
SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-SARJA N:o 49

EINO
PURHONEN

PARLAMEN-
TAARINEN
VALTION-
TILINTAR-
KASTUS

EINO PURHONEN

PARLAMENTAARINEN
VALTIONTILINTARKASTUS

SUOMEN VALTIONTALOUDEN
VALVONTAJÄRJESTELMÄSSÄ

LAKIMIES-
SARJA
A
N:o 49

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

SUOMALAISEN
LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA
A-SARJA
N:o 49

SUOMALAISEN LAKIMIES-
YHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-SARJA
N:o 49

EINO PURHONEN

PARLAMENTAARINEN
VALTIONTILINTARKASTUS
SUOMEN VALTIONTALouden
VALVONTAJÄRJESTELMÄSSÄ

JAKAJA AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA

PARLAMENTAARINEN
VALTIONTILINTARKASTUS
SUOMEN VALTIONTALOUDEN
VALVONTAJÄRJESTELMÄSSÄ

KIRJOITTANUT

EINO PURHONEN

LAKITIEEEN LSENSIAATTI, VARATUOMARI

*Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston
Lainopillisen tiedekunnan suostumuksella esitetään
julkisesti tarkastettavaksi luentosalissa XII keski-
viikkona marraskuun 16 päivänä 1955 kello 12*

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

VAMMALA 1955
VAMMALAN KIRJAPAINO OY
ISBN 978-951-855-813-5 (PDF)

ALKUSANAT

»*Le budget est à l'État ce qu'est le sang au corps humain.*» Ranskalaiset ovat kuvailleet tulo- ja menoarvion tärkeyttä valtiossa vertaamalla sitä vereen ihmisruumiissa. Ajatusta voitaisiin jatkaa ja tällöin verrata budjetin täytäntöönpanon ja muun valtion taloudenhoidon valvontaa valkoisten verisolujen toimintaan veren terveyspoliiseina: nämäkin molemmat ovat yhtä välttämättömiä. Kysymys valtiontalouden valvonnasta on meillä viime vuosina tullut entistä ajankohtaisemmaksi valtion menojen ja niiden mukana verorasituksen valtavan lisääntymisen johdosta ja myös sentähden, että on ilmennyt suoranaisia väärinkäytöksiäkin valtion taloudenhoidon alalla.

Tämän tutkimuksen alkuperäisenä tarkoituksena oli selvitellä vain Suomen valtiontalouden valvonnan valtiosääntöoikeudellista puolta eli parlamentaarista valtioneuvoston tarkastusta. Työn edistyessä kävi kuitenkin ilmeiseksi, ettei myöskään selostusta hallinnollisesta finanssivalvonnasta eikä budjetin täytäntöönpanosta voitu jättää kokonaan tutkimuksen ulkopuolelle. Kuten useimmissa muissa maissa nojautuu parlamentaarinen finanssivalvonta meilläkin hallinnolliseen finanssivalvontaan. Nämä yhdessä muodostavat yhtenäisen valtiontalouden valvontajärjestelmän, jonka yhtä puolta ei voida tyhjentävästi selvittää tuntematta toistakin puolta. Budjetin täytäntöönpanon valvontaa on myös mahdotonta tutkia ottamatta ensin selvää tuosta täytäntöönpanosta. Koska suomenkielellä ei ennestään ollut olemassa juuri minkäänlaista esitystä hallinnollisesta finanssivalvonnasta eikä budjetin täytäntöönpanosta, oli selvitys molempien pääpiirteistä otettava mukaan tutkimukseen. Lisäksi budjetin noudattamisen asiallinen ymmärtäminen edellyttää budjetin oikeudellisen luonteen ja eduskunnan budjettivallan tuntemista, joista on teoksen johdantoluvuksi otettu lyhyt esitys.

Väitöskirjan laajuuden rajoittaminen on tietysti estänyt edellämaittujen pääteeman ulkopuolella olevien aiheiden tyhjentävän käsitteilyn. Systemaattisen selvyiden taas on katsottu vaativan näiden aiheiden esittämistä erillään pääteemasta, vaikkakin tämä on aiheuttanut heterogeenisyyttä teoksen eri lukujen välillä.

Suomen järjestelmän ohella selvitetään teoksessa myös, miten finanssivalvonta on ulkomailla järjestetty, kritikoidaan Suomen voimassa olevaa systeemiä ja tehdään de lege ferenda ehdotuksia parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen tehostamiseksi meillä. Toivoisin esittämani edistävän valtiontilintarkastuksemme tehostamiseen tähtäävien uudistusten toteuttamista. Siten olisi tutkimuksestani hyötyä yleiseltäkin kannalta katsoen.

Saattaessani tutkimusteni tulokset julkisuuteen esitän sydämelliset kiitokseni professoreille *Kaarlo Kairalle* ja *Aarne Rekolalle* sekä apulaisprofessorille *Paavo Kastarille* siitä suuresta, rohkaisevasta myötätunnosta, jolla he ovat työhöni suhtautuneet. Kiitollisena mainitsen myös, että hallitusneuvos *Toivo Takki* on käsikirjoituksena lukenut teokseni budjetin täytäntöönpanoa ja hallinnon sisäistä finanssivalvontaa koskevat osat sekä antanut minulle muutamia käytäntöä koskevia tietoja. Lopuksi kiitän *Helsingin yliopistoa*, *Suomen Kulttuuri-rahastoa*, *Veronmaksajain Keskusliittoa* ja *Suomalaista Lakimiesyhdistystä* näiltä saamastani taloudellisesta tuesta, joka on ollut välttämätön edellytys työlleni.

Helsingissä, lokakuussa 1955.

Eino Purhonen.

SISÄLLYSLUETTELO

<i>Alkusanat</i>	VII
<i>Lähdekirjallisuus</i>	XV
<i>Lyhennyksiä</i>	XXXIII

JOHDANTO

A. Tutkimustehtävä.

1. Valtiontalouden valvonta	1
Valtiontalouden valvonta eli finanssivalvonta s. 1. — Jaoittelu tehtävän mukaan eli aineellisesti s. 2. — Jaoittelu suorittajan mukaan eli muodollisesti s. 3.	
2. Parlamentaarinen finanssivalvonta tutkimustehtävänä	4
Eduskunnan suorittama finanssivalvonta s. 4. — Eduskunnan budjettivalta ja hallituksen toimintaan kohdistuva valvonta s. 6. — Oikeustiede ja oikeuskäytäntö s. 7. — Valtiontalouden tarkastusvirasto. Budjetin täytäntöönpano s. 8. — Historiallinen kehitys. Ulkomaiden järjestelmät s. 9.	
3. Tutkimuskohteen nimitys	10
Parlamentaarinen valtiontilintarkastus s. 10.	

B. Eduskunnan budjettivalta.

1. Eduskunnan finanssivalta ja budjettivalta	11
Parlamentarismi ja eduskunnan finanssivalta s. 11. — Eduskunnan budjettivalta s. 13.	
2. Aloiteoikeus	15
Hallituksen tulo- ja menoarvioehdotus s. 15. — Eduskunnan aloiteoikeus s. 16.	
3. Budjetinpäätämisvalta	19
Sidotut ja vapaat menot s. 19. — Budjetin päättäminen, allekirjoittaminen ja julkaiseminen s. 22. — Ehdolliset määrärahat s. 24. — Lisäbudjetit s. 25.	

4. Tulo- ja menoarvion oikeudellinen luonne 27
 Budjetin muoto ja sisältö s. 27. — Tuloarvion oikeudellinen merkitys s. 29. — Menoarvion oikeudellinen merkitys s. 33. — Budjetti eduskunnan ja hallintovallan välisenä hallintotoimena s. 37. — Tulo- ja menoarvion määritelmä s. 38.

I L u k u

PARLAMENTAARISEN VALTIONTILINTARKASTUKSEN JÄRJESTELYSTÄ ULKOMAILLA

1. Yleistä 40
 2. Ruotsi 42
 Hallinnollinen finanssivalvonta s. 42. — Parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen kehitys s. 43. — Voimassaoleva parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen järjestelmä s. 43. — Järjestelmän puutteellisuuksia s. 45.
 3. Tanska 46
 Päärevisorit ja valtiontilintarkastajat s. 46. — Valtiontilineuvosto s. 47. — Kansankäräjät s. 48.
 4. Norja 48
 Historiallinen kehitys s. 48. — Nykyinen järjestelmä s. 49.
 5. Sveitsi 50
 Finanssivalvontaosasto s. 50. — Parlamentaarinen valtiontilintarkastus s. 51.
 6. Englanti 52
 Parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen elimet s. 52. — Finanssivalvontapäällikön ennakkovalvonta s. 53. — Tilivirkamiehet s. 53. — Finanssivalvontapäällikön jälkitarkastus ja tarkastuskertomukset s. 54. — Valtiontili-valiokunta ja alahuone s. 54.
 7. Amerikan Yhdysvallat 56
 Ylimmän tiliviraston asema s. 56. — Hallinnollinen finanssivalvonta s. 56. — Ylimmän tiliviraston toiminta. Tarkastuskertomukset s. 57. — Parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen käsittely kongressissa s. 57.
 8. Ranska 58
 Menojen sitomisen valvojat s. 58. — Tilituomioistuin s. 59. — Parlamentti s. 61. — Vastuunalaisuus s. 61.
 9. Belgia 62
 Parlamentaarinen valtiontilintarkastus-järjestelmän voimaantulo s. 62. — Eroavaisuudet Ranskan järjestelmästä s. 62.
 10. Saksa 64
 Weimarin tasavalta s. 64. — Hitlerin aika s. 65. — Saksan Liittotasavalta s. 66.
 11. Neuvostoliitto 67
 Finanssivalvontajärjestelmä s. 67. — Parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen puuttuminen s. 68.

II Luku

KANSANEDUSTUSLAITOKSEN FINANSSIVALLAN JA PARLAMEN-
TAARISEN VALTIONTILINTARKASTUKSEN KEHITYSHISTORIA
SUOMESSA

1. Keskiaika	71
Kansan itseverotusoikeus ja kuninkaan finanssivalta s. 71. — Finanssi- valvonta s. 73.	
2. Uusi aika vapauden ajan alkuun saakka	74
Valtiopäivien kehitys kansan itseverotusoikeuden käyttäjäksi s. 74. — Itseverotusoikeuden kehitys s. 76. — Parlamentaarisen valtiontilintar- kastuksen ajatus s. 78. — Finanssihallinnon sitominen vuotuisen bud- jettiin s. 80. — Keskuskirjanpidon synty s. 81. — Hallinnollinen finanssi- valvonta s. 83.	
3. Vapauden aika	85
Valtiopäivien finanssivalta s. 85. — Säätyjen finanssivalvontavalta s. 88.	
4. Kustavilainen aika	89
Valtiopäivien finanssivalta s. 89. — Valtiopäivien finanssivalvonta s. 92.	
5. Venäjän vallan alkuaika 1860-luvun alkuun saakka	94
Finanssihallinto s. 94. — Finanssivalvonta s. 96.	
6. Venäjän vallan ajan jälkimmäinen puolisko	98
Tulo- ja menoarvio s. 98. — Kehitys kohti eduskunnan budjettivaltaa s. 100. — Hallinnollinen finanssivalvonta s. 108. — Kehitys kohti parla- mentaarisista valtiontilintarkastusta s. 110.	
7. Parlamentaarinen valtiontilintarkastus-instituutti syntyy	118
Hallitus vastuunalaiseksi eduskunnalle s. 118. — Budjettivallan anta- minen eduskunnalle ja valtiontilintarkastajien luominen s. 121.	
8. Lain muutoksia itsenäisyyden ajalla	122
Budjetti ja tililaitos s. 122. — Eduskunnan budjettivalta s. 124. — Re- visiolaitos s. 124. — Parlamentaarinen valtiontilintarkastus s. 126.	

III Luku

TULO- JA MENOARVION TÄYTÄNTÖÖNPANO

1. Tulo- ja menoarvion rakenne	130
Budjetin jaoittelu (<i>filiatio</i>) s. 130. — Budjettiperiaatteita s. 132.	
2. Määrärahojen budjettioikeudellinen luonne	135
Määrärahojen laadullinen erikoisuus s. 135. — Kiinteät, arvio- ja siirto- määrärahat s. 137.	
3. Tulojen ja menojen toteuttaminen	138
Tulon toteuttamisen asteet s. 139. — Menon toteuttamisasteet s. 140.	
4. Varainhoitovuoteen kuuluvat tulot ja menot	141
Kassasysteemi ja hallinnollinen systeemi s. 141. — Suomen järjestelmä s. 143.	

5. Budjetin täytäntöönpano eri elinten käsissä	149
Budjetin täytäntöönpanoelimet s. 149. — Hallintotoimet ja kassatoimet s. 152.	
6. Tulo- ja menoarvion täytäntöönpanoa sitovat budjettioikeuden määräykset	156

IV Luku

HALLINNON SISÄINEN FINANSSSIVALVONTA

1. Hallinnollinen valvonta	159
2. Preventiivinen finanssivalvonta	160
Käsite s. 160. — Valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön suorittama menojen preventiivinen valvonta s. 162.	
3. Kirjanpitoon liittyvä valvonta	165
Kirjanpito valvonnan kohteena ja välineenä s. 165. — Alitilittäjän kirjanpito ja sen tarkastaminen tilivirastossa s. 166. — Tiliviraston kirjanpito ja tili-ilmoitukset s. 167.	
4. Kassanvalvonta	170
Kassantarkastukset ja muut inventoinnit s. 170. — Valtion kassaliikkeen valvonta s. 172.	
5. Vastuun toteuttaminen	174

V Luku

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

A. Tarkastusviraston järjestysmuoto ja asema.

1. Järjestysmuoto	176
Tarkastusviraston kokoonpano ja sen viran tai toimen haltijat s. 177.	
2. Tarkastusviraston ja sen virkamiesten asema	178
Tarkastusvirasto valtiovarainministeriön alaisena keskusvirastona s. 178. — Tarkastusviraston viran tai toimen haltijoiden asema s. 179.	

B. Tarkastusviraston tehtävät ja toimivalta.

1. Kirjanpidolliset tehtävät	180
Valtion yleispääkirja s. 180. — Valtion tilinpäätös s. 181.	
2. Taloudenhoidon valvonta	182
Valvonnan kohteet s. 182. — Valvonnan lajit s. 186. — Tietojen vaatiminen ja tarkastusten toimittaminen s. 189.	
3. Tuomiovalta	193
Uhkasakot s. 193. — Tilimuistutukset s. 194.	

<i>C. Tarkastusvirasto parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen valmistelijana.</i>	
1. Hallinnollinen finanssivalvonta parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen perustana	200
2. Tarkastusviraston valtiontilintarkastajille annettava aineisto	202
3. Tarkastusviraston yhteistyö toisten valvontaelinten kanssa	204
4. Tarkastusviraston riippumattomuuden vaatimus	204

VI Luku

VALTIONTILINTARKASTAJAT

<i>A. Valtiontilintarkastajien organisatio ja asema.</i>	
1. Valtiontilintarkastajain johtosääntö	207
Johtosäännön säätäminen s. 207. — Valtiontilintarkastajain johtosäännön perustuslainmukaisuus s. 211.	
2. Valtiontilintarkastajien vaali	213
Toimikausi ja vaalin aika s. 213. — Vaalin toimittaminen s. 217.	
3. Valtiontilintarkastajan kelpoisuusehdot	220
Suhde eduskuntaan ja hallitukseen s. 220. — Asiantuntemus s. 225. — Esteellisyydet valtiontilintarkastajan toiminnassa s. 225.	
4. Valtiontilintarkastajien toiminnan järjestely	227
Pysyvä kanslia s. 227. — Järjestävä kokous s. 228. — Jaostot ja yleiskokous s. 229.	
5. Valtiontilintarkastajien oikeusasema	233
Valtiontilintarkastajat eduskunnan elimenä s. 233. — Valtiontilintarkastajien vastuunalaisuus s. 234.	
<i>B. Valtiontilintarkastajien tehtävät ja toimivalta.</i>	
1. Valvonnan kohteet	236
Valtiontilintarkastajien valvonnan alainen valtion taloudenhoito s. 236. — Valvonnan ulkopuolella oleva valtiontalous s. 241.	
2. Valvonnan lajit	245
Parlamentaarinen finanssivalvonta valtiontilintarkastajien tehtävänä s. 245. — Valtiontilintarkastajien suhtautuminen finanssivalvonnan alempiin muotoihin s. 248.	
3. Tarkastusaineiston saanti	252
Lain mukaan lähetettävä aineisto s. 252. — Pyynnöstä annettavat asiakirjat ja selvitykset s. 255. — Paikallistarkastukset s. 256. — Valtiontilintarkastajien suhde oikeusasiamieheen ja oikeuskansleriin s. 257.	
4. Tarkastuksen aika	258
5. Toimenpiteet tarkastuksen tulosten johdosta	262

C. Valtiontilintarkastajain kertomus.

1. Kertomuksen valmistaminen	264
2. Kertomuksen sisältö	267
Sisällyksen jaoittelu s. 267. — Havainnot s. 268. — Muistutukset s. 269.	
— Ehdotukset s. 272.	

VII Luku

PARLAMENTAARINEN VALTIONTILINTARKASTUS EDUS-
KUNNASSA

A. Valtiontilintarkastajain kertomuksen eduskuntakäsittely.

1. Asian vireillepano	273
2. Valmisteleva käsittely valtiovarainvaliokunnassa	276
Valtiontilintarkastajain kertomuksen käsittely valtiovarainvaliokunnassa s. 276. — Valtiovarainvaliokunnan mietintö valtiontilintarkastajain kertomuksesta s. 278.	
3. Käsittely eduskunnan täysistunnossa	281

B. Eduskunnan tekemien muistutusten aiheuttamien hallituksen toimenpiteiden käsittely eduskunnassa.

1. Hallituksen toimenpiteet ja kertomus niistä	285
Hallituksen toimenpiteet s. 285. — Hallituksen kertomus toimenpiteistään eduskunnalle s. 286.	
2. Valmisteleva käsittely valiokunnissa	291
3. Käsittely eduskunnan täysistunnossa	294

C. Hallituksen vastuunalaisuuden toteuttaminen.

1. Hallituksen vastuunalaisuus parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen sanktiona	296
2. Poliittisen vastuunalaisuuden toteuttaminen	299
3. Oikeudellisen vastuunalaisuuden toteuttaminen	304
Oikeudellinen ministerivastuunalaisuus ja sen toteuttaminen parlamentarisessa valtiontilintarkastuksessa s. 304. — Vahingonkorvauksen vaatiminen s. 311. — Vastuuvapaus-järjestelmän puuttuminen s. 313.	

JÄLKIKATSAUS

1. Parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen käsite ja oikeudellinen luonne	316
2. Järjestelmän puutteellisuuksia. Ajatuksia <i>de lege ferenda</i>	318
3. Parlamentaarinen valtiontilintarkastus ja parlamentarismi	321
Asiahakemisto	323

LÄHDEKIRJALLISUUS.

Tässä luettelossa mainittuihin itsenäisiin teoksiin viitattaessa käytetään, jos saman henkilön teoksia on luettelossa vain yksi, yksistään tekijän nimeä, mutta muussa tapauksessa tekijän nimen ohessa teoksen nimeä, useimmiten lyhennettynä tässä luettelossa ao. teoksen jälkeen suluissa osoitetulla tavalla. Artikkeleihin viitattaessa ilmoitetaan vain kirjoittaja sekä se aikakauskirja tai julkaisu, jossa artikkeli on julkaistu. — Luettelossa muutoin noudatetusta aakkosjärjestyksestä poiketen on siinä kaikki kotimaiset komiteanmietinnöt mainittu *Komiteanmietintöjä*-hakusanan kohdalla kronologisessa järjestyksessä.

Adamovich, Ludwig: Grundriss des österreichischen Verfassungsrechts. (Rechts- und Staatswissenschaften 3). 4. neubearbeite Aufl. Wien 1947.

Ahava, Iivar: Suomen suuriruhtinaanmaan valtiopäiväjärjestys ja eduskunnan työjärjestys. Porvoo 1914.

— » — Voidaanko revisionikonttorin tilimuistutus kohdistaa valtioneuvoston jäsenneen? — LM 1926 s. 145—154.

Ahla, Eino J.: Asetukseen perustuvan viran palkkauksen huomioon ottaminen tuloja menoarviossa. HM 65 ja 68 §:n tulkintaa. — LM 1928 s. 1—51.

— » — Folket, riksdagen och regeringen såsom statsorgan enligt Finlands statsförfattningsrätt. — NAT 1928 s. 117—141.

— » — Ministerisyytteen päättäminen eduskunnassa. — LM 1931 s. 180—206.

Ahnlund, Nils: Ständsriksdagens utdaning 1592—1672. (Sveriges Riksdag I, 3). Stockholm 1933.

Ahtee, Aaro: Johto ja valvonta hallinto-oikeudessa. — LM 1953 s. 298—312.

Alanen, Aatos: Yleinen oikeustiede. Turku 1948.

Allix, Edgard: Le contrôle financier et les moyens de l'améliorer. — RPP 111. 1922 s. 189—197.

— » — Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française. 6^e édit. Paris 1931.

Andenæs, Johs.: Garantier for rettssikkerheten ved administrative avgjørelser. — Förhandlingarna å det nittonde, nordiska juristmötet i Stockholm den 23—25 augusti 1951. Bil. VI. Stockholm 1952.

— » — Statsforfatningen i Norge. Oslo 1945.

Andersen, Ar. Lundqvist: Statens Revisionsvaesen i Danmark og Norge. — NAT 1936 s. 112—125.

Andersen, Poul: Dansk Statsforfatningsret. København 1954.

— » — Offentligretligt Erstatningsansvar. København 1938. (Erstatningsansvar.)

Andgren, Sigfrid: Konung och ständer 1809—1812 mot bakgrunden av ett författningsprojekt från sistnämnda år. En studie i maktdelningslärans tillämpning. (Ak. avh.) Lund 1933.

- Artur, E.*: Separation des pouvoirs et separation des fonctions. — RDP XIII 1900 s. 214—246 ja 470—496; XIV 1900 s. 34—64, 236—280 ja 436—505; XVII 1902 s. 78—97, 234—274 ja 439—472; XX 1903 s. 415—502.
- Aschehoug, T. H.*: Den nordiske Statsret. (Nordisk Retsencyklopaedi I). Kjøbenhavn 1885. (Statsret.)
- » — Norges nuvaerende Statsforfatning III. 2. udg. Christiania 1893. (Norges Statsforfatning.)
- » — Om den konstitutionelle Regnskabskontrol. Saeraftryk af »Norsk Rets-tidende» 1884. Christiania 1884. (Regnskabskontrol.)
- Bakker, O.*: De Budget Cyclus in de Openbare Financiën van Nederland. Den Haag 1952. (De Budget Cyclus in Nederland.)
- » — The Budget Cycle in Public Finance in the United States of America. The Hague 1953. (The Budget Cycle in USA.)
- Bank, Bernhard.*: Die Zusammenarbeit von Parlament und Rechnungshof. — FinA N.F. 15. 1955 s. 523—529.
- Barbé, Albert.*: Le vote du budget en Angleterre et le contrôle de son exécution. (Thèse.) Caen 1904.
- Barthélemy, Joseph.*: Essai sur le travail parlementaire et le système des com-missions. Paris 1934. (Le travail parlementaire.)
- » — Le gouvernement de la France. Nouvelle édit. Paris 1939. (Le gouver-nement.)
- Barthélemy, Joseph/Duez, Paul.*: Traité élémentaire de droit constitutionnel. Paris 1926.
- Batyrev, V. M./Sitnin, V. K.*: Neuvostoliiton finanssi- ja luottojärjestelmä. Suom. Juho Tirranen. Helsinki 1946.
- Baudhuin, Fernand.*: Précis de finances publiques I. 2^e édit. refondue. Bruxelles 1948.
- Becker, Thorvald.*: Hallituksen oikeus ottaa valtiolainoja ja antaa lainavakuutuk-sia. — Valvoja 1917 s. 305—311.
- » — Les Emprunts d'État Finlandais au point de vue juridique I. (Thèse). Helsingfors 1913.
- Berg, Tor.*: Riksdagens utveckling under den äldre Vasatiden 1521—1592. (Sveriges Riksdag I, 2). Stockholm 1935.
- Bergh, Edv.*: Vår styrelse och våra landtdagar. Återblick på Finlands konstitutionel-le utveckling under de senaste tjugu åren I—II. Helsingfors 1884, 1888.
- Berlin, Knud.*: Den danske Statsforfatningsret I, II. 1. Kjøbenhavn 1943, 1933. (Statsforfatningsret.)
- » — Om Lovgivning paa Finansloven efter dansk Ret. — TfR 1931 s. 363—395.
- Besson, Emmanuel.*: Le contrôle des budgets en France et à l'étranger. Paris 1899.
- » — Le contrôle des finances de l'État. — RPP 11. 1897 s. 96—106, 377—387 ja 592—613; 12. 1897 s. 74—88.
- Bestämmelser och praxis rörande statens budget.* Redogörelse avgiven av 1948 års budgetutredning. (Statens offentliga utredningar 1952: 45). Stockholm 1952.
- Betænkning afgivet af forfatningskommissionen af 1946.* Kjøbenhavn 1953.

- Betänkande med utredning rörande riksräkenskapsverkets organisation.* Avgivet av inom finansdepartementet tillkallade sakkunniga. (Statens offentliga utredningar 1947:13). Stockholm 1947.
- Betänkande rörande riksdagens revisorers verksamhet avgivet av 1947 års revisionsutredning.* Stockholm 1948.
- Beyer, Bruno:* Kritische Studien zur Systematisierung der Staatsfunktionen. — ZgesSW 1911 s. 421—473 ja 605—647.
- Biays, Philippe:* Les Commissions d'enquête parlementaire. — RDP LXVIII 1952 s. 443—486.
- Bjarne, Hans:* Om Finansforvaltningen i Staten. København 1934.
- Björkstén, S. R.:* Förvärvade rättigheter och lagars retroaktivitet. — JFT 1925 s. 457—493; 1926 s. 119—152.
- » — Statsrådet i Finland från konstitutionell synpunkt. Helsingfors 1929.
- Blum, Johannes:* Budgetrecht und Finanzpraxis. Ihre Gegenwartsaufgaben. — ZfP 1913 s. 346—482.
- Boesler, Felix/Engel, Hans:* Organisation, Aufgaben und Grundfragen des staatlichen Rechnungs- und Kontrollwesens. Ein Arbeitsbericht. — FinA N.F. 7. 1940 s. 294—317.
- Boisdeffre, S. de:* Contrôle. — Dictionnaire des Finances I. Paris 1889. S. 1245—1255.
- Boiteau, P.:* Budget général de l'État. — Dictionnaire des Finances I. Paris 1889. S. 501—721.
- Boucard, Max:* Le contrôle financier devant le parlement. — RFin II 1904 s. 86—105.
- Bramsnoes, C. V.:* Statens finansielle Kontrol. (Förhandling vid Det nordiska administrativa förbundets 4. allmänna möte i Helsingfors). — NAT 1929 s. 125—140.
- Braun, Paul Ernst:* Ausgabenverpflichtung oder Ausgabenermächtigung? Eine Budgetrechtliche Streitfrage. — DJZ 1927 s. 455—456.
- Brotherus, K. R.:* Katsaus Suomen valtiollisen järjestysmuodon historialliseen kehitykseen. 2. uudistettu pain. Porvoo 1948.
- Brusewitz, Axel:* Maktfördelning och demokrati i den konstitutionella utvecklingen. — StatsvT 1923 s. 293—310.
- Brusewitz, Axel:* Statsrådets ansvarighet. (Sveriges riksdag II, 15). Stockholm 1938.
- Brusiin, Otto:* Oikeusvertailusta. — LM 1954 s. 434—446.
- » — Tuomarin harkinta normin puuttuessa. (Väitösk.) Vammala 1938.
- Buck, A. E.:* The Budget in Governments of today. New York 1934.
- Buisson, Le Lt du Mesnil du:* Le contrôle des ordonnateurs du budget de l'État. (Thèse.) Paris 1923.
- Burdeau, G.:* Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre. Paris 1932.
- Burkhard, Claus:* Die parlamentarischen Kommissionen. Entstehung — Entwicklung — Organisation — Funktion — Bedeutung. Zürich 1952.
- Carré de Malberg, R.:* Contribution à la Théorie générale de l'État spécialement d'après les données fournies par le Droit constitutionnel français I—II. Paris 1920, 1922.

- Carré de Malberg, R.*: La distinction des lois matérielles et formelles et le concept de loi dans la constitution de Weimar. — BSLC LVII 1927—1928 s. 597—619; LVIII 1928—1929 s. 155—173.
- Castberg, Frede*: Hvilke statsviljeytringer maa avgives i lovs form? — NRT 1918 s. 721—730.
- » — Nogen Ord om Magtfordelingsprincippet og dets Stilling i fransk og norsk Statsret. — TfR 1918 s. 243—296.
- » — Norges Statsforfatning I—II. 2. utg. Oslo 1947.
- Cavalli, Hans*: Om statslån och statsskulder. Rättsliga studier kring § 76 Regeringsformen. (Ak. avh.) Malmö 1942.
- Charpentier, Axel*: W. Puhakka, Ministerien vastuunalaisuus nykyajan valtioissa. — JFT 1923 s. 387—399.
- Christensen, Bent*: Spørgsmålet om rigsdagens medvirken i forvaltningen. — NAT 1952 s. 302—344.
- Chubb, Basil*: The Control of Public Expenditure. Financial Committees of the House of Commons. Oxford 1952.
- Constant, Benjamin*: Oevres politiques. Paris 1874.
- Crozat, Charles*: Les constitutions de Pologne, de Dantzig, d'Esthonie et de Finlande. (Thèse.) Toulouse 1925.
- Czoernig, Carl von*: Darstellung der Einrichtungen ueber Budget, Staatsrechnung und Controle in Oesterreich, Preussen, Sachsen, Baiern, Württemberg, Baden, Frankreich und Belgien. Wien 1866.
- » — Vergleichende Uebersicht der in Preussen, Sachsen, Baiern, Württemberg, Baden, Frankreich und Belgien bestehenden Bestimmungen über Budget, Staatsrechnung und Controle. — ZgesSW 1865 s. 217—244.
- Dahlberg, Gunnar/Tingsten, Herbert*: Svensk politisk uppslagsbok. Stockholm 1937.
- Dertilis, P. B.*: Note sur les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif en matière de budget: les textes constitutionnels grecs. — RFin XLIV 1952 s. 432—436.
- Deslandres, Maurice*: La crise de la science politique. — RDP XIII 1900 s. 5—49, 247—287 ja 435—469; XV 1901 s. 394—427; XVI 1901 s. 45—95 ja 402—451.
- Dobbert, Gerhard/Witt, Oscar*: Das Einheitliche Staatsbudget der. U. d. S. S. R. (Haushaltplan, Budgetgesetzgebung und etatrechtliche Kompetenzen in der Finanzwirtschaft Sowjetrusslands). Jena 1930.
- Dubois, Ernest*: Étude sur le système belge en matière de budget de l'État. Exposé historique et critique. Hayez 1904.
- Duguit, Léon*: Traité de droit constitutionnel IV. 2^e édit. Paris 1924.
- Dungern, Friedrich von*: Die drei Theorien vom Staatshaushalt. — ZgesSW 1952 s. 453—469.
- Durell, A. J. V.*: The Principles and practice of the System of Control over Parliamentary Grants. Portsmouth 1917.
- Ekenberg, Otto*: Processen i anmärkningsmål. — FT 1938 s. 349—376; 1939 s. 20—33.
- Ekrem, Mustapha*: Le contrôle de l'exécution du budget en Turquie. (Thèse.) Paris 1937.

- Emig, Kurt*: Der Begriff der Verfassung im heutigen deutschen Recht. — ZgesSW 1935 s. 463—482.
- Enemmän tarkkuutta, valppautta ja ankarautta valtioneilintarkastukseen.* — Veronmaksaja 1954 N:o 3 s. 4—5 ja 15.
- Erich, Rafael*: Budgetpolitik och statsförfattningsrätt. — JFT 1931 s. 234—240.
- » — Das Staatsrecht des Grossfürstentums Finnland (Suomi). Tübingen 1912. (Das Staatsrecht.)
- » — Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Finnland. — JöR 1922 s. 103—121.
- » — Ein Blick auf die neueste politische Gesetzgebung Finnlands. — JöR 1908 s. 431—443.
- » — Finlands nya riksdagsordning (13 januari 1928). — StatsvT 1928 s. 488—497.
- » — Finlands parlamentarism — ett tjugooårsminne. — SvensktT 1937 s. 252—258.
- » — Hallituksen vastuunalaisuus nykyaikaisissa valtioissa. — LM 1909 s. 1—17 ja 62—78.
- » — Huomautuksia valtiosääntöoikeuden muutoksista ja vaihteluista meidän päivinä. — Valvoja-Aika 1935 s. 411—421.
- » — Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll enligt Finlands författningsrätt. Helsingfors 1924. (Kompetensfördelning.)
- » — Några drag ur Finlands politiska liv under de senaste åren. — SvenskT 1923 s. 226—242.
- » — Parlamentarismi. — ValtK III s. 68—81.
- » — Suomen valtio-oikeus I—II. Helsinki 1924, Porvoo 1925. (Valtio-oikeus.)
- » — Till läran om lagstiftningsakter och lagstiftningsförfarandet med speciell hänsyn till finsk rätt. — JFT 1911 s. 271—401.
- » — Tuomioistuimet ja virheelliset lait. — LM 1923 s. 290—313.
- » — Valtiosääntöjen säääminen ja muuttaminen I—II. Porvoo 1909. (Valtiosääntöjen säätäminen.)
- » — Y. W. Puhakka, Ministerien vastuunalaisuus nykyajan valtioissa. — LM 1924 s. 52—64.
- Esmein, A.*: Éléments de droit constitutionnel français et comparé I—II. 8^e édit. revue par *Henry Nézard*. Paris 1927, 1928.
- Estlander, Ernst*: Bidrag till tolkningen af regeringsformens stadganden om budgeten. — Festskrift för Friherre R. A. Wrede. Helsingfors 1921. S. 235—248.
- » — Spörsmål rörande tillämpningen af 1906 års Landtdagsordning. I. Landtdagsordningen och utskottsarbetet. — Till professorn Robert Hermanson vid fyllda 70 år 19 2/2 16. Helsinki 1916. S. 275—300.
- Fahlbeck, Erik*: Riksrättsinstitutet i 1809 års författning. (Ak. avh.) Uppsala 1924.
- Fahlbeck, Erik/Agge, Ivar/Jägerskiöld, Stig/Sundberg, Halvar G. F.*: Svenskt utlåtande i krigsansvarighetsfrågan. — DL 1946 s. 64—79.
- Fahlbeck, Pontus*: Finland och dess nya landtdag. — StatsvT 1906 s. 235—252.
- Fleiner, F./Giacometti, Z.*: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Zürich 1949.
- Franz, Günther*: Staatsverfassungen. Eine Sammlung wichtiger Verfassungen der Vergangenheit und Gegenwart in Urtext und Übersetzung. München 1950.
- Fricker, K. V.*: Gesetz und Budget. — ZgesSW 1894 s. 381—409.
- Frisch, Hans v.*: Die Aufgaben des modernen Staates. — ZfP 1908 s. 230—244.

- Fritz, H.*: Haushaltsplan und Haushaltskontrolle nach den neuen Verfassungen im Reich und in Preussen. Eine staatspolitische Untersuchung. — VerwA 1922 s. 339—368.
- Gascon y Marin, J.*: Le rôle des commissions parlementaires. — AIDP 1932 s. 148—164.
- Gordon, E.*: La responsabilité civile des Ministres. — RFin XXX 1932 s. 389—420.
- Grauers, Sven*: Den svenska riksdagen under den karolinska tiden. (Sveriges Riksdag I, 4). Stockholm 1932.
- Grotenfelt, Kustavi*: Handlingar rörande den finska grundlagskomitén år 1865. — Historiallinen Arkisto XXIII, II, 5. 1913.
- » — Suomen perustuslakikomitea 1865. — Historiallinen Arkisto XXIII, II, 4. 1913.
- Grundlagarnas bestämmelser om budgeten m.m.* Betänkande avgivet av 1950 års budgeträttskommitté. (Statens offentliga utredningar 1954:40). Stockholm 1954.
- Hagman, K.*: Om den svenska statsrevisionens sammansättning och verksamhetsformer under tiden 1809—1866. (Ak. avh.) Stockholm 1897. (Statsrevisionen.)
- » — Sveriges grundlagar med förklaringar, bihang och register. Stockholm 1902. (Sveriges grundlagar I.)
- Hakkila, Esko*: Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Porvoo 1939.
- Halme, Helge*: Välikysymyssäännöstö Suomen oikeuden mukaan. — LM 1929 s. 12—39.
- Hansson, Sigurd*: Om proportionalval i svenska riksdagen. — StatsvT 1899 s. 201—217.
- Hatschek, Julius*: Deutsches und preussisches Staatsrecht II. 2. Aufl., Neubearbeitet und herausgegeben von Dr. Paul Kurtzig. Berlin 1930. (Deutsches Staatsrecht.)
- » — Englisches Staatsrecht mit Berücksichtigung der für Schottland und Irland geltenden Sonderheiten. I Band: Die Verfassung. Tübingen 1905. (Englisches Staatsrecht.)
- Heckel, Johannes*: Einrichtung und rechtliche Bedeutung des Reichshaushaltsgesetzes. — Handbuch des Deutschen Staatsrechts II. (Das öffentliche Recht der Gegenwart 29). Tübingen 1932. S. 374—392.
- Heckel, Max von*: Das Budget. Leipzig 1898.
- Heinig, Kurt*: Das Budget. I. Die Budgetkontrolle. II. Das Budgetwesen. Tübingen 1949, 1951.
- » — Parlamentarisk Budgetkontrol. — Økonomi og Politik 1934 s. 33—38.
- Heinimo/Jalava/Puumalainen*: Tilintarkastajan opas. Lahti 1948.
- Heinonen, Olli*: Kunnan tilien sekä kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastus. Helsinki 1954.
- Helo, Johan*: Eduskunnan budjettioikeus Suomen lain mukaan. — LM 1926 s. 183—226.
- Henrich, Walter*: Der österreichische Rechnungshof. — ZöR 1927 s. 545—560.
- Herlitz, Nils*: Grunddragen av det svenska statsskickets historia. 4. uppl. Stockholm 1952. (Statsskickets historia.)

Herlitz, Nils: Om lagsiftning genom samfällda beslut av konung och riksdag. Studier i svensk statsrätt. Stockholm 1926–1930. (Om lagstiftning.)

— » — Riksdagens finansmakt. (Sveriges Riksdag II, 12). Stockholm 1935.

— » — Svenska statsrättens grunder. Stockholm 1948.

— » — Svensk frihet. Stockholm 1943.

— » — Sveriges riksdag. Stockholm 1932.

— » — Sveriges riksdag. — NAT 1935 s. 174–192.

Hermanson, Robert: Anteckningar enligt professor R. Hermansons föreläsningar öfver Finlands statsförfattningsrätt I–IV. Helsingfors 1894, 1898, 1898, 1893. (Statsförfattningsrätt.)

— » — Epäkohtia Suomessa, maamme asema ja puolustus. Suom. Eino Voionmaa. Porvoo 1927. (Epäkohtia Suomessa.)

— » — Några grundsatser tillhörande den finska budgeträtten. — JFT 1910 s. 92–114.

— » — Om Finlands ständer, deras förhållande till monarken och till folket. Helsingfors 1884. (Om Finlands ständer.)

— » — Om lagstiftningen, dess begrepp och förhållande till öfriga statliga funktioner. (Ak. avh.) Helsingfors 1881. (Om lagstiftningen.)

— » — Om propositioners överlämnande till riksdagen. Tillika ett bidrag till frågan om förhållandet mellan riksdagen och regeringsmakten. — JFT 1928 s. 8–18.

— » — Utlåtanden och betänkanden. På uppdrag av statsrådet samlade och utgivna av en för ändamålet tillsatt kommitté. Helsingfors 1933. (Utlåtanden.)

— » — Vuoden 1917 valtiopäivät. Porvoo 1917. (1917 valtiopäivät.)

Hermanson, Robert/Kaira, Kaarlo: Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. 3. uudistettu pain. Helsinki 1952.

Hesslén, Gunnar: Riksdagens revisorer. (Sveriges Riksdag II, 16). Stockholm 1935

— » — Statskunskap. 6. uppl. Stockholm 1950.

— » — Statsrevisorerna och den styrande makten. Studier över den svenska riksdagens kontrollmakt, utg. av Brusewitz. (Skrifter utgivna av Fahlbeckska Stiftelsen XVII). Malmö 1930. (Statsrevisorerna.)

Hicks, Ursula K.: The Control of Public Expenditure. — Public Finance 1953 s. 7–28.

Hildebrand, Emil: Sveriges regeringsformer 1634–1809 samt konungaförsäkringar 1611–1800. Stockholm 1891.

Hoenig, Rudolf: Der Österreichische Rechnungshof. Wien 1951.

Holmberg, Håkon: Muutamia havaintoja valtioneilintarkastajain vaalista ja valtioneilintarkastajista ajalla 1919–1946. — Valtio ja yhteiskunta, ValtYV 1947 s. 69–83.

— » — Valtioneilintarkastuksesta Suomessa säätyvaltiopäivien aikana. — ValtYV 1944 s. 33–55.

Hue de Grais, Graf/Peters, Hans: Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preussen und dem Deutschen Reiche. 24. veränderte Aufl. Berlin 1927.

Hästad, Elis: Regeringssättet i den schweiziska demokratien. Uppsala 1936.

Indst. S. LXXXV — 1917. Indstilling fra konstitutionskomiteen og protokolkomiteen angaaende omordning av statens revisionsvæsen. Kristiania 1917.

- Indst. S. LXIII — 1914.* Indstilling fra specialkomiteen til behandling av propositionerne angaaende omordning av statens revisionsvæsen. Kristiania 1914.
- Innstilling fra den av Stortinget nedsatte komite til behandling av statens revisjonsvesen.* Oslo 1936.
- Ivanovici, Theodor F.:* Le Contrôle de l'Exécution du Budget en Roumanie. Paris 1939.
- Jacomet, Robert:* De l'importance politique des comptes publics en régime parlementaire. — RFin XXXVIII 1946 s. 249—260.
- » — Discipline budgétaire — RPP 192. 1947 s. 32—39.
- » — Les Budgets. Le Contrôle de leur Exécution. Paris 1935.
- Jæger, Oskar:* Finanslære. Oslo 1930.
- Jansson, Jan-Magnus:* Grundlagsutskottets funktioner vid riksdagarna 1939—1952. Helsingfors 1954.
- » — Perustuslakivaliokunnan toiminta viimeaikaista käytäntöä silmälläpitäen. — ValtYV 1952—1953 s. 82—102.
- Jellinek, Georg:* Allgemeine Staatslehre. 3. Aufl., unter Verwertung des handschriftlichen Nachlasses durchgesehen und ergänzt von Dr. Walter Jellinek. 5. Neudruck. Berlin 1929. (Staatslehre.)
- » — Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage. Freiburg i. B. 1887. (Gesetz und Verordnung.)
- Jellinek, W.:* Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder. (Teubners Handbuch der Staats- und Wirtschaftskunde, I Abt., II Band, 2. Heft). Leipzig und Berlin 1925.
- Jessen, Jens:* Finanzkontrolle. — Wörterbuch der Volkswirtschaft I. 4. Aufl. Jena 1931. S. 796—811.
- Jèze, Gaston:* Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française. Nouvelle édit. Paris 1931.
- » — De l'indépendance des pouvoirs publics dans la détermination des sources de recettes. — RDP XVI 1909 s. 425—473.
- » — Etendue du contrôle parlementaire sur les comptes publics. — RFin III 1905 s. 560—565.
- » — Le budget au point de vue juridique. — RFin V 1907 s. 329—348.
- » — Le fonctionnement pratique du système italien sur le Contrôle préventif de la Cour des Comptes, en particulier touchant l'engagement des dépenses. — RFin XV 1917 s. 319—352.
- Jèze, Gaston/Neumark, Fritz:* Allgemeine Theorie des Budgets. Tübingen 1927.
- Jørgensen, J. Hassing:* Statens Regnskabsvaesen og Revision. — Tilskuere 1929 s. 1—14 ja 102—115.
- Kaila, Elieser:* Oikeuslogiikka I. Muodollinen oikeuslauseoppi. (Väitösk.) Helsinki 1924.
- Kaira, Kaarlo:* Finlands regering och riksdag i krigstid. — SvJT 1941 s. 685—701.
- » — Lisäbudjetin oikeudellinen perusta. — Veronmaksaja 1952 N:o 2 s. 5—6.
- » — Paavo Kastari, Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan. — LM 1941 s. 450—464.
- » — Perustuslainsäädännön täysivaltaisuudesta. — Valtio ja yhteiskunta, ValtYV 1947 s. 84—91.

- Förslag till Regeringsform för Storfurstendömet Finland och till Ståndsprivilegier, i öfverensstämmelse med gällande grundlags- och privilegiistadganden uppgjorda af en för ändamålet tillsatt Komité. Motiv. Reservation. Helsingfors 1887. (KM 1887:9; KM 1887:9, Motiv; KM 1887:9, Reservation.)
- Komitébetänkande angående omorganisation af finska statsverkets kassa- och räknenskapsväsende I. Helsingfors 1896. (KM 1896:11.)
- Eduskunnan uudistamiskomitean mietintö ja ehdotus valtiopäiväjärjestykseksi. Helsinki 1906. (KM 1906:12.)
- Eduskunnan uudistamiskomitean mietintö ja ehdotus laiksi kansaneduskunnan oikeudesta tarkastaa hallituksen jäsenten virkatoimen laillisuutta. Helsinki 1906. (KM 1906:13.)
- Revisionikomisionin Mietintö 1916. Helsinki 1916. (KM 1916:1.)
- Perustuslakikomitean mietintö N:o 2. Helsinki 1917. (KM 1917:6.)
- Perustuslakikomitean mietintö N:o 3. Helsinki 1917. (KM 1917:7.)
- Perustuslakikomitean mietintö N:o 5. Helsinki 1917. (KM 1917:9.)
- Perustuslakikomitean mietintö N:o 7. Helsinki 1917. (KM 1917:11.)
- Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean mietintö. Helsinki 1921. (KM 1921:21.)
- Valtiokonttorikomitean mietintö. Helsinki 1939. (KM 1939:11.)
- Tilintarkastussäännöstmietintö. Helsinki 1943. (KM 1943:8.)
- Eduskunnan revisiokomitean mietintö (1950 Vp Asiak. IV). Helsinki 1950. (Edk KM.)
- Budjetinuudistamiskomitean mietintö. Helsinki 1951. (KM 1951:3.)
- Kotonen, Anton: Onko eduskunta oikeutettu tutkimaan asetusten (vastaav. valtioneuvoston päätösten) perustuslainmukaisuutta? — LM 1932 s. 145—156.
- Koyitch, Vladislav: Le Contrôle du Budget en Serbie. (Thèse.) Paris 1920.
- Krabbe, H.: Johdatus yleiseen valtio-oppiin. Suom. Antero Manninen. Pori 1946.
- Kraus, Joh. Georg: Die Staatshaushaltskontrolle in Bayern seit dem Ausgang des 18. Jahrhunderts. — FinA 42. 1925 s. 1—63 ja 313—369; 43. 1926 s. 1—100.
- Kuylensstierna, C. W. U.: Några synpunkter på frågan om ersättningsskyldigheten för redogörare i anmärkningsmål. — FT 1954 s. 127—158.
- L. D.: Contrôle parlementaire, administratif et juridictionnel. — RPP 202. 1950 s. 375—383.
- Laband, Paul: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches I, IV. 5. Aufl. Tübingen 1911, 1914.
- » — Parlamentarische Rechtsfragen. — DJZ 1903 s. 5—10.
- » — Zur Lehre vom Budgetrecht. — AöR 1886 s. 172—196.
- Laferrière, Julien: Manuel de Droit constitutionnel. 2^e édit. Paris 1947.
- Laferrière, Julien/Waline, Marcel: Traité élémentaire de science et de législation financières. Paris 1952.
- Lagerroth, Fredrik: 1809 års regeringsform, dess ursprung och tolkning. Stockholm 1942. (1809 års regeringsform.)
- » — Frihetstidens maktägande ständer. Del 2. (Sveriges Riksdag I, 6). Stockholm 1934. (Frihetstiden.)
- » — Lagstiftningsmakten i 1809 års RF. En rättshistorisk undersökning. — StåsvT 1940 s. 193—247.
- » — Medeltid och nutid i den svenska statshushållningens historia. — Scandia V. (Lund 1932) s. 1—16.

- Kaira, Kaarlo*: Riksrätten i Finland såsom institution och i funktion. — StatsT 1954 s. 62—65.
- » — Tasavallan presidentin itsenäinen päätösvalta ja valtioneuvosto. — LM 1941 s. 367—386.
- » — Tuomioistuimet valtiosäännön vartijana. — Suomalainen Lakimiesyhdistys 1898 22/10 1948 Juhlajulkaisu. Vammala 1948. S. 311—334.
- » — Valtioneuvoston jäsenten »vastuuvapaudesta». — LM 1950 s. 537—555.
- » — Valtio-oikeuden suhde valtio-oppiin ja politiikkaan. — Festschrift för professorn, jur. utr. dr Otto Hjalmar Granfelt. Helsinki 1934. S. 340—353.
- » — Valtiosopimuksista, niiden tekemisestä ja oikeudellisesta vaikutuksesta. Helsinki 1932. (Valtiosopimukset I.)
- » — Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta Suomen oikeuden mukaan. (Väitösk.) Helsinki 1932. (Valtiosopimukset II.)
- Kaitila, I. V.*: Tilintarkastus. — ValtK IV s. 38—48.
- Kaskimies, Eino*: Valtion tulo- ja menoarvio- sekä tililainsäädäntö. Jyväskylä 1932.
- Kastari, Paavo*: Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan. (Väitösk.) Vammala 1940. (Eduskunnan hajoitus.)
- » — Equilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. — Annales Academiae scientiarum fennicae B XXXVIII 2. Helsinki 1937.
- » — Kahden tehtävän yhteensoveltumattomuus esteenä valitun henkilön olemiselle samanaikaisesti molemmissa tehtävissä. — DL 1941 s. 157—179.
- » — Ministerivaliokuntia koskevia näkökohtia. — Valtio ja yhteiskunta, ValtYV 1947 s. 92—108.
- » — Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa. Vammala 1955. (Suomen Pankin erikoisasema.)
- » — Ylimääräisiä valtiopäiviä koskevia näkökohtia. — LM 1942 s. 200—231.
- Kauppi, Aaro*: Veron määrääminen I. Virheetön veron määrääminen ja sen oikeusvaikutukset. (Väitösk.) Oulu 1950.
- Kelsen, Hans*: Allgemeine Staatslehre. Berlin 1925.
- » — Reine Rechtslehre. Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik. Leipzig und Wien 1934.
- Kerkkonen, Veikko*: Ruotsi-Suomen finansseista 1600-luvun alkupuoliskolla. — Historiallinen Arkisto 52. 1947 s. 141—211.
- Kirjekokoelma, joka sisältää vuosina 1900—1930 annettuja, valtion kassa- ja tililaitosta koskevia ohjeita ja määräyksiä. Helsinki 1930. (Kirjekokoelma.)
- Kjellén, Rudolf*: Politiska Essayer III. Stockholm 1915.
- » — Studier rörande ministeransvarigheten I—II. (Ak. avh.) Uppsala 1890. (Ministeransvarigheten.)
- Klimes, Julius*: Das Rechnungs- und Kontrollwesen des ungarischen Staates. Budapest 1910.
- Klinghoffer, Hans*: Das parlamentarische Regierungssystem in den europäischen Nachkriegsverfassungen. Stuttgart 1928.
- Komiteanmietintöjä*:
- Komiteanmietintö rahainhoidon silmällä-pidosta maamme keskusvirastoissa. Helsinki 1887. (KM 1887:5.)

- Lagerroth, Fredrik*: Statsreglering och finansförvaltning i Sveerige till och med frihetstidens ingång. (Skrifter utgivna av Fahlbeckska Stiftelsen XI). Malmö 1928. (Statsreglering).
- Lampué, Pierre*: La notion d'acte juridictionnel. — RDP LXII 1946 s. 5—67.
- Landberg, Georg*: Den svenska riksdagen under den gustavianska tiden. (Sveriges Riksdag I, 7). Stockholm 1932.
- Lang, Hans*: Der Haushaltsplan im Deutschen Reich und im Freistaat Bayern. (Diss.) Paderborn 1930.
- Langenskiöld, K.*: Betänkande angående de allmänna principerna vid en ifrågasatt reorganisation af det finska kassa- och räkenskapsväsendet. Helsingfors 1890.
- Langhoff, Aug.*: Sju år såsom Finlands representant inför tronen II. Helsingfors 1923.
- Larsen, Petter A.*: Statens revisjonsvesen i Danmark. — NAT 1950 s. 24—32.
- Laufenburger, Henry*: Aspects juridiques des budgets anglais et français. — ZgesSW 1949 s. 76—90.
- » — Finances comparées (États-Unis, France, Grande-Bretagne, U. R. S. S.). 2^e édit. entièrement refondue. Paris 1950.
- » — Traité d'économie et de législation financières. Tome III: Budget et Trésor. 3^e édit. remaniée et mise à jour. Paris 1948. (Budget et Trésor.)
- Lawrence, Alexander W.*: Offentlig Kontrol med engelsk Administration. — NAT 1926 s. 208—218.
- Léon, Georges N.*: Nouvelles méthodes relatives au contrôle des finances publiques en Roumanie. — RFin XXXV 1937 s. 380—393.
- Leppo, Matti*: Johdatus finanssipolitiikkaan. Helsinki 1947.
- Leroy-Beaulieu, Paul*: Traité de la science des finances II. 8^e édit. Paris 1912.
- Lesch, Bruno*: Från menigt möte till ståndsriksdag. — FinskT 1935 s. 94—105.
- Lie, Mikael H.*: Minister-ansvaret ute og hjemme. Oslo 1926.
- Lindman, Sven*: Parlamentarismens införande i Finlands statsförfattning. Uppsala 1935. (Parlamentarismens införande.)
- » — Statsskick och förvaltning i Finland. 2. uppl. Borgå 1949. (Statsskick.)
- Lotz, Walther*: Finanzwissenschaft. 2. umgearbeitete Aufl. Tübingen 1931.
- Louis-Lucas, Paul*: Les pouvoirs propres des Commissions des Finances. — RDP LXX 1954 s. 722—752.
- Lütken, Hans*: Statens revisjonsvesen i Norge. — NAT 1935 s. 23—34.
- Löbe, Ernst*: Handbuch des Königlich Sächsischen Etat-, Kassen- und Rechnungswesens mit Einschluss der rechnungsmässigen Staathaushaltskontrolle. 2. Aufl. Leipzig 1904.
- Malmgren, Robert*: Riksdagen och lagstiftningen. (Sveriges riksdag II, 14). Stockholm 1934.
- » — Sveriges Författning. En lärobok i svensk statsrätt. I (2. uppl.), II. Malmö 1948, 1941.
- » — Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar. 5. uppl. Stockholm 1947. (Sveriges grundlagar.)
- Marcé, Victor de*: Le contrôle des finances en France et à l'étranger I. Paris 1928.
- » — L'institution de la Cour des comptes en France et dans les principaux États étrangers. — BSLC XIX 1889—1890 s. 195—259.

- Marcus, M.: De statliga revisionsorganen och de statskontrollerade bolagen. — FDoN 1949 s. 132—136.
- Marschall von Bieberstein, Fritz Freiherr: Die Verantwortlichkeit der Reichsminister. — Handbuch des Deutschen Staatsrechts I. (Das öffentliche Recht der Gegenwart 28). Tübingen 1930. S. 520—544.
- Matzen, H.: Den danske Statsforfatningsret III. 4. udg. Kjøbenhavn 1909.
- Mechelin, L.: Das Staatsrecht des Grossfürstenthums Finland. (Handbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart in Monographien 4 II 2). Freiburg i. V. 1889. (Das Staatsrecht.)
- » — Précis du droit public du Grand-Duché de Finlande. 2^e édit. Helsingfors 1886. (Précis du droit public.)
- Meinander, Ragnar: Interpellationsinstitutet enligt 1928 års riksdagsordning. — JFT 1947 s. 238—268.
- Melander, Carl Gustav: Statsrevision och nyriksdagsteori. — StatsvT 1934 s. 381—395.
- » — Svenska riksdagens justitieombudsman. En statsrättslig undersökning. (Ak. avh.) Uppsala 1908.
- Menzel, Adolf: Zur Lehre vom Staatszweck. — ZöR 1928 s. 211—220.
- Merikoski, V.: Hallinto-oikeudellinen tutkimus yhdistymisvapaudesta. (Väitösk.) Helsinki 1935. (Yhdistymisvapaudesta.)
- » — Hallinto-opillisen tutkimuksen kehittämisestä. — DL 1944 s. 177—190.
- » — Hallintovirkamiehen esteellisyys. — Juhlajulkaisu Kaarlo Juho Ståhlberg 80 v. Helsinki 1945. S. 441—462.
- » — Julkisoikeudellinen valvonta ja vastuu ohjesääntöisessä elinkeinotoiminnassa. — LM 1952 s. 648—657.
- » — Jäv i förvaltningen. — Foredrag ved Det nordiske administrative Forbunds møde i Stockholm 1955. Kjøbenhavn 1955. S. 43—64.
- » — Laillisuusvalvonta Suomen oikeusjärjestyksessä. — Vammala 1953. (Laillisuusvalvonta.)
- » — Suomen julkisoikeuden oppikirja I—II. 2. pain. Porvoo 1946—1949. (Julkisoikeus.)
- » — Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. Vammala 1938. (Valtionapujärjestelmä.)
- Meyer, Georg: Der Begriff des Gesetzes und die rechtliche Natur des Staatshaushaltsetats. — GrünhutsZ VIII 1881 s. 1—53.
- Minni, J. W.: Valtiontilintarkastuksen tehostaminen. — Veronmaksaja 1949 N:o 4 s. 6—7.
- Mirimonde, A.-P. de: La Cour des Comptes. Paris 1947.
- Mirkine-Guetzévitch, B.: Les nouvelles tendances du droit constitutionnel. Paris 1931.
- Montgomery, Robert: Handbok i Finlands allmänna privaträtt I. Helsingfors 1889—1895.
- Morel, André: Les dépassements de crédits en matière de finances nationales. (Thèse.) Paris 1906.
- Morgenstierne, Bredo: Laerebok i den norske statsforfatningsret II. 3. udg. Oslo 1927. (Statsforfatningsret.)

- Muir, Ramsay*: How Britain is governed. A critical analysis of modern developments in the British system of government. 3. revised ed. London 1933.
- Munktel, Henrik*: Om jävsförhållanden inom statsförvaltningen. Uppsala 1936.
- Müller, H.*: Die staatsrechtliche und staatspolitische Stellung des Rechnungshofs im Dritten Reich. — *FinA N.F.* 7. 1940 s. 193—205.
- Müller, Kai*: Die Neugestaltung des staatlichen Rechnungs- und Revisionswesens in Dänemark. — *FinA* 1928 s. 131—139.
- Müller, Walter*: Grenzen der administrativen Finanzkontrolle. — *SchwZB* 1952 s. 1—11.
- Naumann, Christian*: Sveriges statsförfattnings-rätt I—IV. Ny uppl., öfversedd och tillökad. Stockholm 1879—1884.
- Neidl, Wilhelm*: Grundriss der Staatsverrechnung. I. Grundzüge der allgemeinen Verrechnungslehre. II. Grundzüge des staatlichen Verrechnungs- und Kontrollwesens. Wien 1947, 1950.
- Neovius, Arvid*: Grunddragen av Finlands statshushållning och angreppen på den-samma. Helsingfors 1912.
- Neovius, Ernst*: Suomen raha-asiajn järjestämisestä Porvoon valtiopäiviä lähinnä seuranneina vuosina I. (Väitösk.) Helsinki 1899.
- Nevanlinna, E.*: Finlands nya budgeträtt. — *NAT* 1925 s. 69—72.
- » — Julkinen talous ja sen asema yhteiskunnallisessa talouselämässä. Porvoo 1930. (Julkinen talous.)
- » — Suomen raha-asiat vuosina 1863—1904. Helsinki 1907. (Suomen raha-asiat.)
- » — Suomen valtion tulo- ja menoarvio. Helsinki 1921. (Tulo- ja menoarvio.)
- » — Valtiotalous. — Yhteiskunnallinen Käsikirja. Helsinki 1910. S. 568—576.
- Nilson, Johan*: Till frågan om anmärkningsmålens karaktär. — *FT* 1939 s. 42—46.
- Nilsson-Stjernquist, Nils*: Ständerna, statsregleringen och förvaltningen. Striden om makten över utgifterna 1809—1844. Lund 1946.
- Nordensvärd, N. Y. W.*: Det administrativa revisionsväsendet i Finland. — *NAT* 1952 s. 68—84.
- » — Det sta liga revisionsväsendet i Norge. — *NAT* 1948 s. 144—160.
- Nyström, J. F.*: De nordiska ländernas statskunskap. 3. uppl. Stockholm 1918.
- Oftinger, Karl*: Vom Handwerkszeug der juristischen Schriftstellerei. 2. überarbeitete Aufl. Zürich 1952.
- Ogg, Frederic A./Zink, Harold*: Modern Foreign Governments. New York 1949.
- Oksanen, Voitto*: Lääninkonttori lääninhallituksen osastona ja tilivirastona. — *Korkein hallinto-oikeus* 1918—1943 Högsta förvaltningsdomstolen. Helsinki 1943. S. 270—277.
- Oredsson, B.*: Något om finsk budgeträtt och budgetpraxis. — *NAT* 1953 s. 25—39.
- Paalanen, Erkki*: Tilivelvollinen virkamies ja hänen vastuunsa. — *LM* 1948 s. 423—435.
- Paasikivi, J. K.*: Lainkäytön kehitymisestä veronkanto- ja finanssikontrolliasioissa vanhemman ruotsalais-suomalaisen oikeuden mukaan. (Väitösk.) Helsinki 1901.
- Palme, W. A.*: Om disciplinär bestraffning av tjänstemän. Dess materiellträttsliga förutsättningar enligt gällande förvaltningsrätt i Finland. Åbo 1947.

- Palmén, E. G.*: Suomen valtiopäiväin historia. Porvoo 1910.
- Peters, Hans*: Finanzkontrolle. — Staatslexikon II. 5. Aufl. Freiburg im Breisgau 1927. S. 14—15.
- » — Lehrbuch der Verwaltung. Berlin 1949.
- Petersson, Albert*: Om den centrala statsmedelskontrollens ordnande. — StatsvT 1916 s. 197—214.
- Petersson, Knut*: Utskottsväsendet i underhuset. En studie i den engelska parlamentarismens utveckling. (Ak. avh.) Uppsala 1919.
- Peucker, Herbert*: Grundfragen neuzeitlicher Finanzkontrolle. Göttingen 1952.
- Philippe, M.*: Les dépassements de crédits en matière de finances nationales, par André Morel, 1 vol. in-8, 379 p., Paris, 1906, Giard et Brière, édit. — RFin V 1907 s. 144—150.
- Platou, C.*: Statens finansielle Kontrol. (Diskussionsinlägg). — NAT 1929 s. 149—152.
- Prazák, Georg*: Beiträge zum Budgetrecht und zur Lehre von den formellen Gesetzen. — AöR 1887 s. 441—492.
- Puhakka, Y. W.*: Eduskunnan oikeusasiamiehen asema ja tehtävät. — DL 1929 s. 93—114.
- » — Eduskunnan työjärjestyksen oikeudellinen luonne ja merkitys. — LM 1930 s. 165—171 ja 351—352.
- » — Eräs arvostelu. — LM 1924 s. 245—262.
- » — Laki ja asetus Suomen oikeudessa. Helsinki 1925. (Laki ja asetus.)
- » — Ministerien vastuunalaisuus nykyajan valtioissa. Helsinki 1923. (Ministerien vastuunalaisuus.)
- » — Valtakunnanoikeuksista ja ministerioikeudenkäynneistä. — DL 1923 s. 65—76.
- Purhonen, Eino*: Parlamentaarinen valtiontilintarkastus. — Valvoja 1953 s. 68—71.
- Rauhala, K. W.*: Keisarillinen Suomen senaatti 1809—1909 I—II. Helsinki 1915, 1921.
- » — Valtiosäädys. — ValtK IV s. 431—439.
- Rekola, Aarne*: Aaro Kauppi: Veron määrittäminen. I. Virheetön veron määrittäminen ja sen oikeusvaikutukset. Oulu 1950. 328 s. — LM 1950 s. 462—483.
- » — Eräistä velallisen ulosottomenettelyssä esittämistä väitteistä. — LM 1944 s. 447—487.
- » — Tulo- ja omaisuusverolaki. Porvoo 1947.
- Relander, H. M. J.*: Statens finansielle Kontrol. (Diskussionsinlägg). — NAT 1929 s. 140—146.
- Renvall, Pentti*: Suomen tilintarkastuksen organisointi 1500-luvulla. — Historiallinen Aikakauskirja 1939 s. 21—37.
- Reuter, Paul*: Quelques aspects de la règle de l'annualité des dépenses publiques dans la pratique budgétaire française. — RFin XLI 1949 s. 261—288.
- Reuterskiöld, C. A.*: Om statsregleringen som svenskt rättsinstitut. Uppsala 1932. (Om statsregleringen.)
- » — Riksdagssessioner och kammarplena efter 1866. (Sveriges riksdag II, 10). Stockholm 1935. (Riksdagssessioner.)
- » — Statsrådsdechargen i Sverige ur stats- och förvaltningsrättslig synpunkt. — StatsvT 1930 s. 385—397.

- Reuterskiöld, C. A.*: Statsrätt och statskunskap. — Tfr 1929 s. 69—86.
- » — Sveriges grundlagar med därtill hörande författningar och konstitutionell sedvanerätt samt vissa internationella öfverenskommelser m.m. I, III. 2. uppl. Uppsala 1934, 1937. (Sveriges grundlagar.)
- Rexius, Gunnar*: Studier rörande striden om finansmakten under Karl XIV Johan. (Skrifter utgivna af K. Humanistiska Vetenskaps-Samfundet i Uppsala 18: 1). Uppsala 1917.
- Rosenberg, W.*: Parlamentarische und gerichtliche Untersuchungen. — DJZ 1925 s. 635—639.
- Rosenborg, Wilhelm*: Om Riksdagar. Föreläsningar hållna vid Helsingfors' Universitet, vårterminen 1863. Helsingfors 1863.
- Ross, Alf*: Virkelighet og Gyldighed i Retslaeren. En Kritik af den teoretiske Retsvidenskabs Grundbegreber. (Ak. Afh.) København 1934.
- Roussel, Ch.*: De la responsabilité pécuniaire des ministres. — RDP VII 1897 s. 385—416.
- Ruutu, Y.*: Johdatus valtiosääntöoppiin. Porvoo 1938.
- Rydin, Herman Ludvig*: Om 1809—10 års riksdags statsrättsliga betydelse för statsregleringen I—II. Uppsala 1875 (Om 1809—10 års riksdags betydelse.)
- » — Om Svenska folkets beskattningsrätt. (Ak. avh.) Upsala 1855. (Om beskattningsrätt.)
- » — Svenska Riksdagen 2: I—II. Avhandling i statsrätt. Stockholm 1878—1879.
- Rümelin, Emil*: Der Etat in seiner öffentlich-rechtlichen Bedeutung. — ZgesSW 1889 s. 299—327.
- Rytkölä, Olavi*: Julkisoikeudellinen sopimus. Käsite, esiintymismuodot ja oikeusvaikutukset. Vammala 1950.
- » — Valtion vakinaisten virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeus. (Väitösk.) Vammala 1948. (Palkkaus- ja eläkeoikeus.)
- Sachs, Aage*: Forholdet mellem Lovgivningsmagten og Administrationen. — NAT 1925 s. 217—242.
- Saemisch, Friedrich Ernst Moritz*: Das Kontrollwesen und die Entlastung. — Handbuch des Deutschen Staatsrechts II. (Das öffentliche Recht der Gegenwart 29.) Tübingen 1932. S. 446—453.
- Saemisch*: Der Bereich der staatlichen Rechnungskontrolle. — DJZ 1934 s. 753—761.
- Saemisch/Stengel, E.*: Kontrollrecht. — Handwörterbuch der Rechtswissenschaft III. Berlin und Leipzig 1928. S. 703—713.
- Salmiala, Bruno A.*: Lisiä oppiin rikoksista, joista syyte voidaan tehdä valtakunnan-oikeudessa. — DL 1953 s. 178—191.
- Sarrette, H.*: Étude sur le Contrôle du Budget de l'État en France, en Angleterre et en Italie. Paris 1902.
- Schalling, Erik*: Några drag ur kammarkollegiets historia. — NAT 1942 s. 50—57.
- Scheuerle, Wilhelm A.*: Grundlinien der sowjetrussischen Finanzen. — FinA N.F. 14. 1953 s. 270—295.
- Schoenborn, Walther*: Das Oberaufsichtsrecht des Staates im modernen deutschen Staatsrecht. Heidelberg 1906.
- Schultén, Otto G. af*: Öfversigt af Finlands finanser och finansförvaltning från 1863 till 1872. — JFT 1877 s. 291—315.

- Schulze, R./Wagner, E.*: Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1922 mit Erläuterungen. 2. Aufl. Berlin 1926.
- Schwarz, Otto*: Formelle Finanzverwaltung in Preussen und im Reich. Grundzüge des Etats-, Kassen-, und Rechnungswesens (Komptabilität) unter Bezugnahme auf die Verhältnisse ausserpreussischer und ausserdeutscher Staaten nebst einem Anhang betreffend die zivilrechtliche Haftbarkeit der Beamten gegenüber dem Staate. Berlin 1907.
- Senaatin alamainen esitys ehdotuksensa johdosta uudeksi Hallitusmuodoksi.* Helsinki 1907. (*Senaatin alamainen esitys.*)
- Senaatin ehdotus armolliseksi esitykseksi uudesta Suomen Suuriruhtinaanmaan Hallitusmuodosta.* Helsinki 1907. (*Senaatin ehdotus.*)
- Sjöberg, Sven*: Om anmärkningsprocessen och dess konsekvenser. — FT 1943 s. 143—148.
- Smend, Rudolf*: Verfassung und Verfassungsrecht. München und Leipzig 1928.
- Smith, Harold D.*: Das Budget als Mittel der legislativen Kontrolle und der Verwaltungsführung. — FinA N.F. 12. 1950 s. 38—48.
- Société des Nations. Conférence pour la réduction et la limitation des armements* — Commission des dépenses de défense nationale — Rapport du Comité technique — Volume I, II, II Addendum (Sér. P.S.d.N. 1933. IX. 3.). Volume III (Sér. P.S.d.N. 1935. IX. 1.). Genève 1933, 1935. (*Société des Nations, Rapport.*)
- Somló, Felix*: Juristische Grundlehre. Leipzig 1917.
- Statens Budget- og Regnskapskomite: Innstilling I*: Statsbudgettet. Innstilling II: Statsregnskapet. Innstilling III: Regnskapsorganisasjonen. Oslo 1924—1927.
- Stengel, E./Winzerling, M.*: Rechnungsprüfung und Rechnungshof. — Handwörterbuch der Staatswissenschaften VI. 4. Aufl. Jena 1925. S. 1173—1187.
- Stier-Somlo, Fritz*: Budgetrecht. — Handwörterbuch der Rechtswissenschaft I. Berlin und Leipzig 1926. S. 822—827.
- » — Minister, Ministerverantwortlichkeit. — Handwörterbuch der Rechtswissenschaft IV. Berlin und Leipzig 1927. S. 68—80.
- Stjernschantz, Göran*: Välikysymysoikeuden käyttö Suomessa vuoteen 1917. — ValtYV 1944 s. 152—174.
- Stourm, René*: Le budget. 6^e édit. Paris 1909.
- Stridsberg, Erik*: Om användning av anslag efter riksstatsårets utgång. — FT 1938 s. 14—24.
- » — Statens finansielle Kontrol. (Diskussionsinlägg). — NAT 1929 s. 146—149.
- Ström, Halvdan*: Interpellationerna i riksdagen åren 1919—27. — FinskT 1938 s. 219—230.
- Stuart, John/Rystedt, Melchert*: Handbok öfver statsverkets jemte dertill hörande fonders medelsförvaltning I—II. Stockholm 1905, 1909.
- Ståhlberg, K. J.*: Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä. Helsinki 1927. (Parlamentarismi.)
- » — Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. 2. pain. Helsinki 1928.
- » — Suomen Pankin voittovarot valtiovalan kolmijaon valossa. — Till professor Robert Hermanson vid fyllda 70 år 19 2/2 16. Helsinki 1916. S. 323—333.
- Sundberg, Halvar G. F.*: De tre statsmakterna. — FT 1943 s. 1—15.

- Suviranta, Antti*: »Uusi, tulo- ja menoarvioehdotuksen laskelmiin sisällytettön määräraha». — LM 1955 s. 299—324.
- Söderqvist, Nils*: Om Konungens i Sverige rätt att förfoga öfver Statens tillgångar. — JFT 1914 s. 125—163 ja 247—320.
- Tammio, E. H. I.*: Lain säätäminen itsenäisessä Suomessa. Vammala 1948.
- Tarjanne, Tapio*: Tuomarien erottamattomuudesta. — LM 1931 s. 333—356.
- » — Virkasuhteen lakkaaminen Suomen valtionhallinnossa. Helsinki 1934.
- Tarkiainen, Tuttu*: Tasavallan presidentin asema Suomen parlamentaarisessa hallitusjärjestelmässä. (Väitösk.) Jyväskylä 1938.
- Teljo, Jussi*: Kansaneduskunta ja valtion tulo- ja menoarvio. Jyväskylä 1938.
- Tenow, Chr. L.*: Statsbudgeten: dess uppställning, räkenskapsteknik och revision. — SöT 1923 s. 169—234.
- Tenow, Chr. L./Vide, Richard*: Betänkande med förslag till inrättande av ett riksrevisionsverk. Stockholm 1913.
- Thermænius, Edvard*: Från konstitutionalism till parlamentarisk demokrati. Några synpunkter på Sveriges författningsutveckling efter 1809. — NAT 1933 s. 317—335.
- Thomsen, Chr. L.*: Ubevilgede Statsudgifter. — NAT 1947 s. 24—32.
- Tingsten, Herbert*: Utskottsväsendet. (Sveriges riksdag II, 11.) Stockholm 1934.
- Toiviainen, Juhana*: Kunnallistalouden hoito, tilitykset ja kontrolli I. Talousarvio, kassatoimi ja kontrolli. Helsinki 1926. (Kunnallistalouden hoito.)
- » — Kunnan tilintarkastajan käsikirja. Helsinki 1927.
- Tudeer, A. E.*: Suomen valtiotalous vuosina 1922—1929. (Taloudellisen neuvottelukunnan julkaisuja 10). Helsinki 1931.
- Tunberg, Sven*: Den svenska riksdagens uppkomst och utveckling intill medeltidens slut. (Sveriges riksdag I, 1). Stockholm 1931.
- Tynell, Knut*: Studier angående det svenska statsrådets politiska ansvarighet. Protokollsgranskning. — Anmärkningsanledningar. — Dechargebetänkandets allmänna karaktär. (Ak. avh.) Lund 1918.
- Valtasaari, Matti*: Eräitä piirteitä säätyvaltiopäivien valiokuntalaitoksesta. — Valtio ja yhteiskunta, ValtYV 1947 s. 220—234.
- Valtiontilintarkastuksen tehostaminen*. VKL:n kirjelmä valtioneuvostolle ja valtiovarainvaliokunnalle. — Veronmaksaja 1948 N:o 3 s. 10.
- Valvanne, Heikki*: Valtion tulot ja menot sekä kassaliike. Ehdotus tutkimusmenetelmäksi ja tämän sovellutus vuosiin 1945—1947. Helsinki 1949.
- Varenius, Otto*: Svensk budgeträtt. — StatsvT 1928 s. 93—120.
- Weil, Prosper*: La Règle de la »double juridiction» en matière de responsabilité budgétaire. — RFin XLI 1949 s. 115—133.
- Vialon, Friedrich Karl*: Haushaltsrecht. Berlin 1953.
- Vidhög, Gustaf*: Grundlagstolkningsprinciper. Några randanmärkningar. — Studier tillägnade Fredrik Lagerroth. (Skrifter utgivna av Fahlbeckska Stiftelsen XXXVI). Lund 1950. S. 353—370.
- Viranko, Allan*: Budjettioikeudellisia kysymyksiä. — LM 1930 s. 1—34.
- Vocke, W.*: Ueber den Rechnungshof mit besonderer Rücksicht auf das deutsche Reich. — ZgesSW 1876 s. 479—554; 1877 s. 23—99.
- Voguet, G.*: Étude sur le contrôle des engagements de dépenses. — RFin II 1904 s. 581—597.

- Wagner, Adolph: Finanzwissenschaft I. 3. Aufl. Leipzig und Heidelberg 1883.
- Weber, Werner: Parlamentarische Unvereinbarkeiten (Inkompatibilitäten). — AöR N.F. 19. 1930 s. 161—254.
- Weddigen, Walter: Allgemeine Finanzwissenschaft (Finanztheorie). Leipzig 1938.
- Weil, Prosper: La Règle de la »double juridiction« en matière de responsabilité des comptables publics. — RFin XLII 1950 s. 574—604.
- Willgren, Karl: Das Staatsbudget, dessen Aufbau und Verhältnis zur Staatsrechnung. (Akad. Abh.) Helsingfors 1899. (Das Staatsbudget.)
- » — Den historiska utvecklingen av Finlands förvaltningsrätt. Tammerfors 1934. (Den historiska utvecklingen.)
- » — Die Staatsfonds und das Budgetwesen Finnlands. — FinA 1896 s. 177—209.
- » — Finanssioppi. Helsinki 1936.
- » — Finlands Finansrätt. 2. uppl. Tammerfors 1932.
- » — Förvaltningsrättens allmänna läror. Helsingfors 1925. (Förvaltningsrätt.)
- » — Om Finlands statsbudget. — JFT 1900 s. 333—379.
- » — Statsbokslutet och ständernas granskningsrätt. — Juridiska Meddelanden 1903 s. 167—171.
- » — Uppkomsten af en finansvetenskaplig forskning i Sverige och Finland. — JFT 1910 s. 155—221.
- » — Valtion finanssisuunnitelmasta sekä tulo- ja menoarviosta. — Yhteiskuntataloudellinen Aikakauskirja 1906 s. 211—217.
- » — Valtion tililaitos. — ValtK IV s. 402—406.
- » — Vårt statsräkenskapsväsende. — JFT 1905 s. 1—25.
- Wistrand, Karl: Riksdagens revision. — SvenskT 1947 s. 485—489.
- Wrede, R. A.: Riksdagen och Finlands grundlagar. — JFT 1922 s. 73—89.
- » — Själfständighetsfrågan och Finlands landtdag. Helsingfors 1917. (Själfständighetsfrågan.)
- » — Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys. Suom. Hjalmar Kahanpää ja Kaarlo Kaira. 2. pain. Porvoo 1945. (Oikeus- ja yhteiskuntajärjestys.)
- Wrede, R. A./Sjöström, Bertil/Tirkkonen, Tauno: Suomen prosessioikeus pääpiirteittäin. 3. muutettu ja täydennetty pain. Porvoo 1946.
- Wulff, N. Hertel: Reformerne indenfor den danske Stats Regnskabs- og Revisionvaesen. — NAT 1926 s. 65—78.
- Yleisen Revisionioikeuden lausunto maamme revisionitoimen järjestämisestä. Helsinki 1908.
- Yovanovitch, Slobodan: Le contrôle budgétaire en Yougoslavie. (Thèse.) Paris 1938.
- Zimmermann, F. W. R.: Finanzkontrolle. — Politisches Handwörterbuch I. Leipzig 1923. S. 565—566.

LYHENNYKSIÄ.

AIDP	=	Annuaire de l'Institut international de droit public.
AöR	=	Archiv für öffentliches Recht.
AöR N.F.	=	Archiv des öffentlichen Rechts, Neue Folge.
BSLC	=	Bulletin de la Société de législation comparée.
DJZ	=	Deutsche Juristen-Zeitung.
DL	=	Defensor Legis.
FDoN	=	Från departement och nämnder.
FinA	=	Finanz-Archiv.
FinA N.F.	=	Finanzarchiv, Neue Folge.
FinskT	=	Finsk Tidskrift.
FT	=	Förvaltningsrättslig Tidskrift.
GrünhutsZ	=	Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart.
JFT	=	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland.
JöR	=	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart.
LM	=	Lakimies.
NAT	=	Nordisk Administrativt Tidsskrift.
NRT	=	Norsk Retstidende.
RDP	=	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger.
RFin	=	Revue de Science et de Législation financières.
RPP	=	Revue Politique et Parlementaire.
SchwZB	=	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung.
StatsvT	=	Statsvetenskaplig Tidskrift för politik — statistik — ekonomi.
SvenskT	=	Svensk Tidskrift.
SvJT	=	Svensk Juristtidning.
SöT	=	Statsökonomisk Tidskrift.
TarkA	=	A valtiontalouden tarkastuksesta 23. 12. 1947 (969/47).
TarkJS	=	VvMp valtiontalouden tarkastusviraston johtosäännöstä 24. 2. 1948 (156/48).
TarkL	=	L valtiontalouden tarkastuksesta 23. 12. 1947 (967/47).
TfR	=	Tidsskrift for Rettsvitenskap.
Ufr B	=	Ugeskrift for Retsvaesen, B.
ValtK	=	Valtietieteiden Käsikirja.
ValtYV	=	Valtietieteellisen Yhdistyksen Vuosikirja.
VerwA	=	Verwaltungsarchiv.
VttJS	=	Valtiontilintarkastajain johtosääntö 8. 6. 1951 (391/51).
VttK v.	=	Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta...
VvTilK v.	=	Kertomus valtiovarain tilasta vuonna...
ZfP	=	Zeitschrift für Politik.
ZgesSW	=	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft.
ZöR	=	Zeitschrift für öffentliches Recht.
ZöR N.F.	=	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Neue Folge.

Muut käytetyt lyhennykset ovat yleisen kielenkäytön tai Y. J. Hakulisen Laki-kielen Sanakirjan mukaisina helposti ymmärrettävissä.

JOHDANTO

A. TUTKIMUSTEHTÄVÄ.

1. VALTIONTALOUDEN VALVONTA.

Valtiontalouden valvonta eli finanssivalvonta. Lainsäädäntö- ja budjetinpäätämisvaltansa kautta eduskunta on osallisena melkein kaikkien valtion tulojen ja menojen määräämisessä. Tuloista ja menoista määräävien lakien sekä tulo- ja menoarvion täytäntöönpano sen sijaan kuuluu toimeenpanovalle, so. hallitukselle ja sen alaisille hallintoviranomaisille. Viimeksimainittujen asia yksinään, ilman eduskunnan osallisuutta, on siten valtion taloudenhoidossa tulojen ja menojen toteuttaminen.

Kaikkialla, missä taloudenhoitoa uskotaan vieraisiin käsiin, kaivataan väärinkäytösten estämiseksi ja paljastamiseksi tarkastusta ja valvontaa. Valtiontalouden laajuuden ja sen hoitoon osaaottavien virkamiesten lukuisuuden takia ja myös sentähden, että tämä taloudenhoito tapahtuu kansan varoilla ja kansan hyväksi, on tehokkaan kontrollin järjestäminen valtiontaloudessa välttämätöntä. Tätä tarvitsee toimeenpanovalta, jotta finanssihallinnon ylemmät portaavat voisivat valvoa lakien mukaista, rehellistä ja säästäväistä taloudenhoitoa alemmissa portaissa sekä sitä, että annettuja määräyksiä noudatetaan eikä valtuuksia ylitetä. Tätä tarvitsee kansaneduskunta voidakseen valvoa, että sen budjetissa ja laeissa päättämiä valtion tuloja ja menoja koskevia määräyksiä noudatetaan, jota ilman eduskunnan budjettivallalla ja sen koko finanssivallalla ei ole merkitystä.

Valtion taloudenhoitoon kohdistuvaa valvontaa, jonka tarkoituksena on väärinkäytösten estäminen sekä tapahtuneiden virheiden paljastaminen ja niihin syyllisten vastuuseen saattaminen, kutsumme valtiontalouden valvonnaksi eli finanssivalvon-

naksi,¹ ja luemme siihen sekä varsinaisen taloudenhoidon tarkastuksen että sanktiotimet todettujen väärinkäytösten johdosta.²

Jaoittelu tehtävän mukaan eli aineellisesti. Valtiontalouden valvonnassa erotetaan useita eri lajeja. Tehtävän perusteella eli aineellisesti jaoitellaan tämä valvonta tavallisesti:³ 1) inventointiin, 2) numerotarkastukseen, 3) hallinnolliseen finanssivalvontaan ja 4) parlamentaariseen finanssivalvontaan.

Inventoinnilla eli kassan-, kaluston- tai varastontarkastuksella⁴ otetaan selvää siitä, vastaako asianomaisten varojen tosiasiallinen tila kirjanpitoon merkittyä, esim. onko kassassa varoja juuri se määrä, minkä kirjanpito osoittaa. Lisäksi voidaan tällöin tutkia, onko kassan-, kaluston- tai varastonhoidossa noudatettu siitä annettuja määräyksiä, esim. kassan enimmäismäärää tai turvallisuutta koskevia.

Numerotarkastus eli tilintarkastus suppeammassa merkityksessä⁵ tutkii kirjanpitoa useammalta eri kannalta. Siinä katsotaan, onko kirjanpito ulkonaiselta muodoltaan, tilikirjoihin ja tileihin nähden, oikein järjestetty. Toiseksi selvitetään, ovatko laskut tileissä oikein

¹ Tavallisimmin on kirjallisuudessa tässä yhteydessä käytetty *kontrolli*-sanaa (ruots. *kontroll*, saks. *Kontrolle*, ransk. *contrôle*, engl. *control*). Sen käyttämistä ovat vastustaneet *Heinig* I s. 21 ja 25–26, kosk’ei siihen muka voida sisällyttää tarkastusta, ja *Schoenborg* s. 33–34 ja 21, koska pakko muka jää sen ulkopuolelle. Suomessa puhuu *Merikoski* teoksessaan *Julkisoikeus II* (s. 200–202) varainkäytön tarkkailusta, vaikkakin hän toisessa teoksessaan (*Valtionapujärjestelmä* s. 17–18) on selittänyt, ettei tarkkailuun voida sisällyttää oikaisutoimia, joita *valvontaan* myös kuuluu. *Kaskimies* s. 86, käyttää sanaa »finanssitarkastus».

² Valtionvalvonnan käsitteestä ja sen jaoittelusta ks. *Merikoski*, *Valtionapujärjestelmä* s. 17–45, ja *LM* 1952 s. 649–651. — Finanssivalvonnasta ja sen tarkoituksista ks. *von Heckel* s. 270–271; *Herlitz*, *Svenska statsrättens grunder* s. 235–236 ja 243–245; *Laband* IV s. 558–559 ja 575–576; *Neidl* I s. 32 ja 142; *Toiviainen*, *Kunnallistalouden hoito* I s. 147–148; *Willgren*, *Finanssioppi* s. 182–184; *sama*, *Finlands Finansrätt* s. 492–493.

³ Ks. *Willgren*, *Finanssioppi* s. 187–189; *sama*, *Finlands Finansrätt* s. 493–494; *Kaskimies* s. 86–87, 92–93 ja 106–107; *Paasikivi* s. 3; *Bramsnaes*, *NAT* 1929 s. 134–135; *von Czoernig* s. 169–170; *von Heckel* s. 271–272; *Heinig* I s. 157; *Indst. S. LXIII* — 1914 s. 1–2; *Jessen*, *Wörterbuch der Volkswirtschaft* I s. 796–797; *Laband* IV s. 564–567; *Neidl* II s. 19–20, ja I s. 142–143; *Peters*, *Staatslexikon* II s. 14–15; *Saemisch/Stengel*, *Handwörterbuch der Rechtswissenschaft* III s. 704 ja 708; *Stengel/Winzerling*, *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* VI s. 1173–1175; *Vocke*, *ZgesSW* 1876 s. 482–483, 502–504 ja 479; *Wagner* I s. 186–187 ja 303–306; *Zimmermann*, *Politisches Handwörterbuch* I s. 565–566.

⁴ *Stengel/Winzerling*, *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* VI s. 1176; *Holmberg*, *ValtYV* 1944 s. 33.

⁵ *Neidl* I s. 149–151; *Hoenig* s. 109–110; *Tenow/Vide* s. 8–9, 36 ja 45.

suoritetut. Lopuksi tutkitaan tositteiden avulla, vastaavatko tileihin otetut luvut todellisuutta ja ovatko ne oikeille paikoilleen tileissä merkityt.

Hallinnollinen finanssivalvonta⁶ kohdistuu — erotukseksi inventoinnista ja numerotarkastuksesta, joiden kohteena ovat vain kassanhoitajat ja kirjanpitäjät — tulojen ja menojen toteuttamista koskevia määräyksiä antaviin viranomaisiin sen selvittämiseksi, ovatko nämä taloudenhoidossaan toimineet lakien ja tulo- ja menoarvion täyttämiseenpanoa koskevien ynnä muiden saamiensa käskyjen ja ohjeiden mukaisesti sekä noudattaneet taloudellisuutta ja säästäväisyyttä. Nimensä mukaisesti hallinnollisessa finanssivalvonnassa on kysymys siitä finanssihallinnon valvonnasta, jossa todetaan korkeamman hallintoportaan käskyjen noudattaminen alemman portaan toiminnassa, ja viime kädessä voi kysymys olla siitä, ovatko muut finanssihallinnon elimet noudattaneet ylimmän portaan, hallituksen määräyksiä. Hallituksen omaan toimintaan ei hallinnollinen finanssivalvonta siten voi kohdistua.

Sentähden on parlamentaarinen finanssivalvonta välttämätöntä.⁷ Se kohdistuu hallitukseen pyrkien selvittämään, onko tämä taloudenhoitoa johtaessaan pysynyt lakien ja eduskunnan päättämän budjetin rajoissa. Eduskunta tutkii sitä suorittaessaan, onko budjettia noudatettu, siten varmistautuakseen budjettivaltansa loukkaamattomuudesta. Loukkausten sattuessa on eduskunnalla valta saattaa hallitus niistä vastuuseen.

Jaoittelu suorittajan mukaan eli muodollisesti. Finanssivalvonta voidaan jakaa lajeihin myös toista jaoitteluperustetta käyttäen. Sen elimen mukaan, joka finanssivalvontaa harjoittaa, eli muodollisesti erotetaan:⁸ 1) hallinnollinen, 2) oikeudellinen ja 3) parlamentaarinen finanssivalvonta.

⁶ Schwarz s. 127; Schulze/Wagner s. 362; Tenow/Vide s. 8—9, 36 ja 45; Kai Müller, FinA 1928 s. 136; Walter Müller, SchwZB 1952 s. 1—2. — Numerotarkastusta ja hallinnollista finanssivalvontaa yhdessä on joskus kutsuttu kameraaliseksi tarkastukseksi. Ks. KM 1916:1 s. 238; Albert Petersson, StatsvT 1916 s. 204 ja 211.

⁷ Besson, RPP 11. 1897 s. 96—99 ja 103; Bramsnæs, NAT 1929 s. 134; Fritz, VerwA 1922 s. 354—355; von Czoernig s. 169—170; Jessen, Wörterbuch der Volkswirtschaft I s. 797; de Marcé, BSLC XIX 1889—1890 s. 196—201; Merikoski, Julkisoikeus II s. 202; Neidl II s. 31 ja 119; Nevanlinna, Yhteiskunnallinen Käsikirja s. 576; Saemisch/Stengel, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft III s. 708; Schulze/Wagner s. 362; Schwarz s. 127; Teljo s. 10 ja 11; Weddigen s. 41; Zimmermann, Politisches Handwörterbuch I s. 566.

⁸ Ks. Willgren, Finanssioppi s. 184—190; sama, Finlands Finansrätt s. 493—

Tällöin tarkoittaa hallinnollinen finanssivalvonta kaikkea sitä finanssivalvontaa, mikä on uskottu hallinnon orgaaneille.⁹ Siihen tulee silloin tavallisesti kuulumaan useampia ai.eellisesti erotettuja finanssivalvonnan lajeja: inventointia, numerotarkastusta ja hallinnollista finanssivalvontaa.¹⁰

Oikeudellinen finanssivalvonta on erityisen tilituomioistuimen suorittamaa finanssivalvontaa.

Suorittajan mukaan erottuva parlamentaarinen finanssivalvonta vihdoin tarkoittaa kaikkea kansaneduskunnan asianomaisen valtion valtiosäännön nojalla harjoittamaa finanssivalvontaa. Siihen voi tällöin, paitsi tehtävän mukaan määräytyvää parlamentaarista finanssivalvontaa, jonka luonteensa mukaisesti aina on oltava veroja myöntävän vallan, kansaneduskunnan käsissä,¹¹ tulla kuulumaan muitakin edellä tehtävän mukaan erotettuja finanssivalvonnan lajeja.

2. PARLAMENTAARINEN FINANSSIVALVONTA TUTKIMUSTEHTÄVÄNÄ.

Eduskunnan suorittama finanssivalvonta. Suomen valtiosäännön finanssivalvontaa koskevat pääsäännökset ovat HM 71 §:ssä, joka kuuluu:

»Valtiovaraston tilien ja tilinpäätöksen tarkastusta varten on oleva revisionilaitos, jonka tulee ottaa selville, ovatko numerot oikeat sekä tulot ja menot lainmukaiset ja onko tulo- ja menoarviota noudatettu.

Jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä asetettakoon viisi valtiontilin-tarkastajaa eduskunnan puolesta pitämään silmällä tulo- ja menoar-

494; *Kaskimies* s. 86—87, 92—93 ja 106—107; *Merikoski*, *Julkisoikeus* II s. 200—202; *Toiviainen*, *Kunnallistalouden hoito* I s. 148—149; *Allix* s. 401—402; *Besson* s. 13 ja 19; *Dubois* s. 416—418; *Heinig* I s. 158—163; *Ivanovici* s. 44; *Kraus*, *FinA* 42. 1925 s. 1—2; *de Marcé*, *BSLC* XIX 1889—1890 s. 195—196; *Walter Müller*, *SchwZB* 1952 s. 1; *Stourm* s. 541—542.

⁹ Ylemmän viranomaisen alemman toimintaan kohdistamaa valvontaa on *Merikoski* nimittänyt *virka-valvonnaksi*, kun hän sensijaan *hallinto-valvonnalla* tarkoittaa aivan toista: valtion virkakoneiston ulkopuolella oleviin, mutta kuitenkin valtion etua palveleviin yhdyskuntiin ym. kohdistuvaa valvontaa (ks. *Valtionapujärjestelmä* s. 20—22, *Julkisoikeus* II s. 8—9, ja *LM* 1952 s. 649). Vrt. *Willgren*, *Finanssioppi* s. 188—189.

¹⁰ *Willgren*, *Finanssioppi* s. 188—189; *sama*, *Finlands Finansrätt* s. 494; *Kaskimies* s. 92—93; *Nordensvärd*, *NAT* 1952 s. 76 ja 83; *Schulze/Wagner* s. 362.

¹¹ Vrt. *Aschehoug*, *Regnskabskontrol* s. 72—73; *Wagner* I s. 315—316; *Ar. Lundqvist Andersen*, *NAT* 1936 s. 112; *Kaitila*, *ValtK* IV s. 39; *Leppo* s. 112.

vion 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.»

Pykälän 2 momentissa puhutaan valtiontilintarkastajien »eduskunnan puolesta» suorittamasta finanssivalvonnasta. Edelleen säädetään VJ 30,3 §:ssä, että valtiontilintarkastajien on annettava suorittamastaan valvonnasta kertomus eduskunnalle, ja VJ 49,1 §:ssä, että eduskunnan valtiovarainvaliokunnalla on oikeus saada nähdäkseen kaikki valtiovaraston tilit ja asiakirjat ja että sen on valtiovarain tilasta ja valtiontilintarkastajain kertomuksesta antamassaan mietinnössä lausuttava mielensä siitä, miten valtion tulo- ja menoarviota on noudatettu ja valtiontaloutta hoidettu, sekä tehtävä siitä aiheutuvat ehdotukset. Mietinnön perusteella käsittelee eduskunta asiaa ja tekee siitä päätöksen. VJ 29 §:n mukaan on hallituksen sitten annettava eduskunnalle kertomus niistä toimenpiteistä, joihin hallitus on eduskunnan päätöksen johdosta ryhtynyt. Menettelyn tarkoituksena on ilmeisesti saada valtion taloudenhoidossa esiintyneet virheet oikaistuiksi, ja eduskunnalla on myös mahdollisuus, koska hallitus on eduskunnalle vastuunalainen (HM 36 ja 43 §), saattaa ministerit vastuuseen velvollisuutensa vastaisesta toiminnasta.¹²

Tällaiseen finanssivalvontaan sisältyy ilmeisesti edellä tehtävän mukaan erotettua parlamentaarista finanssivalvontaa: onhan tässä kysymyksessä eduskunnan hallituksen toimintaan kohdistama tulo- ja menoarvion noudattamisen valvonta, on kysymys eduskunnalle perustuslaissa myönnetyn budjettivallan loukkaamattomuuden valvomisesta ja teoista, jotka voivat aiheuttaa ministerivastuunalaisuuden.¹³ Mutta HM 71,2 §:ssä puhutaan, paitsi budjetin noudattamisen, myös »valtiovaraston tilan ja hoidon» silmälläpidosta. Lisäksi ei siinä rajoiteta eduskunnan puolesta suoritettavaa valvontaa koskemaan vain hallituksen taloudenhoitoa. Eduskunnan suorittamaan finanssivalvontaan saattaa täten sisältyä muutakin kuin tehtävän mukaan määräytyvää parlamentaarista finanssivalvontaa.¹⁴ Tutkimustehtävämme käsittää kaiken eduskunnan suorittaman finanssivalvonnan, siis suo-

¹² Vrt. von Heckel s. 287—288; Rydin, Svenska Riksdagen 2: I s. 326.

¹³ Vrt. Vocke, ZgesSW 1876 s. 502—504 ja 479; Nordensvärd, NAT 1948 s. 152.

¹⁴ Näin on asia esim. Ruotsissa ja Norjassa. Ks. Tenow/Vide s. 11, 36—38, 45, 318—321, 345—350 ja 355—356; *Innstilling fra den av Stortinget nedsatte komité til behandling av statens revisjonsvesen* s. 100—101, 103—105 ja 47; *Andenæs* s. 318.

rittajan mukaan eli muodollisesti erotettavan parlamentaarisen finanssivalvonnan. Mitä kaikkea siihen sisältyy, miten se on organisoitu, mitä menettelytapoja siinä käytetään, mitkä ovat eduskunnan tehtävät ja toimivalta siinä, siitä emme vielä voi enempää sanoa. Sen selvittäminen Suomen valtiosääntöoikeuden mukaan on juuri tutkimuksemme päätarkoitus.

Eduskunnan budjettivalta ja hallituksen toimintaan kohdistuva valvonta. Erästä rajoituksesta tutkimustehtävään nähden on tässä huomautettava. Varsinkin ulkomailla on tullut tavaksi lukea parlamentaarisen finanssivalvonnan käsitteeseen kuuluvaksi myös eduskunnan budjetinpäätämisvalta, joten finanssivalvontana on pidetty eduskunnan koko budjettivaltaa, vieläpä usein eduskunnan koko finanssivaltaakin.¹⁵ Vaikkakin myönnämme, että eduskunnan valtaan päättää valtion tuloista ja menoista sisältyy valtaa määrätä valtion hallinnosta¹⁶ ja että eduskunnan budjettivaltaan perustuu suurimmaksi osaksi eduskunnan voima ja vaikutus hallintovaltaan nähden,¹⁷ emme hyväksy sitä käsitystä, että budjetinpäätämisvalta kuuluisi finanssivalvonnan alaan.¹⁸ Finanssivalvontaan emme lue kuuluvaksi valtaa määrätä tuloista ja menoista, vaan ainoastaan vallan valvoa määräysten täytäntöönpanoa. Budjetin valmistelua ja hyväksymistä emme lue kuuluvaksi parlamentaariseen finanssivalvontaan, vaan luemme siihen vain budjetin täytäntöönpanon valvomisen. Budjetinpäätämisvalta jää näinollen tutkimuksemme ulkopuolelle. Koska kuitenkin valta valvoa budjetin täytäntöönpanoa on osa eduskunnan budjettivallasta¹⁹ ja edellisen tutkiminen edellyttää jälkimäisenkin pääpiirteittäistä tuntemista,²⁰ teemme tässä johdannossa jäljempänä lyhyesti selkoa myös eduskunnan budjettivallasta.

¹⁵ Ks. *Adamovich*, Grundriss s. 272—277; *Bramsnæs*, NAT 1929 s. 125—133; *Relander*, NAT 1929 s. 140—146; *Christensen*, NAT 1952 s. 311, 316 ja 331—332; *Buisson* s. 16—23; *Heinig I* s. 32, 163 ja 236 ss.; *Ivanovici* s. 160; *Georg Jellinek*, Gesetz und Verordnung s. 278—279; *Jessen*, Wörterbuch der Volkswirtschaft I s. 797—808; *Jèze* s. 61—68; *Léon*, RFin XXXV 1937 s. 380—384; *Ogg/Zink* s. 279, 282 ja 293. — Vastaavasti luetaan esim. ehdotettuja menoja supistava valtiovarainministerin toiminta budjetin valmistelussa hallinnolliseksi preventiiviseksi valvonaksi. Ks. *Bjarne* s. 250.

¹⁶ Ks. *Berlin*, TfR 1931 s. 366 ja 378; *Duguit IV* s. 376; *Leroy-Beaulieu II* s. 137 ja 143; *Lindman*, Parlamentarismens införande s. 12—13; *Schoenborn* s. 61.

¹⁷ *Bramsnæs*, NAT 1929 s. 125.

¹⁸ *Samoin Stridsberg*, NAT 1929 s. 147.

¹⁹ Ks. *Carré de Malberg II* s. 51; *Chubb* s. 3 ja 6; *Ekrem* s. 40—42 ja 136—139; *de Marcé I* s. 127; *Rosenborg* s. 210.

²⁰ Vrt. *Saemisch*, DJZ 1934 s. 753—754 ja 761.

Paitsi eduskunnan budjettivallasta on parlamentaarinen finanssivalvonta osa myös eduskunnan hallituksen toimintaan kohdistuvasta valvontavallasta.²¹ Vaikkakin sen kohteena on vain yksi hallintotoiminnan puoli, finanssihallinto, muodostaa se erityisine valvontaelimineen, säännöllisine käsittelyineen eduskunnassa ja sen valiokunnissa sekä mahdollisuuksineen ministerivastuunalaisuuden toteuttamiseen keskeisen osan eduskunnan valvontavallassa, jonka luonnetta tutkimuksemme siten myös valaisee.

Oikeustiede ja oikeuskäytäntö. Päätehtävämme on tutkia eduskunnan suorittamaa finanssivalvontaa Suomen voimassaolevan oikeuden mukaan. Oikeustieteellisenä tehtävänä käsittää tämä asiaa koskevien lakinormien sisällön selvittämistä ja systemaattista esittämistä.²² Itse lakitekstien rinnalla tarjoavat oikeustiede ja oikeuskäytäntö meille tällöin tärkeimmän oikeustieteellisen työn aineiston.²³

Oikeustieteellinen kirjallisuus antaa käytettäväksemme edeltäjiemme tutkimustyön tulokset. Suomalaisella tutkijalla on kuitenkin vain vähän oman maan valtiosääntöoikeutta koskevaa kirjallisuutta käytettävissä. Hänen on tutustuttava ulkomaiden vastaavia oikeusaloja koskevaan kirjallisuuteen: vaikk'ei siitä olekaan välitöntä apua Suomen oikeutta tulkittaessa, tarjoaa se tutkittavaa asiaa koskevia välttämättömiä realitietoja ja vertauskohtia. Samaa apua on myös läheisten tieteenhaarojen — budjettioikeutta tutkiessamme ennen kaikkea finanssiopin — tutkimustuloksiin tutustumisesta.²⁴

Oikeuskäytännön huomioonottaminen on myös tärkeää valtiosääntö- ja budjettioikeutta tutkittaessa. Paitsi sitä, että käytäntö osoittaa esiintyneitä käsityksiä oikeuden sisällöstä, voi se kauan samanlaisena jatkuttuaan muuttua oikeusvakaumuksen kannattamaksi tavanomaiseksi oikeudeksi. Kirjoitetun lain ohella vaikuttavat valtiosääntöoikeuden muodostumiseen aina paljon poliittiset voimasuhteet, ja siitä, mihin suuntaan nämä vaikuttavat, antaa oikeuskäytäntö

²¹ *Morgenstierne*, Statsforfatningsret II s. 429 ja 435; *Nyström* s. 227; *Brotherus* s. 149. *Hoenig* s. 110, lausuu sen ajatuksen, että koska kaikki valtiotoiminta vaatii rahaa, käsittää finanssivalvonta periaatteessa kaikkien hallinnonalojen valvontaa. — Eduskunnan valvontavallasta ks. *Erich*, Valtio-oikeus I s. 364—376, ja II s. 446—447.

²² *Somló* s. 21—24; *Kastari*, Eduskunnan hajoitus s. 54—57. — Laintulkintapista ks. *Alanen* s. 84—119; *Montgomery* I s. 85—113; *Ross* s. 113—114 ja 117.

²³ Ks. *Oftinger* s. 23—24; *Erich*, Valtiosääntöjen säätäminen I s. 90—91.

²⁴ *Brusiin* s. 190—193; *von Dungern*, ZgesSW 1952 s. 463 ja 469. — Finanssiopin tutkimusalaan kuuluvat budjetista varsinaisesti vain sen rakenne ja tasapainoisuus. Ks. *Leppo* s. 110—111.

tietoa.²⁵ Tällaista tietoa antaa usein myös valtio-opillinen kirjallisuus, johon tutustumisesta siten myös on hyötyä valtio-oikeuden tutkijalle.²⁶

Valtiontalouden tarkastusvirasto. Budjetin täytäntöönpano. HM 71 § 1 mom:ssa mainittuna finanssivalvontaa suorittavana revisiolaitoksena toimii Suomessa nykyään valtiontalouden tarkastusvirasto, joka on valtiovarainministeriön alainen [L valtiontalouden tarkastuksesta 23. 12. 1947 (TarkL 967/47), 1 §]. Kun sen jäseniltä puuttuu tuomarien riippumattomuus, ei sitä voida pitää tilituomioistuimena eikä sen suorittamaa finanssivalvontaa oikeudellisena. Suorittajan mukaan on sen hallintovirastona harjoittamaa finanssivalvontaa katsottava hallinnolliseksi.²⁷

Suomen parlamentaarista finanssivalvontaa selvittelevässä tutkimuksessamme on kuitenkin käsiteltävä myös valtiontalouden tarkastusvirastoa ja sen suorittamaa finanssivalvontaa.²⁸ HM 71,1 § määrää revisiolaitoksen tehtäväksi myös tulo- ja menoarvion noudattamisen valvonnan, joka kuuluu myös tehtävän mukaiseen parlamentaariseen finanssivalvontaan.²⁹ Kun revisiolaitoksen kaikki muukin

²⁵ Käytännön (sekä poliittisten valtasuhteiden ja tavanomaisen oikeuden) merkityksestä varsinkin valtiosääntöoikeudessa ks. Ahla, LM 1928 s. 7—8; Alanen s. 81—82; Brusiin s. 6—7, 27 ja 37; Erich, Valtio-oikeus I s. 112—114, ja II s. 450—451; sama, Valtiosääntöjen säätäminen I s. 92—93; sama, LM 1909 s. 2; sama, LM 1923 s. 309; sama, Valvoja-Aika 1935 s. 416; Kaira, Valtiosopimukset II s. 152, 207—208 ja 232—234; sama, LM 1941 s. 453; Andgren s. V ja 58—59; Burdeau s. 13 ja 168; Castberg I s. 52—53; Castberg, Tfr 1918 s. 286—288; Cavalli s. XII—XIII; Deslandres, RDP XIII 1900 s. 443 ja 453—462; Emig, ZgesSW 1935 s. 480—481; v. Frisch, ZfP 1908 s. 230—231; Hatschek, Englisches Staatsrecht I s. 544; Herlitz, Svenska statsrättns grunder s. 17—18; sama, Svensk frihet s. 96—99; Georg Jellinek, Staatslehre s. 18—19, 341 ja 360—364; Kelsen, Reine Rechtslehre s. 33; sama, Allgemeine Staatslehre s. 254; Laferrière s. 346—355; Louis-Lucas, RDP LXX 1954 s. 722—723; Mirkine-Guetzévitch s. 10—13 ja 44; Ogg/Zink s. 23—34 ja 446; Reuterskiöld, Tfr 1929 s. 77; Rexius s. 12 ja 17; Rydin, Om 1809—1810 års riksdags betydelse I s. 48; Smend s. 75—82, 137 ja 139—140; Somló s. 337—341, 356—358 ja 360—361; Thermanius, NAT 1933 s. 319.

²⁶ Vrt. von Dungern, ZgesSW 1952 s. 453—469. Valtio-oikeuden suhteesta valtio-oppiin ks. Kaira, Festschrift för professorn, jur. utr. dr Otto Hjalmar Granfelt s. 340—353, ja LM 1941 s. 450—451 ja 457. Vrt. hallinto-oikeuden ja hallinto-opin suhteesta Merikoski, DL 1944 s. 177—178, ja Yhdistymisvapaudesta s. 1 alav. 4.

²⁷ Ks. Merikoski, Julkisoikeus II s. 200—201; Holmberg, ValtYV 1944 s. 33—34. Vrt. Neidl I s. 159—160, ja II s. 29—31 ja 117—119.

²⁸ Finanssivalvonnan eri lajit ovat yleensä siinä määrin sidotut toisiinsa, ettei juuri tapaa tutkimusta parlamentaarista finanssivalvonnasta, jossa ei olisi käsitelty muitakin finanssivalvonnan lajeja. Vrt. de Marcé I s. 3—4.

²⁹ Vrt. Bramsnæs, NAT 1929 s. 134; Platou, NAT 1929 s. 152.

finanssivalvonta on Suomen järjestelmän mukaan eduskunnan valvonnan, finanssivalvonnan »viimeisen ja lopullisen asteen»,³⁰ valmisteluna ja perustana,³¹ ja koska eduskunnan suorittama parlamentaarinen finanssivalvonta on käytännössä tähän saakka suurimmaksi osaksi nojautunut revisiolaitoksen tarkastukseen, ei viimeksi mainittua voida jättää tutkimuksemme ulkopuolelle.³² Tilanpuutteen takia ei valtiontalouden tarkastusviraston käsittely tässä tutkimuksessa kuitenkaan voi olla tyhjentävä, vaan rajoittuu se varsinaisen päätehtävämme kanalta välttämättömien piirteitten esittämiseen.

Budjetin täytäntöönpanon valvontaa on mahdotonta tutkia ottamatta ensin selvää budjetin täytäntöönpanosta. Tätä ja siihen läheisesti liittyvää hallinnon sisäistä finanssivalvontaa³³ on sentähden myös tutkimukssamme lyhyesti selvitettävä,³⁴ sitäkin suuremmalla syyllä, kun suomenkielellä ei ennestään ole asiasta olemassa juuri minkäänlaista esitystä.

Historiallinen kehitys. Ulkomaiden järjestelmät. Suomen valtiolliset laitokset ja sen budjettioikeus ovat jatkuvan historiallisen kehityksen tulosta. Sentähden on tämän kehityksen tunteminen tärkeää voimassaolevan oikeuden tulkitsemisessa.³⁵ Koska parlamentaarisen finanssivalvonnan kehityshistoria meillä on erottamattomasti kietoutunut eduskunnan koko finanssivallan kehittymiseen, käsitellään niitä molempia tutkimukssamme yhdessä.

³⁰ *Kaskimies* s. 87.

³¹ Vrt. *Philippe*, RFin V 1907 s. 144—146; *Wagner* I s. 315—316; *Weddigen* s. 41.

³² Revisiolaitoksen suorittama valvonta voitaisiin myös lukea parlamentaariin finanssivalvontaan laajimmassa merkityksessä. Vrt. *Stengel/Winzerling*, *Handwörterbuch der Staatsswissenschaften* VI s. 1175. Joka tapauksessa Suomenkin oikeus parlamentaarisen finanssivalvonnan järjestelyssään edellyttää revisiolaitoksen olemassaoloa, jolla on suorastaan keskeinen asema järjestelmässämme. Vrt. *Chubb* s. 3, 6 ja 171—172; *Allix* s. 401—402.

³³ Ks. *Bramsnæs*, NAT 1929 s. 136; *Tenow*, SöT 1923 s. 229—230.

³⁴ Vrt. *de Marcé* I s. 3—4. — Tietysti on selvityksen rajoituttava siihen, mikä on välttämätöntä tutkimuksellemme. Vrt. *Henrich*, ZÖR 1927 s. 549.

³⁵ Ks. *Hermanson*, JFT 1910 s. 92—93 ja 114; *Georg Jellinek*, *Staatslehre* s. 42; *sama*, *Gesetz und Verordnung* s. 1—2; *KM* 1916:1 s. 13—14; *Alanen* s. 105; *Deslandres*, RDP XVI 1901 s. 402—451; *Ross* s. 113. — Voimassaolevan lain tulkinnassa on apua lainsäätäjän mielipiteiden tuntemisesta. Sentähden on tutkijan tutustuttava myös lainvalmistelutöihin. Lainsäätäjän mielipiteitä voidaan kuitenkin käyttää vain tukemaan muuten mahdollista objektiivista tulkintaa. Ks. *Vidhög*, *Studier tillägnade Fredrik Lagerroth* s. 356 ja 362.

Samoin kuin tutustuminen ulkolaiseen oikeustieteeseen tarjoaa ulkomaiden vastaavien oikeusinstituuttien tunteminen vertauskohtia kotimaisen oikeuden tutkimiselle.³⁶ Aloittamekin tutkimuksemme esittämällä yleiskatsauksen parlamentaarisen finanssivalvonnan järjestelmistä ulkomailla. Lisäksi on myöhemmässä Suomen oikeutta koskevassa esityksessä viittauksia ulkomaiden oikeuteen.

3. TUTKIMUSKOHTEN NIMITYS.

Parlamentaarinen valtiontilintarkastus. Keskeisenä tutkimuskohteenamme olevasta parlamentaarisesta finanssivalvonnasta käytämme tutkimukssamme nimitystä »parlamentaarinen valtiontilintarkastus». Tämä johtuu ensiksikin siitä, että parlamentaarinen finanssivalvontakäsitettä nykyisin usein käytetään, niinkuin edellä (s. 6) jo huomautettiin, merkitsemään eduskunnan koko budjettivaltaa tai sen koko finanssivaltaa. Toiseksi valtiontilintarkastus-sana johtuu luontevasti valtiontilintarkastajat-sanasta, jota lakitekstimme käyttävät eduskunnan finanssivalvontaelimestä.³⁷ Kolmanneksi tilintarkastus-sana on Suomen oikeudessa jo kauan merkinnyt ei ainoastaan liikkeen tilien, vaan myös sen »hallinnon» tarkastamista.³⁸

Valtiontilintarkastus-sana yksinään ei kuitenkaan kyllin selvästi erota käsitettä muista finanssivalvonnan lajeista.³⁹ Sentähden on siihen liitettävä attributti, joksi on valittu yksi monien mahdollisten joukosta. Paitsi »parlamentarisesta»⁴⁰ finanssivalvonnasta puhutaan oikeustieteessä samaa käsitettä tarkoittaen myös »lainsäätäjän» (»législatif»),⁴¹ »valtiosäntö-» tai »valtio-»,⁴² »perustuslaillisesta»,⁴³

³⁶ Ulkomaiden oikeuden tuntemisen merkitystä korostaa *Georg Jellinek*, *Gesetz und Verordnung* s. 1—2. Ks. myös *Brustin*, *LM* 1954 s. 434—436, 443 ja 445.

³⁷ *Y. J. Hakulisen* Lakikielen Sanakirjassa (Helsinki 1944), s. 437, käytettyä sanaa »valtiovaraintarkastus» emme pidä onnistuneena.

³⁸ OYL 26 ja 26 a §. Ks. *Heinig* I s. 2, 24 ja 11. — Vrt. *Kaitila*, *ValtK* IV s. 38—39; *Toiviainen*, *Kunnallistalouden hoito* I s. 158.

³⁹ Sanaa yksinään on käyttänyt *Holmberg*, *ValtYV* 1944 s. 33—34.

⁴⁰ Ks. *Merikoski*, *Julkisoikeus* II s. 202; *Willgren*, *Finanssioppi* s. 184; *sama*, *Finlands Finansrätt* s. 514; *Toiviainen*, *Kunnallistalouden hoito* I s. 148; *Allix* s. 401—402; *Bramsnæs*, *NAT* 1929 s. 134; *Jessen*, *Wörterbuch der Volkswirtschaft* I s. 796; *Kraus*, *FinA* 42. 1925 s. 2; *Schulze/Wagner* s. 362.

⁴¹ *Stourm* s. 541—542; *Besson* s. 13 ja 19; *Dubois* s. 416—418; *de Boisdeffre*, *Dictionnaire des Finances* I s. 1254.

⁴² *Paasikivi* s. 3; *von Czoernig* s. 139—170; *von Heckel* s. 271; *Jessen*, *ib.*; *Kraus*, *ib.*; *Neidl* II s. 20; *Saemisch/Stengel*, *Handwörterbuch der Rechtswissen-*

»poliittisesta»⁴⁴ ja »valtiollisesta»⁴⁵ finanssivalvonnasta. Katsomme »parlamentaarinen»-sanon parhaiten sopivan puhuttaessa siitä finanssivalvonnasta, jota eduskunta parlamentaarisessa valtiossa suorittaa.

Jos yrittäisimme keksiä päätutkimuskohteellemme sitä seikkaperäisemmin kuvaavaa nimitystä, saisimme sellaiseksi: »Eduskunnan suorittama valtion tulo- ja menoarvion täytäntöönpanon valvonta Suomen voimassaolevan oikeuden mukaan.» Tähänkään nimeen ei vielä sisältyisi budjetin ulkopuolella olevan varainhoidon valvontaa eikä valtiovarain tilan selvittämistä. Tutkimuksen otsikossa ei helposti voidakaan kuvailla koko tutkimuksen sisältöä. Tyydymme nimeen »Parlamentaarinen valtioneuvoston tarkastus», vaikk'ei sitä ole aikaisemmin oikeustieteessä juuri käytetty.⁴⁶ Koska — niinkuin edellä mainittiin — on osoittautunut tarpeelliseksi esittää tutkimukssamme pääpiirteittäinen selostus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmän muistakin puolista, on teoksen nimeen otettu tähän viittaava lisäys.

B. EDUSKUNNAN BUDJETTIVALTA.

1. EDUSKUNNAN FINANSSIVALTA JA BUDJETTIVALTA.

Parlamentarismi ja eduskunnan finanssivalta. Suomen itsenäisyydessä ensimmäisenä toteutettu perustuslaillinen uudistus oli parlamentaarisen hallitustavan eli parlamentarismien vahvistaminen perustuslaissa. Parlamentarismien periaate, joka ns. perustuslakikomitean valmistelun jälkeen perustuslakia muuttamalla 31 päivänä joulukuuta 1917 kirjoitettiin silloisen 1906-vuoden valtiopäiväjärjestyksen 32 §:ään ja jota koskevat säännökset sittemmin otettiin nyt voimassaolevan, 17 päivänä heinäkuuta 1919 annetun hallitusmuodon 36 ja 43

schaft III s. 708; *Schulze/Wagner* s. 362; *Stengel/Winzerling*, Handwörterbuch der Staatswissenschaften VI s. 1174—1175; *Zimmermann*, Politisches Handwörterbuch I s. 565—566.

⁴³ *Aschehoug*, Om den konstitutionelle Regnskabskontrol; *Indst. S. LXIII* — 1914 s. 1; *Nordensvärd*, NAT 1948 s. 152; *Schulze/Wagner* s. 362; *Tenow/Vide* s. 11 ja 35—46.

⁴⁴ *Heinig* I s. 22 ja 236—238; *Kraus*, FinA 42. 1925 s. 2; *Kai Müller*, FinA 1928 s. 139; *Neidl* II s. 20; *Peters*, Staatslexikon II s. 15; *Willgren*, Finanssioppi s. 184.

⁴⁵ *Willgren*, ib.; *Kaskimies* s. 86.

⁴⁶ *Vrt. Purhonen*, Valvoja 1953 s. 68—71; *Bramsnæs*, NAT 1929 s. 134; *Walter Müller*, SchwZB 1952 s. 1.

§:iin, sisältää pääasiassa sen, että valtioneuvoston jäsenten on nautittava eduskunnan luottamusta ja että hallitusta siten on hoidettava eduskunnan tahdon mukaisesti.⁴⁷ Uudistuksen tarkoituksena oli kansaneduskunnan tahdon tekeminen määrääväksi maan asioiden hoidossa.

Toinenkin samaan päämäärään pyrkivä uudistus oli mainitun, maaliskuun 31 päivänä 1917 asetetun perustuslakikomitean valmisteltavana. Komitean tehtäväksi oli näet annettu myös laatia ehdotus »esitykseksi tulliverotuksen ja valtion koko rahasaännön saattamisesta eduskunnan päätäntövallan alaiseksi».⁴⁸ Vaikkakin Suomessa kansan itseverotusoikeus on ikivanhaa perua, olivat itsenäisyyden ajan kynnykselläkin vielä eduskunnan oikeudet valtiontalouden alalla — kun hallitus mm. yksinään sai säätää tulleista ja määrätä melkein kaikista valtion menoista — kovin puutteelliset.⁴⁹ Tämän epäkohdan poistamiseen tähtäsi perustuslakikomitean juuri mainittu tehtävä, joka tarkoitti koko valtiontalouden saattamista eduskunnan määräämisvallan alaiseksi. Tämän tehtävänsä komitea suoritti antamassaan mietinnössä N:o 5 (KM 1917: 9), jonka sisältämän ehdotuksen perusteella säädettiin huhtikuun 17 päivänä 1919 annettu laki Suomen valtiontalouden oikeusperusteista. Tämän lain säännökset otettiin sitten melkein muuttamattomina päivälleen kolme kuukautta myöhemmin vahvistettuun hallitusmuotoon luvuksi »VI. Valtiontalous» (61—74 §). Näistä HM:n pykälistä nähdään siis nykyisin, millainen valta eduskunnalla on valtiontalouden alalla.

Eduskunnan oikeutta määrätä valtiontaloudesta kutsutaan eduskunnan finanssivallaksi. Kun melkein jokainen laki, ainakin välillisesti, sitä täytäntöön pantaessa, aiheuttaa menoja valtiolle, sisältyy eduskunnan oikeuteen olla osallisena lakien säätämisessä myös finanssivaltaa. Eduskunnan finanssivalta ilmenee siis osaksi sen lainsäädäntövaltana. Eduskunnan finanssivallan turvaaminen hallitusmuodon VI luvussa käykin osaksi siten, että siinä määrätään eräistä valtion tuloista ja menoista säädettäväksi lailla. Kun näistä valtion tuloista ja menoista voidaan määrätä vain eduskuntalailla, ovat ne eduskunnan finanssivallan alaisia. Yksityiskohtiin menevä ei edus-

⁴⁷ Parlamentarismista ja sen voimaantulosta Suomessa ks. *Hakkila* s. 174—184; *Ståhlberg*, *Parlamentarismi* s. 10—47; *Tarkiainen* s. 9—70; *Ruutu*, *Johdatus valtiosääntöoppiin* s. 87—122.

⁴⁸ KM 1917: 9 s. 1.

⁴⁹ Ks. jäljempänä olevaa esitystä kansanedustuslaitoksen finanssivallan ja parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen kehityshistoriasta Suomessa.

kunnan finanssivalta kuitenkin tällöin aina ole. HM:ssa on useimmiten määrätty lailla säädettäväksi vain tulojen ja menojen yleisistä perusteista, joiden puitteissa sitten yksityiskohdista määrääminen saattaa jäädä hallituksen tehtäväksi. Lisäksi on lainsäädäntövaltaan sisältyvä eduskunnan finanssivalta siinä määrin rajoitettua, kuin hallitusvallan osallisuudesta lainsäädäntöprosessiin johtuu. Tasavallan presidentillä on näet eduskunnan hyväksymiin lakeihin nähden vahvistusvalta: jollei presidentti vahvista lakia, tulee se ilman vahvistamista voimaan vain siinä tapauksessa, että vaalien jälkeen kokoontuva uusi eduskunta hyväksyy lain muuttamattomana (HM 19 §).

Eduskunnan budjettivalta. HM 66 §:ssä säädetään: »Valtion vuotuisen tulo- ja menoarvion, johon on otettava varainhoitovuoden tulot ja menot, päättää eduskunta, ja julkaistaan se niinkuin laista on säädetty.» Tämä pykälä sisältää sen säännön, että eduskunnalla on valta päättää valtion tuloista ja menoista, koska niiden on sisällyttävä valtion tulo- ja menoarvioon eli budjettiin,⁵⁰ jonka eduskunta on oikeutettu vuosittain päättämään. Hallitusmuoto antaa siis eduskunnalle budjettivallan eli vallan päättää vuosittain tulo- ja menoarvio, jonka on sisällettävä kaikki seuraavan vuoden tulot ja menot ja jonka mukaan ao. vuoden valtiontaloutta on hoidettava.

Tämä eduskunnan budjettivalta on osa sen finanssivallasta, jonka edellä määrittelimme eduskunnan vallaksi määrätä valtiontaloudesta. Se on eduskunnan finanssivallan korkein aste, se aste, jonka finanssivallasta taistelevat kansaneduskunnat viimeiseksi ovat saavuttaneet. Kun hallitusvalta on sidottu kansaneduskunnan päättämään budjettiin eikä sillä ole oikeutta aiheuttaa menoja valtiolle ilman eduskunnan budjetissa antamaa suostumusta, on eduskunnalla käsissään »valtion kukkaron nauhat».⁵¹ Koska kaikki hallintotoiminta aiheuttaa menoja valtiolle,⁵² niin menoja myöntämällä, budjetin päättämisellä, eduskunta myös ohjaa hallintotoiminnan suuntaa. Kun hallitus on sidottu eduskunnan päättämään tulo- ja menoarvioon, on sen toiminta-

⁵⁰ »Budjetti»-sanaa ei esiinny suomalaisessa lakitekstissä, mutta käytetään sitä usein tässäkin tutkimuksessa »tulo- ja menoarvion» (ruots. »statsförslag») synonyyminä, koska se on kaikkialla ja suomalaisessakin oikeustieteessä hyvin tunnettu, sitä on lyhytyensä ansiosta mukava käyttää ja se tekee vuoroteltuna suomalaisen vastineensa kanssa esityksen vaihtelevammaksi. Vrt. Leppo s. 113; Hakila s. 270 alav. 1.

⁵¹ Hatschek, *Englisches Staatsrecht* I s. 573; *Stourm* s. 190.

⁵² Lentäväksi lauseeksi on tullut: »Administrer, c'est dépenser.» Ks. esim. Kaira, *Valtiosopimukset* II s. 176; *Laufenburger*, *Budget et Trésor* s. 24. Vrt. Besson s. VI.

ohjelman oltava eduskunnan tahdon mukainen. Eduskunnalla on budjettivallassa siis samantapainen keino kuin parlamentarismissa hallituksen painostamiseen tahtoaan noudattamaan.⁵³

Saavutettiin antamalla eduskunnalle valta päättää budjetti se päämäärä, johon tällä uudistuksella pyrittiin ja joka ilmaistiin perustuslakikomitealle annetussa tehtävässä: koko valtiontalouden saattaminen eduskunnan määräämisvallan alaiseksi? Asia vaatii tarkempaa selvittelyä. Tulo- ja menoarvion päättäminen ei ole ainoa budjetin vaihe, joka on otettava huomioon eduskunnan budjettivaltaa tutkitessa. Tulo- ja menoarvion käsittelyssä on erotettavissa neljä päävaihetta: 1) valmistelu, 2) päättäminen, 3) täytäntöönpano ja 4) täytäntöönpanon valvonta. Budjetti on tarkoitettu vain yhtä vuotta varten, mutta nämä sen käsittelyvaiheet peittävät useampia vuosia: valmistelu ja päättäminen vievät aikaa ja ne on saatava suoritetuiksi ennen budjettivuoden, täytäntöönpanoajan, alkamista; täytäntöönpanon valvonta taas kestää vielä kauan budjettivuoden jälkeen.⁵⁴ Edellä huomasimme vain, että hallitusmuoto myöntää eduskunnalle vallan päättää budjetti, mutta meidän on vielä tutkittava tarkemmin, millä tavalla tämä valta on ja mitä menettelyä budjetin päättämisessä käytetään. Lisäksi on meidän tarkastettava, mikä valta eduskunnalla on muissa kolmessa edellä mainitussa budjetin käsittelyvaiheessa. Voimme nyt määritellä eduskunnan budjettivallan laajemmin ja sanoa sen tarkoittavan eduskunnan valtaa ottaa osaa budjet-

⁵³ Eduskunnan budjettivaltaa ja sen finanssivaltaa ei aina tieteellisissäkään esityksissä pidetä erillään, vaan molempia tarkoittaen puhutaan vain jommasta kummasta. Selvän eron tekee meillä *Teljo* s. 16—17 ja 21.

Eduskunnan budjettivalta suojelee kansaa hallituksen väärinkäytöksiltä tällä alalla. Se on ehkä vielä tärkeämpi kuin lainsäädäntövalta ja se on ollut aiheena parlamenttien syntyyn. *Barthélemy, Le gouvernement* s. 224.

Jo Ranskan vallankumouksen »Ihmis- ja kansalaisoikeuksien julistuksessa» vaadittiin, ettei veroja saanut panna kansalle eikä menoja aiheuttaa valtiolle ilman kansan edustajien suostumusta, joka oli annettava vuodeksi kerrallaan budjetissa, sekä että kansan edustajien oli saatava valvoa ministerien valtion varojen käyttöä ja vaatia siitä tili. Tämä otettiin perustuslakiin v. 1791. *Duguit* IV s. 418. Ks. myös I Luku, alav. 5.

Eduskunnan budjettivallan merkityksestä hallituksen tekemisessä eduskunnasta riippuvaiseksi ks. *Wreden* vastalause perustuslakikomitean mietintöön, *KM* 1917:11 s. 62; *Jèze/Neumark* s. 38—60; *Burdeau* s. 381; *Carré de Malberg* II s. 202; *Duguit* IV s. 376; *Herlitz*, *Sveriges riksdag* s. 168 ja 170—171; *Hue de Grais/Peters* s. 186; *Kaira*, *Valtiosopimukset* II s. 176; *Kelsen*, *Allgemeine Staatslehre* s. 340—341; *Laferrière/Waline* s. 16; *Sachs*, *NAT* 1925 s. 227 ja 229; *Teljo* s. 12—13; *Weddigen* s. 39.

⁵⁴ Vrt. *Heinig* I s. 6—7 ja 14—15.

timenettelyyn sen eri vaiheissa, siis budjetin valmisteluun, päättämiseen, täytäntöönpanoon ja täytäntöönpanon kontrolliin. Lähdemme nyt tarkemmin selvittämään tällä tavoin määriteltyä eduskunnan budjettivaltaa. Tässä johdannossa rajoitumme kuitenkin tarkastelemaan sitä vain budjetin kahdessa ensimmäisessä käsittelyvaiheessa, sen valmistelussa ja päättämisessä.

2. ALOITEOIKEUS.

Hallituksen tulo- ja menoarvioehdotus. Budjetin valmistelu sopii paremmin hallituksen kuin eduskunnan tehtäväksi, ja siitä syystä onkin ensiksimitulla yleensä budjettialoiteoikeus.⁵⁵ Myös Suomen perustuslakien mukaan kuuluu aloiteoikeus budjetin alalla hallitukselle, jonka asiana on vuosittain tulo- ja menoarvioesityksen antaminen eduskunnalle (VJ 30,1 ja 49,2 §; HM 68,3 ja 69,1 §). Tätä varten valmistaa valtioneuvosto valtiovarainministeriön johdolla hallituksen tulo- ja menoarvioehdotuksen. Ylimpänä päättää ehdotuksen muodosta ja sisällyksestä tasavallan presidentti, joka valtioneuvoston istunnossa valtiovarainministerin esittelyssä päättää hallituksen esityksen seuraavan vuoden tulo- ja menoarvioksi antamisesta eduskunnalle.⁵⁶ Sanottu hallituksen esitys, joka julkaistaan painosta ja lähetetään eduskunnalle presidentin kirjelmän ohella,⁵⁷ sisältää: 1) varsinaisen esityksen yleisine perusteluineen, 2) itse budjettiehdotuksen ja 3) selonteon tulo- ja menoarvion laskelmista, jossa ehdotusta verrataan edellisen vuoden tulo- ja menoarvioon ja ehdotetut muutokset perustellaan yksityiskohtaisesti.⁵⁸

⁵⁵ Vain harvoin tavataan enää budjettijärjestelmää, jossa aloiteoikeus olisi kokonaan eduskunnan käsissä, kun sen sijaan sekajärjestelmä, jossa hallituksen aloiteoikeuden rinnalla myös eduskunnalle on suotu aloiteoikeus — niinkuin Suomessa —, kuten pian saamme nähdä, on laita —, on tavallisin. Ks. *Jèze/Neumark* s. 71—90; *Ivanovici* s. 5—6; *Teljo* s. 55—56.

⁵⁶ *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 23; *Ståhlberg*, Parlamentarismi s. 58. Vrt. *Relander*, NAT 1929 s. 143, jossa virheellisesti sanotaan, että »statsrådet definitivt fastställer innehållet och ordalydelsen av den proposition, som i ärendet skall föreläggas Riksdagen.» — Samoin kuin meillä päättää Amerikan Yhdysvalloissa presidentti ylinnä budjettiehdotuksesta. Muualla on tämä hyvin harvinaista. Ks. *Heinig* I s. 58; *Société des Nations, Rapport III* s. 13 ja 131.

⁵⁷ Ks. *Hermanson*, JFT 1928 s. 9—10 ja 15—18.

⁵⁸ *Hakkila* s. 273; *Nevanlinna*, m.t. s. 23. — Viime vuosina on hallituksen tulo- ja menoarvioesityksen liitteenä julkaistu taloudellinen katsaus, jossa selvi-

Eduskunnan aloiteoikeus. Hallitukselle kuuluu siis budjettialoiteoikeus: se valmistaa budjettiehdotuksen ja antaa sen tulo- ja menoarvioesityksenä eduskunnalle, jonka tehtävänä on budjetin päättäminen. Eduskunnan valta ei kuitenkaan voi rajoittua vain hallituksen ehdotusten hyväksymiseen ja hylkäämiseen. Jos asia olisi tällainen, jos eduskunnan jäseniltä puuttuisivat kaikki mahdollisuudet omien ehdotustensa tekemiseen ja hyväksymiseen tulo- ja menoarviota päättäessään, olisi eduskunnan budjettivalta, vaikkapa siihen vielä sisältyisikin budjetinpäättämisvalta, kuitenkin vähäinen.⁵⁹ Yleensä myönnetäänkin sentähden hallituksen aloiteoikeuden rinnalla budjetin alalla eduskunnalle liitännäinen aloiteoikeus.

Eduskunnan budjettialoiteoikeus on pidettävä erillään eduskunnan budjetinpäättämisvaltaan sisältyvästä oikeudesta tehdä muutoksia hallituksen tulo- ja menoarvioehdotukseen. Kuten lainsäädännön alalia katsotaan nimittäin budjetinkin alalla eduskunnan hyväksymisvaltaan sisältyvän vallan ei ainoastaan hyväksyä tai hylätä tehty ehdotus, vaan myös tehdä siihen muutoksia ja lisäyksiä asiassa pysyen. Hallituksen budjettiesityksessä johonkin tarkoitukseen ehdotettua menoa, määrärahaa, voi eduskunta pienentää tai lisätä budjetinpäättämisvaltansa nojalla. Budjettialoiteoikeus sen sijaan tarkoittaa oikeutta tehdä ehdotuksia kokonaan uusien menojen tai tulojen budjettiin ottamisesta.⁶⁰

Tämän eduskunnan aloiteoikeuden ja päättämisvallan välillä ei tehty selvää erotusta itsenäisyyden alkuaikoina uutta budjettioikeutta käytäntöön sovellettaessa. Saadakseen ehdotuksen uuden määrärahan ottamisesta budjettiin käsitellyksi eduskunnassa ei ollut välttämätöntä käyttää vireillepanomuotona aloitetta: ehdotuksen saattoi tehdä valtiovarainvaliokunta hallituksen budjettiesitystä käsitellessään tai yksityinen edustaja suullisesti vielä tulo- ja menoarviota lopullisesti käsiteltäessä täysistunnossa.⁶¹

Tällainen uusien menojen hyväksyminen budjettiin ilman mitään valmistelua ei tietystikään ollut »terveitten budjettikäsittelyperiaattei-

tellään mm. kansantulo- ja suhdannekehitystä sekä taloudellista ja valtiotaloudellista kehitystä.

⁵⁹ Olematon ei eduskunnan budjettivalta tällöinkään olisi parlamentaarisessa valtiossa, jossa hallituksen on toiminnassaan — ja siis myös budjettiehdotuksissaan — seurattava eduskunnan tahtoa. Toiselta puolen on huomattava, ettei parlamentti parlamentaarisessa valtiossa koskaan voine olla ilman budjettialoiteoikeutta. Vaikka usein kuulee puhuttavan, että Englannin parlamentilta kokonaan puuttuisi aloiteoikeus budjetin alalla, ei asia ole näin. Ks. *Heinig* I s. 281—291.

⁶⁰ Ks. *Teljo* s. 40, 50 ja 56; *Hermanson*, *Utlåtanden* s. 231—232.

⁶¹ *Teljo* s. 107—108; *KM* 1921: 21 s. 33—34 ja 44.

den mukaista» — niinkuin lausui valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea⁶² — ja parannuksia asiassa saatiinkin aikaan uudella, tammiukuun 13 päivänä 1928 säädetyllä valtiopäiväjärjestyksellä. Sen 76 §:ssä säädetään, että jollei eduskunta ole muuttamattomana hyväksynyt valtiovarainvaliokunnan antamassa mietinnössä tehtyä ehdotusta valtion tulo- ja menoarvioksi, lähetetään asia takaisin valtiovarainvaliokuntaan, jonka tulee antaa lausunto eduskunnan tekemistä muutoksista, ja jos valiokunta nyt ehdottaa eduskunnan päätöksiä muutettaviksi, päättää eduskunta lopuksi valiokunnan ehdotusten hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Näin eduskunta ei voi päättää mitään ilman, että valtiovarainvaliokunta on lausunut asiasta mielipiteensä.⁶³

Toinen parannus oli se, että uusien määrärahojen ehdottamisessa tehtiin pakolliseksi raha-asia-aloitteen käyttö. Se tapahtui VJ 75 § 2 mom:ssa, joka kuuluu: »Edustajan tekemä ehdotus, joka tarkoittaa uuden, tulo- ja menoarvioehdotuksen laskelmiin sisällyttömän määrärahan ottamista tulo- ja menoarvioon, voidaan tulo- ja menoarviosta päätettäessä ottaa huomioon ainoastaan, jos se on vireille pantu asianmukaisesti tehdyllä rahaasia-aloitteella, joka on ollut valtiovarainvaliokunnan sekä tarpeen mukaan alustavasti myös sen erikoisvaliokunnan tutkittavana, minkä työalaa määräraha lähinnä koskee.»⁶³ *E contrario* voidaan tästä päätellä, että muunlaisia edustajien tekemiä ehdotuksia — tulo- ja menoarvioehdotukseen sisältyviä määrärahoja koskevia — voidaan käsitellä budjettia hyväksyttäessä, vaikkei niitä koskevia aloitteita olekaan tehty. Tässä tehdään siis selvä ero budjetinpäätättämisvaltaan kuuluvien muutosehdotusten ja budjettialoitteiden välillä. Raha-asia-aloitteella on pantava vireille vain ehdotus »uuden, tulo- ja menoarvioehdotuksen laskelmiin sisällyttömän määrärahan» hyväksymisestä. Tällä on tulkittu tarkoitettavan paitsi sellaisia määrärahoja, joita ei ollenkaan sisälly hallituksen budjettiehdotukseen, myös sellaisia hallituksen ehdottamien määrärahojen koroituksia, joissa määrärahan käyttötarkoitus olennaisesti muuttuu. Muunlaisia määrärahan koroituksia voidaan siis hyväksyä ilman raha-asia-aloitetta.⁶⁴

Kun uusia määrärahoja nykyisin siis saa ehdottaa vain raha-asia-aloitteen muodossa, valtiovarainvaliokunnalla ei enää ole oikeutta eh-

⁶² KM 1921: 21 s. 44.

⁶³ Teljo s. 108—109; Erich, StatsvT 1928 s. 494—495; Relander, NAT 1929 s. 143—144.

⁶⁴ VJ 75,2 §:n tulkinnasta ks. *Suviranta*, LM 1955 s. 299—323; *Hakkila* s. 592—595; *Hermanson*, Utlåtanden s. 232—234.

dottaa uusia määrärahoja, sillä ei siis ole menoaloiteoikeutta.⁶⁵ Tuloihin nähden sen sijaan paitsi edustajilla myös valtiovarainvaliokunnalla on aloiteoikeus. Hallitusmuodon mukaan (68,4 §) on tulo- ja menoarviossa aina osoitettava menojen suorittamiseen tarvittavat varat, joten budjetti ei siis saa päättyä vajaukseen.⁶⁶ Tämä on tietysti hallituksenkin jo otettava huomioon tulo- ja menoarvioesityksessään, mutta sen lisäksi on valtiovarainvaliokunnan velvollisuudeksi säädetty hallituksen budjettiesityksen johdosta antamassaan mietinnössä ehdottaa, miten menojen suorittamiseen tarvittavat varat ovat hankittavat (VJ 49,2 §). Tämä sisältää sen, että valtiovarainvaliokunnalla on oikeus

⁶⁵ *Suviranta*, LM 1955 s. 299—301; *Hakkila* s. 593; *Teljo* s. 109.

⁶⁶ *Hakkila* s. 285 ja 525; *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 30—31.

Puhuessamme tässä budjetin vajauksesta (tasapainosta, ylijäämästä) käyttäme käsitteitä siinä merkityksessä, mikä niille nykyisin voimassa olevan budjettioikeuden ja budjetin rakenteen mukaan on annettava: ne kuvaavat kaikkien budjettiin merkittyjen tulojen ja menojen suhdetta. Uusimmassa finanssipolitiikassa on kuitenkin alettu vaatia, että budjetin tasapainoisuutta arvosteltaessa olisi otettava huomioon vain ns. käyttöbudjetti, so. varsinaisia tuloja olisi verrattava varsinaisten menojen ja tuloa tuottamattomien pääomamenojen summaan, kun sensijaan ns. pääomabudjetti, johon kuuluisivat valtionlainat ja tuloa tuottavat sijoitukset, olisi jätettävä huomioon ottamatta. Vain näin saadaan tieto valtion netto-omaisuudessa vuoden aikana tapahtuneista muutoksista ja siihen perustuva asiallinen budjetin tasapainoisuuden käsite. Sanotun finanssipolitiikan mukaan ei budjetiltä olisi vaadittavakaan tällä tavoin arvosteltua tasapainoa jokaisen vuoden aikana, vaan budjetin ylijäämään tai vajaukseen olisi päinvastoin pyrittävä talouselämän suhdannevaihtelujen tasoittelemiseksi. Noususuhdanteessa ylijäämäinen budjetti vetäisi ostokykyä pois yksityisiltä ja estäisi inflatiota, laskusuhdanteessa taas vajauksellinen budjetti lisäisi tuotantoa ja poistaisi työttömyyttä. Ks. *Leppo* s. 182—185, 194—196 ja 224—229; *Grundlagarnas bestämmelser om budgeten m.m.* s. 42—47, 55 ja 79—82.

Tietenkään eivät perustuslakiemme säännökset (HM 68,4 § ja VJ 49,2 §) vaadi edellä selostettua asiallisesti ymmärrettyä budjetin tasapainoa, vaan ainoastaan muodollista, kameraalista. Asiallinen vajeus on budjetissa hyvin voitu peittää valtionlainoilla ja saada aikaan muodollisesti tasapainoinen tai vieläpä ylijäämäinen budjetti. Tällä tavoin muodollisestikaan katsellen ei perustuslakiemme vaatimusta budjetin vajauksen välttämisestä aina ole kirjaimellisesti noudatettu, vaan ovat sekä budjettiehdotus että eduskunnan hyväksymä budjetti usein päättyneet pie-neen numerolliseen vajaukseen, joka on kuitenkin ollut vaaratonta laatua ja johon tunut tulojen varovaisesta arvioinnista, muuttuen sitten useimmiten (vaikka lisäbudjetit vielä ovat vajeusta lisänneet) budjettia toteutettaessa tilinpäätöksen mukaan ylijäämäksi. Vuoden 1931 budjetinuudistuksen jälkeen on alkuperäinen tulo- ja menoarvio aina päättynyt muodolliseen ylijäämään. Vrt. *Teljo* s. 128—131; *Valvanne* s. 71—74. Ks. myös *Kairan*, *Kastarin* ja *Keihärin* lausunnot prv:lle hallituksen esityksestä (n:o 26/1954 Vp) laiksi valtion tulo- ja menoarviosta sekä tilinpäätöksestä, 1955 Vp, Prvlaus. N:o 1 s. 4—6, 7—9 ja 12—13.

budjettia käsitellessään tehdä tuloihin nähden sellaisia aloitteita, ettei budjettiin synny vajuusta. Tällöinkin ovat veroa, josta aina on säädetävä lailla, ja valtionlainan ottamista koskevat asiat, vaikka niistä aloite tehtäisiinkin budjetin käsittelyn yhteydessä, valtiopäivillä erityisinä asioina käsiteltävät (VJ 75,1 §).⁶⁷

3. BUDJETINPÄÄTTÄMISVALTA.

Sidotut ja vapaat menot. Edellä olemme jo huomanneet, että valtion tuloista ja menoista usein säädetään lailla. Koska budjetin on pysytävä lakien rajoissa eikä se voi kumota laillisia oikeuksia tai velvollisuuksia, asettaa tämä huomattavia rajoituksia eduskunnan budjetinpäätämisvaltaan. Budjettiin on otettava sekä kaikki lakien määräämät että kaikki laillisessa järjestyksessä syntyvät valtion tulot ja menot ko. vuonna. Tämä seikka on meillä vahvistettu nimenomaisilla perustuslain säännöksillä, joista käy ilmi, että budjetti on valmistettava sopusointuun lakien ja laillisten oikeuksien kanssa, ja että viimeksimainittuja on noudatettava, jos budjetti niistä poikkeaisi.⁶⁸

Tuloista säättää HM 67 §, ettei vuoden tulo- ja menoarviosta saa jättää pois veroa tai muuta tuloa, joka voimassa olevan lain tai asetuksen mukaan on sinä vuonna suoritettava.

Menoista taas määrää HM 68 §: »Valtiolainasta määrätty korko ja kuoletusmaksu sekä muut johonkin valtion velvoitukseen perustuvat määrärahat ovat sellaisinaan, vähentämättä, valtion tulo- ja menoarvioon otettavat, niinikään muut menot, jotka varainhoitovuonna voimassa olevain säännösten mukaan ovat maksettavat. Tulo- ja menoarvioon on myöskin otettava arviomääräraha semmoisia lakiin tai asetukseen perustuvia menoja varten, joita ei ole erityisinä erinä merkitty tulo- ja menoarvioon, niin myös tarpeellinen määräraha hallituksen käytettäväksi edeltä arvaamattomiin tarpeisiin.» (1 mom). »Muut valtion tulo- ja menoarvioon sisältyvät menoerät ovat eduskunnan harkinnan ja päätöksen alaiset varainhoitovuodeksi kerrallaan.» (2 mom).

⁶⁷ Hakkila s. 525 ja 591–592; Teljo s. 62–63 ja 105; Nevanlinna, Tulo- ja menoarvio s. 70–77.

⁶⁸ Ahla, NAT 1928 s. 129; Erich, Valtio-oikeus II s. 258; Hakkila s. 276–278; Helo, LM 1926 s. 191–192; Hermanson, Utlåtanden s. 112; Nevanlinna, NAT 1925 s. 70–71.

Tulo- ja menoarvioon otettavissa menoissa erotetaan siis HM 68 §:n mukaan kaksi ryhmää: 1) 1 momentissa mainitut, jotka ovat »sellaisinaan, vähentämättä» budjettiin otettavat, so. joita eduskunta ei saa budjettia päättäessään hylätä eikä pienentää siitä, mitä ne lain mukaan ovat:⁶⁹ sidotut menot, ja 2) 2 momentissa mainitut, jotka ovat »eduskunnan harkinnan ja päätöksen alaiset», so. joiden suuruuden eduskunta vapaasti päättää: vapaat menot.⁷⁰ Sidotut menot⁷¹ voidaan jakaa: a) laeilla sidottuihin eli lakimääräisiin menoihin⁷² ja b) muihin sidottuihin menoihin. Viimeksimainituista ovat tärkeimpiä asetuksilla ja valtioneuvoston päätöksillä⁷³ sekä sopimuksilla ja muilla sitoumuksilla sidotut menot (joista HM:ssa on esimerkkinä mainittu valtionlainasta määrätty korko ja kuoletusmaksu), mutta niihin kuuluvat muutkin valtion laillisista velvoituksista johtuvat menot, joita kaikkia varten on tulo- ja menoarvioon määrätty otettavaksi määräraha.⁷⁴ HM 68,1 § tekee siis menojen kohdalta täysin riidattomaksi sen, ettei budjetti saa loukata lakeja eikä laillisia oikeuksia, ja että mikäli se sen tekee, on se tehoton.⁷⁵ Samasta laillisen järjestyksen ylemmyydestä puhuu HM 70,2 § lausuaan, että tulo- ja menoarviosta riippumatta jokaisella on oikeus hakea valtiolta, mitä hänelle on laillisesti tuleva.

Asetusten ja muiden yleisluontoisten päätösten antaminen samoin kuin sopimusten ja sitoumusten tekeminen valtion puolesta kuuluvat toimeenpanovallalle, ja jos näistä johtuu menoja valtiolle, ovat ne edellisen mukaan sidottuina menoina otettavat vähentämättöminä

⁶⁹ Ks. *Hermanson*, m.t. s. 232–233; *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 39.

⁷⁰ Mainittakoon tässä siitä yleisesti tunnetusta erikoisuudesta, mikä tavataan Englannin budjettioikeudessa: siinä on ne valtion tulot ja menot, jotka on vahvistettu lailla, jätetty kokonaan pois budjetista, eikä parlamentti vuosittain hyväksyessään budjetin käsittele niitä ollenkaan. Ks. *Teljo* s. 42–45.

⁷¹ Tähän saakka on yleisimmin käytetty nimityksiä »pysyvät menot» ja »kiinteät menot».

⁷² Tavallisimpia laeilla sidottuja menoja ovat virastojen ja yleisten laitosten menot sekä valtionavustukset. Joskus on joku pitempiaikainen taloussuunnitelma (esim. rakennusohjelma) toteutettu säätämällä asiasta laki. Ks. *Relander*, NAT 1929 s. 144–145.

⁷³ Näihin ovat rinnastettavissa ministeriöiden päätökset ja hallintoviranomaisten yleisluontoiset päätökset ja määräykset. Ks. *Kaira*, Suomalainen Lakimiesyhdistys 1898 22/10 1948 Juhlajulkaisu s. 326.

⁷⁴ Sidottuista menoista ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 32–43; *Teljo* s. 45–48 ja 51–52; *Helo*, LM 1926 s. 196–200; *Estlander*, Festschrift för Friherre R. A. Wrede s. 237.

⁷⁵ Ks. edellä alav. 68.

budjettiin, olematta eduskunnalla silloin valtaa poistaa niitä tai osaa-
kaan niistä. Nyt on kuitenkin menojen aiheuttaminen valtiolle ja
menojen sitominen kiellettyä ilman eduskunnan suostumusta. Meno-
jen sitomisen nimenomaista kieltoa ei kylläkään ole missään valtio-
säännön kohdassa eikä muussakaan laissa lausuttu. Kuitenkin on täl-
lainen kiello hallitusmuodon mukaan olemassa. Se on luettavissa
eduskunnan budjettivaltaa määräävien oikeussäännösten tarkoituk-
sesta. Kun eduskunnalle on sen budjettivallassa tarkoitettu antaa
valta määrätä valtion kaikista varainhoitovuoden menoista vuosittain
budjetissa, johon ne on otettava (HM 66 §), johtuu tästä, ettei toimeen-
panovallalla voi olla oikeutta aiheuttaa valtiolle menoja ilman edus-
kunnan suostumusta. Koska eduskunta on HM 68,1 §:n mukaan pa-
koitettu ottamaan budjettiin vähentämättöminä kaikki sidotut menot,
tekisi menojen sitomisen salliminen ilman eduskunnan lupaa tyhjäksi
eduskunnan budjettivallan. Näin ei voi olla, ja sentähden toimeen-
panovallalla on kaikkeen menojen sitomiseen oltava eduskunnan lupa,
joka on annettu joko budjetissa tai muuten (menoja sitovat lait,
suostumus valtionlainan ottamiseen). Tämä sääntö on se perusta,
jolle eduskunnan budjettivaltaa koskevat säännökset ovat rakennetut.⁷⁶
Kuitenkin on myönnettävä, ettei periaatteen täydellinen toteuttami-
nen käytännössä ole mahdollista: poikkeuksia muodostavat mm.
vähäisiä menoja aiheuttavat asetukset ja hallintotoiminnassa taval-
lisesti tehtävät sopimukset.⁷⁷

Sidottujenkaan menojen määrä ei aina, varsinkin kun on kysymys
laeilla sidotuista menoista, ole tarkalleen tunnettu budjettia laa-

⁷⁶ Oikeuden aiheuttaa menoja valtiolle asetuksella ilman, että eduskunta on
menon hyväksynyt (budjetissa tai laissa), kieltävät *Erich*, Valtio-oikeus II s. 265
—267; *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 36—38 ja 95—97; *Hakkila* s. 279—280.
Kaira II s. 175—180 katsoo, että valtiosopimukseen, joka aiheuttaa menoja val-
tiolle, tästä syystä useimmiten on tarpeen eduskunnan hyväksyminen, so. määrä-
rahan ottaminen budjettiin sopimuksesta aiheutuvia menoja varten. — Valtion-
tilintarkastajat ovat useasti ilmaisseet käsityksensä, ettei mitään menojen sito-
mistä saa tapahtua, ennenkuin eduskunta on myöntänyt varat tarkoitukseen. Muis-
tutus on tehty esim. siitä, että valtioneuvosto on »päätäessään... ratojen raken-
tamisesta, vaikka sen käytettävänä ei ollut rakennustöiden loppuunsaattamiseen
tarvittavia varoja, eduskuntaa kuulematta tehnyt valtion puolesta sitoumuksia, joi-
den lopulliseen täyttämiseen oli laskettu tarvittavan valtion varoja melkoista
enemmän kuin tarkoitukseen oli myönnetty» (*VttK* v. 1927 s. 65—66), ja siitä, että
laskukone ostettiin vähittäismaksukaupalla, vaikkei riittävää määrärahaa sen mak-
samiseen ollut käytettävissä (*VttK* v. 1936 s. 98).

⁷⁷ Ks. *Herlitz*, Riksdagens finansmakt s. 155—159; *Bestämmelser och praxis
rörande statens budget* s. 43; *Vialon* s. 278—282 ja 143—145.

dittaessa. Tällöin tulee kysymykseen niiden arvioiminen pitäen silmällä sitä, että ne tulisivat todellisuutta vastaaviksi. Huolellinen arvioiminen onkin menojen ja tulojen kohdalta tärkeää sen estämiseksi, ettei suuria yllätyksiä tapahtuisi budjettia toteutettaessa.⁷⁸ Suomessa ei laki määrää mitään menojen tai tulojen arvioinnista, mutta on selvää, että hallitus budjettiehdotusta laatiessaan nojaa siinä viimeisen ajan kokemuksiin, ja sentähden on sitä parempi, kuin lähempänä budjettivuoden alkua tämä arvioiminen saadaan suorittaa.⁷⁹

Vapaat menot ovat HM 68,2 §:n mukaan eduskunnan vapaasti päätettävissä, tietysti ottaen huomioon tehdyt aloitteet, valtion tarpeet ja käytettävissä olevat varat.⁸⁰ Hallitus voi tällöin vielä yrittää ohjata eduskunnan päätöksiä tekemällä kabinettikysymyksen jonkin määrärahan ottamisesta budjettiin tai sen siitä pois jättämisestä.⁸¹

Budjetin päättäminen, allekirjoittaminen ja julkaiseminen. Tarkastelkaamme nyt lyhyesti tulo- ja menoarvion päättämismenettelyä, so. sitä muodollista järjestystä, jota noudatetaan budjetin päättämisessä.⁸² Hallituksen budjettiesitys, joka sisältää ehdotuksen valtion

⁷⁸ Valtiontilintarkastajat ovat moittineet usein hallitusta tahalliseksi arviomäärärahojen (joita saa ylittää) aliarvioinnista ja kerran tulojen yliarviointista-kin budjettiesityksessä. Ks. *VttK v. 1930 s. 118, v. 1932 s. 105, v. 1933 s. 102, sekä v. 1951 s. 71. Teljo s. 132* puolestaan oikein toteaa, että alkuperäisiä tuloarvioita valmistettaessa tulot on järjestelmällisesti aliarvioitu. Vrt. ed. alav. 66. — Hallituksen tulo- ja menoarvioesityksen virheellisyydestä, kun siitä on jätetty pois välttämättömiä menoja tai nämä tahallisesti arvioitu liian pieniksi, jolloin eduskunta on myöhemmin joutunut pakkotilanteeseen ja sen on ollut pakko ottaa poisjätetyt määrärahat lisämenoarvioon, ks. *Kaira, Veronmaksaja 1952 No 2 s. 5–6.* — Pyrkimys arviomäärärahojen aliarvioimiseen budjettiehdotuksessa on yleinen muissakin maissa. Ks. esim. *Stourm s. 185–189.*

⁷⁹ *Nevanlinna, Tulo- ja menoarvio s. 39–40 ja 77. Vrt. Willgren, JFT 1900 s. 372–373.* — Budjetin tulojen ja menojen arvioimisesta ulkomailla ks. *Jèze/Neumark s. 280–291; Laferrière/Waline s. 108–114; Laufenburger, Budget et Trésor s. 12–16.*

⁸⁰ *Hakkila s. 281–282; Nevanlinna, Tulo- ja menoarvio s. 42–43.* — Tulo- ja menoarvion vapaat menot käsittänevät nykyisin vain noin 1/10 kaikista menoista. Ks. *1949 Vp Ptk. II s. 1557 ja 1648–1649. Vrt. jälj. alav. 118.*

⁸¹ Vrt. *Teljo s. 105–106 ja 12; Erich, JFT 1931 s. 235–236 ja 239–240.*

⁸² *Teljo s. 40–54* nimittää budjetin päättämistä sen vahvistamiseksi. Hän kirjoittaa (s. 50): »Budjetin »päättäminen» tarkoittaa tässä [HM 66 §:ssä] ennen kaikkea sen vahvistamista, joka siis kuuluu meilläkin kansaneduskunnan valtaoikeuksiin.» Lauseeseen liittyvässä alaviitteessä huomauttaa tekijä kuitenkin aivan oikein, että »vahvistuksella» Suomen valtio-oikeudessa tarkoitetaan nimenomaisesti valtionpäämiehen toimenpidettä. Tämä onkin täysi syy ensinmainitun käsitteitä sekoittavan puhutavan karttamiseen.

tulo- ja menoarvioksi, annetaan jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä eduskunnalle (VJ 30,1 §).⁸³ Eduskunnan täysistunnossa suoritetaan ensin lähetekeskustelu ja asia lähetetään valtiovarainvaliokuntaan valmisteltavaksi. Sinne lähetetään myös muut hallituksen esitykset raha-asioista ja edustajien tekemät raha-asia-aloitteet, joita kaikkia, mikäli ne liittyvät esillä olevaan budjettiin, valiokunta käsittelee valmistelevasti yhdessä tulo- ja menoarvion asianomaisen osan kohdalla. Tehden hallituksen tulo- ja menoarvioehdotukseen sellaisia muutoksia, joihin sillä on oikeus itsenäisesti (ks. ed. s. 17—19) tahi edustajien tekemien raha-asia-aloitteiden nojalla, valtiovarainvaliokunta valmistaa oman budjettiehdotuksensa, jonka se antaa mietinnössään eduskunnalle (VJ 49,2 §).⁸⁴ Tämä valtiovarainvaliokunnan ehdotus on sitten eduskunnan käsittelyn pohjana, kun budjetti otetaan täysistunnossa ainoaan käsittelyyn (VJ 76 §). Ensin suoritetaan yleiskeskustelu koko budjetista. Sitten seuraa yksityiskohtainen käsittely, ensin menoista ja sitten tuloista. Äänestykset ratkaistaan yksinkertaisella ääntenenemmistöllä. Edellä (s. 17) on jo ollut puhetta siitä VJ 76 §:n määräyksestä, jonka mukaan budjettiehdotus joutuu, ellei eduskunta ole ensi käsittelyssään hyväksynyt muuttamattomana valtiovarainvaliokunnan ehdotusta, uudestaan sanottuun valiokuntaan, jonka annettua lausunnon eduskunnan tekemistä muutoksista eduskunta päättää riidanalaisista kohdista lopullisesti jatketussa ainoassa käsittelyssä.⁸⁵

Näin on eduskunnan budjettipäätös valmistunut. Eduskunnan päättämä tulo- ja menoarvio on julkaistava niinkuin laista on säädetty, sanotaan HM 66 §:ssä. Tämä tarkoittaa sitä, että eduskunnan päättämä budjetti on valtioneuvoston toimesta julkaistava Suomen lakikokoelmassa (HM 20,2 §), mutta tasavallan presidentillä ei ole vahvistusvaltaa siihen nähden. Käytännön mukaan on myös lakien antamista koskeva säännös (HM 20,2 §:ssä) ulotettu koskemaan budjettia, joten presidentti allekirjoittaa ja valtiovarainministeri varmentaa budjetinkin ennen sen julkaisemista.⁸⁶

Vaikkei hallituksella olekaan sananvaltaa koko budjettiin nähden sen jälkeen, kun eduskunta on sen päättänyt, ei tämä merkitse sitä,

⁸³ Lisäbudjettia (HM 69,2 §) voitaneen käsitellä myös ylimääräisillä valtiopäivillä. Ks. *Erich*, Valtio-oikeus I s. 363; *Kastari*, Eduskunnan hajoitus s. 135.

⁸⁴ Ks. *Hakkila* s. 465, 554—555 ja 524—525; *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 27—31; *Oredsson*, NAT 1953 s. 28.

⁸⁵ *Hakkila* s. 596.

⁸⁶ *Nevanlinna*, m.t. s. 83—84; *Kastari*, Eduskunnan hajoitus s. 168 alav. 120.

että eduskunta yksinään ratkaisisi budjetin sisällön, sillä aloitteenhan on täytynyt lähteä hallituksesta. Vain hallituksen esittämiin tarkoituksiin eduskunta on ollut oikeutettu myöntämään määrärahoja, joskin se on ollut oikeutettu niitä koroittamaan (ks. ed. s. 17); jäljempänä näemme, että eduskunnan omasta aloitteesta budjettiin otetut määrärahat sen sijaan ovat ehdollisia ja vaativat hallituksen hyväksymisen vahvistuksen muodossa. Sekä hallituksen että eduskunnan yhteistä tahtoa siis yleensä tarvitaan menojen aiheuttamiseksi budjetin kautta valtiolle.

Kuvailemamme tulo- ja menoarvion syntymisprosessi eroaa eräissä kohdissa siitä, mikä perustuslakiemme mukaan vaaditaan muodollisten lakien säätämiseen. Budjetti ei joudu kolmen eri käsittelyn alaiseksi eikä vaadi presidentin vahvistamista niinkuin lait (vrt. VJ 66 § ja HM 19 §). Budjetti ei siis ole muodollinen laki.

Ehdolliset määrärahat. HM 68 § 3 mom:ssa on säädetty, että valtiopäivillä tehdystä aloitteesta päätetty määräraha otetaan tulo- ja menoarvioon ehdollisena, joka tarkoittaa sitä, että jää hallituksen päättäväksi, käytetäänkö tällaista määrärahaa. Sekä tieteisoppi että käytäntö ovat yleisesti tulkinneet eduskunnan päättämässä budjetissa ehdollisiksi paitsi sellaiset määrärahat, joita ei ole ollenkaan ollut hallituksen budjettiesityksessä, myös sellaiset hallituksen ehdottamat määrärahat, joiden tarkoitusta tai käyttämistapaa eduskunta on olennaisesti muuttanut (vrt. ed. s. 17). Määrärahat, jotka eduskunta on koroitettuina myöntänyt hallituksen esittämiin tarkoituksiin ja hallituksen ehdottamalla tavalla käytettäväksi, eivät täten ole ehdollisia.⁸⁷

Hallituksen budjettiehdotukseen sisältyvät, samoin kuin siinä esitetystä poikkeavaan tarkoitukseen tai poikkeavalla tavalla käytettäväksi myönnetyt määrärahat ovat siis ehdollisia, so. niiden käyttäminen tai käyttämättä jättäminen on hallituksen määrättävissä. Ehdollisten määrärahojen käyttäminen riippuu siis hallituksen hyväksymisestä. Tämän hyväksymisen antaa tasavallan presidentti vahvistamalla tällaiset määrärahat.⁸⁸ Tässä on siis säädetty poikkeus

⁸⁷ Ks. *Hakkila* s. 283–284; *Teljo* s. 60–62; *Erich*, Valtio-oikeus II s. 262; *Helo*, LM 1926 s. 201–202; *Oredsson*, NAT 1953 s. 27–28; *Suviranta*, LM 1955 s. 324; *OKaK v. 1951* s. 33–34. Toisin *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 48–49 ja 132, jossa katsotaan myös määrärahan koroitukset ehdollisiksi.

⁸⁸ Samoin kuin hallituksen budjettiesityksen antaminen kuuluu ehdollisten määrärahojen vahvistaminen tasavallan presidentille. Ks. *Hermanson/Kaira* s. 145–146; *Nevanlinna*, m.t. s. 84; *Helo*, LM 1926 s. 200.

yleisestä säännöstä, jonka mukaan tasavallan presidentillä ei ole vahvistusvaltaa tulo- ja menoarvioon nähden, vaan on se julkaistava ja saatettava voimaan sellaisena kuin eduskunta on sen hyväksynyt.⁸⁹

Tulo- ja menoarvio julkaistaan kohta sen jälkeen kuin eduskunta on sen päättänyt, vaikka siihen sisältyisikin ehdollisia määrärahoja. Presidentti vahvistaa myöhemmin budjettivuoden aikana ne ehdolliset määrärahat, jotka hän hyväksyy, ja silloin on ne käytettävä eduskunnan budjettipäätöksen mukaisesti.⁹⁰ Vahvistamattomat ehdolliset määrärahat sitä vastoin raukeavat, niitä ei voida ollenkaan käyttää.

Tällä tavoin on siis Suomessa annettu presidentille ehdoton veto-oikeus eduskunnan aloitteesta budjettiin otettuihin menoihin nähden.⁹¹ Näin meidän oikeutemme antaa hallitusvallalle mahdollisuuden eduskunnan menoaloiteoikeuden tyhjäksi tekemiseen. Käytännössä ei eduskunnan aloiteoikeus menoarvion alalla ole kuitenkaan menettänyt merkitystään, sillä presidentti on vain harvoin käyttänyt mahdollisuuttaan ehdollisen määrärahan vahvistamatta jättämiseen.⁹²

Lisäbudjetit. »Jos vahvistettuun tulo- ja menoarvioon havaitaan välttämättömästi tarvittavan muutoksia, annetakoon eduskunnalle esitys lisäyksestä tulo- ja menoarvioon», säädetään HM 69 § 2 mom:ssa. Tämä lainsäädännös tarkoittaa vain hallituksen lisäbudjettiesitystä, eikä missään perustuslain kohdassa puhuta raha-asia-aloitteiden käy-

⁸⁹ Muutamissa valtioissa on valtionpäämiehellä budjettiin nähden suspensiivinen veto-oikeus, jonka kumoaa parlamentin uusi äänestys 2/3 ääntenenemmistöllä. Ks. *Société des Nations, Rapport III* s. 14.

⁹⁰ *Nevanlinna*, m.t. s. 53—54 ja 84—86. Vrt. *Ståhlberg*, Till professorsn Robert Hermanson vid fyllda 70 år 19 2/2 16 s. 332—333. — *Helo* (LM 1926 s. 216) kirjoittaa ehdollisista määrärahoista: »Mikäli presidentti ei ennen budjetin julkaisemista nimenomaan ilmoita, että mainittuja määrärahoja ei hyväksytä, on ne katsottava hyväksytyiksi.» Tämä mielipide ei perustu lakiin ja on myös nykyisen käytännön vastainen.

⁹¹ *Kastari*, Eduskunnan hajoitus s. 168 alav. 120: »... ehdollisten määrärahojen (HM 68,3 §) kohdalta tulo- ja menoarvion asiallinen sisällyskin on vielä eduskunnan hyväksymisen jälkeen meidän oikeutemme mukaan presidentin harkinnan ja siis eräänlaisen todellisen vahvistuksen, sanktion varassa.» — Vahvistusvallan (vahvistuksen kieltämisen) muodossa on presidentillä tässä, toisin kuin lainsäädännössä, absoluuttinen veto, jota eduskunta ei voi voittaa uudella äänestykselläkään. Vrt. *Stier/Somlo*, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft I s. 827. Eräissä USA:n osavaltioissa on kuvernöörillä vastaavassa tapauksessa vain suspensiivinen veto-oikeus, ja hyväksymällä ehdollisen määrärahan uudestaan saa eduskunta kuvernöörin veto-päätöksen kumotuksi. Ks. *Teljo* s. 59—60.

⁹² Ks. *Hakkila* s. 284; *Helo*, LM 1926 s. 226 ja 202; *Erich*, JFT 1931 s. 239; *Ahla*, NAT 1928 s. 129.

töstä lisäbudjetin yhteydessä. Laintulkinta ja käytäntö ovat tämän nojalla kieltäneet eduskunnalta aloiteoikeuden lisämenoarvioon nähd⁹³. Tästä ja hallitusmuodon muista budjettia koskevista säännöksistä selviää myös, että lisäbudjettien käyttö on tahdottu tapahtumaan vain poikkeustapauksissa, välttämättömän tarpeen vaatiessa. Kaikki vuotuiset menot on otettava alkuperäiseen, ennen vuoden alkua hyväksyttävään budjettiin, josta päätettäessä eduskunnalla on mahdollisuus arvioida ehdotettuja menoja yhtenä kokonaisuutena ja tärkeysjärjestyksessä ratkaista, mihin niistä se voi myöntää määrärahoja. Lisäbudjetissa on hyväksyttävä määrärahoja vain sellaisiin tarpeisiin, jotka eivät ole olleet tiedossa alkuperäistä budjettia päätettäessä ja jotka ovat niin välttämättömiä, ettei määrärahojen myöntämistä niihin voida jättää päätettäväksi seuraavan vuoden budjettia käsiteltäessä.

Lisäbudjetteja on sanottu budjetin pahimmiksi vihollisiksi.⁹⁴ Sitä ne ovat Suomessakin. Hallituksella on suuri kiusaus yrittää saada lisäbudjeteissa eduskunta hyväksymään määrärahoja tarkoituksiin, jotka ovat olleet tiedossa jo alkuperäistä budjettia ehdotettaessa tai jotka eivät ole kiireellisiä ja välttämättömiä. Lisäbudjetin puitteissa hyväksytään menot usein helpommin, koska ehdotettuja menoja on vähemmän eikä kilpailu niiden välillä siis ole niin kireä. Mikäli eduskunta hyväksyy mainitunlaisia määrärahoja lisäbudjeteissa, paisuttavat ne valtion menoja ja järkyttävät HM 68 § 4 mom:ssa säädettyä budjetin tasapainoa, sillä vastaavia tuloja ei aina lisäbudjetin yhteydessä päätetä. Usein ovat myös lisäbudjettiesityksessä ehdotetut määrärahat jo etukäteen oikeudettomasti käytettyjä.⁹⁵

Vuosittain hyväksytään tavallisesti useampia lisäbudjetteja. Ellei valtiovarainministeriö erityisistä syistä määrää muuta ajankohtaa, on ministeriöiden vuosittain viimeistään 1 päivänä maaliskuuta ja 1 päivänä marraskuuta toimitettava valtiovarainministeriöön perusteltu ehdotuksensa eduskunnalle annettavan esityksen laatimista varten, ja on ehdotukseen liitettävä yksityiskohtainen selostus asianomaiselta menomo-

⁹³ Ks. *Teljo* s. 124—125; *Erich*, Valtio-oikeus I s. 328 ja 363; *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 133—134. Vrt. kuitenkin *Helo*, LM 1926 s. 212—216.

⁹⁴ *Stourm* s. 374. — Lisäbudjettien käytöstä Ranskassa ks. *Laufenburger*, Budget et Trésor s. 16—19 ja 36—37; *Besson* s. 567—576; *Teljo* s. 75—77.

⁹⁵ *Kaira*, Veronmaksaja 1952 No 2 s. 5—6; *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 128—129; *Helo*, LM 1926 s. 212—216; *Kastari*, ValtYV 1947 s. 103; *VttK* v. 1932 s. 22—23 ja 29—30, v. 1929 s. 6, 13 ja 19, sekä v. 1951 s. 84; 1951 Vp Asiak. II, Hall. esit. N:o 1, Vvymiet. N:o 20 s. 16.

mentilta kulumassa olevan vuoden aikana suoritetuista ja siitä vielä samana vuonna suoritettavista menoista (TiliA 7 §). Vuoden viimeiseen lisäbudjettiin merkitään käytännössä myös ne lisäykset, jotka eduskunta aikaisemmin on päättänyt, joten sen tulojen ja menojen loppusummat osoittavat kaikkia sen vuoden tuloihin ja menoihin päätettyjä lisäyksiä, joita täten voidaan vaivattomasti verrata alkuperäisen budjetin lukuihin.⁹⁶

4. TULO- JA MENOARVION OIKEUDELLINEN LUONNE.

Budjetin muoto ja sisältö. Huomasimme jo edellä budjetin päättämistä ja julkaisemista käsitellessämme (s. 24), ettei tulo- ja menoarvio Suomessa ole muodollinen laki. Yksistään tästä ei kuitenkaan voida päätellä budjetin oikeudellista luonnetta, jota nyt ryhdymme tarkastelemaan, sillä sitä ei tietenkään määrää budjetin muoto, vaan sen sisältö.⁹⁷

Suomen budjetin muodosta, siitä, ettei se muodoltaan ole laki, jo kuitenkin johtuu eräs seuraus sen sisältöönkin nähden. Kun tulo- ja menoarvio ei ole muodollinen laki, se ei voi kumota eikä muuttaa muodollisia lakeja. Jos siis joku budjettiin otettu määräys on ristiriidassa muodollisten lakien kanssa, on se tehoton. Lakien määräämät tulot ja menot on jo hallitusmuodon mukaan (66—68 §) otettava budjettiin. Jos ne jätettäisiin siitä pois tai otettaisiin siihen laeista poikkeavina, olisi budjetti näiltä osiltaan tehoton (vrt. ed. s. 19—20). Kun budjettipäätös ei voi muuttaa eikä kumota lakeja⁹⁸, on hallintovalta budjettia täytäntöönpannessaan ensi sijassa velvollinen huomaamaan lait: se on ei ainoastaan oikeutettu, vaan myös velvollinen lakien mukaisesti poik-

⁹⁶ Budjetin lisäyksiä v. 1920—1936 tarkastelee *Teljo* s. 124—139.

⁹⁷ *Söderqvist*, JFT 1914 s. 291; *Jèze*, RFin V 1907 s. 331; *Jèze/Neumark* s. 25. — Muutamat tutkijat (ja tietysti kaikki sellaiset, jotka tuntevat vain muodollisen lain käsitteen) pitävät lain muodossa olevaa budjettia lakina. Ks. *Jèze/Neumark* s. 24—25; *Jèze*, RFin V 1907 s. 330—331; *Carré de Malberg* I s. 355—358.

⁹⁸ Niissäkään maissa, missä budjetti on muodollinen laki, ei sen yleensä katsota voivan muuttaa muita lakeja tai sisältää oikeussääntöjä. Tanskassa ei budjetti lain muodossa saa muuttaa verolakejakaan, joka on ollut eräissä maissa sallittua. Ranskassa on lain muotoista budjettia kauan väärinkäytetty siten, että siihen on otettu monenlaisia siihen kuulumattomia oikeussääntöjä. Uudessa perustuslaissa v. 1946 on nyt kuitenkin kielletty ottamasta budjettiin muita kuin »ehdottomasti finanssimääräyksiä». Ks. *Berlin*, TFR 1931 s. 363—364, 376—377 ja 379—395; *Georg Jellinek*, Gesetz und Verordnung s. 288, 294 ja 309—310; *Allix* s. 3 ja 18—19; *Laferrière/Waline* s. 121.

keamaan budjetista niissä kohdin, missä tämä poikkeaa laeista.⁹⁹ Tästä huomaamme, ettei lakien täydellisesti määräämiä tuloja ja menoja tarakoittavilla luvuilla budjetissa ole oikeudellista merkitystä. Ne eivät oikeuta eivätkä velvoita ketään, sillä oikeudet ja velvollisuudet näiltä kohden määräytyvät ao. lakien mukaan. Tällaisten tulojen ja menojen ottaminen budjettiin tarkoittaakin vain niiden arvioimista ja on sellaisenaan kyllä tärkeää tasapainoisen budjetin saavuttamiseksi, mutta sitovuutta ei niillä, kuten sanottu, ole, vaan johtuu tämä niiden perustana olevista laeista. Jos taas budjettivuoden aikana säädettäisiin muodollinen laki, joka määräisi jostakin valtion tulosta tai menosta voimassa olevasta budjetista poiketen, olisi ko. lakia noudatettava, ja budjetti tulisi tältä osaltaan tehottomaksi.¹⁰⁰

Muita sisältöä koskevia seurauksia ei tulo- ja menoarvion muodosta sitten johdukaan. Budjetin oikeudellista merkitystä tutkittaessa näyttää kyllä budjetin luettelomainen ulkoasu alussa tuottavan vaikeuksia. Budjetti näyttää muodostuvan vain tulojen ja menojen nimikkeistä ja niiden markkamääriä osoittavista luvuista. Mitään muita määräyksiä tai käskyjä tai kieltoja ei näytä tulo- ja menoarvioon sisältyvän, ja tällaisen luettelon oikeudellisen sisällön määrääminen tuntuu vaikealta. Budjetin sisällön tutkiminen ei käykään yksistään asetuskokoelmassa julkaistuun valtion tulo- ja menoarvioon tutustumalla. Siinä olevien lukujen merkityksen ymmärtämiseksi on tunnettava hallitusmuodon ja muiden lakien tulo- ja menoarviota koskevat määräykset, joista vasta selviää, mitä milläkin budjetin osalla on tarkoitettu.¹⁰¹ Lisäksi on budjetin sisältöä selvitetäessä otettava huomioon sen perustelut, jotka nekin sisältävät budjetin sisältöä koskevia määräyksiä. Vaikkei tulo- ja menoarvion perusteluja julkaistakaan asetuskokoelmassa, ja ne selviävät vain hallituksen budjettiesityksen osasta »Selonteko valtion tulo- ja menoarvion laskelmista» ja eduskunnan hyväksymästä vastauksesta hallituksen esitykseen, on niillä viranomaisia sitova merkitys, ja on ne sentähden huomattava budjetin sisältöä selvitetäessä.¹⁰²

Tähän mennessä olemme todenneet, ettei budjetin yhdellä osalla, lakien määräämillä tuloilla ja menoilla, ole oikeudellista merkitystä. Kun budjettiin sisältyy useita erilaisia aineksia, sekä tuloissa että menoissa, on näiden kunkin oikeudellista sisältöä tutkittava erikseen. Tarkastel-

⁹⁹ Ks. *Lang* s. 168—169 ja 174—176; *Prazák*, AöR 1887 s. 463—467.

¹⁰⁰ Muodollisen lain ja budjettipäätöksen voimasuhteista ks. *Lang* s. 89—93 ja 118.

¹⁰¹ Vrt. *Lang* s. 98.

¹⁰² Ks. *Hakkila* s. 293—294.

kaamme seuraavassa ensin tulo- ja menoarvion tulopuolen eli tuloarvion ja sitten menopuolen eli menoarvion eri osien sisältöä.

Tuloarvion oikeudellinen merkitys. HM 61 §:n mukaan on kaikista veroista säädettävä lailla,¹⁰³ kun taas HM 67 § määrää, että kaikki lakien mukaiset verot ja muut tulot on otettava valtion tulo- ja menoarvioon. Niinkuin edellä (s. 27—28) jo huomasimme, ei tällaisilla lakien määräämillä tuloilla budjetissa ole itsenäistä oikeudellista merkitystä, vaan määräytyy tämä asianomaisten lakien mukaan. Lakia viranomaiset ovat velvolliset noudattamaan, jos joku tulo on merkitty tuloarvioon laista poikkeavasti tai jätetty siitä kokonaan pois. Lakien määräämien tulojen kohdalta ei siis tuloarvio oikeuta eikä velvoita, vaan sen tekevät ko. lait.¹⁰⁴

Verolakien mukaan vuoden kuluessa kertyvien verojen määrän tarkka ilmoittaminen tuloarviossa on myös käytännössä mahdotonta. Lait määräävät vain veroyksiköltä kannettavan veromäärän, ja se, paljonko mikin vero vuoden kuluessa tuottaa, jää riippumaan etukäteen arvaamatomasta seikasta, kertyvien veroyksikköjen luvusta (ns. yksikköverot).¹⁰⁵ Veromäärien ilmoittaminen budjetissa tarkoittaakin vain niiden arvioimista, eikä ole ollenkaan varmaa, pitävätkö määrät vuoden kuluessa paikkansa. Oikeudellista merkitystä ei tällä seikalla ole, sillä muuta kuin arvioimista ei veromäärillä budjetissa tarkoitetaakaan, vaikkakin budjetin laatimisen ja täytäntöönpanon kannalta olisi tärkeää, että nämä arviot osuisivat mahdollisimman lähelle todellisuutta, sillä käytettävissä olevien tulojen määrästähan menojenkin määrät riippuvat.

¹⁰³ Verotusvalta, jossa on sanottu eduskunnan finanssivallan painopisteen olevan (*Mechelin*, *Das Staatsrecht* s. 299), onkin aineelliselta luonteeltaan lainsäädäntöä, koska se abstraktisesti luo kansalaisille velvollisuuksia. Ks. *Lagerroth*, *StatsvT* 1940 s. 239; *Duguit* IV s. 424 ja 438; *Georg Jellinek*, *Gesetz und Verordnung* s. 77 alav. 13. — Ruotsin hallitusmuoto erottaa verotusvallan lainsäädäntövallasta. Verosta ei säädetä lailla, vaan siellä ovat vielä käytännössä erityiset veronmyönnytykset (*bevillningar*). Ks. *Lagerroth*, 1809 års regeringsform s. 17, 27, 33, 113 ja 114; *sama*, *StatsvT* 1940 s. 240; *Herlitz*, *Svenska statsrättens grunder* s. 143—147 ja 198—201; *Reuterskiöld*, *Om statsregleringen* s. 5—7 ja 9—11; *Grundlagarnas bestämmelser om budgeten m.m.* s. 37—39, 51—54 ja 82—84.

¹⁰⁴ Ks. *Lang* s. 134—138; *Meyer*, *GrünhutsZ* VIII 1881 s. 9 ja 46—51. — Eräissä maissa on verolait vuosittain uudistettava budjetissa. Verolakeja uudistavia tuloarvion osia ovat jotkut tutkijat tällöin pitäneet aineellisena lakina, useimmat kuitenkin vain ehtona hallintovallan toiminnalle. Ranskassa katsotaan näiden tuloarvion osien sekä valtuuttavan että velvoittavan verojen kantamiseen. *Jèze/Neumark* s. 25—27; *Jèze*, *RFin* V 1907 s. 332—336; *Laferrière/Waline* s. 10—12; *Laufenburger*, *Budget et Trésor* s. 21—23.

¹⁰⁵ Vrt. *Laferrière/Waline* s. 14; *Laufenburger*, *Budget et Trésor* s. 22.

Tulo- ja menoarvion valmistelussa on eduskunnallakin tuloaloiteoikeus. Niinkuin edellä (ks. s. 18—19) jo totesimme, on valtiovarainvaliokunnalla vajaukseen päättyvän budjetin välttämiseksi velvollisuus budjettimietinnössään ehdottaa, miten menojen suorittamiseen tarvittavat varat on hankittava (VJ 49,2 §). Tämä tietää sitä, että valtiovarainvaliokunta saa tehdä tuloaloitteita, ja veroista ja valtionlainan ottamisesta on tällöin säädetty, että vaikka aloite niistä olisikin huomioitu tulo- ja menoarvioehdotuksen laskelmissa, on ne aina käsiteltävä erityisinä asioina valtiopäivillä (VJ 75,1 §). Jos eduskunta näiden säännösten mukaisesti on tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä omasta aloitteestaan hyväksynyt uuden verolain tai muuttanut voimassaolevaa ja perustanut hyväksymänsä budjetin näille veronuudistuksille, syntyy kysymys siitä, mikä merkitys eduskunnan hyväksymän uuden tai muutetun verolain mukaan budjettiin otetuilla tuloerillä on. Tähän on vastattava, ettei näilläkään ole oikeudellista merkitystä. Ne eivät velvoita oikeudellisesti tasavallan presidenttiä vahvistamaan ko. eduskunnan hyväksymää verolakia ja siten saattamaan uudistusta voimaan.¹⁰⁶ Eri asia on, että tosiasialliset valtiotaloudelliset syyt voivat pakoittaa presidentin, jollei valtiontaloutta ilman sitä saada hoidetuksi, vahvistamaan ko. verolain, mutta, kuten sanottu, oikeudellista velvoittavuutta ei vastaavilla tuloerillä budjetissa ole.¹⁰⁷

Eduskunnan finanssivaltaan sisältyy hallitusmuodon mukaan myös, että valtion viranomaisten virkatoimista ja toimituskirjoista sekä valtion yleisten laitosten käyttämisestä suoritettavien maksujen yleiset perusteet on vahvistettava lailla (62 §). Tässä tarkoitetuista maksujen yleisistä perusteista on säädettykin joitakin eduskuntalakeja, mutta maksujen suuruudesta ei näihin lakeihin ole sisällytetty määräyksiä, sillä maksujen yksityiskohtainen määrääminen kuuluu asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä 30. 3. 1922 annetun L:n (79/22) 1 §:n (muut. 5. 4. 1930) mukaan tasavallan presidentille yksinään, ja on se tavallisesti tapahtunut asetuksen muodossa.

Asetuksilla on näin säädetty lukuisista valtion tuloista. Lisäksi on valtiolle suoritettavien maksujen määrääminen usein valtioneuvoston tai alemman viranomaisen asiana. Monesti on valtion tuloista määrätty so-

¹⁰⁶ Kun veroista on säädettävä lailla, suojelee kansaa eduskunnan satunnaisen enemmistön mielivaltaa vastaan presidentin veto-oikeus (HM 19 §) ja lisäksi (eräissä tapauksissa) 2/3 määräenemmistön vaatiminen verolain hyväksymiseen (VJ 68,1 §). Vrt. Jéze, RDP XXVI 1909 s. 438—439 ja 457—461.

¹⁰⁷ Vrt. Nevanlinna, Tulo- ja menoarvio s. 70—74 ja 91—92.

pimuksilla, joista tärkeimmät ovat lainasopimukset. Lopuksi valtio saa liikeyrityksistään, joita hoidetaan lailla vahvistettujen yleisten perusteiden mukaan (HM 63 §), ansaintatuloja.

HM 67 §:ssä määrätään, ettei vuoden tulo- ja menoarviosta saa jättää pois myöskään sinä vuonna voimassaolevan asetuksen mukaan suoritettavaa tuloa. Koska tulo- ja menoarvioon on HM 66 §:n mukaan otettava kaikki varainhoitovuoden tulot ja menot, ei siitä saa jättää pois myöskään muita edellä luettelemiamme tuloja, ei valtioneuvoston tai alemman viranomaisen määräämiä, ei voimassaolevien sopimuksien nojalla valtiolle tulevia eikä myöskään liikeyrityksistä saatavia tuloja. Kaikki nämä tulot on otettava tuloarvioon. Mikä oikeudellinen merkitys on niillä siinä?

Kun lähemmin tarkastellaan juuri mainittuja tuloja budjetissa, huomataan ne melkein kauttaaltaan arvioiduiksi. Vuoden aikana valtiolle kertyvien maksujen kokonaismäärää, olkootpa maksut määrätty asetuksella tahi valtioneuvoston tai alemman viranomaisen päätöksellä, on mahdotonta tarkalleen etukäteen sanoa, ja sama on valtion liikeyrityksistä saatavien tulojen laita. Ainoastaan sopimuksilla määrätty tulot voidaan tavallisesti etukäteen laskea. Kun kaikki nämä muutkin tulot otetaan budjettiin, otetaan ne siihen arvioituina määrinä. Lopulliset luvut voivat jäädä pienemmiksi tai tulla suuremmiksi kuin miksi ne oli arvioitu. Oikeudellista sisältöä, oikeuttavaa tai velvoittavaa vaikutusta, ei ilmeisesti millään näillä tuloluvuilla budjetissa ole, eikä niillä tarkoitetaakaan muuta kuin muilla perusteilla valtiolle tulevien tulojen laske- mista ja huomioon ottamista menoihin käytettävänä. Ilman niiden budjettiin ottamistakin on toimeenpanovalta oikeutettu ja velvollinen ne valtiolle kantamaan.

Edellä puheena olleen tuloaloiteoikeutensa nojalla (VJ 49,2 §) valtiovarainvaliokunta voi ehdottaa joitakin valtiolle tulevia maksuja korotettaviksi tai alennettaviksi, ja eduskunta voi budjettiperusteluissa hyväksyä nämä muutokset ja ottaa tulot budjettiin näiden muutettujen maksujen mukaisesti arvioituina. Mikä merkitys on tällaisilla tuloerillä ja niiden perusteluilla budjetissa? Kysymykseen ei saada suoranaista vastausta perustuslaeistamme. Ei voida kieltää sitä, että eduskunnan tuloaloitevaltaan kuuluu oikeus tällaisiinkin muutoksiin, koska siihen kerran kuuluu oikeus lakiinkin perustuvien tulojen muuttamiseen (ks. edell. s.). Selvää on myös, että hallituksella on oikeus muuttaa maksuja eduskunnan budjettiperusteluissa määräämällä tavalla, koska sillä siihen muutoinkin on oikeus. Kysymys onkin siitä, onko hallitus siihen myös velvollinen.

Edellä olemme huomanneet, ettei tuloilla budjetissa yleensäkin ole oikeudellista sitovuutta. Lainvalmistelutyöt osoittavat myös, että maksujen yksityiskohtainen määrääminen on tahdottu jättää hallituksen tehtäväksi. Ehdotuksessaan laiksi Suomen valtiotalouden oikeusperusteista perustuslakikomitea ehdotti, että maksuista, joita otetaan valtion viranomaisten virkatoimista ja toimituskirjoista, sekä majakkamaksuista ja valtion oppilaitosten oppilasmaksuista olisi säädettävä lailla, mutta muiden valtion yleisten laitosten käyttämisestä suoritettaville maksuille olisi eduskuntalailla säädettävä ainoastaan yleiset perusteet. Viimeksimainituista maksuista kirjoitti komitea: »Tässä kohden ei kuitenkaan ole semmoisiin maksuihin nähden, joita suoritetaan erinäisten yleisten laitosten, niinkuin postin, rautateiden y.m. käyttämisestä ja jotka vaativat asianhaaran mukaan sovitettuja yksityiskohtaisia määräyksiä, näytännyt asianmukaiselta mennä pitemmälle, kuin että eduskunta olisi osallisena maksujen määräämisessä noudatettavain yleisten perusteiden säätämiseen, jota vastoin maksumääräin vahvistaminen näiden perusteiden mukaisesti edelleenkin varattaisiin hallituksen oikeudeksi.»¹⁰⁸ Käsitellessään perustuslakikomitean mainitun ehdotuksen mukaista lakiehdotusta eduskunnan perustuslakivaliokunta muutti maksuja koskevat säännökset siihen muotoon, jossa ne ovat nykyisen hallitusmuodon 62 §:ssä, ja lausui: »Lakiehdotuksen 2 §:ään sisältyvää säännöstä on muutettu siten, että myöskin valtion viranomaisten virkatoimista ja toimituskirjoista suoritettavat maksut tulisivat eduskunnan päätösvallan alaisiksi ainoastaan perusteittensa puolesta, koska on katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että niidenkin yksityiskohtainen järjestely edelleen jäisi hallituksen asiaksi.»¹⁰⁹ Lainsäätäjä on siis HM 62 §:ssä halunnut jättää maksujen suuruuden määräämisen hallitukselle, eivätkä perustuslakien eduskunnan budjettivaltaa koskevat säännökset ole tätä toimivaltojen jakoa nimienomaisesti kumonnet. Tällä perusteella katsommekin, etteivät eduskunnan yksipuolisesti budjetin perusteluissa hyväksymät maksujen muutokset oikeudellisesti velvoita hallitusta.

Eri asia on taaskin, että hallitus voi muutoin katsoa olevansa velvollinen noudattamaan sanottuja eduskunnan määräyksiä. Parlamentaarisessa valtiossa on hallitus poliittisesti velvollinen noudattamaan eduskunnan tahtoa. Lisäksi voivat valtiotaloudelliset seikat pakottaa hallitusta noudattamaan eduskunnan määräystä, milloin on kysymys maksu-

¹⁰⁸ Ks. KM 1917:9 s. 12—13 ja 15—16.

¹⁰⁹ 1918 Vp Asiak. III, Prvmiet. n:o 3 s. 5.

jen korottamisesta.¹¹⁰ Käytännössä onkin hallitus useimmiten toteuttanut eduskunnan budjettiperusteluihin lisäämät maksujen korottamista tai alentamista koskevat määräykset.

Myös lainan ottamisella saatuja varoja pidetään valtion tulo- ja menoarviossa tuloina. Valtionlainan ottamiseen vaaditaan HM 64 §:n mukaan eduskunnan suostumus. Vaikkei valtionlainan ottamisesta päätetäkään lailla, on tällainen asia käsiteltävä eduskunnassa lainsäädäntöjärjestystä noudattaen (sillä eroavaisuudella, ettei ehdotusta valtionlainan ottamisesta voida äänestää lepäämään; VJ 68,1 ja 66 §), ja vaikka ehdotus valtionlainan ottamisesta tehtäisiinkin budjettia valmisteltaessa, on tällainen asia aina käsiteltävä erikseen valtiopäivillä (VJ 75,1 §).¹¹¹

Eduskunnan päätös valtionlainan ottamisesta tarkoittaa aina vain suostumusta siihen (HM 64 §), mutta itse lainan ottaminen kuuluu toimeenpanovalle, hallitukselle. Suostumus tarkoittaa vain hallituksen oikeuttamista lainan ottamiseen, muttei velvoittamista siihen, ja jos hallitus voi hoitaa valtiontalouden ilman suunniteltua lainaa, voi se myös jättää lainan ottamatta.¹¹²

Tuloarvioon merkitään valtionlainat tietysti sen suuruisina, miksi eduskunta on ne valtioneuvoston lainanottovaltuuksia koskevissa päätöksissään määrännyt. Itsenäistä oikeudellista merkitystä ei valtionlainaluvuillakaan budjetissa ole, sillä ne saavat sisällyksensä ao. valtuutuspäätöksistä.

Tarkasteltuamme näin tuloarvioon sisältyvät erilaiset tulolajit olemme todenneet, ettei millään niistä ole itsenäistä oikeudellista merkitystä. Tulojen budjettiin ottamisella ei niitä luoda¹¹³, vaan tarkoitetaan sillä vain muulla perusteella valtiolle tulevien tulojen arvioimista.¹¹⁴ Selvää on tällöin, ettei valtion tuloarvio myöskään luo kansalaisille velvollisuuksia verojen, maksujen ym. valtion tulojen suorittamiseen eikä se siis ole laki aineellisessa merkityksessä.¹¹⁵

Menoarvion oikeudellinen merkitys. Lakimääräiset ja muut laillisesti sidotut menot on sellaisinaan vähentämättöminä otettava tulo- ja me-

¹¹⁰ Vrt. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 74–76 ja 92–93.

¹¹¹ *Hakkila* s. 578–579 ja 592.

¹¹² Vrt. *Hakkila* s. 264–265; *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 76–77 ja 93–94.

¹¹³ Vrt. *Baudhuin* I s. 10; *Laband*, AöR 1886 s. 190–191.

¹¹⁴ *Baudhuin* I s. 10; *Laufferrière/Waline* s. 13–14; *Laufenburger*, Budget et Trésor s. 22; *Allix* s. 207; *Söderqvist*, JFT 1914 s. 298–299.

¹¹⁵ Ks. *Lang* s. 124–125 ja 136; *Jèze*, RFin V 1907 s. 337; *Prazák*, AöR 1887 s. 446–447, 451–452, 453 ja 455–459.

noarvioon (HM 68,1 §; ks. ed. s. 19—21). Edellä (s. 27—28) on jo selvinnyt, ettei laeilla sidottuja menoja osoittavilla luvuilla budjetissa ole oikeudellista vaikutusta. Samoin ei muitakaan sidottuja menoja osoittavilla menoarvion luvuilla ole itsenäistä oikeudellista sisällystä, vaan sen saavat nämä luvut perusteena olevista menoja sitovista asetuksista, valtioneuvoston päätöksistä, sitoumuksista tai muista valtion velvoituksista, joiden mukaan nämä menot määräytyvät, jos budjetti niistä poikkeaisi.¹¹⁶

Jonkin määrätyn menon suorittamiseen menoarviossa myönnettyä rahamäärää kutsutaan määrärahaksi.¹¹⁷ Koska lakimääräisen menon määrää asianomainen laki, ja tällaisen menon suuruutta monesti on vaikea ennakolta arvioida, myönnetään menon suorittamiseen tällöin usein arviomääräraha, so. määräraha, jonka luonteeseen kuuluu, ettei sen ylärajaa ole sitovasti määrätty. Arviomäärärahan saa ylittää (HM 70,1 §) valtioneuvoston luvalla [L valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista 24. 4. 1931 (136/31) eli TiliL, 6 §], jonka voi pakottavasta syystä pyytää ylittämisen jo tapahduttuakin (TiliA 6 §). Kun lakimääräisiin menoihin, niinkuin sanottu, tulo- ja menoarviossa suuressa määrin myönnetään arviomäärärahoja¹¹⁸, ei menojen suorittaminen tällöin käytännössä tuota vaikeuksia, vaikka ne lakien mukaisina poikkeaisivatkin budjettiin otetuista määristä. Lisäksi on tulo- ja menoarvioon HM 68,1 §:ssä vielä määrätty otettavaksi arviomääräraha semmoisia lakiin tai asetukseen perustuvia menoja varten, joita ei ole erityisinä erinä merkitty tulo- ja menoarvioon.¹¹⁹

Myös vapaisiin menoihin, joiden suuruus on eduskunnan vapaasti päätettävissä (HM 68,2 §), myönnetään usein budjetissa arviomäärärahoja. Tämä johtuu tällöinkin siitä, että menon suuruutta on mahdotonta etukäteen tarkalleen arvioida (esim. lämmitysmenot riippuvat talven kylmyydestä). Tällaisen arviomäärärahan oikeudellinen merki-

¹¹⁶ *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 112—115 ja 119—120; *Hakkila* s. 295—296; *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 396. Vrt. *Meyer*, *GrünhutsZ* VIII 1881 s. 9 ja 46—51. — Muutamien maiden (esim. Ranskan) budjettioikeus säätää tulo- ja menoarviolle sellaisen voiman, ettei edes lakimääräisiäkään menoja ole lupa suorittaa, ellei niitä ole otettu budjettiin. Ks. *Jèze*, *RFin* V 1907 s. 338—344; *Berlin*, *TfR* 1931 s. 374—375. Vrt. *Söderqvist*, *JFT* 1914 s. 291—298.

¹¹⁷ Ks. *Allix* s. 47 alav. 1; *Stourm* s. 182; *Laferrière/Waline* s. 14.

¹¹⁸ Ed. *Tannerin* arvion mukaan v. 1951 oli silloin 3/4 valtion kaikista menoista lakimääräisiä ja 66 % määrärahoista arviomäärärahoja. Ks. 1951 Vp Ptk. s. 662. Vrt. ed. alav. 80. — V. 1921 oli arviomäärärahojen yhteinen määrä 36,6 % kaikista vakinaisista menoista. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 111.

¹¹⁹ Nykyisessä budjetissa on se momenttina 15 Pl. II: 1.

tys on se, että se oikeuttaa hallintovallan käyttämään varoja määrättyyn tarkoitukseen, mutta ainoastaan arvioi menon ylärajan, jota saadaan ylittää (HM 70,1 §).¹²⁰

Tavallisimmin otetaan vapaat menot budjettiin kuitenkin kiinteinä määrärahoina, jotka valtuuttavat käyttämään valtion varoja määrättyyn tarkoitukseen tietyn määrän. Näissä määrärahoissa ilmoitetaan siis yläraja, jota ei budjetin toimeenpanija saa ylittää (HM 70,1 §).¹²¹

Olemme siis todenneet, että vapaisiin menoihin osoitetut arviomäärärahat budjetissa tarkoittavat hallintovallan oikeuttamista suorittamaan määrätynlaiset menot, joiden suuruutta ei ole sitovasti määrätty, kun taas vapaiden menojen suorittamiseen myönnetty kiinteät määrärahat valtuuttavat toimeenpanovallan käyttämään varoja määrättyihin tarkoituksiin tietyt määrät. Ilman määrärahojen myöntämisellä tapahtuvaa oikeutusta ei toimeenpanovallalla ole oikeutta aiheuttaa näitä menoja valtiolle. Menoarvion näiden osien sisältönä on siis oikeutus.¹²²

Mutta eikö hallitus ole myös velvollinen toteuttamaan menoarvion ja käyttämään määrärahat niihin tarkoituksiin, joihin ne ovat osoitetut? Kysymykseen eivät perustuslakimme anna suoranaista vastausta, mutta on siihen vastattava yleensä myöntävästi. Tulo- ja menoarvio menettäisi suuren osan merkitystään, ellei siinä määrättyjen valtion tehtävien, joihin eduskunta on varat myöntänyt, toteuttamista myös katsottaisi hallituksen velvollisuudeksi.¹²³ Mutta on huomattava, että on kysymys valtion tehtävien toteuttamisesta, ja useimmiten ei tehtävä edellytä määrättyä rahamäärää. Jos budjetissa ilmaistu tehtävä voidaan toteuttaa pienemmällä rahamäärällä, kuin minkä eduskunta on tarkoitukseen myöntänyt, ei hallitus suinkaan ole velvollinen käyttämään määrärahaa kokonaan. Sillä ei ole siihen edes oikeutta, sillä ylimpänä oh-

¹²⁰ Arviomäärärahoista ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 63–64 ja 111–112; *Herlitz*, Svenska statsrättens grunder s. 215–216; *Stourm* s. 183–184; *Allix* s. 48 ja 241.

¹²¹ *Allix* s. 207, 48 ja 241; *Laferrière/Waline* s. 14–15; *Stourm* s. 184–185.

¹²² Eräät tutkijat luonnehtivat sen vain ehdoksi toimeenpanovallan toiminnalle. Ks. *Georg Jellinek*, Gesetz und Verordnung s. 291–293; *Jèze*, RFin V 1907 s. 336–344. Vrt. *Lang* s. 104–105 ja 115.

¹²³ Ruotsin oikeuden kannalta on aikaisemmin katsottu, etteivät määrärahat ollenkaan velvoita, mutta nyttemmin on mielipide muuttumassa. Ks. *Söderqvist*, JFT 1914 s. 298; *Reuterskiöld*, Om statsregleringen s. 3–7, 10–11 ja 26–35; *Nilsson-Stjernquist* s. 49–50, 60–61 ja 412–424; *Herlitz*, Svenska statsrättens grunder s. 208–211; *sama*, Sveriges riksdag s. 167–168; *sama*, NAT 1935 s. 185–188. Ranskassa ja Belgiassa kielletään yleensä määrärahojen velvoittavuus. Ks. *Laufenburger*, Budget et Trésor s. 20–21; *Laferrière/Waline* s. 11; *Baudhuin* I s. 11.

jeena valtiontaloudenkin hoidossa ovat suunnitelman- ja tarkoituksenmukaisuus, taloudellisuus ja säästäväisyys. Jos esim. jonkin rakennuksen korjaamiseen on myönnetty määräraha, on hallituksen velvollisuutena korjauksen suorittaminen. Jos asianmukainen korjaus saadaan suoritetuksi niin, että määrärahasta jää säästöä, ansaitsee budjetin toimeenpanija kiitoksen.¹²⁴

Vaikkakin näin katsomme, että budjetin täytäntöönpanija on yleensä velvollinen toteuttamaan menoarvion, voi sattua tapauksia, joissa hallitus ei ole velvollinen ollenkaan jotakin määrärahaa käyttämään. Jos olosuhteissa budjetin hyväksymisen jälkeen on tapahtunut sellaisia muutoksia, ettei määrärahan käyttö enää vastaisi sitä tarkoitusta, mihin sillä pyrittiin, on hallituksella oltava oikeus jättää määräraha aivan käyttämättömäksi.¹²⁵

Tavallisesti ei määräraha velvoita sitä kokonaan käyttämään. Sellaisiakin tapauksia on kuitenkin, joissa on katsottava eduskunnan tahdon budjetissa olleen sen, että määräraha on käytettävä kokonaan. Näin on asia esimerkiksi silloin, kun eduskunta on budjetissa myöntänyt määrärahan määrättyjen virkamiesten palkkojen korottamiseen. Eduskunnan tahdon on silloin katsottava olleen se, että tuo rahamäärä kokonaan käytetään näiden virkamiesten hyväksi. Tällöin on hallitus siis velvollinen budjetissa ilmenevää eduskunnan tahtoa noudattaen käyttämään koko määrärahan. Jokaisessa tapauksessa on todettava, mikä on eduskunnan tahto ko. määrärahaan nähden, ja siitä riippuu, millä tavoin budjetin täytäntöönpanija on velvollinen määrärahan käyttämään.¹²⁶

Luoko menoarvio oikeuksia kansalaisille? Sen eräät osat näyttävät viittaavan siihen. Budjetin perusteluissa määrätään usein yksityiskohteisesti, millä tavoin jokin vapaa meno on käytettävä. Usein luetellaan perusteluissa ne yhdistykset, joille määrärahasta sinä vuonna on myönnettävä avustus, ja määrätään vielä avustusten suuruuskin. Herää kysymys, eivätkö tällaiset menoarvion osat luo subjektiivisia oikeuksia. Eduskunnan aloitteesta budjettiin otetut ns. ehdolliset määrärahat eivät, niin kuin edellä (s. 24—25) näimme, sido hallitusta, ennenkuin presidentti on ne vahvistanut, mutta ajatelkaamme hallituksen

¹²⁴ Ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 103—111; *Hakkila* s. 292—293; *Meinander*, JFT 1947 s. 240; *Lang* s. 127—134; *Georg Jellinek*, Gesetz und Verordnung s. 310—311.

¹²⁵ *Hakkila* s. 293; *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 110. — *Heinig* I s. 222, huomauttaa aivan oikein, että jos määrärahat ainoastaan valtuuttavat, jää vastuu menotalouden hoidosta hallitukselle.

¹²⁶ Vrt. *Braun*, DJZ 1927 s. 456.

aloitteesta hyväksyttyjä määrärahoja tai presidentin vahvistamia ehdollisia määrärahoja. Jos kerran hallintovalta on velvollinen suorittamaan avustukset budjetin osoittamalla tavalla, eivätkö siinä ilmoitetut oikeusalamaiset (yhdistykset ym.) ole oikeutetut saamaan avustukset ja eivätkö ne ole saaneet tuota oikeutta budjetin kautta?

Kysymykseen on vastattava kielteisesti. Yksistään sen kautta, että määräraha jonkun hyväksi on merkitty menoarvioon, ei tämä vielä saa saamisoikeutta. Budjetin ei katsota voivan synnyttää oikeuksia oikeusalamaisille.¹²⁷ Toimeenpanijalle on aina katsottava jäävän lopullinen ratkaisuvalta budjettiin otettujen määrärahojen jaossa.¹²⁸ Menoarvion mitkään osat eivät siis luo oikeuksia oikeusalamaisille, eikä menoarvio täten ole laki aineellisessa merkityksessä.

Budjetti eduskunnan ja hallintovallan välisenä hallintotoimena. Tarkasteltuamme näin tulo- ja menoarvion eri osat olemme todenneet, että osa sen sisällöstä, tuloja ja sidottuja menoja koskeva, tarkoittaa vain muilla perusteilla määräytyvien tulojen ja menojen arvioimista, kun taas toinen osa, jonka muodostavat vapaat menot, välttuuttaa ja useimmiten myös velvoittaa toimeenpanijaa, hallitusta ja sen alaisia viranomaisia, menoja suorittamaan.¹²⁹ Olemme myös huomanneet, että budjetti ei luo oikeusalamaisille oikeuksia eikä velvollisuuksia, se ei muuta kansa-

¹²⁷ Ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 106–107, 110–111, 144 ja 146–147; *Merikoski*, Julkisoikeus II s. 197; *Willgren*, JFT 1900 s. 367–368; *Lang* s. 124–125; *Jêze*, RFin V 1907 s. 337. Vrt. *Rytkölä*, Palkkaus- ja eläkeoikeus s. 76–77.

¹²⁸ Hallintovallalla on katsottava budjetin täytäntöönpanosta vastatessaan aina olevan oikeus tarkemmin määrätä määrärahan maksamisen ehdoista. Vrt. *Herlitz*, Svenska statsrättens grunder s. 209–211.

Esimerkkejä tapauksista, joissa menoarvioon merkittyjä avustusmäärärahoja on jätetty maksamatta:

»Momentilta, 4.000.000 mk, säästyi 711.650 mk, aiheutuen säästö siitä, että vuoden loppupuolella vallinneen tilanteen johdosta harkittiin tarpeelliseksi olla avustuksia maksamatta viimeiseltä neljännekseltä; toisille järjestöille kokonaan, toisille alennetuin määrin.» *VvTiLK* v. 1939 s. 145.

»Apuraha Mannerheimin Lastensuojeluliiton Sotakummivaliokunnan postikultujen peittämiseksi arvioitiin liian suureksi, mistä aiheutui momentille säästöä 198.013: 30 mk.» *VvTiLK* v. 1943 s. 98.

»Säästö, 300.000 mk, on aiheutunut siitä, ettei ole katsottu tarpeelliseksi suorittaa Suomen Ilmailuliitto r.y:lle valtionapua toiselta vuosipuoliskolta.» *VvTiLK* v. 1946 s. 109.

¹²⁹ Vrt. *Lang* s. 112–114, 117 ja 125–138. — Eräät tutkijat luonnehtivat budjetin ehdoksi tai edellytykseksi hallintovallan toimille. Ks. *Jêze/Neumark* s. 26–29; *Laband*, AöR 1886 s. 188–192.

laisten oikeusasema eikä siis ole laki aineellisessa merkityksessä.¹³⁰ Yleisesti luonnehditaankin tulo- ja menoarvio aineelliselta oikeudelliselta luonteeltaan hallintotoimeksi.¹³¹

Eduskunnan ja hallintovallan välisenä toimenä eroaa budjetti tietysti hallintotoimista sanan tavallisessa merkityksessä.¹³² Monet tutkijat ovatkin yrittäneet muilla sanoilla ilmaista budjetin luonteen. On tyydytty sanomaan tulo- ja menoarviota eduskunnan hyväksymäksi hallituksen taloussuunnitelmaksi, toimintasuunnitelmaksi, ohjelmaksi tai hallintojärjestelyksi selittämättä tarkemmin, mihin valtiollisten toimivaltujen ryhmään budjetti kuuluu.¹³³ Viime aikoina on tullut tavalliseksi lukea budjetti eduskunnan suorittamaksi finanssivalvontatoimeksi (ks. ed. s. 6). Vaikka meidän onkin pidettävä valvontavaltaa lain-säädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallasta erillään olevana valtiollisena toimivaltana, emme voi siihen lukea budjettia, johon kuuluu valtuuttamista ja velvoittamista (ks. ed. s. 6), vaan katsomme budjetin kuuluvan toimeenpanovallan alaan ja sitä tarkoittaen sanomme, että budjetti on hallintotoimi.¹³⁴ Poikkeuksena hallitusmuodon 2 §:ssä säädetystä eduskunnan ja hallituksen välisestä vallanjaosta eduskunnan budjettivalta on siis eduskunnan osallisuutta hallintoon.

Tulo- ja menoarvion määritelmä. Edellisestä on ilmennyt, että budjetti on sisällykseltään osaksi epämääräinen ja että sen eri osilla on erilainen sisällys. Lyhyen ja tarkan määritelmän lausuminen tulo- ja menoarvion käsitteestä on sentähden vaikeaa. Sekä Suomessa että ulko-

¹³⁰ Ks. myös *Berlin*, Tfr 1931 s. 365–366 ja 378–384; *Esmein* II s. 456–458.

¹³¹ Esim. *Hermanson/Kaira* s. 144–145; *Laufenburger*, Budget et Trésor s. 24, ja *ZgesSW* 1949 s. 76–77; *Berlin*, Statsorfatningsret I s. 140, ja II.1. s. 93–94; *Stier-Somlo*, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft I s. 822–823 ja 825; *Georg Jellinek*, Gesetz und Verordnung s. 284–286; *Braun*, DJZ 1927 s. 456; *Vialon* s. 12, 61, 115 ja 202; *Fricker*, *ZgesSW* 1894 s. 401–404; *Meyer*, GrünhutsZ VIII 1881 s. 6–11; *Rümelin*, *ZgesSW* 1889 s. 300–302. — Vrt. *Prazák*, AöR 1887 s. 460–467; *W. Jellinek* s. 97 ja 115; *Hatschek*, Deutsches Staatsrecht II s. 226–227, 5, 234–252 ja 409.

¹³² Ks. *Merikoski*, Julkisoikeus II s. 15, 12, 17–18 ja 26–28, ja I s. 49; *Jèze*, RFin V 1907 s. 333 ja 336–337.

¹³³ *Laufenburger*. (Finances comparées s. 4) sanoo budjetin olevan »un plan d'action du gouvernement exprimé en chiffres et sanctionné par les représentants du pays.» — Ks. myös *Louis-Lucas*, RDP LXX 1954 s. 750; *Heckel*, Handbuch des Deutschen Staatsrechts II s. 386–392; *Weddigen* s. 41.

¹³⁴ Vrt. *Söderqvist*, JFT 1914 s. 132–133, 144, 274, 276–277 ja 283–284; *Lagerroth*, StatsvT 1940 s. 239–240.

mailla onkin budjetti määritelty useammalla eri tavalla.¹³⁵ Edellä suosittelemamme tarkastelun perusteella saamme seuraavan määritelmän:

Tulo- ja menoarvio on eduskunnan päättämä hallintotoimi, joka ennakolta varainhoitovuodeksi kerrallaan osaksi arvioi muilla perusteilla syntyvät valtion tulot ja menot, osaksi oikeuttaa toimeenpanovallan käyttämään valtion varoja määrätarkoituksiin kiinteällä tai liukuvalla ylärajalla rajoitetut määrät, sisältäen oikeutus useimmiten myös velvollisuuden tarkoitettujen tehtävien toteuttamiseen.

Vapaiden menojen kohdalta, joita määritelmämme loppuosa koskee, tulo- ja menoarvio siis sitoo sen täytäntöönpanijaa, mutta tulojen ja sidottujen menojen osalta, joita Suomen budjettioikeuden mukaan määräävät lait tai muut lailliset perusteet, sitovat budjetin täytäntöönpanijaa ensi sijassa nämä perusteet. Kun oletetaan, että myös tulot ja sidotut menot on laillisten perusteiden mukaan oikein otettu budjettiin, voidaan sanoa, että näitäkin budjetin osia on noudatettava, mutta tällöin on muistettava, että näiltä osin aina pohjimmaltaan on kysymys lakien noudattamisesta.

¹³⁵ Määritelmistä, joiden kirjavuus tosin osaksi johtuu siitä, että budjetilla eri maiden oikeudessa on hiukan erilainen oikeudellinen sisällös, ja siitä, että oikeustiede ja finanssintiede katselevat budjettia eri näkökannoilta, ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 8—9; *Leppo* s. 109; *Erich*, Valtio-oikeus II s. 252; *Merikoski*, Julkisoikeus II s. 192; *Willgren*, Yhteiskuntataloudellinen Aikakauskirja 1906 s. 214—217; *Allix* s. 1—3; *Stourm* s. 1—5; *Jèze*, RFin V 1907 s. 344 alav. 1; *Jèze/Neumark* s. 29; *Baudhuin* I s. 9—12; *Laferrière/Waline* s. 5—6; *Laufenburger*, Budget et Trésor s. 7—8; *Neidl* II s. 37; *Söderqvist*, JFT 1914 s. 277—278.

I LUKU

PARLAMENTAARISEN VALTIONTILIN- TARKASTUKSEN JÄRJESTELYSTÄ ULKOMAILLA

1. YLEISTÄ.

Englanti on tunnettu parlamentarismien synnyinmaana, ja sieltä on muihin maihin siirtynyt järjestelmä, jossa ministerit ovat vastuunalaisia kansaneduskunnalle.¹ Siinä pitkäaikaisessa taistelussa, jonka Englannin parlamentti sai käydä hallitusvaltaa vastaan määräämisvallan saavuttamiseksi, on suurinta osaa näytellyt taistelu budjettivallasta. Ratkaiseva voitto oli saavutettu, kun *Bill of Rights* vuonna 1689 julisti kaikenlaatuisten verojen säätämisen parlamentin yksinoikeudeksi. Näin oli verotusvalta kokonaisuudessaan parlamentilla ja oikeus määrätä muista valtion tuloista seurasi vähitellen. Myös tulojen käyttötarkoituksen, so. valtion menojen, määräämisvallan saavutti parlamentti pian tämän jälkeen. *Bill of Rights* oli säätänyt vain sotalaitoksen menojen määräämisen rauhan aikana parlamentin valtaan kuuluvaksi, mutta vuonna 1830 olivat kaikki varsinaiset valtion menot parlamentin määräämisvallan alaisia. Tällä tavoin Englanti on kulkenut edelläkävijänä myös kansaneduskunnan budjettivallan kehittämisessä.²

Jo samoihin aikoihin, kun Englannin parlamentti saavutti ensimmäiset oikeutensa määrätä veroilla koottujen varojen käyttötarkoituksen, alkoi se esittää vaatimuksia siitä, että se myös saisi valvoa hyväksytyn käyttötarkoituksen noudattamista. Vaatimukset hyväksyttiin useissa yksityistapauksissa, joissa parlamentti asetti komiteoita puolestaan valvomaan määrättyjä myöntämiään valtion menoja ja tarkasta-

¹ Ministerivastuunalaisuuden synnystä Englannissa ks. *Puhakka*, Ministerien vastuunalaisuus s. 23—32.

² Ks. *Teljo* s. 20—25.

maan niistä tehtyjä tilejä.³ Jo 1600-luvun loppupuolella voidaan täten Englannissa katsoa periaatteessa hyväksytyksi, että parlamentilla on oikeus ei ainoastaan päättää budjetti, vaan myös valvoa sen täytäntöönpanoa. Vaikka parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen ajatus jo näin varhaisessa vaiheessa täten voidaan katsoa hyväksytyksi Englannissa, ei sen täydellisestä toteuttamisesta siellä voida puhua ennenkuin 1860-luvulla, jolloin vasta luotiin pysyvät parlamentaarisen finanssivalvonnan elimet (ks. jälj. s. 52).⁴ Englannissa julkilausuttu aate on tässäkin tapauksessa Ranskan kautta, jonka suuressa vallankumouksessa se omaksuttiin⁵ ja jossa sitä sitten lyhyenä aikana äärimmäisyyteen vietynä toteutettiin,⁶ vaikuttanut voimakkaasti kehitykseen muissa valtioissa.⁷

Nykyisin katsotaan parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen kuuluvan kansaneduskunnan budjettivaltaan, sen olennaisena osana, ja tavataan sitä kaikissa kansanvaltaisissa valtioissa. Seuraavassa tarkastelemme parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen järjestelyä kymmenessä ulkolaisessa valtiossa kiinnittäen huomiota pääasiassa elinten rakenteeseen ja asemaan sekä niiden toimivaltaan.⁸ Tarkasteltavien valtioiden valinnassa on kiinnitetty huomiota paitsi valtioiden maantieteelliseen ja kulttuuriseen läheisyyteen meidän maamme kanssa myös siihen, että ne olisivat parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen eri järjestelmien tyypillisiä edustajia.

³ Ks. *Knut Petersson* s. 29—30, 43—50 ja 175—177; *Chubb* s. 6—22.

⁴ Vrt. *de Marcé* I s. 5. — *Willgren*, *Finanssioppi* s. 185—186, esittää virheellisesti, että parlamentaarinen finanssikontrolli Englannissa »järjestyi» »jo 1/4 vuosituhatta takaperin». Vrt. *sama*, *Finlands Finansrätt* s. 516.

⁵ Ihmis- ja kansalaisoikeuksien julistuksessa (*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*) v. 1789 säädettiin: »Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.» (Kursivoitu tässä). Ks. *Franz* s. 288 ja 290.

⁶ Ks. *Rydin*, *Svenska Riksdagen* 2: I s. 335—336; *Besson* s. 239—292.

⁷ Vrt. *Rydin*, m.t. s. 334—335. — Parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen ajatuksen varhaista ilmenemistä Ruotsi-Suomessa käsitellään myöhemmin Suomen parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen historiaa esittäessä.

⁸ Kaikkien käsittelemiemme valtioiden finanssivalvontajärjestelmien lyhyet (osittain jo vanhentuneet) rinnakkaiset esittelyt on Kansainliitto julkaissut v. 1933—1935. Ks. *Société des Nations, Rapport I* s. 39—51; *II* s. 10—11, 17, 24—25, 32, 40, 53, 91—92, 120—121 ja 127; *II Add.* s. 5; *III* s. 15—17 ja 132—133.

Muissa pohjoismaissa osallistuvat, samoin kuin meillä, parlamentaariin valtiontilintarkastukseen eduskunnan asettamat valtiontilintarkastajat. Järjestelmissä on kuitenkin huomattavia eroavaisuuksia. Norjassa, samoin kuin Englannissa, Amerikan Yhdysvalloissa ja Belgiassa, on parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen koko valmistelu kansaneduskunnan elinten käsissä, kun taas Ruotsissa ja Tanskassa, kuten Sveitsissäkin, osa siitä kuuluu hallinnollisille elimille. Englannissa ja Amerikan Yhdysvalloissa toimii parlamentin valmistelueliminä korkean riippumattoman virkamiehen johtama virasto. Tilituomioistuinta tavataan Ranskassa, Belgiassa ja Saksassa, mutta näissä eri maissa on niiden asemassa ja toiminnassa suuria eroavaisuuksia. Belgian tilituomioistuinta esimerkiksi kuuluu preventiivistä (maksumääräysten) valvontaa, kun taas Ranskan ja Saksan tilituomioistuimille vain repressiivistä valvontaa. Menojen sitomisen valvonnasta antavat hyvän kuvan Ranskan ja Belgian systeemit. Neuvostoliiton ja Hitlerin aikaisen Saksan finanssivalvontasysteemit eivät tosin käsitä parlamentaarista valtiontilintarkastusta sen varsinaisessa merkityksessä, mutta valaisevat hyvin instituutin riippuvaisuutta valtion poliittisesta järjestysmuodosta.⁹

2. RUOTSI.

Hallinnollinen finanssivalvonta. Hallinnollisen finanssivalvonnan suorittamista varten on Ruotsissa vanhastaan useilla keskusvirastoilla ja laitoksilla omat tilintarkastusosastonsa, ns. erityisrevisiot.¹⁰ Keskusrevisiolaitoksena toimii nykyisin valtakunnan tilivirasto (*riksräkenshetskapsverket*), jonka voimassaoleva johtosääntö on vuodelta 1947 (Kungl. Maj:ts instruktion för riksräkenskapsverket den 26 september 1947). Samoin kuin meillä valtiontalouden tarkastusviraston on Ruotsissa valtakunnan tiliviraston tehtävänä paitsi valtion tilien tarkastus ja tilimuistutusasiain tuomitseminen myös valtion pääkirjanpidon hoitaminen.¹¹ Hal-

⁹ Vrt. *de Marcé* I s. 4—5. Kaikkien muiden käsittelemiemme valtioiden paitsi pohjoismaiden voimassaolevat perustuslait julkaisee *Franz*. — Parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen järjestelmien jaoittelu ryhmiin ei oikein vastaa tarkoitustaan sentähden, että jokaisessa maassa on sillä paljon omia erityisiä, ao. valtion järjestysmuodosta ja historiasta johtuvia piirteitä. Jaoitteluyrityksistä vrt. *Buck* s. 268—285; *Besson* s. 457—458; *Jacomé* s. 49—57.

¹⁰ Ks. *Heinig* I s. 69—70.

¹¹ *Heinig* I s. 69—72; *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 519; *Jæger* s. 89—90.

linnollisen finanssivalvonnan piiriin on luettava myös vuonna 1943 perustetut, valtiontalouden taloudellisuutta ja rationalisointia tutkivat elimet asiarevisio (*sakrevisionen*) ja järjestelylautakunta (*organisationsnämnden*).¹²

Parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen kehitys. Jo vuonna 1809 säädetyssä hallitusmuodossa (RF 65 §) ja seuraavana vuonna annetussa laissa valtioneuvoston jäsenten vastuunalaisuudesta (5 §) määrättiin hallituksen jäsenet vastuunalaisiksi valtion varojen käyttämisestä toisin, kuin mitä säädyt budjetissa olivat vahvistaneet. Tähän liittyen säädettiin 1810-vuoden valtiopäiväjärjestyksessä, että valtiovarainvaliokunnalla oli oikeus saada nähdäkseen kaikki valtiovaraston tilit ja asiakirjat ja sen tuli valvoa, etteivät valtion menot missään pääluokassa ylittäneet budjettiin otettua määrää ja että ne olivat muutenkin lailliset. Lisäksi oikeutti valtiopäiväjärjestys säädyt valitsemaan yhteensä 24 valtiontilintarkastajaa valtiopäivien, jotka kokoontuivat vain joka viides vuosi, väliajoilla tarkastamaan valtiovaraston sekä valtakunnan pankin ja velkakonttorin tilaa, hallintoa ja hoitoa. Näin oli Ruotsin valtiosääntöön tuotu parlamentaarinen valtiontilintarkastus ja luotu sitä varten erityinen parlamentin elin, valtiontilintarkastajat. Valtiontilintarkastajien ensimmäinen johtosääntö julkaistiin vuonna 1812.

Alussa oli valtiontilintarkastajien toiminta-ajaksi säädetty kolme kuukautta joka toinen vuosi. Vuodesta 1857 lähtien ovat valtiontilintarkastajat kokoontuneet joka vuosi. Heidän toimintaansa määrääviä johtosääntöjä oli julkaistu useampia saamatta kuitenkaan aikaan suurempia uudistuksia, joita alettiin kuitenkin yhä kipeämmin kaivata.¹³ Suurimpia puutteita olivat vuotuinen lyhyt toimiaika ja tarkastustyölle määrätty tarkat rajat.¹⁴ Uudistus toteutettiin vuonna 1949 muuttamalla valtiopäiväjärjestyksen ja valtiontilintarkastajien johtosäännön kysymykseen tulevia säännöksiä [ks. RO 72—73 § 5/4 1949 ja Kungl. Maj:ts kungörelse om ändring i instruktionen den 22 maj 1925 (nr 144) för riksdagens revisorer av stats-, banko- och riksgäldsverken 3/6 1949].

Voimassaoleva parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen järjestelmä. Nykyisten määräysten mukaan¹⁵ valitsevat valtiopäivät vuosittain,

¹² Ks. *Heinig I* s. 76—77; *Wistrand*, *SvenskT* 1947 s. 486—487.

¹³ Ruotsin valtiontilintarkastajien historiasta ks. *Hesslén*, *Riksdagens revisorer* s. 239—365; *Tenow/Vide* s. 307—350; *Aschehoug*, *Regnskabskontroll* s. 61—65.

¹⁴ Ks. *Betänkande rörande riksdagens revisorers verksamhet avgivet av 1947 års revisionsutredning* s. 9—17; *Edk KM* s. 6—7.

¹⁵ Ks. *Bestämmelser och praxis rörande statens budget* s. 51; *Edk KM* s. 6—8.

puoleksi kumpainenkin kamari, kaksitoista valtiontilintarkastajaa (*riksdagens revisorer*) sekä varamiehen kullekin heistä tarkastamaan valtiovaraston sekä eduskunnan alaisten valtakunnan pankin ja velkakonttorin tilaa, hallintoa ja hoitoa. Toiminta-aika kestää kunnes seuraavat valtiontilintarkastajat on valittu, ja on valtiontilintarkastajien apuna nykyisin pysyvä kanslia. Tehtävistä on nyt säädetty, että valtiontilintarkastajien on pidettävä huolta siitä, että he saavat viranomaisilta kaikki tarvitsemansa asiakirjat, selvitykset ja tiedot. Tarkastukseensa on heidän pidettävä silmällä kaikkea, mikä on tarpeen luotettavan käsityksen saamiseksi valtiovaraston hoidosta ja tilasta, ja tulee heidän, syrjäyttämättä yksityiskohtia enemmän kuin asianhaarat vaativat, pääasiassa tarkastaa valtion menojen maksatusta, hallintoa ja valtiontalouden kokonaistulosta. Tarkastettavien asioiden laatu ja määrä on näissä puitteissa jätetty valtiontilintarkastajien harkinnan varaan. Valtakunnan pankin ja velkakonttorin tilintarkastuksesta on lisäksi annettu eri määräyksiä.

Suorittamansa tarkastuksen johdosta on valtiontilintarkastajien annettava kertomukset, erikseen valtiovaraston, valtakunnan pankin ja valtakunnan velkakonttorin osalta. Nämä kolme kertomusta on annettava vuosittain joulukuun 15 päivänä, mutta sitä ennenkin voivat valtiontilintarkastajat antaa, aiheen siihen ilmaantuessa, jostakin asiasta erillisen kertomuksen. Kertomuksissa esitettyihin muistutuksiin saavat asianomaiset tilivelvolliset ensin vastata kirjallisesti, jonka jälkeen kertomukset vastauksineen painettuina annetaan valtiopäiville. Siellä lähetetään valtiovarastoa koskeva valtiontilintarkastajain kertomus tarkastettavaksi valtiovarainvaliokuntaan, joka ei käytännössä enää itse suorita tarkastuksia,¹⁶ ja toiset kaksi kertomusta pankkivaliokunnan tarkastettaviksi. Valiokunnat antavat lausuntonsa kertomuksissa tehtyjen muistutusten johdosta, jonka jälkeen valtiopäivät päättävät asiasta ilmoittaen kirjeellä kuninkaalle mahdolliset muistutuksensa valtiontalouden hoidon johdosta ja esityksensä epäkohtien korjaamiseksi. Suomen esimerkin mukaisesti¹⁷ on vuoden 1949 uudistuksista lähtien tullut käytäntöön, että kuningas antaa seuraavilla valtiopäivillä ilmoituksen niistä toimenpiteistä, joihin valtiopäivien valtiontilintarkas-

¹⁶ Voimassaolevanikin valtiopäiväjärjestyksen (RO 39,2 §) mukaan on valtiovarainvaliokunnalla siihen oikeus. Ks. *Malmgren*, *Sveriges grundlagar* s. 156—158; *Bestämmelser och praxis rörande statens budget* s. 51; *Heinig* I s. 530.

¹⁷ Ks. *Betänkande rörande riksdagens revisorers verksamhet avgivet av 1947 års revisionsutredning* s. 15; *Wistrand*, *SvenskT* 1947 s. 489; *Edk KM* s. 8.

tusta koskevan kirjeen johdosta on ryhdytty. Kuninkaan ilmoitusta käsitellään valtiopäivillä sitten yhdessä uuden valtiontilintarkastajain kertomuksen kanssa.

Järjestelmän puutteellisuuksia. Ruotsin parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen järjestelyssä on eräitä puutteita. Ensiksikin: keskus-revisiolaitoksena toimii hallinnollinen virasto, valtakunnan tilivirasto, ja sen yhteistyö valtiontilintarkastajien kanssa on ollut kokonaan järjestämättä. Tiliviraston uudessa johtosäännössä on nyt tosin (sen 10 §:ssä) määrätty, että viraston on vuosittain annettava valtiontilintarkastajille kertomus valtiovaraston tilien tarkastuksesta edelliseltä budjettivuodelta. Mutta kun tämä kertomus sisältää vain lyhyen selonteon tarkastuksessa tehtyjen havaintojen laadusta, eikä tilivirastoa ole velvoitettu säännöllisesti lähettämään tarkastuksissa syntyneitä asiakirjojaan valtiontilintarkastajille, ei valtiontilintarkastajien työ sanottavassa määrässä saata nojautua valtakunnan tiliviraston työhön.¹⁸ Koska valtiontilintarkastajien henkilökunta on vähäinen, ei heidän kohdaltaan voi myöskään tulla kysymykseen valtioviraston tilien itsenäinen järjestelmällinen tarkastus. Tarkastus on ollutkin vain pistokokeittain suoritettua, sattumanvaraisiin kohteisiin kohdistuvaa. Se on suurimmaksi osaksi kohdistunut alempiin viranomaisiin — tavallisesti tarkoituksenmukaisuuden ja taloudellisuuden näkökannalta — eikä hallituksen budjetin noudattamiseen. Näin on Ruotsin parlamentaarinen valtiontilintarkastus sisällöltään suurelta osaltaan ollut vain hallinnollista finanssi-valvontaa.¹⁹

Toiseksi — mikä on vielä pahempaa —: valtioneuvoston jäsenten vastuuseen saattaminen valtiontilintarkastajien heitä vastaan tekemien muistutusten johdosta on oikeudellisesti ollut melkein mahdotonta. Valtiopäivien perustuslakivaliokunta tarkastaa valtiopäivien alussa valtioneuvoston pöytäkirjat ja päättää silloin, onko joku tai kaikki valtioneuvoston jäsenet asetettava teoistaan vastuuseen (RF 105—107 §). Ellei vastuuta silloin vaadita, ei sitä myöhemmin enää voida vaatia, vaan katsotaan valtioneuvoston jäsenten saaneen vastuuvapauden (*décharge*). Kun valtiontilintarkastajain kertomuksia käsitellään valtiopäivillä, on tilanne tavallisesti sellainen, että valtioneuvoston pöytäkirjat niistä

¹⁸ Ks. *Edk KM* s. 8; *Heinig I* s. 71—72; *Betänkande rörande riksdagens revisorers verksamhet avgivet av 1947 års revisionsutredning* s. 10—11. Vrt. *Tenow/Vide* s. 37—38.

¹⁹ *Heinig I* s. 527 ja 530—531; *Hesslén, Riksdagens revisorer* s. 411—414; *Tenow/Vide* s. 35—37, 318—321 ja 350.

asioista, joita valtiontilintarkastajain kertomuksissa kosketellaan, on jo perustuslakivaliokunnassa tarkastettu ja vastuuvapaus näihin asioihin nähden saatu, joten ministerivastuunalaisuuden vaatiminen valtiontilintarkastajien tekemien muistutusten johdosta ei enää ole mahdollinen.²⁰

3. T A N S K A.

Päärevisorit ja valtiontilintarkastajat. Hallinnollisen finanssivalvonnan suorittamista varten on Tanskassa neljä erillistä päärevisoraatti- (*hovedrevisorat*-) nimistä virastoa, joiden kunkin päällikkönä on päärevisori (*hovedrevisor*). Päärevisorit nimittää kuningas valtiovarainministerin esityksestä, jonka alaisia päärevisorit ovat. Tärkeimmät päärevisorien tehtäviä ja toimivaltaa koskevat määräykset ovat laissa vuodelta 1926 (*Lov om Statens Regnskabsvæsen og Revision* 31. 3. 1926). Osa alempien viranomaisten tilejä tarkastetaan edelleenkin asianomaisissa keskushallituksissa. Muut tällaiset tilit samoin kuin ministeriöiden ja muiden keskushallitusten tilit tarkastavat päärevisorit.²¹

Toisten pohjoismaiden tapaan valitsee Tanskassakin eduskunta, kansankäräjät, parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen valmistelua

²⁰ Ks. *Bestämmelser och praxis rörande statens budget* s. 50—51; *Malmgren, Sveriges grundlagar* s. 158 ja 117; *Heinig I* s. 530—531; *Hesslén, Riksdagens revisorer* s. 405—410; *Tenow/Vide* s. 35 ja 345—350; *Kjellén, Politiska Essayer III* s. 40—55; *KM 1916:1* s. 49; *Dahlberg/Tingsten* s. 330. — Esittäen perusteena juuri mainitsemamme puutteellisuuden tehtiin ensimmäisessä kamarissa v:n 1950 valtiopäivillä aloite (Nr 19) siitä, että valtiopäivät anoisivat kuningasta selvittämään kysymystä perustuslaillisen vastuun vaatimisesta valtiontilintarkastajain kertomuksen johdosta ja tekemään asian vaatimat ehdotukset valtiopäiville. Perustuslakivaliokunta esitti mietinnössään (Nr 10/1950) kysymyksen historiaa ja myönsi tässä kohtaa olevan aukon ministerivastuunalaisuutta koskevissa määräyksissä. Valiokunta huomautti kuitenkin, etteivät valtiontilintarkastajat nykyisin enää tarkastuksessaan ole sidotut määrättyyn tilivuoteen ja heillä on myös mahdollisuus antaa valtiopäiville erillisiä kertomuksia. Viitaten siihen, että *décharge*-kysymys tulee kokonaisuudessaan pian selvitettäväksi, perustuslakivaliokunta ehdotti aloitteen hylättäväksi. Perustuslakivaliokunnan mietintö hyväksyttiin molemmissa kamareissa. Erään valtioneuvoston jäsenten vastuunalaisuutta yleensä koskevan aloitteen johdosta v:n 1951 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta sitten mietinnössään (Nr 24/1952) ehdotti, että asian lähempi selvittäminen jätettäisiin kuninkaan tehtäväksi. Valtiopäivät hyväksyivät mietinnön.

²¹ Päärevisoreista ks. *Larsen, NAT 1950* s. 26—27; *Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret* s. 426; *Innstilling fra den av Stortinget nedsatte komite til behandling av statens revisjonsvesen* s. 29—31; *Heinig I* s. 61—62; *Edk KM* s. 11.

varten valtiontilintarkastajia (*statsrevisorer*). Heitä valitaan neljä ja neljä varamiestä neljäksi vuodeksi kerrallaan (Grundlov 5. 6. 1953, 47 § ja Lov om Revisionen af Statsregnskabet 4. 4. 1928).²² Valtiontilintarkastajien on tarkastettava heille vuosittain lähetettävä valtion tilinpäätös ja katsottava, että se on yhtäpitävä keskushallitusten tilien kanssa, että siihen on merkitty kaikki valtion tulot, että kaikki siitä ilmevät valtion menot ovat budjetin mukaiset ja että valtion talouden hoidossa on noudatettu tarpeellista taloudellisuutta.²³

Päärevisorien epäitsenäinen asema hallintovaltaan nähden tulee erityisen selvästi ilmi ensiksimmäinnettujen toimivaltaa koskevista säännöksistä. Huomatessaan virheen tileissä päärevisori tekee muistutuksen asianomaista tilivelvollista vastaan, mutta tämä voi aina pyytää asian oman ammattiministerinsä ratkaistavaksi. Päärevisorin asiana on silloin vain esitellä asia ministerille. Jollei päärevisori tyydy ministerin tekemään ratkaisuun, voi hän kuitenkin ilmoittaa asian valtiontilintarkastajille vuosittain annettavassa kertomuksessaan.²⁴

Jokaisen päärevisorin on vuosittain kesäkuun kuluessa annettava edellisen vuoden tilien tarkastuksesta kertomus valtiontilintarkastajille. Kun nämä kertomukset sisältävät mm. seikkaperäiset selostukset päärevisorien tekemistä muistutuksista, voivat valtiontilintarkastajat tarkastustyössään nojautua hallinnollisen revision työhön. Lisäksi ovat päärevisorit lain mukaan velvolliset valtiontilintarkastajien pyynnöstä toimeenpanemaan tutkimuksia ja antamaan mietintöjä sellaisista kysymyksistä, joista valtiontilintarkastajat haluavat selvitystä.²⁵

Valtiontilineuvosto. Valtiontilintarkastajien läheistä kosketusta päärevisorien kanssa edistää myös se Tanskalle ominainen elin, jonka nämä molemmat yhdessä valtion pääkirjanpitäjänviraston päällikön kanssa muodostavat: valtiontilineuvosto (*statsregnskabsraad*). Valtiontilineuvoston puheenjohtajana on aina valtiontilintarkastajien puheenjohtaja, mutta varapuheenjohtajan määrää valtiovarainministeri päärevisorien

²² Uudessa perustuslaissa on valtiontilintarkastajien lukumäärä jätetty lailla määrättäväksi. Laki 4. 4. 1928 jäi kuitenkin edelleenkin voimaan. Ks. *Betænkning afgivet af forfatningskommissionen af 1946 s. 36–37.*

²³ Ks. *Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret s. 427; Heinig I s. 539–541; Larsen, NAT 1950 s. 31; Innstilling fra den av Stortinget nedsatte komite til behandling av statens revisjonsvesen s. 32.*

²⁴ *Larsen, NAT 1950 s. 27–28; A. Lundqvist Andersen, NAT 1936 s. 115–116 ja 123; Heinig I s. 63.*

²⁵ *Edk KM s. 12; Larsen, NAT 1950 s. 30–31; Innstilling fra den av Stortinget nedsatte komite til behandling av statens revisjonsvesen s. 30.*

joukosta. Valtiontilineuvosto toimii pääasiassa neuvottelevana elimenä käsitellen sellaisia kysymyksiä, joilla on merkitystä neuvoston jäsenille heidän työssään tai joiden tarkoituksena on yhdenmukaisen revisiomenettelyn aikaansaaminen.²⁶

Kansankäräjät. Toimittamastaan tarkastuksesta, jossa pääpaino on finanssilain (budjetin) noudattamisen valvonnassa,²⁷ antavat valtiontilintarkastajat vuosittain kansankäräjille kertomuksen, joka kylläkin suuressa määrin nojautuu päärevisorien kertomuksiin. Kansankäräjät lähettää kertomuksen tarkastettavaksi valiokuntaan, jonka on annettava asiasta mietintö. Mietintö päättyy lausuntoon siitä, onko valtion tilinpäätös ko. vuodelta hyväksyttävä. Kansankäräjät päättää sitten hyväksyä tilinpäätöksen ja sisältää tämä hyväksyminen vastuuvapauden antamisen hallitukselle. Ellei tilinpäätöstä hyväksytä, tulee kysymykseen poliittisen tai oikeudellisen ministerivastuunalaisuuden toteuttaminen.²⁸

4. NORJA.

Historiallinen kehitys. Vuonna 1814 Norjan nykyisin voimassaolevaa perustuslakia säädettäessä otettiin siihen (*Grl.* § 75 k) määräys, että suurkäräjien on valittava viisi valtiontilintarkastajaa (*riksrevisorer*),²⁹ joiden tehtävänä on tarkastaa valtion tilit ja julkaista painettuina otteet niistä. Vuonna 1822 perustettiin muista departementeista erillinen revisiodepartmentti hoitamaan hallinnollista tilintarkastusta. Tarkoituksena oli alkuaan, että kaikki erityistilit, so. ne tilit, joiden perusteella valtiovaraindepartementti vuosittain laati valtion tilinpäätöksen, olisivat tulleet revisiodepartmentin tarkastettaviksi. Näin ei kuitenkaan käynyt, vaan suuri osa erityistileistä jäi ammattidepartmenttien ja alempien viranomaisten tarkastettaviksi. Valtiontilintarkastajilla ei myöskään selitetty olevan oikeutta tarkastaa ollenkaan erityistilejä, vaan ainoastaan valtion tilinpäätös. Tyytymättömyys järjestelmää vastaan kasvoi kasvamistaan, ja alettiin vaatia, ettei hallintovallalla saanut olla oikeutta

²⁶ Ks. *Heinig I* s. 63 ja 548; *Innstilling fra den av Stortinget nedsatte komite til behandling av statens revisjonsvesen* s. 33–34; *Edk KM* s. 11–12; *Larsen, NAT* 1950 s. 30; *Wulff, NAT* 1926 s. 77–78.

²⁷ *Tenow/Vide* s. 362–363; *Betänkande rörande riksdagens revisorers verksamhet avgivet av 1947 års revisionsutredning* s. 5.

²⁸ *Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret* s. 428–430; *Edk KM* s. 12; *Innstilling fra den av Stortinget nedsatte komite til behandling av statens revisjonsvesen* s. 33; *Jæger* s. 87–88.

²⁹ Vuoteen 1938 saakka käytettiin nimitystä *statsrevisorer*.

tarkastaa omia tilejään. Senjälkeen kuin useat komiteat olivat revisiojärjestelmää tutkineet ³⁰, päädyttiin vuonna 1918 ratkaisuun, jossa revisiodepartementti lakkautettiin ja sen tehtävät siirrettiin valtiontilintarkastajien johtamalle valtiontilintarkastus- (*Riksrevisjonen*-) ³¹ nimiselle laitokselle. Täten oli kaikki valtiontilintarkastus uskottu kansanedustuslaitoksen hoitoon. ³²

Nykyinen järjestelmä. Valtiontilintarkastus-viraston johtajina ovat edellämainitut viisi suurkäräjäin neljäksi vuodeksi kerrallaan valitsemaa valtiontilintarkastajaa. Heidän puheenjohtajansa, jonka suurkäräjät myös määrää, toimii viraston päällikkönä. Muut valtiontilintarkastajat toimivat vuoroviikoittain viraston päivystävinä johtajina. Viraston koko henkilökunta on yli kolmesataa henkeä. Kaikki valtiontilintarkastuksen korkeimmat virkamiehet nimittää suurkäräjäin puhemiehistö. Alemmat viranhaltijat ottaa valtiontilintarkastus itse palvelukseensa, mutta on nimittämisestä oikeus valittaa suurkäräjille. ³³

Valtiontilintarkastuksen tehtävistä ja toimivallasta säädetään vuonna 1918 annetussa laissa (*Lov om statens revisjonsvesen av 8 februar 1918*). Lain mukaan on valtiontilintarkastuksen: 1) tarkastettava kaikki sekä ylimmän hallinnon että alempien viranomaisten tilit ja valvottava näiden varojen käyttöä, 2) tehtävä maakäräjille ehdotukset siitä, mitä on päätettävä ylimmän hallinnon tilien ja taloudenhoidon johdosta ja 3) tehtävä päätökset alempien viranomaisten varainhoidon johdosta. Valtiontilintarkastuksella on vieläkin oikeus uskoa tilejä jonkin departementin tarkastettavaksi, mutta jos tällöin on kysymyksessä pitempikäinen järjestely, on tähän saatava suurkäräjäin suostumus. Joka tapauksessa on valtiontilintarkastuksen huolehdittava tarpeellisesta jälkitarkastuksesta.

Huomatessaan valtion taloudenhoidossa ministerin budjetin noudattamista koskevan virheen tekevät valtiontilintarkastajat siitä ns. perustuslaillisen muistutuksen. Siihen vaaditaan asianomaisen ministerin vastine, jonka jälkeen valtiontilintarkastajat laativat maakäräjille tar-

³⁰ Tärkeimpiä julkaistuista tutkimuksista: *Aschehoug, Regnskabskontrol; Indst. S. LXIII — 1914; Indst. S. LXXV — 1917.*

³¹ Vuoteen 1938 saakka *Statsrevisjonen*.

³² Ks. *Lütken, NAT 1935 s. 23—28; Ax. Lundqvist Andersen, NAT 1936 s. 116—117; Edk KM s. 8—9; Innstilling fra den av Stortinget nedsatte komite til behandling av statens revisjonsvesen s. 3—6; Indst. S. LXIII — 1914 s. 2—9; Aschehoug, Regnskabskontrol s. 70—157.*

³³ Ks. *Heinig I s. 44—45; Nordensvärd, NAT 1948 s. 145—147; Edk KM s. 9.*

koitetun päätösehdotuksen. Muistutukset ministerien selityksineen ja päätösehdotukset painetaan ja lähetetään maakäräjille. Maakäräjien päätös on tavallisesti yhtäpitävä valtiontilintarkastajien ehdotuksen kanssa.³⁴

Alempien viranomaisten tileissä havaitut virheet ratkaisee valtiontilintarkastus-virasto itse tilimuistutuksella. Asianomainen ministeri, jonka alaisesta tilistä on kysymys, voi kuitenkin ottamalla itselleen perustuslaillisen vastuun saattaa tilimuistutuksenkin maakäräjän päätettäväksi. Silloin menetellään muistutuksen kanssa samoin kuin edellä perustuslaillisista muistutuksista mainittiin.³⁵

Valtiontilintarkastajien ja maakäräjien muistutusasioissa tekemät päätökset eivät synnytä asianomaiselle tilintekijälle lopullista korvausvelvollisuutta. Jos asianomainen kieltäytyy maksamasta, voidaan hänet vain tuomioistuimen päätöksellä pakottaa siihen. Valtiontilintarkastusviraston korvauspäätöksiä käsitellään tällöin yleisissä tuomioistuimissa, jota vastoin ministeri voidaan tuomita korvaukseen vain valtakunnan-oikeudessa rikossyytteen yhteydessä.³⁶

Ruotsin tapaan tarkastetaan Norjassakin maakäräjillä valtioneuvoston pöytäkirjat ja myönnetään sen nojalla hallitukselle vastuuvapaus. Kun tämä tavallisesti tapahtuu aikaisemmin kuin perustuslaillisten muistutusten käsittely, varaavat maakäräjät valtioneuvoston pöytäkirjoja tarkastaessaan itselleen oikeuden myöhemmin perustuslaillisten muistutusten käsittelyssä vielä vaatia hallitukselle vastuuta taloudenhoidon johdosta.³⁷ (Vrt. ed. s. 45—46.)

5. SVEITSI.

Finanssivalvontaosasto. Sveitsissä on jo kauan aikaa esitetty vaatimuksia itsenäisen tilintarkastusviraston tai tilituomioistuimen perustamisesta, mutta vastakkaisen kannan puolustajat ovat voittaneet pitäessään tärkeämpänä keskitettyä finanssihallintoa. Niinpä on hallinnolli-

³⁴ Nordensvärd, NAT 1948 s. 152—153 ja 158; Ax. Lundqvist Andersen, NAT 1936 s. 118; Innstilling fra den av Stortinget nedsatte komite til behandling av statens revisjonsvesen s. 12; Edk KM s. 10; Betänkande rörande riksdagens revisorers verksamhet avgivet av 1947 års revisionsutredning s. 6—7; Heinig I s. 45 ja 538; Jæger s. 92—93; Castberg II s. 474—475.

³⁵ Ks. Castberg II s. 475—476; Nordensvärd, NAT 1948 s. 156; Ax. Lundqvist Andersen, NAT 1936 s. 118—119; Jæger s. 92.

³⁶ Nordensvärd, NAT 1948 s. 157—158; Castberg II s. 476—477; Jæger s. 93.

³⁷ Ks. Castberg II s. 465—466 ja 477—478.

nen finanssivalvonta edelleenkin uskottu valtiovaraindepartementin eräälle osastolle (*Finanzkontrolle*), jota tässä nimitämme finanssivalvontaosastoksi. Tärkeimmät sitä koskevat oikeussäännökset ovat vuodelta 1927 olevassa ohjesäännössä (*Regulativ für die eidgenössische Finanzkontrolle* 2. 4. 1927).³⁸

Tehtävänsä suorittaessaan on finanssivalvontaosasto oikeutettu kääntymään suoraan alempien viranomaisten puoleen, mutta ministereihin se saa pitää yhteyttä vain valtiovarainministerin välityksellä. Paitsi tavanomaista jälkikäteen tapahtuvaa finanssivalvontaa, joka ulottuu liittovaltion kaikkeen finanssihallintoon, suorittaa finanssivalvontaosasto myös ennakko- eli viisakontrollia. Valtion menoa ei saa suoritaa ennenkuin maksumääräys on varustettu finanssivalvontaosaston merkinnällä, viisumilla. Lopullinen ratkaisulta tarkkailuasioissa ei kuitenkaan ole finanssivalvontaosaston käsissä. Sen päätökseen tyytymätön saa valittaa finanssidepartementtiin ja tämän päätökseen tyytymätön edelleen liittoneuvostolle, jonka päätös on lopullinen.³⁹

Parlamentaarinen valtiontilintarkastus. Parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen eliminä Sveitsissä toimivat liittokokouksen molempien kamarien, kanttoonien neuvoston ja kansallisneuvoston, valtiovarainvaliokunnat ja varsinkin näiden yhteinen elin finanssivaltuuskunta (*Finanzdelegation*; ks. *Geschäftsverkehrsgesetz* 9. 10. 1902, Art. 24—26). Finanssivaltuuskuntaan kuuluu kolme jäsentä ja näiden varajäsenet kummastakin valtiovarainvaliokunnasta ja valitaan heidät lainsäädäntökaudeksi, kolmeksi vuodeksi kerrallaan.⁴⁰

Vaikkakin hallinnollista valvontaa harjoittava elin on valtiovaraindepartementin osasto, se on kytketty läheiseen yhteistyöhön parlamentaarisen finanssivalvonnan elinten kanssa. Sekä valtiovarainvaliokuntien että finanssivaltuuskunnan sihteerinä toimii finanssivalvontaosaston virkamies, ja lisäksi on finanssivalvontaosasto velvollinen asettamaan finanssivaltuuskunnan käyttöön sen tarvitseman työvoiman. Finanssivalvontaosasto antaa myös vaadittaessa finanssivaltuuskunnalle kaikki sen tarvitsemat tiedot ja selvitykset, pöytäkirjat ja tilintarkastushavainnot samoin kuin valtiovaraindepartementin kirjeenvaihdon. Tällä tavoin toimii hallinnollinen finanssivalvonta tehokkaasti parlamentaarisen val-

³⁸ Ks. *Heinig* I s. 144—145; *Håstad* s. 403 ja 405—406; *Fleiner/Giacometti* s. 539 ja 622.

³⁹ *Heinig* I s. 145—146.

⁴⁰ Ks. *Heinig* I s. 549; *Fleiner/Giacometti* s. 539; *Burkhard* s. 22—23, 99—101, 161—164 ja 187; *Håstad* s. 404—406.

vonnan apulaisena.⁴¹ Kaikki muutkin viranomaiset ovat velvolliset antamaan tietoja finanssivaltuuskunnalle, joka budjettivuoden loputtua antaa sekä kanttoonien neuvoston että kansallisneuvoston valtiovarainvaliokunnalle kertomuksen toiminnastaan. Valiokunnat toimittavat siten kertomuksen kamareille.⁴²

Liittoneuvosto esittää vuosittain liittokokoukselle valtion tilinpäätöksen ja siihen liittyvän kertomuksen valtiovarain hoidosta (Bundesverfassung 29. 5. 1874, Art. 102, 14. ja 85, 10.). Nämä tarkastetaan molemmissa kamareissa. Tarkastuksen perusteella hyväksyy liittokokous sitten tilinpäätöksen, ja tämä merkitsee vastuuvapauden myöntämistä liittoneuvostolle po. tilivuodelta. Mutta kysymykseen voi myös tulla se, ettei tilinpäätöstä todettujen väärinkäytösten johdosta hyväksytä, vaan ministerit asetetaan niistä oikeudelliseen vastuuseen.⁴³

6. ENGLANTI.

Parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen elimet. Englannissa on finanssivalvonta täydellisesti parlamentin alahuoneen käsissä. Tämä tehokas parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen järjestelmä syntyi 1860-luvulla. Vuonna 1866 säädetty *Exchequer and Audit Departments Act*, joka vuodelta 1921 olevine muutoksineen on vieläkin voimassa, perusti parlamentille vastuunalaisen finanssivalvontapäällikön (*Comptroller and Auditor General*)⁴⁴ viran, ja jo viisi vuotta aikaisemmin oli alahuoneen ohjesääntöön otettu määräys vuosittain asetettavasta valtiontili-valiokunnasta (*Public Accounts Committee*; ks. voimassaolevaa *Standing Orders of the House of Commons*, No. 90).⁴⁵

Valtiontili-valiokunnan valitsee alahuone keskuudestaan vuosittain istuntokauden alussa ja kuuluu siihen viisitoista jäsentä. Käytännön mukaan valitaan valiokunnan puheenjohtaja aina oppositiopuolueesta.

⁴¹ Ks. *Heinig* I s. 146 ja 549—550; *Burkhard* s. 176—179 ja 162 alav. 227.

⁴² *Heinig* I s. 549 ja 551; *Burkhard* s. 178, 100, 105 ja 164.

⁴³ Ks. *Fleiner/Giacometti* s. 538; *Heinig* I s. 552; *Burkhard* s. 156—164.

⁴⁴ Täydellinen virkanimitys on näin juhlallinen: *Comptroller General of the Receipt and Issue of Her Majesty's Exchequer and Auditor General of Public Accounts*. — Esityksessämme ulkolaisten finanssivalvontaelinten nimistä käytetyt suomenkieliset vastineet eivät yleensä pyri olemaan sananmukaisia käännöksiä.

⁴⁵ Parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen syntymishistoriasta Englannissa ks. *Chubb* s. 6—41; *Knut Petersson* s. 175—177; *Besson* s. 425—426; *von Heckel* s. 300—301; *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 516; *Stourm* s. 596.

Säännöllisesti on suuri osa valiokunnan jäsenistä valtiontalouden asiantuntijoita.⁴⁶

Finanssivalvontapäälliköllä on johdossaan suuri virasto, finanssivalvontadepartementti (*Exchequer and Audit Department*), jonka palveluksessa on lähes 400 virkailijaa. Kaikki toiminta siellä tapahtuu kuitenkin päällikön nimessä ja vastuulla. Finanssivalvontapäällikön nimitää tosin virkaansa hallitus, mutta häntä ei saada erottaa muuten kuin parlamentin molempien kamarien suostumuksella. Hän on täten täydellisesti riippumaton toimeenpanovallasta ja toiminnastaan vastuussa vain parlamentille, jonka elimenä häntä on pidettävä.⁴⁷

Finanssivalvontapäällikön ennakkovalvonta. Ensiksikin kuuluu finanssivalvontapäällikön tehtäviin preventiivistä valvontaa. Hänen on parlamentin puolesta pidettävä silmällä, ettei valtion rahavaroja käytetä muihin kuin laillisiin ja parlamentin hyväksymiin tarkoituksiin. Tätä tarkoitusta varten on määrätty, että valtiovarainministerin on, ennenkuin hän siirtää varoja tililtään valtiopankissa eri hallinnonhaarojen menoihin käytettäväksi, saatava tähän finanssivalvontapäällikön suostumus. Ennen suostumuksen antamista tutkii finanssivalvontapäällikkö mainitsemiltamme kannoilta menojen luvallisuutta. Tällä tavoin valvoo parlamentin elin ennakolta menojen budjetinmukaisuutta. Valvonta ei kuitenkaan ole yksityiskohtainen, vaan tapahtuu varojen myöntäminen suurissa erissä, ja menojen yksityiskohtaisen toteuttamisen ennakkovalvontaan ei finanssivalvontapäälliköllä ole oikeutta.⁴⁸

Tilivirkamiehet. Jälkikäteen tapahtuvaa tarkastusta tarvitaan joka tapauksessa, ja sen yksityiskohtainen suorittaminen kuuluu myös finanssivalvontapäällikön tehtäviin. Mutta ennenkuin ryhdymme tarkastelemaan tätä puolta finanssivalvontapäällikön toiminnassa, on meidän kiinnitettävä huomiota siihen omalaatuiseen hallinnollisen finanssivalvonnan järjestelyyn, joka Englannissa on voimassa. Hallinnollista finanssivalvontaa suorittamaan määrätään kuhunkin departementtiin erityinen tilivirkamies (*Accounting Officer*), joka on vastuussa oman hallinnon-

⁴⁶ Ks. Chubb s. 182—185 ja 271; Laufenburger, *Finances comparées* s. 24; Heinig I s. 515; Knut Petersson s. 177—178; Jacomet s. 66; sama, RFin XXXVIII 1946 s. 255; Buck s. 274; Besson s. 432—433.

⁴⁷ *Comptroller and Auditor Generalin* asemasta ks. Heinig I s. 45—47; Chubb s. 171—174; Buck s. 270—271; de Mirimonde s. 14; Jacomet s. 50 ja 51; Besson s. 426—427; de Marcé I s. 47—48.

⁴⁸ Finanssivalvontapäällikön ennakkovalvonnasta ks. Heinig I s. 222—224; Buck s. 229—231 ja 263; Durell s. 165—167; Jacomet s. 52; Stourm s. 503—506; Allix s. 310—311; Besson s. 533—535; Blum, ZfP 1913 s. 407.

haaransa taloudenhoidosta. Tilivirkamieheksi määrätään melkein poikkeuksetta pysyväinen departementin päällikkö. Hänen on valvottava tulojen ja menojen lainmukaisuutta ja kirjoittaen nimensä tileihin asetettava niistä vastuuseen. Milloin tilivirkamies huomaa jonkin menon lain- tai budjetinvastaiseksi ja vastustaa sitä, ei sitä voida suorittaa. Vain ministeri voi tällöin murtaa tilivirkamiehen vastustuksen, mutta siinä tapauksessa on ministerin annettava asiasta kirjallinen määräys, jonka tilivirkamies sitten liittää tileihin. Tällöin on hän vapaa vastuusta, joka on siirtynyt ministerille.⁴⁹

Finanssivalvontapäällikön jälkitarkastus ja tarkastuskertomukset. Tilivirkamies toimittaa oman hallinnonhaaransa tilit liitteineen ja todistuksillaan varustettuina finanssivalvontapäällikölle, joka tarkastaa tilit. Tilivirkamies on jo suorittamansa valvonnan jälkeen asettunut tileistä vastuuseen ja toimii siten finanssivalvontapäällikön apulaisena tilintarkastustehtävässä. Viimeksimainittu onkin oikeutettu luottaen tilivirkamiehen todistuksiin määrättyissä rajoissa tyytymään pistokokeisiin. Tilintarkastus käsittää paitsi sisällöltään parlamentaarisen tarkastuksen myös numerollisen ja hallinnollisen tarkastuksen. Finanssivalvontapäälliköllä on tilintarkastustehtävissään oikeus milloin tahansa vaatia viranomaisilta tietoja, selvityksiä ja asiakirjoja.

Finanssivalvontapäällikkö varustaa tilit tarkastustodistuksillaan ja lisäksi laatii hän tarkastustensa tuloksista kertomuksia. Kertomuksissa ilmoitetaan valtiontalouden hoidossa ja tileissä huomatu virheet sekä mainitaan muutkin huomionarvoiset finanssihallintoa koskevat havainnot. Myös taloudellisuuden ja säästäväisyyden noudattamisen kannalta tehdään kertomuksissa muistutuksia. Tilit ja tarkastuskertomuksensa finanssivalvontapäällikkö lähettää valtiovarainministeriölle, joka tutustuttuaan muistutuksiin on velvollinen toimittamaan asiakirjat parlamentin alahuoneelle. Alahuone lähettää tilit ja kertomukset valtiontili-valiokuntaan.⁵⁰

Valtiontili-valiokunta ja alahuone. Valtiontili-valiokunnan tilintarkastus tapahtuu pääasiassa finanssivalvontapäällikön kertomusten perusteella. Käsittely tapahtuu suullisten kuulustelujen muodossa. Finanssivalvontapäällikkö on aina läsnä valiokunnassa selostamassa tar-

⁴⁹ *Accounting Officerista* ks. *Durell* s. 357—381; *Heinig* I s. 229—233; *Hicks*, *Public Finance* 1953 s. 20—21; *Buck* s. 271—272 ja 229; *Allix* s. 310; *Laufenburger*, *Finances comparées* s. 25; *de Mirimonde* s. 13 ja 14; *Aschehoug*, *Regnskabskontrol* s. 28—29.

⁵⁰ *Heinig* I s. 233—236; *Tenow/Vide* s. 389—392; *Durell* s. 155—165 ja 167—189; *Chubb* s. 174—181; *de Mirimonde* s. 14—15; *Besson* s. 429—432.

kemmin kertomuksessa mainittuja asioita. Lisäksi kutsutaan valiokuntaan se tilivirkamies, jonka tileistä kulloinkin on kysymys. Valiokunnalla on oikeus kutsua kokouksiinsa muitakin virkamiehiä asianosaisina tai todistajina kuultaviksi, samoin saa se nähtäväkseen kaikki vaatimansa asiakirjat. Kuulusteluista laaditaan pikakirjoittajien avulla pöytäkirjat, jotka otetaan valiokunnan alahuoneelle antamiin tilintarkastuskertomuksiin. Kertomuksissaan, joita tavallisesti annetaan vuosittain kaksi, valtiontili-valiokunta tekee selkoa valtion taloudenhoidossa havaitsemistaan seikoista, muistuttaa huomaamistaan virheistä ja epäkohdista sekä tekee ehdotuksia niiden korjaamiseksi.⁵¹

Valtiontili-valiokunnan kertomukset julkaistaan painosta. Alahuone käsittelee niitä lyhyesti istunnossaan hiljaisesti hyväksyen ne tekemättä tavallisesti asian johdosta mitään muodollista päätöstä. Valtiovarainministeriölle ovat nämä kertomukset sen sijaan hyvin tärkeitä asiakirjoja, sillä sen velvollisuutena on ryhtyä kertomuksissa esitettyihin toimenpiteisiin. Jos valtiontili-valiokunta on paljastanut taloudenhoidossa alemman viranomaisen, tavallisesti tilivirkamiehen, korvattavan virheen, ei valiokunta voi muuta kuin pyytää kertomuksessaan valtiovarainministeriötä vaatimaan virkamiestä vastuuseen. Kaikkiin valtiontili-valiokunnan ehdottamiin epäkohtien poistamista tarkoittaviin toimenpiteisiin ei valtiovarainministeriö aina ryhdy, mutta sen on silloin ilmaistava perusteltu kantansa kysymyksestä siinä kertomuksessa, jonka hallitus seuraavana vuonna antaa valiokunnalle toimenpiteistään valiokunnan edellisen vuoden kertomusten johdosta. Hallituksen kertomus otetaan liitteeksi valiokunnan uuteen kertomukseen ja oikeudellisesti mahdollista on, että hallitus asetetaan vastuuseen toimenpiteistään. Yleensä kuitenkin hallitus noudattaa valtiontili-valiokunnan päätöksiä ja ehdotuksia.⁵² Onpa käytäntö mennyt siihen, että näiden tavallisesti katsotaan sitovan hallintoviranomaisia. Samoin kuin meillä korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja, julkaistaan Englannissa valtiontili-valiokunnan tärkeimpiä päätöksiä koottuina, mutta ensinmainitut meillä julkaistaan vain esimerkkeinä oikeudenkäytöstä, jälkimmäiset Englannissa sensijaan velvoittavina oikeusohjeina.⁵³

⁵¹ Ks. *Heinig* I s. 512–518; *Chubb* s. 169–171 ja 182–197; *Hicks*, Public Finance 1953 s. 21–23; *Durell* s. 110–140; *Knut Petersson* s. 177–181; *Tenow/Vide* s. 393; *Jacomet* s. 66–67; *sama*, RFin XXXVIII 1946 s. 255–257; *Buck* s. 274–276; *Lawrence*, NAT 1926 s. 215.

⁵² Ks. *Heinig* I s. 520–521, 256–258 ja 230–231; *Aschehoug*, Regnskabskontrol s. 29–31; *Besson* s. 433–435 ja 591.

⁵³ *Heinig* I s. 521; *Chubb* s. 195.

7. AMERIKAN YHDYSVALLAT.

Ylimmän tiliviraston asema. Parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen järjestelmä luotiin Amerikan Yhdysvaltoihin suhteellisesti myöhään, vasta vuonna 1921.⁵⁴ Se muistuttaa jossakin määrin juuri kuvailemaamme Englannin järjestelmää. Tärkeimmät sitä säännöstelevät voimassa-olevat lait niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen ovat: »Budget and Accounting Act, 1921» (10. 6. 1921), »Budget and Accounting Procedures Act of 1950» (12. 9. 1950) ja »Government Corporation Control Act» (6. 12. 1945).

Budget and Accounting Act perusti valtion kirjanpitoa ja finanssi-valvontaa hoitamaan toimeenpanovallasta riippumattoman ylimmän tiliviraston (*General Accounting Office*). Sen pääjohtajan (*Comptroller General*) ja hänen apulaisensa nimittää 15 vuodeksi presidentti senaatin ehdotuksesta ja suostumuksella, mutta heidät voidaan virastaan erottaa vain kongressin molempien kamarien päätöksellä. Ylin tilivirasto perustettiin nimenomaan siinä tarkoituksessa, että se kongressin puolesta pitäisi silmällä valtiontaloutta, ja tuli sen toiminnastaan ja havainnoistaan tiedoittaa kongressille. Mutta kun kongressissa ei ollut määrätty valio-kuntaa, joka olisi valmistellut ylimmän tiliviraston kertomusten käsittelyä, jäi yhteydenpito hataraksi. Tästä syystä monet tutkijat ovatkin katsoneet, ettei ylin tilivirasto ole kongressin elin, vaan riippumaton siitä niinkuin hallituksestakin.⁵⁵ Aivan viime aikoina on — niinkuin pian saamme nähdä — kuitenkin parannettu sitä menettelyä, jonka ylimmän tiliviraston kertomukset kongressissa saavat osakseen. Laissa on nyt myös nimenomaan lausuttu, että ylin tilivirasto on kongressin elin.⁵⁶

Hallinnollinen finanssivalvonta. Vuoden 1921 uudistuksen yhteydessä siirrettiin valtiovarainministeriön finanssivalvontakoneisto suureksi osaksi ylimpään tilivirastoon. Tavanomaista hallinnon sisäistä finanssi-valvontaa ilman ei kuitenkaan voitu jättää. Tämän lisäksi sai presidentin budjettitoimisto (*Bureau of the Budget*), jonka pääasiallisena tehtävänä on budjetin valmistelu, pitkälle meneviä valtuuksia hallinto-virastojen kontrolloimiseen. Pääasiassa taloudellisuuden ja rationali-soimisen edistämiseksi se aina voi toimeenpanna tarkastuksia ja vaatia tietoja ja asiakirjoja.⁵⁷

⁵⁴ Finanssivalvonnan historiasta ennen vuotta 1921 ks. *Heinig* I s. 50—53.

⁵⁵ Ylimmän tiliviraston organisatiosta ks. *Heinig* I s. 53—57 ja 210; *Buck* s. 285—286; *Jacomé* s. 50—52; *de Marcé* I s. 15, 46—47 ja 88—89; *Bakker*, *The Budget Cycle in USA* s. 71.

⁵⁶ »Budget and Accounting Procedures Act of 1950» Sec. 111 (d).

⁵⁷ *Heinig* I s. 58 ja 203—208; *Laufenburger*, *Finances comparées* s. 27; *Buck* s. 266—267.

Ylimmän tiliviraston toiminta. Tarkastuskertomukset. Ylin tilivirasto on oikeutettu antamaan kaikille virastoille kirjanpidon järjestämistä koskevia määräyksiä. Myös menojen ennakkovalvonta kuuluu laajassa mittakaavassa ylimmän tiliviraston toimivaltaan. Tilivuoden alussa, ennenkuin valtiovarainministeriö asettaa budjetissa myönnetty varat ministeriöiden ja muiden keskusvirastojen käyttöön, on sen saatava siihen ylimmän tiliviraston suostumus. Kun joku virasto sitten budjettivuoden kuluessa haluaa käyttää varoja, on siihen saatava uudestaan ylimmän tiliviraston viisumi. Lisäksi ylin tilivirasto suorittaa paljon maksumääräysten ennakolta tarkastamista.⁵⁸ Myös jälkikäteen tapahtuva tilintarkastus on ylimmän tiliviraston tehtävänä. Se tapahtuu myös taloudellisuuden ja säästäväisyyden näkökannoilta. Tilivirastolla on oikeus vaatia käytettäväkseen kaikki tiedot ja asiakirjat ja se saa myös toimittaa paikallistarkastuksia.⁵⁹

Toimittamistaan tarkastuksista on ylimmän tiliviraston vuosittain annettava kongressille kertomus, jossa on erityistä huomiota kiinnitettävä taloudellisuuden saavuttamiseen valtion menotaloudessa ja tehtävä sitä koskevia ehdotuksia. Näitä vuosikertomuksia ei eräinä väli vuosina julkaistu painosta, mutta nykyisin tapahtuu se jälleen. Vuosikertomusten lisäksi on ylimmän tiliviraston annettava kongressille erityiskertomuksia jostakin asiasta, jonka kongressin jompikumpi kamari tai sen valiokunta on antanut tiliviraston tutkittavaksi. Omasta aloitteestaankin voi ylin tilivirasto antaa erityisen kertomuksen kongressille.⁶⁰

Parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen käsittely kongressissa. Kongressissa ei ole Englannin tapaan erityistä valiokuntaa valtiontilintarkastuskertomusten käsittelyä varten. Menettely on viime aikoihin asti ollut sellainen, että vain joitakin määrättyjä valtion taloudenhoitoa koskevia asioita on käsitelty jossakin kongressin vakinaisessa valiokunnassa tai on asioiden tutkimista varten asetettu erityisiä komissioita. Kongressilla onkin valta tällä tavoin tutkia kaikenlaisia asioita ja on tätä valtaa hyvin laajasti käytetty.⁶¹

Ylimmän tiliviraston kertomusten käsittelystä kongressissa on toisen maailmansodan jälkeen otettu eräitä määräyksiä lakiin [ks. »Legislative

⁵⁸ Ks. *Heinig* I ss. 200—202 ja 208—215; *Buck* s. 238—242, 258, 261, 263, 292 ja 309—311; *Jacomot* s. 52—53 ja 64; *Laufenburger*, *Finances comparées* s. 27; *de Marcé* I s. 15 ja 46; *Bakker*, *The Budget Cycle in USA* s. 72—74, 35—38 ja 39.

⁵⁹ *Heinig* I s. 215—220; *Laufenburger*, *Finances comparées* s. 27—28; *Bakker*, m.t. s. 75—85.

⁶⁰ Ks. *Heinig* I s. 54 ja 508—510; *Buck* s. 288; *Bakker*, m.t. s. 85—86.

⁶¹ *Heinig* I s. 544 ja 411—414; *Buck* s. 288—296.

Reorganization Act of 1946» (2. 8. 1946) Sec. 102. l. g., 121. b. l. h., 205 ja 206]. Sekä senaatissa että edustajakamarissa olevan samannimisen valiokunnan (*Committee on Expenditures in the Executive Departments*) tehtäväksi on määrätty muun muassa ottaa vastaan ylimmän tiliviraston kertomukset, tutkia ne ja tehdä asianomaiselle kamarille asian aiheuttamat ehdotukset.⁶²

Koska Amerikan Yhdysvallat ei ole parlamentaarinen valtio, voidaan ministerit valtion taloudenhoidon johdosta saattaa vain oikeudelliseen — ei sensijaan poliittiseen — vastuuseen.

8. R A N S K A.

Menojen sitomisen valvojat. Ranskassa on finanssivalvonta, samoin kuin budjetin täytäntöönpanokin, järjestetty hyvin monimutkaisesti. Hallinnollista finanssivalvontaa hoitamassa on siellä useita erilaisia elimiä. Tarkastelemme niistä tässä vain tärkeintä, parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen järjestelmään kytkettyä ja Ranskan koko finanssivalvontakoneiston perustana olevaa elintä: menojen sitomisen valvojia (*Contrôleurs des dépenses engagées*).

Menojen sitomisen valvonta nykyisessä muodossaan on otettu käytäntöön vuonna 1922 (Loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées) ja on siihen senjälkeen tehty vain pieniä muutoksia.⁶³ Menojen sitomisen valvojat toimivat eri ministeriöissä edustamassa valtiovarainministeriä, joka heidät nimittää toimeensa. Kukin valvoja on riippumaton siitä ministeristä, jonka luona hän toimii ja jonka toimintaa hän valvoo, ja hän on virkasuhteessa valtiovarainministerin alainen.

Menojen sitomisen valvojan tehtäviin kuuluu ensinnäkin antaa valtiovarainministerille lausuntoja kaikista valtiontalouteen vaikuttavista laki-, budjetti- ym. esityksistä. Tärkein tehtävä on kuitenkin virkamenen osoittama varsinainen menojen sitomisen valvonta. Kun menot kerran on sidottu, ei parlamentti yleensä voi kieltäytyä osoittamasta määrärahoja niiden maksamiseen, mikäli ne ylittävät aikaisemmin myönnetyt määrärahat (vrt. ed. s. 20—21). Tästä syystä ovat ranska-

⁶² Ks. Heinig I s. 548, 401 ja 443; Bakker, The Budget Cycle in USA s. 86—87.

⁶³ Menojen sitomisen valvonnasta ks. Heinig I s. 192—196; Allix s. 301—310; Besson s. 523—530; Laufenburger, Budget et Trésor s. 40—41; sama, ZgesSW 1949 s. 87—88; sama, Finances comparées s. 29; Boucard, RFin II 1904 s. 86—100; Voguet, RFin II 1904 s. 581—597.

laiset pyrkineet estämään määrärahojen ylittämisen jo menon ensimmäisellä asteella. Menojen sitomisen valvojan tehtävänä kussakin ministeriössä on valvoa, ettei menoja sidota enempää kuin mitä budjetissa on myönnetty. Kaikista toimenpiteistä, jotka synnyttävät menoja valtiolle, on tehtävä esitys valvojalle. Hän tutkii, onko määrärahaa tarkoitukseen käytettävissä, onko meno oikein arvioitu, onko meno lakien ja muiden säännösten mukaan oikea. Jos hän voi näiltä kaikilta näkökannoilta hyväksyä menon, merkitsee hän menon sitomisesitykseen viisuminsa ja tekee hyväksymisestä merkinnän menojen sitomisten kirjaan, jota hän pitää. Mutta ellei menojen sitomisen valvoja voi hyväksyä esitettyä menoa, kieltää hän viisumin ja ilmoittaa asiasta valtiovarainministerille. Jos tämä hyväksyy menon, voidaan se sitoa ilman valvojan suostumusta, mutta valtiovarainministeri vastaa silloin toimenpiteestä.

Myös maksumääräykset on menojen sitomisen valvojan ennakolta hyväksyttävä. Valvoja tarkastaa tällöin, onko asianomainen meno merkitty hyväksytyjen menojen sitomisten luetteloon, ja jos näin on, hyväksyy hän maksumääräyksen ja varustaa sen viisumillaan. Maksumääräyksiä, joissa ei ole menojen sitomisen valvojan hyväksymistä, ei voida maksaa valtion kassasta. Mikäli meno on sidottu valtiovarainministerin luvalla ilman valvojan suostumusta, voidaan maksumääräys kuitenkin maksaa valtiovarainministerin määräyksestä.

Toiminnastaan on menojen sitomisen valvojen annettava kertomuksia paitsi valtiovarainministerille myös tilituomioistuimelle ja parlamentille. Äskettäin on säädetty (Loi no 47—520, art. 68; loi no 49—958, art. 3), että menojen sitomisen valvojen on pyynnöstä annettava tieto kaikista toimesta tietoonsa tulleista seikoista parlamentin valtiovarainvaliokunnille, ja että he ovat velvolliset omasta aloitteestaan sanottujen valiokuntien esittelijöille ilmoittamaan heidän ratkaistavikseen jätetyt määrärahoja ylittävät menojen sitomisesitykset.

Tilituomioistuin. Ranskassa on jo ammoisista ajoista asti ollut valtion tilien jälkikäteen tapahtuvaa oikeudellista tarkastusta.⁶⁴ Nykyisessä muodossaan perustettiin tilituomioistuin (*Cour des Comptes*) Napoleonin aikana vuonna 1807, vaikkakin silloin annettuun lakiin (Loi du 16 septembre 1807) on myöhemmin tehty joukko lisäyksiä ja muutoksia. Tilituomioistuimen tärkein ominaisuus on aina ollut se, että sen jäsenet ovat riippumattomia, eroittamattomia tuomareita.⁶⁵

⁶⁴ Ks. *de Mirimonde* s. 18—44.

⁶⁵ Tilituomioistuimen organisatiosta erityisesti *de Mirimonde* s. 49—71. — Tili-

Ranskan finanssihallinnossa tehdään tarkka ero maksumääräyksiä antavien viranomaisten (*ordonnateurs*) tehtävien ja kassanhoitajien (*comptables*) tehtävien välillä. Sama henkilö ei koskaan voi hoitaa molempia tehtäviä. Molemmat viranomaisryhmät pitävät myös erikseen kirjanpitoa toiminnastaan. Tilituomioistuimen varsinainen tehtävä on kassanhoitajien tilien tarkastaminen. Sanotaan tavallisesti, että tilituomioistuin tuomitsee vain kassanhoitajien tilejä, mutt'ei kassanhoitajia. Tämä tarkoittaa sitä, että tilituomioistuin lausuu päätöksissään vain siitä, ovatko kassatilit oikeat vai eivät, mutta itse kassanhoitajien vastuukysymys jää valtiovarainministerin ratkaistavaksi.⁶⁶

Koska kassanhoitajien on tiliensä tosikkeina esitettävä vastaavat maksumääräykset, saa tilituomioistuin kassatilejä tarkastaessaan tietoonsa myös maksumääräyksiä antajien väärinkäytöksiä. Tätä seikkaa hyväksikäyttäen on tilituomioistuimen toiminta yhdistetty parlamentaariseen tilintarkastukseen. On näet määrätty, että vaikk'ei tilituomioistuin saakaan tuomita maksumääräysten antajien tilejä, on sen tarkastettava ne. Sekä valtion tilinpäätös että eri ministerien vuositilit tarkastetaan ja niitä verrataan aikaisemmin tarkastettuihin ja hyväksyttyihin kassanhoitajien tileihin. Tarkastuksen tulokset julistetaan ns. yhtäpitävyyslausunnoilla (*Déclarations générales de conformité*), joita annetaan vuosittain kaksi, toinen tilinpäätöksestä ja toinen ministerien tileistä.

Lisäksi on tilituomioistuimen vuosittain annettava kertomus (*Rapport*), jossa se tekee selkoa kaikista parlamentin budjettivallan loukkauksista ja muista virheellisyyksistä, jotka se on tarkastuksissaan huomannut, ja tekee ehdotuksia korjausten aikaansaamiseksi. Kertomukseen liitetään tehtyihin muistutuksiin eri ministereiltä saadut selitykset sekä edellämainitut yhtäpitävyyslausunnot. Kertomus on osoitettu tasavallan presidentille, mutta samaan aikaan kuin hänelle annetaan se myös parlamentille ja julkaistaan Virallisessa lehdessä (ks. Loi no 52—37).⁶⁷

tuomioistuimesta ks. *Heinig* I s. 64—68; *Allix* s. 410—425; *Besson* s. 386—388, 506—508, 377—378 ja 388—395; *Tenow/Vide* s. 385—387; *KM* 1916:1 s. 25—27 ja 32—38; *Laufenburger*, Budget et Trésor s. 41—42; sama, *ZgesSW* 1949 s. 88—89; sama, *Finances comparées* s. 30—31.

⁶⁶ Kun tilituomioistuin on todennut tilissä vajeausta, ratkaisee valtiovarainministeri, onko kassanhoitajan vastattava siitä. Ks. *Weil*, RFin XLII 1950 s. 574—604.

⁶⁷ Ks. *de Mirimonde* s. 287—301.

Parlamentti. Parlamentin valtiontilintarkastus-valtaa on yritetty lisätä viime aikaisissa hallinnon uudistuksissa. Uusi perustuslaki (Constitution 27. 10. 1946, art. 18) säättää, että kansalliskokous selvittää lopullisesti valtion tilit ja että sitä tässä tehtävässä avustaa tilituomioistuim, jonka on suoritettava kaikki valtion tuloja ja menoja koskevat tutkimukset, jotka kansalliskokous siltä pyytää. Parlamentin varsinaisina finanssivalvontaeliminä toimivat nykyisin molempien kamarien, kansalliskokouksen ja tasavallan neuvoston, valtiovarainvaliokunnat (*Commissions des finances*). Näiden esittelijät tarkastavat uusien lakien mukaan (ks. Loi no 47—520, art. 72) eri ministeriöiden tilejä ja on heillä oikeus saada kaikki haluamansa tiedot ja asiakirjat.

Kansalliskokous vahvistaa budjettivuoden tilit lain muodossa. Budjetin hyväksyvän lain (*Loi des finances*) rinnalla on Ranskassa vuodesta 1818 lähtien ollut olemassa myös tilit hyväksyvä laki (*Loi des comptes*). Tililakiesityksen tekee valtiovarainministeri ja nojautuu se valtion tilinpäätökseen ja eri ministerien tileihin sekä tilituomioistuinten yhtäpitävyyslausuntoihin ja kertomukseen. Hyväksytty tililaki vahvistaa myönnettyjen määrärahojen sekä tulojen ja menojen lopulliset määrät ja nähdään siitä siis, miten budjettia on noudatettu.⁶⁸

Vastuunalaisuus. Ranskassa on voimassa poliittinen ja rikosoikeudellinen ministerivastuunalaisuus (Constitution, art. 48 ja 56—59). Budjetin täytäntöönpano-toimenpiteisiin nähden on tätä vastuunalaisuutta hyvin vähän toteutettu ja ministerien rikkomukset tällä alalla ovat tavallisesti jääneet ilman sanktioita. Tämä on johtunut pääasiassa siitä, että tililain käsittely parlamentissa on tapahtunut hyvin myöhään, tavallisimmin 10—15 vuoden kuluttua ao. budjettivuoden päättymisestä,⁶⁹ ja aika on silloin tavallisesti jo sovittanut teot. Paljon kirjoittelua on aiheuttanut ministerien ns. siviilioikeudellinen vastuunalaisuus, so. heidän velvollisuutensa korvata valtiolle aiheuttamansa vahinko. Tässä suhteessa ovat ministerien kanssa samassa asemassa olleet myös heitä alemmat maksumääräyksiä antavat viranomaiset (*ordonnateurs secondaires*). Useissa laeissa on nämä molemmat julistettu siviilioikeudellisesti vastuunalaisiksi budjettioikeuden loukkauksista, mutta ei ole ollut tuomioistuinta, joka olisi katsonut toimivaltaansa kuuluvaksi maksumääräyksiä antajien tuomitsemisen vahingonkorvaukseen.⁷⁰

⁶⁸ Ks. Heinig I s. 541—543 ja 501—502; Allix s. 426—430; Besson s. 395—397; KM 1916:1 s. 38—39; Laufenburger, Budget et Trésor s. 38—40; sama, ZgesSW 1949 s. 86—87; sama, Finances comparées s. 31—34; de Mirimonde s. 294—295.

⁶⁹ Heinig I s. 501 ja 542; Besson s. 397—400; Allix s. 430.

⁷⁰ Ks. Besson s. 577—588; Allix s. 432—435; Jacomet, RPP 192. 1947 s. 35—37.

Asian korjaamiseksi on äskettäin perustettu erityinen budjettijärjestys-oikeus (*Cour de discipline budgétaire*; ks. Loi no 48—1484 du 25 septembre 1948). Siihen kuuluu puheenjohtaja, jona toimii tilituomioistuimen presidentti, ja viisi jäsentä, joista kaksi on tilituomioistuimen tuomareita. Budjettijärjestys-oikeus voi tuomita maksumääräyksiä antavia viranomaisia sakkoihin valtion taloudenhoidossa tehdyistä rikkomuksista, mutta ministerit jäävät kuitenkin sen tuomiovallan ulkopuolelle.⁷¹

9. BELGIA.

Parlamentaarinen valtiontilintarkastus-järjestelmän voimaantulo.

Perustuslain uudistamisen yhteydessä vuonna 1831 tuli parlamentaarinen valtiontilintarkastus Belgiassa täydellisenä voimaan. Parlamentti on siitä lähtien hyväksynyt valtion tilinpäätöksen tililain (*Loi des comptes*) muodossa, ja parlamentin apuna finanssivalvonnassa on ollut tilituomioistuin. Perustuslain julistamien periaatteiden pohjalta annettiin tarkempia säännöksiä finanssivalvonnasta ja tilituomioistuimesta vuonna 1846 kahdella lailla, jotka vieläkin ovat eräin muutoksin voimassa (ks. Constitution belge 7. 2. 1831, art. 115—116; Loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat; Loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des Comptes). Järjestelmään liitettiin menojen sitomisen valvonta vuonna 1921 annetulla lailla (Loi du 20 juillet 1921 instituant la comptabilité des dépenses engagées).

Eroavaisuudet Ranskan järjestelmästä. Belgian parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen järjestelmä⁷² on hyvin suuressa määrin samanlainen kuin Ranskan, siinä määrin, että juuri mainitsemiemme elinten organisation ja toiminnan kuvaileminen olisi suureksi osaksi sen toistamista, mitä Ranskan vastaavista elimistä edellä sanottiin. Sentähden rajoitummekin tässä tarkastelemaan Belgian järjestelmästä vain niitä seikkoja, jotka poikkeavat Ranskassa voimassaolevasta järjestelmästä.

⁷¹ Ks. *Vedel*, RFin XLI 1949 s. 115—133; *Laufenburger*, Budget et Trésor s. 43—44; *sama*, ZgesSW 1949 s. 90. Vrt. *Heinig* I s. 469—470; *Jacomet*, RPP 192. 1947 s. 37—39.

⁷² Ks. *Baudhuin* I s. 67—73 ja 163—187; *Heinig* I s. 43—44 ja 538—539; *Dubois* s. 416—473; *Besson* s. 467—473, 511—512, 542—545 ja 590; *de Marcé* I s. 50—52; *Tenow/Vide* s. 380—385; *Aschehoug*, Regnskabskontrol s. 52—55; *von Heckel* s. 299—300; *Stengel/Winzerling*, Handwörterbuch der Staatswissenschaften VI s. 1186.

Menojen sitomisen valvonta (*Comptabilité des dépenses engagées*) kuuluu nykyisin budjettiministerin ⁷³ alaisille tarkastajille (ks. Arrêté du Régent du 20 août 1946 organique du contrôle administratif et budgétaire, ⁷⁴ art. 3, 16 ja 23). Tarkastaja ei voi kieltäytyä menoa hyväksymästä, jos sen hyväksymisestä saadaan ministerineuvoston päätös, mutta on tämä päätös silloin välittömästi lähetettävä tilituomioistuimeen. Menojen sitomisen valvontaan ei Belgiassa, päinvastoin kuin Ranskassa, ole yhdistetty maksumääräysten ennakkotarkastusta, vaan kuuluu tämä Belgiassa tilituomioistuimen tehtäviin. ⁷⁵

Tilituomioistuimen (*Cour des Comptes*) jäsenet nimittää kuudeksi vuodeksi kerrallaan edustajakamari, jolla on myös oikeus milloin tahansa eroittaa heidät. Tästä nähdään, etteivät tilituomioistuimen jäsenet Belgiassa ole siinä määrin riippumattomia ja eroittamattomia kuin Ranskassa. Pää tarkoituksena, tilituomioistuimen täydellinen riippumattomuus hallintovallasta, saavutettiin kyllä Belgiassa, mutta samalla tehtiin tilituomioistuimesta eduskunnasta täysin riippuvainen elin, parlamentin oma elin, jonka johtokin on tavallisesti valittu parlamentin jäsenistä. ⁷⁶

Niinkuin edellä mainittiin, tilituomioistuin harjoittaa — toisin kuin Ranskassa — myös maksumääräysten ennakkovalvontaa. Maksumääräyksiä ei saa maksaa valtion kassasta, ennenkuin ne ovat varustetut tilituomioistuimen viisumilla. Tilituomioistuin tutkii, saatuaan maksu määräyksen tarkastettavakseen, onko po. meno oikea ja laillinen sekä onko määrärahaa tarkoitukseen käytettävissä. Mikäli tilituomioistuin kieltäytyy viisumia antamasta, on sen ilmoitettava kieltäytymisensä syyt ministerineuvostolle, joka tutkii asian. Mikäli hallitus tällöin puoltaa menoa, on tilituomioistuin velvollinen antamaan ehdollisen (*avec réserve*) viisumin. Täten ei tilituomioistuin voi estää hallitusta menoa maksamasta, mutta ensiksi mainittu ilmoittaa asiasta heti parlamentille, joka lopullisesti sitten päättää ministerien vastuusta. ⁷⁷

⁷³ *Ministre du budget*. Lisäksi on olemassa valtiovarainministeri: *Ministre des finances*.

⁷⁴ Tämän päätöksen samoin kuin edellä mainittujen lakien tekstit sisältää *Baudhuin* I s. 221—235.

⁷⁵ Belgian menojen sitomisen valvonnasta ks. *Baudhuin* I s. 65, 67, 163—166 ja 186—187; *de Marcé* I s. 51—52.

⁷⁶ *Baudhuin* I s. 180; *Dubois* s. 421—423 ja 453; *Heinig* I s. 43 ja 538.

⁷⁷ Ks. *Baudhuin* I s. 180—182 ja 68—70; *Dubois* s. 426—430, 446—450 ja 434—437; *Besson* s. 542—545; *Aschehoug*, Regnskabskontrol s. 53—54; *Tenow/Vide* s. 381—382; *Stourm* s. 506—507.

10. SAKSA.

Weimarin tasavalta. Jo keisarinvallan aikana (1872—1918) oli Saksan valtiosäännössä määräyksiä parlamentaarisesta valtiontilintarkastuksesta. Käytännössä supistui tämä kuitenkin pääasiassa budjetin ylitämisten hyväksymiseen valtiopäivillä. Tilituomioistuin, joka Preussin tilituomioistuimena oli perustettu jo vuonna 1714, toimi solidaarisena hallintovallan kanssa, ja kun parlamentilla ei ollut muutenkaan apulaista finanssivalvonnan hoitamisessa, puuttuivat edellytykset tehokkaan valvonnan aikaansaamiseksi.

Weimarin tasavaltainen valtiosääntö (*Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*) ja sen nojalla vuonna 1922 annettu talousjärjestyslaki (*Reichshaushaltsordnung 31. 12. 1922*) paransivat tilannetta melkoisesti, mm. tehden tilituomioistuimesta täysin riippumattoman, myös parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen valmisteluun hyvin sopivan elimen.⁷⁸

Tilituomioistuin (*Der Rechnungshof des Deutschen Reichs*) oli lain mukaan hallituksesta riippumaton, vain lakien alainen virasto. Myös valtiopäivistä se oli riippumaton, eivätkä sen jäsenet saaneet olla valtiopäivien jäseniä. Tilituomioistuimen jäsenille oli turvattu tuomarien riippumattomuus ja eroittamattomuus. Heidät nimitti valtakunnan presidentti osavaltioiden hallitusten edustuselimen, valtakunnanneuvoston suostumuksella.

Tilituomioistuin oli oikeutettu suorittamaan vain jälkivalvontaa ja oli tilit liitteineen sille sitä varten lähetettävä, ellei se toimittanut tarkastusta tilivelvollisen luona. Se oli myös oikeutettu saamaan kaikki haluamansa tarpeelliset tiedot. Tarkastuksessa valvottiin, paitsi tilien numerollista puolta, budjetin, lakien ja muiden määräysten sekä taloudellisuuden noudattamista. Pakoittaakseen antamiensa määräysten noudattamiseen tilituomioistuin sai tuomita tilivelvollisen rangaistukseen. Tilivajaustapauksessa tilituomioistuin voi määrätä korvausvelvollisuuden, mutt'ei tämä määräys ollut lainvoimainen tuomio, vaan saattoi hallitus tilituomioistuinta kuultuaan peruuttaa sen. Tässä tapauksessa tilituomioistuin oli kuitenkin oikeutettu ilmoittamaan asian valtiopäiville ja valtakunnanneuvostolle.

⁷⁸ Weimarin ajan finanssivalvonnasta ks. *Schulze/Wagner* s. 335—436; *Heinig* I s. 122, 124, 505—506, 521—526 ja 258—259; *Peucker* s. 64—68; *de Marcé* I s. 57—62; *Buck* s. 279—281; *Stengel/Winzerling*, *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* VI s. 1179—1180; *Lotz* s. 181—187.

Tarkastuksissa havaitsemistaan virheistä ja puutteista oli tilituomioistuin aina velvollinen ilmoittaman hallitukselle, jonka oli muistutusten johdosta annettava selityksensä. Jokaiselta tilivuodelta antoi tilituomioistuin lisäksi valtiovarainministerin kautta valtiopäiville ja valtakunnan-neuvostolle tarkastuskertomuksen, jossa se teki selkoa havaitsemistaan määrärahojen ylityksistä ja muista tärkeimmistä taloudenhoidossa havaitsemistaan virheistä.

Valtiopäivien omana finanssivalvontaelimenä toimi tilintarkastusvaliokunta (*Rechnungsprüfungskommission*; vuodesta 1928 lähtien oli se valtiovarainvaliokunnan alavaluokuntana). Suuremmista määrärahojen ylityksistä oli valtiovarainministeri velvollinen ilmoittamaan valtiopäiville neljännesvuosittain. Ylitysten hyväksyminen valtiopäivillä voi kuitenkin tapahtua vasta sitten, kun hallitus oli antanut vuoden lopputta parlamentille valtiontilinpäätöksen, jossa määrärahojen ylitykset oli perusteltu. Tilinpäätös oli määrä antaa valtiopäiville kuuden kuukauden kuluessa tilivuoden päättymisestä, ja käsiteltiin se valtiopäivillä jo ennen kuin tilituomioistuin oli tarkastanut sen ja antanut tarkastuskertomuksensa.

Valtiontilinpäätös lähetettiin valtiopäivillä tilintarkastusvaliokunnan tarkastettavaksi. Valiokunta kutsui istuntoonsa kuultavaksi kulloinkin asianomaiset tilivelvolliset ja tilituomioistuimen virkamiehet. Kuulustelujen ja muun käsittelyn päätyttyä antoi tilintarkastusvaliokunta asiaa mietinnön, joka hyväksyttiin ensin valtiovarainvaliokunnassa ja lähetettiin sitten painettuna valtiopäiväin täysistunnossa käsiteltäväksi. Valtiopäivät hyväksyivät käsittelyssään määrärahojen ylitykset.

Hallituksen vastuuvapauden myöntäminen tapahtui valtiopäivillä vasta tilituomioistuimen kertomuksen käsittelyn yhteydessä. Tämän kertomuksen käsittely valtiopäivillä toimitettiin samaan tapaan kuin valtion tilinpäätöksenkin käsittely suullisine kuulusteluineen valiokunnassa. Täysistunto päätti valiokunnan mietinnön perusteella sitten myöntää hallitukselle vastuuvapauden valtion taloudenhoidon johdosta. Ellei vastuuvapautta voitu myöntää, päätettiin joko epäluottamuslauseen antamisesta hallitukselle tai ministerien syytteeseen panosta valtakunnanoikeudessa.

Hitlerin aika. Hitlerin valtaantultua vuonna 1933 Saksassa toimeenpannulle valtiosäännön muutokselle oli ominaista se, ettei vanhaa korvattu uudella yht'äkkisen jyrkän vallankumouksen kautta. Uutta muodollista perustuslakia ei ollenkaan laadittu, vaan vähittäisillä lain muutoksilla rakennettiin vanhoille perustoille kokonaan uusi rakennus. Puo-

lentoista vuoden kuluessa siirtyi lainsäädäntövalta ensin hallitukselle ja sitten Johtajalle, jonka neuvonantajiksi ministerien asema aleni. Parlamentti menetti lainsäädäntövaltansa ohella budjetti- ja finanssivalvontavaltansa, joten mistään varsinaisesta parlamentaarisesta valtiontilintarkastuksesta ei voi olla puhetta Hitlerin Saksassa.⁷⁹

Tilituomioistuinta ei Hitlerin aikana poistettu ja sen asemaa ja tehtäviä säännösteleviin edellämainitun talousjärjestyslain määräyksiin tehtiin muodollisesti vain vähäisiä muutoksia. Tosiasiallisesti muuttui tilituomioistuimen asema uutta valtiollista järjestystä täysin vastaavaksi. Sen presidentti kollegiaalisen virraston puheenjohtajana muutettiin johtajaperiaatteen mukaiseksi pääjohtajaksi. Vaikka laeissa edelleenkin oli vakuutettu tilituomioistuimen jäsenten riippumattomuus, olivat heidän asemansa ja tehtävänsä täysin Hitlerin määrättävissä. Kun parlamentin valtaoikeudet olivat siirtyneet Johtajalle, oli tilituomioistuimen tarkoituksena nyt olla Johtajan aseena finanssivalvontavallan harjoittamisessa. Tilituomioistuimen toimivaltaa rajoittivat kuitenkin Johtajan käskyt ja määräykset, jotka kaikki olivat lain arvoisia ja joiden arvoisteleminen ei tilituomioistumella ollut oikeutta. Puolueen ja kaikenlaisten puoluelaitosten nimissä harjoitetun valtiontoiminnan talouden tarkastus kuului vain puolueelle, jolla oli sitä varten oma valtakunnan revisiovirasto- (*»Reichsrevisionsamt«*)- niminen tilintarkastuselimensä.

Totaalisen valtion luomisen yhteydessä laajennettiin kuitenkin samalla valtakunnan tilituomioistuimen toiminta-aluetta siten, että osa-valtioiden (*»maiden«*) tilituomioistumet vähitellen lakkautettiin ja niiden tehtävät siirrettiin valtakunnan tilituomioistuimelle.

»Johtajan aseenaakin» jäi tilituomioistuimen toiminnan merkitys muuttuneissa olosuhteissa vähäiseksi. Valtion budjettia tai tilinpäätöstä ei enää julkaistu. Tilituomioistuimen kertomusta ei myöskään sallittu julkaistavan painosta, vaan leimattiin se »vain virkakäyttöön»-leimasimella. Tilituomioistuimen esittämät muistutukset pysähtyivät valtiovarainministeriöön, eikä Johtaja kertaakaan käsitellyt tilintarkastuksen perusteella vastuuvapauden myöntämistä hallitukselle, niinkuin tarkoituksena sanottiin olleen.

Saksan Liittotasavalta. Varsinkin englantilaisella, mutta myös amerikkalaisella ja ranskalaisella miehitysvyöhykkeellä Saksassa pyrittiin kohta järjestämään finanssivalvontaa perustamalla tilituomioistumia, joiden asema ja toimivalta koetettiin saada melkoisessa määrässä Wei-

⁷⁹ Ks. *Heinig* I s. 122–136, 506–508 ja 64; *H. Müller*, *FinA N.F.* 7. 1940 s. 197 ja 199–205; *Boesler/Engel*, *FinA N.F.* 7. 1940 s. 294–317.

marin tasavallan aikaista vastaavaksi.⁸⁰ Pyrkimys entiseen tasavallan aikaiseen olotilaan palaamiseen koko finanssivalvontaan nähden on ollut leimaa antavana Saksan Liittotasavallan (Länsi-Saksan) valtiojärjestystä luotaessa. Liittotasavallan finanssivalvontaa säännöstelevistä laeista ovat tärkeimmät vuonna 1949 annetun perustuslain (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949) Art. 114 ja liittotilituomioistuimesta vuonna 1950 annettu laki (Gesetz über Errichtung und Aufgaben des Bundesrechnungshofes vom 27. 11. 1950).⁸¹

Viimeksimainitun lain mukaan toimii Liittotasavallan ylimpänä tilintarkastusvirastona liittotilituomioistuin (*Bundesrechnungshof*). Se on täysin riippumaton hallituksesta, sen jäsenillä on tuomarien riippumattomuus eivätkä he saa olla enempää hallituksen kuin liittopäivien tai liittoneuvostonkaan jäseninä. Liittotilituomioistuimen rakenteeseen, sen jäsenten nimittämiseen ja sen toimivaltaan nähden on sovellettava edellämainitun talousjärjestyslain (*Reichshaushaltsordnung*) määräyksiä.

Liittotilituomioistuimen lisäksi on Länsi-Saksassa olemassa 11 osavaltion eli maatilituomioistuinta (*Landesrechnungshöfe*). Näiden ja liittotilituomioistuimen edustajat muodostavat yhdistetyn neuvoston, joka ratkaisee periaatteellisia tilituomioistuinten toimintaa koskevia kysymyksiä.

Parlamentin suorittamaa finanssivalvontaa koskevat säännökset ovat Weimarin tasavallan aikaisia vastaavat. Valtion tilit on kuitenkin nyt aina ensin tarkastettava tilituomioistuimessa, jonka on ne huomautustensa seuraamina tilivuotta seuraavan vuoden kuluessa toimitettava liittopäiville ja liittoneuvostoon hallituksen vastuuvapaudesta päättämistä varten.⁸²

11. NEUVOSTOLIITTO.

Finanssivalvontajärjestelmä. Neuvostoliitossa, jossa yksityistalous on melkein kokonaan syrjäytettyä, kulkee suurin osa kansantulosta valtion budjetin kautta. Laaja valtionalous vaatii myös laajaa valvontakoneistoa. Hallinnollista finanssivalvontaa onkin Neuvostoliitossa

⁸⁰ Heinig I s. 136—137.

⁸¹ Näiden lakien, samoin kuin eri osavaltioiden tilituomioistuinta koskevien lakien, tekstit julkaisee Peucker s. 176—217.

⁸² Länsi-Saksan finanssivalvonnasta ks. Peucker s. 59, 163, 176, 38, 65, 105—110, 66—68 ja 38—39; Vialon, erityisesti s. 478, 480, 64, 86, 211—213, 87—88, 407, 408, 441—443, 445, 397—400, 514, 456 ja 500—501.

aina runsaasti harjoitettu. Valvontaelinten nimet ovat valtion lyhyen historian aikana jo useita kertoja vaihtuneet. Välistä on hallinnollinen valvonta ollut yhdistettynä puolueen harjoittaman valvonnan kanssa, välistä se on ollut erossa siitä. Kun nämä muutokset eivät ole merkinneet sanottavaa asiallista kehitystä Neuvostoliiton finanssivalvonnassa, sivuutamme ne tässä ja tarkastelemme vain voimassaolevaa, vuoden 1936 perustuslain ja sen nojalla annettujen lakien mukaista finanssivalvontajärjestelmää.⁸³

Hallinnollista finanssivalvontaa harjoittaa ensiksikin erityinen valtionvalvonnan ministeriö. Paitsi jälkikäteen tapahtuvaa tarkastusta, jonka tehtävänä on valvoa taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä hallituksen antamien määräysten noudattamista taloudenhoidossa, kuuluu valtionvalvonnan ministeriölle laaja ennakkovalvontavalta. Virastoissa, tehtaissa ja laitoksissa toimivat ministeriön tarkastajat tutustuvat menoasiakirjoihin jo ennen maksamista ja ovat oikeutetut kieltämään menon maksamisen, jos he pitävät sitä lainvastaisena. Valtionvalvonnan ministeriö on oikeutettu antamaan viranomaisia sitovia määräyksiä ja sillä on valta tuomita sakkorangaistukseen tai viraltapanoon ja vahingonkorvaukseen.

Valtionvalvonnan ministeriön rinnalla suorittaa finanssivalvontaa valtiovarainministeriön finanssivalvontaosasto. Sillä on oikeus vaatia nähtäväkseen kaikki valvontaa varten tarpeelliset asiakirjat, ja ovat sen oikeudet melkein yhtä laajat kuin valtionvalvonnan ministeriön, mutta käytännöllisessä työssään sopivat ne keskenään useimmiten työnjaosta. Molemmat esittävät toiminnastaan ja havaitsemistaan virheistä ja puutteista kertomuksen ministerineuvostolle.

Myös Neuvostoliiton kansaneduskunta, korkein neuvosto, on osallisena finanssivalvonnan harjoittamisessa. Valtiovarainministeri esittää budjettiehdotuksensa yhteydessä korkeimmalle neuvostolle valmistuneen valtion tilinpäätöksen. Korkeimman neuvoston kamareissa, liittoneuvostossa ja kansallisuusneuvostossa, on molemmissa budjettivaliokunnat, jotka tarkastavat valtion tilinpäätöstä. Budjettivaliokuntansa mietinnön saatuaan liittoneuvosto ja kansallisuusneuvosto sitten budjettikäsittelynsä yhteydessä hyväksyvät myös tilinpäätöksen.

Parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen puuttuminen. Ulkonaisilta pääpiirteiltään Neuvostoliiton finanssivalvontajärjestelmä täten

⁸³ Ks. *Scheuerle*, FinA. N.F. 14. 1953 s. 291–293; *Heinig* I s. 84–108, 495–496 ja 552–553; *Dobbert/Witt* s. 107–115; *de Marcé* I s. 85–87; *Buck* s. 283–285 ja 235–236; *Jacomets* s. 49, 53 ja 65.

muistuttaa muissa maissa voimassa olevia parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen järjestelmiä. Neuvostoliittolaiset tutkijat esittävät myös usein Neuvostoliiton budjettijärjestelmän maailman demokraattisimmaksi.⁸⁴ Läheisempi tutustuminen Neuvostoliiton valtiojärjestykseen⁸⁵ ja sen puitteissa korkeimman neuvoston finanssivalvontavaltaan saattaa meidät kuitenkin päättämään, ettei Neuvostoliitossa ole parlamentaarista valtiontilintarkastusta siinä merkityksessä, jonka käsitteelle tässä tutkimuksessa annamme.

Ensiksikin hallitus, ministerineuvosto, ei ole vastuunalainen korkeimmalle neuvostolle. Neuvostoliiton perustuslaki määrää kyllä, että ministerineuvosto, jonka korkein neuvosto nimittää, on viimeksimainitulle vastuunalainen. Tämä määräys tarkoittaa kuitenkin vain sitä, että ministerineuvosto on velvollinen vastaamaan korkeimman neuvoston kyselyihin ja että korkein neuvosto on oikeutettu arvostelemaan ministerineuvoston virkatoimia, mutt'ei sitä, mitä hallituksen poliittisella vastuunalaisuudella parlamentaarisisissa valtioissa tarkoitetaan eli sitä, että hallituksen olisi erottava saatuaan parlamentilta epäluottamuslauseen, eikä myöskään sitä, mitä oikeudellisella ministerivastuunalaisuudella tarkoitetaan eli sitä, että parlamentti olisi oikeutettu asettamaan hallituksen syytteeseen sen virkatoimista. Täten puuttuu Neuvostoliitossa tosiasiallisesti kokonaan ministerivastuunalaisuus, parlamentaariseen valtiontilintarkastukseen kuuluva sanktio.

Toiseksi korkeimmalla neuvostolla ei ole käytettävissään hallituksesta riippumattoman elimen suorittamaa finanssivalvonnan valmistelua. Finanssivalvonnan kenttätöyhän Neuvostoliitossa suorittaa, niin kuin edellä näimme, hallitus itse valtionvalvonnan ministeriön ja valtiovarainministeriön finanssivalvontaosaston kautta. Korkeimman neuvoston kamarien budjettivaliokunnilta, jotka finanssivalvontaa käsittelevät, puuttuu aikaa omakohtaisten tutkimusten ja tarkastusten suorittamiseen. Niinpä tapahtuukin käytännössä, että valtiovarainministeriön valtion tilinpäätöstä koskeva esitys hyväksytään korkeimman neuvoston kamarien budjettivaliokunnissa ja täysistunnoissa useimmiten keskusteluitta. Mahdollisuus arvostelujen esittämiseen jää täten käyttämättä.

Kolmanneksi estää kommunistipuolueen diktatuuri valvontatahdon muodostumisen. Vaikka Neuvostoliiton vaalijärjestelmässä nykyisin on

⁸⁴ Ks. *Batyrev/Sitnin* s. 48—51; budjetin valmistelusta, hyväksymisestä ja toteuttamisesta Neuvostoliitossa *ib.* s. 46—55.

⁸⁵ Ks. *Hesslén, Statskunskap* s. 128—133; *Ogg/Zink* s. 855—866.

demokraattiset piirteet, on siinä edustajaehdokkaiden asettaminen rajoitettu sellaisille yhdistyksille ja järjestöille, joissa kommunistiset ainekset ovat määräävinä, ja puolue voi täten valvoa, kuka pääsee kansanedustajaksi. Vaikkakaan läheskään kaikki korkeimman neuvoston jäsenet eivät kuulu virallisesti puolueeseen, ovat he sen uskollisia kannattajia. Korkeimman neuvoston valvoessa ministerineuvoston toimintaa ovatkin valvojat aina yhtä mieltä valvottavien kanssa: ei edes äänestystä tarvita valtion tilinpäätöksen hyväksymisessä.

II LUKU

KANSANEDUSTUSLAITOKSEN FINANSSI- VALLAN JA PARLAMENTAARISEN VALTION- TILINTARKASTUKSEN KEHITYSHISTORIA SUOMESSA

1. KESKIAIKA.

Kansan itseverotusoikeus ja kuninkaan finanssivalta. Valtiollisen kehityksen alkuvaiheessa ei kansalle yleensä ole kuulunut oikeutta määrätä valtion tuloista tai menoista. Poikkeuksen tästä yleisestä säännöstä muodostaa Ruotsi, jonka yhteyteen Suomi oli joutunut jo ennen oman valtiollisen järjestysmuodon saavuttamista¹. Ruotsin valtiojärjestys on jo alusta alkaen ollut rakennettu kansanvapauden periaatteille, ja yksi näistä periaatteista on ollut kansan itseverotusoikeus, joka tarkoittaa sitä, ettei kansan kannettavaksi ole saanut panna muita veroja kuin sellaisia, joihin se on etukäteen antanut suostumuksensa. Suostumuksen kuninkaan pyytämiin veroihin antoi alkuaan maakuntakäräjiin kokoontunut kansa itse.²

Määräämättömäksi ajaksi tai toistuvasti myönnettyistä verosuostunnoista muodostui kuitenkin pian pysyviä veroja.³ Ensimmäisissä kirjoitetuissa oikeuslähteissä, maakunta- ja maanlaeissa, onkin jo säädetty kansalle velvollisuus pysyväsien verojen (*årliga laga*

¹ Wrede, Oikeus- ja yhteiskuntajärjestys s. 78—79.

² Ks. *Herlitz*, Sveriges riksdag s. 9—10; *Hermanson*, Statsförfattningsrätt s. 219; *Palmén* s. 1—2 ja 7; *Rydin*, Om beskattningsrätt s. 16.

³ Vrt. *Naumann* I s. 15; *Rosenborg* s. 211; *Rydin*, Om beskattningsrätt s. 16—17; *Willgren*, FinA 1896 s. 183; *Heinig* II s. 24. — Osaksi lienee pysyviä veroja syntynyt myös eräistä oikeuksista (esim. maan omistaminen, elinkeinon harjoittaminen) kannetuista maksuista ja luontoissuorituksista vapautumiseksi suoritetuista maksuista. Ks. *Herlitz*, Statsskickets historia s. 32—33; *Nevanlinna*, Julkinen talous s. 106—109; *Lagerroth*, Statsreglering s. 7—8 ja 25.

uitskylder) suorittamiseen. Mutta pysyväisten verojen lisäksi ei kuningas maakuntalakien mukaan saanut kantaa eikä vaatia kansalta mitään muita veroja. Vain yksi maakuntalaki, Södermanlannin laki, oikeutti kuninkaan kahdessa tapauksessa pyytämään kansalta lisäksi ylimääräisiä eli suostuntaveroja (*bevillningar*), nimittäin kun kunirigas suoritti kuningaskulkuansa (*eriksgata*) ja kun hän sodan syttyessä ei kyennyt puolustautumaan omilla sotajoukoillaan, vaan oli pakotettu käyttämään ulkolaisia palkkasotureita.⁴ Maanlain⁵ kuninkaan-kaaren mukaan kuningas sai pyytää kansalta suostuntaveroja kuudessa eri tapauksessa: 1) vihollisen hyökätessä maahan, 2) kapinan syttyessä, 3) kun kuningas nautti poikansa tai tyttärensä, 4) kun hänet kruunattiin, 5) kun hän suoritti *eriksgata*nsa ja 6) kun hän rakennutti maatiloillansa. Vain näissä poikkeustapauksissa sai kuningas pyytää ylimääräisiä veroja kansalta. Niiden myöntäminen ei maanlain mukaan kuitenkaan enää ollut maakuntakäräjain, vaan maakunnittain valittavien suostuntalautakuntien tehtävä, joihin kuhunkin kuului piispa ja laamanni sekä kuusi aatelista ja kuusi talonpoikaa.⁶

Kuninkaan finanssivalta käsitettiin keskiaikana pääasiassa yksityis-oikeudelliseksi.⁷ Suurin osa hänen tuloistaan oli yksityisoikeudellisia tuloja kruunun maatiloista, joista tärkeimmän ryhmän muodostivat *Upsala öd*-nimellä tunnetut tilat. Lisäksi muodostuivat vaki-

⁴ Rydin, Om beskattningsrätt s. 16–17; Rosenberg s. 211.

⁵ Koska sekä vanhempi, *Maunu Eerikinpojan maanlaki* (vuodelta 1347) että nuorempi, *Kuningas Kristofferin maanlaki* (vuodelta 1442) ovat tässä käsiteltäviin asioihin nähden aivan samansisältöiset, ei niiden välillä tässä tehdä eroa, vaan puhutaan vain maanlaista. Ks. Naumann I s. 117.

⁶ Ks. Rydin, Om beskattningsrätt s. 17; sama, Om 1809–10 års riksdags betydelse s. 4 ja 11–12; Rosenberg s. 8–9 ja 211–213; Naumann I s. 46–48, 51–52 ja 117–118; Lagerroth, Statsreglering s. 23–24; Erich, Das Staatsrecht s. 151. — Södermanlannin lain mukaan kuninkaan oli sovittava suostunnasta piispan, laamannin ja »parhaiden ja ymmärtäväisimpien miesten» kanssa. Naumann I s. 47 ja 52; Rydin, Om beskattningsrätt s. 17; Rosenberg s. 211.

Käytännössä ei kansan itseverotusoikeus keskiajalla päässyt täydellisenä toteutumaan. Osaksi käsiteltiin verotuskysymyksiä neuvostossa ja herrainpäivillä, ja etuoikeutetut kansanluokat edustivat tällöin itsellensä kaikenlaisia verohelpotuksia sysäten raskaimman verorasituksen kansan hartioille. Ks. Rydin, Om beskattningsrätt s. 18–23; Herlitz, Statsskickets historia s. 33–34; Naumann I s. 48 ja 118; Rosenberg s. 213–214; Willgren, FinA 1896 s. 178–179.

⁷ Ks. Hermanson, Statsförfattningsrätt s. 428–432; sama, Om Finlands ständer s. 9; Erich, Das Staatsrecht s. 151; Lagerroth, Scandia V s. 2–4; Heinig II s. 24 ja 57–58.

tuiset tulot sakkorahoista, kruununperinnöistä ja edellä mainituista pysyväisistä veroista.⁸ Maanlain mukaan sai hallitsija vapaasti käyttää kruunun omaisuutta ja tuloja. Vain se rajoitus oli säädetty, ettei omaisuutta saanut hävittää, ja oli seuraajalla oikeus ottaa takaisin se, mitä edellinen kuningas oli oikeudettomasti luovuttanut.⁹ Hallitsijan yksityisten ja valtion menojen välillä ei tehty eroa, ja menot määräytyivät tulojen mukaan, koska säännöllisissä oloissa oli tultava toimeen vakituksilla tuloilla. Vain edellä mainituissa kuudessa poikkeustapauksessa kuningas sai pyytää kansalta verosuostuntoja.¹⁰ Vaikkakin suostunnat myönnettiin määrätarkoitukseen, olivat näinkin saadut varat kuninkaan vapaasti käytettävissä. Hänellä ei ollut mitään tilitysvelvollisuutta kansalle, jolta hän oli varat saanut.¹¹

Finanssivalvonta. Finanssivalvonnan sanotaan olevan yhtä vanha kuin valtiontalous.¹² Vaikka keskiajan Ruotsista puuttui finanssivalvonnan korkein muoto, veroja myöntävän kansan nimissä harjoitettu valvonta, ei sieltäkään puuttunut finanssivalvontaa kokonaan. Hallinnollista, kuninkaan puolesta suoritettua finanssivalvontaa oli jo tuona aikana olemassa. Varsinkin tilitystä vastaan annettujen läänien (*län på räkenskap*)¹³ haltijat, voudit, olivat velvolliset tekemään tilit kantamistaan valtion tuloista ja suorittamistaan menoista kuninkaalle itselleen tai tämän kamarimestarille.¹⁴ Väärinkäytösten ilmetessä tilejä tarkastettaessa joutuivat voudit erityisen tuomioistuimen, kuninkaan oikeuden, tuomittavaksi.¹⁵ Koska suurin osa maasta kuitenkin oli annettu läänityksinä määrättyä maksua tai palvelusvelvollisuutta vastaan (*län på avgift, län på tjänst*),¹³ joiden haltijat eivät olleet velvolliset tekemään tiliä kantamistaan tuloista, oli finanssihallinto ja -valvonta keskiajalla hajanaista ja vaillinnaista. Samaa on

⁸ Ks. Herlitz, Statsskickets historia s. 30–35; Naumann I s. 15.

⁹ Tulevien sukupolvien hyväksi annettu tulolähteiden hävittämiskielto. Ks. Söderqvist, JFT 1914 s. 125–129. — Kielto ulottui myös pysyväisiin veroihin. Willgren, FinA 1896 s. 183.

¹⁰ Vrt. Varenius, StatsvT 1928 s. 95.

¹¹ Rosenborg s. 212–213; Rydin, Om beskattningsrätt s. 17.

¹² Ks. Heinig, Økonomi og Politik 1934 s. 34; Stengel/Winzerling, Handwörterbuch der Staatswissenschaften VI s. 1173.

¹³ Ks. Herlitz, Statsskickets historia s. 39–42; Lagerroth, Statsreglering s. 28–29.

¹⁴ Kuninkaan ensimmäinen finanssihallinnon virkamies. Ks. Willgren, Finlands Finansrätt s. 41; sama, JFT 1900 s. 334; Lagerroth, Statsreglering s. 28 ja 30; Naumann I s. 118.

¹⁵ Finanssivalvonnasta keskiajalla ks. Paasikivi s. 69–71.

sanottava myös valtion kirjanpidosta tuona aikana, vaikka kaikki valtion tulot sisältävää »verokirjaa» jo keskiajan lopulla yritettiin pitää.¹⁶

2. UUSI AIKA VAPAUDEN AJAN ALKUUN SAAKKA.

Valtiopäivien kehitys kansan itseverotusoikeuden käyttäjäksi. Jo keskiajan lopussa syntyivät Ruotsin valtiopäivät siten, että herrainpäiville alettiin erittäin tärkeiden, koko valtakuntaa koskevien asioiden ollessa kysymyksessä kutsua aateliston ja papiston edustajien lisäksi myös alempien säätyjen, porvarien ja talonpoikien edustajia.¹⁷ Yleisimmin pidetään ensimmäisinä valtiopäivinä tällaisia Arbogassa vuonna 1435 pidettyjä laajennettuja herrainpäiviä.¹⁸ Alkuaikoina oli valtiopäivien koolle kutsuminen hyvin harvinaista, ja se tapahtui vain tilapäisesti tärkeiden ulkopoliittisten tai hallituksen järjestämistä koskevien kysymysten käsittelyä varten. Verotuskysymyksiä eivät valtiopäivät keskiajalla ollenkaan käsitelleet ja vain hyvin mitättömässä määrässä lainsäädäntöasioita.¹⁹ Valtiopäivien toiminta ei myöskään perustunut mihinkään lakiin, ennenkuin niiden toimintamuodoista säädettiin 1617 VJ:ssä ja niiden kokoonpanosta ja asemasta 1634 HM:ssa.²⁰

Heti uuden ajan alussa alkoivat valtiopäivät käsitellä myös verosuostuntakysymyksiä. Tämä tapahtui kuitenkin vielä vain harvoin ja tilapäisesti. Voimassaolevan maanlain kuninkaankaaren mukaan kuului uusien verojen myöntäminen kussakin maakunnassa suostuntalautakunnan tehtäviin. Kun valtiopäiväsäädynyt nyt alkoivat käyttää tätä kansan itseverotusoikeutta, tekivät ne sen epävarmoina toimivallastaan. Valtiopäivillä tehdyt suostuntapäätökset lähetettiin sentähden maakuntiin kansan jäljestäpäin hyväksyttäviksi.²¹

¹⁶ Ks. *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 446–447; *sama*, *JFT* 1905 s. 2; *sama*, *JFT* 1900 s. 334; *Stuart/Rystedt* I s. 1.

¹⁷ Ks. *Hermanson*, *Statsförfattningsrätt* s. 216–218; *Herlitz*, *Sveriges riksdag* s. 9–12.

¹⁸ Ks. *Herlitz* ib.; *Tunberg* s. 60–77 (mielenkiintoinen kuvaus Arbogan valtiopäivistä); *Rauhala*, *ValtK* IV s. 432–433. Vrt. *Hermanson*, *Statsförfattningsrätt* s. 218.

¹⁹ *Tunberg* s. 215–216; *Lesch*, *FinskT* 1935 s. 99; *Rauhala*, *ValtK* IV s. 432–433.

²⁰ *Hermanson*, *Statsförfattningsrätt* s. 219–221.

²¹ Ks. *Berg* s. 352–358; *Hermanson*, *Statsförfattningsrätt* s. 220 ja 223–224; *sama*, *Om Finlands ständer* s. 28–29; *Herlitz*, *Sveriges riksdag* s. 15–16; *Naumann*

Verotus- samoin kuin lainsäädäntökysymystenkin ratkaiseminen valtiopäivillä oli kuitenkin entiseen maakunnittain tapahtuneeseen päättämiseen nähden mukava tapa, ja sentähden pyrittiin sen tekemiseen säännöksi. 1600-luvun alkupuolella jo pidettiin verosuostuntojen päättämistä valtiopäivillä oikeana ja normaalina tapana.²² Valtiopäivien pätevyys kansanedustuslaitoksena ja myös kansan itseverotusoikeuden käyttäjänä vahvistettiin 1634-vuoden hallitusmuodossa, jonka 45 §:n mukaan kukaan alamainen ei saanut vastustaa yleisten valtiopäivien päätöksiä (»... emot hvilke ingen hafver att säia, som konungen och riket med hörsamhet och lydno är underkastadt.»).²³

1634 HM ei kuitenkaan julistanut yksinomaan valtiopäiville kokoontuneita säätyjä oikeutetuiksi edustamaan kansaa, vaan se päinvastoin 44 §:ssään edellytti, että, milloin asian kiireellisyyden tai muun syyn takia ei kutsuttu kokoon yleisiä valtiopäiviä, voitiin asia ratkaista kolmen ylimmän säädyn edustajista kokoonpannuissa kokouksissa. Nämä ns. valiokuntavaltiopäivät eli valiokuntapäivät käyttivät myös kansan itseverotusoikeutta tämän jälkeen, samoin kuin ne olivat tehneet jo aikaisemminkin. Samoin ratkaistiin verosuostuntakysymyksiä ns. maakunta- eli maapäivillä, joille kutsuttiin tosin kaikkien säätyjen edustajia, mutta vain määrätystä maakunnasta.²⁴

Kun verojen myöntäminen sekä valtiopäivillä että valiokuntapäivillä ja maapäivillä oli omiansa lisäämään kansan verorasitusta — samoihin tarkoituksiin kun voitiin pyytää veroja useammassa paikassa — pyrki kansa vapautumaan valiokunta- ja maapäivistä. Vähitellen ne käytännössä loppuivatkin. Viimeiset valiokuntavaltiopäivät pidettiin vuonna 1658.²⁵ 1660 HM:ssa oli säädetty, ettei asioita saanut ratkaista maakuntapäivillä, vaan yleisillä valtiopäivillä, joiden oli kokoonnuttava vähintään joka kolmas vuosi (18 ja 17 §).²⁶ Kun

I s. 166 ja 207—208; *Rydin*, Om beskattningsrätt s. 23—28; *Rosenborg* s. 11, 19—20 ja 214.

²² Ks. *Hermanson*, Statsförfattningsrätt s. 224—226; *Rydin*, Om beskattningsrätt s. 28; *Ahnlund* s. 530—533; *Herlitz*, NAT 1935 s. 187; *Lesch*, FinskT 1935 s. 101—102.

²³ *Hildebrand* s. 32. — Ks. lisäksi *Herlitz*, Sveriges riksdag s. 16—17; *Hermanson*, Statsförfattningsrätt s. 226; *Naumann* I s. 221—222; *Palmén* s. 9.

²⁴ *Hermanson*, Statsförfattningsrätt s. 226—230; *Naumann* I s. 214—216, 207—208, 221 ja 223; *Palmén* s. 11—12; *Rosenborg* s. 25—34; *Rydin*, Om beskattningsrätt s. 28—31; *Willgren*, FinA 1896 s. 179; *Rauhala*, ValtK IV s. 434—435.

²⁵ *Rosenborg* s. 32; *Naumann* I s. 223; *Hermanson*, Statsförfattningsrätt s. 227 ja 229.

²⁶ Valtiopäivien kokoontumisajoista ks. *Heinig* II s. 28—29 ja 52.

tämä hallitusmuoto oli tarkoitettu olemaan voimassa vain Kaarle XI:n alaikäisyyden aikana, ei hän täysi-ikäiseksi tultuaan sitä myöskään noudattanut, vaan pidettiin hänen aikanaan vielä maapäiviä. Viimeiset sellaiset olivat vuosina 1676 ja 1677.²⁷ Oikeudellisesti kielletyiksi tulivat maapäivät vasta vapauden ajan valtiosääntöjen ja 1734-vuoden lain kautta, joka viimeksi mainittu vasta kumosi maanlain, jossa maakunnittaisen kansan edustamisen periaate oli ollut lausuttuna.²⁸

Itseverotusoikeuden kehitys. Edellä selostetut kansan itseverotusoikeutta säännöstelevät maanlain kuninkaankaaren määräykset pysyivät edelleenkin muodollisesti voimassa. Poliittiset valtasuhteet aiheuttivat kuitenkin koko ajan muutoksia itseverotusoikeuden laajuuteen. Tässä voidaan esittää vain joitakin pääpiirteitä tuosta kehityksestä.

Maanlain kuninkaankaari rajoitti kuuteen ne tapaukset, joissa kuningas sai pyytää kansalta ylimääräisiä veroja. Tästä rajoituksesta ei enää pidetty kiinni, vaan verosuostuntoja pyydettiin ja myönnettiin myös kuninkaankaareissa mainitsemattomiin tarkoituksiin.²⁹ Jo keskiajalla alkanut kehitys, jonka mukaan alkuaan suostuntana joihinkin määrätarpeisiin myönnetyt verot muuttuivat valtion tarpeista ja kansan suostunnasta riippumattomiksi pysyväisiksi veroiksi, jatkui edelleen ripeässä tahdissa.³⁰

Kustaa II Adolfin ajasta lähtien käsitti kansan itseverotusoikeus myös välillisiä veroja.³¹ Valtiopäivien suostunnalla määrättiin ns. pikkutullia kannettavaksi maalta kaupunkeihin tuotavista tavaroista ja valmisteveroa eräiden tavaroiden valmistuksesta ja myynnistä. Valtiopäivät päättivät myös leimaveroista. Ns. suuri meritulli, jota kannettiin tuonnista ja viennistä, oli sensijaan jo keskiajalla ollut hallitsijan yksin määrättävissä. Kustaa Aadolfin kuninkaanvakuutuksessa v. 1611 tosin luvattiin, ettei tullejakaan määrättäisi ilman asian-

²⁷ Rosenborg s. 40; Naumann I s. 207–208; Palmén s. 12.

²⁸ Ks. Hermanson, Statsförfattningsrätt s. 230; sama, Om Finlands ständer s. 29; Rydin, Om beskattningsrätt s. 31; Willgren, FinA 1896 s. 182; Varenius, StatsvT 1928 s. 95.

²⁹ Willgren, FinA 1896 s. 179.

³⁰ Ahnlund s. 533–535; Lagerroth, Statsreglering s. 32; sama, Scandia V s. 4; Kerkkonen, Historiallinen Arkisto 52. 1947 s. 161–163; Nevanlinna, Julkinen talous s. 141. — Veroista uuden ajan alkupuolella ks. Kerkkonen, m. kirj. s. 141–142 ja 161–211; Herlitz, Statsskickets historia s. 59–61, 99, 101, 123–131 ja 143; Lagerroth, Statsreglering s. 30–36.

³¹ Ks. Rydin, Om beskattningsrätt s. 40; Willgren, FinA 1896 s. 179–180; Lagerroth, Statsreglering s. 33; Ahnlund s. 536; Nevanlinna, Julkinen talous s. 158.

omaista suostumusta,³² mutta suureen meritulliin nähden ei tätä määrystä liene koskaan noudatettu. Vuoden 1664 valtiopäivillä vaativat säädyt itselleen oikeutta olla mukana tullitaksan määräämisessä, mutta saivat vastaukseksi, että tulli oli kuninkaan *regaalioikeus* ja hänen itsensä välittömästi määrättävissä.³³ Tulliverotus muodostikin sitten vuosisatojen ajan huomattavimman poikkeuksen kansan itseverotusoikeuteen.

Lain määräyksiä itseverotusoikeudesta ei myöskään aina noudatettu. Useat hallitsijat määräsivät omavaltaisesti ylimääräisiä veroja ilman valtiopäivien tai kansan suostumusta.³⁴ Aatelistolle myönnetyt verovapaudet ja heille annetut läänitykset tekivät myös kansan verorasituksen hyvin raskaaksi.

Kaarle XI:n ei tosin muodollisesti koskaan tarvinnut loukata kansan itseverotusoikeutta, sillä hän sai aina ajetuksi tahtonsa läpi valtiopäivillä uusia veroja pyytäessään. Mentiinpä tässä niinkin pitkälle, että valtiopäiväpäätöksissä (vuosilta 1689 ja 1693) myönnettiin kuninkaalle oikeus sodan aikana säätyjä kuulematta kantaa suostuntaverot kaksinkertaisina ja ottaa tarvittavassa määrässä valtionlainaa, jonka maksamiseen säädyt sitoutuivat sodan loputtua myöntämään uusia veroja.³⁵ Suorittamansa *ison reduktion* ja huolellisen taloudenhoitonsa ansiosta ei Kaarle XI hallituskautensa loppupuolella enää ollenkaan tarvinnut uusia veroja, mutta hänen seuraajansa Kaarle XII kulutti käymiinsä sotiin runsaasti varoja ja edellämäinituihin valtiopäiväpäätöksiin viitaten hän säätyjä kuulematta mielin määrin määräsi kansalle uusia veroja ja rasitti valtiontaloutta raskaita lainoja ottamalla. Itsevaltiuden ajan loppupuolella voidaan kansan itseverotusoikeuden täten sanoa enää olleen vain näennäisesti jäljellä.³⁶

³² »...utan riksens råds vetskap och råd och deres samptyckio, som vederbör...» 1611 kuninkaanvakuutuksen 6. kohta. Ks. *Hildebrand* s. 199.

³³ Ks. *Ahnlund* s. 536; *Lagerroth*, Statsreglering s. 33; *Willgren*, FinA 1896 s. 179–180 ja 186; *Rosenborg* s. 242–243; *Rydin*, Om beskattningsrätt s. 40–41; *Nevanlinna*, Julkinen talous s. 162.

³⁴ Ks. *Rydin*, Om beskattningsrätt s. 27, 32–35 ja 42; *Rosenborg* s. 214–215.

³⁵ Tämä oli ensimmäinen kerta, jolloin hallitsija periaatteessa tunnusti säätyjen suostumuksen tarpeelliseksi valtionlainan ottamiseen. Ks. *Becker* I s. 108–118, ja *Valvoja* 1917 s. 306–307. — Mainituista valtiopäiväpäätöksistä ks. *Grauers* s. 113–114 ja 118–119.

³⁶ Itseverotusoikeudesta itsevaltiuden ajalla ks. *Rydin*, Om beskattningsrätt s. 47–50; *Rosenborg* s. 216–222; *Grauers* s. 224; *Lagerroth*, Scandia V s. 4–5; *sama*, Statsreglering s. 183–184; *Naumann* I s. 285; *Teljo* s. 30.

Uuden ajan alusta vapauden ajan alkuun saakka kestäneen ajanjakson kuluessa ei vielä kansan itseverotusoikeuteen sisällynyt oikeutta määrätä myönnettyjen verojen käytöstä eli valtion menoista.³⁷ Verosuostunnat annettiin yleensä tiettyyn, ylimalkaisesti ilmoitettuun valtion tarpeeseen. Vain harvoin määrittivät säädyn tarkemmin ne tarkoitukset, joihin heidän myöntämiään veroja sai käyttää, mutta eivät tällöinkään määränneet tarkoin, minkä verran varoja saisi kuluttaa mihinkin tarkoitukseen.³⁸ Se olisikin ollut jokseenkin merkityksetöntä, koska säädyltä puuttui täydellisesti oikeus valvoa varojen käyttöä.

Jo tämän ajanjakson kuluessa esitettiin kuitenkin vaatimuksia säädylle myönnettävästä finanssivalvontavallasta, niinkuin näemme seuraavassa. Sitä ennen on meidän kuitenkin lyhyesti mainittava säädytjen omiin käsiin uskotun finanssivaltion alkamisesta tänä aikana. Vuonna 1668 valtiopäivät saivat hallintaansa valtakunnan pankin, ja siitä lähtien hoidettiin sitä valtiopäivien pankkivaliokunnan ja pankkivaltuusmiesten alaisena, erillään kuninkaan finanssivaltionhallinnosta.³⁹ Kaarle XII perusti lisäksi vuonna 1712 säädytjen pankkivaltuusmiesten hoitoon uskomansa verorahakonttorin (*kontributionsrätteriet*), joka säädytjen nimissä sai hallita samalla kertaa valtiopäiviä kuulematta toimeenpannalla omaisuusverotuksella koottuja varoja.⁴⁰ Aikana, jolloin valtiopäivien finanssivaltaan ei vielä kuulunut edes menojen määräämis- eikä valvontavaltaa, saivat valtiopäivät siis jo välittömään hallintaansa osan valtionvaroista.

Parlamentaarisen valtioneuvoston tarkastuksen ajatus. Jo näin varhaisessa vaiheessa julkilausuttiin Ruotsi-Suomessa parlamentaarisen valtioneuvoston tarkastuksen ajatus esittämällä vaatimuksia finanssivaltionhallintalan antamisesta valtiopäiville. Vuoden 1647 valtiopäivillä esitettiin hallitusmuodosta laadittu epävirallinen mietintö (*»Mestadels ständernas och goda patrioters betänkan om regementsformen»*), jossa tarkempaa ehdotusta tekemättä vaadittiin, että valtiovarain käytöstä oli tehtävä tili säädytjen valitsemille henkilöille, että säädyn saivat tietää, mihin heidän valtakunnan hyväksi myöntämänsä verovarot

³⁷ Varenius, StatsvT 1928 s. 96.

³⁸ Ks. Ahnlund s. 537, 159 ja 222; Grauers s. 226–227 ja 110–112; Berg s. 358.

³⁹ Ks. Ahnlund s. 354–355 ja 362–363; Grauers s. 237–239 ja 166–168; Rosenborg s. 265–266.

⁴⁰ Lagerroth, Statsreglering s. 186–195; sama, Scandia V s. 8; Grauers s. 224 ja 239–240.

käytettiin (*»hvert det tager vägen som de kontribuera till rikets nytta»*). Tämä lausunto ei johtanut mihinkään toimenpiteeseen.⁴¹

Vuosina 1649 ja 1664 valtiopäivät vaativat kuninkaalta menoarvion esittämistä eräiden virkamiesten palkoista, mutta saivat molemmilla kerroilla jyrkästi torjuvan vastauksen, että valtiovarojen käytön kanssa ei säädyillä ollut mitään tekemistä.⁴² Viimeksimainituilla valtiopäivillä asettivat säädyt kuitenkin erään laivanrakentamisavun myöntämisen ehdoksi sen, että amiraliteetin oli seuraavilla valtiopäivillä tehtävä siitä tili säädyille, että nämä näkisivät, ettei varoja oltu käytetty mihinkään muuhun tarkoitukseen.⁴³ Vuosien 1675 ja 1678 valtiopäivillä asettivat säädyt samoin verosuostuntojensa ehdoksi oikeuden saada tarkastaa valtiontalouden hoitoa. Kuningas asetti komissiot tarkastusta suorittamaan, eivätkä säädyt senjälkeen saaneet olla asian kanssa tekemisissä.⁴⁴

Vuodesta 1680 lähtien esitti Kaarle XI valtiopäiville selostuksena valtiovarain tilasta arvion seuraavan vuoden tuloista ja menoista sekä tietoja edellisten vuosien valtiontaloudesta.⁴⁵ Pysyvämpää tulosta ei tämän ajanjakson kuluessa ollut valtiopäivien budjettivallan kehittämiseen tähtäävistä vaatimuksista, jotka kaikki sisältyvät porvarissäädyn edustajan *Olof Thegnerin* vuoden 1678 valtiopäivillä lausumaan periaatteeseen: niillä, jotka myöntävät veroja, pitää myös olla oikeus määrätä niiden käyttämistavasta ja saada niistä tilitys.⁴⁶

Uuden ajan alkupuolella saatiin finanssihallinnon alalla kuitenkin aikaan kaksi tärkeää uudistusta, jotka ovat parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen järjestämisen välttämättömiä edellytyksiä, nimittäin finanssihallinnon sitominen vuotuisen budjettiin ja keskuskirjanpidon käytäntöönottaminen.

⁴¹ Ks. *Ahnlund* s. 239 ja 537; *Rydin*, Om beskattningsrätt s. 38; *sama*, Svenska Riksdagen 2: I s. 332; *Willgren*, Finlands Finansrätt s. 520; *sama*, Den historiska utvecklingen s. 182; *Holmberg*, ValtYV 1944 s. 35; *Rosenborg* s. 215–216.

⁴² *Rydin*, Om beskattningsrätt s. 38–39; *Rosenborg* s. 216; *Ahnlund* s. 537.

⁴³ *Ahnlund* s. 352–353 ja 537–538; *Söderqvist*, JFT 1914 s. 130–131.

⁴⁴ Ks. *Rydin*, Om beskattningsrätt s. 39; *Willgren*, Finlands Finansrätt s. 520–521; *sama*, Den historiska utvecklingen s. 183; *Rosenborg* s. 216.

⁴⁵ Ks. *Grauers* s. 225–227; *Nilsson–Stjernquist* s. 6 ja 9.

⁴⁶ *Rydin*, Svenska Riksdagen 2: I s. 332; *Holmberg*, ValtYV 1944 s. 35. Vrt. *Rydin*, Om beskattningsrätt s. 39 ja 37. — Mainittakoon, että jo Kustaa Vaasa oli eräissä tapauksissa esittänyt kansalle tilejä verovarojen käytöstä. Ks. *Rydin*, Om beskattningsrätt s. 26.

Finanssiahallinnon sitominen vuotuisen budjettiin. Lähtökohtana budjetin syntymiselle voidaan pitää Kustaa Vaasan laatimia maakirjoja. Vadstenan herrainpäivien (1524) päätöksen mukaisesti teetti kuningas maakunnittain luetteloja, joista nähtiin, mitä tiloja valtakunnassa oli ja paljonko kunkin näistä piti maksaa veroa valtiolle. Vanhimmat tällaiset maakirjat ovat vuosilta 1533—1540.⁴⁷

Jo 1500-luvulla valmistettiin summittaisia arviolaskuja valtakunnan tuloista ja menoista, mutta niitä ei vielä voida pitää budjetteina.⁴⁸ Vasta finanssiahallinnossa noudatettavaksi ohjeeksi ennakolta laadittuja tulojen ja menojen luetteloja pidämme budjetteina, ja tällaisia laadittiin ensi kerran vasta 1620-luvulla, jolloin niiden valmistelu uskottiin kamarikollegion (ks. jälj. s. 83 ja 84) tehtäväksi ja kuningas vahvisti ne noudatettavaksi.⁴⁹ Koska niiden sekä valmistelu että hyväksyminen olivat kokonaan hallinnon asia ilman kansanedustuslaitoksen osallisuutta, poikkeavat ne olemukseltaan siitä, mikä budjetti nykyisen Suomen valtiosääntöoikeuden mukaan on (ks. ed. s. 39), mutta yleisen tavan mukaisesti ja eriävän nimityksen puutteessa käytämme kuitenkin tässä historiallisessa osassa näistäkin samaa nimitystä.

Ehdottoman sitovuuden finanssiahallinnossa antoi tällaiselle budjettilelle Kaarle XI. Hän erotti vuonna 1680 kamarikollegiosta erilliseksi virastoksi valtiokonttorin, jolle budjetin valmistelu sekä kaikki valtiovarojen käyttö ja maksettavaksi määrääminen kuninkaan välittömän valvonnan alaisena uskottiin. Samana vuonna antamassaan valtiokonttorin johtosäännössä kuningas määräsi, ettei hänen vahvistamaansa budjettia saanut missään tapauksessa ylittää ilman hänen lupaansa. Samalla satoi kuningas omankin finanssiahallintonsa budjettiin, sillä mainituissa johtosäännössä säädettiin, ettei kuningas itsekään ollut oikeutettu päätöksissään ylittämään menoarviota, ennenkuin hän oli hankkinut asiasta valtiokonttorin lausunnon. Jos hän kuitenkin sen teki, olivat päätökset tehottomia ja valtiokonttoria velvoittamattomia. Jos kuningas lausunnon hankittuaan myönsi vuotuisen budjettiin sisältymättömiä määrärahoja, ei niitä saanut maksaa, ennenkuin ne oli

⁴⁷ Maakirjoista ks. *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 227—232; *Herlitz*, *Statskickets historia* s. 60; *Stuart/Rystedt* I s. 1—2; *Kerkkonen*, *Historiallinen Arkisto* 52. 1947 s. 142.

⁴⁸ Ks. *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 401; *sama*, *JFT* 1900 s. 336—337.

⁴⁹ *Stuart/Rystedt* I s. 4—5 ja 84—86; *Lagerroth*, *Statsreglering* s. 46—49; *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 43 ja 401; *sama*, *JFT* 1900 s. 337—339. Vrt. *Willgren*, *FinA* 1896 s. 181.

otettu seuraavan vuoden budjettiin, ellei maksaminen voinut tapahtua budjetin ulkopuolella olevista tuloista.⁵⁰

Rakenteeltaan budjetti käsitti kaksi eri asiakirjaa: henkilöbudjetin ja määräysbudjetin. Henkilöbudjetti (*personalstat*) sisälsi menot, pääasiassa virkamiesten palkat. Se jakaantui kahteen osaan, varsinaisiin ja ylimääräisiin menoihin. Varsinaisiin menoihin otettiin säännöllisesti toistuvat, ylimääräisiin menoihin tilapäiset tai lisätyt palkat. Määräysbudjetti (*anordningsstat*) taas sisälsi tulot, mutta lisäksi ilmoitti se ryhmittäin ne menot, joiden maksamiseen kukin tulo käytettäisiin. Tämä johtui siitä, että suuri osa valtion tuloista oli siihen aikaan määrätty maksettavaksi suoraan jonkin virkamiehen palkkaukseen. Paremman yleissilmäyksen saamiseksi tuloista ja menoista valmistettiin vielä erikseen määräysbudjetin mukainen taulukko, josta käytettiin nimitystä *disposition* tai *generaldisposition*.⁵¹

Budjetti ei ollut täydellinen. Valtion tuloista oli siihen otettu vain vakinaiset ja lakeihin perustuvat tulot. Siten jäivät budjetin ulkopuolelle esim. valtiopäivien myöntämät suostuntaverot ja niillä maksettavat menot.⁵²

Niinkuin myöhemmin tarkemmin näemme (ks. jälj. s. 86 ja 91), kelpasi Kaarle XI:n vuodelle 1696 vahvistama budjetti (»normaalibudjetti») siksi esikuvaksi, jota seuraavalla vuosisadalla toimeenpantujen vallankumousten jälkeen säädetyt (vuosien 1719, 1720 ja 1772) hallitusmuodot käskivät noudattamaan vuotuista budjettia laadittaessa.

Keskuskirjanpidon synty. Edellä (s. 73) mainittiin, että keskiajalla voudit tekivät tilit kuninkaalle tai tämän kamarimestarille. Niinkuin pian hallinnollista finanssivalvontaa käsitellessämme tarkemmin näemme, perusti Kustaa Vaasa finanssihallintoa ja -valvontaa varten kamarineuvosto- (kammarråd-) eli kamari-nimisen keskusviraston, jonka kahdesta osastosta verokamari (räntekammare) hoiti verojen kannon ja laskukamari (räknekammare) finanssivalvonnan. Voutien

⁵⁰ Ks. *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 405–406; *sama*, *JFT* 1900 s. 345–347; *sama*, *Den historiska utvecklingen* s. 111–113; *sama*, *FinA* 1896 s. 182; *Lagerroth*, *Statsreglering* s. 119–121; *Rydin*, *Om 1809–10 års riksdags betydelse* s. 13–14, ja *Om beskattningsrätt* s. 44; *Stuart/Rystedt I* s. 86 ja 9; *Herlitz*, *Statsskickets historia* s. 129.

⁵¹ Budjetin rakenteesta 1600-luvulla ks. *Stuart/Rystedt I* s. 5 ja 86–88; *Nils-son-Stjernquist* s. 1–3; *Rydin*, *Om 1809–10 års riksdags betydelse* s. 14–16; *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 402–405; *sama*, *JFT* 1900 s. 339–344; *sama*, *Den historiska utvecklingen* s. 176–178; *Lagerroth*, *Statsreglering* s. 48.

⁵² Ks. lisäksi *Lagerroth*, *m.t.* s. 116–119 ja 282.

tilit oli tämän jälkeen tuotava laskukamariin, jossa niiden tarkastaminen tapahtui.

Kustaa Vaasa aloitti finanssihallinnon järjestämisen luetteloidulla maakirjoissa kruunulle tulevat maaverot (ks. ed. s. 80). Hänen aikanaan alkoivat myös pyrkimykset tehdä tilejä koko valtakunnan todellisista tuloista ja menoista. Kustaa Vaasan ajalta, vuosilta 1530 ja 1533, ovat ensimmäiset selonteot valtion veroista, ja hänen jälkeensä laadittiin vuosina 1573 ja 1582 ensimmäiset valtakunnan pääkirjat, jotka sisältävät tilit valtion tuloista ja menoista laskukamariin kertyneen tiliaineiston perusteella. Nämä yritykset valtakunnan pääkirjan laatimiseksi jäivät kuitenkin yksinäisiksi ja puutteellisiksi.⁵³ Vasta Kustaa II Aadolfin ajalta, vuodelta 1623, on ensimmäinen varsinainen valtakunnan pääkirja, minkä käytäntöön ottaminen on merkinnyt valtion keskuskirjanpidon syntyä.⁵⁴

Tarkastelkaamme lyhyesti, miten valtakunnan pääkirja Kustaa Aadolfin hallinnonuudistusten jälkeen valmistui. Voutien ja kamarin välille oli luotu välitilitysaste, maaherrat. Kihlakuntien erityis- eli vuositilit jätettiin henkikirjoittajan ja kruununvoudin allekirjoittamina tosikkeineen lääninkonttoriin.⁵⁵ Lääninkirjanpitäjän avustamana laati maaherra sitten kaikkien saamiensa kihlakuntien tilien perusteella koko läänin tulot ja menot käsittävän lääninkirjan (*landsbok*), joka siihen liittyvine, tosikkeet sisältävine kopiokirjoineen lähetettiin kamarikollegioon, joksi kamari nyt oli muuttunut.⁵⁶ Kamarikollegio tarkasti lääninkirjat ja muut saamansa tilit sekä laati niiden perusteella kaikki valtion tulot ja menot sekä tilinpäätöksen sisältävän valtakunnan pääkirjan (*rikshuvudbok*).⁵⁷

Pääkirjan laatiminen keskeytyi sitten vuonna 1681. Silloin siirtyi valtion keskuskirjanpito valtiokonttorin huostaan ja jäi siellä pitkäksi

⁵³ Ks. Lagerroth, Statsreglering s. 37–39; Willgren, Finlands Finansrätt s. 448; sama, JFT 1900 s. 335–336; Kerkkonen, Historiallinen Arkisto 52. 1947 s. 147; Stuart/Rystedt I s. 2–3 ja 6.

⁵⁴ Kerkkonen, m. kirj. s. 148; Lagerroth, Statsreglering s. 45 alav. 1; Rydin, Svenska Riksdagen 2: I s. 332; Stuart/Rystedt I s. 5–6; Willgren, Finlands Finansrätt s. 456; sama, JFT 1905 s. 3; sama, ValtK IV s. 403.

⁵⁵ Willgren, Finlands Finansrätt s. 450–452; sama, JFT 1905 s. 5; sama, Den historiska utvecklingen s. 180–181; Lagerroth, Statsreglering s. 133–134.

⁵⁶ Ks. Lagerroth, m.t. s. 42 ja 135; Willgren, Finlands Finansrätt s. 453; sama, JFT 1905 s. 6–7; sama, Den historiska utvecklingen s. 181; Paasikivi s. 137–138.

⁵⁷ Lagerroth, Statsreglering s. 44–46; Willgren, Finlands Finansrätt s. 456; Kerkkonen, Historiallinen Arkisto 52. 1947 s. 148. — Turun kamarin (ks. jälj. s. 84) aikana laadittiin siellä vuosilta 1635–1640 Suomelle oma pääkirja. Paasikivi s. 118 alav. 6.

aikaa vaillinnaiseksi. Sen yksityiskohtaiseen kuvailuun emme tässä voi puuttua.⁵⁸ Keskuskirjanpito, josta voidaan nähdä valtion vuotuisen taloudenhoidon tulokset, on kuitenkin kerran synnyttyään jatkunut keskeytymättä meidän päiviimme saakka.⁵⁹

Hallinnollinen finanssivalvonta. Kustaa I Vaasa perusti vuonna 1527 finanssihallintoa ja -valvontaa hoitavan kamari- (*kammare*-) nimisen viraston, jonka hän sitten vuonna 1539 täydellisemmin organisoi kamarineuvosto- (*kammarråd*-)nimiseksi keskusvirastoksi. Vuonna 1543 jaettiin kamarineuvosto kahteen osastoon: laskukamari (*räknekammare*), jonka tehtäväksi tuli voutien tilien tarkastaminen ja valtion keskuskirjanpidon järjestäminen, ja verokamari (*räntekammare*), joka hoiti verojen kantoa ja menojen maksattamista. Tämä finanssivalvontaa hoitavan elimen osittainen erottaminen finanssihallintoa hoitavista merkitsi Ruotsi-Suomen revisiolaitoksen ajatuksen alkua.⁶⁰

Tilien tarkastuksessa todettuja rikoksia ei kamarineuvosto ollut oikeutettu tuomitsemaan. Tuomiovallan käyttö näissä asioissa kuului nyt hovilinnaoikeudelle (*borgrätt*; Erik XIV:n aikana kuninkaan lautakunnalle). Svean hovioikeuden perustamisesta v. 1614 lähtien kuului tuomiovalta jonkin aikaa sille.⁶¹ Muutosta asiassa merkitsi vuonna 1618 annettu kamarineuvoston johtosääntö. Siinä annettiin nimittäin tuomiovalta tilintekoasioissa kamarineuvostolle, ja vuoden 1619 lopusta lähtien tuomitsi kamarineuvosto itse kamarioikeudeksi (*kammarrätt*) muodostuneena ne rikokset valtion taloudenhoidon alalla, jotka se tilintarkastuksissa oli saanut selville.⁶²

Kustaa Aadolfin hallituskauden alussa asetettiin alimpien finanssihallintovirkamiesten eli voutien ja toisaalta kamarineuvoston välille maaherrat, joiden tehtävänä oli mm. valvoa, että voudit täyttivät velvollisuutensa.⁶³ Alkuaikoina ei maaherrojen tehtäviin kuitenkaan kuulunut voutien tilien tarkastaminen, vaan se toimitettiin edelleenkin kamarineuvostossa. Veronkantosäännössä vuodelta 1624 kuitenkin siirtyi voutien tilien tarkastus maaherroille. Sen jälkeen oli vou-

⁵⁸ Ks. Willgren, *Finlands Finansrätt* s. 456–457; *sama*, *Den historiska utvecklingen* s. 113–114 ja 181; *Stuart/Rystedt* I s. 8–10.

⁵⁹ Vrt. Lagerroth, *Statsreglering* s. 56.

⁶⁰ Ks. Nordensvärd, *NAT* 1952 s. 68; Schalling, *NAT* 1942 s. 50 ja 55; Herlitz, *Statsskickets historia* s. 79 ja 80; Willgren, *Finlands Finansrätt* s. 41, 401, 448 ja 497; *sama*, *Den historiska utvecklingen* s. 33; Paasikivi s. 72–73.

⁶¹ Paasikivi s. 73–79 ja 82–84.

⁶² Paasikivi s. 84–91 ja 94–95.

⁶³ Ks. Willgren, *Finlands Finansrätt* s. 42–43; Paasikivi s. 96.

tien tilit vuosittain toimitettava lääninkonttoriin, jossa maaherra ja lääninkirjanpitäjä tarkastivat tilit. Jos tileistä kävi selville rikkomuksia, saattoi maaherra tuomita tilintekijän kurinpitorangeistukseen; jos taas vakavammista rikoksista oli kysymys, oli ne tuomittava paikallisissa oikeuksissa. Maaherra puolestaan teki tilin kamarineuvostossa. Se järjestys, jonka mukaan voutien taloudenhoidossa tekemät rikokset tuomittiin paikallisissa oikeuksissa, ei kuitenkaan säilynyt kauan, sillä jo 1630-luvun alussa tuomittiin tällaisia asioita taas kamarioikeudessa.⁶⁴

Vuonna 1623 perustettu Turun hovioikeus tuomitsi Suomessa paikallisena oikeutena voutien tileistä ilmenneet rikokset. Suomessa toimi myös 1630-luvun alusta 1640-luvun alkupuolelle Tukholman kamarineuvoston tapaan järjestetty Turun kamari, joka toimitti tilien tarkastusta, mutta ei saanut minkäänlaista tuomiovaltaa.⁶⁵ 1630-luvun lopussa loppui myös Turun hovioikeuden tuomiovalta valtion taloudenhoidon alalla tapahtuneisiin rikoksiin nähden, jotka siitä lähtien tuomittiin yksistään kamarioikeudessa.⁶⁶

Kamarineuvoston kehityksestä tänä aikana on vielä mainittava, että se vuoden 1618 kamarijärjestyksessä organisoitiin kollegiseksi virastoksi ja 1634 HM:ssa luettiin valtakunnan viiden kollegion joukkoon.⁶⁷ Kamarikollegiossa erotettiin tilien tarkastaminen vuonna 1637 revisiokamari- eli kamarirevisio-nimisen osaston tehtäväksi, mutta tuomiovalta finanssivalvonta-asioissa jäi silloin vielä kamarikollegiolle, jota tuomitsevana sanottiin kamarioikeudeksi. Vuonna 1689 muodotettiin kamarikollegion piirissä erityinen kamarioikeus. Vuonna 1695 kamarirevisio sitten erosi täydellisesti kamarikollegiosta itsenäiseksi virastoksi, jonka tehtäväksi tuli myös valtion taloudenhoidossa tapahtuneiden rikosten tuomitseminen, jota toiminnan puolta korostaen viraston nimi myöhemmin (v. 1799) muutettiin kamarioikeudeksi. Näin oli finanssivalvontaelin erotettu finanssihallintoa hoitavasta elimestä erilliseksi virastoksi.⁶⁸

⁶⁴ Ks. *Paasikivi* s. 96–111; *Willgren*, *Den historiska utvecklingen* s. 89.

⁶⁵ Myös 1500-luvun loppupuolella oli Suomella aika ajoittain (Turussa tai Viipurissa) oma laskukamarinsa. Ks. *Renvall*, *Historiallinen Aikakauskirja* 1939 s. 22–37.

⁶⁶ *Paasikivi* s. 112–136.

⁶⁷ Ks. *Schalling*, *NAT* 1942 s. 50–51 ja 55; *Willgren*, *Den historiska utvecklingen* s. 87, 104–106 ja 108–117; *sama*, *FinA* 1896 s. 181; *Herlitz*, *Statsskickets historia* s. 106.

⁶⁸ Ks. *Paasikivi* s. 140–158 ja 239–240; *Willgren*, *Den historiska utvecklingen* 109–110 ja 182; *Schalling*, *NAT* 1942 s. 52; *Nordensvärd*, *NAT* 1952 s. 68; *Lagerroth*,

3. VAPAUDEN AIKA.

Valtiopäivien finanssivalta. Vapauden ajalla oli säädyillä täydellisempi itseverotusvalta kuin koskaan aikaisemmin.⁶⁹ 1719 HM 5 §:ssä ja 1720 HM 5 §:ssä säädettiin, ettei kuningas saanut määrätä alamaisille lakien vastaisesti mitään veroja ilman valtakunnan säätyjen vapaasta tahdostaan antamaa suostumusta. Molemmissa lainpaikoissa lueteltiin säätyjen määrättävissä olevien suostuntaverojen yhteydessä myös tullit, joista päättäminen täten, aikaisemmasta ja myös myöhemmästä käytännöstä poiketen, oli kuuluva valtiopäiville.⁷⁰ Myös pysyväisiä veroja saivat valtiopäivät, joiden hallussa lainsäädäntövaltakin täydellisesti oli, muuttaa ja kumota mielin määrin.⁷¹ Määräämällä suostunnat vain valtiopäivistä toisiin, joka aika oli lain mukaan kolme vuotta,⁷² estivät säädyt suostuntaverojen muuttumisen pysyväisiksi, jota oli aikaisemmin niin runsain määrin tapahtunut.

Kuningas oli velvollinen tarkoin noudattamaan valtiopäivien veropäätöksiä. Vain kaksi vähäistä poikkeusta oli perustuslakien mukaan tästä säännöstä.⁷³ Ensiksikin valtakunnan joutuessa sotaan hallitsija sai neuvoston luvalla määrätä uusia veroja, kunnes valtiopäivät oli ehditty kutsua kokoon asiasta päättämään. Toiseksi kuningas saattoi samoin yhteistuumin neuvoston kanssa taloudellisen lainsäädäntövaltansa nojalla muuttaa vanhoja tai säätää uusia maksuja asetuksilla, mutta tällaiset asetukset olivat voimassa vain seuraaviin valtiopäiviin, joissa säätyjen asiana oli niiden hyväksyminen tai kumoaminen.

Myös valtion menoista määräisivät nyt valtiopäivät, ensiksi veroja myöntäessään määräämällä, mihin tarkoitukseen niillä saadut varat

Statsreglering s. 142 ja 143—144. — Tilintarkastusmenettelystä Kaarle XI:n aikana ks. *Lagerroth*, m.t. s. 141—143.

⁶⁹ Ks. *Lagerroth*, *Frihetstiden* s. 300—311; *Rosenborg* s. 222—224 ja 243; *Rydin*, *Om beskattningsrätt* s. 56 ja 51—52; *sama*, *Om 1809—10 års riksdags betydelse* s. 18; *Rauhala*, *ValtK IV* s. 435—436; *Willgren*, *FinA 1896* s. 182—183 ja 186; *Teljo* s. 31.

⁷⁰ Tulleista ja kulutusveroista päätettiin, samoin kuin pysyväisistä veroista, kolmen säädyn enemmistöpäätöksellä, kun taas varsinaisista suostunnoista päätti kukin sääty erikseen. Ks. *Rydin*, *Om beskattningsrätt* s. 57; *Lagerroth*, *Frihetstiden* s. 301 ja 308—311.

⁷¹ *Rydin*, *Om beskattningsrätt* s. 52; *Willgren*, *FinA 1896* s. 182; *Lagerroth*, *Frihetstiden* s. 301.

⁷² *Vrt. Heinig II* s. 29 ja 52.

⁷³ Ks. *Rosenborg* s. 223; *Lagerroth*, *Frihetstiden* s. 304; *Rydin*, *Om beskattningsrätt* s. 51—52, ja *Om 1809—10 års riksdags betydelse* s. 18.

ovat käytettävät, ja toiseksi osallistumalla vuotuisen budjetin valmisteluun ja hyväksymiseen.⁷⁴ Tähän saakka oli budjetin hyväksyminen kuulunut valtiokonttorin valmistelun jälkeen yksinomaan hallitsijalle. Valtiokonttorin johtosäännössä vuodelta 1720 määrättiin nyt, että budjetin laatiminen kuului valtiovarainkomissiolle, jonka muodostivat kolme valtaneuvosta, yksi jäsen hovioikeudesta, kustakin kollegiosta ja laivaston päälylystöstä sekä valtiokonttorin presidentti, komisario ja kamreeri.⁷⁵ Tämä valtiovarainkomissio, joka oli kokonaan riippuvainen säädyistä ja niille vastuunalainen, valmisti lopullisesti noudatettavan budjetin niinä aikoina, joina valtiopäivät eivät kokoontuneet. Jos taas valtiopäivät kokoontuivat vuoden vaihteessa ennen budjettivuotta, oli komission valmisteleva budjetti jätettävä valtiopäivien lopullisesti päätettäväksi. Valtiopäivillä katsottiin budjetin käsittelyn kuuluvan salaiselle valiokunnalle, josta talonpoikien edustajat olivat poissuljetut (1723 VJ 18 §). Vain muutamissa tapauksissa (useimmin vapauden ajan lopussa) käsittelivät välittömästi itse säädyt budjetin valmistamista.⁷⁶ Mutta valmistaminen tapahtui kuitenkin koko vapauden ajan säätyjen nimissä, niiden määräysten ja valvonnan alaisena, ja hallitsijan osuus siinä oli melkein olematon.⁷⁷

Vapauden ajan hallitusmuotoihin (1719 HM 25 § ja 1720 HM 31 §) sisältyi määräys, että budjettia valmistettaessa oli »ohjeena ja perustana» pidettävä 1696 vuoden budjettia, johon sai lisäyksiä tehdä vain välttämättömän tarpeen vaatiessa.⁷⁸ Tämä staattiseen olotilaan tähtäävä »normaalibudjetin» noudattamista koskeva määräys, vaikkei sitä aivan kirjaimellisesti voitukaan noudattaa, oli omiaan jossakin määrin pienentämään säätyjen budjettivallan merkitystä.

⁷⁴ Rydin, Om beskattningsrätt s. 51 ja 52; sama, Om 1809–10 års riksdags betydelse s. 19; Herlitz, Statsskickets historia s. 163; Teljo s. 31.

⁷⁵ Budjetin valmistamisesta vapauden ajalla ks. Lagerroth, Statsreglering s. 210–214, 220, 225–226, 235–238 ja 243; sama, Frihetstiden s. 265–270; Willgren, Finlands Finansrätt s. 408–409; sama, JFT 1900 s. 353–354; Nilsson–Stjernquist s. 6–8; Stuart/Rystedt I s. 84–85 ja 88–91; Rydin, Om 1809–10 års riksdags betydelse s. 4, 18, 19 ja 20–22; sama, Om beskattningsrätt s. 54; Herlitz, Statsskickets historia s. 163–164; Söderqvist, JFT 1914 s. 131–133; Naumann I s. 332–334; Rosenberg s. 224–225.

⁷⁶ Ks. Lagerroth, Frihetstiden s. 287–291 ja 306.

⁷⁷ Ks. Lagerroth, m.t. s. 283–287.

⁷⁸ Willgren, Finlands Finansrätt s. 407–408; sama, JFT 1900 s. 350–353; Lagerroth, Frihetstiden s. 272–274; Rydin, Om 1809–10 års riksdags betydelse s. 4, 16–17 ja 19; sama, Om beskattningsrätt s. 44 ja 53; Nilsson–Stjernquist s. 14 ja 30; Varenius, StatsvT 1928 s. 96.

Budjetti tuli entistä täydellisemmäksi.⁷⁹ Suostuntaverot, jotka tähän saakka oli jätetty pois budjetista, otettiin nyt siihen ja käytettiin niitä tulopuolen täyte-eränä (*statsfyllnadssumma*) budjetin saatamiseksi tasapainoon. Tätä tulojen määräämistä menojen mukaisesti haittasi tosin vielä se, ettei salainen valiokunta, jolle budjetin valmistaminen kuului, aina tarkkaan ilmoittanut suostunnoista päättävälle säädyille tuloissa esiintyvää vajuusta. Kukin tuloerä budjetissa oli tähän saakka määrätty tietyn menon maksamiseen, mutta vuonna 1747 määrättiin, ettei tuloja tällä tavoin enää saanut erottaa, vaan että kaikki tulot yhdessä oli käytettävä menojen maksamiseen. Määräysbudjettien (ks. ed. s. 81) tekeminen loppui täten. Joitakin budjetin ulkopuolella olevia rahastoja lakkautettiin myös ja yhdistettiin budjettiin.

Valtiokonttori, jolle maksumääräysten antaminen kuului, ja kuningas samoin kuin kaikki hallintoviranomaiset olivat velvolliset tarkoin noudattamaan budjettia. Paitsi käyttörahaa yksityisiin kuninkaan tarpeisiin oli siihen nyt otettu myös määräraha ylimääräisiin, ennakolta arvaamattomiin menoihin, mutta tämän käytöstä samoin kuin budjetin mahdollisesta ylittämisestä sai kuningas päättää vain neuvoston suostumuksella.⁸⁰

Edellä (s. 78) mainittu verorahakonttori lakkautettiin heti vapauden ajan alkaessa.⁸¹ Mutta säädyt perustivat vuonna 1719 kolmen ylimmän säädyn valtuutetun hoitaman säätyjen konttorin, jonka tehtävänä oli valtion velkojen hoitaminen ja niiden maksamiseen myönnettyjen suostuntaverojen välitön hallinta. Konttori toimi vuoteen 1765.⁸² Selvää on, ettei kuninkaalla vapauden aikana ollut oikeutta ottaa valtionlainoja ilman säätyjen suostumusta.⁸³

⁷⁹ Ks. *Lagerroth*, *Frihetstiden* s. 270–272, 274–276, 291–292 ja 294; *sama*, *Statsreglering* s. 282–283; *sama*, *Scandia* V s. 13–14; *Nilsson–Stjernquist* s. 3–4; *Willgren*, *Den historiska utvecklingen* s. 178–179; *sama*, *Finlands Finansrätt* s. 408 ja 410; *Heinig* II s. 24–25.

⁸⁰ *Lagerroth*, *Frihetstiden* s. 279–283; *sama*, *Statsreglering* s. 224–225 ja 226; *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 409–410; *sama*, *JFT* 1900 s. 354–355; *Rydin*, *Om beskattningsrätt* s. 53; *sama*, *Om 1809–10 års riksdags betydelse* s. 17.

⁸¹ Ks. *Lagerroth*, *Statsreglering* s. 214–216.

⁸² *Lagerroth*, *m.t.* s. 244–247; *sama*, *Scandia* V s. 8–9; *Stuart/Rystedt* I s. 10 ja 147–149; *Rydin*, *Om beskattningsrätt* s. 53; *sama*, *Om 1809–10 års riksdags betydelse* s. 19 ja 22; *Becker* I s. 120.

⁸³ Ks. *Becker* I s. 119–120; *sama*, *Valvoja* 1917 s. 307; *Söderqvist*, *JFT* 1914 s. 134, 135 ja 139.

Säätyjen finanssivalvontavalta. Vapauden ajan säädyt käyttivät itsestään nimitystä »*maktägande ständer*». Tämä sanonta vastasikin todellisuutta sikäli, että kaikki hallitus- ja hallintovalta oli säätyjen nimissä harjoitetun määräys- ja valvontavallan alaisena. Kuninkaan oli tehtävä kaikki vähänkin tärkeämmät päätöksensä valtaneuvostossa, jossa hänellä itsellään oli päätöksen teossa vain kaksi ääntä ja äänten mennessä tasan ratkaiseva ääni. Neuvosto oli taas neuvoistaan ja ratkaisuksistaan vastuunalainen säädylle, joiden tahdon mukaan neuvoston jäsenet nimitettiin ja tuomittiin erotettaviksi. Myös alemmat viranomaiset olivat vastuunalaiset säädylle ja he olivat velvolliset lähettämään valtiopäiville toimintaselostuksensa ja pöytäkirjansa, joiden tarkastamista varten säädyt asettivat »deputatioita» (1720 HM 37 § ja 1723 VJ 13 §).⁸⁴

Muun hallinnon valvonnan ohella kiinnitettiin finanssihallintoon säätyjen puolesta kohdistuvaan valvontaan⁸⁵ vapauden ajalla erityistä huomiota (1723 VJ 13 §). Finanssivalvonnan harjoittaminen kuului säätyjen nimissä salaisen valiokunnan toimitettavaksi. Tätä varten tarkasti se virastojen pöytäkirjoja ja tilejä sekä päätti tarkastuksen tulosten aiheuttamista toimenpiteistä. Valtiokonttorin oli vuosittain tammikuun kuluessa annettava tarkastusta varten kertomus toiminnastaan edelliseltä vuodelta, ja niinä vuosina, joina valtiopäiviä ei pidetty, jäi kertomus sinetöitynä ritarihuoneelle odottamaan valtiopäivien kokoontumista (valtiokonttorin johtosääntö 1720, 11 §). Tällaisina vuosina oli myös edellä (s. 86) mainitun valtiovarainkomission velvollisuutena valvoa budjetin noudattamista.⁸⁶

Säätyjen nimissä vapauden ajalla suoritettua finanssivalvontaa voidaan pitää parlamentaarisenä valtiontilintarkastuksena. Täydellisestä se oli kuitenkin kaukana. Valvontavalta ei kuulunut välittömästi valtiopäiville, vaan salaiselle valiokunnalle, johon kuului 50 edustajaa aatelissäädystä, 25 papistosta ja 25 porvaristosta, mutta ei yhtään ta-

⁸⁴ Ks. Lagerroth, *Frihetstiden* s. 355–358; Herlitz, *Statsskickets historia* s. 161–168; sama, *Sveriges riksdag* s. 21; Puhakka, *Ministerien vastuunalaisuus* s. 40–44; Rauhala, *ValtK IV* s. 435–436; Rosenborg s. 225; Rydin, *Om beskattningsrätt* s. 54.

⁸⁵ Valtion tililaitoksessa ja kamarirevision suorittamassa hallinnollisessa finanssivalvonnassa ei vapauden ajalla tapahtunut mainittavia muutoksia. Ks. Willgren, *Finlands Finansrätt* s. 457, 466–468 ja 498–499.

⁸⁶ Lagerroth, *Frihetstiden* s. 358–359 ja 356; Rydin, *Svenska Riksdagen 2: I* s. 332–333; sama, *Om beskattningsrätt* s. 54–55 ja 56; sama, *Om 1809–10 års riksdags betydelse* s. 18; Rosenborg s. 222 ja 225–226; Holmberg, *ValtYV 1944* s. 35; Stuart/Rystedt I s. 10.

lonpoikaa. Aatelisilla ja vallassaolevalla puolueella oli valiokunnassa kaikki määräysvalta. Täydellisen salaisuuden varjossa sisältyi finanssivalvontaan, joka käsitti myös johto- ja määräysvaltaa, runsaasti puoluepetiä, mielivaltaa ja oikeusturvattomuutta. Kansan oikeuksien kannalta valtion taloudenhoitoon nähden ei vapauden ajan järjestelmää ole pidetty yhtään parempana kuin edellisen itsevaltiuden ajan järjestelmää.⁸⁷

4. KUSTAVILAINEN AIKA.

Valtiopäivien finanssivalta. Vapauden aika päättyi Kustaa III:n vuonna 1772 toimeenpanemaan vallankumoukseen. Samana vuonna annettu uusi hallitusmuoto selitti kaikki vuoden 1680 jälkeen säädetyt perustuslailliset määräykset kumotuiksi, ja luotu hallintojärjestelmä pyrki ennen mainittua vuotta valliinneeseen olotilaan. Maanlain kuninkaankaari julistettiin hallitusmuodon ohella voimassaolevaksi oikeudeksi. Vallan painopiste siirtyi siten taas säädyiltä hallitsijalle.⁸⁸

Myös valtiontalouden alalla menettivät säädöt vapauden aikaisen määräysvaltansa. Valtiopäivät eivät enää saaneet yksin määrätä pysyväisistä veroista, vaan voitiin niihin tehdä muutoksia vain valtiopäivien ja kuninkaan yhdessä säätämällä lailla. Tällaisia veroja ja muita valtion vakinaisia tuloja oli kuningas oikeutettu käyttämään »Valtakunnan hyödyksi ja parhaaksi» yksin määräämiinsä tarkoituksiin.⁸⁹ Elleivät vakinaiset tulot riittäneet valtion tarpeisiin, oli kuninkaan pyydettävä suostuntaveroja valtiopäiviltä. Kansan itseverotusoikeuden periaate oli vahvistettu 1772 HM:ssa.⁹⁰ Sen 45 §:ssä säädettiin, ettei mitään »sota-apuja, uusia veroja, sotaväenottoja ja muita maksuja» saatu panna alamaisten suoritettavaksi ilman »Valtakunnan Säätyjen tietoa,

⁸⁷ Ks. *Herlitz*, *Statsskickets historia* s. 168–169; *sama*, *Sveriges riksdag* s. 27–28; *Rydin*, *Om beskattningsrätt* s. 57–59; *Rosenborg* s. 226–228. Vrt. *Willgren*, *JFT* 1910 s. 219–221.

⁸⁸ Ks. *Rauhala*, *ValtK* IV s. 437; *Wrede*, *Oikeus- ja yhteiskuntajärjestys* s. 108–111.

⁸⁹ *Hermanson*, *Statsförfattningsrätt* s. 428–432; *sama*, *JFT* 1910 s. 94–95; *Rosenborg* s. 233–235 ja 236–237; *Helo*, *LM* 1926 s. 184–185; *Willgren*, *FinA* 1896 s. 183.

⁹⁰ Ks. *Rydin*, *Om beskattningsrätt* s. 59–66; *sama*, *Om 1809–10 års riksdags betydelse* s. 20 ja 22–24; *Hermanson*, *JFT* 1910 s. 95–97; *Naumann* I s. 372 ja 380–381; *Rosenborg* s. 235–240; *Herlitz*, *Statsskickets historia* s. 187. — Itseverotusoikeuden käyttämisestä kustavilaisella ajalla ks. *Landberg* s. 36–38, 55–61, 84–86, 110–116 ja 141–146.

vapaata tahtoa ja suostumusta». Kun tässä pykälässä oli jätetty mainitsematta tullit, jotka vapauden ajan hallitusmuotojen vastaavissa pykälissä oli luettu suostuntojen joukkoon (ks. ed. s. 85), sai hallitsija taas vallan päättää niistä yksinään valtiopäiviä kuulematta.⁹¹

Sota-ajan varalta oli edellämainitussa 1772 HM 45 §:ssä varaus, jonka mukaan kuningas silloin sai »tehdä ja toimia, niinkuin Valta-kunnan turvallisuus ja alamaisten hyöty vaativat», kansan itseverotusoikeudesta välittämättä, ja vasta sodan loputtua piti sodan tähden määrättyjen verojen lakata ja valtiopäivien kokoontua. Kun kuninkaalle sitten vuoden 1789 Yhdistys- ja vakuuskirjassa annettiin oikeus alkaa sota säätyjä kuulematta, oli hänellä sotaan ryhtymällä mahdollisuus vapautua valtiopäivien verotusvallasta.⁹² Rauhankin aikana oli valtiopäivien itseverotusoikeuteen säädetty (1772 HM 46 §:ssä) sellainen rajoitus, että elleivät valtiopäivät olleet kolmen kuukauden kuluessa kokoontumisestaan vahvistaneet mitään uutta suostuntaveroa, oli entisen jäätävä voimaan, jos kuningas silloin lopetti valtiopäivät.⁹³

Valtiopäivien koollekutsuminen riippui kuninkaan tahdosta (1772 HM 38 §). Hallitusmuodossa ei ollut mitään määräystä siitä, että suostuntaverot voitiin myöntää määrääjäksi. Valtiopäivät yrittivät kuitenkin niin tehdä pakottaakseen kuninkaan kutsumaan valtiopäivät koolle verojen voimassaoloajan päättyessä. Tätä ei kuningas kuitenkaan sallinut, vaan nojautuen oikeuteensa määrätä valtiopäivien kokoontumisaika hän pakotti valtiopäivät myöntämään suostuntaverot ilman tarkempaa aikarajoitusta seuraaviin valtiopäiviin saakka.⁹⁴

Säätysten oikeus määrätä valtion menoista rajoittui siihen, että ne joskus suostuntaveroja myöntäessään määräsivät, mihin tarkoitukseen verot oli käytettävä.⁹⁵

⁹¹ Rydin, Om beskattningsrätt s. 61; sama, Om 1809—10 års riksdags betydelse s. 20; Willgren, FinA 1896 s. 186. Vrt. Rosenberg s. 243—245.

⁹² Rydin, Om beskattningsrätt s. 61 ja 64; Rosenberg s. 249.

⁹³ Landberg s. 27; Hermanson, Statsförfattningsrätt s. 443—444.

⁹⁴ Ks. Landberg s. 36, 37—38, 57—58, 85—86, 107—109 ja 141—144; Rosenberg s. 250—256; Rydin, Om 1809—10 års riksdags betydelse s. 20 ja 23; sama, Om beskattningsrätt s. 63; Naumann I s. 381; Herlitz, Statsskickets historia s. 187. — Toisen vallankaappauksen kautta luodun 1789 YVK:n 5. kohtaan ottamallaan säännöksellä, että Ruotsin kansalla on oikeus päättää veroista, yritti Kustaa III, tekeillä itselleen mahdolliseksi neuvotella muiden kansan valtuutettujen kanssa, syrjäyttää valtiopäivät kansan itseverotusoikeuden käyttäjänä, siinä kuitenkaan onnistumatta. Ks. Rydin, Om beskattningsrätt s. 64—65; sama, Om 1809—10 års riksdags betydelse s. 23.

⁹⁵ Ks. Hermanson, JFT 1910 s. 96—97 ja 100; Willgren, Finlands Finansrätt

Oikeudesta ottaa valtionlainoja ei perustuslaeissa ollut nimenomaista mainintaa. Kustaa III oli kuitenkin jo vuonna 1772 saanut säädyltä kertakaikkisen valtuutuksen valtionlainojen ottamiseen niitä enempää kuulematta. Valtakunnan raha-asiaiden tilan käytyä vaikeaksi saivat valtiopäivät sitten vuonna 1789, samalla kuin ne ottivat vastatakseen valtion veloista, kuninkaan lupaamaan, ettei hän milloinkaan enää aiheuttaisi valtiolle velkaa ilman säätyjen suostumusta. Tämän vakuutuksen uudisti Kustaa IV Aadolf vuonna 1800 siinä muodossa, että se oli sitova myös hänen seuraajiaan, ja tätä on pidettävä sitovana perustuslain selityksenä. Täten tuli jo kustavilaisella ajalla valtiosääntöoikeudessaamme vahvistetuksi, että kansan itseverotusoikeuteen kuuluu, ettei valtionlainaa saa ottaa ilman kansanedustuslaitoksen suostumusta.⁹⁶

1772 HM 24 §:ssä säädetään budjetista. Finanssihallinto oli edelleenkin oleva sidottu vuotuiseseen, ennen vuoden alkua vahvistettavaan budjettiin, jonka ylittäminen oli kiellettyä. Budjetin valmistamisessa ei valtiopäivillä kuitenkaan enää ollut mitään osuutta,⁹⁷ sillä budjetin vahvistaminen oli yksinomaan kuninkaan asia valtiokonttorin valmistelun jälkeen.⁹⁸ Vuoden 1696 »normaalibudjettia» oli yhä määrätty noudatettavaksi budjettia valmistettaessa. Olojen kehittymisestä johtuen ei tätä määräystä nytkään voitu tarkoin noudattaa; valmistipa Kustaa III vuonna 1778 — tosin vuoden 1696 budjettia perustana käyttäen — oman »normaalibudjettinsa», jota sen jälkeen tarkemmin seurattiin.⁹⁹

»Säätyjen pankki» pysyi edelleenkin heidän hallinnassaan (1772 HM 55 §).¹⁰⁰ Tämän lisäksi säädty vuoden 1789 valtiopäivillä ottivat

s. 410; *sama*, FinA 1896 s. 183 ja 187; *Landberg* s. 59–61; *Söderqvist*, JFT 1914 s. 284.

⁹⁶ *Becker* I s. 120–153 ja 172–173; *sama*, *Valvoja* 1917 s. 307–310; *Söderqvist*, JFT 1914 s. 134–143; *Rosenborg* s. 256–264.

⁹⁷ Budjetin sisältöön valtiopäivät tietysti jossakin määrin vaikuttivat myöntäessään edellä kuvailemallamme tavalla suostuntaveroja ja määrätessään joskus näiden käyttötarkoituksenkin.

⁹⁸ Vuodesta 1792 lähtien asetettiin budjettiehdotuksen tekoa varten komissioita (*statsutredning*, *statsberedning*), joiden tehtäväksi annettiin myös laatia laskelmia budjettivuoden tuloksista. Ks. *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 411 ja 468–469; *sama*, JFT 1900 s. 356–357; *Stuart/Rystedt* I s. 91–92; *Nilsson-Stjernquist* s. 9.

⁹⁹ *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 410–412; *sama*, *Den historiska utvecklingen* s. 179; *sama*, JFT 1900 s. 355–356; *Landberg* s. 26–27; *Rosenborg* s. 228–231; *Nilsson-Stjernquist* s. 8–9 ja 4–5.

¹⁰⁰ Ks. *Rosenborg* s. 266–268; *Landberg* s. 27.

taas välittömään hallintaansa valtion velat. Niiden hoitoa varten perustettiin valtakunnan velkakonttori, jota johtivat säätyjen valtuutetut.¹⁰¹ Jo aikaisemmin syntynyt valtion taloudenhoidon jakaantumisen kuninkaan finanssihallintoon ja valtiopäivien finanssihallintoon (ks. ed. s. 78 ja 87) jatkui täten edelleen.

Valtiopäivien finanssivalvonta. Vapauden ajan mukana loppui salaisen valiokunnan säätyjen nimissä harjoittama yksityiskohtainen valtion tilien tarkastaminen ja vastuun vaatiminen sen nojalla. Valtiopäivien suorittamasta finanssivalvonnasta oli kuitenkin lyhyesti säädetty 1772 HM 50 §:ssä, jossa määrättiin valtiovaraston tilan näytämisestä »valtakunnan säätyjen valiokunnalle» näin: »Statsverkets tillstånd uppvises åt riksens ständers utskott, på det att de måge inhemta, att penningarne blifvit brukade till rikets gagn och bästa.»¹⁰² Säännös on monessa suhteessa niin vaillinainen, että sen käytäntöön soveltaminen johti epätydyttäviin tuloksiin.

Ensiksikään ei ollut määrätty, mille valiokunnalle valtiovaraston tila oli näytettävä. Kun kuningas 1772 HM 47 §:n mukaan sai määrätä käsiteltäviksi salaisessa valiokunnassa ne asiat, jotka hänen mielestään oli pidettävä salaisena, sovellutti hän tätä säännöstä myös valtiovaraston tilaan. Se näytettiin vain salaiselle valiokunnalle, jota vuosien 1778 ja 1786 valtiopäivillä kutsuttiin valtiovarainvaliokunnaksi. Tällä tavoin kuningas yritti vähentää säätyjen finanssivalvonnan tehokkuutta saattamalla sen salaisuuden verhoon.¹⁰³

Toiseksi 1772 HM 50 §:n sanamuodosta ei myöskään ilmennyt, olivatko säädetyt itse oikeutetut saamaan tietoonsa, että »rahat olivat tulleet käytetyiksi valtakunnan hyödyksi ja parhaaksi», sillä »de»-sanana voitiin pykälässä tulkita yhtä hyvin kuin säätyjä tarkoittavan valio-

¹⁰¹ Ks. *Stuart/Rystedt* I s. 148–151; *Landberg* s. 111–112 ja 114; *Hermanson*, JFT 1910 s. 99–100; *Rydin*, Om beskattningsrätt s. 65; *Söderqvist*, JFT 1914 s. 284 ja 133–134.

¹⁰² *Willgren*, Finlands Finansrätt s. 521; *sama*, Den historiska utvecklingen s. 183–184; *sama*, Juridiska Meddelanden 1903 s. 168; *Rydin*, Om 1809–10 års riksdags betydelse s. 22–25; *sama*, Om beskattningsrätt s. 60 ja 62; *Rosenborg* s. 231–233; *Söderqvist*, JFT 1914 s. 133; *Landberg* s. 27.

¹⁰³ Vuodesta 1789 lähtien pääsivät tosin talonpoikaissäädynkin edustajat salaisen valiokunnan jäseniksi. — Ks. *Rydin*, Svenska Riksdagen 2: II s. 37; *sama*, Om beskattningsrätt s. 62 ja 66; *Landberg* s. 84, 111 ja 139; *Willgren*, Finlands Finansrätt s. 521; *sama*, Den historiska utvecklingen s. 183–184; *af Schultén*, JFT 1877 s. 292; *Hermanson*, JFT 1928 s. 14 alav.; *Naumann* I s. 380.

kunnan jäseniä.¹⁰⁴ Käytännössä salainen valiokunta antoi suorittamansa tarkastuksen perusteella säädyille lausunnon, joka sisälsi enintään lyhyen yleisen arvostelun finanssihallinnosta, mutta säätyjen keskustelu tämän lausunnon perusteella kosketteli vain suostuntaverojen tarpeellisuutta ilmitulleiden valtion tarpeiden tyydyttämiseksi, mutt'ei valtion taloudenhoidon arvostelemista.¹⁰⁵

Kolmanneksi ei oltu määrätty, millä tavalla ja missä laajuudessa valtiontalouden tila oli näytettävä, vaan riippui se hallitsijan harkinnasta.¹⁰⁶ Vuoden 1778 valtiopäivillä kuningas esitti valiokunnalle vain kulumassa olevan vuoden budjetin valtiovaraston tilan osoittamiseksi, mutta seuraavista, 1786-vuoden valtiopäivistä lähtien esitti hän samassa tarkoituksessa edellisen vuoden budjetin.¹⁰⁷ Vuoden 1800 valtiopäiväpäätökseen otetulla kuninkaan myönnytyksellä annettiin sitten säätyjen pankin ja valtakunnan velkakonttorin valtuutetuille¹⁰⁸ oikeus vuosittain maaliskuun aikana nähdä edellisen vuoden täytäntöönpantu budjetti ja antaa siinä olevasta valtionvelasta kertomus kuninkaalle, jonka oli säilytettävä kertomus sinetöitynä annettavaksi seuraavilla valtiopäivillä sille valiokunnalle, jolle valtiovaraston tila oli näytettävä. Näiden kertomusten merkitys säätyjen harjoittamalle finanssivalvonalle oli kuitenkin hyvin vähäinen, koska ne sisälsivät tietoja vain valtionveloista.¹⁰⁹

Neljänneksi ei valtiopäivillä ollut käytettävissään mitään sanktioita valtion taloudenhoidossa havaitsemiensa virheiden johdosta, koska mitään vastuunalaisuutta valtiopäiville ei ollut olemassa.¹¹⁰

Näistä kaikista seikoista ilmenee, ettei 1772 HM 50 §:n määräyksellä valtiovaraston tilan näyttämisestä valtiopäivillä ollut kustavilai-

¹⁰⁴ Ks. *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 521; *Rydin*, *Svenska Riksdagen* 2: II s. 37; *Söderqvist*, *JFT* 1914 s. 133 alav. 2.

¹⁰⁵ Ks. *Landberg* s. 57, 85 ja 111; *Hermanson*, *JFT* 1928 s. 13 alav. 1; *Bergh* I s. 455, vrt. II s. 369–370.

¹⁰⁶ *Rydin*, *Om beskattningsrätt* s. 60; *sama*, *Svenska Riksdagen* 2: I s. 333; *Tenow/Vide* s. 307.

¹⁰⁷ *Landberg* s. 56–57, 84–85 ja 139; *Söderqvist*, *JFT* 1914 s. 133 alav. 2.

¹⁰⁸ Valtuutetuista erillään pidettäviä revisoreja olivat säädyt nähin omiin finanssihallintoelmiinsa asettaneet jo aikaisemmin. Ks. *Rydin*, *Svenska Riksdagen* 2: I s. 333–334.

¹⁰⁹ Ks. *Landberg* s. 140; *Tenow/Vide* s. 307–308; *Rydin*, *Svenska Riksdagen* 2: I s. 334; *sama*, *Om 1809–10 års riksdags betydelse* s. 24; *sama*, *Om beskattningsrätt* s. 65; *Rosenborg* s. 233; *Söderqvist*, *JFT* 1914 s. 134; *Naumann* I s. 391.

¹¹⁰ Ks. *Rosenborg* s. 232–233; *Söderqvist*, *JFT* 1914 s. 133 alav. 1; *Landberg* s. 27.

sella ajalla käytännössä juuri mitään merkitystä valtiopäivien finanssi-valvonnan kannalta. Valtiopäivien itseverotusoikeuden kannalta säännöksellä tietysti käytännössäkin oli merkitystä, sillä saivathan säädetyt tällaisenkin valtiovarain tilan tarkastuksen kautta jotakin tietoa suostuntaveroja vaativista valtion tarpeista.¹¹¹ Pian näemme myös, että Suomessa Venäjän vallan ajan loppupuolella parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen käytäntöönottamiseen johtava ratkaiseva kehitys tapahtui tämän säännöksen pohjalla.

5. VENÄJÄN VALLAN ALKUAIKA 1860-LUVUN ALKUUN SAAKKA.

Finanssihallinto. Vuosien 1808—1809 sodan seurauksena Suomi irroitettiin Ruotsin valtakunnasta ja yhdistettiin Venäjään. Suomen asema Venäjän yhteydessä järjestettiin jo ennen rauhantekoa, vuonna 1809 pidetyillä Porvoon valtiopäivillä. Keisari Aleksanteri I:n siellä antaman juhlallisen vakuutuksen nojalla tuli Suomesta tällöin sisällisesti itsenäinen, autonominen valtio, jossa Ruotsin vallan aikaiset perustuslait ja oikeusjärjestys pysyivät edelleen voimassa. Kustavilaisen ajan 1772 HM ja 1789 YVK muodostivat täten Suomessa valtiojärjestyksen perustan, ja vain näiden säätämiä muotoja noudattaen voitiin lakeja muuttaa. Siirtyminen Ruotsin yhteydestä Venäjän yhteyteen aiheutti kuitenkin välttämättä muutoksia valtionelimiä koskeviin valtiösäännön määräyksiin. Kuninkaan tilalle hallitusvallan ylimpänä käyttäjänä tuli nyt keisari ja suuriruhtinas, ja hänen rinnalleen muodostettiin kotimaiseksi hallitukseksi hallituskonselji eli (vuodesta 1816) Keisarillinen Suomen Senaatti. Senaatin talousosaston tarkoituksena oli hoitaa mm. ne hallintotehtävät, jotka Ruotsiin jääneet kollegiot olivat toimittaneet.¹¹²

Finanssihallinnon alalla seurasi Suomen autonomisesta asemasta se tärkeä muutos, että maamme sai oman, itsenäisesti hoidettavan valtiontaloutensa. Tämän seikan vahvisti myös Aleksanteri I Porvoon valtiopäivillä lupaamalla, että kaikki valtion tulot maassamme tultaisiin käyttämään vain maamme omiin tarpeisiin.¹¹³

¹¹¹ *Rydin*, Om 1809—10 års riksdags betydelse s. 4—5 ja 22; *sama*, Svenska Riksdagen 2: I s. 333; *Tenow/Vide* s. 307; *Söderqvist*, JFT 1914 s. 133; *Varenius*, StatsVT 1928 s. 96—97.

¹¹² Suomen aseman muutoksesta tarkemmin ks. *Wrede*, Oikeus- ja yhteiskuntajärjestys s. 112—117; *Brotherus* s. 44—60.

¹¹³ *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 3—4; *Mechelin*, Précis du droit public s. 7.

Kustavilaisen ajan oikeus jäi Venäjän vallan alkaessa voimaan myös valtiontalouden alalla. Valtiopäivien ja hallitsijan finanssivallan väliset rajat olivat oikeudellisesti sellaiset, miksi ne juuri olemme kustavilaisella ajalla todenneet. Sellaisina ne myös pysyivät aina 1860-luvun alkuun saakka.¹¹⁴ Kun valtiopäivien kokoontuminen perustuslakien mukaan riippui hallitsijan tahdosta, ei koko tänä aikana kutsuttu valtiopäiviä kertaakaan koolle. Kaikki perustuslaillinen kehitys pysyi täten pysähdyksissä.

Suurempia perustuslainvastaisia toimivallan ylityksiä hallitsijan puolelta ei tänä aikana finanssien alalla tapahtunut. Vaikka Aleksanteri I hallituskautensa alkaessa lakkautti Suomesta yleisen suostuntaveron, pikkutullin ja aksiisimaksut, ei uusien verojen tarve pakottanut hallitsijoita myöhemminkään kutsumaan valtiopäiviä koolle tai toimeenpanemaan laittomia verotuksia.¹¹⁵ Suuri osa valtion tuloista saatiin tulleilla, joiden määrääminen kuului kiistattomasti yksinään hallitsijalle.¹¹⁶ Ainoastaan kahden verotuskysymyksen yhteydessä on lausuttu epäilyksiä valtiopäivien finanssivallan loukkaamisesta.¹¹⁷ Toinen tapaus on verojen vähäistä lisääntymistä aiheuttanut maaverojen maksutavan yksinkertaistaminen hallinnollisella julistuskirjalla vuonna 1840. Samantapaista muutosta olivat Porvoon valtiopäivät jo kyllä käsitelleet, mutta valtiopäivien tekemä päätös ei ollut saavuttanut hallitsijan vahvistusta. Toinen tapaus on se, että leimaverotusta, josta valtiopäivät aikaisemmin olivat olleet päättämässä, vuonna 1842 huomattavasti lisättiin hallinnollisella asetuksella. Vastoin kustavilaisen ajan perustuslain selitystä (ks. ed. s. 91) hallitsija otti muutamia valtionlainoja valtiopäiviä kuulematta. Useimmiten tapahtui tämä tosin kotimaisen hallituksen, senaatin, ehdotuksesta.¹¹⁸

Itsenäisen valtiontalouden mukana Suomi vuonna 1809 sai oman budjettinsa, ja ehdotuksen sellaiseksi saivat Porvoon valtiopäivät laa-

¹¹⁴ Ks. *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 1–2; *Teljo* s. 33–35.

¹¹⁵ Ks. *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat, s. 5–6; *sama*, Julkinen talous s. 189; *Mechelin*, Précis du droit public s. 6–7. — Valtion tulojen ja menojen kehityksestä tänä aikana ks. *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 2–3, 8, 10–11, 12–16, 30, 32–39, 52–54 ja 57; 1863–1864 ja 1867 Vp. Liitt. s. 72 Taul. I–IV.

¹¹⁶ Ks. *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 2, 10, 11–12, 29–30 ja 55; 1863–1864 ja 1867 Vp. Liitt. s. 72 Taul. IV.

¹¹⁷ *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 27–29, 18 ja 30–31; *Rosenborg* s. 237 ja 241–242; *Helo*, LM 1926 s. 185; *af Schultén*, JFT 1877 s. 293.

¹¹⁸ Ks. 1863–1864 ja 1867 Vp. Liitt. s. 51–58; *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 16, 22, 35, 39–40 ja 46–49; *Rauhala* I s. 216–217, 300–301, 342, 361 ja 357; *Becker* I s. 154.

tia.¹¹⁹ Tällä ei tarkoitettu mitenkään lisätä valtiopäivien budjetti-
valtaa, vaan budjetin valmistaminen oli jäävä hallituksen asiaksi,
niinkuin se oli ollut Ruotsin vallan aikana. Budjetin vahvistaminen
kuului yksin keisarille ja suuriruhtinaalle, mutta tulo- ja menoarvio-
ehdotuksen tekeminen, samoin kuin vahvistetun budjetin täytäntöön-
panokin, uskottiin senaatin talousosastolle, lähinnä sen valtiovarain-
toimituskunnalle. Senaatin vallan rajoista valtiontalouden hoidossa
säädettiin hallituskonseljin ohjesäännössä vuodelta 1809. Tärkein peri-
aate oli se, ettei senaatti saanut omin valloin säätää mitään maksuja
tai veroja eikä myöskään määrätä mitään menoja, joita ei ollut otettu
ko. vuoden vahvistettuun budjettiin.¹²⁰

Budjetin rakenteessa merkitsi huomattavaa kehitystä keisarin ja
suuriruhtinaan vuonna 1841 vahvistama tulo- ja menoarvion ja tilin-
päättöksen kaava. Tulot budjetissa oli tämän mukaan jaettava viiteen
osastoon, menot taas yhdeksään pääluokkaan. Tulo- ja menoarvion
liitteeksi oli otettava erikseen tehtävät kolmen rahaston — sotilasvir-
katalorahaston, sotilashuonekassan sekä vaivais- ja työhuonerahaston
— budjetit. Sotilasrahastoa varten oli jo vuosina 1812—1835 tehty
erillinen budjetti, ja vuodesta 1858 lähtien erosi viimeksimainittu
lopullisesti valtiorahaston budjetista.¹²¹

Säätyjen hallinnassa olleen pankin jäätyä Ruotsiin anoivat nämä
Porvoon valtiopäivillä samanlaisen perustamista Suomeen. Vuonna
1811 alkoikin toimintansa »Suomen vaihto-, laina- ja talletuskonttori»
nimellä nykyisen Suomen pankin alku. Se ei kuitenkaan nyt käsitte-
lemämme ajanjakson kuluessa ollut ollenkaan valtiopäivien hallin-
nassa, vaan toimi vain tavallisena hallituksen alaisena hallinnollisena
laitoksena.¹²²

Finanssivalvonta. 1772 HM 50 §:n määräyksellä valtiovaraston tilan
näyttämistä säätyjen valiokunnalle ei Suomessa Venäjän vallan ajan
ensi puoliskolla ollut käytännössä mitään merkitystä, koska valtiopäi-
vät eivät lainkaan kokoontuneet.¹²³ Vuoden 1800 valtiopäiväpäätök-

¹¹⁹ *Nevanlinna*, m.t. s. 10—11; *Rosenborg* s. 230.

¹²⁰ *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 4—5; *Rauhala* I s. 31—33, 37, 74, 87, 124
—125 ja 295; *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 45 ja 412.

¹²¹ Ks. *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 412—414; *sama*, *JFT* 1900 s. 357—360;
Nevanlinna, Suomen raha-asiat s. 32.

¹²² *Nevanlinna*, m.t. s. 8—10 ja 23—27; *Hermanson*, *Statsförfattningsrätt* s. 417;
Rosenborg s. 268—269.

¹²³ Ruotsissa sensijaan oli jo 1810-vuoden valtiopäiväjärjestyksellä tätä mää-
rystä kehittämällä — antaen valtiovarainvaliokunnalle oikeuden tarkastaa valtio-
varaston tilejä ja asettaen valtiopäivien väliajoilla toimivia valtiontilintarkastajia

sellä myönnetty säätyjen pankin ja velkakonttorin valtuutettujen toimittama budjetin tarkastus (ks. ed. s. 93) oli myös loppunut, koskei Suomessa ollut vastaavia laitoksia eikä säätyjen valtuutettuja niissä. Mitään valtiopäivien puolesta suoritettua finanssivalvontaa ei siis tämän ajanjakson kuluessa käytännössä ollut olemassa.

Hallinnollisen finanssivalvonnan järjestelystä mainittakoon seuraavaa.

Valtion keskuskirjanpidon hoitaminen kuului senaatin talousosaston kamari- ja tilintekotoimituskunnalle, joka sille lähetettyjen läänikirjojen ja muiden alempien virastojen vuositilien perusteella laati valtion päätilit ja tilinpäätöksen. Tililaitoksen alalla ei tänä aikana tapahtunut mitään huomattavaa kehitystä.¹²⁴

Myös hallinnollinen tilintarkastus tuli vuonna 1809 — kamari-oikeuden jäätyä Ruotsiin — senaatin kamari- ja tilintekotoimituskunnan tehtäväksi. Asiasta säädettiin hallituskonseljin ohjesäännössä. Mainitussa toimituskunnassa oli tilintarkastuksen toimittamista varten revisoreja, joiden tarkastuksensa perusteella tekemät tilimuistutukset senaatin talousosasto sitten ratkaisi lopullisella päätöksellä. Valtion taloudenhoidossa ilmenneet rikokset tuomittiin hovioikeudessa, jonka tuomiosta sai valittaa senaatin oikeusosastoon.¹²⁵

Tällainen revisiotoimen järjestely jäi kuitenkin vain väliaikaiseksi. Se ei ollut tyydyttävä varsinkaan sentähden, että sen mukaan tilimuistutusasioiden ratkaisua varten oli olemassa vain yksi oikeusaste. Vuonna 1824 palattiinkin sentähden Ruotsin vallan aikaisen kehityksen pohjalle ja perustettiin senaatin talousosaston valvonnan alaiseksi Suomen yleinen revisio-oikeus ja siihen kuuluva revisiokonttori.

Yleisen revisio-oikeuden ohjesääntö vahvistettiin joulukuun 16 päivänä 1824. Tarkastettavat tilit lähetettiin edelleenkin senaatin talousosastoon, joka toimitti ne yleiseen revisio-oikeuteen. Sieltä joutuivat ne revisiokonttorin tarkastettaviksi. Revisiokonttorissa tehdyt tilimuistutukset ratkaisi yleinen revisio-oikeus päätöksillä, joista sai 90 päivän sisällä valittaa senaatin talousosastoon. Tilien tarkastaminen revisiokonttorissa oli saatava loppuun suoritetuksi kahden vuoden ku-

— saatu aikaan todellinen parlamentaarinen valtioneuvoston tarkastus. Ks. *Tenow/Vide* s. 308–309.

¹²⁴ Ks. *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 469–471; *Rauhala* I s. 74, 123–124 ja 125.

¹²⁵ *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 499–500 ja 470–471; *sama*, *Den historiska utvecklingen* s. 262 ja 293–294; *Nordensvärd*, *NAT* 1952 s. 68–69; *Yleisen Revisiio-oikeuden lausunto maamme revisionitoimen järjestämisestä* s. 5; *Kaitila*, *ValtK* IV s. 44; *Rauhala* I s. 36–37, 72, 74 ja 125.

luessa tilien sinne saapumisesta; sen jälkeen olivat tilintekijät vastuusta vapaat. Asiat, joissa tilintekijän omaisuutta oli määrätty takavarikkoon valtion saatavan turvaamiseksi, oli revisio-oikeuden ratkaistava kolmen kuukauden sisällä kirjelmänvaihdon päättymisestä, koska takavarikko muuten raukesi. Viivytyksillä ja leväperäisyydellä vahinkoa valtiolle aiheuttaneet revisiokonttorin ja -oikeuden virkamiehet olivat siitä vastuunalaiset. Vuosittain ennen tammikuun loppua oli yleinen revisio-oikeus velvollinen lähettämään senaattiin edellisen vuoden työkertomuksen ja luettelot vuoden ajalla käsitellyistä jutuista.¹²⁶

6. VENÄJÄN VALLAN AJAN JÄLKIMMAINEN PUOLISKO.

Tulo- ja menoarvio. Pääperiaatteena finanssihallinnon alalla oli edelleenkin, että sen oli tapahduttava vuotuisen, senaatin valmisteleman ja keisarin ja suuriruhtinaan vahvistaman budjetin mukaan.¹²⁷ Jo edellisen ajanjakson kuluessa muodostunut tapa jakaa tulo- ja menoarvio useampiin eri rahastojen budjetteihin, joiden puitteissa valtiontaloutta hoidettiin (ks. ed. s. 96), jatkui myös Venäjän vallan ajan jälkipuoliskolla. Vuonna 1862, jolloin budjetti alettiin julkaista asetuskokoelmassa,¹²⁸ jakaantui se jo yleisen valtiorahaston, vaivais- ja työhuone-rahaston sekä sotilasrahaston budjetteihin. Kun valtiopäivät sitten 1860-luvulla alkoivat kokoontua ja myöntää hallituksen määrättyihin tarkoituksiin käytettäväksi varoja, aiheutti tämä taas uusien rahastojen ja niiden mukaisten budjettien syntymisen. Vuodesta 1874 lähtien vahvisti hallitus — jakaen valtiopäivistä toisiin myönnettyt varat eri vuosien osalle — vuosittain kaksi uutta budjettia: suostuntarahaston ja kulkulaitosrahaston budjetit.¹²⁹ Täten oli valtion tulo- ja menoarvio jakautunut kaikkiaan viiteen erilliseen budjettiin.¹³⁰

¹²⁶ Yleisen Revisionioikeuden lausunto maamme revisionitoimen järjestämisestä s. 5–10; Willgren, *Finlands Finansrätt* s. 45 ja 500–501; Nordensvärd, *NAT* 1952 s. 69; *Rauhala* I s. 72, 89 ja 161–163.

Mainittakoon tässä, että myös kenraalikuvernööri ja senaatin valtiovaraintoimituskunta suorittivat finanssivalvontatehtäviä. *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 43; *Rauhala* I s. 360, 87, 75–76, 37, 74–75 ja 295.

¹²⁷ Vrt. *Hermanson*, *Statsförfattningsrätt* s. 441–442.

¹²⁸ Ks. *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 51–52.

¹²⁹ Tarkasti ottaen on mainittava, että vuosiksi 1874–1883 julkaistiin myös viinanpolttoverorahoille oma budjetti.

¹³⁰ Ks. *Willgren*, *FinA* 1896 s. 196 ja 198; *sama*, *Finlands Finansrätt* s. 414–415; *sama*, *JFT* 1900 s. 360–361 ja 374–375; *Teljo* s. 36–37; *Erich*, *Das Staatsrecht* s. 161.

Laajimpana ja täydellisimpänä pysyi edelleenkin yleisen valtiotulorahaston budjetti. Sen tulopuolen ryhmittelyssä tapahtui vuoden 1880 alusta alkaen parannus, jonka jälkeen tulojen järjestys tyydyttävämmin kuin ennen vastasi tuloerien todellista luonnetta.¹³¹ Vuonna 1892 annettu senaatin uusi ohjesääntö määräsi (120 §), että senaatin kunkin toimituskunnan tuli vuosittain laatia alaistensa virastojen ja laitosten menoarvioehdotus, ja tämä aiheutti sen, että vuoden 1894 alusta lähtien budjetin menopuoli ryhmiteltiin pääluokkiin senaatin eri toimituskuntien mukaan. Entisten yhdeksän pääluokan tilalle saatiin nyt kolmetoista pääluokkaa.¹³²

Vuosisadan vaihteessa toimeenpantiin suuri valtion kassa- ja tililaitoksen uudistus, johon sisältyi myös määräyksiä budjetin rakenteen muutoksista. Asiasta säädettiin toukokuun 3 päivänä 1899 annetuilla asetuksella valtiovaraston kassa- ja tililaitoksen uudestaan järjestämisestä (1899 TiliA) ja julistuksella, joka sisälsi tarkempia määräyksiä asetuksessa käskettyä valtiovaraston kassa- ja tililaitoksen uudestaan järjestämisestä toimeenpantaessa (1899 TiliJ), jotka molemmat tulivat voimaan vuoden 1901 alusta lähtien.

Budjetin rakenteen kannalta oli uudistuksen päätarkoituksena yhtenäisen valtion budjetin saavuttaminen. 1899 TiliA 2 §:ssä määrätäänkin, että »valtion tulo- ja menoarvioon on pantava kaikki niiden valtiovaraston rahastojen tulot ja menot, joiden varat ovat aiotut säännöllisesti käytettäväksi vuotisten valtiotarpeiden tyydyttämiseen.» Budjetin yhtenäisyys oli kuitenkin vain muodollinen, sillä mainitussa lainpaikassa säädettiin edelleen, ettei eri rahastojen tuloja ja menoja saanut yhdistää yhdeksi eräksi ja että tulo- ja menoarviosta tuli selvästi näkyä, mihin rahastoon mikin erä kuului. Uudistuksella oli täten oikeastaan aikaansaatu vain eri rahastojen budjettien yhdistelmä.¹³³ Tällainen tulo- ja menoarvio jakautui kahteen osaan: 1) varsinaiseen tulo- ja menoarvioon, joka käsitti kaikki valtiovaraston säännölliset tulot ja pysyvät tai kauemmin uudistuvat menot, ja 2) ylimääräiseen tulo- ja menoarvioon, joka käsitti satunnaista laatua olevat tulot

¹³¹ Vrt. *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 458.

¹³² *Willgren*, JFT 1900 s. 364–365 ja 371; *sama*, FinA 1896 s. 196–197; *sama*, *Finlands Finansrätt* s. 417; *sama*, *Den historiska utvecklingen* s. 291; *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 551; *Rauhala II* s. 399.

¹³³ Ks. *Willgren*, JFT 1900 s. 368–370; *KM* 1917:9 s. 33–34; *Valpanne* s. 15; *Erich*, *Das Staatsrecht* s. 173; *Teljo* s. 37.

ja menot (1899 TiliA 3 §).¹³⁴ Varsinaisen budjetin tulot oli nyt määrätty jaettaviksi osastoihin, lukuihin ja momentteihin sekä menot pääluokkiin, lukuihin ja momentteihin (5 §). Vuoden aikana sai tulo- ja menoarvioon tehdä tarpeellisiksi huomattuja muutoksia ja lisäyksiä, jotka oli vahvistettava ja julkaistava asetuskokoelmassa samoin kuin alkuperäisenkin budjetti (6 §).¹³⁵

1899 TiliA sisälsi myös muutamia määräyksiä määrärahojen budjettioikeudellisesta luonteesta. Niitä määrärahoja, jotka tulo- ja menoarvioon oli merkitty arviolta otetuiksi (arviomäärärahoiksi), sai ylittää senaatin talousosastolta kutakin tapausta varten erikseen hankittulla luvalla (14 §). Tästä määräyksestä seurasi, ettei muita määrärahoja saanut ylittää. Tilinpäätöstä tehtäessä käyttämättä olevia määrärahoja taas sai vielä myöhemmin käyttää vain kahdessa tapauksessa. Jos määräraha oli budjetissa merkitty työmäärärahaksi, tarkoitti se sellaista määrärahaa, joka piti olla käytettävissä kunnes sen tarkoittama rakennus- tai muu työ oli loppuun suoritettu. Jos taas joku määräraha oli merkitty varattavaksi (siirtomäärärahaksi), oli siitä jäänyt säästö säilytettävä vast'edes samaan tarpeeseen käytettäväksi (15—17 §).¹³⁶

Budjetin täytäntöönpanoon nähden säädettiin, että virastoille ja laitoksille, joilla oli itsenäinen tililaitos, oli senaatin valtiovaraintoimituskunnan vuoden alussa tehtävä erikoisvuosirahansäännöt (erikoismenosäännöt), jotka ilmaisivat kunkin viraston kohdalta vuoden budjetin eri momenteissa sen käytettävissä olevat määrarahat (TiliA 8 § ja TiliJ 1—2 §).¹³⁷

Kehitys kohti eduskunnan budjettivaltaa. Koko Venäjän vallan ajan alkupuoliskolla eivät valtiopäivät olleet lainkaan kokoontuneet.

¹³⁴ Willgren, JFT 1900 s. 376—379; KM 1951:3 s. 8 ja 5—6; Valvanne s. 15; Nevanlinna, Suomen raha-asiat s. 556. — Ks. seur. alav.

¹³⁵ Jo aikaisemmin oli sekä ylimääräistä että lisäbudjettia vastaavia uusia menoja, jotka voitiin maksaa edellisen vuoden budjetin ylijäämästä, saatu esittää keisarin vahvistettaviksi, mutta niitä ei oltu julkaistu asetuskokoelmassa. Ks. Willgren, JFT 1900 s. 361—364 ja 379; sama, Finlands Finansrätt s. 415—416; sama, FinA 1896 s. 197—198; sama, Den historiska utvecklingen s. 291.

¹³⁶ Jo v. 1772 annetulla asetuksella oli säädetty ylitettävissä olevista arviomäärärahoista. Siirtomäärärahoista ei ollut aikaisemmin olemassa lain määräystä, mutta käytännössä oli hyväksytty yleisten töiden suorittamiseen myönnettyjen määrärahojen siirtäminen seuraavaan vuoteen. Ks. KM 1896:11 s. 28—32, 33—34 ja 144—145; Willgren, Finlands Finansrätt s. 430 alav. 2.

¹³⁷ Willgren, ValtK IV s. 404—405; sama, JFT 1900 s. 375; Nevanlinna, Suomen raha-asiat s. 555—556. Vrt. Willgren, FinA 1896 s. 198—199.

Edistysksen aikakausi lisäsi kuitenkin suuresti valtion tarpeita, eikä niitä enää voitu tyydyttää valtion vakinaisilla tuloilla. Valtiopäivien koollekutsuminen suostuntaveroja myöntämään kävi välttämättömäksi.¹³⁸ Vuoden 1862 alkupuolella kokoontui keisarin kutsusta säätyjen edustajista kokoonpantu ns. »tammikuun valiokunta», jonka tehtäväksi alkuperäisen tarkoituksen vastaisesti sitten tuli vain toimia valtiopäiville esitettävien kysymysten valmistelijana. Melkein yksimielisesti valiokunta katsoi valtion lisääntyneet tarpeet niin tärkeiksi, että valtiopäiville olisi niiden tyydyttämiseksi tehtävä esitys suostuntaverojen myöntämisestä. Samalla esitettiin yksityisissä puheenvuoroissa jyrkkiä vaatimuksia valtiopäivien itseverotusoikeuden kehittämistä siten, että niiden oli saatava määrätä myös valtion menot ja vaatia hallitsijan neuvonantajat tilille varojen käytöstä.¹³⁹

Ensiksi pidetyillä, vuosien 1863—1864 valtiopäivillä oli kysymys itseverotusoikeuden kehittämisestä sitten esillä sekä hallitsijan lupauksen että säätyjen vaatimusten muodossa. Valtiopäivien avajaisissa pitämässään valtaistuinpuheessa keisari Aleksanteri II huomautti, että Suomen perustuslaeissa oli kohtia, jotka eivät sopineet maan uudesta asemasta Venäjän yhteydessä syntyneisiin olosuhteisiin, ja että toisista puuttui selvyyttä ja täsmällisyyttä. Tämän vuoksi keisari ja suuriruhtinas lupasi jättää ehdotuksen selityksiksi ja lisäyksiksi perustuslakeihin seuraaville, kolmen vuoden kuluttua kokoontuville valtiopäiville. Samalla hän lupasi laajentaa säädyille nyt perustuslakien mukaan kuuluvaa itseverotusoikeutta sekä sanoi tahtonsa olevan, ettei vast'edes mitään valtionlainaa otettako ilman säätyjen myötävaiikutusta, jollei äkillinen vihollisen hyökkäys tai muu aavistamaton yleinen onnettomuus pakottaisi siihen. Useat eri säädyissä tehdyistä anomusehdotuksista samoilla valtiopäivillä vaativat myös itseverotusoikeuden laajentamista. Valtiopäivien oikeutta olla osallisena tulleja määräämässä vaadittiin kaikissa säädyissä, mutta toisten anoessa vain osallisuutta tullilainsäädännön perusteiden määräämiseen, samalla kuin toiset vaativat oikeutta myös tullimaksujen vahvistamiseen, ei yhteistä säätyanomusta saatu syntymään.¹⁴⁰

Täyttääkseen valtiopäiville antamansa lupauksen perustuslakien uudistuksesta hallitsija asetti vuoden 1864 lopulla komitean laatimaan

¹³⁸ Ks. *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 17—19 ja 66.

¹³⁹ *Nevanlinna*, m.t. s. 66 ja 68—70; *Rauhala* II s. 3—7, 9—11 ja 63; *Bergh* I s. 86—96.

¹⁴⁰ Ks. *Bergh* I s. 163—176, 186—188, 225—250 ja 284—285; *Rauhala* II s. 15—16; *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 81—83.

saamansa ohjesäännön mukaan ehdotukset uudeksi hallitusmuodoksi ja valtiopäiväjärjestykseksi. Seuraavana vuonna valmistuneessa hallitusmuotoehdotuksessa komitea saamansa ohjeen mukaisesti ehdotti mm. kansan itseverotusoikeuden laajentamista ja tunnustamista siten, että valtiopäivät saisivat olla osallisina tulliverotuksen yleisten perusteiden säätämiseen ja ettei mitään valtionlainaa otettaisi ilman säätyjen myötävaikutusta. Komitean hallitusmuotoehdotus raukesi kuitenkin, koska hallitsija ei antanut sen mukaista esitystä valtiopäiville.¹⁴¹ Komitean ehdottama valtiopäiväjärjestys saavutti sensijaan keisarin hyväksymisen ja esitys siitä tehtiin vuoden 1867 valtiopäiville, jotka hyväksyivät sen vähäisin muutoksin. Uusi valtiopäiväjärjestys vahvistettiin huhtikuun 15 päivänä 1869.¹⁴²

Tärkeimmät 1869 VJ:n kansan itseverotusoikeutta koskevat säännökset ovat sen 36 §:ssä, jossa säädetään, että valtiovaliokunnan pitää saada tieto valtiovaraston tilasta ja kaikki sen luvunlaskut ja asiakirjat nähdäkseen ja että se on velvollinen antamaan mietintönsä siitä, miten varoja maan tarpeiden täyttämiseksi, jolleivät valtiovaraston vakinaiset tulot siihen riitä, on hankittava, sekä 72 §:ssä, jonka mukaan suostuntaja määrärahakysymyksissä vaaditaan kaikkien säätyjen yhtäpitävä päätös, mutta jollei tällaista jossakin kohdassa saavuteta, asetetaan ns. lisätty suostunta- tai valtiovaliokunta, joka päättää asiat kahden kolmasosan enemmistöllä.¹⁴³ 38 ja 68 §:ssä säädetään Suomen Pankista, joka rahastoineen jo vuoden 1868 alusta lähtien oli joutunut säätyjen hallintaan.¹⁴⁴

Uusi valtiopäiväjärjestys ei sisältänyt määräyksiä valtiopäivien valasta tullilainsäädäntöön eikä valtionlainoihin nähden. Hallitusmuotohankkeen mukana olivat suunnitelmat itseverotusoikeuden laajentamisesta ja tunnustamisesta näihin suuntiin perustuslakien säännöksillä

¹⁴¹ Senaatissa, jonka lausuntoa keisari pyysi hallitusmuotoehdotuksesta, olisi J. V. Snellman halunnut antaa HM:ssa valtiopäiville oikeuden myös valtion menojen määräämiseen, jossa hän sanoi verotusoikeuden tosi-luonteen olevan. — Ks. *Grotenfelt*, Historiallinen Arkisto XXIII, II, 4. 1913 s. 1, 9–10, 25–29 ja 32; *sama*, Historiallinen Arkisto XXIII, II, 5. 1913 s. 7–8, 39–42, 57 ja 63–65; *Rauhala* II s. 110–119; *Bergh* I s. 476; *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 134–136.

¹⁴² *Rauhala* II s. 145–147; *Grotenfelt*, Historiallinen Arkisto XXIII, II, 4. 1913 s. 17–23.

¹⁴³ Lisätyistä valiokunnista ks. *Valtasaari*, ValtYV 1947 s. 224 ja 231–234.

¹⁴⁴ Ks. *Rauhala* II s. 64, 65–66, 167–168 ja 251–252; *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 92, 132–133 ja 244–245; *Hermanson*, Statsförfattningsrätt s. 268–269 ja 417–418; *Willgren*, FinA 1896 s. 186–187; *Erich*, Das Staatsrecht s. 161–163; *Kastari*, Suomen Pankin erikoisasema s. 5–10 ja 13–16.

rauenneet. Pyrkimykset kaikkien valtion tulojen ja myös menojen määräämiseen, siis budjettivallan saavuttamiseen, olivat kuitenkin voimakkaat valtiopäivillä, jotka nyt 1869 VJ:n mukaan (2 §) kokoontuivat vähintään joka viides vuosi.

Valtiopäivjen vaatimukset tullilainsäädäntöön osallistumisesta eivät yleensä johtaneet tulokseen.¹⁴⁵ Vain muutamia kertoja säädyt myönsivät joitakin tulleeihin verrattavia maksuja suostuntaveroina, mutta hallitsija esti tämän hänen valtaapiiriään loukkaavan käytännön jatkumisen.¹⁴⁶ Valtionlainojen ottamiseen nähden hallitsijan puolelta vuosien 1863—1864 valtiopäivillä annettu lupaus pidettiin yleensä, niin että otettaviin valtionlainoihin hankittiin suostumus valtiopäiviltä, jotka samalla saivat myös määrätä ne tarkoitukset, joihin lainavarat käytettiin.¹⁴⁷

Hallitsijan ja valtiopäivien välinen vallanjako valtiontaloudessa oli perustuslakien mukaan edelleen sellainen, että hallitsijalla oli oikeus yksinään »maan hyödyksi ja parhaaksi» käyttää valtion vakinaisia tuloja, joihin kuuluviksi myös tullit luettiin, kun taas valtiopäivien asiana oli myöntää varoja valtion tarpeiden tyydyttämiseen, mikäli valtiovaraston vakinaiset tulot eivät siihen riittäneet. Valtiopäivät myönsivät nämä varat nyt suostuntaverojen, valtionlainojen ja Suomen Pankin voittovarojen muodossa ja olivat ne tällöin aina oikeutetut määräämään ne tarkoitukset, joihin nämä varat sai käyttää, eli niillä suoritettavat valtion menot. Mikäli hallitus käytti valtiopäivien myöntämiä tuloja, oli ne käytettävä valtiopäivien osoittamiin menoihin.¹⁴⁸ Keisari ja suuriruhtinas vahvisti ja julkaisi asetuskokoelmassa julistuksen valtiopäivien hyväksymästä suostuntaverosta eli suostuntasäännön sekä julistuksen säätyjen myöntämistä määrärahoista ja tuloista niiden suo-

¹⁴⁵ Ks. *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 133—134 ja 308—309; *Bergh* I s. 510—512; *Rauhala* II s. 168—169 ja 317.

¹⁴⁶ Merenkulku-, tupakka- ja mallasjuomasuostunnat. Ks. *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 200—203, 220—221, 223, 281—283, 315—317 ja 517—518; *Rauhala* II s. 256—257, 259, 339 ja 400; *Bergh* II s. 633—636.

¹⁴⁷ Ks. *Erich*, Das Staatsrecht s. 163—164; *Becker* I s. 155—182; *sama*, Valvoja 1917 s. 310; *Arvid Neovius* s. 15; *Hermanson*, Statsförfattningsrätt s. 437—439 ja 442—443; *KM 1887:9 Motiv* s. 147—149; *KM 1887:9 Reservation* s. 117—118; *Willgren*, *FinA* 1896 s. 183—184; *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 63—64, 81, 99, 126 ja 670; *Rauhala* II s. 65 ja 489; *Bergh* II s. 724—726 ja 358—361.

¹⁴⁸ Poikkeuksena tästä säännöstä eivät valtiopäivät alkuaikoina (v. 1863—1885) saaneet määrätä myöntämänsä leimaveron käyttötarkoitusta. *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 93—95, 123, 208—209, 219—220, 274, 284—286 ja 338; *Rauhala* II s. 257—258 ja 339—340; *Willgren*, *FinA* 1896 s. 185—186.

rittamiseen. Viimeksi mainitun julistuksen, joka koski koko valtiopäivien väliaikaa, sisällöstä muodostettiin vuosittain julkaistavat budjetit (ks. ed. s. 98).¹⁴⁹

Säädyiltä eri tarpeisiin pyydytystä määrärahoista, samoin kuin erilaisista suostuntaveroistakin, teki hallitus alkuaan valtiopäiville kustakin eri esityksen. Jo vuoden 1872 valtiopäivillä valtiovaliokunta kuitenkin antoi 1869 VJ 36 §:ssä määrätyn mietinnön yhteisenä kaikista valtiopäiville esitetyistä määrärahoista lausuen, että valiokunta on »tahotonut tässä mietinnössä asettaa yhteen kaikki rahanmääräys-kysymykset, antaaksensa Säädyille siten tilaisuutta sekä yhtä haavaa ottamaan tutkinnon alle eri rahamääräysten suhteellista tärkeyttä että myöskin helpommin arvostelemaan, löytyykö keinoja puheenalaisten rahanmääräysten suorittamiseen.»¹⁵⁰ Vuoden 1885 valtiopäivistä alkaen myös hallitsija antoi erillisten esitystensä lisäksi yhteisen esityksen »kaikista valtiopäivillä pyydytystä rahanmääräyksistä ja siitä tavasta, millä ne saadaan suoritetuiksi.»¹⁵¹ Valtiopäivät pääsivät täten käsittelemään »suostuntabudjettia» yhtenä kokonaisuutena.

Säädöt totesivat kuitenkin, että niiden »suostuntabudjetin» hyväksymisessä käyttämä itseverotusoikeus oli aivan vaillinnaista. Oikeaan itseverotusoikeuteen täytyi sisältyä myös osallisuus koko budjetin päättämiseen. Kansan itseverotusoikeushan tarkoitti sitä, että valtiopäivät olivat oikeutetut päättämään lisäverojen myöntämisestä valtion tarpeisiin, mikäli valtion vakinaiset tulot eivät niihin riittäneet. Voidakseen arvostella verojen välttämättömyyttä ja tarpeellisuutta valtiopäivien olisi ollut tunnettava myös valtion vakinaiset tulot ja kaikki tarpeet ja estääksensä tulojen käytön muuhun kuin maan hyödyksi ja parhaaksi, johon vain niitä perustuslakien mukaan sai käyttää, olisi valtiopäivien pitänyt saada olla mukana myös kaikista menoista päättämässä.¹⁵²

¹⁴⁹ Ks. AsK 1873 N:ot 6, 7 ja 33; AsK 1883 N:ot 4, 11 ja 14; *Hermanson*, Statsförfattningsrätt s. 428–432, 442–444 ja 439; *sama*, JFT 1910 s. 102 ja 109–114; *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 99–105, 123–126, 178–182, 194–195, 269–270, 278–283, 302–303, 343–344, 348–354, 359, 366–367, 632 ja 674–676; *Rauhala* II s. 65, 166–167, 338–339 ja 488–489; *Willgren*, FinA 1896 s. 183, 187 ja 198.

¹⁵⁰ 1872 Vp Asiak. II s. 101.

¹⁵¹ 1885 Vp Asiak. II, Esit. N:o 28 ja N:ot 20–27. — Jo vuoden 1882 valtiopäivillä annettiin hallituksen yhteinen esitys määrärahoista kansakouluja ja sotilas-tarpeita varten sekä valtiopäiväkustannusten suorittamiseksi. Ks. 1882 Vp Asiak. III, Esit. N:o 41 ja Vvmiet. N:o 14.

¹⁵² *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 257–258, 237–238 ja 302. — Vrt. *Rydin*, Om beskattningsrätt s. 3–4, 13, 37 ja 67–68.

Täydellinen itseverotusoikeus edellytti siis budjettivaltaa. Vaatimusten perustuslakien muuttamisesta sellaisiksi, että valtiopäivät olisivat saaneet olla mukana koko budjettia päättämässä, täytyi tänä aikana vaieta.¹⁵³ Kehitystä tapahtui kuitenkin toista tietä, valtiopäiväkäytännön kautta. 1869 VJ 27 ja 36 §:ien mukaan valtiovaliokunnalla oli suostuntakysymyksiä käsitellessään käytettävissään tieto valtiovaraston tilasta ja kaikki sen tilit ja asiakirjat. Näistä saatiin tietoja valtion vakinaisista tuloista ja menoista, mutta vain kuluneelta ajalta. Suostuntaverojen tarpeellisuuden arvostelemiseksi olisi näitä tietoja tarvittu tulevalta budjettikaudelta. Vuosien 1877—1878 valtiopäivien valtiovaliokunta ryhtyi asiassa toimeen laatiessaan suostuntavaroja ja -määrärahoja koskevaa mietintöä. Se laski silloin arviolta valtion vakinaiset tulot ja menot seuraaviin valtiopäiviin saakka eli laati valtiorahaston summittaisen budjetin täksi ajaksi ja toivoen tulevaisuudessa hallituksen apua tässä asiassa se lausui: »Vaikk'ei perustusla'issa nimen-omaan säädettyä, olisi kuitenkin perustusla'in hengen ja mielen mukaista, jos hallitus, milloin suostuntaa Säädyiltä pyydetään, samalla myöskin, vaikkapa vaan lähimmitenkin, osoittaisi suostunnan tarpeellisuutta.»¹⁵⁴

Hallitus täytti pian tämän toivomuksen, sillä jo seuraavista, vuoden 1882 valtiopäivistä lähtien senaatin valtiovaraintoimituskunta on laatinut valtiovaliokunnalle valtiorahaston tulevista tuloista ja menoista arvion, jota valiokunta on käyttänyt suostuntavaroja koskevaa mietintöä valmistaessaan. Viimeksimainituista valtiopäivistä lähtien valtiovaliokunta on myös mietintönsä liitteeksi valmistanut yhtenäisen, sekä hallituksen että valtiopäivien määrättävissä olevat varat käsittävän tulo- ja menoarvion. Sitä valmistaessaan valiokunta on muutellut joitakin senaatin valtiovaraintoimituskunnan valtiorahaston budjetissa ilmoittamia lukuja, arvioinut tuloja suuremmiksi ja vähentänyt muutamia menoja, saaden siten suostuntavarojen tarpeen pienemmäksi. Valiokunnan mietinnön mukaisesti ovat valtiopäivät myös joskus valmistaneet vajaukseen päättyviä »suostuntabudjetteja», joissa hyväksytyjen määrärahojen summa on ollut suurempi kuin niiden maksamiseen osoitetut varat, esittäen vajauksen peittämistä valtiorahaston varoilla, ja ainoastaan siltä varalta, ettei viimeksimainittuja varoja riittäisi tähän tarkoitukseen, osoittanut vajauksen täyttämiseen Suomen Pankin voittovaroja. Suostuen valtio-

¹⁵³ Ks. *Bergh* II s. 91—103; *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 189.

¹⁵⁴ 1877—1878 Vp Asiak. II, Esit. N:o 30, Vvmiet. N:o 12 s. 4—5, 15—16 ja 24—31.

päivien esitykseen hallitus on myös useita kertoja siirtänyt valtion varoja »suostuntabudjetin» täytteeksi.¹⁵⁵

Suurta edistystä kansanedustuslaitoksemme organisatiossa merkitsi vuonna 1906 säädetyllä uudella valtiopäiväjärjestyksellä aikaansaatu eduskunnan uudistus. Säätyvaltiopäivien tilalle saatiin tällöin välittömillä, suhteellisilla vaaleilla, joissa äänioikeus on yleinen ja yhtäläinen, valittava, joka vuosi kokoontuva yksikamarinen eduskunta. Uutta valtiopäiväjärjestystä valmisteltaessa tehtiin suomalaisten puolelta vähäinen yritys eduskunnan määräämisvallan laajentamiseksi kaikkiin valtion menoihin nähden, siinä kuitenkin onnistumatta. Vuonna 1905 asetettu eduskunnan uudistamiskomitea esitti ehdotuksessaan uuteen valtiopäiväjärjestykseen otettavaksi vaihtoehtoisesti säännöksen, jonka mukaan eduskunta olisi saanut vallan hyväksyä kaikki valtion menot, nekin, jotka suoritetaan vakinaisista valtion varoista. Senaatti laati valtiopäiväjärjestyksen ehdotuksen sellaiseen muotoon, että sen perusteella olisi eduskunnan osallisuutta menoarvion hyväksymiseen voitu erityisellä lailla laajentaa valtiopäiväjärjestystä muuttamatta. Senaatin ehdotus joutui kuitenkin erityisen venäläisistä ja suomalaisista jäsenistä kokoonpannun konferenssin tarkastettavaksi. Konferenssin ehdotuksen mukaisesti oli keisarin esityksessä muutettu valtiopäiväjärjestys-ehdotuksen ko. kohta niin, ettei mainitunlainen eduskunnan vallan laajentaminen voinut olla mahdollista. Vuosien 1905—1906 ylimääräiset valtiopäivät hyväksyivät keisarin esityksen valtiopäiväjärjestykseksi ilman asiallisia muutoksia, ja uusi valtiopäiväjärjestys annettiin heinäkuun 20 päivänä 1906.¹⁵⁶

Eduskunnan finanssivaltaan nähden merkitsi uusi valtiopäiväjärjestys kuitenkin edistystä sikäli, että se vahvisti aikaisemmin mainitsemamme käytännössä tapahtuneen kehityksen. Siten 1906 VJ 26 §:ssä säädetään, että valtiopäivien alussa eduskunnalle annettavaan esitykseen varojen hankkimisesta niihin tarpeisiin, joihin vakinaiset valtion tulot eivät riitä, on liitettävä laskelma valtion vakinaisista varoista ja tarpeista tulevaksi varainhoitovuodeksi. 43 ja 63 §:stä ilmenee, että eduskunnan on tehtävä budjettipäätöksensä valtiovarainvaliokunnan

¹⁵⁵ Ks. 1882 Vp Asiak. III, Esit. N:o 41, Vvmiet. N:o 14 s. 2—3 ja 28 sekä Säänt. vast. s. 2—3 ja 18; *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 257—258, 303—308, 324—329, 346—348, 459—460, 634—636, 652—656 ja 664—665; *Bergh* II s. 649—653; *Helo*, LM 1926 s. 185—186.

¹⁵⁶ *Rauhala* II s. 528—529 ja 532—533; KM 1906:12 s. 9, 75—76, 15 ja 81; *Ahava* s. 80—83 ja 122—123; 1905—1906 Ylim. Vp Asiak. II, Prvmiet. N:o 1 s. 19; *Langhoff* II s. 82—86; *Pontus Fahlbeck*, StatsvT 1906 s. 248—249.

kaikista määrärahakysymyksistä antaman yhteisen mietinnön perusteella. 61 §:ssä mainitaan valtionlainan ottaminen eduskunnan käsiteltävänä asiana ja säädetään tällaisen ja verotuskysymysten käsittelyjärjestyksestä eduskunnassa.¹⁵⁷

Tästä lähtien oli jo hallituksen eduskunnalle annettavaan suostuntabudjettiesitykseen liitetty arvio valtionrahaston tuloista ja menoista ko. budjettivuodeksi. Eduskunta omasta puolestaan arvioi entistä tarkemmin hallituksen esittämät valtionrahaston tulot ja menot ja merkitsi niihin muutoksia. Vain mikäli valtionrahaston tulot eivät riittäneet valtionrahaston hyväksyttävien menojen ynnä suostuntamäärärahojen maksamiseen, myönsi eduskunta suostuntavaroja.¹⁵⁸

Pian syntyi budjetin järjestelyssä kuitenkin suuria ristiriitoja hallituksen ja eduskunnan välillä. Hallitus piti kiinni kannasta, että se sai yksin määrätä valtionrahaston varojen käytön, eikä suostunut luovuttamaan näitä varoja, vaikka ne olisivat riittäneetkin, suostuntamäärärahojen maksamiseen, vaan jätti näitä suorittamatta, mikäli eduskunta ei ollut myöntänyt varoja niiden kaikkien maksamiseen.¹⁵⁹ Eduskunnan saavuttama oikeus perustaa suostuntapäätöksensä valtion kaikkien tulojen ja menojen arvioimiseen ei täten merkinnyt suuria niin kauan, kuin puuttui perustuslain säännöstä, joka olisi tehnyt eduskunnan tahdon kaikkiin tuloihin ja menoihin nähden vaikuttavaksi.

Sellaisiin perustuslain muutoksiin, joissa eduskunnalle olisi annettu täydellinen budjettivalta, tähtäävistä pyrkimyksistä on meidän käsittelemältämme ajanjaksolta mainittava vielä pari. Senaatti laati vuonna 1907 ehdotuksen uudeksi hallitusmuodoksi, jossa eduskunta olisi saanut vallan päättää myös tulliverotuksesta lain muodossa ja hyväksyä vuosittain budjetissa kaikki valtion vapaat menot. Tämä hallitusmuotoehdotus pysähtyi sillä kertaa kenraalikuvernöörin kansliaan, mutta se on myöhemmin ollut pohjana valmisteltaessa nykyistä hallitusmuotoamme, jonka eduskunnan budjettivaltaa koskevista määräyksistä

¹⁵⁷ Ks. Ahava s. 80, 85, 122, 125–131, 172–174 ja 175–176; *Erich*, Das Staatsrecht s. 151–158 ja 160–161; *sama*, JöR 1908 s. 440–441; *Hermanson*, JFT 1910 s. 98–99 ja 101–102; *KM* 1917:9 s. 31–33.

¹⁵⁸ Ks. 1907 Vp Asiak. III, Esit. N:o 22 ja Edk vast.; *KM* 1917:9 s. 10 ja 32; *Arvid Neovius* s. 10–13; *Söderqvist*, JFT 1914 s. 284–285.

¹⁵⁹ Ks. tarkemmin: 1911 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 9 s. 12–13 ja 92–97; 1911 Vp Ptk. II s. 775 ja 778–785; 1911 Vp Asiak. II, Esit. N:o 9 s. 3–4, ja Edk vast. s. 2–8; 1912 Vp Asiak. I, Esit. N:o 1, Edk vast. s. 2–5; 1913 Vp Asiak. I, Esit. N:o 1, Edk vast. s. 2–5; 1914 Vp Asiak. I, Esit. N:o 6, Edk vast. s. 2–13.

useimmat ilmeisesti ovat lähtöisin vuoden 1907 ehdotuksesta.¹⁶⁰ Mainittu vuoden valtiopäivillä tehtiin lisäksi useita anomusehdotuksia tulliverotus- ja budjettivallan antamisesta eduskunnalle. Myös eduskunnan anomus sellaisen uuden hallitusmuodon säätämisestä, johon olisi otettu säännökset siitä, että eduskunnalla on oikeus ottaa osaa tullien sekä koko tulo- ja menoarvion määräämiseen, saatiin aikaan. Anomus ei kuitenkaan aiheuttanut toimenpiteitä hallitsijan taholta.¹⁶¹

Hallinnollinen finanssivalvonta. Valtiopäivien valtiovaliokunta, joka 1860-luvulta lähtien tarkasti valtion tilejä, teki useita kertoja huomautuksia valtion tilijärjestelmän puutteellisuuksista, jotka tekivät kunkin tilivuoden todellisten tulojen ja menojen selvittämisen vaikeaksi. Hallituskin tunnusti tämän asiantilan ja selvitytti komiteoilla asiaa.¹⁶²

Osittainen tililaitoksen uudistus saatiin aikaan lokakuun 10 päivänä 1876 annetuilla keisarillisella julistuksella ja senaatin kiertokirjeellä. Uudistus koski valtion tulojen ja menojen lukemista määrättyyn tilivuoteen kuuluviksi. Siihen saakka oli kunkin vuoden verot merkitty sen vuoden tileihin, vaikka verojen kanto tapahtuikin vasta seuraavana vuotena. Valtion menot oli tilitetty vasta sen vuoden kirjanpidossa, jona lopullinen selvitys niistä oli tapahtunut, ja tämä oli usein aiheuttanut ennakkomaksuina maksettujen menojen huomioonottamisen valtion tileissä siirtymisen useilla vuosilla. Nyt määrättiin, että valtion verotulot sekä menot piti merkitä sen kalenterivuoden tilikirjoihin, jona verot oli maksettava ja jona menot oli suoritettu. Joissakin tapauksissa syntyi tämän järjestelmän mukaisesti tulorästejä, kun tulot saatiin vasta sen vuoden jälkeen, jonka tileihin ne oli tuloina merkitty, sekä menorästejä, kun menot maksettiin vasta sen vuoden jälkeen, jona maksu-määräys oli annettu ja jonka tileihin ne olivat menoiksi merkityt.¹⁶³

Valtiovaliokunnan vuoden 1882 valtiopäivillä lausuman toivomuksen mukaisesti senaatti vuonna 1886 antoi määräyksen yleispääkirjan laatimisesta. Se osoitti taulukon muodossa kaikkien valtion rahastojen vuo-

¹⁶⁰ Ks. *Senaatin ehdotus* s. 10–13 ja 35–39; *Senaatin alamaainen esitys* s. 8–18; *Lindman*, *Parlamentarismens införande* s. 13; *Rauhala* II s. 534.

¹⁶¹ 1907 Vp Liitt. I s. 21–28 ja 45–76; 1907 Vp Asiak. V, Prvmiet. N:o 2 ja Edk anom.; *Lindman*, *Parlamentarismens införande* s. 12–13.

¹⁶² Ks. *Nevanlinna*, *Suomen raha-asiat* s. 86, 190 ja 455–458; *Rauhala* II s. 70 ja 253–254; *af Schultén*, *JFT* 1877 s. 294.

¹⁶³ *Willgren*, *JFT* 1905 s. 12–15; *sama*, *Finlands Finansrätt* s. 471–473; *sama*, *Den historiska utvecklingen* s. 292–293; *sama*, *ValtK* IV s. 404; *KM* 1896:11 s. 2 ja 94–95; *Nevanlinna*, *Suomen raha-asiat* s. 245–246; *Rauhala* II s. 254.

sitilien loppusummat. Siihen saakka oli laadittu vain kullekin rahastolle eri tilinpäätökset.¹⁶⁴

Täydellinen valtion kassa- ja tililaitoksen uudistus tapahtui pitkäaikaisten valmistelujen jälkeen vuonna 1899. Jo vuonna 1888 antoi senaatti uudistuksen valmistelun lakitieteiden tohtori K. *Langenskiöldin* tehtäväksi. Tämä julkaisi vuonna 1890 asiasta laajan ja perinpohjaisen mietinnön.¹⁶⁵ *Langenskiöldin* ehdotuksesta vaadittiin ensin eri viranomaisten lausuntoja ja vuonna 1892 asetettiin komitea laatimaan lopullista ehdotusta uudistuksen toimeenpanosta. Tililaitoskomitean mietintö siihen liittyvine asetus- ja kaavaehdotuksineen valmistui vuonna 1896.¹⁶⁶ Komitean ehdotuksesta hankittiin taas eräiltä viranomaisilta lausunto. Tämän jälkeen laaditulle senaatin ehdotukselle saatiin hallitsijan hyväksyminen, ja edellä (s. 99) mainitut 1899 TiliA ja 1899 TiliJ saattoivat uudistuksen voimaan vuoden 1901 alusta lähtien.

Valtion keskuskirjanpidon hoitaminen, josta vuoteen 1888 oli huolehtinut senaatin kamaritoimituskunta ja siitä lähtien valtiovaraintoimituskunta, tuli nyt samalla kertaa uudistetun valtiokonttorin tehtäväksi. Kaksinkertainen italialainen kirjanpito otettiin yleisesti käytäntöön. Itsenäisellä tililaitoksella varustetut virastot (tilivirastot) ja erikoistilintekijät (alitulittajat) erotettiin, ja kummankin ryhmän taloudenhoidosta ja kirjanpidosta annettiin seikkaperäiset määräykset. Kun valtiokonttorin pitämä valtiovaraston pääkirja voitiin nyt laatia tilivirastojen kuukausittain lähettämien tili-ilmoitusten perusteella, valmistui sen nojalla laadittu valtion tilinpäätös huomattavasti aikaisemmin kuin ennen. Tilinpäätös oli laadittava muodollisesti täysin yhtäpitäväksi ko. tilivuoden tulo- ja menoarvion kanssa. Myös virastojen sisäisestä kassanvalvonnasta annettiin määräyksiä.¹⁶⁷ Kun koko vuoden 1899 uudistuksella käytäntöön otettu järjestelmä pääpiirteissään vieläkin on voimassa, ei siitä tehdä tässä tarkemmin selkoa, vaan viitataan seuraavassa luvussa olevaan voimassa olevaa oikeutta koskevaan esitykseen.¹⁶⁸

¹⁶⁴ *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 458; *Rauhala* II s. 343; *KM* 1896: 11 s. 2.

¹⁶⁵ *Langenskiöld*.

¹⁶⁶ *KM* 1896: 11.

¹⁶⁷ Jo v. 1887 oli ilmestynyt komitean mietintö »rahainhoidon silmälläpidosta maamme keskusvirastoissa», jossa oli ehdotettu yhtenäisiä säännöksiä asiasta sisälteävän asetuksen säätämistä (*KM* 1887: 5). Ehdotus ei kuitenkaan ollut johtanut mihinkään lainsäädäntötoimeen.

¹⁶⁸ Ks. *Willgren*, JFT 1905 s. 15–25; *sama*, *Finlands Finansrätt* s. 469, 473 ja 502–503; *sama*, *ValtK* IV s. 404–406; *sama*, *Den historiska utvecklingen* s. 293; *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 552–557; *Rauhala* II s. 404–405 ja 490; *Valvanne* s. 15; *Erich*, *Das Staatsrecht* s. 173–174.

Hallinnollista tilintarkastusta toimittavan yleisen revisio-oikeuden tehtävät ja toimivalta pysyivät koko käsittelemämme ajanjakson melkein muuttumattomina. Vuonna 1879 toimeenpantu ohjesäännön muutos koski vain viraston töiden sisäistä järjestelyä. Toukokuun 27 päivänä 1895 annettiin yleiselle revisio-oikeudelle uusi johtosääntö, mutta sekään ei sisältänyt mainittavia muutoksia siihen saakka voimassaolleihin säännöksiin.¹⁶⁹

Vuoden 1907 valtiopäivien valtiovarainvaliokunta huomautti yleisen revisio-oikeuden toimittaman tilintarkastuksen puutteellisuudesta, joka johtui siitä, että tarkastus oli miltei yksinomaan muodollista laatua eikä se ottanut selville, olivatko viranomaiset taloudenhoidossaan menettelleet niin tarkoituksenmukaisesti ja huolellisesti, kuin heiltä syystä voi vaatia. Eduskunta teki anomuksen revisiolaitoksen järjestämisestä sellaiseksi, että valtion varainhoidon sekä muodollinen että asiallinen puoli tulisi riittävän ja pätevän valvonnan alaiseksi. Tämän johdosta pyysi senaatin kamaritoimikunta asiasta lausunnon yleiseltä revisio-oikeudelta itseltään, joka antoi vaaditun lausunnon sekä kaksi asetusehdotusta maan keskusrevisiolaitoksen järjestämisestä marraskuun 26 päivänä 1908. Lausunnossa ehdotettiin mm. tarkoituksenmukaisuuden ja budjetin noudattamisen valvonnan lisäämistä revisiolaitoksen toimivaltaan. Senaatti asetti seuraavana vuonna komitean käsittelemään edelleen kysymystä. Komitean mietintö, johon liittyi kuusi asetusehdotusta, annettiin tammi-kuun 26 päivänä 1916. Komitea asettui ehdotuksissaan kannattamaan juuri mainittua revisiolaitoksen toimivallan laajentamista sekä ehdotti lisäksi valtion keskuskirjanpidon hoitamisen ja paikallistarkastusten toimittamisen antamista revisiolaitokselle. Ehdotukset eivät johtaneet lain-säädännön muutokseen ennen Suomen itsenäisyyttä.¹⁷⁰

Kehitys kohti parlamentaarista valtiontilintarkastusta. Tämän ajanjakson alkaessa oli voimassa vain yksi kansanedustuslaitoksen finanssi-valvontavaltaan viittaava perustuslainsäädännös, nimittäin 1772 HM 50 §:ssä oleva määräys, että valtiovaraston tila oli näytettävä säätyjen valio-kunnalle osoitukseksi siitä, että varat olivat käytetyt valtakunnan hyödyksi ja parhaaksi. Olemme huomanneet, että kustavilaisella ajalla tämän säännöksen merkitys oli vähäinen pääasiassa sentähden, että hal-

¹⁶⁹ Ks. Yleisen Revisionioikeuden lausunto maamme revisionitoimen järjestämisestä s. 10–12 ja 14–17; Rauhala II s. 254 ja 405.

¹⁷⁰ Ks. Yleisen Revisionioikeuden lausunto maamme revisionitoimen järjestämisestä s. 1–3, 18 ja 119–122; KM 1916:1 s. 1–3, 315–319 ja 352–353; Kaitila, ValtK IV s. 45.

litsija näytti valtiovarojen tilan vain salaiselle valiokunnalle eikä ollenkaan säädyille. Venäjän vallan ajan alkupuoliskolla ei säännöksen sovelluttaminen tullut edes kysymykseenkään, koska valtiopäivät eivät kokoontuneet.

Jo »tammikuun valiokunnassa» otettiin parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen aikaansaaminen puheeksi suostuntakysymystä valmisteltaessa. Useat puhujat lausuivat, että todelliseen kansan itseverotusoi-keuteen sisältyy, paitsi oikeutta koko budjetin määräämiseen verojen välttämättömyyden arvostelemiseksi, myös oikeus valvoa valtiontalouden hoitoa verovarojen oikean käytön takaamiseksi. Edelleen osoitettiin, että perustuslain määräys säätyjen oikeudesta tarkastaa valtiontaloutta antoi niille vain näennäisen finanssivalvontavallan, ellei samalla ollut säädetty, että hallitsijan neuvonantajat ovat valtiovarojen käytöstä vastuunalaiset säädyille. Puheenvuoroissa vaadittiinkin, että perustuslain muutoksella oli valtiopäiville annettava todellinen finanssivalvontavalta ja hallituksen jäsenet tehtävä vastuunalaisiksi paitsi hallitsijalle myös säädyille. Eräs puhuja ehdotti myös, että säädyille olisi annettava oikeus valita valtiopäivistä toisiin toimivia valtiontilintarkastajia, joiden tuli säätyjen puolesta toimittaa finanssihallinnon tarkastusta ja antaa tarkastuskertomuksensa painettuina valtiopäiville. Samantapaisia valtiopäivien finanssivalvontavaltaan ja hallituksen jäsenten vastuunalaisuuteen tähtäviä vaatimuksia esittävät yksityiset säätyjen edustajat myös vuosien 1863—1864 valtiopäivillä.¹⁷¹

Nämä vaatimukset eivät johtaneet edes säätyanomuksiin perustuslakien muuttamisesta. Mutta ne olivat joka tapauksessa alkuna Venäjän vallan ajan jälkipuoliskolla tapahtuneelle perustuslailliselle kehitykselle kohti parlamentaarista valtiontilintarkastusta.

Kun »tammikuun valiokunnassa» oli tehty valituksia valtiovarojen hoidon ja varsinkin valtionlainojen oton salaperäisyydestä, pyysi sen puheenjohtaja senaatin valtiovarainvaliokunnan päälliköltä tietoa valtiovarain tilasta. Valiokunta saikin nähdäksensä kertomuksen vuodesta 1840 alkaen otetuista valtionlainoista ja summittaisen tiedonannon valtionrahaston varoista neljän viimeksikuluneen vuoden lopussa.¹⁷² Tähän loppuikin salamyhkäisyys Suomen finanssihallinnossa. Ensimmäisillä,

¹⁷¹ Bergh I s. 86—96 ja 284—285; Rauhala II s. 63, 107—108, 109 ja 110; Holmberg, ValtYV 1944 s. 37—40; Nevanlinna, Suomen raha-asiat s. 68—69 ja 82. — Vrt. Rydin, Om beskattningsrätt s. 3, 13, 37 ja 67—68.

¹⁷² Rauhala II s. 63—64; Nevanlinna, Suomen raha-asiat s. 70; Bergh I s. 96.

vuosien 1863—1864 valtiopäivillä jo annettiin kertomus valtiovaraston tilasta vuodesta 1811 vuoteen 1862 itse säädyille. Ne lähettivät kertomuksen valtiovaliokunnan käsiteltäväksi, mutta tämä vaati tarkastustyönsä suorittamista varten käytettäväkseen itse valtion tilit Porvoon valtiopäivien jälkeen kuluneelta ajalta. Tähänkin pyyntöön hallitsija suostui, ja senaatti toimitti sen jälkeen valtiovaliokunnalle pyydyt tilit vuosilta 1809—1859.

Valtiovaliokunta laati toimittamansa tarkastuksen perusteella mietinnön, jossa se tunnustuksen ohella esitti myös useita muistutuksia valtiovarain hoidon johdosta. Valiokunnan mietintö ilmestyi painosta ja lähetettiin säädyille. Sen käsittelystä säädyissä syntyi kuitenkin erimielisyyksiä. Useat aatelissäädyn jäsenet pyysivät puheenvuoroa, mutta puhemies, maamarsalkka, kielsi keskustelun kokonaan selittäen, että 1772 HM 50 § tarkoitti valtiovaraston tilan näyttämisellä säädyille vain sitä, että nämä saisivat tietää, onko uusiin menoihin varoja olemassa vai ei, mutta ei sitä, että finanssihallinnon yksityiskohtaista arvostelua säätyjen puolelta saisi tapahtua. Samoin kiellettiin keskustelu papistossa ja talonpoikaissäädyssä. Porvarissäädyn puhemies ei sensijaan estänyt keskustelua valtiovaliokunnan mietinnön pohjalla, mutta säädyn päätös tehtiin sen mielipiteen voittaessa, ettei säädyllä ollut oikeutta lausua arvosteluja valtion varojen käytöstä, ja sääty tunnusti vain vastaanottaneensa valtiovaliokunnan mietinnön. Kaiken tämän perusteella valtiopäiväpäätöksessä ilman mitään arvosteluja vain ilmoitettiin, että valtiovaraston tila ja tilit oli näytetty säätyjen valiokunnalle ja että valiokunta oli siitä antanut säädyille mietinnön, joka oli julkaistu painosta.¹⁷³

Vuoden 1867 valtiopäivillä vallitsi sama käsitys, että säädyillä perustuslain mukaan oli oikeus vain saada tieto valtiovaraston tilasta, mutta ei oikeutta sen arvostelemiseen. Kuten edelliselläkin kerralla, sai säätyjen valiokunta (se oli tällä kerralla valtio- ja suostuntavalioikunta) valtiovarain tilaa koskevan kertomuksen lisäksi käytettäväkseen pyytämänsä valtion tilit. Valiokunnan mietintö sisälsi tälläkin kertaa joitakin muistutuksia. Talonpoikaissääty teki tällä kertaa puhemiehensä ehdotuksesta sellaisen päätöksen, että se hyväksyi valiokunnan muistutukset, mutta kun kaikki toiset säädyt päättivät, ettei asia saanut aiheuttaa mitään säätyjen toimenpiteitä, tuli valtiopäiväpäätökseen vain aivan saman-

¹⁷³ Ks. *Holmberg*, ValtYV 1944 s. 40—42; *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 83—86 ja 71—72; *Rauhala* II s. 15 ja 64—65; *Bergh* I s. 454—456; *Willgren*, Juridiska Meddelanden 1903 s. 168—169; *Hermanson*, JFT 1928 s. 12—13.

lainen ilmoitus tiedon saamisesta valtiovaraston tilasta kuin edellisiläkin valtiopäivillä.¹⁷⁴

1869 VJ (ks. ed. s. 101—102) vahvisti valtiopäivien finanssivalvontavaltaankin nähden käytännössä saavutetut edistysaskeleet. Sen 27 §:ssä säädettiin: »Kaikilla varsinaisilla valtiopäivillä pitää, joko niitä avattaessa taikka neljässätoista päivässä sen jälkeen, valtiovaraston tila Valtiosäädyille näytettämän, että saisivat tietää miten Kruunun tulot ovat maan hyödyksi ja parhaaksi käytetyt.» Enää ei siis voinut tulla kysymyksenkään, että valtiovarojen tila olisi näytetty vain valiokunnalle, vaan oli sen tapahduttava itse säädyille. Vastaavassa aikaisemmassa perustuslain kohdassa (1772 HM 50 §:ssä) olleen sanan »että» tilalle oli nyt pantu sana »miten», mikä viittaa siihen, että säädyille haluttiin antaa paitsi tiedonsaanti- myös arvostelu- ja valvontavaltaa.¹⁷⁵ Myös valtiovaliokunnan oikeus nähdä valtion tilejä ja asiakirjoja turvattiin 1869 VJ:ssä, jonka 36 §:n tätä koskeva osa kuului: »Valtiovaliokunta, jonka pitää saada tieto valtiovaraston tilasta ja kaikki sen luvunlaskut ja asiakirjat nähdäksensä, on velvollinen... kuin myös erittäin tarkastaa¹⁷⁶ millä tavalla viime valtiopäivillä erinäisiin tarkoituksiin myönnettyt rahanmääräykset ovat käytetyt.» 40 §:n mukaan tuli valiokunnan, tarvitessaan suullisia tai kirjallisia tietoja joltakin virkamieheltä tai laitokselta, joka ei ollut valtiosäätyjen hallinnon alainen, hankkia senaatin esimieheltä käsky asianomaisille vaadittujen tietojen antamiseen.¹⁷⁷

Valtiovaliokunnan näin saavutettua perustuslain määräyksellä vallan tarkastaa valtion tilejä ja asiakirjoja oli tultu jo lähelle parlamentaarista valtioneuvoston tarkastusta. Se olikin saavutettu Ruotsissa vastaavilla vuoden 1810 valtiopäiväjärjestyksen säännöksillä, kun siellä valtioneuvoston jäsenten vastuunalaisuus valtiopäiville oli saatettu voimaan jo

¹⁷⁴ Bergh I s. 711—712; Holmberg, ValtYV 1944 s. 42—43; Nevanlinna, Suomen raha-asiat s. 86—87.

¹⁷⁵ Vuoden 1867 valtiopäivien perustuslakivaliokunta mainitsi, käsitellessään 1869 VJ:n ehdotusta, vain siitä avusta, mikä valtiovarain tilan selvittämisestä valtiopäivien alussa oli suostuntaveroja päätettäessä. Ks. 1867 Vp Asiak. I, Prvmiet. N:o 1 s. 17—18.

¹⁷⁶ Lakitekstissä pitäisi sanan »tarkastaa» ilmeisesti olla muodossa »tarkastamaan».

¹⁷⁷ Ks. Nevanlinna, Suomen raha-asiat s. 137; sama, Tulo- ja menoarvio s. 157; KM 1887:9 Motiv s. 145—146; af Schultén, JFT 1877 s. 292; Valtasaari, ValtYV 1947 s. 224—225; Rauhala II s. 145—147.

edellisenä vuonna annetulla hallitusmuodolla.¹⁷⁸ Kun Suomessa ei tällaista vastuunalaisuutta ollut olemassa¹⁷⁹ ja valtiopäiviltä täten puutuivat mahdollisuudet sanktiotoimiin ryhtymiseen tilintarkastuksensa johdosta, ei parlamentaarista valtiontilintarkastusta täällä vielä voida katsoa syntyneeksi.

Tarkastelkaamme nyt, miten meillä valtiopäivien finanssivalvontaa koskevia 1869 VJ:n säännöksiä käytännössä sovellettiin. Ensiksi pidetyillä, vuoden 1872 valtiopäivillä tapahtui valtiovarain tilan tarkastus aivan samalla tavalla kuin kaksilla edellisilläkin valtiopäivillä. Vaikka 1869 VJ 54 § määräsi, että yleisen valiokunnan mietintö on otettava säädöissä käsiteltäväksi, kielsivät taaskin kaikkien muiden paitsi porvarissäädyn puhemiehet keskustelun valtiovaliokunnan tarkastuksensa perusteella antamasta mietinnöstä, ja valtiopäiväpäätökseen tuli valtiovaraston tilan ja tilien tarkastuksesta vain aivan samanlainen lyhyt toteamus kuin aikaisemminkin.¹⁸⁰

Edistystä tapahtui vuosien 1877—1878 valtiopäivillä. Valtiovaliokunta ehdotti silloin mietinnössään valtiovaraston tilasta, että säädöt lähettäisivät sen hallitsijalle ja pyytäisivät tätä jättämään sen senaatin talousosastolle, »jonka tulisi tehdyistä muistutuksista vaatia asianomaisten selityksiä, ja, sitten kun se ne on tutkinut, antaa tilikirjoissa korjata mitä on vääräksi huomattu ja siitä sitten ensi-kokoontuville Säädöille ilmoittaa.» Tällä kertaa sallittiin mietinnön johdosta keskustelu kaikissa säädöissä, aatelistossa ja papistossa kuitenkin vain valtiopäivien myöntämien varojen osalta. Mainittujen säätyjen vastustuksen takia tuli valtiopäiväpäätökseksi selitysten ja korjausten vaatiminen vain säätyjen myöntämiä rahavaroja koskevien valiokunnan muistutusten johdosta. Hallitsija suostui tehtyyn pyyntöön, ja seuraavilla, vuoden 1882 valtiopäivillä annettuun kertomukseen valtiovarain tilasta oli liitetty

¹⁷⁸ Ks. ed. alav. 123. — 1869 VJ:n valmistelutyöt osoittavat, että sen 36 §:n esikuvana on käytetty Ruotsin 1810 RO:n vastaavia säännöksiä. *Nordströmin* vuonna 1863 valmistuneessa VJ:n luonnoksessa, joka oli sitten vuoden 1865 perustuslakikomitean työn pohjana, ovat vastaavan pykälän (26) sanamuodot aivan ilmeisesti Ruotsista lainattuja. Ks. *Grotenfelt*, Historiallinen Arkisto XXIII, II, 4. 1913 s. 4 ja 17, sekä XXIII, II, 5. 1913 s. 93.

¹⁷⁹ Ei edes perustuslakikomitean v. 1865 laatimaan hallitusmuotoehdotukseen sisällynyt eikä ollut saanutkaan sisältyä määräystä senaatin jäsenten vastuunalaisuudesta valtiopäiville. Ks. *Grotenfelt*, Historiallinen Arkisto XXIII, II, 5. 1913 s. 7 ja 33.

¹⁸⁰ *Bergh* II s. 358—370; *Holmberg*, ValtYV 1944 s. 44—47; *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 190—191.

myös kertomus siitä, mitä oli tehty kyseessä olevien edellisillä valtiopäivillä esitettyjen muistutusten johdosta.¹⁸¹ Vuoden 1882 valtiopäivistä lähtien ei selitysten ja oikaisujen vaatimista enää rajoitettu säätyjen myöntämiin varoihin ja määrärahoihin, ja hallitus antoi aina seuraavilla valtiopäivillä kertomuksen muistutusten aiheuttamista toimenpiteistä. Säädyt olivat täten aikaisemmin saavuttaneet oikeuden valvoa kaikkien valtion varojen käyttöä kuin vallan määrätä niiden käytöstä.¹⁸²

1906 VJ:n valtiopäivien finanssivalvontaa koskevat kohdat (27, 43, 1 ja 46 §) tulivat sisällykseltään melkein yhtäpitäviksi 1869 VJ:n vastaavien säännöksiin kanssa. Liittämällä valtiovarainvaliokunnan valtiovarain tilasta antamaa mietintöä koskevaan 43 § 1 mom:iin lause »ja eduskunnalla olkoon oikeus tehdä Keisarille ja Suuriruhtinaalle sellainen esitys, johon aiheutta on» vahvistettiin edellä selostettu käytäntö. Eduskunnan uudistamiskomitea oli ehdottanut säädettäväksi, että valtiovarainvaliokunnan piti mietinnössään antaa »lausunto siitä, miten valtion varoja on käytetty», siis alkaneen käytännön mukaisesti rajoittumatta eduskunnan myöntämiin varoihin, mutta suomalais-venäläisessä konferenssissa (ks. ed. s. 106) sovittiin sitten laiksi tulleesta sanamuodosta: »erityisesti lausua mielensä siitä, miten eduskunnan erityisiin tarkoituksiin myöntämiä määrärahoja on käytetty.» Tämäkään sanamuoto ei kuitenkaan ilmeisesti estänyt valtiovarainvaliokuntaa mietinnössään tekemästä eikä eduskuntaa hyväksymästä muistutuksia muidenkin kuin eduskunnan myöntämien valtion varojen käytöstä.¹⁸³

¹⁸¹ Jo vuodesta 1867 lähtien oli hallitus antanut valtiopäiville (myös asetus-kokoelmassa julkaistun) kertomuksen niistä toimenpiteistä, joihin hallitus oli ryhtynyt edellisten valtiopäivien päätösten johdosta. Tähän kertomukseen otettiin nyt valtiovarain hoitoon kohdistuvien valtiopäivien muistutusten johdosta vain pieni viittaus kertomuksessa valtiovarain tilasta olevaan tarkempaan selostukseen. Ks. AsK 10/1882 s. 32.

¹⁸² Ks. 1877–1878 Vp Asiak. IV, Vvmiet. N:o 11 s. 48, ja Säädet. vast. s. 2; 1882 Vp Asiak. IV, VvTilK s. 223–238, ja Vvmiet. N:o 9 s. 63–64; 1885 Vp Asiak. IV, VvTilK s. 192–197, ja Säädet. vast. s. 2; *Bergh* II s. 724–731 ja 848–849; *Holmberg*, ValtYV 1944 s. 47–53; *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 251–253, 456–457, 459 ja 550–551; *sama*, Tulo- ja menoarvio s. 157–158; *Willgren*, Juridiska Meddelanden 1903 s. 170–171; *sama*, Finlands Finansrätt s. 522–523; *sama*, Den historiska utvecklingen s. 294–295; *Rauhala* II s. 255–256, 337–338, 149 ja 192; *Palmén* s. 66–67.

¹⁸³ Vrt. ed. s. 106. — Ks. *KM* 1906:12 s. 15 ja 81; *Ahava* s. 121–124; *Langhoff* II s. 82–86; *Holmberg*, ValtYV 1944 s. 53 ja 54; *Kaitila*, ValtK IV s. 46; *Rauhala* II s. 532–533; *Erich*, Das Staatsrecht s. 153 ja 174–175; *Arvid Neovius* s. 10–11; 1907 Vp Asiak. IV, Vvmiet. N:o 11 s. 1–3.

Eduskunnan uudistamisen yhteydessä oli myös esillä kysymys hallituksen jäsenten tekemisestä eduskunnalle vastuunalaisiksi. Keisari oli 4 päivänä marraskuuta 1905 annetussa julistuskirjassa käskennyt senaattia tekemään ehdotuksen, paitsi eduskunnan uudistuksen toteuttavaksi valtiopäiväjärjestykseksi, myös sellaisiksi perustuslain säännöksiksi, jotka antaisivat kansaneduskunnalle oikeuden tarkastaa hallituksen jäsenten virkatoimen laillisuutta. Eduskunnan uudistamiskomitea laati ehdotuksen laiksi, joka olisi toteuttanut hallituksen jäsenten oikeudellisen vastuunalaisuuden, ja hallituksen tekemä lakiesitys hyväksyttiin eräin muutoksin vuosien 1905—1906 ylimääräisillä valtiopäivillä. Hallitsija jätti kuitenkin lain vahvistamatta eikä antanut senaatin valmistamaa uutta esitystä eduskunnalle. Hallituksen jäsenten oikeudellinen vastuunalaisuus jäi siten toteuttamatta ja 1906 VJ:n tähän viittaavat säännökset (33 ja 40,2 §) merkityksettömiksi. Vaikka VJ 32 § antoi edustajille oikeuden tehdä välikysymyksiä senaatin jäsenille, ei myöskään poliittista vastuunalaisuutta vielä ollut olemassa, eikä tehtyihin kysymyksiin tarvinnut edes vastata.¹⁸⁴

Valtiovarainvaliokunta käsitteli vuoden 1907 valtiopäivillä kysymystä eduskunnan suorittaman finanssivalvonnan apuneuvoista. Lausuttuaan mietinnössään valtiovarain tilasta, että eduskunnalla nyt oli »oikeus Valtiovarainvaliokunnan kautta saada aivan täydelliset tiedot kaikesta, joka koskee valtion rahavaroja ja finansseja sekä niin tarkoin ja seikkaperäisesti kuin tarpeelliseksi katsotaan, tarkastaa finanssialinnon kaikki alat», valiokunta totesi, ettei eduskunnan suorittama valvonta missään tapauksessa voinut muodostua varsinaiseksi numerotarkastukseksi eikä eri tilintekijäin tilien yksityiskohtaiseksi tarkastukseksi. Valiokunta katsoi ensiksikin, että hallinnollisen tilintarkastuksen ja valvonnan tulosten pitäisi muodostaa eduskunnan tarkastuksen pohja ja lähtökohta.¹⁸⁵ Valtiovarainvaliokunta mainitsi kyllä hankkineensa

¹⁸⁴ Ks. *Stjerschantz*, ValtYV 1944 s. 154—159 ja 172—174; *Rauhala* II s. 528—529 ja 532—533; *Ahava* s. 100—104; *KM* 1906: 12 s. 12 ja 78—79; *KM* 1906: 13; *Puhakka*, Ministerien vastuunalaisuus s. 44—45; *Halme*, LM 1929 s. 16—19; *Lindman*, *Parlamentarismens införande* s. 7—12; *Jansson* s. 55—58 ja 48; *Erich*, JöR 1908 s. 439.

¹⁸⁵ Mainittakoon tässä, että v. 1893—1903 oli toiminut erityinen tilintarkastuskomissio, joka oli tarkastanut valtion tilinpäätöksissä esiintyvien todellisten tulojen ja menojen suhdetta budjettiin merkittyihin tulo- ja menolukuihin ja selviteltyt eroavaisuuksien syitä. Kassa- ja tililaitoksen uudistuksen jälkeen kävi tällainen tarkastus tarpeettomaksi, koska mainittu suhde ilmeni itse tilinpäätöksessä. Ks. *Ylisen Revisionioikeuden lausunto maamme revisionitoimen järjestämisestä* s. 12

senaatilta nähtäväksensä revisio-oikeuden vuosikertomukset liitteineen, mutta moitti samalla, ettei näistä ollut valiokunnalla minkäänlaista apua tarkastusvelvollisuutta täyttäänsä. Tämä johtui valiokunnan mielestä siitä, että revisiolaitoksen suorittama tilintarkastus oli kokonaan muodollista laatua. Järkipärisyyden, säästäväisyyden ja huolellisuuden vaarinottamisen sekä terveiden taloudellisten periaatteiden ja menettelytapojen noudattamisen tutkiminen oli jätetty tarkastuksen ulkopuolelle. Valiokunta ehdotti sen vuoksi, että eduskunta vaatisi revisiolaitoksen järjestämistä sellaiseksi, että valtiovarain hoidon niinhyvän muodollinen kuin asiallinen puoli tulisi riittävän ja pätevän valvonnan alaiseksi.

Toiseksi valtiovarainvaliokunta viittasi siihen, kuinka Ruotsissa ja eräissä muissa maissa kansaneduskunnan apuna oli sen valitsemia valtiontilintarkastajia, jotka toimittivat lopullista ylintä finanssikontrollia varten tarvittavan yksityiskohtaisen tarkastustyön kokonaan. Valiokunta ehdotti, että eduskunta anois hallitsijalta esitystä »sellaisesta lisäyksestä voimassa olevaan Valtiopäiväjärjestykseen, että Eduskunta saisi oikeuden valita asiantuntevia valtiorevisoreja, joiden tulisi Valtiopäiväin väliaikoina toimittaa siihen finanssihallinnon tarkastukseen tarpeelliset esityöt, joka V. J:n 27 ja 43 §:n mukaan kuuluu Eduskunnalle ja sen Valtiovarainvaliokunnalle.»

Eduskunta hyväksyi molemmat valtiovarainvaliokunnan ehdotukset ja teki niissä tarkoitetut anomukset hallitsijalle. Vain revisiolaitoksen uudistukseen tähtäävä anomus aiheutti laajempia selvittelytyöitä hallituksen puolelta (ks. ed. s. 110).¹⁸⁶

Vuoden 1907 valtiopäivillä valtiovarainvaliokunta tarkasti erikseen hallituksen valtiovarain tilaa koskevaan kertomukseen liitettyä kertomusta niistä toimenpiteistä, joihin hallitus oli ryhtynyt edellisillä valtiopäivillä valtiovarain hoidosta esitettyjen muistutusten johdosta, ja esitti huomautuksia, mikäli muistutuksia ei oltu otettu huomioon.¹⁸⁷ Tämän jälkeen tuli eduskunnan finanssivalvontavallan kehitykseen paha takaisku. Mainittujen valtiopäivien jälkeen ei eduskunnalle ollenkaan annettu kertomuksia siitä, mitä hallitus oli tehnyt eduskunnan lausumien valtiovarain tilaa ja hoitoa koskevien huomautusten johdosta.

—14; *Willgren*, Juridiska Meddelanden 1903 s. 168; *sama*, Finlands Finansrätt s. 523—524; *sama*, Den historiska utvecklingen s. 295—296.

¹⁸⁶ 1907 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 11 s. 1—11, ja Edk kirj. s. 2—6; *Rauhala* II s. 537.

¹⁸⁷ Ks. 1907 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 11 s. 15—22.

Useilla valtiopäivillä valtiovarainvaliokunta, jolla oli oikeus nähdä valtion tilit ja asiakirjat, hankki oma-aloitteisesti tietoja hallituksen ko. toimenpiteistä sekä teki niihin nähden muistutuksia. Eduskunnan jatkuvista vaatimuksista välittämättä ei hallitus kuitenkaan suostunut tässä tarkoitettujen kertomusten eduskunnalle esittämiseen, eikä siihen velvoittavaa lakia ollutkaan olemassa.¹⁸⁸

Eduskunnan finanssivalvonnan täydellistämiseen ja varsinkin hallituksen jäsenten valtiontalouden hoidosta eduskunnalle vastuunalaisiksi tekemiseen perustuslain säännöksillä olisi siis ollut riittävästi syytä.¹⁸⁹ Sitä tarkoittava anomusehdotus tehtiinkin useilla valtiopäivillä.¹⁹⁰ Uudistus toteutui kuitenkin vasta Suomen itsenäistyessä.

7. PARLAMENTAARINEN VALTIONTILINTARKASTUS- INSTITUUTIN SYNTY.

Hallitus vastuunalaiseksi eduskunnalle. Maaliskuussa 1917 tapahtui Venäjällä vallankumous. Tämä oli Suomessa alkuna kehitykselle, joka johti maan itsenäistymiseen ja hallitusmuodon uudistamiseen. Venäjän väliaikainen hallitus antoi maaliskuun 20 päivänä 1917 julistuskirjan, jossa se kumosi sortokauden aikana syntyneet laittomat säädökset ja tunnusti Suomen perustuslait. Samalla luvattiin esittää eduskunnalle ehdotus uudeksi hallitusmuodoksi ja, jos asianhaarat niin vaativat, jo sitä ennen ehdotuksia erityisiksi perustuslain säännöksiksi, joiden kautta maan valtiosääntöä kehitetään. Tämän johdosta senaatti maaliskuun 31 päivänä asetti ns. perustuslakikomitean, jonka tehtäväksi annettiin laatia julistuskirjassa luvattu uuden hallitusmuodon ehdotus sekä sitä ennen kiireellisesti ehdotukset eduskunnalle annettaviksi esityksiksi eräistä valtiosääntöä kehittäivistä säännöksistä, mm. hallituksen saattamisesta eduskunnalle vastuunalaiseksi.

Komitea käsitteli erikseen kysymyksiä hallituksen jäsenten oikeudellisesta ja näiden poliittisesta vastuunalaisuudesta. Viimeksimainitun toteuttamiseksi, hallituksen jäsenten saattamiseksi eduskunnalle vas-

¹⁸⁸ Ks. esim. 1909 II Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 10 s. 4—18, ja Edk kirj. s. 4—16; 1913 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 14 s. 1—35; 1914 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 10 s. 2—3; 1917 II Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 19 s. 2.

¹⁸⁹ Vrt. 1911 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 9 s. 97—98.

¹⁹⁰ Ks. 1907 Vp Liitt. I s. 58—64; 1908 I Vp Liitt. I s. 21; 1908 II Vp Liitt. I s. 31—32; 1910 Vp Liitt. I s. 33.

tuunalaisiksi myös virkatoimiensa tarkoituksenmukaisuudesta, perustuslakikomitea ehdotti parlamentaarisen hallitustavan periaatteen nimenomista julkilausumista perustuslaissa. Voimassaolleen 1906 VJ:n 32 §:ää, jossa ennestään oli alkeelliset säännökset välikysymyksestä, ehdotettiin muutettavaksi siten, että sen 1 momentiksi otettaisiin määräys siitä, että hallituksen jäsenet nimitetään eduskunnan luottamusta nauttivista henkilöistä ja ovat virkatoimistaan eduskunnalle vastuunalaiset. Samaan pykälään ehdotettiin edelleen otettavaksi säännökset eduskuntakysymyksistä ja -välikysymyksistä. Välikysymysmenettely ehdotettiin nyt niin täydelliseksi, että eduskunnalla sen avulla olisi tilaisuus kieltää hallitukselta luottamuksensa. Perustuslakikomitean ehdotusten mukainen hallituksen esitys VJ 32 §:n muuttamisesta hyväksyttiin vuoden 1917 I valtiopäivillä ja laki julkaistiin joulukuun 31 päivänä 1917.¹⁹¹

Niinkuin edellä (ks. s. 116) näimme, hyväksyttiin jo vuosien 1905—1906 ylimääräisillä valtiopäivillä lakiehdotus eduskunnan oikeudesta tarkastaa hallituksen jäsenten virkatointen lainmukaisuutta, mutta se ei saanut hallitsijan vahvistusta. Laatiessaan lakiehdotusta samasta asiasta perustuslakikomitea otti nyt ensinmainitun lakiehdotuksen perustukseksi, mutta poikkesi siitä muutamissa kohdissa. Hallitus jätti komitean laatiman ehdotuksen eduskunnalle vuoden 1917 I valtiopäivillä, ja eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen vain parilla asiallisella muutoksella. Tämä lakiehdotus jäi kuitenkin vahvistamatta, ja hallitus antoi vuoden 1917 II valtiopäivillä eduskunnalle asiasta uuden lakiehdotuksen sisältävän esityksen. Ehdotus oli nyt asiallisesti samanlainen kuin hallituksen aikaisemmassakin esityksessä. Eduskunnan hyväksyttyä lain Suomen eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja prokuraattorin virkatointen lainmukaisuutta julkaistiin se kesäkuun 17 päivänä 1918. Täten oli saatettu voimaan myös hallituksen jäsenten oikeudellinen vastuunalaisuus.¹⁹²

Säännös hallituksen jäsenten vastuunalaisuudesta eduskunnalle kuuluu luonteeltaan paremmin hallitusmuotoon kuin valtiopäiväjärjestyk-

¹⁹¹ KM 1917:7; 1917 I Vp Asiak. I, Hall. esit. N:o 5 ja Prvmiet. N:o 5; Lindman, Parlamentarismens införande s. 16—24; Ståhlberg, Parlamentarismi s. 26—32; Brotherus s. 118—122; Hakkila s. 181—182; Puhakka, Ministerien vastuunalaisuus s. 193—194.

¹⁹² KM 1917:6; 1917 I Vp Asiak. I, Hall. esit. N:o 4, Prvmiet. N:o 7 ja Edk vast.; 1917 II Vp Asiak. I, Hall. esit. N:o 6 ja Prvmiet. N:o 8; Jansson s. 58—60; Puhakka, Ministerien vastuunalaisuus s. 45—46.

seen.¹⁹³ Perustuslakikomitea ottikin laatimaansa hallitusmuotoehdotukseen säännökset sekä siitä, että valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta, että siitä, että ne ovat virkatoimistaan vastuunalaiset eduskunnalle.¹⁹⁴ Hallitusmuodon säätäminen eduskunnassa muodostui niin monivaiheiseksi, että hallitus joutui antamaan neljä esitystä, joista kaksi sisälsi tasavaltaisen ja kaksi kuningasvaltaisen hallitusmuotoehdotuksen, mutta hallitusmuoto hyväksyttiin lopulta yksityisten edustajain eduskuntaesityksen perusteella. Kaikkiin ehdotuksiin sisältyi perustuslakikomitean ehdottama säännös valtioneuvoston jäsenten vastuunalaisuudesta eduskunnalle, mutta parlamentarismien voimaansaattamista tarkoittava vaatimus hallituksen jäsenten eduskunnan luottamuksen nauttimisesta oli jätetty pois molemmista kuningasvaltaisista ehdotuksista. Heinäkuun 17 päivänä 1919 annettuun hallitusmuotoon sisältyy viimeksimainittu säännös sen 36 §:ään ja pääasiassa valtioneuvoston jäsenten oikeudellista vastuunalaisuutta eduskunnalle tarkoittava säännös sen 43 §:ään.¹⁹⁵

Edellä mainitun, kesäkuun 17 päivältä 1918 olevan, hallituksen jäsenten oikeudellista vastuunalaisuutta koskevan lain tilalle on myöhemmin tullut kaksi uutta lakia. Vuoden 1921 valtiopäivillä eduskunnalle antamassaan esityksessä hallitus ehdotti mainitun lain jakamista kahdeksi eri laiksi, joista toiseen otettaisiin säännökset valtakunnanoikeudesta ja toiseen muut ensinmainitun lain säännökset. Hallituksen esittämät lakiehdotukset hyväksyttiin silloin lepäämään yli vaalien ja seuraavilla, 1922-vuoden valtiopäivillä hyväksyttiin ne lopullisesti. Molemmat uudet lait, L valtakunnanoikeudesta ja L eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatoimien lainmukaisuutta, annettiin marraskuun 25 päivänä 1922, ja ovat ne edelleenkin voimassa.¹⁹⁶

Niinkuin edellä olemme nähneet, oli eduskunta jo aikaisemmin saavuttanut oikeuden finanssihallinnon täydelliseen tarkastamiseen. Hallituksen jäsenten tultua eduskunnalle vastuunalaisiksi oli eduskunnalla valta saattaa hallitus vastuuseen myös valtiontalouden hoidosta. Itse

¹⁹³ Voimassaolevasta 1928 VJ:stä onkin jätetty pois säännökset hallituksen jäsenten vastuunalaisuudesta.

¹⁹⁴ *KM 1917: 11* s. 10, 11, 35 ja 62–63.

¹⁹⁵ Ks. *Hakkila* s. 15, 16, 182–183 ja 214–215; *Ståhlberg*, Parlamentarismi s. 32–36; *Lindman*, Parlamentarismens införande s. 31–78; *Jansson* s. 60–62.

¹⁹⁶ Ks. *KM 1921: 21* s. 23–25 ja 48; 1921 Vp Asiak. III, Hall. esit. N:o 74 s. 1–2, ja Prvmiet. N:o 14 s. 4 ja 24; *Puhakka*, Ministerien vastuunalaisuus s. 46; *Jansson* s. 62–63.

asiassa merkitsi tämä parlamentaarinen valtiontilintarkastus-instituutin syntyä.¹⁹⁷ Tähän syntymisprosessiin kuuluu myös keskeisen apuelimen, valtiontilintarkastajien luominen.

Budjettivallan antaminen eduskunnalle ja valtiontilintarkastajien luominen. Senaatti oli antanut perustuslakikomitean tehtäväksi myös ehdotuksen laatimisen esitykseksi tulliverotuksen ja koko budjetin saattamisesta eduskunnan päätäntövallan alaiseksi. Komitea laati ensin mietinnössään N:o 5 ehdotuksen laiksi Suomen valtiotalouden oikeusperusteista. Ehdotuksen mukaan oli tulleista kuten kaikista veroista säädettävä eduskunnan hyväksymällä lailla, ja samoin valtionlainojen ottamisesta. Myös budjetti, johon valtion vuotuiset tulot ja menot oli otettava, oli hyväksyttävä lailla.¹⁹⁸

Samaan lakiehdotukseen oli otettu säännös viiden valtiontilintarkastajan valitsemisesta jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä tulo- ja menoarvion noudattamisen sekä valtiovaraston tilan ja hoidon valvontaa varten. Komitea perusteli esitystään näin: »Kansaneduskunnan oikeuksien turvaamiseksi valtiotalouteen nähden on erittäin tärkeää, että eduskunnalla on tilaisuus valittujen luottamusmiesten kautta valvoa valtion tulo- ja menoarvion asianmukaista noudattamista. Sitä varten on ehdotettu, että Suomen eduskunta oikeutettaisiin, samoin kuin useimpain nykyaikaisten valtioiden kansaneduskunnat, asettamaan valtiontilintarkastajia, joiden velvollisuutena olisi kunakin vuonna tarkastaa valtion tilit ja siitä antaa kertomus eduskunnalle. Tämä myöskin tuntuvasti helpottaisi raha-asiaien käsittelyä valtiopäivillä.» Samalla perustuslakikomitea ehdotti 1906 VJ:tä muutettavaksi mm. siten, että siinä säädetään valtiontilintarkastajain kertomuksen antamisesta eduskunnalle ja sen käsittelemisestä valtiovarainvaliokunnan mietinnössä yhdessä valtiovarain tilasta annetun kertomuksen kanssa (27 ja 43 §).¹⁹⁹

Kohta tämän jälkeen perustuslakikomitea laati mietinnössään N:o 7 ehdotuksen hallitusmuodoksi. Sen valtiontaloutta ja eduskunnan budjettivaltaa koskevat säännökset olivat jotenkin samat kuin edellämäinitussa lakiehdotuksessa. Valtiontilintarkastajia käsittelevään pykälään oli kuitenkin nyt lisätty 1 momentti, jossa mainitaan revisiolaitoksesta ja sen tehtävistä.²⁰⁰

¹⁹⁷ Vrt. Willgren, *Finlands Finansrätt* s. 520 ja 524.

¹⁹⁸ KM 1917:9 s. 1–6 ja 11–20.

¹⁹⁹ KM 1917:9 s. 6, 7, 14–15, 18–19, 25 ja 27–28.

²⁰⁰ KM 1917:11 s. 16–19 ja 40–43.

Vuoden 1917 II valtiopäivillä hallitus antoi eduskunnalle melkein samanaikaisesti ensimmäisen hallitusmuotoesityksensä ja esitykset valtiotalouden oikeusperusteita koskevan lain säätämisestä ja valtiopäiväjärjestyksen edellä mainitulla tavalla muuttamisesta. Sekä valtiotalouden oikeusperusteista annettavan lain esitys että valtiontaloutta ja eduskunnan budjettivaltaa koskevat hallitusmuotoesityksen kohdat olivat jotenkin sellaisinaan otetut perustuslakikomitean ehdotuksista. Hallituksen esitysten mukaan valtionlainan ottamisesta ei kuitenkaan ollut päätettävä lailla, vaan siihen vaadittiin vain eduskunnan suostumus, eikä budjettia ollut hyväksyttävä lailla, vaan eduskunnan hyväksyttyä sen oli se vain julkaistava niinkuin laki.²⁰¹

Hallituksen esitys valtiotalouden oikeusperusteita koskevaksi laiksi hyväksyttiin vähäisin muutoksin vuoden 1918 valtiopäivillä ja laki annettiin huhtikuun 17 päivänä 1919. Valtiontilintarkastajia koskevaan lain kohtaan oli eduskunta lisännyt vain määräyksen valtiontilintarkastajien varamiesten valitsemisesta. Samalla kertaa julkaistiin myös eduskunnan hyväksymä laki edellä mainituista 1906 VJ:n muutoksista. Valtiotalousperusteista säädetyn lain säännökset siirtyivät sitten kolme kuukautta myöhemmin annetun, voimassaolevan hallitusmuodon 61—71 §:ksi. Niiden sisältöön olemme tutustuneet jo johdannossa eduskunnan budjettivaltaa käsitellessämme.²⁰²

Valtiontilintarkastajain johtosääntö oli HM 71 §:n mukaan eduskunnan vahvistettava. Ehdotuksen valmistamisen antoi eduskunta valtiovarainvaliokunnan tehtäväksi, ja valiokunta esitti ehdotuksen perusteluineen mietinnössään eduskunnalle. Eduskunta hyväksyi ehdotuksen kahdella muodollisella muutoksella marraskuun 7 päivänä 1919.²⁰³ Hallitus julkaisi ohjesäännön asetuskokoelmassa tammikuun 27 päivänä 1920.

8. LAIN MUUTOKSIA ITSENÄISYYDEN AJALLA.

Budjetti ja tililaitos. Hallitusmuodon nojalla lakkasi tulo- ja menoarvion jako rahastoihin lopullisesti. Muutoin pysyi vuoden 1899 uudistuksella käytäntöön otettu budjetti- ja tilijärjestelmä muuttamattomana voimassa vuoteen 1931.

²⁰¹ Ks. 1917: II Vp Asiak. I, Hall. esit. N:ot 4 ja 5.

²⁰² Ks. 1918 Vp Asiak. III, Prvmiet. N:ot 3 ja 4.

²⁰³ 1919 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 6; 1919 Vp Ptk. II s. 1395—1398.

Asiaa käsitelleen komitean ehdotuksen pohjalla annettiin tosin jo vuoden 1927 valtiopäiville esitys osittaisia muutoksia entiseen järjestelmään merkitseväksi valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteita koskevaksi laiksi. Asiaa ei kuitenkaan ehditty käsitellä loppuun valtiopäivillä ennen niiden hajaantumista. Asiaa valmisteltiin uudelleen valtiovarainministeriössä ja vuoden 1930 valtiopäivillä annettiin eduskunnalle uusi esitys, joka varsinkin tilinpäätöksen perusteita koskeviin säännöksiin nähden oli aikaisempaa esitystä yksityiskohtaisempi. Tärkein uudistuksen kohta koski budjetin rakennetta. Jako varsinaiseen ja ylimääräiseen tulo- ja menoarvioon ehdotettiin lopetettavaksi, mutta sensijaan piti budjetissa tulot jakaa varsinaisiin ja pääomatuloihin sekä menot varsinaisiin ja pääomamenoihin. Tämän jaon tarkoituksena oli valtion kulutus- ja sijoitustalouden toisistaan erottaminen. Vuoden 1931 valtiopäivillä eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen tehtyään siihen sitä ennen joukon pienehköjä muutoksia. Huhtikuun 24 päivänä 1931 annettiin vieläkin voimassaoleva L valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista (TiliL, 136/31). Muutamia muutoksia tehtiin siihen 26 päivänä toukokuuta 1939 annetulla lailla.²⁰⁴

Tammikuun 29 päivänä 1932 annettiin asetus TiliL:n soveltamisesta ja täytäntöönpanosta sekä yksityiskohtaiset määräykset valtion kassa- ja tililaitoksesta sisältävä ohjesääntö. Pääasiassa postisiirtoliikkeen käytäntöönoton takia uusittiin nämä hiukan muutettuina tammikuun 23 päivänä 1942. Mainitulta päivältä ovat nyt voimassaolevat A valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annetun lain soveltamisesta ja täytäntöönpanosta (TiliA, 71/42) ja VNp, jolla vahvistetaan yksityiskohtaiset määräykset valtion kassa- ja tililaitoksesta sisältävä tilisääntö (TiliS, 72/42).

TiliL:lla ei saavutettu sitä säädettäessä tarkoitettua valtion kulutus- ja sijoitustalouden erottamista. Pääasiassa tähän päämäärään pyrkien on viime aikoina taas valmisteltu budjetin rakenteen ja tilinpäätöksen perusteiden uudistamista. Valtioneuvoston vuonna 1946 asiaa tutkimaan asettama ns. budjetinuudistamiskomitea antoi mietinnön ehdotuksineen vuonna 1951.²⁰⁵ Hankittuaan asiasta eri virastojen lausuntoja hallitus jätti asian valmistelun finanssitoimikunnan tehtäväksi. Toimikun-

²⁰⁴ Ks. KM 1951: 3 s. 8—9; *Valvanne* s. 16; 1927 Vp Asiak. III, Hall. esit. N:o 49; 1930 II Vp Asiak. III, Hall. esit. N:o 44; 1931 Vp Asiak. III, Vvmmiet. N:o 5 ja Suurvmiet. N:ot 11 ja 11 a; 1938 Vp Asiak. III, Hall. esit. N:o 86.

²⁰⁵ KM 1951: 3.

nan antaman mietinnön ja lakiehdotuksen perusteella²⁰⁶ hallitus valmisti esityksen laiksi valtion tulo- ja menoarviosta sekä tilinpäätöksestä, joka annettiin eduskunnalle vuoden 1954 valtiopäivillä. Paitsi tulo- ja menoarvion jakamista kahteen osaan, käyttö- ja sijoitusbudjettiin,²⁰⁷ pyrkii ehdotettu uudistus ennen kaikkea maksusuorituksia edustamattomia eriä poistamalla tekemään budjetin sellaiseksi, että siitä entistä paremmin kävisivät selville valtion todelliset tulot ja menot.

Eduskunnan budjettivalta. Vuonna 1921 lääti ns. valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea ehdotuksen uudeksi valtiopäiväjärjestykseksi. Saman vuoden valtiopäivillä antoi hallitus eduskunnalle komitean ehdotuksen pohjalla laaditun esityksen uuden valtiopäiväjärjestyksen säätämisestä. Tämä esitys hylättiin 1922-vuoden valtiopäivillä. Vuoden 1924 valtiopäivillä tekivät kuitenkin eräät kansanedustajat eduskuntaesityksen, joka sisälsi eräin muutoksin aikaisemmin hylättyssä hallituksen esityksessä olleen valtiopäiväjärjestyksen ehdotuksen, ja tämä ehdotus hyväksyttiin vuoden 1925 valtiopäivillä lepäämään yli vaalien ja hyväksyttiin lopullisesti vuoden 1927 valtiopäivillä.

Tammikuun 13 päivänä 1928 annettu valtiopäiväjärjestys, joka nytkin on voimassa, aiheutti kaksi muutosta tulo- ja menoarvion eduskuntakäsittelyyn. Näihin muutoksiin, joista toinen tarkoitti budjettiesityksen valiokuntakäsittelyn tehostamista ja toinen eduskunnan menoaloite-oikeuden säännöstelemistä, olemme jo edellä johdannossa (s. 17) tutustuneet.²⁰⁸

Revisiolaitos. Samanlaisia vaatimuksia ja suunnitelmia revisiolaitoksen toimivallan laajentamisesta, kuin Venäjän vallan ajan loppupuolella (ks. ed. s. 110), esitettiin myös itsenäisyysajan alussa.²⁰⁹ Jo HM 71 § oli määrännyt revisiolaitoksen tehtäväksi myös sen selville ottamisen, onko tulo- ja menoarviota noudatettu. Perusteellisempi revisiolaitoksen tehtävien ja toimivallan laajennus pantiin toimeen uudella johtosäännöllä, joka sisältyi joulukuun 29 päivänä 1923 annettuun asetukseen. Tämä asetus lopetti revisio-oikeuden erillisen aseman laitoksessa, sillä revisio-oikeuden muodostivat siitä lähtien revisiolaitoksen ylijohtaja, asessori ja revisioneuvos. Myös asiallinen eli tarkoituksen-

²⁰⁶ Heinäkuun 14 päivästä 1953 oleva mietintö on ilmestynyt vain monistettuna.

²⁰⁷ Vrt. ed. johdanto, alav. 66.

²⁰⁸ Ks. *KM* 1921: 21 s. 16–17 ja 44–45; 1924 *Vp Liitt. I*, 1. s. 19, ja *Asiak. I*, *Prvmiet. N:o* 2 s. 4 ja 19.

²⁰⁹ Ks. 1931 *Vp Asiak. I*, *Hall. esit. N:o* 10 s. 1.

mukaisuusvalvonta, sen selvittäminen, »onko tuhlaavaisuutta tai tarpeettomia menoja ja kustannuksia esiintynyt», kuului nyt revisiolaitoksen toimivaltaan. Laitos oikeutettiin toimittamaan myös paikallistarkastuksia virastoissa. Revisio-oikeus sai vallan myös kurinpitotoimenpitein tuomita tilintekijän enintään 50 päiväsakkoon. Revisiolaitoksen toiminnasta oli annettava vuosikertomus valtiovarainministerille.²¹⁰

Vuoden 1923 johtosäännön kumosivat sitten huhtikuun 17 päivänä 1931 annettu L valtion revisiolaitoksesta ja sen nojalla saman vuoden joulukuun 22 päivänä annettu asetus. Valtion keskuskirjanpidon hoito siirtyi silloin valtiokonttorilta revisiolaitoksen tehtäväksi. Tämän mukaisesti jakautui revisiolaitos kahteen osastoon: tarkastus- ja tilinpäätösosastoon, joista viimeksimainitun tehtäväksi tuli valtion yleispääkirjan pitäminen ja valtion tilinpäätöksen tekeminen. Revisiolaitoksen yliohtaja ja molempien osastojen päälliköt muodostivat yhdessä revisioneuvoston, joka käytti revisiolaitoksen päätös- ja tuomiovaltaa. Lakia säädettäessä edellytettiin, ettei revisioneuvostolle annettaisi erikoistuumioistuimen luonnetta, vaan että se käsitelisi asiat ja tekisi päätökset niinkuin yleensä kollegiset keskusvirastot. Yhtenä syynä tähän järjestykseen ilmoitettiin, että valtioneuvoston piti voida antaa revisiolaitokselle eduskunnan tulo- ja menoarvion yhteydessä tekemien päätösten aiheuttamia ohjeita.

Revisiolaitoksen toimivalta laajennettiin käsittämään myös valtion avustusta nauttivien laitosten, seurojen, yhteisöjen ja kassojen varojen käyttöä ja tilityksiä. Revisiolaitos velvoitettiin antamaan suoraan valtiontilintarkastajille: 1) kuukausittain ote valtion yleispääkirjasta, 2) valtion tilinpäätös heti sen valmistuttua ja 3) selostukset vuoden kuluessa toimitetuista tarkastuksista ja vuositilien ja tilinpäätösten tarkastuksista sekä niiden aiheuttamista toimenpiteistä. Täten ilmaistiin entistä selvemmin valtion revisiolaitoksen asema parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen valmistelijana.²¹¹

Sodasta johtuneen valtiontalouden valtavan paisumisen takia perustettiin revisiolaitoksen rinnalle vuonna 1941 sotatalouden tarkastusniminen väliaikainen virasto, jonka oli suoritettava, yleiskirjanpidon hoitamista lukuunottamatta, revisiolaitoksen tehtävät puolustuslaitoksessa ja eräissä muissa sellaisissa valtion virastoissa, joiden tehtävät

²¹⁰ *Erich*, Valtio-oikeus II s. 275–277 ja 164–165; *Nordensvärd*, NAT 1952 s. 70.

²¹¹ 1931 Vp Asiak. I, Hall. esit. N:o 10; *Hakkila* s. 300–301; *Nordensvärd*, NAT 1952 s. 70–71.

olivat poikkeuksellisten olojen tähden eniten laajentuneet. Laki sotalouden tarkastuksesta annettiin marraskuun 7 päivänä 1941, siihen liittyvä asetus marraskuun 29 päivänä ja valtioneuvoston päätös joulukuun 29 päivänä 1941. Sotalouden tarkastus muistutti organisaatioiltaan ja toiminnaltaan revisiolaitosta, mutta pääpaino sen tarkastuksissa oli kiinnitettävä asiallisiin näkökohtiin. Sen oli vuosittain annettava toiminnastaan kertomus valtiontilintarkastajille, jotka olivat myös oikeutetut siltä, samoin kuin muiltakin virastoilta, saamaan pyytämänsä asiakirjat ja tiedot.²¹²

Viimeksi on revisiolaitos uudistettu vuonna 1947, jolloin myös sotalouden tarkastus-virasto lakkautettiin. Asiaa valmistellut komitea antoi mietintönsä valtion revisiotoimen uudistamisesta lokakuun 31 päivänä 1946.²¹³ Hallitus antoi vuoden 1947 valtiopäivillä eduskunnalle esityksen laiksi valtiontalouden tarkastuksesta, jossa laissa säädettäisiin nyt valtiontalouden tarkastusvirastoksi nimitetystä revisiolaitoksesta. Eduskunta lähetti hallituksen esityksen valtiovarainvaliokunnan valmisteltavaksi. Valiokunta käsittelee tämän esityksen yhteydessä myös eduskunnassa tehdyn lakialoitteen, joka sisälsi ehdotuksen valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta, jota jo edellämainittu komitea oli ehdottanut. Valtiovarainvaliokunta ehdotti hallituksen lakiehdotukseen joitakin muutoksia ja esitti samalla hyväksyttäväksi mainitun lakialoitteen siten muutettuna, ettei valtiontilintarkastajilla olisi oikeutta sanottujen osakeyhtiöiden tarkastamiseen muutoin kuin valtiontalouden tarkastusviraston niille toimittamien selvitysten ja asiakirjojen kautta. Eduskunnan hyväksyttyä lakiehdotukset annettiin joulukuun 23 päivänä 1947 L valtiontalouden tarkastuksesta (TarkL, 967/47), L valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta (968/47) ja A valtiontalouden tarkastuksesta (TarkA, 969/47). Valtiontalouden tarkastusviraston johtosääntö vahvistettiin valtiovarainministeriön päätöksellä 24 päivänä helmikuuta 1948 (TarkJS, 156/48).²¹⁴

Parlamentaarinen valtiontilintarkastus. 1906 VJ 27,2 ja 43,1 §:iin vuoden 1919 lainmuutoksella otetut säännökset valtiontilintarkastajain kertomuksen antamisesta eduskunnalle ja käsittelemisestä valtiovarainvaliokunnassa siirrettiin sellaisinaan voimassaolevan valtiopäiväjärjes-

²¹² Ks. 1941 Vp Asiak. I, Hall. esit. N:o 71, Vvvmiet. N:o 45 ja Prvlaus. N:o 3; VttK v. 1941 s. 35–36, ja v. 1942 s. 31; Nordensvärd, NAT 1952 s. 71–74.

²¹³ Mietintöä ei ole julkaistu.

²¹⁴ Ks. 1947 Vp Asiak. III, Hall. esit. N:o 67, Vvvmiet. N:o 44 ja Edk vast.; 1947 Vp Liitt. s. 1150–1151.

tyksen 30,3 ja 49,1 §:iin. Uutta valtiopäiväjärjestystä säädettyä vahvistettiin perustuslaissa se jo kauan vallinnut käytäntö (ks. ed. alav. 181), että varsinaisilla valtiopäivillä annetaan eduskunnalle kertomus niistä toimenpiteistä, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, ja tämän kertomuksen tarkastaminen ja siitä aiheutuvien ehdotusten tekeminen määrättiin perustuslakivaliokunnan tehtäväksi (VJ 29 ja 46 §).²¹⁵ Säännös koskee ilmeisesti myös eduskunnan valtion taloudenhoidon tarkastuksen johdosta hyväksymiä muistutuksia. Lisäksi säädettiin VJ 49,4 §:ssä, että valtiovarainvaliokunnan tulee tarkastaa ehdotukset valtiontilintarkastajain johtosäännön säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta.

Edellä (edell. s.) mainittu valtion revisiotoimen uudistamista varten asetettu komitea kiinnitti vuonna 1946 annetussa mietinnössään huomiota myös valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston yhteistyön tehostamiseen ja totesi tässä yhteydessä, että valtiontilintarkastajain johtosääntö oli vanhentunut ja kaipasi uudistamista ja että valtiontilintarkastajien apuna olevaa työvoimaa oli ilmeisesti lisättävä. Tähän toteamukseen yhtyi valtiovarainvaliokunta valtiovarain tilasta ja valtiontilintarkastajain kertomuksesta vuodelta 1946 vuoden 1949 valtiopäivillä antamassaan mietinnössä ja ehdotti, että eduskunta hankkisi selvityksen, voitaisiinko mainituilla tai muilla keinoilla tehostaa ja jouduttaa valtiontilintarkastajien työtä.²¹⁶

Eduskunnan hyväksyttyä valtiovarainvaliokunnan ehdotuksen sen puhemiesneuvosto asetti keväällä 1949 kolmimiehistön komitean kysymystä selvittämään ja tekemään ehdotuksen siitä, millä tavoin valtiontilintarkastajain työtä voitaisiin tehostaa ja jouduttaa. Tämä ns. eduskunnan revisiokomitea antoi tutustuttuaan finanssivalvonnan järjestykseen muissa pohjoismaissa, lokakuun 31 päivänä 1949 mietinnön sekä siihen liittyvät ehdotukset hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta sekä valtiontilintarkastajain johtosäännön uudistamisesta (*Edk KM*).

Komitea totesi valtiontilintarkastajien toiminnan käytännössä tapahtuneen pääasiassa siten, että he olivat tutkineet valtiontalouden tarkas-

²¹⁵ Ks. *KM* 1921: 21 s. 7, 11 ja 33; *Jansson* s. 40–44 ja 47, sekä *ValtYV* 1952–1953 s. 83–84 ja 85.

²¹⁶ 1949 Vp *Asiak.* IV, *Vvmmiet.* N:o 10 s. 2–3. Ks. myös *Valtiontilintarkastuksen tehostaminen*, *Veronmaksaja* 1948 N:o 3 s. 10. — Valtiontilintarkastajain johtosäännön uudistamisesta oli eduskunnassa puhetta jo v. 1932 käsiteltäessä valtiontilintarkastajien tiedustelua valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden valvonnasta. Ks. 1932 Vp *Ptk.* III s. 2699.

tusvirastosta heille lähetettyä aineistoa, mutta komitea laati ehdotuksensa sitä silmälläpitäen, että valtiontilintarkastajien itsensäkin tulisi suorittaa tehokasta tarkastusta. HM 71 §:ää ehdotettiin muutettavaksi siten, että valtiontilintarkastajien lukua lisättäisiin viidestä seitsemään ja heidän toimikautensa pidennettäisiin käsittämään koko vaalikauden. Ettei valiokuntatyö häiritsisi valtiontilintarkastajana toimivan kansanedustajan tarkastajan tehtävien suorittamista, ehdotettiin VJ 44 §:ssä kiellettäväksi valtiontilintarkastajan olo valiokuntien jäsenenä. Uudessa valtiontilintarkastajain johtosäännössä ehdotettiin muodostettavaksi valtiontilintarkastajille pysyvä kanslia, jossa olisi kansliapäällikkö ja osoitettujen varojen puitteissa sihteereitä ja tilapäistä henkilökuntaa. Valtiontilintarkastajien vuotuisia tarkastuksia tai tarkastuskertomuksia ei saanut rajoittaa vain varainhoitovuotta koskeviksi. Uuteen johtosääntöön ei ollut otettava valtiontilintarkastajien tehtävien yksityiskohtaista määrittelyä, eikä vuosittain tarkastukseen käytettävää aikaa ollut rajoitettava. Valtiontilintarkastajien velvollisuudeksi oli ehdotettu jatkuvasti seurata tarkastustyön suoritusta valtiontalouden tarkastusvirastossa. Valtiontilintarkastajain kertomus kultakin varainhoitovuodelta oli annettava eduskunnalle seuraavan lokakuun 1 päivään mennessä, mutta myös erillisiä kertomuksia oli valtiontilintarkastajilla oikeus antaa asioista, jotka he katsoivat sellaisiksi, että oli syytä saattaa ne heti eduskunnan tietoon.²¹⁷

Eduskunnan puhemiesneuvosto hankki edellä mainitusta komitean mietinnöstä valtiontalouden tarkastusviraston ja valtiontilintarkastajain lausunnot. Varsinkin valtiontilintarkastajat asettuivat vastustamaan useita komitean ehdotuksia. Puhemiesneuvoston ehdotuksesta eduskunta sitten vuoden 1950 valtiopäivillä päättikin, ryhtymättä sillä kertaa lainmuutoksiin, jättää valtiovarainvaliokunnan tehtäväksi valmistella saadun selvityksen pohjalla valtiontilintarkastajain työn tehostamiseksi tarpeellisiksi katsottavat muutosehdotukset valtiontilintarkastajain johtosääntöön, kiinnittämällä huomiota erittäinkin valtiontilintarkastajien apuna olevan työvoiman lisäämiseen sekä valtiontilintarkastajien mahdollisuuteen tehdä eduskunnalle myös vuotuisesta kertomuksestaan erillisiä ehdotuksia.

Valtiovarainvaliokunta esitti mietinnössään kokonaan uuden valtiontilintarkastajain johtosäännön säätämistä, mutta asettui johtosääntöehdotuksessaan yleensä valtiontilintarkastajien edellä mainitussa lausunnossaan omaksumalle kannalle. Valtiontilintarkastajain johtosääntö-

²¹⁷ Edk KM s. 12–20; Minni, Veronmaksaja 1949 N:o 4 s. 6–7.

ehdotuksen toisessa ja samalla lopullisessa käsittelyssä eduskunnan puhemies kieltäytyi esittelemästä käsiteltäväksi sitä ehdotuksen kohtaa, jonka mukaan valtiontilintarkastajien oli tarkastettava myös eduskunnan, eduskunnan oikeusasiamiehen ja eduskunnan kirjaston tilit, selittäen säännöksen merkitsevän valtiontilintarkastajien toimivallan laajentamista yli sen, mitä HM 71 § 2 mom:ssa edellytetään. Eduskunta hyväksyi puhemiehen menettelyn ja poisti samalla tarpeettomana johtosääntöehdotuksessa olleen säännöksen valtiontilintarkastajien suorittavasta valtiontalouden tarkastusviraston tilien tarkastuksesta. Muuten eduskunta hyväksyi valtiovarainvaliokunnan ehdotuksen muutoksista.²¹⁸ Eduskunnan täten kesäkuun 8 päivänä 1951 hyväksymä ja vahvistama valtiontilintarkastajain johtosääntö (VttJS, 391/51) julkaistiin eduskunnan pyynnöstä asetuskokoelmassa, eikä sitä sen jälkeen ole muutettu. Mitään olennaisia muutoksia edellisen johtosäännön määräyksiin ei oltu saatu aikaan.

²¹⁸ 1950 Vp Asiak. IV, Vvmiet. N:o 169 ja Edk kirj.; 1950 Vp Ptk. III s. 3071—3072, ja Ptk. IV s. 3881 ja 4006—4007. — Samoihin aikoihin hylkäsi eduskunta lakialoitteen, jossa eduskunnan revisiokomitean ehdotuksen mukaisesti oli ehdotettu HM 71 §:n muuttamista siten, että valtiontilintarkastajain luku olisi lisätty viidestä seitsemään ja valtiontilintarkastajain toimikausi olisi pidennetty käsittämään koko vaalikauden. Ks. 1950 Vp Liitt. s. 11—14; 1950 Vp Asiak. V, Prvmiet. N:o 90 ja Vvvlous. N:o 25; 1950 Vp Ptk. IV s. 3924, 3998 ja 4045.

III LUKU

TULO- JA MENOARVION TÄYTÄNTÖÖNPANO

1. TULO- JA MENOARVION RAKENNE.

Budjetin jaoittelu (filiatio). Valtion budjetilla on pääasiallisesti kolme erilaista tehtävää: oikeudellinen, poliittinen ja finanssipoliittinen. Budjetin oikeudellinen tehtävä on sitoa toimeenpanovaltaa valtiontalouden hoidossa. Tähän tehtävään liittyen muodostaa budjetti myös finanssivalvonnan perustan, koska sen täytäntöönpano on sanotun valvonnan kohteena. Budjetin poliittinen tehtävä on antamalla ratkaiseva valta finanssiasioissa kansaneduskunnalle taivuttaa hallitus muussakin toiminnassaan noudattamaan eduskunnan tahtoa. Budjetin finanssipoliittinen tehtävä on viimein vaikuttaa talouselämän kehitykseen valtion menojen ja tulojen sekä niiden välisen suhteen määräämisellä.¹

Kukin budjetin tehtävä asettaa vaatimuksia, osaksi erilaisia, budjetin rakenteeseen ja sen jaoitteluun (*filiatioon*) nähden. Tutkimuksemme laadun takia kiinnitämme tässä päähuomion budjetin oikeudellisesta tehtävästä ja sen finanssivalvonnan perustana olemisesta johtuvaan budjetin rakenteeseen.

Tärkein, vaikka itse budjetin olemuksesta johtuvana vähimmän selityksiä kaipaava puoli budjetin rakenteessa on sen jakautuminen tuloihin ja menoihin.²

TiliL 1 §:n mukaan valtion tulo- ja menoarvio jakautuu sekä tuloihin että menoihin nähden kahteen pääosaan, niin että tuloissa erotetaan varsinaiset tulot ja pääomatulot sekä menoissa varsinaiset menot ja pääomamenot. Samassa lainkohdassa luetellaan myös, minkälaisia

¹ Leppo s. 111–113 ja 19; KM 1951:3 s. 5; Nevanlinna, Tulo- ja menoarvio s. 7; Neidl I s. 52–53, 145 ja 159 sekä II s. 37–38.

² Willgren, Finlands Finansrätt s. 424.

tuloja tai menoja näihin kuhunkin ryhmään kuuluu. Edellä on jo ollut puhetta siitä, että tällä jaoituksella on pyritty erottamaan toisistaan valtion käyttö- ja sijoitustalous, siinä kuitenkin täydellisesti onnistumatta, ja että budjetin rakenteen muutokseen tässä kohden tähtäävä lainsäädännön uudistus on parhaillaan vireillä (ks. ed. s. 123—124). Selvää on, että tämänlaatuisella budjetin rakenteella ennen kaikkea pyritään palvelemaan budjetin finanssipoliittista tehtävää. Mutta myös valtiovarain tilan selvittämisen ja siis parlamentaarisen valtiontilintarkastuksenkin kannalta on käyttö- ja sijoitusbudjetin selvällä toisistaan erottamisella merkitystä.³

TiliL 3 §:ssä säädetään, että tulot on budjetissa ryhmiteltävä laatunsa mukaan osastoihin, lukuihin ja momentteihin sekä menot hallinnonhaaroittain pääluokkiin, lukuihin ja momentteihin. Tuloa tuottavat ja tuloa tuottamattomat pääomamenot on erotettava eri pääluokiksi. Valtion maatilain, metsätalouden ja liikeyritysten ylijäämät ja vajaukset ovat varsinaisissa tuloissa eri osastona ja varsinaisissa menoissa eri pääluokkana. Tulojen jaoittelusta laatunsa mukaisesti (*reaaliperiaate*) annetaan tarkempia määräyksiä TiliL 1 §:ssä. Käytännössä jakautuu budjetin tulopuoli nykyisin kuuteen osastoon.⁴

Myös menojen jaoittelusta sisältää viimeksimainittu lainpaikka joitakin määräyksiä. TiliL 3 §:ssä säädetystä jaosta pääluokkiin hallinnonhaaroittain eli *ministeriaaliperiaatetta* noudattaen on olemassa, samassa pykälässä mainittujen pääomamenojen kahden pääluokan ja maa- ja metsätalouden sekä liikeyritysten vajaukset sisältävän pääluokan lisäksi, joitakin poikkeuksia: sekalaisilla yleisillä menoilla, eläkkeillä ja koroilla on kullakin oma pääluokkansa. Tulo- ja menoarvion menopuoli käsittää nykyisin kaksikymmentä pääluokkaa.⁵

³ Ks. *Leppo* s. 176—189; *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 422—423; *Kaskimies* s. 20; *Neidl* II s. 40—41; *Bramsnes*, *NAT* 1929 s. 127.

⁴ Ne ovat:

1 Os. Verot,

2 » Maksut valtionlaitosten käyttämisestä,

3 » Korko- ja osinkotulot sekä osuus valtionpankin voittoon,

4 » Sekalaiset tulot,

5 » Valtion liiketoiminta sekä metsä- ja maatalous ja

6 » Pääomatulot.

⁵ Nimittäin seuraavat:

1 Pl. Tasavallan Presidentti,

2 » Eduskunta,

3 » Valtioneuvosto ja oikeuskanslerinvirasto,

Mainittu Suomessa käytäntöön otettu tapa kutsua eri nimityksellä (osasto, pääluokka) budjetin tulojen ja menojen pääryhmiä on erinomainen keksintö. Siten voidaan jokainen budjetin momentti ilmoittaa vain lyhyellä merkinnällä, josta heti selviää, mikä tulo- tai menomomentti on kysymyksessä, ilman pienintäkään sekaannuksen vaaraa (esim. 4 Os. XI: 9, 10 Pl. XV: 4).⁶

Momentit ovat varsinaisen, asetuskokoelmassa julkaistavan budjettiasiakirjan pienimpiä osia sekä tulojen että menojen puolella. Menomomentit, jotka finanssivalvonnan kannalta tietysti ovat tulomomentteja tärkeämpiä, muodostuvat määrärahoista, so. määrättyyn tarkoitukseen osoitetuista menoeristä (ks. HM 68 ja 70 §). Useissa tapauksissa sisältyy samaan momenttiin useampia määrärahoja, jotka on ilmaistu budjetin perusteluissa. Varsinaisessa budjettiasiakirjassa menomomentin kohdalla näkyvä määräraha on silloin momentin perusteluissa mainituista useammista määrärahoista yhdistetty eli kokonaismääräraha.⁷

Budjettiperiaatteita. Budjetin tehtävien mukaisesti on kaikkialla aikojen kuluessa sekä lainsäädännön että käytännön kautta muodostunut budjetin rakennetta, valmistamista ja täytäntöönpanoa määrääviä

- 4 Pl. Valtioneuvoston kanslia ja siihen kohdistuvat hallinnonhaarat,
- 5 » Ulkoasiainministeriö ja siihen kohdistuvat hallinnonhaarat,
- 6 » Oikeusministeriö, tuomioistuimet ja oikeusministeriöön kohdistuvat hallinnonhaarat,
- 7 » Sisäasiainministeriö ja siihen kohdistuvat hallinnonhaarat,
- 8 » Valtiovarainministeriö ja siihen kohdistuvat hallinnonhaarat,
- 9 » Puolustusministeriö ja siihen kohdistuvat hallinnonhaarat,
- 10 » Opetusministeriö ja siihen kohdistuvat hallinnonhaarat,
- 11 » Maatalousministeriö ja siihen kohdistuvat hallinnonhaarat,
- 12 » Kululaitosten ja yleisten töiden ministeriö sekä siihen kohdistuvat hallinnonhaarat,
- 13 » Kauppa- ja teollisuusministeriö sekä siihen kohdistuvat hallinnonhaarat,
- 14 » Sosiaaliministeriö ja siihen kohdistuvat hallinnonhaarat,
- 15 » Sekalaiset yleiset menot,
- 16 » Erinäisten hallinnonhaarain eläkkeet ja eläkkeen luontoiset avustukset,
- 17 » Valtionvelan korot ja kustannukset,
- 18 » Valtion liiketoiminta sekä metsä- ja maatalous,
- 19 » Tuloa tuottavat pääomamenot ja
- 20 » Tuloa tuottamattomat pääomamenot.

⁶ Leppo s. 176—179; Willgren, Finlands Finansrätt s. 424—426; Kaskimies s. 22—23; Neidl II s. 39—40.

⁷ Vrt. Nevanlinna, Tulo- ja menoarvio s. 60—62 ja 99—100; Toiviainen, Kunnallistalouden hoito I s. 75 ja 97—99; Kaskimies s. 22; Ahla, LM 1928 s. 42—43.

ns. budjettiperiaatteita. Tarkastelemme tässä muutamia Suomessa voimassaolevia, etupäässä tulo- ja menoarvion oikeudellisesta tehtävästä johtuvia ja finanssivalvonnan kannalta tärkeitä budjettiperiaatteita.⁸

Täydellisyysperiaate vaatii, että budjetti sisältää valtion kaikki varainhoitovuoden tulot ja menot. Tämä onkin meillä lausuttu HM 66 § 1 mom:ssa. Läheisessä yhteydessä täydellisyysperiaatteen kanssa, oikeastaan sen alalaji, on bruttoperiaate, jonka mukaan tulot ja menot on otettava budjettiin bruttoluvuin, niin ettei tuloista saa vähentää niiden perimisestä aiheutuneita menoja eikä menoista niiden yhteydessä saatuja tuloja. Mikäli tämän vähennyksen saisi tehdä ja budjettiin merkittäisiin vain puhtaat tulot ja menot, olisi voimassa nettoperiaate. Selvää on, että sitä käytettäessä jäisi budjettiin sisältymätön osa valtion tuloista ja menoista eduskunnan määräys- ja valvontavallan ulkopuolelle.

Bruttoperiaatteen voimassaolo johtuu jo HM 66,1 §:stä.⁹ Lisäksi lausutaan TiliL 2 § 1 mom:ssa nimenomaan: »Varsinaiset tulot ja menot otetaan tulo- ja menoarvioon bruttomäärin, niin ettei menoja vähennetä tuloista eikä tuloja menoista.» Mitään varsinaista poikkeusta bruttoperiaatteesta ei merkitse myöskään saman pykälän 2 momentti, jossa määrätään valtion maatilain, metsätalouden ja liikeyritysten tuottamien ylijäämien ja vajauksien (siis nettolukujen) ottamisesta budjettiin, koska siinä samalla säädetään, että sarakkeen ulkopuolelle on budjettiin otettava myös bruttotulot ja bruttomenoja varten määrärahat.¹⁰

Tulo- ja menoarvion täytäntöönpanossa merkitsee bruttoperiaate sitä, että kaikki valtion tulot on kirjanpidossa merkittävä tuloksi niitä varten tuloarvioon otetuille momenteille eikä niitä saa käyttää sellaisten menojen maksamiseen, joita varten menoarviossa ei ole määrärahaa. Poikkeuksena tästä säännöstä ja bruttoperiaatteesta saa valtiolle liikaa perityn veron tai muun tulon suorittaa takaisin ja valtiolle satunnaisesti joutuneen omaisuuden myynnistä kertyneestä tulosta vähentää

⁸ Ks. *Teljo* s. 13–16; *Heinig* I s. 1–4; *Neidl* II s. 41–43 ja 47–50; *Smith*, FinA N.F. 12. 1950 s. 38–48.

⁹ *Hermanson* ja häneen liittyen *Viranko* ovat tosin lausuneet, ettei HM 66,1 § velvoita eduskuntaa kaikissa yksityistapauksissa noudattamaan bruttobudjetin periaatetta. Ks. *Hermanson*, *Utlåtanden* s. 113–115 (myös: LM 1930 s. 8–9); *Viranko*, LM 1930 s. 2 ja 10–13.

¹⁰ Ks. 1930 II Vp Asiak. III, Hall. esit. N:o 44 s. 1; 1931 Vp Asiak. III: 2, Vvvmiet. N:o 5 s. 2–3. Vrt. *Viranko*, LM 1930 s. 4–5.

tällaisen omaisuuden hoidosta ja myynnistä aiheutuneet kustannukset (TiliA 11,3 §).¹¹

Tärkeimmän poikkeuksen täydellisyysperiaatteesta, jonka mukaan budjetin tulee sisältää valtion kaikki tulot ja menot, muodostavat HM 66,2 §:n nojalla tulo- ja menoarvion ulkopuolelle jätettävät valtion rahastot, jotka eivät ole tarkoitettut vuotuisia valtion tarpeita varten. Tällaisten rahastojen tulot ja menot eivät näy budjetissa, vaikkakin ne otetaan valtion tilinpäätökseen.¹²

Yhtenäisyysperiaatteen mukaan valtion vuotuisen budjetin on oltava yhtenäinen kokonaisuus, joka esitetään yhtenä budjettiasiakirjana. Tähän periaatteeseen sisältyy myös valtion kassan yhtenäisyyden vaatimus ja kielto määrättyjen tulojen sitomisesta budjetissa määrättyjen menojen maksamiseen (*nonaffektatio*-periaate). Historiikissa olemme nähneet, että Suomen valtion budjetissa aikaisemmin säännöllisesti rikottiin tätä kieltoa vastaan, ja koko budjetti oli sen seurauksena pirstoutunut useihin eri rahastojen budjetteihin. Nykyisin muodostavat poikkeuksen yhtenäisyysperiaatteesta lisäbudjetit (ks. ed. s. 25—27).¹³

Vuosittaisperiaatteen mukaan valmistetaan jokaista vuotta varten oma budjettinsa, joka sisältää vain sen vuoden tulot ja menot (HM 66, 1 §). Ennakollisuusperiaatteen mukaan on budjetti hyväksyttävä ennakolta, mikäli mahdollista jo ennen ao. varainhoitovuoden alkua (HM 69 §).¹⁴

¹¹ Täydellisyys- ja bruttoperiaatteesta ks. *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 419—420; *sama*, *Finanssioppi* s. 175; *sama*, *JFT* 1900 s. 373—374; *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 12 ja 14—15; *Teljo* s. 13—14; *Toiviainen*, *Kunnallistalouden hoito* I s. 86 ja 162; *Jèze/Neumark* s. 221—230; *Allix* s. 56—57; *Neidl* II s. 42—43; *Heinig* II s. 292—293; *Baudhuin* I s. 36.

¹² Ks. *Valvanne* s. 19, 26—28 ja 17; *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 418—419 ja 376—379; *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 13—14.

Vuoden 1951 valtiopäivillä lausui valtiovarainvaliokunta (Asiak. II, Vvvmiet. N:o 20 s. 16) moitteen siitä, että valtion tuloja käytettiin »yhä suuremmiksi muodostuneiden rahastojen kautta ohi valtion menoarvion ja siten eduskunnan päättäväältä sivuuttaen». Vuosina 1953 ja 1954 valmistui sitten kaksi finanssitoimikunnan monistettua mietintöä tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevien rahastojen lakkauttamisesta. Selvityksen mukaan, jossa ei oltu otettu huomioon alitilittäjien hallussa olleita rahastoja, olivat budjetin ulkopuolisten rahastojen varat yhteensä yli 100 miljardia markkaa. Finanssitoimikunnan ehdotuksen mukaisesti on jo lakkautettu useita tällaisia rahastoja ja niiden varat on siirretty tulo- ja menoarvio-rahastoon.

¹³ *Allix* s. 74—75 ja 151—152; *Neidl* II s. 41 ja 49; *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 418; *Teljo* s. 14.

¹⁴ *Heinig* II s. 1; *Baudhuin* I s. 34—36; *Teljo* s. 15.

Totuudenmukaisuusperiaate vaatii, että budjetin tulot ja menot ovat arvioidut mahdollisimman oikein, tekemättä niitä tahallisesti liian suu-
riksi tai pieniksi (vrt. ed. s. 21—22).¹⁵ Selvyysperiaate tarkoittaa
sitä, että budjetin tulee olla rakenteeltaan sellainen, että sen sisältö on
helposti ymmärrettävissä.¹⁶ Julkisuusperiaatteen mukaisesti on bud-
jetin käsittely kaikissa vaiheissaan julkista sekä budjettiasiakirja, val-
tion tilinpäätös ja tilintarkastuskertomukset ovat kaikkien halukkaiden
saatavissa.¹⁷

2. MÄÄRÄRAHOJEN BUDJETTIOIKEUDELLINEN LUONNE.

Määrärahojen laadullinen erikoisuus. Tulo- ja menoarvion täytän-
töönpanoa tarkoittaen säädetään HM 70 § 1 mom:ssa: »... älköön
myöskään siirrettäkö määrärahoja eduskunnan erikseen hyväksymästä
menoarvion osasta toiseen.» Menoarvion pienimpiä osia ovat määrä-
rahat, jotka voivat käsittää koko menomomentin tai olla budjetin perus-
teluissa ilmaistuja, vain momentin osan käsittäviä määrärahoja (ks. ed.
s. 132). Koska myös budjetin perusteluilla on sitova merkitys (TiliA
4 ja 11,1 §), on myös näitä perusteluja noudatettava, ja mikäli perus-
teluista selvästi ilmenee, että joku menomomentti (yhdistetty määrä-
raha) on tarkoitettu jaettavaksi kiinteästi määrättyihin yksinkertaisiin
määrärahoihin, on niitäkin pidettävä eduskunnan erikseen hyväksymi-
nä menoarvion osina, joista toiseen ei määrärahoja edellä mainitun HM:n
säännöksen mukaan saa siirtää. Eduskunnan erikseen hyväksymiä
määrärahoja ei toisin sanoen saa sekoittaa toisiinsa eikä jossakin mää-
rärädhassa syntyvää säästöä saa käyttää toisen määrärahan lisäämiseksi
eikä myöskään tarkoitukseen, johon budjetissa ei ole määrärahaa. HM
70,1 §:n edellä mainittu säännös voidaan myös lausua siinä muodossa,
että kutakin budjetin määrärahaa saa käyttää vain siihen tarkoitukseen,
johon se on myönnetty. Tästä ilmenee määrärahojen ns. laadullinen
(kvalitatiivinen) erikoisuus, joka on ominaista kaikille määrärahoille.¹⁸

¹⁵ Neidl II s. 47—48; Peters s. 224; Teljo s. 15.

¹⁶ Teljo s. 14; Baudhuin I s. 46; Heinig II s. 374 ja 411; Neidl II s. 49.

¹⁷ Baudhuin I s. 40—41; Neidl II s. 49—50.

¹⁸ Ks. Nevanlinna, Tulo- ja menoarvio s. 61 ja 99—100; Willgren, Finlands
Finansrätt s. 429—430; Viranko, LM 1930 s. 26; Suviranta, LM 1955 s. 315; Jessen,
Wörterbuch der Volkswirtschaft I s. 804; Baudhuin I s. 39—40; Neidl II s. 48 ja 53;
Heinig I s. 3; Laferrière/Waline s. 148—149; VttK v. 1933 s. 60—61, v. 1936 s. 7, ja
v. 1937 s. 6.

Kaikki varojen siirrot määrärahasta toiseen (*virements*) ovat siis Suomen budjettioikeuden mukaan kiellettyjä. HM 70,1 § tuntuu myös edellyttävän, ettei oikeutta tällaisiin siirtoihin saada myöntää myöskään ottamalla niistä määrärahyksiä budjettiin,¹⁹ mikä ulkomaiden oikeudessa on usein sallittua.²⁰

Määrärahojen laadullisesta erikoisuudesta johtuen ei hallituksen pitäisi esittää eikä eduskunnan hyväksyä budjettiin useampia määrärahoja samoja eikä aivan samanlaisia menoja varten, sillä sellainen vaikeuttaa finanssivalvonnan suorittamista. Mikäli tätä ei budjetissa ole tarkoitettu, on tietenkin virheellistä menoarviota toteutettaessa suorittaa samoja tai aivan samanlaisia menoja useammasta eri määrärahasta.²¹ Samasta syystä ei myöskään valtioneuvoston käyttövaroja saa käyttää sellaisten menojen maksamiseen, joita varten budjetissa on eri määräraha, tai tarkoituksiin, joita varten ehdotettua määrärahaa eduskunta ei ole hyväksynyt.²²

Määrärahat määräävät laadullisen erikoisuutensa kautta rajat hallituksen toimintavapaudelle. Kuta pitemmälle määrärahojen erikoistuminen budjetissa on toteutettu, kuta yksityiskohtaisemmin kunkin määrärahan käyttötarkoitus on määrätty, sitä pienempi on hallituksen liikkumisvapaus menoarviota toteuttaessaan. Mitään määrärahyksiä määrärahojen erikoisuusasteesta ei laki sisällä, vaan se määräytyy käytännössä hallituksen ja eduskunnan menoaloiteoikeuden sekä eduskunnan budjetinpäätätimisvallan puitteissa.²³

¹⁹ Pykälän lauserakenne osoittaa selvästi, ettei lause »ellei sitä ole menoarviossa myönnettyksi osotettu» voi tarkoittaa kieltoa siirtää määrärahoja eduskunnan erikseen hyväksymästä menoarvion osasta toiseen». Ks. *Nevanlinna*, *Tuloja menoarvio* s. 62; *Société des Nations, Rapport* III s. 14 ja 132. Toisin *Viranko*, *LM* 1930 s. 29–30. — Jo vuoden 1899 tilinuudistuksessa edellytettiin, ettei budjetissa sallittaisi tällaisia siirtoja, vaikka niitä sitä ennen olikin joskus esiintynyt. Ks. *KM* 1896: 11 s. 28–30.

²⁰ *Virementien käytöstä ulkomailla* ks. *Vialon* s. 80, 110, 238–239 ja 257; *Peters* s. 224; *Jessen*, *Wörterbuch der Volkswirtschaft* I s. 804–805; *Saemisch/Stengel*, *Handwörterbuch der Rechtswissenschaft* III s. 707; *Leppo* s. 169 ja 172; *Statens Budgett- og Regnskapskomite: Innst.* I s. 25–26.

²¹ Valtiontilintarkastajat ovat tästä asiasta tehneet useita kertoja muistutuksia. Esim. *VttK* v. 1928 s. 86, v. 1933 s. 50, v. 1935 s. 9 ja 12, sekä v. 1938 s. 71–72. Saksan *Reichshaushaltsordnung* sisältää kummankinlaisen kiellon (18 ja 43 §). Ks. *Vialon* s. 187–188 ja 270–272; *Peters* s. 226.

²² Ks. *Nevanlinna*, *Tulo- ja menoarvio* s. 100–101 ja 103; *Hakkila* s. 298. Vrt. *Viranko*, *LM* 1930 s. 27–30.

²³ *Nevanlinna*, *Tulo- ja menoarvio* s. 60–62; *Hermanson*, *Utlåtanden* s. 113; *KM* 1917: 9 s. 17–18; *Allix* s. 208–209; *Laufenburger*, *ZgesSW* 1949 s. 84; *Laband*, *AöR* 1886 s. 174–177; *VttK* v. 1925 s. 81–82.

Kiinteät, arvio- ja siirtomäärärahat. Laadullisen erikoisuuden lisäksi on määrärahoille ominaista myös määrällinen (*kvantitatiivinen*) ja ajallinen erikoisuus. Määrärahojen määrällinen erikoisuus tarkoittaa sitä, että määrärahojen osoittamiin tarkoituksiin saadaan käyttää enintään kunkin määrärahan osoittama määrä varoja. Mikäli johonkin tarkoitukseen käytetään enemmän varoja kuin siihen myönnetty määräraha osoittaa, puhutaan tämän määrärahan ylityksestä. Määrärahojen määrällinen erikoisuus kieltää siis ylittämästä niitä.²⁴

Määrärahojen ajallinen erikoisuus taas tarkoittaa sitä, että budjettiin otettuja määrärahoja saadaan käyttää vain sinä aikana, joksi budjetti on hyväksytty. Kun budjettikausi on vuosi, merkitsee määrärahojen ajallinen erikoisuus sitä, että määrärahoja saadaan käyttää vain budjettivuoden menojen maksamiseen. Mikäli budjetin määrärahoja käytetään muun kuin budjettivuoden menojen maksamiseen, puhutaan määrärahojen siirrosta toiseen vuoteen, joka menettely siis on määrärahojen ajallisen erikoisuuden mukaan kielletty.²⁵

Kaikkialla on budjettioikeudessa myönnetty poikkeuksia määrärahojen määrällisen ja ajallisen erikoisuuden periaatteista. Meillä on sekä pääsääntö että poikkeusten mahdollisuus lausuttu samassa lainpaikassa, HM 70 §:ssä näin: »Tulo- ja menoarvioon otettuja määrärahoja alkoon ylitettäväkö alkoonkä siirrettäväkö varainhoitovuodesta toiseen, ellei sitä ole menarviossa myönnettyksi osotettu.» Tämän mukaisesti ovat määrärahat budjettioikeudelliselta luonteeltaan kolmenlaisia. Määräraha, jonka ylittäminen on sallittua, on budjetin asianomaisella momentilla merkitty arviomäärärahaksi; sellainen määräraha taas, joka kokonaan tai osaksi voidaan siirtää seuraavaan varainhoitovuoteen, on momentilla merkitty siirtomäärärahaksi (TiliL 6 §). Mikäli momentin määrärahaa ei ole mitenkään merkitty, käsittää se sellaisen määrärahan, jota ei ole lupa ylittää eikä siirtää toiseen vuoteen, eli kiinteän

²⁴ Määrärahan ja budjetin ylitys käyttämässämme merkityksessä on siis olemassa silloin, kun jokin meno ylittää sitä varten budjetissa myönnetyn määrärahan. Tämän varsinaisen, *määrällisen ylittämisen* lisäksi käytetään ulkomaisessa oikeustieteessä myös määrärahan ja budjetin *laadullisen ylittämisen* käsitettä. Tällainen ylitys on olemassa silloin, kun maksetaan meno, jota varten ei budjetissa ole ollenkaan osoitettu määrärahaa. Saksankielisessä kirjallisuudessa käytetään kuvaavasti ensinmainitunlaisista menoista puhuttaessa *überplanmässig*-, jälkimmäisen laatuisista taas *ausserplanmässig*-attribuuttia. Ks. Vialon s. 83, 111 ja 246; Jessen, Wörterbuch der Volkswirtschaft I s. 805; Neidl II s. 53; Hoening s. 119; von Heckel s. 118.

²⁵ Määrällisestä ja ajallisesta erikoisuudesta ks. Neidl II s. 52–53 ja 54–55; Jessen, Wörterbuch der Volkswirtschaft I s. 804–806.

määrärahan. TiliL 6 § edellyttää, että määrärahojen budjettioikeudellinen luonne on määrättävä momentteittain.²⁶

Kiinteät määrärahat ovat varustetut kiinteällä ylärajalla, jota ei ole lupa ylittää. Mikäli määräraha ei olisi vuoden aikana tullut kokonaan käytetyksi, ei säästynyttä osaa myöskään saa siirtää seuraavana vuonna käytettäväksi. Vain poikkeustapauksessa, sidottujen menojen (HM 68,1 §) maksamista varten, johon menoarvioon otetut määrärahat eivät riitä, täytyy kiinteitäkin määrärahoja saada ylittää, jos asialla on niin kiire, ettei voida jäädä odottamaan, kunnes eduskunta on myöntänyt tarvittavat varat lisämenoarviossa (HM 69,2 §).²⁷

Tarkoituksiin, joihin budjettivuoden kuluessa tarvittavien varojen määrää ei ennakolta voida tarkalleen määrätä, myönnetään budjetissa arviomäärärahoja. Ne ovat varustetut liukuvalla ylärajalla, jota valtionneuvosto eduskuntaa enempää kuulematta saa tarpeen mukaan korottaa (ks. tarkemmin jälj. s. 162—163).²⁸ Arviomäärärahaa tai sen osaa ei kuitenkaan saa siirtää seuraavaan vuoteen.²⁹

Siirtomäärärahoja myönnetään tarkoituksiin, joiden toteuttamista ei helposti voida rajoittaa varainhoitovuoden puitteisiin, kuten esim. suurempaa rakennusyritystä varten. Budjettivuoden lopussa käyttämätön osa määrärahasta saadaan silloin siirtää seuraavana vuonna käytettäväksi (siirtomäärärahojen käytöstä tarkemmin ks. s. 147 ja 163).³⁰

3. TULOJEN JA MENOJEN TOTEUTTAMINEN.

Budjetin täytäntöönpano tarkoittaa siinä ilmaistujen valtion tulojen ja menojen toteuttamista. Viime kädessä toteutuvat tulot niiden perimisellä valtiolle, menot niiden maksamisella valtion kassasta. Tulojen periminen ja menojen maksaminen eivät kuitenkaan sisällä kaik-

²⁶ Willgren, *Finlands Finansrätt* s. 430—431; *Kaskimies* s. 11, 24—26 ja 36—37; *Bestämmelser och praxis rörande statens budget* s. 107 ja 109; *Statens Budgett- og Regnskapskomite: Innst. I* s. 25—27.

²⁷ Hakkila s. 295—296; Willgren, *Finlands Finansrätt* s. 430. — Myös määrärahan ylitystapauksessa on meno kirjattava sen määrärahan rasitukseksi, josta se menoarvion mukaan on suoritettava. Ks. *VttK v. 1947* s. 79—80, ja *v. 1929* s. 12.

²⁸ Ranskassa ei arviomäärärahojakaan saa ylittää ilman parlamentin suostumusta, jos se on koolla, ja joka tapauksessa on parlamentin ne jälkeempään hyväksyttävä. Ks. *Laufenburger, ZgesSW 1949* s. 84—85.

²⁹ Arviomäärärahoista vrt. *Stourm* s. 183—189.

³⁰ Ks. *Statens Budgett- og Regnskapskomite: Innst. I* s. 25—26.

kea, eivätkä edes tärkeintä osaa tuloja tai menoja aiheuttavista valtion elinten toimenpiteistä. Tulojen ja menojen syntymiseen kuuluu useampia perättäisiä vaiheita, joista tulojen syntymisessä niiden periminen ja menojen syntymisessä niiden maksaminen ovat viimeiset. Näitä vaiheita, joita yhdessä kutsumme tulojen ja menojen toteuttamisen asteiksi, käymme nyt tarkastelemaan.

Tulon toteuttamisen asteet. Valtion tulon toteuttamiseen kuuluu kolme astetta: 1) tulon määrääminen, 2) sen maksuunpano ja 3) sen periminen.

Tulon määräämisellä valtion viranomaisen vahvistaa määrätyn maksuvelvollisen valtiolle maksettavan tulon suuruuden. Useimmissa tapauksissa perustuu tämä määrääminen suorastaan lakiin (esim. verotuspäätös, oikeuden tuomio), toisissa tapauksissa taas ensi sijassa maksuvelvollisen kanssa samanaikaisesti tai aikaisemmin tehtyyn sopimukseen (esim. vuokrasopimus).³¹

Tulon maksuunpanolla ilmoitetaan valtion velalliselle maksuvelvollisuudesta ja siitä, kenelle ja milloin velka on suoritettava.³²

Tulon periminen tarkoittaa maksun vastaanottoa.³³

Aina ei kaikkia tulon toteuttamisen asteita kuitenkaan selvästi eroteta toisistaan. Tulon määrääminen ja maksuunpano ovat usein saman viranomaisen tehtäviä, eivätkä verolaitkaan aina tee selvää eroa veron määräämisen ja maksuunpanon välillä.³⁴ Harvoin yhtyy sen sijaan tulon periminen sen edellyttämiin toisiin tulon toteuttamistoimiin, sillä melkein aina on edellinen eri viranomaisten, kassanhoitajien, suoritettava.

³¹ Vrt. A erinäisten valtiolle tulevien maksujen maksuunpanosta sekä verojen ja maksujen kannosta ja tilittämisestä 21. 1. 1944 (51/1944), 3 §; *Neidl* II s. 57–58. — Veron määräämisestä ks. *Kauppi* I s. 29–33; *Rekola* s. 471–473.

³² Ks. *Kauppi* I s. 52–58; *Rekola* s. 473–474; A 51/1944 (ks. ed. alav.), 2 luku.

³³ Verojen ja eräiden maksujen säännönmukaista valtiolle perimistä nimitetään kyllä laeissamme niiden *kantamiseksi* eli *kannoksi*, kun taas *periminen*-sana on useimmiten säästetty ulosottotoimin tapahtuvaa perimistä tarkoittavaksi. Ks. A 51/1944, 3 ja 4 luku. Kun TiliA:ssa kuitenkin (varsinkin 11 §:ssä) käytetään *tulojen kantamista* niin laajassa merkityksessä, että siihen saattaa sisältyä paitsi tulojen vastaanotto myös muut tulojen toteuttamisen asteet, emme ole voineet hyväksyä kantamista tarkoittamaan tulojen vastaanottoa, vaan olemme siihen tarkoitukseen TiliL 9,1 §:n ja TiliA 21 §:n mukaisesti valinneet *periä*-sanan. — Valtion tilinpäätöksessä käytetään perityistä tuloista sanaa *»kertynyt»* ja maksuunpannuista sanaa *»tuloutettu»*.

³⁴ Ks. *Rekola* s. 473–474 ja 588; *sama*, LM 1944 s. 476; *sama*, LM 1950 s. 467; *Kauppi* I s. 52–60.

Menon toteuttamisasteet. Menon toteuttamisessa on seuraavat viisi astetta: 1) menon sitominen, 2) vastasuoritus, 3) menon hyväksyminen, 4) maksumääräys ja 5) menon maksaminen.³⁵

Menon sitominen on se valtion tahdonilmaisuus, joka velvoittaa valtion menon maksamiseen. Usein tapahtuu menon sitominen suorastaan lailla, esimerkiksi vakinaisten virkamiesten palkkoihin ja eläkkeisiin nähden. Toisissa tapauksissa on menot tosin sidottu lailla, mutta yksityiskohtaiseen sitomiseen tarvitaan vielä hallintotoimi. Täten on usein laita esimerkiksi erilaisten avustusten myöntämisessä. Budjettiin otettuihin vapaisiin menoihin nähden on menojen sitominen jätetty hallintoviranomaisten tehtäväksi. Esimerkkinä tällaisesta menojen sitomisesta voidaan mainita hankinta- tai urakkasopimus. Edellä (ks. s. 21) olemme jo todenneet, ettei hallintotoimin tapahtuvaa menon sitomista yleensä saa tapahtua, ennenkuin eduskunta on myöntänyt varat tarkoitukseen.³⁶

Useimmissa tapauksissa tarvitaan siihen, että valtiolle syntyisi velvollisuus menon maksamiseen, valtion puolelta tapahtuvan menon sitomisen lisäksi myös vastasuoritus. Valtion annettua hankinnan tai työurakan jonkin yksityisen tehtäväksi, sitoo tehty sopimus tosin valtiota, usein kuitenkin vain sillä ehdolla, että sopijapuoli täyttää sopimuksen. Tällöin tämä sopimuksen täyttäminen eli vastasuoritus, tavaran toimittaminen tai työn suorittaminen, synnyttää valtiolle lopullisen ja täsmällisen velan.³⁷

Menon hyväksymisessä todetaan tämän velan suuruus. Siinä hallintoviranomainen menon sitomiseen ja vastasuoritukseen tutustuttuaan selvittää, onko velka lain mukaisesti syntynyt, mikä on sen tarkalleen määrätty suuruus, onko se maksettavaksi langennut sekä eikö se ole vanhentunut tai kuittauskelpoinen valtion vastasaatavalla.³⁸

³⁵ Menon toteuttamisen asteita on ensin ja eniten tutkittu Ranskassa. Vastaavat nimitykset ovat ranskankielellä: *l'engagement, le service fait, la liquidation, l'ordonnancement, le paiement*. Ks. *Reuter*, RFin XLI 1949 s. 263; *Baudhuin I* s. 64–66; *Heinig I* s. 167, 169, 179 ja 445.

³⁶ *Laferrière/Waline* s. 12; *Reuter*, RFin XLI 1949 s. 286; *Allix* s. 293; *Dubois* s. 386–387; *Baudhuin I* s. 64; *Stourm* s. 475–476; *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 18; *Neidl II* s. 58–59.

³⁷ *Laferrière/Waline* s. 12–13; *Reuter*, RFin XLI 1949 s. 286.

³⁸ Ks. *Allix* s. 294–295; *Laferrière/Waline* s. 13; *Neidl II* s. 59; *Dubois* s. 390–391; *Baudhuin I* s. 66; *Stourm* s. 479. — *Rytkölä*, *Palkkaus- ja eläkeoikeus* s. 114–115, ei tee eroa menon hyväksymisen ja maksumääräyksen antamisen välillä. Eron tekeminen on kuitenkin tärkeää, paitsi loogillisista syistä, senkin takia, että nämä menon toteuttamistoimet usein ovat uskotut eri henkilöiden tehtäviksi. Ks. *VttK v. 1952* s. 77.

Kun valtion velvollisuus menon maksamiseen täten on tullut selvite-tyksi, seuraa menon toteuttamisessa maksumääräyksen antaminen. Maksumääräys on hallintoviranomaisen kassanhoitajalle kirjallisesti antama käsky menon määrätyle henkilölle maksamiseen. Maksumääräyksessä ilmoitetaan myös se budjetin määräraha (menomomentti), jonka rasi-tuksena meno huomataan valtion tileissä.³⁹

Maksumääräyksen nojalla tapahtuu sitten menon maksaminen val-tion kassasta ja tällä toimenpiteellä on menon toteuttaminen saatettu päätökseensä.⁴⁰

4. VARAINHOITOVUOTEEN KUULUVAT TULOT JA MENOT.

Kassasysteemi ja hallinnollinen systeemi. Vuotuisen budjettiin ote-taan varainhoitovuoden tulot ja menot, ja tällaisen budjetin täytäntöön-pano merkitsee siihen otettujen vuoden tulojen ja menojen toteutta-mista. Sekä tulojen että menojen toteuttamiseen kuuluu kuitenkin — niinkuin juuri näimme — useampia, ajallisestikin useimmiten toisistaan erossa olevia asteita. Tästä syystä sattuu pakostakin niin, että budjetti-vuoden päättyessä joidenkin budjettiin sisältyneiden tulojen ja menojen toteuttaminen on kesken. Kaikkia määrättyjä ja maksuunpantuja tuloja ei vielä ole saatu perityiksi eikä kaikkia menoja, jotka on sidottu ja joi-den vastasuorituskin ehkä jo on saatu, ole ennen varainhoitovuoden päättymistä saatu loppuun asti toteutetuiksi eli maksetuiksi. Tällöin tulee ratkaistavaksi probleema, kumpaanko budjettivuoteen, edelliseen vai jälkimmäiseenkö, tällaiset tulot ja menot, joiden toteuttaminen budjettikauden vaihtuessa on ollut kesken, on luettava. Mitkä tulot ja menot kuuluvat mihinkin varainhoitovuoteen? Ratkaisun mukaan erotetaan kaksi toisilleen vastakkaista järjestelmää.

Kassasysteemin (*budget de gestion*) mukaan merkitään budjettiin vain budjettivuoden aikana perittävät tulot ja maksettavat menot. Va-rainhoitovuoden tuloiksi ja menoiksi katsotaan siis tämän järjestelmän

³⁹ Allix s. 295—297; Laferrière/Waline s. 13; Dubois s. 391; Stourm s. 479—480; Kaskimies s. 57—58; Rytkölä, Palkkaus- ja eläkeoikeus s. 114—116; KM 1887:5 s. 53.

⁴⁰ Ks. Rytkölä, m.t. s. 114—115. — TiliL 9 § 3 mom:ssa käytetään maksaa-sanaa samassa merkityksessä, minkä sille tässä olemme antaneet, nim. tarkoitta-maan menon toteuttamisen viimeistä astetta. Samaa tarkoittamaan on TiliA 21 §:ssä käytetty suorittaa-sanaa, jolle kuitenkin saman asetuksen 11 §:ssä on annettu laajempi merkitys.

mukaan vain ne tulot ja menot, joiden toteuttaminen on varainhoitovuoden aikana saatu loppuun suoritetuksi. Sellaiset tulot ja menot, joiden toteuttaminen budjettivuoden päättyessä on jäänyt kesken, siirtyvät siis seuraavan budjettivuoden tuloiksi ja menoiksi. Tulot kuuluvat siihen budjettivuoteen, jonka aikana ne on valtiolle peritty, menot taas siihen vuoteen, jonka aikana ne on maksettu.

Kassasysteemillä on huomattavia etuja. Valtion tilinpäätös saadaan nopeasti valmiiksi, koska se voidaan tehdä heti varainhoitovuoden päätyttyä, ja tilinpäätös vastaa valtion kassatilannetta, koska tileihin on otettu vain rahasuoritukset. Järjestelmän pahin puute on siinä, ettei sen mukaan tehty tilinpäätös anna täydellistä kuvaa varainhoitovuoden taloudenhoidon tuloksista, koska tileissä ei ole huomioitu kaikkia syntyneitä saatavia ja velkoja, vaan vain perityiksi saadut tulot ja maksetut menot. Tahallisesti pitkittämällä menojen maksamista ohi budjettivuoden päättymisen saavat budjetin täytäntöönpanijat tämän systeemin valitessa vuoden tuloksen näyttämään paremmalta.

Tätä puutetta ei ole hallinnollista systeemiä (*budget d'exercice*) käytettäessä. Sen mukaan ei budjetin täytäntöönpanoa katkaista välittömästi budjettivuoden päättyessä, vaan budjettivuoteen asiallisesti kuuluvien tulojen ja menojen toteuttamista jatketaan niin kauan, kunnes kaikki tulot on saatu perityiksi ja kaikki menot maksetuiksi, ja sitten vasta tehdään tilinpäätös. Budjetin toteuttamiskautta, joka silloin on pitempi kuin budjettivuosi, kutsutaan tällöin hallintovuodeksi (*exercice*). Budjettivuoden lisäksi käsittää hallintovuosi silloin täydennysajan. Koska täydennysaika — se aika, jona budjettivuoden tulojen ja menojen toteuttamista jatketaan — ilman rajoituksia venyisi kovin pitkäksi ja viivyttäisi tilinpäätöksen valmistumista sietämättömästi, on sen pituutta kuitenkin lailla rajoitettava.

Hallinnollisen systeemin etuna on se, että se paremmin kuin kassasysteemi antaa kuvan budjettivuoden finanssihallinnon tuloksesta, koska kaikki budjettivuoden aikana alkunsa saaneet tulot ja menot pyritään siinä toteuttamaan ja osoittamaan tilinpäätöksessä. Järjestelmän puutteellisuuksia ovat sen monimutkaisuus, joka johtuu siitä, että samalla kertaa joudutaan pitämään auki useampien vuosien (ainakin kahden vuoden) tilejä, sekä tilinpäätöksen valmistumisen viivästyminen. Nämä molemmat seikat myös vaikeuttavat finanssivalvonnan suorittamista.⁴¹

⁴¹ Hallinnollisesta ja kassasysteemistä ks. Allix s. 24—37; Laferrière/Waline s. 137—145; Laufenburger, Budget et Trésor s. 76—79; Reuter, RFin XLI 1949 s. 263—272; Boiteau, Dictionnaire des Finances I s. 605—606 ja 610—611; Baudhuin I s. 12

Kassasysteemin esikuvana on pidetty Englannin järjestelmää, kun taas Ranska on ollut tunnettu hallinnollisesta systeemistään. Nykyisin ei kuitenkaan enää Ranskassakaan tavata hallinnollista järjestelmää puhtaana. Käytännön pakosta on siellä siirrytty molempien sistemien väliinmuotoon.⁴²

Suomen järjestelmä. Edellä historiikissa (s. 108) mainittiin, että vuoden 1876 keisarillisella julistuksella määrättiin, että valtion verotulot sekä menot piti merkitä sen vuoden tilikirjoihin, jonka aikana verot oli maksettava ja menot oli suoritettu. Tällä määräyksellä pyrittiin Suomessa ottamaan käytäntöön kassasysteemi. Siinä ei kuitenkaan täydellisesti onnistuttu, sillä vuoden 1876 jälkeenkin muodostui joissakin tapauksissa tulo- ja menorästejä, so. tulojen periminen ja menojen maksaminen siirtyivät siitä vuodesta, jonka tileihin tulot ja menot oli merkitty, seuraavaan vuoteen. Joskus kirjattiin myös veroja edellisen vuoden tileihin, koska ne asiallisesti siihen vuoteen kuuluivat, vaikka maksuunpano ja periminen tapahtuivat vasta seuraavan vuoden alussa.

Vuoden 1899 kassa- ja tililaitoksen uudistuksessa siirryttiinkin sitten aimo askel kohti hallinnollista systeemiä. Lainmuutoksen valmisteluissa huomautettiin, että valtion tilinpäätöksen olisi osoitettava vuoden finanssihallinnon tulos, ja tämän osoittamiseksi tulisi tilinpäätöksestä näkyä, ei ainoastaan vuoden aikana perityt tulot ja maksetut menot, vaan myös kaikki vuoden aikana valtiolle syntyneet saatavat ja velat. Valtion tulot ehdotettiin sen vuoksi, välittömiä veroja lukuunottamatta, vast'edes luettaviksi siihen vuoteen, jonka aikana valtion oikeus niihin on syntynyt, ja varainhoitovuoden menoiksi ehdotettiin katsottavaksi kaikki ne valtion velat ja velvoitukset, jotka ovat vuoden aikana syntyneet tehtyjen sitoumusten tai saatujen vastasuoritusten kautta. Ne tilivuoteen kuuluvat tulot, joita ei sen aikana oltu saatu valtiolle perityiksi, oli tulorästeinä siirrettävä seuraavaan vuoteen, ja samoin oli menorästeiksi otettava ne tilivuoteen edellisen säännön mukaan luettavat menot, joita ei tilivuoden aikana oltu maksettu.⁴³

—17; Dubois s. 321—322 ja 325—326; Neidl II s. 46—47, 75—78, 102—103 ja 54; Heinig I s. 444—446, ja II s. 60 ja 62—71; Vialon s. 13—14, 336—337, 367 ja 369—371; Statens Budgett- og Regnskapskomite: Innst. I s. 16, II s. 11 ja 14—21, sekä III s. 42—43; Willgren, Finlands Finansrätt s. 426—428; Kaskimies s. 27—28; Toiviainen, Kunnallistalouden hoito I s. 100—101.

⁴² Laferrière/Waline s. 140—142 ja 145; Heinig II s. 66—69.

⁴³ Willgren, Den historiska utvecklingen s. 292—293; Langenskiöld s. 45—48 ja 250—251; KM 1896:11 s. 94—95, 121—123 ja 145.

Komitean ehdotuksen mukaisesti säädettiin sitten 1899 TiliA 19 §:ssä, että kaikkien virastojen, joilla on itsenäinen tililaitos, on tehtävä tilinpäätöksensä ennen seuraavan vuoden maaliskuun loppua, »ja on tilinpäätöstä tehtäessä katsottava että, koska tilin tulee käsittää kalenterivuosi, kaikki kassa- ja varastokontot päätetään 31 p:nä Joulukuuta sekä ne tulot ja menot, jotka tarkoittavat tilivuotta mutta vasta sanotun päivän perästä suuruudeltaan määrätään, tilinpäätöksessä siirretään tulo- tai menorästeinä seuraavaan vuoteen.» Asiallisesti ovat nämä tulojen ja menojen tulo- ja menorästeiksi (eli -jäämiksi) merkitsemistä koskevat määräykset siirtyneet muuttumattomina voimassaolevaan TiliL:iin, jossa ne ovat 9 § 1 ja 3 mom:ssa.

TiliL 9 § 1 mom:ssa säädetään: »Varainhoitovuodelle kuuluvat tulot, joita ei ole voitu varainhoitovuoden aikana valtiolle periä, siirtyvät tulo- ja menorästeinä seuraavaan vuoteen.» Tämän mukaisesti myös sellaiset varainhoitovuoden asiallisesti kuuluvat tulot, joita ei ole ennen sanotun vuoden loppua saatu perityiksi, merkitään tilinpäätöstä tehtäessä, ennen seuraavan vuoden maaliskuun 1 päivää (TiliA 18 §), jos niiden määrä silloin tunnetaan, ensin mainitun varainhoitovuoden tuloiksi ja siirretään samalla tulo- ja menorästeinä seuraavana vuonna perittäviksi.⁴⁴ Vaikka vuoteen kuuluvan tulon periminen olisi tapahtunut aivan seuraavan vuoden alkupäivinä, on siitä tämän mukaisesti tehtävä tulo- ja menorästi, koska sitä silloin ei enää voida kirjata edellisen vuoden aikana perityiksi eikä sitä myöskään saa merkitä perimisvuoden tuloksi.⁴⁵ Valtion tilinpäätöksen tuloluvut sisältävät täten, paitsi asianomaisen tilivuoden aikana perityt sille vuodelle kuuluvat tulot, myös seuraavaan vuoteen tulo- ja menorästeinä siirtyneet tulot. Edellisestä vuodesta tulo- ja menorästeinä siirtyneet, tilivuoden aikana perityt tulot eivät sen sijaan sisälly tilinpäätöksen tulolukuihin. Tulo- ja menorästeistä tehdään selvää valtion tilinpäätöksen liitteessä (TiliL 10,2 § ja TiliS 52 §).⁴⁶

⁴⁴ Välittömät verot luetaan kuitenkin vasta sen vuoden tuloiksi, jonka aikana ne on maksuunpanttu. Tulo- ja omaisuusveroihin nähden on lisäksi voimassa, että rästeiksi merkitään vain se osa tilivuoden aikana perimättömistä veroista, joka on saatu perityksi siihen päivään mennessä, jolloin tilit päätetään. Tulo- ja omaisuusveron ennakkoihin nähden noudatetaan puhdasta kassasysteemiä, joten niistä ei tehdä ollenkaan tulo- ja menorästejä.

⁴⁵ Ks. VttK v. 1947 s. 27.

⁴⁶ Valvanne s. 20, 23 ja 26 alav. 1; Tudeér s. 97—98; Leppö s. 186—187 ja 209. Vrt. Langenskiöld s. 95—97 ja 250—251; KM 1896: 11 s. 121—123; Bestämmelser och praxis rörande statens budget s. 143.

Menorästeistä säädetään TiliL 9 § 3 mom:ssa: »Suuruutensa puolesta tarkoin määrätyn menon, joka on varainhoitovuoden tulo- ja menoarvioon otetusta kiinteästä tai arviomäärärahasta maksettava, mutta jota ei ole voitu ennen varainhoitovuoden päättymistä maksaa, suorittamista varten tarvittava määrä saadaan tilinpäätöksessä menorästinä siirtää seuraavaan vuoteen. Menorästi, jota ei varainhoitovuotta lähinnä seuraavan vuoden aikana ole suoritettu, peruutetaan, ellei valtiovarainministeriö toisin määrää.»

Tämän mukaisesti saadaan siis varainhoitovuoteen asiallisesti kuuluva meno, jota ei ole ennen sanotun vuoden päättymistä voitu maksaa, jos sen tarkka määrä tunnetaan tilinpäätöstä tehtäessä, tällöin merkitä asianomaisen varainhoitovuoden menoksi ja siirtää samalla menorästinä seuraavan vuoden aikana maksettavaksi. Vaikka lakiteksti käyttää sanoja »saadaan siirtää», on näin myös pakko tehdä, ellei menoa voida peruuttaa, sillä TiliL 9 §:ään 26. 5. 1939 lisätyn 4 mom:n mukaan voidaan seuraavan varainhoitovuoden aikana maksaa edelliseen tai edellisiin vuosiin kohdistuva meno vain valtiovarainministeriön luvalla, jonka tämä voi antaa vain siinä tapauksessa, ettei mainitun menon suorittamista varten tarvittavia varoja ole voitu menorästinä siirtää seuraavaan vuoteen. Jos siis varainhoitovuoteen kuuluva maksamaton meno, jonka maksamista varten tarvittavat varat TiliL 9,3 §:n mukaan voidaan siirtää menorästinä seuraavaan vuoteen, halutaan seuraavana vuonna maksaa, on menorästiä myös käytettävä.⁴⁷ Vaikka edelliseen vuoteen kuuluvan menon maksaminen olisi tapahtunut seuraavan vuoden alkupäivinä, ei sitä silloin enää saa kirjata ensin mainitun vuoden aikana maksetuksi eikä sitä myöskään saa kirjata maksamisvuoden menoksi, vaan on siitä tehtävä menorästi.⁴⁸

Edellytyksenä menorästin käyttämiselle on, että on kysymys varainhoitovuoteen kuuluvasta menosta, jota ei ennen vuoden päättymistä ole voitu maksaa, mutta jonka suuruus tarkalleen tunnetaan tilinpäätöstä tehtäessä. Kiinteän tai arviomäärärahan käyttämättömän osan siirtä-

⁴⁷ VttK v. 1946 s. 13–14. — Ruotsin budjettioikeuden mukaan on mahdollista, menorästiä tekemättä, vielä seuraavan vuoden aikana käyttää edellisen vuoden budjetin kiinteitä ja eräissä tapauksissa myös arviomäärärahoja viimeksimainitun vuoden menojen maksamiseen. Ks. *Bestämmelser och praxis rörande statens budget* s. 114–115 ja 117–119; *Stridsberg*, FT 1938 s. 16–18.

⁴⁸ Ks. VttK v. 1947 s. 27, ja v. 1948 s. 25.

minen menorästin kautta käytettäväksi seuraavan vuoden tarpeisiin on siten kiellettyä.⁴⁹

Menorästien käyttäminen merkitsee valtion maksamattomien menojen merkitsemistä varainhoitovuoden menoiksi ja samalla niiden siirtämistä menorästeinä seuraavan vuoden aikana maksettaviksi. Tämän tähden sisältävät valtion tilinpäätöksen menoluvut, paitsi ao. tilivuoden aikana maksetut sille vuodelle kuuluvat menot, myös seuraavana vuonna maksettaviksi menorästeinä siirtyneet menot. Sensijaan eivät tilinpäätöksen menolukuihin sisälly edellisestä vuodesta menorästeinä siirtyneet, tilivuoden aikana maksetut menot. Myös menorästeistä tehdään selvää valtion tilinpäätöksen liitteessä (TiliL 10,2 § ja TiliS 52 §).⁵⁰

Mitkä menot ovat sitten TiliL 9 §:n tarkoittamassa mielessä varainhoitovuoden budjettiin otetuista kiinteistä tai arviomäärärahoista maksettavia, mitkä menot kohdistuvat varainhoitovuoteen? Ilmeisesti tarkoitetaan näillä vuoteen asiallisesti kuuluvia, vuoden hallinnon tuloksena syntyneitä menoja, kaikkia niitä velkoja ja velvoituksia, jotka vuoden aikana ovat valtiolle syntyneet (ks. ed. s. 143). Joskus synnyttää menon sitominen yksinään valtion velan niin täydellisesti, että se on luettava sen vuoden menoksi, jona menon sitominen on tapahtunut.⁵¹ Useimmiten syntyy valtiolle täsmällinen ja lopullinen velvoitus menon maksamiseen vasta vastasuorituksella, ja meno on silloin luettava siihen vuoteen, jonka aikana sillä hankittu vastasuoritus on saatu.⁵² Myös valtiolle hankittujen tavaroiden ja tarvikkeiden käyttöaika ja valtion tarpeen tyydyttämisen aika voivat toimia kriterioina määrättäessä, mihin varainhoitovuoteen meno kuuluu.⁵³

⁴⁹ Vrt. *Kirjekokoelma* s. 33; *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 135–136; *Kaschimies* s. 29; *VttK* v. 1929 s. 27, ja v. 1930 s. 8.

⁵⁰ *Valvanne* s. 20, 23–24 ja 26 alav. 1; *Leppo* s. 186–187 ja 209. Vrt. *Langenskiöld* s. 95–97 ja 250–251; *KM 1896:11* s. 95 ja 121–122; *Bestämmelser och praxis rörande statens budget* s. 137–138; *Stridsberg*, FT 1938 s. 18–20.

⁵¹ Eräät avustukset ja lainat oli valtiontilintarkastajien mielestä maksettava sen vuoden määrärahoista, jonka aikana päätökset ensin mainittujen myöntämisestä oli tehty. *VttK* v. 1948 s. 47–48, ja v. 1951 s. 44–45.

⁵² Ks. *VttK* v. 1935 s. 11, v. 1937 s. 12, 16 ja 85–86, sekä v. 1949 s. 27. — *Laskun* erääntymisaika ei ratkaise asiaa. *VttK* v. 1934 s. 57.

⁵³ *VttK* v. 1934 s. 59, v. 1935 s. 38–39, v. 1936 s. 121, ja v. 1944 s. 9.

Menon liittymisestä varainhoitovuoteen ks. *Langenskiöld* s. 45–47 ja 250; *KM 1896:11* s. 121–122; 1938 Vp Asiak. III, Hall. esit. N:o 86, Prvlaus. N:o 5 s. 5–8 (*Ahlan* ja *Kairan* lausunnot); *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 428–429, 478 ja 487; *Viranko*, *LM 1930* s. 32; *Stridsberg*, FT 1938 s. 17; *Vialon* s. 369–370; *Statens Budget- og Regnskapskomite: Innst. II* s. 15.

Siirtomäärärahasta maksettavan varainhoitovuoteen kuuluvan menon, jota ei ole voitu ennen sanotun vuoden päättymistä maksaa, suorittamista varten ei varoja siirretä menorästinä, sillä siirtomääräraha on käsitteensä mukaisesti käytettävissä menoihin varainhoitovuoden rajoista riippumatta. Senkin käytöllä on kuitenkin aikarajansa. Niin pian kuin se tarve, jota varten siirtomääräraha on myönnetty, on tyydytetty taikka mikäli siirtomääräraha tai sen osa on jäänyt neljänä varainhoitovuotena käyttämättä, ei sitä enää saa tilinpäätöksessä siirtää, vaan on käyttämätön määrä peruutettava. Samoin on asia, ellei kahden varainhoitovuoden kuluessa ole aloitettu sitä työtä, jota varten siirtomääräraha on myönnetty, ellei valtioneuvosto anna lupaa määrärahan siirtämiseen jäljellä olevaksi kahdeksi varainhoitovuodeksi (TiliL 9,2 §, muut. 26. 5. 1939).

Varainhoitovuoden loppuun mennessä käyttämätön siirtomääräraha tai sen osa merkitään tilinpäätöksessä myös käytetyksi, mutta samalla se siirretään seuraavaan vuoteen budjetin ulkopuolella käytettäväksi. Valtion tilinpäätöksen menoluvut sisältävät täten siirtomäärärahojen osalta paitsi budjettivuoden aikana sen vuoden budjettiin otetuista siirtomäärärahoista maksetut menot myös sen osan näistä siirtomäärärahoista, joka on siirtynyt seuraavana vuonna maksettavaksi. Toisaalta eivät tilinpäätöksen menolukuihin sisälly edellisestä varainhoitovuodesta siirtyneet, nyt vasta käytetyt siirtomäärärahat tai niiden osat. Selostus siirretyistä määrärahoista on liitettävä valtion tilinpäätökseen (TiliL 10,2 § ja TiliS 52 §).⁵⁴

Ne siirretyt määrärahat tai menorästit, jotka on peruutettava, merkitään valtion tilinpäätöksessä laatunsa mukaan tuloksi (TiliL 9,5 §, muut. 26. 5. 1939). Tämä tarkoittaa sitä, että varsinaisiin menoihin kohdistuvien siirtomäärärahojen ja menorästien peruutukset on kirjattava varsinaisiksi tuloiksi (nykyisin 4 Os. XI) ja pääomamenoihin kohdistuvien peruutukset pääomatuloiksi (nykyisin 6 Os. IV).⁵⁵

Tulojen ja menojen kuuluminen varainhoitovuoteen ratkaistaan siis Suomessa pääasiassa hallinnollisen systeemin mukaisesti.⁵⁶ Aikaa budjettivuoden päättymisestä tilivirastojen tilinpäätöksen tekohetkeen saakka, joka on tavallisesti enintään 2 kuukautta (TiliA 18,1 §), on pidettävä

⁵⁴ Valvanne s. 20 ja 24—26; Leppo s. 186—187 ja 209; Tudeer s. 99 ja 102—103; Langenskiöld s. 96—97.

⁵⁵ Valvanne s. 25.

⁵⁶ Vrt. Willgren, Finlands Finansrätt s. 428—429, 487 ja 478, sekä Den historiska utvecklingen s. 292—293 (keskenään ristiriitaisia lausuntoja).

täydennysaikana, sillä sen aikana saadaan vielä varainhoitovuoteen asiallisesti kuuluvia, vaikka vasta sen päätyttyä perittäväksi jääneitä tuloja ja maksettavaksi jääneitä menoja merkitä tuon vuoden tileihin.⁵⁷ Tilinpäätös osoittaa täten paremminkin budjettivuoden finanssihallinnon tulosta kuin sen kassatulosta. Käyttämättöminä seuraavaan vuoteen siirtyvien siirtomäärärahojen runsaus voi kuitenkin aiheuttaa sen, että tilinpäätöksen menoluvut ylittävät huomattavasti budjettivuoden finanssihallinnon tuloksena olevien todellisten menojen määrät. Seuraavana vuonna voi näistä edellisestä vuodesta siirtyneistä siirtomäärärahoista taas johtua, että tilinpäätöksen menoluvut jäävät sen vuoden finanssihallinnon tuloksena olevia menolukuja pienemmiksi.⁵⁸

Myös valtion juokseva kirjanpito voidaan järjestää joko hallinnollisen tai kassaperiaatteen mukaisesti. Hallinnollisen periaatteen mukaan pidetään kirjanpidossa koko ajan silmällä kaikkia hallinnon tuloksena syntyviä tuloja ja menoja jo niiden alkuvaiheessa, ja tavallisesti perustuu kirjanpito tällöin maksuunpanoihin ja maksumääräyksiin.⁵⁹ Kassaperiaatteen mukaisessa kirjanpidossa otetaan huomioon vain kassapahtumat: tulojen perimiset ja menojen maksamiset. Huolimatta siitä, että Suomessa valtion tilinpäätöksessä edellä selostetulla tavalla pyritään tekemään selkoa vuotuisen finanssihallinnon koko tuloksesta, hoidetaan meillä valtion juokseva kirjanpito suurimmaksi osaksi vain kassasuoritusten perusteella.⁶⁰

⁵⁷ Ks. *Langenskiöld* s. 48–49 ja 54–55; *KM 1896:11* s. 3, 94–95, 121–123 ja 145; *Valvanne* s. 26 alav. 1; *Leppo* s. 209; *Heinig II* s. 71; *Société des Nations, Rapport III* s. 131 (täydennysajan käytöstä Suomessa on selostus sikäli virheellinen, että sen mukaan myös menon maksamisen olisi tapahduttava sanotulla ajalla). Vrt. *Kaskimies* s. 28; *Willgren*, *Finanssioppi* s. 178–179; *sama*, *Finlands Finansrätt* s. 429 ja 487. *Willgrenin* viimeksi mainittu teos sisältää tulo- ja menorästejä koskevan esityksen kohdalla ilmeisiä virheitä. Niinpä esitetään, ettei tilien päättämishetkeen mennessä perityistä tuloista ja maksetuista menoista tehtäisi rästejä ja että tilien päättämisen lykkääminen täten vähentää tulo- ja menorästien määrää (s. 429 ja 487). Lisäksi lausutaan virheellisesti, että tileihin vietävien tulojen ja menojen tarkka määrä olisi tunnettava jo ennen tilivuoden päättymistä (s. 487).

⁵⁸ Ks. *Leppo* s. 187 alav. 6; *Valvanne* s. 25 alav. 1; *Tudeer* s. 102–103.

⁵⁹ Ranskassa, jossa menojen sitomisen valvontaan kiinnitetään suurta huomiota, perustuu kirjanpito jo tälle niiden ensimmäiselle toteuttamisasteelle. *Heinig I* s. 193 alav.

⁶⁰ *KM 1896:11* s. 97–99, 69 ja 105–107; *Willgren*, *Finanssioppi* s. 179; *sama*, *Finlands Finansrätt* s. 475; *Bestämmelser och praxis rörande statens budget* s. 18, 20, 21, 22, 73, 74, 142 ja 138–139; *Statens Budget- og Regnskapskomité: Innst. II* s. 15–16.

5. BUDJETIN TÄYTÄNTÖÖNPANO ERI ELINTEN KÄSISÄ.

Budjetin täytäntöönpanoelimet. Toimeenpanovallan käytössä on valtioneuvostolla yleinen ja ensisijainen toimivalta: kaikki hallitus- ja hallintoasiat, joita ei hallitusmuodossa, muussa laissa tai asetuksessa ole pidätetty tasavallan presidentille tahi uskottu jollekin ministeriölle tai muulle viranomaiselle, kuuluvat valtioneuvoston ratkaistaviin [HM 41 § ja asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä 30. 3. 1922 annetun lain (VNRatkL, 79/22) 2 § 2 mom, sellaisena kuin se on 6. 2. 1931 ann. L:ssa (49/31)]. VNRatkL:ssa [3 § 1 mom, sellaisena kuin se on 20. 9. 1939 ann. L:ssa (283/39)] säädetään yhtäpitävästi ministeriöiden osalta, että niissä lopullisesti ratkaistavia ovat ne hallitus- ja hallintoasiat, jotka lailla tai asetuksella niiden ratkaistaviksi uskotaan. Valtioneuvoston on siis päätettävä kaikista toimeenpanon alaan kuuluvista asioista, joita ei lailla tai asetuksella ole määrätty presidentin, ministeriön tai alemman hallintoviranomaisen käsiteltäviksi.⁶¹

Jos sitten tarkastelemme tulo- ja menoarvion täytäntöönpanoa ja valtiontalouden hoitoa, niin huomaamme, että tasavallan presidentille näillä aloilla kuuluu, asetuksenantovallan käyttöön sisältyvää oikeutta menojen sitomiseen ja maksujen määräämiseen lukuunottamatta, vain valta ehdollisten määrärahojen vahvistamiseen (ks. ed. s. 24—25). Valtioneuvoston lopullisesti päätettäviin asioihin on myös määrätty kuulumaan yleisten ohjeiden antaminen viranomaisille valtion taloudenhoidosta (VNOS 12 § 1 mom 5 kohta).

Suurin osa budjetin yksityiskohtaisesta toteuttamisesta ja muusta valtion taloudenhoidosta kuuluu kuitenkin ministeriöille ja alemmille viranomaisille. Ensiksikin on MinistL:ssa [3 §, sellaisena kuin se on 9. 3. 1951 ann. L:ssa (131/51)] säädetty mm. asiat, jotka koskevat valtion tulo- ja menoarviota, raha-asioita ja verotointa, valtiovarainministeriön käsiteltäviksi. Tämän säännöksen nojalla on valtiovarainministeriöstä tullut keskeinen finanssihallinnon johtoelin, jonka alaiseksi kuuluu suurin osa budjetin tulopuolen toteuttamisesta ja myös menopuolen korkein hallinnollinen valvonta sekä valtion kassaliike [ks. VNOS 19 §, sellaisena kuin se on 9. 4. 1954 ann. A:ssa (191/54)]. Toiseksi on VNOS:ssä (12—13 §) määrätty kaikki valtioneuvostolle kuuluvat asiat, joita siinä ei ole erittäin lueteltu tai joita valtioneuvosto ei ole määrännyt yleisistunnossaan käsiteltäviksi, ratkaistaviksi asianomaisessa ministeriössä. Täten määräysvalta kunkin ministeriön toimi-

⁶¹ Ks. Hakkila s. 209—212 ja 844; Erich, Valtio-oikeus II s. 8—9 ja 42—43.

alaan kuuluvissa asioissa, myös mikäli niihin kuuluu valtion menojen toteuttamista, on tavallisesti asianomaisella ministeriöllä.

Eduskunnan hyväksymässä budjetissa ovat menot jaetut pääasiassa ministeriöittäin pääluokkiin. Ministeriöiden käytettäviksi ei kuitenkaan kaikkia määrärahoja alkuaankaan ole tarkoitettu, vaan ovat useimmat määrärahat tarkoitettut alempien viranomaisten itsensä käytettäväksi niiden tarpeiden tyydyttämisen aiheuttamiin menoihin. Tämä näkyy jo momentilla ilmoitetusta määrärahan tarkoituksesta.

Kunkin alemman viranomaisen käytettäväksi osoitetaan määrärahat erikoismenoarvion ja menoarvion otteiden avulla. TiliA 4 §:n mukaan tulee valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden toimittaa varainhoitovuoden alussa valtiovarainministeriön julkaistavaksi sen antamien ohjeiden mukaisesti tehdyt virastojen, viranomaisten, laitosten ja likeyritysten menosäännöt, joita laadittaessa on tarkoin noudatettava vahvistettua tulo- ja menoarviota sekä eduskunnan siitä hyväksymiä perusteluita. Nämä menosäännöt julkaistaan painosta yhtenä kirjana, erikoismenoarviona, jolla on virallisesti sama nimi kuin asetuskokoelmassa julkaistulla lyhyemmällä budjettiasiakirjalla: »Suomen tasaval-
lan tulo- ja menoarvio vuodelle...». Valtiovarainministeriön tehtävänä on myös TiliA 5 §:n mukaan laatia ja toimittaa tilivirastoille valtion menoarvion otteet, joista käy selville kunkin tiliviraston eri menomomenttien kohdalla käytettävissä olevat määrät, samoin nekin määrärahat tai niiden osat, joiden käyttämisestä valtioneuvosto, valtioneuvoston kanslia ja ministeriöt päättävät tai jotka lain ja asetusten nojalla ovat useamman tiliviraston yhteisesti käytettävänä. Menoarvion otteissa osoitetut määrärahat ovat sitten ao. tiliviraston käytettävissä tarkoin noudattaen budjettia, erikoismenoarviota ja menoarvion otteita (TiliA 11,1 §). Määrärahojen käyttöoikeus on siten ikäänkuin delegoitu ministeriöiltä tilivirastoille.⁶²

Kaikkia budjetin määrärahoja ei kuitenkaan menoarvion otteissa jaeta tilivirastojen käytettäväksi. Niinkuin TiliA 5 §:stä näkyy, luettelaa menoarvion otteissa myös määrärahoja tai määrärahan osia, joiden käyttämisestä valtioneuvosto, valtioneuvoston kanslia ja ministeriöt saavat päättää. Niidenkään määrärahojen käytöstä, jotka on jakamatto-

⁶² Vrt. Willgren, *Finlands Finansrätt* s. 434–435 ja 396; *KM* 1896:11 s. 38; *Betänkande med utredning rörande riksräkenskapsverkets organisation* s. 14–15; *Vialon* s. 326–328; *Neidl* II s. 21; *Laferrière/Waline* s. 134. — Eräissä maissa jaetaan vuoden budjetin määrärahat kuukausittain tilivirastojen käytettäväksi myönnettäviin »annoksiin». Ks. *Heinig* I s. 206–207 ja 453, ja II s. 180–181; *Allix* s. 299; *Sarrette* s. 70; *Boiteau*, *Dictionnaire des Finances* I s. 691–692.

mina jätetty ministeriöiden käytettäväksi, eivät asianomaiset ministeriöt tavallisesti saa yksinään päättää, vaan siihen osallistuu valtioneuvosto tai ainakin tämän raha-asiainvaliokunta.

Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta käsittelee VNOS 47 §:n [sellaisena kuin se on 9. 4. 1954 ann. A:ssa (191/54)] mukaan valmistavasti mm. asiat, joilla on huomattava taloudellinen merkitys, ja kaikki ne asiat, jotka valtioneuvoston päätöksellä on määrätty valiokunnassa käsiteltäviksi. Valtioneuvosto onkin vuosittain, saatuaan eduskunnan hyväksymän ja tasavallan presidentin allekirjoittaman tulo- ja menoarvion toteutettavakseen, päättänyt, että valtiovarainministeriön julkaisemissa menoarvion otteissa jakamattomina valtioneuvoston ja ministeriöiden käytettävänä olevia määrärahoja ei saa ryhtyä käyttämään ilman valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan lupaa. Saman on päätetty koskevan myös 15, 19 ja 20 pääluokkien (sekalaiset yleiset menot, tuloa tuottavat ja tuloa tuottamattomat pääomamenot) määrärahoja, siitä huolimatta, että ne olisivatkin menoarvion otteissa merkityt viraston tai laitoksen kohdalle. Ellei raha-asiainvaliokunta näissä tapauksissa, joissa määrärahojen käyttöön vaaditaan valiokunnan lupa, hyväksy ministeriön ehdotusta, on asianomaisen ministerin, ellei hän asiasta luovu, alistettava se valtioneuvoston ratkaistavaksi (VNOS 47 § 4 mom). Täten on todellinen määräysvalta näiden määrärahojen käytössä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnalla tai valtioneuvostolla.⁶³ Valtioneuvosto voi nykyisin kuitenkin määrätä, ettei tällaista asiaa tarvitse käsitellä raha-asiainvaliokunnassa, jos valtiovarainministeriö on asianomaisen ministeriön aikomasta ratkaisusta antanut kirjallisesti lausuntonsa, johon ministeriö katsoo voivansa yhtyä (VNOS 47 § 3 mom).

Sangen tärkeä osuus budjetin täytäntöönpanossa on edellä mainituilla tilivirastoilla. Suurin osa budjetin määrärahoista määrätään jo menoarvion otteissa tilivirastojen käytettäväksi. Niissäkin tapauksissa, joissa ministeriö raha-asiainvaliokunnan tai valtioneuvoston luvalla päättää määrärahojen käytöstä, niillä maksettavien menojen sitomisesta, on maksettavaksi määrääminen jätettävä tiliviraston tehtäväksi. Tilivirastoja, joiden määrääminen on valtioneuvoston asiana (Tili A 9,1 §), ovat valtiokonttori, lääninkonttorit, useimmat keskusvirastot, Helsingin yliopisto ja teknillinen korkeakoulu; lisäksi on tilivirastoja muutamissa ministeriöissä.⁶⁴

⁶³ Ks. *Kastari*, ValtYV 1947 s. 104–107.

⁶⁴ TiliS 1 §:n mukaan, sellaisena kuin se on 13. 11. 1952 ann. VNp:ssä (383/52), ovat tilivirastot seuraavat: valtiokonttori, lääninkonttorit, ulkoasiainministeriön tilijaosto, oikeusministeriön tilitoimisto, sisäasiainministeriön tilitoimisto, lääkintöhal-

Tilivirasto saa itsenäisesti käyttää menoarvion otteiden mukaan sen erikoismenoarvioon kuuluvia määrärahoja: sitoa vastaavia menoja, antaa maksumääräyksiä ja maksaa menot. Tarvitsemansa rahavarat tilivirasto nostaa postisiirtomenotililtään, jolle valtiokonttori toimittaa tarvittavan katteen (TiliA 25 §, TiliS 3 ja 19 §). Tilivirastolla on oma täydellinen tililaitos ja se on velvollinen tekemään taloudenhoidostaan tilin suoraan valtiontalouden tarkastusvirastolle (TiliA 8, 10, 17 ja 18 §, TarkA 14 §).

Tilivirastojen alapuolella on vielä joukko virastoja, viranomaisia ja laitoksia, joilla ei ole omaa tililaitosta ja jotka ovat sen tiliviraston alitilittäjiä, jonka toimialaan ne kuuluvat. Epäselvissä tapauksissa valtiovarainministeriö määrää, minkä tiliviraston alitilittäjä virasto, viranomainen tai laitos on (TiliA 8 ja 9 §). Alitilittäjän menot huomataan ao. tiliviraston erikoismenosäännössä, ja tarvitsemansa rahavarat on alitilittäjän tilattava tilivirastolta, joka siirtää varat alitilittäjän menotilille samalla valvoen, ettei tilillä pidetä enemmän katetta kuin on tarpeen (TiliA 25 §; TiliS 3 ja 19 §). Alitilittäjä tekee varainhoidostaan kuukausittain tilin asianomaiselle tilivirastolle, jonka on puolestaan kirjanpidossaan huomattava myös alaistensa alitilittäjien tulot ja menot (TiliA 8, 16 ja 17 §).⁶⁵

Hallintotoimet ja kassatoimet. Valtion tulojen ja menojen toteuttamisen viimeinen aste eroaa oikeudelliselta luonteeltaan edellisistä asteista. Ensimmäiset asteet, tulojen puolella niiden määrääminen ja maksunpano sekä menojen puolella niiden sitominen, hyväksyminen ja maksettavaksi määrääminen, muodostuvat hallintotoimista, jotka oikeudellisesti täydellisesti määräävät valtion ko. tulot ja menot. Viimeinen aste, tulojen periminen ja menojen maksaminen, tarkoittaa vain tosiasiallista tointa, rahojen vastaanottoa tai luovuttamista. Korostaak-

litus, tullihallitus, rahapaja, valmisteverokonttori, liikevaihtoverokonttori, puolustusministeriön talousosasto, Helsingin yliopisto, kouluhallitus, muinaistieteellinen toimikunta, maatalousministeriön asutusasiainosasto, maanmittaushallitus, maataloushallitus, ilmatieteellinen keskuslaitos, tie- ja vesirakennushallitus, rakennushallitus, kauppa- ja teollisuusministeriön tilitoimisto, merenkulkuhallitus, teknillinen korkeakoulu, sosiaaliministeriön kansliatoimisto, rautatiehallitus, posti- ja lennätinhallitus, valtion margariinitehdas, valtion hankintakeskus, metsähallitus, metsätieteellinen tutkimuslaitos ja valtion viljavarasto. Lisäksi valtiovarainministeriö voi erityisistä syistä oikeuttaa muunkin valtion viraston tai laitoksen toimimaan väliaikaisesti tilivirastona.

⁶⁵ Vrt. Willgren, *Finlands Finansrätt* s. 434—435; Kaitila, *ValtK IV* s. 42—43; Kirjekokoelma s. 7—8 ja 17—22; Toiviainen, *Kunnallistalouden hoito I* s. 123; *Befätkande med utredning rörande riksräkenskapsverkets organisation* s. 15—16.

semme tämän viimeisen asteen erityistä yksinkertaista luonnetta kutsumme sitä kassatoimeksi, erottaen sen tulon ja menon toteuttamisen edellisistä asteista, joita nimitämme hallintotoimiksi.⁶⁶

Valtion taloudenhoidossa, so. tulojen ja menojen toteuttamisessa, pyritään erottamaan hallintotoimien ja kassatoimien suorittaminen eri elinten tai ainakin eri virkamiesten tehtäviksi. Kassatoimen suorittaja, kassanhoitaja, ei saa osallistua tuloja ja menoja määräävien hallintotoimien suorittamiseen, mutta toisaalta on hän näistä toimista riippuvainen, sillä hän saa periä tulon vain maksuunpanon ja maksaa menon vain maksumääräyksen perusteella. Hallintotoimien suorittajat eivät saa itse suorittaa kassatoimia. Syynä tällaiseen hallintotoimien ja kassatoimien suorittajien erottamiseen on, paitsi työnjaosta johtuvat edut, väärinkäytösten estämiseen pyrkiminen. Kun tulon ja menon toteuttamiseen tarvitaan vähintään kaksi eri henkilöä, käy erehdyksestä tai tahallisesti tehtävien virheiden syntyminen vaikeammaksi. Hallintotoimien ja kassatoimien suorittajat valvovat myös toisiaan ja heidän vastuunsa on jaettu. Kassatoimien suorittaja vastaa vain siitä, että rahavarat hoidetaan huolellisesti ja että kaikki kassatoimet perustuvat hallintotoimen suorittajan kirjalliseen määräykseen, joka otetaan kassatosikkeeksi. Hallintotoimien suorittaja taas vastaa tulojen ja menojen asiallisesta oikeellisuudesta.⁶⁷

Hallintotoimien ja kassatoimien erottamista eri henkilöiden suoritettavaksi ei kuitenkaan ole Suomessa, eikä muuallakaan, voitu käytännössä poikkeuksettomasti toteuttaa.

Tulojen toteuttamisessa ovat vain välittömiin veroihin nähden toisaalta tulojen määrääminen ja maksuunpano ja toisaalta tulojen periminen kokonaan eri elinten suoritettavia. Välittömien verojen määräämisen ja maksuunpanon toimittavat verolautakunnat, kun taas perimisen toimittaa lääninhallitus [ks. Tulo- ja omaisuusverolaki 19. 11. 1943 (N:o 888), 93, 100—101 ja 109 §, Perintö- ja lahjaverolaki 12. 7. 1940 (N:o 378), 39, 43 ja 52 § (viimeksi mainittu § muut. 5. 3. 1945)]. Välil-

⁶⁶ Ks. *Rytkölä*, Palkkaus- ja eläkeoikeus s. 114—116; *Merikoski*, Julkisoikeus II s. 15.

⁶⁷ Vrt. *KM 1896:11* s. 58—65; *Kaskimies* s. 49—50; *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 432—433; *Toiviainen*, *Kunnallistalouden hoito* I s. 119—124; *Neidl* II s. 18 ja 20—21; *Vialon* s. 329—332; *Allix* s. 291—293; *Laferrière/Waline* s. 130—131; *Dubois* s. 332—335; *Sarrette* s. 7—10; *Koyitch* s. 75—86. — *Willgren*, m.t. s. 432, luonnehtii kassa- ja hallintotoimien suorittajain eroa näin havainnollisesti: »Kassan är endast handen, som utför finansoperationen; huvudet åter, som dirigerar det hela, utgöres av den med anvisningsrätt (i subjektiv mening) utrustade finansledningen.»

lisiin veroihin nähden toimittaa sama elin verojen määräämisen, maksuunpanon ja perimisen [ks. esim. Liikevaihtoverolaki 22. 12. 1950 (N:o 605), 29 ja 34 § sekä VvMp liikevaihtoverolain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta 30. 12. 1950 (N:o 674), 28 §]. Voimassaolevien lukuisien säännösten lähempi selostaminen on tässä sivuutettava.

Sekä välillisten verojen että muiden kuin verotulojen toteuttamisessa pyritään, vaikka se kokonaan kuuluukin saman elimen tehtäviin, antamaan hallintotoimien ja kassatoimien suorittaminen eri henkilöiden tehtäväksi. Kaikki tulojen perimiset eivät kuitenkaan edellytä maksuunpanoa. TiliS 13 §:n mukaan tulee, kun tiliviraston kassaan peritään tuloja, jotka eivät perustu maksuunpanoon tai laskutukseen, maksajan itsensä allekirjoittaa maksulippu todistukseksi suorituksestaan ja on suorituksesta maksajalle annettava kuitti, jotta se olisi valtiota velvoittava, varustettava paitsi rahojen vastaanottajan kuittauksella myös asianomaisen valvovan virkamiehen merkinnällä. Perittäessä maksuja passeista ja toimituskirjoista ei maksulippua kuitenkaan vaadita. Milloin alitilitäjänä on yksinäinen virkamies, tämä joutuu olosuhteiden pakosta yksin suorittamaan sekä tulojen määräämisen että perimisen. Tiliviraston asiana on määrätä, millaisia tuloja alitilitäjä saa periä ja miten ne on silloin kuitattava vastaanotetuiksi.⁶⁸

Tarkastelkaamme sitten menojen toteuttamista. Valtioneuvosto ja ne ministeriöt, joissa ei ole tilivirastoa, voivat myöntää määrärahoja käytettäväksi määräämiinsä tarkoituksiin sekä päättää vain menojen sitomisesta. Valtioneuvosto päättää asiat kollegisena virastona yleisistunnossaan. Ministeriöissä tekee päätöksiä, useissa tapauksissa myös menoja sitovia, ministerin ohella kanslia- tai osastopäällikkö tai muu esittelijä. Ministerillä on kuitenkin aina oikeus pidättää ratkaisuvalta itselleen.⁶⁹ Kaikilla alemmillakin hallintoelimillä on valta menojen sitomiseen toimivaltansa rajoissa. Osa tätä valtaa on virastoissa ja laitoksissa usein uskottu osastoille tai yksityisille virkamiehille.⁷⁰

⁶⁸ Vrt. *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 389 ja 433; *Toiviainen*, *Kunnallistalouden hoito* I s. 119—122; *Laferrière/Waline* s. 133.

⁶⁹ Ks. VNRatL 3 § 2—5 mom ja 2 § 4—5 mom sekä VNOS 33—36 §; *Hakkila* s. 844—845 ja 866—867.

⁷⁰ Ks. esim. A sisältävä Helsingin yliopiston säännöt 8. 9. 1924 (N:o 228), 119 ja 125 §, molemmat muut. A:lla 18. 5. 1946 (N:o 389); A kouluhallituksesta 10. 3. 1924 (N:o 71), 10 § ja 15 § sellaisena kuin se on A:ssa 6. 11. 1928 (N:o 295); OpMp sisältävä muinaistieteellisen toimikunnan ja valtionarkeologin sekä toimikunnan virka- ja palvelusmiesten johtosäännön 31. 12. 1925 (N:o 389), 22 § muut. 10. 10. 1944 (N:o 714) ja 23 §; A maataloushallituksesta 3. 5. 1941 (N:o 300), 6 §; A valtion rakennushallinnosta 14. 12. 1944 (N:o 925), 9—10 §; A metsähallinnosta 3. 6. 1921 (N:o 167), 29 §.

Tilivirastoissa tapahtuva menon maksettavaksi määrääminen (ja sitä edeltävä menon hyväksyminen) sekä menon maksaminen ovat säännöllisesti eri henkilöiden tehtäviä. Tiliviraston menojen maksaminen tapahtuu yleensä asianmukaisen maksumääräyksen nojalla, joka kirjoitetaan joko erilliselle lomakkeelle tai maksun perusteena olevaan asiakirjaan painetulla leimalla ja jonka tulee olla päivätty ja allekirjoitettu (TiliS 14—15 §). Maksumääräysten antamiseen, allekirjoittamiseen ja varmentamiseen oikeutetut toimihenkilöt (usein kamreeri ja kirjanpitäjä) määrätään tavallisesti asianomaisesta virastosta tai laitoksesta annetussa asetuksessa tai sen johtosäännössä, joskus vain työjärjestyksessä.⁷¹ Mikäli ei tilivirastoa koskeviin säännöksiin sisälly tarpeellisia määräyksiä tästä tai muusta rahaliikkeen ja tilitysten hoidosta, on tilivirastolle laadittava puuttuvat määräykset sisältävä tiliohjesääntö, joka on valtiovarainministeriön vahvistettava (TiliS 63 §).⁷² Menon maksamisen suorittaa tilivirastossa kassanhoitaja saamansa maksumääräyksen mukaisesti ottaen kuittauksen maksun saajalta (TiliS 16—17 §). Maksumääräys luovutetaan kassanhoitajalle säännöllisesti vastaitten, kun maksamisen on tapahduttava, ja vasta suorituksen tapahduttua viedään meno kirjanpitokirjoihin.⁷³

Alitilittäjä joutuu usein, varsinkin jos hän on yksinäisviranomainen, maksamaan valtion menoja ilman maksumääräystä. Hän vain tarkastaa menosta tehdyn laskun, hyväksyy sen ja maksaa menon.⁷⁴

Postisiirtoliikkeen käytäntöönoton johdosta on suuri osa kassatoimista siirtynyt postitoimipaikkojen suoritettavaksi. Vain palkkoja ja määrältään vähäisiä maksuja voidaan nykyisin suorittaa käteiskassasta (TiliA 21 §). Käteiskassa onkin pidettävä mahdollisimman pienenä, ja tiliviraston on valvottava, ettei sen omassa eikä alitilittäjän kassassa säilytetä enemmän varoja kuin on tarpeen menojen tarkoituksenmukaista maksamista varten (TiliA 22 §).

⁷¹ Ks. esim. A lääninhallituksesta 12. 2. 1937 (N:o 85), 18, 19, 31, 37 ja 42 §; A oikeusministeriöstä 30. 1. 1933 (N:o 38), 7 § 2 mom; A kouluhallituksesta, 21 § 4 mom muut. A:lla 25. 2. 1944 (N:o 140); A maataloushallituksesta, 19 § 4 mom; A valtion rakennushallinnosta, 10 § 5 kohta ja 20 § 4 mom; A valtionrautateiden hallinnosta 21. 12. 1932 (N:o 398), 19 §; A posti- ja lennätinlaitoksesta 21. 5. 1937 (N:o 211), 9 § muut. A:lla 28. 5. 1948 (N:o 428) ja 20 § muut. A:lla 29. 5. 1942 (N:o 450); Oksanen, Korkein hallinto-oikeus 1918—1943 Högsta förvaltningsdomstolen s. 272—274.

⁷² Vrt. Oksanen, m. kirj. s. 272 alav.

⁷³ Vrt. KM 1896: 11 s. 58—77, 79 ja 97—99; Langenskiöld s. 189—190 ja 240—244; Willgren, Finlands Finansrätt s. 434—438.

⁷⁴ Kaskimies s. 58.

Valtion kassaliikkeen johto ja valvonta on keskitetty valtiovarainministeriön alaiselle valtiokonttorille. Postisiirtokonttori siirtää alitilitäjien tulotileille maksetut varat asianomaisen tiliviraston tulotilille ja viimeksimainitulle kertyneet varat valtiokonttorin hoidossa olevalle valtion yleiselle tulotilille (TiliS 4 §). Valtiokonttori taas siirtää tiliviraston menotilille kulloinkin tarvittavan katteen, ja tilivirasto siirtää varoja alitilitäjien käytettäväksi (TiliS 3 §).

Valtiovarainministeriön määräyksestä käytetään valtion tulojen perimisessä ja menojen maksamisessa myös Suomen Pankin ja muun pankkilaitoksen välitystä (TiliA 21 §). Valtiokonttori sekä ne tilivirastot ja muut laitokset, joille valtiovarainministeriö on antanut siihen luvan, käyttävät Suomen Pankissa olevaa valtion pano- ja ottotiliä (TiliA 24 §). Sitä, millä tavalla valtiokonttori valvoo pano- ja ottotilin käyttöä, tarkastelemme myöhemmin (ks. s. 173—174).⁷⁵

6. TULO- JA MENOARVION TÄYTÄNTÖÖNPANOJA SITOVAT BUDJETTIOIKEUDEN MÄÄRÄYKSET.

HM 92 §:n mukaan on kaikessa virkatoiminnassa laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin noudatettava lakia. Tämä määräys koskee hallitusta ja kaikkia hallintoviranomaisia myös tulo- ja menoarviota täytäntöönpanossa ja valtiontaloutta hoidettaessa. Velvollisuus lakien noudattamiseen on korkein ohje näilläkin toimeenpanon aloilla. Tämän velvollisuuden kohdistuminen erityisesti valtion taloudenhoitoon on laeissamme ilmaistu epäsuorasti siten, että finanssivalvontaelinten velvollisuudeksi on säädetty myös lakien noudattamisen valvonta valtion taloudenhoidossa. Revisiolaitoksen tulee HM 71 § 1 mom:n mukaan ottaa myös selville, ovatko tulot ja menot lainmukaiset, ja TarkL 1 § 1 mom:n mukaan on valtion revisiolaitoksena toimivan valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä tarkastaa mm. valtion taloudenhoidon laillisuutta. VttJS 4 § 1 mom:n mukaan on myös valtiontilintarkastajain valvottava valtion taloudenpidon laillisuutta.

Erityisesti budjettia täytäntöönpanossa noudatettavia lakeja on tietysti hyvin paljon. Keskeisiä kysymykseen tulevia budjettioikeuden säännöksiä olemme tarkastelleet tässä luvussa. Ensiarvoisen tärkeitä ovat tietysti lait, jotka säännöstelevät asianomaisen täytäntöönpanoeli-

⁷⁵ Vrt. *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 379—381 ja 385—390; *KM 1896:11* s. 38—40; *KM 1939:11* s. 53—58.

men organisatiota, toimivaltaa ja tehtäviä. Toteutettavaa tuloa tai meno varten saattaa lisäksi olla voimassa erityisiä säännöksiä, joita siinä tapauksessa on noudatettava.⁷⁶

HM 71 §:n mukaan on sekä revisiolaitoksen että valtiontilintarkastajien tehtävänä valvoa myös sitä, että tulo- ja menoarviota noudatetaan. Kaikki eduskunnan budjettivaltaa koskevat säännökset edellyttävät myös budjetin noudattamista⁷⁷ lakien rajoissa. Kysymystä siitä, missä laajuudessa budjetti sitoo täytäntöönpanijaansa, olemme jo selvittelleet edellä johdannossa tulo- ja menoarvion oikeudellista luonnetta tutkiessamme (ks. s. 27–39). Eräitä budjettiperiaatteita ja määrärahojen budjettioikeudellista luonnetta käsitellessämme tässä luvussa (s. 132–138) näimme tarkemmin, millä tavalla budjettiin otettujen määrärahojen käyttäminen on rajoitettua. Budjetin noudattamiseen kuuluu, että näitä rajoituksia, joista tärkein on kielto ylittää määrärahoja, myös noudatetaan.

Budjetin perusteluilla on myös yleensä sitova merkitys (ks. ed. s. 28), joten niidenkin noudattaminen sisältyy budjetin noudattamiseen. Määrärahojen perusteluina ilmaistua, eduskunnan hyväksymää suunnitelmaa määrärahojen käytöstä on budjettia täytäntöönpanessa noudatettava. Mikäli eduskunta olisi perusteluissa asettanut määrärahan käytölle jonkin laittoman, sellaisen ehdon, jonka asettaminen ei kuulu eduskunnan toimivaltaan, ei tämä ehto sido budjetin täytäntöönpanijaa.⁷⁸ Sitova vaikutushan puuttuu kaikilta lain vastaisilta budjetin määräyksiltä.

Kaiken taloudenhoidon ylimpänä periaatteena on taloudellisuuden noudattaminen. Tätä on ilmeisesti edellytetty vaadittavaksi valtionkin taloudenhoidossa, vaikkei sitä olekaan nimenomaisesti julkilausuttu perustuslaissamme. Sitä tarkoitetaan kuitenkin TarkL 1 § 1 mom:ssa ja VttJS 4 § 1 mom:ssa, joissa lainpaikoissa asetetaan valtiontalouden tarkastusviraston ja valtiontilintarkastajain velvollisuudeksi valtion taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuuden valvominen. Taloudellisuuden ja säästäväisyyden noudattaminen, tuhlauksen ja tarpeettomien

⁷⁶ Vrt. *Neidl I* s. 143–146, sekä *II* s. 110–111.

⁷⁷ Budjetin noudattaminen tarkoittaa vuoden alkuperäisen budjetin siihen tehtyine lisäyksineen ja muutoksineen (lisäbudjetteineen) noudattamista. Vrt. *Matzen III* s. 99.

⁷⁸ Vrt. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 122–125 ja 66–69; *Viranko*, LM 1930 s. 14–15; *Nilsson-Stjernquist* s. 58–59 ja 337–356; *Herlitz*, Svenska statsrättens grunder s. 223–228, 127–131 ja 183.

menojen ja kustannuksien välttäminen (vrt. 1920 VttJS 6 §) on tulo- ja menoarvion täytäntöönpanijan velvollisuus. Taloudellisuuden periaatteen mukaista on taloudenhoito, jossa mahdollisimman pienin kustannuksin saavutetaan mahdollisimman hyvä tulos. Esimerkiksi budjettiin otetut määrärahat on käytettävä niin, että eduskunnan niillä tarkoittama päämäärä mahdollisimman täydellisesti saavutetaan mahdollisimman pienin kustannuksin.

Kaikki säästäminen ei suinkaan ole taloudellisuuden mukaista. Väärää, taloudellisuuden vastaista säästämistä olisi esimerkiksi se, jos rakennustyö, johon määräraha on myönnetty, annettaisiin kustannusten säästämiseksi asian muita puolia harkitsematta urakoitsijalle, joka lupautuisi suorittamaan työn halvimmallalla, ja työ valmistuttuaan sitten osoittautuisi ala-arvoiseksi. Kun säästäväisyyden noudattaminen asetetaan vaatimukseksi valtiontaloudessa, tarkoitetaan sillä taloudellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden periaatteiden ohjaamaa säästäväisyyttä, turhien menojen välttämistä.⁷⁹

⁷⁹ Vrt. *Leppo* s. 96—98; *von Dungern*, *ZgesSW* 1952 s. 462—469; *Vialon* s. 208—213; *Hoenig* s. 75—77; *Neidl* II s. 12; *VttK* v. 1952 s. 59.

IV LUKU

HALLINNON SISÄINEN FINANSSIVALVONTA

1. HALLINNOLLINEN VALVONTA.

HM 32 §:ssä säädetään, että tasavallan presidentti valvoo valtion hallintoa ja että hän sitä varten voi virastojen ja yleisten laitosten päälliköiltä tai hallituksilta vaatia tietoja sekä toimeenpanna tarkastuksia. HM 44 § 2 mom:ssa määrätään taas, että kunkin ministeriön on pidettävä silmällä hallintoa omalla toimialallaan. Näissä molemmissa hallitusmuodon kohdissa käsitellään hallinnollista valvontaa, joka on ominaista kaikelle hallinnolle. Näistä lainpaikoista ilmenee myös, mitä valvontaan varsinaisessa merkityksessä sisältyy: oikeus vaatia tietoja ja toimeenpanna tarkastuksia valvonnanalaisen toiminnan silmälläpitoa varten. Välttämättömästi liittyvät valvontaan vielä sanktiotimet havaittujen virheiden johdosta. Sen mukaan, kohdistuuko valvonta toiminnan lainmukaisuuteen vaiko tarkoituksenmukaisuuteen, erotetaan laillisuus- eli oikeusvalvonta ja tarkoituksenmukaisuusvalvonta.

Hallinnossa voimassaolevista viranomaisten käskynalaisuussuhteista johtuu, että ylemmällä viranomaisella aina on valta valvoa alaisensa viranomaisen toimintaa. Hallinnollista valvontaa on siis olemassa kaikkialla hallinnossa ja kohdistuu se kaikkeen hallintotoimintaan. Mikäli ylempi viranomainen tällöin kohdistaa valvontansa alemman viranomaisen taloudenhoitoon, on kysymyksessä hallinnollinen finanssivalvonta. Koska hallinnon orgaanien suoritettava finanssivalvonta kuitenkin on erityissäännöksillä järjestetty, kohdistuu yleisillä säännöksillä järjestetty hallinnollinen valvonta käytännössä vain hyvin harvoin budjetin täyttämiseen ja muuhun valtion taloudenhoitoon. Jätämmekin asian tässä sen maininnan varaan, että sellainen kyllä on mahdollista, ja tarkastelemme seuraavassa vain, millä tavalla hallinnollinen finanssivalvonta on erityisillä säännöksillä järjestetty.¹

¹ Virkavalvonnasta ks. Merikoski, Valtionapujärjestelmä s. 17—25, 39 ja 162;

Tässä luvussa käsittelemäämme finanssivalvontaa kutsumme hallinnon sisäiseksi finanssivalvonnaksi, jolla nimityksellä tarkoitamme hallintokoneiston piirissä tapahtuvaa, hallinnon elinten suorittamaa finanssivalvontaa. Hallinnollisen finanssivalvonnan erotamme tässä siis muista finanssivalvonnan lajeista suorittajan mukaan eli muodollisesti (vrt. ed. s. 3—4). Seuraavassa luvussa käsittelemme erikseen revisiolaitoksen eli valtiontalouden tarkastusviraston suorittamaa finanssivalvontaa. Niinkuin silloin näemme, on sanottu revisiolaitos myös hallintovirasto ja sen suorittama finanssivalvonta on siis myös hallinnollista finanssivalvontaa. Koska valtiontalouden tarkastusvirastolla kuitenkin on erityisasema keskusrevisiolaitoksena, näyttää asianmukaiselta käsitellä sen toimintaa erillään muusta hallinnollisesta finanssivalvonnasta.²

2. PREVENTIIVINEN FINANSSIVALVONTA.

Käsite. Tavallisimmin finanssivalvonta tapahtuu jälkikäteen ja sen päätarkoituksena on silloin paljastaa valtion taloudenhoidossa tapahtuneet väärinkäytökset sekä saattaa niihin syyllistyneet viranomaiset niistä vastuuseen ja korvaamaan valtiolle aiheuttamansa vahingot. Yksistään tällaisella jälki- (*ex post*-) valvonnalla on tietysti huomattava preventiivinen, enakkoestävä vaikutuksensa, sillä tehokkaan jälkivalvonnan olemassaolo jo yksistään pelottaa rikkomuksia tekemästä. Kokonaan se ei kuitenkaan voi estää virheellisyyksiä ja väärinkäytöksiä tapahtumasta. Paljastuneilla väärinkäytöksillä valtiolle aiheutetut vahingot jäävät usein myös korvaamatta joko sentähden, että viranomaisten siviilioikeudellinen vastuunalaisuus on epätydyttävästi järjestetty, tai siksi, että korvausvelvolliselta puuttuu omaisuutta tuomittujen vahinkojen korvaamiseen.

Esitettyjen syiden takia on pyritty luomaan preventiivistä eli ennakolta (*ab ante*) tapahtuvaa finanssivalvontaa, jonka tarkoituksena on ennakolta estää väärinkäytökset ja virheet valtion taloudenhoidossa. Tavallisimmin tapahtuvat virheet budjetin täytäntöönpanossa menojen puolella, ja sentähden onkin lain- ja budjetinvastaisten menojen ehkäi-

sama, Laillisuusvalvonta Suomen oikeusjärjestyksessä s. 26—27 ja 30—32; *sama*, Julkisoikeus I s. 194—196, ja II s. 8—10; *Ahtee*, LM 1953 s. 306—308.

² Vrt. *Merikoski*, Laillisuusvalvonta Suomen oikeusjärjestyksessä s. 32, 42—43, 46—47, 55, 63 ja 69 (hallinnon sisäinen kontrolli — riippumattoman tuomioistuimen hoidettavana oleva kontrolli).

semiseen tähtääviä preventiivisen finanssivalvonnan järjestelmiä otettu käytäntöön. Täydellisimmin voi valvova viranomainen estää virheeliset menot, jos valvonta toimitetaan jo ennen menon ensimmäistä astetta, sen sitomista, josta valtion menot saavat alkunsa. Edellä tutustuessamme parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen järjestelmiin ulkomailla näimme jo, miten menojen sitomisen ennakkovalvonta Ranskassa ja Belgiassa on järjestetty (ks. s. 58—59 ja 63). Näissä maissa on menojen sitomisesitykset näytettävä ennakolta valtiovarainministeriön alaisille valvojille, jotka hyväksyessään esitykset varustavat ne viisumillaan.³ Molemmissa maissa on lisäksi järjestetty maksumääräysten ennakkovalvonta, joka tarkoittaa sitä, ettei maksumääräyksiä saa maksaa valtion kassasta, ennenkuin ne ovat varustetut valvojan hyväksymistä osoittavalla viisumilla. Ranskassa hoitavat myös maksumääräysten valvontaa menojen sitomisen valvojat (ks. ed. s. 59), kun se sensijaan Belgiassa on uskottu tilituomioistuimen tehtäväksi (ks. s. 63).

Menojen sitomisen valvonta ja maksumääräysten ennakkovalvonta ovatkin tyypillisimmät ja eniten huomiota kiinnittäneet lajit preventiivistä finanssivalvontaa, joksi luetaan kaikki valtion menojen valvonta, joka tapahtuu ennen niiden maksamista.⁴ Useimmiten on preventiivinen finanssivalvonta hallinnon sisäistä, sen omien ylimpien organien tai niistä riippuvaisten valvontaelinten suorittamaa. Seuraavassa tarkastelemme Suomessa hallituksen ja valtiovarainministeriön suorittamaa menojen preventiivistä valvontaa, joka on järjestetty siten, että budjettia täytäntöönpannassa alempien viranomaisten menojen toteuttamiseen eräissä tapauksissa on saatava valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnan, valtioneuvoston tai valtiovarainministeriön lupa. Koska viimeksimainittujen elinten tällöin suorittama valvonta on siinä, että ne ylimpinä päättävät menojen toteuttamisesta, voitaisiin nämä tapaukset yhtä hyvin lukea budjetin täytäntöönpanoon kuuluviksi.⁵ Mutta kun luvan antamiseen alemman viranomaisen menon toteuttamiseen kuitenkin kuuluu myös ennakolta tapahtuvaa budjetin täytäntöönpanon silmälläpitoa, haluamme

³ Italiassa käytännössä olleesta, tilituomioistuimen toimittamasta menojen sitomisen valvonnasta ks. Jèze, RFin XV 1917 s. 319—321 ja 328—335.

⁴ Preventiivisestä finanssivalvonnasta ks. Heinig I s. 178—179 ja 184—186; Yovanovitch s. 11—16; Morel s. 28—29; Neidl II s. 116—117; Kraus, FinA 43. 1926 s. 31—32; Willgren, Finanssioppi s. 189—190.

⁵ Valvontaan varsinaisessa merkityksessään ei kuulukaan valtaa antaa sitovia määräyksiä. Ks. Ahtee, LM 1953 s. 306—308.

tarkastella sitä preventiivisenä finanssivalvontana.⁶ Täten saamme käsityksen siitä, mitä hallinnon sisäinen preventiivinen finanssivalvonta aina pohjimmaltaan merkitsee: toimivallan ja vastuun kuulumista budjetin täytäntöönpanossa myös valvovalle ylemmälle hallintoviranomaiselle.

Valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön suorittama menojen preventiivinen valvonta. Hallinnon käskynalaisuussuhteista johtuen on ylemmillä viranomaisilla yleensä mahdollisuus antaa alaistensa viranomaisten toimintaa sitovia määräyksiä.⁷ Täten voi ylempi viranomainen myös yksityisessä tapauksessa päättää, millä tavalla jonkin alemman viranomaisen toimivaltaan kuuluva budjetin täytäntöönpanoa käsittävä asia on ratkaistava. Tarkastelemme tässä kuitenkin vain niitä tapauksia, joissa alempi budjettia täytäntöönpaneva viranomainen erityisillä säännöksillä on velvoitettu säännöllisesti hankkimaan menon toteuttamiseen, joka kuuluu sen toimivaltaan, ylemmän viranomaisen luvan. Sanomme silloin ylemmän viranomaisen suorittavan alemman viranomaisen menoihin nähden preventiivistä finanssivalvontaa.

Tällaista valvontaa hoitavista elimistä on tärkein valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta. Tärkein sen suorittaman valvonnan kohteista on arviomäärärahojen ylittäminen.⁸ Arviomäärärahoja totesimme edellä budjetissa myönnettävän sellaisiin menoihin, joiden tarkkaa määrää on etukäteen vaikea arvioida. Sentähden ovat nämä määrärahat varustetut vain liukuvalla ylärajalla, jota eduskuntaa enempää kuulematta saadaan koroittaa. Luvan antaminen arviomäärärahan ylittämiseen kuuluu TiliL 6 §:n mukaan valtioneuvostolle. Käytännössä myöntää luvan kuitenkin tavallisesti valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta, jonka on VNOS 47,1 §:n mukaan käsiteltävä tällaisetkin asiat valmistavasti. TiliA 6 §:ssä säädetään yhtäpitävästi tämän kanssa, ettei budjettiin otettua arviomäärärahaa saa ilman pakottavaa syytä ylittää, ennenkuin valtioneuvoston kanslia tai asianomainen ministeriö, asian oltua valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsiteltävänä, on antanut siihen luvan. Lupaa on pyydetty viimeistään ennen tilivuotta seuraavan helmikuun 1 päivää, ja kun lupa on myönnetty, tulee asianomaisen ministeriön viivytyksettä valtiovarainministeriölle ja valtion revisiolaitokselle toimittaa selostus niistä syistä, jotka ylityksen ovat aiheuttaneet.⁹

⁶ Vrt. Merikoski, Valtionapujärjestelmä s. 40—43 ja 174—198.

⁷ Ks. Ahtee, LM 1953 s. 303—310; Merikoski, Julkisoikeus II s. 5—8.

⁸ Vrt. Barbé s. 172—180.

⁹ Arviomäärärahojen ylittämisestä vrt. Nevanlinna, Tulo- ja menoarvio s. 111—112.

Tilinpäätösilmoitukseensa on sitten sen tiliviraston, joka on ylittänyt sen käytettävänä olleita arviomäärärahoja, liitettävä luettelo niistä kirjelmistä, joilla lupa määrärahan ylittämiseen on saatettu tiliviraston tietoon (TiliS 46,2 §).¹⁰

Valtioneuvostolle kuuluu eräissä tapauksissa luvan antaminen siirtomäärärahan käyttöajan jatkamiseen. Ellei kahden varainhoitovuoden kuluessa ole aloitettu sitä työtä, johon siirtomääräraha tulo- ja menoarviossa on osoitettu, saadaan määräraha siirtää jäljelläolevaksi kahdeksi varainhoitovuodeksi ainoastaan, mikäli valtioneuvosto antaa siihen luvan (TiliL 9 § 2 mom; ks. ed. s. 147). TiliA 13 §:ssä määrätään lisäksi, että ellei siirtomäärärahaa ilman valtioneuvoston lupaa saa tilinpäätöksessä enää siirtää, tulee tiliviraston, milloin määrärahan peruuttamisesta aiheutuisi erityistä haittaa tai vahinkoa, ennen seuraavan helmikuun 1 päivää anoa määrärahan käyttöajan pidentämistä enintään kahdella vuodella. Huolimatta näiden säännösten sanamuodosta antaa tämänkin luvan käytännössä tavallisesti raha-asiainvalidiokunta, jossa VNOS 47 § 2 mom:n mukaan on valmistavasti käsiteltävä myös asiat, jotka valtioneuvoston päätöksellä on määrätty sanotussa valiokunnassa käsiteltäviksi.

Juuri mainitun VNOS 47 § 2 mom:n nojalla valtioneuvosto päättää lisäksi vuosittain, saatuaan tasavallan presidentin allekirjoittaman budjetin täytäntöönpanosta aiheutuvat toimenpiteet suoritettavakseen, että menojen toteuttamiseen on useissa muissakin tapauksissa etukäteen hankittava valtioneuvoston raha-asiainvalidiokunnan lupa.¹¹ Lupa on saatava joissakin tapauksissa määrätynlaisten yksityisten menojen sitomiseen ja muissa tapauksissa asianomaisten määrärahojen käyttöön.¹² Valtioneu-

¹⁰ Tällainen määräys oli jo valtiovarainministeriön kiertokirjeissä 8. 2. 1925 ja 10. 1. 1929. Ks. *Kirjekokoelma* s. 33—35.

¹¹ Nämä valtioneuvoston päätökset on saatettu ministeriöiden sekä niiden alaisten virastojen ja laitosten tietoon valtiovarainministeriön kiertokirjeellä. Viimeksi lähetetty tällainen kirje on tammikuun 13 päivältä 1955 N:o 70. Sen mukaan on valtioneuvosto päättänyt, että edellisenä vuonna tehtyä päätöstä on toistaiseksi noudatettava tänäkin vuonna. — Ks. myös *Kastari*, ValtYV 1947 s. 103—104.

¹² Valtioneuvoston raha-asiainvalidiokunnan lupa on vaadittu mm.:

- 1) autojen hankintoihin,
- 2) rakennus- ja korjaustöitä koskevan urakkasopimuksen tekoon, milloin töiden arvo nousee vähintään 5.000.000 markkaan, ellei valtiovarainministeriön kanssa joissakin tapauksissa ole toisin sovittu,

vostolla on kuitenkin valta määrätä, ettei tällaista ministeriön päätösvaltaan kuuluvaa asiaa ole tarpeen käsitellä raha-asiainvaliokunnassa, jos valtiovarainministeriö on asianomaisen ministeriön aikomasta ratkaisusta antanut kirjallisesti lausuntonsa, johon asianomainen ministeriö katsoo voivansa yhtyä (VNOS 47 § 3 mom).¹³

Edellä esitetystä näkyy, että valtioneuvoston puolesta toimittaa menojen preventiivisen valvonnan säännöllisesti sen raha-asiainvaliokunta. Jollei raha-asiainvaliokunta edellä mainituissa tapauksissa, joissa sen lupaa vaaditaan, ole lupaa myöntänyt, voi asianomainen ministeri alistaa asian valtioneuvoston ratkaistavaksi (VNOS 47 § 4 mom; ks. ed. s. 151). Poikkeustapauksissa saattaa tällöin valtioneuvosto, raha-asiainvaliokunnan evättyä luvan menojen toteuttamiseen, itse myöntää tämän luvan, mitä käytännössä ei kuitenkaan ole kertaakaan tapahtunut.

Valtiovarainministeriö valvoo arviomäärärahojen ylitystä ja kaikkia edellä mainittuja menoja, joihin vaaditaan valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan lupa, myös siten, että ministeriöiden kirjeet tai määräykset, jotka koskevat valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa käsiteltäviä menoeriä tai ennakkomaksuja, on valtiovarainministeriössä merkittävä, ennenkuin kirje lähetetään tahi menoerä tai ennakkomaksu suoritetaan [TiliS 61 §; VNOS 59 § sellaisena kuin se on 9. 4. 1954 ann.

3) uusia rakennusyrityksiä varten budjettiin otettujen määrärahojen käyttämiseen,

4) korjaustöihin varattujen vähintään 1.000.000 markan määrärahojen käyttöön,

5) tierakennus- ja korjaustöiden sekä metsänparannus-, kuivatus-, lauttausväylä-, puhelinjohto- ym. töiden aloittamiseen tai kesken olevien tällaisten töiden jatkamiseen, milloin on kysymys vähintään 1.000.000 markan rahamäärästä, ellei valtiovarainministeriön kanssa joissakin tapauksissa ole toisin sovittu,

6) kaikkiin painatustöihin, jotka eivät johdu viraston tai laitoksen juoksevien asioiden hoidosta, jos painatuskustannukset jostakin painatustyöstä nousevat vähintään 75.000 markkaan,

7) raha-arpajaisten voittovarojen, vedonlyönnistä urheilukilpailuissa kertyvien varojen ja raha-automaattien tuottovarojen käyttöön,

8) varojen käyttöön edustustarkoituksiin, mikäli virastolla tai laitoksella ei ole ollut siihen eri määrärahaa,

9) valtion varoilla tapahtuvien ulkomaanmatkojen tekoon ja

10) virkamiesten tekemän ylityön korvaamiseen.

Ks. VttK v. 1949 s. 27, sekä v. 1945 s. 46.

¹³ Puheenaolevissa valtioneuvoston päätöksissä on tällainen määräys ilmaistu sanonnalla »ellei valtiovarainministeriön kanssa joissakin tapauksissa ole toisin sovittu». Ks. ed. alaviitteen 2) ja 5) kohta.

A:ssa (191/54)].¹⁴ Merkintä toimitetaan siten, että todettuaan valtio-neuvoston raha-asiaivaliokunnan päätösluettelosta ministeriön kirjeen tai määräyksen yhtäpitäväksi sanotun valiokunnan päätöksen kanssa valtiovarainministeriö varustaa kirjeen tai määräyksen sitä varten valmistetulla leimallaan.

Muutamissa tapauksissa suorittaa valtiovarainministeriö yksinään preventiivistä valvontaa. Edellä (s. 145) siteeratusta TiliL 9 § 3 mom:sta näkyy, että menorästi, jota ei varainhoitovuotta lähinnä seuraavan vuoden aikana ole suoritettu, on peruutettava, ellei valtiovarainministeriö toisin määrää. TiliA 14 §:ssä säädetään, että ellei tällaista menorästä haitatta voida varainhoitovuotta lähinnä seuraavan vuoden tilinpäätöksessä peruuttaa, tulee tiliviraston ennen viimeksimainittua vuotta seuraavan helmikuun 1 päivää valtiovarainministeriöltä anoa oikeutta sellaisen menorästin tileissä pitämiseen. Tätä oikeutta ei saa antaa vuotta pitemmäksi ajaksi, jolleivät pakottavat syyt vaadi pidempää määräaika. Valtiovarainministeriön lupa vaaditaan myös edelliseen tai edellisiin vuosiin kohdistuvan menon, jonka maksamista varten tarvittavia varoja ei ole voitu menorästinä siirtää, maksamiseen kulumassa olevan varainhoitovuoden vastaavasta määrärahasta (TiliL 9 § 4 mom ja TiliA 15 §; ks. ed. s. 145).

3. KIRJANPITOON LIITTYVÄ VALVONTA.

Kirjanpito valvonnan kohteena ja välineenä. Valtion kirjanpidon tarkoituksena on antaa luotettava selvitys siitä, miten tulo- ja menoarvio on toteutettu ja valtiontaloutta muuten hoidettu varainhoitokauden eli tilikauden aikana. Kirjanpitoa avulla antaa kukin finanssihallintoon osallinen elin selvityksen siitä, mitä tuloja ja menoja sillä on ollut ja mikä on ollut sen taloushallinnon tulos tilikauden aikana.

Sen turvaamiseksi, että kirjanpidon osoittama taloushallinnon tulos olisi luotettava ja todellisuutta vastaava, on ensiksikin kirjanpito asetettava valvonnan kohteeksi. Sitä valvontaa, joka tutkii kirjanpidon virheettömyyttä ja totuudenmukaisuutta, kutsutaan numerotarkastukseksi eli tilintarkastukseksi suppeamassa merkityksessä. Sen kautta selvi-

¹⁴ Jo senaatin valtiovaraintoimituskunta oli suorittanut tällaista valvontaa kiertokirjeessään vuodelta 1907 antamansa määräyksen mukaisesti. Ensimmäinen mainittu siirtyi tehtävä valtiovarainministeriölle, joka myös alkuaikoina itse määräsi asiasta kiertokirjeissään. Ks. *Kirjekokoelma* s. 31 ja 35.

tetään, onko kirjanpito ulkonaiselta muodoltaan oikein järjestetty, ovatko laskutoimitukset tileissä oikein suoritettut, vastaavatko tileihin otetut tulot ja menot tosikkeiden mukaan todellisuutta ja ovatko ne oikeille paikoilleen tileissä merkityt. Koska tämänlaatuinen tilien tarkastaminen kohdistuu kirjanpidon muodolliseen puoleen, kutsutaan sitä myös muodolliseksi tilintarkastukseksi.

Asiallisessa tilintarkastuksessa ei kirjanpito sensijaan ole valvonnan kohteena, vaan sen välineenä. Osoittaessaan taloushallinnon tulosta on kirjanpito ensiarvoisen tärkeä väline tätä hallintoa valvottaessa. Kun tilien luotettavuus on ensin numerotarkastuksella todettu, käytetään kirjanpitoa perustana tutkittaessa, ovatko asianomaiset viranomaiset niiden kirjanpidon osoittamassa taloudenhoidossa noudattaneet lakia ja tulo- ja menoarviota sekä taloudellisuutta. Tällöin kirjanpito on sekä hallinnollisen että parlamentaarisen finanssivalvonnan (ks. ed. s. 3) välineenä.¹⁵

Sen näyttämiseksi, ovatko viranomaiset budjettia täytäntöönpannessaan noudattaneet sitä, on valtion kirjanpito järjestetty budjetin jaoittelua seuraten. Että finanssihallinnon valvominen kirjanpidon perusteella voisi tapahtua säännöllisesti ja ilman viivytyksiä, on alempien viranomaisten velvollisuudeksi säädetty lähettää kuukausittain tiliensä mukainen tili-ilmoitus ylemmälle viranomaiselle, joka täten voi läheltä valvoa ja seurata alaisensa finanssihallinnon kulkua. Alitilittäjät lähettävät tili-ilmoituksensa tilivirastolle. Tilivirastot taas toimittavat kirjanpitonsa mukaiset tili-ilmoitukset revisiolaitokselle, joka niiden perusteella hoitaa koko valtiontalouden käsittävää yleis- eli keskuskirjanpitoa.¹⁶

Alitilittäjän kirjanpito ja sen tarkastaminen tilivirastossa. Alitilittäjän kirjanpito ei ole täydellistä. Se on tavallisesti velvollinen pitämään vain kassapäiväkirjaa, johon sen on päivittäin merkittävä kaikki »saanto- jaantomaksut», so. perimänsä tulot ja maksamansa menot. Jos alitilittäjän hallussa on varastoja, on sen pidettävä myös varastokirjaa. Jos taas alitilittäjän hoidossa olevan työpajan tai muun sel-

¹⁵ Neidl I s. 32 ja 148—149; Hatschek, Deutsches Staatsrecht II s. 395; Stourm s. 480—481 ja 542—543. — Usein luetaan valtion kirjanpito hallinnolliseen finanssivalvontaan kuuluvaksi. Ks. esim. Allix s. 402 ja 405. Toiset tutkijat taas käsittelevät kirjanpitoa budjetin täytäntöönpanoon kuuluvana. Ks. Bakker, The Budget Cycle in USA s. 2, 38—47, 48—49, 52—53, 62—67, 100—101, 111, 114—115, 120—121, 130—134 ja 137—138; sama, De Budget Cyclus in Nederland s. 38 ja 64—85.

¹⁶ Willgren, Finlands Finansrätt s. 438—442 ja 474—476.

laisen laitoksen toiminta tekee sen tarpeelliseksi, on sen pidettävä asianmukaista työpajankirjanpitoa. Tilivirasto voi myös alitilittäjän toiminnan laatuun katsoen velvoittaa tämän pitämään muitakin tilikirjoja (TiliS 31 §).

Alitilittäjän on varainhoidostaan tehtävä tili kuukausittain asianomaiselle tilivirastolle lähetettävällä tili-ilmoituksella, joka on laadittava alitilittäjän tilikirjojen mukaisesti ja johon on liitettävä täydelliset tilitosikheet ja postisiirtokonttorin lähettämät tiliotteet. Tili-ilmoitus on lähetettävä viimeistään tilikuukautta seuraavan kuukauden viidentenä päivänä tai tiliviraston luvalla myöhemminkin, viimeistään kuitenkin mainitun kuukauden 20 päivään mennessä (TiliA 16 § ja TiliS 37 §).¹⁷

Koska alitilittäjien tulot ja menot otetaan vastaavan tiliviraston kirjanpitoon (TiliA 8 §), tiliviraston on tarkastettava alitilittäjän tili-ilmoitukset ennenkuin niiden sisältämät tulot ja menot viedään tilikirjoihin. Tämän tarkastuksen on oltava sekä muodollista, so. numero-tarkastusta, että asiallista, so. hallinnollista tarkastusta.¹⁸ Jos tässä tarkastuksessa ilmenee syytä muistutukseen eikä oikaisua voida saada aikaan ennenkuin tiliviraston on päätettävä tilikirjansa siltä kuukaudelta, otetaan tiliviraston tileihin vain se osa tili-ilmoituksen sisällöstä, mikä voidaan hyväksyä, sekä pidetään huolta siitä, että oikaisu tehdään myöhemmin annettavassa tili-ilmoituksessa (TiliS 38 §).

Tarkastettavien tilien laajuudesta riippuu, miten paljon työvoimaa missäkin tilivirastossa on tähän tarkoitukseen varattava. Tilivirastoissa, joiden alitilittäjien tilit ovat laajat, on niiden tarkastusta varten erityiset revisio-osastonsa. Täydellisenä tällainen ns. erityisrevisio toimii rautatiehallituksessa, posti- ja lennätinhallituksessa sekä tullihallituksessa.¹⁹

Tiliviraston kirjanpito ja tili-ilmoitukset. Tiliviraston kirjanpidossa noudatetaan kahdenkertaista kirjanpitojärjestelmää, johon kuuluu aina-kin kassapäiväkirja, johon merkitään päivittäiset kassaerät, memoriaali, johon otetaan alitilittäjien tili-ilmoitusten sisällys ja ne muut tilitoimet, joita ei merkitä kassapäiväkirjaan, sekä pääkirja, jota pidetään kassapäiväkirjan ja memoriaalin perusteella. Sekä kassapäiväkirjaan että memoriaaliin on kunkin tilitoimen kohdalle merkittävä hyvitettävä ja

¹⁷ Ks. *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 490–491.

¹⁸ *KM 1896:11* s. 102–103 ja 104; *Nevanlinna*, *Tulo- ja menoarvio* s. 177; *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 506–507.

¹⁹ *Vrt. Nordensvärd*, *NAT 1952* s. 82–83; *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 513–514; *KM 1916:1* s. 97–110, 116–125, 127–163 ja 186–200; *VttK v. 1923* s. 69.

rasitettava pääkirjan tili. Kassapäiväkirja on päätettävä kuukausittain, ellei tilivirasto rahaliikkeen suuruuden takia määrää kassapäiväkirjaa päätettäväksi päivittäin. Pääkirjassa pitää olla tulo- ja menoarvion mukaiset tilit asianomaisen tiliviraston tuloja ja menoja varten, alitilittäjien tilit, muut bilanssitilit, postisiirtoliikkeen käyttämisestä aiheutuvat tilit ja virastojen välisten tilitointen tilit. Pääkirjan tulee asianomaisen tiliviraston osalta osoittaa valtion tulot ja menot ynnä tulo- ja menoarviorahaston sekä tiliviraston hoidossa olevien eri rahastojen varoissa ja veloissa tapahtuneet muutokset. Tiliviraston on tarpeen vaatiessa pidettävä myös varastokirjaa, henkilökirjaa ja muuta apukirjanpitoa (TiliS 25—26 §).²⁰

Tilivirastossa, jossa se rahaliikkeen hoitoa varten on tarpeellinen, on pidettävä myös kassakirjaa. Sitä pitää rahavarain hoitaja (kassanhoitaja), ja on se päätettävä päivittäin (TiliS 28 §). Jos tilivirastossa on erityinen kassanhoitaja, ei kassapäiväkirjan pitämistä saa antaa hänen tehtäväkseen, vaan on hänen päivittäin annettava kassaerien tosikkeet kassanhoitoa valvovalle viran tai toimen haltijalle kassapäiväkirjaan merkitsemistä varten (TiliS 29—30 §).

Tiliviraston pääkirja päätetään kuukausittain, kun kaikki edellisen kuukauden tilitoimet ja alitilittäjien tili-ilmoitusten sisällys on siihen otettu, ja on sen tapahduttava siten, että pääkirjasta näkyy, paljonko edellisen kuukauden ja paljonko koko kuluneen vuodenosan aikana kutakin tiliä on hyvitetty ja rasitettu (TiliS 40 §). Sitten kun kaikki vuoden tilitoimet on viety tiliviraston pääkirjaan, päätetään se ja tehdään tilinpäätös määrättyä menettelyä noudattaen (TiliS 44 §).

Tiliviraston revisiolaitokselle tehtävät tili-ilmoitukset ovat: 1) joka kuukaudelta tehtävät kuukausitili-ilmoitukset ja 2) tilivuodelta tehtävä tilinpäätösilmoitus.

Kuukausitili-ilmoitus on kultakin kuukaudelta laadittava tiliviraston pääkirjan mukaan ja on se lähetettävä revisiolaitokselle vuoden yhdeltätoista ensimmäiseltä kuukaudelta viimeistään ennen seuraavan kuukauden päättymistä määrääaikoina, jotka revisiolaitoksen tilinpäätösosasto eri tilivirastoja varten vahvistaa, sekä joulukuulta samalla kertaa kuin tilinpäätösilmoitus. Kuukausitili-ilmoituksen tulee niinhyvin tiliviraston omalta kuin myös sen alitilittäjien osalta näyttää kaikki kullakin budjetin momentilla esiintyneet tulot ja menot sekä

²⁰ Willgren, Finlands Finansrätt s. 476—478; Nevanlinna, Tulo ja menoarvio s. 174.

muut suoritettut tilitoimet tilikuukauden ajalta. Lisäksi sisältää se yhteenvedon saman vuoden edellisten kuukausien tilitapahtumista (TiliA 17 §, TiliS 41 § ja TarkA 14 §).

Tiliviraston tilinpäätöksen perusteella laadittu tilinpäätösilmoitus on toimitettava revisiolaitokselle ennen seuraavan vuoden maaliskuun 1 päivää, mutta valtiovarainministeriö voi tilivirastolle, jolla on laaja varainhoito, pidentää tämän määräajan enintään kahdella viikolla (TiliA 18 §). Tilinpäätösilmoitus osoittaa: 1) tilivirastolla tilivuoden alussa olevan velan valtiolle tai saatavan valtiolta, 2) tiliviraston tilivuoden tulot ja menot, jaettuina tulo- ja menoarvion momenteille, sekä menopuolella eri sarakkeessa myös ne määrät, jotka valtion tulo- ja menoarvion otteiden mukaan on tiliviraston erikoismenosääntöön kullekin momentille otettu, 3) ne määrät, joilla tilivirasto on tilivuoden kuluessa hyvittänyt ja rasittanut virastojen välisten tilitointen tilejä, sekä 4) tiliviraston velan valtiolle tai saatavan valtiolta tilivuoden päättyessä (TiliS 45 §). Tiliviraston tilinpäätösilmoitukseen on myös liitettävä tiliviraston bilanssitali vuoden päättyessä sekä selostukset tulo- ja menorästeistä ja siirretyistä määrärahoista (TiliS 46 §). Lisäksi on tiliviraston annettava valtiontalouden tarkastusvirastolle kalenterivuodelta selostukset viraston, laitoksen ja liikeyrityksen hoidossa olevasta valtion omaisuudesta sekä, mikäli tarkastusvirasto harkitsee sen tarpeelliseksi, neljännesvuosittain kaikki tilit tosikkeineen (TarkA 14 § ja TiliA 10 §).²¹

Saamiensa tilivirastojen tili-ilmoitusten perusteella valtiontalouden tarkastusvirasto hoitaa valtion keskuskirjanpitoa pitäen valtion yleispääkirjaa ja tehden valtion tilinpäätöksen. Tämän tehtävän helpottamiseksi ja jouduttamiseksi on säädetty, että tilivirastojen on kuukausitili- ja tilinpäätösilmoituksiinsa merkittävä tulo- ja menomomentit samaan järjestykseen ja tarkoin samannimisinä kuin ne ovat valtion tulo- ja menoarviossa (TiliS 42 §). Mainittu tarkastusvirasto valvoo myös tilivirastojen tili-ilmoitusten perusteella näiden taloudenhoitoa ja asettaa virheellisyyksien ilmetessä asianomaiset tilintekijät niistä vastuuseen. Tili-ilmoituksiin liittyvän vastuun tähden on ne tilivirastossa valmistettava huolella ja määrättyjen henkilöiden hyväksyttävä ennen niiden lähettämistä. TiliS 43 §:ssä säädetään, että tiliviraston kuukausitili- ja tilinpäätösilmoitukset liitteineen on, mikäli tilivirastoa koskevissa säännöksissä ei ole toisin määrätty, niiden viran tai toimen haltijoiden

²¹ Willgren, m.t. s. 490–492.

allekirjoitettava ja varmennettava, jotka allekirjoittavat ja varmentavat maksumääräykset.

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnasta valtion yleiskirjanpidon hoitajana ja keskusrevisiolaitoksena tehdään selvää seuraavassa luvussa.

4. KASSANVALVONTA.

Kassantarkastukset ja muut inventoinnit. Edellä puheena olleet hallinnollisen finanssivalvonnan lajit kohdistuvat, paitsi kirjanpitäjiin, vain hallintotoimien suorittajiin, tulojen ja menojen toteuttamisesta määrääviin viranomaisiin. Niinkuin aikaisemmin olemme todenneet, on valtion taloudenhoidossa erotettava hallintotoimista kassatoimet, tulojen periminen ja menojen maksaminen, ja kassatoimet on pyrittykin antamaan kokonaan eri elinten tai ainakin eri henkilöiden suoritettaviksi. Kassatoimien suorittajat, kassanhoitajat, vastaavat tällöin vain siitä, että kassatoimia, tulojen perimisiä ja menojen maksamisia, suoritetaan vain hallintotoimiin oikeutettujen viranomaisten antamien kirjallisten määräysten nojalla, niin että jokainen kassasuoritus voidaan todistaa tällaisella määräyksellä, sekä siitä, että kassavarat säilytetään huolellisesti ja kassanhoidosta annettuja muitakin määräyksiä noudatetaan.

Kassavarojen säilymisen turvaamiseksi on niiden hoidosta annettu eräitä yleisiä määräyksiä. TiliA 26 §:ssä säädetään viranomaisten velvollisuudeksi pitää huolta siitä, että valtion rahavarat ja arvopaperit ovat turvatut tulenvaaralta ja anastukselta. TiliS 12 §:ssä annettujen lähempien määräysten mukaan on tiliviraston käteiskassa säilytettävä kassaholvissa tai -kaapissa. Tiliviraston hallussa olevat arvopaperit, joista on pidettävä luetteloja, on säilytettävä kahdella erilaisella lukolla suljetussa kassaholvissa tai -kaapissa, jonka avaimet ovat eri henkilöiden hallussa. Tiliviraston on määrättävä, millä tavoin alitilitäjän on säilytettävä hallussaan olevia rahoja ja arvopapereita. Valtion varat on aina pidettävä erillään yksityisistä varoista. Edellä (s. 155) jo mainittiin siitä TiliA 22 §:n määräyksestä, jonka mukaan kaikkien valtion virastojen ja laitosten käteiskassa on pidettävä mahdollisimman pienenä ja tiliviraston on valvottava, ettei sen omassa eikä sen alitilitäjän kassassa säilytetä enemmän varoja kuin on tarpeen menojen taroituksenmukaista maksamista varten.²²

²² KM 1896: 11 s. 84—85 ja 88—89.

Myös säännöllinen kassanhoitajiin kohdistuva valvonta on järjestetty erityisillä säännöksillä. TiliA 27 § 1 mom:n mukaan on valtioneuvoston annettava määräykset siitä, millä tavoin viranomaisten ja liikeyritysten on valvottava hallussaan olevien rahavarojen ja muun valtion omaisuuden hoitoa. Valtioneuvosto onkin TiliS:ssä säätänyt siitä, miten kassantarkastukset ja muut valtion omaisuuden inventoinnit on suoritettava.

Alitilittäjän hallussa olevat käteiset varat ja arvopaperit on vähintään kerran puolessa vuodessa sen viran tai toimen haltijan tarkastettava, jonka velvollisuutena tarkastus on asianomaisen ohjesäännön mukaan tai jonka valtiovarainministeriö tiliviraston esityksestä määrää tähän tehtävään. Tarkastuksessa on tutkittava myös tilinpitoa ja varainhoitoa sen verran kuin on tarpeen oikean kassasäästön toteamiseksi. Jos alitilittäjän rahaliike on niin laaja, että rahavarojen hoito on uskottu erityiselle kassanhoitajalle, on kassantarkastus toimitettava vähintään kerran kuukaudessa, ja on tämä tarkastus, ellei toisin ole määrätty, alitilittäjänä toimivan viraston tai laitoksen esimiehen toimitettava. Lähetystössä ja konsulinvirastossa on sen päällikön toimitettava kassantarkastus vähintään kerran kuukaudessa, ja nimismiesten kassat tarkastetaan lääninhallitusten toimesta vähintään kerran vuodessa [TiliS 54 §, muut. VNp:llä 18. 1. 1945 (N:o 42)].

Tiliviraston kassan tarkastaa vähintään kerran kuukaudessa se viran tai toimen haltija, jonka tehtävänä kassantarkastuksen toimittaminen ohjesäännön mukaan on, tahi, ellei sellaista ole, viraston päällikkö (TiliS 53,1 §).

Sekä tilivirastossa että alitilittäjän luona on kassantarkastukset toimitettava yllättäen, ilmoittamatta aikaa edeltä käsin kassanhoitajalle. TiliS:ssä on säädetty maksimiajat, joiden kuluessa kassantarkastus ainakin on toimitettava, mutta tarkastuksen suorittajaksi määrätty henkilö saa tietysti toimittaa kassantarkastuksia useamminkin, milloin hän haluaa. Kassantarkastus on toimitettava kassanhoitajan läsnä ollessa. Tarkastus tapahtuu siten, että ensiksi lasketaan kassa. Sitten tutkitaan kassatosikkeiden avulla, ovatko kaikki kassakirjan viimeksi toimitetun päättämisen jälkeen tapahtuneet tilitoimet oikein kassakirjaan merkityt, ja lasketaan, mikä on kassasäästö kassakirjan mukaan. Lopuksi todetaan, oliko kassassa rahaa se määrä, mikä siellä kassakirjan mukaisesti piti olla (TiliS 53,2 ja 54,1 §). Tämän lisäksi voidaan kassantarkastuksessa tutkia, onko kassanhoidossa noudatettu siitä annettuja, esimerkiksi edellä mainittuja kassan enimmäismäärää ja turvallisuutta koskevia määräyksiä.

Viranomaisten hallussa olevien leimamerkkien inventoinnista säädetään TiliS 55 §:ssä. Leimamerkeistä on pidettävä asianmukaista tilikirjaa. Valtioneuvoston ylikirjaajan sekä korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden kirjaajien leimamerkkikassat tarkastaa vähintään kerran puolessa vuodessa valtiontalouden tarkastusviraston määräämä revisori. Hovioikeuksien ja kihlakunnantuomarien sekä kaikkien muiden virastojen, viranomaisten ja laitosten, jotka saavat leimamerkkivarastonsa lääninkonttorilta, leimamerkkikassat tarkastaa vähintään kerran puolessa vuodessa se viran tai toimen haltija, jonka tehtävänä on lääninkonttorin alitilittäjien kassojen tarkastaminen.

Tiliviraston hallussa olevien arvopapereiden tarkastuksesta on säädetty TiliS 56 §:ssä, että sen toimittaa, mikäli erikseen ei ole toisin määrätty, vähintään kerran puolessa vuodessa viraston päällikkö.

Valtion tarveainevarastojen ja muun irtaimiston inventoinnin toimittavat vähintään kerran vuodessa asianomaisen viraston tai laitoksen määräämät tarkastajat, ellei siitä ole toisin määrätty (TiliS 57 §).

Kassantarkastuksista ja muista inventoinneista on tehtävä merkintä asianomaisen viraston, viranomaisen tai laitoksen kassakirjaan ja tarpeen vaatiessa on asiasta laadittava myös pöytäkirja. Mikäli inventoinnissa on todettu epäkohtia tai väärinkäytöksiä, on siitä laadittava kertomus, joka on asianomaisen tiliviraston tilitosikkeiden yhteydessä lähetettävä revisiolaitokselle (TiliS 58 §).

Säädettyjen inventointien laiminlyönnistä on se seuraus, että se, jonka olisi pitänyt tarkastus toimittaa, sekä se, jonka olisi ollut huolehdittava siitä, että määrätty tarkastus toimitetaan, ovat vastuussa laiminlyönnin johdosta syntyneestä vahingosta (TiliA 27 § 2 mom).²³

Valtion kassaliikkeen valvonta. Valtion koko kassaliikkeen johto ja valvonta on keskitetty valtiovarainministeriön alaiselle valtiokonttorille [ks. L valtiokonttorista 8. 5. 1940 (N:o 190), 1 §; VNp valtiokonttorin johtosäännöstä 24. 10. 1940 (N:o 576), 5, 8 ja 9 §]. Postisiirtoliikkeen kautta valtiolle perityt tulot siirretään määrääjain tilivirastojen tulotileiltä valtiokonttorin hoidossa olevalle valtion yleiselle tulotilille (TiliS 4,1 §). Valtion menoja varten postisiirtotileillä tarvittavat varat valtiokonttori luovuttaa toimittamalla tilivirastojen tileille kulloinkin tarvittavan katteen (TiliS 3,1 §). Näistä varojen siirroista on valtiokonttorin

²³ Kassantarkastuksesta ja muusta inventoinnista ks. *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 503—504; *KM 1896:11* s. 86—88; *Neidl I* s. 156—158, sekä *II* s. 29 ja 114—115.

kuukausittain annettava ilmoitus revisiolaitokselle valtion yleispääkirjaan vertaamista varten (TiliS 6 §).

Postisiirtotilien lisäksi käytetään valtion tulojen perimisessä ja menojen maksamisessa lisäksi Suomen Pankissa olevaa valtion pano- ja ottotiliä, jota ovat oikeutetut käyttämään valtiokonttori sekä ne tilivirastot ja muut valtion laitokset, joille valtiovarainministeriö on antanut siihen oikeuden (TiliA 24 §). Tälläkin tilillä tapahtuu valtion kassaliike valtiokonttorin valvonnan alaisena. Valvontaa varten tulee kunkin tiliviraston jokaiselta kuukausineljännekseltä ennen seuraavan neljänneksen loppua lähettää valtiokonttorille yksityiskohtainen luettelo, jota kutsutaan viikkoilmoitukseksi, tilivirastossa kuukausineljänneksen aikana kirjatusta valtion pano- ja ottotilille tehdyistä panoista ja siltä tapahtuneista ostoista (TiliS 10 §). Jos sitten tiliviraston revisiolaitokselle lähetettävää kuukausitili-ilmoitusta tehtäessä valtiokonttorille lähetettyjen viikkoilmoitusten loppusummat eroavat kuukausitili-ilmoituksen vastaavista eristä, on viimeksimainittuun ilmoitukseen liitettävä selvitys eroavaisuuden syistä (TiliS 41,2 §).

Valtiokonttori vertaa saamiaan viikkoilmoituksia niihin luetteloihin, joita Suomen Pankin on toimitettava valtiokonttorille pankin eri konttoreissa kunkin kuukausineljänneksen aikana valtion pano- ja ottotilillä suoritetuista tilitoimista ja joihin on liitetty tilin saldoa kuukausineljänneksen alkaessa ja päättyessä osoittava yhdistelmä. Valtion yleispääkirjaan vertaamista varten tulee valtiokonttorin kuukausittain ilmoittaa valtiontalouden tarkastusvirastolle valtion pano- ja ottotilin edellisen kuukauden päättyessä osoittama saldo Suomen Pankin yhdistelmän mukaan, mainittuna ajankohtana lunastamatta olleet maksettavaksi asetetut shekit sekä ne pankkiin suoritettut tilillemaksut, joita ei sanottuun aikaan mennessä oltu ennätetty ottaa tiliviraston tileihin, samoin kuin kaikki muut pankin luetteloiden ja asianomaisten virastojen viikkoilmoitusten väliset eroavaisuudet. Valtiokonttorin on myös pidettävä huolta näiden valtion pano- ja ottotilissä esiintyvien eroavaisuuksien selvittämisestä (TiliS 11 § 1—3 mom).²⁴

Valtiovarainministeriöllä on nyttemmin (vaikka se ei vielä olekaan sitä käyttänyt) valta määrätä valtion pano- ja ottotilin vertaaminen muullakin kuin edellä mainitulla tavalla ja muunkin tiliviraston kuin valtiokonttorin suoritettavaksi. Jos vertaamisen suorittaa muu tilivi-

²⁴ KM 1916:1 s. 294—295 ja 298; KM 1896:11 s. 45—46; Langenskiöld s. 130—134; Willgren, Finlands Finansrätt s. 386—387.

rasto, on sen toimitettava valtiokonttorille edellä mainitut tiedot Suomen Pankin luettelojen ja asianomaisten virastojen viikkoilmoitusten välisistä eroavaisuuksista [TiliS 11 § 4 mom, lisätty VNp:llä 14. 6. 1951 (360/51)].

5. VASTUUN TOTEUTTAMINEN.

Kun hallinnon sisäisessä finanssivalvonnassa paljastuu budjetin täytäntöönpanossa tai muussa valtion taloudenhoidossa tehty virhe, lakien, budjetin tai muiden annettujen määräysten tahi taloudellisuuden vastainen teko, tulee kysymykseen virheeseen syyllisen tai syyllisten vastuuseen saattaminen. Tähän onkin olemassa useampia mahdollisuuksia.

Mikäli teko tai laiminlyönti käsittää rikoksen, voidaan syyllinen panna siitä syytteeseen ja tuomita rangaistukseen tuomioistuimessa. Syytteeseenpanovalta on sekä ao. virkamiehen esimiehellä että virallisella syyttäjällä. Toimivaltaiseksi tuomioistuimeksi virkarikoksissa on usein ylempiin virkamiehiin nähden säädetty hovioikeus, muissa tapauksissa tuomitsee yleinen alioikeus.²⁵

Eri virastoja ja laitoksia koskevissa asetuksissa tahi johto- tai ohjesäännöissä on usein määrätty, että niiden alaisia viran tai toimen haltijoita voidaan rangaista kurinpitotoimin. Tuomitseminen kuuluu tällöin viran tai toimen haltijan esimiehelle. Nämä säännökset eivät ole yhteisiä eivätkä ne ulotu kaikkiin, varsinkaan johtavassa asemassa oleviin virkamiehiin. Valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimitämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan 29. 6. 1926 ann. L:ssa (202/26) säädettyä kurinpitorangaistusta, viraltapanaa, voidaan kuitenkin soveltaa kaikkiin toimen haltijoihin ja kaikkiin valtakirjalla muuhun kuin tuomarinvirkaan nimitettyihin viran haltijoihin, ja tällaisen asian käsittely kuuluu yleensä virkaan tai toimeen nimittäneelle viranomaiselle (2, 6 ja 7 §). Kurinpitorangaistuksen voi aiheuttaa kaikenlainen virkavelvollisuuden vastainen toiminta tai laiminlyönti, siis myös valtion taloudenhoidossa tapahtunut.²⁶

Valtion taloudenhoidossa tapahtuneella rikoksella valtiolle aiheutettu vahinko voidaan syyllinen tuomioistuimessa tuomita korvaamaan rikoslain 9 luvun mukaisesti. Kurinpitorangaistusta käyttämään oikeuttavat

²⁵ Merikoski, Julkisoikeus I s. 196—198.

²⁶ Ks. *Palme* s. 29—105 ja 166—179; *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 198—201 ja 188—191.

säännökset eivät samalla anna esimiehelle oikeutta vahingonkorvausvelvolliseksi tuomitsemiseen. Kuitenkin on edellä mainituilla, täydellisellä erityisrevisiolla varustetuilla tilivirastoilla rautatiehallituksella, posti- ja lennätinhallituksella sekä tullihallituksella valta ns. tilimuistutuksella velvoittaa tilivelvollinen virkamies korvaamaan valtiolle valtiontalouden hoidossa aiheuttamansa vahinko [A valtionrautateiden hallinnosta 21. 12. 1932 (398/32), 76 §; A posti- ja lennätinlaitoksesta 21. 5. 1937 (211/37), 41 §; A tullihallinnosta 19. 1. 1940 (26/40), 31 ja 51—54 §].²⁷ Muilla tilivirastoilla ei ole oikeutta, ellei tilivelvollinen vapaaehtoisesti korvaa tileissä huomattusta virheestä valtiolle aiheutunutta vahinkoa, velvoittaa tilivelvollista tilimuistutuksella korvauksen maksamiseen, mutta tilivirastot voivat siinä tapauksessa ilmoittaa asiasta valtiontalouden tarkastusvirastolle,²⁸ jolla on valta tuomita vahingonkorvausta maksettavaksi tilimuistutusta käyttäen. Kun tilimuistutukset muodostavat keskeisen osan valtiontalouden tarkastusviraston toiminnassa, käsittelemme niitä tarkemmin seuraavassa luvussa tarkastusviraston yhteydessä.

²⁷ Vrt. *KM 1916:1* s. 199—200, 106—107 ja 123—124.

²⁸ Asiasta on nimenomainen maininta valtiokonttorin johtosäännön (576/40) 31 §:ssä.

V LUKU

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO

A. TARKASTUSVIRASTON JÄRJESTYSMUOTO JA ASEMA.

1. JÄRJESTYSMUOTO.

Hallitusmuotoa säädettäessä otettiin sen 71 § 1 momenttiin säännös »valtiovaraston tilien ja tilinpäätöksen tarkastusta varten» olevasta »revisionilaitoksesta» (ks. ed. s. 121). Tällainen laitos oli silloin jo kauan ollut olemassa, ja tuntien revisiolaitoksen tärkeyden valtiokoneistossa haluttiin sen pysyväisyyttä vahvistaa ottamalla siitä maininta perustuslakiin.

Edellä historiikissa olemme nähneet, että hallitusmuotoa valmistettaessa toiminnassa ollut revisiolaitos oli syntynyt jo vuonna 1824, jolloin perustettiin keisarillisen senaatin talousosaston valvonnan alaiseksi Suomen yleinen revisio-oikeus ja siihen kuuluva revisiokonttori. Laitoksen asema, tehtävät ja toimivalta olivat pysyneet melkein muuttumattomina hallitusmuodon säätämiseen saakka, vaikka sen johtosääntöä oli joitakin kertoja uusittu eikä pyrkimyksiä perusteellisempiinkaan uudistuksiin ollut puuttunut (ks. ed. s. 97—98 ja 110).

Perusteellisempi revisiolaitoksen tehtävien ja toimivallan laajennus tapahtui vasta vuonna 1923 annetulla uudella johtosäännöllä, joka lopetti myös revisio-oikeuden erillisen aseman laitoksessa, sillä siitä lähtien muodostivat revisio-oikeuden revisiolaitoksen ylijohtaja, asessori ja revisioneuvos. Vuoden 1923 johtosäännön, joka oli annettu asetuksella, kumosivat sitten vuonna 1931 revisiolaitoksesta annettu laki ja sen nojalla annettu asetus. Tällöin laajennettiin revisiolaitoksen toimivaltaa entisestään muun muassa siirtämällä valtion keskuskirjanpidon hoito revisiolaitoksen tehtäväksi (ks. ed. s. 124—125).

Sotatalouden tarkastus-nimisen viraston hoidettua sota-aikana ja sen jälkeen osaa revisiolaitokselle aikaisemmin kuuluneista tehtävistä toimeenpantiin viimeinen revisiolaitosta koskeva uudistus vuosien 1947—1948 vaihteessa. Silloin lakkautettiin erillinen sotatalouden tarkastus, ja revisiolaitoksen suomenkieliseksi nimeksi otettiin valtiontalouden tarkastusvirasto. Nyt voimassa olevat, joulukuun 23 päivänä 1947 annetut revisiolaitosta koskevat säädökset ovat: L valtiontalouden tarkastuksesta (TarkL), L valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta ja A valtiontalouden tarkastuksesta (TarkA). Voimassa oleva valtiontalouden tarkastusviraston johtosääntö (TarkJS) on vahvistettu VvMp:llä helmikuun 24 päivänä 1948 (ks. ed. s. 125—126).

Tarkastusviraston kokoonpano ja sen viran tai toimen haltijat. Valtiontalouden tarkastusvirasto käsittää nykyisin neljä osastoa: yleisen osaston, ensimmäisen ja toisen tarkastusosaston sekä tilinpäätösosaston. Nämä osastot jakautuvat toimistoihin (TarkL 3 §, TarkA 2 § ja TarkJS 15 §). Tarkastusviraston pääjohtaja, joka samalla toimii yleisen osaston päällikkönä, sekä kolme osastopäällikköä muodostavat yhdessä tarkastusneuvoston, joka useimmiten käyttää tarkastusviraston päätösvaltaa. Pääjohtajan, joka toimii tarkastusneuvoston puheenjohtajana, ollessa esteellinen tai estynyt toimii sanottuna puheenjohtajana siihen määrätty osastopäällikkö ja tämän tai muun osastopäällikön sijaan, joka on esteellinen tai estynyt tarkastusneuvoston istuntoon osallistumasta, on puheenjohtajan kutsuttava jäseneksi asianomainen toimistopäällikkö (TarkL 5 §, TarkA 4 § ja TarkJS 14 §). Pääjohtajan ollessa estyneenä ei TarkA 13 §:n mukaan tarkastusneuvostossa saa ottaa ratkaistavaksi sellaisia asioita, joiden käsittelyyn pääjohtaja on ilmoittanut haluavansa ottaa osaa, ellei asian lykkäämisestä ole mainittavaa haittaa.

Tarkastusviraston peruspalkkaisen viran tai toimen haltijoita ovat, paitsi edellä mainitut pääjohtaja ja kolme osastopäällikköä, seitsemän toimistopäällikköä, kuusi ylitarkastajaa, viisi tarkastajaa, ylikamreeri, kirjaaja ja kirjanpitäjä. Lisäksi voi virastossa, mikäli tulo- ja menoarviossa on näin edellytetty, olla apulaistarkastajia, notaari, apulaiskirjaaja, kirjanpitäjiä, toimistoapulaisia ja vahtimestareita sekä ylimääräisen tai tilapäisen toimen haltijoita (TarkL 4 § ja TarkA 4 §).

Tarkastusviraston viran tai toimen haltijoiden kelpoisuusvaatimuksista säädetään TarkA 6 §:ssä. Pääjohtajalla tulee olla taitoa ja kokemusta tuomarin tehtävissä tai hallintotoimissa. Hänen pitää lisäksi olla hyvin perehtynyt valtion talouteen ja tililaitokseen. Osastopäällikön tulee olla perehtynyt valtion hallintoon, tuntea hyvin valtion tililaitos ja kirjanpitoa yleensä sekä olla aikaisemmalla toiminnallaan osoittanut

omaavansa viran menestykselliseen hoitamiseen tarvittavaa kykyä ja taitoa. Kansliatoimiston päälliköllä tulee olla kelpoisuus tuomarin virkaan ja kokemusta tuomarin tehtävissä. Muilla toimistopäälliköillä, ylitarkastajilla, tarkastajilla ja ylikamreerilla tulee olla taitoa ja kokemusta tilinpidossa, ja lisäksi heidän tulee olla talouselämään perehtyneitä. Muihin tarkastusviraston virkoihin tai toimiin vaaditaan kokemusta asianomaiseen virkaan tai toimeen kuuluvissa tehtävissä. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi valtiontalouden tarkastuksesta lausuttiin, että revisiolaitokseen olisi tarpeen saada erikoisaloja tuntevia henkilöitä, jotka voivat parhaiten tutkia tällaisten alojen taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuutta. Tällä tarkoitettiin ilmeisesti eri hallinnon alojen teknillistä asiantuntemusta, ja onkin sen huomioon ottaminen mahdollista tarkastusviraston virkoja ja toimia täytettäessä.¹

2. TARKASTUSVIRASTON JA SEN VIRKAMIESTEN ASEMA.

Tarkastusvirasto valtiovarainministeriön alaisena keskusvirastona. Kun hallitusmuotoon sitä säädettyä otettiin revisiolaitosta koskeva säännös, oli revisiolaitos jo olemassa senaatin kamaritoimituskunnan alaisena hallintovirastona. Sen asemaan ei hallitusmuodolla haluttu tehdä muutosta, vaan tämän aseman edellytettiin jatkuvan entisellään, tietysti sillä hallituksen uudelleenjärjestelystä aiheutuneella muutoksella, että kamaritoimituskunnan tilalle tuli valtiovarainministeriö. Kaikissa sen jälkeen annetuissa revisiolaitosta koskevista säädöksissä on myös nimenomaan lausuttu, että revisiolaitos on valtiovarainministeriön alainen. Voimassa olevissa TarkL:ssa ja TarkA:ssa on tämä määräys 1 §:ssä. Valtiontalouden tarkastusvirasto on siis valtiovarainministeriön alainen hallinnollinen keskusvirasto. Tästä sen asemasta johtuu, että se ja sen virkamiehet ovat käskynalaisuussuhteessa valtiovarainministeriöön ja valtioneuvostoon. TarkA 3 §:n mukaan valtiovarainministeriö myös vahvistaa tarkastusviraston johtosäännön.

Jäljempänä tulemme pian näkemään, että tarkastusviraston päätösvaltaa käyttävä tarkastusneuvosto on oikeutettu määräämään ja tuomitsemaan uhkasakkoja sekä tuomitsemaan tilimuistutusasioita, siis harjoittamaan hallinnollista tuomio- eli lainkäyttövaltaa. Siitä huolimatta ei tarkastusneuvostokaan voida pitää HM 60 §:ssä tarkoitettuna erikois-

¹ Ks. 1947 Vp Asiak. III, I, Hall. esit. N:o 67 s. 1; Walter Müller, SchwZB 1952 s. 7.

tuomioistuimena eikä sen jäseniä HM 91 §:ssä tarkoitettuina tuomareina, joita ei voida muuten kuin laillisen tutkimuksen ja tuomion nojalla julistaa virkansa menettäneiksi. Aikaisemmin, kun nykyistä tarkastusneuvostoa vastasi yleinen revisio-oikeus, luettiin tämä joskus erikoistuomioistuinten joukkoon. Hallitusmuodossa tarkoitetaan tuomioistui-
mella ilmeisesti kuitenkin vain sellaisia tuomiovaltaa käyttäviä valtion elimiä, joiden järjestely osoittaa, että ne ovat tarkoitettut toimimaan riippumattomina tuomioistuinina. Tätä ei oltu tarkoitettu aikaisempaan revisio-oikeuteenkaan nähden, joka toimi valtiovarainministeriön alaisena (vrt. ed. s. 125),² ja nykyisin voimassaolevien tarkastusvirastoa koskevien säädösten mukaan tämä on tarkastusneuvostoonkin nähden riidatonta. Valtiontalouden tarkastusvirasto ei ole riippumaton tili-
tuomistuin eikä sen suorittama finanssivalvonta ole oikeudellista.³ Valtiovarainministeriön ja hallituksen alaisena keskusvirastona tarkastusvirasto harjoittaa hallinnollista finanssivalvontaa, hallinnollista tilin-
tarkastusta.

Tarkastusviraston viran tai toimen haltijoiden asema. Tarkastusviraston pääjohtajan ja osastopäälliköt nimittää virkaansa tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä. Toimistopäälliköt ja ylitarkastajat nimittää valtioneuvosto tarkastusneuvoston tehtyä hakemusten perusteella virkaehdotuksen. Muut viran tai toimen haltijat nimittää virkoi-
hinsa tai ottaa toimiinsa tarkastusneuvosto (TarkA 5 §).

Tarkastusviraston pääjohtajaa ja osastopäälliköitä syytetään virka-
virheestä Helsingin hovioikeudessa ja muita viran tai toimen haltijoita asianomaisessa alioikeudessa [TarkA 21,1 § ja L Helsingin hovioikeuden perustamisesta 18. 1. 1952 (18/52), 3 §]. Tarkastusviraston pääjohtajan, jonka nimittämiskirjana on avoin kirje, voi tasavallan presidentti vapauttaa virasta, kun yleinen etu sitä vaatii [VirkamA (29. 6. 1926 No 203) 2 §; VirkamL (29. 6. 1926 No 202) 2 § 1 mom]. Muut tarkastus-
viraston viran tai toimen haltijat voidaan panna viralta kurinpitotoimin, jos he toiminnallaan tai käyttäytymisellään virassa tai sen ulkopuolella tai virkatehtäviensä laiminlyömisellä ovat osoittaneet, etteivät he ansaitse
sitä luottamusta tai kunnioitusta, jota heidän asemansa valtion viran tai toimen haltijana edellyttää. Osastopäällikköihin, toimistopäällikköihin ja ylitarkastajiin nähden nostaa kysymyksen viraltapanosta kurinpito-

² Ks. *Tarjanne*, LM 1931 s. 333—336 ja 340—342; *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 505—506 ja 511; *Yleisen Revisionioikeuden lausunto maamme revisionitoimen järjestämisestä* s. 85—87.

³ *Crozat*, s. 427, luonnehti v. 1925 revisiolaitoksen suorittaman valvonnan oikeudelliseksi.

toimin ja ratkaisee asian valtioneuvosto, mutta muihin virkoihin ja toimiin nähden on tämä valta tarkastusneuvostolla (VirkamL 2, 6 ja 7 §).

Lisäksi on TarkA 21 §:ssä annettu tarkastusneuvostolle valta muiden tarkastusviraston viran tai toimen haltijoiden kuin pääjohtajan ja osastopäällikön rankaisemiseen kurinpitotoimin virkavirheistä tai laiminlyönneistä, jotka eivät ole senlaatuksia, että niistä on syytettävä tuomioistuimessa, taikka jos he käyttäytymisellään ovat osoittaneet, etteivät he ansaitse sitä luottamusta ja kunnioitusta, jota heidän asemansa valtion viran tai toimen haltijana edellyttää. Tarkastusneuvoston tällöin käyttämät kurinpitorangeistukset ovat: 1) varoitus, 2) enintään kuusikymmentä päiväsakkoa ja 3) virantoimituksesta pidättäminen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Milloin tarkastusviraston viran tai toimen haltija on virkavirheestä asetettu syytteeseen tuomioistuimessa tai kurinpitomenettely on häntä vastaan vireillepantu, voi tarkastusneuvosto, jos siihen on syytä, pidättää hänet virantoimituksesta siksi aikaa, kun asia on oikeudessa käsiteltävänä tai kurinpitomenettely jatkuu. Pääjohtajaan ja osastopäällikköihin nähden käyttää tällaista oikeutta kuitenkin valtioneuvosto sekä valtioneuvoston nimittämiin viran haltijoihin nähden valtiovarainministeriö (TarkA 22 §).

B. TARKASTUSVIRASTON TEHTÄVÄT JA TOIMIVALTA.

1. KIRJANPIDOLLISET TEHTÄVÄT.

Valtion yleispääkirja. Vuonna 1931 siirrettiin valtion keskus- eli yleiskirjanpidon hoitaminen valtiokonttorilta revisiolaitoksen tehtäväksi. Syynä siirtoon oli se kaikkialla oivallettu seikka, että hallinnollinen tilintarkastus ja valtion keskuskirjanpito kuuluvat yhteen. Kumpikin niistä saa tukea toisiltaan ja tulee paremmin ja varmemmin suoritetuksi, kun ne ovat saman elimen käsissä.⁴ Siitä lähtien on valtion revisiolaitoksella tilintarkastustehtäviensä ohella ollut myös kirjanpidolliset tehtävänsä. Molempia tehtäväryhmiä varten on laitoksessa ollut omat osastonsa.

Valtion keskuskirjanpidon hoitamiseen, joka on valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä, kuuluu valtion yleispääkirjan pitäminen sekä

⁴ 1931 Vp Asiak. I, Hall. esit. N:o 10 s. 2; Tenow, SöT 1923 s. 227, 230—231 ja 234; Hoenig s. 18—19.

valtion tilinpäätöksen laatiminen ja painosta julkaiseminen. Tarkastusviraston täten valmistamia tilejä voidaan kutsua valtion yleistileiksi. Niistä on pidettävä erossa tilivirastojen valmistamat valtion erityistilit, joiden perusteella tarkastusvirasto yleistilinsä valmistaa.⁵ Kun valtion yleistilien valmistaminen on tarkastusviraston tehtävänä, vastaa se siitä, että ensinmainitut pitävät yhtä eri tilivirastojen laatimien erityistilien kanssa. Kirjanpidollisena tehtävänä voidaan pitää myös tarkastusviraston velvollisuutena olevaa ehdotuksen laatimista kertomukseksi valtiovarain tilasta valtiovarainministeriötä varten sekä valtion omaisuusluettelon laatimista (TarkL 1,1 §, TarkA 1 § 6—9 kohdat ja TarkJS 13 § 4 kohta).

Valtion yleispääkirjaa pitää tarkastusviraston tilinpäätösosasto tilivirastojen kuukausittain antamien tili-ilmoitusten perusteella (TarkJS 11,1 ja 18 §).⁶ Valtion yleispääkirja päätetään kuukausittain siten, että siitä näkyy, paljonko edellisen kuukauden ja paljonko koko kuluneen vuodenosan aikana on kutakin tiliä hyvitetty ja rasitettu (TiliS 49,1 ja 40 §).⁷

Valtion tilinpäätös. Kun tilivirastojen tilivuoden kaikki kuukausitili-ilmoitukset on viety valtion yleispääkirjaan, päätetään se siten, että tulo- ja menotilien saldot siirretään erityiseen valtiontulojen- ja menojen tiliin, joka päätetään hyvittämällä valtion tulojen ja rasittamalla valtion menojen yhteismäärällä tulo- ja menoarviorahaston tiliä. Viimeksi mainittu sekä muut tilit tasoitetaan siten, että niiden saldot viedään bilanssitiliin (TiliS 50 §).

Tilivirastojen tilinpäätösilmoitusten perusteella laaditun valtion tilinpäätöksen on osoitettava: 1) tulo- ja menoarviorahaston pääomasäästö tilivuoden alkaessa ja päättyessä, 2) tulot ja menot ilmoitettuina eri sarakkeissa tulo- ja menoarvion mukaan ja tilinpäätöksen mukaan sekä paljonko tilinpäätöksen mukaiset tulot ja menot ovat olleet budjetin mukaisia määriä suuremmat tai pienemmät, ynnä 3) tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevien eri rahastojen tulot ja menot. Lisäksi tulee tilin-

⁵ Willgren, ValtK IV s. 402; Indst. S. LXIII — 1914 s. 1.

⁶ Yleispääkirjassa on seuraavat tilit: 1) tili budjetin kutakin momenttia varten, 2) kassatili käteisvaroja ynnä postisiirto- ja pankkitileillä olevia saatavia varten, 3) varastojen tili, 4) tulorästien tili, 5) menorästien tili, 6) siirrettyjen määrärahojen tili, 7) tulo- ja menoarviorahaston tili, 8) tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevien rahastojen tilit ryhmittäin, 9) erinäisten velallisten ja velkojain tilit sekä 10) virastojen välisten tilitointen ja postisiirtoliikkeestä johtuneet yleiset tilit (TiliS 48 §).

⁷ Willgren, Finlands Finansrätt s. 488—489.

päätökseen sisältyä tulo- ja menoarviorahaston sekä tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevien eri rahastojen yhteinen bilanssiyhdistelmä sekä erikseen viimeksimainittujen rahastojen bilanssit (TiliS 51 §).

Valtion tilinpäätöksen liitteinä on annettava selostukset: 1) valtion kassavaroista varainhoitovuoden alkaessa ja päättyessä sekä siinä varainhoitovuoden aikana tapahtuneista muutoksista, 2) tulorästeistä, 3) menorästeistä, 4) siirretyistä määrärahoista, 5) valtion maatilojen, metsien ja liikeyritysten omaisuudesta sekä valtion omistamista osakkeista ynnä muusta valtion tuloa tuottavasta omaisuudesta ja valtion liikeyritysten kannattavuudesta, 6) valtion velasta ja 7) varainhoitovuoden päättyessä voimassa olleista valtion takaussitoumuksista (TiliL 10—11 § ja TiliS 52 §).

Koska valtion tilinpäätöksen tärkein tehtävä on osoittaa, millä tavalla vuotuinen tulo- ja menoarvio on toteutettu, on tilinpäätöksen ja budjetin alituinen toisiinsa vertaaminen tätä toteuttamista valvottaessa välttämätöntä. Sitä helpottaa suuresti edellä mainittu ja myös TiliL 8 §:ään sisältyvä määräys, jonka mukaan jo valtion tilinpäätöksessä on suoritettava tällainen vertailu ja sen on momentittain osoitettava, kuinka paljon tilinpäätöksen osoittamat valtion todelliset tulot ja menot ovat olleet budjetissa arvioituja määriä suuremmat tai pienemmät.⁸ Koska valtion tilinpäätös käsittää koko varainhoitovuoden valtiontalouden, sisältyvät siihen, niinkuin edellä jo näimme, paitsi tulo- ja menoarvion toteuttamista koskevat tilit myös kaikkien tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevien eri rahastojen tilit (TiliL 7 §).

Tarkastusviraston tilinpäätösosaston on valmistettava valtion tilinpäätös liitteineen kultakin vuodelta neljässä kuukaudessa, siis viimeistään seuraavan vuoden huhtikuun loppuun mennessä, sekä huolehdittava tilinpäätöksen painosta julkaisemista viipymättä ja viimeistään kahden kuukauden kuluessa sen valmistumisesta (TiliL 13 § sekä TarkJS 11 § 2 mom ja 18 §).⁹

2. TALOUDENHOIDON VALVONTA.

Valvonnan kohteet. HM 71 § 1 mom:n mukaan on revisiolaitos olemassa valtiovaraston tilien ja tilinpäätöksen tarkastusta varten. Kun valtiovarastolla hallitusmuodossa tarkoitetaan, niinkuin tulemme valtiontilintarkastajien toimivaltaa tutkiessamme lähemmin näkemään (ks.

⁸ Ks. *Langenskiöld* s. 44—45 ja 188—189; *KM 1896:11* s. 93 ja 105—106.

⁹ *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 488—490.

jälj. s. 237—238), kaikkea hallituksen alaista valtiontaloutta, kohdistuu valtiontalouden tarkastusviraston valvonta paitsi tulo- ja menoarvion toteuttamiseen myös budjetin ulkopuolella olevien eri rahastojen hoitoon. Tämä oli lausuttu myös hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi valtiontalouden tarkastuksesta vuonna 1947.¹⁰

Koska tarkastusviraston valvonta HM 71,1 §:n mukaan kohdistuu vain valtiovarastoon, seuraa jo tästä, että eduskunnan hallinnossa ja sen asettamien erityisten elinten valvonnassa olevan valtiontalouden hoito: eduskunnan oma talous ja sen vastattavina olevien rahastojen hallinto sekä Suomen Pankin ja kansaneläkelaitoksen taloudenhoito ovat tarkastusviraston valvonnan ulkopuolella. Tämä on myös nimenomaisesti lausuttu TarkL 2 § 1 mom:ssa. Lisäksi sanotaan tässä lainpaikassa, ettei tarkastusviraston valvonta ja tarkastus käsitä postisäästöpankin toimintaa, josta hallituksen esityksessä eduskunnalle lausuttiin, että sen tarkastus on »pankkitoiminnan luonteen vuoksi erillisesti hoidettava».¹¹ Postisäästöpankin tilintarkastus on hallituksen puolesta järjestetty siten, että valtiovarainministeriö määrää vuosittain vähintään kolme tilintarkastajaa tarkastamaan postisäästöpankin hallintoa ja tilejä. Näiden tilintarkastajien on annettava valtiovarainministeriölle lausunto tilinpäätöksen oikeellisuudesta ja siitä, onko pankkia hoidettu lakien ja asetusten mukaisesti. Valtioneuvosto päättää sitten valtiovarainministeriön esittelystä tilivapauden myöntämisestä postisäästöpankin hallitukselle ja toimitusjohtajalle tilintekovuodelta [Postisäästöpankilaki 2. 4. 1948 (260/48), 9 §; VNp postisäästöpankin tilien tarkastuksesta 4. 4. 1940 (121/40)].

Edellä mainittujen poikkeusten lisäksi säädetään TarkL 2 § 1 mom:ssa, ettei tarkastusviraston finanssivalvonta käsitä Valtion Metallitehtaiden toimintaa. Tämä lain määräys on kuitenkin nyt menettänyt merkityksensä. TarkL:a säädettyäessä oli Valtion Metallitehtaat-niminen yhtymä kauppa- ja teollisuusministeriön alaisena toimiva valtion liikelaitos, jonka hallintoa ja hoitoa tarkastivat lain mukaan eduskunnan kutakin vuotta varten valitsemat neljä varsinaista tilintarkastajaa ja neljä varatilintarkastajaa. Tilintarkastajien oli annettava lausuntonsa valtioneuvostolle, joka päätti Valtion Metallitehtaiden tilinpäätöksen vahvistamisesta ja vastuuvapauden myöntämisestä [ks. L Valtion Metallitehtaista 29. 3. 1946 (245/46), 1, 15 ja 16 §; Valtion Metallitehtaiden ohjesääntö 5. 4. 1946 (259/46), 1 ja 16 §]. Viitaten tähän eduskunnan

¹⁰ Ks. 1947 Vp Asiak. III, I, Hall. esit. N:o 67 s. 2.

¹¹ Ed. m. Hall. esit. s. 2.

valitsemien tilintarkastajien suorittamaan valvontaan esitti hallitus Valtion Metallitehtaiden jättämistä tarkastusviraston valvonnan ulkopuolelle, ja säännöksen tästä tultua laiksi muodosti se poikkeuksen säännöksiin valtion teollisuuslaitoksista, jotka yleensä olivat tarkastusviraston tarkastuksen alaiset [L valtion teollisuuslaitosten hoidon ja käytön yleisistä perusteista 13. 5. 1931 (168/31), 15 §].¹²

Myöhemmin muodostettiin Valtion Metallitehtaat kuitenkin Valmet Oy-nimiseksi osakeyhtiöksi, jonka osakkeista lain mukaan vähintään 75 sadannesta tulee aina pysyä valtion välittömässä omistuksessa ja hallinnassa. Mainitun osakeyhtiön muodostamisesta annetulla lailla vuodelta 1950 kumottiin edellä mainitut Valtion Metallitehtaita koskevat säädökset [ks. L Valtion Metallitehtaiden muodostamisesta osakeyhtiöksi 7. 11. 1950 (537/50), 1, 3 ja 6 §]. Koska Valtion Metallitehtaat täten on muuttunut valtionenemmistöiseksi osakeyhtiöksi, on valtiontalouden tarkastusvirastolla siihen nähden samanlainen valvontavalta kuin muihinkin tällaisiin osakeyhtiöihin nähden. Tähän valvontaan ja sen laajuuteen tutustumme pian jäljempänä.

Edellä mainituilla poikkeuksilla säädetään TarkL 2,1 §:ssä ja TarkA 1 §:ssä tarkastusviraston tarkastuksen ja valvonnan ulottuvan kaikkien valtion viranomaisten, laitosten ja liikeyritysten taloudenhoitoon sekä lisäksi, asetuksella ehkä määrättävin rajoituksin, muutoinkin valtion varojen käyttöön ja valtion omaisuuden hoitoon sekä niitä koskevaan tilinpitoon. Viimeksi mainitulla tarkoitetaan, että tarkastusviraston valvonta kohdistuu paitsi valtion viranomaisiin muihinkin, mikäli nämä käyttävät valtion varoja tai hoitavat valtion omaisuutta.¹³ Samoin on tarkastusvirastolla oikeus tarkastaa viranomaisten hallussa olevia yksityisille kuuluvia varoja (rahastoja), joista valtio on voimassa olevan lainsäädännön mukaan vastuussa (TarkL 2 § 2 mom ja TarkA 1 § 4 kohta).

Niistä valtion viranomaisista, joiden taloudenhoitoon tarkastusviraston valvonta ja tilintarkastus kohdistuu, ei TarkL 2 §:ssä ole suljettu pois valtioneuvostoa eikä sen jäseniä. Muutamia kertoja on myös tarkastusvirasto viime aikoina käytännössä kohdistanut arvostelunsa hallituksen tai ministerien menettelyyn valtiontalouden hoidossa.¹⁴ Kun tarkastus-

¹² Ks. 1947 Vp Asiak. III, I, Hall. esit. N:o 67 s. 2, ja Vvvmiet. N:o 44 s. 4.

¹³ Ks. ed. m. Hall. esit. s. 1—2.

¹⁴ Tarkastusvirasto on tehnyt huomautuksen siitä, ettei hallitus budjettiesityksessään ollut määrärahojen perusteluissa saattanut eduskunnan tietoon mitään kokonaissuunnitelmaa rakennustöistä ja niistä aiheutuvista kustannuksista eikä myöskään selvitystä rakennussuunnitelman eri toteuttamisvaiheista. VttK v. 1951

virasto kuitenkin on valtiovarainministeriön ja hallituksen alainen keskusvirasto, seuraa tästä sen asemasta, ettei se voi kohdistaa tehokasta valvontaa hallituksen eikä ministerien toimenpiteisiin. Se ei voi velvoittaa näitä mihinkään, ja ainoat sen käytettävissä olevat keinot ovat tietoon saatujen virheiden ilmoittaminen valtiovarainministeriölle ja niiden mainitseminen myös valtiontilintarkastajille annettavassa tarkastuskertomuksessa.¹⁵

Valtiontalouden tarkastusviraston finanssivalvonta ei ulotu niihin valtion viranomaisiin, jotka toimittavat vain valtion verojen määräämistä ja maksuunpanoa. Tästäkään asiasta ei ole nimenomaista määräystä HM 71 §:ssä eikä muissa tarkastusviraston toimivaltaa koskevissa säädöksissä. Jo kauan ennen HM:n säätämistä toimineen revisiolaitoksen toimivaltaan ei kuitenkaan koskaan ollut kuulunut verojen määräämisen ja maksuunpanon valvonta, joka oli järjestetty toisten elinten toimitettavaksi. Tämän asiantilan edellytettiin jatkuvan revisiolaitosta koskevaa säännöstä hallitusmuotoon otettaessa. Mainittujen verotustoimien valvonta onkin jatkuvasti pidetty kokonaan erillään revisiolaitoksen tehtävistä. Aikaisemmin yleisen revisio-oikeuden ollessa senaatin talousosaston kamaritoimituskunnan alainen, kuului verojen määräämisen ja maksuunpanon valvonta valtiovaraintoimituskunnan toimivaltaan. Nykyisinkin kuuluvat nämä asiat valtiovarainministeriössä eri osastoille. Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväpiiriin luettavaa valtion tilien ja taloudenhoidon tarkastusta koskevia asioita käsittelee valtiovarainministeriön tulo- ja menoarvio- sekä tilinpäätösosasto, kun taas verotusviranomaisten toiminnan valvontaa koskevat asiat käsittelee ministeriön veroasiainosaston tarkastustoimisto, jonka alaisena toimii jokaisen eri verotuksen tarkastusta varten oma koneistonsa [A valtiovarainministeriöstä 21. 1. 1949 (42/49), 3 ja 10§].

Valtion viranomaisten lisäksi ovat valtiontalouden tarkastusviraston valvonnan kohteena myös valtion avustusta saavat julkisoikeudelliset

s. 54–55. Hallituksen kertomuksessa eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta ovat antaneet aiheen, oli puolustusministeriö antanut eduskunnalle virheellisen ilmoituksen, mistä seikasta sen oli katsottava olleen tietoinen. Tarkastusvirasto saattoi asian kokonaisuudessaan eduskunnan oikeusasiamiehen tietoon. VttK v. 1952 s. 33–34. Ks. myös Edk KM s. 4–5; *Enemmän tarkkuutta, valppautta ja ankaruutta valtiontilintarkastukseen*, Veronmaksaja 1954 N:o 3 s. 5.

¹⁵ Ed. m. kirj., Veronmaksaja 1954 N:o 3 s. 4–5; *Yleisen Revisionioikeuden lausunto maamme revisionitoimen järjestämisestä* s. 34; Willgren, *Finlands Finansrätt* s. 505–506.

yhdyshenkilöt ja yksityisoikeudelliset yhteisöt sekä myös oikeushenkilöisyyttä vailla olevat yhtymät, joiden kaikkien varojen käyttöä ja kirjanpitoa tarkastusvirasto voi tarkastaa sen selvittämiseksi, onko varat asianmukaisesti käytetty siihen tarkoitukseen, johon avustusta on annettu (TarkL 2 § 2 mom ja TarkA 1 § 3 kohta). Valtion avustusta saaneisiin yksityisiin henkilöihin ei tarkastusviraston valvonta sen sijaan voi kohdistua.¹⁶

Vuonna 1947 annetulla lailla revisiolaitos sai ensi kertaa myös oikeuden valvoa ja tarkastaa sellaisten osakeyhtiöiden taloudenhoitoa, joiden osakkeista valtio omistaa enemmän kuin puolet tahi joiden osakkeista edellämämainitunlaiset osakeyhtiöt tai ne ja valtio yhteensä omistavat enemmän kuin puolet. Kaikkia tällaisia osakeyhtiöitä nimitetään lainsäädännössä valtionenemmistöisiksi osakeyhtiöiksi (TarkL 2 § 3 mom, TarkA 1 § 2 mom ja L valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta, 1 §).¹⁷

Valvonnan lajit. Suorittajansa mukaan eli muodollisesti on revisiolaitoksen harjoittama finanssivalvonta hallinnollista, koska sen toimittaja on hallinnollinen virasto. Tehtävän mukaan eli asiallisesti katsoen tarkastusvirasto kuitenkin suorittaa kaikkia finanssivalvonnan lajeja.

Ensiksikin on tarkastusvirastolla valta suorittaa kassantarkastuksia ja muita omaisuuden inventointeja. Milloin tahansa voi tarkastusvirasto toimittaa valtion virastojen, viranomaisten, laitosten ja liikeyritysten rahavarojen, arvopapereiden ja varastojen tarkastuksia, ja sama on voimassa myös valtion avustusta saaviin yhdyskuntiin, yhteisöihin ja yhtymiin sekä valtionenemmistöisiin osakeyhtiöihin nähden (TarkA 17 § 1 ja 5 mom; TarkJS 7 § 1 ja 3 mom).

¹⁶ 1947 Vp Asiak. III, I, Hall. esit. N:o 67 s. 2. Valtionavustusten käytön valvonnasta ja niiden maksattamisesta 3. 11. 1927 ann. VNp:n (304/27) mukaan on kullakin ministeriöllä oikeus valvoa sen alaisilla hallinnonhaaroilla myönnettyjen valtion avustusten käyttöä, vaikka niiden saajana olisi yksityinen henkilö tai yksityisten hoidossa oleva laitos. Paitsi avustuksen myös lainan myöntäminen jollekin yksityiselle oikeuttaa Itävallassa *Rechnungshofin* tarkastamaan yritystä. Ks. *Hoenig* s. 38, 63—66 ja 156. Yksistään lainan saanti ei meillä anna tarkastusvirastolle valtaa tarkastaa lainansaajan taloudenhoitoa, mutta tästä voidaan tietysti sopia lainaehdoissa. Käytännössä on myös valtion takuuta myönnettäessä velanottoon sovittu siitä, että valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut valvoa valtion takuulla saatujen lainavarojen käyttöä.

¹⁷ Valvontavaltaa varten ei Itävallassa vaadita, että valtio omistaisi määrätyn minimiosuuden yrityksestä. Vain välittömän tarkastusvallan antamiseen vaaditaan 1/3 omistus. *Hoenig* s. 38, 47—50 ja 156—157.

Toiseksi suorittaa valtiontalouden tarkastusvirasto numerotarkastusta eli tilintarkastusta suppeammassa merkityksessä. Jo HM 71 §:n mukaan on revisiolaitos olemassa valtiovaraston tilien ja tilinpäätöksen tarkastusta varten ja sen tulee ottaa selville, ovatko numerot oikeat. Tarkastusviraston tehtäviä määräävistä säännöksistä näkyy myös, että tarkastusvirasto on oikeutettu tarkastamaan kaikkien edellä mainittujen, sen valvonnan kohteena yleensä olevien talouksien tilikirjoja, tilejä ja tilityksiä numerojen ja ulkonaisten muotojensa suhteen (TarkA 1 § 1 kohta sekä 17 § 1 ja 5 mom; TarkJS 3 ja 4 § sekä 7 § 1 ja 3 mom).

Kolmanneksi tarkastusvirasto suorittaa taloudenhoidon asiallista tarkastusta pitäessään silmällä sitä, että varsinkin valvonnan kohteena oleva valtion taloudenhoito tapahtuu lakien, asetusten ja muiden lailisesti annettujen määräysten mukaisesti sekä tarkoituksenmukaisuutta, taloudellisuutta ja säästäväisyyttä noudattaen (HM 71 § 1 mom; TarkL 1 § 1 mom; TarkA 1 § 2 kohta; TarkJS 2 ja 4 §).¹⁸ Valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksessa on erityistä huomiota kiinnitettävä osakeyhtiöiden varojen käytön ja sijoitusten tarkoituksenmukaisuuteen (L valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta, 2 §; TarkJS 2 §). Valtion avustusta saavien yhdyksuntien, yhteisöjen ja yhtymien taloudenhoidon valvonta tapahtuu erityisesti sen selvittämiseksi, onko varat asianmukaisesti käytetty siihen tarkoitukseen, johon avustusta on annettu (TarkL 2 § 2 mom).

Neljäs laji tarkastusviraston suorittamaa valvontaa kohdistuu budjetin noudattamiseen valtion taloudenhoidossa. Tämä valvontatehtävä, joka asiallisesti kuuluu parlamentaariseen valtiontilintarkastukseen,¹⁰ annettiin revisiolaitokselle — haluten korostaa sen asemaa eduskunnan suorittaman finanssivalvonnan valmistelijana — hallitusmuotoa säädettäessä (HM 71,1 §), ja on sen jälkeen mainittu kaikissa revisiolaitosta koskeissa säädöksissä. Nykyisin on siitä maininta, paitsi HM:ssa, TarkL 1 § 1 mom:ssa, TarkA 1 § 2 kohdassa ja TarkJS 4 §:ssä.

¹⁸ Tarkoituksenmukaisuuden valvomisen käytäntöönotton ajasta revisiolaitoksen toiminnassa antaa harhauttavan esityksen *Nordensvärd*, NAT 1952 s. 76 ja 72. Todellisuudessa oli jo valtion revisiolaitoksen johtosäännön sisältävässä asetuksessa 309/1923 säädetty (17 §:ssä) revisiolaitoksen tehtäväksi sen valvominen, onko valtiontaloudessa esiintynyt »tuhlaavaisuutta tai tarpeettomia menoja ja kustannuksia». A valtion revisiolaitoksesta vuodelta 1931 (N:o 373) määräsi taas 8 §:ssään revisiolaitoksen tehtäväksi myös valvoa tarkoituksenmukaisuuden, huolellisuuden ja säästäväisyyden noudattamista valtiontaloudessa.

¹⁰ Vrt. *Saemisch*, Handbuch des Deutschen Staatsrechts II s. 449—451.

HM 71 §:n määräyksestä, että revisiolaitos on oleva valtiovaraston tilien ja tilinpäätöksen tarkastusta varten, seuraa, että tarkastusviraston finanssivalvonta säännöllisesti on repressiivistä: se tapahtuu jälkikäteen sitten, kun valtion tulot on peritty ja menot maksettu ja niistä on tehty tilit. Vastattavaksemme tulee kysymys, onko tarkastusvirastolla missään tapauksessa oikeutta suorittaa myös preventiivistä finanssivalvontaa, joka tapahtuu ennen tulojen perimistä ja menojen maksamista.

Ehdottomasti näyttää olevan lakiemme mukaan kiellettävä valtiontalouden tarkastusvirastolta oikeus sellaiseen menojen sitomisen ennakolta hyväksymiseen, jollaista edellä olemme nähneet Ranskassa ja Belgiassa menojen sitomisen valvojien harjoittavan ja jota meilläkin valtioneuvoston raha-asiaivaliokunta ja valtioneuvosto hyvin rajoitetussa määrässä suorittavat (ks. ed. s. 161—164). Luvan antaminen menojen sitomiseen on itse asiassa menojen toteuttamiseen ja siis varsinaiseen budjetin täytäntöönpanoon kuuluva tehtävä (ks. ed. s. 161), eikä sellainen sovellu tilintarkastuksen suorittamista varten HM:n mukaan olemassa olevalle revisiolaitokselle.

Ehdottomasti kieltävää vastausta ei kysymykseen tarkastusviraston oikeudesta preventiivisen valvonnan suorittamiseen kuitenkaan voida antaa. Sisältyyhän jo valtion tilinpäätökseen, niinkuin edellä olemme nähneet (ks. s. 144—146), sekä tulojen että menojen puolella sellaisia erii, joihin nähden kassatoimet ovat varainhoitovuoden aikana jääneet suorittamatta: tulorästejä, sellaisia varainhoitovuoteen kuuluvia tuloja, joita ei sen vuoden aikana ole voitu valtiolle periä, vaan joiden periminen on siirtynyt seuraavaan vuoteen, sekä menorästejä, sellaisia varainhoitovuoteen kuuluvia menoja, joita ei ole voitu ennen sen vuoden päättymistä maksaa, vaan joiden maksaminen on siirtynyt seuraavaan vuoteen. On kiistatonta, että tarkastusvirastolla valtion tilinpäätöstä tarkastaessaan on oikeus tarkastaa kaikkia siihen valtion varainhoitovuoden tuloina ja menoina otettuja lukuja. Myös tulorästejä, kyseessä olevien tulojen määräämistä ja maksuunpanoa, täytyy tarkastusviraston saada tarkastaa tilinpäätöstä tarkastaessaan, vaikkei tuloja vielä olisikaan peritty. Samoin täytyy tarkastusvirastolla olla oikeus tarkastaa tilinpäätökseen sisältyviä menorästejä, näiden menojen sitomista, vastasuoritusta, hyväksymistä ja maksumääräystä, vaikkei menoja vielä olisikaan maksettu. Tällaisen preventiivisen valvontavallan täytyy katsoa meillä johtuvan valtion tilinpäätöksen luonteesta: tulo- ja menorästien sallimisesta siinä.

Menon sitomisen tarkastamiseen sitten, kun tämä sitominen on tapahtunut, mutta ennenkuin menoa on maksettu, täytynee tarkastusvirastolla nykyään katsoa olevan oikeus muulloinkin kuin silloin, kun menosta on tehty menorästi. Menon hallinnollista sitomista ei saa tapahtua, ennenkuin sitä varten on budjettiin otettu määräraha. Sentähden täytynee tulo- ja menoarvion noudattamisen valvontaan katsoa sisältyvän valta valvoa menojen sitomista myös ennen niiden maksamista. Kun laeissamme ei ole kieltoa asiasta, katsomme voivamme sisällyttää tällaisen oikeuden tarkastusviraston tehtävään valvoa tulo- ja menoarvion noudattamista. Varsinkin pitempiä aikaisten hankinta- ja urakasopimusten kohdalla on tällaisella preventiivisellä valvonnalla, joka saa tapahtua jo ennenkuin tällaisten sopimusten aiheuttamia menoja on maksettu, merkitystä, ja on tarkastusvirasto yksityistapauksissa tällaisiin sopimuksiin nähden preventiivistä valvontaa myös suorittanut. Tarkastusviraston toiminnassa ei tällaista preventiivistä valvontaa kuitenkaan ole järjestetty säännöllisesti tapahtuvaksi ja tarkastusvirastoa koskevat säännökset vaikenivat tästä asiasta.

TarkL 1 § 2 mom:ssa säädetään, että valtiontalouden tarkastusvirastolle voidaan asetuksella antaa muitakin sellaisia tehtäviä, joiden on katsottava liittyvän sen toimintaan, ja TarkA 1 § 2 mom:n mukaan tulee tarkastusviraston suorittaa myös ne tehtävät, jotka valtioneuvosto tai valtiovarainministeriö määrää sen tehtäväksi. Näiden säännösten nojalla voi valtioneuvosto tai valtiovarainministeriö nähdäksemme myös antaa tarkastusviraston tehtäväksi mainitunlaista menojen sitomisen valvontaa. Tähän viittaava määräys on myös viime vuosina sisällynyt edellä (s. 163) puheena olleeseen valtioneuvoston vuosittain budjetin täytäntöönpanosta tekemään päätökseen, jolla on määrätty valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan budjettiin otettuihin menoihin nähden harjoittamasta preventiivisestä valvonnasta. Päätöksen lopussa on näet määrätty, että valtiovarainministeriön tehtävänä on valvoa päätöksessä annettujen määräysten noudattamista ja siinä tarkoituksessa toimittaa valtiontalouden tarkastusviraston ja valtiovarainministeriön järjestelyosaston avulla tarkastuksia.

Tietojen vaatiminen ja tarkastusten toimittaminen. Suurin osa tarkastusviraston valvontatehtävässään tarvitsemasta aineistosta on lain mukaan toimitettava sille ilman erityistä vaatimusta tai kehoitusta.

Valtioneuvoston ja ministeriöiden on viipymättä saatettava tarkastusviraston tietoon antamansa yleiset määräykset, jotka koskevat valtion tulo- ja menoarviota tahi valtiovarain hoitoa ja tilitystä. Samoin on

tiliviraston, annettuaan alitilittäjälleen tai alaisilleen virkamiehille erikoismenosaantöjä tai yleisiä määräyksiä kassaliikkeestä, kirjanpidosta ja tarkastuksesta, ilmoitettava niistä heti tarkastusvirastolle (TarkA 18 §).

Edellä (s. 168—169) jo tutustuimme siihen tiliaineistoon (kuukausitili-ilmoitukset, tilinpäätösilmoitukset, tilit tosikkeineen ja omaisuusluettelot), mikä tilivirastojen on säännöllisesti toimitettava valtiontalouden tarkastusvirastolle (TarkA 14 §). Lääninhallitusten on lisäksi vuosittain maaliskuun loppuun mennessä lähetettävä tarkastusvirastolle tilit verojen ja erinäisten maksujen sekä lääninkonttorin hoidossa olevien asutuslainojen vuotuismaksujen perimisestä [A erinäisten valtiolle tulevien maksujen maksuunpanosta sekä verojen ja maksujen kannosta ja tilittämisestä 21. 1. 1944 (51/44), 23 §]. Valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden on vuosittain kuukauden kuluessa sen yhtiökokouksen pitämisestä, jossa on päätetty tili- ja vastuuvapaudesta, lähetettävä tarkastusvirastolle jäljennös yhtiön vuosikertomuksesta, tilinpäätöksestä, tilintarkastajien lausunnosta sekä mainitun yhtiökokouksen pöytäkirjasta (TarkA 16 §).

Kun lupa arviomäärärahan ylittämiseen on myönnetty, asianomaisen ministeriön tulee viivytyksettä paitsi valtiovarainministeriölle myös valtiontalouden tarkastusvirastolle toimittaa selostus niistä syistä, jotka ylityksen ovat aiheuttaneet (TiliA 6 §). Jos taas viraston, viranomaisen tai laitoksen hoitamisessa varoissa on huomattu vajoaus taikka väärinkäytöksiä, josta valtiolle voi aiheutua vahinkoa, tulee tiliviraston tai sen alitilittäjän viivytyksettä ilmoittaa siitä tarkastusvirastolle (TarkA 19 §).

Lisäksi on tarkastusvirastolla laajat oikeudet vaatimuksestaan saada käytettäväkseen valvonnan suorittamisessa tarvittavia tilejä, asiakirjoja ja tietoja. Kaikkien niiden, joiden toimintaa valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo tai tarkastaa, myös valtion avustusta saavien yhdyskuntien, yhteisöjen ja yhtymien²⁰ sekä valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden, on voimassaolevan oikeuden mukaan vaadittaessa esitettävä tarkastusviraston tarkastajalle tai toimitettava tarkastusvirastossa käytettäväksi ne tilikirjat, tili-ilmoitukset ja muut asiakirjat, jotka tarkastusta

²⁰ Aikaisemmissa (v:lta 1931 olevissa) revisiolaitosta koskevissa säädöksissä oli sille periaatteessa myönnetty oikeus valvoo tällaisia valtion avun saajia, muttei sille kuitenkaan oltu annettu valtaa vaatia tilejä ja asiakirjoja nähdäkseen tai toimittaa tarkastuksia paikan päällä. Ks. Merikoski, Valtionapujärjestelmä s. 160 ja 167—169.

tai valvonnan suorittamista varten ovat tarpeen, sekä viivytyksettä annettava tarkastusvirastolle tai sen tarkastajalle näiden pyytämät tiedot ja selitykset (TarkL 6 § 1 mom; L valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta, 3 § 1 mom; TarkA 15 §).

Viime aikoina on Suomenkin revisiolaitoksen toiminnassa otettu entistä laajemmassa mittakaavassa käytäntöön paikallistarkastukset, tarkastettavan luona suoritettavat tarkastukset, jotka sopivat erityisesti silloin, kun päähuomio valvonnassa kiinnitetään toiminnan tarkoituksenmukaisuuden tutkimiseen.²¹ TarkL 6 § 2 mom:ssa säädetäänkin, että tarkastukset, mikäli mahdollista, on toimitettava asianomaisen viraston, laitoksen, liikeyrityksen tai yhtymän sijoitus- tai kotipaikkakunnalla ja sen huoneistossa. TarkJS 8 §:n mukaan voidaan kuitenkin, jos tarkastusvirasto erityisistä syistä harkitsee tarkoituksenmukaiseksi, virastoissa tai laitoksissa suoritettava tarkastus korvata velvoittamalla virasto tai laitos lähettämään tilit niihin liittyvine tosikkeineen tarkastusvirastolle.

Paikallistarkastuksia virastoissa, laitoksissa ja liikeyrityksissä tulee tarkastusviraston toimittaa vahvistettua puolivuotissuunnitelmaa noudattaen. Tällöin on asianomaisen tarkastajan suoritettava tilien, kassan, arvopaperien ja varastojen tarkastuksia, tarkkailtava hankintojen järjestelyä ja toimittamista, kaikenlaisen omaisuuden käyttöä ja hoitoa, sekä hankittava myös muita viraston, laitoksen tai liikeyrityksen hallintoa ja sen tarkastamista koskevia tietoja, jotka ovat tarpeellisia tarkastusviraston tehtävien suorittamista varten. Samaa on soveltuvin kohdin noudatettava myös valtion avustusta saavia yhdyskuntia, yhteisöjä ja yhtymiä sekä valtionenemmistöisiä osakeyhtiöitä tarkastettaessa (TarkJS 7 §). Jos on ilmaantunut aihetta epäillä väärinkäytöksiä tai huolimattomuutta tapahtuneen valtion omaisuuden hoidossa tai käytössä, on tarkastus aina määrättävä heti toimitettavaksi muista suunnitelmista poiketen (TarkJS 9 §).

TarkA 17 §:ssä on lähempiä määräyksiä tarkastusviraston tarkastajan valtuuksista valtion virastojen, viranomaisten, laitosten ja liikeyritysten paikallistarkastuksia suorittaessaan. Tarkastuksen saa suorittaa milloin tahansa ja on tarkastajalla oikeus saada viipymättä haltuunsa kaikki tilikirjat ja -tosikkeet sekä muut tilejä ja taloudenhoitoa koskevat asiakirjat. Tarkastettavan viraston, laitoksen tai liikeyrityksen toimihenkilöt ovat velvolliset olemaan tarkastajalle apuna tarkastuksen suorittamisessa. Paitsi keskusvirastojen, lääninhallitusten, maistraat-

²¹ *Saemisch/Stengel*, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft III s. 709.

tien ja muiden alempien viranomaisten on myös ministeriöiden velvollisuudeksi säädetty antaa tarkastusviraston pyynnöstä viivytyksettä virka-apua tarkastuksessa tarvittavien tietojen ja selitysten hankkimisessa.

Jos tarkastuksessa tehtyjen havaintojen johdosta on perusteltua syytä epäillä, että valtiolle on aiheutettu vahinkoa tai että väärinkäytös on tapahtunut, on tarkastajalle myös annettu oikeus todistajan läsnä ollessa totuuden selville saamiseksi kuulustella asianomaista tilintekijää tai toimihenkilöä sekä tarpeen mukaan muitakin viranomaisia ja toimenhoitajia. Myös tällaisen kuulustelun toimittamiseksi on tarkastaja oikeutettu saamaan virka-apua ilmoitettuaan asiasta viraston, laitoksen tai liikeyrityksen päällikölle tai kuulusteltavan viranomaisen lähimmälle esimiehelle. Kuulusteluista ja siinä esiin tulleista seikoista on tarkastajan viipymättä ilmoitettava tarkastusvirastolle ja edellämäinitulle päällikölle taikka viranomaisen lähimmälle esimiehelle.²²

Tilivirastojen tilien ja tilinpäätösten tarkastamisesta on säädetty, että tarkastusviraston tilinpäätösosaston tulee valvoa tilivirastojen tilinpitoa niiden antamien tili-ilmoitusten perusteella. Tarkastusosastojen tarkastettavaksi on tilinpäätösosaston annettava kuukausittain tilivirastojen tili-ilmoitukset, sitten kun ne ensin on viety valtion yleispäätöksiin, sekä vuosittain valtion tilinpäätöksen valmistuttua valtion yleispäätöksiin ja sen perusteena olevat tilivirastojen tilinpäätökset liitteineen (TarkJS 18 § 2, 5 ja 6 kohdat).

Vuositilien ja tilinpäätösten tarkastus on toimitettava tilivuotta seuranneen syyskuun loppuun mennessä. Jos vuositilien tarkastuksessa tai muutoin tehtyjen havaintojen perusteella katsotaan siihen olevan aihetta, toimitetaan jälkitarkastus osastopäällikön kutakin tapausta varten antamien määräysten mukaisesti. Jälkitarkastus on, mikäli mahdollista, saatava loppuun suoritetuksi tilivuotta lähinnä seuraavan kalenterivuoden kuluessa (TarkJS 5 §).

TarkJS:ssä on tarkastusvirastolle annettu tehtäväksi myös yleisten ohjeiden antaminen valvonnanalaisille virastoille ja laitoksille tarkastusviraston toimialaa koskevissa kysymyksissä (10 §). Samoin tulee tarkastusviraston tarkoin seurata kehitystä sen toimialaa koskevissa kysymyksissä ja tehdä saatujen kokemusten perusteella ehdotuksia

²² Vaikka kuulustelu-oikeudesta ei ollut määräystä vuoden 1923 johtosäännössä, toimittivat revsio-laitoksen tarkastajat ainakin kerran virka-apua koskeviin säännöksiin nojautuen tarkastuksenalaisten virkamiesten kuulusteluja. Ks. VttK v. 1925 s. 28—29.

muutoksiksi niihin lakeihin, asetuksiin ja määräyksiin, joiden noudattamisen valvonta on sen tehtävänä, niin myös tehdä muita uudistusehdotuksia, jotka se katsoo tarpeellisiksi (1 §).

TarkL:ä säädettäessä edellytettiin, että valtiontalouden tarkastusviraston toimivaltaan voitaisiin lain 1 § 2 mom:n nojalla sisällyttää myös osallisuus virastojen toiminnan rationalisoimiseen,²³ jota varten jo tosin silloin oli olemassa aikaisemmin perustettu valtiovarainministeriön ylimääräinen järjestelyosasto, jolla myös on oikeus vaatia tietoja ja toimeenpanna tarkastuksia valtion virastoissa ja laitoksissa [ks. A valtiovarainministeriön ylimääräisestä järjestelyosastosta 14. 3. 1947 (219/47), 1 ja 14 §]. Tämän mukaisesti onkin TarkJS 2 §:ssä säädetty, että tarkastusviraston tulee tehtävänsä suorittaessaan valvoa, että sen tarkastettavien virastojen, viranomaisten, laitosten, liikeyritysten, yhdyskuntien, yhteisöjen ja yhtymien toiminta sekä valtion omaisuuden hoito järjestetään tarkoituksenmukaisesti ja säästäväisyyttä edistävällä tavalla. Samoin tarkastusviraston tulee pitää silmällä, että valtion liikeyritykset ja valtionenemmistöiset osakeyhtiöt toiminnassaan noudattavat liiketoiminnassa yleensä hyväksytyjä taloudellisia periaatteita. Mikäli uudistus- tai järjestelykysymyksessä ei voida päästä yksimielisyyteen asianomaisen viraston tai muun tarkastettavan kanssa tahi jos on kysymyksessä suurehko uudestaanjärjestely, on asia jätettävä valtiovarainministeriön käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi.

3. TUOMIOVALTA.

Uhkasakot. Valtiontalouden tarkastusvirastolle kuuluvaa tuomiovaltaa käyttää tarkastusneuvosto, jolla on oikeus asettaa uhkasakkoja ja tuomita niihin sekä ns. tilimuistutusasioina tuomita maksamaan vahingonkorvauksia. Myös tuomiovaltaa käyttäessään ratkaisee tarkastusvirasto asiat tavallista kollegista käsittelyjärjestystä käyttäen. Eri-mielisyyden sattuessa ratkaistaan asiat äänestyksellä. Jos äänet silloin menevät tasan, tulee päätökseksi se mielipide, johon puheenjohtaja on yhtynyt (TarkA 12,3 §).

Uhkasakoista on säädetty, että elleivät ne, joiden taloudenhoidon valvonta tai tarkastus kuuluu tarkastusviraston toimivaltaan, ole noudattaneet tarkastusviraston vaatimusta tilikirjojen tai muiden asiakirjojen esittämisestä tai käytettäväksi toimittamisesta tai tietojen ja seli-

²³ 1947 Vp Asiak. III, I, Hall. esit. N:o 67 s. 2.

tysten antamisesta tai aikanaan tarkastusvirastolle toimittaneet sellaista tili-ilmoitusta tai muuta asiakirjaa, jonka toimittaminen tarkastusvirastolle lain mukaan on niiden velvollisuutena, taikka saattaneet tilejä tai muita asiakirjoja erikseen määrätyn ajan kuluessa tarkastettavaan kuntoon, tarkastusvirasto voi enintään 10.000 markan uhkasakolla velvoittaa ne asettamansa määräajan kuluessa täyttämään velvollisuutensa. Tarkastusneuvostolla on myös oikeus tuomita asetettuun uhkasakkoon se, joka ei näin asetetun määräajan kuluessa ole täyttänyt velvollisuuttaan (TarkL 7 §; L valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta, 3 § 1 mom; TarkA 10 § 2—3 kohdat).

Tilimuistutukset. TarkL 8 § 1 mom:ssa säädetään, että jos tarkastusta suoritettaessa on havaittu, että tarkastusviraston valvontaan kuuluvassa, lain 2 § 1 mom:ssa mainitussa toiminnassa on virheellisellä menettelyllä aiheutettu valtiolle vahinkoa ja vahinko on alempana määritellyn tilivelvollisen tuottama, tarkastusneuvosto voi käsitellä asian tilimuistutusasiانا ja velvoittaa tilivelvollisen, tai hänen kuoltuaan hänen oikeudenomistajansa pesän varoilla, korvaamaan vahingon valtiolle.

TarkL 2 § 1 mom:ssa tarkoitettua tarkastusviraston valvontaan kuuluvaa toimintaa, jossa valtiolle aiheutettu vahinko voidaan tilimuistutuksella tuomita korvattavaksi, on paitsi valtion viranomaisten, laitosten ja liikeyritysten taloudenhoito, myös sellaisten henkilöiden suorittama valtion varojen käyttö ja omaisuuden hoito sekä niitä koskeva tilinpito, jotka eivät ole valtion viran tai toimen haltijoita. Muussa toiminnassa valtiolle aiheutettua vahinkoa ei tilimuistutus voi koskea. Täten jäävät tilimuistutusasioiden piiriin ulkopuolelle valtiolta vain avustusta saaneiden yhdyskuntien, yhteisöjen ja yhtymien taloudenhoito ja viranomaisten hallussa olevien yksityisille kuuluvien varojen hoito, vaikka valtio niistä onkin vastuussa, sekä valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden taloudenhoito. Vaikka nämä kaikki ovatkin tarkastusviraston valvonnan kohteena, ei niissä valtiolle aiheutettua vahinkoa voida tilimuistutusta käyttäen tuomita valtiolle korvaamaan.²⁴

Tilivelvollisen käsite on määritelty TarkL 10 §:ssä. Sen mukaan tarkoitetaan tilivelvollisella jokaista, joka edellä sanotussa tilimuistutusasioiden piiriin kuuluvassa taloudenhoidossa on päättänyt tai hyväksynyt tulon tai menon toteuttamista tarkoittavan hallintotoimen (»tulouttamis- tai maksattamistoimenpiteen») tahi, eriävää mielipidettä ilmoittamatta, on sellaisen esitellyt taikka joka on allekirjoittanut tai

²⁴ 1947 Vp Asiak. III, I, Hall. esit. N:o 67 s. 3; Paalanen, LM 1948 s. 427—429.

varmentanut maksumääräyksen tahi allekirjoittanut tili-ilmoituksen. Lisäksi sanotaan tilivelvollisen olevan sen, joka hoitaa valtion rahavaroja tai muuta hänen hoitoonsa uskottua valtion omaisuutta taikka jolla on erityinen velvollisuus valvoa valtion varallisuusoikeudellisia etuja tai valtion rahavarojen tai muun omaisuuden hoitoa tahi sitä koskevaa tilinpitoa.²⁵ Lopuksi sanotaan lainpaikassa, että se, mitä tilivelvollisesta on säädetty, ei kuitenkaan koske valtioneuvoston jäsentä eikä oikeuskansleria. Tilimuistutusta ei siis voida kohdistaa ministerihin eikä oikeuskansleriin, joiden vastuunalaisuus oli jo itsenäisyytemme alkaessa säädetty käytäntöön otetun vallanjaon seurauksena määräytymään erityisten perustuslain säännösten mukaisesti.²⁶

Tilivelvollisia luetellessaan mainitsee laki ensimmäisinä ne, jotka ovat päättäneet tai hyväksyneet tulouttamis- tai maksattamistoimenpiteen tahi, eriävää mielipidettä ilmoittamatta, sellaisen esitelleet. Tilimuistutus kohdistuu siten myös tulon tai menon toteuttamiseen kuuluvan hallintotoimen suorittajaan tai hyväksyjään. Hallituksen TarkL:n säätämisestä eduskunnalle tekemän esityksen perusteluissa vieläpä mainittiin, että vastuuvelvollinen (»tilivelvollinen») olisi ensisijaisesti se, joka on vahinkoa tuottaneen toimenpiteen päättänyt tai hyväksynyt tahi esitellyt. Nimenomaista säännöstä tästä ensisijaisesta vastuusta ei kuitenkaan sisällytetty lakitekstiin.²⁷ Tulon tai menon toteuttamisesta myöhemmässä vaiheessa päättänyt viranomainen vastaa tuloissa tai menoissa todetusta virheestä kuitenkin aina, mikäli hänen syykseen voidaan lukea tuottamus, siinäkin tapauksessa, että joku toinen viranomainen tulon tai menon toteuttamisen aikaisemmassa asteessa olisi tulon tai menon hyväksynyt.²⁸ Maksumääräyksen allekirjoittaja ja varmentaja voidaan tilimuistutuksella velvoittaa korvaamaan menon toteuttamisella aiheutettu vahinko silloinkin, kun maksumääräys on perustunut ministerin tai valtioneuvoston suorittamaan virheelliseen menon sitomiseen, eikä näitä voida tuomita vahinkoa korvaamaan.²⁹ Tuot-

²⁵ Paalanen, LM 1948 s. 429—431.

²⁶ Vrt. Ahava, LM 1926 s. 145—154; KHO 1925 I 53.

²⁷ 1947 Vp Asiak. III, I, Hall. esit. N:o 67 s. 3; Paalanen, LM 1948 s. 429—430. — Jo aikaisemman lainsäädännön aikana tuomittiin tilimuistutuksella yleisesti menon sitomisesta päättäneitä. Ks. KHO 1944 I 15 (eläkkeen myöntäminen) ja 1945 II 359 (ikälisän myöntäminen).

²⁸ Vrt. KHO 1925 II 886 ja 1246; KHO 1940 II 380.

²⁹ KHO 1925 I 53. — Eri asia on, että hallituksen alainen revisiolaitos useimmiten tyytynee hallituksen päätösten mukaiseen budjetin täytäntöönpanoon. Vrt. *Indst. S. LXIII* — 1914 s. 4 ja 23.

tamuksen vaatiminen tilivelvolliselta keventää nykyisen lain mukaan kuitenkin tilivelvollisen vastuuta.³⁰

Tilivelvollisen velvoittamiseksi tilimuistutusmenettelyä käyttäen korvaamaan vahinko valtiolle vaaditaan, että vahinko on aiheutettu virheellisellä menettelyllä ja se on tilivelvollisen tuottama. Useimmissa tapauksissa muodostaa tällainen teko virkarikoksen. Kun lain mukaan kuitenkin vain vähäinen rikos voidaan käsitellä tilimuistutus-asiana, lienee lailla tarkoitettu, että tilimuistutus-asiana käsiteltävän virheellisen menettelyn ei tarvitse olla lain vastainen, vaan että myös tarkoituksenmukaisuuden ja taloudellisuuden vastainen menettely voi aiheuttaa tilimuistutuksen.³¹ Vuodelta 1923 olevassa valtion revisiolaitoksen johtosäännössä oli tämä myös nimenomaan lausuttu.³² Korkeimman hallinto-oikeuden, jossa muutosta tarkastusneuvoston päätökseen on haettava, on kuitenkin jätettävä sellainen kysymys, jonka ratkaisu riippuu toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, valtioneuvoston ratkaistavaksi [L Korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22. 7. 1918. (N:o 74), 5 §]. Tämä säännös tekee useimmiten käytännössä tehottomiksi tarkastusneuvoston tilimuistutukset sellaisia taloudellisuutta loukkaavia toimenpiteitä vastaan, jotka hallitus tai yksityinen ministeri on hyväksynyt.

Aikaisemman lain mukaan oli revisio-oikeudella oikeus tilimuistutusmenettelyssä tuomita tilivelvollinen maksamaan aiheuttamansa vahingon lisäksi 25 prosenttia tuomiolla vahvistetusta vahinkosummasta oleva tarkastuspalkkio, joka meni tarkastuksen suorittajille. Nykyisin ei tarkastusneuvostolla ole tällaista oikeutta, eivätkä virheitä paljastaneet tarkastusviraston tarkastajat saa näistä ylimääräistä tuloa.³³

³⁰ Yksistään tili-ilmoituksen allekirjoittamisen perusteella ei KHO aina aikaisemmankaan lainsäädännön aikana, jolloin tilivelvolliselta ei vaadittu edes tuottamusta, katsonut voitavan tuomita tilimuistutuksella vahingonkorvausta. KHO 1941 II 75 ja 149. Ks. myös Rytkölä, Palkkaus- ja eläkeoikeus s. 266 alav. 2. Ranskassa sanotaan, että *Cour des comptes* tuomitsee vain tilejä, mutta ei tilintekijöitä. Tämä pitää paikkansa sikäli, ettei sanottu tilituomioistuin tuomioissaan ollenkaan ota huomioon tilintekijän syyllisyyttä, vaan tuomitsee hänet vain tileissä esiintyneen virheen perusteella. Syyllisyyden arvostelu kuuluu valtiovarainministeriölle, jonka tuomittavaksi tilintekijä voi asian saattaa. Ks. *Laferrière/Waline* s. 177–181; *Weil*, *RFin* XLII 1950 s. 574–587 ja 603–604.

³¹ Vrt. *Paalanen*, *LM* 1948 s. 433–434.

³² Ks. *Erich*, *Valtio-oikeus* II s. 164–165 ja 277.

³³ Tarkastuspalkkiojärjestelmästä ja sen haitoista ks. *Yleisen Revisionioikeuden lausunto maamme revisionitoimen järjestämisestä* s. 62–67.

TarkL 8 § 3 mom:n mukaan on tilivajausasioissa noudatettava, mitä niistä on erikseen määrätty. Tämä säännös viittaa edellä (s. 167) mainitsemiemme erityisrevisiolla varustettujen tilivirastojen oikeuteen tuomita tilimuistutusasioita sekä eräiden muiden tilivirastojen oikeuteen ryhtyä toimenpiteisiin niiden alitilittäjien varoissa ilmaantuneen vajauksen selvittämiseksi [ks. A lääninhallituksesta 12. 2. 1937 (85/37), 8 §; A metsähallinnosta 3. 6. 1921 (167/21), 97 §; A maanmittaushallinnosta 6. 7. 1928 (237/28), 83 §; A merenkulkuhallinnosta 26. 10. 1925 (299/25), 47 §].³⁴

Tarkastusneuvoston kokoonpanosta istunnossa, jossa tilimuistutusasiaa käsitellään, on säädetty, että sen puheenjohtajalla tai ainakin yhdellä istuntoon osallistuvalla jäsenellä taikka istuntoon kutsutulla sijaisjäsenellä tulee olla kelpoisuus tuomarin virkaan ja kokemusta tuomarin tehtävissä (TarkL 5,3 §).

Ennen kuin tilimuistutusasia otetaan tarkastusneuvostossa lopullisesti käsiteltäväksi, on tilivelvolliselle, ellei häntä jo aikaisemmin ole kuultu asian johdosta, varattava tilaisuus selityksen antamiseen (TarkL 11 §).

Jos tilivelvollisen korvattava vahinko on aiheutunut siitä, että joku on saanut hänelle kuulumattoman edun, esimerkiksi virkamies palkkaa enemmän kuin hänelle olisi lain mukaan ollut tuleva, ja tilivelvollinen esittää selvityksen siitä, että edun saajaa vastaan on ryhdytty asianmukaiseen toimenpiteeseen, on tilimuistutusasian käsittelyä lykättävä ja tilivelvolliselle on ennen asian lopullista ratkaisemista varattava tilaisuus selvityksen esittämiseen toimenpiteen tuloksista (TarkL 12 §).³⁵

Kahdessa tapauksessa tarkastusvirastolla on oikeus olla ryhtymättä toimenpiteisiin havaitsemansa virheellisen menettelyn johdosta. Jos havaittu virheellisyys koskee niin vähäistä rahamäärää, että asian selvittämisestä, sen edelleen käsittelemisestä tarkastusvirastossa, asianomaisen syytteeseen saattamisesta tai oikaisun toimeenpanosta katsotaan aiheutuvan työtä tai kustannuksia enemmän, kuin virheellisyydestä on aiheutunut vahinkoa, tarkastusvirasto voi päättää, että asia saa raueta. Jos virheellisyys koskee 10.000 markkaa suurempaa määrää, ei tällaista päätöstä kuitenkaan saa tehdä ilman erittäin painavia syitä. Milloin virheellisyys koskee enintään 1.000 markan määrää, on asian annettava raueta, ellei tarkastusvirasto katso asian edelleen käsittelemistä tarpeelliseksi sentähden, että virheellisyys toistuu samoissa tilaisissa useasti, vir-

³⁴ 1947 Vp Asiak. III, I, Hall. esit. N:o 67 s. 3.

³⁵ Nordensvärd, NAT 1952 s. 79.

heellinen menettely on jatkunut tai toimenpiteisiin ryhtyminen virheen johdosta on tarpeen periaatteellisista syistä (TarkL 13 § ja TarkA 20 §).³⁶

Toinen tapaus, jossa asia voidaan jättää raukenemaan, johtuu siitä, että tarkastusviraston on nykyisin lain mukaan toiminnassaan entistä enemmän kiinnitettävä huomiota valtion taloudenhoidon asialliseen puoleen. TarkL 14 §:ssä säädetään tämän mukaisesti, että tarkastusneuvosto on oikeutettu päättämään, että tilimuistutusiasia saa raueta, mikäli valtion taloudenhoidossa on havaittu menetellyn voimassa olevien säännösten tai määräysten vastaisesti, mutta toiminta on ollut valtion talouden kannalta ilmeisesti edullista. Tällaisen päätöksen saa siis tehdä vain tarkastusneuvosto tilimuistutusiasiaa käsitellessään.³⁷

Tilimuistutusiasian vanhenemisesta säädetään TarkL 15 §:ssä. Sen mukaan tilivelvollisella ei ole korvausvelvollisuutta, mikäli korvausvaatimus ei aiheudu rikoksesta, ellei tilimuistutusiasiaa ole ilmoitettu tarkastusneuvoston käsiteltäväksi kahden vuoden kuluessa siitä, kun tilit, joihin sisältyvää virheellistä menettelyä muistutus koskee, ovat tarkastettavassa kunnossa saapuneet tarkastusvirastoon tai tarkastusvirastolle on ilmoitettu niiden olevan asianomaisessa virastossa tai laitoksessa tarkastusviraston virkamiehen tarkastettavina.

Muutosta tarkastusneuvoston päätökseen tilimuistutusiasiaa saa korvausta suorittamaan velvoitettu hakea kirjallisella valituksella korkeimmalta hallinto-oikeudelta kolmenkymmenen päivän kuluessa siitä, kun hän on saanut päätöksestä todisteellisen tiedon (TarkL 16 §; TarkA 23,1 §).

Tarkastusneuvoston lainvoimainen päätös, jolla tilivelvollinen on tilimuistutusiasiaa velvoitettu suorittamaan korvausta valtiolle, pannaan täytäntöön niinkuin alioikeuden tuomio (TarkL 17 §).³⁸

Koska tilimuistutusiasiaa usein tuomitaan tilivelvollinen maksamaan korvausta, vaikka hänen virheelliset toimensa ovat perustuneet ylemmän viranomaisen päätökseen, johtaa tämä eräissä tapauksissa kohtuuttomuuteen. Tällöin voi tulla avuksi valtioneuvoston oikeudesta myöntää helpotuksia ja vapautuksia valtiolle tulevien maksujen ja korvausten suorittamisesta 21. 12. 1929 annettu laki (N:o 411). Sanotun lain nojalla on valtioneuvostolla oikeus, mikäli valtion etua ei loukata,

³⁶ Willgren, *Finlands Finansrätt* s. 510—511.

³⁷ 1947 Vp Asiak. III, I, Hall. esit. N:o 67 s. 4.

³⁸ Tilimuistutusiasioista ks. myös *Ekenberg*, FT 1938 s. 349—376, sekä 1939 s. 20—33; *Nilson*, FT 1939 s. 42—46; *Sjöberg*, FT 1943 s. 143—148; *Kuylensstierna*, FT 1954 s. 127—158.

kokonaan tai osaksi vapauttaa valtion viran tai toimen haltija hänen maksettavakseen tuomitun korvauksen maksamisesta, mikäli korvattavaksi tuomittua vahinkoa ei ole aiheutettu tahallisesti tai törkeästi tuottaen (1—2 §). Mikäli korvauksen määrä ei ole 20.000 markkaa suurempi, on valtiovarainministeriöllä oikeus ratkaista tällainen asia (3 §). Asialla on kuitenkin negatiivinenkin puolensa. Käyttelemällä hölläkätisesti tässä laissa sille suotuja valtuuksia hallitus voi osaltaan tehdä tyhjäksi valtiontalouden tarkastusviraston valtiolle aiheutettujen vahinkojen korvaamiseen tähtäävän toiminnan.³⁹

Vuoden 1923 johtosäännön mukaan revisiolaitoksella oli valta tuomita kurinpidollisesti sakkorangaistukseen tilivelvollinen, joka oli menetellyt vastoin valtion taloudenhoidosta ja tililaitoksesta annettuja säännöksiä.⁴⁰ Voimassa olevien säädösten mukaan ei tarkastusvirastolla ole tällaista oikeutta. Itsenäistä syyteoikeutta ei tarkastusvirastolla myöskään ole.⁴¹ Mikäli tilivelvollisen virheellinen menettely käsittää rikoksen, tulee tarkastusviraston pyytää virallista syyttäjää nostamaan menettelyn johdosta syyte, jollei rikos ole niin vähäinen, että asian käsittelyä tilimuistutusasiana tai ilmoitusta toimenpidettä varten asianomaiselle muulle viranomaiselle on pidettävä riittävänä (TarkL 8 § 2 mom; TarkA 10 § 5 kohta).

Tästä ilmoittamisesta muulle viranomaiselle on säädetty, että virheellisestä menettelystä, joka ei aiheuta asian käsittelyä tilimuistutusasiana eikä ilmoitusta viralliselle syyttäjälle, tulee tarkastusviraston muuta asianmukaista toimenpidettä varten ilmoittaa sille valtion virastolle, viranomaiselle, laitokselle tai liikeyritykselle, jonka taloudenhoidossa virheellisyys on havaittu, taikka, jos virheellinen menettely on todettu muussa tarkastusviraston valvonnan alaisessa varojen käytössä, omaisuuden hoidossa tai tilinpidossa, varojen käyttäjän, omaisuuden hoitajan tai tilien pitäjän toimintaa yleisesti valvovalle valtion viranomaiselle (TarkL 9 § 1 mom; TarkA 10 § 5 kohta). Tämän ilmoituksen saa edellisen mukaan tehdä sellaisestakin tarkastusviraston valvonnan alaisesta toiminnasta, johon tilimuistutus ei voi kohdistua. Huomautukset, joihin valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden taloudenhoidon tarkastus antaa aihetta, on tarkastusviraston tehtävä sille valtion viran-

³⁹ Willgren, *Finlands Finansrätt* s. 525. Vrt. *VttK* v. 1925 s. 29—30.

⁴⁰ Erich, *Valtio-oikeus* II s. 277.

⁴¹ Ehdotuksia syyteoikeuden antamisesta tarkastusvirastolle ja sitä käyttävän revisioviskaalin viran perustamisesta on kyllä tehty. Vrt. *Enemmän tarkkuutta, valppautta ja ankaruutta valtiontilintarkastukseen*, Veronmaksaja 1954 N:o 3 s. 5.

omaiselle, jonka alaisena kyseessä oleva osakeyhtiö toimii (L valtion-enemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta, 3 § 1 mom). Toimenpiteestä, johon tarkastusviraston ilmoituksen johdosta on ryhdytty, sekä sen tuloksesta on annettava tieto tarkastusvirastolle (TarkL 9 § 2 mom).

Jos tileissä niitä tarkastettaessa on havaittu virheellisyyksiä, jotka eivät aiheuta muistutuksen tekemistä, on asianomaisen tarkastusviraston osaston annettava tarpeelliset ohjeet siitä, miten virhe on oikaistava, ja ellei niitä asianomaisen osaston vaatimuksesta ole korjattu, on tarkastus-neuvoston annettava tilivelvolliselle määräys virheiden oikaisemisesta (TarkJS 6 §; TarkA 10 § 1 kohta).

C. TARKASTUSVIRASTO PARLAMENTAARISEN VALTION-TILINTARKASTUKSEN VALMISTELIJANA.

1. HALLINNOLLINEN FINANSSIVALVONTA PARLAMENTAARISEN VALTIONTILINTARKASTUKSEN PERUSTANA.

Eduskunnan suorittaman parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen pää tarkoituksena on tutkia, onko hallitus budjettia täytäntöönpannessaan ja muussa valtion taloudenhoidossa noudattanut budjetista sekä laeista ilmenevää eduskunnan tahtoa, vai onko tulo- ja menoarviosta tai laeista poikettu. Jälkimmäisessä tapauksessa tulevat kysymykseen sanktiotoimet todettujen väärinkäytösten johdosta. Milloin eduskunnan suorittamalla finanssivalvonnalla on yksistään tässä mainittu tarkoitus, eduskunta toimittaa tehtävän mukaan eli aineellisesti määriteltä parlamentaarista valtiontilintarkastusta. Siinä valvotaan siis valtion taloudenhoitoa ylimmän toimeenpanovallan toiminnassa korkeammalta, kansan edustuslaitoksen tahdon noudattamisen näkökannalta.

Melkein kaikissa hallinto- ja finanssijärjestelmissä on kuitenkin sääntönä, että parlamentti nojautuu finanssivalvontaansa suorittaessaan hallinnon omien finanssivalvontaelinten tai riippumattoman aseman omaavien tilituomioistuinten suorittamaan finanssivalvontaan.⁴² Suomessa, missä ei ole tilituomioistuinta eikä sen suorittamaa oikeudellista finans-

⁴² Besson s. 377—378, 400—401, 388—395, 494—497 ja 513—515; Morel s. 189—199; de Marcé, BSLC XIV 1889—1890 s. 197, 200 ja 254—257; Buisson s. 134—144; Sarrette s. 29—34; Kraus, FinA 42. 1925 s. 2—3 ja 333—334; Klinghoffer s. 50—51.

sivalvontaa, on parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen nojaututtuva tähän mennessä selostamaamme hallinnon omien elinten suorittamaan hallinnolliseen finanssivalvontaan ja sen antamiin tuloksiin.

Mistä tällainen parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen epäitsenäisyys, Suomen tapauksessa riippuvaisuus hallinnon elinten suorittamasta finanssivalvonnasta, sitten johtuu? Asiaan vaikuttavia syitä on useita. Hallituksella, joka itse on vastuussa eduskunnalle valtion talouden hoidosta, on oltava käytettävinään elimet, joiden avulla se voi valvoa, että sen määräyksiä noudatetaan kaikkien sen alaisten valtion taloudenhoitoon osallistuvien viranomaisten toiminnassa. Hallinnollinen finanssivalvonta on siis välttämätöntä. Historiikista näimme myös, että se Suomessa — ja sama on asianlaita kaikkialla — on syntyisin paljon aikaisempaa juurta kuin eduskunnan suorittama finanssivalvonta. Valtiollisten toimivaltojen jakoon sisältyvästä toimeenpanovallan itsenäisyyden vaatimuksesta johtuen on hallituksen tarvitsema finanssivalvonta oltava hallituksen omissa käsissä. Oman täydellisen finanssivalvonnan valmisteluelimen luomista eduskunnan käsiin hallituksen finanssivalvontaelinten ohella vaikeuttavat ne kustannukset, joita tällainen laajan valvontakoneiston ylläpito aiheuttaa. Se tulisi sitä paitsi suurimmaksi osaksi suorittamaan aivan samat tehtävät, jotka alemmat, hallinnon finanssivalvontaelimet myös suorittavat. Kaksinkertaisen työn välttämiseksi ylempi, parlamentaarinen valtiontilintarkastus nojautuu alempaan, hallinnolliseen finanssivalvontaan.

Turhan, useampaan kertaan suoritettavan työn välttämiseksi on keskusrevisiolaitoksena toimivan valtiontalouden tarkastusviraston otettava toiminnassaan huomioon myös muiden hallinnollista finanssivalvontaa suorittavien elinten toiminta. Tarkastusvirasto valvoo kohta lähemmin selvitettävällä tavalla tilivirastojen omien valvontaelinten toimintaa. Aikaisemmin olemme jo todenneet, että tarkastusvirastolle on sitä paitsi sen pyytämättä toimitettava muun hallinnollisen finanssivalvonnan toiminnasta ja sen tuloksista eräitä tietoja: valvonnan järjestelystä annetut yleiset määräykset, viranomaisten hoitamissa varoissa paljastetut vajaukset tai väärinkäytökset sekä määrärahojen ylitykset ja niiden syyt.

Parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen valmistelijana toimii tarkastusvirasto kaikkia tehtäviään suorittaessaan. Se tarkastaa yksityiskohtaisesti tilivirastojen tilit ja näitä perustana käyttäen se hoitaa valtion yleispääkirjaa ja tekee valtion tilinpäätöksen. Se on siten vastuussa siitä, että valtion keskuskirjanpito ja yleiset tilit ovat tilivirastojen erityistilien mukaiset ja vastaavat valtion todellisia tuloja ja menoja.

Tarkastusviraston tehtävänä on valvoa, että valtion taloudenhoidossa on toimittu lain- ja tarkoituksenmukaisesti. Lisäksi kuuluu tarkastusviraston tehtäviin budjetin noudattamisen valvonta. Tarkastusvirastolle on siis annettu myös parlamentaariseen valtiontilintarkastukseen aineellisessa merkityksessä luettavat tehtävät. Toiminnastaan ja sen tuloksista on tarkastusviraston, niinkuin pian näemme, annettava tarkat tiedot suoraan valtiontilintarkastajille, jotka siten voivat parlamentaarista valtiontilintarkastusta valmistellessaan nojautua tarkastusviraston työn tuloksiin.

Tarkastusviraston suorittama valtion tulojen ja menojen toteuttamisen yksityiskohtainen valvonta muodostaa teknillisesti tärkeimmän tekijän parlamentarisessa valtiontilintarkastuksessa. Tarkastusviraston hallinnollisen finanssivalvonnan tuloksena saavat valtiontilintarkastajat keskitetysti haltuunsa tehtävänsä suorittaessaan tarvitsemansa aineiston. Täten muodostaa hallinnollinen finanssivalvonta parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen todellisen pohjan, perustan ja lähtökohdan.⁴³

2. TARKASTUSVIRASTON VALTIONTILINTARKASTAJILLE ANNETTAVA AINEISTO.

Muutamissa maissa ei hallinnollinen keskusrevisiolaitos saa antaa tietoja tarkastustensa tuloksista suoraan parlamentin finanssivalvontaelimelle, vaan on tämän tapahduttava valtiovarainministerin tai hallituksen välityksellä. Suomessa on valtiontalouden tarkastusvirastolla oikeus ja myös velvollisuus lähettää kaikki tiliaineisto, kertomukset, selitykset ja muut tiedot suoraan valtiontilintarkastajille. Tällainen järjestely on omiaan jossakin määrin lisäämään tarkastusviraston valtaa ja vähentämään sen riippuvaisuutta hallituksesta.⁴⁴

Suurimman osan toimintansa tuloksena syntyneestä, parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen perustana käytettävästä aineistosta tarkastusvirasto on velvollinen lähettämään valtiontilintarkastajille näiden pyytämättä. Kuukausittain on tarkastusviraston lähetettävä valtiontilintarkastajille ja valtiovarainministeriölle otteena valtion yleispääkirjasta tilinpäätösosaston valtiovarainministeriön antamien ohjeiden mukaan laatima yhteenveto perityistä tuloista ja suoritetuista menoista. Se on

⁴³ Ks. 1907 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 11 s. 3 ja 7, sekä Edk. kirj. s. 2 ja 4; 1947 Vp Asiak. III, I, Hall. esit. N:o 67 s. 1; *Willgren*, *Finlands Finansrätt* s. 515.

⁴⁴ *Walter Müller*, *SchwZB* 1952 s. 10—11; *Heinig* I s. 40; *Bank*, *FinA N.F.* 15. 1955 s. 526—529.

lähetettävä vuoden yhdeltätoista ensimmäiseltä kuukaudelta viimeistään kahden kuukauden kuluessa tilikuukauden päättymisestä sekä joulukuulta ennen seuraavan huhtikuun loppua (TiliS 49 § 2 mom; TarkJS 11 § 1 mom ja 18 § 3 kohta).

Heti valtion tilinpäätöksen valmistuttua, ennen 1 päivää toukokuuta tulee tarkastusviraston toimittaa valtiontilintarkastajille ja valtiovarainministeriölle yhdistelmä valtion tilinpäätöksestä sekä valtion omaisuusluettelo, jos sellainen on tehty (TarkJS 13 § 2 kohta ja 11 § 2 mom).

Vuosineljänneksittäin kahden kuukauden kuluessa vuosineljänneksen päättymisestä tarkastusviraston on toimitettava valtiontilintarkastajille ja valtiovarainministeriölle selostus seuraavista asioista:

- 1) toimittamistaan tarkastuksista ja niiden aiheuttamista toimenpiteistä,
- 2) todetuista arviomäärärahojen ylityksistä ja niiden syistä,⁴⁵
- 3) vireillepannuista virkasyytteistä ja ratkaistuista tilimuistutusasioista,
- 4) tekemistään tärkeimmistä aloitteista ja uudistusehdotuksista sekä
- 5) muista asioista, joiden saattaminen valtiontilintarkastajien tietoon on tarpeellista (TarkL 18 §; TarkJS 12 §).

Vuosittain tarkastusviraston tulee valtiontilintarkastajille ja valtio-neuvostolle ennen maaliskuun 1 päivää toimittaa vuosikertomus toiminnastaan edellisen varainhoitovuoden aikana sekä lähettää valtiontilintarkastajille ennen marraskuun 1 päivää kertomus vuositilien ja tilinpäätösten tarkastuksista ja siihen liittyvä selonteko niistä toimenpiteistä, joihin vuositilien tarkastusten johdosta on ryhdytty. Viimeksi mainituista asiakirjoista on viipymättä lähetettävä jäljennös valtiovarainministeriölle (TarkL 18 §; TarkJS 13 § 1 ja 3 kohta).

Kaikista tarkastusviraston toimesta laadituista tarkastuskertomuksista on sen lähetettävä jäljennös valtiontilintarkastajille (TarkJS 13 § 5 kohta).

Kaikkia tarkastusviraston toiminnasta valtiontilintarkastajille annettavia kertomuksia ja selostuksia varten valmistaa ehdotukset tarkastusviraston yleinen osasto, mutta lopullisesti hyväksytään ne tarkastusneuvoston istunnossa (TarkJS 16 § 13 kohta; TarkA 11 § 11 kohta).

Pyynnöstään valtiontilintarkastajien tulee HM 71 § 2 mom:n nojalla saada viranomaisilta, siis myös tarkastusvirastolta, tarvitsemansa selvi-

⁴⁵ Ks. Yleisen Revisionioikeuden lausunto maamme revisionitoimen järjestämisestä s. 34–35.

tykset ja asiakirjat (rajoituksesta ks. s. 250—251). Valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta annetussa laissa (3 § 2 mom) säädetään nimenomaan, että puheena olevia osakeyhtiöitä koskevat selvitykset ja asiakirjat on toimitettava valtiontilintarkastajille heidän niitä pyytäessään. Lausunnoista ja ehdotuksista valtiontilintarkastajille päätetään tarkastusneuvoston istunnossa (TarkA 11 § 2 kohta).

3. TARKASTUSVIRASTON YHTEISTYÖ TOISTEN VALVONTAELINTEN KANSSA.

Tehokkaan finanssivalvonnan aikaansaamiseksi valtiontalouden tarkastusviraston on hankittava tietoja sen valvonnassa olevien virastojen, laitoksien ja liikeyritysten hallinnosta ja sen tarkastamisesta (TarkJS 7 § 1 mom). Samassa tarkoituksessa on säädetty, että tarkastusviraston tarkastusosastojen tulee valvoa tilivirastojen omien tarkastuselinten (erityisrevisioiden) tarkastustoimintaa sekä tarpeen mukaan tehdä ehdotuksia tämän toiminnan tehostamiseksi (TarkJS 17 § 5 kohta). Tarkastusosastojen toimistopäälliköiden on myös annettava ohjeita erityisrevisioiden suorittamista varten sekä ryhdyttävä toimenpiteisiin siinä huomattujen puutteellisuuksien korjaamiseksi (TarkJS 22 § 2 mom 4 kohta).⁴⁶

VttJS 5 §:n mukaan valtiontilintarkastajat voivat järjestää toimintaansa myös yhteistyössä valtiontalouden tarkastusviraston kanssa. Tarkastusvirastoa koskeissa säännöksissä edellytetään, että tarkastusvirasto toimii yhteistyössä sekä valtiontilintarkastajien että hallinnollisen finanssivalvonnan elimien kanssa. Tarkastusviraston yleisen osaston tulee suunnitella tarkastusneuvoston päätettäväksi toimenpiteitä yhteistyön järjestämiseksi valtiontilintarkastajien sekä virastojen ja laitosten toimintaa ja järjestelyä valvovien viranomaisten kanssa (TarkJS 16 § 12 kohta; TarkA 11 § 3 kohta).⁴⁷

4. TARKASTUSVIRASTON RIIPPUMATTOMUUDEN VAATIMUS.

Yleensä ovat ulkomaalaiset tutkijat yksimielisiä siitä, että parlamentaarista valtiontilintarkastusta valmistelevalle valvontaelimelle tulisi olla toimeenpanovallasta riippumaton ja sen jäsenten nauttia tuomarien erot-

⁴⁶ Ks. *KM* 1916:1 s. 236—242.

⁴⁷ Ks. *Edk KM* s. 12—13 ja 16.

tamattomuutta.⁴⁸ Meidän valtiontalouden tarkastusvirastomme, jolle parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen valmistelu valtiontilintarkastajien apulaisena kuuluu, ei täytä tätä vaatimusta, sillä se on, niinkuin edellä huomasimme, valtiovarainministeriön ja hallituksen alainen laitos, hallinnollinen keskusvirasto.

Niinkuin edellä myös näimme, valtioneuvoston jäsenet eivät ole tilivelvollisia TarkL:n tarkoittamassa merkityksessä, eikä tarkastusneuvosto voi tilimuistutuksella tuomita ministeriä korvaamaan valtiolle aiheuttamaansa vahinkoa. Tämä asia ei anna aihetta muistutuksiin, sillä se on sopusoinnussa hallitusmuotomme mukaisen vallanjakojärjestelmän kanssa. Vaikka tarkastusneuvosto olisi riippumaton tuomioistuimien ja sen jäsenet erottamattomia tuomareita, ei tällaisellekaan tilituomioistuimelle valtiollisten toimivaltojen jaosta voimassa olevaa järjestelmäämme loukkaamatta voitaisi antaa valtaa tuomita hallituksen jäseniä, joiden tuomitsemisesta sanotun järjestelmän vallitessa eduskunnan on päätettävä.⁴⁹

Vaatimusta tarkastusviraston riippumattomuudesta hallituksesta onkin katseltava toisessa valossa. Kysymys on siitä, ettei hallituksen alainen tarkastusvirasto ole täysin sopiva elin suorittamaan parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen valmistelua. Tähän ajatukseen on yhdyttävä Suomen järjestelmän kannalta. Tarkastusviraston suorittama finanssivalvonta muodostaa kaiken pohjan parlamentaariselle valtiontilintarkastuksemme. Niinkuin jäljempänä tarkemmin näemme, eduskunnan oma finanssivalvontaelin, valtiontilintarkastajat, nojautuu työssään hyvin suuressa määrin valtiontalouden tarkastusviraston antamiin tietoihin. Niihin täytyisi voida luottaa. Myös ministerien omat toimenpiteet ja heidän hyväksymänsä toimenpiteet, jotka sisältävät lakien tai budjetin loukkauksia tahi taloudellisuuden vastaisia toimia, täytyisi tarkastusviraston poikkeuksetta paljastaa toiminnallaan. Tämä on kuitenkin vaikeaa tarkastusviraston ollessa hallituksen alainen.

Tarkastusvirastoa koskevissa säännöksissä edellytetään ilmeisesti, että tarkastusviraston finanssivalvonta ulottuu myös hallituksen jäseniin.

⁴⁸ Besson s. 401; Heinig I s. 40—43; Kraus, FinA 42. 1925 s. 333—353; L. D., RPP 202. 1950 s. 380—382; de Marcé, BSLC XIX 1889—1890 s. 256—257; Vocke, ZgesSW 1876 s. 483 ja 491; Wagner I s. 308; Bank, FinA N.F. 15. 1955 s. 529.

⁴⁹ Perustuslainsäätämisyjärjestystä käyttäen voitaisiin kyllä säätää myös tällainen yksityinen poikkeus muuten perustuslakien mukaan voimassa olevaan järjestelmään. Tätä emme kuitenkaan pidä suotavana. Ks. Kaira, ValtYV 1947 s. 84—85; Wrede, JFT 1922 s. 81 ja 87.

Muodollisesti on tarkastusvirastolla täysi oikeus arvostella ja valtiontilintarkastajille paljastaa ministerien väärinkäytöksiä valtiontalouden hoidossa. Tosiasiassa tämä on vaikeaa valvojan ollessa valvottavasta riippuvainen. Tarkastusviraston virkamiesten on toiminnassaan otettava myös huomioon tekojensa käytännölliset seuraukset. Vaikka emme ottaisikaan huomioon kurinpidollista rangaistusta — joka sekin on mahdollista hallituksen ja esimiehen kanssa epäsopuun joutumisen seurauksena — voivat seurauksena olla moraaliset kostotoimenpiteet ja virkauralla ylenemismahdollisuuksien menettäminen. Nämä seikat estävät hallituksesta riippuvaisen tarkastusviraston suorittamasta valvontatehtäväänsä täysin objektiivisesti ja tekevät kyseenalaiseksi hallituksen alaisen tarkastusviraston sopivaisuuden tehtäväänsä parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen valmistelijana ja valtiontilintarkastajien apulaisena.⁵⁰

⁵⁰ Vrt. *Langenskiöld* s. 217—219; *Enemmän tarkkuutta, valppautta ja ankuruutta valtiontilintarkastukseen*, Veronmaksaja 1954 N:o 3 s. 4—5.

VI LUKU

VALTIONTILINTARKASTAJAT

A. VALTIONTILINTARKASTAJIEN ORGANISATIO JA ASEMA.

1. VALTIONTILINTARKASTAJAIN JOHTOSÄÄNTÖ.

Johtosäännön säätäminen. Pääsäännökset valtiontilintarkastajista ovat HM 71 § 2 mom:ssa (ks. ed. s. 4—5). Tässä lainkohdassa annetaan eduskunnalle valta itse vahvistaa valtiontilintarkastajain johtosääntö, johon asian luonteen mukaan kuuluvat lähemmät määräykset valtiontilintarkastajien toiminnasta. Ensimmäisen valtiontilintarkastajain johtosäännön (1920 VttJS) »hyväksyi ja vahvisti» eduskunta marraskuun 7 päivänä 1919 ja eduskunnan pyynnöstä julkaistiin se asetuskokoelmassa tammikuun 27 päivänä 1920. Toinen, nyt voimassa oleva valtiontilintarkastajain johtosääntö (VttJS) hyväksyttiin eduskunnassa kesäkuun 8 päivänä 1951 ja hallitus julkaisi sen eduskunnan pyynnön mukaisesti asetuskokoelmassa saman kuun 29 päivänä.

Kun HM 71,2 §:ssä sanotaan, että eduskunta »vahvistaa» johtosäännön valtiontilintarkastajille, tarkoittaa se sitä, ettei tasavallan presidentillä ole tähän johtosääntöön nähden sitä vahvistusvaltaa, joka hänellä eduskunnan hyväksymiin lakeihin nähden on. Valtiontilintarkastajain johtosäännön säätäminen kuuluu eduskunnalle yksinään, ilman hallitusvallan osallisuutta. Mitään erityistä »vahvistamista» ei eduskunta toimita hyväksymäänsä johtosääntöön nähden, eikä sanonnalla HM:ssa sitä ole tarkoitettukaan (vrt. VJ 90 §), vaan ainoastaan hallituksen sulkemista pois ottamasta osaa valtiontilintarkastajain johtosäännön säätämiseen. Tällaisen johtosäännön säätämisvallan valtiontilintarkastajille katsottiin liittyvän erottamattomasti eduskunnalle samalla annettuun finanssivalvontavaltaan.

Kenelle sitten kuuluu aloitteen teko valtiontilintarkastajain johtosäännön säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta? Selvää on, ettei tällainen asia kuulu kansanedustajien varsinaisen aloiteoikeuden piiriin, johon VJ 31 §:n mukaan kuuluvat vain lakialoitteet, raha-asialoitteet ja toivomusaloitteet. Sanotussa pykälässä annetun määritelmän mukaan sisältää lakialoite ehdotuksen lain säätämisestä, muuttamisesta, selittämisestä tai kumoamisesta, raha-asia-aloite ehdotuksen määrärahan ottamisesta budjettiin ja toivomusaloite ehdotuksen eduskunnan toivomuksen esittämisestä hallitukselle toimenpiteeseen ryhtymisestä hallituksen toimivaltaan kuuluvassa asiassa. Yksikään näistä aloitelajeista ei voi kohdistua valtiontilintarkastajain johtosäännön säätämiseen, joka on eduskunnan sisäinen asia. Se ei kuulu hallituksen toimivaltaan. Hallitus ei silloin myöskään voi tehdä eduskunnalle esitystä sanotun johtosäännön säätämisestä, muuttamisesta eikä kumoamisesta.

Kun valtiontilintarkastajain johtosäännön säätämisasiä ei voida panna alulle VJ 31 §:n mukaisella eduskunta-aloitteella eikä myöskään hallituksen esityksellä, miten asiassa sitten on meneteltävä? Ehdotuksen näyttää VJ:n mukaan voivan tehdä puhemiesneuvosto. VJ 54 §:n mukaan tulee puhemiesneuvoston tehdä eduskunnalle tarpeellisiksi katsomiaan ehdotuksia muun muassa eduskuntatyön järjestelystä yleensä sekä eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiesten ohjesääntöjen säätämiseksi, muuttamiseksi tai kumoamiseksi. Suppeasti tulkiten ei kyllä näihinkään säännöksiin sisälly valtiontilintarkastajain johtosäännön säätämisen ehdottamisvaltaa, sillä eduskuntatyöhön ei ahtaasti tulkiten tarvitse lukea valtiontilintarkastajien toimintaa eivätkä valtiontilintarkastajat ole eduskunnan virkamiehiä sanan varsinaisessa merkityksessä. Näin suppeasti ei VJ 54 §:ää kuitenkaan voida tulkita, eikä se ilmeisesti vastaa lainsäätäjän tarkoitusta. Myös valtiontilintarkastajien toiminta on sisällytettävä eduskuntatyöhön tai on valtiontilintarkastajien johtosääntöön nähden analogisesti tulkittava samaa, mitä pykälässä on sanottu eduskunnan virkamiesten ohjesäännöistä. Tällaisen tulkinnan mukaan kuuluu puhemiesneuvostolle VJ 54 § 2 mom:n mukaan ja samoin vuoden 1927 valtiopäivillä hyväksytyn Eduskunnan Työjärjestyksen (EdkTJ) 29 §:n mukaan oikeus tehdä myös valtiontilintarkastajain johtosäännön säätämistä koskevia ehdotuksia. Näin on myös käytännössä aina tapahtunut.¹

¹ Vrt. *Kastari*, Suomen Pankin erikoisasema s. 25—26 alav. 5a.

Mutta myös yksityisellä kansanedustajalla näyttää olevan oikeus tehdä ehdotus valtioneuvostojen johtosäännön säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta. EdkTJ 34 § 3 mom:ssa säädetään, että »jos edustaja tahtoo jonkin muun [edellisissä momenteissa käsittelemättömän] eduskunnan päättävänsä kuuluvan asian, jonka vireillepanosta ei ole muualla erikseen säädetty, esille otettavaksi täysistunnossa, tulee hänen siitä hyvissä ajoin ennen täysistuntoa tehdä puhemieselle kirjallinen esitys, jossa lyhyesti mainitaan asia ja mitä edustaja ehdottaa». Ainoastaan poikkeustapauksissa sanotaan sallittavan ottaa asia esille ilman kirjallista esitystä. Mutta onhan esittämämme tulkinnan mukaan VJ 54 §:ssä ja EdkTJ 29 §:ssä säädetty myös valtioneuvostojen johtosäännön säätämisasian vireillepanosta puhemiesneuvoston toimivaltaan kuuluvana. Eikö tämä estä soveltamasta EdkTJ 34 § 3 momenttia sen oman sanamuodon mukaan valtioneuvostojen johtosäännön säätämiseen? Kysymykseen on vastattava kieltävästi, sillä ilmeisesti ei EdkTJ 34 § 3 mom:ssa ole tahdottu jättää puhemiesneuvostolle yksinomaista valtaa ehdotusten tekoon valtioneuvostojen johtosäännön säätämisasiassa.² Tätä tulkintaa tukee se, että vaikka eduskunnan työjärjestyksen säätämisen ehdottaminen on nimenomaan VJ 54 §:ssä mainittu puhemiesneuvoston tehtäväksi, on myös yksityisille edustajille EdkTJ:n mukaan suotu oikeus tehdä ehdotuksia työjärjestyksen muuttamisesta (66 § 2 mom ja 29 § 1 mom).³

Edustajan tekemä esitys työjärjestyksen muuttamisesta on, ellei eduskunta sitä heti hylkää, lähetettävä puhemiesneuvostoon lausunnon antamista varten. Koska EdkTJ:n asianomaisissa kohdissa (66,2 ja 29,1 §) puhutaan nimenomaan vain työjärjestyksestä, ei samaa ole pakko soveltaa valtioneuvostojen johtosäännön säätämiseen, vaan eduskunta voi lähettää edustajan tekemän valtioneuvostojen johtosääntöä koskevan ehdotuksen suoraan valtiovarainvaliokunnan valmisteltavaksi.⁴ Mikään ei kuitenkaan estä eduskuntaa pyytämästä edustajan tekemästä ehdotuksesta ensin puhemiesneuvoston lausuntoa. Ehdotuksen teko valtioneuvostojen johtosäännön säätämisestä, tekipä sen puhemiesneuvosto tai yksityinen edustaja, eroaa lakialoitteen muodosta siten, että lakialoitteen on sisällettävä lain muotoon puettu ehdotus, mutta valtioneuvostojen johtosääntö-ehdotus saa olla vapaamuotoinen.

² Vrt. *Hakkila* s. 628.

³ Vrt. *Kastari*, Suomen Pankin erikoisasema s. 27–29.

⁴ Toisin *Hakkila* s. 628.

Valtiovarainvaliokunnan tehtäviä ja toimivaltaa koskettelevassa VJ 49 §:ssä säädetään, että valiokunnan tulee myös tarkastaa sinne lähetetyt ehdotukset valtiontilintarkastajain johtosäännön säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta. Vaikka sanonta »sinne lähetetyt» saattaakin antaa aihetta käsitykseen, että valtiovarainvaliokunta osallistuu ehdotusten valmisteluun vain mikäli ne valiokuntaan lähetetään, tämän lähettämisen mitenkään olematta pakollista, ei tämä tulkinta tunnu vastaavan lainsäätäjän tarkoitusta.⁵ Kun valtiovarainvaliokunta, myöhemmin selostettavalla tavalla, ottaa osaa kaikkeen eduskunnan suorittamaan finanssivalvontaan ja valtiontilintarkastajien antamien kertomusten valmistelevaan käsittelyyn, ja valtiovarainvaliokunta täten tarkastaa valtiontilintarkastajien työtä, tuntuu selvältä, että valtiontilintarkastajain johtosäännön säätäminen kuuluu valtiovarainvaliokunnan valmisteltaviin asioihin. Näin on myös käytännössä aina tapahtunut, kun valtiontilintarkastajain johtosääntöä on säädetty tai muutettu: valtiovarainvaliokunta on laatinut ehdotuksen, jonka se mietinnössään on esittänyt eduskunnalle.⁶ Asian käsittely eduskunnassa on sitten tapahtunut tämän mietinnön pohjalta.

Valtiontilintarkastajain johtosäännön, samoin kuin eduskunnan työjärjestyksen, valtiopäivillä suhteellisen vaalitavan mukaan toimitettavia vaaleja koskevien määräysten sekä eduskunnan virkamiesten ohjesääntöjen säätämisen päättämisestä eduskunnan istunnossa ei perustuslaeissa ole muuta sanottu, kuin että ne ovat eduskunnan »vahvistettavat» (HM 71,2 ja VJ 90 §). Lakeja säädettäessä käytettävää käsittelyjärjestystä ei ole tarkoitettu käytettäväksi. Yleensä eduskunta täysistunnossa vain valtiovarainvaliokunnan mietinnön pohjalla tekee ainoassa käsittelyssä päätöksen asiasta yksinkertaisella äänen enemmistöllä.⁷ VJ 71 §:n mukaisesti tällainenkin asia voidaan kuitenkin

⁵ Puhakka on (ks. LM 1930 s. 170—171 ja 351—352) esittänyt, ettei eduskunnan työjärjestystä, jonka säätämistä tarkoittavan ehdotuksen tarkastamisesta perustuslakivaliokunnassa on VJ 46,2 §:ssä aivan vastaava säännös, tarvitsisi lähettää perustuslakivaliokunnan valmisteltavaksi, vaan voitaisiin se säätää ihan vapaamuotoisesti. Käytäntö on myös tämän tulkinnan vastainen. Vrt. LM 1930 s. 259—260; Hakkila s. 972; Jansson s. 277—278; Laband, DJZ 1903 s. 5—6.

⁶ Historiikissa (s. 122 ja 128—129) lähemmin esitetyn vuosien 1919 ja 1950 valtiopäivillä tapahtuneen valtiontilintarkastajain johtosäännön säätämisen lisäksi muutettiin edellistä johtosääntöä vuoden 1926 valtiopäivillä. Ks. 1926 Vp Asiak. IV, Vvmmiet. N:o 37.

⁷ Näin tapahtui vuosien 1919 ja 1926 valtiopäivillä valtiontilintarkastajain johtosääntöä käsiteltäessä. Ks. 1919 Vp Ptk. II s. 1395—1398; 1926 Vp Ptk. II s. 2203.

⁹ Vrt. *Hagman*, Statsrevisionen s. 18—19 ja 22.

Mutta vaikka VttJS täten muodostaakin tavallaan täydennyksen perustuslakiin, ei sillä eduskunnan yksinään säätämänä voi olla perustuslain eikä edes tavallisenkaan lain voimaa.¹⁰

Koska VttJS ei ole muodollinen laki, ei se saa sisältää mitään muodollisen lain vastaista. Hallintovaltaa mahdollisesti velvoittavien VttJS:n määräysten on siis pysyttävä muodollisten lakien ja tässä tapauksessa erityisesti HM 71,2 §:n rajoissa. Hallitusmuodon viimeksi mainitun kohdan mukaan parlamentaarisessa valtiontilintarkastuksessa eduskunnalle suotuja oikeuksia ei VttJS saa laajentaa, eikä eduskunta myöskään VttJS:n kautta saa luoda parlamentaariselle valtiontilintarkastukselle sellaisia hallintovaltaan kohdistuvia toimintamuotoja, joiden ei voida katsoa sisältyvän HM 71 §:n säännöksiin.¹¹

Mikäli eduskunnan hyväksymä VttJS olisi perustuslain tai muun lain vastainen, on hallituksella valta jättää sellainen julkaisematta. Tämä on myös hallituksen velvollisuus, sillä kaikessa sen toiminnassa on lakia noudatettava eikä se siis saa olla osallisena eduskunnankaan lainvastaisen toimenpiteen täytäntöönpanoon.¹² Koska perustuslaki ei kuitenkaan määrää, että eduskunnan hyväksymä VttJS on julkaistava asetuskokoelmassa, saattaa mainittu johtosääntö siitä huolimatta, että hallitus kieltäytyy sen julkaisemisesta, jäädä voimaan. Lain ja perustuslain vastaisilta osilta siltä on kuitenkin tällöin katsottava puuttuvan oikeudellista sitovuutta.¹³

Mikäli hallitus huolimatta siitä, että eduskunnan hyväksymä VttJS sisältää säännöksiä, joissa valtiontilintarkastajille on annettu valtuuksia enemmän kuin mitä heille perustuslaissa on suotu, kuitenkin jättää tämän perustuslainvastaisuuden huomiotta ja julkaisee VttJS:n asetuskokoelmassa, ei johtosäännön perustuslainvastaisilla säännöksillä sitenkään pitäisi olla oikeudellista sitovuutta. Käytäntö kuitenkin todennäköisesti mukautuisi noudattamaan julkaistua VttJS:ä kokonaisuudessaan ja muodostuisi täten perustuslakia muuttavaksi tavanomaiseksi oikeudeksi (*consuetudoksi*).¹⁴

¹⁰ *Erich*, Valtio-oikeus I s. 111–112; *Berlin*, Statsforfatningsret II. 1 s. 146; *Naumann* II s. 3–4.

¹¹ Vrt. *Hermanson*, JFT 1928 s. 10–11; *Aschehoug*, Regnskabskontrol s. 83–85.

¹² *Erich*, Kompetensfördelning s. 60–61 ja 68–69; *Puhakka*, Laki ja asetukset s. 191. Vrt. *Malmgren*, Riksdagen och lagstiftningen s. 27–29; *Reuterskiöld*, Sveriges grundlagar III s. 121 ja 128; *Naumann* III s. 451.

¹³ Vrt. *Ahla*, LM 1928 s. 9.

¹⁴ Vrt. *Erich*, Valtiosääntöjen säätäminen I s. 91–92.

2. VALTIONTILINTARKASTAJIEN VAALI.

Toimikausi ja vaalin aika. Parlamentaarinen valtiontilintarkastus on hallitusmuodossa tarkoitettu olemaan pysyväinen perustuslaillinen instituutti ja samoin on sen elin, valtiontilintarkastajat, tarkoitettu pysyväiseksi, vaikka elimen kannattajat onkin määrätty valittaviksi joka vuosi.¹⁵ HM 71 §:ssä määrätään, että jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä on asetettava viisi valtiontilintarkastajaa ja »samassa järjestyksessä valitaan myöskin tarpeellinen määrä varamiehiä». Sanonta »samassa järjestyksessä» on tulkittu niin, että valtiontilintarkastajien varamiehet on valittu myös samalla kertaa kuin valtiontilintarkastajat. Varamiesten luvusta ei laissa ole muuta säännöstä kuin edellä oleva HM 71 §:n sanonta: »tarpeellinen määrä». Käytännössä on samalla kertaa kuin valtiontilintarkastajat valittu kullekin heistä yksi henkilökohtainen varamies. Tätä asianlaitaa ei useimmiten ole — esimerkiksi valtiontilintarkastajain kertomuksessa — ilmaistu mitenkään muuten kuin luettelamalla viiden valtiontilintarkastajan jälkeen samassa järjestyksessä viisi varamiestä.¹⁶

Säännöksellä valtiontilintarkastajien valitsemisesta jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä korostetaan sitä, että heidät on vuosittain valittava, mutta säännös kieltää myös valtiontilintarkastajien valitsemisen ylimääräisillä valtiopäivillä. Tämä seikka ilmenee selvemmin VJ 21 § 3 mom:sta, jonka mukaan ylimääräisillä valtiopäivillä saa ottaa käsiteltäväksi ainoastaan ne asiat, joita varten presidentti on kutsunut eduskunnan kokoon taikka jotka hallitus muutoin eduskunnalle esittää tai mitä edellä mainittuihin asioihin erottamattomasti kuuluu. Täten ei ylimääräisillä valtiopäivillä tule kysymykseen valtiontilintarkastajien vaali eikä myöskään valtiontilintarkastajien täydennysvaali, eronneen valtiontilintarkastajan tai varamiehen paikan täyttäminen.¹⁷

HM 71,2 §:ssä ei ole säädetty valtiontilintarkastajien toimikaudesta muuta, kuin että heidät on valittava jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä. Vuoden 1920 VttJS:ssä (sen 1 §:ssä) oli sen sijaan tarkat määräykset valtiontilintarkastajien toimikaudesta. Sanottiin valtiontilintarkastajien tehtävän kohdistuvan yhteen varainhoitovuoteen sekä heidän toimensa alkavan varainhoitovuoden alusta ja päättyvän, kun heidän toiminta-

¹⁵ Vrt. *Barthélemy*, *Le travail parlementaire* s. 41.

¹⁶ Ks. 1921 Vp Ptk. II s. 1228.

¹⁷ Ks. *Kastari*, LM 1942 s. 205 ja 217—218; *Reuterskiöld*, *Riksdagssessioner* s. 17.

kertomuksensa eduskunnalle on annettu. Lisäksi määrättiin, että tehtävä oli suoritettava 15 viikossa, osaksi sinä varainhoitovuotena, jota varten heidät oli valittu, ja osaksi sen jälkeisenä vuonna. Koska valtiontilintarkastajat eivät kuitenkaan kertaakaan ehtineet antaa kertomustaan eduskunnalle varainhoitovuoden jälkeisenä vuonna, saivat he aina pyynnöstään eduskunnalta oikeuden jatkaa toimintaansa vielä seuraavanakin vuonna.¹⁸

Uudessa, voimassa olevassa VttJS:ssä ei ole minkäänlaista määräystä valtiontilintarkastajien toimikaudesta. Edk KM:ssä, jonka pohjalta valtiovarainvaliokunta valmisti ehdotuksensa uudeksi VttJS:ksi, oli ehdotettu, että valtiontilintarkastajien toimikausi pidennettäisiin HM:n muutoksella kolmeksi vuodeksi. Komitea oli ehdottanut, että valtiontilintarkastajat valittaisiin edustajanvaalien jälkeen alkavilla ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä ja ettei valtiontilintarkastajia valitaisi määrättyä varainhoitokautta varten, vaan heidän toimensa alkaisi niin pian kuin vaali on suoritettu, ja kestäisi siihen saakka, kunnes uusi vaali on toimitettu.¹⁹ Eduskunta päätti kuitenkin puhemiesneuvoston ehdotuksesta olla ryhtymättä perustuslain muuttamiseen ja antoi valtiovarainvaliokunnalle tehtäväksi vain valtiontilintarkastajain johtosäännön muuttamisehdotuksen valmistamisen. Valtiovarainvaliokunnan ehdottamasta uudesta johtosäännöstä, jonka eduskunta hyväksyi, oli jätetty kokonaan pois säännökset valtiontilintarkastajien toimikaudesta.

Asiaa sivuaa VttJS 6 §:ään otettu määräys, että valtiontilintarkastajien on kultakin varainhoitovuodelta tätä vuotta toiseksi seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä annettava eduskunnalle kertomus. Samassa pykälässä näkyy eduskunnan revisiokomitean ehdotuksen valtiontilintarkastajien irrottamisesta varainhoitokausista vaikutusta sikäli, että valtiontilintarkastajain kertomuksessa sanotaan voitavan käsitellä muitakin kuin asianomaisen varainhoitovuoden asioita.

Miten on ymmärrettävä valtiontilintarkastajien toimikautta koskevan määräyksen jättäminen pois VttJS:stä? HM 71 §:n pysyessä muut-

¹⁸ Koko 1920 VttJS:n voimassa olon ajan jatkui toimikauden pidentäminen vuosittain johtosäännön 1 §:ää muuttamatta. Valtiontilintarkastajien eduskunnalle kirjallisesti esittämän pyynnön johdosta eduskunta yleensä puhemiesneuvoston ehdotuksesta päätti, asiaa valiokuntaan lähettämättä, oikeuttaa valtiontilintarkastajat jatkamaan työtään. Päätöksestä ilmoitettiin eduskunnan kirjelmällä tasavallan presidentille ja valtiontilintarkastajille. Ks. 1923 Vp Ptk. II s. 1180. Vrt. 1921 Vp Ptk. I s. 712, ja II s. 1030–1031 ja 1056.

¹⁹ Edk KM s. 14–15.

tumattomana on selvää, että valtioneuvoston tarkastajat on valittava joka vuosi, mutta miten pitkä on heidän toimikautensa nyt? Oliko VtJS:ä uudistettaessa tarkoituksena tosiaankin hyljätä aikaisemman johtosääntöjärjestelmä, jonka mukaan valtioneuvoston tarkastajat valittiin erikseen jokaista varainhoitovuotta varten ja heidän toimikautensa kesti niin kauan, kunnes he olivat antaneet sitä varainhoitovuotta koskevan kertomuksensa eduskunnalle? Oliko tarkoituksena yksinkertaistaa vanhaa järjestelmää, jonka mukaan oli olemassa samanaikaisesti kahta eri varainhoitovuotta varten valitut valtioneuvoston tarkastajat ja komitean ehdotukseen (sekä VJ 3 § 3 momenttiin) kallistuen saattaa voimaan järjestelmä, jonka mukaan valtioneuvoston tarkastajien toimikausi alkaa siitä, kun heidät on valittu ja jatkuu siihen saakka, kunnes uudet vaalit on toimitettu?

Vaikka VtJS:n valmistelutyöt viittaavat yllä esitettyyn tulkintaan, ei sitä kuitenkaan voida hyväksyä. VtJS 6 §:n mukaan on valtioneuvoston tarkastajien kertomuksen liitettävä määrättyyn varainhoitovuoteen, koskettava pääasiassa sen vuoden tulo- ja menoarvion toteuttamista, ja tämän kertomuksen valmistamiselle on varattu aikaa 15 kuukautta varainhoitovuoden päättymisestä. Jos valtioneuvoston tarkastajien toimikausi olisi supistettu edellä luonnehtimallamme tavalla vain yhdeksi vuodeksi, vuoden varsinaisilla valtiopäivillä toimitetusta valtioneuvoston tarkastajien vaalista seuraavan vuoden valtiopäivillä toimitettuun vaaliin, silloin eivät kunkin varainhoitovuoden taloudenhoitoa välittömästi sen aikana tarkastaneet valtioneuvoston tarkastajat ehtisi tarkastaa valtion tilejä eivätkä valmistaa sitä varainhoitovuotta koskevaa kertomusta, vaan jäisivät nämä tehtävät seuraavana ja vielä sitä seuraavana vuonna toimivien valtioneuvoston tarkastajien tehtäväksi. Kunakin vuonna toimivien valtioneuvoston tarkastajien täytyisi käyttää paljon aikaa ja nähdä suurta vaivaa edellisten vuosien valtioneuvoston tarkastajien työhön tutustumiseen, eivätkä kertomukset sittenkään saattaisi vastata alkuperäisiä havaintoja. Tämä on siinä määrin huono ja epäilyttävä järjestelmä, ettei sen tarkoittamista voida edellyttää, nimenomaisen säännöksen puuttuessa. Myös käytäntö on pysynyt aikaisemman järjestelmän kannalla. Valtioneuvoston tarkastajat valitaan nytkin määrättyksi varainhoitovuodeksi ja kestää heidän toimikautensa siihen saakka, kunnes he ovat antaneet kertomuksensa eduskunnalle.

Vaalin suorittamisen ajasta ei ole olemassa muuta määräystä kuin HM 71 §:ssä oleva, että vaali on toimitettava jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä. Kun valtioneuvoston tarkastajat valitaan varainhoitovuotta var-

ten, ja he saavat toimia jo sen aikana, on luonnollista, että heidät valitaan ennen tämän varainhoitovuoden alkua. Niin on käytännössä aina tapahtunut. Kun eduskunnan on budjettikäsittelyä varten ollut oltava koolla vuoden loppukuukausina, on myös valtiontilintarkastajat ja heidän varamiehensä seuraavaa vuotta varten tällöin valittu, useimmiten marras- tai joulukuulla.²⁰ Mikäli eduskunta hajoitettaisiin (HM 27 §) ennenkuin se on toiminut valtiontilintarkastajien vaalin, eikä uusi eduskunta ehtisi kokoontua ennen vuoden loppua, jäisivät valtiontilintarkastajat seuraavaa varainhoitovuotta varten valitsematta ennen asianomaisen vuoden alkua. Koska viivytys ei tällöinkään tulisi olemaan pitkäaikainen ja edellisen varainhoitovuoden valtiontilintarkastajat olisivat vielä olemassa, ei asiasta olisi käytännössä sanottavaa haittaa.²¹

HM 71 §:n määräys, että valtiontilintarkastajat on valittava jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä, näyttäisi vaativan, että mikäli eduskunnan hajoituksen johdosta samana vuonna kokoontuu kahdet eri valtiopäivät, valtiontilintarkastajien vaali olisi toimitettava näillä molemmilla. Tämä ei kuitenkaan nähtävästi ole perustuslain tarkoitus. Lainsäätäjä ei ole ilmeisesti HM 71 §:ää kirjoittaessaan ollenkaan ottanut huomioon sitä mahdollisuutta, että samana vuonna pidettäisiin kahdet valtiopäivät. Mikäli siis edellisillä valtiopäivillä jo on toimitettu valtiontilintarkastajien vaali, pysyy se pätevänä eduskunnan hajoituksesta huolimatta, eikä vaalia ole toimitettava uudestaan eduskunnan hajoituksen jälkeen kokoontuvilla saman vuoden toisilla valtiopäivillä.²²

²⁰ Holmberg, ValtYV 1947 s. 78.

²¹ Vrt. Puhakka, DL 1929 s. 99—100.

²² Kastari, Eduskunnan hajoitus s. 166 ja 184—185. Viimeksi mainitulla sivulla mainitsee Kastari muuten virheellisesti, että valtiontilintarkastajat on meillä valittu edellisillä samana vuonna ehkä pidetyistä kaksista valtiopäivistä. Näin ei ole käytännössä tapahtunut, eikä täydennysvaaleja lukuun ottamatta helposti tapahdukaan, koska valtiontilintarkastajat säännöllisesti valitaan vuoden viimeisinä kuukausina. Ks. 1929 II Vp Ptk. II s. 1343—1344 ja 1657—1658; 1930 II Vp Ptk. s. 168 ja 261—262.

Ruotsissa ei käytännössä ole saman vuoden toisilla valtiopäivillä suoritettua valtiontilintarkastajien vaalia tapauksissa, joissa se on jo edellisillä valtiopäivillä ehditty suorittaa. Oikeuden kannasta on kuitenkin ollut pientä erimielisyyttä. Ks. Reuterskiöld, Riksdagssessioner s. 22; Hesselén, Riksdagens revisorer s. 374; Malmgren, Sveriges Författning I s. 335, ja II s. 364; sama, Sveriges grundlagar s. 113; Hagman, Sveriges grundlagar I s. 482; Melander, StatsvT 1934 s. 381—386. Vrt. Melander s. 92—94 ja 123.

Koska kunkin varainhoitovuoden taloutta tarkastamaan valittujen valtiontilintarkastajien toimikausi nykyisin kestää säännöllisesti tätä varainhoitovuotta toiseksi seuraavan vuoden maaliskuuhun, jolloin ensinmainittua varainhoitovuotta koskeva valtiontilintarkastajain kertomus valmistuu, seuraa tästä, että säännöllistä valtiontilintarkastajien vaalia toimitettaessa ovat jo toiminnassa kahta eri varainhoitovuotta var-
ten valitut valtiontilintarkastajat ja viimeksi valittujen valtiontilintarkastajien toimikauden alkuaikana, varainhoitovuoden alusta maaliskuuhun, ovat yhtä aikaa toiminnassa kolmet eri valtiontilintarkastajat. Tämä monimutkaiselta tuntuva järjestelmä yksinkertaistuu kylläkin jonkin verran sen kautta, että mikään ei estä valitsemasta edellisten vuosien valtiontilintarkastajina jo toimivia henkilöitä myös seuraavan varainhoitovuoden valtiontilintarkastajiksi. Käytännössä toimiikin täten usein sama henkilö yhtä aikaa kolmen eri varainhoitovuoden valtiontilintarkastajana.²³ Valtiontilintarkastajan tai varamiehen paikan avoimeksi joutumisen tähden joudutaan täydennysvaaleja suorittamaan valtiopäivillä pitkin vuotta. Tällöinkin pyritään sellaisen henkilön paikka, joka on samalla kertaa toiminut useampien eri varainhoitovuosien valtiontilintarkastajana, korvaamaan yhdellä samaan asemaan tulevalla henkilöllä.²⁴

Vaalin toimittaminen. HM 71 § 2 mom:n mukaan ovat valtiontilintarkastajat ja heidän varamiehensä eduskunnan valitsijamiesten valittavat suhteellisilla vaaleilla. Vaali ei ole siis välitön: sitä ei toimita eduskunta itse täysistunnossaan, vaan se on valitsijamiesten toimitettava.²⁵

Koska valitsijamiehet valitaan suhteellisilla vaaleilla, ovat niissä kaikki eduskunnan puolueet edustettuina voimasuhteittensa mukaisesti. Siihen on pyritty valtiontilintarkastajienkin suhteen, kun valitsijamiesten on vuorostaan valittava valtiontilintarkastajat suhteellisilla vaaleilla. Järjestelyn tarkoituksena on estää enemmistöpuolueita valitsemasta kaikkia valtiontilintarkastajia, ja mikäli mahdollista sallia pienienkin puolueiden saada valituksi oma edustajansa valtiontilintarkas-

²³ Lokakuun 8 päivänä 1954 toimitetussa vaalissa varainhoitovuoden 1955 valtiontilintarkastajiksi valituista henkilöistä toimi kolme (*Tarkkanen, Aaltonen ja Ryhtä*) jo ennestään vuosien 1953 ja 1954 valtiontilintarkastajana.

²⁴ Ks. 1951 Vp Ptk. I s. 208, 220—221 ja 269; 1940 Vp Ptk. I s. 374 ja 723—724.

²⁵ Ruotsissa valitsevat valtiopäivät välittömästi valtiontilintarkastajat, puoleksi kumpainenkin kamari. *Riksdagsordningen*, 72 § (5. 4. 1949). Ks. *Reuterskiöld*, *Sveiges grundlag* III s. 121.

tajien joukkoon. Tämä tarkoitus, joka ei käytännössä, koska valtiontilintarkastajien luku on niin pieni, voi täysin toteutua,²⁶ on hyväksyttävä. Olisi hyvin paikallaan, että myös oppositiopuolueet olisivat edustettuina valtiontilintarkastajissa, joiden valvonnan pääkohteena useimmissa tapauksissa on eduskunnan enemmistöpuolueiden luottamusta nauttivan hallituksen toimenpiteet.²⁷

Valtiontilintarkastajien vaalin toimittamisesta huolehtiminen on eduskunnan asia, johon hallituksella ei ole osuutta. Hallitus ei siis voi edes tehdä ehdotusta valtiontilintarkastajien vaalin toimittamisesta. Ehdotusten teko eduskunnan sisäisen työn järjestelystä kuuluu puhemiesneuvostolle (VJ 54,2 §). Puhemiesneuvosto tekeekin käytännössä eduskunnalle ehdotuksen valtiontilintarkastajien vaalin suorittamisesta ja eduskunta päättää kehoittaa valitsijamiehiä toimittamaan vaalin.

Valtiontilintarkastajien vaalin toimittamisesta ei ole olemassa muuta nimenomaista säännöstä kuin äsken puheena ollut HM 71 §:n määräys. Mainitsemissamme »määräyksissä valtiopäivillä suhteellisen vaalitavan mukaan toimitettavista vaaleista» määrätään vain, miten valitsijamiesten on toimitettava valiokuntien jäsenten (12 §), Suomen Pankin pankkivaltuusmiesten (14 §) ja Suomen Pankin tilintarkastajien (15 §) vaalit, ja niihin kuhunkin nähden on määrätty noudatettavaksi toisistaan hiukan poikkeavia vaalimenetelmiä.

Nimenomaisten säännösten puuttuessa on katsottava, että valtiontilintarkastajien vaalissa on noudatettava sitä menettelyä, joka on säädetty Suomen Pankin tilintarkastajien vaalia varten, koska näitäkin eduskunnan luottamusmiehiä ja heidän varamiehiään on valittava sama määrä kuin valtiontilintarkastajia ja valtiontilintarkastajien varamiehiä. Menettely on tässä vaalissa säädetty hiukan yksinkertaisemmaksi kuin toisissa mainituissa vaaleissa, joissa valittavien lukumäärä on suurempi.

Valtiopäivillä suhteellisen vaalitavan mukaan toimitettavista vaaleista hyväksyttyjä määräyksiä (lähinnä 15 §:ää) noudattaen muodostuu valtiontilintarkastajien vaali seuraavaksi. Vaali toimitetaan valitsijamiesten puheenjohtajan johdolla. Ehdokaslistat vaalia varten on

²⁶ Ks. Holmberg, ValtYV 1947 s. 76.

²⁷ Hansson, StatsvT 1899 s. 209; Berlin, Statsforfatningsret II. 1 s. 146. — Ruotsissa ei ole säädetty suhteellista vaalitapaa noudatettavaksi valtiontilintarkastajien vaalissa, mutta puolueiden keskeisillä sopimuksilla on suhteellisuutta valtiontilintarkastajien vaalissa todellisuudessa saatu aikaan. Ks. Reuterskiöld, Riksdagssessioner s. 221–222.

annettava valitsijamiesten puheenjohtajalle viimeistään neljä tuntia ennen vaalia. Jos käy ilmi, että sama henkilö on otettu ehdokkaaksi eri listoihin, ja ehdotuksentekijät sen vuoksi tahtovat poistaa hänen nimensä listastaan tahi panna tilalle toisen nimen, on siitä ilmoitettava valitsijamiesten puheenjohtajalle viimeistään kahta tuntia ennen vaalia. Vaalilippuna saavat valitsijamiehet käyttää jonkin edellä mainitulla tavalla valmistetun ehdokaslistan jäljennöstä.

Kysymys vaalissa käytetyn vaalilipun mitättömyydestä on valitsijamiesten yhdessä ratkaistava, ennenkuin vaalilippujen yhteenlaskeminen alkaa.

Äänten laskussa luetaan kunkin ehdokaslistan ensimmäiselle ehdokkaalle jokaista listan hyväksi annettua vaalilippua kohti yksi ääni, toiselle ehdokkaalle puoli ääntä, kolmannelle kolmasosa ääntä ja niin edelleen. Jokaisen ehdokkaan siten saamat äänet lasketaan yhteen, olipa hän saanut ääniä yhden tai useamman ehdokaslistan ehdokkaana. Ehdokkaiden nimet järjestetään sitten sarjaan vertauslukujen suuruuden mukaan suurimmasta pienimpään ja arvan ratkaistessa yhtäsuurien vertauslukujen järjestyksen. Kunkin ehdokkaan nimen kohdalle merkitään sitten sekä hänen saamansa vertausluku että minkä ehdokaslistan ehdokkaana hän on sen saanut ja, jos sellaisia listoja on useampia, se niistä, jonka ehdokkaana hän on saanut suurimman äänimäärän. Arpa ratkaisee taas, jos mainitut äänimäärät ovat yhtä suuret. Näin saadusta sarjasta määrätään viisi ensimmäistä ehdokasta valtioneuvoston jäseniksi ja kukin heistä katsotaan valituksi siltä ehdokaslistalta, joka edellisen mukaan oli merkitty hänen nimensä kohdalle.

Valtioneuvoston jäseniksi määrätään siltä ehdokaslistalta, jolta valtioneuvoston jäseniksi on määrätty, se valtioneuvoston jäseniksi tai varamieheksi vielä määräämättä oleva ehdokas, jonka vertausluku on suurin. Ellei sellaista ole, määrätään puheena olevan valtioneuvoston jäsenen varamieheksi kaikista toimiin vielä määräämättä olevista ehdokkaista se, jonka vertausluku on suurin. Tätä menettelyä noudatettaessa määrätään ensin sen valtioneuvoston jäsenen varamies, jonka vertausluku on suurin, ja jatketaan siitä alaspäin vertauslukujen suuruuden mukaan.²⁸

Suorittamastaan valtioneuvoston jäseniksi ja näiden varamiesten vaalista ilmoittavat valitsijamiehet kirjeellä eduskunnalle. Valitsijamiesten toimittamalla vaalilla on tarkoitettu olemaan välitön oikeusvaikutus,

²⁸ Valtioneuvoston jäsenien vaalin toimittamisesta vuosina 1919–1946 ks. *Holmberg, ValtYV 1947 s. 69–76.*

sillä mitään valitusmenettelyä vaalista ei ole säädetty. Kuitenkin täytynee katsoa eduskunta oikeutetuksi kumoamaan vaalin, jos siinä ilmenee jotakin lainvastaista.²⁹ Käytännössä on valitsijamiesten valtiontilintarkastajien vaalin tuloksesta ilmoittava kirje luettu eduskunnan täysistunnossa ja eduskunta on ilman keskustelua päättänyt ilmoittaa vaalista hallitukselle eduskunnan kirjelmällä.

Valtiontilintarkastajan paikan jäädessä kesken toimikautta avoimeksi suoritetaan täydennysvaali. Tällöin valitaan tavallisesti valtiontilintarkastajaksi poistuneen tilalle jäljellä olevaksi ajaksi hänen entinen varamiehensä. Joka tapauksessa pyritään, vaikkei siitä kirjoitettua oikeussäännöstä olekaan olemassa, täyttämään avoimeksi jäänyt valtiontilintarkastajan tai valtiontilintarkastajan varamiehen paikka sen saman ryhmän edustajalla, joka poistuneen valtiontilintarkastajan tai varamiehen oli valinnut. Täten säilytetään alkuperäisessä vaalissa eri ryhmiin nähden saavutettu suhteellisuus [vrt. valitsijamiesten ja suuren valiokunnan jäsenten täydennysvaaliin (Määräykset valtiopäivillä suhteellisen vaalitavan mukaan toimitettavista vaaleista, 13 §)].³⁰

3. VALTIONTILINTARKASTAJAN KELPOISUUSEHDOT

Suhde eduskuntaan ja hallitukseen. Hallitusmuodossa ei enempää kuin muissakaan laeissa tai valtiontilintarkastajain johtosäännössä ole määräyksiä valtiontilintarkastajaksi tai valtiontilintarkastajan varamieheksi valittavalta vaadittavasta kelpoisuudesta. HM 71 §:stä voisi ehkä saada sen käsityksen, että valtiontilintarkastajien on oltava eduskunnan jäseniä, koskapa heidät valtiopäivillä valitaan »eduskunnan puolesta» toimittamaan valtion taloudenhoidon silmälläpitoa. Näin ei säännöstä kuitenkaan ole ymmärrettävä, vaan voidaan sen mukaan »eduskunnan puolesta» toimivaksi valtiontilintarkastajaksi valita myös henkilö, joka ei ole eduskunnan jäsen. Näin on käytännössä koko instituutin olemassaoloajan menetelty, vaikkakin enemmistö valtiontilintarkastajista on ollut eduskunnan jäsenenä.³¹

²⁹ Vrt. *Melander* s. 120—123.

³⁰ Vrt. *Tingsten*, Utskottsväsendet s. 105; *Barthélemy*, Le travail parlementaire s. 107—108.

³¹ Ks. *Holmberg*, ValtYV 1947 s. 78—79 ja 81. —Myöskään Ruotsin oikeus ei vaadi, että valtiontilintarkastajaksi valittavan tulee olla kansanedustaja, vaikkakin käytäntö on vähitellen mennyt tähän suuntaan. Ks. *Hesslén*, Riksdagens revisorer s. 374 ja 376.

Joitakin kelpoisuusehtoja on valtioneilintarkastajille ja valtioneilintarkastajien varamiehille kuitenkin asetettava. Ilmeisesti on heiltä vaadittava yleistä kelpoisuutta valtion virkaan, joka edellyttää, että he ovat täysi-ikäisiä ja hyvämaineisia Suomen kansalaisia.³² On esitetty, että valtioneilintarkastajan kelpoisuusehtona siinäkin tapauksessa, ettei hän ole eduskunnan jäsen, olisi vaalikelpoisuus kansanedustajaksi (VJ 6 ja 7 § sellaisina kuin ne ovat muutetut 24. 11. 1944).³³ Koska valtioneilintarkastajat eduskunnan yhden tehtävän, parlamentaarisen valtioneilintarkastuksen, valmisteluolimenä on hyvin valiokuntiin verrattavissa, on tietysti lähellä se ajatus, että valtioneilintarkastajille on asetettava ainakin samat pätevyysvaatimukset kuin valiokuntien jäsenille. Tämä ei kuitenkaan ole oikeuden kanta, koskapa valiokunnan jäsenenä voi olla vain kansanedustaja, kun taas valtioneilintarkastaja saa olla eduskunnan ulkopuoleltakin oleva henkilö. Aivan samoja vaatimuksia kuin valiokunnan jäsenelle ei valtioneilintarkastajalle siis ole asetettu. Valtioneilintarkastajaksi valittavalta ei lain mukaan ehdottomasti vaadita vaalikelpoisuutta eduskunnan jäseneksi.³⁴ Hyvin suotavaa tietysti on, ettei valtioneilintarkastajiksi, jotka toimivat eduskunnan luottamusmiehinä, valita henkilöitä, joilla ei ole vaalikelpoisuutta kansanedustajaksi. Käytännössä ei tällaista kysymystä ole koskaan esiintynyt.

Valtioneilintarkastajiksi valittavat saavat olla — niinkuin he useimmiten ovatkin — eduskunnan jäseniä. Kun tilituomioistiuimen jäseniltä yleensä ulkomailla kielletään oikeus olla kansanedustuslaitoksen jäsenenä, tapahtuu tämä sanotun tuomioistiuimen puolueettomuuden ja riippumattomuuden turvaamiseksi.³⁵ Valtioneilintarkastajat ei ole mikään tilituomioistuin ja vaikka tämän elimen puolueettomuus parlamentaarista valtioneilintarkastusta valmistellessaan on toivottavaa, ei sitä ole suinkaan tarkoitettukaan tehdä eduskunnasta riippumattomaksi. Päin-

³² Kelpoisuudesta valtion virkoihin ks. *Merikoski*, *Julkisoikeus* I s. 154—156.

— Samoin eduskunnan oikeusasiamieheen nähden *Puhakka*, *DL* 1929 s. 101—102.

³³ *Holmberg*, *ValtYV* 1947 s. 77—78.

³⁴ Ruotsin perustuslaissa oli aikaisemmin säädetty, että valtioneilintarkastajaksi voidaan valita vain se, joka on kelpoinen edustajaksi ja valiokunnan jäseneksi. Nykyisin ei tällaista säännöstä enää ole. Ks. *Hagman*, *Statsrevisionen* s. 25—28; *Hesslén*, *Riksdagens revisorer* s. 366 ja 374.

³⁵ Saksan tilituomioistiuimen jäsenet eivät saa kuulua parlamenttiin eivätkä hallitukseen. Ks. *Vialon* s. 485—486; *Schulze/Wagner* s. 430—431. Vrt. *Weber*, *AöR N.F.* 19. 1930 s. 191—192 ja 197—198. Itävallan tilituomioistiuimen presidentti, jonka kansallisneuvosto valitsee, ei saa kuulua kansanedustuslaitokseen eikä hän saa olla edellä kuluneen neljän vuoden aikana ollut hallituksen jäsenenä. Ks. *Hoenig* s. 22 ja 29.

vastoin se on eduskunnan elin. Mitään oikeudellisiin syihin perustuvaa vaatimusta ei voida tehdä siitä, etteivät eduskunnan jäsenet saisi toimia valtiontilintarkastajina.³⁶ Eri asia on, että tosiasialliset syyt, niinkuin työn paljous, saattavat pitää toivottavana, ettei edustajia valittaisi valtiontilintarkastajiksi, koska he silloin eivät ehdi täydellä teholla ja tarmolla omistautua molempiin tehtäviin.³⁷ Samaa on sanottava myös siitä, että valiokuntien — niiden mukana myös valtiovarainvaliokunnan — jäseniä valitaan valtiontilintarkastajiksi. Muuta syytä kuin mahdollisesti tehtävien paljous ei ole tämänkään menettelyn kieltämiseen.³⁸

Valtioneuvoston jäsenen valitseminen valtiontilintarkastajaksi tai valtiontilintarkastajan varamieheksi näyttää sen sijaan olevan kokonaan

³⁶ Vrt. eduskunnan valitsemiin valtakunnanoikeuden jäseniin nähden *Puhakka*, DL 1923 s. 71—72.

³⁷ Valtiontilintarkastajien kahdelta ensimmäiseltä toimintavuodelta olevissa kertomuksissa valtiontilintarkastajat itse valittavat sitä, että kolme varsinaista valtiontilintarkastajaa kansanedustajatoimensa tähden oli ollut suurimman osan vuotta estettynä sanottavasti ottamasta osaa tarkastustehtävien suorittamiseen. *VttK v. 1920 s. 4*, ja *v. 1921 s. 5*. Myöhemmin ei tällaisia valituksia ole kuultu valtiontilintarkastajien omasta suusta. — Vrt. Ruotsissa tehtyä aloitetta valtiopäivien jäsenten kieltämisestä valtiopäivien aikana toimimasta valtiontilintarkastajina. *Hagman*, Statsrevisionen s. 28—31.

³⁸ *Holmberg*, ValtYV 1947 s. 77 lausuu: »Asianmukaisena ei kuitenkaan voitane pitää, että valtiovarainvaliokunnan jäsen myöhemmin valtiontilintarkastajana joutuu tarkastamaan samojen varojen käyttöä, joiden myöntämiseen hän on ottanut osaa, kuten nykyään usein tapahtuu.» Tällaista lausuntoa emme voi pitää asianmukaisena. Parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen tarkoituksenahan on valvoa, että eduskunnan tahto toteutuu budjetin täytäntöönpanossa. Määrärahojen budjetissa myöntämiseen osallistunut valtiovarainvaliokunnan jäsenhän parhaiten tuntee sen, mihin tarkoitukseen ja millä ehdoilla mikin määräraha myönnettiin. Sentähden hän on hyvinkin sopiva arvostelemaan näiden määrärahojen käyttöä.

Eduskunnan revisiokomitea mainitsi, että valtiontilintarkastajain osanotto eduskunnan työhön valiokunnan jäsenenä on omiaan hidastuttamaan tilintarkastajien töiden suorittamista, ja ehdotti, että VJ 44 §:ssä kiellettäisiin valtiontilintarkastajan olo valiokuntien jäsenenä. *Edk KM s. 15*. Valtiontalouden tarkastusviraston lausunnossa vastustettiin tätä ehdotusta huomauttaen, että »jäsenyys esimerkiksi valtiovarainvaliokunnassa on omiaan perehdyttämään tilintarkastajia valtiontalouteen ja tilintarkastajain tehtävien suorittamiseen.» 1950 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 169 s. 1—2.

VJ 9 §:ssä kielletään oikeuskanslerin, korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenen sekä eduskunnan oikeusasiamiehen olo edustajana. Luetellut virat on tehty oikeudellisesti yhteensoveltumattomiksi eduskunnan jäsenyyden kanssa (ks. *Kastari*, DL 1941 s. 162—169). Valtiontilintarkastajan toimen ja mainittujen virkojen kesken ei nähdäksemme ole olemassa oikeudellista, vaan ainoastaan tosiasiallista yhteensoveltumattomuutta.

kielletävä. Tämä koskee myös henkilöä, joka on ollut valtioneuvoston jäsenenä: häntä ei voida valita sen varainhoitovuoden valtioneuvoston tarkastajaksi tai valtioneuvoston tarkastajan varamieheksi, jonka aikana hän oli valtioneuvoston jäsenenä. Jos taas valtioneuvoston tarkastaja tai valtioneuvoston tarkastajan varamies valitaan valtioneuvoston jäseneksi, on hänen luovuttava ensin mainitusta toimestaan.³⁹

Kieltäessämme valtioneuvoston jäsenten kelpoisuuden toimia valtioneuvoston tarkastajana sovellutamme analogisesti valtioneuvoston tarkastajiin sen, mitä VJ 44 §:ssä säädetään valiokunnasta. Mainituksessa perustuslain kohdassa kielletään ensiksikin valtioneuvoston jäsenten olo valiokunnan jäsenenä. Toiseksi kielletään sitä, jonka virkatoimia valiokunnassa tarkastetaan tai jota asia henkilökohtaisesti koskee, ottamasta osaa sellaisen asian käsittelyyn valiokunnassa. Koska valtioneuvoston tarkastajien valmisteleva parlamentaarinen valtioneuvoston tarkastus kohdistuu pääasiassa ministerejä vastaan, vaatii ratio legis, ettei heitä itseään valita valtioneuvoston tarkastajana tähän valmisteluun osallistumaan. Hallituksen näytellessä keskeistä ja määrävää osaa budjetin täytäntöönpanossa, kohdistuu tätä täytäntöönpanoa valvovien valtioneuvoston tarkastajien tarkastustoiminta hallituksen jäseniin eikä viimeksimainittujen voida sallia valtioneuvoston tarkastajina osallistua omien virkatoimiensa tarkastamiseen.⁴⁰

Valtioneuvoston jäsenen sukulaisen valtioneuvoston tarkastajaksi valitsemiseen nähden ei lain mukaan näytä olevan estettä. Tämän voimme päätellä siitä, ettei missään perustuslain kohdassa puhuta sukulaisuuden aiheuttamasta esteellisyydestä. VJ 44 §, missä kielletään valtioneuvoston jäsenen olo valiokunnan jäsenenä, ei mainitse mitään valtioneuvoston jäsenen sukulaisuudesta. Samassa pykälässä ei myöskään silloin, kun kielletään ottamasta osaa asian käsittelyyn valiokunnassa sen, jonka virkatoimia parhaillaan tarkastetaan tai jota asia henkilökohtaisesti koskee, uloteta tätä kieltoa mainitun henkilön sukulaisiin. Kun VJ 62 §:ssä säädetään, ettei edustaja saa olla mukana päätöstä tekemässä häntä henkilökohtaisesti koskevassa asiassa, ei siinäkään puhuta kansanedustajan sukulaisen asiasta. Näin ollen kielto hallituksen jäsenen

³⁹ Vaikka varainhoitovuoden 1944 valtioneuvoston tarkastaja *Hiltunen* oli jo 8.8.1944 nimitetty VN:n jäseneksi, vapautti eduskunta hänet vasta 29.3.1945 omasta anomuksestaan toimimasta valtioneuvoston tarkastajana. Koko mainitun väliajan oli kuitenkin *Hiltunen* tilalla valtioneuvoston tarkastajana toiminut hänen varamiehensä. Ks. *VttK v. 1944 s. 5*; 1944 Vp Ptk. II s. 1754. Myös valtioneuvoston tarkastajan varamiehenä olo on ministeri esteellinen. Ks. 1921 Vp Ptk. I s. 499. — Käytännössä sattuneita tapauksia luettelee myös *Holmberg*, ValtYV 1947 s. 79–80.

⁴⁰ Ks. *Hakkila s. 515–516*. — Vrt. ed. alav. 35.

valitsemisesta valtiontilintarkastajaksi tai valtiontilintarkastajan varamieheksi ei koske hallituksen jäsenen läheistäkään sukulaista.

Samoin voidaan hallituksen alainen ja hallituksesta riippuvaisuussuhteessa oleva virkamies valita valtiontilintarkastajaksi. Oikeutemme mukaan ei ole estettä edes valtioneuvoston jäsentä alempien budjetin täytäntöönpanoon ja muuhun valtion taloudenhoitoon osallistuvien viran ja toimen haltijoiden toimimiseen valtiontilintarkastajana tai tämän varamiehenä.⁴¹ Vuoden 1906 VJ:ssä (38 §) oli kielletty valitsemasta ketään valiokuntaan, jossa tilinteko hänen virkatoimistaan voi tulla tarkastettavaksi. Voimassa olevassa VJ:ssä (44 §) on vastaava säännös siinä muodossa, että se kieltää asianomaista henkilöä vain ottamasta osaa tällaisen asian käsittelyyn valiokunnassa, mutta ei kiellä häntä olemasta valiokunnan jäsenenä. Samaa katsomme olevan sovellettava myös valtiontilintarkastajiin.⁴²

Kokonaan eri asia kuin juuri selvittämämme oikeuden kanta⁴³ on taaskin se, mikä olisi toivottava ja paras mahdollinen järjestely. Se, mitä edellä olemme lausuneet valtiontalouden tarkastusvirastomme riippuvaisuussuhteesta hallitukseen, sopii jossakin määrin myös valtiontilintarkastajien suhteeseen hallitukseen. Valtiontilintarkastajien riippumattomuus hallituksesta on heidän tehtävänsä tehokkaan ja puolueettoman suorittamisen edellytys. Sentähden onkin asetettava vaatimus, ettei valtiontilintarkastajaksi valittaisi valtioneuvoston jäsenten läheisiä sukulaisia eikä hallitukseen virkansa takia läheisessä alistussuhteessa olevia henkilöitä.⁴⁴

⁴¹ Maaherra Lauri Riikonen selitti kylläkin anoessaan eroa valtiontilintarkastajan tehtävistä olevansa niihin »esteellinenkin». Ks. 1950 Vp Ptk. IV s. 3506.

⁴² Ks. *Hakkila* s. 516; *KM* 1921:21 s. 37. — Ruotsissa on vieläkin voimassa 1906 VJ 38 §:n sisältöinen säännös, ja on sitä sovellettu myös valtiontilintarkastajiin siten, ettei pääasiassa valtiontaloudenhoitoon osallistuvia virkamiehiä ole valittu valtiontilintarkastajiksi. Ks. *Malmgren*, *Sveriges Författning II* s. 364—365; *Hesslén*, *Riksdagens revisorer* s. 374—375. Vrt. *Tingsten*, *Utskottsväsendet* s. 91.

⁴³ Myös muilla oikeutemme aloilla on tilintarkastajien esteellisyydestä olemassa hyvin vähän säännöksiä. Poikkeuksena mainittakoon kansaneläkelain (31. 5. 1937 N:o 248) 75 §, jonka mukaan kansaneläkelaitoksen tilintarkastajaksi ei saa valita henkilöä, joka on eläkelaitoksen taikka sen hallituksen tai lisätyn hallituksen jäsenen palveluksessa tahi hallituksen tai lisätyn hallituksen jäsenen sellaisessa suhteessa, joka perustaa tuomarin jäävin. Samantapaiset jääviyssäännökset sisältyivät komitean vuonna 1943 ehdottamaan tilintarkastuslakiin. Ks. *KM* 1943: 8 s. 6 ja 15; *Heinimo/Jalava/Puumalainen* s. 14. — Kunnan tilintarkastajista ks. *Heinonen* s. 7, 6 ja 107.

⁴⁴ Vrt. *Neidl I* s. 146—147, ja *II* s. 20 ja 108—109; *Ivanovici* s. 126—127; *Puhakka*, *Ministerien vastuunalaisuus* s. 144.

Asiantuntemus. Tietoihin ja taitoihin eli asiantuntemukseen nähden ei laeissamme ole asetettu mitään vaatimuksia valtiontilintarkastajaksi valittavalle henkilölle. Perustuslait eivät yleensä aseta valtionelementtien kannattajiksi valittaville henkilöille suuria kelpoisuusvaatimuksia. Vaatimusten asettaminen on tässäkin tapauksessa, kysymyksen ollessa valtiontilintarkastajiksi valittavien henkilöiden kyvyistä, jätetty eduskunnan itsensä tehtäväksi. Tässä on kyllä se vaara olemassa, että henkilövalinnassa poliittiset näkökohdat pyrkivät syrjäyttämään asialliset, joiden kuitenkin tässäkin tapauksessa tulisi olla määräävinä.⁴⁵ Valtiontilintarkastajien työn onnistumiseksi ja muodostumiseksi tehokkaaksi täytyy valtiontilintarkastajina toimiville henkilöille käytännössä asettaa sekä tietoa ja taitoa että moraalia koskevia vaatimuksia.⁴⁶

Asianharrastus ja käytännön antama kokemus ovat tietysti arvokkaita ominaisuuksia valtiontilintarkastajaksi valittavalla. Kun laki ei kiellä valitsemasta samaa henkilöä uudestaan valtiontilintarkastajaksi, eipä edes samaa henkilöä, jonka toimikausi edellisen varainhoitovuoden tilintarkastajana ei vielä ole päättynyt,⁴⁷ on eduskuntamme osoittanut antavansa arvoa aikaisemmalle toiminnalle valtiontilintarkastajana tai valtiontilintarkastajan varamiehenä valitsemalla useimmiten näihin tehtäviin jatkuvasti samoja henkilöitä (vrt. ed. s. 217). Suosituimmat miehet ovat jo ehtineet toimia valtiontilintarkastajan paikalla kolmatta-kymmentä vuotta.⁴⁸

Esteellisydet valtiontilintarkastajan toiminnassa. Mikäli valtiontilintarkastaja nimitetään valtioneuvoston jäseneksi, tulee hän esteelliseksi toimimaan valtiontilintarkastajana, ja samoin käy, jos valtiontilintarkastaja toimikauden aikana menettää jonkin muun edellä oikeuden vaatimiksi selvitetyn kelpoisuusehtonsa. Hänen on silloin erottava ja hänen tilalleen valittava uusi henkilö valtiontilintarkastajaksi.

⁴⁵ *Klinghoffer s. 53.*

⁴⁶ Ks. *Holmberg, ValtYV 1947 s. 77 ja 83. Vrt. Heinimo/Jalava/Puumalainen s. 12; Toiviainen, Kunnan tilintarkastajan käsikirja s. 42—44.*

⁴⁷ Uudestaan valitsemiseen nähden oli Ruotsissa alkuaikoina säädetty rajoituksia. Ks. *Hagman, Statsrevisionen s. 3 ja 31; Hesselén, Riksdagens revisorer s. 370—372 ja 375—376.*

⁴⁸ Kunnallisneuvos *E. M. Tarkkanen* ja kansanedustaja *Viljo Rantala* ovat olleet toimineet valtiontilintarkastajana 26 vuotta, edellinen yhtämittaisesti vuosina 1930—1955 ja jälkimmäinen vuosina 1927—1928, 1930—1951 ja 1954—1955. Pankinjohtaja, talousneuvos *J. E. Hästbacka* on toiminut yhteensä 21 vuotta, vuosina 1923—1929 ja 1934—1947. Senaattori *A. Osv. Kairamo* valittiin valtiontilintarkastajaksi varainhoitovuosiksi 1920—1933, joten hän toimi yhteensä 14 vuotta. — Ks. myös *Holmberg, ValtYV 1947 s. 80—81 ja 83.*

Mutta esteellisyys voi olla myös ohimenevämpää laatua. Mikäli alempi valtion taloudenhoitoon osallistunut henkilö toimii valtiontilintarkastajana, on hänet katsottava esteelliseksi tarkastamaan ja käsittelemään omia virkatoimiaan valtiontilintarkastajana. Tätä ei ole suoraanaisesti lausuttu valtiontilintarkastajasta laeissamme, mutta johdamme oikeussäännön analogisesti VJ 44 § 2 mom:sta ja 62 §:stä. Edellisessä lainkohdassa, jota juuri olemme käsitelleet, kielletään sitä, jonka virkatoimia valiokunnassa tarkastetaan tai jota asia henkilökohtaisesti koskee, ottamaan osaa sellaisen asian käsittelyyn valiokunnassa. Jälkimmäisessä valtiopäiväjärjestyksen pykälässä taas säädetään, että edustajaa henkilökohtaisesti koskevassa asiassa saakoon hän olla mukana keskustelemassa, mutta ei päätöstä tekemässä.⁴⁹ Myös valtiontilintarkastajaan ovat nämä säännökset sovellettavat, ja siinä tapauksessa, että hänen omaa toimintaansa valtiontaloudenhoidon alalla tarkastetaan, ei hän saa ottaa osaa asian käsittelyyn.⁵⁰

Muutoin ei sitä, mitä OK 13 luvun 1 §:ssä on säädetty tuomarin esteellisyydestä, ole pakko noudattaa valtiontilintarkastajain toiminnassa. Valtiontilintarkastajat eivät osallistu tuomiovallan käyttöön, vaan valmistelevat vain eduskunnan suorittamaa finanssivalvontaa.⁵¹ Oikeudellista, ehdotonta velvollisuutta tuomarinjäävistä säädettyjen säännösten huomioon ottamiseen ei valtiontilintarkastajiin nähden ole. Vaikkakin valtiontilintarkastajalla vastaavissa tapauksissa on oikeus tarkastuksen suorittamiseen, ei hän saa antaa suhteensa tarkastettavaan vaikuttaa tarkastuksen tuloksiin.⁵²

Esteellisyyden ja muun tilapäisen esteen sattuessa valtiontilintarkastajalle kutsutaan tilalle varamies. Mikäli este jatkuu kauemmin, toimii varamies toistaiseksi valtiontilintarkastajan tilalla, mutta tavallista on silloin, että valitsijamiehet eduskunnan kehoituksesta suorittavat valtiontilintarkastajan täydennysvaalin.

⁴⁹ Ks. *Hakkila* s. 515–516 ja 551–552.

⁵⁰ Kunnan tilintarkastajaan nähden ks. *Heinonen* s. 11–12.

⁵¹ Saksan tilituomioistuimen jäsenten toiminnassa noudatettavista esteellisyyssäännöistä ks. *Vialon* s. 484–485.

⁵² Tuomarin esteellisyyden noudattaminen ei hallintotoiminnassakaan ole sääntönä. Ks. *Merikoski*, Juhlajulkaisu Kaarlo Juho Ståhlberg 80 v. s. 441–462; *sama*, *Föredrag ved Det nordiske administrative Forbunds møde i Stockholm 1955* s. 43–64; *sama*, *Julkisoikeus II* s. 79–81. Vrt. *Willgren*, *Förvaltningsrätt* s. 313, 317 ja 446; *Munkell* s. 14–19, 30–31, 22, 42, 23, 38, 49, 56, 65 ja 71; *Heinonen* s. 11.

4. VALTIONTILINTARKASTAJIEN TOIMINNAN JÄRJESTELY.

Pysyvä kanslia. Valtiontilintarkastajiin, jos käytämme tätä sanaa kollektiivisesti elimen nimenä, kuuluu — niinkuin edellä olemme nähneet — viisi valtiontilintarkastajaa ja heille kullekin henkilökohtainen varamies, joka astuu toimimaan vain vastaavan varsinaisen valtiontilintarkastajan ollessa esteellinen tai estynyt.⁵³ Lisäksi on valtiontilintarkastajilla nykyään keskeytyksittä toimiva, pysyvä kanslia, johon kuuluu sihteeri ja, sen mukaan kuin tarkoitukseen varoja osoitetaan, tarpeellinen määrä muuta henkilökuntaa. Vuodesta 1952 lähtien on valtiontilintarkastajain kansliaan ollutkin palkattuna ylitarkastajan nimitystä käyttävä virkamies. Kanslia toimii eduskuntatalossa ja sen toiminnan valvominen kuuluu valtiontilintarkastajien puheenjohtajalle. Kansliahenkilökunnan ottavat toimeensa valtiontilintarkastajat, jotka myös määräävät henkilökunnan palkkauksen. Lisäksi valtiontilintarkastajilla on oikeus toiminnassaan käyttää asiantuntijoiden apua (VttJS 2 §).⁵⁴

Valtiontilintarkastajain kanslian tehtäviksi säädetään (Edk KM:ssä esitetyn ehdotuksen mukaisesti) VttJS 9 §:ssä: 1) pitää huolta valtiontilintarkastajien tarkastusten ja selvittelyjen valmistelusta ja siinä tarkoituksessa kerätä tarpeellista aineistoa sekä toimittaa valtiontilintarkastajien käytettäviksi kansliaan saapuneet asiakirjat, tiedot ja selvitykset, 2) avustaa valtiontilintarkastajia tarkastusten ja selvittelyjen suoritta-

⁵³ Eduskunnan revisiokomitea ehdotti, että valtiontilintarkastajien lukumäärä lisättäisiin seitsemäksi lausuen perusteluna: »Kun valtiontilintarkastajain toiminnan tehostaminen edellyttää, että he itse suorittavat tarkastustyötä nykyistä enemmän, olisi tarpeellista lisätä heidän lukumääräänsä siten, että jakautuminen kolmeen tarkastusjaostoon tulisi mahdolliseksi.» Edk KM s. 15. Valtiontilintarkastajain lausunnossa, jonka nämä mainitun komiteamietinnön johdosta antoivat valtiovarainvaliokunnalle, vastustettiin valtiontilintarkastajien luvun lisäämistä, koska muka asioiden käsittely yleiskokouksessa tästä pitkistyisi ja työskentelyaikojen järjestely kävisi vaikeammaksi. 1950 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 169 s. 2.

⁵⁴ Pysyvän valtiontilintarkastajain kanslia perustettiin vuonna 1951 VttJS:n uudistamisen yhteydessä. Ehdotuksen asiasta teki eduskunnan revisiokomitea, joka piti välttämättömänä valtiontilintarkastajien käytettävissä olevan apuhenkilökunnan, johon siihen mennessä oli kuulunut vain sivutoiminen valtiontilintarkastajain sihteeri, lisäämistä. Komitean mietinnössä ehdotettiin VttJS:ssä säädettyä, että valtiontilintarkastajain kansliaan kuuluu kansliapäällikkö ja, sen mukaan kuin tarkoitukseen on varoja myönnetty, muita viran ja toimen haltijoita ja tilapäistä henkilökuntaa. Komitea piti kuitenkin tarkoituksenmukaisena, että budjetissa olisi heti myönnetty varoja kahden sihteerin ja myös tilapäisen henkilökunnan palkkauksiin. Edk KM s. 16—17.

misessa sekä heidän ohjeittensa mukaan itsekin suorittaa tarkastuksia ja selvittelyjä, 3) huolehtia asioiden esittelystä ja pöytäkirjan pitämisestä valtiontilintarkastajien kokouksissa samoin kuin kertomusten ja toimituskirjojen laatimisesta ja lähettämisestä sekä 4) suorittaa myös ne tehtävät, jotka valtiontilintarkastajat kanslialle antavat. Kohdassa 4) mainittuja »muista tehtäviä» eivät valtiontilintarkastajat ole tähän mennessä kanslialle antaneet.

Järjestävä kokous. Ensimmäisenä tehtävänä valtiontilintarkastajain vaalin tapahduttua on näillä kokoontua viipymättä niin sanottuun järjestävään kokoukseen valitsemaan puheenjohtajansa ja varapuheenjohtajansa sekä päättämään toimintansa järjestämisestä. VttJS 1 §:ssä, jossa asiasta säädetään, määrätään kutsun antaminen valtiontilintarkastajien järjestävään kokoukseen samoin kuin puheen johtaminen siinä, kunnes puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja on valittu, iältään vanhimman valtiontilintarkastajan tehtäväksi. »Iältään vanhimmallalla» tarkoitetaan tässä ilmeisesti ikävuosiltaan, eikä virkavuosiltaan vanhinta.⁵⁵ Eduskunnan toimintaa organisoitaessa käytetään meillä muutoinkin aina ennen varsinaisen puheenjohtajan vaalia puheenjohtajana ikävuosiltaan vanhinta jäsentä. Tätä »ikäpuhemiestä» tarkoittamaan käytetään VJ 25 §:ssä ja EdkTJ 2 §:ssä sanontaa »iältään vanhin eduskunnan jäsen». Samoin valiokuntien, valitsijamiesten ja tarkistajain järjestävän kokouksen kokoonkutsujana toimii ikävuosiltaan vanhin jäsen, jota asiasta säätävässä VJ 45 §:ssä ja EdkTJ 14 §:ssä osoitetaan vain attribuuilla »vanhin». ⁵⁶ Tuomioistuimen »vanhimmallalla jäsenellä» sen sijaan lainsäädännössämme yleensä tarkoitetaan asianomaisen oikeuden virkavuosiltaan vanhinta jäsentä [ks. L valtakunnanoikeudesta 25. 11. 1922 (ValtOL, 273/22), 1 § 2 mom].⁵⁷ Vertauksen vuoksi mainittakoon, että pääministerin tilalle hänen estettynä ollessaan astuu valtioneuvostossa »ensimmäinen läsnäoleva jäsen» tai »ensimmäinen ministeri», joilla sa-

⁵⁵ Ruotsin valtiontilintarkastajiin nähden on asia järjestetty toisin. Kutsun järjestävään kokoukseen antaa se valituista valtiontilintarkastajista, »som bevisat de flesta riksdagarna», ja vain siinä tapauksessa, että tällaisia on useampia, se heistä, joka on »till levnadsåren äldst». *Instruktionen* (358/1949), 1 §. Ks. myös *Hesslén, Riksdagens revisorer s. 381*.

⁵⁶ Ruotsissa on asia valiokuntiin nähden järjestetty samoin kuin edellisessä alaviitteessä mainittiin valtiontilintarkastajiin nähden asian olevan. *Riksdagsordningen*, 45 §.

⁵⁷ Ks. *Hakkila s. 640*. — Ruotsinkin lainsäädännössä tarkoitetaan tuomioistuinten vanhimmallalla jäsenellä virkavuosiltaan vanhinta, siis samaa kuin Suomessa. Ks. *Erik Fahlbeck s. 16*.

nonnoilla ilmaistaan kauimmin valtioneuvoston jäsenenä toiminutta [HM 39 §; L asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä 30. 3. 1922 (79/22), 4 § 2 mom].

Valtiontilintarkastajien puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan vaalit toimitetaan järjestävässä kokouksessa samalla tavalla, kuin eduskunnan valiokuntien puheenjohtajan vaalista on säädetty (VttJS 1,2 §). Viimeksi mainituista vaaleista on säädetty EdkTJ 14 §:ssä, että ne toimitetaan niin, kuin eduskunnan puhemiehen vaalista on määrätty. Puhemiehen vaali — ja siis myös valtiontilintarkastajien puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan vaali — taas toimitetaan EdkTJ 2 §:n mukaan umpilipuin. Jollei kukaan ensimmäisessä äänestyksessä ole saanut ehdotonta enemmistöä kaikista annetuista ja hyväksytyistä äänistä, on uusi äänestys toimitettava. Jollei toisessakaan äänestyksessä kukaan saavuta ehdotonta enemmistöä, on toimitettava vielä kolmaskin äänestys ja se julistettava valituksi, joka kolmannessa äänestyksessä on saanut enimmäiset äänet. Jos kolmannessa äänestyksessä äänet käyvät tasan, ratkaisee arpa.

Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan vaalin tultua suoritetuksi valtiontilintarkastajat päättävät järjestävässä kokouksessa toimintansa järjestämisestä. Tästä ja töiden suunnittelusta on valtiontilintarkastajilla lain rajoissa pysyen mahdollisuus päättää mielensä mukaan.⁵⁸

Jaostot ja yleiskokous. VttJS 3 §:ssä myönnetään valtiontilintarkastajille oikeus jakautua kahdeksi tarkastusjaostoksi ja uskoa määrätty tarkastustehtävä myös yhdelle valtiontilintarkastajalle.⁵⁹ Päätökset näistä seikoista sekä tarkastusjaostojen kokoonpanosta on tehtävä valtiontilintarkastajien yleiskokouksessa (7 §). Jo kauemman aikaa ovatkin valtiontilintarkastajat käyttäneet hyväkseen mahdollisuutta jakautua tarkastusjaostoihin, sillä se on keino heidän aikansa tehokkaampaan käyttämiseen. Tarkastusjaostot, joista toiseen on kuulunut kolme ja toiseen kaksi valtiontilintarkastajaa, on erotettu toisistaan kutsumalla niitä ensimmäiseksi ja toiseksi jaostoksi.⁶⁰ Tarkastusjaostot ja yksityinen valtiontilintarkastaja, jolle määrätty tarkastustehtävä on uskottu, suorittavat tehtävänsä itsenäisesti, mutta lopullinen päätös heidän val-

⁵⁸ Vrt. *Tingsten*, *Utskottsväsendet* s. 295—296. — Ruotsissa ovat valtiontilintarkastajat vahvistaneet itselleen johtosäännössä edellytetyn työjärjestyksen, joka on julkaistu painosta. Ks. *Reuterskiöld*, *Sveriges grundlagar* III s. 122 ja 127—128; *Hesslén*, *Riksdagens revisorer* s. 386.

⁵⁹ Ks. ed. alav. 53.

⁶⁰ Ks. *VttK* v. 1951 s. 5, ja n. 1952 s. 5.

tiontilintarkastajain kertomuksessa eduskunnalle annettaviksi ehdottamistaan tarkastuslausunnoista on tehtävä valtiontilintarkastajien yleiskokouksessa.⁶¹

Näissä kokouksissa käsitellään näet VttJS 7 §:n mukaan kaikki valtiontilintarkastajain kertomuksia koskevat asiat. Lisäksi yleiskokous käsittelee juuri mainitsemamme tarkastusjaostojen kokoonpanon määrittämisen ja tarkastustehtävän yksityiselle valtiontilintarkastajalle uskomisen lisäksi asiat, jotka koskevat kansliahenkilökunnan ottamista toimeen ja siitä vapauttamista ja sen palkkausta, asiantuntijain käyttämistä sekä toimenpiteitä sen johdosta, ettei valtiontilintarkastajille ole annettu heidän pyytämäänsä asiakirjoja taikka suullisia tai kirjallisia tietoja. Lisäksi käsittelevät valtiontilintarkastajat kokouksissaan muita kysymyksiä, jotka laatussa johdosta on syytä saattaa kokouksessa käsiteltäviksi. Jokaisella valtiontilintarkastajalla on tietysti oikeus esittää kokoukselle tällaisia asioita.

Valtiontilintarkastajien kokousten päätösvaltaisuuteen vaaditaan vähintään neljän jäsenen läsnäolo (VttJS 7,2 §). Tästä syystä on aina, milloin useampi kuin yksi valtiontilintarkastaja on esteellinen tai estynyt kokoukseen osallistumasta, kutsuttava pois jäävien valtiontilintarkastajain varamiehiä kokoukseen niin monta, että kokouksen päätösvaltaisuus saavutetaan.⁶² Mikäli jonkin valtiontilintarkastajan varamiehelläkin on este, ei ole sallittua kutsua tämän henkilökohtaisen varamiehen asemasta kokoukseen jonkin toisen valtiontilintarkastajan varamiestä.⁶³

Valtiontilintarkastajien kokouksessa käsitellään asiat kollegisesti. Tällainen käsittelyjärjestys onkin sopivin arvostelevaa, lähinnä tuomarinehtävään verrattavissa olevaa tehtävää suorittaville valtiontilintar-

⁶¹ Ruotsin valtiontilintarkastajain jaostojen toiminnasta: *Hesslén*, Riksdagens revisorer s. 387—389; *Hagman*, Statsrevisionen s. 98—103.

⁶² 1920 VttJS:n mukaan oli päätöksen teossa valtiontilintarkastajain kokouksessa kaikkien viiden valtiontilintarkastajan oltava saapuvilla (3 §). Sentähden oli tilintarkastajan, joka oli estetty saapumasta kokoukseen, ilmoitettava siitä hyvissä ajoin kokoonkutsujalle, jonka tuli kutsua tilalle varamies. Eduskunnan revisiokomitea ehdotti kokonaan luovuttavaksi varamiesten tilapäisestä käyttämisestä, koska nämä saattavat tutustua vain hyvin pintapuolisesti niihin asioihin, joista he kokouksessa joutuvat päättämään. Komitean ehdotuksen mukaan olisi kahdeksasta valtiontilintarkastajasta viisi muodostanut kokouksen *quorumin*. *Edk KM* s. 15.

⁶³ Ruotsin valtiontilintarkastajain johtosäännön (Instruktion, 9 §) mukaan astuu, jos varamiehelläkin on este, hänen tilalleen järjestyksessä seuraava varamies.

kastajille. Se estää yksipuolisten käsitysten tulemisen päätökseksi.⁶⁴ Asioiden esittelystä ja pöytäkirjan pitämisestä valtiontilintarkastajien kokouksessa huolehtivat kanslian virkamiehet (VttJS 9 §). Puheenjohtajalla on — päinvastoin kuin eduskunnan puhemiehellä eduskunnan istunnossa (VJ 55 §), mutta samoin kuin valiokuntien puheenjohtajilla — oikeus ottaa osaa keskusteluun ja äänestyksiin. Onpa valtiontilintarkastajien puheenjohtajalle annettu vieläpä ratkaiseva ääni äänten mennessä tasan.⁶⁵ Muussa tapauksessa tulee valtiontilintarkastajien päätökseksi tietysti se mielipide, jota useammat ovat äänestyksessä kannattaneet (VttJS 7 § 2 mom).

Valtiontilintarkastajien kokouksessa pidettävään pöytäkirjaan on merkittävä kokoukseen osallistuneiden valtiontilintarkastajien nimet sekä käsitellyt asiat, tehdyt ehdotukset, äänestykset ja päätökset. Kokouksissa ei siis pidetä mitään täydellistä keskustelupöytäkirjaa, vaan vain samantapaista lyhyttä muistiinpanopöytäkirjaa kuin valiokuntienkin kokouksissa (EdkTJ 25 §). Pöytäkirja on puheenjohtajan ja yhden läsnäolleen valtiontilintarkastajan tarkastettava (VttJS 8 §).

Eduskunnan täysistunnossa on asioiden käsittely julkista, ellei eduskunta itse jossakin tapauksessa toisin päättä (VJ 56 §). Valiokuntien kokoukset taas ovat periaatteessa suljettuja, ja ainoastaan eduskunnan puhemiehellä ja varapuhemiehillä on oikeus olla saapuvilla erikoisvaliokuntien kokouksissa, joihin ja niissä käytyihin keskusteluihin kuitenkin saavat myös valtioneuvoston jäsenet ottaa osaa, ellei valiokunta jossakin tapauksessa toisin päättä (VJ 52 §). Valtiontilintarkastajien kokousten julkisuudesta ei ole säädetty mitään. Niitä on kuitenkin pidettävä suljettuina. Lähinnä ovat ne verrattavissa valiokuntien kokouksiin, jotka periaatteessa ovat suljettuja. Edellä mainittuja poikkeuksia ei ole lain mukaan ulotettu valtiontilintarkastajien kokouksiin, eikä siihen ole ollut olemassa samoja syitä, jotka valiokuntiin nähden vaikuttavat. Eduskunnan puhemiehelle ja varapuhemiehille on myönnetty oikeus olla läsnä valiokuntien kokouksissa, jotta he voisivat seurata valiokuntatyön kulua. Samoin valtioneuvoston jäsenten päästämistä valiokuntiin on

⁶⁴ Vrt. Vocke, ZgesSW 1876 s. 537—538.

⁶⁵ Äänestyksissä, jotka toimitetaan eduskunnan täysistunnossa sekä valiokuntien, valitsijamiesten ja tarkistajien kokouksissa, ratkaisee äänten mennessä tasan sensijaan arpa [EdkTJ 45 § (muut. v. 1949) ja 14 §]. Puhemiesneuvostossa ratkaisee, äänten mennessä tasan, puhemiehen ääni (EdkTJ 29 §). — Ruotsissa on aikoinaan tehty aloite valtiontilintarkastajien puheenjohtajan ratkaisevan äänen poistamisesta. Ks. Hagman, Sveriges grundlagar I s. 490—491.

perusteltu hallituksen esitysten valiokuntakäsittelyn seuraamisen tarpeellisuudella.⁶⁶ Valtiontilintarkastajien kokousten seuraamiseen ei ole eduskunnan puhemiesten puolelta samanlaista tarvetta olemassa. Lähiinnä kuuluu valtiontilintarkastajien työn seuraaminen eduskunnassa valtiovarainvaliokunnalle, mutta senkään jäsenille ei ole myönnetty oikeutta olla saapuvilla valtiontilintarkastajien kokouksissa, vaan on valiokunnalle vain myönnetty oikeus pyynnöstään saada käytettäväkseen valtiontilintarkastajien pöytäkirjat (VttJS 8 § 3 mom). Hallituksella ei taas tietenkään ole oikeutta millään tavalla valvoa valtiontilintarkastajien työtä. Mikäli valtiontilintarkastajat sen sallivat, saavat eduskunnan puhemiehet ja hallituksen jäsenetkin tietysti olla läsnä valtiontilintarkastajien kokouksissa. Varsinkin viimeksimainittujen läsnäolo voi usein välittömien tietojen saannin kannalta olla valtiontilintarkastajille toivottavaakin.

Eduskunnan pöytäkirjat on julkaistava painosta ja ovat siis julkiset (VJ 91 §). Valiokuntien pöytäkirjoja ei, enempää kuin valtiontilintarkastajienkaan pöytäkirjoja, julkaista, eikä niiden julkisuudesta ole olemassa erityisiä säännöksiä. Yleisten asiakirjain julkisuudesta 9. 2. 1951 annetun lain (83/51), joka koskee myös julkisoikeudellisia edustajistoja, valiokuntia, toimikuntia ja komiteoita (2 §), mukaan tulevat pöytäkirjat julkisiksi, heti kun ne on tarkistettu (3 §). Lain 28 §:n mukaan on tätä lakia kuitenkin sovellettava eduskunnan asiakirjoihin ainoastaan sikäli, kuin se ei ole ristiriidassa sen kanssa, mitä valtiopäiväjärjestyksessä on säädetty. VJ:ssä ei ole säädetty mitään valiokuntien kokousten pöytäkirjoista, on vain määrätty, että kokoukset ovat suljettuja, ja keskustelut siitä päätellen salaisia.⁶⁷ Valiokuntien ja valtiontilintarkastajien kokouksissa käydyt keskustelut ovat kylläkin salaisia, mutta pöytäkirjathan eivät näitä keskusteluja täydellisinä sisällä. Lieneekin katsottava, ettei L yleisten asiakirjojen julkisuudesta eduskunnan valiokuntien ja valtiontilintarkastajien pöytäkirjoihin sovellettuna ole ristiriidassa VJ:n kanssa ja että sanotut pöytäkirjat siis mainitun lain 3 §:n mukaan ovat julkisia, elleivät ne jonkin toisen lain [esimerkiksi eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta sisältävän, 22. 12. 1951 annetun asetuksen (650/51) 1 § 8. kohdan] mukaan ole salassa pidettäviä.⁶⁸

⁶⁶ Ks. *Hakkila* s. 533—535.

⁶⁷ *Jansson* s. 32; 1918 Vp Asiak. III: 2, Lvmiet. N:o 1 s. 7.

⁶⁸ Vrt. *Jansson* s. 30—31 ja 97. — Ks. Ruotsin oikeuden kannalta *Tingsten*, *Utskottsväsendet* s. 300; *Hesslén*, *Riksdagens revisorer* s. 380 ja 395.

VttJS 10 §:ssä säädetään valtiontilintarkastajien ja valtiontilintarkastajien kanslian henkilökunnan velvollisuudeksi olla ilmoittamatta sivul-
lisille, mitä he toimessaan ovat saaneet tietää sellaista, mikä on pidettävä
salassa. Valtiontilintarkastajain kertomukset ovat julkisia ja julkaistaan
painosta, niinkuin jäljempänä tarkemmin selviää.

5. VALTIONTILINTARKASTAJIEN OIKEUSASEMA.

Valtiontilintarkastajat eduskunnan elimenä. Edellä näimme, että
eduskunta on yksinään oikeutettu valitsemaan valtiontilintarkastajat
ja hyväksymään niille johtosäännön ja ettei hallituksella ole mitään
osuutta ja vaikutusvaltaa näihin eduskunnan toimenpiteisiin nähden.
Valtiontilintarkastajat toimittavat finanssivalvontaa eduskunnan puo-
lesta. Tässä tehtävässä on valtiontilintarkastajien toimivalta kuiten-
kin niin rajoitettua, että ne eivät tekemiensä havaintojen johdosta voi
ryhtyä muihin toimiin kuin ilmoittaa niistä kertomuksissaan eduskun-
nalle, jolle jatkotoimenpiteet kuuluvat. Ratkaisevat toimenpiteet kuu-
luvat eduskunnalle. Valtiontilintarkastajat on vain eduskunnan elin,
joka valmistelee eduskunnan toimenpiteitä.⁶⁹ Tässä valmistelussa on
tarkoituksenmukaista käyttää asiantuntevan erityiselimen apua, koska
eduskunta itse ei muilta tehtäviltään ehdi eikä laajuutensa takia voi-
kaan sitä tarkoituksenmukaisesti suorittaa. Hallituksesta ja toimeen-
panovallasta ovat valtiontilintarkastajat eduskunnan elimenä täysin
riippumattomat.

Eduskunnan tehtävää valmistelevana kollegisena elimenä valtion-
tilintarkastajat ovat verrattavissa valiokuntiin. Eduskunnan valvon-
taelimenä valtiontilintarkastajia taas voidaan verrata eduskunnan
oikeusasiamieheen, joka valvoo lakien noudattamista tuomioistuinten
ja muiden viranomaisten toiminnassa ja antaa myös toiminnastaan ja
havainnoistaan kertomuksen eduskunnalle (HM 49 §, muutettu 10. 11.
1933).⁷⁰

Yleensä määritellään valtio-oikeudessamme valtion virkamiehen
käsite siten, ettei valtiontilintarkastajina toimivia henkilöitä voida
siihen sisällyttää, koska he eivät toimi hallituksen alaisina.⁷¹ Edus-

⁶⁹ Vrt. *Hesslén*, Riksdagens revisorer s. 242—243.

⁷⁰ *Rydin*, Svenska Riksdagen 2: I s. 330; *Lindman*, Statsskick s. 42—44.

⁷¹ Ks. *Tarjanne* s. 5—6 ja 8; *Rytkölä*, Palkkaus- ja eläkeoikeus s. 7 alav. 23
ja s. 21 alav. 81 sekä niissä mainitut lähteet.

kunnan toimeensa valtuuttamina valtiontilintarkastajia on pidettävä eduskunnan luottamusmiehinä.⁷² VJ 15 §:ssä säädetty kansanedustajien koskemattomuuden turva, joka pykälän sanamuodon mukaan koskee myös eduskunnan sihteerejä sekä muita virka- ja palvelusmiehiä, ulottuu ilmeisesti myös valtiontilintarkastajiin.⁷³ Jos siis joku sanoilla tai teoilla toimikauden aikana loukkaa valtiontilintarkastajaa, tietäen hänet valtiontilintarkastajaksi, taikka jos joku tekee väkivaltaa valtiontilintarkastajalle hänen toimensa suorittamisen vuoksi, pidetään rikoksesta rangaistusta määrättäessä sitä asianhaaraa, että rikos tehtiin valtiontilintarkastajaa vastaan, erittäin raskauttavana.

Valtiontilintarkastajille maksetaan valtion varoista palkkiota, jonka suuruuden eduskunta valtiovarainvaliokunnan ehdotuksesta määrää, sekä matkakulujen korvausta valtiovarainvaliokunnan harkinnan mukaan (VttJS 11 §).⁷⁴ Käytännön mukaan eduskunta on itsenäisesti, hallituksen siihen puuttumatta, saanut hoitaa oman taloutensa, joten myöskään eduskunnan valtiontilintarkastajien kustannuksiin myöntämät määrärahat eivät ole ehdollisia, eikä niihin sovelleta HM 68 § 3 mom:n määräystä.⁷⁵

Valtiontilintarkastajien vastuunalaisuus. Rikoslain 2 luvun 12 §:n mukaan luetaan sanotussa laissa virkamieheksi myös ne, »jotka ovat määrättyt tahi valitut julkiseen toimeen tai julkista asiata toimittamaan.» Täten on myös valtiontilintarkastajia pidettävä rikoslain tarkoittamina virkamiehinä ja heidän toimessaan tekemät rikokset on rangaistava virkarikoksina RL 40 luvun mukaan.⁷⁶

VJ 13 §:ssä (sellaisena kuin se on 3. 11. 1944 annetussa L:ssa) säädetään, ettei kansanedustajaa saa panna syytteeseen eikä häneltä vapautta riistää hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden taikka muun asiain käsittelyssä noudattamansa menettelyn tähden, jollei eduskunta päätöksellä, jota vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä on äänestyksessä kannattanut, ole siihen suostunut. Koskeeko

⁷² Samoin Ruotsissa *Malmgren*, Sveriges Författning II s. 367.

⁷³ Samoin *Hakkila* s. 430. — Ruotsin hallitusmuodossa (119 §) on nimenomaan lausuttu, että koskemattomuuden turva koskee myös valtiontilintarkastajia. Ks. *Hesslén*, Riksdagens revisorer s. 379.

⁷⁴ Valtiontilintarkastajien päiväpalkkiota, joka on pyritty pitämään kansanedustajan palkkion tasolla, on eduskunta viime vuosina tämän tästä korottanut. Ks. 1947 Vp Ptk. I s. 618, III s. 2523, ja V s. 4101; 1949 Vp Ptk. III s. 2197—2198; 1950 Vp Ptk. II s. 1210, ja V s. 4160.

⁷⁵ *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 53; *Hakkila* s. 284.

⁷⁶ Yksityisoikeudellisten tilintarkastajien vastuusta ks. *Heinimo/Jalava/Puumalainen* s. 24—27; KM 1943: 8 s. 6 ja 15—16.

tämä parlamentaarinen immuniteetti myös valtiontilintarkastajia? Mikäli on kysymyksessä valtiontilintarkastaja, joka ei samalla ole eduskunnan jäsen, on asia hänen kohdaltaan selvä. Säädetty vastuuttomuus koskee vain kansanedustajia, eikä siis muita henkilöitä, vaikka he toimisivatkin eduskunnan heille antamissa tehtävissä. Kansanedustajienkaan kaikkia tekoja ja toimintaa ei VJ 13 § kuitenkaan tahdo suojella, vaan ainoastaan sitä, mikä kuuluu heidän edustajantehtävänsä suorittamiseen.⁷⁷ Koska valtiontilintarkastajaksi voidaan valita muitakin kuin edustajia, ei valtiontilintarkastajana toimimista voida lukea edustajantehtävän suorittamiseen. Siten ei parlamentaarinen immuniteetti ulotu siihen, mitä kansanedustaja valtiontilintarkastajana tekee, vaan voidaan hänetkin näistä teoistaan saattaa vastuuseen ilman eduskunnan lupaa.⁷⁸

Järjestyksen ylläpitämiseksi eduskuntatyössä säädetään VJ 58 §:ssä, että eduskunta on oikeutettu päättämään, onko edustaja, joka on rikkonut järjestystä, saava puhemieheltä nuhteet ja varoitukset taikka enintään kahden viikon määräajaksi pidätettävä eduskunnan istunnoista taikka asetettava tuomioistuimessa syytteeseen, vai saako asia raueta. Tämä VJ:n kohta tarkoittaa vain eduskunnan istunnoissa tapahtunutta käyttäytymistä, eikä sitä ole sovellettava valiokuntien eikä valtiontilintarkastajien toimintaan.⁷⁹ Valtiontilintarkastajiin ei tämän mukaan voida kohdistaa mainittuja kurinpitotoimenpiteitä. Mikään ei tietenkään tästä huolimatta estä eduskuntaa tekemästä ilmoitusta viralliselle syyttäjälle valtiontilintarkastajien tuomioistuimessa syytteeseen panoa varten, vaikkapa syynä olisikin vain järjestyksen rikkominen.

Yleisen käsityksen mukaan ei julkisoikeudellisia luottamusmiehiä voida kurinpitotoimin erottaa.⁸⁰ Tämä soveltunee myös valtiontilintarkastajiin, vaikk'ei siitä olekaan nimenomaisia säännöksiä. Eräässä tapauksessa on eduskunnalla kuitenkin valta erottaa valtiontilintarkastaja toimestaan. Häneen täytynee näet soveltaa se, mitä VJ 51,3 §:ssä ja EdkTJ 17 §:ssä säädetään valiokunnan jäsenestä. Näiden

⁷⁷ Ks. *Hakkila* s. 413—417 ja 423.

⁷⁸ Ruotsin hallitusmuodon (111,2 §) nimenomaisen määräyksen mukaan valtiontilintarkastajat voidaan asettaa syytteeseen vain valtiopäivien suostumuksella. Ks. *Malmgren*, *Sveriges Författning II* s. 367; *Hagman*, *Sveriges grundlagar I* s. 275—276; *Hesslén*, *Riksdagens revisorer* s. 379.

⁷⁹ Vrt. *Hakkila* s. 545—547 ja 529.

⁸⁰ *Tarjanne* s. 8; *Kastari*, *Suomen Pankin erikoisasema* s. 129; *sama*, *DL* 1941 s. 166. — Yksityisoikeudessa pidetään tilintarkastajan tointa luottamustehtävänä, joka on peruutettavissa milloin tahansa. *Heinimo/Jalava/Puumalainen* s. 17.

lainpaikkojen mukaan on, jos valiokunnan jäsen on ilman hyväksyttävää estettä tai erityistä lupaa jäänyt pois valiokunnan kokouksesta, siitä ilmoitettava eduskunnalle, joka voi tuomita hänet menettämään edustajanpalkkionsa tai osan siitä sekä, jos se tapahtuu useammin, julistaa hänen menettäneen jäsenyytensä valiokunnassa.⁸¹

Myös omasta pyynnöstään valtiontilintarkastaja voi saada eron toimestaan. Eron myöntäminen on tällöin eduskunnan päätettävä. Niinkuin edustajantoimesta (VJ 10 §) ja valiokunnan jäsenyydestä (EdkTJ 13 §) vapauttamiseen nähden on säädetty, ei eduskunnan tarvitse suostua valtiontilintarkastajankaan toimestaan eroamista koskevaan anomukseen, ellei asianomaisella henkilöllä ole esitettävänäan laillista estettä tai muuta syytä, jonka eduskunta voi hyväksyä.⁸²

B. VALTIONTILINTARKASTAJIEN TEHTÄVÄT JA TOIMIVALTA.

1. VALVONNAN KOHTEET.

Valtiontilintarkastajien valvonnan alainen valtion taloudenhoito. Valtiontilintarkastajien tehtävät ja tarkoitus määritellään HM 71 §:ssä sanoilla: »eduskunnan puolesta pitämään silmällä tulo- ja menoarvion noudattamista sekä valtiovaraston tilaa ja hoitoa.» Näiden sanojen perusteella on myös tulkittava kysymys valtiontilintarkastajien toimivallasta, koska tarkempia säännöksiä asiasta ei sisälly perustuslakiin. Valtiontilintarkastajain johtosääntöön mahdollisesti sisältyville tarkemmille määräyksille ei taas tulkinnassa voida antaa ratkaisevaa arvoa, koska niiden on oltava perustuslainmukaisia, eikä johtosäännön määräyksillä siis voida antaa valtiontilintarkastajille laajempaa toimivaltaa kuin mitä niille perustuslain säännöksillä on annettu.

Kun ensiksi ryhdymme tutkimaan valtiontilintarkastajien valvonnan kohteita, tuottaa edellä mainitun HM 71 §:n säännöksen tulkitseminen vaikeuksia. Tulo- ja menoarvion noudattamisen valvonnan

⁸¹ Ruotsin valtiontilintarkastajien johtosäännöstä (9 §) ilmenee, että vastaavaa valiokuntien jäseniä koskevaa menettelyä sovelletaan myös valtiontilintarkastajiin. *Malmgren, Sveriges Författning II s. 367.*

⁸² Puhemiesneuvoston ehdotuksen mukaisesti on eduskunta kerran vapauttanut toimestaan valtiontilintarkastajan, vaikkei hänen eroanomuksensa perusteeksi oltu esitetty mitään syytä. Ks. 1929 Vp Ptk. s. 372.

ollessa valtiontilintarkastajien tehtävänä on selvää, että heidän valvontansa kohdistuu budjetin täytäntöönpanoon ja siihen osallistuviin valtion viranomaisiin. Mutta mitä tarkoitetaan valtiovaraston tilan ja hoidon silmällä pidolla? Loogillisesti ajatellen jo näyttää siltä, että tällä sanonnalla tarkoitetaan myös muuta kuin budjetin täytäntöönpanoon sisältyvän valtion taloudenhoidon valvontaa. Kuuluuko valtiovarastoon myös budjetin ulkopuolella oleva valtiontalous?

Viime aikoina on eräiden budjetin ulkopuolella olleiden valtion rahastojen lakkauttamisen yhteydessä puhuttu sekä laeissa että hallituksen budjettiesityksissä näiden rahastojen varojen siirrosta »valtiovarastoon».⁸³ Sanonta edellyttää, etteivät budjetin ulkopuolella olevat rahastot sisältyisi valtiovarastoon. Käytettäessä tällaista sanontaa on ilmeisesti käsitetty valtiovarastolla vain tulo- ja menoarvion piiriin kuuluvia valtion varoja.

Näin ei asia kuitenkaan ole perustuslakiemme mukaan. Edellä historiikissa olemme nähneet, että sana »valtiovarasto» on jo kauan sisältynyt perustuslakeihimme. Sitä on käytetty nykyistä HM 71 §:ää edeltäneissä perustuslain säännöksissä, joissa hallitus on velvoitettu näyttämään valtiovaraston tila tai sen tilit ja asiakirjat joko säätyjen valiokunnalle tai itse säädyille tahi eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle (1772 HM 50 §; 1869 VJ 27 ja 36 §; 1906 VJ 43 §). Myöhemmissä perustuslaeissa, 1906 VJ:ssä (27 §) ja 1928 VJ:ssä (30,2 §), puhutaan »valtiovaraston tilan» asemasta »valtiovarain tilasta». Ruotsinkielisessä asussaan on sekä »valtiovarastoa» että »valtiovaroja» ilmaisemaan näissä kaikissa perustuslainkohdissa käytetty samaa sanaa »statsverket». Samaa asiaa on näillä sanoilla myös ilmeisesti tarkoitettu: kaikkia hallituksen hallinnan alaisena olevia valtion varoja. Suomen Pankin (alkuaikoina valtakunnan pankin ja velkakonttorin) ollessa kansanedustuslaitoksen välittömässä hallinnassa ei hallituksen velvollisuuteen voinut sisältyä tältä osalta valtion taloudellisen tilan näyttäminen, mutta muuten kaikki sekä budjettiin sisältyvä että sen ulkopuolella oleva valtiontalous kuului käsitteeseen »valtiovarasto».⁸⁴

⁸³ Ks. AsK v. 1953, N:ot 431—433 ja 506; Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion tulo- ja menoarvioksi v. 1954 s. V ja 126, sekä v. 1955 s. IV, 11 ja 131—132.

⁸⁴ Tämä ilmenee myös Venäjän vallan ajan jälkipuoliskolla valtiopäiville annetuista hallituksen kertomuksista valtiovaraston tilasta. Ks. 1885 Vp Asiak. IV, VvTiik ja Vvmiet. N:o 13. — Samoin tulkitaan valtiovaraston (statsverket) käsitettä Ruotsissa. Ks. *Bestämmelser och praxis rörande statens budget* s. 21; *Hesslén, Riksdagens revisorer* s. 240 ja 291—292; *Malmgren, Sveriges Författning* II s. 362—363; *Naumann* IV s. 96. Ruotsin valtiontilintarkastajien ensimmäisessä johto-

Tililainsäädännössämme on valtiovarastolla tarkoitettu sekä tulo- ja menoarvion täytäntöönpanoon kuuluvaa että budjetin ulkopuolella olevaa valtiontaloutta. 1899 TiliJ 45 §:n mukaan pidettävään valtiovaraston pääkirjaan oli merkittävä myös budjetin ulkopuolella olevat valtionvarat, ja samoin on asia nykyisin TiliS 48 §:n mukaan, vaikka nimitys »valtiovaraston pääkirja» onkin vaihdettu »valtion yleispääkirjaksi». Valtion tilinpäätökseen kuuluva valtion bilanssiyhdistelmä, jota ennen nykyisen TiliL:n voimaantuloa kutsuttiin valtiovaraston bilanssiksi, on aina sisältänyt myös budjetin ulkopuolella olevat valtion rahastot sekä lahjoitetut ja niiden luontoiset rahastot (TiliS 51 § 2 mom), mutta ei sisijaan eduskunnan vastattavana olevia rahastoja (vrt. jälj. s. 243).⁸⁵

Katsomme siis valtiovarastolla myös HM 71 §:ssä tarkoitettavan sekä budjettiin sisältyviä että budjetin ulkopuolelle jätettyjä hallituksen hoidossa olevia valtion varoja. Kun valtiontilintarkastajilla on oikeus pitää silmällä valtiovaraston tilaa ja hoitoa, ulottuu heidän toimivaltansa täten paitsi budjetin täytäntöönpanon valvomiseen myös tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevien rahastojen hoidon ja käytön valvomiseen.⁸⁶ Valtiontilintarkastajilla täytyy tämän mukaan olla oikeus tarkastaa ja valvoa kaikkia hallituksen ja toimeenpanovallan hallinnassa olevia valtion varoja ja niiden hoitoa (Postisäästöpankista ks. jälj. s. 245), vieläpä siinäkin tapauksessa, että ne on jätetty kokonaan valtion kirjanpidon ja tilinpäätöksen ulkopuolelle.⁸⁷

säännössä ulotettiin valtiontilintarkastajien valvonta vain valtiokonttorin hoidossa olevaan »valtiovarastoon», mutta taistelujen kautta laajeni valtiontilintarkastajien toimivalta vähitellen hallitusvaltaa vastaan. *Rexius* s. 27–63; *Hagman*, Statsrevisionen s. 14 ja 114–116.

⁸⁵ Ks. esim. Valtion tilinpäätös v. 1930 s. 241–247, ja v. 1951 s. 393–399.

⁸⁶ 1920 VttJS 6 §:ssä mainittiin valtiontilintarkastajien tehtävänä myös sen tarkastaminen, »onko tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevia sekä lahjoitettuja ja niiden kaltaisia rahastoja hoidettu ja käytetty niistä annettujen säännösten ja rahastojen edun mukaisesti». Voimassa olevassa VttJS:ssä, josta on jätetty pois valtiontilintarkastajien tehtävien yksityiskohtainen luettelo, säädetään (4,1 §:ssä) vain, että valtiontilintarkastajien on otettava selko kaikesta, jonka tunteminen on tarpeen luotettavan käsityksen saamiseksi, paitsi budjetin noudattamisesta, myös valtiovaraston tilasta ja hoidosta. — Vain harvoin on VttK:ssa esiintynyt mainintoja tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevien rahastojen taloudesta. Ks. *VttK* v. 1933 s. 77–78, ja v. 1935 s. 88–90. Ks. myös seur. alav. — Vrt. *Heinig* I s. 449–450, 464 ja 465.

⁸⁷ Valtiontilintarkastajat ovat tarkastaneet kokonaan valtion tilinpidon ulkopuolelle jätettyjä valtion rahastoja ja esittäneet huomautuksia niiden toiminnasta. *VttK* v. 1952 s. 88–89, 39–41 ja 67–69.

Kysymys siitä, onko valtiontilintarkastajilla oikeus tarkastaa myös sellaisten osakeyhtiöiden taloudenhoitoa, joiden osakkeista valtio omistaa suurimman osan, joutui eduskunnan käsiteltäväksi vuoden 1932 valtiopäivillä valtiontilintarkastajien asiasta tekemän tiedustelun johdosta. Eduskunta vastasi silloin kysymykseen, hankkimansa valtiovarainvaliokunnan mietinnön mukaisesti, kielteisesti, mutta lausui samalla hallitukselle toivomuksen, että hallitus harkitsisi kysymystä eduskunnan oikeuksien laajentamisesta tässä suhteessa. Hankittuaan asiasta kyseessä olevien osakeyhtiöiden lausunnot, joissa kaikissa asetuttiin vastustamaan ehdotettua valtiontilintarkastajien valvontavallan ulottamista sanottuihin osakeyhtiöihin, valtioneuvosto päätti, ettei edellä mainittu eduskunnan lausuma toivomus toistaiseksi aiheuttanut toimenpiteitä valtioneuvoston puolelta.⁸⁸ Asia jäi siihen, vaikka vaatimuksia valtiontilintarkastajien toimivallan mainitunlaisesta laajentamisesta valtiontilintarkastajien ja eduskunnan puolesta joskus esitettiin.⁸⁹

Uudestaan oli kysymys valtiontilintarkastajien toimivallan ulottamisesta ns. valtioneenmistöisiin osakeyhtiöihin esillä eduskunnassa silloin, kun revisiolaitosta koskeva lainsäädäntö viimeksi uudistettiin, vuonna 1947. Samalla hyväksyttiin lakialoitteen pohjalla L valtioneenmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta, joka antaa valtiontalouden tarkastusvirastolle edellä (ks. s. 186—187 ja 190—191) selostamamme valvontavallan näihin osakeyhtiöihin nähden. Sanotussa lakialoitteessa oli samalla ehdotettu, että valtiontalouden tarkastusviraston lisäksi myös valtiontilintarkastajilla olisi oikeus valvoa valtioneenmistöisten osakeyhtiöiden taloudenhoitoa. Ehdotuksen valtiontilintarkastajia koskeva kohta hylättiin kuitenkin eduskunnassa valtiovarainvaliokunnan mietinnön mukaisesti ja se korvattiin uudella säännöksellä, joka sisältyy voimassa olevaan lakiin (L valtioneenmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta 23. 12. 1947, 3 § 2 mom).⁹⁰ Tämän säännöksen mukaisesti valtiontalouden tarkastusviraston velvollisuutena on toimittaa valtiontilintar-

⁸⁸ 1932 Vp Asiak. IV, Valtiontilintarkastajain kirjelmä, Vvvmiet. N:o 80 ja Edk Kirj.; 1932 Vp Ptk. III s. 2615—2618 ja 2693—2701; *Merikoski*, Valtionapujärjeselmä s. 161 alav. ja 163; *Hakkila* s. 979.

⁸⁹ Ks. *VttK v. 1937* s. 126—130 (valtiontilintarkastajat olivat saaneet tarkastaa valtioneenmistöisten osakeyhtiöiden hallintoelinten kokouksissa pidettyjä pöytäkirjoja); 1940 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 25 s. 8—9; 1940 Vp Ptk. I s. 500.

⁹⁰ 1947 Vp Liitt. s. 1150—1151; 1947 Vp Asiak. III, I, Hall. esit. N:o 67, Vvvmiet. N:o 44; 1947 Vp Ptk. III s. 2155 ja 2370.

kastajille näiden pyytämät, valtionenemmistöisiä osakeyhtiöitä koskevat selvitykset ja asiakirjat. Ellei pyydettyjä selvityksiä tai asiakirjoja ennestään ole tarkastusvirastolla, on se velvollinen ne hankkimaan. Täten on valtiontilintarkastajilla voimassa olevan lain mukaan valta välillisesti, valtiontalouden tarkastusviraston kautta, valvoa valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toimintaa, mutta sanottujen osakeyhtiöiden välittömään tarkastukseen ei valtiontilintarkastajien toimivalta nytkään ulotu.⁹¹ Käytännössä ovat valtiontilintarkastajat kuitenkin aivan viime aikoina saaneet myös valtionenemmistöisiltä osakeyhtiöiltä suoraan pyytämiänsä tietoja ja asiakirjoja. Osakeyhtiöiksi muodostumattomiin valtion teollisuuslaitoksiin, joiden hallintoa hoitaa joko asianomainen ministeriö, keskusvirasto tai erityinen johtokunta, ulottuu valtiontilintarkastajien toimivalta sen sijaan lain nimennomaisen määräyksen perusteella [L valtion teollisuuslaitosten hoidon ja käytön yleisistä perusteista 13. 5. 1931 (168/31), 3 ja 15 §].

Valtiontalouden tarkastusvirastoa käsitellessämme totesimme, että sanotun viraston valvonta kohdistuu myös sellaisiin yhdyskuntiin, yhteisöihin ja yhtiymiin, jotka saavat valtiolta avustusta. Valvonnan tarkoituksena on tällöin sen selvittäminen, onko varat asianmukaisesti käytetty siihen tarkoitukseen, johon valtion avustusta on annettu (ks. ed. s. 185—186). Koska valtiontilintarkastajia ja parlamentaarista valtiontilintarkastusta koskevista säännöksistä ei ilmene, että niissä säädettyä valvontaa olisi tarkoitettu ulotettavaksi valtion oman hallintokoneiston ulkopuolelle, ei valtiontilintarkastajilla ole oikeutta välittömästi valvoa kuntien eikä muiden julkisoikeudellisten yhdyskuntien, ei yhteisöjen, yhtymien eikä yksityisten henkilöiden taloudenhoitoa, ei edes siinäkin tapauksessa, että nämä saavat valtion avustusta.⁹² Mutta valtiontalouden tarkastusviraston tai ministeriöi-

⁹¹ Ks. VttK v. 1951 s. 66—69. — Vrt. Ruotsissa *Wistrand*, *SvenskT* 1947 s. 488; *Betänkande rörande riksdagens revisorers verksamhet avgivet av 1947 års revisionsutredning* s. 13; *Marcus*, *FDoN* 1949 s. 134—136; *Bestämmelser och praxis rörande statens budget* s. 21.

⁹² Kertomuksessaan vuodelta 1934 totesivat valtiontilintarkastajat, ettei heillä ollut oikeutta tutkia valtion avustusta saaneiden yhdistysten tai laitosten tilinpitoa. VttK:ssa esitettyjen huomautusten johdosta valtiovarainvaliokunta lausui, että »myöskin valtiontilintarkastajain toimintavaltuuksien, mikäli se harkitaan tarpeelliseksi, pitäisi ulottua yhtä laajalle» kuin revisiolaitoksen ja valtion avustusten käyttöä lähinnä valvovien viranomaisten toimivallan. Sen vuoksi oli hallituksen valiokunnan mielestä harkittava valtionavustusten käytön valvontaa ja tarkastusta koskevien säännösten yhdenmukaistamista. Eduskunta hyväksyi tämän lausunnon, mutta siinä esitetty äärimmäisen lievä toivomus parlamentaarisen valtiontilin-

den valtionavun saajilta hankkimien tietojen välityksellä myös valtiontilintarkastajat tietysti voivat saada selvyyttä valtion avustusta saaneiden taloudesta.⁹³

Valvonnan ulkopuolella oleva valtiontalous. Valtiontilintarkastajien valvonta ei kohdistu myöskään aivan kaikkeen valtion taloudenhoitoon, vaan on siinä muutamia tämän valvonnan ulkopuolelle jääviä poikkeuksia. Ensimmäisen poikkeuksen muodostaa eduskunnan taloudenhoito. Tuntuu ensi kuulemalta kummalliselta, ettei eduskunnan oman elimen, valtiontilintarkastajien, toimivaltaan kuulu eduskunnan tilien tarkastaminen ja sen talouden valvominen. Näin on asia kuitenkin valtiosääntöoikeutemme mukaan.

Valtiontilintarkastajien alkuaikoina oli muutamissa heidän kertomuksissaan eduskunnalle maininta myös eduskunnan kustannuksia varten budjettiin otettujen määrärahojen ylityksistä sekä selostukset näiden ylitysten syistä.⁹⁴ Sen jälkeen ei eduskunnan pääluokan (2 Pl) menoista ole ollut mainintaa valtiontilintarkastajain kertomuksissa.

Valtiontilintarkastajain johtosääntöä uudistettaessa eduskunnan revisiokomitea oli mietinnössään ehdottanut, että valtiontilintarkastajain johtosäännössä määrättäisiin valtiontilintarkastajain velvollisuudeksi myös eduskunnan, eduskunnan oikeusasiamiehen ja eduskunnan kirjaston tilien tarkastaminen.⁹⁵ Valtiovarainvaliokunnan valmistamaan valtiontilintarkastajain johtosääntöehdotukseen oli otettu myös tämän sisältöinen säännös ja suuri valiokuntakin oli asettunut kannattamaan säännöksen ottamista johtosääntöön.⁹⁶ Valtiontilintarkastajain johtosäännön toisessa ja lopullisessa käsittelyssä eduskunnan is-

tarkastuksen laajentamisesta myös valtion avustusten saajia koskevaksi ei ole aiheuttanut toimenpiteitä hallituksen puolelta. Ks. VttK v. 1934 s. 59—60; 1937 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 33 s. 8—9 ja Edk Kirj.; Merikoski, Valtionapujärjestelmä s. 160 alav. ja 167. — Käytännössä ovat valtiontilintarkastajat kerran tarkastaneet kauppalan koulurakennuksen ja toisella kertaa valtion avustusta nauttivan yhdistyksen omistaman koulun. VttK v. 1947 s. 36, ja v. 1948 s. 38.

Ruotsissa kohdistuu valtiontilintarkastajien valvonta myös valtion avustusta saaneisiin. Ks. *Svensk Författningssamling* 1949 Nr 357, 2 §; *Hesslén*, *Riksdagens revisorer* s. 363—365; *Malmgren*, *Sveriges Författning* II s. 363—364. — Vrt. *Adamovich* s. 281—282; *Peucker* s. 62—64.

⁹³ Ks. VttK v. 1947 s. 35—36; v. 1948 s. 36—37; v. 1949 s. 36; v. 1950 s. 46—47; v. 1953 s. 5 ja 74—75.

⁹⁴ VttK v. 1920 s. 7—8, v. 1926 s. 5, ja v. 1927 s. 6.

⁹⁵ Edk KM s. 16 ja 20.

⁹⁶ 1950 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 169 s. 4, sekä Suurvmet. N:o 271.

tunnossa puhemies kuitenkin kieltäytyi perustuslain vastaisena esitlemästä eduskunnan äänestettäväksi sitä johtosääntöehdotuksen kohtaa, joka koski valtiontilintarkastajain valtaa ja velvollisuutta eduskunnan ja sen talouteen liittyvien elimien tilien tarkastamiseen. Eduskunta hyväksyi menettelyn, ja niin jäi VttJS:öön ottamatta määräys eduskunnan, eduskunnan oikeusasiamiehen ja eduskunnan kirjaston talouden tarkastamisesta.⁹⁷

Eduskunnan puhemies perusteli käsitystään siitä, ettei valtiontilintarkastajille perustuslain mukaan kuulunut eduskunnan talouden hoidon valvominen, seuraavalla tavalla. Vanhan käytännön mukaan eduskunta on hoitanut oman taloutensa. Vuosien 1869 ja 1906 valtiopäiväjärjestysten mukaan valtiovarainvaliokunta sai päättää eduskunnan menoista, mutta voimassa olevan EdkTJ 7 §:n mukaan kansliatoimikunnan tulee huolehtia eduskunnan talouden ja rahavarojen hoidosta sekä määrätä maksettavaksi valtiopäiväkustannukset. Kansliatoimikunta on myös viime aikoina huolehtinut eduskunnan tilien tarkastamisesta valitsemalla vuosittain tilintarkastajat tehtävää suorittamaan. Koska valtiontilintarkastussäännöstö on luotu kansaneduskunnan oikeuksien turvaamiseksi ja HM 71 § 2 mom:n sanat »eduskunnan puolesta» osoittavat valtiontilintarkastajien silmälläpidon kohdistuvan hallituksen suorittamaan valtiontalouden hoitoon, merkitsee ehdotettu säännös, jonka mukaan valtiontilintarkastajat tarkastavat myös eduskunnan tilit, valtiontilintarkastajain toimivallan laajentamista yli sen, mitä HM 71 § 2 mom:ssa edellytetään.

Puhemiehen perustelut, joiden esittämisessä hän ilmoitti nojautuvansa hankkimaansa asiantuntijan lausuntoon, pitävät kyllä paikkansa. Esittäessämme parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen kehityshistoriaa olemme nähneet, miten instituutti vähitellen kehittyi ja syntyi vanhoihin perustuslakeihin sisältyneestä määräyksestä, joka velvoitti hallituksen näyttämään valtiopäiville valtiovaraston tilan ja tilit. Tämä velvoitus ei tietenkään voinut koskea valtiopäivien omaa taloutta eikä kansanedustuslaitoksen välittömässä hoidossa olevaa finanssihallinnon osaa. Täten se valtiovarasto, jonka hoidosta hallituksen oli tehtävä tili kansanedustuslaitokselle, ei käsittänyt eduskunnan omaa taloutta eikä eduskunnan hoidossa olevan Suomen Pankin taloutta. Kun valtiontilintarkastajat luotiin parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen elimeksi, sen toimivaltaan ei tietenkään edellytetty sisältyvän enempää kuin mitä kehityksen tuloksena syntyneeseen parlamentaariseen val-

⁹⁷ 1950 Vp Ptk. IV s. 4006—4007.

tiontilintarkastukseen täten kuului.⁹⁸ Sekä eduskunnan että Suomen Pankin taloudenhoito jäivät siten valtiontilintarkastajien valvonnan ulkopuolelle.

Molempien tilintarkastus on myös eduskunnan puolelta erityisellä tavalla järjestetty. Eduskunnan omasta taloudenhoidosta huolehtii puhemiehen mainitsemalla tavalla kansliatoimikunta, jonka VJ 89 §:n mukaan muodostavat puhemies, varapuhemiehet sekä neljä edustajaa, jotka eduskunta valitsee, ellei se voi asiasta sopia, suhteellisilla vaaleilla. Tämä kansliatoimikunta tarkastuttaa eduskunnan tilit vuosittain valitsemillaan tilintarkastajilla.

Toisen poikkeuksen valtiontilintarkastajien yleisessä, kaikkeen valtiontalouden hoitoon kohdistuvassa valvontavallassa muodostaa Suomen Pankki sekä sen hoitamat eduskunnan vastattavana olevat rahastot.⁹⁹ Suomen Pankki kuuluu eduskunnan toimittaman finanssihallinnon piiriin, se toimii, niinkuin HM 73 §:ssä sanotaan, »eduskunnan takuulla ja hoidossa sekä eduskunnan valitsemain valtuusmiesten valvonnan alaisena.» Suomen Pankin hallintoa ja liikettä sekä eduskunnan vastattavana olevien rahastojen hallintoa valvomaan eduskunta asettaa yhdeksän pankkivaltuusmiestä, jotka yhdessä muodostavat laajemman pankkivaltuuston ja joista kolme muodostaa suppeamman pankkivaltuuston.¹⁰⁰ Suomen Pankin tilintarkastusta toimittamaan eduskunnan valitsijamiehet valitsevat vuosittain varsinaisilla valtiopäivillä viisi tilintarkastajaa sekä kutakin kohti yhden varamiehen (VJ 83,5 §).¹⁰¹

⁹⁸ Elimen toimivaltaa tulkittaessa on otettava huomioon sen tehtävät ja tarkoitus. Valtiontilintarkastajat luotiin parlamentaarista valtiontilintarkastusta valmistelevalle elimeksi. Vrt. *Saemisch*, DJZ 1934 s. 754—755 ja 761.

⁹⁹ Näistä rahastoista ks. *Kastari*, Suomen Pankin erikoisasema s. 199—206.

¹⁰⁰ Pankkivaltuusmiehet valitaan edustajanvaalien jälkeen alkavilla ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä, ja vaali toimitetaan, ellei siitä voida sopia, suhteellista vaalitapaa noudattaen (VJ 83 §). — Suomen Pankin asemasta lähemmin ks. *Kastari*, Suomen Pankin erikoisasema s. 14—16, 81—82 ja 237.

¹⁰¹ Suomen Pankin tilintarkastajien vaali toimitetaan valtiopäivillä suhteellisen vaalitavan mukaan toimitettavista vaaleista annettujen määräysten 15 §:n mukaisesti, siis noudattaen menettelyä, jonka mukaan edellä (s. 218—219) selostettiin valtiontilintarkastajien vaalin tapahtuvan. Pankkivaltuusmiesten koolle kutumat Suomen Pankin tilintarkastajat suorittavat tilintarkastuksen siitä annettuja säännöksiä noudattaen. Pankin johtokunta on velvollinen antamaan tilintarkastajille kaikki näiden pyytämät tilit ja asiakirjat sekä tiedot. Päätettyään tarkastuksen antavat tilintarkastajat pankkivaltuusmiehille kirjallisen tarkastuskertomuksen, jossa on myös lausunto johtokunnalle annettavasta vastuuvapaudesta. Vastuuvapauden myöntäminen johtokunnalle tai syytteen panosta päättäminen

Kolmas valtiontalouden ala, joka on valtiontilintarkastajien toimivallan ulkopuolella, on kansaneläkelaitoksen talous. Syy siihen, ettei valtiontilintarkastajilla ole oikeutta kansaneläkelaitoksen taloudenhoidon tarkastamiseen, on samanlainen kuin Suomen Pankin kohdalla mainitsemaamme. Kansaneläkelaitosta perustettaessa, vaikka se tapahtui myöhemmin kuin parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen syntyminen, järjestettiin laitos eduskunnan hallinnon alaiseksi, joten sen taloudenhoidossa ei hallituksella ole toimivaltaa. Lisäksi järjestettiin kansaneläkelaitoksen tilintarkastus omalla erityisellä tavallaan tapahtuvaksi. Vaikkei kansaneläkelaitosta koskeviin säännöksiin otettuakaan asiasta määräystä, edellytettiin ilmeisesti, ettei valtiontilintarkastajilla ole oikeutta kansaneläkelaitoksen taloudenhoidon valvomiin.

Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa valvomaan eduskunta edustajanvaalien jälkeen alkavilla ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä valitsee kaksitoista valtuutettua ja kullekin heistä kaksi varamiestä.¹⁰² Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen on valittava laitoksen tilien tarkastamista varten tarpeellinen määrä tilintarkastajia ja varatilintarkastajia.¹⁰³

on pankkivaltuusmiesten tehtävä [ks. Suomen Pankin ohjesääntö 21. 12. 1925 (365/25), 27—29 § sekä 17 § 13 kohta (muutettu 22. 12. 1938); Suomen Pankin tilintarkastajain johtosääntö 23. 4. 1926 (100/26), 2—4 §; Eduskunnan Pankkivaltuusmiesten johtosääntö 23. 4. 1926 (101/26), 4 § 4—6 kohdat]. Myös pankkivaltuusmiehille itselleen kuuluu tilintarkastukseen luettavia tehtäviä (Suomen Pankin ohjesääntö, 17 § 9—10 kohdat; Eduskunnan Pankkivaltuusmiesten johtosääntö, 5—6 §). Kulfakin vuodelta on pankkivaltuusmiesten annettava eduskunnan pankkivaliokunnalle kertomus pankin tilasta, liikkeestä ja hoidosta sekä pankkivaltuusmiesten sinä vuonna käsittelemistä tärkeimmistä asioista (Suomen Pankin ohjesääntö, 17 § 12 kohta). Pankkivaliokunnan velvollisuutena on tutkia Suomen Pankin hallintoa ja tilaa sekä pankkivaltuusmiesten ja pankin johtokunnan toimintaa ynnä eduskunnan vastattavana olevien rahastojen tilaa ja hoitoa sekä antaa tästä kertomukset eduskunnalle (VJ. 50,1). Pankkivaliokunnan mietinnön pohjalla käsittelee eduskunta sitten asiaa. Valiokunnan mietinnön hyväksyttyään eduskunta lähettää sen pankkivaltuusmiesten tiedoksi. Ks. Kastari, Suomen Pankin erikois-asema s. 114—118, 148—151 ja 152—153.

¹⁰² Vaalin toimittavat eduskunnan valitsijamiehet, ja ellei siinä saavuteta yksimielisyyttä, tapahtuu se suhteellista vaalitapaa noudattaen (VJ 83a §, lisätty 31. 5. 1937).

¹⁰³ Suoritettuaan tilintarkastuksen tulee tilintarkastajain vuosittain antaa tilintarkastuskertomus lisätylle hallitukselle, joka lähettää sen oman lausuntonsa seuraavana valtuutetuille. Valtuutettujen tulee vahvistaa eläkelaitoksen tilinpäätös sekä päättää vastuuvapauden myöntämisestä laitoksen hallitukselle ja lisätylle hallitukselle tai ryhtyä toimenpiteisiin syytteen nostamista varten. Valtuutettujen

Edellä näimme, etteivät eduskunnan taloudenhoito ja sen vastatavina olevien rahastojen hallinto eikä Suomen Pankin ja kansaneläkelaitoksen toiminta TarkL 2 §:n mukaan ole myöskään valtiontalouden tarkastusviraston valvonnan alaisia. Mainitun valvonnan ulkopuolella on myös postisäästöpankin taloudenhoito mainitun TarkL 2 §:n mukaan. Onko postisäästöpankki sitten erotettu myös valtiontilintarkastajien valvonnan alaisuudesta? Tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi. Syynä siihen, ettei valtiontalouden tarkastusviraston valvonta ulotu postisäästöpankkiin, näimme edellä (s. 183) olevan sen, että sen tarkastus on hallituksen puolesta järjestetty pankkitoiminnan luonteen vuoksi erityisellä tavalla. Eduskunnan puolesta ei valvontaa ole järjestetty tapahtumaan erityisen elimen toimesta, ja sen vuoksi, koska postisäästöpankki on hallituksen ja erityisesti valtiovarainministeriön alainen laitos, parlamentaarinen valtiontilintarkastus ja valtiontilintarkastajien toimivalta ulottuu myös siihen.

2. VALVONNAN LAJIT.

Parlamentaarinen finanssivalvonta valtiontilintarkastajien tehtävänä. Eduskunnan finanssivalvontaelimenä valtiontilintarkastajat suorittavat valmistelevan osan eduskunnalle kuuluvasta finanssivalvonnasta, siis suorittajan mukaan eli muodollisesti määritellystä parlamentaarista finanssivalvonnasta, jota tässä tutkimuksessa nimitämme parlamentaariseksi valtiontilintarkastukseksi. Myös tehtävän mukaan eli asiallisesti katsoen on eduskunnan ja valtiontilintarkastajien suorittama finanssivalvonta pääosaltaan parlamentaarista finanssivalvontaa. Parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen syntyhistoriaa käsitellessämme jo näimme, kuinka tämä instituutti kehittyi rinnan eduskunnan budjettivallan kanssa ja kuinka sen tarkoituksena jo syntyessään oli suuntautua hallitusta vastaan, valvoa sitä, että hallitus valtiontaloutta hoitaessaan noudattaa eduskunnan hyväksymää budjettia, toisin sanoen valvoa eduskunnan budjettivallan loukkaamattomuutta hallituksen toiminnassa.

on vuosittain annettava toiminnastaan kertomus eduskunnalle [ks. Kansaneläkelaki 31. 5. 1937 (248/37), 74 §, muutettu 11. 10. 1946 (713/46), ja 77 §: Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen johtosääntö 24. 3. 1938 (165/38), 3 §]: Eduskunnassa käsittelee kertomusta valmistelevasti työväenasiainvaliokunta, jonka antaman mietinnön perusteella eduskunta sitten käsittelee asiaa. Eduskunnan hyväksyttyä valiokunnan mietinnön lähetetään se kansaneläkelaitoksen valtuutetuille tiedoksi.

HM 71 § 2 mom:n mukaan valtiontilintarkastajat asetetaan pitämään eduskunnan puolesta silmällä: 1) tulo- ja menoarvion noudattamista sekä 2) valtiovaraston tilaa ja hoitoa. Edellä budjetin täytäntöönpanoa tarkastellessamme näimme, kuinka valtioneuvostolla tai eri ministeriöillä on johto- ja määräysvalta tulo- ja menoarvion täytäntöönpanossa. Myös preventiivistä finanssivalvontaa suorittaessaan ottavat valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan jäseninä olevat ministerit itselleen perustuslaillisen vastuun silloin hyväksymiinsä menoihin, muun muassa arviomäärärahojen ylityksiin nähden, joihin kaikkiin on saatava valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan lupa. Tulo- ja menoarvion täytäntöönpanossa on hallituksella täten määräävä asema ja sentähden kohdistuukin valtiontilintarkastajien tulo- ja menoarvion noudattamisen valvonta hallitusta vastaan.

Valvoessaan budjetin noudattamista (ks. ed. s. 157) on valtiontilintarkastajien otettava selville, onko eduskunnan budjetissa ilmaisema tahto toteutunut budjettia täytäntöönpanossa. Tuloihin nähden muodostuu valtiontilintarkastajien valvonta pääasiassa lakien ja muiden säädösten noudattamisen valvonnaksi, koska valtion tulot suurimmaksi osaksi määräytyvät näiden mukaan, eikä budjetissa toimitettu tulojen arviointi vaikuta tulojen toteuttamiseen. Menojen toteuttamiseen nähden on budjetilla sen sijaan suurempi merkitys, koska vapaat menot määräytyvät yksistään budjetin mukaan. Budjetin noudattamisen valvonnassa onkin painopiste menojen puolella. Valtiontilintarkastajien on tarkastettava, ovatko varainhoitovuoden menot tulo- ja menoarvion mukaiset, niin ettei määrärahoja ole ylitetty eikä siirretty vuodesta toiseen, ellei sitä oltu menoarviossa myönnettyksi osoitettu (arvio- ja siirtomäärärahat), ja että määrärahat on käytetty niihin tarkoituksiin, joihin ne oli osoitettu. Aikaisemmin olemme jo todenneet, että budjetin noudattamista arvosteltaessa on otettava huomioon myös budjetin perustelut¹⁰⁴ sekä eduskunnan alkuperäiseen budjettiin hyväksymät lisäykset ja muutokset. Valtiontilintarkastajien on eduskunnan budjettivallan näkökulmasta asiaa katsellen arvostettava, onko hallitus varainhoitovuoden budjettia toteuttaessaan pysynyt toimivaltansa rajoissa.¹⁰⁵

Kun valtiontilintarkastajien tehtäväksi on määrätty myös valtiovaraston tilan ja hoidon silmälläpito, tarkoittaa se — niinkuin jo

¹⁰⁴ VttK v. 1934 s. 41, ja v. 1935 s. 54 (valtiontilintarkastajat huomauttaneet siitä, ettei eduskunnan budjettiperusteluissa hyväksymiä, menon toteuttamista koskevia määräyksiä oltu noudatettu).

¹⁰⁵ Löbe s. 56; Erich, Kompetensförordning s. 84.

aikaisemmin totesimme — sitä, ettei valtiontilintarkastajien valvonta rajoitu yksistään tulo- ja menoarvion toteuttamisen valvomiseen, vaan se ulottuu myös budjetin ulkopuolelle jätettyjen rahastojen puitteissa tapahtuvaan valtiontalouden hoitoon. Lisäksi käsittää valtiovaraston tilan ja hoidon silmälläpito valtion omaisuuden tilan sekä hoidon ja käytön valvomisen. 1920 VttJS 6 §:ssä, jossa säädettiin valtiontilintarkastajien tehtävistä, määrättiin valtiontilintarkastajien tehtäväksi myös tarkastaa, onko valtion kiinteistöjä, kalustoja ja tarveaineita huolellisesti hoidettu ja tarkoituksenmukaisesti käytetty. Voimassa olevasta johtosäännöstä jätettiin pois valtiontilintarkastajien tehtävien yksityiskohtainen määrääminen, mutta selvää on, että juuri mainittu tarkastustehtävä vieläkin kuuluu valtiontilintarkastajien toimivaltaan. Tehtävien luettelemisesta luopumisella uutta VttJS:ä säädettäessähän ei suinkaan tarkoitettu rajoittaa valtiontilintarkastajien toimintapiiriä, vaan jättää heille enemmän liikkumatilaa tehtäviään valitessaan.

Parlamentaarinen finanssivalvonta aineellisessa merkityksessä ja siihen kuuluvat valtiontilintarkastajien tarkastukset ulottuvat siis periaatteessa kaikkeen siihen hallituksen toimintaan, jolla se määrää budjetin täytäntöönpanosta tai muusta valtion taloudenhoidosta. Kun kaikki hallitus- ja hallintotoiminta on yhteydessä valtiontalouteen, aiheuttaen joko tuloja tai menoja valtiolle, tulee vastattavaksi kysymys, onko valtiontilintarkastajilla oikeus valvoa kaikkia hallituksen toimia. Rajan vetäminen valtiontilintarkastajien valvonnalle on tässä suhteessa vaikeaa, eikä sitä ole laeissa tehty. Selvänä on kuitenkin pidettävä, että valvonta saa ulottua hallitus- ja hallintotoimiin vain niiden taloudellisten vaikutusten kannalta. Tämän yli menevää kaiken hallinnon valvomista ei valtiontilintarkastajien toiminta saa olla.¹⁰⁶

VttJS 4,1 §:ssä säädetään, että valtiontilintarkastajien on valvottava sekä valtion taloudenpidon laillisuutta että sen tarkoituksenmukaisuutta. Tätä ei ole HM 71 §:ssä nimenomaan määrätty valtiontilintarkastajien tehtäväksi, mutta on epäilyksetöntä, että myös HM:ssa sellaista edellytetään, ja VttJS on siinä suhteessa siis perustuslain mukainen. Koska budjetti on laadittava sopusointuun lakien ym. budjetin perustana olevien säädösten kanssa (HM 67—68 §), sisältyy jo tulo- ja menoarvion noudattamisen valvontaan, joka HM 71 §:n mukaan on valtiontilintarkastajien velvollisuutena, myös lakien noudatta-

¹⁰⁶ Vrt. Kraus, FinA 43. 1926 s. 16—17; Hesselén, Statsrevisorerna s. 133; sama, Riksdagens revisorer s. 350—351 ja 358; Rydin, Svenska Riksdagen 2: I s. 337—338; VttK v. 1947 s. 91—92.

misen valvontaa. Kun lakeja on HM 92 §:n mukaan noudatettava kaikessa virkatoiminnassa, on niitä noudatettava myös valtion taloudenhoidossa, ja tämänkin puolen valvominen liittyy luontevasti valtiontilintarkastajien muuhun valvontaan. Sitä paitsi, koska budjetin noudattaminen on perustuslain mukaan hallituksen velvollisuus, voidaan myös budjetin noudattamisen valvontaa pitää laillisuusvalvontana. Koska budjetin valmistamisessa toisaalta edellytetään, että sen täytäntöönpano tapahtuu tarkoituksenmukaisuutta ja taloudellisuutta noudattaen, on myös näiden puolien valvonnan katsottava sisältyvän budjetin noudattamisen valvontaan. Jo edellä olemme myös todenneet, millä tavalla sekä lakien että tarkoituksenmukaisuuden, taloudellisuuden ja säästäväisyyden noudattaminen on budjetin täytäntöönpanijan velvollisuutena (ks. s. 156—157 ja 157—158). Niiden noudattamista hallituksen suorittamassa valtiontalouden hoidossa valvovat valtiontilintarkastajat eduskunnan puolesta.

Sekä lakien että taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden noudattamisen valvominen ovat monessa tapauksessa vaikeita tehtäviä. Koska valtiontilintarkastajat eivät itse tee lopullisia päätöksiä, vaan he esittävät vain arvosteluja eduskunnan toimittaman valvonnan perustaksi, ei ole kovin suurta vahinkoa siitä, vaikka nämä arvostelut olisivat joskus liiankin jyrkkiä. Valtiontilintarkastajilla on oikeus esittää arvostelunsa itsenäisesti, oman harkintansa ja asiantuntemuksensa mukaan.¹⁰⁷ Pahempana kuin liiallisia arvosteluja on pidettävä sitä, että valtiontilintarkastajat vaikenisivat jostakin lainvastaisesta tai epätaloudellisesta menettelystä. Hallitus voisi tulkita tämän vaikenemisen hyväksymiseksi ja sama virheellinen menettely jatkuisi edelleen, valtiontaloudelle vahingollisine seurauksineen.¹⁰⁸

Valtiontilintarkastajien suhtautuminen finanssivalvonnan alempiin muotoihin. Vaikka valtiontilintarkastajien toiminnassa edellä kuvatulla tavalla on etualalla hallituksen suorittamaan taloudenhoitoon kohdistuva valvonta eli parlamentaarinen finanssivalvonta aineellisessa merkityksessä, ei valtiontilintarkastajien suorittamaa valvontaa ole lakiemme mukaan rajoitettu tähän tehtävän mukaan erotettavaan

¹⁰⁷ Ks. *VttK v. 1948* s. 29—30. Vrt. *Sachs, NAT 1925* s. 235—236.

¹⁰⁸ Ks. *Ahla, LM 1928* s. 49. — Laillisuuden valvonnassa on kyllä otettava huomioon myös yksityiselle vahingollinen lainvastainen toiminta. Näin ovatkin valtiontilintarkastajat joskus tehneet. Ks. *VttK v. 1935* s. 26—28, ja *v. 1931* s. 62—63; *Hoenig* s. 111 ja 123. — Eduskunnassa on usein korostettu sitä, että valtiontilintarkastajien valvonnan pitäisi entistä enemmän kohdistua asiallisesti valtiolle mahdollisimman edulliseen varojen käyttöön.

finanssivalvonnan lajiin. Valtiontilintarkastajilla on oikeus tarkastaa ja valvoa myös alempien viranomaisten suorittamaa valtiontalouden hoitoa. Tämä onkin välttämätöntä kahdesta syystä. Ensiksikin hallituksen päättämät finanssitoimet ilmenevät useimmiten alempien viranomaisten tuloina tai menoina niistä tehdyissä tileissä. Toiseksi, koska meillä ei ole riippumatonta tilituomioistuinta, vaan keskusrevisiolaitoksena toimii valtionvarainministeriön alainen valtiontalouden tarkastusvirasto, valtiontilintarkastajia ei voida velvoittaa luottamaan toisen elimen suorittamaan, alempien viranomaisten toimintaan kohdistuvaan valvontaan. Hallinnollisen revisiolaitoksen valmistaman valtion tilinpäätöksenkin luotettavuutta täytyy valtiontilintarkastajilla olla oikeus tarkastaa vertaamalla sitä tilivirastojen erityistileihin. Näistä syistä ei olekaan säädetty tarkkoja rajoja toiselta puolen valtiontalouden tarkastusviraston ja hallinnon sisäisten finanssivalvontaelinten suorittaman finanssivalvonnan ja toiselta puolen valtiontilintarkastajien eduskunnan puolesta toimittaman valvonnan ja tarkastusten välillä.¹⁰⁹

Millä tavalla on valtiontilintarkastajien sitten suhtauduttava finanssivalvonnan alempiin muotoihin? Valtiontilintarkastajilla on täysi oikeus suorittaa itse sekä hallinnollista finanssivalvontaa että numerotarkastuksia ja inventointeja.¹¹⁰ Olosuhteiden pakosta, koska valtiontilintarkastajien on mahdotonta ehtiä kaikkeen, on valtiontilintarkastajien toiminnan kuitenkin suurimmaksi osaksi nojaututtava valtiontalouden tarkastusviraston suorittamaan työhön.¹¹¹ Valtiontilintarkastajilla on siis oikeus luottaa tarkastusvirastossa suoritettuihin tarkastuksiin ja siellä pidettyyn valtion yleispääkirjanpitoon,¹¹² ja niin he tavallisesti tekevätkin, mutta heillä ei ole velvollisuutta siihen, vaan voivat he suorittaa omakohtaisesti haluamansa yksityiskohtaiset tarkastukset.¹¹³ HM 71,2 §:n mukaan on kaikkien viranomaisten toimi-

¹⁰⁹ Edk. KM s. 3—5, 13 ja 16; 1950 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 169 s. 2—3. — Samoin on asia Ruotsissakin. *Betänkande rörande riksdagens revisorers verksamhet avgivet av 1947 års revisionsutredning* s. 11.

¹¹⁰ Kassan ja tilien tarkastuksia suorittavat valtiontilintarkastajat virastoihin ja laitoksiin tekemiensä tarkastuskäyntien yhteydessä silloin tällöin. Ks. *VttK v. 1937 s. 24, v. 1925 s. 19—20 ja 25, v. 1951 s. 30, ja v. 1952 s. 35*. Kerran paljastui tällaisen valtiontilintarkastajien toimittaman kassantarkastuksen avulla kavalluskin. *VttK v. 1947 s. 91—92*.

¹¹¹ Vrt. *Besson*, RPP 11. 1897 s. 103—106 ja 592.

¹¹² Tanskassa on vastaava seikka lausuttu laissa. Ks. *Berlin*, Statsforfatningsret II. 1 s. 149.

¹¹³ Vrt. *Rexius* s. 51.

tettava valtiontilintarkastajille heidän pyytämänsä selvitykset ja asiakirjat, ja VttJS 4,1 §:n mukaan valtiontilintarkastajat suorittavat myös käyntejä ja tarkastuksia virastoissa ja laitoksissa.

Valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston välisen yhteistyö käy pääasiassa siten, että tarkastusvirasto velvollisuutensa mukaisesti toimittaa valtiontilintarkastajille kirjanpito- ja tarkastustyössään syntyneen aineiston, jonka valtiontilintarkastajat sitten panevat valvontansa pohjaksi. Tavallisimmin yhtyvät valtiontilintarkastajat ilman omakohtaisia selvittelyjä valtiontalouden tarkastusviraston kannanottoihin ja selvityksiin ja selostavat asioita sitten eduskunnalle antamissaan kertomuksissa.¹¹⁴ Myös tarkastusvirasto on HM 71 § 2 mom:ssa lausutun, viranomaisia koskevan yleisen säännöksen mukaan velvollinen toimittamaan valtiontilintarkastajille näiden pyytämät selvitykset ja asiakirjat. Tämä koskee ilmeisesti vain sellaista aineistoa, joka tilivirastolla on valmiina. Valtiontilintarkastajilla ei näet yleensä ole valtaa antaa mitään käskyjä tai sitovia määräyksiä hallintoviranomaisille, eikä valtiontalouden tarkastusvirastoon nähden ole säädetty muuta poikkeusta, kuin mitä johtuu valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta annetun lain 3 § 2 mom:sta (ks. ed. s. 239—240). Valtiontilintarkastajat eivät siis muussa tapauksessa voi velvoittaa tarkastusvirastoa suorittamaan jotakin määrättyä tarkastusta tai ryhtymään valtiontilintarkastajien haluamaan toimenpiteeseen jonkin selvityksen hankkimiseksi.¹¹⁵ Valvontansa voivat valtiontilintarkastajat kohdistaa valtiontalouden tarkastusvirastoon yhtä hyvin kuin muihinkin hallintovirastoihin,¹¹⁶ mutta käs-

¹¹⁴ Valtiontilintarkastajat odottelevat yleensä tarkastusneuvoston lopullisia päätöksiä, ennenkuin käsittelevät asiaa. Ks. VttK v. 1946 s. 5, ja v. 1940 s. 6—7. — Aina eivät valtiontilintarkastajat kuitenkaan yhdy revisiolaitoksen kannanottoihin. VttK v. 1933 s. 30—32 ja 55, v. 1936 s. 12—13, sekä v. 1938 s. 15 ja 32.

¹¹⁵ Käytännössä on revisiolaitos joskus tällaisiin valtiontilintarkastajien pyyntöihin suostunut. Ks. VttK v. 1937 s. 72, v. 1951 s. 71, ja v. 1953 s. 94. VttJS:ä uudistettaessa lausuttiin valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunnossa valtiovarainvaliokunnalle, että valtiontilintarkastajat voivat »antaa tarkastusvirastolle myös erityisiä tarkastustehtäviä niissä puitteissa kuin työvoimaa on tarkastusvirastolla käytettävissä». Ks. 1950 Vp Asiak. IV, Vvmmiet. N:o 169 s. 2. — Vrt. Berlin, Statsforfatningsret II. 1 s. 150; Jørgensen, Tilskueren 1929 s. 111.

¹¹⁶ Eduskunnan revisiokomitea ei pitänyt valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston yhteistyötä tyydyttävästi järjestettynä ja ehdotti VttJS:öön otettavaksi säännöksen: »Tilintarkastajain tulee jatkuvasti seurata tarkastustyön suoritusta valtiontalouden tarkastusvirastossa sekä viipymättä ryhtyä niihin toimenpiteisiin, joihin tämä tarkastus saattaa antaa aiheutta.» Edk KM s. 5,

kyjä voivat ne yhtä vähän kohdistaa edelliseen kuin jälkimmäisiin. Valvontavalta on meillä tässä tapauksessa täydellisesti erotettu hallintovaltaan luettavasta käsky- ja määräysvallasta.¹¹⁷

Edellä mainituissa puitteissa on siis yhteistyö valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston välillä järjestettävä. Koska valtiontilintarkastajilla ei ole käytettävissään pakkokeinoja, on asia järjestettävä vapaaehtoisilla keskinäisillä sopimuksilla. Tätä edellytetään VttJS 5 §:ssä, jossa sanotaan, että valtiontilintarkastajat voivat järjestää toimintaansa myös yhteistyössä valtiontalouden tarkastusviraston kanssa, ja samoin TarkA 11 § 3 kohdassa, jonka mukaan tarkastusneuvoston kokouksessa on käsiteltävä toimenpiteitä yhteistyön järjestämiseksi valtiontilintarkastajien kanssa.¹¹⁸

Valtiontilintarkastajien tarkastusten ja niiden mukana parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen ulottamisesta myös alempiin hallintoviranomaisiin ja hallinnon yksityiskohtiin ei nähdäksemme ole olemassa — niin kauan kuin valtiontilintarkastajille kuuluu vain valvontavaltaa, mutta ei mitään oikeutta sitovien käskyjen tai määräysten tahi edes ohjeiden antamiseen — sitä usein pelättyä vaaraa, että tämä johtaisi eduskunnan osallistumiseen hallintoon ja siten voimassa olevan vallanjakojärjestelmän rikkoutumiseen.¹¹⁹ Valtiontilintarkastajien oikeus suorittaa myös yksityiskohtiin meneviä, kaikkia finanssivalvonnan tehtäviä on tarpeellinen, erittäinkin koska heidän apulaisenaan teknillisen tarkastuksen suorittajana on vain hallituksesta riippuvainen virasto.¹²⁰

Eri asia on kuitenkin se, missä määrin valtiontilintarkastajilla on mahdollisuuksia finanssihallinnon detaljien tarkastamiseen. Valtiontilintarkastajien ajan niukkuus ja kansliahenkilökunnan pienuus aiheut-

12—13, 16 ja 19. Valtiovarainvaliokunnalle antamassaan lausunnossa valtiontalouden tarkastusvirasto katsoi valtiontilintarkastajien ja tarkastusviraston yhteistoiminnan jo ennestäänkin olevan riittävän kiinteän, ja valtiontilintarkastajatkin pitivät entistä järjestelyä täysin tyydyttävänä. Tämän perusteella jäi komitean ehdottama säännös ottamatta valtiontilintarkastajain johtosääntöön. Ks. 1950 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 169 s. 2—4.

¹¹⁷ Herlitz, Svenska statsrättens grunder s. 23; Lagerroth, 1809 års regeringsform s. 28 ja 176—177; Gascon y Marin, AIDP 1932 s. 161—163; Jèze, RFin III 1905 s. 562—565.

¹¹⁸ Ks. Edk KM s. 13 ja 19.

¹¹⁹ Vrt. Andenæs, Förhandlingarna å det nittonde nordiska juristmötet i Stockholm den 23—25 augusti 1951. Bil. VI s. 49—51.

¹²⁰ Tällaista järjestelmää voidaan kyllä pitää kehittymättömänä, niinkuin jo 90 vuotta sitten teki von Czörnig, ZgesSW 1865 s. 242—243.

tavat sen, että yksityiskohtaista tarkastusta voidaan toimittaa vain pistokokein. Aina onkin muistettava, että alemmat valvonnan lajit silloin, kun valtiontilintarkastajat itse niihin osallistuvat, ovat palvele-massa ylempää, parlamentaarista finanssivalvontaa aineellisessa mer-kityksessä.¹²¹

VttJS 4 § 2 mom:ssa korostetaan valtiontilintarkastajien finanssi-valvontatehtävän parlamentaarista puolta säätämällä, että valvonnan on kohdistuttava, kuitenkin syrjäyttämättä yksityiskohtia enemmän kuin asianhaarat vaativat, pääasiallisesti valtiontalouden yleiseen ti-laan ja hoitoon. Valvonnan järjestämisessä onkin valtiontilintarkas-tajilla täysi vapaus, kun tehtävien yksityiskohtainen luetteleminen, joka oli toimitettu 1920 VttJS:ssä, jätettiin pois uudesta johtosään-nöstä. Johtosäännön uudistamista valmistellut eduskunnan revisio-komitea totesi, että hallitusmuodon tarkoittaman järjestelmän mukai-sesti valtiontilintarkastajien on kiinnitettävä ennen kaikkea huomionsa hallituksen ja ministeriöiden finanssihallintotoimenpiteisiin ja -orga-nisatioon sekä valtiontalouden yleiseen tilaan ja kehitykseen ja että valtiontilintarkastajien tehtävien seikkaperäinen määrittely voisi joh-taa siihen, että mainitunlaiset, eduskunnan harjoittaman finanssival-vonnan kannalta keskeiset kysymykset eivät saisi osakseen riittävää huomiota valtiontilintarkastajien toiminnassa.¹²² Tämä onkin oikein, sillä valtiontilintarkastajien valvonnan kohteena on ensi sijassa oltava eduskunnan budjettivaltaa hallituksen puolelta loukkaavat virheet valtion taloudenhoidon alalla.¹²³

3. TARKASTUSAINEISTON SAANTI.

Lain mukaan lähetettävä aineisto. Tarkastuksensa valtiontilintar-kastajat toimittavat joko käytettäväkseen saamiensa tilien ja muiden asiakirjojen perusteella (*sur pièces*) tahi paikan päällä tarkastuksen kohteena olevassa virastossa (*sur place*).¹²⁴ Edellisessä tapauksessa saavat valtiontilintarkastajat tarkastettavan aineiston lain mukaan

¹²¹ Vrt. *Aschehoug*, Regnskabskontrol s. 125—127, 176—177 ja 87—89.

¹²² *Edk KM* s. 4 ja 16.

¹²³ Eduskuntapuheenvuoroissa on usein kiinnitetty huomiota siihen, että val-tiontilintarkastajien toiminnassa tulisi entistä enemmän kiinnittää huomiota suu-riin asioihin ja johtaviin taloudellisiin tekijöihin. Ks. esim. 1940 Vp Ptk. I s. 501; 1944 Vp Ptk. I s. 406. — Vrt. *Jørgensen*, Tilskueren 1929 s. 105.

¹²⁴ *Bakker*, De Budget Cyclus in Nederland s. 91—92.

joko pyytämättään tai pyynnöstään, jälkimmäisessä tapauksessa valtiontilintarkastajat suorittavat niiden toimivaltaan kuuluvia välittömiä eli paikallistarkastuksia.

Olemme jo aikaisemmin todenneet, että valtiontalouden tarkastusviraston suorittama hallinnollinen finanssivalvonta on tarkoitettu avustamaan valtiontilintarkastajien tarkastustoimintaa ja että sanottu tarkastusvirasto on sentähden velvollinen lähettämään toimintansa tuloksena syntyneen aineiston valtiontilintarkastajille suoraan ja ilman näiden pyyntöä. Samalla luettelimme myös tämän valtiontilintarkastajien toiminnassa keskeisen aineiston ja ne määrääjat, mihin mennessä mikin laji siitä on tarkastusvirastoa koskevien säädösten mukaan valtiontilintarkastajille toimitettava (ks. ed. s. 202—203).

Tilintarkastuksen tehokkuuden ja nopeuden kannalta on tietysti tärkeää, että tilit tulevat tarkastajiensa käsiin heti niiden valmistuttua.¹²⁵ Tämä onkin Suomessa toteutettu, sillä valtiontalouden tarkastusvirasto on velvollinen — niinkuin edellä mainitsimme — kuukausittain toimittamaan valtiontilintarkastajille otteena pitämästään valtion yleispääkirjasta yhteenvedon kuukauden aikana perityistä tuloista ja maksetuista menoista. Täten valtiontilintarkastajat voivat jatkuvasti seurata valtion tulojen ja menojen kehitystä.

Historiikissa olemme todenneet, miten parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen syntyminen lähtökohtana on ollut perustuslakiin otettu määräys siitä, että hallituksen oli näytettävä valtiopäiville valtiovarain tila. Sanotun tilan näyttämiseksi hallitus jo Venäjän vallan aikana esitti valtiopäiville laajoja selostuksia, joista keskeisen osan muodostivat valtion tilit. Perustuslaissa on vieläkin säilynyt hallituksen velvollisuus antaa eduskunnalle vuosittain varsinaisilla valtiopäivillä kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta (VJ 30 § 2 mom). Tämän hallituksen kertomuksen valtiovarain tilasta (*VvTilK*), jota varten valtiontalouden tarkastusvirasto laatii ehdotuksen, valmistaa valtiovarainministeriö ja toimitetaan se painettuna eduskunnalle hallituksen kirjelmällä. Säännöllisesti jo tätä ennen lähettää hallitus nykyisin eduskunnalle painetun valtion tilinpäätöksen, jonka valmistaminen kuuluu valtiontalouden tarkastusviraston tehtäviin.

Budjetin noudattamisen valvontaa suoritettaessa muodostaa budjetti itse perustan tälle valvonnalle.¹²⁶ Selvityksinä siitä, miten tulo- ja menoarviota varainhoitovuoden aikana on noudatettu ja valtion-

¹²⁵ Ks. *Morel* s. 273—275.

¹²⁶ *Willgren*, *Das Staatsbudget* s. 10 ja 128—130.

taloutta muuten hoidettu, ovat sekä valtion tilinpäätös että kertomus valtiovarain tilasta valtiontilintarkastajien toimittamassa tarkastuksessa tärkeitä välineitä. Aikaisemmin olemme jo todenneet, että heti valtion tilinpäätöksen valmistuttua valtiontalouden tarkastusviraston on toimitettava valtiontilintarkastajille yhdistelmä siitä. Myöhemmin painosta ilmestyvä valtion tilinpäätös lähetetään valtiovarainministeriön kirjeellä suoraan valtiontilintarkastajille samanaikaisesti kuin se annetaan eduskunnalle. Samoin toimitetaan kertomus valtiovarain tilasta suoraan valtiontilintarkastajille heti sen valmistuttua.¹²⁷ Valtiontilintarkastajain kertomuksista käy ilmi, etteivät valtiontilintarkastajat aloita varsinaista tilintarkastusta, ennenkuin he ovat saaneet käytettäväkseen valtion tilinpäätöksen ja hallituksen kertomuksen valtiovarain tilasta.¹²⁸

Valtion tilinpäätökseen ja sen liitteihin olemme jo aikaisemmin tutustuneet (ks. ed. s. 181—182). Tarkastelemme nyt, mitä kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta sisältää. Alussa tarkastellaan siinä tulo- ja menoarviota ja siihen vuoden aikana tehtyjä lisäyksiä sekä vertaillaan siten syntyneen lopullisen budjetin lukuja tilinpäätöksen vastaaviin lukuihin. Tuloja ja menoja koskevassa esityksessä selostetaan koko ajan niitä syitä, jotka ovat aiheuttaneet todellisten tulojen ja menojen poikkeamisen budjettiin otetuista tuloista ja menoista. Erikseen selostetaan kertomuksessa kiinteiden ja siirtomäärärahojen ylityksiä ynnä suurehkoja arviomäärärahojen säästöjä ja ylityksiä sekä niiden syitä. Valtion teollisuuslaitoksista esitetään kertomuksessa valtiovarain tilasta vuosikertomukset sekä tilinpäätökset tilintarkastajien lausuntoineen (L valtion teollisuuslaitosten hoidon ja käytön yleisistä perusteista, 13. 5. 1931, 13 §). Myös muiden valtion laitosten taloudesta ja toiminnasta annetaan tietoja, samoin valtion metsä- ja maataloudesta. Vielä sisältyy kertomukseen valtion bilanssiyhdistelmä ja selostus postisäästöpankin liikkeestä.

Kertomukseen valtiovarain tilasta liittyvät luettelot menoista, jotka on suoritettu seuraavista määrärahoista: 1) »Valtioneuvoston käyttövarat» (3 Pl. I: 3), 2) »Valtioneuvoston käytettäväksi edeltä arvaamattomiin menoihin» (3 Pl. I: 4), 3) »Korjaus- ja pienehköt uusimistyöt» (15 Pl. I: 1) ja 4) »Lakiin tai asetukseen perustuvat menot, joita varten menoarvioon ei ole erittäin merkitty määrärahaa» (15 Pl. II: 1).

¹²⁷ Valtiontilintarkastajat ovat usein joutuneet valittelemaan VvTiK:n valmismistumisen hitautta, mikä viivästyttää myös VttK:n valmistumista. VttK v. 1944 s. 24—25, ja v. 1946 s. 24—25.

¹²⁸ Ks. esim. VttK v. 1928 s. 5—6, ja v. 1920 s. 4 ja 6.

Lisäksi on kertomukseen liitetty selostukset tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevista valtion rahastoista sekä valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toimintakertomukset ja tilintarkastuskertomukset.

Edellä näimme myös, että mainitun tarkastusaineiston lisäksi on valtiontalouden tarkastusvirasto velvollinen toimittamaan valtiontilintarkastajille näiden pyytämättä: 1) vuosineljänneksittäin selostukset muun muassa toimittamistaan tarkastuksista ja niiden aiheuttamista toimenpiteistä sekä todetuista arviomäärärahojen ylityksistä ja niiden syistä ja 2) vuosittain vuosikertomuksen toiminnastaan edellisen varainhoitovuoden aikana sekä kertomuksen vuositilien ja tilinpäätösten tarkastuksista ja selonteon niistä toimenpiteistä, joihin vuositilien tarkastuksen johdosta on ryhdytty. Näitä selostuksia ja kertomuksia ei julkaista painosta, vaan toimitetaan ne koneella kirjoitettuina valtiontilintarkastajille.¹²⁰ Varsinkin vuositilien tarkastuksista laadituilla tarkastusviraston kertomuksilla on suuri merkitys valtiontilintarkastajien työlle. Valtiontilintarkastajain kertomusten alkulauseessa mainitaankin aina, että useat kertomuksessa esitetyt muistutukset perustuvat valtiontalouden tarkastusviraston toimesta suoritetuista tarkastuksista laadittuihin kertomuksiin ja tarkastusneuvoston niiden johdosta tekemiin päätöksiin, joihin useimmiten on liitetty tilintekijäin selitykset.¹³⁰

Pyynnöstä annettavat asiakirjat ja selvitykset. Mainitun kirjallisen tarkastusaineiston lisäksi, joka valtiontalouden tarkastusviraston on lain mukaan lähetettävä valtiontilintarkastajille välittömästi ilman pyyntöä tai vaatimusta, on valtiontilintarkastajilla laajat oikeudet tarkastusaineiston saantiin omasta pyynnöstään. HM 71 §:n mukaan valtiontilintarkastajien tulee viranomaisilta saada tarpeelliset selvitykset ja asiakirjat. Tätä on tulkittava siten, että kaikki viranomaiset, niin ministerit kuin näiden alaiset virkamiehetkin, ovat velvolliset antamaan valtiontilintarkastajille näiden pyytämät tilit ja muut asiakirjat sekä suulliset ja kirjalliset tiedot.¹³¹ Rajoituksena on vain se, että asiakirjojen ja tietojen on oltava tarpeellisia valtiontilintarkastajille kuuluvan finanssivalvonnan suorittamiseen.¹³²

Virkamiesten tietojen antamisvelvollisuuteen ei kuitenkaan kuulu velvollisuutta saapua valtiontilintarkastajien luo tai kokoukseen vaa-

¹²⁰ Ks. VttK v. 1946 s. 25.

¹³⁰ Valtiontilintarkastajat ovat moittineet revisioneuvoston lausuntojen saapumisen myöhästymistä. VttK v. 1937 s. 50.

¹³¹ Vrt. Berlin, Statsforfatningsret II. 1 s. 149—150.

¹³² Vrt. Vialon s. 433—435.

dittuja tietoja antamaan. 1920 VttJS:ä säädettäessä tehtiin eduskunnassa ehdotus, että johtosääntöön otettaisiin säännös viraston päällikön velvollisuudesta (mainitun johtosäännön mukaan oli asiakirjoja ja tietoja pyydettyä viraston päälliköltä) saapua valtiontilintarkastajien kokoukseen antamaan tarvittavia suullisia tietoja. Eduskunta hylkäsi kuitenkin ehdotuksen.¹³³

VJ 53 §:n mukaan on myös eduskunnan kaikilla valiokunnilla oikeus saada hallintoviranomaisilta ja -laitoksilta nähdäkseen virkatoimissa kertyneitä asiakirjoja sekä saada suullisia tai kirjallisia tietoja. Mutta ellei ole kysymys eduskunnan hallinnon alaisesta laitoksesta, ei valiokunnalla ole oikeutta vaatia asiakirjoja tai tietoja suoraan asianomaiselta virkamieheltä, vaan on valiokunnan pyydettyä pääministeriä tai asianomaista ministeriä ryhtymään sellaiseen toimeen, että vaaditut asiakirjat tai tiedot viipymättä annetaan valiokunnalle, ja jollei niitä voida antaa, on syy siihen ilmoitettava valiokunnalle. Tässä suhteessa on valtiontilintarkastajille, yksistään valvontatehtävää suorittavalle eduskunnan elimelle, suotu laajempi toimivalta. Valtiontilintarkastajilla on näet oikeus pyytää valvonnan suorittamisessa tarvitsemansa tilit ja asiakirjat sekä suulliset tai kirjalliset tiedot suoraan kaikilta asianomaisilta virkamiehiltä.

Mikäli valtiontilintarkastajille ei kuitenkaan ole annettu heidän tehtävänsä varten pyytämiä asiakirjoja taikka suullisia tai kirjallisia tietoja, on heidän VttJS 4 § 3 mom:n mukaan pyydettyä pääministeriä, joka lähinnä vastaa hallituksen toiminnan yleisestä suunnasta, ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin asiassa. Jollei tämäkään pyyntö auta, ei valtiontilintarkastajilla ole muuta keinoa käytettävissään kuin ilmoittaa asiasta kertomuksessaan eduskunnalle.¹³⁴ Kielitaytymisestään toimenpiteisiin ryhtymästä on pääministeri silloin perustuslaillisen vastuun alainen eduskunnan edessä.¹³⁵

Paikallistarkastukset. HM 71 §:ssä ei ole lausuttu mitään valtiontilintarkastajien oikeudesta suorittaa paikallistarkastuksia virastoissa ja laitoksissa. Tämäkin sisältyy ilmeisesti pykälässä säädettyyn valtiontilintarkastajien oikeuteen saada tarpeelliset selvitykset, ja jo 1920

¹³³ 1919 Vp Ptk. II s. 1396—1397.

¹³⁴ Silloin tällöin ovat valtiontilintarkastajat kertomuksessaan ilmoittaneet virastojen vitkasteluista pyydettyjen selvitysten ja tietojen antamisessa. Hyvin harvoin ovat valtiontilintarkastajat käytännössä tällaisen asian tähden kääntyneet pääministerin puoleen. Ks. VttK v. 1935 s. 10—11, v. 1936 s. 57, v. 1937 s. 11 ja 16, sekä v. 1939 s. 38—39. Vrt. VttK:een v. 1941 liittyvä selostus s. 17 ja 26—30.

¹³⁵ Vrt. Biays, RDP LXVIII 1952 s. 468—477.

VttJS:ssä (5 §) säädettiin nimenomaan valtiontilintarkastajien oikeudesta selvitysten hankkimista varten käydä virastoissa ja valtionlaitoksissa. Vastaava säännös on voimassa olevassa VttJS 4 §:ssä, jossa velvoitetaan valtiontilintarkastajat luotettavan käsityksen saamiseksi budjetin noudattamisesta ja valtiovaraston tilasta ja hoidosta suorittamaan »myös käyntejä ja tarkastuksia virastoissa ja laitoksissa».

Oikeuttaan paikallistarkastusten toimittamiseen ovat valtiontilintarkastajat käyttäneet hyvin runsaasti. Vuosittain tekevät he, joko täysilukuisina tai jaostoittain, ympäri Suomen¹³⁶ pitkiä tarkastusmatkoja, joihin sisältyy kymmeniä tarkastuskäyntejä eli paikallistarkastuksia. Tämä valtiontilintarkastajien toimintamuoto antaa valtiontilintarkastajille sellaisiakin välittömiä tietoja tarkastuksen kohteesta, jotka eivät käy ilmi tileistä ja asiakirjoista. Erityisesti kiinnitetään paikallistarkastuksissa huomiota valtion omistamien kiinteistöjen kuntoon, hoitoon ja puutteisiin, ja näistä ilmoittavat valtiontilintarkastajat sitten kertomuksessaan eduskunnalle. Myös muun valtion omaisuuden — niinkuin kalustojen ja varastojen — inventointeja voivat valtiontilintarkastajat käynneillään suorittaa, samoin kassan ja tilien tarkastuksia.¹³⁷

Valtiontilintarkastajien suhde oikeusasiamieheen ja oikeuskansleriin. Sekä eduskunnan oikeusasiamiehen (HM 49 §, muut. 10. 11. 1933) että valtioneuvoston oikeuskanslerin (HM 37 ja 46 §) tehtävänä on lakien noudattamisen valvonta viranomaisten ja virkamiesten toiminnassa. Myöskään valtion taloudenhoidossa tapahtuneita laittomuuksia ei ole erotettu pois näiden valvontaelinten toimivallasta. Koska valtion taloudenhoidon valvonta kuitenkin on erityissäännöksillä järjestetty, oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin yleissäännöksillä järjestetty lailisuusvalvonta käytännössä kohdistuu vain harvoin valtion taloudenhoitoon. Näiden valvontaelinten toiminnan selvittely on myös jätettävä tämän valtion taloudenhoidon valvontajärjestelmää käsittelevän tutkimuksemme ulkopuolelle. Tarkastelemme tässä kuitenkin lyhyesti valtiontilintarkastajien suhdetta eduskunnan oikeusasiamieheen ja valtioneuvoston oikeuskansleriin.

¹³⁶ Kerran ulottui matka Moskovaan saakka. VttK v. 1933 s. 6—7.

¹³⁷ Valtiontilintarkastajain kertomuksissa ei näy tietoja siitä, että valtiontilintarkastajilta olisi evätty oikeus paikallistarkastuksen suorittamiseen. Sotatalouden tarkastukselta kielsivät sotilasviranomaiset sota-aikana joskus kokonaan paikallistarkastusten toimittamisen. Ks. VttK:een v. 1941 liittyvä selostus s. 17 ja 26—30.

Olemme jo edellä todenneet, ettei valtiontilintarkastajien valvontavalta ulotu eduskunnan eikä sen oikeusasiamiehen taloudenhoitoon. Mitään oikeutta vaatia tietoja tai asiakirjoja oikeusasiamieheltä ei valtiontilintarkastajilla siten ole. Oikeuskanslerin taloudenhoito sen sijaan on valtiontilintarkastajien valvonnan alaista ja on oikeuskanslerinviraston sen vuoksi pyynnöstä näytettävä valtiontilintarkastajille tilinsä ja annettava näitä koskevia tietoja.

Velvollisuutta tietojen antamiseen valtiontilintarkastajille parhailaan käsiteltävänä olevista valvonta-asioista ei ole oikeusasiamiehellä eikä myöskään oikeuskanslerilla. Koska oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin velvollisuutena on tutkia havaitsemansa rikokset ja ryhtyä niiden johdosta syytetoimenpiteisiin, he eivät myöskään saa siirtää valtion taloudenhoidon alalla havaitsemansa lainvastaisuuden tutkimista valtiontilintarkastajien tehtäväksi. Jos sen sijaan on kysymys viranomaisen valtion taloudenhoidon alalle kuuluvan toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden arvostelemisesta, joka ei kuulu oikeusasiamiehen eikä oikeuskanslerin omaan toimivaltaan, saattavat he tehdä asiasta ilmoituksen valtiontilintarkastajille.¹³⁸

Jäljempänä (s. 262) esitetystä selviää, että valtiontilintarkastajat voivat tehdä toimittamissaan tarkastuksissa havaituista rikoksista ilmoituksen eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille.

4. TARKASTUKSEN AIKA.

Parlamentaarinen valtiontilintarkastus syntyi eduskunnan oikeudesta saada tilejä tarkastamalla tieto valtiovaraston tilasta. Lähtökohtana oli siis jälkikäteen tapahtuva valvonta. Valtiontilintarkastajille annettiin kuitenkin heti VttJS:n mukaan oikeus aloittaa toimintansa ja suorittaa paikallistarkastuksia jo sen varainhoitovuoden aikana, jonka taloutta he tarkastivat, ja he saivat niinkään jo tilivuoden aikana kuukausittain tarkastettavikseen otteet valtion yleispääkirjasta (»valtiovaraston pääkirjasta»). Täten valtiontilintarkastajien valvonta alusta alkaen seurasi läheltä valtiontalouden hoitoa.

Valtiontilintarkastajien toimivallan rajoittamisesta siihen varainhoitovuoteen, jota varten heidät oli valittu, näkyy kuitenkin selvästi parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen repressiivinen luonne. Kun kunkin varainhoitovuoden valtiontilintarkastajat saivat esittää kertomuksessaan eduskunnalle vain tämän vuoden taloudenhoitoa koske-

¹³⁸ Ks. VttK v. 1920 s. 41.

vat havaintonsa ja muistutuksensa, eikä kertomusta tietenkään voitu valmistaa, ennenkuin asianomaisen vuoden tilit ja tilinpäätös olivat valmistuneet ja tarkastetut, saattoivat valtiontilintarkastajien budjetin noudattamista ja muuta valtiontalouden hoitoa koskevat havainnot vasta pitkän ajan kuluttua niiden teosta tulla eduskunnan tietoon. Keskimäärin annettiin valtiontilintarkastajain kertomus eduskunnalle vasta puolentoista vuoden kuluttua sen varainhoitovuoden päättymisestä, jota kertomus koski. Tarkastettavan varainhoitovuoden jälkeen valtiontilintarkastajien tarkastus sai kohdistua vain mainitun varainhoitovuoden tileihin ja tapahtumiin, koska sen jälkeistä aikaa ei kertomuksessa saanut lainkaan käsitellä. Tämä oli taas seuraavia vuosia varten valittujen valtiontilintarkastajien tehtävä aikanaan valmistuvissa kertomuksissaan.¹³⁹

Valtiontilintarkastajain johtosääntöä uudistettaessa eduskunnan revisiokomitea ehdotti, että valtiontilintarkastajat olisi valittava koko vaalikaudeksi kerrallaan ja heidän johtosäännöstään olisi jätettävä pois säännös tehtävän kohdistumisesta määrättyyn varainhoitovuoteen. Valtiontilintarkastajain kertomuksessa, joka oli eduskunnalle annettava varainhoitovuosittain, olisi voitu käsitellä, paitsi aikaisempien vuosien asioita, myös sellaisia kertomusta annettaessa kulumassa olevan vuoden asioita, joita valtiontilintarkastajat jo siinä kertomuksessa olisivat katsoneet voivansa käsitellä.¹⁴⁰ Valtiontilintarkastajain lausunnon mukaisesti valtiontilintarkastajien toimikautta ei kuitenkaan pidennetty. Antamassaan kertomuksessa he saavat nykyisin kosketella, paitsi niitä aikaisempien vuosien asioita, joita edellisissä kertomuksissa ei ole voitu käsitellä, vain sellaisia kertomusvuoden jälkeen tapahtuneita asioita, jotka ovat saaneet alkunsa kertomusvuoden aikana tai sitä ennen (VttJS 6,1 §).¹⁴¹ Tämän mukaisesti määrättyä varainhoitovuotta varten valitut valtiontilintarkastajat eivät

¹³⁹ Tarkastettuaan valtiontilintarkastajain kertomusta vuodelta 1927 valtiovarainvaliokunta huomautti mietinnössään siitä, että valtiontilintarkastajat olivat kertomuksessa koskettelleet eräitä asioita, jotka kuuluivat seuraaviksi vuosiksi valittujen valtiontilintarkastajien tarkastettaviin. Huomautus aiheutti eduskunnassa laajan keskustelun *pro et contra*. Ks. 1930 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 18 s. 2; 1930 Vp Ptk. s. 751–762; *Hakkila* s. 974. Joskus muulloinkin ovat valtiontilintarkastajat kertomuksissaan käsitelleet kertomusvuoden jälkeistä aikaa. Esim. *VttK* v. 1940 s. 55. — Aikaisempien, jopa hyvinkin kaukaisten vuosien asioita käsiteltiin valtiontilintarkastajain kertomuksissa joskus jo ennen VttJS:n uudistamista. Ks. *VttK* v. 1927 s. 30–31, v. 1935 s. 87–88, v. 1942 s. 5, ja v. 1945 s. 5, 16 ja 25.

¹⁴⁰ *Edk KM* s. 13–14 ja 20.

¹⁴¹ 1950 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 169 s. 2 ja 4.

tämän varainhoitovuoden jälkeen saa kohdistaa tarkastustaan muihin tileihin, asiakirjoihin ja tapahtumiin kuin sellaisiin, jotka ovat tarpeellisia ensin mainitun vuoden taloudenhoidon valvomiseen. Sen jälkeisen vuoden taloudenhoidon valvominen on viimeksimainittua vuotta varten valittujen valtiontilintarkastajien tehtävänä. Tätä eri varainhoitovuosien valtiontilintarkastajien välistä toimivallan jakoa ei ilmeisesti ole tahdottu muuttaa säännöksellä, jonka mukaan valtiontilintarkastajat saavat antaa eduskunnalle myös erillisen kertomuksen jostakin asiasta erityisen syyn ilmaantuessa (VttJS 6,2 §).

Huolimatta kiellosta käsitellä kertomuksessaan varainhoitovuoden eli kertomusvuoden jälkeisiä asioita ovat valtiontilintarkastajat sekä vanhan että uuden johtosääntönsä voimassaoloaikana suorittaneet useimmat paikallistarkastuksensa vasta sen varainhoitovuoden jälkeen, jonka taloutta tarkastamaan heidät oli valittu, ja selostaneet näitä tarkastuksiaan mainitulta varainhoitovuodelta antamassaan kertomuksessa.¹⁴² Tähän menettelyyn on valtiontilintarkastajilla ollut painavat syynsä. Ensiksikin on varainhoitovuoden määrärahojen käyttöä parhaiten voitu tarkastaa vasta sen jälkeisenä vuonna, ja toiseksi tarkastuskäynneillä valtion omaisuuden hoidosta ja tilasta tehdyt havainnot on täten tuoreempina voitu saattaa eduskunnan tietoon.¹⁴³

Nyt voimassa olevan VttJS:n mukaan (6 §) on valtiontilintarkastajien annettava kertomuksensa eduskunnalle kertomusvuotta toiseksi seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä. Näin pitkä aika kuluu siis säännöllisesti vieläkin, ennenkuin budjetin täytäntöönpanossa ja muussa valtion taloudenhoidossa tapahtuneet asiat tulevat eduskunnan tietoon. Eduskunnan finanssivalvonta on täten ainakin suurimmaksi osaksi repressiivistä, jälkikäteen tapahtuvaa. Samanlaista on ilmeisesti myös sitä valmisteleva, valtiontilintarkastajien suorittama valvonta. Täytyy kuitenkin kysyä, eikö valtiontilintarkastajien tarkastukseen, joka alkaa jo tarkastettavan varainhoitovuoden alussa, saata sisältyä myös preventiivistä valvontaa?

Samalla tavoin kuin valtiontalouden tarkastusvirastolla (ks. ed. s. 188) täytyy valtiontilintarkastajillakin olla oikeus tarkastaa kaikkia valtion tilinpäätökseen sisältyviä tuloja ja menoja, siis sellaisiakin, joita ei ole vielä loppuun asti toteutettu, vaan jotka on otettu tilinpäätökseen tulo- ja menorästeinä.

Selvää on myös valtiontilintarkastajien kohdalta se, ettei heidän toimintaansa saata sisältyä sellaista menojen preventiivistä valvontaa,

¹⁴² Esim. VttK v. 1951 (kaikki paikallistarkastukset suoritettu v:n 1951 jälkeen), v. 1949 ja v. 1950.

¹⁴³ Vrt. Heinig I s. 504—505.

jossa menojen sitomiseen olisi saatava valtiontilintarkastajien lupa tai menojen maksaminen riippuisi valtiontilintarkastajien suostumuksesta.¹⁴⁴ Tämän tapainen preventiivinen finanssivalvonta tietäisi sellaista menojen toteuttamiseen ja siis hallintoon sekaantumista, ettei sitä voida ajatellakaan kuuluvaksi valtiontilintarkastajien toimivaltaan, johon ei sisälly minkäänlaista määräysvaltaa, vaan ainoastaan oikeus valvonnan suorittamiseen ja havaintojen eduskunnalle tiedoitamiseen. Eduskunnalle itselleen, joka säännöllisesti saa tiedon valtiontilintarkastajien havainnoista vasta pitkän ajan kuluttua, ei myöskään ole annettu mitään osallisuutta hallintotoimintaan, vaan ainoastaan mahdollisuus tietojen saantiin ja sanktiotoimiin ryhtymiseen havaittujen väärinkäytösten johdosta. Eduskunnan ja valtiontilintarkastajien suorittama budjetin täytäntöönpanon ja muun valtiontalouden hoidon valvonta on siis jälkikäteen suoritettavaa, jo tapahtuneiden tekojen ja tosiasioiden toteamista, ja mahdollisia toimenpiteitä niiden johdosta.¹⁴⁵ Eduskunnan hyväksymän budjetin täytäntöönpano on jätetty yksinomaan toimeenpanovallan tehtäväksi, eikä eduskunnan suorittamaan valvontaan sisälly oikeutta ryhtyä tästä täytäntöönpanosta määräämään.¹⁴⁶ Toimivaltajien jako on meillä siis tässäkin kohdassa täydellisesti toteutettu.¹⁴⁷

Jos preventiiviseen finanssivalvontaan luetaan kaikki valta tietojen saamiseen valtion menoista ennenkuin ne on maksettu, täytyy valtiontilintarkastajillekin katsoa — senkin lisäksi mitä edellä menorästien tarkastuksesta mainittiin — kuuluvan tällaista valtaa. Edellä katsoimme valtiontalouden tarkastusviraston suorittamaan budjetin noudattamisen valvontaan voitavan sisällyttää myös valtaa valvoa menojen sitomista jo ennen niiden maksamista, vaikkakin lait vaikeavat asiasta (ks. ed. s. 189). Samoin on asia valtiontilintarkastajienkin kohdalla.¹⁴⁸ Ottaen huomioon valtiontilintarkastajien käytössä olevan vähäisen työvoiman, on selvää, että valtiontilintarkastajat käytännössä vain hyvin harvinaisissa tapauksissa voivat ryhtyä otta-

¹⁴⁴ Vrt. Klimes s. 228—229.

¹⁴⁵ Nevanlinna, Tulo- ja menoarvio s. 160.

¹⁴⁶ Vrt. Teljo s. 17—18.

¹⁴⁷ Vallanjako-opin kannalta vastustetaan yleensä täydellisen preventiivisen finanssivalvontavallan antamista parlamentille, koska tämä tekisi parlamentista kaikkivaltiaan ja riistäisi hallitukselta vastuunalaisuuden edellytyksenä olevan määräämisvallan ja toimintavapauden. Ks. de Marcé I s. 16—17; Weddigen s. 42; Burdeau s. 224 ja 241; Jacomet, RFin XXXVIII 1946 s. 251 ja 256—259; Sarrette s. 20—22.

¹⁴⁸ Vrt. Hoenig s. 112—114.

maan selvää menojen sitomisesta, ennenkuin ne on maksettu. Aiheen siihen ilmaantuessa, varsinkin kun on kysymys suurista, valtioneuvoston tai ministeriöiden päättämistä sopimuksista, voivat valtiontilintarkastajat kuitenkin käyttää tätä tarkastusoikeuttaan.¹⁴⁹ Väärinkäytöksen paljastuessa on valtiontilintarkastajilla nyttemmin mahdollisuus saattaa asia nopeasti eduskunnan tietoon erillisellä kertomuksella.¹⁵⁰

5. TOIMENPITEET TARKASTUKSEN TULOSTEN JOHDOSTA.

Mikäli valtiontilintarkastajien toimittamassa valtion taloudenhoidon tarkastuksessa paljastuu rikoksia, on valtiontilintarkastajilla mahdollisuus ilmoittaa asiasta viralliselle syyttäjälle syytteen nostamista varten. Mikäli on kysymys ministerien suorittamasta rikollisesta teosta, valtiontilintarkastajat voivat pyytää eduskunnan oikeusasiamiestä tai valtioneuvoston oikeuskansleria toimittamaan asiassa lähempiä tutkimuksia ja ryhtymään asian vaatimiin syytetoimenpiteisiin.¹⁵¹

Mainitsemastamme mahdollisuudesta ilmoituksen tekemiseen viralliselle syyttäjälle ei ole säädetty missään valtiontilintarkastajia koskevissa säännöksissä, mutta valtiontilintarkastajilta ei voida kieltää tätä kaikille kansalaisille kuuluvaa oikeutta tehdä rikosten johdosta ilmiantoja.¹⁵² Samoin on valtiontilintarkastajilla valta tehdä huomaa-

¹⁴⁹ Hallituksen päättämästä menojen sitomisesta valtiontilintarkastajat saavat ensi tietoja valtioneuvoston pöytäkirjoista sekä ministeriöiden esittelylistoista ja päätösluetteloista. Valtiontilintarkastajat tarkastavat näitä eri ministeriöissä toimittamiensa paikallistarkastusten yhteydessä. Ks. VttK v. 1920 s. 16—18, ja v. 1940 s. 6. — Kerran ovat valtiontilintarkastajat posti- ja lennätinhallituksessa ennakolta tarkastaneet hankintasopimusta, joka oli päätetty vasta sen varainhoitovuoden jälkeisenä vuonna, jonka taloutta tarkastamaan ko. valtiontilintarkastajat oli valittu. VttK v. 1951 s. 65.

¹⁵⁰ Hankintasopimuksen tarkastuksen viipyminen on joitakin kertoja aiheuttanut sen, ettei asiaan enää ole saatu selvitystä. Ks. VttK v. 1946 s. 12, ja v. 1947 s. 23.

¹⁵¹ Kerran ovat valtiontilintarkastajat ilmoittaneet ministerien valtion taloudenhoidossa tekemän rikoksen eduskunnan oikeusasiamiehen tutkittavaksi (»Sala-putki-juttu»). VttK v. 1950 s. 35. Usein ovat valtiontilintarkastajat sen sijaan kertomuksissaan maininneet, että jokin väärinkäytös on muuta tietä joutunut oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen selvitettäväksi, ja valtiontilintarkastajat ovat sen vuoksi toistaiseksi pidättyneet asiaan puuttumasta. Ks. VttK v. 1927 s. 23, v. 1947 s. 57—58, v. 1949 s. 31, ja v. 1951 s. 53.

¹⁵² Vrt. Nevanlinna, Tulo- ja menoarvio s. 161; Hakkila s. 977.

mistaan epäkohdista ja väärinkäytöksistä toimenpiteitä varten muistutus sille viranomaiselle, jonka taloudenhoidossa epäkohdat tai väärinkäytökset on havaittu, tai ylemmälle viranomaiselle. Tämän muistutuksen valtiontilintarkastajat voivat tehdä kirjallisesti tai suullisesti.¹⁵³

Eri asia on sitten, mikä vaikutus näillä valtiontilintarkastajien suoraan hallitukselle tai alemmille hallintoviranomaisille esittämillä arvosteluilla ja muistutuksilla on. Valtiontilintarkastajat eivät saa vaatia hallintoviranomaisten tekemiä päätöksiä muutettaviksi, eikä sellaisilla vaatimuksilla ole tehoa, koska hallintovallalla ei ole pakkoa mukautua valtiontilintarkastajien arvosteluihin ja mielipiteisiin.¹⁵⁴ Vallanjako toimeenpanovallan ja valtiontilintarkastajien keskenhän on sellainen, että toimeenpanovallalla on päätösvalta ja valtiontilintarkastajilla vain arvostelu- ja valvontavalta. Esitettyjen arvostelujen oikeellisuudesta voidaan sitäpaitsi usein, silloinkin kun niiden esittäjinä ovat valtiontilintarkastajat, olla eri mieltä. Sen vuoksi on viranomaisella, jolle vastuu valtiontalouden hoidosta kuuluu, vaikka tämä mukautuukin valtiontilintarkastajien muistutuksissaan esittämiin vaatimuksiin, velvollisuus sitä ennen tutkia valtiontilintarkastajien vaatimusten oikeellisuutta. Mitään velvollisuutta noudattaa valtiontilintarkastajien esittämiä vaatimuksia tai edes vastata niihin ei hallitus- ja hallintoviranomaisilla ole.¹⁵⁵

Ainoa perustuslain mukainen keino valtiontilintarkastajien arvostelujen ja muistutusten vaikuttaviksi tekemiseksi on niiden ilmoittaminen eduskunnalle, jolle johtopäätösten tekeminen asiassa ja sanktiovalta kuuluu. Edellä olemme jo maininneet, että valtiontilintarkastajilla nykyisin on uuden johtosäätönsä mukaan (6 § 2 mom) valta, milloin he katsovat siihen olevan erityistä syytä, antaa jostakin asiasta eduskunnalle myös erillinen kertomus. Tätä mahdollisuutta eivät valtiontilintarkastajat vielä ole kertaakaan käyttäneet. Tärkeintä on, että he lain mukaan ovat velvolliset antamaan eduskunnalle kultakin varainhoitovuodelta kertomuksen, jossa on esitettävä ne havainnot ja muistutukset, joihin syytä on esiintynyt, sekä ehdotettava toimenpiteitä puutteellisuuden ja epäkohtien korjaamiseksi (VttJS 6 § 1 mom). Näihin valtiontilintarkastajain kertomuksiin tutustumme lähemmin seuraavassa.

¹⁵³ Ks. VttK v. 1928 s. 72, v. 1939 s. 44, v. 1940 s. 32, sekä v. 1952 s. 5, 27 ja 67.

¹⁵⁴ Vrt. Merikoski, Valtionapujärjestelmä s. 172–173.

¹⁵⁵ Nevanlinna, Tulo- ja menoarvio s. 161.

C. VALTIONTILINTARKASTAJAIN KERTOMUS.

1. KERTOMUKSEN VALMISTAMINEN.

Tarkastustyönsä tulokset valtiontilintarkastajat esittävät eduskunnalle kertomuksessaan, jonka perusteella eduskunta sitten käsittelee asiat lopullisesti ja tekee niistä aiheutuvat päätökset. Vaikka valtiontilintarkastajat voivat, niinkuin edellä jo mainittiin, suorittaa tarkastuksia myös jaostoittain tai uskoa määrättyjä tarkastustehtäviä myös jonkin valtiontilintarkastajan yksinään toimitettavaksi (VttJS 3 §), on valtiontilintarkastajien päätettävä eduskunnalle annettavan kertomuksensa sisällöstä yleisessä kokouksessaan (VttJS 7 § 1 mom 5 kohta). Tämän he tekevät hallituksesta ja eduskunnasta täysin riippumattomina, oman harkintansa mukaisesti.

Vaikka valtiontilintarkastajain kertomuksen sisällöstä päätetäänkin kollegisesti valtiontilintarkastajain kokouksessa, on myös vähemmistöllä mahdollisuus saada päätöksestä poikkeava eriävä mielipiteensä kertomuksessa kuuluviin. VttJS 6 § 3 mom:ssa säädetään näet, että valtiontilintarkastajalla, joka ei ole yhtynyt tehtyyn päätökseen, on oikeus esittää kertomuksessa eriävä mielipiteensä. Eriävä mielipide eli vastalause voi olla joko positiivinen tai negatiivinen.¹⁵⁶ Positiivisessa vastalauseessa sen tekijä esittää jonkin muistutuksen tai muun asian, jonka ottamista valtiontilintarkastajain kertomukseen hän oli kokouksessa vaatinut, kokouksen enemmistön siihen kuitenkin suostumatta. Negatiivisessa vastalauseessa ilmaisee valtiontilintarkastaja vastustavan kantansa jonkin kysymyksen esille ottamiseen nähden valtiontilintarkastajain kertomuksessa.¹⁵⁷ Samoin kuin valiokunnilla on oikeus tarkastaa niiden mietintöön liitettävät vastalauseet (EdkTJ 19,2 §), näyttää valtiontilintarkastajillakin olevan oikeus tarkastaa valtiontilintarkastajain kertomuksiin ehdotetut eriävät mielipiteet. Tällaisessa tarkastuksessa tutkitaan, voidaanko ehdotettu lausuma ottaa valtiontilintarkastajain kertomukseen. Mikäli ehdotettu vastalause ei täytä sille asetettavia vaatimuksia, sen tekijä ei ole esittänyt samaa mielipidettä jo kokouksessa asiasta äänestettäessä tai mielipide poikkeaa kokonaan asiasta, valtiontilintarkastajain enemmistö voi vaatia vastalauseen kor-

¹⁵⁶ Ks. *Brusewitz* s. 391; *VttK* v. 1927 s. 99—100.

¹⁵⁷ Eriäviä mielipiteitä on esiintynyt valtiontilintarkastajain kertomuksissa vuosilta 1920—1929 ja 1947.

jattavaksi tai kieltäytyä ottamasta sitä ollenkaan valtiontilintarkastajain kertomukseen.¹⁵⁸

Vaikka parlamentaarinen valtiontilintarkastus onkin jälkikäteen tapahtuvaa finanssivalvontaa, olisi sen tehokkuuden kannalta tärkeää, että sitä valmistelleiden valtiontilintarkastajien havainnot ja muistutukset mahdollisimman pian saatettaisiin eduskunnan tietoon. Mikäli eduskunta, jolle päätös- ja sanktiovalta parlamentaarisessa valtiontilintarkastuksessa kuuluu, ei ajoissa pääse käsittelemään valtiontilintarkastajien tarkastuksissa esille tulleita väärinkäytöksiä ja muita valtion talouden hoidosta tehtyjä havaintoja, voi käydä niin, ettei niiden käsittelystä eduskunnassa enää ole hyötyä. Tästä johtuu vaatimus, että valtiontilintarkastajain kertomus on valmistettava ja annettava eduskunnalle mahdollisimman nopeasti varainhoitovuoden päätyttyä.

Tätä oikeutettua vaatimusta ei ole voitu käytännössä toteuttaa. 1920 VttJS:ssä oli valtiontilintarkastajain kertomuksen eduskunnalle antamisen ajasta säädetty vain, että sen oli tapahduttava »viivytyksettä tilien tarkastuksen päätyttyä» (7 §). Samalla edellytettiin kuitenkin, että kertomus valmistuisi varainhoitovuoden jälkeisenä vuonna, koska valtiontilintarkastajien tehtävä oli määrätty tällöin päättymään (1,2 §). Kertaakaan eivät valtiontilintarkastajat kuitenkaan saaneet tarkastustehtävänsä suoritetuksi eivätkä kertomustaan valmiiksi tuossa ajassa, vaan kertomuksen valmistuminen lykkäytyi joskus lähes kaksikin vuotta ja keskimäärin puolitoista vuotta varainhoitovuoden päättymisestä.¹⁵⁹ Syyksi kertomuksen viivästymiseen ilmoittivat valtiontilintarkastajat valtion tilinpäätöksen ja hallituksen kertomuksen valtiovarain tilasta sekä revisiolaitoksen tarkastuskertomusten valmistumisen myöhäisyyden.¹⁶⁰ Koska nämä muodostavat valtiontilintarkastajien tarkastusaineiston rungon, on valtiontilintarkastajien työn päätökseen saaminen riippuvainen siitä ajasta, milloin tämä aineisto heille toimitetaan. Lisäksi valtiontilintarkastajat mainitsivat työnsä joutumista haittaavan sen, että useimmat valtiontilintarkastajat olivat samalla kertaa eduskunnan jäseninä, sekä aputyövoiman vähyyden.¹⁶¹

Valtiontilintarkastajain johtosäännön uudistamista valmistellut eduskunnan revisiokomitea totesi aivan oikein, miten tärkeää olisi val-

¹⁵⁸ Vrt. *Hakkila* s. 532–533; *Estlander*, Till professorn Robert Hermanson vid fyllda 70 år 19 2/2 16 s. 291–297; *Brusewitz* s. 391–398; *Jansson* s. 25 ja 26.

¹⁵⁹ Ks. jälj. VII luvun alav. 65.

¹⁶⁰ VttK v. 1928 s. 5–6.

¹⁶¹ VttK v. 1920 s. 4–6; 1950 Vp Ptk. I s. 938–939.

tiontilintarkastajien tekemien havaintojen mahdollisimman nopea saataminen eduskunnan tietoon. Paitsi mahdollisuutta tehdä eduskunnalle erillisiä kertomuksia ehdotettiin, että valtiontilintarkastajain kertomus kultakin varainhoitovuodelta olisi annettava eduskunnalle seuraavan vuoden lokakuun 1 päivään mennessä.¹⁶² Valtiovarainvaliokunnan valtiontilintarkastajilta pyytämässä lausunnossa todettiin, että kun valtion tilinpäätös nykyisin valmistuu seuraavan vuoden kesäkuussa ja hallituksen kertomus valtiovarain tilasta vasta marraskuussa ja, kun valtiontalouden tarkastusvirastosta tuleva tarkastusaineisto toimitetaan valtiontilintarkastajille vasta ko. varainhoitovuotta seuraavassa syyskuussa ja sen jälkeen, ei komitean ehdotuksen mukaisesti lokakuun 1 päivään mennessä eduskunnalle jätettävään valtiontilintarkastajain kertomukseen ehdittäisi saada sisältymään asianmukaisia puheena olevaa varainhoitovuotta koskevia havaintoja, vaan määrätyn varainhoitovuoden asioiden käsittely jakautuisi pakostakin eri kertomuksiin.¹⁶³ Näistä syistä säädettiin VttJS 6 §:ssä, että valtiontilintarkastajain kertomus kultakin varainhoitovuodelta on annettava eduskunnalle tätä vuotta toiseksi seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä. Tätä määräaikaa ovat valtiontilintarkastajat viime vuosina myös voineet noudattaa, joten valtiontilintarkastajain kertomus on valmistunut 15 kuukauden kuluessa varainhoitovuoden päättymisestä lukien.

VJ:ssä on säädetty (88 ja 91 §), että valiokuntain mietinnöt on toimitettava sekä suomen- että ruotsinkielellä ja julkaistava painosta. Valtiontilintarkastajain kertomuksista ei näissä suhteissa ole olemassa nimenomaisia säännöksiä, mutta vakiintuneen käytännön mukaan julkaistaan ne — samoin kuin myös eduskunnan oikeusasiamiehen ja pankkivaltuusmiesten kertomukset — painosta suomen- ja ruotsinkielisinä.¹⁶⁴ Valtiontilintarkastajain kertomus esitellään eduskunnalle painatussa asussa ja liitetään eduskunta-asiakirjoihin.¹⁶⁵ Koska painosta ilmestynyt valtiontilintarkastajain kertomus on jokaisen halukkaan kansalaisen saatavissa, tulevat siinä käsitellyt asiat julkisiksi ja myös suuren yleisön tietoon.¹⁶⁶ Myös sanomalehdet julkaisevat vuosittain kohta valtiontilintarkastajain kertomuksen ilmestyttyä laajoja selos-

¹⁶² *Edk KM* s. 5—6 ja 13.

¹⁶³ 1950 Vp Asiak. IV, Vvmiet. N:o 169 s. 2.

¹⁶⁴ *Hakkila* s. 626 ja 629.

¹⁶⁵ Valtiontilintarkastajain kertomusta eduskunnalle esitettäessä ei sen ruotsinkielinen painos silloin vielä ole aina ollut ilmestynyt. Ks. 1931 Vp Ptk. I s. 774.

¹⁶⁶ Vrt. *Heinig* I s. 511.

tuksia sen sisällöstä. Mikäli kertomukseen sisältyy sellaisia asioita, jotka asian laadun vuoksi on pidettävä salaisina, jätetään nämä asiat kuitenkin pois painosta ilmestyvästä kertomuksesta ja niistä tiedoitetaan erikseen eduskunnalle.¹⁶⁷

2. KERTOMUKSEN SISÄLTÖ.

Sisällyksen jaoittelu. Valtiontilintarkastajain kertomuksessa on VttJS 6 §:n mukaan »esitettävä ne havainnot, joihin on syytä esiintynyt, sekä ehdotettava toimenpiteitä havaittujen puutteellisuuksien ja muiden epäkohtien korjaamiseksi.» Aikaisemman johtosäännön vastavassa kohdassa (7 §) säädettiin, että valtiontilintarkastajain kertomuksessa oli »esitettävä ne havainnot, mitkä tilintarkastajat ovat toimesaan tehneet, kuin myös ne muistutukset, joihin syytä on esiintynyt, sekä ehdotettava toimenpiteitä havaittujen puutteellisuuksien ja epäkohtien korjaamiseksi.» Uudesta johtosäännöstä on siis jätetty pois määräys siitä, että valtiontilintarkastajien on kertomuksessaan myös esitettävä ne muistutukset, joihin on syytä esiintynyt. Ei voida kuitenkaan olettaa, että tällä poisjättämisellä olisi tarkoitettu supistaa valtiontilintarkastajien toimivaltaa, vaan on selvää, että budjetin täytäntöönpanoa ja muuta valtion taloudenhoitoa eduskunnan puolesta valvovien valtiontilintarkastajien tehtäviin edelleenkin kuuluu tehdä kertomuksessaan eduskunnalle muistutuksia mainituilla aloilla tapahtuneista virheistä.¹⁶⁸

Käytännössä valtiontilintarkastajain kertomus, joka on käsittänyt keskimäärin lähes 100 sivua, on alkanut eduskunnalle osoitetulla, päivätyllä ja valtiontilintarkastajien allekirjoituksilla varustetulla lähete-kirjelmällä. Sen jälkeen seuraavassa johdantoluvussa esitetään kertomusvuoden valtiontilintarkastajat ja heidän varamiehensä, puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja sihteeri sekä tarkastusjaostojen kokoon-

¹⁶⁷ Sota-aikana tapahtui kaksi kertaa, että painetusta valtiontilintarkastajain kertomuksesta jätettiin pois (salassa pidettäviä asioita kosketellut) puolustuslaitoksen taloudenhoidon tarkastamista koskeva osa, joka salaisena annettiin eduskunnalle koneella kirjoitettuna. Ks. VttK v. 1941 s. 5 ja 37, sekä v. 1942 s. 5 ja 32. Vuoden 1942 kertomukseen liittyvä puolustuslaitosta koskeva selosius julkaistiin painosta myöhemmin, v. 1946, ja liitettiin eduskunta-asiakirjoihin VttK:n v. 1942 yhteyteen (1944 Vp Asiak. IV).

¹⁶⁸ Vaikuttaa siltä, kuin uuden VttJS 6 § 1 mom:n tekstistä olisi tässä kohtaa erehdyksessä pudonnut pois pari riviä, sillä tuntuu luonnottomalta, kun sanotussa momentissa puhutaan havainnoista, joihin on syytä esiintynyt.

pano. Samalla mainitaan valtiontilintarkastajien kokoonpanossa toimikauden aikana mahdollisesti sattuneet muutokset. Lisäksi ilmoitetaan, milloin lain mukaan valtiontilintarkastajille lähetettävä tarkastusaineisto (valtion tilinpäätös, hallituksen kertomus valtiovarain tilasta ja valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset) on valtiontilintarkastajille saapunut. Varsinaisessa kertomuksessa käsitellään valtion taloudenhoitoa hallinnonhaaroittain budjetin menopuolen järjestystä noudattaen.¹⁶⁹ Otsikolla »Yleistä» varustetussa luvussa käsitellään usein joitakin useammille eri hallinnonhaaroille yhteisiä valtion taloudenhoidon menettelyjä. Sitten verrataan kertomusvuoden tilinpäätöstä edellisen varainhoitovuoden tilinpäätökseen ja tilinpäätöstä vastaavaan tulo- ja menoarvioon. Loppulausunnossa valtiontilintarkastajat tavallisesti vielä esittävät yleisarvosteluja valtiontalouden tilasta ja kehityksestä.

Tällainen on valtiontilintarkastajain kertomuksen jäsentely käytännössä. Kun tässä nyt käymme tarkastelemaan valtiontilintarkastajain kertomuksen sisältöä, noudatamme kuitenkin ensin mainitsemaamme valtiontilintarkastajain johtosäännöstä ilmenevää kertomuksen sisällyksen asiallista jakoa havaintoihin, muistutuksiin ja ehdotuksiin.

Havainnot. Valtiontilintarkastussäännöstä luotaessa lausuttiin päämääränä olevan myös »raha-asiaain käsittelyn helpottaminen valtiopäivillä». Tähän tarkoitukseen soveltuvat valtiontilintarkastajien kertomuksissaan esittämät havainnot, joissa esitetään vain selvityksiä valtiovarojen tilasta ja kehityksestä sekä finanssihallinnon organisoinnista. Näistä tiedoista on hyötyä eduskunnan työlle sen tehdessä finanssi-poliittisia ratkaisuja ja käsitellessä tulo- ja menoarviota.¹⁷⁰

Havaintojen suurimman ryhmän muodostavat valtiontilintarkastajien paikallistarkastuksillaan tekemien huomioiden seikkaperäiset selostukset.¹⁷¹ Tarkastettujen virastojen ja laitosten hallinnassa olevia valtion rakennuksia, niiden kuntoa ja puutteita kuvaillaan yksityiskohteisesti,¹⁷² samoin valtion irtainta omaisuutta ja viljelyksiä. Tiloilla pi-

¹⁶⁹ Viidessä ensimmäisessä VttK:ssa (v. 1920—1924) käsiteltiin tulo- ja menoarvion järjestelyä noudattaen vakinaiset ja ylimääräiset menot sekä vakinaiset ja ylimääräiset tulot kokonaan eri ryhminä.

¹⁷⁰ Edk KM s. 4; 1926 Vp Ptk. III s. 3155; 1928 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 18 s. 1—2.

¹⁷¹ Vain muutamiin valtiontilintarkastajain kertomuksiin on suoritetuista paikallistarkastuksista laadittu yhtenäinen luettelo. Ks. VttK v. 1930 s. 5—6, ja v. 1931 s. 5—6.

¹⁷² Traagi-koomillisen selostuksen puolustuslaitoksen rakennusten kunnosta sisältää VttK v. 1949 s. 32—33.

detyistä kotieläimistä annetaan tietoja, samoin tilojen tuotosta. Yritysten ja laitosten taloudenhoidon tuloksesta ja muustakin toiminnasta otetaan kertomuksiin maininta.¹⁷³ Usein kuvaillaan tarkastuksen kohteena olevalle virastolle tai laitokselle myönnettyjen määrärahojen käyttöä ja mainitaan uusien määrärahojen tarpeesta.

Erityisesti valtion liikeyritysten kannattavuisuus on ollut valtiontilintarkastajien havaintojen kohteena.¹⁷⁴ Näistä, samoin kuin joskus muistakin valtiontalouden asioista, sisältävät valtiontilintarkastajain kertomukset monesti sellaisia tietoja ja tilastotaulukoita, joita ei muutoin ole eduskunnan käytettävissä.¹⁷⁵

Valtiontilintarkastajien havaintoihin voidaan lukea myös edellä mainitut valtiontilintarkastajain kertomuksissa esitettävät kaksi vertailevaa luetteloa: kertomusvuoden tilinpäätöksen tulo- ja menolukujen vertailu edellisen vuoden tilinpäätöksen vastaaviin lukuihin¹⁷⁶ ja kertomusvuoden tilinpäätöksen tulojen ja menojen vertailu tulo- ja menoarvioon otettuihin tuloihin ja menoihin.¹⁷⁷ Edellinen vertailu suoritetaan seikkaperäisemmin, mutta pienimpiä tulo- ja menoluvuissa ilmenneitä eroavaisuuksia ei kummassakaan vertailussa ilmoiteta.¹⁷⁸

Muistutukset. Kertomuksissa tehdyillä muistutuksilla valtiontilintarkastajat saattavat tulo- ja menoarvion täytäntöönpanossa ja muussa valtion taloudenhoidossa havaitsemansa virheellisyydet ja väärinkäytökset eduskunnan tietoon.¹⁷⁹ Koska valtiontilintarkastajien valvonta kohdistuu paitsi hallituksen myös alempien viranomaisten toimintaan, käsitellään muistutuksissa yhtä hyvin hallituksen suorittamissa, kuin kaikissa muissakin tulojen ja menojen toteuttamiseen kuuluvissa hallinto-toimissa, vieläpä kassatoimissakin huomattuja virheitä. Koska valtion-

¹⁷³ Myös Ruotsin valtiontilintarkastajat koskettelevat kertomuksissaan muunkin kuin finanssihallinnon asioita. Ks. *Malmgren*, *Sveriges Författning II* s. 362.

¹⁷⁴ Ks. esim. *VttK v. 1934* s. 63—81.

¹⁷⁵ Ks. *VttK v. 1928* s. 52—61, *v. 1937* s. 42—46, ja *v. 1953* s. 95—98.

¹⁷⁶ Ks. esim. *VttK v. 1948* s. 56—64.

¹⁷⁷ Esim. *VttK v. 1948* s. 64—66.

¹⁷⁸ Tilinpäätöksen vertailu budjettiin sisältyi alku aikoina valtiontilintarkastajain kertomuksen »Loppulausuntoon» ja oli hyvin ylimalkainen. Ks. *VttK v. 1921* s. 42. Joskus valtiontilintarkastajat ovat ilmoittaneet kertomuksissaan myös kertomusvuotta seuraavan vuoden tilinpäätöksen suhteesta vastaavaan tulo- ja menoarvioon. Ks. *VttK v. 1926* s. 96, ja *v. 1927* s. 97—98.

¹⁷⁹ Joskus on muistutuksia tehty myös valtion taloudenhoitoon kuulumattomista asioista. Ks. *VttK v. 1926* s. 23—24 (vakaaminen), ja *v. 1936* s. 112—113 (juna-aikataulujen ilmestyminen).

tilintarkastajien tehtäviin ei kuulu tehdä eduskunnalle ehdotusta virheellisyyksiin syyllisten syytteeseen panosta,¹⁸⁰ valtiontilintarkastajat eivät käytännössä myös läheskään aina tutki, kuka ilmaantuneista virheistä on vastuussa. Tämän selvittäminen olisikin useissa tapauksissa ylivoimainen tehtävä valtiontilintarkastajille, koska heillä ei ole kuulustelu-oikeutta. Valtiontilintarkastajat vain ilmoittavat eduskunnalle siitä, mitä virheellistä heidän mielestään on tapahtunut tulo- ja menoarvion täytäntöönpanossa tai muussa valtion taloudenhoidossa, ja jättävät johtopäätösten teon eduskunnalle.¹⁸¹ Valtiontilintarkastajien velvollisuutena on muistutuksen ottaminen kertomukseensa, milloin aiheutta siihen on. Kaikkia vähäisiä virheitä, joihin hallituksella ilmeisesti ei ole ollut osallisuutta, eivät valtiontilintarkastajat kuitenkaan ole velvolliset kertomuksessaan mainitsemaan.¹⁸²

Vaikka valtiontilintarkastajain kertomuksessa esiintyy myös kassanhoitoon¹⁸³ sekä verotulojen perimiseen ja tilittämiseen¹⁸⁴ kohdistuvia muistutuksia, ovat useimpien muistutusten sisältönä valtion menoja määräävät hallintotoimet. Hyvin yleisiä ovat muistutukset kiinteiden määrärahojen ylityksistä¹⁸⁵ sekä arviomäärärahojen ylityksistä ilman etukäteen hankittua valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan lupaa,¹⁸⁶ määrärahojen siirrosta toiseen vuoteen tai käytöstä toiseen tarkoitukseen, kuin mihin ne oli myönnetty, samoin nettobudjettimenettelyn käytöstä. Usein muistuttavat valtiontilintarkastajat peitetystä kiinteän määrärahan ylityksestä, joka on tapahtunut siirtämällä osa määrärahasta maksettaviksi kuuluvia tilivuoden menoja seuraavan tai edellisen vuoden vastaavasta määrärahasta maksettavaksi, tai siirtämällä jollekin momentille kuuluvia menoja toiselle momentille, samoin siir-

¹⁸⁰ *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 163–164.

¹⁸¹ Eriävässä mielipiteessään eräät valtiontilintarkastajat ehdottivat, että eduskunta päättäisi vaatia valtioneuvoston jäseniä korvaamaan valtiolle aiheuttamansa vahingon. *VttK v. 1920 s. 93.* — Kerran selitti eräs valtiontilintarkastaja vastalauseessaan, että valtiontilintarkastajien toiminnan on oltava pääasiassa toteavaa laatua, eikä hän sen vuoksi sanonut hyväksyvänsä sitä lausuntotavan arvostelevaa sävyä, jota valtiontilintarkastajat muutamissa kertomuksensa paikoissa käyttivät. *VttK v. 1920 s. 84.*

¹⁸² Ks. *Willgren*, *Finlands Finansrätt s. 525; Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 163–164; *VttK v. 1933 s. 5, v. 1934 s. 5, sekä v. 1935 s. 5.* Vrt. 1928 Vp Ptk. I s. 804.

¹⁸³ *VttK v. 1936 s. 90–91, v. 1937 s. 131–132, ja v. 1942 s. 32.*

¹⁸⁴ *VttK v. 1944 s. 20–24, v. 1945 s. 19–25, ja v. 1949 s. 13–19.*

¹⁸⁵ Vrt. *Viranko*, LM 1930 s. 21–25.

¹⁸⁶ Ks. *VttK v. 1951 s. 71–72, ja v. 1946 s. 6; Viranko*, LM 1930 s. 19–20.

tämällä momentilta suoritettava menoerä vastaavan tulomomentin velotukseksi tai merkitsemällä tuloja menomomentille.¹⁸⁷

Määrärahojen käyttöön kohdistuvia muistutuksia tehdessään valtiontilintarkastajien on otettava huomioon eduskunnan niistä tekemät päätökset, koska valtiontilintarkastajien muistutukset eivät tässä, eivätkä muutoinkaan, saa olla ristiriidassa eduskunnan päätöksiensä kanssa.¹⁸⁸ Ei ole harvinaista, että hallitus antaa budjettiesityksessään eduskunnalle puutteellisia ja harhaanjohtavia tietoja määrärahojen tarpeesta. Tällaisesta menettelystä tapaa valtiontilintarkastajien kertomuksissa muistutuksia.¹⁸⁹ Usein ovat valtiontilintarkastajat huomauttaneet muutoinkin virheellisesti tehdystä budjettiesityksestä, varsinkin arviomäärärahojen aliarvioinnista.¹⁹⁰

Sangen tavallisia ovat myös muistutukset lainvastaisista menoista.¹⁹¹ Usein aiheuttavat samoin tarkoituksenmukaisuuden ja taloudellisuuden vastaiset menettelyt muistutuksia valtiontilintarkastajain kertomukseen.¹⁹² Valtiontilintarkastajain taloudellisuuden arvostelu onkin monesti ollut hyödyllisten uudistusten alkuunpanijana.¹⁹³ Joskus näyttää valtiontilintarkastajain muistutuksissa esitetty arvostelu tarpeettomalta.¹⁹⁴

Ei ole harvinaista, että valtiontilintarkastajat joutuvat kertomuksessaan tekemään muistutuksia siitä, että heidän oikeuksiaan eduskunnan finanssivalvontaelimenä on loukattu siten, etteivät he ole saaneet ollenkaan tai eivät aikanaan heille lain mukaan joko pyytämättään

¹⁸⁷ Ks. VttK v. 1929 s. 88—91, v. 1930 s. 100—102, v. 1931 s. 56—58, v. 1928 s. 94—96, v. 1925 s. 81; Viranko, LM 1930 s. 21 ja 26—34. Vrt. Morel s. 9—10.

¹⁸⁸ Ks. VttK v. 1922 s. 66—67 ja 12, v. 1923 s. 89—90 ja 47, v. 1924 s. 83 ja 31—32, v. 1925 s. 58—59, v. 1951 s. 44, sekä v. 1947 s. 66—68; 1928 Vp Asiak. IV, Vvymiet. N:o 18 s. 2. Vrt. Rosenberg, DJZ 1925 s. 636.

¹⁸⁹ VttK v. 1950 s. 16—17 ja 42, sekä v. 1952 s. 89—90 ja 101—102.

¹⁹⁰ VttK v. 1930 s. 118, v. 1932 s. 105, v. 1933 s. 102, sekä v. 1951 s. 71.

¹⁹¹ Joskus ovat valtiontilintarkastajat valvoneet myös yksityisten oikeuksia. Ks. VttK v. 1935 s. 26—28, ja v. 1931 s. 62—63.

¹⁹² Esim. VttK v. 1952 s. 28. — Varsinkin hankintojen suhteen ovat valtiontilintarkastajat usein tehneet huomautuksia. Ks. VttK v. 1932 s. 67—71, v. 1933 s. 82—84, v. 1934 s. 91—96, v. 1935 s. 90—94, v. 1938 s. 86—92, v. 1948 s. 44—45, v. 1951 s. 73, sekä v. 1952 s. 32—33 ja 65.

¹⁹³ Esim. valtion hankintakeskuksen perustaminen. Ks. VttK v. 1925 s. 8 ja 22, v. 1934 s. 91, v. 1935 s. 90, ja v. 1941 s. 48—49.

¹⁹⁴ Valtiontilintarkastajat ovat kerran muistutuksessaan esittäneet, että kilometripylväiden pystyttämisen aiheuttamia menoja olisi sopivasti säästetty, jos pylväitä olisi pystytetty ainoastaan joka viidennelle kilometrille! VttK v. 1930 s. 60. Vrt. VttK v. 1920 s. 59; Erich, Valtio-oikeus II s. 273, ja 1923 Vp Ptk. s. 35—44.

tai pyynnöstä annettavia tietoja tai asiakirjoja.¹⁹⁵ Aivan harvinaisia eivät valtiontilintarkastajain kertomuksissa olevissa muistutuksissa ole myöskään maininnat siitä, että valtiontilintarkastajien aikaisemmin tekemät ja eduskunnan hyväksymät muistutukset ovat kaikuneet kuuroille korville.¹⁹⁶

Ehdotukset. Valtiontilintarkastajien on myös kertomuksessaan ehdotettava toimenpiteitä havaittujen puutteellisuuksien ja epäkohtien korjaamiseksi. Ehdotukset tarkoittavat parannusten aikaansaamista tulevaisuudessa. Ehdotukset liittyvät luonnostaan havaintoihin ja muistutuksiin ja siitä syystä esitetäänkin useimmat ehdotukset valtiontilintarkastajain kertomuksessa välittömästi havaintojen ja muistutusten yhteydessä.

Kuitenkin esitetään kertomuksessa ehdotuksia myös itsenäisesti. Niitä voivat valtiontilintarkastajat tehdä valtion taloudenhoidon kaikenpuoliseksi rationalisoimiseksi, taloudellisuuden edistämiseksi, valtion menojen vähentämiseksi ja tulojen lisäämiseksi.¹⁹⁷ Valtiontilintarkastajain kertomuksen »loppulausunto» sisältää usein yleisiä finanssipoliittisia ehdotuksia ja ohjeita, jotka tähtäävät valtiontalouden tervehdyttämiseen.¹⁹⁸ Myös budjetin rakenteen ja tilijärjestelmän uudistamisesta tapaa valtiontilintarkastajain kertomuksissa ehdotuksia.¹⁹⁹ Ovatpa valtiontilintarkastajat joskus katsoneet asiakseen ehdottaa myös uusien määrärahojen ottamista budjettiin jonkin tärkeän yleisen tarpeen tyydyttämiseksi.²⁰⁰

¹⁹⁵ Ks. ed. alav. 134. — Ruotsin valtiontilintarkastajain johtosäännössä on (14 §:ssä) nimenomainen säännös, että kertomuksessa on tehtävä muistutus, mikäli valtiontilintarkastajien oikeuksia valtiopäivien valtuutettuina on loukattu.

¹⁹⁶ Ks. VttK v. 1939 s. 47—48, ja v. 1951 s. 84. — Epäkohta oli poistamatta vielä, kun valtiontilintarkastajat muistuttivat siitä kolmatta kertaa ja 11 vuotta oli kulunut ensimmäisestä muistutuksesta. VttK v. 1949 s. 7—8. — Joskus ministeriö on suorastaan ilmoittanut pitävänsä valtiontilintarkastajien ja eduskunnan kantaa vääränä ja aikovansa edelleenkin pysyä aikaisemmalla kannallaan. Ks. VttK v. 1936 s. 71, v. 1937 s. 66, ja v. 1938 s. 78.

¹⁹⁷ Ks. VttK v. 1939 s. 36, v. 1940 s. 62, ja v. 1941 s. 53—54.

¹⁹⁸ Esim. VttK v. 1935 s. 119, v. 1936 s. 153, ja v. 1949 s. 77—78.

¹⁹⁹ Ks. VttK v. 1925 s. 81—82, ja v. 1952 s. 42.

²⁰⁰ Ks. esim. VttK v. 1949 s. 77—78. — Vrt. Hesselén, Riksdagens revisorer s. 348—350 ja 358.

VII LUKU

PARLAMENTAARINEN VALTIONTILIN- TARKASTUS EDUSKUNNASSA

A. VALTIONTILINTARKASTAJAIN KERTO- MUKSEN EDUSKUNTAKÄSITTELY.

1. ASIAN VIREILLEPANO.

Venäjän vallan ajan jälkimmäisellä puoliskolla tapahtunutta perustuslaillista kehitystä kohti parlamentaarista valtiontilintarkastusta kuvailemme näimme, että sanotun kehityksen lähtökohtana oli 1772 HM 50 §, joka velvoitti hallitsijan näyttämään valtiovaraston tilan säätyjen valiokunnalle. Jo 1869 VJ:n mukaan oli tämän näyttämisen tapanahduttava itselleen säädyille. Hallituksen valtiopäiville antama kertomus valtiovaraston tilasta lähetettiin silloin tarkastettavaksi valtiovaliokuntaan, jolla myös oli oikeus saada nähdäkseen valtiovaraston tilit ja asiakirjat. Valtiovaliokunnan valmisteltua asiaa ja laadittua siitä painosta julkaistun mietinnön säädyt käsitteivät sitä. Säätyjen hyväksyttyä mietinnön perusteella siinä esitetyt valtiovarojen hoitoa koskevat muistutukset säädyt alkoivat käytännössä lähettää päätöksensä hallitsijalle tiedoksi ja toimenpiteitä varten. Tämä käytäntö vahvistettiin 1906 VJ:ssä, jonka 43 §:n mukaan eduskunnalla valtiovarain tilaa ja valtion tilejä koskevan tarkastuksen perusteella oli oikeus tehdä hallitsijalle sellainen esitys, johon aihetta oli.

Valtiontilintarkastussäännöstöä v. 1919 luotaessa ei tätä historiallisen kehityksen synnyttämää järjestelmää rikottu, vaan valtiontilintarkastajat lisättiin siihen luontevasti vain eduskunnan finanssivalvontaa valmistelevaksi elimeksi. 1906 VJ 27 §:ään, jossa määrättiin valtiovarojen tila eduskunnalle näytettäväksi, lisättiin määräys, että myös valtiontilintarkastajien on annettava eduskunnalle kertomuksensa. Samalla

VJ 43 §:ää, jossa oli säädetty valtiovarainvaliokunnan oikeudesta saada tieto valtiovarojen tilasta ja valiokunnan velvollisuudesta tarkastuksensa perusteella antaa eduskunnalle mietintö asiasta, muutettiin siten, että valtiovarainvaliokunnan ko. mietinnön oli perustuttava paitsi hallituksen kertomukseen valtiovarain tilasta myös valtiontilintarkastajain kertomukseen.

Vaikka valtiontilintarkastajat eduskunnan finanssivalvontaelimenä nyt suorittavatkin yksityiskohtaista valtion taloudenhoidon valvontaa, suorittavat ne sitä vain valmistellen asian käsittelyä eduskunnassa. Varsinainen valvontavallan haltija on edelleenkin eduskunta, jolle valtiontilintarkastajien on kertomuksessaan tiedoitettava tarkastustyönsä tuloksista. Hallituksen on edelleenkin annettava eduskunnalle kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta (VJ 30,2 §). Eduskunnassa valmistelee nytkin asiaa valtiovarainvaliokunta, jonka valtiovarain tilasta ja valtiontilintarkastajain kertomuksesta antaman mietinnön perusteella eduskunta tekee päätöksensä (VJ 49,1 §).

Valtiontilintarkastajain kertomuksen käsittelyn eduskunnassa on siis tapahduttava yhdessä hallituksen valtiovarain hoidosta ja tilasta antaman kertomuksen käsittelyn kanssa, joista molemmista kertomuksista valtiovarainvaliokunnan on annettava yhteinen mietintö, jonka pohjalta eduskunta sitten täysistunnossa asiaa käsittelee.¹ Hallituksen valtiovarain tilasta antaman kertomuksen yhteydessä annetaan eduskunnalle myös valtiontalouden tarkastusviraston julkaisema valtion tilinpäätös, ellei sitä ole jo aikaisemmin eduskunnalle toimitettu. Kertomusten käsittely pannaan eduskunnassa vireille niiden eduskunnalle antamisella.² VJ 30 §:ssä, jossa säädetään näiden kertomusten eduskunnalle antamisesta, ei ole muuta määräystä niiden antamisajasta kuin että kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta on annettava eduskunnalle varsinaisilla valtiopäivillä. Ilmeisesti edellytetään samalla, että valtiontilintarkastajain kertomus myös annetaan eduskunnalle varsinaisilla valtiopäivillä, ja VJ 21 § 3 mom:n mukaan onkin selvää, ettei tällaisista asioita voida käsitellä ylimääräisillä valtiopäivillä.³ Hallituksen kertomus valtiovarain tilasta annetaan eduskunnalle tavallisesti heti sen valmis-

¹ Kun hallituksen kertomusta käsitellään yhdessä valtiontilintarkastajain kertomuksen kanssa, muodostuu käsittely täydellisemmäksi, vaikkakin menettely viivästyttää hallituksen toimenpiteiden joutumista eduskunnan välittömästi arvosteltaviksi. Vrt. *Heinig* I s. 488—489.

² *Erich*, Valtio-oikeus I s. 322, 324 ja 330.

³ Vrt. *Reuterskiöld*, Riksdagssessioner s. 17.

tuttua. Niinkuin edellä mainittiin, suorittavat valtioneilintarkastajat osan tarkastuksiaan mainitun kertomuksen perusteella. Siitä syystä valtioneilintarkastajain kertomus valmistuu ja joutuu eduskunnalle myöhemmin kuin kertomus valtiovarain tilasta.

Eduskunnan ensimmäinen tehtävä sekä kertomukseen valtiovarain tilasta että valtioneilintarkastajain kertomukseen nähden on sen valtiovarainvaliokuntaan lähettäminen. Asianomainen kertomus jaetaan painettuna eduskunnan jäsenille ja puhemies ilmoittaa täysistunnossa sen eduskunnalle saapumisesta. Samassa tai myöhemmässä istunnossa esitellään kertomus, eduskunnalle valiokuntaan lähettämistä varten. Jos tällöin yksikin edustaja vaatii asian pöydällepanoa, pitää sen olla pöydällä johonkin lähinnä seuraavista istunnoista, jolloin se on valiokuntaan lähetettävä, eikä sitä enää saa panna pöydälle (VJ 64 §).⁴ Tavallisesti eduskunta kuitenkin on lähettänyt nämä kertomukset heti yksimielisesti valtiovarainvaliokuntaan, ja myös lähetekeskustelu on näissä tapauksissa ollut hyvin harvinainen.⁵

Mikäli valtioneilintarkastajain kertomuksen käsittelyä ei eduskunnassa ole ehditty suorittaa loppuun ennen säännöllisiä tai eduskunnan hajoituksesta johtuvia edustajanvaaleja, on asia pantava uudestaan vireille siten, että hallitus antaa eduskunnalle uudestaan ko. varainhoitovuotta koskevan kertomuksen valtionvarain tilasta (VJ 35 §). Tämä kertomus ynnä valtioneilintarkastajain kertomus lähetetään uudestaan valtiovarainvaliokuntaan, ja asia käsitellään säännöllisessä järjestyksessä.⁶

⁴ *Hakkila* s. 555—557.

⁵ *Hakkila* s. 556—557. — Valtioneilintarkastajain kertomusta valiokuntaan lähetettäessä lähetekeskustelu on syntynyt vain kaksi kertaa. Toisella kerralla oli kysymys ensimmäisestä valtioneilintarkastajain kertomuksesta, vuodelta 1920, ja silloin käytti eräs sanottuna vuonna hallituksen jäsenenä ollut edustaja laajan puheenvuoron, jossa hän puolusteli hallitusta ja moitti valtioneilintarkastajia sekaantumisesta arvosteluihin, joihin heillä ei ollut riittäviä edellytyksiä, sekä vaati, että valtiovarainvaliokunta hankkisi lisäselvityksiä, erittäinkin mainitun hallituksen jäseniltä. Ks. 1923 Vp Ptk. I s. 35—44. Toisella kerralla eräs edustaja lyhyesti paheksui sitä, ettei valtioneilintarkastajain kertomusta valiokuntaan lähetettäessä vielä kertomuksen ruotsinkielinen painos ollut ilmestynyt. Ks. 1931 Vp Ptk. I s. 774.

⁶ Ks. *Kastari*, Eduskunnan hajoitus s. 174—175, 182—183 ja 241; 1949 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 10 s. 1; 1952 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 30 s. 1; 1954 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 11 s. 1, sekä Ptk. I s. 45—46. Vrt. *Melander*, *StatsvT* 1934 s. 393—394; *Reuterskiöld*, *Riksdagssessioner* s. 22.

2. VALMISTELEVA KÄSITTELY VALTIOVARAIN- VALIOKUNNASSA.

Valtiontilintarkastajain kertomuksen käsittely valtiovarainvaliokunnassa. Koska valtiovarainvaliokunnan on annettava hallituksen valtiovarain tilaa koskevasta kertomuksesta ja valtiontilintarkastajain kertomuksesta yhteinen mietintö eduskunnalle, ei valiokunta aloita käsittelyään, ennenkuin nämä molemmat kertomukset ovat valiokuntaan saapuneet. Käsittelyn alkamisajan joutuu täten yleisesti määräämään viimeksi valmistuvan valtiontilintarkastajain kertomuksen saapuminen valtiovarainvaliokuntaan. Valiokunta asettaa tavallisesti kertomusten valmistavaa käsittelyä varten jäsenistään erityisen tarkastus- (eli *relatio-*) jaoston, joka laatii myös ehdotuksen valiokunnan mietinnöksi.⁷ Loppullinen asian käsittely ja mietinnön sanamuodosta päättäminen tapahtuu sitten valiokunnan kokouksessa. Eduskunnan niin päättäessä valtiovarainvaliokunta voi jatkaa toimintaansa, siis myös valtiontilintarkastajain kertomuksen käsittelyä, valtiopäivien keskeydyttyä tai päätyttyä (VJ 43,1 §).⁸

Usein ovat valtiontilintarkastajina toimineet eduskunnan jäsenet olleet valtiovarainvaliokunnan jäseniä silloin, kun heidän allekirjoittamaansa valtiontilintarkastajain kertomusta käsitellään valtiovarainvaliokunnassa. VJ 44 § 2 mom:n mukaan ei kukaan, jonka virkatoimia valiokunnassa tarkastetaan tai jota asia henkilökohtaisesti koskee, saa ottaa osaa sellaisen asian käsittelyyn valiokunnassa. Tämän säännöksen ei ole katsottu estävän valtiovarainvaliokunnan jäseniä ottamasta osaa heidän jo valtiontilintarkastajina käsittelemiensä asioiden käsittelyyn valtiovarainvaliokunnassa.⁹ Tulkintaa on pidettävä oikeana, sillä eihän valtiovarainvaliokunnan käsitellessä valtiontilintarkastajain kertomusta ole varsinaisesti kysymys valtiontilintarkastajain, vaan hallituksen jäsenten ja muiden valtion taloudenhoitoon osallistuneiden henkilöiden virkatoimien tarkastamisesta, eikä asia myöskään henkilökoh-

⁷ 1943 Vp Ptk. II s. 1057. — Eräiden maiden parlamentissa on erityinen tilintarkastusvaliokunta. Tällaisia olemme edellä tavanneet Englannissa ja Saksassa. Ks. ed. s. 54—55 ja 65. Samoin on asia Itävallassa. Ks. *Hoening* s. 78 ja 81—82.

⁸ Eduskunnan keskeytettyä istuntonsa jatkoi vain valtiovarainvaliokunnan asettama tarkastusjaosto toimintaansa suorittaen loppuun valtiontilintarkastajain kertomuksen valmistavan käsittelyn valiokuntaa varten. 1932 Vp Ptk. I s. 1051.

⁹ Tämä ilmenee valtiontilintarkastajain kertomuksesta annetusta valtiovarainvaliokunnan mietinnöstä, jossa EdkTJ 19 § 3 mom:n mukaisesti luetellaan asian ratkaisevaan käsittelyyn osaa ottaneet valiokunnan jäsenet.

taisesti koske valtiontilintarkastajia. Haluamatta esiintyä tuomarina asiassa, jota he jo aikaisemmin ovat käsitelleet, ovat valtiontilintarkastajina ko. varainhoitovuonna toimineet valtiovarainvaliokunnan jäsenet kuitenkin joskus pidättyneet äänestyksistä valtiontilintarkastajain kertomusta koskevaa valiokunnan mietintöä päätettäessä.¹⁰

Toisin on asia sen kohdalta, joka on toiminut hallituksen jäsenenä sinä varainhoitovuonna, jota koskevaa valtiontilintarkastajain kertomusta valtiovarainvaliokunnassa käsitellään. Juuri mainitun VJ 44 §:n mukaan tällainen henkilö ei ollenkaan saa ottaa osaa mainitun valtiontilintarkastajain kertomuksen käsittelyyn valiokunnassa. Jos hän vielä käsittelyn aikana on valtioneuvoston jäsenenä, ei hän siis saa ottaa osaa näitä asioita käsitteleviin valtiovarainvaliokunnan kokouksiin ja keskusteluihin, vaikkakin hänellä muutoin valtioneuvoston jäsenenä olisi siihen oikeus (VJ 52 §:n nojalla).¹¹

Henkilön, joka joko hallituksen jäsenenä tai alempana hallintoviranomaisena on tarkastettavana olevana varainhoitovuonna osallistunut valtion taloudenhoitoon, kuuleminen valtiovarainvaliokunnassa lisäselvitysten saamiseksi voi kuitenkin olla tarpeellista. Kaikilla valiokunnilla onkin oikeus saada viranomaisilta ja laitoksilta nähdäkseen virkatoimissa kertyneitä asiakirjoja sekä saada suullisia tai kirjallisia tietoja, joiden hankkimiseksi pääministerin tai asianomaisen ministerin on valiokunnan pyynnöstä ryhdyttävä sellaiseen toimeen, että vaaditut asiakirjat tai tiedot annetaan viipymättä valiokunnalle (VJ 53 §). Aivan harvinaista ei olekaan, että valtiovarainvaliokunta valtiontilintarkastajain kertomusta käsitellessään hankkii suullisia tai kirjallisia lisätietoja kertomusvuoden aikaisen hallituksen jäseniltä tai valtiontilintarkastajilta.¹² Myös asiantuntijoiden kuuleminen valtiovarainvaliokunnassa voi tällöin tulla kysymykseen, samoin perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen jonkin esille tulleen kysymyksen perustuslainmukaisuudesta.¹³

¹⁰ Ks. 1950 Vp Ptk. I s. 939, ja Ptk. IV s. 3714.

¹¹ *Hakkila* s. 515—516.

¹² Ks. 1923 Vp Ptk. I s. 810—811, ja Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 16 s. 2—3.

¹³ Kerran valtiovarainvaliokunta pyysi perustuslakivaliokunnan lausunnon siitä, oliko eräs hallituksen asetusteitse antama säännös lakiin perustuva ja sopu-soinnussa eduskunnan finanssivallan kanssa. Ks. 1938 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 31 s. 3. Toisella kerralla pyydettiin perustuslakivaliokunnan lausuntoa valtiovarainvaliokunnan velvollisuudesta antaa uutta lausuntoa eduskunnalle, joka oli palauttanut asian takaisin valtiovarainvaliokuntaan ja pyytänyt valiokunnalta lausuntoa sen antamassa mietinnössä käsittelemättä jätetyistä asioista. Ks. 1944 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 23 s. 7.

Valtiovarainvaliokunnalla on VJ 49 § 1 mom:n mukaan edelleenkin oikeus saada nähdäkseen kaikki valtiovaraston tilit ja asiakirjat, siis oikeus myös valtion erityistilien yksityiskohtaiseen tarkastukseen. Kun tämän tarkastuksen nyt kuitenkin suorittavat valtiontilintarkastajat, valtiovarainvaliokunta itse ei sitä enää sanottavassa määrässä välittömästi tee. Jokaisessa valtiontilintarkastajain kertomuksesta antamassaan mietinnössä valtiovarainvaliokunta onkin selittänyt, että kun eduskunnan puolelta tapahtuva tulo- ja menoarvion noudattamisen sekä valtiovaraston tilan ja hoidon silmälläpito HM 71 §:n mukaan varsinaisesti kuuluu valtiontilintarkastajille, valiokunta on kiinnittänyt huomiota pääasiallisesti niihin kohtiin, joista valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan maininneet.¹⁴

Valtiovarainvaliokunnan mietintö valtiontilintarkastajain kertomuksesta. Valtiontilintarkastajain kertomuksen valmistelevalta käsittelystä valtiovarainvaliokunnassa on ainoa kirjoitettu oikeussäännös VJ 49 § 1 mom:ssa, jonka mukaan valiokunnan pitää valtiovarain tilasta ja valtiontilintarkastajain kertomuksesta antamassaan mietinnössä lausua mielensä siitä, miten valtion tulo- ja menoarviota on noudatettu ja valtiontaloutta hoidettu, sekä tehdä siitä aiheutuvat ehdotukset. Luonnollisesti liittyy mietintö läheisesti valtiontilintarkastajain kertomukseen, ja käytännössä vaaditaan, että valtiovarainvaliokunnan on mietinnössään ilmaistava kantansa kaikkiin valtiontilintarkastajain kertomuksessa tehtyihin huomautuksiin.¹⁵ Tietysti on valtiovarainvaliokunnalla valta mietinnössään käsitellä muitakin tarkastusvuoden valtion taloudenhoitoon kuuluvia asioita kuin valtiontilintarkastajain kertomuksesta ilmeneviä.¹⁶

Valtiovarainvaliokunta ei tietenkään ole sidottu niihin mielipiteisiin, mitkä valtiontilintarkastajat ovat ilmaisseet käsittelemistään asioista. Valiokunta saa täysin itsenäisesti muodostaa kantansa kuhunkin

¹⁴ Tämä lausunto esiintyy asianomaisen mietinnön johdannossa. Ks. esim. 1954 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 11 s. 1.

¹⁵ Eduskunta palautti asian valtiovarainvaliokuntaan yksityiskohtaisen lausunnon antamista varten koneella kirjoitetussa, valtiontilintarkastajain kertomukseen liittyvässä selostuksessa käsitellyistä asioista, joiden sisältöön valtiovarainvaliokunta ei mietinnössään ollut puuttunut. Ks. 1943 Vp Ptk. II s. 1055–1060; 1944 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 23 s. 8 ja 14.

¹⁶ Ks. 1952 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 30 s. 3 (tulli- ja liikevaihtoveroalennukset ns. hyväntekeväisyyskauppaluvissa); 1937 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 82 s. 2 (Vvvmiet:ssä käsitelty eräitä revisiolaitoksen tarkastuskertomuksissa kosketeltuja seikkoja, joista valtiontilintarkastajain kertomuksessa ei oltu mainittu).

kysymykseen nähden. Usein sattuuakin niin, ettei valtiovarainvaliokunta hyväksy valtiontilintarkastajain kertomuksessaan tekemää muistutusta. Tämä saattaa johtua siitä, että valiokunta on hankittuaan selityksiä muistutuksen kohteena olevilta hallituksen jäseniltä tai muilta viranomaisilta hyväksynyt annetut selitykset.¹⁷ Valiokunnan onkin luonnollisesti enemmän kuin muistutuksia tekevien valtiontilintarkastajien otettava huomioon myös tilivelvollisia puolustavat näkökannat.¹⁸ Usein valtiovarainvaliokunta on myös saanut tietoonsa, että valtiontilintarkastajien esittämä muistutus tai ehdotus on jo johtanut virheen tai epäkohdan korjaamiseen, ja sentähden katsoo valiokunta muistutukseen tai ehdotukseen yhtymisen turhaksi. Valtiontilintarkastajien esittämän muistutuksen voi valtiovarainvaliokunta hylätä myös yksinkertaisesti siitä syystä, että valiokunta pitää muistutusta aiheettomana.¹⁹

Vaikka valtiovarainvaliokunnan mietinnössä valtiontilintarkastajain kertomuksesta on käsiteltävä kaikkia valtiontilintarkastajien esittämiä muistutuksia, ei niiden yksityiskohtainen käsitteleminen toistamiseen ole tarpeen, mikäli valiokunta hyväksyy muistutukset. Tällaiset muistutukset jätetäänkin tavallisesti valtiontilintarkastajien lausunnon varaan ja valiokunta ilmoittaa yhtyvänsä kaikkiin niihin valtiontilintarkastajain muistutuksiin, joita ei mietinnössä ole erikseen käsitelty. Vain tärkeimpiä valtiontilintarkastajien muistutuksia ja ehdotuksia, joihin valtiovarainvaliokunta puolestaan yhtyy, käsitellään mietinnössä erikseen. Mikäli valiokunta ei ole hyväksynyt jotakin valtiontilintarkastajien esittämää muistutusta, käsitellään asiaa tietysti mietinnössä, jossa samalla ilmaistaan valiokunnan kanta.

Mielensä siitä, miten tarkastuksen alaisena varainhoitovuonna on budjettia noudatettu ja valtiontaloutta muutoin hoidettu, valtiovarainvaliokunta lausuu siis pääasiassa kannanotoillaan valtiontilintarkastajain kertomuksessa esitettyihin muistutuksiin ja arvosteluihin nähden. Mietinnön alkupuolella luetellaan tavallisesti myös ne virhelajit, joihin valtion taloudenhoidossa on varainhoitovuoden aikana syyllistytty.

¹⁷ Ks. esim. 1944 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 23 s. 1—2.

¹⁸ Ks. 1923 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 16 s. 2, ja Ptk. I s. 807; 1942 Vp Asiak. IV, Vvvmiet N:o 27 s. 11.

¹⁹ Ks. 1932 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 36 s. 2. — Eduskunnassa on valiteltu sitä, että valtiovarainvaliokunta asettuessaan vastustamaan valtiontilintarkastajain kertomuksessa esitettyjä muistutuksia vähentää valtiontilintarkastajien auktoriteettia. Ks. 1950 Vp Ptk. I s. 944—945.

Myös yleisarvostelun siitä, miten tulo- ja menoarviota on noudatettu ja valtiontaloutta hoidettu, lausuu valtiovarainvaliokunta tavallisesti mietinnössään.

Ehdotuksensa tulee valiokunnan EdkTJ 23 §:n mukaan sisällyttää ponsiin, joihin valiokunnan mietinnön on päätyttävä. Vaikka valtiovarainvaliokunta esittää valtiontilintarkastajain kertomuksen mukaisesti joukon muistutuksia myös alempien valtion taloudenhoitoon osallistuneiden viranomaisten menettelyistä, ehdottaa valiokunta mietintönsä ponsissa säännöllisesti vain, että eduskunta lähettäisi mietinnön sekä valtiontilintarkastajain kertomuksen hallitukselle niihin toimenpiteisiin ryhtymistä varten, joihin tehty muistutukset ja ehdotukset antavat aihetta. Samalla ehdotetaan, että eduskunta kehoittaisi hallitusta antamaan eduskunnalle kertomuksen näistä toimenpiteistä. Valiokunta ehdottaa siis eduskunnalle vain hallitukseen välittömästi kohdistuvia toimenpiteitä. Tämä johtuu valtiosäännössämme voimassa olevasta vallanjaosta. Vaikka eduskunnan puolesta suoritettava valvonta kohdistuukin yhtä hyvin alempiin viranomaisiin kuin hallitukseen, voivat eduskunnan toimenpiteet valvonnan tulosten johdosta kohdistua välittömästi vain hallitukseen, jolle toimeenpanovalta kuuluu. Toimenpiteisiin ryhtyminen alempia hallintoviranomaisia vastaan jää siis hallituksen tehtäväksi, ja niistä vastaa hallitus taas vuorostaan eduskunnalle.

VJ 51 § 4 mom:n mukaisesti on valiokunnan jäsenellä, joka ei ole yhtynyt valiokunnan päätöksiin, lupa liittää valiokunnan mietintöön kirjallinen vastalause. Vastalauseiden sisällykseen ja tekotapaan tutustumme jo edellä valtiontilintarkastajain kertomuksen valmistamista selvitellessämme (ks. s. 264—265). Valtiovarainvaliokunnan valtiontilintarkastajain kertomuksesta antamissa mietinnöissä ovat positiiviset vastalauseet olleet tavallisia. Niissä vastalauseen tekijät säännöllisesti vaativat valtiontilintarkastajien paljastamien virheiden ja väärinkäytösten voimakkaampaa esiin tuomista kuin mihin valiokunnan enemmistö on tyytynyt. Tavallisesti vastalauseitten esittäjät paheksuvat sitä, että valtiontilintarkastajien esittämiä muistutuksia valiokunnan mietinnössä lievennetään.²⁰ Myös negatiivisia vastalauseita on valtiovarainvaliokunnan mietintöön valtiontilintarkastajain kertomuksesta joskus liitetty.²¹

²⁰ Esim. 1928 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 18 s. 12—14; 1952 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 30 s. 6—10.

²¹ Ks. 1953 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 22 s. 7—8.

3. KÄSITTELY EDUSKUNNAN TÄYSISTUNNOSSA.

Valtiopäiväjärjestyksessä ei ole nimenomaisia säännöksiä valtioneilintarkastajain kertomuksen käsittelystä eduskunnan täysistunnossa. VJ 49 § 1 mom:ssa säädetään, niinkuin juuri olemme nähneet, että valtiovarainvaliokunnan on annettava eduskunnalle mietintö valtioneilintarkastajain kertomuksesta ja tehtävä siinä asiasta aiheutuvat ehdotukset. Tässä edellytetään siis vain, että eduskunta täysistunnossaan käsittelee valtioneilintarkastajain kertomusta valtiovarainvaliokunnan mietinnön pohjalta. Samoin edellytetään VJ 63 § 2 mom:ssa kaikista eduskunnalle perustuslain mukaan annettavista kertomuksista, että eduskunta tekee niistä päätöksensä sitten, kun ne ovat ensin olleet josakin valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävinä.

Mikäli jonkin asian käsittelystä eduskunnassa ei ole VJ:ssä annettu erityisiä säännöksiä, noudatetaan yleensä yksinkertaista käsittelyjärjestyistä ja päätökset tehdään yksinkertaisella ääntenenemmistöllä.²² Näin on käytännössä menetelty myös valtioneilintarkastajain kertomusta, valtiovarainvaliokunnan siitä antaman mietinnön pohjalta, eduskunnassa käsiteltäessä. VJ 71 §:n mukaan mahdollista menettelyä, asian lähettämistä suureen valiokuntaan tai ilman sitä ottamista kahden eri käsittelyn alaiseksi, ei ole sovellettu valtioneilintarkastajain kertomuksiin eikä muihinkaan eduskunnan käsiteltäviin kertomuksiin nähden.

Valtioneilintarkastajain kertomus ja valtiovarainvaliokunnan siitä antama mietintö joutuvat siis eduskunnassa ainoaan käsittelyyn. Ensi kerran esiteltäessä on kuitenkin aina valiokuntain mietinnöt ilman keskustelua pantava pöydälle, jotta muutkin kuin asianomaisen valiokunnan jäseninä olevat edustajat saisivat tilaisuuden tutustua mietintöön. Vielä toisella kerralla esiteltäessä on asia keskustelutta tai asiasta käydyn keskustelun keskeyttäen²³ pantava pöydälle, jos vähintään kaksi edustajaa sitä pyytää, mutta kun asia tulee kolmannen kerran esille, ei sitä enää saa panna pöydälle, vaan on asia silloin myös ratkaistava (VJ 65 §).²⁴

Valtioneilintarkastajain kertomusta käsiteltäessä on melkein aina samalla kertaa toimitettu sekä yleiskeskustelu että valtiovarainvalio-

²² Ks. *Kaira*, Valtiosopimukset II s. 225.

²³ Käytännössä on sattunut, että valtioneilintarkastajain kertomuksesta käyty keskustelu on keskeytetty asian pöydälle panolla. Ks. 1929 II Vp Ptk. I s. 400—401; 1953 Vp Ptk. I s. 795—796.

²⁴ *Hakkila* s. 557—558.

kunnan mietinnön mukainen yksityiskohtainen käsittely.²⁵ Keskustelussa on useimmissa puheenvuoroissa moitittu valtiovarainvaliokuntaa siitä, että se mietinnössään on heikentänyt valtiontilintarkastajien esittämiä muistutuksia asettumalla muistutusten kohteena olevien hallituksen jäsenten tai virkamiesten puolelle. Tällaisia puheenvuoroja käyttävät paitsi valtiontilintarkastajat myös oppositiopuolueiden edustajat. Hallituspuolueiden edustajat taas puheenvuoroissaan säännöllisesti puolustelevat hallitusta. Myös parlamentaarista valtiontilintarkastusta koskeviin periaatteellisiin kysymyksiin, sen hitauteen ja tehottomuuteen, on keskustelussa kiinnitetty huomiota.²⁶

VJ 66 § 5 mom:a ja EdkTJ 21 §:ää analogisesti soveltaen valtiontilintarkastajain kertomusta koskeva mietintö voidaan palauttaa takaisin valtiovarainvaliokuntaan mietinnön täydellistämiseksi jossakin eduskunnan haluamassa suhteessa.²⁷ Valiokunnan on tällöin noudattaen eduskunnan antamia ohjeita valmistettava asiasta uusi mietintö, joka sitten on eduskunnassa jatkuvan käsittelyn pohjana.

VJ 62 §:n mukaan edustaja saa häntä henkilökohtaisesti koskevassa asiassa olla mukana keskustelemassa, mutta ei päätöstä tekemässä. Tämän säännöksen ei yleensä ole katsottu koskevan eduskunnan jäsentä, joka hallituksen jäsenenä tai virkamiehenä on valtion taloudenhoidossa osallistunut niihin tekoihin, joita koskevat valtiontilintarkastajien muistutukset kulloinkin ovat eduskunnan käsiteltävinä. Mikäli on kysymyksessä vain muistutusten hyväksyminen tai hylkääminen, mutta ei ministerivastuunalaisuuden voimaan saattaminen, ei edellämainittuja edustajia ole katsottu esteellisiksi äänestyksiin osallistumasta.²⁸ Selvää on, ettei asia henkilökohtaisesti koske valtiontilintar-

²⁵ Vain kaksi kertaa on yleiskeskustelu ja mietinnön eri osien yksityiskohdainen käsittely toimitettu erikseen. Ks. 1923 Vp Ptk. I s. 806 ja 813—814; 1926 Vp Ptk. I s. 800.

²⁶ Ilman keskustelua on hyväksytty valtiontilintarkastajain kertomuksia vuosilta 1928, 1929, 1934, 1936, 1939, 1942 ja 1944—1946 koskevat valtiovarainvaliokunnan mietinnöt.

²⁷ 1926 Vp Ptk. I s. 813—814 (asia palautettiin valtiovarainvaliokuntaan, jotta valiokunta olisi poistanut mietinnöstään eräitä valtiontilintarkastajien muistutuksia epäviä kohtia); 1943 Vp Ptk. II s. 1056 ja 1059—1060 (palautus valtiovarainvaliokuntaan lausunnon saamiseksi mietinnössä käsittelemättömäksi jääneestä valtiontilintarkastajain kertomuksen osasta, joka salassa pidettäviä asioita sisältävänä oli annettu valiokunnalle vain koneella kirjoitettuna).

²⁸ Ks. esim. 1952 Vp Ptk. II s. 1562—1564; 1953 Vp Ptk. I s. 915—920. Vrt. Hakkila s. 551—552; Halme, LM 1929 s. 37. — Ainakin kerran on kuitenkin käytännössä tapahtunut, että kertomusvuoden aikana valtioneuvoston jäsenenä olleet

kastajina toimineita eduskunnan jäseniä ja että he siten ovat esteettömät olemaan mukana valtiontilintarkastajain kertomusta eduskunnassa käsittelemässä ja siitä aiheutuvia päätöksiä tekemässä.²⁹

Valtiovarainvaliokunnan valtiontilintarkastajain kertomuksesta antaman mietinnön ollessa käsittelyn pohjana eduskunta tavallisesti päättää sellaisenaan hyväksyä sanotun mietinnön. Valtiovarainvaliokunnan mietintöön ei eduskunta kuitenkaan ole asiasta päättäessään sidottu. Usein tehdään keskustelussa ehdotuksia valiokunnan mietintöön liitetyissä vastalauseissa esitettyjen ehdotusten hyväksymisestä,³⁰ ja joskus näitä äänestyksissä hyväksytäänkin.³¹ Selvää on, että eduskunnan hyväksyttäväksi voidaan esittää myös ehdotuksia, joita ei ole tehty valtiovarainvaliokunnan mietintöön liitetyissä vastalauseissa.³² Hyvin harvinaista on kuitenkin käytännössä ollut, että tällaiset ehdotukset olisivat tulleet eduskunnassa hyväksytyiksi.³³

Eduskunnan valtiontilintarkastajain kertomuksesta tekemässä päätöksessä hyväksytään, useimmiten yksinkertaisesti hyväksymällä valtiovarainvaliokunnan asiasta antama mietintö, valtiontilintarkastajain ja valtiovarainvaliokunnan esittämiä budjetin täytäntöönpanoa ja muuta valtion taloudenhoitoa koskevia muistutuksia ja ehdotuksia. Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä olevan ehdotuksen mukaisesti eduskunta päättää lähettää mietinnön tai siitä poikkeavan päätöksensä sekä valtiontilintarkastajain kertomuksen hallitukselle niihin toimenpiteisiin ryhtymistä varten, joihin tehty muistutukset ja ehdotukset antavat aihetta, ja kehoittaa hallitusta antamaan eduskunnalle kertomuksen näistä toimenpiteistä. Eduskunta ei siis meillä, ainakaan asian tässä vaiheessa, niinkuin muutamissa valtioissa on tapana (ks. ed. s. 48 ja 61), tee mitään päätöstä valtion tilien hyväksymisestä eikä vastuuvapauden myöntämisestä hallitukselle.

Eduskunnan päätöksellä on suuri merkitys valtiontilintarkastajain kertomukseen nähden. Vasta eduskunnan hyväksymisen jälkeen tule-

edustajat ovat pidättyneet äänestämästä valtiontilintarkastajain kertomusta eduskunnassa käsiteltäessä. Ks. 1923 Vp Ptk. I s. 810 ja 813.

²⁹ Ed. *Hästbacka* katsoi tosin sen, että hän oli toiminut valtiontilintarkastajana, estävän häntä tekemästä valtiovarainvaliokunnan mietinnöstä poikkeavaa ehdotusta eduskunnalle: »Saken berör mig så nära som statsrevisor, att jag icke anser mig böra göra någon framställning, utan lämnar frågan till riksdagens avgörande med denna förklaring.» 1928 Vp Ptk. I s. 801.

³⁰ Ks. esim. 1925 Vp Ptk. II s. 1232–1234.

³¹ Ks. 1926 Vp Ptk. II s. 2196 ja 2201–2203.

³² 1930 Vp Ptk. s. 757 ja 762; 1952 Vp Ptk. II s. 1542–1543 ja 1561.

³³ Ks. 1953 Vp Ptk. I s. 899–900, 914 ja 919–920.

vat valtiontilintarkastajien kertomuksessaan esittämät muistutukset täyteen vaikutukseensa. Valtiontilintarkastajien ja valtiovarainvaliokunnan valmisteleman parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen painopiste onkin tässä eduskunnan päätöksessä, jossa lopullisesti päätetään esitettyjen muistutusten ja ehdotusten hyväksymisestä tai hylkäämisestä.³⁴ Toimenpiteet hyväksytyjen muistutusten ja ehdotusten johdosta eduskunta samalla jättää vallassa olevalle hallitukselle, jonka on taas vuorostaan annettava eduskunnalle kertomus niistä toimenpiteistä, joihin se eduskunnan päätösten johdosta on ryhtynyt.

Ilmeisesti vaikuttavat valtiontilintarkastajien tekemät muistutukset, varsinkin sen jälkeen kuin eduskunta on ne hyväksynyt, myös omalla painollaan ja arvovallallaan alempien viranomaisten toimintaan. Ilman hallituksen toimenpiteitäkin vaikuttavat valtiontilintarkastajien esittämät muistutukset virheitä ja epäkohtia poistavasti, kunhan ne tulevat viranomaisten tietoon.³⁵ Valtiontilintarkastajain kertomuksissa esitetyt havainnot taas vaikuttavat tarkoituksensa mukaisesti, mikäli eduskunta ottaa ne tulevissa budjettipäätöksissään huomioon.³⁶

Valtiontilintarkastajain kertomuksen käsittely eduskunnan täysistunnossa on useimmiten tapahtunut vasta, kun yli kaksi vuotta on kulunut tarkastettavan varainhoitovuoden päättymisestä.³⁷ Paitsi valtiontilintarkastajain kertomuksen itsensä myöhäinen valmistuminen on viivytystä aiheuttanut kertomuksen käsittely valtiovarainvaliokunnassa. Vuoden loppupuolella on valiokunnan ollut keskityttävä tulo- ja menoarvioesityksen valmistelevaan käsittelyyn, ja valtiontilintarkastajain kertomuksen valmisteleva käsittely on saanut odottaa vuoroaan. Joka tapauksessa on valtiontilintarkastajain kertomuksen näin myöhäinen käsittely valitettava epäkohta.³⁸ Muistutetut virheet ovat menettäneet

³⁴ Vrt. 1924 Vp Ptk. I s. 500—501; 1943 Vp Ptk. II s. 1055—1058.

³⁵ Valtiovarainvaliokunnan valtiontilintarkastajain kertomuksesta vuodelta 1936 antamassa mietinnössä (1938 Vp Asiak. IV, Vvmiet. N:o 31 s. 2—3) oli ehdotettu valtiontilintarkastajain kertomuksen ja eduskunnan sen johdosta tekemien päätöksiä jakamista maksutta kaikille valtion »tilinpitäjille», jotta lausutut yksityiskohdat ohjeet ja huomautukset entistä paremmin tulisivat asianomaisten tietoon ja siten välttyttäisiin ainakin tietämättömyydestä johtuvilta väärinkäytöksiltä ja virheellisiltä menettelytavoilta. Kertomuksessaan eduskunnan muistutusten aiheuttamista toimenpiteistä (s. 28—29; 1938 Vp Asiak. IV) hallitus ilmoitti ottaneensa kehoituksen huomioon. — Vrt. *Herlitz*, Svenska statsrättens grunder s. 243—244.

³⁶ Vrt. *Herlitz*, m.t. s. 242—243; *sama*, NAT 1935 s. 182.

³⁷ Ks. jälj. alav. 65.

³⁸ Usein on siihen myös eduskuntakeskusteluissa kiinnitetty huomiota. Ks. 1928 Vp Ptk. I s. 801—803; 1950 Vp Ptk. I s. 938—939 ja 944, sekä Ptk. IV s. 3712—3713.

ajankohtaisuutensa eivätkä enää kiinnosta eduskunnan jäseniä siinä määrin kuin ne olisivat tehneet, jos ne olisivat joutuneet tuoreempina eduskunnan käsiteltäviksi. Virheet ja epäkohdat ovat saaneet jatkua kauan ilman lopullista sulkua niille, ja usein on niiden korjaamiseen enää myöhäistä ryhtyä. Jäljempänä näemme, millä tavoin parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen myöhäinen käsittely eduskunnassa vaikuttaa haitallisesti hallituksen vastuunalaisuuskysymyksen käsittelyyn.

B. EDUSKUNNAN TEKEMIEN MUISTUTUSTEN AIHEUTTAMIEN HALLITUKSEN TOIMEN- PITEIDEN KÄSITTELY EDUSKUNNASSA.

1. HALLITUKSEN TOIMENPITEET JA KERTOMUS NIISTÄ.

Hallituksen toimenpiteet. Edellä näimme, että käsiteltyään valtiovarainvaliokunnan mietinnön pohjalta valtiontilintarkastajain kertomusta eduskunta säännöllisesti päättää lähettää hyväksymänsä mietinnön ja valtiontilintarkastajain kertomuksen hallitukselle niihin toimenpiteisiin ryhtymistä varten, joihin eduskunnan hyväksymät muistutukset ja ehdotukset antavat aihetta, ja kehoittaa hallitusta antamaan eduskunnalle kertomuksen näistä toimenpiteistä.

Hallituksella ei kuitenkaan ole oikeudellista velvollisuutta noudattaa kaikkia eduskunnan tekemiä ehdotuksia tai ryhtyä toimenpiteisiin jokaisen eduskunnan esittämän muistutuksen johdosta. Tulo- ja menoarvion — tuon eduskunnan päättämän hallintotoimen — noudattamiseen lakien rajoissa on tosin hallitus velvollinen, ja useimmat eduskunnan valtiontilintarkastajain kertomusta käsitellessään hyväksymät muistutukset koskevat juuri tulo- ja menoarvion noudattamista. Asia on kuitenkin niin, että silloin, kun eduskunnan hyväksymät valtiontilintarkastajien muistutukset tulevat hallituksen tietoon, on kysymyksessä olevan budjetin täytäntöönpano jo aikoja sitten saatettu loppuun ja hallituskin on tavallisesti vaihtunut toiseksi. Eduskunnan hyväksymien muistutusten johdosta ei siis voi tulla kysymykseen budjetin täytäntöönpanossa tapahtuneiden virheellisyyksien välitön oikaiseminen, vaari ainoastaan syyllisten rankaiseminen ja vahingonkorvauksen vaatiminen vahingon aiheuttaneilta samoin kuin mahdolliset toimenpiteet virheellisyyksien välttämiseksi vastaisuudessa.

Mikäli virheellinen menettely oli hallituksen aiheuttama, ei sanktio-toimiin ryhtyminen tietystikään ole hallituksen asia, vaikkapa syyllinen hallitus jo olisi eronnut ja tilalle olisi astunut toinen hallitus. Kysymykseen tulee tällöin vain muistutuksen alaisen menettelyn välttämisen vastaisuudessa. Jos taas eduskunnan muistutuksen on aiheuttanut alemman viranomaisen toiminta, kuuluu toimenpiteisiin ryhtyminen hallitukselle. Mikäli on kysymys ilmeisestä rikoksesta, on hallitus velvollinen ryhtymään toimenpiteisiin. Usein koskee eduskunnan hyväksymä valtiontilintarkastajien muistutus kuitenkin pienempää lainvastaisuutta, tarkoituksenmukaisuus- tai tulkintakysymystä. Ehdotonta oikeudellista velvollisuutta toimenpiteisiin ryhtymiseen ei hallituksella tällöin ole, eikä hallituksen tarvitse myöskään noudattaa kaikkia valtiontilintarkastajain kertomuksen käsittelyn yhteydessä tehtyjä eduskunnan ehdotuksia.³⁹ Toimeenpanovallan kuuluessa hallitukselle ei sillä ole oikeudellista velvollisuutta harkitsematta toteuttaa hallinnon yksityiskohtia koskevia eduskunnan määräyksiä.⁴⁰

Mikäli hallitus harkintansa jälkeen päättää olla ryhtymättä toimenpiteisiin eduskunnan jonkin muistutuksen tai ehdotuksen johdosta, on hallitus kuitenkin velvollinen esittämään menettelynsä syyt eduskunnalle. Eduskunnalla on tällöin mahdollisuus käsitellä asiaa poliittisena vastuunalaisuuskysymyksenä, sillä parlamentarismien periaatteiden mukaisesti on hallitus eduskunnalle poliittisesti vastuunalainen siitä, että eduskunnan tahtoa kaikessa hallitustoiminnassa noudatetaan.

Hallituksen kertomus toimenpiteistään eduskunnalle. Hallituksen kertomuksen antaminen eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan valtion taloudenhoidon johdosta tekemät muistutukset ja ehdotukset ovat antaneet aihetta, sai alkunsa käytännön kautta. Historiikissa näimme, että jo vuosien 1877—1878 valtiopäivillä säädetyt valtiovaliokunnan ehdotuksesta lähettivät sanotun valiokunnan mietinnön valtiovaraston tilasta hallitsijalle ja vaativat selityksiä ja korjauksia mietinnössä esitettyjen säätyjen hyväksymien muistutusten johdosta. Hallitsija suostui pyyntöön ja jo seuraavilla, vuoden 1882 valtiopäivillä annettuun kertomukseen valtiovarain tilasta oli liitetty kertomus edellisillä valtiopäivillä hyväksytyjen säätyjen muistutusten aiheuttamista hallituksen toimenpiteistä. Tämä menettely jatkui käytännössä vuoden 1907 valtiopäiviin saakka, jonka jälkeen hallitus ei enää antanut mainit-

³⁹ Harvinaista ei olekaan, että eduskunnan hyväksymät valtiontilintarkastajien muistutukset tai ehdotukset jätetään huomioon ottamatta. Ks. edellisen luvun alav. 196.

⁴⁰ Ks. Hakkila s. 175 ja 193—194 sekä siellä mainitut lähteet.

tua kertomusta eduskunnalle, toistuvista eduskunnan vaatimuksista huolimatta (ks. ed. s. 114—115 ja 117—118).

Parlamentaarinen valtiontilintarkastus-instituutin alkuaikoina ei perustuslakeihin myöskään sisältynyt mitään nimenomaista säännöstä hallituksen velvollisuudesta mainitunlaisen kertomuksen antamiseen eduskunnalle. Valtiopäiväjärjestyksen 43 §:ään 17. 4. 1919 tehdyn muutoksen mukaan oli valtiovarainvaliokunnan kuitenkin valtiontilintarkastajain kertomuksesta antamassaan mietinnössä tehtävä eduskunnalle asiasta aiheutuvat ehdotukset. Alusta alkaen eduskunta valtiovarainvaliokunnan ehdotuksen perusteella päätti lähettää valiokunnan mietinnön ja valtiontilintarkastajain kertomuksen hallitukselle sekä vaatia siltä kertomusta muistutusten aiheuttamista toimenpiteistä. Kun hallitus antoi eduskunnalle sen vaatiman kertomuksen toimenpiteistään eduskunnan hyväksymien muistutusten ja ehdotusten johdosta, alkoi uudestaan jonkin aikaa keskeytyneenä ollut käytäntö. Hallituksen kertomusta ei nyt kuitenkaan liitetty kertomukseen valtiovarain tilasta. Kahden ensimmäisen valtiontilintarkastajain kertomuksen (vuosilta 1920 ja 1921) käsittelyn yhteydessä hyväksytyjen muistutusten ja ehdotusten johdosta hallitus antoi eduskunnalle erillisen kertomuksen vuoden 1926 valtiopäivillä (ks. 1926 Vp Asiak. IV). Sen jälkeen hallituksen kertomukset niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtion taloudenhoidon johdosta ovat antaneet aiheen, sisältyivät eduskunnalle niinkään käytäntöön perustuen varsinaisilla valtiopäivillä annettuun yleiseen kertomukseen hallituksen toimenpiteistä valtiopäiväpäätösten johdosta.⁴¹

Voimassa olevaan valtiopäiväjärjestykseen otettiin säännös valtiopäiväpäätösten aiheuttamista hallituksen toimenpiteistä eduskunnalle annettavasta kertomuksesta. VJ 29 §:n mukaan on jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä, niitä avattaessa tai kuukauden kuluessa sen jälkeen, annettava eduskunnalle kertomus niistä toimenpiteistä, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, ja siitä, mitä muuten on tärkeämpää tapahtunut valtakunnan hallinnossa ja sen suhteissa ulkovaltoihin. Tähän säännökseen sisältyy ilmeisesti myös kertomus niistä toimenpiteistä, joihin hallitus on ryhtynyt eduskunnan valtiontilintarkastajain kertomusta käsitellessään tekemien päätösten suhteen, sillä mitään erityissäännöstä viimeksi mainitusta kertomuksesta ei valtiopäiväjärjestys nytäkään sisällä.⁴² Vielä muutamina vuosina nykyisen

⁴¹ Ks. 1934 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 40 s. 2. — Vrt. Jansson s. 318—319.

⁴² Vrt. Jansson s. 320.

valtiopäiväjärjestyksen voimassaolo-aikana hallituksen kertomus niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan valtiontilintarkastajain kertomusta käsitellessään hyväksymät muistutukset ja ehdotukset ovat antaneet aiheutta, sisältyi hallituksen valtiopäiväpäätösten aiheuttamista toimenpiteistään antamaan yleiseen kertomukseen. Varainhoitovuotta 1932 koskevasta kertomuksesta lähtien, joka annettiin eduskunnalle vuoden 1935 valtiopäivillä, on valtion taloudenhoitoa koskevien eduskunnan muistutusten aiheuttamista hallituksen toimenpiteistä aina annettu eduskunnalle erillinen kertomus.

Vaikka kertomusta, jonka hallitus antaa toimenpiteistään eduskunnalle, koskevat asiat VNOS:n mukaan [14 § 1 mom 3 kohta, muut. A:lla 9. 4. 1954 (191/54)] kuuluvat valtioneuvoston kanslian käsiteltäviin, ei tätä ole sovellettu siihen kertomukseen, jonka hallitus antaa eduskunnalle toimenpiteistään valtiontilintarkastajain kertomuksen käsittelyn yhteydessä tehtyjen muistutusten johdosta, vaan on viimeksi mainitun hallituksen kertomuksen valmistaminen suoritettu valtiovarainministeriössä. Hallituksen saatua eduskunnalta valtiontilintarkastajain kertomuksen käsittelyssä tehdyn päätöksen sekä kehoituksen toimenpiteisiin ryhtymisestä sanotussa päätöksessä hyväksytyjen muistutusten ja ehdotusten johdosta ja kertomuksen antamisesta eduskunnalle näistä toimenpiteistä, jättää tasavallan presidentti asian valtioneuvoston käsiteltäväksi. Valtioneuvosto puolestaan uskoo asian käsittelyn valtiovarainministeriölle, joka lähettää asianomaisen valtiotilintarkastajain kertomuksen ja eduskunnan siitä hyväksymän valtiovarainvaliokunnan mietinnön valtioneuvoston kanslialle ja kaikille ministeriöille niissä tehdyistä, eduskunnan hyväksymistä muistutuksista ja ehdotuksista aiheutuviin toimenpiteisiin ryhtymistä varten sekä pyytää näitä määräämään mennessä ilmoittamaan toimenpiteistään valtiovarainministeriölle. Asianomaisten ministeriöiden antamien selostusten perusteella valtiovarainministeriö sitten valmistaa hallituksen kertomuksen eduskunnalle annettavaksi.

Hallituksen kertomus eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta määrättyinä varainhoitovuonna ovat antaneet aiheutta, oli silloin, kun se sisältyi hallituksen yleiseen kertomukseen valtiopäiväpäätösten aiheuttamista toimenpiteistä, usein hyvin lyhyt ja ylimalkainen. Eräinä vuosina kertomus sisälsi vain lyhyen ilmoituksen, että valtiontilintarkastajain kertomus oli lähetetty valtioneuvoston kanslialle ja kaikille ministeriöille sekä valtion revisiolaitokselle niihin toimenpiteisiin ryhtymistä varten, joihin eduskunnan hyväksymät valtiontilintarkastajien muis-

tutukset antavat aihetta.⁴³ Valtiontilintarkastajain kertomuksesta vuodelta 1932 antamassaan mietinnössä valtiovarainvaliokunta kiinnitti huomiota siihen, ettei hallitus yleensä ollut antanut eduskunnalle yksityiskohtaista selontekoa siitä, mihin toimenpiteisiin hallitus oli eduskunnan tekemien huomautusten johdosta ryhtynyt. Valiokunta lausui eduskunnalle olevan tärkeätä tietää, onko sen huomautukset otettu varteen, ja tämän edellytyksenä olevan, että hallitus antaa eduskunnalle näistä toimenpiteistään yksityiskohtaisen selonteon.⁴⁴ Eduskunta hyväksyi valiokunnan mietintöön sisältyvän vaatimuksen.

Tämän huomautuksen johdosta tapahtui käytännössä se äsken (s. 288) mainittu muutos, että ryhdyttiin antamaan erillinen kertomus niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset ovat antaneet aihetta. Nämä kertomukset ovat olleet entistä täydellisempiä. Ne olivat kuitenkin aluksi epätasaisia eri ministeriöiden osalta, koska ei oltu annettu yhtenäisiä määräyksiä siitä, missä laajuudessa eduskunnan hyväksymien muistutusten ja ehdotusten aiheuttamia toimenpiteitä oli kertomuksessa selostettava. Toiset ministeriöt katsoivat tarpeelliseksi selostaa toimenpiteitään miltei kaikkien niiden valtiontilintarkastajain kertomuksessa olleiden huomautusten johdosta, jotka eduskunta oli hyväksynyt. Toiset ministeriöt taas koskettelivat vain niitä valtiontilintarkastajain muistutuksia, joihin valtiovarainvaliokunnan mietinnössä oli erikseen kiinnitetty huomiota. Olivatpa eräät ministeriöt vieläkin pitäneet riittävänä ylimalkaisen ilmoituksen, että tehdyt huomautukset oli otettu varteen.

Näistä syistä pyysi hallitus kertomuksessaan niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan valtiontilintarkastajain kertomusta vuodelta 1936 käsitellessään hyväksymät muistutukset ovat antaneet aihetta, eduskunnalta ohjetta siitä, missä laajuudessa hallituksen kertomukseen olisi sisällytettävä selostuksia eduskunnan tekemien muistutusten ja ehdotusten aiheuttamista toimenpiteistä.⁴⁵ Valtiovarainvaliokunnan perustuslakivaliokunnalle antamassa lausunnossa, johon perustuslakivaliokunta puolestaan yhtyi ja joka myös saavutti eduskunnan hyväksymisen, annettiin hallitukselle asiasta seuraava ohje: »Senvuoksi on valtio-

⁴³ Ks. 1933 Vp Asiak. IV, Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1932 s. 47; 1934 Vp Asiak. IV, Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1933 s. 41—42.

⁴⁴ 1934 Vp Asiak. IV, Vvmmiet. N:o 40 s. 1—3.

⁴⁵ 1938 Vp Asiak. IV, Kertomus Eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin Eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta vuonna 1936 ovat antaneet aihetta, s. 29.

varainvaliokunnan mielestä pidettävä selvänä, että hallituksen on ryhdyttävä tarpeelliseksi katsottaviin toimenpiteisiin myöskin sellaisten valtiontilintarkastajain kertomuksissa esitettyjen ehdotusten ja huomautusten johdosta, joihin valtiovarainvaliokunta ei erikseen ole kiinnittänyt huomiota, mutta jotka kuitenkin edellä kerrotuin tavoin ovat saavuttaneet eduskunnan hyväksymisen, ja annettava näistä aikanaan myöskin riittävän yksityiskohtainen selostus eduskunnalle samoin kuin myöskin syistä, jotka ehkä ovat saattaneet aiheuttaa sen, ettei eduskunnan tarakoittamiin toimenpiteisiin ole voitu ryhtyä. Tällainen menettely ei tietenkään edellytä, että k.o. kertomuksissa olisi kosketeltava kaikkia niitä erilaatuisia ja eriarvoisia asioita, joihin valtiontilintarkastajat kertomuksissaan kiinnittävät huomiota, mikä olisi aiheetonta jo siitäkin syystä, että useat valtiontilintarkastajain esittämistä muistutuksista ovat laadultaan sellaisia, etteivät enemmät toimenpiteet niiden johdosta ole enää tarpeellisia. Mutta mikäli muistutukset, huomautukset ja ehdotukset ovat sellaisia, että toimenpiteisiin ryhtymistä niiden johdosta on nimenomaan ehdotettu tai että sitä voidaan katsoa edellytetyn, on valtiovarainvaliokunnan käsityksen mukaan selostus niistä tai niihin ryhtymättä jättämisen syistä eduskunnalle annettava.»⁴⁶

Tämän jälkeen ovat hallituksen kertomukset toimenpiteistään valtion taloushoidosta esitettyjen muistutusten johdosta olleet aikaisempia täydellisempiä. Hallinnonhaaroittain kosketellaan niissä eduskunnan hyväksymien muistutusten ja ehdotusten aiheuttamia toimenpiteitä. Useiden muistutusten kohdalla esiintyy kuitenkin vain ilmoitus, että huomautus on vastaisen varalta otettu huomioon. Viime aikoina on eräisiin muistutuksiin annettuihin ministeriöiden tai tilivirastojen laatiin vastineisiin liitetty myös valtiontalouden tarkastusviraston selostus asiasta.

Kertomus niistä toimenpiteistä, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, on VJ 29 §:n mukaan annettava varsinaisilla valtiopäivillä valtiopäiviä avattaessa tai kuukauden kuluessa sen jälkeen. Myös kertomus valtion taloudenhoitoon kohdistuvien eduskunnan muistutusten aiheuttamista hallituksen toimenpiteistä annetaan eduskunnalle varsinaisilla valtiopäivillä, mutta juuri mainitussa perustuslain kohdassa säädettyä määräaikaa ei ole tähän kertomukseen nähden noudatettu, vaan on se annettu eduskunnalle usein myöhemmin.⁴⁷

⁴⁶ 1940 Vp Asiak. IV, Prvmiet. N:o 5 s. 3—4 ja 1—2.

⁴⁷ Ks. jälj. alav. 65. — Kertomuksen valmistamisen hitautta moittii VttK v. 1946 s. 25.

2. VALMISTELEVA KÄSITTELY VALIOKUNNISSA.

Niitä hallituksen toimenpiteitä, joihin se on ryhtynyt eduskunnan valtiontilintarkastajain kertomusta käsitellessään hyväksymien muistutusten ja ehdotusten johdosta, käsittelee eduskunta hallituksen juuri mainitun, näistä toimenpiteistä annetun kertomuksen perusteella. Asia tulee eduskunnassa vireille sillä, että hallitus antaa kyseessä olevan kertomuksen eduskunnalle. Eduskunnassa on tällainen kertomus aina käsiteltävä valmistelevasti valiokunnassa (VJ 63 §).

Hallituksen kertomusta niistä toimenpiteistä, joihin se eduskunnan päätösten johdosta on ryhtynyt, sekä siitä, mitä muuten on tärkeämpää tapahtunut valtakunnan hallinnossa tai sen suhteissa ulkovaltoihin, on käsiteltävä valmistelevasti perustuslakivaliokunnassa ja, mikäli se koskee suhteita ulkovaltoihin, ulkoasiainvaliokunnassa (VJ 46,3, 48,3 ja 29 §). Tämän säännöksen mukaisesti on myös sitä hallituksen kertomusta, joka koskee eduskunnan valtiontilintarkastajain kertomusta käsitellessään tekemien muistutusten ja ehdotusten aiheuttamia hallituksen toimenpiteitä, käsitelty valmistelevasti perustuslakivaliokunnassa. Parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen alkuvuosina, jolloin kertomus valtion taloudenhoidosta tehtyjen eduskunnan muistutusten aiheuttamista hallituksen toimenpiteistä sisältyi, kahta ensimmäistä varainhoitovuotta koskevia kertomuksia lukuunottamatta, hallituksen yleiseen kertomukseen toimenpiteistään valtiopäiväpäätösten johdosta, tapahtui myös ensin mainitun kertomuksen valmisteleva käsittely yksistään perustuslakivaliokunnassa.

Venäjän vallan ajalla oli hallituksen kertomus edellisillä valtiopäivillä hyväksyttyjen, valtion taloudenhoitoon kohdistuvien muistutusten aiheuttamista hallituksen toimenpiteistä liitetty hallituksen seuraavilla valtiopäivillä antamaan kertomukseen valtiovarain tilasta (ks. ed. s. 286—287), ja molempien kertomusten valmisteleva käsittely tapahtui valtiovaliokunnassa. Koska myös nykyisen järjestelmän vallitessa valtiovarainvaliokunta jo valtiontilintarkastajain kertomusta valmistelevasti käsitellessään on tutustunut tarkoin eduskunnan sitten valtiovarainvaliokunnan mietinnön pohjalla hyväksymiin muistutuksiin ja ehdotuksiin, tuntuu luonnolliselta, että valtiovarainvaliokunta saisi olla mukana näiden muistutusten ja ehdotusten aiheuttamia hallituksen toimenpiteitä tarkastamassa. Valtiovarainvaliokunnassa on myös valtiontalouden tuntemus paremmin edustettuna kuin perustuslakivaliokunnassa. Vuoden 1934 valtiopäivillä lausuikin valtiovarainvaliokunta mietinnössään valtiovarain tilasta ja valtiontilintarkastajain kertomuk-

sesta vuodelta 1932, että koska selonteko niistä toimenpiteistä, joihin hallitus on ryhtynyt valtiovarain hoitoa ja tilaa koskevien muistutusten ja ehdotusten johdosta, asiallisesti kuuluu valtiovarainvaliokunnan käsiteltäviin, olisi asianmukaista, että kertomus hallituksen toimenpiteistä valtiopäiväpäätösten johdosta tältä osalta saatettaisiin myös valtiovarainvaliokunnan tarkastettavaksi.⁴⁸ Hyväksyessään mietinnön eduskunta yhtyi tähän lausuntoon.⁴⁹

Varainhoitovuotta 1932 koskevasta kertomuksesta lähtien on hallituksen kertomukset niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan valtiontilintarkastajain kertomusta käsitellessään hyväksymät muistutukset ja ehdotukset ovat antaneet aihetta, annettu erillisinä eduskunnalle ja myös valtiovarainvaliokunta on eduskunnassa aina osallistunut niiden valmistelemaan käsittelyyn. Lähettäessään kertomuksen perustuslakivaliokunnan valmisteltavaksi eduskunta on samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan tulee pyytää kertomuksesta lausunto valtiovarainvaliokunnalta.⁵⁰

EdkTJ 22 § 1 mom:n mukaisesti on valtiovarainvaliokunnan tällaisessa tapauksessa annettava lausuntonsa kiireellisesti perustuslakivaliokunnalle tämän sitä pyydettyä. Valtiovarainvaliokunta käsittelee asiaa samaan tapaan kuin muitakin sen valmisteltavia asioita, ja myös tässä tapauksessa valiokunta voi hankkia lisäselvityksiä ja kuulla asiantuntijoita.⁵¹ Lausunnossaan valtiovarainvaliokunta ensiksikin toteaa, onko ne ohjeet, mitkä eduskunta aikaisemmin on antanut, otettu huomioon käsiteltävänä olevaa hallituksen kertomusta valmistettaessa. Tässä suhteessa ei valtiovarainvaliokunnalla yleensä ole ollut huomauttamista.⁵² Toiseksi valtiovarainvaliokunta lausuu arvostelunsa siitä, onko eduskunnan valtiontilintarkastajain kertomusta käsiteltäessä hyväksymät muistutukset ja ehdotukset otettu varteen, ja on valiokunta yleensä ollut tyytyväinen, olkoonpa tämä varteen ottaminen tapahtunut siten, että hallitus jo on ryhtynyt toimenpiteisiin, tai vain siten, että epäkohdat on

⁴⁸ 1934 Vp Asiak. IV, Vvvmiet. N:o 40 s. 3; vrt. sama s. 22—23. — Vrt. Jansson s. 319—320.

⁴⁹ Ks. asiassa käytettyjä puheenvuoroja: 1934 Vp Ptk. II s. 1714, 1730—1731 ja 1732.

⁵⁰ Päätös on aina tehty puhemiesneuvoston ehdotuksen mukaisesti ilman keskustelua. — Englannissa ilmoittaa hallitus muistutusten aiheuttamista toimenpiteistään suoraan valtiontili-valiokunnalle, jolle niiden tarkastaminen kuuluu. Ks. ed. s. 55.

⁵¹ Ks. 1941 Vp Asiak. IV, Prvmiet. N:o 34 s. 3.

⁵² Poikkeus: ib.

luvattu vastaisuudessa mahdollisuuksien mukaan korjata.⁵³ Kolmanneksi ilmoittaa valtiovarainvaliokunta lausunnossaan, ovatko ne selitykset, mitkä hallitus on eduskunnan muistutusten ja kehoitusten johdosta kertomuksessaan antanut, valiokunnan mielestä tyydyttäviä, ja tällä kohtaa valtiovarainvaliokunta on usein esittänyt pieniä muistutuksia.⁵⁴

Huolimatta yksityisistä muistutuksista ja tyytymättömyyden ilmauksista hallituksen toimenpiteisiin nähden valtiovarainvaliokunta on kuitenkin poikkeuksettomasti jokaisessa lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle, esittämänsä perusteella, todennut, että käsiteltävänä olevaa varainhoitovuotta koskeva eduskunnan harjoittama finanssivalvonta on ollut tuloksellista, sekä puolestaan katsonut, että jatkuvat toimenpiteet eduskunnan puolelta sen vuoksi saisivat raueta. Hyvin harvinaista on ollut, että valiokunnan vähemmistö on liittänyt valtiovarainvaliokunnan lausuntoon eriävän mielipiteensä.⁵⁵

Valtiovarainvaliokunnan lausunnon saatuaan perustuslakivaliokunta käsittelee asian hankkien tarvittaessa lisäselvityksiä.⁵⁶ Mietinnössään, jonka liitteeksi valtiovarainvaliokunnan lausunto otetaan, perustuslakivaliokunta toistaa sanotun lausunnon sisällön, johon se käytännössä melkein aina on ilmoittanut täydellisesti yhtyvänsä.⁵⁷ Perustuslakivaliokunnan mietintöön sisältyvät siis yleensä samat muistutukset hallituksen toimenpiteiden johdosta, jotka valtiovarainvaliokunta on lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle esittänyt.⁵⁸ Perustuslakivaliokunnan mietintö päättyy ponteen, jossa valiokunta ehdottaa, että eduskunta, päättämällä lähettää mietinnön hallitukselle, saattaisi hallituksen tietoon, ettei sen kertomus anna aihetta enempiin toimenpiteisiin eduskunnan puolelta. Hyvin harvoin on perustuslakivaliokunnan mietintöön ollut liitettyä vastalause.⁵⁹

⁵³ Vrt. 1955 Vp Asiak. IV, Prvmiet. N:o 9 s. 3; 1937 Vp Asiak. IV, Prvmiet. N:o 5 s. 2.

⁵⁴ Ks. esim. 1941 Vp Asiak. IV, Prvmiet. N:o 34 s. 3; 1943 Vp Asiak. IV, Prvmiet. N:o 6 s. 2; 1949 Vp Asiak. IV, Prvmiet. N:o 29 s. 2; 1953 Vp Asiak. IV, Prvmiet. N:o 43 s. 2, ja Prvmiet. N:o 17 s. 2.

⁵⁵ 1955 Vp Asiak. IV, Prvmiet. N:o 9 s. 4 (positiivinen vastalause); 1953 Vp Asiak. IV, Prvmiet. N:o 43 s. 2 (negatiivinen vastalause).

⁵⁶ 1941 Vp Asiak. IV, Prvmiet. N:o 34 s. 2.

⁵⁷ Ks. kuitenkin: 1953 Vp Asiak. IV, Prvmiet. N:o 43 s. 1. Vrt. *Jansson* s. 182—184.

⁵⁸ Hyväksymällä jatkuvasti muistutuksista hallituksen määrätyn menettelyn perustuslakivaliokunta tekee mahdolliseksi tämän käytännön kiteytymisen tavanomaiseksi oikeudeksi. Vrt. *Reuterskiöld*, *StatsvT* 1930 s. 390—392.

⁵⁹ Ks. 1955 Vp Asiak. IV, Prvmiet. N:o 9 s. 2 (positiivisessa vastalauseessa eh-

3. KÄSITTELY EDUSKUNNAN TÄYSISTUNNOSSA.

Perustuslakivaliokunnan asiasta antaman mietinnön pohjalta käsitellään sitten eduskunnan täysistunnossa niitä toimenpiteitä, joihin hallitus on ryhtynyt eduskunnan valtiontilintarkastajain kertomuksen perusteella hyväksymien muistutusten ja ehdotusten johdosta, sekä hallituksen näistä toimenpiteistään antamaa kertomusta. Koska tästäkään käsittelystä ei ole olemassa erityisiä VJ:n määräyksiä, tapahtuu se yksinkertaista järjestystä noudattaen ja eduskunnan päätös tehdään yksinkertaisella ääntenenemmistöllä. Käytännössä on asia aina täysistunnossa ratkaistu ainoassa käsittelyssä.⁶⁰

Eduskunnan mielenkiinto käsiteltävään asiaan on ollut laimea. Vain harvoin on asian johdosta virinnyt keskustelua.⁶¹ Mikäli puheenvuoroja on käytetty, on niiden äänensävy ollut hallituksen toimenpiteitä moittiva.⁶² Asiaa päättäessään eduskunta ei ole sidottu perustuslakivaliokunnan mietintöön, vaan voidaan mietinnöstä ehdottaa poikettavaksi siihen liitetyn vastalauseen mukaisesti⁶³ tai muutoinkin.⁶⁴ Käytännössä eduskunta on kuitenkin aina hylännyt tehdyt muutosehdotukset ja hyväksynyt perustuslakivaliokunnan mietinnön sellaisenaan.

Hyväksyttyään perustuslakivaliokunnan mietinnön hallituksen eduskunnalle antaman kertomuksen johdosta niistä toimenpiteistä, joihin

dotettiin mietintöön otettavaksi vaatimus veroviranomaisten toimintaa koskevan tutkimuksen toimittamisesta).

⁶⁰ Keskustelun keskeyttäen pantiin tällainen asia pöydälle seuraavaan täysistuntoon 15.3.1955. Ks. 1955 Vp Ptk. I s. 304—305.

⁶¹ Kaikkiaan 8 kertaa. Ks. 1926 Vp Ptk. III s. 3394—3397; 1934 Vp Ptk. I s. 202; 1941 Vp Ptk. I s. 716—717; 1945 Vp Ptk. I s. 1141—1145; 1953 Vp Ptk. I s. 796—797, ja Ptk. IV s. 3915—3916; 1955 Vp Ptk. I s. 304—305 ja 344—350; 1955 Vp Ptk. 7.10.1955.

⁶² Ed. Estlander arvosteli kerran hallituksen kertomusten käsittelyä eduskunnassa: »Bland de utvägar, som folkrepresentationen har att övervaka regeringens verksamhet, utgör. granskningen av regeringens berättelse säkerligen en av de minst givande. Dels komma dessa berättelser riksdagen tillhanda jämförelsevis sent och dels har det visat sig, att deras behandling i utskottet i allmänhet icke kan påräkna den tid och det intresse, som skulle behövas för att granskningen skulle bli mer ingående. Så har också fallet varit beträffande de föreliggande berättelserna och de anmärkningar, som inom utskottet i sammanhang därmed framställts. Vad nu beträffar dessa i reservationen framställda anmärkningar är det att märka, att de bleve utan någon större betydelse såvitt som laga åtgärder icke föreslås utan endast uttalanden göras, vilka beröra regeringar eller regeringsmedlemmar, de där allaredan hava avgått.» 1926 Vp Ptk. III s. 3396.

⁶³ 1926 Vp Ptk. III s. 3394—3395 ja 3396—3397; 1955 Vp Ptk. I s. 345, 347 ja 349.

⁶⁴ 1953 Vp Ptk. IV s. 3915—3916.

eduskunnan valtiontilintarkastajain kertomusta käsitellessään tekemät muistutukset ja ehdotukset ovat antaneet aiheetta, eduskunta on perustuslakivaliokunnan ehdotuksen mukaisesti saattanut hallituksen tietoon, ettei asia anna aiheetta enempiin toimenpiteisiin eduskunnan puolelta. Tämä merkitsee päätöstä asianomaista varainhoitovuotta koskevan parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen käsittelylle. Käytännössä on tämä käsittely ollut valitettavan hidasta, sillä sen päättyessä eduskunnassa juuri mainittuun päätökseen on melkein aina yli kolme vuotta, joskus jo yli neljäkin vuotta, ollut kulunut asianomaisen varainhoitovuoden päättymisestä.⁶⁵

Vaikk'ei eduskunta tässä parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen käsittelyn viimeisessäkin vaiheessa hyväksy ko. varainhoitovuoden tilinpäätöstä, näyttäisi lausunto siitä, ettei asia anna aiheetta enempiin toimenpiteisiin eduskunnan puolelta, merkitsevän vastuuvapauden myöntämistä hallitukselle käsitellyn varainhoitovuoden taloudenhoidon johdosta. Palaamme asiaan jäljempänä käsitellessämme kysymystä hallituksen vastuunalaisuuden toteuttamisesta (ks. s. 313—314).

⁶⁵ Asiaan kiinnitti huomiota puheenvuorossaan ed. V. Virtanen 15. 3. 1955. Ks. 1955 Vp Ptk. I s. 304. — Vrt. Jansson s. 282—283 ja 358—359.

Käytännön havainnollistamiseksi esitetään tässä yhteinen taulukko parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen eri vaiheiden käsittelyajoista.

Varain- hoitovuosi	VttK:n päiväys	Edk:n I päätös	HallK:n antam. edk:lle	Edk:n II päätös
1920	14. 12. 1922	23. 10. 1923	16. 4. 1926	25. 4. 1927
1921	5. 12. 1923	7. 10. 1924	16. 4. 1926	25. 4. 1927
1922	2. 10. 1924	23. 10. 1925	24. 2. 1928	5. 9. 1928
1923	19. 6. 1925	8. 2. 1927	15. 2. 1929	5. 11. 1929
1924	7. 5. 1926	8. 4. 1927	15. 2. 1929	5. 11. 1929
1925	22. 4. 1927	7. 9. 1928	14. 11. 1930	20. 3. 1931
1926	25. 5. 1928	25. 10. 1929	6. 2. 1931	15. 4. 1931
1927	24. 5. 1929	28. 3. 1930	6. 2. 1931	15. 4. 1931
1928	23. 5. 1930	15. 4. 1931	8. 6. 1933	16. 2. 1934
1929	23. 4. 1931	2. 9. 1931	8. 6. 1933	16. 2. 1934
1930	14. 4. 1932	16. 9. 1932	8. 6. 1933	16. 2. 1934
1931	29. 3. 1933	3. 5. 1933	16. 2. 1934	29. 3. 1935
1932	14. 4. 1934	10. 9. 1934	11. 9. 1935	15. 4. 1936
1933	10. 4. 1935	10. 9. 1935	29. 5. 1936	5. 5. 1937
1934	29. 4. 1936	9. 4. 1937	22. 10. 1937	1. 4. 1938
1935	29. 4. 1937	26. 10. 1937	11. 2. 1938	5. 4. 1938
1936	29. 4. 1938	25. 10. 1938	17. 3. 1939	27. 3. 1940
1937	29. 3. 1939	31. 5. 1940	13. 12. 1940	7. 3. 1941
1938	25. 4. 1940	18. 10. 1940	28. 3. 1941	14. 5. 1941

C. HALLITUKSEN VASTUUNALAISUUDEN TOTEUTTAMINEN.

1. HALLITUKSEN VASTUUNALAISUUS PARLAMENTAARISEN VALTIONTILINTARKASTUKSEN SANKTIONA.

Totesimme edellä, että eduskunta käsiteltyään valtiovarainvaliokunnan valmistelun jälkeen valtiontilintarkastajain kertomusta säännöllisesti päättää lähettää valtiovarainvaliokunnan mietinnön ja valtiontilintarkastajain kertomuksen hallitukselle niihin toimenpiteisiin ryhtymistä varten, joihin eduskunnan hyväksymät valtion taloudenhoitoon kohdistuvat muistutukset antavat aihetta, sekä kehoittaa hallitusta antamaan eduskunnalle kertomuksen näistä toimenpiteistä. Lausumme myös, ettei hallituksen toimenpiteillä ilmenneiden virheiden ja väärinkäytösten johdosta tässä eduskunnan päätöksessä voida tarkoittaa toimenpiteitä hallituksen jäseniä vastaan, ei edes siinäkään tapauksessa, että hallitus olisi välillä vaihtunut toiseksi, vaan että päätöksessä tarkoitetaan vain hallituksen toimenpiteitä alempia viranomaisia vastaan (ks. ed. s. 286). Vallanjaon periaatteista johtuen eduskunta itse ei myöskään saa ryhtyä välittömästi toimenpiteisiin virheellisyyksiin ja rikoksiin syyllistyneitä alempia hallintoviranomaisia vastaan, vaan on eduskunnan jätettävä toimenpiteisiin ryhtyminen hallituksen huo- leksi.

Edellä hallinnon sisäistä finanssivalvontaa ja valtiontalouden tarkastusvirastoa käsitellessämme tutustuimme myös niihin toimenpiteisiin, joilla alempien viranomaisten vastuu valtion taloudenhoidossa tapah-

1939	2. 5. 1941	6. 2. 1942	30. 10. 1942	5. 3. 1943
1940	29. 5. 1942	6. 10. 1942	9. 11. 1943	29. 2. 1944
1941	22. 7. 1943	16. 6. 1944	8. 6. 1945	16. 10. 1945
1942	5. 7. 1944	14. 11. 1944	28. 12. 1945	2. 7. 1946
1943	27. 7. 1945	12. 2. 1946	1. 7. 1946	18. 10. 1946
1944	20. 6. 1946	22. 10. 1946	26. 11. 1948	22. 3. 1949
1945	3. 7. 1947	7. 10. 1947	8. 4. 1949	20. 5. 1949
1946	11. 6. 1948	22. 3. 1949	20. 10. 1950	13. 4. 1951
1947	18. 8. 1949	6. 6. 1950	25. 5. 1951	13. 6. 1951
1948	31. 7. 1950	16. 5. 1951	4. 1. 1952	18. 3. 1952
1949	3. 7. 1951	14. 10. 1952	20. 3. 1953	12. 5. 1953
1950	20. 3. 1952	19. 5. 1953	30. 10. 1953	23. 3. 1954
1951	10. 3. 1953	8. 6. 1954	19. 11. 1954	18. 3. 1955
1952	13. 3. 1954	29. 3. 1955	30. 9. 1955	
1953	11. 3. 1955	7. 10. 1955		

tuneista virheistä ja rikoksista toteutetaan. Heidät voidaan panna syytteeseen yleisessä tuomioistuimessa tai tuomita hallintotoimin kurinpitörangaistukseen. Vahingonkorvausta aiheutetusta vahingosta voidaan vaatia tuomioistuimessa tai voidaan sen maksamiseen velvoittaa myös tilimuistutuksella.

Toimenpiteet, joilla toteutetaan alempien viranomaisten vastuu, ovat kuitenkin riittämättömiä hyvittämään ja estämään budjetin täytäntöönpanossa ja muussa valtion taloudenhoidossa tapahtuvia virheellisyys- ja rikoksia. Olemme edellä nähneet, miten määräävä asema hallituksella on budjetin täytäntöönpanossa. Milloin virheellinen menettely on aiheutunut hallituksen määräyksestä, poistaa tämä usein vastuun kokonaan alemmalta viranomaiselta.⁶⁶ Ellei vastuuseen tällaisessa tapauksessa voitaisi saattaa hallitusta, ei virheestä vastaisi kukaan. Milloin hallitus on hyväksynyt alemman viranomaisen virheellisen menettelyn tai laiminlyömällä sille kuuluvan valvonnan tehnyt menettelyn mahdolliseksi, on myös tarpeellista, että hallitus voidaan menettelystä asettaa vastuuseen.⁶⁷

Hallituksen vastuuseen saattaminen onkin tällaisissa tapauksissa mahdollista, sillä hallitus on toiminnastaan eduskunnalle vastuunalainen. Tätä vastuunalaisuutta on kahta lajia: poliittista ja oikeudellista. Poliittisessa vastuunalaisuudessa hallituksen jäsenet vastaavat eduskunnalle toimenpiteidensä tarkoituksenmukaisuudesta. Tämän vastuunalaisuuden eduskunta toteuttaa siten, että se kieltämällä hallituksen jäseneltä luottamuksensa pakottaa tämän eroamaan. Oikeudellisessa vastuunalaisuudessa vastaavat valtioneuvoston jäsenet toimintansa lainmukaisuudesta. Hallituksen jäsenen oikeudellisen vastuunalaisuuden eduskunta voi toteuttaa panemalla hänet valtakunnanoikeudessa syytteeseen. Samalla voidaan valtakunnanoikeudessa vaatia ministeriä korvaamaan valtiolle aiheuttamansa vahinko.

Ministerivastuunalaisuus muodostaa parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen tehosteen (*sanktion*).⁶⁸ Eduskunnan toimenpiteitä ministerivastuunalaisuuden toteuttamiseksi parlamentaarisessa valtiontilintarkastuksessa ilmi tulleiden, valtion taloudenhoidossa tapahtuneiden väärinkäytösten ja rikosten johdosta nimitämme tämän mukaisesti

⁶⁶ Vrt. *Poul Andersen*, Erstatningsansvar s. 58—61.

⁶⁷ Vrt. *Stier-Somlo*, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft IV s. 77; *Poul Andersen*, Erstatningsansvar s. 51—57 ja 125—130.

⁶⁸ Sanktion käsitteestä vrt. *Kaila* I s. 113—115; *Hermanson*, Om Finlands ständer s. 127—128.

sanktiotoimiksi. Myös sanktiotoimet kuuluvat parlamentaariseen valtiontilintarkastukseen, sillä ilman mahdollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin valvonnassa ilmenneiden väärinkäytösten johdosta ei eduskunnan suoriittamalla finanssivalvonnalla olisi sanottavaa merkitystä, ja myös koko eduskunnan budjettivalta olisi tällöin oikeussuojaa vailla.⁶⁹ Varsinaisesta valvonnasta, johon kuuluvat vain tietojen hankkiminen ja tarkastusten toimittaminen, on sanktiotoimet kuitenkin pidettävä erillään.⁷⁰

Koska eduskunnalta puuttuu valta ryhtyä välittömästi toimenpiteisiin alempia viranomaisia vastaan parlamentarisessa valtiontilintarkastuksessa paljastuneiden virheellisyyksien ja rikosten johdosta, muodostaa ministerivastuunalaisuus yksinään parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen sanktion. Ministerivastuunalaisuus itse on kuitenkin alaltaan paljoo laajempi käsite, sillä paitsi eduskunnan finanssivalvonta- ja finanssivallan suojana toimii ministerivastuunalaisuus koko valtiosäännön ja oikeusjärjestyksen takeena (*garantiana*).⁷¹

Ryhtyessämme seuraavassa tarkastelemaan ministerivastuunalaisuuden toteuttamista parlamentarisessa valtiontilintarkastuksessa voimme heti aluksi todeta, että sanktiotoimet ovat käytännössä parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen käsittelyssä näytelleet perin vaatimattomaa osaa. Olemme edellä valtiontilintarkastajain kertomusta käsitellessämme havainneet, ettei edes valtiontilintarkastajain toimivaltaan kuulu tehdä eduskunnalle ehdotuksia sanktiotoimenpiteistä (ks. ed. s. 269—270).⁷² Huomasimme myös, etteivät valtiovarainvaliokunta, perustuslakivaliokunta eikä eduskunnan täysistunto normaalitapauksessa parlamentaarista valtiontilintarkastusta käsitellessään ollenkaan puutu ministerivastuunalaisuuskysymykseen. Seuraavassa selvittelemme, miten ja missä vaiheessa kysymyksen esille ottaminen kuitenkin on mahdollista.

Jo tässä on syytä todeta, ettei sen, että ministerivastuunalaisuuden toteuttaminen parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen yhteydessä on jäänyt käytännössä harvinaisuudeksi, kuitenkaan voida katsoa osoittavan sanotun vastuunalaisuuden vähäistä merkitystä parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen sanktiona. Sanktion pelkkä olemassaolo ja

⁶⁹ *Hatschek*, *Deutsches Staatsrecht* II s. 414—415.

⁷⁰ Ks. *Merikoski*, *Valtionapujärjestelmä* s. 27, ja *LM* 1952 s. 649—650; *Willgren*, *Förvaltningsrätt* s. 304—305. — *Morel* s. 187—188 ja 287—288, pitää sanktiotoimia yhtenä valvonnan lajina, jolle hän omistaa repressiivisen valvonnan (*contrôle répressif*) nimityksen.

⁷¹ Ks. *Erich*, *LM* 1909 s. 1—5 ja 14; *Kjellén*, *Ministeransvarigheten* s. 33—36.

⁷² Vrt. Ruotsin oikeuden kannalta *Tynell* s. 137 alav. 33.

mahdollisuus sanktitoimiin ryhtymiseen merkitsevät nimittäin eniten, estäen ennakolta väärinkäytöksen syntymistä.⁷³ Käsitteellisesti kuuluu ministerivastuunalaisuus parlamentaariseen valtiontilintarkastukseen sen olennaisena osana: ilman sanktitoimien mahdollisuutta olisi eduskunnan finassivalvonnan merkitys varsin vähäinen.

2. POLIITTISEN VASTUUNALAISUUDEN TOTEUTTAMINEN.

HM 36 §:ssä lausutusta parlamentarismin periaatteesta, että valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta, johtuu, että koko hallituksen tai sen yksityisten jäsenten on erottava menetettyään tämän luottamuksen. Sen, ettei hallitus tai sen jäsen enää nauti eduskunnan luottamusta, lausuu eduskunta yksinkertaisella ääntenenemmistöllä päätetyllä epäluottamuslauseella, joten voidaan myös sanoa, että hallituksen on nautittava eduskunnan enemmistön luottamusta. Koska eduskunnan epäluottamuslause ja sen seurauksena oleva hallituksen tai sen jäsenen eroaminen saattaa johtua siitä, ettei eduskunta pidä hallituksen tai ministerin toimenpiteitä tarkoituksenmukaisina ja valtion etua vastaavina, vastaavat hallituksen jäsenet eduskunnalle myös toimenpiteittensä tarkoituksenmukaisuudesta. Tätä vastuuta kutsutaan valtioneuvoston jäsenten poliittiseksi (valtiolliseksi)⁷⁴ eli parlamentaariseksi⁷⁵ vastuunalaisuudeksi. Kun HM 43 §:ssä säädetään, että valtioneuvoston jäsenet ovat virkatoimistaan eduskunnalle vastuunalaiset, käsittää tämä sillä pääasiallisesti tarkoitetun, myöhemmin puheeksi otettavan oikeudellisen vastuunalaisuuden ohessa siis myös poliittisen ministerivastuunalaisuuden.⁷⁶

Kun parlamentaarisessa valtiontilintarkastuksessa, niinkuin edellä olemme nähneet, pidetään silmällä myös valtion taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuutta, sopii hallituksen poliittinen vastuunalaisuus hyvin parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen sanktioksi. Mikäli hallituksen suorittama budjetin täytäntöönpano tai muu valtion taloudenhoito ei ole eduskunnan mielestä ollut tarkoituksenmukaista tai valtiolle hyö-

⁷³ Ks. *Puhakka*, Ministerien vastuunalaisuus s. 203.

⁷⁴ Ks. *Ahava*, LM 1926 s. 149–152.

⁷⁵ *Hermanson/Kaira* s. 166; *Puhakka*, Ministerien vastuunalaisuus s. 186; *Kas-tari*, Eduskunnan hajoitus s. 288 ja 346–353.

⁷⁶ Ks. *Erich*, Valtio-oikeus I s. 369, ja II s. 84. — Vrt. *Ahava*, LM 1926 s. 152; *Jansson* s. 60–62.

dyllistä, voi eduskunta parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen sanktiotoimena antaa hallitukselle epäluottamuslauseen ja pakottaa sen eroamaan.⁷⁷ Lisäksi eduskunta voi käsitellä myös hallituksen lainvastaisia tekoja valtion taloudenhoidossa epätarkoituksenmukaisena toimintana ja tyytyä niidenkin johdosta vain poliittisen ministerivastuunalaisuuden toteuttamiseen.⁷⁸

Parlamentaarisen hallitustavan mukaisesti eduskunta voi kieltää hallitukselta luottamuksensa myös riippumatta mistään hallituksen toimenpiteestä, vain halutessaan vapautua hallituksesta. Mutta tällöin ei olekaan kysymys hallituksen vastuunalaisuudesta.⁷⁹ Poliittiseen vastuunalaisuuteen kuuluu, että hallituksella on oikeus itsenäiseen toimintaan, jonka tarkoituksenmukaisuudesta se eduskunnalle vastaa.⁸⁰ Poliittisen ministerivastuunalaisuuden tehostaessa sitä, että eduskunnan päättämää budjettia — etupäässä tarkoituksenmukaisuuden, mutta myös lainmukaisuuden kannalta — noudatetaan, toimii sanottu vastuunalaisuus osaltaan myös valtiosäännön takeena.⁸¹

Millä tavalla sitten poliittinen ministerivastuunalaisuus parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen sanktiona toteutetaan? Edellä olemme huomanneet, ettei parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen säännöllisessä käsittelyssä eduskunnassa ole käytännössä otettu ollenkaan esille hallituksen jäsenten vastuukysymystä. Käsittelyn ensimmäisessä vaiheessa eduskunta valtiovarainvaliokunnan mietinnön pohjalta vain hyväksyy valtiontilintarkastajain kertomuksessa esitettyjä ja mahdollisesti muitakin muistutuksia valtion taloudenhoidon johdosta sekä lähettää päätöksensä hallitukselle niihin toimenpiteisiin ryhtymistä varten, joihin tehty muistutukset ja ehdotukset antavat aihetta, ja kehoittaa hallitusta antamaan eduskunnalle kertomuksen näistä toimenpiteistään. Parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen eduskuntakäsittelyn toisessa vaiheessa eduskunta perustuslakivaliokunnan mietinnön pohjalta taas

⁷⁷ Puhakka, Ministerien vastuunalaisuus s. 160; *Erich*, Valtio-oikeus II s. 81 ja 82—83; *Edk KM* s. 3; *Biays*, RDP LXVIII 1952 s. 482—485.

⁷⁸ *Kaira*, LM 1950 s. 542; *Edk KM* s. 3.

⁷⁹ *Ks. Erich*, *SvenskT* 1937 s. 256; *Hakkila* s. 176—177; *Marschall von Bieberstein*, *Handbuch des Deutschen Staatsrechts* I s. 537—538.

⁸⁰ *Erich*, *ValtK* III s. 68—69; *Burdeau* s. XII, 4, 28, 30, 112, 142, 144, 154, 167, 168 ja 311. — *Puhakka*, Ministerien vastuunalaisuus s. 82 ja 184—190, ei erota ministerien poliittista vastuunalaisuutta heidän riippuvaisuudestaan eduskunnasta. Vrt. *Erich*, LM 1924 s. 58—59.

⁸¹ Vrt. *Erich*, Valtio-oikeus II s. 446—447; *Kjellén*, *Ministeransvarigheten* s. 30—36 ja 112; *Castberg* II s. 445.

mahdollisesti hyväksyy muistutuksia siitä, ettei hallituksen toimenpiteistään antamassa kertomuksessa esitettyjä toimenpiteitä tai selityksiä voida pitää tyydyttävänä, mutta toteaa kuitenkin lopuksi, että eduskunnan kertomusvuoden aikana suorittama finanssivalvonta on ollut tuloksellista, ja päättää ilmoittaa hallitukselle, ettei asia anna aiheutta enempään toimenpiteisiin eduskunnan puolelta. Parlamentaarisen valtioneuvoston tilintarkastuksen kummassakaan käsittelyvaiheessa hyväksymillään muistutuksilla ei eduskunta tarkoita lausua, ettei hallitus nauti eduskunnan luottamusta, ja pitäen muistutuksia tässä yhteydessä asiaan kuuluvina ei hallitukseen käsitä niitä miksikään epäluottamuksen osoitukseksi eduskunnan taholta.

Epäilemättä on hallituksen poliittisen vastuunalaisuuden toteuttaminen parlamentaarisen valtioneuvoston tilintarkastuksen eduskuntakäsittelyssä kuitenkin mahdollista, sillä ministerit ovat eduskunnalle poliittisesti vastuunalaisia kaikista omista toimenpiteistään ja vieläpä kaikkien niiden alaistensa viranomaisten toimenpiteistä, joiden toimintaa he ovat olleet velvolliset valvomaan.⁸² Sekä valtiovarainvaliokunta että perustuslakivaliokunta, joiden on valmistelevasti käsiteltävä parlamentaarista valtioneuvoston tilintarkastusta sen edellä mainituissa eduskuntakäsittelyn vaiheissa ja tehtävä eduskunnalle asiasta aiheutuvat ehdotukset, voivat mietinnössään ottaa esille myös kysymyksen hallituksen jäsenten poliittisesta vastuunalaisuudesta.⁸³ Käsitellessään valtioneuvoston tilintarkastajain kertomusta tai hallituksen toimenpiteitä eduskunnan valtioneuvoston tilintarkastajain kertomusta käsitellessään hyväksymien muistutusten johdosta eduskunta voi toteuttaa hallituksen jäsenten poliittisen vastuunalaisuuden ja aiheuttaa hallituksen tai sen yksityisen jäsenen eron, jos se päätöksellään selvästi ilmaisee tarkoittavansa epäluottamuksen osoittamista.⁸⁴ Näin tapahtuu, jos eduskunta nimenomaan lausuu, ettei hallitus tai joku ministeri nauti eduskunnan luottamusta.⁸⁵ Samoin on asia,

⁸² *Meinander*, JFT 1947 s. 245.

⁸³ Ks. *Kaira*, LM 1950 s. 542 ja 544; 1947 Vp Asiak. IV, II, Prvlaus. valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainvastaisuudesta, *Kairan* asiantuntijalausunto s. 13.

⁸⁴ *Ståhlberg*, Parlamentarismi s. 76—79; *Erich*, Valtio-oikeus I s. 372—373, 374 ja 375, sekä II s. 87—88; *sama*, ValtK III s. 69; *Meinander*, JFT 1947 s. 238—239.

⁸⁵ *Kerran*, käsiteltäessä hallituksen yleistä kertomusta toimenpiteistään vuonna 1945, tapahtui käytännössä, että eduskunta päätöksessään selvin sanoin lausui, ettei ministeri nauti eduskunnan luottamusta. Perustuslakivaliokunta oli käsitellyt sisäasiainministeri *Yrjö Leimon* erästä toimenpidettä oikeudellisen vastuunalaisuuden kysymyksenä ja lausunnossaan eduskunnalle katsonut, että *Leino* oli menetellyt lainvastaisesti. Oikeudellista vastuunalaisuutta käsitellessään eduskunta päätti, että asia sai raueta. Ehdotus epäluottamuslauseen antamisesta tehtiin ja hyväk-

jos eduskunta hyväksyy jonkin muistutuksen sen jälkeen, kun hallitus on eduskunnalle ilmoittanut, ettei se hyväksy muistutusta, ja siten tehnyt asiasta luottamus- (eli *kabinetti*-) kysymyksen.⁸⁶

Valtioneuvoston jäsenten poliittisen vastuunalaisuuden tärkein toteuttamiskeino on välikysymys, koska eduskunta voi käyttää sitä hallituksen eduskunnassa nauttiman luottamuksen toteamiseksi milloin tahansa, muista asioista riippumatta.⁸⁷ Välikysymysmenettelyä⁸⁸ voidaan käyttää myös hallituksen valtion taloudenhoidosta johtuvan poliittisen vastuunalaisuuden toteuttamiseksi parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen säännöllisen eduskuntakäsittelyn ulkopuolella.⁸⁹

Ministerin vastuunalaisuuskysymyksestä eduskunnassa päätettäessä ei asianomainen ministeri, vaikka hän samalla olisi eduskunnan jäsen, saa ottaa osaa äänestykseen, koska VJ 62 §:n mukaan ei kansanedustaja saa olla mukana tekemässä päätöstä häntä henkilökohtaisesti koskevassa asiassa. Käytännössä ei säännöstä kuitenkaan sovelleta

syttiin sen jälkeen eduskunnassa hallituksen edellä mainittua kertomusta käsiteltäessä. Ks. 1947 Vp Ptk. V s. 3997—3999, 4012, 4016—4018, 4051 ja 4053—4054; Jansson s. 295—301; *sama*, ValtYV 1952—1953 s. 98—99 ja 100.

⁸⁶ Tällainen tapaus sattui kerran parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen säännöllisen käsittelyn ulkopuolella. Käsiteltäessä hallituksen lisämäärärahaesitystä oli tullut ilmi, että sisäasiainministeriö oli jo ennakolta sitonut kysymyksessä olevan menon. Eduskunta palautti asian valtiovarainvaliokuntaan, jonka tuli selvittää asia ja tehdä ehdotus eduskunnan lausumaksi asian johdosta. Valiokunta ehdotti mietintönsä ponnassa eduskunnan lausuttavaksi, että sisäasiainministeriön lainvastaiseen menettelyyn kyseessä olevassa tapauksessa ei ollut ollut pakottavaa syytä. Asian jatkettussa käsittelyssä eduskunnassa sisäasiainministeri lausui: »Jos sen sijaan valiokunnan ehdottama ponsi eduskunnassa hyväksytään, niin pidän sen eduskunnan puolelta sellaisena epäluottamuksen osoituksena, että tulen siitä tekemään asianmukaiset johtopäätökset.» Eduskunta hyväksyi valtiovarainvaliokunnan mietinnön sellaisenaan ja antoi siten sisäasiainministerille epäluottamuslauseen. Ks. 1926 Vp Asiak. III, Vvmmiet. N:o 59a; 1926 Vp Ptk. III s. 3013—3015, 3204—3205, 3214, 3209, 3212 ja 3226.

⁸⁷ *Erich*, ValtK III s. 80; *Hakkila* s. 486; *Halme*, LM 1929 s. 15.

⁸⁸ Välikysymyksen tuloksen toteamisesta ks. *Hakkila* s. 499—504; *Meinander*, JFT 1947 s. 265—268; *Erich*, Valtio-oikeus I s. 370—374; *sama*, *SvenskT* 1923 s. 237—238.

⁸⁹ Välikysymys puolustuslaitoksen taloudenhoidossa tapahtuneista väärinkäytöksistä johti hallituksen eroon, kun eduskunta, vastoin hallituksen vaatimusta yksinkertaisesta päiväjärjestykseen siirtymisestä, lähetti asian perustuslakivaliokuntaan perustellun päiväjärjestykseen siirtymisen ehdottamista varten. Ks. 1926 Vp Ptk. I s. 922—925, 1074—1088 ja 1122, sekä II s. 2150—2157 ja 2172—2173; 1926 Vp Asiak. IV, Prvmiet. N:o 9; *Ström*, *FinskT* 1938 s. 228—230. — Vrt. 1932 Vp Ptk. I s. 1055.

silloin, kun on samalla kertaa kysymys koko hallituksen poliittisesta vastuunalaisuudesta, vaan eduskuntaan kuuluvat hallituksen jäsenet saavat silloin olla mukana luottamuskysymyksestä äänestämässä.⁹⁰

Parlamentarismin vaatimuksesta, että valtioneuvoston jäsenten on nautittava eduskunnan luottamusta, seuraa, että eduskunnan epäluottamuslauseen saaneiden ministerien on erottava. Elleivät he pyydä eroa, on tasavallan presidentin ilman sitäkin vapautettava heidät valtioneuvoston jäsenyydestä.⁹¹ Ministeri, joka eduskunnan luottamuksen menettäneenä jatkaa virkansa toimittamista, voi tällä menettelyllään olla avullisena ilmeiseen laittomuuteen tahi edistää sitä ja siten syyllistyä oikeudellisen ministerivastuunalaisuuden mukaan rangaistavaan rikokseen.⁹² Hajoittamalla eduskunnan tasavallan presidentti voi kuitenkin tehdä eduskunnan epäluottamuslauseen tehottomaksi.⁹³

Kun poliittinen ministerivastuunalaisuus toteutuu eduskunnan epäluottamuslauseesta johtuvalla hallituksen tai sen jäsenen pakolla erota virasta, seuraa tästä, ettei poliittista vastuunalaisuutta voida toteuttaa jo eronneeseen hallitukseen tai ministeriin nähden.⁹⁴ Edellä mainittiin, että kun valtioneuvoston jäsenien kertomusta käsitellään eduskunnan täysistunnossa, on useimmiten jo kolmatta vuotta kulunut ko. varainhoitovuoden päättymisestä. Tällöin on varainhoitovuoden aikainen hallitus tavallisesti jo ehtinyt erota, eikä sen tekoihin tai tekemättä jättämisiin voida puuttua epäluottamuslauseen antamisella. Parlamentaarisen valtioneuvoston hitaus estää täten säännöllisesti käyttämästä hallituksen poliittisen vastuunalaisuuden toteuttamista sanktiotoimena parlamentaarisen valtioneuvoston säännöllisessä käsittelyssä.

Siinä tapauksessa, että uudessa hallituksessa on jäsenenä eronneen hallituksen jäseniä, voidaan poliittinen vastuunalaisuus kuitenkin näihin uuden hallituksen jäseniin nähden toteuttaa myös heidän edelli-

⁹⁰ Ks. *Hakkila* s. 551—552; *Erich*, Valtio-oikeus I s. 319—320; *Halme*, LM 1929 s. 36—37.

⁹¹ Vaikka edellä alaviitteessä 85 mainitulla tavalla eduskunnan nimenomaisen epäluottamuslauseen toukokuun 19 päivänä 1948 saanut ministeri *Leino* ei pyytänyt eroa, tasavallan presidentti vapautti hänet saman kuun 22 päivänä valtioneuvoston jäsenyydestä.

⁹² Toisin *Puhakka*, Ministerien vastuunalaisuus s. 217; *Björkstén* s. 235 alav. 13.

⁹³ Ministerin eroamisvelvollisuudesta eduskunnan luottamuksen menetettyään ks. *Hakkila* s. 195—197; *Erich*, Valtio-oikeus I s. 373, ja II s. 94—96; *Kastari*, Eduskunnan hajoitus s. 285—287; *Ahla*, NAT 1928 s. 132 ja 133; *Ståhlberg*, Parlamentarismi s. 75—76; *Charpentier*, JFT 1923 s. 399.

⁹⁴ *Puhakka*, Ministerien vastuunalaisuus s. 202.

sessä hallituksessa suorittamiensa tekojen johdosta.⁹⁵ Täten on usein mahdollista parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen eduskuntakäsittelyn ensimmäisessä vaiheessa jossakin määrin käyttää sanktiotomina poliittista ministerivastuunalaisuutta huolimatta siitä, että asianomaisen varainhoitovuoden aikainen hallitus on vaihtunut toiseksi. Parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen eduskuntakäsittelyn toisessa vaiheessa, jossa käsittelyn kohteena ovat ne toimenpiteet, joihin hallitus on ryhtynyt eduskunnan valtiontilintarkastajain kertomusta käsitellessään hyväksymien muistutusten ja ehdotusten johdosta, on taas kysymys myös käsittelyajan hallituksen toimenpiteistä, joista se tietysti on vastuunalainen eduskunnalle. Hallituksen vaihtuminen toiseksi ei siis tässä tapauksessa ole esteenä vastuunalaisuuden toteuttamiselle, mikäli velvollisuus toimenpiteisiin ryhtymiseen ja vastuu näistä ovat siirtyneet uudelle hallitukselle.

Poliittinen ministerivastuunalaisuus on yksinkertaisen toteuttamistapansa tähden parlamentaarisisissa valtioissa yleisimmin käytetty sanktio hallituksen väärinkäytöksiä vastaan.⁹⁶ Sen yhteydessä ei valtio kuitenkaan voi saada rahallista korvausta ministerien aiheuttamista vahingoista. Suurempien rikosten seurauksena on lisäksi ministeripaikan menettäminen — sekin jää useimmiten vain väliaikaiseksi — aivan liian vähäinen rangaistus. Näistä syistä on oikeudellisen ministerivastuunalaisuuden olemassaolo välttämätöntä.

3. OIKEUDELLISEN VASTUUNALAISUUDEN TOTEUTTAMINEN.

Oikeudellinen ministerivastuunalaisuus ja sen toteuttaminen parlamentaarisessa valtiontilintarkastuksessa. Valtioneuvoston jäsenten oikeudellinen vastuunalaisuus, jota usein kutsutaan myös rikosoikeudelliseksi ja joskus valtio-oikeudelliseksi ministerivastuunalaisuudeksi,⁹⁷ tarkoittaa sitä, että hallituksen jäsenet vastaavat virkato-

⁹⁵ Ks. *Erich*, LM 1924 s. 63; *Björkstén* s. 234 alav. 11. — Edellä alaviitteessä 85 mainitussa tapauksessa oli ministeri *Leino* epäluottamuslauseen saadessaan toisen hallituksen jäsen kuin epäluottamuslauseen aiheuttanutta toimenpidettä suorittaessaan.

⁹⁶ *Puhakka*, Ministerien vastuunalaisuus s. 87 ja 203; *Erich*, Valtio-oikeus II s. 83—84.

⁹⁷ *Erich*, Valtio-oikeus II s. 80; *sama*, LM 1909 s. 9; *Puhakka*, Ministerien vastuunalaisuus s. 82—87; *Herlitz*, Svenska statsrättens grunder s. 238 alav. 2; *Marschall von Bieberstein*, Handbuch des Deutschen Staatsrechts I s. 539—540.

miensa lainmukaisuudesta ja heidät voidaan lainvastaisista toimenpiteistään tuomita rangaistukseen ja korvaamaan aiheuttamansa vahinko. Edellä jo mainitsimme, että kun HM 43 §:ssä säädetään valtioneuvoston jäsenten vastuunalaisuudesta eduskunnalle, tarkoitetaan sillä pääasiassa oikeudellista ministerivastuunalaisuutta. HM 59 §:n mukaan käsitellään syyte valtioneuvoston jäsenen lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa erityisessä tuomioistuimessa, valtakunnanoikeudessa, josta on voimassa erityiset perustuslainsäännökset. Nämä säännökset sisältyvät marraskuun 25 päivänä 1922 annettuun lakiin valtakunnan-oikeudesta (ValtOL; 273/1922). Samalta päivältä oleva L eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatoimien lainmukaisuutta (EdkTarkL; 274/1922) sisältää tarkempia säännöksiä oikeudellisen ministerivastuunalaisuuden sisällöstä ja siitä, millä tavalla eduskunnan on päätettävä tämän vastuunalaisuuden toteuttamisesta.

EdkTarkL 7 §:n mukaan oikeudellinen ministerivastuunalaisuus kohdistuu seuraaviin ministerin menettelyihin: 1) jos hän virkatoimessaan on ollut avullisena ilmeiseen laittomuuteen tahi sitä edistänyt, 2) jos hän maan ilmeiseksi vahingoksi on tahallaan väärinkäyttänyt virka-asemaansa, mikä menettely on katsottava virkarikokseksi, ja 3) jos hän muuten jossakin virkatoimessaan on selvästi lainvastaisesti menettänyt. Kaikista tällaisista teoista voidaan valtioneuvoston jäsenet (samoinkuin oikeuskansleri) panna syytteeseen valtakunnanoikeudessa. Ensimmäisessä ja kolmannessa kohdassa mainitun ministerin menettelyn virkatoimessa on oltava selvästi lainvastaista. Keskimmaisessä kohdassa liittyy rikoksen määrittelyyn poliittista arvostelua, sillä teon on tapahduttava »maan ilmeiseksi vahingoksi». Koska EdkTarkL:ssa ei ole rangaistusmääräyksiä, vaan rangaistukset määräytyvät yleisen lain mukaan, on viimeksi mainitun rikoksen kohdalta määrätty, että ministerin menettely on katsottava virkarikokseksi, ja on se siis tahallisenä virkarikoksena RL 40:20:n mukaan rangaistava.⁹⁸

Mikäli parlamentaarisessa valtiontilintarkastuksessa ilmenee, että valtioneuvosto tai sen yksityinen jäsen on valtion taloudenhoidossa menetellyt selvästi lainvastaisesti, voi eduskunta siis käyttää sanktio-

⁹⁸ EdkTarkL 7 §:n tulkinnasta ks. *Hakkila* s. 665—671; *Puhakka*, Ministerien vastuunalaisuus s. 107—110; *sama*, LM 1924 s. 257—260; *Erich*, Valtio-oikeus I s. 367—368, ja II s. 79; *sama*, LM 1924 s. 59—60; *Charpentier*, JFT 1923 s. 391—393; *Salmiala*, DL 1953 s. 178—191; 1953 Vp Asiak. IV, Prvmiet. N:o 14 s. 66—74 (*Salmialan* ja *Honkasalon* asiantuntijalausunnat).

toimena oikeudellisen ministerivastuunalaisuuden toteuttamista.⁹⁹ Koska meillä perustuslaki vaatii tulo- ja menoarvion noudattamista, voi myös budjetin loukkaus olla lainvastainen teko, johon oikeudellinen ministerivastuunalaisuus ulottuu.¹⁰⁰ Todetessaan jonkin ministerin teon valtion taloudenhoidon alalla virka-aseman tahalliseksi väärinkäyttämiseksi maan ilmeiseksi vahingoksi, on eduskunnalla myös siihen nähden äsken puheena olleen EdkTarkL 7 § 2 kohdan nojalla mahdollisuus päättää oikeudellisen vastuunalaisuuden toteuttamisesta.

Kysymys valtioneuvoston jäsenen oikeudellisen vastuunalaisuuden toteuttamisesta pannaan eduskunnassa vireille muistutuksella, jonka voi tehdä jokin valiokunta tai vähintään viisi kansanedustajaa (EdkTarkL 2—3 §).¹⁰¹ Mikäli aihetta siihen ilmenee, voidaan tällainen muistutus valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainvastaisuudesta tehdä parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen säännöllisen käsittelyn yhteydessä eduskunnassa, valtiovarainvaliokunnassa tai perustuslakivaliokunnassa. Muistutus on eduskunnassa tehtävä kirjallisesti ja vähintään viiden edustajan allekirjoittamana annettava puhemiehelle. Puhemiehen on esiteltävä muistutus eduskunnalle, ja asia on, siitä keskustelematta, lähetettävä perustuslakivaliokunnan valmisteltavaksi (2 § 3 mom). Jos taas valtiovarainvaliokunta valtiontilintarkastajain kertomusta valmistelevasti käsitellessään tekee muistutuksen valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainvastaisuudesta, on sen, niinkuin EdkTarkL 2 § 2 mom:sta ilmenee, lähetettävä asia suoraan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Molemmissa tapauksissa irtoaa vastuunalaisuuskysymyksen käsittely siis heti parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen säännöllisestä

⁹⁹ Vrt. *Lie* s. 81 ja 87.

Eduskunnan uudistamiskomitea ehdotti v. 1906 valtiopäiväjärjestykseen otettavaksi säännöksen, että eduskunta kertomusta valtiovarain tilasta käsitellessään saattoi menetellä niinkuin laissa hallituksen jäsenten vastuunalaisuudesta säädetään, sekä sanottuun vastuunalaisuuslakiin vaihtoehtoisesti otettavaksi säännöstä, että määrärahan ylitys oli katsottava laissa tarkoitetuksi ministerin lainvastaiseksi menettelyksi. Molemmat säännökset on kuitenkin jätetty pois jo senaatin valmistamista lakiehdotuksista. Ks. *KM 1906:12* s. 15 ja 81; *KM 1906:13* s. 14 ja 5; *1905—1906 Vp Asiak. II, Esit. N:o 11* s. 19, sekä *Asiak. III, Esit. N:o 16* s. 5.

Jo Ranskan vallankumouksessa vaadittiin myös valtion taloudenhoitoon ulotuvan ministerivastuunalaisuuden käytäntöön ottamista. *Constant* s. 95 alav. 1.

¹⁰⁰ Ks. *Edk KM* s. 3; *Thomsen*, *NAT 1947* s. 28—30 ja 24; *Peters* s. 220. — Vrt. *Hatschek*, *Deutsches Staatsrecht II* s. 408—409 ja 379.

¹⁰¹ *Hakkila* s. 650—652; *Ahla*, *LM 1931* s. 186—191; *Puhakka*, *Ministerien vastuunalaisuus* s. 153—154; *Erich*, *Valtio-oikeus I* s. 366 ja 375.

käsittelystä, koska tehty muistutus on heti lähetettävä perustuslakivaliokuntaan, jolle valtioneuvoston jäsenten vastuunalaisuutta koskevien kysymysten valmistelu kuuluu (VJ 46,4 §). Huolimatta valtioneuvoston jäsenten oikeudellisen vastuunalaisuuden toteuttamiskysymyksen täten tapahtuneesta vireillepanosta jatkuu parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen käsittely muutoin edelleen säännöllistä, aikaisemmin kuvailemaamme tietään, päättyen eduskunnan valtiovarainvaliokunnan tai perustuslakivaliokunnan mietinnön pohjalta tekemään päätökseen. Vastuukysymys ratkaistaan perustuslakivaliokunnan valmistelun jälkeen täysin erillisenä.¹⁰²

Perustuslakivaliokunnassa voidaan muistutus hallituksen jäsenten virkatoimien lainvastaisuudesta tehdä silloin, kun se parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen eduskuntakäsittelyn toisessa vaiheessa tarkastaa hallituksen kertomusta niistä toimenpiteistä, joihin se eduskunnan valtiontilintarkastajain kertomusta käsitellessään hyväksymien muistutusten ja ehdotusten johdosta on ryhtynyt. Tässäkin tapauksessa irtautuu oikeudellisen ministerivastuunalaisuuden toteuttamiskysymyksen käsittely heti parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen muusta käsittelystä, sillä perustuslakivaliokunnan on annettava eduskunnalle tavallinen mietintönsä sen valmisteltavana olleesta kertomuksesta, kun taas vastuunalaisuuskysymyksen käsittely jatkuu perustuslakivaliokunnassa ja eduskunnassa erillisenä asiana jäljempänä selvitettävällä tavalla.¹⁰²

Kysymys oikeudellisen ministerivastuunalaisuuden toteuttamisesta parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen sanktiotoimena voidaan eduskunnassa, valtiovarainvaliokunnassa ja perustuslakivaliokunnassa hyvin panna vireille muulloinkin kuin parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen säännöllisen käsittelyn yhteydessä. Ei ole estettä hallituksen valtion taloudenhoidosta johtuvan oikeudellisen vastuunalaisuuden toteuttamiskysymyksen esille ottamiselle eduskunnassa jo

¹⁰² Ks. 1947 Vp Asiak. IV, II, Prvlaus. valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainvastaisuudesta s. 12–15 (*Kairan* asiantuntijalausunto); *Kaira*, LM 1950 s. 544 ja 549; *Jansson* s. 285–286; *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 164. — Käsiteltäessä hallituksen toimenpiteistään v. 1945 antamaa yleistä kertomusta perustuslakivaliokunta pani vireille kysymyksen oikeudellisen ministerivastuunalaisuuden toteuttamisesta. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa eduskunnalle todettiin valtioneuvoston jäsenen syylistyneen EdkTarkL 7 §:ssä säädettyyn lainvastaiseen menettelyyn virkatoimessa. Eduskunta päätti kuitenkin, että asia oli raukeava. Ks. 1947 Vp Asiak. IV, I, Prvmiet. N:o 17 s. 1–2, ja Prvmiet. N:o 17a s. 1–2, sekä Asiak. IV, II, Prvlaus. valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainvastaisuudesta s. 1–2; 1947 Vp Ptk. V s. 4016; *Jansson* s. 321–327; *sama*, ValtYV 1952–1953 s. 100.

ennenkuin asianomaiselta varainhoitovuodelta olevaa valtiontilintarkastajain kertomusta on eduskunnassa käsitelty.¹⁰³ Nykyisin onkin valtiontilintarkastajilla oikeus antaa ilmitulleista väärinkäytöksistä eduskunnalle erillinen kertomus, ja lisäksi voi valtion taloudenhoidossa tapahtuneita rikoksia tulla muutakin tietä eduskunnan tietoon jo ennenkuin valtiontilintarkastajain kertomus on valmistunut. Koska eduskunnan parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen säännöllisessä käsittelyssä tekemät päätökset eivät, niinkuin jäljempänä näemme (ks. s. 313—314), muodosta vastuuvapautta valtioneuvoston jäsenille, voidaan vastuukysymys ottaa esille vielä asianomaista varainhoitovuotta koskevan valtiontilintarkastajain kertomuksen käsittelyn päätyttyäkin. Ministerin oikeudellisen vastuunalaisuuden toteuttamista ei estä myöskään se, että hän on eronnut valtioneuvoston jäsenyydestä.¹⁰⁴

Valtiovarainvaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan lisäksi kaikki muutkin valiokunnat voivat tehdä muistutuksen, jolla vastuukysymys viritetään ja lähettää sen perustuslakivaliokunnan valmisteltavaksi. HM 47 §:n mukaan saa oikeuskansleri, jollei tasavallan presidentti ole, saatuaan oikeuskanslerin kertomuksen valtioneuvoston tai valtioneuvoston jäsenen lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa, määrännyt syytetä valtakunnanoikeudessa nostettavaksi, tehdä asiasta ilmoituksen eduskunnalle. EdkTarkL 2 § 4 mom:n mukaan on tällainen oikeuskanslerin ilmoitus eduskunnassa ilman keskustelua lähetettävä perustuslakivaliokuntaan, joten myös täten hallituksen jäsenten oikeudellisen vastuunalaisuuden toteuttamiskysymys voi tulla vireille eduskunnassa. Vaikkakaan EdkTarkL:ssa ei mainita mitään siitä ilmoituksesta (»kertomuksesta»), joka eduskunnan oikeusasiamiehellä on johtosääntönsä 4 § 1 mom:n mukaan valta antaa eduskunnalle valtioneuvoston tai sen jäsenen lainvastaisen virkatoimen johdosta, on siihenkin analogisesti sovellettava samaa, mitä sanotussa laissa on oikeuskanslerin vastaavan ilmoituksen käsittelystä eduskunnassa säädetty.¹⁰⁵ Koska myös valtion taloudenhoidon alalla tapahtuneiden rikosten tutkiminen ja siitä aiheutuvat toimenpiteet voidaan antaa oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäväksi, on täten mahdollista, että parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen sanktiotoimena oleva hallituksen jäsenten oikeudellisen

¹⁰³ Vrt. *Castberg II* s. 477.

¹⁰⁴ *Ahla*, LM 1931 s. 185; *Kastari*, Eduskunnan hajoitus s. 354.

¹⁰⁵ *Ks. Hakikila* s. 652—655; *Ahla*, LM 1931 s. 191—196; *Hermanson/Kaira* s. 168.
— Vrt. *Björkstén* s. 230.

vastuunalaisuuden toteuttaminen eduskunnassa pannaan vireille edellämainitulla valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen eduskunnalle tekemällä ilmoituksella, joka sisältää muistutuksen valtioneuvoston tai sen jäsenen virkatoimen lainvastaisuudesta.¹⁰⁶

Perustuslakivaliokunnan ensimmäinen tehtävä käsitellessään oikeudellisen ministerivastuunalaisuuden toteuttamiskysymystä, sitten kuin se on katsonut edellä mainitun perustuslakivaliokunnassa esitetyn muistutuksen ansaitsevan huomiota tahi vastaanottanut toiselta valiokunnalta tulleen tai eduskunnasta lähetetyn, kansanedustajien tekemän tahi oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen ilmoitukseen sisältyvän muistutuksen, on antaa asianomaiselle valtioneuvoston jäsenelle tilaisuus määräajan kuluessa antaa muistutuksesta kirjallinen tai suullinen selityksensä (EdkTarkL 3 §). Hankittuaan asiaan muunkin tarvittavan selvityksen on perustuslakivaliokunnan harkittava, onko asianomainen valtioneuvoston jäsen menettänyt lainvastaisesti, ja annettava siitä lausunto eduskunnalle, paitsi milloin muistutus oli tehty perustuslakivaliokunnassa ja valiokunta on havainnut sen aiheettomaksi (4 §).¹⁰⁷ Koska perustuslakivaliokunnan on kaikin puolin

¹⁰⁶ Siinä ainoassa tapauksessa, jossa oikeudellisen ministerivastuunalaisuuden toteuttamista on käytetty parlamentaarisen valtioneuvoston sanktiotoimena, pantiin asia eduskunnassa vireille oikeusasiamiehen ilmoituksella. Toimenpiteen aiheena olleen ns. Salaputki-jutun selvittely vei aikaa useampia vuosia. Vuonna 1949 olivat muutamat valtioneuvoston jäsenet erään valtioneuvoston myöntämisellä syölistyneet väärinkäytökseen budjetin täytäntöönpanossa. VttK v. 1949, joka oli päivätty 3. 7. 1951, ei vielä maininnut asiasta sanallakaan. Väärinkäytös oli kuitenkin pian yleisesti tiedossa, ja sanomalehdissä ja eduskunnassa esitettiin vaatimuksia jutun selvittämisestä. Vuodelta 1950 olevassa VttK:ssa oli sitten asiasta lyhyt selostus, jossa valtioneuvoston tarkastajat ilmoittivat 12. 3. 1952 jättäneensä enempien tutkimusten toimittamisen ja muut asian aiheuttamat toimenpiteet eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviksi. 28. 11. 1952 luettiin eduskunnan täysistunnossa oikeusasiamiehen kirjelmä, jossa hän teki muistutuksen neljän ministerin lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa vuonna 1949. Perustuslakivaliokunnan valmistelun jälkeen eduskunta päätti asettaa mainitut ministerit syytteeseen valtakunnanoikeudessa. Oikeus tuomitsi 18. 9. 1953 kaksi syytettyä sakkorangaistukseen sekä velvoitti heidät suorittamaan valtiolle vahingonkorvausta, mutta vapautti toiset kaksi kaikesta vastuusta. Ks. 1950 Vp Ptk. I s. 294—297; 1951 Vp Ptk. I s. 81—83 ja 538—543; VttK v. 1950 s. 34—35; 1952 Vp Ptk. II s. 2077—2085; 1953 Vp Ptk. I s. 699—707 ja 948—972, sekä Asiak. IV, Prvmiet. N:o 14 ja Edk:n kirj.; Jansson s. 333—341; Kaira, StatsvT 1954 s. 63—65.

¹⁰⁷ Ks. Ahla, LM 1931 s. 200—203; Hakkila s. 655 alav. 1, 656—657 ja 671 alav. 1.

valmisteltava asiaa eduskunnan käsittelyä varten, on asiallista, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa myös ilmoitetaan, onko todettu ministerin lainvastainen menettely valiokunnan mielestä sellaista, että hänet siitä EdkTarkL 7 §:n mukaan voidaan panna syytteeseen.¹⁰⁸

Perustuslakivaliokunnan käsitellessä oikeudellisen ministerivastuunalaisuuden toteuttamiskysymystä tulee käsittelyssä EdkTarkL 5 §:n mukaan olla osallisena vähintään seitsemäntoista jäsentä ja jos erimielisyyden ilmaantuessa siitä, onko hallituksen jäsen menetellyt lainvastaisesti vai ei, äänet lankeavat tasan, pidetään jälkimmäistä mielipidettä valiokunnan päätöksenä.¹⁰⁹ Muita asioita käsiteltäessä on perustuslakivaliokunta, samoin kuin aina muut valiokunnat, päätösvaltainen, jos kaksi kolmasosaa sen jäsenistä on saapuvilla (VJ 51,2 §), ja äänten mennessä valiokuntien äänestyksissä tasan ratkaisee tuloksen yleensä arpa (EdkTJ 14,1 §).

Perustuslakivaliokunnan lausunnon saatuaan on eduskunnan vallassa päättää, joko että valtioneuvoston jäsen on pantava syytteeseen valtakunnanoikeudessa tahi että asia on raukeava. Jollei eduskunta suorastaan päättää, että asia saa raueta, on asianomaista valtioneuvoston jäsentä kehoitettava antamaan eduskunnalle kirjallinen tai suullinen selityksensä, joka on annettava kymmenen päivän kuluessa tiedon saannista (EdkTarkL 6 §). Päätöstä valtioneuvoston jäsenen oikeudellisen vastuunalaisuuden toteuttamisesta tehdessään ei eduskunta kuitenkaan ole sidottu perustuslakivaliokunnan asiasta antamaan lausuntoon.¹¹⁰

Juuri mainitun lainpaikan nojalla eduskunta voi päättää, että asia saa raueta myös siinä tapauksessa, että se katsoo valtioneuvoston tai sen yksityisen jäsenen syyllistyneen sellaiseen lainvastaiseen menettelyyn, joka on oikeudellisen ministerivastuunalaisuuden nojalla rangaistavaa. Varsinkin valtion taloudenhoidossa tapahtuneen lainvastaisen menettelyn ollessa kysymyksessä on eduskunnan valta jättää ministerisyyte nostamatta useissa tapauksissa paikallaan. Valtion taloudenhoito on sidottu ahtaisiin oikeussäännöksiin, joiden kaikkien noudattaminen ei aina ole helppoa. Etukäteen vahvistetun budjetin tarkka seuraaminen ei joltakin kohdalta ole mahdollista, koska

¹⁰⁸ Kaira lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle, 1947 Vp Asiak. IV, II, Prvlaus, valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainvastaisuudesta s. 13—15; sama, LM 1950 s. 553. Ks. myös Jansson s. 323—324, 68, 71—72, 325—326, 341 ja 358.

¹⁰⁹ Ahla, LM 1931 s. 198—200; Hakkila s. 658; Kaira, LM 1950 s. 543.

¹¹⁰ Ahla, LM 1931 s. 203—205.

se ei vastaa todellisia oloja.¹¹¹ Ilmi tullut budjetin ylittäminen on voinut johtua ylivoimaisista tapahtumista, se on myös voinut olla välttämätöntä onnettomuuksien tai vaarojen välttämiseksi.¹¹² Kiinteän määrärahan ylittäminen on voinut johtua anteeksiannettavasta erehdyksestä. Pakko nostaa syyte valtakunnanoikeudessa jokaisen muodollisen lainvastaisuuden tähden ei vastaisi valtion etua. Päätäessään ministerisyytteen nostamisesta juuri budjetin täytäntöönpanossa todettujen, ministerien syyksi luettavien virheiden johdosta täytyy eduskunnalla olla valta ottaa huomioon ennen kaikkea valtiosäännön henki, so. onko kysymys valtiosäännön vastaisesta vallanylytyksestä vai ei.¹¹³ Edellä mainitun EdkTarkL 6 §:n sanamuodon mukaan on siis »eduskunnan vallassa päättää ... että asia on raukeava». Tämän säännöksen mukaan eduskunta ei missään tapauksessa ole velvollinen nostamaan ministerisyytettä.¹¹⁴ Oikeudenmukaisuussyistä voidaan kuitenkin esittää vaatimus, ettei eduskunta saa jättää törkeissä tapauksissa syytettä nostamatta.¹¹⁵

Päätökseen nostaa ministerisyyte päättyy eduskunnan osallisuus hallituksen oikeudellisen vastuunalaisuuden toteuttamisessa. Tuomiovalta asiassa kuuluu erityiselle tuomioistuimelle, valtakunnanoikeudelle (HM 59,1 §; ValtOL 1—2 §), jossa eduskunnan nostamaa syytettä ajaa eduskunnan oikeusasiamies (HM 59,2 §). Valtakunnan-oikeuden tuomio on lopullinen, sillä siihen ei ole mahdollisuutta hakea muutosta. Ei edes armahdusta tuomiosta voida myöntää ilman valtakunnanoikeuden esitystä (ValtOL 2,2 §).¹¹⁶

Vahingonkorvauksen vaatiminen. Perustuslaeissamme ei ole mitään säännöksiä hallituksen jäsenten velvollisuudesta korvata valtiolle virkatoimillaan sille aiheuttamansa vahingot. Koska valtakunnanoikeuden on ValtOL 2 § 2 mom:n mukaan annettava tuomionsa sovellettaen yleistä lakia, on kuitenkin riidatonta, että valtakunnanoikeus voi tuomitessaan ministerin rangaistukseen lainvastaisesta virkatoimesta rikoslain 9 luvun mukaan myös tuomita syyllisen velvolliseksi korvaamaan valtiolle rikoksen kautta aiheutettu vahinko. Oikeudellista

¹¹¹ Heinig I s. 425—426 ja 444.

¹¹² Nevanlinna, Tulo- ja menoarvio s. 118—119.

¹¹³ Ks. Löbe s. 57; Koyitch s. 88—90.

¹¹⁴ Ks. Hakkila s. 660—662; Puhakka, Ministerien vastuunalaisuus s. 157—158; Ahla, LM 1931 s. 205—206; 1947 Vp Ptk. V s. 3999.

¹¹⁵ Ks. Erich, Valtio-oikeus I s. 368.

¹¹⁶ Hakkila s. 645; Charpentier, JFT 1923 s. 397—398. Vrt. Puhakka, Ministerien vastuunalaisuus s. 166—167; sama, DL 1923 s. 75.

ministerivastuunalaisuutta koskevien perustuslainsäännösten vaikene-
minen asiasta näyttää osoittavan, ettei valtakunnanoikeus missään
muussa tapauksessa voi velvoittaa ministeriä vahingonkorvauksen mak-
samiseen. Jos siis valtioneuvoston jäsen vapautetaan syytteestä, ei
häntä myöskään voida velvoittaa maksamaan vahingonkorvausta
valtiolle. Pelkkää korvausvaatimusta koskevaa kannetta ei valta-
kunnanoikeus, joka lain mukaan on olemassa vain lainvastaista menet-
telyä virkatoimessa koskevien syytteiden käsittelyä varten, saa ottaa
käsitteltäväkseen. Täten ei myöskään tule kysymykseen, että valta-
kunnanoikeudessa vaadittaisiin hallituksen jäseniltä korvausta vahin-
goista, jotka he ovat aiheuttaneet valtiolle teoilla, jotka eivät ole mi-
nisterisyytteen alaisia.¹¹⁷

Edellä totesimme, että jo ministerivastuunalaisuutta koskevista
perustuslainsäännöksistä ilmenevä vallanjaon järjestely estää valtioneu-
voston tarkastusvirastoa ulottamasta tilimuistutustaan valtioneuvoston
jäseniin. Samasta syystä ei myöskään yleisissä tuomioistuimissa
voida hakea ministeriltä korvausta siitä vahingosta, jonka hän vir-
katoimellaan on valtiolle aiheuttanut.¹¹⁸ Vain oikeudellisen ministeri-
vastuunalaisuuden toteuttamisen yhteydessä voidaan hallituksen
jäseniltä vaatia korvausta valtion taloudenhoidossa valtiolle aiheutta-
mistaan vahingoista. Erityistä siviilioikeudellista (hallinnollista, val-
tiotaloudellista, rahallista) ministerivastuunalaisuutta¹¹⁹ ei meillä ole
pyrittykään järjestämään.¹²⁰ Valtioneuvoston jäsenten rikosoikeudel-
linen vastuunalaisuus ei kuitenkaan tee siviilioikeudellista vastuun-
alaisuutta tarpeettomaksi.¹²¹

¹¹⁷ Ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 164—165; *Puhakka*, Ministerien vastuunalaisuus s. 180; *Björkstén* s. 231—232; *Charpentier*, JFT 1923 s. 398—399; *Hakkila* s. 647; *Erich*, Valtio-oikeus II s. 80—81 ja 298; *Ahava*, LM 1926 s. 145 ja 153; *Castberg* II s. 457—461; *Aschehoug*, Norges Statsforfatning III s. 482, 492, 493—494, 496 ja 503; *sama*, Statsret s. 468 ja 470; *sama*, Regnskabskontrol s. 136.

¹¹⁸ Vrt. *Aschehoug*, Norges Statsforfatning III s. 494—496.

¹¹⁹ *Puhakka*, Ministerien vastuunalaisuus s. 82 ja 177; *Erich*, Valtio-oikeus II s. 80 ja 298; *Hakkila* s. 647; *Björkstén* s. 231; *Ahava*, LM 1926 s. 145; *Roussel*, RDP VII 1897 s. 395—396.

¹²⁰ Ranskassa on kylläkin yksityisissä laeissa ollut ministerien siviilioikeudel-
lista vastuunalaisuutta koskevia säännöksiä, mutta voimassa olevasta vallanjaosta
johtuen ei yleisillä tuomioistuimilla ole ollut tuomiovaltaa asiassa, ja kompetenttia
tuomioistuinta järjestävän lain puuttuessa ovat säännökset jääneet kuolleeksi kir-
jaimeksi. *Laferrière/Waline* s. 156—158; *Allix* s. 433—434; *Gordon*, RFin XXX
1932 s. 407—420; *Roussel*, RDP VII 1897 s. 396—398; *Duguit* IV s. 862—878; *Besson*
s. 577—591; *Morel* s. 296—308 ja 322—323.

¹²¹ Vrt. *Allix*, RPP 111. 1922 s. 193.

Vastuuvapaus-järjestelmän puuttuminen. Olemme huomanneet ulkomailla parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen järjestelmään usein kuuluvan, että parlamentti hyväksyy valtion asianomaisen varainhoitovuoden tilinpäätöksen ja myöntää hallitukselle vastuuvapauden valtiontalouden hoidosta sanotulta vuodelta. Vastuuvapauden (*décharge*) myöntämisen jälkeen ovat hallituksen jäsenet tämän järjestelmän vallitessa kaikesta vastuusta vapaat, joten se merkitsee asianomaisen varainhoitovuoden parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen lopullista päättymistä.¹²²

Edellä totesimme, ettei eduskunta meillä parlamentaarista valtiontilintarkastusta käsitellessään hyväksy valtion tilinpäätöstä. Perustuslaissamme ei myöskään ole säännöksiä siitä, että eduskunta parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen yhteydessä tai muulloinkaan myöntäisi hallitukselle vastuuvapauden.¹²³ Niinkuin edellä nähtiin, eduskunta säännöllisesti parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen eduskuntakäsittelyn toisessa vaiheessa — käsiteltyään hallituksen kertomusta niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt eduskunnan valtiontilintarkastajain kertomusta käsitellessään hyväksymien muistutusten ja ehdotusten johdosta — tekemässään päätöksessä lausuu, ettei hallituksen kertomus anna aihetta enempiin toimenpiteisiin eduskunnan puolelta, ja saattaa tämän päätöksensä hallituksen tietoon. Kun eduskunta täten kaikkia parlamentarisessa valtiontilintarkastuksessa esitettyjä muistutuksia käsiteltyään tekee päätöksen, jossa se ilmoittaa luopuvansa enemmistä toimenpiteistä, näyttäisi tämä viittaavan siihen, että eduskunta meilläkin parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen käsittelyn päättyessä myöntää hallitukselle vastuuvapauden ainakin kaikkien esitetyistä muistutuksista ilmenneiden hallituksen toimenpiteiden osalta. Tuntuuhan luonnolliselta vaatimus, että eduskunnan selvin sanoin julkilausuman tahdonilmaisun on sidottava sitä.¹²⁴ Kun eduskunta tässä vapaasti ja yksinään, ilman toisen elimen osallisuutta, on ollut oikeutettu tekemään päätöksensä, eikö tehty päätös silloin ole peruuttamaton?¹²⁵

¹²² Ks. *Lang* s. 269—274; *Aschehoug*, Norges Statsforfatning III s. 487; *von Heckel* s. 293. — Luonnollisesti ei kansaneduskunnan vastuuvapaus-päätöksellä ole välitöntä vaikutusta alempiin viranomaisiin nähden. *Berlin*, Statsforfatningsret II. 1. s. 155—156.

¹²³ Vaikka laki Saksassa määrää hallitukselle annettavaksi vastuuvapauden valtion taloudenhoidosta, ei tällä kuitenkaan ole myönnetty olevan täyttä oikeudellista tehoa. Ks. *Schulze/Wagner* s. 391—394; *Vialon* s. 457.

¹²⁴ Vrt. *Erich*, JFT 1911 s. 372—373.

¹²⁵ Vrt. *Matzen* III s. 104.

Niin selvältä kuin tämä ensi näkemältä näyttääkin, ei eduskunnan mainittu päätös kuitenkaan merkitse vastuuvapauden myöntämistä hallitukselle. Koska oikeudellisen ministerivastuunalaisuuden toteuttamiskysymystä on eduskunnassa käsiteltävä edellä esitettyä erityistä järjestystä noudattaen, ja eduskunta on oikeutettu tekemään asiassa päätöksen vasta saatuaan perustuslakivaliokunnan tätä kysymystä — sitä varten säädettyä järjestystä noudattaen — käsiteltyään antaman lausunnon, ei myöskään hallituksen vastuuvapaudesta voida muutoin päättää. Vain siinä tapauksessa, että eduskunta oikeudellisen ministerivastuunalaisuuden toteuttamiskysymystä käsitellessään, saatuaan perustuslakivaliokunnan edellämainitun lausunnon, päättää, ettei ministerisyyttä nosteta, vaan asia saa raueta, muodostuu asianomaiselle valtioneuvoston jäsenelle vastuuvapaus käsitellyn teon kohdalta. Mutta silloinkin on vielä olemassa se mahdollisuus, että presidentti, saatuaan oikeuskanslerilta kertomuksen asiasta, HM 47 §:n nojalla määrää samasta teosta syytteen nostettavaksi.¹²⁶ Parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen säännöllinen käsittely ei sen kumpaisessakaan käsittelyvaiheessa sentähden voi merkitä vastuuvapauden myöntämistä hallitukselle, eikä eduskunnan parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen säännöllisessä käsittelyssä tekemä päätös, ettei asia anna aihetta enempään toimenpiteisiin, siis voi tarkoittaa vastuuvapauden myöntämistä.¹²⁷ Selvää on silloin myös, ettei se, että eduskunta on perästäpäin myöntänyt määrärahan jonkin lainvastaisen menon maksamiseen, estä eduskuntaa myöhemmin vetämästä hallitusta siitä edesvastuuseen.¹²⁸

Vastuuvapaus-järjestelmän puuttuminen aiheuttaa meillä sen, että vielä parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen säännöllisen eduskuntakäsittelyn päätyttyä asia jää hallituksen jäsenten oikeudellisen vastuunalaisuuden osalta avoimeksi. Mahdollisuus toteuttaa se on olemassa niin kauan, kunnes syyteoikeus on rikoslain yleisten vanhentu-

¹²⁶ Ks. Kaira, LM 1950 s. 547—555; Hakkila s. 646; Ahla, LM 1931 s. 206; Charpentier, JFT 1923 s. 398. Vrt. Puhakka, Ministerien vastuunalaisuus s. 174.

¹²⁷ Ilmeisesti päinvastaista mielipidettä edustaa Charpentier, joka lausuu (JFT 1923 s. 398): »Men jag är dock lika fullt av den åsikt att ett beslut av riksdagen i omförmålt avseende för alltid befriar minister från åtalet. — — — Ärendet är slutbehandlat, alldeles såsom de anmärkningar och yrkanden, vilka vid behandlingen i riksdagen av berättelsen över statsverkets tillstånd och vård framställas, konsumeras genom riksdagens beslut i saken.» Erik Fahlbeck/Agge/Jägerskiöld/Sundberg, DL 1946 s. 71—73, katsovat myös, että ellei eduskunta ole nostanut syytettä käsitellessään VJ 29 §:ssä tarkoitettua hallituksen kertomusta, on hallitus saanut vastuuvapauden. — Vrt. Kastari, Suomen Pankin erikoisasema s. 158.

¹²⁸ Vrt. Nevanlinna, Tulo- ja menoarvio s. 120—121; VttK v. 1947 s. 66—68.

missäännösten mukaan vanhentunut.¹²⁹ Eräs hyvä puolikin parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen kannalta on vastuuvapaus-järjestelmän puuttumisesta. Niinkuin edellä näimme, aiheuttaa perustuslaki-valiokunnan toimittamaa valtioneuvoston pöytäkirjojen tarkastamista seuraava hallituksen vastuuvapaus Ruotsissa sen, ettei ministerivastuunalaisuutta voida ollenkaan toteuttaa parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen yhteydessä, joka siten jää tehottomaksi (ks. ed. s. 45—46). Vaikka eduskunta meillä, parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen hitaudesta johtuen, joutuukin käsittelemään hallituksen yleistä kertomusta toimenpiteistään säännöllisesti aikaisemmin kuin samaa aikaa koskevaa parlamentaarista valtiontilintarkastusta, ei tämä estä oikeudellisen ministerivastuunalaisuuden toteuttamista parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen sanktiotoinena, koska vastuuvapautta ei ole saatu mainitun hallituksen kertomuksen käsittelyllä.¹³⁰

¹²⁹ Ks. *Hakkila* s. 645—646. Vrt. *Puhakka*, Ministerien vastuunalaisuus s. 173; *Charpentier*, JFT 1923 s. 398.

¹³⁰ Vrt. *Kaira*, LM 1950 s. 547—548.

JÄLKIKATSAUS

1. PARLAMENTAARISEN VALTIONTILINTARKASTUKSEN KÄSITE JA OIKEUDELLINEN LUONNE.

Parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen järjestelmämme nyt tul-tua kokonaisuudessaan tutkituksi muodostakaamme lyhyt määritelmä parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen käsitteestä Suomen oikeuden mukaan.

Parlamentaarinen valtiontilintarkastus on eduskunnan suorittamaa valtiontalouden valvontaa. Keskeinen asema sen suorittamisessa on eduskunnan finanssivalvontaelimellä, valtiontilintarkastajilla, joka vä-litöntä valvontaa eduskunnan puolesta suorittaen valmistelee edus-kunnan työtä. Lopullinen päätösvalta asiassa kuuluu kuitenkin edus-kunnalle itselleen.

Parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen perustan ja lähtökohdan muodostaa käytännössä valtiontalouden tarkastusviraston suorittama finanssivalvonta, jonka tuloksena valtiontilintarkastajat saavat keski-tetysti haltuunsa suurimman osan työssään tarvitsemastaan aineistosta. Lain mukaan on tarkastusvirasto velvollinen lähettämään tämän aineis-ton suoraan valtiontilintarkastajille. Valtiontalouden tarkastusvirasto liittyy siten läheisesti Suomen parlamentaarisen valtiontilintarkastuk-sen järjestelmään.

Paitsi budjetin täytäntöönpanoon ulottuu parlamentaarinen valtion-tilintarkastus kaikkeen muuhunkin hallituksen alaisen valtiontalouden hoitoon. Valvonnassa pidetään silmällä budjetin noudattamista edus-kunnan budjettivallan loukkaamattomuuden kannalta, samalla kuin siinä muutoinkin valvotaan valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tar-koituksenmukaisuutta.

Parlamentaariseen valtiontilintarkastukseen kuuluva valvonta on jo tapahtuneiden tekojen ja tosiasioiden toteamista ja siinä mielessä jälki-käteen tapahtuvaa, ettei budjetin toteuttamista ole tuloihin eikä menoi-hin nähden jätetty riippumaan eduskunnan ennakkovalvonnassa anta-masta luvasta tai suostumuksesta.

Vaikkakin parlamentaarisessa valtiontilintarkastuksessa on etualalla hallituksen suorittamaan valtion taloudenhoitoon kohdistuva valvonta sen selvittämiseksi, onko hallitus taloudenhoidossaan pysynyt lakien ja eduskunnan päättämän budjetin rajoissa ja noudattanut säästävääsyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta, eli siis parlamentaarinen finanssivalvonta aineellisessa merkityksessä, on valtiontilintarkastajilla eduskunnan puolesta oikeus valvoa myös alempien viranomaisten toimittamaa valtion taloudenhoitoa ja ensinmainitun lisäksi suorittaa kaikkia muitakin aineellisesti erotettavia finanssivalvonnan lajeja: hallinnollista finanssivalvontaa, numerotarkastusta ja inventointeja. Syrjäyttämättä yksityiskohtia enemmän kuin asianhaarat vaativat valvonnan on kuitenkin kohdistuttava pääasiallisesti valtiontalouden yleiseen tilaan ja hoitoon.

Pääasiassa valtiontilintarkastajien esityksestä hyväksyy eduskunta parlamentaarisessa valtiontilintarkastuksessa valtion taloudenhoitoon kohdistuvia muistutuksia ja ehdotuksia, jotka se saattaa hallituksen tietoon niiden aiheuttamiin toimenpiteisiin ryhtymistä varten. Alempiin viranomaisiin nähden ei eduskunta voi finanssivalvonnessa ilmenneiden seikkojen johdosta ryhtyä välittömästi toimenpiteisiin, vaan jää tämä hallituksen tehtäväksi. Hallitukseen nähden on eduskunnalla sensijaan parlamentaarisessa valtiontilintarkastuksessa sanktiotoimet käytettävissään, kun se voi toteuttaa hallituksen jäsenten poliittisen tai oikeudellisen vastuunalaisuuden. Tämäkin osoittaa, että parlamentaarinen valtiontilintarkastus kohdistuu ensi sijassa hallitukseen.

Tässä mainittuja seikkoja tunnusmerkkeinä käyttäen saamme parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen käsitteestä Suomen oikeuden mukaan seuraavan määritelmän:

Parlamentaarinen valtiontilintarkastus on eduskunnan suorittamaa budjetin täytäntöönpanon ja muun hallituksen alaisen valtiontalouden hoidon jälkikäteen tapahtuvaa valvontaa eduskunnan budjettivallan sekä lain- ja tarkoituksenmukaisuuden kannalta. Valtiontilintarkastajien valmistelemana tämä valvonta kohdistuu sekä hallituksen että alempien viranomaisten toimintaan ynnä valtiontalouden yleiseen tilaan ja sen sanktiona on hallituksen jäsenten poliittinen ja oikeudellinen vastuunalaisuus eduskunnalle.

Parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen päätarkoituksena on eduskunnan budjettivallan turvaaminen. Sen kautta eduskunta valvoo, että hallitus valtion taloudenhoidossa noudattaa lakeja sekä tulo- ja menoarviota. Parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen kehityshistoriaan tutustuessamme näimme, kuinka eduskunnan finanssivalvonta

on kehittynyt rinnan eduskunnan budjettivallan kanssa. Koska eduskunnan vallalla määrätä budjetissa valtion menoista ei ilman parlamentaarista finanssivalvontavaltaa sanktiomahdollisuuksineen olisi juuri muuta kuin näennäinen arvo, on parlamentaarinen valtiontilintarkastus eduskunnan budjettivallan edellytys ja kuuluu se sellaisena myös eduskunnan budjettivaltaan laajemmassa merkityksessä.

Oikeudelliselta luonteeltaan eroaa parlamentaariseen valtiontilintarkastukseen sisältyvä eduskunnan finanssivalvontavalta kuitenkin muusta osasta eduskunnan budjettivaltaa eli vallasta päättää vuotuinen tulo- ja menoarvio. Johdannossa jo totesimme, että eduskunnan budjetin päättämismenon sisältyy valtaa antaa yksityiskohtaisia valtuuttavia ja velvoittavia määräyksiä ja kuuluu se sellaisena luonteeltaan toimeenpano- eli hallintovallan alaan. Parlamentaarisessa valtiontilintarkastuksessa ei taas eduskunnalle kuulu käskyjen tai sitovien määräysten antamisvaltaa eikä osallisuutta hallintotoimintaan, vaan ainoastaan tietojen hankkimista sisältävää valvontavaltaa ja oikeus sanktiotoimiin ryhtymiseen hallitusta vastaan todettujen väärinkäytösten johdosta.

Parlamentaarinen valtiontilintarkastus on eduskunnan suorittamaa finanssivalvontaa ja sellaisena muodostaa se osan eduskunnan hallituksen toimintaan kohdistuvasta valvontavallasta. Varsinainen valvontavalta ei oikeudelliselta luonteeltaan ole toimeenpanovaltaa eikä myöskään kumpaakaan muista tavallisesti erotettavista valtiollisista toimivalloista, ei lainsäädäntö- eikä tuomiovaltaa, vaan on sitä pidettävä näihin kategorioihin soveltumattomana valtiollisena toimivaltana.¹

2. JÄRJESTELMÄN PUUTTEELLISUUKSIA. AJATUKSIA DE LEGE FERENDA.

Edellä on jo kiinnitetty huomiota Suomen parlamentaarinen valtiontilintarkastus-järjestelmän suurimpiin puutteellisiin. Pahin näistä on se, että valtiontalouden tarkastusvirasto, jonka suorittama yksityiskohtainen finanssivalvonta muodostaa parlamentaarisen valtiontilin-

¹ Ks. *Heinig* I s. 8—9, 57 ja 141—143; *Lagerroth*, 1809 års regeringsform s. 17 ja 27; *Saemisch/Stengel*, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft III s. 712—713; *Peucker* s. 32 ja 38—39; *de Marcé* I s. 92—136. — Usein ei valvontavaltaa eroteta hallintovallasta. Ks. *Merikoski*, Valtionapujärjestelmä s. 19, 27 ja 23, ja LM 1952 s. 11; *Ståhlberg*, Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa s. 105 ja 107; *Carre de Malberg* I s. 471; *Laband* IV s. 524. Vrt. *Hermanson*, Om lagstiftningen s. 200 ja 202—203; *sama*, Om Finlands ständer s. 152.

tarkastuksen pohjan ja lähtökohdan, on valtiovarainministeriön alainen ja siis hallituksesta riippuvainen keskusvirasto. Parlamentaarisen valtioneuvoston tarkastuksen valmisteluun ratkaisevassa määrässä vaikuttavalta revisiolaitokseltamme puuttuu itsenäisyys ja riippumattomuus hallitusta vastaan. Sen hallituksen toimintaan kohdistuva valvonta, johon sillä kylläkin on oikeus, ei tällöin voi muodostua tehokkaaksi. Hallituksesta riippuvaisen valtionalouden tarkastusviraston suorittama finanssivalvonta ei tarjoa täysin luotettavaa perustaa parlamentaarille valtioneuvoston tarkastukselle, jonka päätarkoituksena on hallituksen toiminnan valvominen (ks. ed. s. 205—206).²

Eduskunnan finanssivalvontaelin, valtioneuvoston tarkastajat, ei kylläkään oikeudellisesti ole velvollinen luottamaan valtionalouden tarkastusviraston työn tuloksiin. Valtioneuvoston tarkastajilla on oikeus, revisiolaitoksen suorittamasta valvonnasta välittämättä, toimittaa omakohtaisesti kaikki haluamansa tarkastukset. Käytettävissä olevan työvoiman vähyys asettaa todellisuudessa kuitenkin tässä suhteessa valtioneuvoston tarkastajille ahtaat rajansa, ja käytännössä on valtioneuvoston tarkastajien toiminnan sentähden pääosaltaan nojaututtava valtionalouden tarkastusviraston suorittamaan työhön.

Parlamentaarisen valtioneuvoston tarkastuksen tehostamista suunnitellut eduskunnan revisiokomitea ehdottikin valtioneuvoston tarkastajien itsensä suorittaman tarkastustoiminnan laajentamiseksi näille annettavaksi enemmän aputyövoimaa. Tulokset ehdotuksesta supistuvat vain yhden ylitarkastajan palkkaamiseen valtioneuvoston tarkastajain kansliaan. Selvää kuitenkin on, että jos valtioneuvoston tarkastajat tätä tietä halutaan tehdä riippumattomiksi valtionalouden tarkastusviraston suorittamasta valvonnasta, on heidän käyttöönsä asetettava huomattavan suuri henkilökunta. Lopputuloksena olisi silloin kuitenkin kaksinkertaisen työn kustantaminen valtion varoilla, sillä valtioneuvoston tarkastajain kansliassa jouduttaisiin suorittamaan samat tarkastustyöt kuin valtionalouden tarkastusvirastossa.

Yksinkertaisin parannuskeino on valtionalouden tarkastusviraston tekeminen hallituksesta riippumattomaksi. Voitaisiin ajatella tarkastusvirastonkin saattamista eduskunnan alaiseksi. Mikäli tarkastusviraston toimivaltaan tällöin kuuluisi vain finanssivalvonnan suorittamista, mutta ei hallintovallan käyttämistä, ei tämä rikkoisi voimassa-

² Enemmän tarkkuutta, valppautta ja ankarautta valtioneuvoston tarkastukseen, Veronmaksaja 1954 N:o 3 s. 4—5; Purhonen, Valvoja 1953 s. 71.

olevaa vallanjakojärjestelmää eikä merkitsisi eduskunnan »suoranaista osallistumista myös valtionhallintoon».³

Finanssivalvontaelimen riippuvuus vain eduskunnasta ei kuitenkaan merkitse sen täydellistä itsenäisyyttä ja riippumattomuutta.⁴ Paras ratkaisu olisi nähdäksemme useiden maiden esikuvien mukaisesti tehdä revisiolaitoksestamme riippumaton tilituomioistuin, jonka jäsenet ovat erottamattomia tuomareita. Tällaisen finanssivalvontaelimen suorittaman työn tulokset olisivat yhtä luotettavina sekä eduskunnan että hallituksen käytettävissä. Saman työn suorittaminen useampaan kertaan vältettäisiin, ja valtiontilintarkastajien toiminta voisi nykyistä tehokkaammin kohdistua eduskunnan budjettivallan kannalta tärkeiden asioiden käsittelemiseen.⁵

Kun HM 71 § 1 mom:iin otettiin säännökset revisiolaitoksesta, oli tämä virasto jo kauan ollut olemassa hallituksen alaisena, ja senkin jälkeen on tämä sen asema pysynyt muuttumattomana. Perustuslakeihimme ei kuitenkaan sisälly mitään säännöstä revisiolaitoksen oikeudellisesta asemasta. Koska muista erikoistuomioistuimista kuin valtakunnanoikeudesta HM 60,1 §:n nojalla voidaan säätää lailla, voitaneen edellä ehdotettu muutos valtionalouden tarkastusviraston asemaan saada aikaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä syntyneellä lailla.

Toiseksi huomattavin epäkohta parlamentaarisessa valtiontilintarkastuksessa on sen hitaus, josta haitallisine seurauksineen myös on jo edellä mainittu (ks. VII luvun alav. 65 sekä s. 265—266, 284—285, 294—295 ja 303—304). Valtiontilintarkastajain johtosääntöä uudistettaessa asetettiin valtiontilintarkastajain kertomuksen valmistamiselle määrää-aika, jota noudattaen se on siitä lähtien valmistunut entistä nopeammin. Samoin voitaisiin parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen eduskuntakäsittelyä jouduttaa säätämällä määrääjat sen eduskuntakäsittelyn kumpaisellekin vaiheelle samoin kuin hallituksen kertomukselle eduskunnan hyväksymien muistutusten ja ehdotusten aiheuttamista toimenpiteistä.⁶

³ Vrt. Edk KM s. 12—13.

⁴ Vrt. Willgren, Finlands Finansrätt s. 506 alav. — Tietysti on aina varottava kehitystä kohti hallitsevaa eduskuntaa, joka johtaa, kuten vapauden ajan säätyvaltius osoittaa, vallan väärinkäyttöön. Ks. Hermanson, 1917 valtiopäivät s. 31—32.

⁵ Purhonen, Valvoja 1953 s. 71.

⁶ Ks. Enemmän tarkkuutta, valppautta ja ankaruutta valtiontilintarkastukseen, Veronmaksaja 1954 N:o 3 s. 15; VttK v. 1952 s. 102.

3. PARLAMENTAARINEN VALTIONTILINTARKASTUS JA PARLAMENTARISMI.

Parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen päätarkoituksena on huolehtia siitä, että hallitus tulo- ja menoarvion täytäntöönpanossa ja muussa valtion taloudenhoidossa noudattaa eduskunnan tahtoa. Instituutti on syntynyt eduskunnan budjettivallan puolesta hallitusvaltaa vastaan käydyin taistelun tuloksena ensiksimmäinnittua valtaa turvaamaan ja edellyttää se vastakohtaisuutta eduskunnan ja hallituksen välillä.

Parlamentarismien vallitessa ei eduskunnan ja hallituksen välillä kuitenkaan ole olemassa jyrkkää vastakohtaisuutta. Hallituksen nauttiessa eduskunnan luottamusta on sillä takanaan eduskunnan enemmistön tuki, ja hallituksen ja eduskunnan kesken vallitsee luottamuksellinen yhteistoiminta.⁷ Näin ollen onkin esitetty ajatuksia siitä, että sen tapainen valvontajärjestelmä, mitä meidän parlamentaarinen valtiontilintarkastuksemme edustaa, olisi tarpeeton tai sopimaton parlamentaarisen hallitustavan yhteydessä. Hallinnon yksityiskohtiin ulottuva valvonta ja arvostelu ei muka sovi yhteen parlamentarismien kanssa ja on omansa johtamaan eduskunnan yksinvaltaan, hallitsevaan eduskuntaan.⁸

Suomen valtiosääntö on kuitenkin huolehtinut valtiollisten toimivaltujen tasapainosta säätämällä parlamentarismien rinnalla noudatettavaksi vallanjako-periaatetta (HM 2 §).⁹ Tämän mukaan on myös hallituksella itsenäinen toimivaltansa. Edellä on ilmennyt, että parlamentaarisessa valtiontilintarkastuksessa on eduskunnalle annettu vain valvontaoikeus, mutta ei valtaa hallitusta eikä hallintoviranomaisia sitovien käskyjen tai määräysten antamiseen. Tällainen parlamentaarinen valtiontilintarkastus ei ole ristiriidassa parlamentarismien kanssa, vaan muodostaa luonnollisen osan parlamentarismiin erottamattomasti kuuluvasta eduskunnan oikeudesta hallituksen toiminnan valvomiseen.¹⁰

⁷ *Mirkine-Guetzévitch* s. 164—165 ja 198—209; *Malmgren*, *Sveriges Författning II* s. 360—361.

⁸ Ks. *Puhakka*, *DL* 1929 s. 113—114; *Carré de Malberg II* s. 80—81; *Tynell* s. 307—320.

⁹ Ks. *Kaira*, *LM* 1941 s. 367—368 ja 458, sekä *SvJT* 1941 s. 685—689; *Lindman*, *Parlamentarismens införande* s. 5, 28—36, 58, 75 ja 80; *Ståhlberg*, *Parlamentarismi* s. 50; *Tarkiainen* s. 14—22, 66—70 ja 334—340; *Kastari*, *Eduskunnan hajoitus* s. 342 alav. 134; *sama*, *Annales Academiae scientiarum fennicae B XXXVIII* 2 s. 18; *Burdeau* s. 86—89, 168 ja 214; *Carré de Malberg II* s. 81—87, 94—108 ja 109—142.

¹⁰ *Hakkila* s. 236—238; *Biays*, *RDP LXVIII* 1952 s. 443 ja 448.

Hallituksen itsenäinen päätösvalta, joka on sen vastuunalaisuuden edellytys, on Suomen järjestelmän mukaan turvattu.¹¹

Käytännössä on parlamentaarinen hallitusjärjestelmä kuitenkin omiaan johtamaan siihen, ettei parlamentaarinen valtioneuvoston tarkastus toimi täydellä teholla. Edellä olemme huomanneet, että hallituspuolueiden edustajat eduskunnassa usein puolustavat hallituksen toimenpiteitä ja tekevät tyhjäksi valtioneuvoston tarkastajien aiheellisiakin muistutuksia. Eduskunnan enemmistö asettuu solidaarisesti sen luottamusta nauttivan hallituksen kanssa ja siitä syystä muodostuu parlamentaarisen valtioneuvoston tarkastuksen eduskuntakäsittely laimeaksi. Tämä on epäkohta, jota ei lainmuutoksella voida poistaa. Ratkaisuvallan parlamentaarisessa valtioneuvoston tarkastuksessa kuuluessa eduskunnalle jää — järjestelmän ollessa miten täydellinen tahansa — tulos sen käytämisestä aina suuressa määrin riippumaan eduskunnan enemmistöstä.¹²

¹¹ Ks. *Kaira*, Suomalainen Lakimiesyhdistys 1898 22/10 1948 Juhlajulkaisu s. 313—314; *Besson* s. 595—597.

¹² Vrt. *Barthélemy/Duez* s. 622: »L'apurement des comptes par les représentants de la nation est un grand principe que nous devons jalousement garder dans nos institutions sans nous faire trop d'illusions sur son importance pratique.»

ASIAHAKEMISTO.

- Ab ante valvonta** 160
Accounting Officer 53—55
Ainoa käsittely 281, 294
Alahuone 52—55
Alitilittäjä
 — historiaa 109
 — kassan tarkastaminen 171—172
 — kirjanpidon tarkastaminen tiliviras-
 tossa 167
 — kirjanpito 166—167
 — tulojen ja menojen toteuttaminen
 152, 154—156
Allekirjoittaja, maksumääräyksen tai
tili-ilmoituksen 194—195
Aloiteoikeus
 — eduskunnan budjettialoiteoikeus 16
 —19
 — hallituksen tulo- ja menoarvioehdo-
 tus 15—17, 22—24, 271
 — lakialoite 208
 — menoaloiteoikeus 16—18, 25
 — raha-asia-aloite 17, 23—26, 208
 — toivomusaloite 208
 — tuloaloiteoikeus 18—19, 30, 31
 — valtiontilintarkastajain johtosääntö
 208—209
Amerikan Yhdysvallat 15, 42, 56—58
Anordningsstat 81
Armahdus, valtakunnanoikeuden tuo-
miosta 311
Arvioiminen, menojen ja tulojen 22, 28,
 29, 31, 33
Arvopapereiden tarkastus 172
Asema
 — valtiontalouden tarkastusviraston
 178—179
 — valtiontalouden tarkastusviraston
 virkamiesten 179—180
 — valtiontilintarkastajien 233—236
Asetuskokoelma 211—212
Asiakirjat ks. tarkastusaineiston saanti
 — tarkastus niiden perusteella 252—253
Asiarevisio 43
Avustus ks. valtionavun saajat

Belgia 42, 62—63
Bevillningar 72
Bill of Rights 40
Borgrätt 83
Bruttoperiaate 133—134
Budget de gestion 141
Budget d'exercice 142
Budjetinpäätämisvalta 6, 13, 16, 19—27
Budjetin ulkopuolella olevat valtion
rahastot
 — valtioalouden tarkastusvirasto 183
 — valtiontilintarkastajat 238
Budjetinuudistamiskomitea 123
Budjetti ks. tulo- ja menoarvio
Budjettijärjestys-oikeus 62
Budjettilaki 61
Budjettitoimisto, presidentin 56
Budjettiperiaatteet 132—135
Budjettivalta
 — eduskunnan 6, 11—39, 100—108, 121
 —122, 124, 318
 — valtiopäivien 86
Bundesrechnungshof 67
Bureau of the Budget 56

Commissions des finances 61
Committee on Expenditures in the
Executive Departments 58
Comptabilité des dépenses engagées 63
Comptables 60

- Comptroller and Auditor General 52
—54
Comptroller General 56
Consuetudo 212
Contrôleurs des dépenses engagées
58—59
Cour de discipline budgétaire 62
Cour des Comptes 59—60, 62—63
- Décharge 45—46, 313
Déclarations générales de conformité
60
De lege ferenda 319—320
Disposition 81
- Eduskunnan hajoitus 303
Eduskunnan jäsen 208—209, 220—222,
226
— esteellisyys 302—303
Eduskunnan revisiokomitea 127—128,
214—215, 227, 241, 252, 259, 265—266
Eduskunnan uudistamiskomitea 116
Eduskunta ks. myös finanssivalta,
budjettivalta
— aloite 208
— lainsäädäntövalta 12—13
— oikeudellisen ministerivastuunlai-
suuden toteuttaminen 306—307
— puhemies 229, 231—232
— puhemiesneuvosto 208—209, 218
— pöytäkirjat 232
— tilintarkastajat 242—243
— täysistunto 231
— työjärjestys 208—211
— valitsijamiehet 217—220
— valtiontalouden tarkastusviraston
valvontavalta 183
— valtiontilintarkastajat eduskunnan
elimenä 233—234
— valtiontilintarkastajien vaali 217—218
— valtiontilintarkastajien valvonta-
valta 241—243
— virkamiesten ohjesäännöt 208, 210
— valvontavalta 7
— varapuhemiehet 231—232
Ehdokaslista 218—219
Ehdolliset määrärahat ks. tulo- ja
menoarvio
- L'engagement 140
Englanti 16, 20, 40—41, 42, 52—55, 143,
276
Ennakkovalvonta ks. preventiivinen
finanssivalvonta
Ennakollisuusperiaate 134
»Ensimmäinen läsnäoleva jäsen» 228—
229
»Ensimmäinen ministeri» 228—229
Epäluottamuslause 299—304
Erikoismenosääntö 100
Erikoisuus ks. määrärahat
Erikskata 72
Erityisrevisiot 42, 167, 175, 204
Eriävä mielipide 264—265, 293
Esteellisyys 223—226
Exchequer and Audit Department 53
Exercice 142
Ex post valvonta 160
- Filiatio 130
Finanskontrolle 51
Finanssihallinto
— jakaantuminen kuninkaan ja valtio-
päivien finanssihallintoon 78, 87, 92
— Venäjän vallan alkuaikana 94—96
Finanssioppi 7, 18
Finanssipolitiikka 18
Finanssivalta
— eduskunnan 11—13, 30
— kuninkaan 72—73
— valtiopäivien 85—87, 89—92
Finanssivaltuuskunta 51—52
Finanssivalvonta
— budjetin noudattamiseen kohdistuva
157, 187, 237, 246—248, 306
— ennakolta ks. preventiivinen
finanssivalvonta
— hallinnollinen 2—4, 159—160, 186—
187, 249
— hallinnollinen, keskiajalla 73—74
— hallinnollinen, Amerikan Yhdysval-
loissa 56—57
— hallinnollinen, Englannissa 53—54
— hallinnollinen, Neuvostoliitossa 67
—68
— hallinnollinen, Norjassa 48

- hallinnollinen, Ranskassa 58—59
- hallinnollinen, Ruotsissa 42—43, 45
- hallinnollinen, Sveitsissä 50—51
- hallinnollinen, Tanskassa 46—47
- hallinnollinen, Venäjän vallan alkua-
ajalla 97—98
- hallinnollinen, Venäjän vallan
loppuajalla 108—110
- hallinnollisen finanssivalvonnan
historiaa 73—74, 83—84
- hallinnon sisäinen 159—175
- inventointi 2, 170—172, 186, 249, 257
- jaoittelu aineellisesti eli tehtävän
mukaan 2—3
- jaoittelu muodollisesti eli suoritta-
jan mukaan 3—4
- jälkikäteen 160
- kassantarkastus 170—172, 186, 257
- kassanvalvonta 109, 170—174
- kirjanpitoon liittyvä 165—170
- lakien noudattamiseen kohdistuva
156—157, 246—248, 271
- numerotarkastus 2—3, 187, 249
- oikeudellinen 3—4
- parlamentaarinen 2—11, 49—50, 245
—248, 252
- säästäväisyyteen, taloudellisuuteen,
tarkoituksenmukaisuuteen kohdis-
tuva 157—158, 187, 191, 193, 247—
248, 271
- valtiontalouden tarkastusviraston
suorittama 182—193
- valtiontilintarkastajien suorittama
236—263
- Finanssivalvontadepartementti 53
- Finanssivalvontaosasto, valtiovarain-
ministeriön 51, 68—69
- Finanssivalvontapäällikkö 52—54
- Finanzdelegation 51—52

Garantia 298

General Accounting Office 56—58

Generaldisposition 81

Hajoitus, eduskunnan 216

Hallinnollinen ministerivastuun-
alaisuus 312

Hallinnollinen systeemi 142—143, 148

Hallinnollinen valvonta 159

Hallintotoimet 152—155, 195

Hallintotoimen suorittaja 153—155

Hallintovuosi 142

Hallituksen kertomus toimenpiteistään
valtiopäiväpäätösten johdosta 115,
127, 287—288, 301

Hallituksen toimenpiteet eduskunnan
hyväksymien valtiontilintarkasta-
jien muistutusten ja ehdotusten
johdosta

— eduskunnan päätös 294—296, 300—
301, 304, 313—314

— hallituksen kertomus toimenpiteis-
tään eduskunnalle 286—290, 295—
296

— hallituksen velvollisuus toimen-
piteisiin 285—286

— historiaa 114—118

— käsittely eduskunnan täysistunnossa
294—296

— käsittely perustuslakivaliokunnassa
291—293

— käsittely valtiovarainvaliokunnassa
291—293

Hallitus

— budjetin toteuttajana 35—38

— hallituksen alainen virkamies 224

— hallituksen jäsenen vastuunalaisuus
ks. ministerivastuunalaisuus

— valtiontilintarkastajain johtosään-
nön säätäminen 207—208, 211—212

— valtiontilintarkastajien vaali 218

Hallitus, kansaneläkelaitoksen 244

Hallitusmuodon säätäminen 120, 122

Hallituspuolueet 282, 322

Hankintasopimus 262

Henkilöbudjetti 81

Henkilökirja 168

Historia 9, 71—129

Hitlerin aika 65—66

Hovedrevisor 46

Hovedrevisorat 46

Hovilinnaoikeus 83

- »Ikäpuhemies» 228
 Immunitetti, parlamentaarinen 234—235
 Inventointi 2
 Iso reduktio 77
 Italia 161
 Itseverotusoikeus ks. kansan itseverotusoikeus
 Itävalta 186, 221, 276
 »Iältään vanhin» 228
- Jaosto ks. valtioneuvoston tarkastajat
 Johtosääntö ks. valtioneuvoston johtosääntö
 Julistuskirja, maaliskuun 118
 Julkisuus 135, 231—233
 Järjestelylautakunta 43
- Kabinettikysymys 302
 Kaksinkertainen kirjanpito 109
 Kalustontarkastus 2
 Kamari 81—83
 Kamari- ja tilintekotoimituskunta, senaatin talousosaston 97
 Kamarikollegio 82, 84
 Kamarimestari 73
 Kamarineuvosto 81, 83—84
 Kamarioikeus 83—84
 Kamarirevisio 84
 Kameraalinen tarkastus 3
 Kammare 81—83
 Kammarråd 81, 83
 Kammarrätt 83
 Kansalliskokous 61
 Kansallisneuvosto 51—52
 Kansallisuusneuvosto 68
 Kansanedustaja ks. eduskunnan jäsen
 Kansaneläkelaitoksen tilintarkastaja 224
 Kansaneläkelaitos 183, 244
 Kansan itseverotusoikeus 71, 74—78, 85, 89—90, 94, 101—108, 111
 Kansankäräjät 46, 48
 Kanslia, valtioneuvoston tarkastajain 227—228
 Kansliatoimikunta 242
 Kanttoonien neuvosto 51—52
- Kassa- ja tililaitoksen uudistus 1899
 99—100, 109, 143—144
 Kassakirja 168
 Kassanhoitaja 153—155, 168, 170—172
 Kassantarkastus 2, 170—172
 Kassapäiväkirja 166—168
 Kassasysteemi 141—143, 148
 Kassatoimet 152—156
 Kelpoisuusvaatimukset
 — valtiontalouden tarkastusviraston virkoihin tai toimiin 177—178
 — valtioneuvoston tarkastajaksi 220—225
 Kertomus ks. valtioneuvoston tarkastajain kertomus
 Kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta ks. valtiovarain tila
 Keskiäika 71—74
 Keskuskirjanpito, synty 81—83
 Keskustelu 282, 294
 Kirjanpito 2, 148
 — valvonnan kohteena 165—166
 — valvonnan välineenä 166
 Kirjasto, eduskunnan 241—242
 Kokous ks. valtioneuvoston tarkastajat
 Kolleginen käsittelyjärjestys 230
 Konferenssi, venäläis-suomalainen 106, 115
 Kongressi 56—58
 Kontributionsränteriet 78, 87
 Kontrolli 2
 Korkeimman hallinto-oikeuden jäsen 222
 Korkeimman oikeuden jäsen 222
 Korkein neuvosto 68—70
 Kuningas ks. finanssivalta
 Kurinpitorangaistus 174, 179—180, 199, 235
 Kustavilainen aika 89—94
 Kuukausitili-ilmoitus 168—170, 173
 Kuulustelu-oikeus 192
 Käsittelyajat, parlamentaarisen valtioneuvoston tarkastuksen eri vaiheiden 295—296
 Käsittelyjärjestys
 — valtioneuvoston tarkastajain johtosääntöä säädettäessä 210—211
 — yksinkertainen 281

- Laillisuusvastuu 304—305
 Lakialoite 208
 Landesrechnungshöfe 67
 Landsbok 82
 Langenskiöld 109
 Laskukamari 81—83
 Leimamerkkikassan tarkastaminen 172
 Leinon tapaus 301—304
 Liikkeyritykset, valtion 269
 Liittokokous 51—52
 Liittoneuvosto 51—52, 68
 Liittotilittuomioistuin 67
 La liquidation 140
 Lisäbudjetit ks. tulo- ja menoarvio
 Lisätty hallitus, kansaneläkelaitoksen 244
 Loi des comptes 61, 62
 Loi des finances 61
 Luottamuskysymys 302
 Luottamusmiehet 234
 Lupa
 — arviomäärärahan ylittämiseen 162—163
 — menojen sitomiseen 163—164
 — menorästien tileissä pitämiseen 165
 — määrärahojen käyttöön 163—164
 — siirtomäärärahan käyttöajan jatkamiseen 163
 Lähetekeskustelu 275
 Län på avgift, på räknenskap, på tjänst 73
 Lääninkirja 82
 Läänitykset 73

 Maaherra 82—84
 Maakirjat 80
 Maakuntakäräjät 71—72
 Maakuntapäivät 75—76
 Maakäräjät 49—50
 Maapäivät 75—76
 Maatilituomioistuin 67
 Maksaminen ks. meno
 Maksumääräys ks. meno
 Maksumääräysten ennakkovalvonta ks. preventiivinen finanssivalvonta
 Maksu 30, 31—33, 85
 Maksuunpano ks. tulo
 »Maktägande ständer» 88

 Memoriaali 167
 Meno
 — hyväksyminen 140
 — lakimääräiset menot 19—22, 27—28, 33—34
 — maksaminen 141
 — maksumääräys 141, 194—195
 — sidotut menot 19—22
 — sitominen 21, 140, 146, 189, 195
 — toteuttaminen 1, 140—141, 152—156
 — vapaat menot 19—20, 22, 34—37, 39
 — vastasuoritus 140, 146
 Menoarvio
 — erikoismenoarvio 150, 152
 — oikeudellinen merkitys 33—37
 — otteet 150—152
 Menojen sitomisen ennakkovalvonta ks. preventiivinen finanssivalvonta
 Menojen sitomisen valvojat 58—59, 63
 Menojäämä ks. menorästi
 Menomomentti 141
 Menorästi 143—148
 Merkitseminen valtiovarainministeriössä, ministeriöiden kirjeiden tai määräysten 164—165
 Ministeriaaliperiaate 131
 Ministerineuvosto 68—70
 Ministeririkokset 305
 Ministerivastuunalaisuus
 — Amerikan Yhdysvalloissa 58
 — eduskunnan valta jättää syyte nostamatta 310—311
 — oikeudellinen 297, 301, 304—311
 — parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen sanktiona 296—299
 — poliittinen 286, 297, 299—304
 — Ranskassa 61
 — Ruotsissa 43, 45—46
 — Saksassa 65
 — Sveitsissä 52
 — Tanskassa 48
 — vahingonkorvauksen vaatiminen 297, 311—312
 Ministeriöt
 — budjetin täytäntöönpano 149—151, 154
 — esittelylistat 262
 — hallinnollinen valvonta 159

- päätösluettelot 262
- Momentti ks. tulo- ja menoarvio
- Määräraha 34—37
- ajallinen erikoisuus 137—138
- arviomääräraha 34—35, 100, 137—138, 162—163, 190
- budjettioikeudellinen luonne 100, 137—138
- eduskunnan aloiteoikeus 16—17
- jakamattomat määrärahat 150—151
- kiinteä 35, 137—138
- kvalitatiivinen erikoisuus 135—136
- kvantitatiivinen erikoisuus 137
- käyttäminen 150—152
- käyttö toiseen tarkoitukseen 270
- laadullinen erikoisuus 135—136
- lupa käyttämiseen 163—164
- määrällinen erikoisuus 137—138
- siirtomääräraha 100, 137—138, 147—148, 163
- siirtomäärärahan käyttöajan jatka-
- minen 163
- siirto määrarahasta toiseen 136
- siirto vuodesta toiseen 137—138, 270
- suhde momenttiin 132
- suostuntabudjetti 104
- työmääräraha 100
- ylittäminen 137—138, 162—163, 190, 254, 255, 270
- Määräykset valtiopäivillä suhteellisen
- vaalitavan mukaan toimitettavista
- vaaleista 210—211, 218, 220
- Määräysbudjetti 81, 87
- Nettobudjettimenettely 270
- Neuvostoliitto 42, 67—70
- Nonaffektatio-periaate 134
- Norja 5, 42, 48—50
- »Normaalibudjetti» 81, 86, 91
- Numerotarkastus 2—3
- Oikeusasiamies, eduskunnan 222, 233, 241—242, 257—258, 262, 308—309
- Oikeuskansleri, vallioneuvoston 222, 257—258, 262, 308—309, 314
- Oikeuskäytäntö 7—8
- Oikeustiede 7
- Oppositio puolueet 282
- L'ordonnancement 140
- Ordonnateurs 60
- secondaires 61
- Organisationsnämnden 43
- Osasto ks. tulo- ja menoarvio
- Le paiement 140
- Paikallistarkastukset 110, 125, 191—192, 252—253, 256—257
- Parlamentaarinen immunitetti 234—235
- Parlamentaarinen ministerivastuun-
- alaisuus 299
- Parlamentaarinen valtiontilintarkastus
- Amerikan Yhdysvalloissa 56—58
- Belgiassa 62—63
- eduskunnan budjettivallan osana 41
- eduskunnan finanssivalvontavallan
- oikeudellinen luonne 318
- eduskuntakäsittelyn ensimmäinen
- vaihe ks. valtiontilintarkastajain
- kertomus
- eduskuntakäsittelyn toinen vaihe ks.
- hallituksen toimenpiteet eduskun-
- nan hyväksymien valtiontilintarkas-
- tajien muistutusten ja ehdotusten
- johdosta
- Englannissa 52—55
- hallinnollinen finanssivalvonta sen
- perustana 200—202
- historiaa 78—79, 88—89, 92—94, 96—97, 110—122, 126—129
- hitaus 265—266, 282, 284—285, 294—296, 303—304, 320
- järjestelmämme puutteellisuuksia 318—320
- käsite 316—318
- käsittelyajat käytännön mukaan 295—296
- nimitys 10—11
- Norjassa 49—50
- oikeudellisen ministerivastuunalai-
- suuden toteuttaminen siinä 306—311
- parlamentarismin vallitessa 321—322
- poliittisen ministerivastuunalaisuus-
- den toteuttaminen siinä 300—304
- Ranskassa 60—62

— Ruotsissa 43—46
 — sanktiona hallituksen vastuunalaisuus eduskunnalle 296—299
 — Sveitsissä 51—52
 — Tanskassa 46—48
 — tehottomuus 282, 318—319, 322
 — tutkimustehtävänä 4—10
 — valtiontalouden tarkastusviraston valmistelijana 200—206
 Parlamentarismi 11, 14, 40, 119—120, 299—300, 321—322
 Parlamentti, Ranskan 61
 Periaate ks. budjettiperiaatteet
 Periminen ks. tulo
 Personalstat 81
 Perustelut ks. tulo- ja menoarvio
 Perustuslaillinen muistutus 49—50
 Perustuslakikomitea 11—12, 32, 118—122
 Perustuslakivaliokunta 306—307
 Poliittiset voimasuhteet 7—8
 Postisäästöpankki 183, 245, 254
 Preventiivinen finanssivalvonta 160—165
 — Amerikan Yhdysvalloissa 57
 — Belgiassa 63
 — Englannissa 53
 — maksumääräysten 59, 63, 161
 — menojen sitomisen 58—59, 63, 161, 163—164, 261—262
 — Neuvostoliitossa 68
 — Ranskassa 58—59
 — Sveitsissä 51
 — valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön 161—165, 246
 — valtiontalouden tarkastusviraston 188—189
 — valtiontilintarkastajien 260—262
 Public Accounts Committee 52, 54—55
 Puhemies ks. eduskunta
 Pääkirja 167—168
 Pääkirja, valtakunnan 82
 Pääluokka ks. tulo- ja menoarvio
 Pääministeri 256
 Päärevisoraatti 46
 Päärevisori 46—48
 Pöydällepano 275, 281, 294
 Quorum 230

Raha-asia-aloite ks. aloiteoikeus
 Raha-asiainvaliokunta ks. valtioneuvosto
 Rahallinen ministerivastuunalaisuus 312
 Rahastot, tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevat 87, 134, 255
 Rakennukset, valtion 268
 Ranska 14, 26, 27, 29, 34, 41, 42, 58—62, 138, 140, 143, 148, 196, 312
 Rapport 60
 Rationalisointi 193, 272
 Reaaliperiaate 131
 Der Rechnungshof des Deutschen Reichs 64
 Rechnungsprüfungskommission 65
 Regaalioikeus 77
 Reichsrevionsamt 66
 Relatiojaosto 276
 Revisiodepartementti 48—49
 Revisiokamari 84
 Revisiokomitea ks. eduskunnan revisiokomitea
 Revisiokonttori 97—98
 Revisiolaitos ks. myös valtiontalouden tarkastusvirasto
 — historiaa 83, 97—98, 110, 121, 124—126, 176—177
 — valtiontilintarkastajien apulaisena 116—117, 125
 Revisioneuvosto 125
 Revisio-oikeus, Suomen yleinen 97—98, 110, 124
 Revisiovirasto 66
 Riippumattomuus 204—206
 Rikosoikeudellinen ministerivastuunalaisuus 304
 Riksdagens revisorer 44
 Rikshuvudbok 82
 Riksrevisjonen 49
 Riksrevisorer 48
 Riksräkenskapsverket 42
 Ruotsi 5, 29, 35, 42—46, 145, 216, 217, 218, 220, 221, 222, 224, 225, 228—232, 234—238, 241, 249, 269, 272, 315
 Räknekammare 81—83
 Räntekammare 81, 83

- Sakrevisionen 43
 Saksa 42, 64—67, 221, 226, 276, 313
 Saksan Liittotasavalta 66—67
 Salainen valiokunta 86—89, 92—93
 Salaputki-juttu 262, 309
 Sanktio 297, 299
 Sanktiotimet 2, 297—300
 Selvyyssperiaate 135
 Senaatti, valtiovaraintoimituskunta 165
 Le service fait 140
 Sihteeri, valtiontilintarkastajain 227
 Siirrot ks. määrärahat
 Sitominen ks. meno
 Siviilioikeudellinen ministerivastuun-
 alaisuus 312
 Sotatalouden tarkastus 125—126, 177
 Statsfyllnadssumma 87
 Statsregnskabsraad 47—48
 Statsrevisorer 47
 Statsverket 237
 Suhteelliset vaalit 216, 220 ks. mää-
 räykset valtiopäivillä suhteellisen
 vaalittavan mukaan toimitettavista
 vaaleista
 Sukulaisuus 223—224
 Suomen Pankki
 — historiaa 96, 102—103, 105
 — kassatoimet 156, 173—174
 — pankkivaltuusmiehet 243—244
 — sen hoitamatt, eduskunnan vastatta-
 vana olevat rahastot 238, 243
 — tilintarkastajat 243—244
 — valtiontalouden tarkastusviraston
 valvonnan ulkopuolella 183
 — valtiontilintarkastajien valvonnan
 ulkopuolella 237, 242—243
 Suostuntalautakunta 72, 74
 Suostuntasääntö 103
 Sur pièces 252
 Sur place 252
 Suuri valiokunta 211, 281
 Suurkäräjät 49
 Sveitsi 42, 50—52
 Säätyjen konttori 87
 »Säätyjen pankki» ks. valtakunnan
 pankki
 Syytteesenpano 174, 179— 180, 199
 Tae 298, 300
 »Tammikuun valiokunta» 101, 111
 Tanska 42, 46—48, 249
 Tapaus Yrjö Leino ks. Leinon tapaus
 Tarkastusaineiston saanti
 — valiokunnat 113, 256
 — valtiontalouden tarkastusvirasto 189
 —192
 — valtiontilintarkastajat 252—258, 268
 Tarkastusjaosto ks. valtiontilintarkas-
 tajat, valtiovarainvaliokunta
 Tarkastuskäynnit, valtiontilintarkasta-
 jien 256—257
 Tarkastusneuvosto ks. valtiontalouden
 tarkastusvirasto
 Tarkastuspalkkio 196
 Tarkoituksenmukaisuusvalvonta 124—
 125
 Tarkoituksenmukaisuusvastuu 299—300
 Tasavallan neuvosto 61
 Tasavallan presidentti
 — budjetin täytäntöönpano 149
 — hallinnollinen valvonta 159
 — oikeudellinen ministerivastuunalai-
 suus 314
 — vahvistusvalta 23, 24—25
 — valtiontilintarkastajain johtosään-
 nön julkaiseminen 211
 — veto-oikeus 25
 Tavanomainen oikeus 7—8, 212
 Tehoste 297
 Tiedot ks. tarkastusaineiston saanti
 Tilat, valtion 268—269
 Tili-ilmoitukset 167—170, 195
 Tililaitoksen uudistus 1876 108
 Tililaki 61
 Tilimuistutus 175, 194—200
 Tilinpäätös ks. valtion tilinpäätös
 Tilinpäätösilmoitus 169—170
 Tilintarkastajat
 — eduskunnan 242—243
 — kansaneläkelaitoksen 244
 — Suomen Pankin 243—244
 — yksityisoikeudellisten tilintarkasta-
 jien esteellisyys 224
 Tilintarkastusvaliokunta 65, 276
 Tiliohjesääntö 155

- Tilit ks. tarkastusaineiston saanti
- Tilituomioistuimen kertomus 60
- Tilituomioistuin 50, 59–60, 62–63, 64–67, 200–201, 221
- Tilivajausasiat 197
- Tilivelvollinen 194–196
- Tilivirasto
- budjetin täytäntöönpanossa 150–152, 154–156
 - historiaa 109
 - kassan tarkastaminen 171–172
 - kirjanpito 167–168
 - taloudenhoidon valvominen valtion-talouden tarkastusvirastossa 169–170, 192
 - tili-ilmoitukset 168–170
- Tilivirkamies 53–55
- Tilivuosi, tulojen ja menojen kuulumisen määrättyyn tilivuoteen 108
- Toimivaltojen jako ks. vallanjako
- Toivomusaloite 208
- Toteuttaminen, tulojen ja menojen 138–141, 152–156
- Toteuttamisasteet
- tulon 139
 - menon 140–141
- Totuudenmukaisuusperiaate 135
- Tulo
- »kertynyt» 139
 - maksuunpano 139
 - määrääminen 139
 - periminen 139
 - toteuttaminen 1, 139, 152–156
 - »tuloutettu» 139
- Tuloarvio, oikeudellinen merkitys 29–33
- Tulo- ja menoarvio
- alkuperäinen 26–27
 - allekirjoittaminen 23
 - budjettiperiaatteet 132–135
 - eduskunnan ja hallintovallan välisenä hallintotoimena 37–38
 - ehdolliset määrärahat 24–25
 - finanssipoliittinen tehtävä 130–131
 - historiaa 80–81, 86–87, 93, 95–96, 98–100, 104–108, 122–124
 - jaoittelu 130–132
 - julkaiseminen 23
 - käyttö- ja sijoitusbudjetti 18, 124, 131
 - lisäbudjetit 25–27, 134
 - muoto ja sisältö 27–29
 - momentit 131–132, 138
 - määritelmä 38–39
 - oikeudellinen luonne 27–39
 - oikeudellinen tehtävä 130–131
 - osasto 96, 100, 131–132
 - perustelut 28, 36, 135, 157
 - poliittinen tehtävä 130
 - pääluokka 96, 99–100, 131–132, 150
 - päättäminen 14–15, 22–23
 - rahastojen budjetit 96, 98–99, 122, 134
 - rakenne 130–135, 272
 - suhde lakeihin 19–22, 24, 27–29, 33–34, 39
 - suostuntabudjetti 103–107
 - tasapaino, vajaus, ylijäämä 18, 26
 - täytäntöönpano 9, 14–15, 149–158
 - täytäntöönpanoa sitovat budjetti-oikeuden määräykset 156–158
 - täytäntöönpanon valvonta 14–15
 - valmistelu 14–15
 - vertaaminen tilinpäätökseen 268–269
 - ylittäminen 137
- Tulo- ja menoarvioehdotus ks. aloite-oikeus
- Tulojäämä ks. tulorästi
- Tulorästi 143–144, 148
- Tuomarinjäävi 226
- Turun hovioikeus 84
- Turun kamari 84
- Työpajankirjanpito 167
- Täydellisyysperiaate 133–134
- Täydennysaika 142, 148
- Uhkasakot 193–194
- Ulkomaat 10, 40–70
- Upsala öd 72
- Uusi aika vapauden ajan alkuun 74–84
- Vaalilippu 219
- Vahingonkorvaus 174–175, 311–312
- Vaitiolovelvollisuus 233
- Valiokunta 223, 226, 232, 233, 306, 308

- Valiokuntien jäsenet 218, 235—236
 Valiokuntapäivät 75
 Valiokuntavaltioapäivät 75
 Vallanjako 251, 261, 263, 312, 318, 320, 321
 Valmet Oy 184
 Valtakunnanoikeus 50, 297, 305, 311
 Valtakunnan pankki 78, 91, 96
 Valtakunnan tilivirasto 42
 Valtakunnan velkakonttori 92
 Valtiokonttori 80, 82, 86—88, 91, 109, 156, 172—174
 Valtiollinen ministerivastuunalaisuus 299
 Valtionavun saajat 125, 185—187, 194, 240—241
 Valtion bilanssiyhdistelmä 238
 Valtionenemmistöiset osakeyhtiöt 126, 186—187, 190—191, 194, 199—200, 239—240, 255
 Valtioneuvosto 149, 151, 154, 161—164, 198—199, 211, ks. myös valtionalouden tarkastusvirasto
 — raha-asiainvaliokunta 151, 161—165
 — pöytäkirjat 45, 50, 262
 Valtioneuvoston jäsen 222—224, 231—232
 Valtion kassa- ja tililaitosuudistus 1931 123
 Valtion kassaliikkeen valvonta 172—174
 Valtion keskuskirjanpito 109, 110, 125, 166, 169
 Valtion kiinteistöt 257
 Valtionlaina 19—20, 33, 77, 87, 91, 95, 101—103, 107, 111, 121—122
 Valtion Metallitehtaat 183—184
 Valtion pano- ja ottotili 156, 173—174
 Valtionalouden tarkastusvirasto 8—9, 126, 152, 175, 176—206
 — asema valtiovarainministeriön alaisena keskusvirastona 318—319
 — järjestysmuoto 176—178
 — kirjanpidolliset tehtävät 180—182
 — kokoonpano 177
 — kuulustelu oikeus 192
 — osastot 177
 — parlamentaarisen valtioneuvoston tarkastuksen valmistelijana 200—206
 — riippumattomuuden vaatimus 204—206
 — taloudenhoidon valvonta 182—193
 — tarkastuskertomukset 265, 268
 — tarkastusneuvosto 177, 180, 255
 — tietojen vaatiminen ja tarkastusten toimittaminen 189—193
 — tilimuistutukset 194—200
 — tilivirastojen tarkastusvirastolle tehtävät ilmoitukset 168—170
 — tuomiovalta 193—200
 — uhkasakot 193—194
 — valtioneuvoston tarkastajille annettava aineisto 202—204
 — valtiovarainministeriön alaisena keskusvirastona 178—179
 — valvonnan kohdistuminen valtioneuvoston jäseniin 184—185, 205—206
 — valvonnan kohteet 182—186
 — valvonnan lajit 186—189
 — viran tai toimen haltijat 177—180
 Valtionalouden valvonta ks. finanssivalvonta
 Valtion teollisuuslaitokset 240, 254
 Valtion tililaitos 272
 Valtiontilineuvosto 47—48
 Valtion tilinpäätös 109, 125, 143—144, 169, 181—182, 254, 265, 268—269
 — hyväksyminen parlamentissa 48, 68—70, 313
 Valtiontilintarkastajain johtosääntö
 — aloitteen teko 208—209
 — eduskunta »vähvistää» 5, 207, 210—211
 — perustuslain mukaisuus 211—212
 — sisältö 236
 — säätäminen 207—211
 — uudistus v. 1951 241—242
 — valtiovarainvaliokunnan valmistelu 127
 — v. 1920 122, 207, 210, 267
 — v. 1951 127—129, 207, 210—211, 267
 Valtiontilintarkastajain kertomus
 — aika 128, 214—215, 217, 258—260, 265—266, 295—296

- eduskunnalle antaminen 273—275
- eduskunnan päätös 283—284, 295—296, 300
- eduskuntakäsittelyn vireillepano 273—275
- ehdotukset 272
- esteellisyydet eduskuntakäsittelyssä 282—283
- havainnot 268—269, 284
- julkisuus 266—267
- käsitellään eduskunnassa yhdessä valtiovarain tilasta annetun hallituksen kertomuksen kanssa 274—276
- käsittely eduskunnan täysistunnossa 281—285
- käsittely valtiovarainvaliokunnassa 121, 276—280
- muistutukset 267, 269—272, 284
- sisällys 241, 256, 267—272
- valmistaminen 230, 264—267
- valtiovarainvaliokunnan mietintö siitä 278—281
- valtiovarainvaliokuntaan lähettäminen 275
- Valtiontilintarkastajat ks. myös valtiontalouden tarkastusvirasto
 - asiantuntemus 225
 - asiantuntijain käyttäminen 230
 - eduskunnan elimenä 271—272, 273—274
 - erillinen kertomus eduskunnalle 128, 263, 266
 - erottaminen ja eron myöntäminen 235—236
 - esteellisyydet 225—226, 276—277
 - historiaa 111, 117, 121—122, 126—129
 - järjestävä kokous 228—229
 - kelpoisuusehdot 220—225
 - kertomus ks. valtiontilintarkastajain kertomus
 - kokoukset 230—232, 228, 264
 - lain mukaan lähetettävä tarkastusaineisto 202—203, 252—255
 - lukumäärä 128—129, 213, 227
 - muistutuksen teko viranomaiselle 263
 - määrärahan budjettiin ottamisen ehdottaminen 272
 - Norjassa 48—50
 - olo valiokunnan jäsenenä 128
 - paikallistarkastukset 256—257, 258, 260, 262, 268
 - palkkio 234
 - preventiivinen valvonta 260—262
 - puheenjohtaja 228—229, 231
 - pysyvä kanslia 128, 227—228
 - pyynnöstä saatavat asiakirjat ja selvitykset 255—256
 - päätösvaltaisuus kokouksessa 230
 - pöytäkirjat 231—232
 - Ruotsissa 43—45
 - suhde eduskuntaan 220—222, 233—236, 271
 - suhde hallitukseen 222—224, 233, 246
 - suhde oikeusasiamieheen ja oikeuskansleriin 257—258
 - suhtautuminen finanssivalvonnan alempiin muotoihin 248—252
 - Tanskassa 47—48
 - tarkastuksen aika 258—262
 - tarkastusjaostot 229—230
 - tarkastustehtävän uskominen yksityiselle valtiontilintarkastajalle 230
 - tehtävien määrittely 128
 - toimenpiteet tarkastuksen tulosten johdosta 262—263
 - toimikausi 128—129, 213—217, 258—262
 - toimivallan rajat hallitus- ja hallintotoimiin nähden 247, 250—251, 255—256, 263
 - täydennysvaali 213, 217, 220, 226
 - uudestaan valitseminen 217, 225
 - varamiehet 122
 - vaalin aika 213, 215—16
 - vaalin toimittaminen 217—220
 - valtiontalouden tarkastusvirastosta saatava aineisto 202—204
 - valvonnan kohteet 236—245
 - valvonnan lajit 245—252
 - varamies 213, 226—227, 230
 - varapuheenjohtaja 228—229
 - vastuunalaisuus 234—236

- yhteistyö valtiontalouden tarkastusviraston kanssa 127—128, 204, 249—251
- Valtiontili-valiokunta 52, 54—55
- Valtion tilit ja asiakirjat ks. tarkastusaineiston saanti
- Valtionvalvonnan ministeriö 68—69
- Valtion yleispääkirja 108—109, 125, 169, 180—181, 238, 253, 258
- Valtio-oikeudellinen ministerivastuunalaisuus 304
- Valtio-oppi 8
- Valtiopäiväjärjestys 1869 101—103, 113
- Valtiopäiväjärjestys 1906 106—107, 115, 121—122
- Valtiopäiväjärjesiys 1928 17, 124
- Valtiopäiväkustannukset 242
- Valtiopäivät ks. finanssivalta, budjettivalta
- synty 74
- Valtionaloudellinen ministerivastuunalaisuus 312
- Valtionalouden oikeusperusteet, laki niistä 12, 32, 121—122
- Valtiosäännön tae 298, 300
- Valtiovaliokunta
- oikeus nähdä valtion tilit ja asiakirjat 105, 113, 273
- Valtiovarainkomissio 86, 88
- Valtiovarainministeri 211
- Valtiovarainministeriö 149, 155, 161, 164—165, 199
- ylimääräinen järjestelyosasto 193
- Valtiovarain tila ks. myös valtiontilintarkastajain kertomus
- hallituksen kertomus eduskunnalle valtiovarain hoidosta ja tilasta 112—118, 253—254, 265, 268, 273—276, 286
- näyttäminen säädyille 110—118, 273
- näyttäminen säätyjen valiokunnalle 92—94, 96, 102, 105, 273
- säätyjen muistutusten lähettäminen hallitsijalle tiedoksi ja toimenpiteitä varten 273
- Valtiovaraintoimituskunta, senaatin 109
- Valtiovarainvaliokunta ks. myös valtiontilintarkastajain kertomus
- asiantuntijoiden kuuleminen 277, 292
- budjettialoite 16, 17—19, 30
- eduskunnan menoista päättäminen 242
- mietinnön palauttaminen takaisin valiokuntaan 282
- oikeudellisen ministerivastuunalaisuuden toteuttaminen 306—307
- perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen 277
- suhtautuminen valtiontilintarkastajien mielipiteisiin 278—280
- tarkastusjaosto 276
- toiminta valtiopäivien keskeydyttyä tai päätyttyä 276
- valtion erityistilien välitön tarkastaminen 278
- valtiontilintarkastajain johtosäännön säätäminen 209—210
- Valtiovarasto 182—183, 237—238, 242, 246—247
- Valtiovaraston bilanssi 238
- Valtiovaraston pääkirja 238
- Valtuutetut, kansaneläkelaitoksen 244
- säätyjen pankin ja valtakunnan velkakonttorin 93, 97
- Valvonta 2
- hallintovalvonta 4
- valtionvalvonta 2
- virkavalvonta 4
- Valvontavalta 161
- Vanheneminen, syyteoikeuden 314—315
- tilimuistutusasian 198
- »Vanhin», »vanhin jäsen» 228
- Vapauden aika 85—89
- Varainhoitovuosi
- tulojen ja menojen kuuluminen varainhoitovuoteen 141—148
- valtiontilintarkastajien toiminnan kohdistuminen varainhoitovuoteen 213—217, 259—260
- Varastokirja 166, 168
- Varastontarkastus 2

- Varmentaja, maksumääräyksen 195
Varsinaiset valtiopäivät 213
Vastalause 264–265, 280, 293
Vastasuoritus ks. meno
Vastuunalaisuus ks. myös ministeri-
vastuunalaisuus
– hallituksen jäsenten, historiaa 111,
116, 118–121
– neuvoston 88, 93
– vastuun toteuttaminen hallinnon
sisäisessä finanssivalvonnassa 174
–175
Vastuuvapaus 45–46, 48, 52, 65, 66, 67,
295, 313–315
Venäjän vallan alkuaika 94–98
Venäjän vallan loppupuolisko 98–118
Verokamari 81, 83
Verolait 29
Verorahakonttori 78, 87
Verot
– käsittely eduskunassa 19
– leimaverot 95
– maaverot 95
– määrääminen ja maksuunpano 185
– pysyvät 71–73, 76, 85, 89
– suostuntaverot 71–73, 74–78, 81,
85, 87, 89, 95, 101, 103–108
– tulliverotus 76–77, 85, 90, 95, 101
–103, 121
– tulo- ja omaisuusvero 144
– välilliset verot 153–154
– välittömät verot 144, 153
Vertausluku 219
Veto-oikeus ks. tasavallan presidentti
Viikkoilmoitus 173
Viisakontrolli ks. preventiivinen
finanssivalvonta
Virallinen syyttäjä 199, 262
Virementis 136
Virkamies 224, 233–234
Virkarikos 174, 179, 234
Vitkastelut, tietojen ja selvitysten
antamisessa 256
Voudit 73, 81–84
Vuositaisperiaate 134
Välikysymys 302
Weimarin tasavalta 64–65
Yhteensoveltumattomuus 222
Yhtenäisyysperiaate 134
Yhtäpitävyyslausunnot 60
Yksityisille kuuluvat, viranomais'en
hallussa olevat varat 184
Ylimmän tiliviraston pääjohtaja 56
Ylimääräiset valtiopäivät 213
Ylin tilivirasto 56–58
Ylitarkastaja, valtiontilintarkastajain
227
Ylittäminen ks. määrärahat, tulo- ja
menoarvio
Årliga laga utskylder 71–72
Ääntenenemmistö, yksinkertainen 281
Äänten lasku 219

