

Jani Wacker
Hallintotieteiden tohtori
Julkisoikeuden yliopistonlehtori
Johtamisen ja talouden tiedekunta
Tampereen yliopisto
jani.wacker@tuni.fi

20.11.2025

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Lausunto asiassa: HE 167/2025 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisen talouden hoitamisesta ja talouspolitiikan arviointineuvostosta sekä niihin liittyviksi laeiksi.

1. Johdanto

Keskityn tässä lausunnossani siihen, mille toimijalle olisi perusteltua osoittaa Euroopan unionin oikeudellisen sääntelyn edellyttämät itsenäisen finanssipolitiikan valvojan tehtävät. Tähän asiayhteyteen liittyy nähdäkseni käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen yksi keskeisistä ongelmallisuuksista.

2. Itsenäisen finanssipolitiikan valvojan tehtävä on perusteltua säilyttää Valtiontalouden tarkastusvirastolla

Vuonna 2012 suurin osa Euroopan unionin jäsenvaltioista solmi niin sanotun finanssipoliittisen sopimuksen. Tämän sopimuksen sekä EU:n budjettikehysdirektiivin (2011/85) myötä EU:n jäsenmaiden tuli nimetä kansallisen tason instituutio, jolle osoitettiin itsenäisen finanssipolitiikan valvojan tehtävä. Suomessa tämä valvontatehtävä osoitettiin tuolloin vuonna 2012 *Valtiontalouden tarkastusvirastolle* (ns. finanssipoliittinen laki 869/2012, 7 §). Euroopan unionin vuoden 2024 finanssipoliittisten säännösten uudistuksessa jäsenvaltioiden itsenäisten finanssipolitiikan valvojien tehtäviä on laajennettu ja täsmennetty (direktiivillä 2024/1265 uudistettu budjettikehysdirektiivi 2011/85, 8 a artikla).

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä (HE 167/2025 vp) ehdotetaan, että Euroopan unionin lainsäädännön edellyttämä itsenäisen finanssipolitiikan valvojan tehtävä siirrettäisiin Valtiontalouden tarkastusvirastolta talouspolitiikan arviointineuvostolle. Valvontatehtävän osoittaminen talouspolitiikan arviointineuvostolle on valtioneuvoston mukaan perusteltua sääntökehikon valvonnan selkeyden, resurssien käytön tehokkuuden ja valvojan tehtävien luonteen, erityisesti korjausmekanismin käynnistymisen arvioinnin kannalta (HE 167/2025 vp, s. 28). Tehtävien keskittäminen yhdelle toimijalle tekee hallituksen esityksen mukaan valvojasta myös vahvemman. Hallituksen esittämä itsenäisen finanssipolitiikan valvojan tehtävän siirtäminen Valtiontalouden tarkastusvirastolta talouspolitiikan arviointineuvostolle

on mielestäni ongelmallinen ja *ehdotettuun uudistukseen liittyy tältä osin nähdäkseni useita kritiikille alttiita näkökohtia.*

Suomen perustuslain (731/1999) mukaan eduskunta käyttää Suomessa ylintä valtiontaloudellista päätösvaltaa eli finanssivaltaa (PL 3 § ja 81–92 §). Oikeuskirjallisuudessa on vuosikymmenten varrella systemaattisesti tuotu esiin se, että eduskunnan finanssivaltaan, ja tarkemmin sanottuna siihen sisältyvään budjettivaltaan, *sisältyy myös valta valvoa valtion varainkäyttöä ja valtion taloudenhoidon laillisuutta*¹.

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) aikaisempi asema valtiovarainministeriön yhteydessä olevana toimijana nähtiin pitkään ongelmallisena². Tarkastusviraston riippumattomuuden kannalta kyseenalaista oli tuolloin asetelma, jossa ”renki tarkasti isäntää”, toisin sanoen VTV:n yläpuolella ollut valtiovarainministeriö oli samalla tarkastusviraston yksi keskeisistä valvonta- ja tarkastuskohteista. Viimein vuonna 2000 voimaan tulleella Suomen nykyisellä perustuslailla VTV siirrettiin valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön alaisuudesta *eduskunnan yhteyteen*³.

Toteutuessaan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä (HE 167/2025 vp) ehdotettu muutos kääntäisi valitettavasti valtiontalouden valvontaa menneisyyden suuntaan. Euroopan unionin lainsäädännön edellyttämän itsenäisen finanssipolitiikan valvontatehtävän osoittaminen Valtiontalouden tarkastusviraston sijasta talouspolitiikan arviointineuvostolle heikentäisi valvojan ja eduskunnan välistä suhdetta sekä valvonnan riippumattomuutta. Julkisen talouden EU-perusteisten valvontatehtävien hoidossa keskeisessä roolissa olisi talouspoliittisen arviointineuvoston sihteeristö (HE 167/2025 vp, s. 43), joka olisi virkasuhteessa Valtion taloudelliseen tutkimuskeskukseen (VATT). Valtion taloudellinen tutkimuskeskus puolestaan toimii valtiovarainministeriön hallinnonalalla. Vaikka talouspolitiikan arviointineuvoston riippumattomuus pyritään turvaamaan ehdotetulla lainsäädännöllä, ei riippumattomuus voi kaikeksi olla yhtä vahvaa, kuin mitä se eduskunnan yhteydessä toimivalla riippumattomalla Valtiontalouden tarkastusvirastolla on.

Vaikka itsenäisen finanssipolitiikan valvojan tehtävien osoittaminen talouspolitiikan arviointineuvostolle ei olisikaan suoraan perustuslain tai muun lainsäädännön vastaista, ei valvontatehtävän siirtäminen pois VTV:ltä edistä perustuslain mukaista eduskunnan finanssi- ja budjettivaltaa. Valtiontalouden tarkastusviraston toteuttamana finanssipolitiikan valvonnalla olisi selkeä kytkentä eduskunnan perustuslaillisiin valtaoikeuksiin ja eduskunnan tiedonsaantioikeuksiin.

Finanssipolitiikan itsenäisen valvontatehtävän siirtäminen pois Valtiontalouden tarkastusvirastolta olisi myös epätarkoituksenmukaista ja valtionhallinnon resurssien käyttämisen näkökulmasta kyseenalaista. Nimittäin, VTV:llä on jo olemassa finanssipolitiikan valvontaan tarvittavat rakenteet, osaaminen ja asiantuntemus, joiden hyödyntäminen jatkossakin olisi tarkoituksenmukaista. Lisäksi eduskunnan tarkastusvakioikunta totesi vuonna 2012, että eurooppaoikeudellisen finanssipoliittisen sääntelyn tarkastustehtävä sopii hyvin

¹ Ks. esim. Myllymäki, Arvo: Finanssihallinto-oikeus, 2007, s. 138–139; Purhonen, Eino: Eduskunnan budjettivalta, 1961, s. 38–39; Purhonen, Eino: Parlamentaarinen valtiontilintarkastus, 1955, s. 14–15.

² Purhonen 1955, s. 318–319.

³ Myllymäki 2007, s. 160.

Valtiontalouden tarkastusvirastolle (TrVL 8/2012 vp). Näillä edellä mainituilla perusteilla *EU-oikeudellisen sääntelyn edellyttämä itsenäisen finanssipolitiikan valvojan tehtävä tulisi osoittaa mielestäni Valtiontalouden tarkastusvirastolle eikä talouspoliittiselle arviointineuvostolle.*

3. Lakiesityksen sanamuodon muuttamista koskeva ehdotukseni

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys (HE 16772025 vp) sisältää ehdotuksen laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta. Ehdotetun uuden 1 §:n 4 momentin asiasisällön osalta minulla ei ole huomauttamista, mutta tuon esille, että momentin ehdotettu sanamuoto on kielellisesti melko raskas ja vaikeaselkoinen. Poistaisin momentista ainakin kohdan ”sellaisena kuin se on muutettu neuvoston direktiivillä 2024/1265/EU”. Suomalaisessa oikeussäännöksessä lienee riittävää viitata vain voimassa olevaan perussäädökseen (tässä tapauksessa direktiiviin 2011/85/EU), mutta ei tätä säädöstä muuttaneisiin muutossäädöksiin. Tilanne voi olla nimittäin se, että muutossäädöksiä tulee lähitulevaisuudessa useitakin perussäädöksen pysyessä siis silti voimassa. Tällaisissa tilanteissa suomalaisen lakipykälään jouduttaisiin korjaamaan aina uusi muutossäädös. Jos taas muutossäädöksen tunnistenumeroa ei suomalaisessa pykälässä mainita lainkaan, ei myöskään muutoksia jouduta tekemään, vaikka EU-oikeudellisia muutossäädöksiä saatettaisiinkin voimaan.

4. Lakiesitysten voimaantuloajankohta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että esitetyt lait tulisivat voimaan 1.1.2026 (HE 167/2025 vp, s. 57). Aikataulu vaikuttaa erittäin tiukalta. Pystytäänkö tässä ajassa toimeenpanemaan uusi lainsäädäntö riittävän laadukkaasti ja huolellisesti?

Tampereella 20.11.2025

Jani Wacker