

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om rätt för statsrevisorerna och statens revisionsverk att granska vissa överföringar av medel mellan Finland och Europeiska gemenskaperna

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om rätten för statsrevisorerna och statens revisionsverk att granska Europeiska gemenskapernas fordringar och vissa stödåtgärder som beviljas av Europeiska gemenskapernas medel. Genom propositionen ändras Finlands lagstiftning till de delar som gäller ekonomiförvaltningen så att den motsvarar kraven enligt Europeiska gemenskapernas primärrätt. Avsikten med propositionen är också att trygga de nationella myndigheternas möjligheter att påverka övervakningen i samband med överföringar av medel mellan Finland och Europeiska gemenskaperna och därmed bidra till att trygga riksdagens ställning och rätt att få information.

Förslaget innehåller stadganden genom vilka befogenheterna för statsrevisorerna och statens revisionsverk utvidgas så att de omfattar alla medelsöverföringar mellan Finland och Europeiska gemenskaperna. Statsrevisorerna och statens revisionsverk får rätt att granska alla betalningar från Finland till Europeiska gemenskaperna samt alla understöd som av

Europeiska gemenskapernas medel betalas till Finland och andra stöd- och finansieringsåtgärder som involverar betalningar av Europeiska gemenskapernas medel. Enligt förslaget blir granskningsobjekten skyldiga att åt statsrevisorerna och statens revisionsverk lämna alla de uppgifter som behövs för granskningen. Revisorerna vid de samfund till eller från vilka medelsöverföringar sker blir skyldiga att till statsrevisorerna och statens revisionsverk ge uppgifter om samfunden i den utsträckning som granskningen kräver. I lagförslaget ingår också behövliga stadganden om handräckning.

Vid granskning enligt den föreslagna lagen tillämpas i övrigt den gällande lagstiftningen om statsrevisorerna och statens revisionsverk.

Propositionen ansluter sig till lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen. Avsikten är att lagen skall träda i kraft samtidigt som Finlands medlemskap i Europeiska unionen. Om ikraftträdelsetidpunkten stadgas genom förordning.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida		Sida
PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1	3.2. Verknningar i fråga om organisation och personal	12
ALLMÄN MOTIVERING	3	3.3. Verknningar för medborgarna	12
1. Nuläge	3	4. Beredningen av propositionen	13
1.1. Lagstiftning	3	5. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll	13
1.2. Europeiska gemenskapernas system för övervakning av ekonomin och principen om lika skydd för unionens och medlemsstaternas ekonomi	4	DETALJMOTIVERING	13
1.3. Bedömning av nuläget	8	1. Lagförslaget	13
2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen .	11	2. Ikraftträdande	17
3. Propositionens verkningar	12	3. Lagstiftningsordning	17
3.1. Ekonomiska verkningar	12	LAGFÖRSLAG	18

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge

1.1. Lagstiftning

Systemet för extern revision av Finlands statshushållning bygger på 71 § (1077/91) regeringsformen. Granskningen av statens hushållning och av att statsbudgeten följs sköts för riksdagens räkning av statsrevisorerna. Därtill finns statens revisionsverk som skall granska statens hushållning och iakttagandet av statsbudgeten. Granskningen av statshushållningen är således uppdelad i en parlamentarisk övervakning som på riksdagens vägnar sköts av statsrevisorerna och en revision som sköts av statens revisionsverk.

Närmare stadganden om statsrevisorernas granskning och revisionsfullmakter ingår i den av riksdagen fastställda instruktionen för riksdagens statsrevisorer (391/51), i lagen om rätt för statsrevisorerna att granska vissa statliga stödåtgärder (630/88), i lagen om granskning av sådana aktiebolags verksamhet i vilka staten innehar aktiemajoriteten (968/47), i lagen om de allmänna grunderna för skötseln och tillgodogörandet av statens industriella inrättningar (168/31), i lagen om statens affärsverk (627/87) och i lagen om statens säkerhetsfond (379/92). Föremål för statsrevisorernas granskning är den egentliga statshushållningen, statsbidragen samt de aktiebolag där staten innehar aktiemajoritet, nedan statsbolagen, och statens industriella inrättningar. Statsrevisorernas övervakningsrätt omfattar också ekonomiförvaltningen inom statens affärsverk och de statliga fonderna utanför budgeten. Vid statens säkerhetsfond gäller statsrevisorernas övervakningsrätt inte bara ekonomin och verksamheten vid själva säkerhetsfonden utan också vid de banker, säkerhetsfonder, egendomsförvaltningsbolag eller andra sammanslutningar eller stiftelser som fått stöd och finansiering i enlighet med lagen om statens säkerhetsfond, i syfte att övervaka att de uppgifter som utgjort en förutsättning för beviljandet av stödet eller finansieringen har varit riktiga och tillräckliga samt att medlen använts på rätt sätt. Riksdagens hushållning samt verksamheten vid och förvaltningen av de fonder som den ansvarar för, Finlands Bank och Folkpensionsanstalten övervakas dock inte av statsrevisorerna. Enligt lagen om rätt för statsrevisorerna att granska

vissa statliga stödåtgärder och lagen om statens säkerhetsfond utsträcks statsrevisorernas övervakningsrätt också till dem till vilkas förfogande den som fått ett statligt stöd eller lån eller den som fått finansiering och stöd av statens säkerhetsfond har överfört stödet eller finansieringen.

Grundstadgandet om statsrevisorernas rätt att få upplysningar och utredningar av myndigheterna ingår i 71 § 2 mom. regeringsformen. Enligt 4 § 3 mom. instruktionen för statsrevisorerna skall statsrevisorerna vända sig till statsministern och be honom vidta behövliga åtgärder om de inte har fått de upplysningar och handlingar de behöver för sin uppgift. Enligt lagen om rätt för statsrevisorerna att granska vissa statliga stödåtgärder skall granskningsobjekten lämna statsrevisorerna de uppgifter, utredningar, handlingar och annat material som behövs för granskningen. Enligt lagen om statens säkerhetsfond har statsrevisorerna utan hinder av bestämmelserna om tystnadsplikt rätt att få uppgifter om fonden och dess stöd- och finansieringsverksamhet. För att få uppgifter om säkerhetsfondens stöd och finansiering har statsrevisorerna rätt att få handräckning av finansinspektionen.

Närmare stadganden om statens revisionsverks uppgifter och befogenheter ingår i lagen om revision av statshushållningen (967/47), förordningen om revision av statshushållningen (267/93), lagen om granskning av sådana aktiebolags verksamhet i vilka staten innehar aktiemajoriteten, lagen om de allmänna grunderna för skötseln och tillgodogörandet av statens industriella inrättningar, lagen om statens affärsverk och lagen om statens säkerhetsfond.

Enligt lagen om revision av statshushållningen skall statens revisionsverk granska och övervaka ekonomiförvaltningen vid de statliga myndigheterna, de statliga fonderna utanför statsbudgeten och statens affärsverk. Därtill kan det granska i myndigheternas besittning befintliga medel som tillhör enskilda samt hushållningen vid sådana samfund som får statsunderstöd för att utreda att medlen har använts ändamålsenligt för det syfte för vilket de givits. Granskningsrätten gäller dock inte riksdagens hushållning och förvaltningen av de fonder för vilken den ansvarar, och inte heller verksamheten vid Finlands Bank, Postbanken

eller Folkpensionsanstalten. Lagen om granskning av sådana aktiebolags verksamhet i vilka staten innehar aktiemajoriteten ger också revisionsverket rätt att övervaka och granska statsbolagens verksamhet. Enligt lagen om statens säkerhetsfond har statens revisionsverk rätt att granska inte bara säkerhetsfonden själv utan också en sådan banks, säkerhetsfonds, ett sådant egendomsförvaltningsbolags eller en sådan annan sammanslutnings eller stiftelses ekonomi och verksamhet som får stöd och finansiering enligt lagen, för att utreda att de för erhållande av stödet och finansieringen lämnade uppgifterna är riktiga och tillräckliga samt att medlen vederbörligen har använts för det givna ändamålet.

Statens revisionsverk har enligt lagen om revision av statshushållningen en allmän rätt att av granskningsobjektet få de uppgifter som behövs vid granskningen. Rätten för revisionsverket att få dessa uppgifter säkerställs i sista hand av de stadganden i lagen om revision av statshushållningen enligt vilka revisionsverket har rätt att utsätta och utdöma vite för det granskningsobjekt som försummat sin skyldighet att lämna uppgifter. På samma sätt som statsrevisorerna har statens revisionsverk utan hinder av stadganden och bestämmelser om tystnadsplikt rätt att få uppgifter i ärenden som gäller statens säkerhetsfond och om stöd och finansiering som beviljats av fonden samt rätt att få handräckning av finansinspektionen.

1.2. Europeiska gemenskapernas system för övervakning av ekonomin och principen om lika skydd för unionens och medlemsstaternas ekonomi

Europeiska unionens ekonomi är i unionens system koncentrerad till Europeiska gemenskaperna. Termen Europeiska gemenskaperna avser då den helhet som utgörs av de tre internationella organisationerna Europeiska gemenskapen (tidigare Europeiska ekonomiska gemenskapen), Europeiska atomenergigemenskapen och Europeiska kol- och stålgemenskapen. Gemenskapernas ekonomi är i stor utsträckning sammanslagen i Europeiska gemenskapernas allmänna budget, men varje gemenskap har också fonder utanför budgeten och annan ekonomisk verksamhet utanför den allmänna budgeten.

Europeiska gemenskapernas system för över-

vakning av ekonomin består av den övervakning som gemenskapernas organ på en övernationell nivå utövar över andra gemenskapsorgan, av gemenskapsorganens övervakning av unionens medlemsländer och av övervakning som sköts av myndigheterna i unionsländerna. Grunderna för övervakningssystemet och grunden för uppgifterna och befogenheterna för de gemenskapsorgan som sköter övervakningen ingår i Europeiska gemenskapernas primärrätt, dvs. i fördraget om upprättande av Europeiska ekonomiska gemenskapen, nedan EEG-fördraget, fördraget om upprättande av Europeiska kol- och stålgemenskapen, nedan EKSG-fördraget, och fördraget om upprättande av Europeiska atomenergigemenskapen, nedan Euratom-fördraget.

Den administrativa övervakningen av Europeiska gemenskapernas ekonomi sköts av Europeiska gemenskapernas kommission. Närmare bestämmelser om kommissionens övervakning av medlemsstaterna ingår dock i gemenskapernas sekundärlagstiftning för vart och ett av gemenskapernas verksamhetsområden. Denna lagstiftning har i allmänhet formen av rådets förordningar, vilket innebär att de av kommissionen utfärdade bestämmelserna om övervakning är sådan rätt som direkt skall tillämpas i unionens alla medlemsstater. I förordningarna om övervakningen ges kommissionen rätt att i unionens medlemsstater utföra lokala granskningar hos dem som får medel av gemenskaperna eller betalar inkomst till gemenskaperna. Kommissionen har också rätt att av medlemsstaternas myndigheter för övervakningen få de uppgifter som finns närmare angivna i förordningarna. De uppgifter som medlemsstaternas myndigheter skall överlåta gäller å ena sidan verksamheten vid de samfund, samhällen, stiftelser och enskilda som erhållit av gemenskapernas medel i fråga om användningen av och ansökan om medlen och å andra sidan de behöriga myndigheternas övervakning i medlemsstaten för att säkerställa att medlen används på rätt sätt. Förordningarna förutsätter också att medlemsstaterna vidtar de övervakningsåtgärder som finns närmare angivna i dessa förordningar och även annars sörjer för att gemenskapernas medel övervakas på ett ändamålsenligt sätt.

Myndigheterna i medlemsstaterna har i regel rätt att delta i kommissionens granskningar. I vissa fall är kommissionen dock i princip berättigad att utföra lokala granskningar också

utan att medlemsstaternas myndigheter på förhand bereds tillfälle att delta i granskningen. Kommissionens verksamhetsprincip har dock gått ut på att man utvecklat samarbetet med medlemsstatens egna myndigheter. I syfte att främja samarbetet och bygga upp förtroendet försöker kommissionen inte aktivt utnyttja sin rätt att ensam utföra lokala granskningar, utan man strävar efter att utföra alla granskningar i samarbete med medlemsstatens myndigheter.

Då det gäller Europeiska gemenskapernas stödåtgärder tillämpas närhetsprincipen t.ex. i strukturfonderna så att en myndighet på så låg nivå som möjligt inom organisationshierarkin, t.ex. en regional eller lokal myndighet, fungerar som verkställare av ett projekt som stöds genom strukturfonderna. Närhetsprincipen tillämpas också inom övervakningen av gemenskapernas ekonomi. Också övervakningen av gemenskapernas ekonomi borde finnas så nära som möjligt till medborgaren och den som genomför ett projekt med stöd eller finansiering av gemenskaperna. Å andra sidan kräver kommissionens ansvar för verkställandet av gemenskapernas budget att kommissionen effektivt övervakar också den ekonomiska förvaltning som decentraliserats till medlemsstaterna. Både kommissionen och Europaparlamentet har betonat den centrala roll som granskningsmyndigheterna i medlemsländerna spelar för övervakningen av Europeiska gemenskapernas ekonomiförvaltning.

I kommissionens interna organisation är det kommissionens 20 generaldirektorat som ansvarar för granskningen av ekonomiförvaltningen. Direktören för generaldirektoratet är övervakare av kommissionens ekonomiförvaltning enligt den finansförordning som tillämpas på gemenskapernas allmänna budget, nedan finansförordningen. Finansövervakare enligt finansförordningen finns utom inom kommissionen också inom gemenskapernas övriga egentliga organ, dvs. Europaparlamentet, Europeiska unionens råd, Europeiska gemenskapernas domstol och Europeiska revisionsdomstolen. Finansförordningen garanterar att finansövervakarnas verksamhet är oberoende i förhållande till det egna organet. Finansövervakarna utför både förhandsgranskning innan det vidtas åtgärder inom ekonomiförvaltningen och efterhandsgranskning. Inom kommissionen sköts uppgifter som gäller finansövervakningen inte bara inom det 20 generaldirektoratet utan också inom kommissionens berörda sektorav-

delningar samt, särskilt då det gäller bekämpande av ekonomisk brottslighet, inom kommissionens generalsekretariat och juridiska avdelning.

Kommissionen har gått in för att ingå samarbetsavtal med de myndigheter i medlemsländerna som granskar den ekonomiska förvaltningen. En myndighet i en medlemsstat som omfattas av ett sådant samarbetsavtal är i förhållande till kommissionen en s.k. privilegierad samarbetspartner som på förhand av kommissionen får meddelande om lokala granskningar inom medlemsstaten och i allmänhet efter granskningen får revisionsberättelsen till kännedom. I samarbetsavtalen ingår också bestämmelser om och principer för annat informationsutbyte.

För Europeiska gemenskapernas externa revision ansvarar Europeiska revisionsrätten. Revisionsrätten har genom Maastricht-fördraget upphöjts till gemenskapernas femte egentliga organ vid sidan av Europaparlamentet, rådet, kommissionen och domstolen. Revisionsrättens uppgift är enligt Europeiska gemenskapernas primärrätt (artikel 188 c i EEG-fördraget, artikel 45 c i EKSG-fördraget och i artikel 160 c Euratom-fördraget) att granska gemenskapernas alla inkomster och utgifter.

Europeiska revisionsrätten har enligt fördragen rätt att utföra lokala granskningar i unionens medlemsstater. De lokala granskningarna skall alltid utföras i samarbete med medlemsstatens egna revisionsorgan. Om medlemsstatens revisionsorgan inte har nödvändiga befogenheter skall granskningen genomföras i samarbete med de behöriga nationella myndigheterna. Samarbetspartner är således i första hand medlemsstatens revisionsmyndigheter. För medlemsstaterna gäller skyldigheten att ge information och handräckning enligt artikel 188 c i EEG-fördraget, artikel 45 c i EKSG-fördraget och i artikel 160 c Euratom-fördraget. Medlemsstaternas revisionsmyndigheter har alltid rätt att delta i Europeiska revisionsrättens lokala granskningar inom deras territorium. Deltagandet är frivilligt, dvs. medlemsstatens myndigheter får själva bestämma om och hur de vill delta i revisionsrättens granskningar. Revisionsrätten har rätt att utföra lokala granskningar oberoende av om de nationella myndigheterna deltar eller inte.

Enligt den finansförordning som tillämpas på Europeiska gemenskapernas allmänna budget krävs då gemenskaperna beviljar understöd

åt mottagare utanför gemenskapernas organ att mottagarna skriftligt samtycker till att Europeiska revisionsrätten utför granskning av hur understödet använts. Syftet med att samtycke krävs är att göra det möjligt för revisionsrätten att granska användningen av understödet utan medverkan av myndigheterna i medlemsstaten. Med stöd av samtycket kan revisionsrätten utföra en granskning också utan att meddela de nationella revisionsorganen om saken eller att bereda dem tillfälle att delta i granskningen. Europeiska revisionsrätten har dock i mycket liten utsträckning utnyttjat denna rätt, utan den har alltid strävat efter att utföra granskningarna i samarbete med de nationella revisionsmyndigheterna.

I Europeiska gemenskapernas primärrätt åläggs unionens medlemsstater särskilda skyldigheter i fråga om förfaringssätten då revisionsrätten utnyttjar sin rätt att verkställa lokala granskningar. För medlemsstaterna gäller en skyldighet att ge information och handräckning. Medlemsstatens revisionsmyndigheter skall för det första underrätta Europeiska revisionsrätten om nationella myndigheter kommer att delta i granskningen eller inte. Denna skyldighet uppvägs av en rätt att av revisionsdomstolen i förväg få sådana uppgifter om lokala granskningar som revisionsrätten planerar inom medlemsstaten att de nationella myndigheterna kan besluta om sitt deltagande och planera innehållet i en eventuell gemensam granskning. De nationella myndigheterna kan alltid självständigt besluta om sitt deltagande i revisionsrättens granskningar och om formerna för, metoderna vid och innehållet i sitt deltagande. Europeiska revisionsrätten har inte rätt att ålägga revisionsmyndigheterna i en medlemsstat att utföra en viss granskning på revisionsrättens uppdrag och för dess räkning. Förhållandet mellan revisionsrätten och medlemsstatens revisionsmyndigheter bygger till denna del på självständighet och oberoende.

Medlemsstatens myndigheter är skyldiga att ge handräckning vid revisionsrättens granskningar. Den viktigaste formen av handräckning innebär att man överlåter uppgifter och handlingar. Revisionsrätten har rätt att av de nationella myndigheterna få alla de uppgifter och handlingar som behövs för att revisionsrätten skall kunna fullgöra sin uppgift. Den myndighet som i första hand ansvarar för att uppgifterna överläts är enligt primärrätten de organ som ansvarar för medlemsstatens externa

revision (artikel 188 c i EEG-fördraget, artikel 45 c i EKSG-fördraget och i artikel 160 c Euratom-fördraget). Om revisionsmyndigheterna inte har nödvändiga befogenheter är det de behöriga nationella myndigheterna som skall översända uppgifterna och lämna annan handräckning. Då det gäller att överlåta uppgifter och lämna annan handräckning har de nationella myndigheterna ingen prövningsrätt utan revisionsrätten skall alltid få de uppgifter den kräver och som den behöver för sitt uppdrag.

Europeiska revisionsrättens lokala granskningar i medlemsstaterna har enligt revisionspraxis under den senaste tiden kraftigt utvecklats i riktning mot gemensamma granskningar med de nationella revisionsorganen och ett tätare samarbete. I bakgrunden ligger det inom unionen brett godkända behovet att effektivisera övervakningen och granskningen av gemenskapernas ekonomiförvaltning. För en effektiv granskning krävs åter ett allt större ansvar av de nationella myndigheterna vid granskning av gemenskapernas ekonomiförvaltning. Till följd av de olika förvaltnings- och rättskulturerna i unionens medlemsstater är det i allmänhet nödvändigt att medlemsstatens myndigheter deltar i revisionsrättens granskningar för att granskningen skall lyckas. Det är också av direkt ekonomiskt intresse för medlemsstaterna att granskningen av gemenskapernas ekonomiförvaltning är effektiv och fungerande, eftersom detta gör gemenskapernas verksamhet mera ekonomisk och resultatrik.

För att organisera samarbetet mellan revisionsrätten och de nationella revisionsmyndigheterna i unionsstaterna och särskilt för att ordna gemensamma granskningar har en arbetsgrupp tillsatt av Europeiska revisionsrätten och cheferna för medlemsstaternas revisionsmyndigheter arbetat på regler om tillämpning av revisionsstandarderna inom den internationella organisationen för de högsta revisionsmyndigheterna vid revision av Europeiska gemenskapernas medel. Syftet med dessa tillämpningsföreskrifter är att förenhetliga granskningsmetoden vid revision av gemenskapernas ekonomiförvaltning samt att skapa gemensamma grundprinciper för planeringen av gemensamma granskningar, koordinering av granskningarna samt samarbetsförfarandet. Arbetsgruppens förslag föreligger ännu bara som utkast. Revisionsrätten har också ingått ett administrativt samarbetsavtal med revisions-

myndigheterna i vissa medlemsstater. I motsats till kommissionen strävar revisionsrätten inte aktivt efter att ingå formella samarbetsavtal, utan som samarbetsformer används i första hand de ovan nämnda gemensamma revisionsstandarderna och en gemensam praxis.

Utöver de normer i gemenskapsrätten som direkt gäller Europeiska revisionsrättens och kommissionens granskningsrättigheter nämns för medlemsstaternas myndigheter viktiga skyldigheter då det gäller granskningen av ekonomiförvaltningen i fördragets artiklar om allmän gemenskapslojalitet (artikel 5 i EEG-fördraget, artikel 86 i EKSG-fördraget och i artikel 192 i Euratom-fördraget) och om bekämpande av bedrägligt förfarande (artikel 209 a i EEG-fördraget, artikel 78 i i EKSG-fördraget och i artikel 183 a i Euratom-fördraget). Artiklarna om bekämpande av bedrägligt förfarande har fogats till primärrätten genom Maastricht-fördraget.

Medlemsstaternas förpliktelser som härleds ur artikel 5 i EEG-fördraget och motsvarande artiklar i EKSG- och Euratom-fördragen, och som gäller den allmänna lojalitetsskyldigheten, är viktiga också då det gäller övervakningen av gemenskapernas ekonomi. Enligt tolkningspraxis vid EG-domstolen utgör redan ett brott mot tillräckligt exakta skyldigheter som härletts ur artikel 5 en sådan kränkning som innebär att domstolen kan ge en fällande dom mot en medlemsstat.

Enligt artikel 5 i EEG-fördraget och motsvarande artiklar i EKSG- och Euratom-fördragen skall medlemsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördraget eller av åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner. Medlemsstaterna har också förbundit sig att underlätta att gemenskapens syften uppnås och att avstå från alla åtgärder som kan äventyra förverkligandet av fördragets mål. Artikeln innebär för medlemsstaterna både positiva och negativa skyldigheter, vilka finns specificerade på annat håll i primärrätten, i gemenskapernas sekundära lagstiftning och också i EG-domstolens rättspraxis. Sekundärnormerna kompletteras också av den administrativa praxis som etablerats inom gemenskapernas förvaltning. Skyldigheten att avstå från åtgärder som kan äventyra förverkligandet av fördragets mål inbegriper en funktionell aspekt. Medlemsstaternas åtgärder får inte leda till att gemenska-

pernas rätt och åtgärder inte fungerar i praktiken.

De detaljerade artiklarna om övervakningen av gemenskapernas ekonomiförvaltning i Europeiska gemenskapernas primärrätt kan uppfattas som sådana normer som preciserar den allmänna lojalitetsskyldigheten. I gemenskapernas sekundärlagstiftning ingår en mängd detaljerade bestämmelser om administrativ övervakning av ekonomiförvaltningen. Gemenskapslagstiftningen om administrativ övervakning går under benämningen gemenskapernas kontrollagstiftning. Bestämmelserna i både primär- och sekundärrätten om övervakningen av ekonomiförvaltningen skall tolkas i enlighet med principerna om gemenskapslojalitet i artikel 5 i EEG-fördraget. Inom området för övervakningen av ekonomiförvaltningen kan ur gemenskapslojaliteten härledas medlemsstaternas allmänna skyldighet att främja gemenskapernas ekonomiförvaltning och övervakningen av ekonomiförvaltningen i enlighet med primärrätten.

Artikel 209 a i EEG-fördraget, artikel 78 i i EKSG-fördraget och i artikel 183 a Euratom-fördraget gäller bekämpande av bedrägligt förfarande mot gemenskapernas ekonomi. Medlemsstaterna har i artiklarna förbundit sig att ge gemenskapernas ekonomi samma rättsskydd som medlemsstatens egna ekonomiska intressen (principen om lika skydd). Gemenskapernas ekonomi skall därmed vara föremål för lika omfattande granskningsåtgärder som medlemsstaternas egen offentliga ekonomi.

I andra stycket i artikel 209 a i EEG-fördraget, artikel 78 i i EKSG-fördraget och artikel 183 a i Euratom-fördraget åläggs medlemsstaterna att samordna sina åtgärder för att bekämpa bedrägerier och att organisera samarbete i frågan. Uppgiften att koordinera samarbetet handhas av kommissionen och en del av koordineringen består i samarbete med kommissionen. Medlemsstaterna har också förbundit sig att ordna nära och regelbundet samarbete mellan de behöriga avdelningarna i sina förvaltningar.

EG-domstolen har redan innan specialbestämmelserna om bekämpande av bedrägerier togs in i primärrätten ålagt medlemsstaterna att i sista hand på basis av gemenskapslojaliteten skydda gemenskapernas ekonomiska intressen på samma sätt som de skyddar sina egna ekonomiska intressen. Skyddsåtgärderna skall enligt EG-domstolen vara effektiva och täckande. För att genomföra den princip om lika

skydd för gemenskapernas och medlemsländernas ekonomiska intressen som finns inskriven i artikel 209 a i EEG-fördraget och i motsvarande artiklar i EKSG- och Euratomfördraget är det inte tillräckligt att missbruk mot gemenskapernas ekonomi är föremål för samma straffrättsliga straffstadganden som brott mot medlemsstatens egen statshushållning. Också undersökningen av missbruken skall i sin helhet vara lika effektiv och medlemsländerna skall också ge gemenskapernas ekonomi ett likadant förvaltningsrättsligt skydd som den egna ekonomin. Extern revision är ett redskap i systemet för att skydda ekonomin. Av de ovan nämnda artiklarna följer att de inkomster som gemenskaperna uppbär i medlemsstaterna samt de betalningar, den övriga finansiering och de övriga understöd som gemenskaperna beviljar medlemsstaterna skall omfattas av ett lika effektivt granskningsystem som de stöd som beviljas av medlemsstaten själv. I praktiken innebär kravet att medlemsstaternas revisionsmyndigheter skall ha befogenhet att granska de stödåtgärder som finansieras av gemenskaperna.

Enligt närhetsprincipen skall åtgärderna vidtas på en administrativ nivå som står så nära medborgarna som möjligt. I rådets förordningar om de strukturfonder som genomför gemenskapernas strukturella stödåtgärder har närhetsprincipen getts en sådan innebörd att strukturfondernas projekt såvitt möjligt skall genomföras av en lämplig regional eller lokal myndighet. Sådana regionala eller lokala myndigheter som står medborgarna så nära som möjligt är de enheter som bygger på de lokala invånarnas självstyrelse, i Finland kommunerna och samkommunerna i landskapen. Kommunens eller landskapets verksamhet som nationell delfinansiär och verkställare av ett projekt undanröjer inte statens ansvar för projektet. Staten är i egenskap av fördragsslutande part i fördragen om upprättande av de Europeiska gemenskaperna, enligt principerna för allmän internationell rätt och enligt gemenskapernas rätt, ansvarig också för projekt som genomförs av kommunernas och landskapens myndigheter och andra samfund. EG-domstolen har dömt medlemsstater i unionen för underlåtenhet att uppfylla de skyldigheter som åligger dem enligt fördragen också när en kommun eller någon annan autonom enhet har gjort sig skyldig till ett förfarande som strider mot gemenskapernas rättsliga normer eller har

försummat att vidta en åtgärd som krävs i gemenskapernas lagstiftning. För att kunna ta på sig det ansvar som internationell rätt kräver måste medlemsstaterna således se till att de nationella myndigheterna har tillräcklig rätt att övervaka och få uppgifter om också sådana projekt finansierade av Europeiska gemenskaperna som genomförs av autonoma enheter.

1.3. Bedömning av nuläget

Statsrevisorerna och statens revisionsverk har enligt nuvarande lagstiftning omfattande befogenheter att granska nationella statsbidrag och andra stöd av statens medel. Granskningsrätten är dock strikt bunden till statshushållningen och understöd som beviljats av statens medel. Statsrevisorerna och statens revisionsverk har inte någon allmän rätt att granska kommuner, samkommuner eller enskilda ens i det fall att dessa får finansiering av en internationell organisation på basis av ett internationellt avtal i vilket finska staten är part. På grund av legalitetsprincipen har de statliga myndigheternas rättigheter och befogenheter då det gäller enskilda och också kommunerna tolkats snävt och enligt principen om ändamålsbundenhet. Enligt denna princip kan en myndighet använda sina befogenheter bara för det syfte för vilka de har givits. Därmed kan statsrevisorerna och statens revisionsverk använda de befogenheter de har fått att granska användningen av statsbidrag och andra statliga stödåtgärder och annan statlig finansiering bara i det syfte som avses i den lagstiftning på vilken befogenheterna bygger. Befogenheterna kan inte användas t.ex. för att övervaka användningen av finansiering som en internationell organisation beviljat på basis av ett internationellt avtal i vilket Finland är part, ens i det fall att den som mottagit finansieringen berörs av den övervakningsrätt som statsrevisorerna eller statens revisionsverk har enligt de stadganden som gäller granskning och övervakning av stödåtgärder som betalas av statens medel.

Statsrevisorerna är inte ett organ som utför detaljrevision, utan deras övervakning karakteriseras av man koncentrerar sig på omfattande bedömningar på en mera allmän nivå. Övervakningen är av parlamentarisk karaktär. Statens revisionsverk blir därmed, när Finland ansluter sig till Europeiska unionen, som enda

egentliga revisionsmyndighet nationell samarbetsmyndighet som avses i artikel 188 c i EEG-fördraget och motsvarande artiklar i EKSG- och Euratom-fördragen och samarbetar således med Europeiska revisionsrätten.

De subventioner och stöd och den övriga finansiering som Europeiska gemenskaperna beviljar till Finland betalas antingen via statsbudgeten eller fonder utanför statsbudgeten eller direkt till mottagaren utan förmedling av någon statlig myndighet. Vid stödåtgärder enligt den gemensamma jordbrukspolitikerna och strukturfonderna kanaliseras understöden via medlemsstaternas myndigheter. Vid strukturfondernas s.k. gemenskapsinitiativ och pilotprogram, vilka genomförs enbart på initiativ av kommissionen och vilka inte förutsätter någon nationell finansieringsandel för projektet, kan stödet betalas direkt till någon annan än ett statligt ämbetsverk eller en statlig inrättning. Inom gemenskapernas interna handlingsprogram, där forsknings- och utbildningsprogrammen är de viktigaste, beviljas stödåtgärderna direkt åt den som genomför åtgärden.

Vid överföringar av medel mellan Finland och Europeiska gemenskaperna fungerar de statliga myndigheterna i olika roller beroende på situationen. Inom centralförvaltningen har de koordinerande ministerierna till uppgift att styra beredningen av de riksomfattande program som ligger till grund för stöd som beviljas ur strukturfonderna och att i sista hand ansvara för beredningen av programmen och deras framläggande för kommissionen. De koordinerande ministerierna fördelar också i sin tur det av gemenskaperna utbetalade stödet som statsbidrag i enlighet med det av kommissionen fastställda programmet. Det stöd som Finland får ur strukturfonderna upptas i statsbudgeten under respektive koordinerade ministerium som inkomst och utgift. För utgifterna enligt pris- och marknadspolitikerna inom Europeiska gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik anvisas myndigheterna i medlemsstaterna i gemenskapernas budget medel via garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garanti-fonden för jordbruket. Medlemsstaternas myndigheter ansvarar för genomförandet av åtgärder enligt pris- och marknadspolitikerna, och medlemsstaterna skall varje år för kommissionen lägga fram för godkännande en redovisning för användningen av medlen. Myndigheterna i medlemsstaterna fungerar då som förmedlare av gemenskapernas stödåtgärder. Av

utgifterna för Europeiska gemenskapernas gemensamma jordbrukspolitik beviljats exportstöd, företas interventionsköp och stödandet av privat upplagring via den interventionsfond som i samband med budgeten för 1995 inrättas i grundlagsordning i enlighet med 67 § riksdagsordningen. Statens myndigheter kan också tekniskt bära upp eller förmedla medel som tillhör gemenskaperna utan att medlen skall anses utgöra sådana inkomster eller utgifter för finska staten som avses i 67 § regeringsformen. Också i detta fall kan de statliga myndigheterna sköta myndighetsuppgifter som har att göra med användningen eller uppörden av medlen.

Granskningsbefogenheterna för statsrevisorerna och statens revisionsverk då det gäller överföringar av medel mellan Finland och Europeiska gemenskaperna är enligt den gällande lagstiftningen beroende av hur medelsöverföringen genomförs och vilken kanal som används. Om medlen går via statsbudgeten eller en fond utanför statsbudgeten har statens revisionsverk rätt att granska dem. Om en medelsöverföring tas emot eller betalas direkt av den privata eller kommunala sektorn utan förmedling av en statlig myndighet, har inte statsrevisorerna eller statens revisionsverk rätt att granska dem. Om någon statlig myndighet förmedlar medel som tillhör gemenskaperna så att dessa inte enligt 67 § regeringsformen kan betraktas som inkomster eller utgifter för finska staten, är omfattningen av statsrevisorernas och statens revisionsverks granskningsrätt delvis oklar. Enligt 2 § 2 mom. lagen om revision av statshushållningen har statens revisionsverk rätt att granska också i myndigheternas besittning varande medel som tillhör enskilda, om staten enligt gällande lagstiftning ansvarar för dem. Analogt kunde gemenskapernas medel jämföras med sådana medel som tillhör enskilda. Statens myndigheter kan också ha myndighetsuppgifter i samband med insamlingen eller användningen av dessa medel. Vidare kan statens myndigheter också ha myndighetsuppgifter i samband med användningen av medel som erhållits av Europeiska gemenskaperna trots att medlen eventuellt inte alls förmedlas av statliga myndigheter. Frågan om rätten för statsrevisorerna och statens revisionsverk att granska lagligheten och ändamålsenligheten av myndighetsuppgifter i samband med medel som tillhör gemenskaperna måste klargöras. Då det gäller de stöd som betalas via strukturfonderna är den mest san-

nolika situationen att det är t.ex. ett samfund inom en kommun eller ett landskap som genomför projektet. Finansieringen består då enligt den s.k. trepartsmodellen av Europeiska gemenskapernas finansiering, statens nationella finansieringsandel och kommunens/landskapets finansieringsandel. Statens revisionsverk har enligt 2 § 2 mom. lagen om revision av statshushållningen rätt att granska användningen av samhällets, samfunds och sammanslutningars, som erhåller statsunderstöd, medel och räkenskapsföring för att utreda huruvida medlen sakenligt har använts för det ändamål för vilket de givits. Projekt med finansiering som beviljats av Europeiska gemenskaperna ingår i det programarbete som koordineras av statens myndigheter. En statlig myndighet beviljar för dessa projekt en nationell finansieringsandel, uttryckligen som en del av den av Europeiska gemenskaperna godkända finansieringsplanen, m.a.o. är det en del av villkoren för användningen av understödet att projektet får finansiering av Europeiska gemenskaperna. Revisionsverket har därmed enligt 2 § lagen om revision av statshushållningen rätt att i sin helhet granska projekt för vilka beviljats nationell finansiering av staten och delfinansiering av Europeiska gemenskaperna. Men om Europeiska gemenskapernas finansieringsandel kanaliseras direkt till projektet förbi statsbudgeten torde statens revisionsverk inte ha rätt att i detalj granska användningen av Europeiska gemenskapernas finansiering. Statsrevisorernas rätt att granska vissa statliga stödåtgärder är enligt 1 § i den lag där saken regleras mera omfattande än statens revisionsverks granskningsrätt. Statsrevisorerna har också rätt att granska stödåtgärder som privatpersoner har fått av staten, om inte stödet har beviljats för personens eller hans familjs personliga behov eller annars för att stöda hans hushåll.

Då det gäller gemenskapens initiativ, pilotprojekt och forskningsprogram är frågan huruvida medelsöverföringen berörs av statsrevisorernas och statens revisionsverks granskningsbefogenheter därmed i avgörande mån beroende av vem som är mottagare. Om mottagaren är ett statligt ämbetsverk eller en statlig inrättning berörs också de medel som betalats av Europeiska gemenskaperna av revisionsverkets befogenheter, eftersom de utgör en del av ämbetsverkets eller myndighetens ekonomi. Detta är fallet t.ex. vid forskningsprojekt som genomförs av ett statligt universitet eller

en statlig forskningsanstalt. De medel som en statlig myndighet eller inrättning erhållit av Europeiska gemenskaperna på grundvalen av en anbudstävling eller något motsvarande förfarande upptas då som inkomster och utgifter i statsbudgeten. När en privat instans är mottagare har statens revisionsverk ingen granskningsrätt. Detsamma gäller de fall då ett program eller projekt genomförs av en kommun eller samkommun, och statliga medel inte används som nationell finansieringsandel för projektet.

Av de betalningar som hör till gemenskapernas traditionella egna medel upptas i budgeten bara en uppboråsprovision på 10 %. I regeringens proposition med förslag till statsbudget för 1995 har 67 § regeringsformen tolkats så att de traditionella egna medlen inte kan tas in i budgeten, eftersom dessa belopp inte utgör inkomst för finska staten. Det är dock en statlig myndighet (tullverket) som svarar för att medlen uppbärs och redovisas till Europeiska gemenskaperna, och de administrativa kostnaderna för uppboråden tas upp i statsbudgeten under ifrågakavarende utgiftsmoment. De traditionella egna medlen står därmed bara delvis utanför statsbudgeten.

Statens revisionsverks uppgift är enligt 1 § förordningen om revision av statshushållningen att verkställa revision av och övervaka skötseln av statliga myndigheters och inrättningsars ekonomi och räkenskapsföring. De traditionella egna medlen hör till tullstyrelsens ekonomi och räkenskapsföring. Enligt stadgandena om statens revisionsverks revisionsuppgift har statens revisionsverk därmed rätt att granska de medel som hör till systemet med gemenskapernas egna medel. På motsvarande sätt är också gemenskapernas traditionella egna medel sådana medel som statsrevisorerna har rätt att granska.

Av Europeiska gemenskapernas källor för inkomstfinansiering är de övriga betalningarna statens utgifter med karaktären av medlemsavgifter, och dessa upptas i statsbudgeten. I statsbudgeten upptas också avgiften till Europeiska utvecklingsfonden och kapitalandelarna till EKSG, Euratoms upphandlingsenhet och Europeiska investeringsbanken samt ansvaret för investeringsbankens reservfonder. Eftersom betalningarna finns upptagna som utgifter i statsbudgeten har revisionsverket rätt att granska dem.

Enligt artikel 49 och 50 i EKSG-fördraget

uppbär gemenskapen av kol- och stålindustri-företag en avgift som fastställs på basis av produktionen. Avgiften till EKSG har karaktären av en accis. Företagen redovisar avgiften direkt till EKSG:s konton, varför de nationella myndigheterna inte deltar i uppbörden. Därmed har statens revisionsverk inte rätt att granska dessa avgifter, men eftersom de utgör inkomst för gemenskapen är Europeiska revisionsrätten berättigad att granska dem. Kommissionen har enligt primärrätten direkt rätt att utföra granskning vid företag inom branschen. Kommissionen har utfärdat närmare bestämmelser om de uppgifter som skall lämnas till den, och kommissionen har rätt att begära att medlemsstaternas myndigheter skall utföra granskningar för kommissionens räkning och på dess ansvar. Till följd av kommissionens stora direkta granskningsbefogenheter har revisionsrätten knappast ett lika stort behov att ty sig till handräckning av de nationella myndigheterna. Detta undanröjer dock inte helt behovet av handräckning. Betydelsen av EKSG:s specialbestämmelser minskas av att EKSG-fördraget upphör att gälla år 2002.

Statens revisionsverks lagstadgade uppgift är enligt 8—11 §§ lagen om revision av statshushållningen att anmäla missbruk som den konstaterar till den berörda statliga myndigheten, inrättningen eller affärsföretaget eller till den statliga myndighet som utövar allmän övervakning över verksamheten för att behövliga åtgärder skall kunna vidtas. Om dessa inte vidtar de åtgärder som behövs och det är frågan om ett brott, skall revisionsverket vidta åtgärder för att väcka åtal mot den som gjort sig skyldig till missbruket. Revisionsverket följer också upp att den som granskningen gäller vidtar åtgärder för att ersätta den skada som eventuellt har åsamkats staten. Det lämnar också vid behov handräckning åt polisen vid undersökning av brott i samband med statshushållningen. Statens revisionsverk har därmed en i lag stadgad uppgift att utreda och bekämpa brott mot statshushållningen.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att Finlands nuvarande lagstiftning inte då det gäller extern revision uppfyller de för Finland förpliktande bestämmelserna i Europeiska gemenskapernas primärrätt i de fall då statens revisionsverk inte har rätt att granska inkomster som gemenskaperna uppbär i Finland eller understöd och andra stödåtgärder som beviljas till Finland. Till denna del måste vår nationella

lagstiftning ändras så att den motsvarar Europeiska gemenskapernas krav. Vidare skulle i de fall då revisionsverket inte har granskningsbefogenheter arrangemangen med handräckning åt Europeiska revisionsrätten eller med att fungera som s.k. privilegierad samarbetspartner till kommissionen bli oklara och komplicerade. Det kan då uppstå överlappning i olika myndigheters verksamhet och gemenskapernas och Europeiska unionens övriga medlemsländers tilltro till systemet för övervakning av ekonomiförvaltningen i Finland kan försvagas. Det sistnämnda kan åter leda till att de övervakningsåtgärder som Europeiska gemenskapernas organ utför får en markerad betydelse och därmed försvagas de nationella myndigheternas verksamhets- och påverkningssmöggheter.

2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

När Finland ansluter sig till Europeiska unionen uppstår det penningflöden i två riktningar mellan Finland och Europeiska gemenskaperna. En stor del av medelsöverföringarna består av Europeiska gemenskapernas stödåtgärder till Finland. Av medlemskapet i Europeiska unionen följer också att bestämmelserna i Europeiska gemenskapernas primär- och sekundärrätt till alla delar blir förpliktande för Finland. Vid medelsöverföringarna och Europeiska gemenskapernas stödåtgärder är den centrala principen den som bestäms i primärrätten och som innebär att gemenskapernas ekonomiska intressen skall ges samma skydd som medlemsstaterna ger sin egen ekonomi. Primärrättens bestämmelser om granskningsrätten för Europeiska revisionsrätten och om handräckning åt den ställer också egna krav på systemet för granskning av medlemsstatens ekonomiförvaltning. Finlands nationella lagstiftning om granskning av ekonomin måste ändras så att den när vi ansluter oss till unionen motsvarar kraven i Europeiska gemenskapernas primärrätt.

Syftet med propositionen är att utvidga statens revisionsverks befogenheter så att Finlands granskningssystem uppfyller de ovan nämnda krav som medlemskapet i Europeiska unionen ställer också i de fall då ett stöd beviljat av Europeiska gemenskaperna betalas direkt till mottagaren utan att någon statlig

myndighet fungerar som mellanhand eller då betalningar från Finland görs direkt till Europeiska gemenskaperna förbi alla statliga myndigheter. I det nationella systemet för granskning av den offentliga ekonomin motsvarar befogenheterna för statsrevisorerna och statens revisionsverk huvudsakligen varandra och det har i praktiken uppstått en viss arbetsfördelning mellan dessa övervakningsorgan, särskilt i sätet att nalkas granskningsuppgiften. Statsrevisorerna och statens revisionsverk utgör tillsammans en helhet för granskning av statens hushållning. Det är motiverat att bibehålla de parallella befogenheterna också vid granskningen av stödåtgärderna från Europeiska gemenskaperna och av medelsöverföringarna från Finland till Europeiska gemenskaperna. Därför föreslås att statsrevisorernas befogenheter utökas i samma mån som befogenheterna för statens revisionsverk.

Genom propositionen utvidgas granskningsrätten för statsrevisorerna och statens revisionsverk till att omfatta också kommuner, samkommuner och den privata sektorn också i de fall då ingen statlig myndighet förmedlar det stöd och den finansiering som Europeiska gemenskaperna beviljat Finland och inte heller verkställer betalningsskyldigheter eller andra ekonomiska ansvar från finsk sida i förhållande till gemenskaperna. Förslaget innebär också att statens revisionsverk i alla lägen kunde fungera som nationell samarbetsmyndighet med Europeiska revisionsrätten enligt Europeiska gemenskapernas primärrätt. Lagförslaget innehåller sådana stadganden om handräckning och skyldighet att överlämna information samt om tystnadsplikt som behövs för granskning av medelsöverföringar till Europeiska gemenskaperna och av stödåtgärder beviljade av gemenskapernas medel. För tydlighets skull har i lagförslaget tagits in ett specialstadgande om förhållandet mellan statsrevisorerna och statens revisionsverk respektive revisorerna vid det samfund eller den sammanslutning som granskas.

Syftet med propositionen är att trygga Europeiska gemenskapernas och unionens övriga medlemsländers förtroende för Finlands granskningssystem och därmed bidra till att så effektivt som möjligt bibehålla de nationella myndigheternas påverkningsskyldigheter när Finland går med i unionen. Säkerställandet av statsrevisorernas rätt att utöva övervakning och få uppgifter förbättrar förutsättningarna

för riksdagens parlamentariska övervakning. Lagförslaget är därmed också avsett att säkerställa att riksdagens övervakningsrätt bibehålls när en betydande del av regional-, struktur- och forskningspolitiken som nya verktyg får tillgång till Europeiska gemenskapernas stödåtgärder.

3. Propositionens verkningar

3.1. Ekonomiska verkningar

Lagförslaget har inga direkta ekonomiska verkningar. Indirekt syftar en effektiv revisionsverksamhet till att förvaltningen och de olika stödsystemen skall bli mera resultatgivande. De klara system med handräckning som föreslås i lagen avskaffar också onödig överlappning inom myndigheternas funktioner och gör också därigenom förvaltningen mera resultatgivande.

Medlemskapet i Europeiska unionen ger dock indirekt mera arbete åt de myndigheter som ansvarar för revisionen av statshushållningen. För att de nya uppgifterna skall kunna skötas effektivt och till följd av Europeiska unionens strävanden att utveckla granskningen av ekonomiförvaltningen uppstår inom statens revisionsverk som sköter revisionen av statshushållningen ett behov av mera resurser, som dock i detta skede inte kan beräknas exakt.

3.2. Verkningar i fråga om organisation och personal

Propositionen påverkar inte statsförvaltningens organisation eller personalens ställning. Medlemskapet i Europeiska unionen för dock med sig ett behov av mera personal vid statens revisionsverk, vilket inte kan tillgodoses genom en omfördelning av de knappa personalresurserna vid revisionsverket. Hur mycket mera personal som behövs kan dock ännu inte beräknas exakt.

3.3. Verkningar för medborgarna

Propositionen påverkar inte olika medborgargrupperns ställning eller enskilda medborgares jämlikhet. Den övervakningsrätt som enligt gemenskapernas primärrätt tillkommer Euro-

peiska revisionsrätten gäller enskilda medborgare endast i det fall att en privatperson får stöd eller finansiering av Europeiska gemenskaperna samt i det fall att en enskild medborgare i en annan ställning än som skattskyldig har ekonomiska ansvar gentemot Europeiska gemenskaperna. Den granskningsrätt som enligt förslaget ges åt statsrevisorerna och statens revisionsverk gäller enskilda medborgare bara i de ovan nämnda fallen. De fall då en enskild medborgare kan vara mottagare av stöd av Europeiska gemenskaperna är mycket exceptionella. För att få stöd måste alla som inte är gemenskapernas organ därtill enligt finansförordningen ge sitt skriftliga samtycke till att bli granskade av Europeiska revisionsrätten.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen bygger på en vid statens revisionsverk den 10 oktober 1994 daterad promemoria som uppgjordes i form av en regeringsproposition med förslag till lag om rätt för statsrevisorerna och statens revisionsverk att

granska vissa överföringar av medel mellan Finland och Europeiska gemenskaperna. Ett utlåtande om saken har inhämtats från statsrevisorerna, statsrådets kansli och ministerierna, landskapet Åland samt av Finlands Kommunförbund. Utlåtanden har i mån av möjlighet beaktats vid utarbetandet av den slutliga texten.

5. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

Propositionen har samband med Finlands medlemskap i Europeiska unionen. Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen (RP 135/1994 rd) innehåller bl.a. närmare redogörelser för revisionsverksamheten vid Europeiska kommissionen och Europeiska revisionsrätten och för gemenskapernas beviljande av understöd och andra stöd samt för gemenskapernas sekundärlagstiftning i anslutning till detta.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslaget

1 §. *Tillämpningsområde.* Bestämmelser om grunderna för systemet för granskning av Europeiska gemenskapernas ekonomiförvaltning, om de övervakande myndigheterna och deras uppgifter finns i fördragen om upprättande av Europeiska gemenskaperna och i gemenskapernas sekundärlagstiftning som utfärdats med stöd av den. Den sekundärlagstiftning som gäller övervakningen har i allmänhet formen av rådsförordningar. Primärrättens tillräckligt exakta bestämmelser och gemenskapernas förordningar är sådan rätt som direkt skall tillämpas i medlemsstaterna. Genom denna lag måste det stadgas om övervakning och granskning av gemenskapernas medel endast till den del som det inte finns bestämmelser om saken i de Europeiska gemenskapernas rättsakter

vilka skall tillämpas direkt och som gemenskapernas rättsakter kräver nationella lagstiftningsåtgärder.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde och det i lagen använda begreppet överföring av medel definieras. Lagen har ett vidsträckt tillämpningsområde. Alla sådana medelsöverföringar som motsvarar definitionen i 1 §, där den ena parten har en koppling till Finland på grund av hemort, stadigvarande bostad, driftställe eller verksamhet som bedrivs här och där den andra parten är någon av de europeiska gemenskaperna hör till lagens tillämpningsområde. Med termen Europeiska gemenskaperna avses organisationshelheten inom Europeiska unionen, och den består av Europeiska gemenskapen, Europeiska kol- och stålgemenskapen samt Europeiska atomenergi-gemenskapen. Alla de tre gemenskaperna är

mellan regeringarna avtalade folkrättsliga organisationer som också är folkrättsliga rättssubjekt. Enligt fördragen om upprättande av de europeiska gemenskaperna är gemenskaperna juridiska personer. Var och en av gemenskaperna har därmed rätt att i eget namn förvärva rättigheter och de kan vara subjekt för förpliktelser.

Med Europeiska gemenskaperna avses i denna lag alla de organ och funktioner som hör till gemenskaperna i deras egenskap av juridiska personer eller till deras enligt primärrätten tillsatta organ. Däremot tillämpas lagen inte på medelsöverföringar där den ena parten är någon annan självständig juridisk person inom Europeiska unionens system än någon av de tre europeiska gemenskaperna. Således tillämpas lagen inte på medelsöverföringar där parten på unionens sida är Europeiska investeringsbanken, Europeiska monetära institutet eller den europeiska centralbank som skall grundas och ersätta institutet i ett senare skede av den monetära unionen. Lagen tillämpas på alla medelsöverföringar till Europeiska gemenskaperna eller av Europeiska gemenskapernas medel, oberoende av om beloppet i fråga ingår i gemenskapernas allmänna budget eller i någon av gemenskapernas specialbudgeter, t.ex. kol- och stålgemenskapens omkostnadsbudget, eller i en fond utanför gemenskapernas allmänna budget.

Den finska eller i Finland befintliga parten vid medelsöverföringen kan vara antingen staten, en kommun eller en samkommun eller ett samhälle, en församling eller annat samfund, en stiftelse, en inrättning, ett företag eller en privatperson enligt lagstiftningen i Finland eller någon annan stat. För att lagen skall bli tillämplig måste denna part vid medelsöverföringen ha antingen sin hem- eller boningsort i Finland eller ha ett driftsställe eller annan motsvarande verksamhet här och så att medelsöverföringen sker från finskt territorium eller på basis av en verksamhet som sker här eller så att medelsöverföringen sker till Finland eller har samband med verksamhet som bedrivs här. Parter vid medelsöverföring kan vara i Finland verksamma eller finska samhällen, samfund, stiftelser och inrättningar och detta omfattar alla offentligt rättsliga och privat rättsliga juridiska personer och andra sammanslutningar och förmögenhetsmassor. Därmed hör t.ex. finska kommuner, samkommuner och församlingar till lagens tillämpningsområde, om de är parter

vid medelsöverföringar med Europeiska gemenskaperna.

Begreppet medelsöverföring används i denna lag i en vid bemärkelse. Begreppet avser inte endast den tekniska överföringen av medel eller andra förmåner av ekonomiskt värde, utan också indrivningen, redovisningen samt användningen av medlen eller de andra ekonomiska förmåner som utgör föremål för medelsöverföringen. Europeiska gemenskapernas medelsöverföringar från Finland inbegriper därmed betalningar till Europeiska gemenskaperna i enlighet med gemenskapernas lagstiftning eller avtal samt andra betalnings- och redovisningskyldigheter eller ekonomiska ansvar gentemot Europeiska gemenskaperna. Med medelsöverföring avses ett sådant ekonomiskt ansvar redan innan det förfallit till betalning samt också gemenskapernas fordringar eller andra fordringsrätter som upphört på grund av att betalning har gjorts. Denna vida definition som avviker från de obligationsrättsliga gälds- och fordringsbegreppen behövs för att genomföra syftet med revision i efterhand. Gemenskapernas tillgodohavanden måste kunna övervakas redan innan de förfaller till betalning och å andra sidan måste revisionen i efterhand kunna granska redan gjorda betalningar, då gemenskapernas fordringsrätt redan har upphört i obligationsrättslig bemärkelse.

De ekonomiskt viktigaste medelsöverföringarna från Finland till Europeiska gemenskaperna utgörs av inkomsterna enligt gemenskapernas system för egna medel, vilka enligt rådets beslut av den 24 juni 1988 om systemet för gemenskapernas egna medel (88/376/EEG, Euratom) är tullar, jordbruks- och sockeravgifter samt den avgift som grundar sig på underlaget för mervärdesskatten och den enligt bruttonationalinkomsten avvägda avgiften. Avgifterna enligt systemet med egna medel redovisas till gemenskaperna antingen direkt ur statsbudgeten som en utgiftspost för staten eller sedan uppbar en statlig myndighet inkomsterna för gemenskapernas räkning. Gemenskapernas övriga inkomster är den avgift som Europeiska kol- och stålgemenskapen på basis av produktionen uppbar för sin omkostnadsbudget av de företag som omfattas av EKSG-fördraget samt böter och straffavgifter som utdömts av EG-domstolen, inkomstskatteersättningar för lönerna till gemenskapernas tjänstemän, inkomster av återindrivning av olika slag av stöd, skadestånd samt diverse inkomster av försäljning av

egendom o.dyl. För tillämpningen av denna lag saknar det betydelse på vilken grund gemenskapernas inkomst har uppkommit eller på vilken juridisk grund medelsöverföringen sker.

Europeiska gemenskapernas medelsöverföringar till Finland omfattar stödåtgärder av gemenskapernas medel och gemenskapernas finansieringsverksamhet. Stödåtgärderna kan vara direkta understöd, lån, finansieringsstöd, garantier, betalningslättnader eller vilka som helst andra förmåner med penningvärde som ges av gemenskaperna. Eftersom finansieringsåtgärderna på samma sätt hör till tillämpningsområdet för denna lag saknar det betydelse att syftet med medelsöverföringen inte är att stöda någon verksamhet utan att den sker på t.ex. företagsekonomisk grund. Med medelsöverföring avses också användning av en överförd förmån.

Medelsöverföringarna från Europeiska gemenskaperna till Finland består huvudsakligen av stöd som betalas i enlighet med Europeiska gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik och stöd som betalas via strukturfonderna. Dessa stöd kanaliseras i Finland via statliga myndigheter. Till gemenskapernas övriga stöd- och finansieringsprogram hör forsknings- och utbildningsprogrammen samt de gemenskapsinitiativ och pilotprogram som genomförs inom den ekonomiska ramen för strukturfonderna. Stöden hör till tillämpningsområdet för denna lag också om mottagaren är en enskild förmånstagare eller en kommun eller samkommun utan att någon myndighet inom statsförvaltningen fungerar som mellanhand.

Denna lag tillämpas och statsrevisorernas och statens revisionsverks revisionsbehörighet utsträcks enligt 1 § 2 mom. inte bara till den som först tagit emot medelsöverföringen utan också till dem som förmedlat medelsöverföringar och till dem till vilka den första mottagaren har överfört den ekonomiska fördel vari medelsöverföringen består. Revisionsmyndigheterna har således rätt att komma in och granska den slutliga användningen av medlen samt mellanhandernas verksamhet, oberoende av eventuella förmedlingskedjor.

2 §. *Behörighet.* Enligt denna paragraf skall övervakningen av medelsöverföringar mellan Finland och Europeiska gemenskaperna skötas av statsrevisorerna och statens revisionsverk. Dessa har rätt att granska inte bara medelsöverföringar utan också förmedlarens, beviljarens, betalarens eller mottagarens ekonomi och

verksamhet för att klarlägga att de inkomster och övriga betalningar som skall gå till gemenskaperna har uppgetts, beviljats och betalats på vederbörligt sätt och att grunden för fastställande av medelsöverföringens belopp är riktig och rätt tillämpad. Syftet med statsrevisorernas och statens revisionsverks granskning är då det gäller medelsöverföringar från Europeiska gemenskaperna till Finland bl.a. att utreda att de uppgifter som lämnats för erhållande av stöd och finansiering är riktiga och tillräckliga och att stödet eller finansieringen på vederbörligt sätt har använts för det givna ändamålet. Enligt stadgandet utvidgas statsrevisorernas och statens revisionsverks granskningsrätt i fråga om medelsöverföringar mellan Finland och Europeiska gemenskaperna så att den omfattar också enheter utanför statsförvaltningen. Rätten för statsrevisorerna och statens revisionsverk att granska ekonomin och verksamheten hos den som mottagit eller betalat en medelsöverföring får dock i detta fall inte vara mera omfattande än vad som är nödvändigt för en granskning i enlighet med denna lag. Statens myndigheter får inte en allmän granskningsrätt då det gäller instanser utanför statsförvaltningen. Granskningsrätten gäller utom den första mottagaren av medel också den till vars förfogande mottagaren senare har överfört de mottagna medlen. På motsvarande sätt omfattas också de som förmedlat eller beviljat medel av statsrevisorernas och statens revisionsverks revisionsbehörighet. Således har statsrevisorerna och statens revisionsverk också rätt att granska myndigheternas myndighetsutövning i fråga om medel som tillhör gemenskaperna, oberoende av om medelsöverföringen i fråga skall betraktas som en inkomst eller utgift för staten eller inte.

3 §. *Granskningsrätt och rätt att få uppgifter.* I denna paragraf stadgas om rätten för statsrevisorerna och statens revisionsverk att få de uppgifter, handlingar och övriga upplagringar de behöver för granskningen samt om deras rätt att få den handräckning de behöver för att genomföra granskningen. Enligt 1 mom. har statsrevisorerna och statens revisionsverk rätt att utföra granskning i granskningsobjektens, dvs. de mottagare eller betalare av medelsöverföringar som avses i 1 §, lokaliteter. Granskningsobjekten får en särskilt skyldighet att biträda den som genomför granskningen. Syftet med stadgandet är att främja samarbetet mellan den som utför granskningen och gransk-

ningsobjektet. Vid granskningen kan sakkunniga anlitas med hjälp. Den sakkunniges uppgift är då att ge den som utför granskningen sådana tilläggsuppgifter denna kan behöva vid granskningen i de fall då genomförandet av granskningen kräver speciell sakkännedom. Trots att en sakkunig anlitas vilar ansvaret för granskningen dock alltid på statsrevisorerna eller statens revisionsverk. Granskningsobjektet skall utan hinder av eventuella stadganden eller bestämmelser om tystnadsplikt ge de uppgifter, utredningar, handlingar och övriga dokument som behövs för att en granskning i enlighet med denna lag skall kunna utföras. I enlighet med den princip om ändamålsbundenhet som allmänt tillämpas inom förvaltningsrätten, kan rätten enligt denna lag att få uppgifter och verkställa granskning användas endast för utförande av uppdrag enligt denna lag. Ändamålsbundenhetsprincipen och det faktum att de begärda uppgifterna måste vara behövliga för granskningen enligt denna lag utgör gränser för rätten att utföra granskning och erhålla uppgifter.

I 2 mom. stadgas om statsrevisorernas och statens revisionsverks rätt att få uppgifter, handlingar, övriga dokument och kopior av granskningsobjektets revisorer ur det material som dessa innehar. Syftet med stadgandet är att skapa en klar juridisk grund för samarbetet mellan granskningsobjektens egna revisorer och statens revisionsmyndigheter. Utan detta specialstadgande är det oklart om revisorerna har rätt att överlämna uppgifter om granskningsobjekten. Därtill har granskningsobjektets revisorer i allmänhet information och material som är värdefulla för granskningen.

I 3 mom. stadgas om statsrevisorernas och statens revisionsverks rätt att få den handräckning de behöver för att kunna genomföra sin rätt att utföra granskning och erhålla uppgifter i enlighet med denna lag. Statsrevisorerna och statens revisionsverk har också rätt att av myndigheter inom staten, samkommuner och kommuner samt församlingar få sådana uppgifter, utredningar, handlingar och andra dokument som de behöver för sin granskning. Med statliga myndigheter avses i denna lag också de myndigheter som underlyder riksdagen, t.ex. finansinspektionen.

4 §. *Tystnadsplikt.* När de utför granskningar enligt denna lag får statsrevisorerna och de anställda vid statsrevisorernas kansli eller statens revisionsverk eller de sakkunniga som

nämns i 3 § information om andras ekonomiska ställning, affärs- och yrkeshemligheter eller om privatpersoners personliga förhållanden. De personer som utför granskningen har också rätt att få alla de uppgifter och handlingar som behövs för granskningen oberoende av eventuella stadganden om tystnadsplikt. För att skydda privata och offentliga intressen måste här stadgas om tystnadsplikt så att den information som erhållits vid granskningen inte sprids till obehöriga. Tystnadsplikten hindrar inte att uppgifter och handlingar som behövs vid granskningen lämnas till de personer som utför övervakning eller till polis- eller andra förundersökningsmyndigheter och till tull- och åklagarmyndigheter och domstolar för utredande av brott. För att tystnadsplikten skall få brytas i syfte att utreda ett brott förutsätts det i allmänhet att det är frågan om ett brott som underlyder allmänt åtal av en myndighet.

Om Europeiska gemenskapernas primär- eller sekundärrätt så förutsätter kunde uppgifter också ges åt Europeiska gemenskapernas behöriga organ eller andra utländska myndigheter. Det viktigaste fallet då detta stadgande tillämpas är att uppgifter överläts åt kommissionen för granskning som denna utför och att uppgifter i samband med en begäran om lämnande av uppgifter lämnas till Europeiska revisionsrätten. Kommissionens och revisionsrättens rätt att få också sådana uppgifter som skall hemlighållas bygger dock inte på stadgandena i denna paragraf utan direkt på gemenskapernas primär- och sekundärrätt. I sekundärrätten finns också bestämmelser om utbyte av information medlemsstaternas myndigheter emellan i syfte att främja den administrativa övervakningen och bekämpandet av bedrägliga förfaranden mot gemenskapernas ekonomi. Det föreslagna stadgandet i 2 punkten gör det möjligt att i sådana fall överlåta uppgifter åt myndigheterna i en annan medlemsstat i unionen. Stadgandet medför dock ingen allmän möjlighet att överlåta uppgifter åt utländska myndigheter, utan tillämpningen av stadgandet är begränsad till sådant informationsutbyte som förutsätts i Europeiska gemenskapernas gällande lagstiftning. I övriga fall måste den rättsliga grunden för överlåtagandet av uppgifter utredas och vid behov fastställas separat.

5 §. *Förhållande till annan lagstiftning.* Syftet med den föreslagna lagen är att utvidga statsrevisorernas och statens revisionsverks befogenheter att täcka alla medelsöverföringar mel-

lan Finland och Europeiska gemenskaperna. Vid övervakning och granskning i enlighet med den föreslagna lagen iakttas således i övrigt vad som i andra lagar stadgas om statsrevisorerna och statens revisionsverk. I dessa andra lagar stadgas bl.a. om förfarandet vid revision och övervakning och om användning av beslutanderätt i samband med granskningar som utförs av statsrevisorerna och statens revisionsverk. Med stöd av hänvisningsstadgandet kan statens revisionsverk vid granskningar i enlighet med den föreslagna lagen vid behov använda sin rätt att utsätta och utdöma vite enligt 7 § lagen om revision av statshushållningen. Statens revisionsverk är också skyldigt att i de fall som avses i 8—11 §§ lagen om revision av statshushållningen anmäla brott riktade mot Europeiska gemenskapernas medel till åklagarmyndigheterna för åtalsprövning.

6 §. *Ikraftträdande.* Denna paragraf innehåller stadganden om lagens ikraftträdande. Avsikten är att lagen skall träda i kraft samtidigt som Finlands medlemskap i Europeiska unionen. Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter kan vidtas innan den träder i kraft.

2. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning. Avsikten är att lagen skall träda i kraft samtidigt som Finlands medlemskap i Europeiska unionen.

3. Lagstiftningsordning

Den till riksdagen avlåtna propositionen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska union-

en behandlas enligt regeringens proposition i enlighet med 69 § 1 mom. riksdagsordningen i inskränkt grundlagsordning. I propositionen sägs att om Finland ratifierar anslutningsfördraget förbinder vi oss inom Europeiska gemenskapernas verksamhetsområden att iakttå sådana bestämmelser i de för unionen grundläggande fördragen, dvs. de s.k. ursprungliga fördragen, som står i strid med vissa stadganden i grundlagarna. Den gransknings- och övervakningsbehörighet som kommissionen och Europeiska revisionsrätten får i Finland med stöd av fördragen om upprättande av gemenskaperna och den på dem baserade sekundärlagstiftningen är en sådan grupp bestämmelser som står i strid med grundlagarna.

Enligt 71 § 2 mom. regeringsformen, som gäller rätten för statsrevisorerna att erhålla upplysningar, stadgas genom lag om statsrevisorernas rätt att av andra än myndigheter få uppgifter som de behöver i sitt uppdrag. De överlåtelser av befogenheter till Europeiska unionens organ som sker i samband med anslutningen till unionen möjliggörs i den lagstiftningsordning som stadgas i 69 § 1 mom. riksdagsordningen. Vad innehållet beträffar står lagförslaget inte i strid med stadgandena i grundlagarna. Om rätten för statens revisionsverk att få uppgifter och att verkställa granskning stadgas i lagar som behandlats i den lagstiftningsordning som anges i 66 § riksdagsordningen. Förslaget till lag om rätt för statsrevisorerna och statens revisionsverk att granska vissa medelsöverföringar mellan Finland och Europeiska gemenskaperna kan behandlas i den lagstiftningsordning som anges i 66 § riksdagsordningen.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om rätt för statsrevisorerna och statens revisionsverk att granska vissa överföringar av medel mellan Finland och Europeiska gemenskaperna

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på övervakning och granskning av överföringar av medel mellan Finland och Europeiska gemenskaperna. Med överföringar av medel avses i denna lag betalnings- och redovisningsskyldigheter och andra ansvar som staten, kommuner, samkommuner, finska eller i Finland verksamma samhällen, församlingar och andra samfund, stiftelser, inrättningar, företag eller privatpersoner har gentemot Europeiska gemenskaperna samt understöd, lån och annan finansiering, borgen, betalningslättnader samt andra stödåtgärder som till Finland beviljas av Europeiska gemenskapernas medel.

Vad som i 1 mom. stadgas om mottagare av överföringar av medel från Europeiska gemenskaperna gäller också den som förmedlat en överföring av medel och den till vars förfogande mottagaren av en överföring har överfört medel som nämns ovan.

2 §

Behörighet

Statsrevisorerna och statens revisionsverk har rätt att granska medelsöverföringar som avses i 1 § och användningen samt övervakningen av dem samt även att i den omfattning som detta förutsätter granska ekonomin och verksamheten hos den som mottagit eller betalat en medelsöverföring eller hos den till vars disposition den som förmedlat, beviljat och mottagit en sådan medelsöverföring har överfört de mottagna medlen.

3 §

Granskningsrätt och rätt att få uppgifter

Statsrevisorerna och statens revisionsverk har rätt att granska de i 1 § nämnda överföringarna av medel i de lokaliteter som utnyttjas av mottagarna av medlen eller de betalningsskyldiga, och granskningsobjekten är skyldiga

att biträda dem som verkställer granskningen. Statsrevisorerna och statens revisionsverk kan anlita sakkunniga som hjälp vid granskningen. Granskningsobjekten skall, utan hinder av vad som särskilt stadgas om hemlighållande av omständigheter eller handlingar, utan obefogat dröjsmål lämna statsrevisorerna eller statens revisionsverk de uppgifter, utredningar, handlingar och övriga dokument som dessa begär att få och som behövs för granskningen.

Statsrevisorerna och statens revisionsverk har rätt att av granskningsobjektets revisor få alla sådana uppgifter, handlingar, övriga dokument och kopior som revisorn har i sin besittning och som gäller granskningsobjektet och är behövliga för granskning enligt denna lag, liksom också kopior av revisorns promemorior, protokoll och andra handlingar som har tillkommit i samband med revisionen och gäller granskningsobjektets verksamhet.

Myndigheter inom staten, samkommuner och kommuner samt församlingar är skyldiga att ge statsrevisorerna och statens revisionsverk den handräckning som behövs för utövande av den granskningsrätt och rätt att få uppgifter som stadgas i denna lag samt att lämna för granskningen behövliga uppgifter, handlingar och andra dokument samt utredningar om granskningsobjektet.

4 §

Tystnadsplikt

En statsrevisor och den som hör till personalen vid statsrevisorernas kansli eller vid statens revisionsverk samt en sådan sakkunnig som nämns i 3 § 1 mom. får inte olovligen yppa för en utomstående eller till sin egen fördel utnyttja vad han genom sitt uppdrag har fått veta om någon annans ekonomiska ställning, affärs- eller yrkeshemlighet eller personliga omständigheter eller om sådant som enligt särskilda stadganden eller bestämmelser skall hållas hemligt.

Vad som stadgas i 1 mom. hindrar inte att uppgifter och handlingar lämnas ut

1) till polis- eller andra förundersöknings-

myndigheter, tull- och åklagarmyndigheter samt domstol för utredning av ett brott, samt
 2) till Europeiska gemenskapernas organ eller andra behöriga myndigheter om gemenskapens lagstiftning så kräver.

5 §

Förhållande till annan lagstiftning

Vid övervakning och granskning enligt denna lag iakttas i övrigt vad som i andra lagar

stadgas om statsrevisorerna och statens revisionsverk.

6 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

Helsingfors den 22 december 1994

Republikens President
MARTTI AHTISAARI

Finansminister *Iiro Viinanen*

