

3.7.2013

Dnro 1205/4/13

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus

YHDISTYKSEEN KOHDISTUNEEN ERITYISTILINTARKASTUKSEN VIIVÄSTYMINEN

1

KANTELU

Yhdistys arvosteli kirjeessään 13.3.2013, 20.3.2013, 21.3.2013, 17.4.2013, 2.5.2013, 6.5.2013 ja 31.5.2013 opetus- ja kulttuuriministeriön nuorisoyksikön menettelyä yhdistykseen kohdistuneen sisäisen tarkastuksen (erityistilintarkastuksen) pitkittymisessä.

Kantelun mukaan vuosina 2012–2013 vireillä ollut erityistilintarkastus vaikeutti yhdistyksen toiminnan jatkamista ja taloudenpitoa. Alkuperäisen suunnitelman (8.6.2012) mukaan tarkastuskertomuksen oli ollut määrä valmistua lokakuun loppuun 2012 mennessä. Yhdistys oli useita kertoja tiedustellut myös opetus- ja kulttuuriministeriöltä tarkastuskertomuksen valmistumista.

Kantelu oli tehty erityistilintarkastuksen pitkittymisestä johtuen ja yhdistys ei ollut kiirehtimistään huolimatta saanut vielä toukokuussakaan 2013 ensimmäistäkään tarkastusraporttiluonnosta. Kantelussa ei puututtu muutoin vireillä olleen tilintarkastuksen sisältöön. Kantelun mukaan tarkastus kuitenkin vaaransi yhdistyksen toiminnan jatkumisen.

- - -

3

RATKAISU

Laillisuusvalvonnan käytännön mukaan oikeusasiamies ei puutu hallintoviranomaisessa tai tuomioistuimessa vireillä olevan asian sisällölliseen käsittelyyn. Tässä kanteluasiassa olenkin rajannut toimenpiteeni siihen, miten opetus- ja kulttuuriministeriön 8.6.2012 päättämän tarkastussuunnitelman mukainen erityistilintarkastus on toteutettu hyvän hallinnon näkökulmasta tarkasteltuna. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002, muut. 535/2011) 10 §:n 2 momentin mukaan jos aihetta on, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

Käsitykseni mukaan asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä opetus- ja kulttuuriministeriön lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Kuitenkin katson, että hyvän hallinnon toteutumisen kannalta asia olisi voitu käsitellä tarkastuskohteena olevan yhdistyksen luottamuksensuojan kannalta ja hyvän hallinnon näkökulmasta toteutunutta paremmin.

Valtionavustuslain (688/2001) 15 ja 16 §:n mukaan valtionavustusviranomaisen on huolehdittava valtioavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtioavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarkastuksia. Opetus- ja

kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009) 17 §:n nojalla voidaan myös yksityiselle perusopetuksen järjestäjälle myöntää valtioavustusta. Lisäksi nuorisolain (72/2006) 13 §:n mukaan valtion talousarvioon voidaan ottaa vuosittain määräraha nuorisotyöhön ja -politiikkaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriön verkkosivuilta (http://www.minedu.fi/-OPM/Ministerioe_ja_hallinnonala/osastot_ja_yksikoet/sisaeinen_tarkastus/index.html?lang=fi) ilmenee, että sisäisen tarkastuksen tehtävät kattavat ministeriön ja sen maksupisteiden sekä Euroopan yhteisön talousarviosta rahoitettavien hankkeiden tarkastuksen ja tarkastustoiminnan ohjauksen ja koordinoinnin ministeriön hallinnonalalla. Sisäinen tarkastus perustuu sisäisen tarkastuksen ohjesääntöön sekä vuosittain vahvistettavaan tarkastussuunnitelmaan, erityismääräyksiin ja vuosiraporttiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriön 29.4.2013 tänne antamasta lausunnosta ilmenee muun ohella, että kyseisen, 8.6.2012 yhdistyksen toimitiloissa käynnistetyn tarkastuksen viivästyminen on johtunut tämän asian laajuudesta, lisäselvitysten tarpeesta ja toiminnan monimutkaisuudesta vuosina 2010–2011. Tarkastus on kohdistunut ministeriön yhdistykselle 23.6.2010, 17.12.2010, 26.1.2011, 11.3.2011, 24.3.2011, 4.2.2011 ja 24.5.2011 tietoverkkoja ja virtuaali- maailmaa koskeviin hankkeisiin myöntämiin erityisavustuksiin.

Lisäksi sisäisen tarkastuksen yksikön muiden tarkastuskohteiden ja tehtävien suuri lukumäärä ovat viivästyttäneet tarkastuksen loppuun saattamista. Samaan aikaan ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikössä ovat valmistuneet 28.5.2013 laajat Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen (EY) 1720/2006 Elinikäisen oppimisen ohjelman Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen (EY) 1719/2006 Nuorisotoimintaohjelman lausumat (Declaration of Assurance-asiakirjat). Ne on toimitettu Euroopan komissiolle 28.5.2013. Opetus- ja kulttuuriministeriö toimii Suomea edustavana kansallisena viranomaisena. Lausumat on kokonaan valmisteltu sisäisen tarkastuksen yksikössä, mikä on sitonut yksikön niukkoja resursseja. Samoin on tarkastusyksiköstä käsin johdettu ulkopuolisen tilintarkastusyhtiön tarkastustyötä, joka on avustanut EU- varojen maksatusten tarkastuksessa. Kesken yhdistykseen kohdistunutta tarkastustyötä opetus- ja kulttuuriministeriö on siis antanut sisäiselle tarkastukselle vaativia lisätarkastustehtäviä muihin tarkastuskohteisiin.

Käsitykseni mukaan perustuslain (731/1999) 21 §:ssä turvattua hyvää hallintoa konkretisoivan hallintolain (434/2003) 6 §:n ilmentämän niin sanotun luottamuksensuojaperiaatteen voidaan tässä asiassa katsoa joutuneen koetukselle erityisesti 8.6.2012 tarkastussuunnitelmassa ilmaistun tarkastuksen ajankohdan suhteen. Yhdistykseen kohdistunut sisäinen tarkastus oli ilmoitettu toteutettavaksi elo–lokakuussa 2012. Tarkastuskertomusluonnos on kuitenkin valmistunut vasta kesäkuun lopussa 2013. Vastinekierroksen jälkeen varsinainen tarkastuskertomus valmistunee aikaisintaan alkusyksyllä 2013.

Tarkastusneuvoksen selvitysten mukaan harkinnanvaraisten valtionavustusten käytöstä annettujen selvitysten käsittelyaika hallinto-osaston talousyksikössä on noin vuosi. Käytännössä selvitykset eivät ole olleet käytettävissä ennen seuraavan vuoden määrärahoista tehtäviä päätöksiä, joka kuitenkin on tarkastusten tavoitteena. Tässä yhdistyksen asiassa käsittelyaika jää kauaksi tarkastussuunnitelmassa ilmaistusta, ja ylittää myös selvityksen mukaisen tyypillisen vuoden keston.

Käsitykseni mukaan asian käsittelyaikaa voidaan, myös hallintolain 6 § ja asian luonne huomioon ottaen, pitää tarkastuksen kohteen kannalta pitkänä.

Lisäksi, ottaen huomioon että sisäistä tarkastusta on selvityksen mukaan hoidettu vuodesta 2009 lähtien yhden henkilötyövuoden resurssilla, voidaan kysyä, missä määrin selvityksessä viitatus sisäisen tarkastuksen kansainvälisiin standardeihin ja suosituksiin perustuvat toiminnallisen riippumattomuuden vaatimukset ovat voineet toteutua. Esimerkiksi sisäisen tarkastuksen mahdollisuudet päättää itsenäisesti tarkastuskohteista ja -metodeista voivat olla rajoitetut, jos käytettävissä olevat resurssit eivät mahdollista juurikaan liikkumavaraa. Selvitysten mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön sisäisen tarkastajan valmisteltavana on ollut yhdistykseen kohdistuvan tarkastuksen kanssa samaan aikaan kolme vaativaa tarkastushanketta.

Ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikköön on 28.5.2013 päätöksellä perustettu uusi sisäisen tarkastajan virka. Saadun tiedon mukaan virka julistetaan haettavaksi elokuussa 2013. Totean, että asiantilassa on siten tapahtunut parannus tämän kanteluasian käsittelyn aikana.

Totean lopuksi, että kyseinen tarkastus koskee harkinnanvaraista valtioavustusta. Siten asiaan liittyy valtionapuviranomaisen harkintaa ja avustuksen käytön valvontaa, jonka vuoksi avustuksen saanti ei voi käsitykseni mukaan olla ehdottomasti taattu yhdistykselle sen toiminnan jatkamiseksi. Kuten edellä jo totesin oikeusasiamies ei voi muutoin puuttua tai vaikuttaa itsenäisessä viranomaisessa vireillä olevan tarkastusasian toteutukseen.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3 esittämäni käsitykset opetus- ja kulttuuriministeriön tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni myös tiedoksi Valtiontalouden tarkastusvirastolle, joka osaltaan huolehtii opetusalan resurssien käytön valvonnasta.