

4.8.2009

Dnro 556/4/08

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

ASIAN KÄSITTELY KAUPPAKAMARIN TILINTARKASTUSVALIOKUNNASSA

1 KANTELU

Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiehelle 12.2.2008 osoittamassaan kirjeessä tutkimaan yhtäältä asunto-osakeyhtiön tilintarkastajan menettelyä ja toisaalta Tampereen kauppakamarin tilintarkastusvaliokunnan menettelyn kantelijan valitusasian (päättöspöytäkirja 1/2008, 6 §, annettu 30.1.2008) käsittelyssä. Viimeksi mainitun osalta kantelija pyysi tutkimaan harkintavallan käytön asianmukaisuuden ja sen, oliko valiokunta menetellyt hyvän hallintotavan vastaisesti, kun se ei ollut pyytänyt kantelijalta vastinetta tilintarkastajan antamaan selvitykseen.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Tutkinnan rajaus

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Kauppakamarilain 1 §:n 1 momentin mukaan kauppakamari on Keskuskauppakamarin jäsenyhteisö, jonka toiminta-alueena on Keskuskauppakamarin sille vahvistama alue. Kauppakamari kehittää toiminta-alueensa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä sekä hoitaa sille säädettyjä ja määrättyjä julkisia tehtäviä. Saman lain 2 §:n 1 momentissa on säädetty kauppakamarien julkisista tehtävistä. Sano-
tun säännöksen 1 kohdan mukaan kauppakamarin tehtävänä on hoitaa sille tilintarkastuslaissa säädetyt tehtävät. Tilintarkastuslain 40 §:n 3 momentin nojalla kauppakamarin tilintarkastusvaliokunnan tehtävä on valvoa, että tilintarkastajat toimivat tilintarkastuslain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaisesti. Lisäksi sen tehtävänä on valvoa HTM-tilintarkastajien ja HTM-yhteisöjen laadunvarmistusta.

Edellä todetun perusteella kauppakamarien harjoittama HTM-tilintarkastajien ja HTM-yhteisöjen toiminnan valvonta on oikeusasiamiehen toimivaltasäännöksessä tarkoitetun julkisen tehtävän hoitamisesta. Tämän vuoksi olen toimivaltainen arvioimaan Tampereen kauppakamarin tilintarkastusvaliokunnan menettelyn kantelussa tarkoitetun HTM-tilintarkastajan valvonnassa. Sen sijaan asunto-osakeyhtiön tilintarkastus ei ole oikeusasiamiehen toimivaltasäännöksessä tarkoitetun julkisen tehtä-

vän hoitamista. Tämän vuoksi en ole toimivaltainen enemmälti tutkimaan sitä enkä siten myöskään kantelussa tarkoitetun tilintarkastajan menettelyä.

3.2

Harkintavallan käytön asianmukaisuus ja päätöksen perusteleminen

Kysymystä valvonnan asianmukaisuudesta on nyt arvioitava kantelijan tilintarkastusvaliokunnalle osoittaman kirjelmän ja tilintarkastajan sen johdosta antaman selvityksen eli sen aineiston perusteella, joka tilintarkastusvaliokunnalla oli käytettävissään asiaa ratkaistessaan. Sen sijaan asian jälkikäteisessä arvioinnissa ei voida ottaa huomioon niitä uusia tai täydentäviä seikkoja, joita kantelija toi esiin vasta oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelussa ja tilintarkastusvaliokunnan selvitykseen antamassaan vastineessa, koska kyseinen aineisto ei ollut tilintarkastusvaliokunnan ratkaisun perusteena.

Näin ollen en voi kantelussa pyydetyllä tavalla ryhtyä arvioimaan sitä, olisiko valiokunnan ratkaisu mahdollisesti ollut toisenlainen, jos sillä olisi ollut käytettävissään edellä todetut tiedot. Tältä osin kantelijalla on niin halutessaan mahdollisuus kääntyä uudelleen tilintarkastusvaliokunnan puoleen, jotta valiokunta voisi tarvittaessa arvioida uudelleen näiden seikkojen merkityksen tilintarkastajan toiminnan asianmukaisuuden kannalta. Arvioin jäljempänä kohdassa 3.3 erikseen kysymystä vastineen pyytämättä jättämisen asianmukaisuudesta.

Käytettävissäni olleen aineiston mukaan kantelussa tarkoitettu HTM-tilintarkastaja oli tilintarkastusvaliokunnalle antamassaan selvityksessä ottanut kantaa kaikkiin kantelijan valiokunnalle tiedoksi lähettämässä kirjelmässä esiin nostamiin erikseen numeroituihin (1–4) väitteisiin. Tämän jälkeen valiokunta oli asiaa arvioituaan päätenyt siihen, että kantelijan kirjelmä ei antanut aihetta enempään selvittämiseen eikä tilintarkastuslain mukaisiin toimenpiteisiin.

Huomioni on kiinnittynyt tilintarkastusvaliokunnan päätöksen perusteluihin. Tilintarkastuslain 44 §:n 2 momentin mukaan asioiden käsittelyyn kauppakamarin tilintarkastusvaliokunnassa sovelletaan muun muassa hallintolain säännöksiä. Hallintolain 45 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan päätös on perusteltava, ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Tilintarkastusvaliokunnan päätöksessä oli sinänsä tiivistetysti esitetty asiassa esitetyt väitteet ja tilintarkastajan vastaus niihin, mutta varsinaisia perusteluja, joissa esitetyt väitteet ja saatu selvityksiä olisi tarkemmin arvioitu asiaa koskevan sääntelyn valossa, päätös ei sisällä. Perusteluosassa on vain viitattu käytettävissä olleeseen aineistoon ja esitetty johtopäätös siitä, että asia ei anna aihetta enempään toimenpiteisiin. Vastausta vaille siten jää, miksi tähän johtopäätökseen oli päädytty.

Tilintarkastusvaliokunnan päätöksen lopputuloksen osalta totean seuraavan.

Oikeusasiamies ei voi puuttua valvontavaltaansa kuuluvien tahojen harkintavallan käyttöön, jollei harkintavallan rajoja ole ylitetty tai harkintavaltaa ole muuten käytetty väärin. Käytettävissäni olleen aineiston perusteella minulla ei ole edellytyksiä puuttua tilintarkastusvaliokunnan harkintavallan käyttöön.

Näistä syistä kantelu ei tältä osin johda muihin toimenpiteisiin kuin että kiinnitän tilintarkastusvaliokunnan huomiota edellä päätöksen perusteluista esittämiini näkökohtiin.

3.3

Vastineen pyytämättä jättäminen

Menettelyn arvioinnissa on olennaista ensinnäkin se, kuka oli puheena olevan valvonta-asian asianosainen. Hallintolain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Koska tilintarkastusvaliokunnan käsittelemä valvonta-asia voi johtaa tilintarkastuslain 49 §:n mukaiseen varoitukseen tai huomautukseen tilintarkastajalle, kyse on tilintarkastajan etua, oikeutta tai velvollisuutta koskevan asian käsittelystä. Tämän vuoksi tilintarkastajalle oli asian asianosaisena varattava hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaisesti ennen asian ratkaisemista tilaisuus lausua mielipiteensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta vain sanotun pykälän 2 momentissa luetelluissa tilanteissa.

Sen sijaan se taho, joka on saanut aikaan asian vireille tulon tilintarkastusvaliokunnassa, ei ole varsinainen asianosainen eli sellainen taho, johon ratkaisu välittömästi kohdistuu. Asianosaisuus on hallintolaissa kytketty asian oikeudellisiin vaikutuksiin. Tämän vuoksi hallintolain edellä todettu kuulemissäännös ei ehdottomasti velvoita tilintarkastusvaliokuntaa hankkimaan vastinetta siltä taholta, joka on asiassa alun perin kirjelmöinyt valiokuntaan ja saanut valvonta-asian vireille. Tässä mielessä puheena olevien valvonta-asioiden käsittely rinnastuu hallintokanteluiden käsittelyyn. Niissäkin varsinainen asianosainen on kantelun kohde, jolle hallintolain 4 §:n – joka siis koskee lain soveltamisalan rajausta – perusteluiden mukaan on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisemista. Toisaalta samoissa perusteluissa on todettu, että kanteluasioissa, jotka koskevat kantelijan omaa asiaa, myös kantelijalle saattaa oikeusturvasyistä olla tarpeen varata tilaisuus vastineen esittämiseen (ks. HE 72/2002 vp, s. 53).

Edellä kuvatuissa tilanteissa vastineen pyytäminen valituksen tai kantelun tekijältä on käsitykseni mukaan pikemminkin asian selvittämistä kuin asianosaisen varsinaista lakisääteistä kuulemistä. Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Asian selvittämisen tapa jättää siten sijaa harkinnalle.

Asiaa voidaan vielä arvioida hallintolain 41 §:n perusteella. Kyseisen säännöksen 1 momentin mukaan jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Säännöksen taustalla on ajatus siitä, että muille kuin menettelyn varsinaisille asianosaisille pyritään takaamaan tietty prosessuaalinen asema, jonka perusteella näillä henkilöillä on mahdollisuus vaikuttaa itseään tai elinympäristöään koskevan asian käsittelyyn (HE 72/2002 vp, s. 95). Asunto-osakeyhtiön tilintarkastusta koskeva valvonta-asia koskee sinänsä välillisesti kyseisen taloyhtiön osakkaita, koska kyse on heidän omistamansa yhtiön asioiden hoitamisen valvonnasta. Sillä ei mielestäni kuitenkaan ole sellaista edellä todetussa säännöksessä tarkoitettua huomattavaa vaikutusta osakkaiden oloihin, josta seuraisi tilintarkastusvaliokunnalle veloitteita vastineen pyytämiseen.

Edellä todetun perusteella johtopäätökseni on, että tilintarkastusvaliokunta ei ollut menetellyt asiassa hallintolain kuulemistä koskevan sääntelyn vastaisesti eikä käyttänyt väärin asian selvittämiseen liittyvää harkintavaltaansa, kun se ei ollut pyytänyt kantelijalta vastinetta tilintarkastajalta hankkimaansa selvitykseen. Tämän vuoksi kantelu ei tältä osin johda toimenpiteisiin.

Kiinnitän Tampereen kauppakamarin tilintarkastusvaliokunnan huomiota edellä kohdassa 3.2 esittämiini näkökohtiin.