

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 19/2000 vp**

Hallituksen esitys laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä toukokuuta 2000 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 39/2000 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- eduskunnan apulaispääsihteeri Jouni Vainio
- hallitusneuvos Vellamo Kivistö, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhiainen, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Arvo Myllymäki
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtiontalouden tarkastusvirastosta. Lisäksi ehdotetaan 12 muun lain muuttamista.

Ehdotetulla lainsäädännöllä on tarkoitus antaa perustuslain 90 §:n 2 momentissa edellytetyt tarkempia säännöksiä eduskunnan yhteydessä olevan riippumattoman valtiontalouden tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä. Tarkastusvirastoa koskeva lakiehdotus sisältää säännöksiä viraston asemasta, tehtävistä ja niihin liittyvistä oikeuksista sekä viraston hallinnosta ja virkamiehistä. Esityksen tavoitteena on järjestää tarkastusviraston asema ja toiminta siten, että perustuslaissa säädetty viraston riippumattomuutta koskeva vaatimus toteutuu.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2001. Voimaantuloajankohta johtuu Suomen perustuslain voimaan-

tulojärjestelyistä annetun lain 8 §:n säännöksestä, jonka mukaan valtiontalouden tarkastusvirasto järjestetään perustuslain 90 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla eduskunnan yhteyteen viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2001. Saman lainkohdan mukaan tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin viimeistään tuona päivänä voimaan tulevalla lailla.

Tarkastusviraston pääjohtajan virka voidaan ehdotuksen mukaan perustaa jo 31 päivästä joulukuuta 2000 lukien. Näiltä osin ehdotus liittyy valtion vuoden 2000 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska esitys sisältää perustuslain 90 §:n 2 ja 3 momentin sekä

10 §:n soveltamista koskevia kannanottoja ja asioita, hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana,

että asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtionalouden tarkastusvirasto. Viraston asemasta ja tehtävistä edellytetään samassa momentissa säädettäväksi tarkemmin lailla. Säädettävällä lailla tulee antaa tarkempi sisältö säännöksen ilmaisulle "eduskunnan yhteydessä", kuten valiokunta on perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä todennut. Sääntelyn lähtökohtana tulee olla tarkastusviraston uskottavan riippumattomuuden turvaaminen niin hallinnollisissa kuin toiminnallisissakin suhteissa. Uudistuksessa voidaan korostaa valtioneilintarkastajien valvovaa ja tarkastusviraston tarkastavaa roolia. Valiokunnan käsityksen mukaan valtioneilintarkastajien ja tarkastusviraston välinen yhteistyö ei ole ristiriidassa riippumattomuusvaatimuksen kanssa (PeVM 10/1998 vp, s. 9/II ja s. 24/II).

Tarkastusviraston riippumattomuus

Valtionalouden tarkastusviraston tulee voida suorittaa tehtävänsä riippumattomasti ja puolueettomasti erityisesti suhteessa toimeenpanovaltaan ja tarkastettaviin. Sen tulee voida itsenäisesti päättää toiminnallisista tavoitteistaan, tarkastustoimintansa kohdentamisesta sekä tarkastusten ajoittamisesta ja suorittamisesta. Virasto on riippumaton myös hallinnollisesti. Tarkastusviraston hallinnollisen riippumattomuuden kannalta on merkityksellistä, että virasto on eduskunnan yhteydessä ja että viraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla. Tarkastusviraston perustuslaissa vahvistettu riippumattomuus tulee toisaalta ottaa asianmukaisesti huomioon säädettäessä virastosta lailla.

Valtionalouden tarkastusvirastoa koskeva lakiehdotus täyttää perustuslain 90 §:n 2 momentissa vahvistetun vaatimuksen viraston riippumattomuudesta. Lain 10 §:n 1 momentissa säädetään tarkastusviraston pääjohtajan valinnasta. Ehdotuksen mukaan eduskunta valitsee viraston pääjohtajan eduskunnan työjärjestyksessä säädettyssä menettelyssä. Pääjohtajan toimikaudelle ei ehdoteta määräaika, vaan henkilö valitaan virkaan toistaiseksi. Esityksen perusteluissa (s. 14/I ja s. 27/I) pääjohtajan riittävän vahvaa virassapysymisoikeutta perustellaan tarkastusviraston riippumattomuudella.

Valtiosäännön kannalta ei ole estettä sille, että viraston pääjohtaja valitaan virkaan toistaiseksi. Valiokunnan mielestä tämä ei kuitenkaan ole tarkastusviraston riippumattomuuden turvaamiseksi välttämätöntä. Virka voidaan lailla säätää myös määräaikaiseksi, kunhan viraston riippumattomuudesta johtuvat vaatimukset otetaan toimikauden pituudesta säädettäessä asianmukaisesti huomioon. Valiokunnan mielestä viran määräaikaisuutta voidaan pitää perusteltuina. Asiaa valmistelleen toimikunnan ehdotukseen yhtyen valiokunta katsoo, että kuuden vuoden toimikausi olisi asianmukainen.

Ehdotetun lain 9 §:n 1 momentin viittaussäännöksestä johtuu, että tarkastusviraston pääjohtaja voidaan irtisanoa eduskunnan virkamiehistä annetun lain 23 §:n nojalla. Sen 2 momentin mukaan viranomaisen ei saa irtisanoa virkasuhdetta virkamiehestä johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole erityisen painava. Tarkastusviraston pääjohtajan asema huomioon ottaen laissa on valiokunnan mielestä asianmukaista säätää "erityisen painava syy" nimenomaisesti pääjohtajan irtisanomisperusteeksi. Laissa tulee niin ikään säätää, että päätöksen pääjohtajan irtisanomisesta tekee eduskunta (vrt. perustuslain 38 §:n 2 mom.). Perusteltua on, että eduskunta päättää asiasta saatuaan siitä perustuslakivaliokunnan

kannanoton. Menettelyn tarkoituksena on varmistaa irtisanomiseen vaadittavien oikeudellisten edellytysten arvioiminen ja tällainen arviointitehtävä kuuluu luontevasti perustuslakivaliokunnalle. Säännökset asian valmistelevalta käsittelevästä perustuslakivaliokunnassa voidaan tarvittaessa sisällyttää eduskunnan työjärjestykseen.

Lakiehdotuksen 11 §:n mukaan viraston muut virat kuin pääjohtajan virka perustetaan, lakkautetaan ja muutetaan tarkastusviraston päätöksellä. Esityksen perusteluissa (s. 27/I) ehdotetun sääntelyn katsotaan tukevan viraston riippumattomuutta. Valiokunnan mielestä tarkastusviraston riippumattomuus ei välttämättä edellytä päätösvallan osoittamista po. asioissa virastolle itselleen. Valiokunta huomauttaa, että eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkojen perustamisesta, lakkauttamisesta ja muuttamisesta päättää eduskunnan virkamiehistä annetun lain 1 ja 3 §:n mukaisesti kansliatoimikunta.

Lain 8 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi neuvotelukunnasta, jonka tehtävät ovat luonteeltaan neuvoa-antavia ja liittyvät tarkastustoiminnan yleiseen kehittämiseen. Ehdotus ei ole ongelmallinen tarkastusviraston perustuslaissa säädetyn riippumattomuuden kannalta. Valiokunnan mielestä on kuitenkin aiheellista harkita, tulisi-ko pykälän 1 ja 2 momentissa käytetty sana "ohjaustahot" väärinkäsitysten välttämiseksi korvata jollakin muulla asiayhteyden paremmin sopivalla ilmaisulla.

Kotirauhan piiriin ulottuvat tarkastukset

Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentti koskee viraston oikeutta suorittaa yksityisen henkilön kotirauhan piiriin ulottuvia tarkastuksia.

Jokaisen kotirauha on turvattu perustuslain 10 §:n 1 momentissa. Saman pykälän 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Ehdotuksen mukaan tarkastus voidaan suorittaa kotirauhan piirissä ilman tarkastettavan suostumusta vain, jos se on välttämätöntä 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettujen seikkojen selvittämiseksi.

Ehdotus perustuu oletukseen, että tarkastusvirastolla on toimivalta tehdä kotirauhan piiriin ulottuvia tarkastuksia tarkastettavan suostumuksella ja että viraston tällaisesta toimivallasta ei sen vuoksi ole tarpeen säätää lailla muuten kuin välillisesti. Valiokunnan mielestä tämä ei ole sopusoinnussa perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistettuun oikeusvaltioperiaatteeseen sisältyvän vaatimuksen kanssa, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Toimivallasta puuttua yksilön perusoikeuksiin on lisäksi aina säädettävä riittävän tarkkarajaisella ja soveltamisalaltaan täsmällisellä lailla.

Valiokunta on katsonut (PeVL 27/1998 vp) perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumuksella voivan sinänsä olla merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ja pitänyt tässä suhteessa oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa. Valiokunta on toisaalta pitänyt selvänä, että perusoikeussuoja ei voi oikeudellisena kysymyksenä menettää aina merkitystään pelkästään siksi, että laissa säädetään jonkin toimenpiteen vaativan kohdehenkilön suostumuksen. Perusoikeussuojaa ei voida millaisessa asiassa tahansa jättää riippumaan asianomaisen suostumuksesta.

Lakiehdotus ei sisällä perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta edellytetyistä tarkkuuden ja täsmällisyyden vaatimukset täyttäviä säännöksiä siitä, millaisissa tilanteissa tai millä edellytyksillä viranomaisella on oikeus toimittaa tarkastuksia henkilön kotirauhan piirissä tämän suostumuksella. Laissa ei ole säännöksiä myöskään suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta. Epäselvää siten on, voidaanko henkilön suostumusta pitää kaikissa ehdotuksen kattamisissa tilanteissa aidosti hänen vapaaseen tahtoonsa perustuvana ja voidaanko perusoikeussuoja jättää asianomaisen suostumuksen varaan. Valiokunta ei ole vakuuttunut siitä, että virastolla on valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten ylipäätään välttämätöntä olla toimivalta tehdä tarkastuksia yksityisen henkilön asunnossa tämän suostumuksella. Valiokunnan mielestä lakiehdotus on ristiriidassa kotirauhan suoja koskevien perus-

tuslain 10 §:n säännösten kanssa siltä osin kuin ehdotus koskee henkilön suostumuksella tehtäviä kotirauhan piiriin ulottuvia tarkastuksia. Suostumukseen viittaava maininta on siten poistettava momentista, jotta lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Ehdotuksen mukaan tarkastusvirasto voi ilman tarkastettavan suostumusta toimittaa tarkastuksen yksityisen henkilön kotirauhan piirissä vain, jos se on välttämätöntä lain 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettujen seikkojen selvittämiseksi. Perustuslain 10 §:n 3 momentissa säädetyn rajoituslausekkeen mukaisesti lailla voidaan säätää vain sellaisista kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä, jotka ovat välttämättömiä perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi. Kuten esityksen perusteluissa (s. 35/I) todetaan, tarkastusvirasto ei yleensä toimita tarkastuksia kummassakaan perustuslain mainitussa kohdassa säädettyssä tarkoituksessa. Siten lain 3 §:n 2 momentti on ehdotuksessa muodossaan ristiriidassa perustuslain 10 §:n 3 momentin kanssa. Tarkastusviraston tarkastusvaltuuksista voidaan kuitenkin valiokunnan tulkintakäytäntö huomioon ottaen säätää tavallisella lailla, jos tarkastusten toimittamisen sallittavuus perustuslaissa turvatun kotirauhan piiriin kuuluvissa eli pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa (ks. esim. PeVL 12/1998 vp ja PeVL 17/1998 vp) sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan (ks. PeVL 25/1998 vp).

Tietojensaantioikeus

Valtiontalouden tarkastusvirastoa koskevan lain 4 § sisältää säännöksiä tarkastusviraston tietojensaantioikeudesta. Asiasta on säädetty perustuslain 90 §:n 3 momentissa. Sen mukaan valtiontalouden tarkastusvirastolla (ja valtiontilintarkastajilla) on oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot. Perustuslain 111 §:n 1 momentissa säädetään asiallisesti samansisältöisesti oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietojensaantioikeudesta.

Valiokunta on katsonut viimeksi mainitun perustuslain säännöksen tarkoittavan yleistä tietojensaantioikeutta, joka ei riipu esimerkiksi tietojen tai asiakirjojen salaisuudesta, vaan siitä, mitkä tiedot ovat laillisuusvalvontaa varten tarpeen. Laillisuusvalvojen tietojensaantioikeuteen saattaa aiheutua rajoituksia muista seikoista, kuten siitä, että oikeutta olla todistamatta itseään vastaan pidetään perustuslain 21 §:ssä mainittujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon käsitteiden piiriin kuuluvana oikeussuojatakeena. Valiokunta piti salassapitovelvollisuuden syrjäytymiseen viittaavaa säännösmuotoilua valtioneuvoston oikeuskansleria koskevan lakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä hyvin ongelmallisena ja muutti tuolloin ehdotettua säännöstä (PeVM 6/2000 vp; ks. myös PeVM 7/2000 vp).

Lakiehdotuksen 4 §:n säännöksistä on valiokunnan aikaisemman kannan mukaisesti välttämätöntä poistaa salassapitosäännösten ehdottomaan syrjäytymiseen viittaavat ilmaisut. Johdonmukaista on, että vastaavat tarkistukset tehdään myös 3. lakiehdotuksen 2 a §:ään samoin kuin 1. lakiehdotuksen 6 §:n 2 momenttiin (vrt. perustuslain 47 §:n 2 momentti).

Tarkastusviraston tietojensaantioikeus on perustuslain 90 §:n 3 momentissa rajattu kosemaan viraston tehtävän hoitamiseksi tarvitsemia tietoja. Valiokunta ei yhdy esityksen perusteluissa esitettyyn käsitykseen, jonka mukaan tarkastusvirastolla on perustuslain nojalla oikeus saada tietoja tarkastettavien piiriin sinänsä kuulualta yksityiseltä taholta silloinkin, kun tämä itse ei ole tarkastuksen kohteena.

Oikeusturva

Valtiontalouden tarkastusvirasto tekee eräitä hallintopäätöksiä, joiden osalta lakiin ei ole ehdotettu otettavaksi säännöksiä muutoksenhaku-oikeudesta (vrt. lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentti). Tällaisia ovat esimerkiksi ehdotuksen 12 §:ssä tarkoitettut virkamiehen oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat päätökset.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai

muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Muutoksenhakuoikeus kuuluu myös perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin hyvän hallinnon takeisiin.

Koska valtionalouden tarkastusvirasto ei ole hallintolainkäyttölain 7 §:ssä tarkoitettu valtion hallintoviranomainen, ei viraston hallintoasiassa tekemään päätökseen haeta muutosta mainitun lain yleisten säännösten mukaisesti. Perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä tarkastusvirastoa koskevaan lakiin on välttämättä lisättävä säännös muutoksenhakuoikeudesta, jotta ehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Työjärjestys ja muut määräykset

Tarkastusvirastoa koskevan lakiehdotuksen 19 §:n 1 momentissa säädetään valtuudesta, jonka mukaan viraston työjärjestyksessä annetaan tarkempia määräyksiä virastossa noudatettavasta päätöksenteosta, hallintoasioiden käsittelystä ja muista viraston sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista ja tarvittaessa virkamiesten tehtävistä. Valtuuden nojalla voidaan antaa vain viraston työjärjestykselle ominaisia lain rajoissa pitäytyviä hallinnon sisäisiä määräyksiä. Säännös ei näin ymmärrettynä ole valtiosäännön kannalta ongelmallinen.

Valiokunnan mielestä tarkastusvirastolle voidaan sen hallinnollisen erityisaseman vuoksi osoittaa ehdotetulla tavalla rajoitettu toimivalta antaa määräyksiä myös sen virkoihin vaadittavista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista.

Lakiehdotuksen 19 §:n 3 momentissa säädetään tarkastusviraston valtuudesta antaa tarkempia määräyksiä tarkastuksissa noudatettavista menettelytavoista. Säännös on tarpeettoman avoin. Valtuus on syytä rajata koskemaan esimerkiksi tarkastuksissa noudatettavaa hyvää tarkastustapaa sen selventämiseksi, ettei virastolla ole oikeutta antaa tarkastuksissa noudatettavista menettelytavoista yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevia eikä muita lain alaan kuuluvia määräyksiä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei ehdotus sisällä lainkaan säännöksiä päätöksen-

tekomenettelystä viraston yleisiä määräyksiä annettaessa, vaan tästäkin voidaan määrätä viraston työjärjestyksessä. Valiokunnan mielestä asiasta on syytä säätää lailla.

Muita seikkoja

Esityksen 2. lakiehdotuksen 1 ja 4 § sekä 6.—9. lakiehdotuksen säännökset poikkeavat osin siitä, mitä esityksessä Eduskunnan kirjastoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 68/2000 vp) ja siihen liittyvässä puhemiesneuvoston ehdotuksessa (PNE 3/2000 vp) on vastaavissa laeissa ehdotettu säädettäväksi. Valiokunnan mielestä ensin mainittujen lakiehdotusten asiasisältö on teknisistä syistä asianmukaista käsitellä Eduskunnan kirjastoon liittyvää lainsäädäntöä koskevien lakiehdotusten yhteydessä. Tämän mahdollistamiseksi mainitut nyt käsiteltävänä olevan esityksen nämä kohdat tai lakiehdotukset on syytä poistaa tai hylätä. Valtionalouden tarkastusvirastoa koskevan sääntelyn johdosta tarvittavat muutokset muihin lakeihin tulee tällöin toteuttaa edellä mainittuihin uudistuksiin (HE 68/2000 vp ja PNE 3/2000 vp) sisältyviä lakiehdotuksia käsiteltäessä. Valiokunta huomauttaa, että 2. lakiehdotuksen 23 a §:n takia on eduskunnan virkamiehistä annetun lain 52 §:n 3 momenttia muutettava niin, että siitä poistetaan virkamiehen irtisanomista ja virkasuhteen purkamista koskevat kohdat.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan 3 §:n 2 momentista ja muutoksenhakuoikeutta koskevan säännöksen lisäämisestä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon ja

että 2. lakiehdotuksen 1 ja 4 § poistetaan sekä 6.—9. lakiehdotus hylätään.

PeVL 19/2000 vp — HE 39/2000 vp

Helsingissä 9 päivänä kesäkuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

| | | |
|------|-------------------------|------------------------|
| pj. | Ville Itälä /kok | Pekka Nousiainen /kesk |
| vpj. | Riitta Prusti /sd | Heli Paasio /sd |
| jäs. | Gunnar Jansson /r | Osmo Puhakka /kesk |
| | Jouko Jääskeläinen /skl | Arto Seppälä /sd |
| | Paula Kokkonen /kok | Ilkka Taipale /sd |
| | Jouni Lehtimäki /kok | vjäs. Veijo Puhjo /vas |
| | Johannes Leppänen /kesk | Pekka Ravi /kok. |

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.