



7.6.2021

Pääsihteeri Maija-Leena Paavola
Apulaispääsihteeri Timo Tuovinen

Tarkastusvaliokunnalle

O 4/2021vp Valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoito

Lähtökohdat

Tarkastusvaliokunta on kutsussaan pyytänyt asiantuntijoita kertomaan näkemyksensä perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 23/2021 vp sekä siitä, miten asiassa tullaan etenemään eduskunnan sisällä.

Perustuslakivaliokunta antoi lausunnon tarkastusvaliokunnan lausuntopyynnön perusteella. Tarkastusvaliokunta pyysi perustuslakivaliokunnalta lausuntoa eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin perusteella, koska tarkastusvaliokunnassa on epäselvyyttä valmisteilla olevan asian perustuslainmukaisuudesta. Tarkastusvaliokunta pyysi perustuslakivaliokunnan vastausta siihen, kuuluuko tarkastusvaliokunnan toimialaan perustuslain mukaan pääjohtajan irtisanomismenettelyyn liittyviä tehtäviä, mitkä ovat asiassa eduskunnan eri elimien väliset toimivaltasuhteet sekä miten pääjohtajan irtisanomismenettely saatetaan vireille eduskunnassa.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että sen tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan, jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä, valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta.

Perustuslakivaliokunta katsoi, ettei lausuntopyyntö kohdistu tarkastusvaliokunnan ehdotuksen tai mietintöluonnoksen perustuslainmukaisuuteen. Lausuntopyynnön ala kattoi myös muita kuin välittömästi perustuslakiin palautuvia kysymyksiä, kuten eduskunnan virkamiehistä annetun lain tulkintaa. Perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä ja eduskunnan työjärjestyksen 38 §:ssä säädettyihin tehtäviin ei valiokunnan mielestä kuulu eduskunnan toimielinten toimivallan tai eduskunnan täysistunnon vireillepanomenettelyjen yleinen arviointi valtiosääntöoikeudellisestakaan näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon arviointia

Perustuslakivaliokunta ei edellä kerrotuin perustein vastannut tarkastusvaliokunnan Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomismenettelyä koskeviin kysymyksiin. Perustuslakivaliokunta toteaa, että perustuslain 42 §:n 1 momentin mukaan puhemiehen tehtäviin kuuluu valvoa, että asioita täysistunnossa käsiteltäessä noudatetaan perustuslakia. Tarkastusvaliokunnan esittämät kysymykset voisivat tulla perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi vain, jos puhemies kieltäytyy ottamasta asiaa käsittelyyn tai äänestykseen täysistunnossa, eikä eduskunta tyydy puhemiehen päätökseen.

Valtionalouden pääjohtajan irtisanomismenettely

Eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 71 §:n 4 momentin mukaan eduskunta päättää eduskunnan pääsihteerin ja valtionalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomisesta ja virkasuhteen purkamisesta. Ennen päätöksentekoa eduskunnan kansliatoimikunnan on annettava irtisanomista ja virkasuhteen purkamista koskevassa asiassa lausuntonsa.

Asioiden vireilletulosta eduskunnassa säädetään perustuslain 39 §:ssä, jonka mukaan asia tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä tai kansanedustajan aloitteella tai muulla tässä perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädettyllä tavoilla. Perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä ei kuitenkaan ole säännöksiä valtionalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomisen tai virkasuhteen purkamisen vireillepanosta täysistunnossa.

Vireillepanomenettelyä koskeva sääntelyn puuttuminen ei voi kuitenkaan merkitä, ettei eduskunta voisi ottaa pääjohtajan irtisanomista käsiteltäväkseen. Harkittaessa eri vireillepanovaihtoehtoja on syytä hyödyntää perustuslakivaliokunnan asiantuntijoiden professori Mikael Hidénin, professori Olli Mäenpää ja professori Pekka Viljasen lausuntoja siltä osin, kuin he ottivat kantaa siihen, millä taholla on toimivalta saattaa pääjohtajan irtisanominen täysistunnon käsiteltäväksi. (Ko. lausunnot ovat tulleet julkisiksi, kun asian käsittely on päättynyt perustuslakivaliokunnassa. Lausuntoihin on syytä perehtyä, koska tässä esitetty on lyhyt ja yksinkertaistettu tiivistelmä päätelmistä.)

Mäenpää lähtee siitä, että perustuslain 39 §:n 1 momentin säännökset asioiden vireillepanosta ovat tyhjentävät. Hän katsoo, että tarkastusvaliokunnan perustuslain 90 §:n 1 momentin mukainen tehtävä mahdollistaa myös pääjohtajan irtisanomista koskevan asian käsittelyn täysistunnossa, mikäli irtisanomiselle on laissa säädetty perusteet, jotka perustuvat valiokunnan merkittäviin valvontahavaintoihin.

Hidén ja Viljanen katsovat, etteivät tarkastusvaliokunnan tehtävät tai eduskunnan työjärjestyksen 31 a §:n mukainen vireillepano-oikeus puolla päätelmää, että tarkastusvaliokunta voisi tehdä ehdotuksen tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomisesta tai hänen virkasuhteensa purkamisesta. Pääjohtajan irtisanomisessa on kysymys virkamiesoikeudellisesta asiasta, joka on valmisteltava oikeusturvanäkohdat huomioon ottavalla tavalla. Hidén ja Viljanen katsovat, että pääjohtajan irtisanominen voisi tulla vireille täysistunnossa kansliatoimikunnan tekemällä ehdotuksella tai, että se olisi ainakin vähiten ongelmallinen menettelytapa. Tämä siitä huolimatta, että normaalisti kansliatoimikunnan tehtäviin ei kuulu ehdotusten tekeminen täysistunnolle. Kansliatoimikunta on kuitenkin työjärjestyksen 72 §:n 1 § momentin mukaan eduskunnan hallintoa varten. Lisäksi kansliatoimikunnan on annettava eduskunnan virkamiehistä annetun lain 71 §:n 4 momentin mukaan lausuntonsa ennen päätöksentekoa pääjohtajan irtisanomista ja virkasuhteen purkamista koskevassa asiassa.

Hidén toteaa lisäksi, ettei irtisanomista koskevan vireillepano-oikeuden puuttuminen määrittele sitä, mitä asioita tarkastusvaliokunta voi käsitellä. Perustuslain 90 §:n esitöissä todetaan, että tarkastusvaliokunnalle kuuluu myös eduskunnan ja valtionalouden tarkastusviraston taloudenhoito (HE 71/2006 vp, s.21/I). Viraston taloudenhoitoon kohdistuvat tarkastusvaliokunnan valvontahavainnot voisivat sisältää monenlaisia asioita. Jos epäkohtia

havaitaan, voi olla aiheellista valiokunnan valvontahavainnoissa arvioida niitä ja toimenpiteitä, joihin ne ehkä antavat aihetta.

Hidén ei lausunnossa arvioi, miten tarkastusvaliokunnan valvontahavainnot esim. tarkastusviraston pääjohtajan viranhoidosta tästä eteenpäin käsitellään eduskunnassa. Viljanen sen sijaan katsoo, että jos eduskunnan tarkastusvaliokunta päättyy omassa valvontatoiminnassaan siihen, että eduskunnassa tulisi ryhtyä toimenpiteisiin tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomiseksi, tulisi sen saattaa asia kansliatoimikunnan tietoon mahdollisia toimenpiteitä varten.

Kansanedustajan aloiteoikeus

Työjärjestyksen 21 §:n mukaan edustajalla on oikeus tehdä ehdotus eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta, tilapäisen valiokunnan asettamisesta ja muusta eduskunnan toimivaltaan kuuluvasta asiasta, jonka vireillepanosta ei ole erikseen säädetty. Prof. Hidén ei pidä suositeltavana, että irtisanominen jäisi kansanedustajan aloiteoikeuden varaan. Viljanen suhtautuu kielteisesti siihen, että kansanedustaja voisi pykälän nojalla tehdä ehdotuksen tarkastusviraston pääjohtaja irtisanomisesta. Hänen pitää sitä säännöksen tarkoituksen vastaisena. Pykälän otsikko ”Eduskunnan työtä koskevat ehdotukset” tai säännöksen esitöissä mainitut esimerkit eivät viittaa siihen, että säännöksen on tarkoitettu kattavan myös ehdotuksen tekemisen virkamiehen irtisanomiseksi. Mäenpää puolestaan katsoo, ettei kansanedustajalla ole aloiteoikeutta, koska tarkastusvaliokunnalla on vireillepano-oikeus työjärjestyksen 31 a §:n nojalla.

Yhteenvedo

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt asiantuntijoita esittämään kantansa asian käsittelystä eduskunnassa. Tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomismenettely on lainsäädännöllisesti epäselvä. Tässä tilanteessa paras vaihtoehto on tukeutua Hidénin ja Viljasen lausuntoihin tarkastusvaliokunnan ja kansliatoimikunnan tehtävistä ja toimivaltuuksista. Mikäli tarkastusvaliokunta päättyy omassa valvontatoiminnassaan siihen, että eduskunnassa tulisi ryhtyä toimenpiteisiin tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomiseksi, on sen syytä saattaa asia kansliatoimikunnan tietoon mahdollisia toimenpiteitä varten. Kansliatoimikunta selvittää hallintomenettelyssä irtisanomiseen liittyvän virkamiesoikeudelliset kysymykset sekä tosiseikaston ja tekee sen perusteella mahdollisesti esityksen täysistunnolle tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomiseksi.