

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 9/2000 vp

Hallituksen esitys laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Vellamo Kivistö, valtiovarainministeriö
- pääsihteeri Seppo Tiitinen, apulaispääsihteeri Jouni Vainio ja hallintojohtaja Kari T. Ahonen, eduskunnan kanslia

- tarkastusneuvos Ilkka Tenhiälä ja hallintoyli-tarkastaja Kaj Laine, valtiontilintarkastajain kanslia
- lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhiainen, oikeusministeriö
- erillisyyksikön päällikkö Mikko Koiranen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- puheenjohtaja Heikki Vaakanainen, Eduskunnan ammattiosasto ry
- varapuheenjohtaja Ari Apilo, Eduskunnan virkamiesyhdistys ry
- luottamusmies Matti Ojala, Valtiontalouden tarkastusviraston virkamiesyhdistys ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi valtiontalouden tarkastusviraston akavalaisiin liittoihin kuuluvien henkilöiden luottamusmies Erja Paukkala on antanut kirjallisen lausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esitys

Uusi perustuslaki tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000. Perustuslain mukaan valtion talouden hoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Suomen perustuslain voimaantulojärjestelyistä annetun lain mukaan tarkastusvirasto jär-

jestetään perustuslaissa tarkoitettulla tavalla eduskunnan yhteyteen viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2001. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin viimeistään edellä mainittuna päivänä voimaan tulevalla lailla.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtiontalouden tarkastusvirastosta. Laissa säädettäisiin tarkastusviraston asemasta, tehtävistä ja

niihin liittyvistä oikeuksista sekä tarkastusviraston hallinnosta ja virkamiehistä. Esityksen tavoitteena on järjestää tarkastusviraston asema ja toiminta siten, että perustuslaissa virastolle asetettu riippumattomuusvaatimus toteutuu.

Tarkastusviraston järjestäminen eduskunnan yhteyteen on organisatorinen muutos. Tarkastusviraston tehtäviin tai tarkastusoikeuteen ei ehdoteta merkittäviä muutoksia. Tarkastusoikeuden piiriin ei edelleenkaan kuuluisi eduskunnan taloudenhoito, eduskunnan vastattavana olevat rahastot, Suomen Pankki eikä Kansaneläkelaitos. Tarkastusoikeus ehdotetaan kuitenkin laajennettavaksi yhteisöihin ja muihin oikeushenkilöihin, jotka ovat saaneet valtiolta luvan kerätä varoja tiettyyn tarkoitukseen valtion viranomaisten käytettäväksi tai edelleen jaettavaksi, taikka joiden hoidettavaksi on uskottu valtion varojen ja omaisuuden hoitoa koskevia tehtäviä. Tarkastusoikeus laajenisi myös valtion tukitoimien osalta.

Laissa säädettäisiin myös tarkastusoikeuksiin liittyvistä valtuuksista ja kertomusmenettelystä. Tarkastusvirasto antaisi eduskunnalle vuosittain kertomuksen toiminnastaan ja tarvittaessa erilliskertomuksia. Lisäksi se antaisi tarkastuksesta laaditun tarkastuskertomuksen tiedoksi ja tarvittavia toimenpiteitä varten tarkastetulle ja ministeriölle, jonka toimialalle tarkastettu kuuluu, sekä tiedoksi valtioneuvostolle ja valtiova-

rainministeriölle. Siten valtioneuvosto ja sen alainen hallinto saisivat käyttöönsä valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen tulokset.

Tarkastusvirastoa johtaisi pääjohtaja, jonka eduskunta valitsee. Tarkastusvirastossa olisi neuvottelukunta, joka ylläpitäisi ja kehittäisi tarkastusviraston yhteyksiä eri yhteistyötahoihin, tekisi aloitteita tarkastustoiminnan kehittämiseksi sekä seuraisi tarkastustoimen suuntautumista, tuloksellisuutta ja palvelukykyä.

Tarkastusviraston virkamiesten oikeudellinen asema muuttuisi. Virkamiesten asema määräytyy nykyisin valtion virkamieslain mukaan. Tarkastusviraston virkamiehiä koskisi pääsääntöisesti eduskunnan virkamiehistä annettu laki. Virkamiehet ja heidän virkansa, lukuun ottamatta pääjohtajan virkaa, siirtyisivät eduskunnan yhteydessä olevaan tarkastusvirastoon.

Lisäksi ehdotetaan 12 muun lain muuttamista. Muutokset johtuvat lähinnä viraston organisatorisen aseman muuttumisesta.

Asia liittyy eduskunnan yhteydessä olevaan tarkastusvirastoon perustettavan pääjohtajan viran osalta valtion vuoden 2000 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2001. Pääjohtajan virka tarkastusvirastoon voitaisiin kuitenkin perustaa jo 31 päivästä joulukuuta 2000 lukien.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

1. Yleistä

Perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtioneuvoston tarkastusvirasto, jonka asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla. Käsiteltävänä olevat lakiehdotukset liittyvät sanottuun lailla säätämiseen.

Hallituksen esitys pyrkii monin eri tavoin turvaamaan viraston riippumattomuuden. Riippumattomuuden monitahoista kysymystä käsitel-

lään tässä yhteydessä valiokunnan toimialan näkökulmasta tiivistetysti. Hallituksen esityksessä tarkastusviraston riippumattomuus nähdään keskeisesti viraston pääjohtajan riippumattomuutena. Tarkastusviraston riippumattomuuden tarkoituksena on kuitenkin valiokunnan käsityksen mukaan turvata nimenomaan tarkastustoiminnan riippumattomuus. Valiokunnan mielestä pääjohtajan riippumattomuuden liiallinen korostaminen säännösten avulla voi itse asiassa mahdollistaa tarkastustoiminnan tosiasiallisen riippumattomuuden vaarantumisen. Joka tapauksessa hallituksen esityksessä ehdotetut valtioneu-

den tarkastusviraston virkamiehiä ja virkoja koskevat säännökset ovat ainakin osittain ongelmallisia muun muassa tarkastusviraston henkilökunnan oikeusturvatakeiden kannalta ja tarkastusvirastonkin toiminnassa noudatettavan hyvän hallinnon takeiden turvaamisen näkökulmasta.

2. Valtiontalouden tarkastusviraston viroista ja virkamiehistä

Valiokunta on tarkastellut pääjohtajaa ja muita tarkastusviraston virkamiehiä koskevaa sääntelyehdotusta toimialansa mukaisesti hallinto-oikeudellisesta, virkamiesoikeudellisesta ja henkilöstöpoliittisesta näkökulmasta ja erityisesti suhteessa eduskunnan oikeusasiamieheen ja oikeusasiamiehen kanslian virkamiehiin.

Valiokunta toteaa, ettei ylimpiin lainvalvojiin kuuluvan eduskunnan oikeusasiamiehen, joka tehtävänsä hoitaessaan valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista, uskottavan riippumattomuuden suhteen ole esitetty epäilyksiä. Sanottu koskee sekä toiminnallista että hallinnollista riippumattomuutta samoin kuin riippumattomuuden muitakin ulottuvuuksia. Kuitenkin hallituksen esityksessä tarkastusviraston pääjohtajan ja viraston muiden virkamiesten asema ehdotetaan monella tapaa järjestettäväksi poikkeavasti verrattuna oikeusasiamiehen ja oikeusasiamiehen kanslian virkamiesten asemaan.

Hallintovaliokunta esittää edellä mainituista lähtökohdista, että pääjohtajan virka täytetään määräajaksi, minkä seikan voidaan nähdä nimenomaan osaltaan turvaavan tarkastustoiminnan riippumattomuutta ja objektiivisuutta. Määräaika voisi hyvinkin olla eduskunnan oikeusasiamiehen neljän vuoden toimikautta pidempi ja esimerkiksi kuusi vuotta EY:n tilintarkastustuomioistuimen jäsenten toimikauden tapaan.

Samalla valiokunta pitää asianmukaisena, että määräajaksi valittavan pääjohtajan irtisanomissuojaa vahvistetaan siten, että nimenomaan eduskunnan täysistunto voi, ja vain erityisen painavasta syystä, saatuaan perustuslakivaliokunnan ja valtiovarainvaliokunnan kannanotot, vapauttaa pääjohtajan tehtävästään kesken toimikauden päätöksellä, jota vähintään puolet an-

netuista äänistä on kannattanut. Perustuslain 38 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen vapauttaminen tehtävästään edellyttää vähintään kahta kolmasosaa annetuista äänistä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virat perustaa, lakkauttaa ja muuttaa eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1373/1994) nojalla kansliatoimikunta. Kansliatoimikunnan sanottu toimivalta koskee myös valtion tilintarkastajien kanslian virkoja samoin kuin muidenkin eduskunnan eri virastojen virkoja. Valiokunta toteaa, ettei ole ilmennyt hyväksyttävää syytä, minkä vuoksi valtiontalouden tarkastusviraston virkojen perustamista, lakkauttamista ja muuttamista koskevat säännökset voisivat poiketa muista eduskunnan virastoja koskevista säännöksistä. Virkamiehiä koskevan sääntelyn tulee tältä osin olla yhdenmukainen eduskuntakokouksissa. Tällä seikalla on yhteys tasapuoliseen ja oikeudenmukaiseen henkilöstöpolitiikkaan. Lisäksi on huomattava, että valtiontalouden tarkastusviraston asema muuttuu olennaisesti, kun tarkastamansa valtiovarainministeriön alaisesta viranomaisesta tulee eduskunnan yhteyteen riippumaton virasto. Tarkastusviraston asema vahvistuu tällöin aivan olennaisesti. Se ei kuitenkaan voi hyväksyttävästi jäädä sisäiseltä hallinnoltaan kokonaan muusta julkisen sektorin organisointitavasta poikkeavaksi virastoksi. Edellä lausutun perusteella valiokunta katsoo, että ensimmäisen lakiehdotuksen 11 § tulee poistaa, jolloin virkojen perustaminen, lakkauttaminen ja muuttaminen jää eduskunnan virkamiehistä annetun lain varaan.

Vastaavasti ensimmäisen lakiehdotuksen 12 §:ssä virkavapauden, irtisanomisen ja virkasuhteen purkamisen, virantoimituksesta pidättämisen, varoituksen antamisen ja lomauttamisen osalta valiokunta esittää noudatettavaksi samansisältöistä sääntelyä kuin eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiesten osalta on voimassa.

Myös virkasopimuksen tekemisen osalta valiokunta esittää lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentin muuttamista vastaamaan puhemiesneuvoston ehdotuksessa valtioneuvoston johtosäännöksi olevaa 8 §:n 7 kohtaa (PNE 2/2000

vp). Eduskunnan oikeusasiamiehen osalta vastaava muutos on jo tehty uudella johtosäännöllä (251/2000). Valiokunta viittaa saadun selvityksen perusteella myös siihen, että valtion tilintarkastajien kanslian eräiden virkamiesten kohdalla mahdollisuutta virkasopimuksen tekemiseen on käytetty tavalla, joka ei valiokunnan käsityksen mukaan ole sopusoinnussa oikeudenmukaisen ja tasapuolisen henkilöstöpolitiikan kannalta eduskunnan virastojen muodostamassa kokonaisuudessa.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 21 §:n 1 momentin mukaan valtionalouden tarkastusviraston nykyiset virat, lukuunottamatta pääjohtajan virkaa, siirtyvät eduskunnan yhteydessä olevaan tarkastusvirastoon suoraan lain nojalla ilman virkamiesten suostumusta. Virkamiesten palvelussuhteet eivät kuitenkaan saa siirron johdosta heikentyä. Valiokunnalla ei ole huomauttamista momentin johdosta.

3. Hyvän hallinnon takeet tarkastusviraston toiminnassa

Hyvän hallinnon takeilla tarkoitetaan perustuslain 21 §:ssä asian käsittelyssä ripeää ja asianmukaista menettelyä, käsittelyn julkisuutta, kuulemisvelvollisuutta, päätöksen perustelemista ja oikeusturvan saatavuutta. Hyvään hallintoon kuuluvat myös muun muassa hallinnon palveluperiaate, toiminnan puolueettomuus ja asian käsittelyn objektiivisuus.

Valtionalouden tarkastusvirasto on eduskunnan yhteydessä toimiva riippumaton virasto. Se ei ole tyypillinen valtion hallintokoneistoon kuuluva hallintoviranomainen, mutta ei toisaalta täysin viranomaiskategorian ulkopuolellekaan jäävä toimielin. Virastona sen toiminnassa on siten joka tapauksessa noudatettava perustuslain edellyttämiä hyvän hallinnon vaatimuksia riippumatta siitä, miten tarkastusviraston luonne viranomaisena määritellään ja miten yhteys eduskuntaan tähän vaikuttaa. Sanottu koskee erityisesti sellaista päätöksentekoa, jolla on vaikutusta yksilön oikeusasemaan.

Voimassa olevan oikeusturvajärjestelmän keskeisiä perusteita on yleinen oikeus hakea muutosta hallintopäätökseen. Se on nimenomai-

sesti turvattu perusoikeutena perustuslain 21 §:n 1 momentissa. Muutoksenhakuoikeus ja muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla.

Tarkastusvirasto tekee hallintopäätöksiä, jotka kiistatta koskevat virkamiehen oikeuksia ja velvollisuuksia siten kuin perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetaan. Jotta näistä päätöksistä olisi mahdollisuus valittaa, oikeusturva pitää hallintolainkäyttölain (586/1996) 10 § huomioon ottaen järjestää lakiin sisällytettävällä erityissäännöksellä.

Virkamiehiä koskevien päätösten osalta voidaan todeta, että myöskään eduskunnan virkamiehistä annettuun lakiin ei sisälly muutoksenhaun tuomioistuimeen mahdollistavaa säännöstä, vaan oikeusturvaviranomaisena toimii viime kädessä eduskunnan kansliatoimikunta. Eduskunnan työjärjestykseen ei sisälly säännöstä, jonka mukaan kansliatoimikunnan päätöksestä voidaan tehdä valitus. Selvyyden vuoksi olisi-kin perusteltua sisällyttää eduskunnan virkamiehistä annettuun lakiin erityinen valitussäännös.

Eduskunnan virkamiehistä annettuun lakiin lisättäväksi ehdotettuun 23 a §:ään voidaan kohdistaa huomautus sen johdosta, että voimassa olevan lain 52 §:n 3 momentin mukaan viranomaisesta, joka antaa virkamiehelle varoituksen, lomauttaa tai irtisanoo virkamiehen, purkaa virkasuhteen, pidättää virkamiehen virantoimituksesta tai siirtää virkamiehen 20 §:n nojalla, määrätään kansliatoimikunnan päätöksellä.

4. Hallintomenettely

Ensimmäisen lakiehdotuksen 13 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi hallintomenettelylain (598/1982) soveltamisesta tarkastusviraston toiminnassa. Lain 1 §:n mukaan lakia sovelletaan hallintoasiain käsittelyyn viranomaisissa. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät hallintolainkäyttö, esitutkinta rikosasiassa, poliisitutkinta ja ulosotto.

Hallintoasiain käsittelystä ei hallintomenettelylakia koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan ole kysymys tosiasiallisessa hallintotoiminnassa (HE 88/1981 vp). Hallintome-

nettelylain esitöissä katsotaan tarkastuksen olevan erikoinen tosiasiallisen hallintotoiminnan laji. Tavallisesti tarkastus tähtää pelkästään tietojen hankkimiseen, eikä toiminnan tarkoituksena ole päätöksen tai vastaavan ratkaisun tekeminen. Siksi esitöissä katsotaan, että hallintomenettelylakia olisi sovellettava, jos tarkastuksen yhteydessä voidaan tehdä hallintopäätös tai vastaava ratkaisu.

Hallituksen esityksen mukaan hallintomenettelylain 1 §:n suhde tarkastusviraston tarkastustoimintaan on epäselvä. Valiokunnan käsityksen mukaan nykyisin voidaan puoltaa sitäkin asiantuntijakuulemisessa esitettyä kantaa, että tarkastustoimintaa on sen erityispiirteistä huolimatta vaikea pitää minään muuna toimintana kuin hallintomenettelynä. Joka tapauksessa valiokunta pitää asianmukaisena hyvän hallinnon menettelyllisten takeiden turvaamiseksi, että hallintomenettelylaki ulotetaan koskemaan myös tarkastustoimintaa. Tämän vuoksi hallintovaliokunta esittää 1. lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin hyväksymistä esimerkiksi näin kuuluvana: "*Tarkastustoiminnassa ja kaikessa hallintoasioiden käsittelyssä sovelletaan, mitä hallintomenettelylaissa (598/1982) säädetään.*"

5. Tarkastuskertomus ja työjärjestys

Tarkastuskertomuksen sisällöstä ja muodosta ei ehdotettuihin lakeihin sisältyisi lainkaan sääntelyä, vaikka lain tarkoituksena on keskeisesti tarkastusviraston tarkastustoiminnan järjestäminen. Kertomus sisältänee olennaisia tietoja myös yksityiskohtiin kohdistuvista tarkastuksen tuloksista. Näistä syistä olisi valiokunnan käsityksen mukaan paikallaan edes pääpiirteissään säännellä esimerkiksi tarkastuskertomuksen sisällöstä samoin kuin itse tarkastustoiminnasta.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 19 §:n 1 momentin mukaan työjärjestyksessä annettaisiin tarkemmat säännökset päätöksenteosta, hallintoasioiden käsittelystä, muista sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista ja tarvittaessa virkamiesten tehtävistä. Mikäli kysymys on puhtaasti teknisluonteisista säännöksistä, työjärjestyssoinen sääntely ei ole ongelmallista. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ensimmäisessä lakiehdotuksessa on sangen niukasti esimerkiksi tarkastusasioiden käsittelyä koskevia säännöksiä. Jos tämä merkitsee sitä, että näistä asioista säädetään ainoastaan työjärjestyksessä, sääntely muuttuu ongelmalliseksi, muun muassa perustuslain edellyttämien lailla säädettävien hyvän hallinnon menettelyllisten takeiden kannalta. Samalla valiokunta pitää asianmukaisena tarkastustoiminnan merkitys huomioon ottaen, että ainakin yleisellä tasolla säädetään laissa virkojen kelpoisuusvaatimuksista.

6. *Julkisuutta ja salassapitoa koskeva sääntely*

6.1. Yleiset lähtökohdat

Valtiontalouden tarkastusvirasto on viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettu viranomainen. Siten viraston asiakirjojen julkisuus määräytyy mainitun yleislain mukaan, jollei laissa toisin säädetä. Hallituksen esitys sisältääkin yleislakiin nähden täydentäviä erityissäännöksiä. Ehdotettuun sääntelytapaan ei valiokunnalla ole yleisesti huomautettavaa, ja se täyttää ne vaatimukset, jotka on määritelty eduskunnan lausumassa julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistukseen kuuluvia lakeja säädettäessä (HE 30/1998 vp, HaVM 31/1998 vp ja EV 303/1998 vp).

6.2. Tarkastusviraston tiedonsaantioikeuden sääntely

Perustuslain 90 §:n 3 momentin mukaan valtiontilintarkastajilla ja valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot.

Ehdotukseen laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta sisältyvät tarkastusviraston tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset. Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan tarkastusvirastolla olisi oikeus salassapitoa koskevien säännösten estämättä saada tarkastuksen kohteilta tarkastusviraston tehtävän hoitamiseksi tarpeelliset asiakirjat, tiedot ja selvitykset. Ehdotukseen laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerista si-

sältyi vastaava säännös (HE 175/1999 vp). Perustuslakivaliokunta totesi mainittuun esitykseen sisältyneitä oikeuskanslerin tiedonsaantioikeutta koskevia säännöksiä arvioidessaan, että perustuslain säännösten on katsottava tarkoittavan yleistä tiedonsaantioikeutta, joka ei riipu esimerkiksi tietojen ja asiakirjojen salaisuudesta, vaan siitä, mitä laillisuustehtävän hoitamiseksi tarvitaan (PeVM 6/2000 vp). Tiedonsaantioikeuteen 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. Perustuslakivaliokunta totesi edelleen, että luonnehdinta "salassapitovelvollisuuden estämättä" on edellä mainittujen seikkojen kannalta hyvin ongelmallinen, eikä se ole omiaan selkeyttämään sääntelyä. Valiokunta ehdottikin mietinnössään säännöksen uudelleen muotoilemista siten, että siinä säänneltäisiin ainoastaan tiedonsaannin maksuttomuudesta. Vastaava kannanotto sisältyy eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntöä koskevaan mietintöön (PeVM 7/2000 vp).

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan salassapitovelvollisuus väisyy, jos niin on erikseen nimenomaisesti laissa säädetty. Tällöin lähtökohtana on, että laissa on säännös, joka selvästi oikeuttaa saamaan myös salassa pidettäviä tietoja. Perustuslakiin sisältyviin tiedonsaantioikeutta koskeviin säännöksiin ei sisälly mainintoja salassapitovelvollisuuden syrjäytymisestä, mutta — kuten edellä selostetusta perustuslakivaliokunnan mietinnöstä ilmenee — tiettyjen perustuslain säännösten on katsottu muodostavan yleisen tiedonsaantioikeuden ja tavalliseen lakiin ei ole katsottu tarpeelliseksi ottaa perustuslaissa säädettyä tiedonsaantioikeutta vastaavaa säännöstä. Tämän vuoksi valiokunta esittää 4 §:n 1 momentin poistamista ensimmäisestä lakiehdotuksesta.

Perustuslakivaliokunnan kannanotoissa on kuitenkin viitattu muihin syihin, jotka saattavat rajoittaa tiedonsaantioikeutta, kuten oikeuteen olla todistamatta itseään vastaan. Tarkastusviraston tiedonsaantioikeutta perustuslain 90 §:n

nojalla onkin valiokunnan käsityksen mukaan tulkittava ottamalla huomioon muut perustuslain säännökset sekä Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet. Tällöin joudutaan ottamaan huomioon ainakin EY:n henkilötietodirektiivi 95/46/EY ja henkilötietolain (523/1999) 12 §:n 5 kohta.

Ehdotetun lain 4 §:n 2 momentti koskee tietojen maksuttomuutta, mistä ei ole säännöksiä perustuslaissa. Säännös on siten tarpeen, ja vastaava säännös on tämän vuoksi otettu esimerkiksi oikeuskanslerista annettuun lakiin (193/2000). Ehdotettu 4 §:n 3 momentti koskee tietojensaantia tarkastettavan tilintarkastajilta. Säännös on tarpeen, koska tilintarkastajat eivät välttämättä kuulu perustuslain 90 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin ja lakiehdotuksen 2 §:ssä määriteltyihin tarkastuksen kohteisiin. Sama koskee 4 §:n 4 momenttia, koska tarkastusviraston valvonta ei kohdistuisi ehdotetun 1 §:n mukaan Suomen Pankkiin ja Kansaneläkelaitokseen.

6.3. Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen

Ehdotetun lain 5 §:ssä, 6 §:n 2 momentissa ja 17 §:ssä säädettäisiin eräistä erityistilanteista, jolloin salassa pidettäviä tietoja saadaan luovuttaa. Säännösten on tarkoitettu olevan viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia täydentäviä.

Valtiontalouden tarkastusvirastossa laadittu tarkastuskertomus voi sisältää salassa pidettäviä tietoja. Tarkastuskertomus voidaan tästä huolimatta ehdotetun 5 §:n 1 ja 2 momentin mukaan antaa paitsi tarkastetulle ja sille ministeriölle, jonka toimialalle tarkastettu kuuluu, myös valtiovarainministeriölle ja valtiontilintarkastajille. Eduskunnan asianomaiselle valiokunnalle voidaan 5 §:n 2 momentin mukaan antaa tarkastusta suoritettaessa saatuja salassa pidettäviä asiakirjoja ja tietoja, jos se on tarpeen tarkastushavaintojen edellyttämien toimenpiteiden suorittamiseksi tai muutoin niiden tehtävien hoidon kannalta perusteltua. Ehdotettu 5 §:n 2 momentti samoin kuin 6 §:n 2 momentti on tarpeen sen vuoksi, että perustuslain 47 §:n 2 momentissa säädetty eduskunnan valiokunnan tiedonsaanti-

oikeus kattaa tiedon saamisen valtioneuvostolta ja ministeriöltä eikä säännös siten ole sovellettavissa valtiontalouden tarkastusvirastoon.

Salassa pidettäviä tietoja voitaisiin ehdotetun 5 §:n mukaan siten luovuttaa vain sellaisille taholle, joiden tehtäviin tarkastustoiminta ja sen perusteella tehtävät johtopäätökset ja arvioinnit kuuluvat. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetystä hyvän tiedonhallintatavan vaatimuksesta voidaan jo katsoa johtuvan sen, ettei salassa pidettäviä tietoja saa laissakaan säädettyissä tapauksissa antaa laajemmin kuin se kussakin tilanteessa on tehtävien hoidon kannalta tarpeen.

Lakiehdotuksen 17 § sisältää säännökset rikoksesta ilmoittamisesta sekä salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta rikoksen selvittämistä ja syytteen saattamista varten. Pykälä näyttää soveltamisalaltaan olevan laaja, ja sen 1 ja 3 momentissa asetetaan velvollisuuksia ja oikeuksia muillekin viranomaisille kuin tarkastusvirastolle.

Ehdotetussa 17 §:n 2 momentissa tarkastusviraston ilmoitusvelvollisuus ja tiedonanto-oikeus on liitetty viranomaisen toiminnassa tehtyyn, viranomaistahojen hoitamiin tai sen vastattavana oleviin varoihin tai omaisuuteen kohdistuneeseen rikokseen. Ilmaisulla lienee tarkoitettu rajata säännösten soveltamisalan ulkopuolelle viranomaistahojen ulkopuolisten tekemät rikokset. Tätä taustaa vasten ja ottaen huomioon tarkastusviraston tiedonsaantioikeuden hyväksyttävyyden EY:n henkilötiedodirektiivin 95/46/EY kannalta, ilmaisun sisältöä olisi valiokunnan käsityksen mukaan tarkennettava esimerkiksi lakiehdotuksen perusteluissa. Tulkinnallisena apuvälineenä voitaisiin käyttää rikoslain 9 luvun 3 §:n 1 momentin määritelmää.

Lakiehdotuksen 17 §:n 3 momentissa on laaja salassa pidettävien tietojen luovuttamisen oikeuttava säännös. Se ulottaisi tietojenanto-oikeuden "toiminnassa tapahtuneen" rikoksen selvittämiseen. Tällä muotoilulla tarkoitetta-

neen (vrt. 1 ja 2 momentin "toiminnassa tehty") myös hallinnon asiakkaan, esimerkiksi etuuden nostajan tekemiä rikoksia. Perusteluissa ei ole käsitelty tähän liittyvää problematiikkaa suhteessa henkilötietojen suojaan ja tarkastusviraston laajaan tiedonsaantioikeuteen. Perustelut viittaavat päinvastoin yleiseen tiedonanto-oikeuteen todetessaan, että "salassapitoa koskevat säännökset eivät olisi esteenä sille, että viranomainen, laitos, liikelaitos tai rahasto taikka tarkastusvirasto luovuttavat tehtäviään hoitaessaan saamia tietoja tutkinta- ja syyttäjäviranomaisille".

Tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtiontalouden laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Tarkastusviraston laajan tiedonsaantioikeuden tarkoituksena on tämän tehtävän toteuttaminen. Tiedonsaantioikeus näyttäisi antavan oikeuden tietyissä tilanteissa saada myös kopioita arkaluonteisista muiden viranomaisten henkilörekistereihin talletetuista henkilötiedoista ja käsitellä niitä yhdistämällä esimerkiksi etuusjärjestelmien laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arvioimiseksi. Näin saatujen ja tuotettujen tietojen käyttäminen yksityistä henkilöä koskevassa päätöksenteossa voi olla vastoin EY:n henkilötiedodirektiivin vaatimuksia. Ongelmaksi nousee myös perustuslain 10 §:n 1 momentti, jonka mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä lailla, mikä puolestaan edellyttäisi ehdotettua eritellympää sääntelyä. Mainittujen ongelmien poistamiseksi sekä henkilötiedodirektiivin 8 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen suojatoimien toteuttamiseksi yksinkertaisinta olisi, että tarkastusvirastoa ei mainittaisi 17 §:n 3 momentissa.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta kunnioittavasti esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

HaVL 9/2000 vp — HE 39/2000 vp

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Kirsi Ojansuu /vihr
vpj.	Pertti Turtiainen /vas	Heli Paasio /sd
jäs.	Nils-Anders Granvik /r	Aulis Ranta-Muotio /kesk
	Rakel Hiltunen /sd	Pekka Ravi /kok
	Esko Kurvinen /kok	Petri Salo /kok
	Lauri Kähkönen /sd	Arto Seppälä /sd
	Kari Kärkkäinen /skl	Jari Vilén /kok
	Paula Lehtomäki /kesk	vjäs. Pertti Hemmilä /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius.