Olli Mäenpää
20.4.2020

Tarkastusvaliokunnalle

Valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoito (O 4/2021 vp)

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt oikeudellista arviotani seuraavista kysymyksistä:

1) Onko lainsäätäjä tarkoittanut, että kansliatoimikunta on toimielin, joka antaessaan lausunnon täysistunnolle saattaa samalla vireille Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomisen?

2) Voiko tarkastusvaliokunta mietinnössään (esim. O 4/2021 vp) saattaa pääjohtajan irtisanominen vireille?

3) Voiko Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanominen tulla vireille jollain muulla tavalla?

Esitän lausuntonani seuraavan.

1. Kansliatoimikunnan lausunto pääjohtajan irtisanomisasian vireillepanossa

1.1 Pääjohtajan virkasuhteen perusteet

Suomen perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla. Tällainen tarkastusviraston asemaa ja tehtäviä sääntelevä laki on laki valtiontalouden tarkastusvirastosta (14.7.2000/676).

Tarkastusvirastosta annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan tarkastusviraston toimintaa johtaa pääjohtaja. Tähän lakiin ei kuitenkaan sisälly erityisiä säännöksiä pääjohtajan nimittämisestä, palvelussuhteen perusteista tai palvelussuhteen päättämisestä. Tämä johtuu siitä, että lain 9 §:n mukaan tarkastusviraston virkamiehistä, viroista ja virkasuhteista sekä virkamiesten palvelussuhteen ehtojen määräytymisestä ja työrauhan turvaamisesta on voimassa, mitä eduskunnan virkamiehistä annetussa laissa säädetään.

Eduskunnan virkamiehistä annetun lain (19.12.2003/1197, virkamieslaki) 10 §:n 3 momentin mukaan eduskunta valitsee valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan. Virkamieslain 71 §:n 4 momentin mukaan eduskunta myös päättää valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomisesta ja virkasuhteen purkamisesta. Eduskunnan päätösvaltaa käyttää näiden päätösten teossa täysistunto. Tämä täysistunnolle kuuluva päätösvalta todetaan myös virkamieslain säätämiseen johtaneen puhemiesneuvoston ehdotuksen perusteluissa (PNE 1/2003 vp, s. 24).

1.2 Kansliatoimikunnan lausunnon merkitys irtisanomisasian vireillepanossa

Kansliatoimikunnan on virkamieslain 71 §:n 4 momentin mukaan annettava asiassa lausuntonsa ennen eduskunnan päätöksentekoa pääjohtajan irtisanomista tai virkasuhteen purkamista koskevassa asiassa Sääntely-yhteydestä ja lausuntomenettelyn vakiintuneista lähtökohdista on pääteltävissä, että lausunto annetaan eduskunnan täysistunnolle, joka tekee asiassa päätöksen. Kansliatoimikunnan lausunnon merkitystä täysistuntokäsittelyn kannalta ei tarkemmin käsitellä virkamieslain säätämiseen johtaneen puhemiesneuvoston ehdotuksen perusteluissa (PNE 1/2003 vp). Mikään ei kuitenkaan viittaa siihen, että lausunnolle olisi tarkoitettu antaa irtisanomisasian vireilletulon perustavia oikeusvaikutuksia.

Erikseen on silti aiheellista perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen sisältämän sääntelyn perusteella selvittää, mikä merkitys kansliatoimikunnan lausunnolla on irtisanomisasian vireilletulon kannalta eduskunnan täysistuntokäsittelyssä. Kysymys on etenkin siitä, voiko pääjohtajan irtisanomista koskeva asia tulla vireille täysistunnossa kansliatoimikunnan lausunnon perusteella.

Perustuslain 39 §:n 1 momentin mukaan asia tulee eduskunnassa vireille valtioneuvoston antamalla hallituksen esityksellä tai kansanedustajan aloitteella taikka muulla tässä perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetyllä tavalla. Perustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perustelujen mukaan säännöksen sisältämä sääntely on tarkoitettu tyhjentäväksi, ja säännöksessä mainitut tavat ovat siten ainoat, joilla asia voi tulla vireille eduskunnassa: ”Asia voidaan ottaa eduskunnassa käsiteltäväksi vain, jos se on tullut vireille tässä hallitusmuodossa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetyllä tavalla.” (HE 1/1998 vp, s. 91).

Säännöksen tarkoituksena on joustavoittaa aikaisempaa eduskuntakäsittelyn vireilletuloa määrittelevää sääntelyä, jonka mukaan asian vireilletulosta eduskunnassa oli mahdollista säätää vain perustuslaissa. Voimassa olevan perustuslain mukaan asian vireilletulosta eduskunnassa voidaan perustuslain lisäksi säätää myös eduskunnan työjärjestyksessä. Nimenomaisena tarkoituksena on kuitenkin

ollut rajoittaa vireilletuloa koskevan oikeusperustan määrittely säädettäväksi ainoastaan joko perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 37; HE 60/2020 vp, s. 40; Saraviita, *Perustuslaki*, 2011, s. 390-391). Tämä perustuslain 39 §:n 1 momentin sanamuotoon selkeästi sisältyvä rajoitus sulkee pois muut säädökset tai päätökset vireilletulon määrittelyn perustana.

Myös perustuslakivaliokunta on perustuslain 39 §:n 1 momentin tulkinnassa pitänyt lähtökohtanaan säännöksen sisältämää, tyhjentäväksi tarkoitettua sääntelyä. Valiokunta on tällä perusteella kiinnittänyt huomiota siihen, että muun muassa Ahvenanmaan itsehallintolain sisältämä sääntely (PeVL 3/2011 vp, s. 2-3) tai valtioneuvoston periaatepäätös (PeVL 1/2008 vp, s. 2) eivät voi olla perustana asian vireilletulolle eduskunnassa. Toisaalta perustuslakivaliokunta on tuonut esiin, että perustuslain 39 §:n 1 momentin perusteella eduskunnan mahdollisesta uudesta tehtävästä aiheutuvista sääntelytarpeista voidaan huolehtia eduskunnan työjärjestyksessä tarvitsematta muuttaa perustuslakia (PeVL 7/2003 vp, s. 7).

Perustuslain 39 §:n 1 momentin säännöstä ei ole mahdollista tulkita säännöksen selkeän sanamuodon ja nimenomaisen tarkoituksen vastaisesti niin, että asian vireilletulosta eduskunnassa voitaisiin säätää muussa säädöksessä kuin perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä. Näin ollen esimerkiksi eduskunnan virkamieslaissa ei voida määritellä perustetta asian vireilletulolle eduskunnassa. Virkamieslakia ei myöskään voida tulkita ja soveltaa perustuslain 39 §:n 1 momentin vastaisesti niin, että kansliatoimikunta voisi pelkästään virkamieslain 71 §:n 4 momentin nojalla panna asian vireille eduskunnassa. Lisäksi voidaan todeta, että myöskään asian vireilletuloa eduskunnassa määrittelevä eduskunnan työjärjestyksen 3. luku ei sisällä oikeusperustetta, jonka mukaan kansliatoimikunta voisi panna vireille pääjohtajan irtisanomista koskevan asian käsittelyn eduskunnassa.

Koska perustuslain 39 §:n 1 momentin mukaan asian vireilletulo eduskunnassa voi perustua vain perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädettyyn perusteeseen, asian vireilletulon oikeusperusta ei voi olla muussa säädöksessä kuten eduskunnan virkamiehiä koskevassa laissa. Kansliatoimikunnalle ei ole perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetty oikeutta panna vireille pääjohtajan irtisanomista koskeva asia.

Eduskunnan virkamieslaki ei ole perustuslain 39 §:n 1 momentissa tarkoitettu säädös, jossa voitaisiin säätää asian vireilletulosta eduskunnassa. Pääjohtajan irtisanomista koskeva asia ei siten eduskunnan täysistunnossa voi tulla vireille pelkästään virkamieslain 71 §:n 4 momenttiin perustuvalla kansliatoimikunnan lausunnolla, kun myös otetaan huomioon, että kansliatoimikunnan lausunnon antamisesta ei säädetä perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä.

2. Tarkastusvaliokunnan mietintö pääjohtajan irtisanomisasian vireillepanossa

2.1 Tarkastusvaliokunnan tehtävät ja vireillepano-oikeus

Tarkastusvaliokunta on perustuslain 35 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan pysyvä valiokunta. Eduskunta valvoo perustuslain 90 §:n 1 momentin mukaan valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista, mitä tehtävää varten eduskunnassa on tarkastusvaliokunta. Valiokunnan tulee lisäksi saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa. Säännöksen tarkoituksena on perustaa tarkastusvaliokunnalle myös oikeus panna toimialaansa kuuluva asia vireille eduskunnassa (HE 71/2006 vp, s. 20). Arvioidessaan tältä osin ehdotusta tarkastusvaliokunnan oikeudeksi saattaa omasta aloitteestaan käsiteltäväksi ottamansa asia eduskunnan täysistunnossa käsiteltäväksi perustuslakivaliokunta piti asianmukaisena, että perustuslaissa säädetään tarkastusvaliokunnan tehtävästä saattaa merkittävät valvontahavaintonsa eduskunnan tietoon (PeVM 10/2006 vp, s. 5).

Eduskunnan työjärjestyksen 31 a § tarkentaa tarkastusvaliokunnan perustuslakiin perustuvaa vireillepano-oikeutta seuraavasti: ”Tarkastusvaliokunnalla on oikeus omasta aloitteestaan ottaa käsiteltäväkseen perustuslain 90 §:n 1 momentin nojalla toimialaansa kuuluva asia sekä laatia siitä mietintö täysistunnolle.” Tarkastusvaliokunnan vireillepano-oikeuden kohteena ovat siten valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamisen valvontaa koskevat asiat, koska ne kuuluvat valiokunnan toimialaan mainitun perustuslain säännöksen mukaan. Valiokunnan vireillepano-oikeuden toteuttamistapa on täysistunnolle laadittava mietintö.

Tarkastusvaliokunnan vireillepano-oikeutta kuvataan puhemiesneuvoston ehdotuksen perusteluissa seuraavasti:

> ”Valiokunta voi teettää oma-aloitteisesti esille ottamassaan asiassa selvityksiä tai tarkastella asiaa hyödyntäen tiedonsaantioikeuksiaan ja kuulla niin asiaan osallisia kuin asiantuntijoitakin. Saamansa selvityksen pohjalta tarkastusvaliokunta laatii mietintönsä ja voi liittää siihen ehdotukset mahdollisiksi eduskunnan lausumiksi. Lausumiin voi sisältyä esimerkiksi hallitukselle suunnattu kehotus ryhtyä toimenpiteisiin valiokunnan osoittaman epäkohdan korjaamiseksi budjetoimalla siihen varat. Eduskunta päättää täysistunnossa mietinnön pohjalta asiasta ja mietintöön sisältyvien lausumien hyväksymisestä.” (PNE 2/2006 vp, s. 6)

Parhaillaan tarkastusvaliokunnan käsiteltävänä on valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoitoa koskeva asia, jonka se on ottanut oma-aloitteisesti käsiteltäväkseen (O 4/2021 vp). Myös tässä asiassa tarkastusvaliokunta voi laatia mietinnön, jonka perusteella asia tulee vireille täysistunnossa. Valiokunta voi liittää mietintöönsä myös ehdotuksia eduskunnan lausumiksi. Täysistunnon päätöksenteon kohteena ovat tarkastusvaliokunnan mietintöön sisältyvät ehdotukset.

2.2 Tarkastusvaliokunnan mietinnön merkitys irtisanomisasian vireillepanossa

Keskeinen kysymys tätä taustaa vasten on erityisesti se, voiko pääjohtajan irtisanomisasia tulla vireille täysistunnossa tarkastusvaliokunnan mietinnön perusteella. Tältä osin voidaan perustuslain 90 §:n 1 momentin säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perustelujen mukaisesti todeta, että tarkastusvaliokunnan tehtäviä määrittelevän säännöksen tarkoituksena on korostaa valiokunnan omaaloitteista valvontatoimintaa, joka on valtiontalouden valvontatehtävän hoidolle välttämätöntä (HE 71/2006 vp, s. 20). Valvonta-aiheita voi puhemiesneuvoston ehdotuksen mukaan tulla esille niin ikään julkisuuteen nousseen yhteiskunnallisen epäkohdan, tutkimuksen tai selvityksen myötä samoin kuin valiokuntavierailujen taikka tarkastusvaliokunnan teettämien tutkimusten pohjalta (PNE 2/2006 vp, s. 11).

Eduskunnan täysistuntoon kohdistuva tarkastusvaliokunnan vireillepano-oikeus ja toimintavelvoite on toisaalta perustuslain 90 §:n 1 momentissa kohdennettu merkittäviin valvontahavaintoihin. Tämä tarkoittaa hallituksen esityksen perustelujen mukaan ”sitä, että valiokunta voisi saattaa täysistunnon käsiteltäviksi vain sellaiset valvontahavainnot, jotka ovat eduskunnan budjettivallan kannalta tärkeitä ja jotka sen vuoksi on tarpeen saattaa koko eduskunnan tietoon.” (HE 71/2006 vp, s. 20)

Perustuslain 90 §:n 1 momentissa tarkoitetun ”merkittävien valvontahavaintojen” ala on siten perusteltua ymmärtää valtion taloudenhoitoon ja valtion talousarvion noudattamiseen kohdistuvan valvonnan tehokkuuden ja toimivuuden kannalta ottaen myös huomioon eduskunnan budjettivallan. Nämä arvioinnin lähtökohdat eivät puolla eduskunnan tiedonsaantioikeuden suppeaa tulkintaa, mutta ne kohdentavat tarkastusvaliokunnan mietinnössä esitettävät havainnot merkitykseltään keskeisiin ja periaatteellisesti tärkeisiin.

Perustuslakivaliokunta on tältä osin korostanut ”sen tärkeyttä, että asioiden merkittävyyttä arvioidaan tarkastusvaliokunnassa objektiivisin perustein koko eduskunnan näkökulmasta. Kaikkia, sinänsä ehkä kiinnostavia valvontahavaintoja ei ole tarpeen saattaa täysistunnossa käsiteltäviksi. Asian tulee — kuten puhemiesneuvoston ehdotuksen perusteluissa todetaan — olla merkittävä ennen kaikkea eduskunnan valtiontaloutta koskevan päätöksenteon ja budjettivallan kannalta.” (PeVM 10/2006 vp, s. 4)

Näiden yleisten lähtökohtien perusteella voidaan päätyä arvioon, jonka mukaan tarkastusvaliokunta voi mietinnössään saattaa vireille pääjohtajan irtisanomista koskevan asian käsittelyn eduskunnan täysistunnossa edellyttäen, että irtisanomisen perusteet perustuvat merkittäviin valvontahavaintoihin. Tällaisia voivat olla

esimerkiksi valvontahavainnot, joiden mukaan pääjohtajan toiminta olisi ollut selvästi virkavelvollisuuksien vastaista tai merkittävällä tavalla heikentänyt luottamusta tarkastusviraston toiminnan asianmukaisuuteen tai riippumattomuuteen taikka olennaisesti vaikeuttanut valtion taloudenhoitoon tai valtion talousarvion noudattamiseen kohdistuvaa valvontaa. Täysistunnon päätösvaltaan kuuluu arvioida tarkastusvaliokunnan mietinnössä esitettyjen selvitysten ja perustelujen perusteella, onko irtisanomiselle mietinnössä esitetty syy virkamieslain 28 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla erityisen painava.

Tarkastusvaliokunnan tehtävänä on huolehtia irtisanomisasian perusteiden riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla täysistunnon päätöksenteon kannalta tarpeelliset tiedot ja selvitykset, jotka on esitettävä valiokunnan mietinnössä. Jos tarkastusvaliokunta katsoo, että sen vireillepano-oikeuden perusteiden tai laajuuden perustuslainmukaisuudesta on epäselvyyttä, valiokunnan tulee eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta.

Ennen irtisanomista koskevan asian käsittelyä täysistunnossa kansliatoimikunnan on virkamieslain 71 §:n 4 momentin mukaisesti annettava asiassa lausuntonsa. Pääjohtajalle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä irtisanomisehdotuksen perusteista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Pääjohtajaa on kuultava myös kansliatoimikunnan lausunnosta.

3. Muu vireilletulon tapa

Perustuslain 39 §:n 1 momentin mukaan asia tulee eduskunnassa vireille valtioneuvoston antamalla hallituksen esityksellä tai kansanedustajan aloitteella taikka muulla tässä perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetyllä tavalla. Erikseen on siten aiheellista tarkastella näissä säädöksissä säädettyjä muita vireilletulon tapoja.

3.1 Perustuslaissa säädetyt vireilletulon tavat

Valtioneuvoston antamalla hallituksen esityksellä tulee perustuslain 70 §:n mukaan vireille lain säätäminen ja perustuslain 80 §:n mukaan talousarvion käsittely. Pääjohtajan irtisanomista koskeva asia ei sen sijaan voi tulla vireille hallituksen esityksellä.

Kansanedustajalla on perustuslain 39 §:n 2 momentin mukaan oikeus tehdä lakialoite, talousarvioaloite ja toimenpidealoite. Myöskään nämä aloitemuodot eivät niiden tarkempaa sisältöä samassa säännöksessä koskevan määrittelyn vuoksi voi sisältää ehdotusta pääjohtajan irtisanomiseksi.

Perustuslaissa säädetyistä tavoista pääjohtajan irtisanominen voi tulla vireille ainoastaan perustuslain 90 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla, Tarkastusvaliokunta saattaa tämän säännöksen mukaan mietinnössään eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa. Tarkastusvaliokunta voi merkittävään valvontahavaintoonsa perustuen mietinnössään ehdottaa pääjohtajan irtisanomista, jos siihen on virkamieslain 28 §:n 2 momentissa tarkoitettu erityisen painava syy.

3.2 Eduskunnan työjärjestyksessä säädetyt vireilletulon tavat

Asiain vireilletulosta valtiopäivillä säädetään myös eduskunnan työjärjestyksen 3. luvussa. Pääjohtajan irtisanomisasia voi työjärjestyksen perusteella tulla vireille työjärjestyksen 31 a §:ssä säädetyllä tavalla siten, että tarkastusvaliokunta ottaa omasta aloitteestaan käsiteltäväkseen toimialaansa kuuluvan asian ja laatii siitä täysistunnolle mietinnön, jossa se saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa. Niihin perustuen tarkastusvaliokunta voi mietinnössään ehdottaa pääjohtajan irtisanomista.

Eduskunnan 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. Koska pääjohtajan irtisanomista koskevan asian vireillepanosta on säädetty perustuslain 90 §:n 1 momentissa ja eduskunnan työjärjestyksen 31 a §:ssä, kyseessä ei ole sellainen muu eduskunnan toimivaltaan kuuluva asia, jonka vireillepanosta ei ole erikseen säädetty. Tällainen asia ei siten voi tulla vireille edustajan tekemän ehdotuksen perusteella.

Eduskunnan työjärjestyksessä ei säädetä muita tapoja, joilla pääjohtajan irtisanominen voisi tulla vireille eduskunnassa.

Yhteenveto

1. Perustuslain 39 §:n 1 momentin mukaan asia voi tulla vireille eduskunnassa vain perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetyllä tavalla. Perustuslain 39 §:n 1 momentin säännöstä ei ole mahdollista tulkita säännöksen selkeän sanamuodon ja nimenomaisen tarkoituksen vastaisesti niin, että asian vireilletulosta eduskunnassa voitaisiin säätää muussa säädöksessä kuin perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä. Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomista koskeva asia ei siten voi tulla vireille eduskunnan täysistunnossa kansliatoimikunnan lausunnolla, josta säädetään eduskunnan virkamieslain 71 §:n 4 momentissa, mutta jonka antamiselle ei ole oikeusperustaa perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä.

2. Tarkastusvaliokunta voi perustuslain 90 §:n 1 momentin nojalla ja eduskunnan työjärjestyksen 31 a §:n mukaisesti laatimassaan mietinnössään saattaa vireille pääjohtajan irtisanomista koskevan asian käsittelyn eduskunnan täysistunnossa, jos irtisanomisen aiheena ovat valiokunnan tekemät merkittävät valvontahavainnot. Täysistunnon päätösvaltaan kuuluu arvioida, onko irtisanomiselle mietinnössä esitetty syy virkamieslain 28 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla erityisen painava.

3. Kun otetaan huomioon perustuslain 39 §:ssä asian vireilletulolle määritellyt perusteet ja puitteet sekä asian vireilletuloa koskeva muu tarkempi sääntely perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä, valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomista koskeva asia ei voi tulla eduskunnassa vireille muulla tavalla kuin tarkastusvaliokunnan mietinnön perusteella.