Mikael Hidén

TARKASTUSVALIOKUNTA 22.4.2021
O 4/21 vp valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoito

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista asiantuntijalausuntoa seuraavista kysymyksistä:

> ”1) Onko lainsäätäjä tarkoittanut, että kansliatoimikunta on toimielin, joka antaessaan lausunnon täysistunnolle saattaa samalla vireille valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomisen?
> 2) Voiko tarkasstusvaliokunta mietinnössään (esim. O 4/2021 vp) saattaa pääjohtajan irtisanomisen vireille?
> 3) Voiko valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanominen tulla vireille jollain muulla tavalla? ”

Kysymykset ovat oikeudellisia. Niiden taustana oleva tilanne voidaan lyhyesti kuvata seuraavasti. Eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 10,3 §:n mukaan eduskunta valitsee valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan ja saman lain 71,4 §:n mukaan eduskunta päättää eduskunnan pääsihteerin ja valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomisesta ja virkasuhteen purkamisesta. Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomisesta päättäminen on siis laissa osoitettu täysistunnon tehtäväksi. Perustuslain 39 §:n mukaan asiat tulevat eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä tai kansanedustajan aloitteella tai muulla perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetyllä tavalla. Perustuslain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa todettiin tästä säännöksestä: ”Asia voidaan ottaa eduskunnassa käsiteltäväksi vain, jos se on tullut vireille täsä hallitusmuodossa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetyllä tavalla.” (HE 1/98 vp, s. 91). Toteamus on perusteltu ei vain säännöksen tulkintana, vaan myös sikäli, että täysistunnon kaltaisen elimen päätöksenteossa menettelytapojen korkea ennakoitavuus

on välttämätöntä. Valiokunnan esittämien kysymysten taustaongelmana on nyt se, että perustuslaissa tai eduskunann työjärjestyksessä ei ole missään säädetty tässä kyseessä olevan irtisanomisasian vireillepanosta täysistunnossa, ts. siitä, kuka tai mikä elin ja miten voi saattaa asian täysistunnon käsiteltäväksi.

- - - - - - -

Kun laissa nimenomaisesti säädetääm, että valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan mahdollisesta irtisanomisesta päättää eduskunta – siis täysistunto - , ei voida ajatella, että täysistunnon mahdollisuus käyttää tätä toimivaltaansa jäisi riippumaan siitä, onko irtisanomisasian vireillepanosta täysistunnossa säädetty asianmukaisesti eduskunnan työjärjestyksessä. Kun asian vireillesaattamista koskevaa (selvää) menettelysäännöstä ei ole, joudutaan siten kysymään, mikä tässä tilanteessa on asianmukaisin – vähimmin kritiikille altis – menettelytapa saattaa asia täysistunnon käsiteltäväksi. Minusta tässä voidaan ajatella kahta menettelytapaa, jotka ovat mahdollisia, mutta joita en osaa pitää tilanteessa suositeltavina, tai ajatella eduskunnan kahden orgaanin mahdollisuutta toimia vireillepanijoina.

On sinänsä ajateltavissa, että työjärjestystä ripeästi täydennettäisiin säännöksellä tällaisen irtisanomisasian vireillesaattamisesta täysistunnossa. Pitkällä tähtäyksellä työjärjestyksen täydentäminen voi hyvinkin olla paikallaan, mutta eri systä siitä ei ole ”keinoksi” tässä tilanteessa. Tärkein syy on se, että huolellista harkintaa vaativaa muutosta ei pidä tehdä kiireen ajamana. Suositeltavana ei myöskään voida pitää sitä, että menettelytapaa koskeva säännös tulisi laadittavaksi näköpiirissä olevan konkreettisen tapauksen hoitamista varten. Menettely myös pitäisi tarpeettomasti esillä ajatusta, että työjärjestystä pitää korjata, jotta täysistunto voi käyttää toimivaltaansa.

Toinen periaatteessa olemassaoleva mahdollisuus perustuisi TJ 21 §:n säännökseen, jonka mukaan kansanedustajalla on oikeus tehdä ehdotus eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta, tilapäisen valiokunnan asetttamisesta ”ja muusta eduskunnan toimivaltaan kuuluvasta asiasta, jonka vireillepanosta ei ole erikseen säädetty”. En kuitenkaan pidä suositeltavana, että nyt puheenaolevan kaltaisen asian tuleminen käsiteltäväksi täysistunnossa jäisi tai jätettäisiin riippumaan yksittäisten kansanedustajien spontaanista tai järjestetystä aktiivisuudesta.

Eduskunnan elimiä, joiden voidaan ajatella toimivan valtiontalousviraston pääjohtajaa

koskevan viraltapanoasian vireillepanijoina täysistunnossa ovat kansliatoimikunta ja tarkastusvaliokunta. Perustuslain 90 §:n mukaan eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista ja tätä varten eduskunnassa on tarkastusvaliokunta, ”jonka tuleee saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa”. Säännös selvästi antaa tarkastusvaliokunnalle valiokuntia yleensä koskevasta sääntelystä poikkeavan oma-aloitteisen vireillepano-oikeuden eduskunnassa (HE71/96 vp s. 20; pevm 10/06 vp, s.4-5). Tämä vireillepano-oikeus on säädetty myös TJ 31 a §:ssä, jonka mukaan tarkastusvaliokunnalla on oikeus ”omasta aloitteestaan ottaa käsiteltäväkseen perustuslain 90 §:n 1 momentin nojalla toimialaansa kuuluva asia sekä laatia siitä mietintö täysistunnolle.” Voitaisiin ajatellla , että valiokunnalla on tämän aloiteoikeuden puitteissa myös oikeus saada täysistunnosss vireille kysymys valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomisesta.Tässä kohden voitaisiin viitata mm. siihen, että PL 90 §:n uudistamiseen johtaneen esityksen perustelujen mukaan tarkastusvaliokunnalle kuuluisi myös ”eduskunnan ja valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoito” (HE 71/06 vp, s.21,I).

Kysymys tarkastusvaliokunnan oikeudesta saada vireille valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomisasia täysistunnossa ei kuitenkaan ole tällä tavalla selvä. Kysymys on viime kädessä siitä, mitä kaikkea edellä viitattu tarkastusvaliokunnan erityinen aloiteoikeus kattaa. Keskeinen säännöskohta tässä on PL 90 §:n säännös, jonka mukaan tarkastusvaliokunnan tulee saattaa eduskunnan tietoon merkittävät ”valvontahavaintonsa”. Siitä, mitä kaikkea tällaiset valvontahavainnot saattavat sisältää, saa merkittävää johtoa valtiontalouden tarkastusta koskeeneen vuoden 2007 uudistuksen säätämisasiakirjoista (erit. HE 71/06 vp, s. 14-15 ja 20-21, PNE 2/06 vp, s. 6-7 ja pevm 10/06 vp, s. 4-5). Se, mitä näissä asiakirjoissa esitetään näistä valvontahavainnoista, niiden käsittelystä eduskunnassa, niihin liittyvistä järjestelyistä ja niiden aiheuttamista toimenpiteistä, viittaa minusta vahvasti siihen, että kysymys on nimenomaan tarkastustoiminnassa tehtyjen erilaisten julkista taloudenpitoa koskevien havaintojen ja niihin liittyvien tietojen ja päätelmien saattamisesta eduskunnan tietoon ja arvioitavaksi.

Tällaiset valvontahavainnot voivat epäilemättä koskea myös valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoitoa ja voivat sellaisina ilmeisesti myös olla PL 90 §:n säännöksen mielessä merkittäviä. Virkamiehen irtisanominen ei sinällään tietysti ole

mikään valvontahavainto. Tässä merkittävää on kuitenkin se, voiko virkamiehen irtisanominen joissain tilanteissa olla sellainen johonkin valvontahavaintoon niin ilmeisenä asiana liittyvä jonkinlainen oheisilmiö, että oikeus valvontahavaintojen oma-aloitteiseen esittämiseen sisältää myös oikeuden virkamiehen irtisanomisen oma-aloitteiseen ehdottamiseen.

Minusta kysymykseen on syytä vastata kieltävästi.. Virkamiehen irtisanominen on leimallisesti virkamiesoikeudellinen toimenpide, joka on yksilön oikeusaseman kannalta merkittävä ja joka selvästi liittyy oikeutta työhön koskevaan perustuslain 18 §:n säännökseen ja erityisesti sen 3 momenttiin ja jota ei sen vuoksi voida käsitellä pelkkänä jonkin valtiontaloutta koskevan tarkastushavainnon oheisilmiönä. Virkamiehen irtisanomisen ja virkasuhteen purkamisen erillinen asema suhteessa muihin virkamieheen kohdistuviin toimenpiteisiin tulee hyvin esille eduskunnan virkamiehistä annetun lain 71 §:n 4 momentin säännöksessä, jossa eduskunnan pääsihteerin ja valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanominen ja virkasuhteen purkaminen osoitetaan täysistunnon tehtäväksi, erinäiset muut virkamiehen asemaan kohdistuvat toimet taas kansliatoimikunnan tehtäväksi. Minusta tarkastusvaliokunnan erikseen säädetty oikeus omiin aloitteisiin ei kata tässä oikeutta irtisanomisen kaltaisen toimenpiteen esittämiseen.

Eduskunnan kansliatoimikunnalle ei ole säädetty toimivaltaa tehdä täysistunnolle aloite valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomiseksi. Kun täysistunnon valtaa päättää irtisanomisasiasta ei voida estää, täytyy - kuten lausunnon alussa todettiin - tilanteessa, jossa millekään elimelle tai taholle ei ole tällaista vireillepanovaltaa osoitettu, etsiä tilanteessa asianmukaisin – vähimmin kritiikille altis – menettelytapa irtisanomisasian saamiseksi vireille täysistunnossa. Minusta kansliatoimikunta on asianmukaisin elin toimimaan tällaisessa ”pakkotilanteessa” asian vireillepanijana. Tämän käsityksen tueksi voidaan tässä lyhyesti mainita joitakin seikkoja.

Kansliatoimikunta on kuten TJ 72 §:n alussa todetaan eduskunnan ”hallintoa varten” ja sen yleisiin tehtäviin selvästi kuuluu (TJ 73 §) virkamiesoikeudellisia kysymyksiä. Työjärjestyksessä olevan yleisen tehtäväkuvauksen lisäksi on edellä usein viitatussa eduskunnan virkamiehistä annetun lain 71 §:n 4 momentissa nimenomaisesti todettu kansliatoimikunnan päättävän useista nimetyistä virkamiehen asemaa koskevista

toimista. Säännöksessä myös asetetaan kansliatoimikunnan tehtäväksi antaa lausuntonsa pääsihteerin ja valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomista ja virkasuhteen purkamista koskevasta asiasta ennen sen päättämistä täysistunnossa. Sitä että valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomista koskeva aloitevalta soveltuu juuri kansliatoimikunnalle eikä tarkastusvaliokunnalle, puoltaa osaltaan myös säännöksen säätämishistoria. Kun laki eduskunnan virkamiehistä ja mm. lain 71 §:n 4 momentin nykyinen sanamuoto säädettiin vuonna 2003, ei vasta vuoden 2007 uudistuksessa luotua tarkastusvaliokuntaa vielä ollut. Jos ennen vuoden 2007 uudistusta olisi noussut kysymys siitä, mikä elin voisi olla asianmukainen käyttämään aloitevaltaa pääsihteeriä tai valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajaa koskevassa irtisanomisasiassa – jossa päätösvalta siis oli em. 71, 4 §:n mukaan täysistunnolla - ei mikään muu elin juuri olisi voinut tulla kysymykseen kuin kansliatoimikunta. Vuoden 2007 uudistuksessa, jossa mm. tarkastusvaliokunta luotiin ja sen edellä tarkastellusta aloitevallasta säädettiin, ei pidetty tarpeellisena muuttaa em. 71,4 §:n sanamuotoa. Kun säännöksessä puhutaan pääsihteerin ja valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomisesta tai virkasuhteen purkamisesta täysin rinnasteisesti, voidaan ainakin kysyä, mihin nyt perustuisi se, että aloitevaltakysymys kuitenkin ratkaistaisiin po. virkamiesten kohdalla eri tavalla – pääsihteeerin kohdalla ilmeisesti tulisi edelleen kyseeseen vain kansliatoimikunta, mutta pääjohtajan kohdalla ajateltaisiin (myös) tarkastusvaliokuntaa mahdolliseksi.

Lähden siis siitä, että jos edukunnassa nyt pidetään tarpeellisena saattaa valtiontalouden tarkastustusviraston pääjohtajan mahdollista irtisanomista koskeva kysymys eduskunnan virkamiehistä annetun lain 71,4 §:n mukaisesti täysistunnon ratkaistavaksi, asianmukaisin elin asian vireille panemiseen - irtisanomista koskevan ehdotuksen tekemiseen – on kansliatoimikunta. Tämä käsitykseni perustuu juuri edellä esitettyihin kansliatoimikuntaa koskeviin näkökohtiin ja siihen, että asiassa käydyissä keskusteluissa esillä olleen toisen vaihtoehdon, tarkastusvaliokunnan, erityinen aloiteoikeus ei mielestäni voi tarkoittaa myös mahdollisuutta ehdottaa yksittäisen virkamiehen irtisanomista. Kun viimeksi mainitusta asiasta voi olla erilaisia käsityksiä ja kun tässä kaikkiaankin on kysymys menettelytavan valitsemisesta riittämättömästi säännellyssä tilanteessa, on ehkä aiheellista todeta, että ajatus kummallakin ko. elimellä - kansliatoimikunnalla ja tarkastusvaliokunnalla - yhtaikaisesti olevasta rinnakkaisesta toimivallasta vireillepanoasiassa ei käytännössä välttämättä toimisi asianmukaisesti. Eri elimissä voi olla eriäviä

käsityksiä tarvittavista toimista eikä kysymyksen siitä, mikä elin toimii ensin, kuitenkaan sopisi muodostua merkittäväksi.

- - - - - - -

Edellä esitettyä ei ole laadittu erillisiksi vastauksiksi lausuntopyynnössä esitettyihin kysymyksiin. Kannanottoni kysymyksissä esitettyihin asioihin nähdäkseni kuitenkin ilmenee edellä lausutusta. Eduskunnan virkamiehistä annetun lain 71,4 §:ssä tarkoitettujen irtisanomista ja virkasuhteen purkamista koskevien asioiden todella esiinnousemista käytännössä on saatettu pitää hyvin epätodennäköisenä. Nyt tarkasteltavana oleva tilanne kuitenkin viittaa siihen, että myös käytännön syistä on tarpeen säännöksin huolehtia noiden asioiden vireilletulomenettelyn asianmukaisesta järjestämisestä.