Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 27.5.2021 KELLO 9.00
O 4/21 vp Valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoito

Tarkastusvaliokunta pyytää pöytäkirjan otteen trvp 8/21 vp (28.4.2021) mukaan perustuslakivaliokunnalta TJ 38 §:n 2 momentin perusteellla lausuntoa, ”koska tarkastusvaliokunnassa on epäselvyyttä valmisteilla olevan asian perustuslainmukaisuudesta”. Valiokunta ilmoittaa kuulleensa asiantuntijoita ja toteaa saatujen lausuntojen olevan keskenään ristiriitaisia. Lausuttavasta asiasta tarkastusvaliokunta toteaa pöytäkirjassaan tarkemmin seuraavasti:

> ”Valiokunta pyytää perustuslakivaliokunnan antavan lausunnossaan ratkaisun 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.”

Perustuslakivaliokunnasta nyt tulleessa sähköpostissa pyydetään asiantuntijoita arvioimaan erityisesti myös kysymystä siitä, miltä osin asiasta lausunnon antaminen kuuluu perustuslakivaliokunnan tehtäviin. Periaatteessa tällainen kysymys perustuslakivaliokunnalle kuuluvasta tehtävästä kai kuuluisi jonkinlaisena esikysymyksenä ensin vastattavaksi, ja muut ko. kysymykset käsiteltäväksi, jos aihetta edelleen on, vasta sen jälkeen. Etenen seuraavassa kuitenkin päinvastaisessa järjestyksessä, lähinnä jotta arvioitaessa perustuslakivaliokunnan tehtävää tässä yhteydessä käsillä olisi jo konkreettinen kuva siitä, minkälaisesta asiasta on kysymys.

- - - - - - -

Olen antanut tarkastusvaliokunnalle asiassa lausunnon 22.4.2021. Lausunto koski ensisijaisesti sitä, minkälaisessa menettelyssä eduskunnassa voidaan saattaa täysisunnon ratkaistavaksi kysymys valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan

mahdollisesta irtisanomisesta. Tämä kysymys on keskeinen asia myös perustuslakivaliokunnalle nyt tulleessa lausuntopyynnössä. Viittaan yleisesti tuossa lausunnossa esittämääni ja esitän seuraavassa sen pääkohdat.

Eduskunnan virkamiehistä annetun lain 71,4 §:n mukaan eduskunta - siis täysistunto - päättää eduskunnan pääsihteerin ja valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomisesta ja virkasuhteen purkamisesta. Perustuslain 39 §:n mukaan asiat tulevat eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä tai kansanedustajan aloitteella tai muulla perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetyllä tavalla. Asiallisesti tämä merkitsee sitä, että asia voidaan ottaa eduskunnassa käsiteltäväksi vain, jos se on tullut vireille perustuslaissa tai työjärjestyksessä säädetyllä tavalla (ks. myös HE 1/98 vp,s. 91). Toteamus on perusteltu ei vain säännöksen tulkintana, vaan myös sikäli, että täysistunnon kaltai sen elimen päätöksenteossa menettelytapojen korkea ennakoitavuus on välttämätöntä. Ongelmana on nyt se, että perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä ei ole missään säädetty tässä kyseessä olevan irtisanomisasian vireillepanosta täysistunnossa, ts. siitä, kuka tai mikä elin ja miten voi saattaa asian täysistunnossa käsiteltäväksi.

Kun laissa säädetään täysistunnolle päätösvalta valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan mahdollisesta irtisanomisesta, ei voida ajatella, että täysistunnon mahdollisuus käyttää tätä toimivaltaa on käytännössä poissuljettu, jos - tai niin kauan kun – asian vireille panosta ei ole säädetty työjärjestyksessä. Kun asian vireille saattamista koskevaa (selvää) menettelysäännöstä ei ole, joudutaan kysymään, mikä tässä tilantessa on asianmukaisin – vähimmin kritiikille altis – menettelytapa saattaa asia täysistunnon käsiteltäväksi.

On kaksi menettelytapaa, joita ei voida oikeudellisin perustein kritisoida, mutta joita en osaa pitää tässä suositeltavina. Työjärjestystä voitaisiin ripeästi täydentää säännöksellä tällaisen irtisanomisasian vireillesaattamisesta täysistunnossa. Työjärjestyksen täydentäminen voi pitkällä tähtäyksellä hyvinkin olla paikallaan, mutta minusta siitä ei oikein ole ”keinoksi” tässä tilanteessa. Tärkein syy on se, että huolellista harkintaa vaativaa muutosta ei pitäisi tehdä kiireen ajamana. Merkittävä syy on myös se, että menettelytapasäännös tulisi tällöin laadittavaksi tietyn konkreettisen ja tiettyä ihmistä koskevan tapauksen hoitamista varten. Toinen selvästi olemassaoleva mahdollisuus on kansanedustajalle TJ 21 §:ssä säädetty oikeus tehdä

ehdotus työjärjestyksen muuttamisesta, tilapäisen valiokunnan asettamisesta ”ja muusta eduskunnan toimivaltaan kuuluvasta asiasta, jonka vireillepanosta ei ole erikseen säädetty”. En kuitenkaan pidä suositeltavana, että nyt puheena olevan kaltaisen asian tuleminen täyistunnon käsiteltäväksi jäisi tai jätettäisiin riippumaan yksittäisten kansanedustajien spontaanista tai järjestellystä aktiivisuudesta.

Eduskunnan elimiä, joiden voidaan ajatella toimivan valtiontalouden tarkastusviraston 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 tulee saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa”. Säännös selvästi antaa tarkastusvaliokunnalle valiokuntia yleensä koskevasta sääntelystä poikkeavan oma-aloitteisen vireillepano-oikeuden eduskunnassa (HE 71/96 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.” Tässä kohden voitaisiin viitata myös 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). Voitaisiin ajatella , että valiokunnalla on tämän aloiteoikeuden puitteissa myös oikeus saada täysistunnossa vireille kysymys valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomisesta.

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 koskeneen 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 oheis- tai seurannaisilmiö, 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. Irtisanomisen ja siihen liittyvien oikeudellisten edellytysten erityinen merkitys on painokkaasti esillä myös lausunnossa, jonka perustuslakivaliokunta antoi nykyisen valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain säätämiseen johtaneesta esityksestä. Valioikunta lausui siinä mm. (pevl 19/00vp, s. 2-3):

> ”.... 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 valmistelevasta käsittelystä perustuslakivaliokunnassa voidaan tarvittaessa sisällyttää eduskunnan työjärjestykseen.”

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 todettiiin - 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 – pääsihteerin 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.

- - - - - - -

Tarkastusvaliokunnan lausuntopyynnössä kysytään kuuluuko tarkastusvaliokunnan toimialaan perustuslain mukaan pääjohtajan irtisanomismenettelyyn liittyviä tehtäviä. Olen edellä katsonut, että valiokunnan itsenäiseen aloitevaltaan ei kuulu pääjohtajan irtisanomista tarkoittavan ehdotuksen tekeminen täysistunnolle. Se, että valtaa pääjohtajan irtisanomisasian vireillepanoon ei ole, ei toisaalta määrittele sitä, minkälaisia asioita voidaan käsitellä. Kuten edellä on viitattu, PL 90 §:n uudistamiseen johtaneen esityksen perustelujen mukaan tarkastusvaliokunnalle kuuluisi myös ”eduskunnan ja valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoito”(HE 71/06 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.

- - - - - - -

Valiokunnasta tulleessa sähköpostissa pyydetään arvioimaan myös sitä, miltä osin lausunnon antaminen asiasta kuuluu perustuslakivaliokunnan tehtäviin. Lausuntopyynnössä pyydetään lausuntoa TJ 38 §:n 2 momentin perusteella. Momentin mukaan valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta, jos valiokunnassa käsiteltävän lakiehdotuksen ”tai muun asian” perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeuksiin on epäselvyyttä. Säännöksen taustana on PL 74 §, jonka mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa ”sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta” sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Jos tarkastusvaliokunnassa nyt tarkastellaan kysymystä, onko tarkastusvaliokunnalla toimivaltaa panna täysistunnossa vireille kysymys valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomisesta, voidaan perustellusti katsoa, että kysymys asiassa mahdollisesti noudatettavaksi tulevan menettelytavan suhteesta perustuslakiin on PL 39,1 § säännöksen valossa epäselvä. Se, että epäselvyys ei tässä koske tekeillä olevaa asiaratkaisua, vaan (lähi)tulevaisuudessa ehkä ratkaistavaksi tulevaa tilannetta, ei minusta estä katsomasta,, että kyseessä tässä on TJ 38,2 §:n säännöksen mukainen ”asia”, jonka perustuslainmukaisuudesta on epäselvyyttä.

.