Veli-Pekka Viljanen

O 4/2021 vp; Valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoito

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 27.5.2021

Eduskunnan tarkastusvaliokunnassa on käynnissä omana asiana Valtion tarkastusviraston taloudenhoito (O 4/2021 vp), josta valiokunta on päättänyt laatia mietinnön täysistunnolle. Tarkastusvaliokunta on pyytänyt 28.4.2021 perustuslakivaliokunnalta lausuntoa eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin perusteella, koska lausuntopyynnön mukaan tarkastusvaliokunnassa on ”epäselvyyttä valmisteilla olevan asian perustuslainmukaisuudesta”. Tarkastusvaliokunta 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 (TrVP 8/2021 vp, 28.4.2021).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa asiassa. Valiokunta on pyytänyt arvioimaan erityisesti myös kysymystä siitä, miltä osin asiasta lausunnon antaminen kuuluu perustuslakivaliokunnan tehtäviin.

1. Lausunnon antamisen kuuluminen perustuslakivaliokunnan tehtäviin

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin perusteella. Työjärjestyksen 38 §:n 2 momentti kuuluu seuraavasti: ”Jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä, valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta.”

Eduskunnan työjärjestyksen esitöiden mukaan säännös ”täydentää perustuslain 74 §:n säännöstä” (PNE 1/1999 vp, s. 23). Perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Perustuslain esitöissä todetaan, että vaikka perustuslakivaliokunnan harjoittama perustuslainmukaisuuden valvonta pääasiassa kohdistuukin lakiehdotuksiin, voi sen arvioitavaksi tulla muitakin asioita, joiden perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin sen tulee antaa lausunto. Tällaisia säännöksessä tarkoitettuja muita asioita voivat perustuslain esitöiden mukaan olla esimerkiksi talousarvion käsittelyyn liittyvät kysymykset ja perustuslain 96 §:ssä tarkoitetut Euroopan unionia koskevat asiat (HE 1/1998 vp, s. 126).

Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentti liittyy suoraan perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädettyyn perustuslainmukaisuuden valvontatehtävään. Siinä säädetään eduskunnan muiden valiokuntien velvollisuudeksi saattaa asia perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi, jos valiokunnan käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta on epäselvyyttä. Työjärjestyksen kyseinen säännös ei kuitenkaan laajenna perustuslakivaliokunnan tehtäviä verrattuna perustuslain 74 §:ään, vaan säännösten soveltamisala on perustuslakivaliokunnan tehtävien osalta identtinen, mikä näkyy myös säännösten sanamuotojen yhtäläisyydestä (PL 74 § ja TJ 38 § 2 mom.: ”lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta…”).

Perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:n ja eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukainen lausuntotehtävä liittyy valiokunnan käsittelyyn tuleviin konkreettisiin lakiehdotuksiin ja muihin asioihin, joista perustuslain esitöissä on esimerkkeinä mainittu talousarvion käsittelyyn liittyvät kysymykset ja perustuslain 96 §:ssä tarkoitetut Euroopan unionin asiat. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut, ettei sen perustuslain mukaisiin tehtäviin kuulu ennakoivan arvion tekeminen jonkin tulevaisuudessa mahdollisesti annettavan lakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin (PeVL 20/2013 vp, s. 4).

Tarkastusvaliokunnan lausuntopyyntö on luonteeltaan abstrakti. Se koskee yleisesti eduskunnan toimielinten toimivaltajakoa ja asioiden vireillepanomenettelyä eduskunnan täysistunnossa. Lausuntopyyntö ei kiinnity mihinkään konkreettiseen tarkastusvaliokunnan ehdotukseen tai mietintöluonnokseen. Perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä ja eduskunnan työjärjestyksen 38 §:ssä säädettyihin tehtäviin ei sellaisenaan kuulu eduskunnan toimielinten toimivaltaa tai eduskunnan täysistunnon vireillepanomenettelyjen abstrakti arviointi ilman, että kysymys liittyisi suoraan valiokunnassa lausunnolla olevien lakiehdotusten ja muiden asioiden käsittelyyn.

Perustuslain 42 §:ssä perustuslainmukaisuuden valvonta täysistunnossa on osoitettu eduskunnan puhemiehen tehtäväksi. Perustuslain 42 §:n 1 momentin mukaan puhemies valvoo, että

asioita täysistunnossa käsiteltäessä noudatetaan perustuslakia. Tähän valvontatehtävään sisältyy sen valvominen, että asia on saatettu vireille täysistunnossa perustuslain mukaisessa järjestyksessä. Siten puhemiehen tehtävänä on perustuslain mukaan ensi kädessä ratkaista, millä tavoin jokin eduskunnan toimivaltaan kuuluva asia voidaan saattaa vireille täysistunnossa.

Perustuslain 42 §:n 2 momentin mukaan puhemies ei saa kieltäytyä ottamasta asiaa käsittelyyn, eikä tehtyä ehdotusta äänestykseen, ellei hän katso sen olevan vastoin perustuslakia, muuta lakia tai eduskunnan jo tekemää päätöstä. Puhemiehen tulee tällöin ilmoittaa kieltäytymisen syyt. Jos eduskunta ei tyydy puhemiehen menettelyyn, asia lähetetään perustuslakivaliokuntaan, jonka tulee viipymättä ratkaista, onko puhemies menetellyt oikein.

Vasta tällaisessa tilanteessa, jossa puhemies olisi kieltäytynyt ottamasta jotakin asiaa käsiteltäväksi täysistunnossa esimerkiksi virheellisesti vireille pantuna ja eduskunta ei tyytyisi puhemiehen menettelyyn, perustuslakivaliokunnan perustuslainmukaisiin tehtäviin kuuluisi kannanmuodostus asian oikeaan vireillepanotapaan.

Näkemykseni on, että perustuslakivaliokunnan perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä säädettyihin tehtäviin ei kuulu arvioida yleisellä tasolla, ilman kytkentää sen käsittelyyn saatettuun konkreettiseen lakiehdotukseen tai muuhun asiaan, eduskunnan toimielinten toimivaltasuhteita tai asioiden oikeaa vireillepanotapaa koskevia, sinänsä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä. Sen johdosta katson, ettei perustuslakivaliokunnan tule tässä yhteydessä ottaa sisällöllistä kantaa tarkastusvaliokunnan lausuntopyynnössä esitettyihin kysymyksiin, vaan todeta yleisesti, että asioiden oikeaa vireillepanotapaa eduskunnan täysistunnossa koskevat kysymykset kuuluvat perustuslain 42 §:n mukaan eduskunnan puhemiehen perustuslain noudattamisen valvontatehtävän piiriin ja sen vuoksi ensi vaiheessa puhemiehen ratkaistaviin kysymyksiin.

2. Tarkastusvaliokunnan toimivalta ja Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomismenettely

Siltä varalta, että perustuslakivaliokunta päätyy edellä esittämästäni huolimatta arvioimaan sisällöllisesti tarkastusvaliokunnan lausuntopyynnössä esitettyjä kysymyksiä, esitän oman käsitykseni myös tältä osin.

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

Asioiden vireilletulosta eduskunnassa säädetään yleisesti perustuslain 39 §:ssä, jonka mukaan asia tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä tai kansanedustajan aloitteella tai muulla tässä perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetyllä tavoilla. Perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä ei ole säännöksiä valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomisen tai virkasuhteen purkamisen vireillepanosta täysistunnossa. Sama koskee eduskunnan pääsihteerin irtisanomista tai virkasuhteen purkamista sekä eduskunnan oikeusasiamiehen vapauttamista tehtävästään perustuslain 38 §:n 2 momentin nojalla. Vireillepanomenettelystä säätämisen puuttuminen ei näissä tapauksissa voi kuitenkaan merkitä, ettei eduskunta voisi ottaa tällaista asiaa lainkaan käsiteltäväkseen.

Tarkastusvaliokunnan lausuntopyynnössä on nimenomaisesti kysytty, kuuluuko tarkastusvaliokunnan toimialaan perustuslain mukaan pääjohtajan irtisanomismenettelyyn liittyviä tehtäviä. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan tehtävistä säädetään perustuslain 90 §:n 1 momentissa, jonka mukaan eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tätä varten eduskunnassa on tarkastusvaliokunta, jonka tulee saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa. Eduskunnan työjärjestyksen 31 a §:n mukaan tarkastusvaliokunnalla on oikeus omasta aloitteestaan ottaa käsiteltäväkseen perustuslain 90 §:n 1 momentin nojalla toimialaansa kuuluva asia sekä laatia siitä mietintö täysistunnolle.

Perustuslain 90 §:n 1 momentin säätämisperustelujen mukaan säännös osoittaa tarkastusvaliokunnalle oikeuden saattaa valvontahavaintonsa ja päätösehdotuksensa eduskunnan täysistunnon käsiteltäväksi ja päätettäväksi. Kyse on asioiden vireillepano-oikeudesta eduskunnassa. Säännöksessä rajataan täysistuntoon kohdistuva tarkastusvaliokunnan vireillepano-oikeus ja toimintavelvoite vain merkittäviin valvontahavaintoihin. Tämä tarkoittaa sitä, että valiokunta voi 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).

Eduskunnan tarkastusvaliokuntaa koskevan sääntelyn sanamuoto ja perustelut eivät anna tukea sille, että tarkastusvaliokunnan muihin valiokuntiin nähden poikkeuksellinen itsenäinen vireil-

lepano-oikeus voisi käsittää myös ehdotuksen valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomisesta tai hänen virkasuhteensa purkamisesta. Tarkastusvaliokunnan merkittäviä valvontahavaintoja koskevassa mietinnössä voidaan luonnollisesti käsitellä valtiontalouden tarkastusviraston taloudenhoidossa havaittuja puutteita ja viraston virkamiesten menettelyn lainmukaisuutta, mutta valvontahavaintoja koskeva mietintö ei ole nähdäkseni asianmukainen tapa panna vireille valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomista koskevaa asiaa täysistunnossa. Tarkastusviraston pääjohtajan mahdollisessa irtisanomisessa on kysymys virkamiesoikeudellisesta, perusluonteeltaan hallinnollisesta asiasta, joka on valmisteltava tällaiseen asiaan liittyvät oikeusturvanäkökohdat huomioon ottavalla tavalla siitä riippumatta, että varsinaisena päätöksentekijänä on eduskunnan täysistunto. Olennaista on, että tarkastusviraston pääjohtajan irtisanominen täyttää irtisanomiselle laissa säädetyt oikeudelliset edellytykset, esimerkiksi vaatimuksen erityisen painavan syyn olemassaolosta (laki eduskunnan virkamiehistä, 28 §). Katson, ettei eduskunnan tarkastusvaliokunnan poikkeuksellista vireillepano-oikeutta tule tulkita siten laajentavasti, että valiokunnalla olisi oikeus tehdä täysistunnolle esitys valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomisesta tai hänen virkasuhteensa purkamisesta.

Oman käsitykseni mukaan valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomista koskeva asia tulisi täysistunnossa panna vireille eduskunnan kansliatoimikunnan tekemällä ehdotuksella. Kantani perustuu eduskunnan kansliatoimikunnan asemaan eduskunnan hallinnosta ja virkamiesoikeudellisista asioista vastaavana toimielimenä (TJ 72 § 1 mom.: ”Eduskunnan hallintoa varten on kansliatoimikunta.”). Lisäksi eduskunnan virkamiehistä annetun lain 71 §:n 4 momentin mukaan ennen eduskunnan päätöksentekoa kansliatoimikunnan on annettava valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomista ja virkasuhteen purkamista koskevassa asiassa lausuntonsa. Tällä kansliatoimikunnan lausunnon vaatimuksella on ymmärtääkseni tarkoitettu juuri varmistaa irtisanomista koskevan päätöksen virkamiesoikeudellinen oikeellisuus. Tältä kannalta olisi perusteltua, että mahdollinen pääjohtajan irtisanomisasia valmisteltaisiin kattavasti kansliatoimikunnassa, joka tekisi tarvittaessa ja irtisanomisen lakisääteisten edellytysten täyttyessä täysistunnolle ehdotuksen asiasta. Tällöin kansliatoimikunnan lausunto sisältyisi jo kyseiseen ehdotukseen.

Eduskunnan kansliatoimikunnan tehtäviin ei normaalisti kuulu ehdotusten tekeminen eduskunnan täysistunnolle. Tällaisessa hyvin erityisluonteisessa asiassa, jossa eduskunnan täysistunto tekee poikkeuksellisesti virkamiesoikeudellisen päätöksen, on kuitenkin mielestäni perusteltu syy osoittaa toimivalta ehdotuksen tekemiseen tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomiseksi

juuri eduskunnassa virkamiesoikeudellisista asioista vastaavalle kansliatoimikunnalle. Jos eduskunnan tarkastusvaliokunta päätyy omassa valvontatoiminnassaan siihen, että eduskunnassa tulisi ryhtyä toimenpiteisiin tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomiseksi, tulisi sen saattaa asia kansliatoimikunnan tietoon mahdollisia toimenpiteitä varten.

Lopuksi kiinnitän huomiota siihen, että eduskunnan työjärjestyksen 21 §:n mukaan edustajalla on oikeus tehdä ehdotus sellaisesta eduskunnan toimivaltaan kuuluvasta asiasta, jonka vireillepanosta ei ole erikseen säädetty. Sinänsä valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan irtisanomista koskeva asia on sellainen eduskunnan toimivaltaan kuuluva asia, jonka vireillepanosta ei ole erikseen säädetty ja joka pelkästään säännöksen sanamuoto huomioon ottaen näyttäisi kuuluvan säännöksen soveltamisalan piiriin. Pidän kuitenkin kyseisen säännöksen tarkoituksen vastaisena sitä, että pääjohtajan irtisanominen pantaisiin vireille eduskunnassa yksittäisen kansanedustajan eduskunnan työjärjestyksen 21 §:ssä tarkoitetulla ehdotuksella. Työjärjestyksen 21 § koskee otsikkonsa mukaisesti ”eduskunnan työtä koskevia ehdotuksia”, eivätkä säännöksen esitöissä mainitut esimerkit viittaa siihen, että säännöksen on tarkoitettu kattavan myös ehdotuksen tekemisen virkamiehen irtisanomiseksi (ks. PNE 1/1999 vp, s. 14).