

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 11/2000 vp

Puhemiesneuvoston ehdotus uudeksi valtion- tilintarkastajien johtosäännöksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä toukokuuta 2000 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi puhemiesneuvoston ehdotuksen uudeksi valtiontilintarkastajien johtosäännöksi (PNE 2/2000 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslaki-valiokunta ja hallintovaliokunta ovat antaneet asiasta lausuntonsa. Lausunnot PeVL 20/2000 vp ja HaVL 10/2000 vp ovat tämän mietinnön liitteinä.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostossa.

Asiantuntijat

Hallinto- ja tarkastusjaostossa ovat olleet kuultavina

- hallintojohtaja Kari T. Ahonen, eduskunta
- tarkastusneuvos Mauri Lehmusto ja hallintoylitarkastaja Kaj Laine, valtiontilintarkastajain kanslia
- erillisyksikön päällikkö Mikko Koiranen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- varapuheenjohtaja Ari Apilo, Eduskunnan virkamiesyhdistys ry
- puheenjohtaja Heikki Vaakanainen, Eduskunnan ammattiosasto ry
- varaluottamusmies Risto Palo, Valtiontalouden tarkastusviraston virkamiesyhdistys ry
- tutkija Pertti Eilavaara
- OTT, professori Olli Mäenpää.

PUHEMIESNEUVOSTON EHDOTUS

Puhemiesneuvoston ehdotukseen sisältyy ehdotus uudeksi valtiontilintarkastajien johtosäännöksi. Johtosäännön uudistamisella korostettaisiin valtiontilintarkastajien toiminnan valvovaa luonnetta ja muutettaisiin valtiontilintarkastajien toimikausi vastaamaan kansanedustajan toimikautta. Periaatteellisesti siirryttäisiin tili- ja varainhoitovuosiin pohjautuvasta toiminnan rytmityksestä jatkuvaan valvontaan.

Valtiontilintarkastajien palkkion sääntely nostettaisiin uudistuksella johtosäännön tasolle. Nykyisin palkkiosta päättää eduskunta valtiovarainvaliokunnan ehdotuksesta. Ehdotukseen sisältyy myös valtiontilintarkastajien palkkion tarkistaminen.

Ehdotus on osa perustuslain uudistusprosessiin liittyvää eduskunnan toimielinten ohje- ja johtosääntöjen tarkistusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Puhemiesneuvoston ehdotuksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää ehdotusta tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa ehdotukseen sisältyvän valtiontilintarkastajien johtosäännön hyväksymistä seuraavin huomauksin ja muutoksin.

Kuten ehdotuksen perusteluissa on todettu, uusi perustuslaki ei muuta valtiontilintarkastajien nykyistä asemaa tai tehtävää. Perustuslakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa (VaVL 29/1998 vp) valtiovarainvaliokunta totesi eduskunnan valitsemien valtiontilintarkastajien valvonnan tarkoituksena olevan turvata eduskunnan budjettivalta tarkastelemalla hallituksen toimintaa valtiontalouden hoidossa ja valtion talousarvion noudattamisessa. Valvonta on siten parlamentaarista ja jälkikäteen tapahtuvana se kohdistuu pääasiassa jo toteutettuihin toimenpiteisiin. Nykyisellä tavalla järjestettynä parlamentaarinen valvonta kohdistuu pääasiallisesti valtiontalouden yleiseen tilaan ja hoitoon. Valvonnan tulosten pitää palvella eduskunnan tarpeita päätöksentekijänä ja tiedon saajana.

Valtiontilintarkastajien tehtävänä oleva valvonta on yleisempää ja laajempaa kuin tarkastusviraston tarkastustoiminta. Vaikka valtiontilintarkastajien toiminnassa on mukana laillisuusnäkökulma, parlamentaarinen valvonta koskee viime kädessä valtion toiminnan tarkoituksenmukaisuutta.

Yksityiskohtaiset perustelut

1 §. Toimikausi. Kuten ehdotuksen perusteluista ilmenee, nykyisen johtosäännön keskeinen ongelma on se, että valtiontilintarkastajien käytännön työn ajoittuminen poikkeaa kansanedustajien toimikaudesta. Käytännössä tämä ilmenee siten, että eduskunnan valittua valtiontilintarkastajat nämä joutuvat odottamaan työn aloittamista varsin pitkään ja että eduskunnassa on samaan aikaan kahdet eri valtiontilintarkastajat.

Toimikautta koskeva epäkohta ehdotetaan poistettavaksi kytkemällä valtiontilintarkastajana toimiminen entistä selvemmin osaksi edustajantointia. Ehdotetun johtosäännön mukaan valtiontilintarkastajan toimi lakkaisi, kun edustajantoimi lakkaa. Valtiovarainvaliokunta pitää tätä muutosta valtiontilintarkastajien käytännön työn näkökulmasta tarpeellisenä. Jatkossa valtiontilintarkastajan tehtävä olisi selkeästi osa edustajantointia, kun valtiontilintarkastajana voisi toimia vain kansanedustaja.

2 §. Tehtävät. Ehdotetun johtosäännön myötä siirryttäisiin valtiontilintarkastajien toiminnassa tilivuosi pohjaisesta tarkastelusta jatkuvaan valvontaan. Tätä perustellaan ehdotuksessa muun muassa sillä, että valtiontalouden tarkastusvirasto siirtyy eduskunnan yhteyteen ja sen eräänä laajana työkenttänä on nimenomaan valtionhallinnon kaikkien tilivirastojen jatkuva vuosittainen tilintarkastus.

Valtiontilintarkastajien eräistä tarkastus- ja tiedonsaantioikeuksista on ehdotettu säädettäväksi tämän puhemiesneuvoston ehdotuksen kanssa samanaikaisesti annettuun, valtiontalouden tarkastusvirastoa koskevaan esitykseen (HE 39/2000 vp) sisältyvässä erillisessä lakiehdotuksessa. Valtiovarainvaliokunta korostaa, että tietojensaanti ja valvontatehtävä liittyvät lähes aina johonkin aiemmin tehtyyn päätökseen ja sen noudattamisen valvontaan.

Vaikka valtiontilintarkastajien tiedonsaantioikeus kohdistuu periaatteessa myös yksityisiin oikeussubjekteihin, valvontavallan kohdistaminen valtiontalouden hoitoon ja talousarvion noudattamiseen rajoittaa tiedonhankinnan lähinnä viranomaisiin. Joustava yhteistyö valtiontalouden tarkastusviraston kanssa, josta säädetään johtosäännön 11 §:ssä, on tältäkin kannalta tärkeää.

4 §. Tietojen saannin maksuttomuus. Hallintovaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että tietojen saannin maksuttomuutta koskevan säännöksen sanamuoto näyttää olevan laajempi kuin

valtiontilintarkastajien tiedonsaantioikeus perustuslain 90 §:n mukaan. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että 4 §:n sanamuoto on syytä tarkistaa perustuslain 90 §:n 3 momentin sanontaa vastaavaksi. Valtiovarainvaliokunta ehdottaa pykälää täsmennettäväksi tämän mukaisesti.

8 §. Kokouksessa päätettävät asiat. Ehdotuksen 8 §:n 4-kohdassa todetaan, että valtiontilintarkastajien kokouksessa päätetään "valtiontilintarkastajien kertomuksesta". Saadun selvityksen mukaan ehdotuksen sanamuoto on liian lavea. Sen piiriin voidaan eräiden tulkintojen mukaan laskea myös osa kertomuksen valmisteluun liittyvistä päätöksistä, joita kanslian uudessa työjärjestyksessä halutaan delegoida selkeästi kansliapäällikölle. Valiokunta on rajannut 8 §:n 4-kohtaa koskemaan vain kertomuksen sisältöä ja sen antamisajankohtaa.

Saadun selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että 8 §:n 6-kohdassa on kurinpitomenettelyn kohdalla ollut tarkoitus viitata eduskunnan virkamieslain mukaiseen varoitukseen. Valiokunta ehdottaa 6-kohtaan ko. tarkennusta.

Eduskunnan kansliatoimikunta voi tehdä eduskunnan virkamiehistä annetun lain 42 §:n nojalla virkamiehen kanssa kirjallisen sopimuksen palvelussuhteesta noudatettavista ehdoista. Tällainen oikeus aiotaan jatkossa turvata myös tarkastusviraston virkamiesten osalta, jolloin sopimuksen palvelussuhteen ehdoista tekisi työnantajana tarkastusvirasto. Valtiovarainvaliokunnan mielestä on johdonmukaista, että valtiontilintarkastajilla on sama oikeus. Valiokunta on tehnyt 8 §:n 7-kohtaan tätä tarkoittavan muutoksen.

10 §. Kertomus. Ehdotus ei muuttaisi valtiontilintarkastajien kertomuksen käsittelyä eduskunnassa ja siinä esille tulleiden asioiden saattamista hallituksen vastattavaksi. Raportointimenettely toteuttaa perustuslaissa erillisiksi tehtäviksi säädettyjen valtiontilintarkastajien suorittaman valvonnan ja tarkastusviraston tehtävänä olevan tarkastuksen erillisyyden ja riippumattomuuden. Tämä erillisuus koskisi siis sekä raportoin-

tia että kertomusten käsittelyä ja käsittelyn tarkoitusta eduskunnassa.

Kertomusmenettelyä on ehdotuksen mukaan tarkoitus uudistaa siten, että luovutaan tiettyyn varainhoitovuoteen perustuvasta tarkastelusta. Eduskunnalle annettaisiin edelleen pääsääntöisesti yksi valtiontilintarkastajien varsinainen kertomus. Kertomuksen antamisajankohtaa ei täsmällisesti säädettäisi muun muassa siitä syystä, että kertomuksen valmistumisajankohta on pitkälti riippuvainen myös käytännön olosuhteista. Vuosikatsaustyyppinen osuus jäisi kertomuksesta pois; tämän tyyppistä aineistoa sisältäisi jatkossa niin tarkastusviraston suoraan eduskunnalle antamaan kertomukseen kuin entiseen tapaan hallituksen kertomukseen valtiovarain hoidosta ja tilasta.

Valtiovarainvaliokunta katsoo, että tarkastusviraston siirto eduskunnan yhteyteen mahdollistaa ehdotuksessa hahmotellun valtiontilintarkastajien kertomuksen rakenteen uudelleenarvioinnin. Myös eduskunnan kannalta on tarkoituksenmukaista, että päällekkäiseltä raportoinnilta vältytään. Raportoinnin kehittämisessä eduskunnan suuntaan valiokunta näkee myös yhden valtiontilintarkastajien merkittävimmistä haasteista tulevaisuudessa.

12 §. Valtiontilintarkastajien kanslia. Pykälän 3 momentin mukaan kansliapäällikönä toimiva tarkastusneuvos johtaisi ylimpänä virkamiehenä kanslian toimintaa. Nykyisen johtosäännön mukaan kanslian toimintaa johtaa kanslian esimiehenä toimiva tarkastusneuvos. Tarkastusneuvoksia on kansliassa kolme, joista yksi on kanslian virkamiesjohtaja.

Johtosääntöuudistuksen yhteydessä on valiokunnan mielestä tarkoituksenmukaista yhtenäistää käytäntöä verrattuna esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan, jossa on kansliapäällikkö. Tarkastusneuvoksen virka on niin sanottu erittelyvirka, joten viran nimen muuttaminen kansliapäälliköksi käy päinsä ainoastaan talousarvion käsittelyn yhteydessä. Lisäksi täytyisi muuttaa eduskunnan virkamiehistä annettua lakia.

Valtiovarainvaliokunta katsoo, että samanlaisesti käsittelyssä olevat vuoden 2000 lisätalousarvio ja eduskunnan virkamieslaki mahdollistavat erittelyviran nimikkeen muuttamisen puhemiesneuvoston ehdotuksesta poiketen tarkastusneuvoksesta kansliapäälliköksi jo tässä yhteydessä.

13 §. Hallintomenettelylain soveltaminen. Ehdotuksen mukaan valtionalouden valvontaan ja valtiontilintarkastajien kanslian hallintoasioihin sovelletaan soveltuvin osin hallintomenettelylakia. Johtosääntöehdotuksen perustelujen mukaan sovellettaviksi tulevat lähinnä lain 1—13 §:n säännökset, joista tärkeitä ovat erityisesti esteellisyyttä koskevat säännökset. Hallintovaliokunta on lausunnossaan pitänyt asianmukaisena, että hallintomenettelylaki ulotetaan koskemaan myös valtiontilintarkastajien valvontatoimintaa. Valtiovarainvaliokunnalla ei ole tämän johdosta huomauttamista. Valiokunta ei ehdota säännöstä muutettavaksi.

14 §. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain soveltaminen. Johtosääntöehdotuksen 14 §:n 2 momentin mukaan valtiontilintarkastajien kertomukseen voidaan sisällyttää myös salassapidettävää tietoa, jos siihen on perusteltua syytä. Ehdotettua säännöstä voidaan sinänsä pitää tarpeellisena, koska julkisuuslaki muuten rajoittaisi tilintarkastajien oikeutta salassapidettävien tietojen antamiseen eduskunnalle.

Perustuslakivaliokunta on valtiosäännön kannalta pitänyt ongelmallisena, että tietoja on lailla säädetty salassapidettäväksi myös esimerkiksi perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojaamiseksi. Tällaiset painavat salassapitopeusteet tulee ottaa tilintarkastajien toiminnassa huomioon siten, että kertomuksessa ei julkisteta tietoja esimerkiksi liike- tai ammattisalaisuudesta tai henkilön taloudellisesta asemasta, ellei siihen ole valtionalouden valvontaan liittyvää huomattavaa tarvetta. Valtiovarainvaliokunta ehdottaa säännöstä tässä suhteessa täsmennettäväksi. Suhteellisuusperiaatteen korostamiseksi säännökseen ehdotetaan sisällytettäväksi myös

lauseke, jossa tilintarkastajia kehoitetaan yleisesti välttämään yksilöityjen salassapidettävien tietojen julkistamista kertomuksessa.

15 §. Palkkio. Valtiontilintarkastajien palkkiossa on nykyisen johtosäännön mukaan päättänyt eduskunta valtiovarainvaliokunnan ehdotuksesta. Palkkion määräytymisperusteita on tarkistettu viimeksi vuonna 1984. Johtosääntöehdotuksella nostettaisiin palkkion määräytymisperusteet johtosääntötasolle ja yhtenäistettäisiin palkkiosäännön rakenne vastaamaan eduskunnan eräiden vastaavien toimielinten palkkiosäännöksiä.

Ehdotus merkitsee myös nykyisen palkkion korottamista. Valtiontilintarkastajille maksettaisiin vuotuinen palkkio, joka olisi kuudesosa edustajanpalkkiosta annetun lain mukaan kansanedustajalle kulloinkin suoritettavasta palkkiosta kaikkine määrävuosikorotuksineen. Valtiontilintarkastajien puheenjohtajalle ja varapuheenjohtajalle maksettaisiin lisäksi vuotuinen palkkio, jonka suuruus olisi puheenjohtajalla puolet ja varapuheenjohtajalla kolmasosa valtiontilintarkastajan vuotuisesta palkkiosta.

Valtiovarainvaliokunta kiinnittää huomiota palkkiosäännöksen perusteluihin. Valtiontilintarkastajien suuri työmäärä tulee hoidettavaksi edustajan normaalien edustajantöiden lisäksi. He ovat silti perinteisesti osallistuneet täysimittaisesti muun muassa valiokuntatyöskentelyyn. Valtiovarainvaliokunta pitää siten asianmukaisena valtiontilintarkastajien erillistä palkkiota ja palkkiosäännön rakenteen muuttamista vastaamaan eduskunnan muiden toimielinten, esimerkiksi eduskunnan pankkivaltuutettujen, palkkio-perusteita. On myös hyvä, että palkkion sääntely nostetaan johtosäännön tasolle eikä siten jatkossa ole valtiovarainvaliokunnan kulloistenkin päätösten varassa.

Eduskunnan työjärjestyksen 12 §:n mukaan eduskunta valitsee keskuudestaan viisi valtiontilintarkastajaa ja yhtä monta varajäsentä. Nykyinen käytäntö on se, ettei varajäseniä kutsuta kokoukseen muutoin kuin varsinaisen jäsenen pitkäaikaisen sairasloman johdosta. Tarkastustyö on niin pitkäjänteistä, ettei varajäsenen osallis-

tumisesta satunnaisesti kokouksiin olisi käytännössä juurikaan hyötyä. Kuitenkin saattaisi olla tarkoituksenmukaista, että varajäsenen palkkio-perusteista todettaisiin johtosäännön 15 §:ssä. Valiokunta katsoo, että asia on selvitettävä ja annettava tarvittaessa asiaa koskeva muutosehdotus eduskunnalle.

16 §. Voimaantulo. Ehdotuksessa on lähdetty siitä, että valtioneuvoston tarkastajat vahvistavat kanslialle työjärjestyksen. Tarkoituksenmukaista olisi, että uusi työjärjestys voisi tulla voimaan viimeistään 1.1.2001. Jotta työjärjestyksen valmistelulle jäisi riittävä aika, valiokunta ehdottaa, että johtosääntö tulisi voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2000.

17 §. Siirtymäsäännös. Valiokunta toteaa, että ehdotus tarkoittaa lyhyttä ja aikaisemmasta poikkeavaa ylimenokautta vuosiksi 2000—2003

valittujen valtioneuvoston tarkastajien kohdalla. Käytännössä he antaisivat eduskunnalle ainoastaan kaksi kertomusta, vuosina 2001 ja 2002. Valiokunta pitää asianmukaisena, että 1 §:n muutos koskee vasta vaalikaudeksi 2003—2007 valittavia valtioneuvoston tarkastajia ja ehdottaa siirtymäsäännökseen tätä koskevaa muutosta.

Jotta valtioneuvoston tarkastajain kanslian esimiehenä toimivan tarkastusneuvoksen virkaa ei jouduttaisi julistamaan haettavaksi 12 §:ssä todetun viran nimen muuttamisen johdosta, siirtymäsäännöstä ehdotetaan täydennettäväksi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että puhemiesneuvoston ehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Valtioneuvoston tarkastajien johtosääntö

Eduskunta on perustuslain 52 §:n nojalla hyväksynyt valtioneuvoston tarkastajille seuraavan johtosäännön:

1—3 §
(Kuten PNE)

4 §

Tietojen saannin maksuttomuus

Valtioneuvoston tarkastajilla on oikeus saada maksutta *viranomaisilta ja muilta* valvonnan kohteilta kaikki sellaiset tiedot ja pyynnöstä laadittavat selvitykset, jotka valvontatehtävän hoitamiseksi ovat tarpeen.

5—7 §
(Kuten PNE)

8 §

Kokouksessa päätettävät asiat

Valtioneuvoston tarkastajien kokouksessa päätetään:

(1—3. kohta kuten PNE)

4. valtioneuvoston tarkastajien *kertomuksen sisälöstä ja sen antamisajankohdasta*;

(5. kohta kuten PNE)

6. valtioneuvoston tarkastajien kanslian virkojen perustamista, määräämisaikastamista, lakkauttamista tai muuttamista koskevan esityksen tekemisestä kansliatoimikunnalle sekä virkamiehen nimityksestä, irtisanomisesta, siirtämisestä, virkavapaudesta ja eron myöntämisestä, *varoituksesta*, virantoimituksesta pidättämisestä ja terveystarkastukseen määräämisestä;

7. kirjallisen sopimuksen teosta virkamiehen kanssa (*poist.*) palvelussuhteessa noudatettavista ehdoista (*poist.*); sekä

(8. kohta kuten PNE)

9—11 §
(Kuten PNE)

12 §

Valtiontilintarkastajien kanslia

(1 ja 2 mom. kuten PNE)

Kanslian toimintaa johtaa *kansliapäällikkö*. Kansliapäällikön tehtävistä ja toimivallasta määrätään tarkemmin valtiontilintarkastajien kanslian työjärjestyksessä tai valtiontilintarkastajien päätösin. Valtiontilintarkastajat voivat pidättää itselleen päätösvallan asiassa, jonka kansliapäällikkö muutoin ratkaisee.

13 §

(Kuten PNE)

14 §

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain soveltaminen

(1 mom. kuten PNE)

Valtiontilintarkastajien *kertomuksessa* on vältettävä yksilöityjen salassapidettävien tietojen esittämistä. Kertomukseen voidaan kuitenkin sisällyttää salassapidettävää tietoa, jos siihen on valtiontalouden valvontaan liittyvää huomattavaa tarvetta.

(3 mom. kuten PNE)

15 §

(Kuten PNE)

16 §

Voimaantulo

Tämä johtosäntö tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2000.

(Kuten PNE)

17 §

Siirtymäsäännös

(1 mom. kuten PNE)

Vuosiksi 1996—1999 ja 2000—2003 valittujen valtiontilintarkastajien osalta sovelletaan toimikauden loppuun asti eduskunnan aiempia päätöksiä matkakustannusten korvaamisesta ja päivärahoista.

Vuosiksi 2000—2003 valittujen valtiontilintarkastajien toimikausi päättyy 31.12.2004. Heihin ei sovelleta tämän johtosäännön 1 §:ää. (Uusi)

(Kuten PNE:n 3 mom.)

Vuonna 2003 vaalikaudeksi 2003—2007 valittavien valtiontilintarkastajien toimikausi alkaa 1.1.2004 ja päättyy tämän johtosäännön 1 §:n mukaisesti.

Vaalikaudeksi 2003—2007 valittaville valtiontilintarkastajille maksetaan palkkio 1.1.2005 lukien. (Uusi)

Kanslian esimiehenä toimiva tarkastusneuvos siirtyy johtosäännön 12 §:ssä tarkoitetuksi kansliapäälliköksi johtosäännön tullessa voimaan. (Uusi)

Helsingissä 13 päivänä kesäkuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Maria Kaisa Aula /kesk	Kari Uotila /vas
vpj.	Kari Rajamäki /sd (osittain)	Jukka Vihriälä /kesk
jäs.	Olavi Ala-Nissilä /kesk	vjäs. Ulla Juurola /sd
	Jorma Huuhtanen /kesk	Ossi Korteniemi /kesk
	Reijo Laitinen /sd	Mikko Kuoppa /vas
	Matti Saarinen /sd	Pirkko Peltomo /sd
	Anni Sinnemäki /vihr (osittain)	Anu Vehviläinen /kesk
	Sakari Smeds /skl	Ulla-Maj Wideroos /r.
	Marja-Liisa Tykkyläinen /sd (osittain)	

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Alpo Rivinoja.

VaVM 11/2000 vp — PNE 2/2000 vp