

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan valtiontalouden tarkastuksesta annettuun lakiin lisättäväksi erityissäännös valtiontalouden tarkastusviraston toiminnassa syntyvien asiakirjojen julkisuudesta. Tarkastusten yhteydessä tarkastusvirastossa laaditut tarkastuskertomukset, muistiot ja niihin verrattavat muut asiakirjat, jotka on lähetetty tarkastusvirastosta, sekä tarkastusasiassa annetut selitykset, lausunnot ja muut vastaukset tulisivat julkisiksi samanaikaisesti sen jälkeen, kun tarkastusvirasto on käsitellyt lop-

puun kysymyksessä olevan tarkastuksen. Tarkastusvirasto voisi kuitenkin antaa näistä asiakirjoista tietoja jo ennen niiden julkiseksi tulemistä. Ehdotettu erityissäännös ei koske rikosten selvittämistä ja syytteen nostamista varten toimitettaviin tutkimuksiin kuuluvia asiakirjoja.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on sen hyväksynyt.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne

1.1. Lainsäädäntö

Valtiontalouden tarkastuksessa syntyvien asiakirjojen julkisuudesta ei ole erityissäännöksiä, vaan siitä on voimassa, mitä yleisten asiakirjain julkisuudesta annetussa laissa (83/51) ja eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta sisältävässä asetuksessa (650/51) on säädetty. Tarkastusvirastossa laaditut tarkastuskertomukset ja muut raportit ovat lain 5 §:ssä tarkoitettuja viranomaisen omassa keskuudessa syntyneitä asiakirjoja, jotka eivät ole julkisia. Asetuksen 3 §:n mukaan nämä asiakirjat eivät tule julkisiksi myöskään sen johdosta, että ne lähetetään tarkastettaville ja viranomaisille selitysten, lausuntojen tai muiden selvitysten antamista varten.

Asiakirjojen julkisuutta koskevien säännösten mukaan kunkin asiakirjan julkiseksi tuleminen ja sen ajankohta on lähtökohtaisesti arvioitava asiakirjakohtaisesti eikä sen perusteella, mihin tai millaiseen asiakokonaisuuteen asiakirja liittyy. Tämän mukaisesti tarkastuksen aikana laadittuihin tarkastuskertomuksiin ja muihin raporteihin annetut selitykset, lausunnot ja muut vastauksia sisältävät asiakirjat tulevat yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 3 §:n nojalla julkisiksi, kun asianomainen viranomainen on allekirjoittanut sanotun asiakirjan. Tarkastusviraston kussakin tarkastusasiassa tekemä päätös tulee puolestaan sanotun säännöksen perusteella julkiseksi silloin, kun asiasta laadittu pöytäkirja on tarkistettu.

Tarkastuksissa esiin tulleen vuoksi tarkastusvirasto saattaa joutua toimittamaan tutkimuksia mahdollisten rikosten selvittämiseksi sekä

lähettämään kertyneen aineiston poliisi- tai syyttäjäviranomaisille. Tällainen tarkastusaineisto tulee julkiseksi yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 4 §:n ja eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta sisältävän asetuksen 1 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan sen jälkeen, kun asia on ollut esillä oikeudessa tai jätetty sikseen.

Yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 6 §:n 2 momentin mukaan asiakirjoista, jotka lain 3, 4 ja 5 §:n mukaan eivät ole vielä julkisia, ei saa antaa tietoja ilman viranomaisen lupaa.

Tarkastusviraston virkamiehen velvollisuudesta olla antamatta tietoja virastossa käsiteltävänä olevista asioista on säädetty valtiontalouden tarkastuksesta annetun asetuksen (216/65) 38 §:ssä.

1.2. Tarkastuskäytäntö

Valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain (967/47) 1 §:n mukaan tarkastusviraston tehtävänä on valtion taloudenhoidon laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden sekä tulo- ja menoarvion noudattamisen tarkastaminen. Lain 2 §:n nojalla tarkastuksen kohteena voivat olla valtion viranomaiset, laitokset ja liikeyritykset sekä valtionenemmistöiset yhtiöt ja valtionavun saajat. Nykyään huomattava osa tarkastuksista kohdistuu tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin ja vain vähäinen määrä on rikosten selvittelyä.

Tarkastustoiminta tapahtuu, jollei tarkastettava tarkastuksessa esiin tulleen johdosta itse muuta toimintaansa, pääpiirteissään siten, että sen jälkeen kun tarkastusasiassa on hankittu tarpeelliset selvitykset, tarkastusvirasto lausuu päätöksessään käsityksensä tarkastuksessa esiin tulleesta. Tässä vaiheessa katsotaan kunkin yksittäisen tarkastuksen tulleen loppuun saatetuksi. Tarkastusvirasto seuraa itse päätöksensä toteutumista.

Tarkastustoiminnassa joudutaan laajojen tarkastusaineistojen sekä tarkastettujen toimenpiteiden selvittämiseksi mahdollisimman monipuolisesti kuulemaan tarkastettavia kirjallisesti. Tarpeen mukaan laaditaan muistioita tai muita asiakirjoja, joissa esitettyihin kysymyksiin tarkastettavat vastaavat kirjallisesti. Lähes kaikissa tarkastuksissa, joissa tarkastus ei johda välittömään muutokseen, tarkastajat laativat tarkastusviraston valvonnan alaisina tarkastuskerto-

muksen, jossa käsitellään tarpeellisina pidettyjen tosiasioiden lisäksi tarkastettavia toimenpiteitä koskevia arviointeja muun muassa tarkastelemalla toimenpiteiden perusteluja ja esittämällä muutosehdotuksia. Tarkastuskertomus lähetetään tarkastuksen kohteena olevalle selityksen ja muille asiassa kuultaville lausunnon antamista varten, minkä jälkeen tarkastusvirasto tekee tarkastusasiassa päätöksen.

Edellä selostetussa muodossa tapahtuva tarkastettavan ja asianomaisten viranomaisten kuuleminen on tarkastustoiminnassa tärkeä keino hankkia tarkastusasiassa tarpeellisia tietoja tosiseikoista ja asianomaisten kannanotoista. Tarkastuksissa käsiteltävien asioiden laajuuden ja moninaisuuden vuoksi tietojen saanti kirjallisessa muodossa on asianmukaisen tarkastustoiminnan edellytys, jota on vaikea korvata muilla keinoilla.

2. Ehdotettu muutos

Julkinen mielenkiinto kohdistuu herkästi tarkastusviraston tarkastusaiheisiin. Sen vuoksi on pidettävä tärkeänä, että asiaa koskevat uutiset ovat mahdollisimman objektiivisia. Tätä edellyttää myös tarkastettavissa viranomaisissa ja muissa tarkastuskohteissa työskentelevien henkilöiden oikeusturva, koska kysymyksessä on heidän hoitamien toimenpiteiden arviointi.

Tarkastuskertomus, muistiot ja niihin rinnastettavat muut asiakirjat, jotka on laadittu tarkastusvirastossa ja lähetetty sieltä tarkastuksessa tarpeellisten tietojen hankkimista varten, muodostavat yhdessä saatujen selitysten ja lausuntojen kanssa sen aineiston, jonka perusteella tarkastusvirasto tekee tarkastusta koskevan päätöksensä. Osaksi se täydentää tarkastusviraston päätöksen perusteluja. Nykyistä tilannetta, jossa tämän aineiston julkisuus ja julkiseksi tulemisen ajankohta määräytyy asiakirjakohtaisesti eri tavoin, ei voida pitää asianmukaisena. Seurauksena saattaa olla, että uutisten laatimiseen käytettävissä oleva aineisto jää yksipuoliseksi, jolloin uutisiin tulevien virheiden vaara on suuri. Väärinkäsityksiä onkin tapahtunut. Tarkastuksia koskevat epätarkat ja virheelliset uutiset ovat haitanneet myös tarkastusten tuloksellisuutta. Jotta turvattaisiin tarkastusten asianmukainen toimittaminen ja vältettäisiin tarkastusasian liian aikainen ja yksipuolinen käsittely julkisuudessa, ei tarkastusvirastolle tarkastuksissa annettujen selitysten, lausuntojen

ja muiden asiakirjojen tulisi olla, kuten nyt on laita, vielä tarkastusasian vireilläolon aikana julkisia.

Sen jälkeen kun tarkastusvirasto on käsitellyt asian loppuun ei voida katsoa olevan syytä olla antamatta tarkastusaineistosta tietoja ulkopuolisille salassa pidettäviä tietoja lukuun ottamatta. Tämä on omiaan lisäämään tarkastustointia kohtaan yleisesti tunnettavaa luottamusta sekä yleistä mielenkiintoa ja sitä kautta tarkastustoiminnan merkitystä. Jo nyt käytäntö on ollut pitkään se, että tarkastusvirasto on tarkastuksen tultua loppuun saatetuksi antanut kertomuksen ja muut tarkastettaville lähetetyt raportit pyydettyä myös ulkopuolisille nähtäviksi.

Edellä esitetyn perusteella ehdotetaan valtiontalouden tarkastuksesta annettuun lakiin lisättäväksi valtiontalouden tarkastusviraston toiminnassa syntyvien tarkastusasiakirjojen julkisuutta koskeva uusi 7 a §. Sen mukaan tarkastusten yhteydessä tarkastusvirastossa laaditut tarkastuskertomukset, muistiot ja niihin verrattavat muut asiakirjat, jotka on lähetetty tarkastusvirastosta, tulisivat nykyisestä poike-

ten julkisiksi sen jälkeen, kun tarkastusvirasto on käsitellyt loppuun kysymyksessä olevan tarkastuksen. Tarkastusasiassa annettujen selitysten, lausuntojen ja muiden vastausten julkiseksi tuleminen siirtyisi sanottuun ajankohtaan ja niiden sisältämiä tietoja voisi ennen julkiseksi tulemistä antaa vain tarkastusvirasto. Säännös ei koskisi rikosten selvittämistä ja syytteen nostamista varten toimitettaviin tutkimuksiin kuuluvia asiakirjoja.

3. Asian valmistelu

Esitys perustuu valtionalouden tarkastusviraston aloitteeseen. Oikeusministeriö on antanut asiasta lausunnon.

4. Esityksen organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole organisatorisia eikä valtiontaloudellisia vaikutuksia.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

7 a §:n 1 momentti. Momentissa määriteltäisiin ne valtionalouden tarkastusviraston toimittamien tarkastusten yhteydessä laaditut asiakirjat, jotka tulevat julkisiksi sen jälkeen, kun tarkastusvirasto on käsitellyt loppuun sen tarkastuksen, johon asiakirjat kuuluvat. Tähän ryhmään on tarpeen lukea kaikki ne tarkastusasiassa syntyneet asiakirjat, jotka sisältävät tarkastusviraston lopullisen päätöksen tekemiseksi asiassa tarpeellista tai ratkaisuun vaikuttavaa aineistoa. Näitä ovat tarkastuskertomus, joka laaditaan lähes kaikissa tapauksissa, sekä muistiot ja niihin verrattavat muut selvitykset, joita laaditaan tarpeen mukaan. Tarkastuskertomus sisältää selostuksen tarkastuksessa tehdyistä tosiasioista koskevista havainnoista ja tämän pohjalta tehtyjä toimintojen hoitamista koskevia arviointeja sekä ehdotuksia muutosten aikaansaamiseksi tai tehtyjen toimenpiteiden perustelujen selvittämiseksi. Muistioissa ja muissa selvityksissä käsitellään sen sijaan yleensä

vain kulloisessakin tarkastuksessa tarpeellisia tosiasioita, joiden sisältöä, samoin kuin toimintojen perusteluja halutaan selvittää. Mainittuasiakirjat joudutaan pääsääntöisesti lähettämään tarkastusvirastosta vastineiden, selitysten, viranomaisten kannanottojen ja mahdollisten lisäselvitysten saamiseksi päätöksentekoa varten. Tarkastusasiassa tämän johdosta tarkastusvirastolle tai muille viranomaisille annetut tai muutoin saadut selitykset, lausunnot ja muut vastaukset ehdotetaan päätöksen teon ja ratkaisun kannalta vaikuttavana aineistona myös luettaviksi niihin asiakirjoihin, jotka eivät ole vielä tarkastusasiain vireillä ollessa julkisia vaan jotka tulevat julkisiksi vasta tarkastusviraston käsiteltä loppuun kysymyksessä olevan tarkastuksen.

Tarkastuksissa syntyneet asiakirjat eivät ole aina luonteeltaan sellaisia, että niiden julkistamisesta ennen tarkastuksen käsittelemistä loppuun olisi haittaa. Tiedon antaminen niistä voi olla muutoinkin perusteltua. Tämän vuoksi ehdotetaan tarkastusvirastolle annettavaksi harkintavalta antaa tietoja kaikista tarkastuksessa

kertyneistä asiakirjoista ennen niiden julkiseksi tulemistä. Tämä harkintavalta tulisi näin koskemaan myös tarkastusvirastolle tai muille viranomaisille tarkastusasiassa annettuja vastauksia. Niihin nähden ei siten vastauksen antaneella viranomaisella olisi yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 6 §:n 2 momentin nojalla tätä oikeutta.

Tarkastusvirastossa syntyy myös sellaista tarkastusaineistoa, jota ei lähetetä viraston ulkopuolelle muun muassa siitä syystä, etteivät ne anna aihetta jatkotoimenpiteisiin. Tällaiset selvitykset ovat yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 5 §:ssä tarkoitettuja viranomaisten omassa keskuudessa syntyneitä selvityksiä, jotka eivät ehdotuksen mukaan tulisi jatkossakaan julkisiksi. Tiedon saaminen tällaisista asiakirjoista jäisi siten sanotun lain 6 §:n 2 momentin nojalla tarkastusviraston luvan varaan.

2 momentti. Rikosten selvittämistä ja syytteen nostamista varten tarvittavien asiakirjojen julkisuus on säännelty yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 4 §:ssä ja eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta sisältävän asetuksen 1 §:n 1 momentin 5 kohdassa. Säännösten tarkistamiseen ei ole aihetta tarkastusviraston suorittaman tarkastustoiminnan kannalta. Kun ehdotetun 7 a §:n 1 momentin voitaisiin asiakirjojen julkisuutta koskevana erityissäännöksenä katsoa syrjäyttävän mainitut samaa asiaa koskevat yleissäännökset, ehdotetaan pykälän 2 momenttiin sisällytettäväksi säännös, jonka mukaan mainitut yleissäännökset olisivat edelleen noudatettavina myös tarkastusviraston suorittamien tarkastusten osalta.

Siltä osin kuin tarkastustoiminnassa syntyvät asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, joiden sa-

lassa pitämisestä on annettu säännöksiä, näitä on nyt ehdotetuista tarkastustoiminnan asiakirjojen julkisuutta koskevista erityissäännöksistä huolimatta luonnollisesti noudatettava.

3 momentti. Tarkastusvirastolle on valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain 18 §:ssä (406/80) ja valtiontalouden tarkastuksesta annetun asetuksen 33 ja 34 §:ssä (463/80) sekä valtioneemistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta annetun lain (968/47) 3 §:n 2 momentissa säädetty velvollisuus tietojen antamiseen valtioneuvostolle, valtiovarainministeriölle ja valtiotilintarkastajille. Tämä lähinnä valtiontalouden tarkastustoimintojen yhteensovittamiseksi tapahtuva tietojen antaminen tapahtuu lähettämällä mainituille viranomaisille jäljenteet asianomaisista tarkastusviraston asiakirjoista. Osa niistä ei olisi edelleenkään julkisia, kuten se tarkastusvirastossa syntynyt tarkastusaineisto, jota ei lähetetä tarkastusvirastosta asianomaisten kuulemiseksi. Tietojen toimittaminen ei seisi merkitä mainitunlaisten asiakirjojen julkiseksi tulemistä. Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi asiasta selventävä säännös. Toimittamistaan asiakirjoista tarkastusvirasto voisi kuitenkin antaa harkintansa mukaan tietoja ulkopuolisille.

2. Voimaantulo

Laki on tarkoitus saattaa voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen jälkeen.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti lisätään valtiontalouden tarkastuksesta 23 päivänä joulukuuta 1947 annettuun lakiin (967/47) uusi

7 a §

Tarkastusten yhteydessä tarkastusvirastossa laaditut tarkastuskertomukset, muistiot ja niihin verrattavat muut asiakirjat, jotka on lähetetty tarkastusvirastosta, tulevat julkisiksi silloin, kun tarkastusvirasto on käsitellyt loppuun sen tarkastuksen, johon asiakirjat kuuluvat. Tarkastusasiassa annetut selvitykset, lausunnot ja

muut vastaukset eivät ole julkisia ennen sanottua tarkastuksen loppuun saattamista. Tarkastusvirasto voi antaa tietoja edellä tarkoitetuista asiakirjoista ennen niiden julkiseksi tulemistä.

Rikosten selvittämistä ja syytteen nostamista varten toimitettavia tutkimuksia koskevien

asiakirjojen julkisuudesta on voimassa, mitä yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain (83/51) 4 §:ssä on säädetty.

Asiakirjat, jotka tämän pykälän tai yleisten asiakirjojen julkisuudesta annettujen säännösten mukaan eivät ole julkisia, eivät tule julkisiksi myöskään sen johdosta, että tarkastusvirasto toimittaa ne tiedoksi valtioneuvostolle, valtiova-

rainministeriölle, valtiontilintarkastajille tai muulle viranomaiselle sen perusteella, mitä tarkastusviraston velvollisuudesta antaa näille tietoja on säädetty.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 198 .

Helsingissä 28 päivänä lokakuuta 1983

Tasavallan Presidentti
MAUNO KOIVISTO

Valtiovarainministeri *Abti Pekkala*

