

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 19/2000 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om statens revisionsverk och till vissa lagar som har samband med den

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 maj 2000 en proposition med förslag till lag om statens revisionsverk och till vissa lagar som har samband med den (RP 39/2000 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- riksdagens biträdande generalsekreterare Jouni Vainio
- regeringsrådet Vellamo Kivistö, finansministeriet
- lagstiftningsrådet Jyrki Jauhiainen, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Arvo Myllymäki
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om statens revisionsverk. Dessutom föreslår regeringen ändringar i 12 andra lagar.

Syftet med den föreslagna lagstiftningen är att utfärda de närmare bestämmelser som 90 § 2 mom. kräver om det till riksdagen knutna oavhängiga revisionsverkets ställning och uppgifter. Förslaget till lag om statens revisionsverk innehåller bestämmelser om revisionsverkets ställning, uppgifter och därtill hörande rättigheter samt om dess förvaltning och tjänstemän. Propositionen avser att utforma revisionsverkets ställning och verksamhet så att det grundlagsfästa kravet på oavhängighet för ämbetsverket uppfylls.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2001. Ikraftträdelsetidpunkten kommer sig av 8 § lagen om arrangemang för ikraftträdandet av Finlands grundlag, som föreskriver att statens revisionsverk ordnas i anknytning till riksdagen i enlighet med 90 § 2 mom. grundlagen senast den 1 januari 2001. Enligt samma paragraf utfärdas närmare bestämmelser om revisionsverkets ställning och uppgifter genom en lag som träder i kraft senast nämnda dag.

Tjänsten som generaldirektör vid revisionsverket kan enligt förslaget inrättas redan den 31 december 2000. På denna punkt hänför sig förslaget till den första tilläggsbudgeten för 2000 och avses bli behandlat i samband med den.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom propositionen innehåller ställningstaganden och frågor gällande till-

lämpningen i 90 § 2 och 3 mom. och 10 § grundlagen, har regeringen dock ansett det önskvärt att utlåtande av grundlagsutskottet inhämtas.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Enligt 90 § 2 mom. grundlagen finns för revisionen av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten i anknytning till riksdagen statens revisionsverk, som är oavhängigt. Samma moment föreskriver att närmare bestämmelser om revisionsverkets ställning och uppgifter skall utfärdas genom lag. I den nya lagen skall uttrycket "i anknytning till riksdagen" ges ett exaktare innehåll, något som utskottet konstaterade i sitt betänkande om grundlagsreformen. Regleringen bör garantera en trovärdig oavhängighet för revisionsverket både i administrativt och funktionellt hänseende. Reformen kan lyfta fram statsrevisorernas övervakande och revisionsverkets reviderande roll. Utskottet anser inte att samarbetet mellan statsrevisorerna och revisionsverket strider mot kravet på oavhängighet (GrUB 10/1998 rd, s. 9 första spalten och s. 24 andra spalten).

Revisionsverkets oavhängighet

Statens revisionsverk skall kunna fullgöra sin uppgift oberoende och opartiskt i synnerhet i förhållande till den verkställande makten och dem som granskas. Revisionsverket måste självständigt kunna fatta beslut om sina mål för verksamheten, objekten och tidpunkterna för revisionen samt när och hur revisionen utförs. Det är också oavhängigt i administrativt hänseende. En viktig faktor med tanke på verkets administrativa oavhängighet är att det knyts till riksdagen och att närmare bestämmelser om dess ställning och uppgifter utfärdas genom lag. Revisionsverkets grundlagsfästa oavhängighet bör å andra si-

dan vägas in på ett lämpligt sätt när det stiftas en lag om verket.

Förslaget till lag om statens revisionsverk uppfyller kravet på oavhängighet för verket i 90 § 2 mom. grundlagen. I lagens 10 § 1 mom. finns bestämmelser om val av generaldirektör. Enligt förslaget väljer riksdagen generaldirektör för revisionsverket enligt ett förfarande som finns angivet i riksdagens arbetsordning. Generaldirektören utses inte för någon viss mandatperiod utan väljs till sin tjänst tills vidare. Som skäl för att generaldirektören garanteras en betryggande rätt att kvarstå i tjänsten återopas i propositionsmotiveringen (s. 14 första spalten och s. 27 första spalten) revisionsverkets oavhängighet.

I konstitutionellt hänseende finns det inga hinder för att generaldirektören väljs tills vidare. Detta är dock inte nödvändigt för att garantera revisionsverkets oavhängighet, menar utskottet. I lag kan också bestämmas att tjänsten skall vara för viss tid men då bör kravet på verkets oavhängighet vägas in på lämpligt sätt när mandatperiodens längd slås fast. En visstidstjänst kan enligt utskottet anses motiverad. Utskottet anser i likhet med den kommitté som berett ärendet att en mandatperiod på sex år vore lämplig.

Av hänvisningsbestämmelsen i förslagets 9 § 1 mom. följer att generaldirektören för revisionsverket kan sägas upp med stöd av 23 § lagen om riksdagens tjänstemän. Enlig 2 mom. i den lagen får en myndighet inte säga upp ett tjänsteförhållande av något skäl som beror av tjänstemannen, om inte skälet är synnerligen vägande. Med tanke på generaldirektörens ställning är det enligt utskottet motiverat att uttryckligen för generaldirektörens vidkommande i lagen ange "synnerligen vägande skäl" som uppsägningsgrund. I lagen bör också föreskrivas att beslut om uppsägning av generaldirektören fat-

tas av riksdagen (jfr 38 § 2 mom. grundlagen). Det är på sin plats att det är riksdagen som besluter om saken efter att ha inhämtat grundlagsutskottets ställningstagande. Syftet med förfarandet är att säkerställa att det sker en bedömning av de juridiska förutsättningarna för uppsägning, och det faller sig naturligt att bedömningen utförs av grundlagsutskottet. Bestämmelser om beredning i grundlagsutskottet kan vid behov tas in i riksdagens arbetsordning.

I den föreslagna 11 § sägs att tjänsterna vid revisionsverket förutom tjänsten som generaldirektör, inrättas, dras in och ändras genom beslut av revisionsverket. I motiveringen till propositionen (s. 27 första spalten) anses regleringen stärka revisionsverkets oavhängighet. Utskottet menar att revisionsverkets oavhängighet inte nödvändigtvis kräver att beslutanderätten ligger hos verket självt i dessa frågor. Utskottet vill påpeka att det är kansli Kommissionen som med stöd av 1 och 3 § lagen om riksdagens tjänstemän som beslutar om inrättande, indragning och ändring av tjänster vid riksdagens justitieombudsmans kansli.

I 8 § föreslås bestämmelser om en delegation, vars uppgifter är konsultativa och knyter an till en allmän utveckling av revisionsverksamheten. Förslaget är på intet sätt problematiskt med tanke på revisionsverkets grundlagsfästa oavhängighet. Det vore dock enligt utskottet skäl att överväga om order "styrinsatser" i 1 och 2 mom. eventuellt kunde bytas ut mot ett lämpligare uttryck för att undvika missförstånd.

Granskningar som ingriper i hemfriden

Bestämmelserna i 3 § 2 mom. gäller revisionsverkets rätt att utföra granskningar som ingriper i privatpersoners hemfrid.

Vars och ens hemfrid är tryggad genom 10 § 1 mom. grundlagen. Enligt 3 mom. i samma paragraf kan genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas. Enligt förslaget får granskning utföras hos en privatperson på ett hemfridsskyddat område utan dennes samtycke bara om granskningen är

nödvändig för att de i 2 § 1 mom. 3 punkten nämnda omständigheterna skall kunna klarläggas.

Förslaget utgår från antagandet att revisionsverket har rätt att utföra granskningar inom hemfridsskyddat område med den granskades samtycke, och att det därför i lag inte behöver bestämmas om en sådan behörighet annat än indirekt. Utskottet menar att detta inte är förenligt med kravet på att utövning av offentlig makt skall bygga på lag, ett krav som ingår i 2 § 3 mom. grundlagen som ett element i rättsstatsprincipen. Bestämmelserna om rätt att ingripa i de grundläggande fri- och rättigheterna skall dessutom alltid vara dels noga avgränsade, dels exakta i fråga om tillämpningsområdet.

Utskottet har ansett (GrUU 27/1998 rd) att samtycke av den som blir föremål för en inskränkning i en grundläggande fri- eller rättighet i sig kan vara av betydelse vid en konstitutionell bedömning och menat att det väsentliga i det sammanhang är vad som kan betraktas som ett juridiskt relevant samtycke i en viss situation. Å andra sidan är det enligt utskottets åsikt klart att skyddet för grundläggande fri- och rättigheter inte som en juridisk fråga alltid kan förlora sin betydelse enbart för att det i någon lag föreskrivs att en åtgärd kräver samtycke av den berörde. Det går inte att i vilket ärende som helst låta skyddet för grundläggande fri- och rättigheter bli beroende av den berördes samtycke.

Av bestämmelserna i lagförslaget framgår inte i vilka situationer eller under vilka förutsättningar myndigheten har rätt att utföra granskningar hos en person som omfattas av hemfriden med dennes medgivande, och följaktligen uppfyller de inte de krav på noga avgränsning och exakthet som gäller för en i de grundläggande fri- och rättigheterna ingripande lag. I lagen finns inte heller bestämmelser om samtycke och hur det kan återtas. Det är således oklart om samtycket i alla de fall som förslaget täcker genuint kan anses uttrycka personens fria vilja och om skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna kan tillåtas bero enbart på den berördes samtycke. Utskottet är inte övertygat om att revisionsverket för att kunna övervaka statsfinan-

serna och iakttagande av statsbudgeten över huvud taget bör ha rätt att utföra granskningar i en privatpersons bostad med dennes samtycke. Lagförslaget strider enligt utskottet mot 10 § grundlagen om skydd för privatlivet till den del det gäller granskningar inom hemfridskyddat område med den berördes samtycke. Passusen om samtycke bör följaktligen strykas i momentet för att lagförslaget på denna punkt skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt förslaget får revisionsverket utföra granskning hos en privatperson inom ett hemfridskyddat område med dennes samtycke, bara om granskningen är nödvändig för att klarlägga omständigheterna i 2 § 1 mom. 3 punkten. Av begränsningsklausulen i 10 § 3 mom. grundlagen följer att det genom lag kan bestämmas bara om sådana i hemfriden ingripande åtgärder som är nödvändiga för att värna grundläggande fri- och rättigheterna eller för utredning av brott. Alldeles som det sägs i propositionsmotiveringen (s. 34 andra spalten) utför revisionsverket i regel inte granskningar i någotdera syftet. Det betyder att föreslagna 3 § 2 mom. står i strid med 10 § 3 mom. grundlagen. Med beaktande av utskottets tolkningspraxis kan revisionsverkets granskningsfullmakter dock regleras genom vanlig lag, om rätten att utföra granskningar i hemfridskyddade lokaler, som används för permanent boende (se exempelvis GrUU 12/1998 rd och GrUU 17/1998 rd) kopplas till att det finns en konkret och specificerad anledning att misstänka att brott mot lagen har begåtts eller kommer att begås (se GrUU 25/1998 rd).

Rätt att få uppgifter

Bestämmelser om rätt att få uppgifter ingår i 4 § lagen om statens revisionsverk. Saken regleras i 90 § 3 mom., där det sägs att statens revisionsverk (och statsrevisorerna) har rätt att av myndigheter och andra som de övervakar få de upplysningar det behöver för att sköta sitt uppdrag. I 111 § 1 mom. finns materiellt sett likartade bestämmelser om justitiekanslerns och justitieombudsmannens rätt att få upplysningar.

Utskottet har ansett att den sistnämnda bestämmelsen i grundlagen gäller en allmän rätt att

få upplysningar, en rätt som inte är beroende t.ex. av om uppgifterna eller handlingarna är sekretessbelagda eller inte, utan av vilka uppgifter som behövs för laglighetskontrollen. Det finns andra saker som kan begränsa rätten att få upplysningar. Bland annat räknas rätten att inte behöva vittna mot sig själv till de rättsskyddsgarantier som faller under begreppen rättvis rättegång och god förvaltning i 21 § grundlagen. När förslaget till lag om justitiekanslern i statsrådet var uppe till behandling ansåg utskottet uttrycket "utan hinder av tystnadsplikt" vara synnerligen problematiskt och gjorde då en ändring i den föreslagna bestämmelsen (GrUB 6/2000 rd; se även GrUB 7/2000 rd).

Med utgångspunkt i utskottets tidigare ställningstagande måste de uttryck i den föreslagna 4 § som hänvisar till en oinskränkt rätt att åsidosätta sekretessen strykas. I konsekvensens namn bör motsvarande ändringar göras i 2 a § i det tredje lagförslaget och i 6 § 2 mom. i det första lagförslaget (jfr 47 § 2 mom. grundlagen).

Statens revisionsverks rätt att få uppgifter begränsas i 90 § 3 mom. grundlagen till de upplysningar det behöver för att sköta sitt uppdrag. Utskottet instämmer inte i regeringens uppfattning i motiveringen att revisionsverket med stöd av grundlagen har rätt att få upplysningar från en privat instans, som i och för sig ingår i kretsen av övervakade men som inte just då är föremål för granskning.

Rättssäkerhet

Statens revisionsverk fattar en del förvaltningsbeslut, för vilkas vidkommande den föreslagna lagen inte har några bestämmelser om rätt att söka ändring (jfr 15 § 3 mom. i förslaget). Bland dessa kan nämnas beslut enligt 12 § om tjänstemännens rättigheter och skyldigheter.

Var och en har enligt 21 § 1 mom. grundlagen rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Rätten att söka ändring hör till garantierna för god förvaltning enligt 21 § 2 mom. grundlagen.

Statens revisionsverk hör inte till de statliga förvaltningsmyndigheter som avses i 7 § förvaltningsprocesslagen och följaktligen överklagas verkets beslut i förvaltningsärenden inte i enlighet bestämmelserna i den lagen. Av 21 § grundlagen följer att lagen om revisionsverket absolut måste kompletteras med en bestämmelse om rätt att söka ändring för att förslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Arbetsordning och andra föreskrifter

I 19 § 1 mom i förslaget till lag om statens revisionsverk föreskrivs om rätt att i verkets arbetsordning utfärda närmare bestämmelser om beslutsfattandet vid revisionsverket, handläggningen av förvaltningsärenden och andra ärenden inom den interna förvaltningen och vid behov om tjänstemännens uppgifter. Fullmakten tillåter inte andra bestämmelser än för arbetsordningen typiska, förvaltningsinterna bestämmelser som håller sig inom lagens ram. Sett ur detta perspektiv är bestämmelsen inte problematisk i konstitutionellt hänseende.

Revisionsverket intar en särställning i förvaltningsmässigt hänseende och därför kan det som i förslaget ges en begränsad rätt att utfärda bestämmelser om särskilda behörighetsvillkor för tjänsterna vid verket.

I 19 § 3 mom. i lagförslaget ges revisionsverket rätt att utfärda närmare bestämmelser om granskningsförfarandet. Bestämmelsen är omotiverat vag. Befogenheten bör begränsas till att gälla exempelvis god granskningssed vid granskningarna för att det skall bli klart att revisionsverket inte har rätt att utfärda sådana bestämmelser om granskningsförfarandet som gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter eller som faller under andra lagar.

Utskottet har fäst sig vid att förslaget helt saknar bestämmelser om beslutsprocessen när revisionsverket utfärdar allmänna föreskrifter, utan också detta förfarande kan regleras i verkets ar-

betsordning. Utskottet menar att saken bör regleras i lag.

Övriga omständigheter

Bestämmelserna i 1 och 4 § i det andra lagförslaget samt lagförslagen 6—9 avviker något från det som föreslagits ingå i lagarna i propositionen om lagstiftning gällande Riksdagsbiblioteket (RP 68/2000 rd) och talmanskonferensens därtill anknyttande förslag (TKF 3/2000 rd). Tekniska skäl talar enligt utskottets åsikt för att sakinnehållet i det först nämnda lagförslagen lämpligen bör behandlas samtidigt med lagförslagen gällande ny lagstiftning för Riksdagsbiblioteket. För att göra detta möjligt bör punkterna i fråga eller lagförslagen i den nu föreliggande propositionen strykas eller förkastas. De ändringar som bestämmelserna om statens revisionsverk ger upphov till i andra lagar bör därvid göras när de lagförslag som ingår i ovan nämnda reformer (RP 68/2000 rd och TKF 3/2000 rd) behandlas. Utskottet vill påpeka att 23 a § i det andra lagförslaget leder till att 52 § 3 mom. lagen om riksdagens tjänstemän bör ändras genom att bestämmelserna om uppsägning av tjänstemän och upplösning av tjänsteförhållande stryks.

Utlåtande

Grundlagsutskottet framhåller vördsamt som sitt utlåtande

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning förutsatt att utskottets konstitutionella anmärkningar om tillägg av en bestämmelse om rätt att söka ändring i 3 § 2 mom. i det första lagförslaget beaktas på lämpligt sätt, och

att 1 och 4 § i det andra lagförslaget stryks och lagförslagen 6—9 förkastas.

Helsingfors den 9 juni 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml

vordf. Riitta Prusti /sd

medl. Gunnar Jansson /sv

Jouko Jääskeläinen /fkf

Paula Kokkonen /saml

Jouni Lehtimäki /saml

Johannes Leppänen /cent

Pekka Nousiainen /cent

Heli Paasio /sd

Osmo Puhakka /cent

Arto Seppälä /sd

Ilkka Taipale /sd

ers. Veijo Puhjo /vänst

Pekka Ravi /saml.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Sami Manninen.