

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 11/2000 rd

Talmanskonferensens förslag till ny instruktion för statsrevisorerna

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 maj 2000 talmanskonferensens förslag till ny instruktion för statsrevisorerna (TKF 2/2000 rd) till finansutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och förvaltningsutskottet lämnat utlåtanden i frågan. Utlåtandena GrUU 20/2000 rd och FvUU 10/2000 rd ingår som bilaga till detta betänkande.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts av finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation.

Sakkunniga

Förvaltnings- och granskningsdelegationen har hört

- förvaltningsdirektör Kari T. Ahonen, riksdagen
- inspektionsråd Mauri Lehmusto och förvaltningsöverinspektör Kaj Laine, statsrevisorernas kansli
- chefen för specialenheten Mikko Koironen, Statens revisionsverk
- vice ordförande Ari Apilo, Eduskunnan virkamiesyhdistys ry
- ordförande Heikki Vaakanainen, Eduskunnan ammattiosasto ry
- vice förtroendeman Risto Palo, Valtiontalouden tarkastusviraston virkamiesyhdistys ry
- forskaren Pertti Eilavaara
- JD, professor Olli Mäenpää.

TALMANSKONFERENSENS FÖRSLAG

Talmanskonferensen föreslår en ny instruktion för statsrevisorerna. Den nya instruktionen avser att understryka att statsrevisorens arbete har karaktären av övervakning. Samtidigt föreslås att statsrevisorens mandatperiod blir lika lång som riksdagsledamöternas. Arbetet som tidigare anpassats efter räkenskaps- eller finansåret, blir nu i princip en mer fortlöpande övervakning.

Reformen innebär också att reglerna för statsrevisorerna arvode tas in i instruktionen. I dagsläget är det riksdagen som på förslag av finansutskottet beslutar om arvodet. I förslaget ingår också en översyn av statsrevisorernas arvode.

Förslaget är ett led i den översyn av reglementen och instruktioner för riksdagens organ som hänger samman med grundlagsreformen.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Av de orsaker som framgår av motiveringen till talmankonferensens förslag och med stöd av erhållen utredning finner utskottet förslaget behövt och lämpligt. Utskottet tillstyrker instruktionen för statsrevisorerna men med följande anmärkningar och ändringar.

Den nya grundlagen påverkar inte statsrevisorernas nuvarande ställning eller uppgifter, vilket också påpekas i motiveringen till förslaget. I sitt utlåtande om förslaget till grundlag (StUU 29/1998 rd) konstaterade det dåvarande statsutskottet att syftet med den granskning som utförs av de av riksdagen valda statsrevisorerna är att trygga riksdagens budgetmakt genom att granska regeringens åtgärder vid skötseln av statshushållningen och iakttagandet av statsbudgeten. Övervakningen är sålunda parlamentarisk och i och med att den sker i efterhand gäller den huvudsakligen åtgärder som redan vidtagits. Den parlamentariska kontrollen i sin nuvarande form är huvudsakligen fokuserad på det allmänna tillståndet i och skötseln av statshushållningen. Resultaten av revisionen bör också tjäna parlamentets behov som beslutsfattare och mottagare av information.

Den övervakning som ålagts statsrevisorerna är mer allmänt hållen och omfattar ett bredare spektrum än den revision som revisionsverket utför. Även om laglighetsaspekten ingår i statsrevisorernas verksamhet, gäller den parlamentariska övervakningen i sista hand huruvida statens förehavanden är ändamålsenliga eller inte.

Detaljmotivering

1 §. Mandatperiod. Som det av motiveringen till förslaget framgår är ett av de stora problemen med den nuvarande instruktionen att statsrevisorernas arbete inte sammanfaller med riksdagsledamöternas mandattid. Det kan ta sig uttryck i att statsrevisorerna efter att ha blivit valda av riksdagen får vänta rätt länge på att ta itu med sitt arbete och att det samtidigt finns två uppsättningar statsrevisorer i riksdagen.

Talmankonferensen föreslår att arbetet som statsrevisor tydligare kopplas till uppdraget som riksdagsledamot och att missförhållandet rörande mandatperioden därmed undanröjs. Enligt den föreslagna instruktionen upphör uppdraget som statsrevisor när ledamotskapet upphör. Med tanke på statsrevisorernas arbete i praktiken är detta en nödvändig ändring, menar utskottet. Hädanefter ingår statsrevisorsuppdraget klart och tydligt i ledamotsuppdraget när det bara är riksdagsledamöter som kan vara statsrevisorer.

2 §. Uppgifter. I och med den nya instruktionen övergår statsrevisorerna från en på räkenskapsår baserad granskning till en fortlöpande övervakning. Detta motiveras i förslaget bl.a. med att statens revisionsverk knyts till riksdagen och att en av dess stora uppgifter uttryckligen består i en fortlöpande årlig revision av statsförvaltningens samtliga räkenskapsverk.

Förslag till bestämmelser om rätt för statsrevisorerna att i vissa fall utföra granskning och få uppgifter ingår i ett lagförslag i den proposition med förslag till lag om statens revisionsverk (RP 39/2000 rd) som lämnats samtidigt med talmankonferensens förslag. Finansutskottet vill understryka att tillgången till uppgifter och övervakningsuppgifter mestadels hänger samman med ett tidigare beslut och övervakningen av att det följs.

Även om statsrevisorernas rätt att få uppgifter i princip också gäller enskilda rättssubjekt, fokuseras övervakning på hur statsfinanserna sköts och statsbudgeten iaktas och därmed begränsas framtagningen av uppgifter främst till myndigheter. Ett smidigt samarbete med statens revisionsverk, som regleras i 11 § i instruktionen är viktigt också mot denna bakgrund.

4 §. Rätt till upplysningar avgiftsfritt. Förvaltningsutskottet påpekar att så som bestämmelsen om rätt att få uppgifter avgiftsfritt är formulerad förefaller den gå längre än vad statsrevisorernas rätt att få upplysningar enligt 90 § grundlagen förutsätter. Grundlagsutskottet framhåller i sitt

utlåtande att lydelsen i 4 § bör ses över för att motsvara lydelsen i 90 § 3 mom. grundlagen. Finansutskottet föreslår att paragrafen ändras i överensstämmelse härmed.

8 §. *Frågor som skall avgöras vid sammanträde.* I 8 § 4 punkten konstateras att det vid statsrevisorernas sammanträde skall beslutas om "statsrevisorernas berättelser". Enligt utredning till utskottet lämnar lydelsen alltför mycket rum för tolkning. Vissa tolkningar går ut på att också en del av besluten i anknytning till berättelsen kan hänföras till denna punkt och då handlar det om beslut som i den nya arbetsordningen för kansliet klart och tydligt är tänkta att delegeras till kanslichefen. Utskottet har avgränsat 8 § 4 punkten till att gälla bara berättelsens innehåll och tidpunkten när den skall lämnas.

Utskottet har informerats om att man med uttrycket "disciplinärt förfarande" i 8 § 6 punkten åsyftat varning enligt lagen om riksdagens tjänstemän. Utskottet föreslår att 6 punkten preciseras i detta avseende.

Riksdagens kanslikommission kan med stöd av 42 § lagen om riksdagens tjänstemän med en tjänsteman ingå skriftligt avtal om dennes anställningsvillkor. Denna rätt skall framdeles också gälla tjänstemännen vid revisionsverket och då skulle det vara revisionsverket som i egenskap av arbetsgivare ingår avtal om anställningsvillkoren. I konsekvensens namn bör statsrevisorerna ha samma rätt, menar finansutskottet. I detta syfte har utskottet ändrat 8 § 7 punkten.

10 §. *Berättelser.* Förslaget rubbar inte status quo när det gäller behandlingen av statsrevisorernas berättelse i riksdagen och att förelägga regeringen de där aktualiserade frågorna. Enligt grundlagen är statsrevisorernas övervakning och revisionsverkets revisioner två skilda uppgifter, genom rapporteringsförfarandet hålls dessa uppgifter isär samtidigt som deras oavhängighet markeras. Särskiljningen gäller såväl rapportering som behandlingen av berättelserna i riksdagen och syftet med behandlingen.

Enligt förslaget ändras berättelseförfarandet såtillvida att granskningen inte längre skall vara bunden till ett visst finansår. Riksdagen skall i regel fortfarande få en ordinarie berättelse från statsrevisorerna. Någon exakt tidpunkt för när berättelsen skall lämnas anges inte bl.a. av den orsaken att det i många stycken är de praktiska omständigheterna som dikterar när berättelsen blir klar. Avsnitten med årliga översikter kommer att falla bort. Information av samma typ kommer hädanefter att ingå i revisionsverkets berättelse till riksdagen och, som tidigare, i regeringens berättelse om statsverkets förvaltning och tillstånd.

Genom att revisionsverket knyts till riksdagen öppnas möjligheter till en i förslaget uppskissad strukturell översyn av statsrevisorernas berättelse, menar finansutskottet. Också med tanke på riksdagen är de lämpligt att överlappande rapportering undviks. En av de största utmaningarna som statsrevisorerna ställs inför i framtiden är att utveckla rapporteringen till riksdagen, menar utskottet.

12 §. *Statsrevisorernas kansli.* I 3 mom. föreskrivs att det inspektionsråd som tjänstgör som kanslichef leder kansliet i egenskap av högsta tjänsteman. Enligt den nuvarande instruktionen är det inspektionsråd som tjänstgör som kansliets förman chef för kansliet. Det finns tre inspektionsråd vid kansliet och av dem är ett tjänstemannachef för kansliet.

I samband med instruktionsreformen är det enligt utskottet lämpligt att förenhetliga praxis jämfört exempelvis med riksdagens justitieombudsmans kansli, där det finns en kanslichef. Tjänste som inspektionsråd är en tjänst som specificeras i statsbudgeten, och det betyder att tjänstebeteckningen kan ändras till kanslichef bara i samband med behandlingen av statsbudgeten. Dessutom måste lagen om riksdagens tjänstemän ändras.

Eftersom förslaget till tilläggsbudget för 2000 och ett förslag till ändring av lagen om riksdagens tjänstemän just nu är aktuella, menar utskottet att det med avvikelse från talmanskonferensens förslag kunde gå att ändra den budgetan-

knutna tjänstebeteckningen inspektionsråd till kanslichef redan nu.

13 §. Tillämpning av lagen om förvaltningsförfarande. Enligt förslaget tillämpas vid övervakningen av statsfinanserna och i statsrevisorernas kanslis förvaltningsärenden lagen om förvaltningsförfarande. I motiveringen till förslaget till instruktion uppges att det främst är 1—13 § som kommer i fråga och då i synnerhet jävsbestämmelserna. Förvaltningsutskottet anser i sitt utlåtande det vara på sin plats att lagen om förvaltningsförfarande också skall gälla statsrevisorernas övervakningsverksamhet. Finansutskottet har ingenting att anmärka mot detta och föreslår att bestämmelsen ändras.

14 §. Tillämpning av lagen om offentlighet i myndigheterna verksamhet. I statsrevisorernas berättelse kan enligt 14 § 2 mom. i förslaget till instruktion tas in konfidentiella uppgifter, om det finns grundad anledning till det. Bestämmelsen kan i sig anses nödvändig, eftersom sekretessbestämmelserna i offentlighetslagen annars skulle kringskära statsrevisorernas rätt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till riksdagen.

Grundlagsutskottet, som utgår från konstitutionella aspekter, anser att problemet ligger däri att det finns lagar som påbjuder sekretess för uppgifter också för att exempelvis garantera skyddet för privatlivet enligt 10 § grundlagen och egendomsskyddet enligt 15 § grundlagen. Statsrevisorerna måste i sin verksamhet ta hänsyn till dessa tungt vägande sekretessgrunder och i sin berättelse inte ge publicitet åt uppgifter som exempelvis gäller affärs- eller yrkeshemligheter eller någons ekonomiska ställning, om inte ett vitalt intresse i anknytning till övervakningen av statsfinanserna talar för det. Finansutskottet föreslår att bestämmelsen preciseras på denna punkt. För att proportionalitetsprincipen tydligare skall komma till synes i bestämmelsen föreslår utskottet ett tillägg av en klausul, där statsrevisorerna uppmanas att generellt taget undvika att i sin berättelse ta in specificerade sekretessbelagda uppgifter.

15 §. Arvode. Enligt den gällande instruktionen är det riksdagen som på förslag av statsutskottet (nuvarande finansutskottet) bestämmer arvodet till statsrevisorerna. Arvodesgrunderna sågs över senast 1984. Genom instruktionsförslaget lyfts arvodesgrunderna upp på instruktionsnivå samtidigt som arvodesbestämmelsen i strukturellt hänseende samordnas med arvodesbestämmelserna för andra likartade organ vid riksdagen.

Förslaget innebär också att det nuvarande arvodet höjs. Det är tänkt att statsrevisorerna skall få ett årsarvode, som uppgår till en sjuandedel av det arvode med samtliga årsförhöjningar som betalas till riksdagsledamöterna enligt lagen om riksdagsmannaarvode. Statsrevisorernas ordförande och vice ordförande får därtill ett årsarvode, som för ordföranden är hälften och för vice ordföranden en tredjedel av statsrevisorernas årsarvode.

Statsutskottet har fäst sig vid motiveringen till arvodesbestämmelsen. Statsrevisorerna skall klara av sin stora arbetsbörda vid sidan om sina normala ledamotsuppdrag. Trots det brukar statsrevisorerna till exempel delta i utskottsarbetet fullt ut. Finansutskottet finner det därför på sin plats att statsrevisorerna får ett särskilt arvode och att arvodesbestämmelsen i strukturellt hänseende ändras för att arvodesgrunderna skall motsvara arvodesgrunderna för riksdagens övriga organ, typ riksdagens bankfullmäktige. Det är också bra att arvodesreglerna lyfts upp på instruktionsnivå och att arvodet inte längre skall vara beroende av finansutskottets beslut.

I 12 § riksdagens arbetsordning föreskrivs att riksdagen inom sig väljer fem statsrevisorer och lika många ersättare. Praxis har varit att ersättarna inte inkallats till sammanträden utom när den ordinarie medlemmen haft lång sjukledighet. Granskningsarbetet är så till den grad långsiktigt att nyttan i praktiken är lika med noll om en ersättare sporadiskt deltar i sammanträdena. Men det kunde eventuellt vara på sin plats att säga något om arvodesgrunden för ersättare i 15 § i instruktionen. Utskottet menar att frågan bör utredas och riksdagen i förekommande fall föreläggas ett ändringsförslag.

16 §. *Ikraftträdande.* Förslaget bygger på att statsrevisorerna fastställer en arbetsordning för kansliet. Den nya arbetsordningen kunde lämpligen träda i kraft senast den 1 januari 2001. För att det skall finnas tid att bereda arbetsordningen föreslår utskottet att instruktionen träder i kraft den 1 juli 2000.

17 §. *Övergångsbestämmelse.* Utskottet noterar att förslaget innebär en kort och från tidigare kutym avvikande övergångsperiod för de statsrevisorerna som valts för åren 2000—2003. I praktiken skulle de lämna bara två berättelser, 2001 och 2002, till riksdagen. Utskottet finner det motiverat att den nya 1 § inte börjar tillämpas för-

rän på de statsrevisorerna som väljs för åren 2003—2007 och föreslår därför att övergångsbestämmelsen ändras på denna punkt.

För att tjänsten för det inspektionsråd som är chef för statsrevisorernas kansli inte skall behöva utlysas till följd av att beteckningen i 12 § ändras, föreslår utskottet en komplettering av övergångsbestämmelsen.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan sagda föreslår finansutskottet vördsamt

att talmanskonferensens förslag godkänns med följande ändringar:

Instruktion för statsrevisorerna

Riksdagen har med stöd av 52 § grundlagen godkänt följande instruktion för statsrevisorerna:

1—3 §
(Som i TKF)

4 §

Rätt till upplysningar avgiftsfritt

Statsrevisorerna har rätt att av myndigheter och andra övervakade avgiftsfritt få alla de upplysningar och på begäran uppgjorda utredningar som de behöver för att sköta sitt övervakningsuppdrag.

5—7 §
(Som i TKF)

8 §

Frågor som skall avgöras vid sammanträde

Statsrevisorerna fattar beslut vid sammanträde om

(1—3 punkten som i TKF)

4) *inhållet i statsrevisorernas berättelse och tidpunkten för när berättelsen skall lämnas,*

(5 punkten som i TKF)

6) framställningar till kanslikommissionen om inrättande, tillsättande för viss tid, indragning eller ombildande av tjänster vid statsrevisorernas kansli samt utnämning, uppsägning eller förflyttning av tjänstemän, beviljande av tjänstledighet eller avsked, *varning*, avstängning från tjänsteutövning och förordnande om hälsoundersökning,

7) skriftliga avtal med tjänstemän om *anställningsvillkoren*, samt

(8 punkten som i TKF)

9—11 §
(Som i TKF)

12 §

Statsrevisorernas kansli

(1 och 2 mom. som i TKF)

Kansliet leds av *kanslichefen*. Närmare bestämmelser om kanslichefens uppgifter och befogenheter ingår i arbetsordningen för statsrevisorernas kansli eller utfärdas genom beslut av

statsrevisorerna. Statsrevisorerna kan förbehålla sig beslutanderätten i ärenden som annars skall avgöras av kanslichefen.

13 §
(Som i TKF)

14 §

Tillämpning av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet

(1 mom. som i TKF)

I statsrevisorernas berättelse skall specificerade konfidentiella uppgifter undvikas. I berättelsen kan dock tas in konfidentiella uppgifter, om det finns ett till övervakningen av statsfinanserna knutet avsevärt behov av det.

(3 mom. som i TKF)

15 §
(Som i TKF)

16 §

Ikraftträdande

Denna instruktion träder i kraft den 1 juli 2000.

(2 mom. som i TKF)

17 §

Övergångsbestämmelse

(1 mom. som i TKF)

I fråga om de för åren 1996—1999 och 2000—2003 valda statsrevisorerna tillämpas riksdagens tidigare beslut om ersättning för resekostnader och dagtraktamenten fram till mandatperiodens utgång.

Mandatperioden för de för åren 2000—2003 valda statsrevisorerna upphör den 31 december 2004. På dem tillämpas inte 1 § i denna instruktion. (Nytt)

(Som 3 mom. i TKF)

Mandatperioden för de år 2003 för valperioden 2003—2007 valda statsrevisorerna börjar den 1 januari 2004 och upphör i enlighet med 1 § i denna instruktion.

Till de statsrevisorer som väljs för valperioden 2003—2007 betalas arvode från och med den 1 januari 2005. (Nytt)

Det inspektionsråd som tjänstgör som kansliets chef blir i 12 § avsedd kanslichef när instruktionen träder i kraft. (Nytt)

Helsingfors den 13 juni 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Maria Kaisa Aula /cent
vordf. Kari Rajamäki /sd (delvis)
medl. Olavi Ala-Nissilä /cent
Jorma Huuhtanen /cent
Reijo Laitinen /sd
Matti Saarinen /sd
Anni Sinnemäki /gröna (delvis)
Sakari Smeds /fkf
Marja-Liisa Tykkyläinen /sd (delvis)

Kari Uotila /vänst
Jukka Vihriälä /cent
ers. Ulla Juurola /sd
Ossi Korteniemi /cent
Mikko Kuoppa /vänst
Pirkko Peltomo /sd
Anu Vehviläinen /cent
Ulla-Maj Wideroos /sv.

Sekreterare vid behandlingen i delegation var

utskottsrådet Alpo Rivinoja.

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 20/2000 rd

Talmanskonferensens förslag till ny instruktion för statsrevisorerna

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 maj 2000 talmanskonferensens förslag till ny instruktion för statsrevisorerna (TKF 2/2000 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
- specialrådgivaren Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet
- inspektionsrådet Ilkka Tenhiälä och förvaltningsöverinspektör Kaj Laine, statsrevisorernas kansli.

TALMANSKONFERENSENS FÖRSLAG

Talmanskonferensens förslag innehåller ett förslag till totalrevidering av instruktionen för statsrevisorerna. Förslaget är ett led i den översyn av reglementen och instruktioner som riksdagen inlett till följd av grundlagsreformen. Förslaget avser understryka att statsrevisorernas arbete har karaktären av övervakning. I förslaget frångås det på redovisningsår baserade gransk-

ningssystemet och ersätts av fortlöpande övervakning samtidigt som statsrevisorernas mandatperiod görs lika lång som riksdagsledamöternas. I förslaget ingår också bestämmelser om arvode till statsrevisorerna.

Den föreslagna instruktionen föreslås träda i kraft den 1 juli 2000.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Enligt 90 § 1 mom. grundlagen övervakar riksdagen statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten. För detta väljer riksdagen inom sig statsrevisorer. Den parlamentariska övervakningen av statsfinanserna kompletteras av sta-

tens revisionsverk, som nämns i 90 § 2 mom. grundlagen (se RP 39/2000 rd). Bestämmelser om statsrevisorernas antal ingår i 12 § riksdagens arbetsordning, där det också föreskrivs att statsrevisorerna årligen skall lämna en berättelse och vid behov särskilda berättelser till riksdagen.

Statsrevisorerna är ett av riksdagen utsett organ, som riksdagen med stöd av 52 § 2 mom. kan anta en instruktion för.

Det finns inga bestämmelser om statsrevisorernas mandatperiod i grundlagen och saken regleras inte heller i riksdagens arbetsordning. Stadganden om statsrevisorernas mandatperiod kan följaktligen ingå i instruktionen på föreslaget sätt (RP 1/1998 rd s. 141—142 och TKF 1/1999 rd, s. 10 andra spalten).

I sitt betänkande om grundlagsreformen ansåg utskottet att statsrevisorernas övervakande och revisionsverkets reviderande roll kunde lyftas fram när bestämmelserna på lägre nivå revideras. I det sammanhanget ansåg utskottet också att samarbetet mellan statsrevisorerna och revisionsverket inte strider mot kravet på oavhängighet (GrUB 10/1998 rd, s. 23 andra spalten). Bestämmelserna i den föreslagna instruktionen om statsrevisorernas övervakningsuppgifter och begränsningen av dem till att huvudsakligen gälla det allmänna statsfinansiella läget och skötseln av statsfinanserna liksom också bestämmelserna om statsrevisorernas samarbete med revisionsverket ligger helt i linje med utskottets tidigare ståndpunkter.

I 50 § grundlagen och 43 § riksdagens arbetsordning föreskrivs om offentligheten i riksdagens verksamhet, men dessa paragrafer tillämpas inte på statsrevisorerna. Regeringen utgick i motiveringen till grundlagspropositionen från att bestämmelserna om offentlighet och sekretess i statsrevisorernas verksamhet skall ingå i instruktionen för statsrevisorerna (RP 1/1998 rd, s. 100 andra spalten). Enligt 14 § 1 mom. i förslaget tillämpas i statsrevisorernas verksamhet lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Saken kan regleras på föreslaget sätt i instruktionen, menar utskottet.

Förslagets 14 § 2 mom. tillåter statsrevisorerna att i sin berättelse ta in konfidentiella uppgifter, om det finns grundad anledning till det. Bestämmelsen är i sig nödvändig och dess grunder godtagbara, eftersom sekretessbestämmelserna i offentlighetslagen annars skulle kringskära

statsrevisorernas rätt att lämna riksdagen uppgifter i sin berättelse. I konstitutionellt hänseende ligger problemet dock däri att det finns lagar som påbjuder sekretess för uppgifter också för att exempelvis garantera skyddet för privatlivet enligt 10 § grundlagen och egendomsskyddet enligt 15 § grundlagen. Statsrevisorerna bör i sin verksamhet ta hänsyn till dessa tungt vägande sekretessgrunder och i sin berättelse inte ge publicitet åt uppgifter som exempelvis gäller affärs- eller yrkeshemligheter eller någons ekonomiska ställning, om inte ett vitalt intresse i anknytning till övervakningen av statshushållningen talar för det (jfr 43 § 3 mom. riksdagens arbetsordning). Den föreslagna bestämmelsen bör enligt utskottets åsikt så vitt möjligt preciseras ytterligare i detta hänseende. För att proportionalitetsprincipen skall synas tydligt i bestämmelsen är det på sin plats att tillfoga en klausul, där statsrevisorerna uppmanas att generellt taget undvika att i sin berättelse ta in specificerade sekretessbelagda uppgifter.

Talmanskonferensen föreslår i 4 § en bestämmelse om statsrevisorernas rätt att av de övervakade avgiftsfritt få alla de upplysningar och utredningar som de finner nödvändiga. Bestämmelsen är nödvändig för att uppgifterna och utredningarna skall vara avgiftsfria. Den föreslagna lydelsen bör dock ses över för att motsvara lydelsen i 90 § 3 mom. grundlagen.

När det gäller den föreslagna 15 § anser utskottet att det krävs en kompletterande analys i vilken utsträckning uppdraget som statsrevisor materiellt sett är jämförligt med medlemskap i ett utskott. Utifrån denna analys bör det sedan diskuteras om det är motiverat med ett särskilt arvode till statsrevisorerna.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför värdsamt som sitt utlåtande

att finansutskottet bör väga in det som sägs i detta utlåtande när det utarbetar sitt betänkande.

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
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst
Pekka Ravi /saml.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Sami Manninen.

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 10/2000 rd

Talmanskonferensens förslag till ny instruktion för statsrevisorerna

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 maj 2000 talmanskonferensens förslag till ny instruktion för statsrevisorerna (TKF 2/2000 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- generalsekreterare Seppo Tiitinen, biträddande generalsekreterare Jouni Vainio och för-

- valtningsdirektör Kari T. Ahonen, riksdagens kansli
- inspektionsrådet Ilkka Tenhiälä och förvaltningsöverinspektör Kaj Laine, statsrevisorernas kansli
- regeringsrådet Vellamo Kivistö, finansministeriet
- lagstiftningsrådet Jyrki Jauhiainen, justitieministeriet
- chefen för specialenheten Mikko Koironen, Statens revisionsverk
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

TALMANSKONFERENSENS FÖRSLAG

Finlands grundlag (731/1999) trädde i kraft den 1 mars 2000. Dess 90 § delar upp den externa granskningen av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten dels i en parlamentarisk övervakning som åligger statsrevisorerna, dels en revision som utförs av statens revisionsverk som finns i anknytning till riksdagen. Statens revisionsverks ställning regleras genom en särskild lag om verket.

Översynen av reglementena och instruktionerna för riksdagens organ hänger samman med grundlagsreformen. Den gör det möjligt att också revidera statsrevisorernas verksamhet och lägga om funktionerna vid statsrevisorernas kansli. Den nya instruktionen avser att under-

stryka att statsrevisorernas arbete har karaktären av övervakning. Samtidigt föreslås att statsrevisorernas mandatperiod blir lika lång som riksdagsledamöternas. Arbetet, som tidigare rytmiserats efter räkenskaps- eller finansåret, blir nu i princip en mer fortlöpande övervakning. När statens revisionsverk från ingången av 2001 knyts till riksdagen kommer verket årligen att yttra sig om bland annat statens bokslut och iakttagande av budgeten.

Reformen innebär också att reglerna för statsrevisorernas arvoden tas in i instruktionen. För närvarande är det riksdagen som på förslag av finansutskottet beslutar om arvodet. Den föreslagna arvodesbestämmelsen har samma struktur

som arvodesbestämmelsen i instruktionen för riksdagens bankfullmäktigeledamöter och inne-

håller ett förslag om justering av statsrevisorernas arvode.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

1 Tillämpning av lagen om förvaltningsförfarande

Enligt 13 § i förslaget till instruktion skall lagen om förvaltningsförfarande (598/1982) tillämpas vid övervakningen av statsfinanserna och i statsrevisorernas kanslis förvaltningsärenden.

I motiveringen till talmanskonferensens förslag till ny instruktion för justitieombudsmannen (TKF 2/1999 rd) behandlas frågan om lagen om förvaltningsförfarande kan tillämpas på justitieombudsmannens laglighetskontroll. Eftersom det ansetts vara problematiskt att ordna saken har någon bestämmelse inte tagits in i förslaget till instruktion. Enligt grundlagsutskottets uppfattning föreligger det emellertid inte några svårigheter t.ex. på grund av instruktionens hierarkiska nivå (GrUB 7/2000 rd).

Förvaltningsutskottet anser det vara på sin plats att lagen om förvaltningsförfarande också skall gälla statsrevisorernas övervakningsverksamhet (se FvUU 9/2000 rd).

2 Rätten att få uppgifter

Förslagets 4 § avses vara en bestämmelse om rätt att få uppgifter avgiftsfritt. Dess ordalydelse tyder emellertid på att bestämmelsen går längre än vad revisorernas rätt att få upplysningar enligt 90 § grundlagen förutsätter. I grundlagen kopplas rätten att få upplysningar ihop med revisorernas uppgifter, medan rätten att få dem avgiftsfritt enligt förslaget till instruktion kopplas samman med sådana upplysningar och utredningar som statsrevisorerna anser sig behöva.

Om det anses befogat att det utskott som behandlar en berättelse från statsrevisorerna skall kunna ges även sekretessbelagda uppgifter som behövs under behandlingen, är det möjligt att

reglera detta på samma sätt som i förslaget till lag om statens revisionsverk (RP 39/2000 rd).

3 Tillämpning av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet

Enligt förslagets 14 § 2 mom. får det tas in konfidentiella uppgifter i statsrevisorernas berättelse, om det finns grundad anledning till det. Bestämmelsen föranleder enligt utskottets uppfattning juridiska problem med anledning av de grundläggande fri- och rättigheterna, t.ex. skyddet för privatlivet, samt internationella författningar som är bindande för Finland.

Bestämmelsen skulle avsevärt avvika från den generella regleringen av offentlighet. Så är till exempel möjligheterna att avvika från skyldigheten att hålla riksdagsutskottens dokument hemliga reglerade i 43 § 3 mom. riksdagens arbetsordning betydligt exaktare och vad sekretessintresset beträffar mer detaljerat. Enligt lagrummet är utskottets handlingar hemliga, om utlämnande av uppgifter ur dem skulle vålla betydande skada för Finlands internationella förhållanden eller kapital- och finansmarknaden. Det är möjligt att göra avsteg från skyddet för uppgifter om affärs- eller yrkeshemligheter eller uppgifter om någons hälsotillstånd eller ekonomiska ställning bara om ett betydande samhällsligt intresse kräver att de ges offentlighet.

Enligt 12 § 2 mom. grundlagen är det möjligt att bestämma om sekretess bara av tvingande skäl. Sekretessbestämmelserna innebär ett skydd för viktiga allmänna och enskilda intressen. Det är inte möjligt att utan exakta specialbestämmelser göra avsteg från skyddet för dessa intressen, om det är meningen att regleringen skall vara konsekvent och beakta de grundläggande fri- och rättigheterna. Uttrycket "grundad anledning" torde inte kunna anses vara till fyllest i detta avseende. Det är möjligt att reglera frågan exaktare än vad som nu föreslås genom att hän-

visa till 43 § 3 mom. riksdagens arbetsordning på följande sätt:

"I statsrevisorernas berättelse kan tas in konfidentiella uppgifter med iakttagande av vad som föreskrivs i 43 § riksdagens arbetsordning."

4 Tjänsteavtal

Utskottet anser att 8 § 7 punkten i förslaget till instruktion är på sin plats. Enligt den kan statsrevisorerna ingå skriftliga avtal med tjänstemän bara om villkoren i anställningsförhållanden för viss tid, när det finns särskilda skäl till det. Utskottet har lagt fram en motsvarande reglering i fråga om statens revisionsverk (RP 39/2000 rd, FvUU 9/2000 rd). Vad riksdagens justitieombudsman beträffar har en motsvarande bestämmelse satts i kraft genom den nya instruktionen (251/2000). Utskottet hänvisar med stöd av erhållen utredning också till det faktum att den nuvarande möjligheten att ingå tjänsteavtal i fråga om vissa tjänstemän vid statsrevisorernas kansli har utnyttjats på ett sätt som enligt utskottets uppfattning inte harmonierar med en rättvis och opartisk personalpolitik inom ramen för det komplex riksdagens verk bildar. Till statsrevisorernas kansli kan rekryteras bästa tänkbara personal utan att statsrevisorerna har rätt att ingå tjänsteavtal som avviker från situationen i riksdagens övriga verk.

Helsingfors den 8 juni 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Pertti Turtiainen /vänst
medl. Nils-Anders Granvik /sv
Rakel Hiltunen /sd
Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd
Heli Paasio /sd

Aulis Ranta-Muotio /cent
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
Jari Vilén /saml
ers. Pertti Hemmilä /saml.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Carl Selenius.

5 Det inspektionsråd som tjänstgör som kanslichef

Enligt 12 § i förslaget till instruktion leds kansliet av en kanslichef. Enligt 4 § lagen om riksdagens tjänstemän (1373/1994) ingår tjänsterna som inspektionsråd vid statsrevisorernas kansli i förteckningen över de tjänster som skall specificeras. I samma lags 24 § regleras uppsägningsförfarandet för vissa tjänster vid riksdagen enligt vagare grunder än normalt. I paragrafens 2 punkt nämns det inspektionsråd som är chef för statsrevisorernas kansli. Tjänstebestämmelsen är således reglerad i en författning som hierarkiskt ligger högre än instruktionen, varför utskottet föreslår att 12 § i förslaget till instruktion ändras så att där åtminstone talar om kanslichef. Korrektare hade det emellertid varit att anlita uttrycket i lagen om riksdagens tjänstemän "det inspektionsråd som är chef för kansliet".

Utlåtande

Som sitt utlåtande framhåller förvaltningsutskottet vördsamt

att finansutskottet bör beakta det som anförts ovan.

