

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Viite: Lausuntopyyntöne 18.11.2015, nro TEM/2036/00.04.01/2014 ja TEM076:00/2014

Lausunto Tilintarkastuslain muutokset –työryhmän mietinnöstä

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa Tilintarkastuslain muutokset -työryhmän mietinnöstä.

Korkein hallinto-oikeus rajoittuu lausunnossaan mietinnössä ehdotettujen seuraamusten muutoksenhakujärjestelmään ja ehdotettujen seuraamusten julkistamiseen.

Muutoksenhaku ehdotettuihin seuraamuksiin

Mietinnössä ehdotetaan muutettavaksi tilintarkastuslakia (1141/2015), joka on tullut voimaan vuoden 2016 alusta. Tilintarkastuslain (1141/2015) säätämisen yhteydessä muutoksenhakua koskevat säännökset on uudistettu, koska aikaisemmin julkishallinnon tilintarkastukseen liittyvä valitustie poikkesi siitä, mikä oli voimassa tilintarkastuslautakunnan päätöksistä valitettaessa. Tilintarkastuslain 7 luvun mukaan tilintarkastuksen valvonta on toteutettu siten, että tilintarkastusvalvonta on Patentti- ja rekisterihallituksessa. Tilintarkastusvalvonnassa toimii itsenäinen tilintarkastuslautakunta, jonka tehtävistä säädetään 7 luvun 5 §:ssä. Tilintarkastuslautakunta ratkaisee ensi asteena tilintarkastuslain 10 luvun 1 ja 2 §:ssä tarkoitetun hallinnollisen seuraamuksen määräämistä koskevan asian. Muissa tilintarkastuslaissa tarkoitetuissa asioissa päätösvaltaa käyttää tilintarkastusvalvonta, jonka päätöksestä tehdään lähtökohtaisesti ensi asteen muutoksenhakuna oikaisuvaatimus tilintarkastuslautakunnalle.

Tilintarkastuslain 11 luvun 1 §:ssä muutoksenhaku on järjestetty niin, että asioissa, joissa tilintarkastusvalvonnan päätöksestä tehdään oikaisuvaatimus tilintarkastuslautakunnalle, muutosta haetaan Helsingin hallinto-oikeudelta ja jatkovalitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa. Tilintarkastuslautakunnan ensi asteena käsittelemissä hallinnollista seuraamusta koskevissa asioissa sekä asioissa, joissa tilintarkastusvalvonnan päätöksellä on tuomittu uhkasakko tai tilintarkastajan hyväksyminen on peruutettu, saa hallinto-oikeuden päätökseen hakea korkeimmassa hallinto-oikeudessa muutosta ilman valituslupaa.



Mietinnön keskeinen ehdotus koskee hallinnollisen seuraamusjärjestelmän laajentamista direktiivin edellyttämällä tavalla siten, että huomautuksen ja varoituksen, sekä hyväksymisen peruuttamisen lisäksi käyttöön otetaan seuraamuksina määräaikainen kiello toimia hallintoelimeissä, rikemaksu ja tilanteissa, joissa edellytetään rikemaksua ankarampaa seuraamusta, seuraamusmaksu.

Mietintöön ei sisälly ehdotusta tilintarkastuslautakunnan ratkaisuvalltaa koskevan tilintarkastuslain 7 luvun 5 §:n tai muutoksenhakua koskevan tilintarkastuslain 11 luvun muuttamisesta, vaikka lainkohdissa on nykyisin viittaus 10 luvun 1 ja 2 §:n mukaisiin seuraamuksiin. Muutoksen yhteydessä näitä lainkohtia on tarkistettava. Muutoksenhakusäännöksen nykyisen rakenteen perusteella on pääteltävissä, että ehdotettavien uusien seuraamusten määräämistä koskevista tilintarkastuslautakunnan päätöksistä valitetaan suoraan Helsingin hallinto-oikeuteen ja jatkovalitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei ole luvanvarainen.

Lausunnossaan tilintarkastuslakia koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta (työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 1.8.2014) korkein hallinto-oikeus 26.8.2014 katsoi, että ehdotus, jonka mukaan valittamista korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei kaikissa asioissa rajoitetaisi valituslupajärjestelmällä on jyrkästi hallintolainkäyttölain yleisen kehittämissuunnan vastainen. Lausunto perustui siihen, että kysymyksessä olevat asiat tulivat käsiteltäväksi sekä oikaisuvaatimuksena että hallinto-oikeudessa. Tilintarkastuslaissa muutoksenhaku on kuitenkin toteutettu edellä selostetulla tavalla lausunnon kohteena olleesta luonnoksesta poiketen, eikä kysymyksessä olevien seuraamusten määräämisestä tehdä oikaisuvaatimusta.

Korkein hallinto-oikeus katsoo edelleen, että hallintolainkäytön kehittämissuunnan mukaista olisi järjestää muutoksenhaku oikaisuvaatimusmahdollisuuteen, ensi asteen muutoksenhakuun ja jatkovalitusoikeuden luvanvaraisuuteen perustuen. Kun otetaan huomioon kysymyksessä olevien seuraamusten rangaistusluonteisuus, sekä varsinkin seuraamusmaksun huomattava taloudellinen merkitys eräissä tapauksissa, korkein hallinto-oikeus katsoo kuitenkin, että juuri voimaan tulleen tilintarkastuslain muutoksenhakujärjestelmän puitteissa oikeutta valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ehdotettavista uusista seuraamuksista ilman valituslupaa voidaan pitää perusteltuna. Ehdotettavia seuraamuksia sovellettaneen vain harvoissa tapauksissa vuosittain.

Seuraamusjärjestelmä Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta

Mietinnössä ehdotettavat uudet seuraamukset rikemaksu ja seuraamusmaksu ovat ilmeisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä tarkoitettuja rikosseuraamuksia. Seuraamuksiin tulee tällöin sovellettavaksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksista ja 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua syyttömyysolettamasta ja siihen liittyen niin sanotusta itsekriminointisuojausta. Lisäksi seuraamusten kohdalla tulee tarkasteltavaksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan 1 kappaleen mukaisen niin sanotun *ne bis in idem* -kiellon merkitys.

Mietinnössä ei ole tarkasteltu tähän liittyviä kysymyksiä. Valmisteltaessa direktiivin voimaansaattamista Ruotsissa näitä kysymyksiä on selvitetty suhteellisesti (mietintö SOU 2015:49). Seuraamusmaksun osalta *ne bis in idem* -kiello on kuitenkin otettu nimenomaisesti huomioon seuraamusmaksua koskevan 10 luvun 6 §:n 5 momentissa, jossa säädetään seuraamusmaksun ja rikosprosessin suhteesta. Itsekriminointisuojan osalta kysymys on lähinnä siitä, että seuraamusmaksu koskisi sitä, että tilintarkastaja on antanut vääriä tietoja valvontaviranomaisille. Lakiesityksen perusteluissa olisi aiheellista arvioida ehdotuksia tästä näkökulmasta.

Seuraamusten julkistaminen

Tilintarkastuslakia koskevan ehdotuksen 10 luvun 8 §:n 1 momentissa säädettäisiin seuraamuksia koskevien tietojen julkistamisesta toimivaltaisten viranomaisten verkkosivuilla. Tiedot on pidettävä sivustoilla 5 vuotta siitä, kun seuraamusta koskeva päätös sai lainvoiman. Lainkohta perustuu direktiivin 30 c artiklan 1 ja 3 kohtiin. Pykälän 2 momentin mukaan henkilön nimi voitaisiin jättää lainkohdassa mainituin edellytyksin julkistamatta. Tämä kohta perustunee direktiivin 30 c artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan EU:n perusoikeuskirja on otettava huomioon ja jäsenvaltiot voivat säätää, ettei direktiivissä 95/46/EY tarkoitettuja henkilötietoja julkisteta. Tätä poikkeusmahdollisuutta ei kuitenkaan ole ehdotuksessa täysimääräisesti hyödynnetty, vaan siinä on annettu viranomaiselle oikeus olla julkistamatta henkilötieto, jos julkistaminen olisi luonnolliselle henkilölle kohtuutonta.

Esillä olevaan rekisteriin tulisi osin oikeushenkilöitä koskevia tietoja. Niitä henkilötietolaki ei koske. Sen sijaan henkilötietolaki koskee kaikkia luonnollisia henkilöitä koskevia tietoja. Tässä suhteessa henkilötiedon käsitteeseen tehtiin merkittävä laajennus henkilötietolain säätämisen yhteydessä. Laajennus johtui direktiivin 95/46/EY henkilötiedon käsitteestä. Aiemman henkilörekisterilain mukaan henkilötietona ei pidetty tietoa, joka koski luonnollisen henkilön toimintaa muuna kuin yksityishenkilönä, eli esimerkiksi tilintarkastajana (ks. laajemmin HE 96/1998 vp s. 24–35). Tältä kannalta ja verrattuna henkilötietolakiin on epäselvää, onko ehdotuksen 10 luvun 8 §:n 2 momentin poissuljenta riittävä.

Henkilörekisterien osalta oikeusturvatarpeet on järjestetty henkilötietolaissa niin, että rekisteröidyillä on oikeus vaatia virheellisten merkintöjen poistamista tai korjaamista ja saattaa asia tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi. Tietosuojavaltuutetun päätöksestä voidaan edelleen valittaa hallinto-oikeuteen. Valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa (901/2015).

Laissa voisi olla viittaus henkilötietolain säännösten täydentävään soveltamiseen henkilötietojen rekisteröinnin ja julkistamisen osalta, vaikka henkilötietolakia lieneekin sovellettava täydentävästi viittauksen puuttumisesta huolimatta.

Ehdotuksesta puuttuu näiltä osin esityksen suhdetta perustuslakiin koskevan jakso. Yksityiselämän suojan (PL 10.1 §) osalta jonkinlainen tarkastelu tältä kannalta olisi paikallaan, koska kyseessä on säännös, jolla kajotaan momentin toisessa virkkeessä tarkoitettulla tavalla lailla järjestettyyn henkilötietojen suojaan.

Lausunnon ovat valmistelleet hallintoneuvokset Matti Halén ja Hannu Ranta. Sitä ovat käsitelleet myös korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Päivi Pietarinen