



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Sisäisen tarkastuksen tiedonsaantioikeuksien turvaaminen

Korruption vastaisen strategian toimeenpanosuunnitelman osaselvitys

VALTIOVARAIN CONTROLLER-TOIMINTO
HELI IIROLA, ESKO MUSTONEN, ANNA-LIISA TANSKANEN
08.06.2023

Tausta

Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen korruptionvastaisesta strategiasta ja sitä tukevasta toimenpideohjelmasta toukokuussa 2021.

Korruptionvastaisen strategian tavoitteena on lyhyellä aikavälillä tehostaa korruption torjuntaa ja pitkällä aikavälillä rakentaa yhteiskuntaa, jossa korruptiolla ei ole menestymisen mahdollisuuksia. Strategialla ja sitä koskevalla toimenpideohjelmalla pyritään ehkäisemään ja vähentämään korruptiota, edistämään korruption ilmituloa ja tehostamaan rikosvastuun toteutumista korruption liittyvissä rikosasioissa. Strategia ja siihen liittyvä toimenpideohjelma on laadittu vuosille 2021–2023.

Yhtenä korruptionvastaisen toimenpideohjelman tavoitteena on parantaa sisäisen tarkastuksen edellytyksiä havaita korruptiota. Tämän tavoitteen osana on kirjaus laatia muistio, jossa *”Selvitetään ja toimeenpannaan keinoja, joilla varmistetaan julkisten toimijoiden sisäisen tarkastuksen riittävät tiedonsaantioikeudet”*.

Rajaukset

Muistion tarkoituksena on kuvata sisäisen tarkastuksen asemaa virastossa sekä perustella tiedonsaantioikeuden tarpeellisuutta tehtävän suorittamisen näkökulmasta. Lisäksi muistiossa tuodaan esiin niitä keinoja, joilla sisäisen tarkastuksen tiedonsaantioikeutta voitaisiin pyrkiä varmistamaan.

Tässä muistiossa julkisilla toimijoilla tarkoitetaan valtion virastoja ja laitoksia.

Säädöspohja viraston sisäisistä tarkastuksista

Sisäisen tarkastuksen tehtäviä ja asemaa käsitellään seuraavissa säädöksissä:

- Laki valtion talousarviosta (423/1988)
- Asetus valtion talousarviosta (1243/1992)
- Valtioneuvoston asetus ao. virastosta
- Asetus viraston työjärjestyksestä
- Viraston taloussääntö
- Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö

Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992, jäljempänä talousarvioasetus) 70 §:ssä säädetään viraston ja laitoksen johdon velvollisuudesta järjestää sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta sisäisen valvonnan menettelyiden johdosta. Sisäiselle tarkastukselle tulee laatia ohjesääntö, jonka virasto vahvistaa.

Sisäinen tarkastus voidaan järjestää joko omana työnä, ulkoistettuna palveluostona tai näiden yhdistelmänä. Vaikka sisäinen tarkastus olisi kokonaan ulkoistettu, tulee virastolla olla sisäistä tarkastusta tunteva virkahenkilö, joka vastaa palvelun hankinnasta ja sopimusehtojen noudattamisen valvonnasta sekä raportoinnista johdolle (esimerkiksi sisäisen tarkastuksen vastuuvirkahenkilö). Vastuuvirkahenkilön tulee olla sisäisten tarkastusten osalta riippumaton ja noudattaa sisäisen tarkastuksen eettisiä periaatteita ja standardeja.

Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö

Viraston taloussäännössä annetaan tarkemmat määräykset sisäisestä valvonnasta ja siihen kuuluvasta riskienhallinnasta. Taloussääntöön on hyvä sisällyttää viittaus sisäisen tarkastuksen ohjesääntöön. Viraston vahvistamassa ohjesäännössä määritellään sisäisen tarkastuksen tarkoitus, toimivalta, asema ja vastuut sekä keskeiset toimintaperiaatteet, toimiala ja tietojen saantioikeus. Tietojen saantia tulee varmistaa kirjaamalla se selkeästi sisäisen tarkastuksen ohjesääntöön. Johdon tuki edesauttaa merkittäväällä tavalla sisäisen tarkastuksen tiedonsaantia ja sillä on vaikutusta tarkastuksen tuloksellisuuteen.

Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö

Arvo Myllymäki on kirjassaan ”Finanssihallinto-oikeus” (vuodelta 2007) todennut: ...*Johdon asenne sisäisen valvonnan onnistumiseen on täysin ratkaiseva. Ilman johdon tukea sisäisen tarkastajan asema on organisaatiossa heikko. Hyvin järjestetty talouden sisäinen valvonta, johon kuuluu sisäinen tarkastus, estää virheet ja väärinkäytökset tai paljastaa ne. Toiseksi sisäinen valvonta toimii johtamisen välineenä ja edistää toiminnan ja talouden tuloksellisuutta.* Näin ollen tietojen saannin helppous/vaikeus voidaan arvioida riippuvan myös siitä, miten sisäisen tarkastuksen ohjesääntö on kirjoitettu ja miten johto on asennoitunut sisäiseen tarkastukseen ja sen merkitykseen.

Sisäisen tarkastuksen malliohjesääntö valtiovarainministeriön ulkoisilla internet-sivuilla:

<https://vm.fi/sisainen-tarkastus>

Sisäisen tarkastuksen asema ja valtuudet

Malliohjesäännön mukaan sisäisen tarkastuksen asema tulee määritellä niin, että se on itsenäinen yksikkö/toiminto virasto/kansliapäällikön alaisuudessa tai toiminnallisesti virasto/kansliapäällikön alainen ja se on sijoitettu hallinnollisesti erikseen mainittuun yksikköön. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on tukea viraston ylintä johtoa sen valvontavelvollisuuden täyttämässä.

Sisäisen tarkastuksen kohteena voivat olla viraston kaikki toiminnot, vastattavana tai välitettävänä olevien varojen hoito sekä kaikki muut hallinnonalan toiminnot, joihin virastolla on valvontavelvoite ja -oikeus. Sisäisen tarkastuksen vuosisuunnitelman mukaiset tarkastuskohteet ja vuosisuunnitelman muutokset hyväksyy virasto/kansliapäällikkö. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät. Talousarvioasetuksen perustelumuistiossa on todettu, että sisäinen tarkastus on johtoa palveleva toiminto. Sisäinen tarkastus toteuttaa johdon näkemyksiä tarkastettavista kohteista riittävän sisäisen valvonnan varmistamiseksi ja kehittämiseksi. Sisäinen tarkastus on osa laajempaa sisäisen valvonnan kokonaisuutta.

Sisäisen tarkastuksen asema ja valtuudet

Malliohjesäännön mukaan sisäisen tarkastuksen tehtäviin kuuluu tarkastuksen kohteena olevien asiakirjojen tarkastaminen myös siltä osin kuin ne sisältävät mahdollisesti salassa pidettävää aineistoa. Turvaluokitelluista tiedoista on annettu suositukset (Suositus turvaluokiteltavien asiakirjojen käsittelystä, VM:n julkaisuja 2020:19). Lisäksi tarkastus on oikeutettu saamaan toimintayksiköiltä kaikki tehtäviensä hoitamisen kannalta tarpeellinen apu.

Sisäisen tarkastuksen järjestämisessä on otettava huomioon hyvän hallinnon periaatteet hallintolain 2 luvun mukaisesti. Myös johtoon kuuluvien henkilöiden toiminnan tulee olla uskottavalla tavalla valvonnan ja sisäisen tarkastuksen piirissä.

Eettiset toimintaperiaatteet

Sisäisen tarkastuksen on toiminnassaan otettava huomioon yleisesti hyväksytyt sisäisen tarkastuksen ammattistandardit, suositukset ja eettiset periaatteet. Hallintolain 6§:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Sisäiseltä tarkastukselta edellytetään siten ehdotonta puolueettomuutta ja objektiivisuutta tarkastustehtävää hoidettaessa.

Sisäiset tarkastajat ry:n ammatillisten asioiden toimikunnan 1.12.2016 suomentamien standardien kohdan 1100 mukaan sisäisen tarkastustoiminnan tulee olla riippumaton, ja sisäisen tarkastajan työssään objektiivinen. Kohdan 1120 mukaan sisäisen tarkastajan tulee olla puolueeton ja tasapuolinen, ja hänen tulee välttää eturistiriitoja. Sisäisen tarkastuksen eettisten sääntöjen mukaan myös sisäisen tarkastuksen toiminnon tulee harkita, mitä toimeksiantoja se ottaa hoitaakseen. On kuitenkin todettava, että sisäisen tarkastuksen asemasta johtuen ylimmän johdon tehtävänannosta kieltäytyminen edellyttää käytännössä varsin painavaa perustetta.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista samoin kuin viranomaisten velvollisuuksista tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi. Jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Asiakirjan salassapitovelvollisuus merkitsee kieltoa näyttää tai luovuttaa asiakirja sivulliselle. Sivullisen käsitettä ei ole julkisuuslaissa määritelty. Sivullisia kuitenkin ovat viranomaisjärjestelmän ulkopuoliset sekä toiset viranomaiset. Näiden kohdalla salassapidosta voidaan poiketa vain säädetyillä edellytyksillä.

Myös saman viranomaisen kuten ministeriön sisällä sivullisia ovat ne yksiköt tai virkamiehet, joiden työtehtäviin kyseessä olevien salassa pidettävien tietojen käsittely ei selkeästi kuulu. Sen sijaan salassapitosäännökset eivät rajoita tietojen vaihtoa viranomaisen sisällä olevien yksiköiden ja virkamiesten välillä, kun niiden tietojen käsittely liittyy heidän työtehtäviinsä (ks. Mäenpää 2020, s 251).

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta

Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on talousarvioasetuksen 70 §:n mukaan selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät. Suorittaessaan tätä tehtäväänsä sisäinen tarkastus ei ole julkisuuslaissa tarkoitettu sivullinen. Anna-Riitta Wallin toteaa kirjassaan Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö (vuodelta 2000) että, *”Valtionhallinnon sisäisen tarkastuksen tiedonsaantia on arvioitava JulkL23§:n perusteella. Sisäisen tarkastuksen yksikköä ei ole pidettävä pykälässä tarkoitettuna sivullisena **niiltä osin** kuin kysymys on yksikön tarkastustehtäviin kuuluvien salassa pidettävien tietojen käsittelystä”*.

Edellä selvitetystä ei seuraa, että sisäisellä tarkastuksella olisi **yleinen oikeus** kaikkeen kyseisen viranomaisen salassa pidettäviin tietoihin. Tiedonsaanti rajautuu talousarvioasetuksessa säädetyn tehtävän hoitamiseen. Tiedonsaannissa on siten merkitystä esimerkiksi sillä, että tarkastustehtävät perustuvat johdon hyväksymiin tarkastussuunnitelmiin.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta

Tietosuojalain 28 §:n mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään.

Sisäisen tarkastuksen on käytettävä työssään saamaansa tietoa harkiten ja varovasti sekä viraston salassapitokäytäntöjä ja luokittelua noudattaen. Julkisuuslain 23§:n mukaan viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt.

Salassa pidettävien ja muiden tarkastuksessa tarvittavien tietojen saantia edistäviä tekijöitä viraston/kirjanpitoyksikön sisällä

Tiedonsaantia edistäviä toimia voivat olla esimerkiksi seuraavat asiat:

- tiedonsaannin kirjaaminen sisäisen tarkastuksen ohjesääntöön
- tarkastuksen ohjesääntö on ajan tasalla
- tiedot ovat oleellisia ja tarpeellisia tarkastustehtävän suorittamiseksi
- pyydettävät tiedot ovat välittömästi tarkastukseen liittyviä tietoja
- tehtävä tarkastus on vuosisuunnitelmassa viraston sisäisen tarkastuksen ohjesäännön mukaisesti hyväksytty tarkastus. Vuosisuunnitelmaa on hyvä organisaation omien prosessien mukaisesti päivittää ja suunnitelma hyväksyttää asianmukaisesti myös esim. ad hoc – ja konsultointitehtävien osalta.
- tehtävien tarkastukset/toimeksiannot perustuvat työ- ja tarkastussuunnitelmiin sekä resurssiarviointeihin, joissa tarkastuksen tavoitteet ja laajuus on määritelty
- tarkastustoimen tavoitteet ja painopisteet on määritelty

Salassa pidettävien ja muiden tarkastuksessa tarvittavien tietojen saantia edistäviä tekijöitä viraston/kirjanpitoyksikön sisällä

- tarkastustoiminnan raportointi on ammattimaista ja asianmukaista
- sisäisen tarkastus on tarkastettavaan toimintoon/asiaan nähden puolueeton ja objektiivinen
- sisäisen tarkastuksen tehtävät on tunnistettu sellaisiksi, jotka edellyttävät luotettavuutta (tiedonhallintalaki 12 §), sillä tarkastajat pääsevät salassa pidettävään tietoon
- sisäisistä tarkastajista on tehty tarvittava turvallisuus selvitys
- viraston sisällä on määritetty käsittelyoikeudet salassa pidettävään ja turvallisuusluokiteltuun tietoon ja sisäisille tarkastajille on myönnetty tarvittavat käsittelyoikeudet
- sisäiset tarkastajat ovat käyneet viraston edellyttämät tietosuoja- ja turvallisuuskoulutukset
- virastopäälliköllä on oikeus saada salassa pidettävät tiedot käyttöönsä ja hän voi luovuttaa tiedot sisäisen tarkastuksen käyttöön

Edellytykset salassa pidettävien ja muiden tarkastuksessa tarvittavien tietojen saannille hallinnonaloilta/toisista virastoista

Mäenpää on Julkisuusperiaate -kirjassaan (s. 259-260) todennut valvonta- tai tarkastustehtävien suorittamisesta seuraavaa:

Viranomaisen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tieto on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi (JulkL 29§). Säännöksen soveltaminen on nimenomaisesti rajattu yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi tarpeellisiin tietoihin, kun valvonnan kohteena on viranomaisen. Näin on tarkoitus osoittaa, että valvonta- tai tarkastusviranomaiselle voidaan antaa vain tämän konkreettisen tehtävän tekemiseen liittyvät tiedot. Tällaisia toisten viranomaisten toimintaan kohdistuvia valvontatehtäviä on lainsäädännössä osoitetuilla viranomaisilla.

Pelkästään hallinnollisen ohjaus- ja valvontasuhteen perusteella ei muodostu tämän poikkeusperusteen tarkoittamaa tiedonsaantioikeutta. Ylempi viranomaisen, jonka alaisuudessa ja/tai valvonnan alaisena toinen viranomaisen toimii, ei siis vielä tällaisen

Edellytykset salassa pidettävien ja muiden tarkastuksessa tarvittavien tietojen saannille hallinnonaloilta/toisista virastoista

yleisen valvontasuhteen perusteella ole oikeutettu saamaan salassa pidettäviä tietoja alaiseltaan viranomaiselta. Esimerkiksi ministeriöllä tai kunnanhallituksella ei ole yleistä toimivaltaa saada salassa pidettäviä tietoja alaiseltaan virastolta tai keskukselta.

Lisäksi JulkL17 §:ssä todetaan, että harkittaessa yleisöltä salassa pidettävän tiedon antamista ennalta määritellylle tiedonsaajalle julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän säännöksen osoittamissa rajoissa on pidettävä huolta siitä, että tiedonsaajalla on tämän lain mukainen vaitiolovelvollisuus ja että tietoja annetaan muille kuin viranomaisille ja niissä toimiville vain, jos tiedon antamiselle on painava yleinen syy.

Myös esimerkiksi virasto/kansliapäällikkö voi pyytää tarkastukseen tarvittavia tietoja muilta viranomaisilta. Näissä tapauksissa oikeus tietoihin arvioidaan tapauskohtaisesti ja lakiin perustuen

Tiedonsaantioikeuksien varmistaminen jatkossa

Julkisten toimijoiden sisäisten tarkastusten tiedonsaantioikeus voitaisiin parhaiten varmistaa kirjaamalla tietojensaantioikeus lainsäädäntöön, siten että sisäisen tarkastuksen tehtäviin kuuluu välittömästi tarkastukseen liittyvien tietojen ja asiakirjojen saatavuus, vaikka ne olisivat salassa pidettävää tietoa. Salassa pidettävien tietojen luovuttamista ei voida perustaa pelkästään viraston sisäistä tarkastusta koskevaan ohjesääntöön. Esimerkiksi Kuntalain (410/2015) 124 §:ssä on säädetty, että tarkastuslautakunnalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta tiedot ja nähtävikseen asiakirjat, joita se pitää tarpeellisina arviointitehtävän hoitamiseksi. Säännös oikeuttaa arviointi- ja tilintarkastusintressissä tutustumaan myös salassa pidettäviin tietoihin.

Sisäisen tarkastuksen tiedonsaantioikeudet mm. palvelukeskuksista ja muista erillisistä virastoista olisi hyvä selvittää tarkemmin esimerkiksi opinnäytetyön tai tieteellisen tutkimuksen avulla.