

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors
den 28 april 1994
Utlåtande nr 7

Till Ekonomiutskottet

Ekonomiutskottet har genom en skrivelse av den 18 mars 1994 begärt utlåtande av grundlagsutskottet om regeringens proposition nr 295/1993 rd med förslag till revisionslag och till lagstiftning som har samband med den. Utskottet ombads särskilt ta ställning till om de offentligrättsliga uppgifter som föreslås för Centralhandelskammaren och handelskamrarna och möjligheterna till ändringssökande står i samklang med den gällande lagstiftningen samt bedöma lagförslaget med beaktande av vilka övriga lagstadgade uppgifter de har sedan tidigare.

Utskottet har hört yngre regeringssekreteraren Jorma Immonen och konsultative tjänstemannen Ilkka Pitkänen vid handels- och industriministeriet, lagstiftningsrådet Arja Manner vid justitieministeriet, verkställande direktören Matti Aura och avdelningschefen Pasi Horsmanheimo vid Centralhandelskammaren, professorn Mikael Hidén, professorn Olli Mäenpää, biträdande professorn Matti Pellonpää, professorn Kaarlo Tuori och professorn Kalervo Virtanen.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt och föreslår vördsamt följande.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår en revisionslag. Den nya lagen skall huvudsakligen ersätta det som stadgas om revision i lagen om aktiebolag och andra lagar som gäller sammanslutningar samt i lagen om stiftelser. Lagen innehåller också en del stadganden som beror på att Finlands lagstiftning måste harmoniseras med EGs revisionsdirektiv.

Propositionen hänger till vissa delar samman med EES-avtalet. Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt sedan de har antagits och blivit stadfästa. De lagrum i lagförslaget där Europeiska ekonomiska samarbetsområdet nämns träder dock i kraft vid en tidpunkt som fastställs genom förordning.

Lagförslagen bör enligt ingresserna behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen.

Utskottets ställningstaganden

Enligt revisionslagen skall Centralhandelskammaren och handelskamrarna få uppgifter av offentlig natur, vilket i och för sig inte avviker från den nuvarande situationen. Det förekommer ganska ofta inom lagstiftningspraxis att offentliga uppgifter anförtros institutioner av mer eller mindre privat natur utanför den egentliga förvaltningsapparaten. Grundlagsutskottet har vid några tillfällen framhållit att grundlagarna innehåller en del punkter som ger uttryck för principen att förvaltningen handhas av tjänstemän, men att det sätt på vilket en enskild befogenhet ordnas inte enbart med stöd av dem kan sägas strida mot grundlagen (GrUU 19/1985 rd och 6/1986 rd).

En viktig synpunkt att notera i fråga om den typ av uppgifter som genom den föreslagna revisionslagen påförs handelskamarorganisationen i samband med bedömningen av lagstiftningsordningen är att uppgifterna inte ingriper i medborgarnas grundläggande rättigheter. Med tanke på handhavande av uppgifterna är det väsentligt att beslutsprocessen och förfarandet regleras i detalj, att ändringssökande är möjligt och att medlemmarna i handelskamrarnas revisionsutskott och Centralhandelskammarens revisionsnämnd på grund av att uppgifterna är av offentlig art anses vara underställda straffrättsligt tjänsteansvar. På grundval av detta anser utskottet att den föreslagna uppgiftsbeskrivningen inte innehåller något som talar emot att reformen genomförs genom en vanlig lag.

I begäran om utlåtande förväntas utskottet också ta ställning till hur förslaget förhåller sig till den gällande lagstiftningen över lag. Det är en omständighet som är värd att uppmärksammas,

eftersom det statsförfattningsrättsligt sett är ett undantag från regeln att offentliga uppgifter handhas av institutioner utanför den egentliga myndighetsapparaten.

Sett ur denna statsförfattningsrättsliga synvinkel är den primära förutsättningen för att lagstiftningsåtgärder som syftar till arrangemang av detta slag skall kunna godkännas enligt utskottets mening att kraven på rättsskydd beaktas på behörigt sätt (jfr GrUU 6/1986 rd). Med hänvisning till synpunkterna på rättsskyddet ovan och med tanke på att handelskamrarna redan länge haft sin givna plats inom revisionsväsendet anser utskottet att förslaget överensstämmer med gällande lagstiftning i så hög grad som det rimligen kan krävas, om man ser till vad som är praxis i situationer av detta slag.

I anknytning till det som sägs ovan kan ytterligare ett mindre missförhållande nämnas, nämligen att revisionslagen till stor del bygger på det existerande handelskammersystemet, men att det stadgas om handelskamrar bara genom förordning. Det vore kanske på sin plats att hänvisa till detta i lagen, till exempel i 3 §.

Enligt 45 § får Centralhandelskammaren och handelskamrarna rätt att ta ut avgifter för att täcka kostnaderna för de uppgifter som avses i den föreslagna lagen. I detta sammanhang är det skäl att påminna om 62 § regeringsformen, trots att paragrafen inte direkt berör andra avgifter än de som statliga myndigheter tar ut för tjänsteåtgärder och service. I och med att de uppgifter som handelskamrarna påförs genom den föreslagna lagen är av offentlig art, anser utskottet att det är lämpligast att avgifterna i det här fallet regleras på samma sätt som om en statlig myndighet hade hand om uppgifterna.

Enligt 62 § regeringsformen stadgas det genom lag om verksamhet som skall vara avgiftsbelagd och om de allmänna grunderna för storleken på avgifterna. Om dessa krav skall följas i detta fall

måste det stadgas generellt genom lag för vilken typ av åtgärder avgifter kan tas ut och vilka åtgärder eventuellt kan vara avgiftsfria (GrUB 17/1990 rd). Av själva lagförslaget framgår det rent generellt att storleken på avgifterna bör motsvara kostnaderna för åtgärden.

När det gäller förbudet mot ändringssökande i 42 § 2 mom. hänvisar utskottet till det som sägs i artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Enligt konventionen skall envar vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol till exempel när det gäller att pröva hans rättigheter och skyldigheter.

Rätten att utöva revisorsyrket är en sådan rätt (civil right) som avses i konventionen. Enligt lagförslaget skall det med hjälp av s.k. laglighetsprövning avgöras om kriterierna enligt 4 och 5 §§ för att godkänna en revisor eller en revisionssammanslutning uppfylls. Detta är en omständighet som i finländsk jurisdiktion talar för att ändringssökande också skall gälla förvaltningsdomstolar. På grund av 42 § 2 mom. skulle sökande av ändring i beslut i detta fall inte gå längre än till statens revisionsnämnd, som inte kan anses vara en domstol i enlighet med 6 artikel i konventionen om de mänskliga rättigheterna. Utskottet drar följaktligen den slutsatsen att det mycket väl kan hända att den föreslagna regleringen inte uppfyller kraven i artikel 6 i konventionen om de mänskliga rättigheterna. Därför vore det säkrast att reglera förbudet mot att anföra besvär i 42 § 2 mom. så att förbudet inte gäller situationer som avses i 1 mom. 3 punkten i samma paragraf.

På grundval av det ovanstående anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö, medlemmarna Jansson, Koskinen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen, Nikula,

Näsi, Vistbacka, Vähänäkki och Väistö samt suppleanten Saastamoinen.