

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

4 päivänä joulukuuta 1984

Lausunto n:o 10

Suurelle valiokunnalle

Suuri valiokunta on kirjeellään 15 päivältä marraskuuta 1984 pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa siitä, pitäisikö hallituksen esitykseen n:o 105 sisältyvään ehdotukseen laiksi Eduskunnan kirjastosta, huomioon ottaen hallitusmuodon 65 §:n 1 momentin säännökset, ottaa luettelo kirjastossa olevista virkatyypeistä vai voidaanko viroista ja toimista säätää siten kuin lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentissa on ehdotettu. Samalla suuri valiokunta on pyytänyt perustuslakivaliokuntaa kiinnittämään huomiota myös siihen, onko lakiehdotus muilta osiltaan valtiosääntöoikeudellisesti moitteeton. Asian johdosta ovat olleet kuultavina eduskunnan pääsihteeri Erkki Ketola, valiokuntasihteeri Kaisa Vuorisalo, professori Mikael Hidén ja professori Ilkka Sara-viita. Käsiteltyään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Lakiehdotuksen sisältö

Hallituksen esityksessä n:o 105 laiksi Eduskunnan kirjastosta ehdotetaan voimassa oleva saman-nimikkeinen vuonna 1948 säädetty laki korvattavaksi uudella lailla. Sekä eduskunnan hallinnossa että maamme tieteellisessä kirjastolaitoksessa on tapahtunut kehitystä, joka vaikuttaa eduskunnan kirjaston asemaan ja tehtäviin sekä kirjaston hallinnolle ja organisaatiolle asetettaviin vaatimuksiin. Esityksen tarkoituksena on saattaa eduskunnan kirjastoa koskeva laki näiltä osin ajanmukaiseksi.

Eduskunnan kirjaston asema eduskunnan hoidon ja valvonnan alaisena julkisena laitoksena perustuu valtiopäiväjärjestyksen 83 b §:ään. Tämä oikeudellinen asema on tarkoitus säilyttää. Kirjaston tehtävänä tulisi edelleen olemaan palvelulla eduskuntaa ja valtionhallintoa sekä toimia julkisena ja tieteellisenä kirjastona. Nimenomaisesti säädettäisiin, että kirjasto toimii oikeus- ja valtiotieteellisenä keskuskirjastona Suomessa.

Kirjaston hallintoa koskevia säännöksiä ehdotetaan tarkistettaviksi. Samalla kun eduskunnan

valitsemien kirjaston hallituksen jäsenten lukumäärää lisättäisiin kolmesta viiteen, eduskunnan ulkopuolisten hallituksen asiantuntijajäsenten nimittämistapaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että heidän valitsemistaan varten opetusministeriö ilmoittaisi kolme valtionhallinnon asiantunte-musta edustavaa ehdokasta ja valtion yhteiskuntatieteellinen toimikunta kolme oikeus- tai valtiotieteellistä asiantuntemusta edustavaa ehdokasta. Näin nimetyistä valitsijamiehet valitsisivat esityksen mukaan kirjaston hallitukseen kaksi henkilöä, toisen edustamaan valtionhallinnon ja toisen oikeus- tai valtiotieteellisen tutkimuksen asiantuntemusta. Kirjaston hallituksen toimikausi ehdotetaan saatettavaksi samaksi kuin eduskunnan vaalikausi. Ylikirjastonhoitajan nimittäminen siirrettäisiin lakiehdotuksen mukaan tasavallan presidentiltä eduskunnan kansliatoimikunnalle. Lakiehdotuksen mukaan muiden kirjaston virkojen ja toimien kuin ylikirjastonhoitajan viran nimikettä ei enää mainittaisi laissa, vaan kirjaston ohjesäännössä.

Lakiehdotuksessa on ylimalkaan pyritty rajoittamaan lain tasolla säädettävien asioiden lukumäärää. Eräät aikaisemmin laissa säädellyt seikat on katsottu sopivaksi siirtää kirjaston ohjesääntöön.

Sivistysvaliokunta on mietinnössään n:o 14 muutoin ehdottanut lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana, paitsi että kirjaston hallitukseen valittavien ulkopuolisten asiantuntijajäsenten määrä on lisätty kolmeen, jolloin sekä oikeus- että valtiotieteellistä tutkimusta edustaisi oma asiantuntijajäsen. Valiokunta on tehnyt tästä aiheutuvat tarpeelliset muutokset lakiehdotuksen 3 §:ään.

Lakiehdotuksen arviointi

Eduskunnan kirjaston oikeudellista asemaa ja hallinnon sääntelyn yleisiä puitteita koskeva perussäännös on *perustuslain* tasolla. Valtiopäiväjärjestyksen 83 b §:ssä, jota ei tässä yhteydessä ehdoteta muutettavaksi, säädetään nimittäin:

"Eduskunnan kirjastosta, joka on eduskunnan hoidon ja valvonnan alainen julkinen laitos ja jolle eduskunta vahvistaa ohjesäännön, säädetään lailla." Säännöksestä ilmenee, että kirjaston asema ja sen hallinnon järjestely on yksinomaan eduskunnan säänneltävissä, joten lakia alemmanasteisin säädöksiin, esimerkiksi asetusteilte, ei voida puuttua sanottujen kysymysten järjestelyyn. Tältä pohjalta perustuslakivaliokunta on lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksen ja eduskunnan valtiosääntöisen aseman kannalta tarkastellut lakiehdotuksen seuraavia kohtia:

1. kirjaston hallituksen asiantuntijajäsenten valintatapa,
2. virkatyyppien säädöstaso,
3. kirjaston hallituksen esitysoikeus kirjaston ohjesäännön vahvistamismenettelyssä, sekä
4. kirjaston hallituksen kertomuksesta säätäminen.

Tässä yhteydessä valiokunta toteaa, etteivät

1. eduskunnan (valitsijamiesten) toimivallan laajentaminen koskemaan kirjaston hallituksen asiantuntijajäsenten valintaa eikä

2. ylikirjastonhoitajan nimittämisoikeuden siirtäminen tasavallan presidentiltä eduskunnan kansliatoimikunnalle

ole sellaisia eduskunnalle annettavia uusia tehtäviä, että lakiehdotuksen säätämisyjärjestystä olisi niiden perusteella tarpeen erityisesti käsitellä. Näiltä osin valiokunta viittaa, paitsi jo edellä mainittuun kirjaston aseman yleiseen sääntelyyn perustuslain tasolla, lisäksi siihen, että ylikirjastonhoitajan nimittäminen on voimassa olevankin lainsäädännön mukaan järjestetty tavallisella lailla.

Kirjaston hallituksen asiantuntijajäsenet

Kirjaston hallitukseen kansanedustajajäsenten ohella kuuluvien asiantuntijajäsenten valintamenettely ei näytä aivan selvältä toisaalta lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin säännösten, toisaalta säännösehdotuksen perustelujen kannalta. Perustuslakivaliokunta on päätenyt käsitykseen, että ehdotus tältä osin tarkoittaa sitä, että valitsijamiesten olisi valittava joku niistä kolmesta ehdokkaasta, joita asianomaiset viranomaistahot ovat esittäneet. Menettely muistuttaisi siten viran täyttämistä ehdollepanon jälkeen.

Vaikka eduskunnan harkintavalta tällöin sidotaisiin eduskunnan ulkopuolisten tahojen nimeämiin ehdokkaisiin, ei perustuslakivaliokunta silti pidä ehdotettua järjestelyä sellaisena, että lakiehdotus tämän vuoksi olisi käsiteltävä vaikeutetussa järjestyksessä. Eduskunnan aseman kannalta ei valiokunnan käsityksen mukaan kuitenkaan ole suotavaa, että eduskunnan harkintavaltaa näin rajoitettaisiin. Eduskunnan on voitava vapaasti harkita ja päättää tehtävänänsä olevat valinnat. Toisaalta sitä seikkaa, että muilta kirjaston hallitukseen valittavilta jäseniltä kuin kansanedustajilta vaaditaan tiettyä asiantuntijakvalifikaatiota, ei tässä tapauksessa ole myöskään pidettävä esteenä lakiehdotuksen säätämiseksi tavallisena lakina. Eduskunnalla on nimittäin katsottava olevan oikeus valtiopäiväjärjestyksen 83 b §:n nojalla järjestää kirjaston hallituksen kokoonpano tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla huomioon ottaen tällöin myös, että tämän, lakiehdotuksen mukaan oikeus- ja valtiotieteellisenä keskuskirjastona toimivan laitoksen ylimmässä päätävässä elimessä on alan riittävä asiantuntemus.

Viitaten eduskunnan asemaan ylimpänä valtiolimenä perustuslakivaliokunta toteaa, ettei se pidä asianmukaisena, että jokin valtioneuvoston tai ministeriön alainen toimikunta tekisi suoraan ehdotuksia eduskunnalle tai eduskunnan valitsijamiehille, jotka muutoin toimivat vain eduskunnan toimeksiantojen perusteella.

Edellä sanotun nojalla perustuslakivaliokunta katsoo, että lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentti olisi muotoiltava niin, että asianomainen valtionhallinnon viranomaistaho ilmoittaisi eduskunnalle lakiehdotuksen mukaisessa määräajassa kunkin asiantuntijaryhmän osalta laissa säädetyn määrän pykälän 1 momentin mukaisen asiantuntemuksen omaavia henkilöitä. Samalla olisi ilmoitettava kunkin näin nimetyn asiantuntijan henkilökohdainen varajäsen. Valitsijamiehet valitsisivat kustakin näin ilmoitetusta henkilöryhmästä yhden asiantuntijajäseneksi ja samalla tälle varajäsenen. Valitsijamiehet voisivat valita asiantuntijajäseneksi ja varajäseneksi muunkin kuin pykälässä tarkoitettuihin tavoin ilmoitetun henkilön. Näin valittavilla olisi kuitenkin oltava säädetty asiantuntemus.

Virkatyyppit

Hallitusmuodon 65 §:n 1 momentin mukaan virastojen ja yleisten laitosten uusien menosääntöjen perusteista sekä entisten perusteiden muuttamisesta ja kumoamisesta säädetään lailla. Täysin vakiintuneen tulokannan mukaan menosääntöjen perusteisiin kuuluvat myös virastossa olevien virkojen ja toimien nimikkeet eli virkatyyppit.

Tätä täydentää niinikään vakiintuneena mainitun 65 §:n 1 momentin toiseen virkkeeseen perustuva käytäntö, jonka mukaan sen jälkeen, kun virkatyypit on laissa säädetty, tulo- ja menoarviossa myönnetään määräraha viran perustamiseen ja itse virka perustetaan vasta tämän jälkeen asetuksella.

Hallitusmuodon 65 §:n säännösten edellä selostettu soveltamiskäytäntö on valtion hallintokoneistoa organisoitaessa ollut vakaa ja selväpiirteinen. Eduskuntaan liittyvien ja sen alaisten virastojen ja laitosten suhteen on noudatettu pääasiasa samaa käytäntöä ja niiden virkatyypeistä siten säädetty lain tasolla. Viimeksi on näin menetelty valtiontilintarkastajain kanslian toimintyyppien osalta asianomaista lakia uudistettaessa (1093/83). Vuonna 1961 säädetyin aikaisemman lain (258/61) mukaan sanotun kanslian toimesta voitiin osittain säätää valtiontilintarkastajain johtosäännössä, mutta käytännössä ei näin tiettävästi menetelty. Ainoan poikkeuksen eduskunnan toimintayksiköiden virkanimikkeiden laintasoisesta sääntelystä muodostaa eduskunnan kanslia, jonka menosäännön perusteista annetun lain 1 §:n (202/66) mukaan kanslian viroista ja toimista säädetään eduskunnan työjärjestyksessä. Mainitun poikkeuksen on katsottava johtuvan siitä itsenäisestä päättävällään, joka eduskunnalla on sen riippumattomuuden takaamiseksi ja sen toimintojen turvaamiseksi ulkopuolisten tahojen vaikutusmahdollisuuksilta.

Edellä selostetulta pohjalta ja myös eduskunnan toimintayksiköiden suhteen noudatetun käytännön vuoksi näyttäisi olevan ilmeistä, että kirjaston virkatyypeistä olisi säädettävä lailla ja että jos tästä haluttaisiin lakiehdotuksessa tarkoitettua tavoin poiketa, se voisi tapahtua ainoastaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tässä tapauksessa kiinnittänyt huomiota myös hallitusmuodon 65 §:n tarkoitukseen, joka alun perin oli vahvistaa eduskunnan asemaa suhteessa toimeenpanovaltaan hallintokoneistoa järjestettäessä sen autonomian ajan käytännön jatkumisen estämiseksi, että hallitus yksin päätti virastoista, viranomaisista ja virkamiesten tehtävistä. Sanotun tarkoituksen toteuttamiseksi eduskunta sai hallitusmuodon 65 §:n 1 momentissa säädetyt valtuudet. Tätä taustaa vastaan tarkastellen valiokunta toteaa, että ehdotettu järjestely ei loukkaa eduskunnalle hallitusmuodon mainitussa pykälässä taattua päättävää, koska kirjaston virkatyypit mainittaisiin kirjaston ohjesäännössä, jonka eduskunta vahvistaa valtiopäiväjärjestyksen 83 b §:n nojalla.

Valiokunta toteaa, että lakiehdotus ei virkatyyppien säätämistason vuoksi edellytä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisen säätämisyjärjestyksen noudattamista. Samalla valiokunta kuitenkin korostaa, että laintasoisesta sääntelystä poikkeaminen virkatyyppien osalta voi koskea ainoastaan sellaisia tapauksia, joissa eduskunta muuta kuin laintasoisesta säädöstä käsitellessään samalla päättää viraston ja laitoksen virkatyypeistä, ja siten lähinnä niitä ohje- ja johtosääntöjä, jotka eduskunta hyväksyy yhteydessään tai alaisuudessaan toimiville toimintayksiköille.

Sen johdosta, että eduskunnan kirjaston virkatyypit sisältyvät voimassa olevaan eduskunnan kirjastosta annettuun lakiin ja ottaen huomioon, että asianomaisten virastojen virkatyypit on myös eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian, valtiontilintarkastajain kanslian ja Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan kanslian osalta säännelty lain tasolla, perustuslakivaliokunta katsoo kuitenkin asianmukaisimmaksi menettelytavaksi sen, että kirjaston virkatyypipilueet otettaisiin kirjastosta säädettävään uuteen lakiin.

Kirjaston hallituksen esitysoikeus

Lakiehdotuksen 8 §:n mukaan kirjaston ohjesäännön vahvistaa eduskunta kirjaston hallituksen esityksestä. Vastaava säännös on voimassa olevan lain 11 §:ssä. Eduskuntakäytännössä kirjaston ohjesäännön muuttaminen on pantu viireille "kirjaston hallituksen ehdotuksena".

Perustuslakivaliokunta ei valtiopäiväjärjestyksen 83 b §:n säännökset huomioon ottaen katso enempää voimassa olevan lain kuin lakiehdotuksenkaan olevan tältä osin ristiriidassa perustuslain kanssa. Kun asioiden vireillepano-oikeus eduskunnassa (valtiopäivillä) on perustuslain säännöksiin pääsääntöisesti rajattu tasavallan presidenttiin, kansanedustajiin ja eduskuntaa koskevien säädösten osalta puhemiesneuvostoon, valiokunta ei pidä tällaista kirjaston hallituksen vireillepanomahdollisuutta asianmukaisena. Säännös ei ole sitä paitsi välttämätöntäkään, koska kirjaston hallitus joka tapauksessa saa eduskunnassa harkittavaksi tarpeelliseksi katsomansa ohjesäännön muutokset tekemällä asiasta esityksen eduskunnan puhemiesneuvostolle. Valiokunta viittaa lisäksi valtiopäiväjärjestyksen 54 §:n 2 momentin sääntökseen, jonka mukaan puhemiesneuvoston on tehtävä eduskunnalle tarvittaessa ehdotuksia muun ohella eduskunnan virkamiehiä koskevien ohjesääntöjen säätämisestä.

Edellä sanottuun viitaten perustuslakivaliokunta ehdottaa, että lakiehdotuksen 8 § kirjoitetaisiin seuraavalla tavalla:

”Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta annetaan kirjaston ohjesäännössä, jonka eduskunta vahvistaa.”

Kirjaston hallituksen kertomus

Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan kirjaston hallitus edelleen tulisi antamaan vuosittain eduskunnalle kertomuksen kirjaston toiminnasta. Lakiehdotukseen ei sisälly asiasta säännöstä, joten kertomuksen antaminen olisi vastaisuudessaakin kirjaston ohjesäännön säännösten varassa.

Kun kysymys on eduskunnan käsiteltäväksi säännönmukaisesti vuosittain tulevasta asiasta ja

kun toisaalta eduskunnalle annettavista kertomuksista yleensä on säännelty lain tasolla, perustuslakivaliokunta pitää asianmukaisena, että myös kirjaston kertomuksen osalta lakiin otettaisiin yleisluontoinen säännös lisäämällä lakiehdotukseen soveliaaseen paikkaan seuraava säännös:

”Kirjaston hallitus antaa vuosittain eduskunnalle kertomuksen kirjaston toiminnasta.”

Edellä esitettyyn viitaten ja kun perustuslakivaliokunnalla ei ole muita valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia hallituksen esityksen johdosta, valiokunta kunnioittaen lausuntonaan esittää,

että sivistysvaliokunnan mietintöön n:o 14 sisältyvä ehdotus laiksi Eduskunnan kirjastosta voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyllä tavalla.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Pekka Löyttyniemi

Jouni Vainio

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Löyttyniemi, varapuheenjohtaja A. Kemppainen, jäsenet Alho, Anttila, Eenilä, Hämäläinen, Louekoski, Mu-

roma, Nieminen, Pokka, Skinnari, Viinanen ja Zyskowitz sekä varajäsenet Arranz, Hilpelä ja Rajamäki.