

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä
6 päivänä huhtikuuta 1994
Lausunto n:o 6

Hallintovaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 15 päivänä maaliskuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 19 kirkkolain muuttamisesta hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa hallintovaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Marjatta Lehtinen opetusministeriöstä, kirkkoneuvos Matti Halttunen kirkkohallituksesta, professori Mikael Hidén ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltävään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan kirkkolakiin lisättäväksi säännös mahdollisuudesta lomauttaa evankelis-luterilaisen kirkon ja sen seurakuntien viranhaltijoita. Lomauttaminen voisi tulla kysymykseen, jos virkaan kuuluva työ on vähentynyt olennaisesti tai jos painavat taloudelliset seikat sitä muutoin edellyttävät.

Lain ehdotetaan olevan voimassa neljä vuotta. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan on tulkinnanvaraista, onko papiston ja kanttorien virassapysymisoikeuden erioikeusuoja poistunut nyt jo kumottuun kirkkolakiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyn lomauttamismahdollisuuden johdosta. Tämän ta-

kia hallitus on pitänyt suotavana, että säätämisyjärjestyskysymyksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta katsoi lausunnossa n:o 18/1993 vp, että silloin käsiteltävänä olleessa esityksessä ehdotettu valtuus säätää kirkkolaissa eräiden viranhaltijoiden siirtämisestä toiseen virkaan oli vastoin pappissäädyn erioikeuksia ja lakiehdotus oli siksi käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 3 momentin takia perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Myös nyt esillä oleva lakiehdotus koskee erioikeussuojan piiriin kuuluvaa virassapysymisoikeutta. Lakiehdotuksen tarkoittama lomauttamismahdollisuus on sinänsä toimenpiteenä veraten lievä itse virassapysymisoikeuden kannalta. Lisäksi esityksen mukaan lomauttamisen enimmäisaika on kolme viikkoa kalenterivuodessa. Näiden seikkojen johdosta valiokunta katsoo kysymyksessä olevan niin vähäisen kajoamisen virassapysymisoikeuteen, että siitä voidaan säätää kirkkolaissa valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyllä tavalla.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö sekä jäsenet Jansson, Jääteenmäki, Kaarilahti,

J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Näsi, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki ja Väistö.

voimassa olevaan lainsäädäntöön. Tähän seikkaan onkin aihetta kiinnittää huomiota nimenomaan siksi, että julkisluonteisten tehtävien hoitaminen varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolella on valtiosäännön kannalta poikkeuksellisen järjestely.

Tästä valtiosääntöoikeudellisesta lähtökohdasta johtuva ensisijainen edellytys hyväksyä tällaisen järjestelyn toteuttamiseen tähtäävät lainsäädäntötoimet on valiokunnan mielestä oikeusturvavaatimusten riittävä huomioon ottaminen (vrt. PeVL 6/1986 vp). Oikeusturvanäkökohtien asianmukaisuudesta edellä esittämäänsä viitaten ja ottaen huomioon myös kauppakamarijärjestön jo pitkäaikaisen aseman tilintarkastusjärjestelmässä valiokunta katsoo ehdotetun järjestelyn olevan sillä tavoin sopusoinnussa voimassa olevan lainsäädännön kanssa kuin tällaisissa järjestelyissä noudatetun käytännön perusteella kohuudella voidaan vaatia.

Edellä käsiteltyyn liittyvänä vähäisenä epäkohtana voidaan mainita, että kauppakamarijärjestelmä, jonka olemassaololle tilintarkastuslaki rakentuisi merkittäväällä tavalla, perustuu vain asetuksentasoiseen sääntelyyn. Saattaisikin olla paikallaan ottaa tilintarkastuslakiin, esimerkiksi 3 §:ään, asiasta tässä yhteydessä viittauksenomainen maininta.

Tilintarkastuslain 45 §:n nojalla Keskuskauppakamarilla ja kauppakamareilla olisi oikeus periä maksuja laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Tämän ehdotuksen johdosta on syytä ottaa esille hallitusmuodon 62 §, vaikkakaan se ei suorastaan koske kuin valtion viranomaisten virkatoimista ja palveluista perittäviä maksuja. Koska kauppakamarijärjestölle lakiehdotuksen mukaan kuuluvat tehtävät kuitenkin ovat julkisluonteisia, on valiokunnan mielestä asianmukaista toteuttaa maksusääntely tässäkin yhteydessä tavalla, jota olisi noudatettava, jos valtion viranomaiset huolehtisivat vastaavista tehtävistä.

Hallitusmuodon 62 §:n mukaan lailla säädetään toiminnan maksullisuuden ja perittävien

maksujen suuruuden yleisistä perusteista. Seurattaessa tässä yhteydessä näitä vaatimuksia olisi laissa edelliseltä osalta säädettävä yleisesti siitä, minkätyyppisistä toimista maksuja voidaan periä ja millaiset toimet mahdollisesti ovat maksuttomia (PeVM 17/1990 vp). Maksujen suuruutta koskien kustannusvastaavuuden periaate ilmenee yleisellä tasolla jo lakiehdotuksesta.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota tilintarkastuslakiehdotuksen 42 §:n 2 momentin muutoksenhakukielloon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kannalta. Siinä turvataan jokaiselle oikeus oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa muun muassa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Tilintarkastajan ammatin harjoittaminen on sopimuksen tämän kohdan tarkoittama oikeus (civil right). Lakiehdotuksen 4 ja 5 §:n mukaisten tilintarkastajaksi ja tilintarkastusyhteisöksi hyväksymistä koskevien edellytysten olemassaolo ratkaistaan ns. laillisuusharkinnan perusteella, mikä seikka meidän lainkäyttöjärjestelmässämme puoltaa muutoksenhaun ulottumista hallintotuomioistuimeen. Näistä päätöksistä muutoksenhakutie kuitenkin päättyisi 42 §:n 2 momentin tähden valtion tilintarkastuslautakuntaan, jota ei voitane pitää ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tarkoittamana tuomioistuimena. Näin ollen valiokunnan käsityksen mukaan on hyvinkin mahdollista, ettei tällaista sääntelyä pidettäisi ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimuksia täyttävänä. Tästä syystä olisi varminta kaventaa 42 §:n 2 momentin valituskiellon alaa niin, ettei se ulotu pykälän 1 momentin 3 kohdassa säänneltyihin tilanteisiin.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetys-
sä järjestyksessä.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, jäsenet Jansson, Koskinen, Laine, M. Laukkanen,

J. Leppänen, Nikula, Näsi, Vistbacka, Vähänäki ja Väistö sekä varajäsen Saastamoinen.