

Perustuslakivaliokunnan kokous n:o 39 keskiviikkona 26.5.1993

kello 10.00

1

Nimihuuto

)

Päätösvaltaisuus

2

HE 63 laiksi rangaistusmääräysmenettelystä 1a eräksi siihen
liittyviksi laeiksi

- Ilmoitetaan saapuneeksi. Eduskunnan päätöksen mukaisesti valiokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

4)

HE 75 perhetuen uudistamista koskeviksi laeiksi

- Ilmoitetaan saapuneeksi. Eduskunnan päätöksen mukaisesti valiokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle.

5)

HE 22 laiksi eräistä poikkeuksista papiston erioikeuksiin

- I käsittely jatkuu. OTT Sipposen lausunto tästä ja 6-kohdan asiasta. Asiantuntijoiden kuuleminen:
- Apulaisprofessori Matti Pellonpää Päätetään jatkokäsittelystä.

6)

HE 23 kirkkolaiksi

- I käsittely.
Hyväksytään aiemmat asiantuntijakuulemiset.
Asiantuntijoiden kuuleminen:
- Apulaisprofessori Matti Pellonpää. Päätetään jatkokäsittelystä.

7)

LA 12 laiksi edustajanpalkkiosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta 1a LA 14 laiksi väliaikaisesta poikkeuksesta edustalanpalkkiosta annettuun lakiin - I käsittely jatkuu.

Mietintöluonnos: yleiskeskustelu - yksityiskohtainen käsittely.

8)

Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1991 (K

2

8/1992 yp)

- I käsittely jatkuu.
Mietintöluonnos 25.5.1993: yleiskeskustelu - yksityiskohtainen käsittely.

9)

HE 26 laeiksi joustavaa eläkeikäjärjestelmää koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi -

I käsittely jatkuu.
Lähetekeskustelu lausunnon laatimiseksi.

10)

Muut mahdolliset asiat

- Kevään kokousaikataulu.

11)

Seuraava kokous on torstaina 27.5.1993 klo 9.30.

12) Kokouksen päättäminen

Lrrfe^f

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle:

Minulta on pyydetty lausuntoa hallituksen esityksestä kirkkolaiksi (HE 23/1993 vp). Keskittyen Euroopan ihmisoikeussopimuksesta aiheutuviin näkökohtiin esitän kunnioittavasti seuraavaa.

Ihmisoikeussopimuksen 6 artikla turvaa jokaiselle oikeuden "oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä".

Ehdotetun kirkkolain VI osa (23 ja 24 luku) sisältää säännöksiä kurinpitomenettelystä ja lainkäytöstä. Jälkimmäinen luku (Alistaminen ja muutoksenhaku) ei näyttäisi ihmisoikeussopimuksen valossa ongelmalliselta. Sen sijaan lakiehdotuksen 23 luvun sisältämiä kurinpitomenettelyä koskevia säännöksiä on syytä tarkastella 6 artiklan valossa. Kurinpitomenettelyssä ei tosin voine olla kysymys "oikeuksista ja velvollisuuksista" (civil rights and obligations) sopimusmääräyksen tarkoittamassa mielessä. Sen sijaan aivan ehdottomasti ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että kurinpitomenettely katsottaisiin sellaiseksi "rikossyytteestä päättä

miseksi", jota 6 artiklan asettamat oikeusturvavaatimukset ("fair trial") koskevat. Näin on sen johdosta, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontaelinten käytännössä mm. 6 artiklaan sisältyviä käsitteitä tulkitaan "autonomisesti" eli valtionsisäisessä oikeudessa "kurinpitomenettelyksi" luonnehdittu menettely voi periaatteessa olla "rikosprosessia" 6 artiklan tarkoittamassa mielessä.

Sen määrittelemiseksi, onko jokin sanktioidun käyttäymisen perusteella käynnistytävä menettely 6 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle jäävää kurinpitomenettelyä vaiko sopimusmääräyksen piiriin kuuluvaa rikosprosessia, sovelletaan ihmisoikeustuomioistuimen ja -toimikunnan käytännössä kolmea kriteeriä: 1) kymyksessä olevan menettelyn ja sen kohteena olevan rikkeen luonnehdinta valtionsisäisessä oikeudessa; 2) teon luonne ja 3) seuraamuksen ankaruus ja luonne.

1) Menettelyn luonnehdinta valtionsisäisessä oikeudessa on suuntaa antava. Näin ollen se, että ehdotettu kirkkolaki määrittelee 23 luvussa säädellyn menettelyn kurinpitomenettelyksi viittaa siihen, että menettely jää 6 artiklan soveltamialan ulkopuolelle. Valtionsisäinen luokittelu ei kuitenkaan ole ratkaiseva, vaan seuraavaksi on tarkasteltava menettelyn kohteena olevan sanktioidun käyttäytymisen luonnetta.

2) Ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että "kurinpidolliset sanktiot on yleensä tarkoitettu sen turvaamiseksi, että tiettyjen ryhmien jäsenet noudattavat heidän käyttäytymistään sääteleviä erityisiä sääntöjä" (Weber v. Sveitsi, tuomio 22.5.1990). Näin ollen tyypillinen kurinpitomenettelyssä käsiteltävissä oleva teko tietyn ammatin harjoittajan laiminlyönti noudattaa häneen sovellettavaa eettistä tai muuta erityistä normistoa, joka ei ylipäätään koske väestön pääosaa. Myös tämän kriteerin valossa kirkkolain mukainen kurinpitomenettely on kurinpitomenettelyä myös ihmisoikeussopimusta tulkittaessa.

3) Vaikka kirkkolain 23 luvun mukainen kurinpitomenettely edellä lausutun valossa näyttääkin jäävän 6 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, saatettaisiin se silti katsoa sopimusmääräyksen tarkoittamaksi rikossyytteestä päättämiseksi riippuen seuraamuksen luonteesta ja ankaruudesta. Mikäli teosta voi seurata yhtään tuntuvampi vapaudenmenetys, on tämän määramistä koskeva asia lähitökohtaisesti katsottava 6 artiklan piiriin kuuluvaksi "rikosasiaksi". Vapaudenmenetys ei kuitenkaan ole ehdotetun kirkkolain mukaan mahdollinen kurinpitorangeistuksena. Tällaisia rangaistuksia ovat 23:8 §:n mukaan kirjallinen varoitus, virantoimituksesta erottaminen ja viraltapano. Nämä, samoin kuin 9 §:n mukaan pappia koskevat kurinpitorangeistukset, ovat kaikki seuraamuksia, joita

Euroopan ihmisoikeustoimikunta on pitänyt tyypillisinä kurinpitorangeistuksina. Tosin kysymys siitä, olisiko viraltapano ankaruutensa johdosta rinnastettava rikosoikeudelliseen seuraamukseen 6 artiklaa sovellettaessa, on ollut keskustelun alaisena. Kuitenkin Euroopan ihmisoikeustoimikunta on tähän saakka katsonut, että viraltapanon soveltaminen kurinpitomenettelyssä ei saata menettelyä 6 artiklan piiriin. Myöskään se, että viranhaltija, jonka asia on jo käsitelty rikosasia tuomioistuimessa, voidaan erikseen kurinpitomenettelyä noudattaen panna viralta (23:1 §), ei ole ihmisoikeustoimikunnan käytännön valossa arveluttavaa.¹

Näin ollen tähänastisen oikeuskäytännön antamaa taustaa vasten arvioituna ehdotetun kirkkolain kurinpitomenettelyäkään Jtoskevat säännökset eivät näyttäisi ongelmallisilta ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan valossa. Mikäli oikeuskäytäntö kuitenkin muuttuisi siten, että kurinpitomenettelyn

¹ Espanjaa koskeneessa tapauksessa 15965/90 oli valittajana kurinpitomenettelyssä viralta pantu tuomari. Viraltapano perustui tuomarin käyttäytymiseen, jonka johdosta hän oli ollut myös syytteessä virkarikoksesta. Rikosprosessi johti vapauttavaan tuomioon. Ihmisoikeustoimikunta ei katsonut kurinpitomenettelyn kuuluvan 6 artiklan soveltamisalaan eikä muiltakaan osin ottanut valitusta tutkittavaksi, vaan piti sitä 15.1.1993 antamassaan päätöksessä "ilmeisen perusteettomana".

katsottaisiin kuuluvan sopimusmääräyksen soveltamisalaan, saatettaisiin menettelyn yhteensopivuutta mainitun artiklan kanssa epäillä- Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan vaatimuksen kanssa arveluttavaa voisi olla esim. se, että 23 luvun mukaan sama viranomainen voi sekä vastata valmistavasta tutkinnasta (5 §) että määrätä itse kurinpitorangaistuksen.



Matti Pellonpää

kansainvälisen oikeuden apulaisprofessori

Helsingissä toukokuun 26. päivänä 1993