

Olli Mäenpää
23.10.2019

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys kirkkolaiksi (HE 19/2019 vp)

Kirkkolain säätäminen ja ala

Kirkkolain säätämismenettely

Kirkkolaissa säädetään perustuslain 76 §:n mukaan evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Kirkkolain säätämisyjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä niistä mainitussa laissa erikseen säädetään. Voimassaolevan kirkkolain (1993) 2 luvun 2 §:n mukaan kirkolliskouksella on yksinoikeus tehdä aloite kirkkolain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta. Hallituksen esitys perustuu näihin lähtökohtiin.

Kirkkolain ala

Lakiehdotuksen tarkoituksena ei sen perustelujen mukaan ole muuttaa kirkon aseman perusteita suhteessa valtioon, vaan kirkolla olisi edelleen julkisoikeudellinen erityisasema. Tavoitteena on kuitenkin siirtää mahdollisimman paljon kirkon sisäistä toimintaa ja hallintoa koskevaa norminantovaltaa kirkon omille toimielimille siltä osin kuin kyseessä eivät ole laintasoista sääntelyä edellyttävät asiat (s. 13). Näitä lähtökohtia voidaan pitää perustuslain 76 §:n mukaisina, kun lisäksi otetaan huomioon, että lakiehdotus sisältää riittävät perussäännökset kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta.

Kirkkolain ja kirkkojärjestyksen suhde

Lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa keskeisenä kysymyksenä voidaan pitää kirkkolain ja kirkkojärjestyksen välistä suhdetta. Kirkkolain ja kirkkojärjestyksen välinen suhde perustuu perustuslain 11 §:ssä turvattuun uskonnonvapauteen, johon on vakiintuneesti katsottu sisältyvän uskonnollisen yhdyskunnan tietynasteinen sisäinen autonomia ja oikeus määrätä omista asioistaan, kuten uskonnollisten johtajien, pappien ja opettajien valinnasta (PeVL 28/2006 vp, s. 1; PeVL 20/2003 vp, 2, PeVL 57/2001 vp, s. 2).

Lakiehdotuksen 1 luvun 1 §:n mukaan kirkolliskokous hyväksyy kirkkojärjestyksen, jossa säädetään kirkon toiminnasta sekä tarkemmin kirkon tunnustuksesta, järjestysmuodosta ja hallinnosta. Jumalanpalveluksista ja kirkollisista toimituksista määrätään lisäksi kirkkokäsikirjassa, jonka niin ikään hyväksyy kirkolliskokous. Sääntelyn peruslähtökohtia voidaan pitää sekä uskonnonvapauden että kirkkolain ja kirkkojärjestyksen suhteen kannalta asianmukaisina.

Kirkkolain alaa kuvataan esityksen perusteluissa seuraavasti: ”Kirkkolaissa tulee säätää niistä asioista, joissa on olemassa yhteys valtioon. Lisäksi perustuslaki edellyttää kaikista autonomianäkökohdista riippumatta, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista ja muista lain alaan kuuluvista asioista säädetään aina lain tasolla. Tämän vaatimuksen täytyy – ehkä joillakin perusoikeuden suojan vaatimuksista tulkintakäytännön perusteella johdetuilla joustoilla – koskea myös uskonnollisen yhteisön toimintaa koskevaa sääntelyä.”

Kirkkojärjestyksen sisältöä ja alaa kuvataan perusteluissa seuraavasti: ”Kirkon autonomiasta seuraa, että sen hallinnosta voidaan säätää laajemmin kirkkojärjestyksessä. Myös tunnustus ja oppi ovat kirkon sisäisen säädösvallan piirissä. Tunnustusta koskevan säännöksen säilyttämistä kirkkolaissa voidaan kuitenkin perustella sillä, että se ilmaisee, mistä kirkossa on kysymys ja mihin kirkon luterilainen identiteetti uskonnollisena yhteisönä perustuu. Tunnustuksen tarkempi määrittely on kirkon sisäinen asia, mistä syystä nykyisen lainsäädännön tavoin tunnustuksesta säädettäisiin tarkemmin kirkkojärjestyksessä. Kirkkojärjestyksessä voidaan säätää myös sellaisesta, mikä ei perustu delegointisäädökseen, eli kirkkojärjestyksessä voidaan säätää asiasta, josta ei ole säännöstä kirkkolaissa. Kirkkojärjestys ei siten pelkästään täydennä kirkkolakia.” (s. 12)

Toimivallan jako lainsäätäjän ja kirkolliskokouksen välillä ei näiden lähtökohtien mukaisesti toteutettuna ole perustuslain kannalta ongelmallinen. Lakiehdotukseen sisältyvän sääntelyn voidaan myös katsoa edistävän uskonnonvapauden ja kirkon sisäisen autonomian toteutumista.

Muutoksenhaun rajoittaminen

Lakiehdotuksen 12 luvun 14 §:ssä määritellään päätökset, joihin ei saa hakea muutosta oikaisuvaatimuksella tai kirkollisvalituksella. Muutoksenhaun rajoituksia on paikallaan arvioida siltä kannalta, että oikeusturvaa määrittelevän perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännöksen 2 momentti turvaa muun muassa oikeuden hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet. Perusoikeus oikeusturvaan kohdistuu myös kirkon päätöksentekoon.

Velvollisuus osallistua terveystarkastuksiin

Viranhaltija olisi 8 luvun 34 §:n mukaan velvollinen työnantajan määräyksestä osallistumaan terveydentilansa toteamiseksi suoritettaviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin, jos se on tehtävän hoitamisen edellytysten selvittämiseksi välttämätöntä. Tällaisen velvollisuuden määrittely sinänsä vastaa perustuslakivaliokunnan käytännössä tällaiselle määräykselle asetettuja vaatimuksia (PeVL 12/2003 vp, PeVL 39/2001 vp).

Tällaiseen määräykseen ei saisi 12 luvun 14 §:n 2 momentin 4 b kohdan mukaan erikseen hakea muutosta. Perustelujen mukaan määräys osallistua terveydentilaa koskeviin tarkastuksiin tai tutkimuksiin olisi työnjohdollinen toimenpide. Vasta jos selvitykset johtavat palvelussuhdetta koskevan päätöksen tekemiseen esimerkiksi

virkasuhteen irtisanomiseen terveydellisistä syistä, viranhaltija voisi vedota siihen, että annetut pyynnöt tai määräykset eivät ole olleet perusteltuja (s. 120-121).

Valituskieltoa on paikallaan arvioida siltä kannalta, että velvollisuus osallistua terveystarkastuksiin ja tutkimuksiin puuttuu perustuslain 7 §:ssä turvattuun yksilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Tähän perusoikeuteen ei perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Pakollinen terveystarkastus rajoittaa myös henkilön itsemääräämisoikeutta (PeVL 12/2003 vp, s. 2, PeVL 64/2002 vp, s. 2-3, PeVL 39/2001 vp, s. 2). Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin (PeVM 25/1994 vp, s. 4-5) kuuluvan tehokkaan oikeusturvan saatavuuden vaatimuksen voidaan katsoa edellyttävän oikeutta saattaa määräyksen antamisen lainmukaisuus tuomioistuimen arvioitavaksi.

Määräys osallistua tarkastuksiin ja tutkimuksiin ei myöskään perustu työnantajan työjohtovaltaan vaan määräyksen antamista koskevaan nimenomaiseen toimivaltasäännökseen, joka määrittelee määräyksen antamisen oikeudelliset perusteet. Määräyksellä on välitön vaikutus viranhaltijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. Määräyksen antamista koskevaan hallintopäätökseen kohdistuva valituskielto on esitetyt näkökohdat huomioon ottaen perustuslain vastaisena perusteltua poistaa laista.

Varoitus

Viranhaltijalle, joka on rikkonut tai laiminlyönyt virkasuhteeseen kuuluvia velvoitteita, voitaisiin lakiehdotuksen 8 luvun 30 §:n nojalla antaa varoitus. Viranhaltijaa ei saisi saman luvun 52 §:n mukaan irtisanoa ennen kuin hänelle on varoituksella annettu mahdollisuus korjata menettelynsä. Oikaisuvaatimuksella tai kirkollisvalituksella ei saisi 12 luvun 14 §:n 2 momentin 4 a kohdan mukaan erikseen hakea muutosta viranhaltijalle annettuun varoitukseen. Viranhaltija voisi kuitenkin perustelujen mukaan saattaa varoituksen lainmukaisuuden tutkittavaksi irtisanomista koskevan muutoksenhaun yhteydessä (s. 77-78).

Perustelujen mukaan varoitus ei olisi hallintopäätös vaan työjohdollinen toimenpide (s. 120). Muutoksenhaku varoitukseen olisi mahdollista vain ja vasta, jos viranhaltija irtisanotaan. Sen sijaan ennen tällaista päätöstä varoitukseen ei saisi hakea (erikseen) muutosta. Ehdotettua sääntelyä on paikallaan arvioida lähinnä siltä kannalta, että varoituksella voi olla merkittävä vaikutus viranhaltijan oikeusasemaan riippumatta siitä, irtisanoataanko tämä. Varoitusta on myös perusteltua pitää hallinnollisena rangaistusseuraamuksena (ks. myös Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018), jonka määrääminen ei yleensä voi jäädä tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle.

Kirkkolakiehdotuksen mukaan varoitus ei perustu työnantajan työjohtovaltaan, vaan varoitusta koskevaan nimenomaiseen toimivaltasäännökseen, joka määrittelee varoituksen oikeudelliset perusteet. Tällaisen toimivaltasäännöksen tulkintaa ja soveltamista sisältävän hallintopäätöksen lainmukaisuus on perusteltua viran-

haltijan oikeusturvan kannalta saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Vasta mahdollisen irtisanomisen yhteydessä toteutuva muutoksenhakuoikeus ei mahdollista oikeusturvan toteutumista ja varoituksen lainmukaisuuden arviointia muissa tilanteissa, jolloin muutoksenhakukiellon johdosta varoituksen lainmukaisuutta ei ole mahdollista lainkaan saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Hallinnollisen sanktion määräämistä koskevaan päätökseen kohdistuvaa valituskieltoa ei myöskään voida pitää vähäisenä rajoituksena perustuslain 21 §:n edellyttämään oikeusturvan saavuuteen.

Varoituksen antaminen taustalla voi kylläkin joissain yksittäisissä tapauksissa olla sellaisia uskon tunnustukseen tai uskonnon harjoittamiseen ja opetukseen taikka kirkon muuhun hengelliseen toimintaan liittyviä, viime kädessä uskonnonvapaudteen liittyviä näkökohtia, jotka perustuslakivaliokunnan arvion mukaan voivat olla muutoksenhakukiellon perusteena. Uskonnonvapauden tai kirkon sisäisen autonomian ei kuitenkaan voida katsoa perustelevan vapautta kirkon hallinnolliseen päätöksenteon laillisuuteen kohdistuvasta tuomioistuinvalvonnasta.

Tältä osin on lisäksi merkitystä etenkin sillä, että kirkollisvalituksen valitusperusteena saa lakiehdotuksen 12 luvun 3 momentin mukaan käyttää vain laillisuusperusteita. Hallintotuomioistuimella ei näin ollen varoitukseen kohdistuvan kirkollisvalituksen johdosta ole toimivaltaa tutkia ja arvioida uskonnonvapaudteen perustuvia kirkon sisäisiä, uskon tunnustukseen tai uskonnon harjoittamiseen ja opetukseen taikka kirkon muuhun hengelliseen toimintaan liittyviä perusteita. Valituksessa voidaan sen sijaan kiinnittää huomiota vain sellaisiin oikeusturvan kannalta keskeisiin laillisuusperusteisiin kuin varoituksen saajan kuuleminen, päätöksen perustelujen riittävyys, päätöksentekijän esteettömyys ja hallinnon oikeusperiaatteiden noudattaminen. Varoitukseen kohdistuva valituskielto on esitetty näkökohdat huomioon ottaen perustuslain vastaisena perusteltua poistaa laista.

Eräät nimityspäätökset

Muutoksenhakukiellon kohteena olisivat 12 luvun 14 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan muun tuomiokapitulin päätökset, jotka se on tehnyt 8 luvun 12 §:n 3 momentin 7 ja 8 kohdassa tarkoitetuissa asioissa. Kyse on päätöksistä, joissa tuomiokapituli antaa virkaan soveltuvalla papille viranhoitomääräyksen toistaiseksi tai määrää seurakunnan papin virkaan väliaikaisen hoitajan. Nämä päätökset voidaan tehdä ilman julkista hakumenettelyä. Ehdotetun muutoksenhakukiellon kohteena ovat perustelujen mukaan tältä osin sellaiset kirkon hengellisen työn viranhaltijoita koskevat ja uskonnollisen yhdiskunnan autonomian piiriin kuuluvat asiat, jotka eivät välittömästi koske kenenkään subjektiivista oikeutta (s. 120).

Perustuslakivaliokunta on hiljattain (PeVL 42/2017 vp) arvioinut valtion virkamieslain valituskieltoa, joka koskee lähes vastaavanlaisia päätöksiä, jotka koskevat nimittämistä enintään kahden vuoden määräajaksi ja viran tai virkasuhteen täyttämistä lain nojalla haettavaksi julistamatta. Valiokunta katsoi tuossa yhteydessä, että tällaista valituskieltoa ei voida pitää lähtökohtaisesti perustuslain vastaisena. Perustuslakivaliokunnan käytännössä virkaan nimittämistä ei myöskään ole pidetty subjektiivisena oikeutena, johon liittyisi perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan

ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettu oikeus saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että kirkkolakiin sisältyvien muutoksenhaun rajoitusten arvioinnissa on otettava huomioon perustuslain 11 §:n uskonnonvapausäännöksiin pohjautuva kirkon sisäinen autonomia. Erityisesti uskon tunnustukseen samoin kuin uskonnon harjoittamiseen ja opetukseen tai kirkon muuhun hengelliseen toimintaan liittyvissä asioissa ei lähtökohtaisesti ole kysymys yksilön sellaisista oikeuksista tai velvollisuuksista, joita koskevat päätökset tulisi perustuslain 21 §:n takia voida saattaa tuomioistuimen tutkittaviksi (PeVL 20/2003 vp, s. 2).

Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen voidaan katsoa, että ehdotettua valituskieltoa ei voida pitää lähtökohtaisesti perustuslain vastaisena. Valituskiellon poistamista puoltaisi kuitenkin se oikeusturvan saatavuuden ja hyvän hallinnon takeiden kannalta merkityksellinen seikka, että kyseessä ovat pääosin kirkon virkauran alkuvaiheen tehtävät, joihin rekrytoinnissa korostuvat muun muassa pätevyyskriteerien noudattaminen, syrjimättömyys ja puolueeton päätöksenteko. Nämä ovat kaikki laillisuusperusteita, eikä hallinto-oikeudella ole niiden perusteella toimivaltaa arvioida uskon tunnustukseen tai oppiin liittyviä seikkoja. Tuomioistuinkontrolli voisi näiltä osin toimia etenkin ennaltaestävänä oikeusturvan takeena varsinkin, kun rekrytointimenettely ei välttämättä ole julkinen.