

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 20/2003 vp**

Hallituksen esitys laiksi kirkkolain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallintovaliokunta on 25 päivänä marraskuuta 2003 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä laiksi kirkkolain muuttamisesta (HE 121/2003 vp). Lausuntopyynnössä kiinnitetään erityisesti huomiota muutoksenhakuoikeuden rajoittamista, virkasääntöä ja hautaustointia koskeviin säännösehdoiksiin.

Tilapäinen puheenjohtaja

Valiokunta on valinnut tilapäiseksi puheenjohtajakseen ed. Annika Lapintien, koska valiokun-

nan puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja ovat olleet estyneitä osallistumaan asian käsittelyyn.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Tuula Lybeck, ope-
- tusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren, oikeus-
- ministeriö
- kirkkoneuvos Matti Halttunen, Kirkkohallitus
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan kirkkolakia muutettavaksi. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on kehittää hiippakuntahallintoa sekä vahvistaa hiippakunnan taloudellista ja toiminnallista asemaa. Lakiehdotus sisältää säännöksiä myös kirkkohallituksen ja tuomiokapitulin viranhaltijoi-

den oikeusasemasta annettavasta virkasäännöstä, oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakukielloista sekä hautaustoimesta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2004 alusta.

Esitys ei sisällä säätämisyjärjestysperusteluja.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Virkasääntö

Kirkkohallituksen ja tuomiokapitulin virkoihin

ottamisesta sekä viranhaltijoiden asemasta ja velvollisuuksista määrätään lakiehdotuksen 6 luvun 15 §:n nojalla kirkolliskokouksen hyväksymässä virkasäännössä, jollei erikseen ole

muuta säädetty, määrätty tai sovittu. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 80 §:n kannalta.

Perustuslain 80 §:n 1 momentti sisältää säännöksen lain alasta. Sen mukaan lailla on säädettävä muun ohella yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Perustuslain esitöissä säännöksen todetaan kattavan myös virkamiesten oikeusaseman perusteet (HE 1/1998 vp, s. 131/II). Tältä pohjalta valiokunta on kunnan virkasäännön asemaa arvioidessaan pitänyt selkeänä lähtökohtana, että myös kunnallisten viranhaltijoiden oikeusaseman perusteista pitää säätää kattavasti lailla, ja huomauttanut virkasäännöllä voivan tässä suhteessa olla vain lakia täydentävä rooli (PeVL 3/2000 vp, s. 3/I).

Ehdotetun säännöksen sanamuodon perusteella virkasäännöllä näyttäisi olevan verraten laajasti mahdollista antaa määräyksiä viranhaltijoiden oikeusasemasta ja velvollisuuksista. Kirkkolain 6 luvun A-osan yleiset säännökset viranhaltijoista ja työntekijöistä kuitenkin rajaavat tätä toimivaltaa, minkä lisäksi perustuslain 80 §:n säännökset rajoittavat suoraan kirkkolain valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin niiden nojalla virkasäännössä annettavien määräysten sisältöä (PeVL 17/2003 vp, s. 3/II). Kun vielä otetaan huomioon, että perustuslain 11 §:ssä turvattuun uskonnolliseen yhdistymisvapauteen sisältyy uskonnollisen yhdyskunnan tietynasteinen sisäinen autonomia, kuten oikeus määrätä uskonnollisten johtajien, pappien ja opettajien valinnasta (PeVL 57/2001 vp, s. 2/I), ei sääntely valiokunnan mielestä vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Muutoksenhakurajoitukset

Lakiehdotuksen 24 luvun 14 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakuoikeuden rajoittamisesta. Sääntely on merkityksellistä perustuslain 21 §:n 1 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi.

Sääntelyä arvioitaessa on valiokunnan mielestä otettava huomioon perustuslain 11 §:n uskonnonvapaussäännöksiin pohjautuva evankelis-luterilaisen kirkon sisäinen autonomia. Eriytyisesti 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.

Kirkolliskokous ja piispainkokous eivät nykyisten säännösten nojalla päätä asioista, jotka edellä esitetyn perusteella koskisivat yksilön oikeutta tai velvollisuutta. Muutoksenhakukiellot (1 kohta) ovat siksi merkityksettömiä perustuslain 21 §:n kannalta. Niiden voidaan katsoa tässä sääntely-yhteydessä selkeyttävän oikeustilaa. Piispa ja tuomiokapituli päättävät pappisvirkaan hyväksymisestä uskonnollisin kriteerein, ja piispan yksin tekemät päätökset kuuluvat esityksen perustelujen mukaan lähinnä piispallisen kaitsennan alaan. Näihin päätöksiin kohdistuvat muutoksenhakukiellot (2 kohta) eivät ole perustuslain 21 §:n kannalta ongelmallisia. Pykälän 1 momentin 4 kohdassa mainituissa valituskielloissa on kysymys sellaisista kirkon uskonnollisia työntekijöitä koskevista ja uskonnollisen yhdyskunnan autonomian piiriin kuuluvista muista asioista, jotka eivät välittömästi koske kenenkään subjektiivista oikeutta. Pykälän oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakukiellot eivät muiltakaan osilta ole ongelmallisia perustuslain kannalta.

Hautaustoimi

Lakiehdotuksen 17 luvun säännökset hautaus-toimesta eivät anna aihetta valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 9 päivänä joulukuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

tp. pj. Annika Lapintie /vas
jäsen. Leena Harkimo /kok
Hannu Hoskonen /kesk
Anne Huotari /vas
Irina Krohn /vihr
Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
vjäsen. Toimi Kankaanniemi /kd
Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.