

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 28/2006 vp**

**Hallituksen esitys laiksi ortodoksisesta kirkosta**

*Hallintovaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 23 päivänä toukokuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi ortodoksisesta kirkosta (HE 59/2006 vp) valmistelevalle hallintovaliokunnalle samalla käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Joni Hiitola, opetusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet  
— professori Olli Mäenpää  
— professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan ortodoksista kirkkoa koskeva lainsäädäntö uudistettavaksi kokonaisuudessaan. Ortodoksisen kirkon julkisoikeudellinen erityisasema ehdotetaan säilytettäväksi perusteiltaan nykyisenkaltaisena. Toimintaa ja hallintoa koskevaa nominantovaltaa on tarkoitus siirtää valtion lainsäädäntöelimiltä kirkon omille toimielimille. Ortodoksisessa kirkossa otetaan käyttöön kirkkojärjestys, jossa annetaan tarkemmat säännökset kirkon toiminnasta ja hallinnosta.

Ortodoksisessa kirkossa ja seurakunnissa on tarkoitus siirtyä yhteen palvelusuhdelajiin, jolloin kirkollishallituksen virkamiehet ja seurakuntien viranhaltijat siirtyvät työsopimussuhteeseen. Henkilöstön palvelussuhteen ehtoista sovitetaan työehtosopimuksella.

Kirkollishallinnossa otetaan esityksen mukaan käyttöön oikaisuvaatimusmenettely, jossa

valituksen pakollisena esivaiheena on oikaisuvaatimus kirkollishallitukselle. Sen päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen. Eräistä kirkolliskokouksen, piispainkokouksen ja piispan päätöksistä ei saisi tehdä oikaisuvaatimusta eikä valitusta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1. päivänä tammikuuta 2007.

Esityksen säätämisperusteluissa käsitellään työsopimussuhteeseen siirtyvän kirkon ja seurakuntien henkilöstön asemaa julkisen vallan käyttäjänä. Muutoksenhakukieltosäännöksiä arvioidaan perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan kannalta. Kirkkojärjestystä taas verrataan perustuslain 80 §:n 2 momentin oikeussääntöjen antamisvaltuutukseen. Esityksen perusteluista ilmenee, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisperusteluissa.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Kirkkojärjestys*

Ortodoksisen kirkon toiminnasta ja hallinnosta säädetään lakiehdotuksen 5 §:n mukaan kirkkojärjestyksessä, jonka antaa kirkolliskokous. Nykyisestä asetuksetasoisesta sääntelystä luovutaan. Tavoitteena on delegoida kirkon omaa toimintaa ja hallintoa koskeva norminantovalta mahdollisimman laajasti kirkolliskokoukselle siten, että laissa säädettäisiin vain lähinnä niistä asioista, jotka perustuslain mukaan edellyttävät laintasoista sääntelyä.

Vastaavanlainen sääntely on toteutettu evankelisluterilaisessa kirkossa. Järjestely palautuu perustuslain 11 §:ssä turvattuun uskonnonvapauteen, johon sisältyy uskonnollisen yhdyskunnan tietynasteinen sisäinen autonomia ja oikeus määrätä omista asioistaan, kuten uskonnollisten johtajien, pappien ja opettajien valinnasta (PeVL 20/2003 vp, 2/I ja PeVL 57/2001 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan ehdotettu sääntely edistää uskonnonvapauden ja kirkon sisäisen autonomian toteutumista ortodoksisessa kirkossa. Toimivallan jako lainsäätäjän ja kirkolliskokouksen välillä ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen.

#### *Muutoksenhakurajoitukset*

Ehdotuksen 106 §:n 1 momentin mukaan kirkolliskokouksen ja piispainkokouksen päätöksestä sekä piispan päätöksestä papin ja diakonin määrittämisestä enintään kuuden kuukauden toimituskieltoon ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä valitusta.

Ehdotusta on arvioitava perustuslain 21 §:n 1 momentin perusteella, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunta on evankelisluterilaisen kirkon vastavia muutoksenhakurajoituksia käsitellessään painottanut perustuslain 11 §:n uskonnonvapaussäännöksiin pohjautuvaa kirkon sisäistä autonomiaa. 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/II).

Kirkolliskokous ja piispainkokous eivät lakiehdotuksen 20 ja 26 §:n mukaan päätä asioita, jotka varsinaisesti koskisivat yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia. Lakiehdotuksen 111 §:n mukaisella piispainkokouksen päätöksellä määrätä pappi tai diakoni toimituskieltoon yli kuudeksi kuukaudeksi näiden toimittua 109 §:ssä mainittujen velvollisuuksiensa vastaisesti sekä pappeuden menettämällä samoin kuin piispan päätöksellä määrätä pappi tai diakoni enintään kuuden kuukauden toimituskieltoon on kuitenkin yksilöön kohdistuvia ulottuvuuksia.

Pappeuden menettämistä edeltää lakiehdotuksen perustelujen mukaan piispan nuhtelu ja määrääkainen toimituskielto. Pappi tai diakoni voidaan kuitenkin ehdotuksen 111 §:n 2 momentin nojalla määrätä suoraan piispainkokouksen päätöksellä menettämään pappautensa, jos hänen velvollisuuksiensa vastainen toimintansa tai käyttäytymisensä osoittaa hänet kanonisesti sopimattomaksi pappeuteen.

Pappeuden menettäminen ei perustelujen mukaan automaattisesti merkitsisi työsopimussuhteen päättymistä. Työsopimuslain mukaisten irtisanomis- tai purkuperusteiden täytyminen on mahdollista saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi lakiehdotuksen 106 §:n valituskiellosta huolimatta.

Kysymys on kirkon kanoneihin kytkeytyvästä piispan kirkon työntekijöihin kohdistuvasta kirkkojärjestyksen mukaisesta valvonnasta. Piispainkokouksen ja piispan päätökset perustuvat kirkon tunnustukseen ja oppeihin kuuluen siten kirkon sisäisen autonomian piiriin. Sääntely ei ole perustuslain 21 §:n kannalta ongelmallinen, koska työsuhteen irtisanomis- tai purkuperuste sekä mahdollinen vahingonkorvauskanne voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Ottaen kuitenkin huomioon toimituskieltoon määräämisen ja pappisuuden menettämisen merkityksen asianomaiselle valiokunta pitää asianmuksena täydentää ehdotettua 111 §:ää siten, että mainitut seuraamukset ovat seurauksena vasta vakavasta tai toistuvasta rikkomisesta eivätkä varoitukset tai huomautukset ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (PeVL 12/2006 vp, s. 3, PeVL 48/2005 vp, s. 2/I, PeVL 44/2004 vp, s. 2—4).

#### *Työntekijöiden kelpoisuusvaatimukset*

Lakiehdotuksen 108 §:n perusteella jumalanpalvelusten ja kirkollisten toimitusten suorittamiseen sekä diakoniaan tai opetukseen liittyvissä tehtävissä työskentelevältä työntekijältä sekä kirkkohallituksen lainoppineelta kirkkoneuvokselta vaaditaan ortodoksisen kirkon jäsenyyttä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä näissä tehtävissä toimivien mainittu kelpoisuusvaatimus on mahdollinen perustuslain 6 §:n 2 momentista huolimatta, kun otetaan huomioon perustuslain 11 §:stä johtuva kirkon oikeus sisäiseen autonomiaan. Perustuslakivaliokunta on evankelisluterilaisen kirkon osalta pitänyt mahdollisena, että laissa säädetään kirkon jäsenyys edellytykseksi kirkon omiin virkoihin ja tehtäviin valittaville (PeVL 57/2001 vp, s. 2/II).

#### *Papin, diakonin ja kanttorin yleiset velvollisuudet*

Pappi, diakoni ja kanttori eivät saa ehdotuksen 109 §:n mukaan opettaa, liittää saarnaansa tai levittää mielipiteitä, jotka ovat vastoin kirkon tunnustusta tai kanonista rakennetta. Tämän lisäksi heidän on käytädyttävä tehtävissään ja niiden ulkopuolella asemansa edellyttämällä tavalla. Sääntelyllä on merkitystä perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaisen sananvapauden kannalta. Sen mukaan jokaisella on oikeus ilmaista mielipiteitä kenenkään sitä ennalta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Perustuslakivaliokunta on ottanut aiemmin kantaa vastaavanlaiseen säännökseen muutettaessa lakia ortodoksisesta kirkkokunnasta toteamalla, että ehdotuksessa mainittujen virkojen

luonteen mukaista on, että viranhaltijan tulee opettaa ortodoksisen kirkkokunnan opin mukaan ja vastaavasti viran vastaanottamiseen täytyy sisältyä tietoisuus tästä. Valiokunta pitääkin selvänä, ettei lakiehdotus asian erityisen laadun vuoksi ole tältä osin ongelmallinen perusoikeutena turvatun sananvapauden kannalta (PeVL 22/1997 vp, s. 1—2). Valiokunta toteaa lisäksi, että kysymys on perustuslain 11 §:ään liittyvästä kirkon sisäistä autonomiaa koskevasta oikeudesta määrätä kirkon opista, mikä edellyttää myös sen papeilta, diakoneilta ja kanttoreilta sitoutumista kirkon tunnustukseen ja kanoneihin.

#### *Virkasuhteen muuttaminen työsopimussuhteeksi*

Ortodoksisen kirkon ja seurakuntien virkasuhteet muutetaan ehdotuksen 120 §:n mukaan työsopimussuhteiksi. Henkilöstön palvelussuhteen ehdoista sovitaan työehtosopimuksella. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan kirkon ja seurakuntien henkilöstön tehtäviin liittyy vähäisessä määrin julkisen vallan käyttöä lähinnä viittäessä avioliittoon ja tutkittaessa avioliiton esteitä. Myös muilla uskonnollisilla yhdyskunnilla on opetusministeriön antaman oikeuden perusteella vihkimisoikeus, vaikka niiden työntekijät eivät ole virkasuhteisia. Avioliiton esteiden tutkimista sinänsä on pidettävä varsin rutiinomaisena toimenpiteenä.

Vaikka ortodoksisen kirkon palvelussuhteen lajina on käytetty virkasuhdetta, eivät ortodoksisen kirkon julkiset tehtävät perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan edellytä perustuslain 124 §:n kannalta virkasuhteen säilyttämistä ortodoksisessa kirkossa. Työsopimuslainsäädäntö ja ehdotetun 122 §:n mukaiset eläkeoikeusjärjestelyt turvaavat riittävässä määrin kirkon ja seurakunnan työntekijöiden oikeudellisen aseman.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

**PeVL 28/2006 vp — HE 59/2006 vp**

Helsingissä 27 päivänä syyskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Markku Rossi /kesk
vpj.	Arja Alho /sd	Arto Satonen /kok
jäs.	Heidi Hautala /vihr	Seppo Särkiniemi /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Ilkka Taipale /sd
	Roger Jansson /r	Astrid Thors /r
	Johannes Koskinen /sd	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Annika Lapintie /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.