

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA**Lausunto 30/1996 vp****Hallituksen esitykset 18, 139/1996 vp***Hallintovaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 16 päivänä huhtikuuta 1996 hallituksen esityksen 18/1996 vp tuomiokapitulien ylläpidon siirtämistä Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle koskevaksi lainsäädännöksi ja 3 päivänä lokakuuta 1996 hallituksen esityksen 139/1996 vp laiksi kirkkolain muuttamisesta hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava esityksistä lausuntonsa hallintovaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina esittelijä Tuula Lybeck opetusministeriöstä, kirkkoneuvos Matti Halttunen ja kirkkoneuvos Risto Voipio kirkkohallituksesta sekä professori Mikael Hidén.

Käsiteltyään esitykset valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitykset

Esityksessä 18/1996 vp ehdotetaan säädettäväksi laki tuomiokapitulien ylläpidon ja kuurojenpapin virkojen siirtämisestä sekä eräiden tonttien luovuttamisesta Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle. Tuomiokapitulien ylläpito siirretäisiin valtiolta vuoden 1997 alusta. Samalla tuomiokapitulien palkkausmenot ja kuurojenpapin virat siirtyisivät kirkon vastattaviksi. Siirtyvät viranhaltijat ja työntekijät säilyttäisivät voimaantulohetken mukaisesti aiempiin palvelusuhteisiinsa liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. Siirroissa noudatettaisiin julkisen sektorin eläketurvan jatkuvuusperiaatetta. Opetusministeriö oikeutettaisiin luovuttamaan korvauksetta tuomiokapitulien käytössä olevien valtion kiinteistöjen omistusoikeus evankelis-luterilaiselle kirkolle.

Esitys liittyy valtion vuoden 1997 talousarvioon. Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 1997 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan siihen, että ehdotetulla lailla kumottaisiin muun muassa yksi perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetty laki, jonka vaikeutettu säätämisyjärjestys johtui pappissäädyn erioikeuksista. Erioikeudet on sittemmin kumottu. Esityksessä katsotaan, ettei lakiehdotus ole ristiriidassa hallitusmuodon 15 a eikä 12 §:n kanssa. Valtioneuvosto on kuitenkin pitänyt suotavana, että asiaa pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Esityksessä 139/1996 vp ehdotetaan tehtäväksi kirkkolakiin muun muassa ne muutokset, jotka aiheutuvat esityksessä 18/1996 vp ehdotetuista lainsäädäntötoimista. Hallitusmuodon 15 §:n 3 momentin takia kirkkolakiin lisättäisiin myös säännökset viranhaltijan irtisanomisesta ja virkasuhteen lakkaamisesta ilman irtisanomista. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.1997. Esityksessä ei ole erillisiä säätämisyjärjestysperusteluja.

Valiokunnan kannanotot

Tuomiokapitulien siirtoon liittyvät palvelusuhdejärjestelyt eivät aiheuta huomautuksia perusoikeussäännösten kannalta.

Esityksen 18/1996 vp johdosta on otettava huomioon kirkkolain erityinen asema lainsäätämismenettelyssä (esim. PeVL 23/1996 vp). Kuten valiokunta on toisessa yhteydessä todennut, merkitsee kirkolliskokouksen yksinomainen aloitevalta kirkkolain säätämiseen sitä, että muuhun lainsäädäntöön ei voida sisällyttää kirkkolain kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä (PeVL 1/1982 vp). Esityksessä 18/1996 vp on eräitä kohtia, joiden vuoksi lakiehdotusta ei voida käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, ellei samanaikaisesti säädetä sellaista kirkkolain muutosta, jossa tarkoitettunlaiset kohdat on otettu asianmukaisesti huomioon. Esitys 139/1996 vp sisältää tämän näkökohdan kannalta riittävät

säännösehdotukset kirkkolain muuttamisesta. Näin ollen esitykseen 18/1996 vp sisältyvä 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, kunhan se ei tule voimaan ennen mainittua kirkkolain muutosta.

Esityksestä 139/1996 vp valiokunta on erikseen kiinnittänyt huomiota lakiehdotuksen 6 luvun 8 a ja 8 b §:ään. Valtiosääntöoikeudellisena syynä tähän on hallitusmuodon 15 §:n 3 momentti, jonka mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Mainitut kirkkolaikiin ehdotetut säännökset eivät yleensä ole ongelmallisia kyseisen perusoikeussäännöksen kannalta. Kuitenkin 8 a §:n 6 momentin loppuvirkeen mukaan tuomiokapituli voi keskeyttää tai peruuttaa papille seurakuntapastoriksi tai papinviran hoitajaksi antamansa määräyksen, ”milloin siihen on perusteltu syy”.

Yleisesti arvioiden tällaista sääntelyä ei voida pitää perustuslain kannalta riittävänä, koska siinä ei kuvata erottamisen perusteena kysymyksen tulevia syitä. Seurakuntapastorin eli aikaisemman ylimääräisen papin viran osalta tilanne on sellainen, että seurakunta perustaa viran mutta sillä ei ole mahdollisuutta päättää sen enempää siitä, kuka virkaa määrätään hoitamaan, kuin

Helsingissä 22 päivänä lokakuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk,

sitäkään, milloin virkamääräys päättyy. Tämä päätösvalta kuuluu piispalle ja tuomiokapitulille. Tällaisen virkamääräyksen keskeyttämiseen on käytännössä liittynyt määräyksen antaminen toiseen virkaan. Keskeyttämistä on uutta määräystä antamatta kuitenkin pidetty mahdollisena, jos asianomainen on osoittautunut sopimattomaksi tehtävänsä.

Saadun selvityksen perusteella esityksen tarkoituksena on pitää mahdollisena jatkaa tällaista käytäntöä. Siten erottamisperusteena sovellettaisiin asianomaisen sopimattomuutta tehtävänsä tai mahdollisesti muitakin 8 a §:n toisissa kohdissa lueteltuja perusteita. Ottaen vielä huomioon sen, että sääntely kohdistuu alaltaan suppeahkoon erityistilanteeseen, valiokunta katsoo, että edellä todetuin tavoin rajatusti tulkittuna 8 a §:n 6 momentin jälkimmäinen virke ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Marjut Kaarilahti /kok, Juha Korkea-aho /kesk, Heikki Koskinen /kok, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurolo /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd ja Maija-Liisa Veltainen /kesk.