

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 17/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kirkkolain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä toukokuuta 2012 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kirkkolain muuttamisesta (HE 41/2012 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Joni Hiitola, opetus- ja kulttuuriministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- kirkkoneuvos Risto Voipio, Kirkkohallitus
- lakimiesasessori Tuija Alatalo, Kuopion hiipakunnan tuomiokapituli

- apulaistoiminnanjohtaja Annamari Jokinen, Akavan kirkolliset ammattiliitot AKI ry, edustaen Suomen kirkon pappisliitto ry:tä
- työmarkkina-asiamies Esko Vatanen, Julkisa ja yksityisalojen toimihenkilöliitto Jyty ry, edustaen Kirkon alan unioni ry:tä
- neuvottelija Anne Kaitainen, Julkisan alan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- lakimies Heidi Elvilä, Kirkon alat ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- valtiovarainministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan kirkkolain virkamiesoikeudellisten säännösten uudistamista kokonaisuudessaan. Kirkollisen viranhaltijan oikeudellinen asema järjestettäisiin kirkkolaissa mahdollisimman kootusti ja kattavasti ottaen huomioon perustuslain vaatimukset sekä virkamiesoikeudessa ja työoikeudessa tapahtunut kehitys. Kirkollisen viranhaltijan oikeusasema vastaisi pääosin muun julkisen sektorin viranhaltijoiden oikeusasemaa, jollei kirkon järjestysmuodosta tai toiminnan luonteesta muuta johdu.

Kirkon viranhaltijoilta ja tietyissä tehtävissä toimivilta työsopimussuhteisilta työntekijöiltä

edellytettäisiin kelpoisuusvaatimuksena kirkon jäsenyyden lisäksi myös konfirmaatiota. Kurinpitomenettelyä koskevat säännökset ehdotetaan kumottavaksi. Lakiin otettaisiin virkasuhteen irtisanomisesta ja purkamisesta muita virkamieslakeja vastaavat säännökset. Lisäksi kirkkolaikiin ehdotetaan otettavaksi säännöksiä muun muassa virkasuhteen alkamisesta, työnantajan ja viranhaltijan velvollisuuksista, virkasuhteessa tapahtuvista muutoksista, virkavapaasta, lomauttamisesta, virkasuhteen päättämisestä sekä virantoimituksesta pidättämisestä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2013. Täytäntöönpanon vaatimien toimien vuoksi laki voi kuitenkin tulla voi-

maan aikaisintaan kolmen ja viimeistään kuuden kuukauden kuluttua sen hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleisiä näkökohtia

Voimassa olevat Suomen evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijoita koskevat laintasoiset säännökset ovat varsin suppeat. Viranhaltijoiden oikeusasemaa on laajalti säännelty kirkolliskouksen antamalla kirkkojärjestyksellä (1055/1993) ja työnantajan vahvistamalla virkasäännöllä.

Hallituksen esityksen tavoitteena on säätää evankelis-luterilaisen kirkon palveluksessa olevien viranhaltijoiden oikeudellinen asema kirkkolaissa kootusti ja kattavasti ottaen huomioon perustuslain vaatimukset sekä virkamiesoikeudessa ja työoikeudessa tapahtunut kehitys. Valiokunta pitääkin säädettävää lakia välttämättömänä kirkon virkamieslainsäädännön kokonaisuudistuksena erityisesti sen johdosta, että perustuslain 80 §:n 1 momenttiin sisältyy velvoite säätää viranhaltijan oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista lailla.

Esityksestä ilmenee, että asian valmistelussa on ollut esillä kaksi vaihtoehtoista toteuttamistapaa joko uudistamalla kirkkolain (1054/1993) ja kirkkojärjestyksen säännöksiä tai säätämällä erillinen laki evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta. Perustuslain 76 §:n 1 momentin mukaan kirkkolaissa säädetään kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Valiokunta katsoo saamansa selvityksen perusteella, että kirkon palveluksessa olevan viranhaltijan oikeusaseman sääntely koskee kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa. Myös henkilöstöhallinto sisältyy perustuslain 76 §:ssä tarkoitettuun kirkon hallintoon, ja siihen saattaa sisältyä esimerkiksi kirkon tunnustuksellisuudesta johtuvia erityispiirteitä. Hallintovaliokunta pitää sääntelytavan valintaa oikeana.

Hallituksen esityksen mukaan kirkon keskeiset tehtävät hoidetaan myös vastaisuudessa virkasuhteissa. Ammateittain tarkasteltuna tyypillisiin virkasuhteisiin henkilöstöryhmiin kuuluvat kirkon hengellistä työtä tekevät henkilöt sekä taloushallinnon ja kirkkoherranvirastojen henkilöstö.

Hallintovaliokunta toteaa, että käsiteltävänä oleva lakiehdotus kattaa yleisesti ottaen asianmukaisesti viranhaltijoiden oikeusaseman perusteet sekä täyttää pääosin viranhaltijan asemaa sääntelevälle yleislaille muutoinkin asetettavat vaatimukset. Yksittäisissä säännöksissä on käytetty mallina valtion virkamieslain (750/1994) ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) säännöksiä. Lisäksi ehdoteuissa kirkkolain säännöksissä on otettu huomioon evankelis-luterilaisen kirkon viroille ja viranhaltijoille asetettavat erityisvaatimukset. Valiokunta on tässä mietinnössä tarkastellut kirkkolain erityisestä säätämisyjärjestyksestä johtuen hallituksen esitystä painottaen oikeudellista näkökulmaa.

Kirkon jäsenyys ja konfirmaatio kelpoisuusvaatimuksina

Lakiehdotuksessa kirkon jäsenyys ja konfirmaatio kuuluvat kelpoisuusvaatimuksina virkasuhteeseen sekä sellaiseen työsopimussuhteeseen, joka liittyy kirkon jumalanpalveluselämään, diakoniaan, kasvatukseen, opetukseen tai sielunhoitoon taikka jossa kirkon jäsenyyden ja konfirmaation edellyttäminen on työtehtävien luonteen vuoksi perusteltua (6 luvun 13 §:n 2—4 momentti).

Voimassa olevassa kirkkolaissa on vastaava säännös kirkon jäsenyysvaatimuksesta. Sen sijaan konfirmaatio on laissa kokonaan uusi kelpoisuusvaatimus. Ottaen huomioon konfirmaation keskeisen merkityksen kirkon jäsenyydelle

ja kirkon opin tuntemukselle hallintovaliokunta pitää konfirmaatiovaatimusta perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön perusteella hyväksyttävänä ja perusteltuna (PeVL 57/2001 vp, PeVL 10/2003 vp ja PeVL 28/2006 vp). Hallintovaliokunta toteaa lisäksi, että lakiehdotuksen siirtymäsäännöksissä on asianmukaisella tavalla otettu huomioon kirkon palveluksessa ennen uuden lainsäädännön voimaantuloa olevien aseman säilyminen lainmuutoksesta huolimatta.

Tiedot terveydentilasta ja terveystarkastukset

Viranhaltija on velvollinen lakiehdotuksen mukaan antamaan työnantajan pyynnöstä virkasuhteen aikana tehtävän hoitamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset tiedot työ- ja toimintakyvystään sen lisäksi, mitä työterveyshuoltoissa (1383/2001) säädetään. Viranhaltija on myös velvollinen työnantajan määräyksestä osallistumaan terveydentilansa toteamiseksi suoritettaviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin, jos se on välttämätöntä tehtävän hoitamisen edellytysten selvittämiseksi (6 luvun 31 §). Lisäksi lakiehdotuksessa viitataan potilaan itsemääräämisoikeutta koskevaan sääntelyyn.

Pykäläehdotus on osittain uusi kirkkolaisissa, ja se vastaa pääasialliselta sisällöltään voimassa oleviin valtion virkamieslakiin ja kunnallisista viranhaltijoista annettuun lakiin sisältyvää sääntelyä. Pykälässä on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä esitetyt vaatimukset (esim. PeVL 39/2001 vp).

Viranhaltijan siirto toiseen virkasuhteeseen

Lakiehdotuksen 6 luvun 38 § koskee viranhaltijan siirtämistä saman työnantajan palveluksessa toiseen virkasuhteeseen. Tämä on esityksen mukaan mahdollista ilman viranhaltijan suostumusta, jos hänen asemansa toistaiseksi otettuna tai määräaikaisena viranhaltijana ei muutu ja perusteena on toiminnan tai tehtävien uudelleen järjestelyyn liittyvä perusteltu syy ja hänen palkansa ei alene. Ehdotettu säännös on kirkkolaisissa kokonaan uusi. Se vastaa kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 24 §:ää. Perustuslakivaliokunta on antanut lausuntonsa PeVL 64/2002

vp kunnallista viranhaltijaa koskevasta lakiehdotuksesta (HE 196/2002 vp). Lausunnossa ei ole puututtu kysymykseen henkilön oikeudesta valita asuinpaikkansa virkasuhteen siirtotilanteissa.

Hallintovaliokunta toteaa, että käsiteltävänä olevassa kirkkolakiehdotuksen 6 luvun 38 §:ssä säädetään viranhaltijan siirtämisestä toiseen virkasuhteeseen saman työnantajan palveluksessa. Kun vielä otetaan huomioon, että seurakunnat ja seurakuntayhtymät toimivat erillisinä oikeushenkilöinä ja työnantajina, ei hallintovaliokunnalla ole huomauttamista kirkkolakiehdotuksen 6 luvun 38 §:n johdosta.

Ehdotetun kirkkolain 6 luvun 11 §:ssä säädetään erikseen papin virkaan siirtämisestä. Mainitun pykälän 3 momentin nojalla tuomiokapituli voi määrätä seurakunnan kirkkoherran, kappalaisen tai seurakuntapastorin virkaa väliaikaisesti hoitamaan virkaan sopivan hiippakunnan papin ilman tämän suostumusta. Asiasta säädetään tällä hetkellä kirkkojärjestyksessä. Nykyisin määräaikaisen viranhoitomääräyksen antaminen kirkkoherralle tai kappalaiselle edellyttää viranhaltijan suostumusta.

Tuomiokapitulin toimivalta koko hiippakunnan alueella papin virkojen sekä vakinaisten — lukuun ottamatta vaalilla täytettäviä virkoja — ja väliaikaisten viranhoitomääräysten osalta on erityinen kirkon järjestysmuotoon ja hallintoon kuuluva vakiintunut piirre, johon myös pappisuran valinheet ovat joutuneet varautumaan. Papin virkaan liittyy muitakin erityispiirteitä, joilla voidaan perustella tavanomaista pitemmälle meneviä virkavelvollisuuksia.

Oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakukiellot

Lakiehdotuksen 24 luvun 14 § koskee oikaisuvaatimusmenettelyn ja muutoksenhaun rajoittamista. Näiden säännösten arvioimista on vaikeuttanut se seikka, ettei säännöksiä ole hallituksen esityksessä tarkemmin perusteltu. Tällaiset rajoitukset merkitsevät poikkeusta perustuslain 21 §:n pääsääntöön oikeudesta hakea muutosta. Kokonaisuudistuksen kyseessä ollessa perustelemisen olisi ollut asianmukaista siitäkkin huolimatta, että mainitun 14 §:n rajoitukset vas-

taavat saadun selvityksen perusteella pääosin vuoden 2004 alusta kirkkolain muutoksella 1274/2003 voimaan tullutta sääntelyä, josta perustuslakivaliokunta on antanut eduskuntakäsittelyssä lausuntonsa (PeVL 20/2003 vp). Mainituissa lausunnoissa ei ole pidetty oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakukieltoja ongelmallisena perustuslain kannalta.

Perustuslakivaliokunta on todennut launnonssaan PeVL 20/2003 vp muutoksenhakukielloista seuraavaa: "Piispa ja tuomiokapituli päättävät pappisvirkaan hyväksymisestä uskonnollisin kriteerein, ja piispan yksin tekemät päätökset kuuluvat esityksen perustelujen mukaan lähinnä piispallisen kaitsennan alaan. Näihin päätöksiin kohdistuvat muutoksenhakukiellet (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 muutoksenhakukiellet eivät muiltakaan osilta ole ongelmallisia perustuslain kannalta."

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä HE 61/2011 vp laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta antamassaan launnonssa PeVL 18/2011 vp esittänyt hallintovaliokunnalle harkittavaksi muutoksenhakuoikeuden ulottamista myös päätöksiin, jotka koskevat virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt asiaan huomiota myös aiemmin launnonssaan PeVL 51/2010 vp. Kunnallisesta viranhaltijasta annettuun lakiin ei sisälly muutoksenhakukieltoa koskien virkasuhteeseen nimittämistä. Hallintovaliokunta pitää oikeusturvan kannalta epätydyttävänä hallituksen esitykseen sisältyvää muutoksenhakukieltoa ja pitää asianmukaisena, että eduskunnalle annetaan erillisen valmistelun pohjalta lakiehdotus sanotun kiellon poistamiseksi kirkkolaista.

Varoitus

Asiantuntijakuulemisessa valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että lakiehdotuksessa on

käytetty käsitettä "varoitus" kahdessa eri merkityksessä.

Kirkkolakiehdotuksen 5 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan papille, joka ei ole pysynyt kirkon tunnustuksessa, voi tuomiokapituli antaa varoituksen tai pidättää hänet pappisvirasta vähintään yhdeksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Lisäksi tuomiokapituli voi antaa asian laadun mukaan papille, joka toimii vastoin pappisviran velvollisuuksia ja pappislupausta tai laiminlyö niitä taikka käyttäytyy papille sopimattomalla tavalla, kirjallisen varoituksen tai pidättää hänet pappisvirastaan vähintään yhdeksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi (5 luvun 3 §:n 3 momentti).

Lakiehdotuksen yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että pappisviran hoitamista koskeva kirjallinen varoitus ei ole enää kurinpitovangastus, vaan kirkon järjestyksen mukainen pappien valvontaan liittyvä tuomiokapitulin määräämä hallinnollinen seuraamus, jota koskeva päätös on valituskelpoinen. Tuomiokapitulin antama varoitus on osa pappisvirkaan liittyvää kaitsentaa ja valvontaa eikä mahdollista lopullista hallinnollista ratkaisua edeltävä toimi.

Kirkkolain 6 luvun 26 §:n 3 momenttiin puolestaan sisältyy säännös, jonka nojalla virkasuhteeseen kuuluvia velvoitteita rikkoneelle tai laiminlyöneelle viranhaltijalle voidaan antaa varoitus. Yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että tässä kohdin ei ole kysymys viranomaisen päätöksestä, josta voidaan tehdä oikaisuvaatimus tai kirkollisvalitus. Varoitus on tässä kohdin työnjohdollinen toimenpide, jolla työnantaja kiinnittää viranhaltijan huomiota siihen, ettei tämä ole toiminut virkatehtävien edellyttämällä tavalla. Tällaisen varoituksen asianmukaisuutta voidaan arvioida vasta mahdollisen pääasian yhteydessä eli arvioitaessa oikeudellisesti virkasuhteen päättämistä.

Sääntelyn selkeyden kannalta hallintovaliokunta ei pidä tyydyttävänä, että samaa käsitettä käytetään laissa kahdessa eri merkityksessä.

Syrjintäkielto ja tasa-arvoinen kohtelu

Valtion virkamieslakiin ja kunnallisesta viranhaltijasta annettuun lakiin sisältyvät syrjintä-

kieltoa ja tasa-arvoista kohtelua koskevat säännökset. Valiokunta pitää puutteena, ettei tällaista sääntelyä sisälly kirkon virkasuhdelainsäädäntöön. Lakiehdotus ei myöskään sisällä säännöksiä syrjintäkiellosta ja tasa-arvoisesta kohtelusta. Kirkon työsuhteisia sen sijaan koskee työ-sopimuslain (55/2001) syrjintäkiellon ja tasa-arvoisen kohtelun vaatimus.

Nykyiset yleisen palvelussuhdelainsäädännön säännökset kielletyistä perusteista poikkeavat yhdenvertaisuuslain (21/2004) 6 §:ssä säädettyistä syrjintäperusteista. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt muun muassa tähän huomiota yhdenvertaisuuslakia koskeneessa lausunnossaan ja todennut tämän seikan aiheuttavan oikeudellista epävarmuutta työelämän soveltamistilanteissa (PeVL 10/2003 vp).

Yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistaminen on oikeusministeriössä ja työ- ja elinkeinoministeriössä parhaillaan vireillä. Saadun selvityksen mukaan tarkoituksena on, että hallituksen esitys annettaisiin eduskunnalle syksyllä 2013. Hallintovaliokunta tähdentää, että tästä huolimatta kirkon uudistaessa virkasuhdesääntelynsä olisi ollut asianmukaista ottaa kirkkolakiin nimenomaiset säännökset syrjintäkiellosta ja tasa-arvoisesta kohtelusta.

Hallintovaliokunta tähdentää, että joka tapauksessa perustuslain 6 §:n vaatimukset yhden-

vertaisesta kohtelusta ja syrjintäkiellosta kohdistuvat myös evankelis-luterilaiseen kirkkoon ja sen palvelussuhteisiin. Nimenomaiset säännökset jäävät ottamatta tässä yhteydessä kirkkolakiin sen vuoksi, ettei kirkkolain erityisestä sääntämisjärjestyksestä johtuen hallintovaliokunta voi ehdottaa mietinnössään lakiehdotuksen muuttamista. Valiokunta voi mietinnössään ainoastaan asettaa puoltamaan lakiehdotuksen hyväksymistä tai hylkäämistä. Valiokunta on mainitusta puutteesta huolimatta päätenyt ehdottamaan hallituksen esityksen hyväksymistä.

Yhteenveto

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana tästä mietinnöstä ilmenevin huomautuksin ja kannanotoin.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 9 päivänä marraskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pirkko Mattila /ps
vpj. Maarit Feldt-Ranta /sd
jäs. Jussi Halla-aho /ps
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas
Mika Kari /sd
Elsi Katainen /kesk

Timo V. Korhonen /kesk
Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /kesk
Tapani Mäkinen /kok
Markku Mäntymaa /kok
Ulla-Maj Wideroos /r.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Ossi Lantto,
valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.