

## Hallintovaliokunnan mietintö 19/1996 vp

### Hallituksen esitys laiksi kirkkolain muuttamisesta

Eduskunta on 3 päivänä lokakuuta 1996 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 139/1996 vp.

Perustuslakivaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti antanut valiokunnalle lausuntonsa. Lausunto (PeVL 30/1996 vp) on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina esittelijä Tuula Lybeck opetusministeriöstä, kirkkoneuvos Matti Halttunen ja kirkkoneuvos Risto Voipio kirkkohallituksesta, lakimies Anna-Maria Numminen Seurakuntien Viran- ja Toimienhallintajain Liitto SVTL r.y:stä, lakimiesasessori Pekka Leino Helsingin hiippakunnan tuomiokapitulista ja Suomen kirkon pappisliiton toiminnanjohtaja Osmo Setälä Akava-JS r.y:stä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tehtäväksi kirkkolakiin ne muutokset, jotka aiheutuvat tuomiokapitulien ylläpidon ja kuurojenpappien virkojen siirtämisestä Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle. Näitä muutoksia ovat kirkkolakiin otettavat säännökset niiden tuomiokapitulien viranhaltijoiden virkamiesoikeudellisesta asemasta, joiden virat muuttuvat valtion viroista kirkon viroiksi.

Tuomiokapitulien toiminnan edellytyksiä hiippakunnallisena hallintoviranomaisena ja hiippakunnan hengellistä toimintaa johtavana keskuksena tehostetaan. Tähän saakka tuomiokapituli on kirkkolain mukaan ollut tehtävä kaikki päätöksensä tuomiokapitulikollegiossa. Nyt kirkkolakiin ehdotetaan säännöksiä, jotka mahdollistavat toimivallan siirtämisen tuomiokapitulien puheenjohtajalle ja jäsenelle. Nämä voisivat ehdotuksen mukaan ratkaista yksin tuomiokapitulien puolesta sellaisia asioita, joiden laatu

ja merkitys ei vaadi niiden käsittelemistä tuomiokapitulissa.

Ehdotukseen sisältyy muutoksia myös piispan vaaliin. Maallikkovalitsijoiden osuutta piispan vaalissa ehdotetaan lisättäväksi niin, että maallikkovalitsijoita tulee yhtä monta kuin pappeja ja lehtoreita. Kukin äänestää yhtä ehdokasta.

Ehdokassijoille asetetaan kolme pappia siinä järjestyksessä kuin he ovat saaneet vaalissa ääniä. Tasavallan presidentti nimittää yhden heistä piispaksi.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi kirkkolakia siten, että siitä poistetaan viittaukset valtion virkamieslakiin ja kirkon virkasääntöön virkasuhteen päättymisperusteet sisältävänä normistona ja että lakiin lisätään kirkkohallituksen antamaa mallivirkasääntöä vastaavat pykälät viranhaltijan irtisanomisesta ja virkasuhteen lakkaamisesta ilman irtisanomista. Esityksellä saatetaan näin kirkkolain säännökset sopusointuun hallitusmuodon 15 §:n 3 momentin säännöksen kanssa.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan esittänyt, että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1997.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena ja puoltaa sen hyväksymistä.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

*että eduskunta hyväksyisi hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen.*

Helsingissä 29 päivänä lokakuuta 1996

---

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Matti Väistö /kesk, varapuheenjohtaja Kaarina Dromberg /kok ja jäsenet Ulla Juurola /sd, Reijo Kallio /sd, Toimi Kankaanniemi /skl, Juha Karpio /kok,

---

Valto Koski /sd, Osmo Kurola /kok, Pehr Löw /r, Hannes Manninen /kesk, Jukka Mikkola /sd, Tuija Pohjola /sd, Iivo Polvi /vas, Veijo Puhjo /va-r, Erkki Pulliainen /vihr ja Aulis Ranta-Muotio /kesk sekä varajäsen Raimo Holopainen /sd.

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

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.

Käsiteltäviä 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 siirrettäisiin valtiolta vuoden 1997 alusta. Samalla tuomiokapitulien palkkausten ja kuurojenpapin virat siirtyisivät kirkon vastattaviksi. Siirtyvät viranhaltijat ja työntekijät säilyttäisivät voimaantulo hetken 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 tarkoitettuja tulemaan voimaan vuoden 1997 alusta.

Esityksen säätämisperusteluissa viitataan siihen, että ehdotetulla lailla kumottaisiin muun muassa yksi perustuslainsäätämisperusteluissa säädetty laki, jonka vaikeutettu säätämisperustelu johtui pappissäädyn erioikeuksista. Eri oikeudet on sittemmin kumottu. Esityksessä katsotaan, ettei lakiehdotus ole ristiriidassa hallitusmuodon 15 a eikä 12 §:n kanssa. Valtioneuvosto on kuitenkin pitänyt suotavana, että asia tullaan 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 säätämisperusteluja.

**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 kirkkolain 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

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.*

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,

---

Marjut Kaarilahti /kok, Juha Korkeaoja /kesk, Heikki Koskinen /kok, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk.

