

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 22/1997 vp

Hallituksen esitys laiksi ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä huhtikuuta 1997 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 34/1997 vp laiksi ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun lain muuttamisesta.

Lausunto

Hallintovaliokunnan pyynnön mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 22/1997 vp), joka on tämän mietinnön liitteenä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Tuula Lybeck, opetusministeriö
- hallitusneuvos Päivi Pekkarinen, sisäasiainministeriö

- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö
- hallintoneuvos Elina Degener, korkein hallinto-oikeus
- arkkipiispa Johannes, Suomen ortodoksisen kirkkokunnan kirkkollishallitus
- Helsingin metropoliitta Leo
- taloudenhoitaja veli Andreas, Valamon luostari
- varapuheenjohtaja, pastori Heikki Huttunen, Ortodoksisten Pappien liitto ry
- liiton sihteeri, kanttori Petri Nykänen, Ortodoksisten Kanttorien liitto ry
- professori Olli Mäenpää
- pastori Mitro Repo.

HALLITUKSEN ESITYS

Ortodoksisen kirkkokunnan hallintoa ehdotetaan kehitettäväksi siten, että kirkollishallituksen päätöksenteko voi tapahtua istunnon lisäksi jaostoissa ja virkamiespäätöksillä. Piispojen asemaa hiippakunnallisina hallintoviranomaisina ehdotetaan vahvistettavaksi siten, että heille siirretään päätösvaltaa kirkollishallitukselta. Kirkkolliskokouksen kokoonpanoa ehdotetaan muutettavaksi niin, että lainoppinut asessori ei ole viran puolesta kirkolliskokouksen jäsen.

Laissa ehdotetaan määriteltäväksi seurakunnan viranhaltijoiden yleiset velvollisuudet. En-

simmäisen asteen kirkollinen oikeudenkäyttö korvattaisiin kurinpidollisella ojennusmenetel-lyllä.

Seurakunnanvaltuuston vaaleja koskevia säännöksiä ehdotetaan uudistettavaksi ja täydennettäväksi. Vaaleja ei enää toimitettaisi seurakunnankokouksessa. Äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden esteitä ehdotetaan vähennettäväksi. Edelleen ehdotetaan, että myös ortodoksille seurakunnalle tulevasta kirkollisverosta voidaan myöntää vapautus samoilla perusteilla kuin muistakin välittömistä veroista.

Laissa ehdotetaan myös säädettäväksi kirkkokunnan virkakielestä ja julkisten jumalanpalvelusten kielestä sekä asiakirjojen lunastusten perusteista.

Laista ehdotetaan lisäksi jätettäväksi pois maininta luostariseurakunnista. Luostarit olisi-

vat julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä omaa laatuaan ja toimisivat edelleen myös kirkollisina väestörekisterinpitäjinä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleisperustelut

Lakiehdotus koskee ortodoksisen kirkkokunnan hallinnon uudistamista, seurakuntien palvelusuhteita, ojennusmenettelyä ja seurakuntavaltuuston vaalittavan uudistamista. Pääosin esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisenä ja puoltaa sen hyväksymistä jäljempänä ehdotetuin muutoksin.

Hallituksen esitys perustuu ortodoksisen kirkkokunnan kirkolliskokouksen esityksiin, minkä lähtökohdan valiokunta on ottanut huomioon. Kirkkokunnan ja valtion välisen suhteen osalta valiokunta katsookin, että erityisesti opillisissa kysymyksissä valtion tulisi mahdollisimman vähän puuttua kirkkokunnan asioihin. Luonnollisesti on tärkeää, että lakiehdotusten valmistelussa tehdään tarpeellista yhteistyötä asianomaisen ministeriön kanssa.

Yleisesti voidaan todeta, että valiokunnan näkökulmasta jossakin määrin ongelmallinen on ollut kysymys kanonisen oikeuden suhteesta suomalaisen oikeusjärjestykseen. Pohdittaessa tätä kysymystä peruslähtökohtana on ollut, ettei ortodoksista kirkkokuntaa koskevan lainsäädännön, siltäkään osin kun se nojautuu kanoneihin, tulisi olla ristiriidassa perustuslain tai Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten kanssa.

Mitä sitten muutoin tulee kanoniseen oikeuteen valiokunta toteaa, että ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun lain 1 luvun 8 § vahvistaa hengellisten asioiden riippuvuussuhteen kanoniseen oikeuteen. Myös valtiosääntöoikeudellisiä kysymyksiä ratkaistaessa tulisi voida mahdollisuuksien mukaan, niin kuin perustuslakivalio-

kunnan lausunnossa on tehtykin, ottaa huomioon ortodoksisen kirkkokunnan erityislaatuisen asema suomalaisessa lainsäädännössä. Kirkkokunnasta annetun lain 1 luvun 1 §:n mukaan Suomen ortodoksinen kirkkokunta, joka perustuu Raamatun, perimätiedon, ortodoksisen itämaisen katolisen ja apostolisen kirkon dogmien, kanonien ja muiden kirkollisten sääntöjen varaan ja jolla on kanoninen yhteys ekumeeniseen patriarkan istuimeen, muodostaa Suomen valtakunnan alueella toimivan arkkipiispakunnan. Voidaankin todeta, että kanoninen oikeus liittyy kiinteästi ortodoksisen kirkkokunnan opilliseen perintöön. Suomen ortodoksinen kirkkokunta on osa maailman laajuista yhteisöä, jonka säännöksiä kanonit ovat.

Valiokunta haluaa kiinnittää tässä yhteydessä erillisenä asiana huomiota siihen, että selvitetäisiin eri näkökohdat huomioon ottaen ortodoksisen kirkkokunnan palveluksessa olevan henkilöstön eläkejärjestelmän mahdolliset kehittämistarpeet.

Valiokunta viittaa hallituksen esityksen perusteluissa lausuttuun ja toteaa esitykseen suoraanaisesti liittymättömänä kysymyksenä, ettei muun muassa julkisen vallan käyttöön liittyvien kysymysten johdosta siirtyminen valtion osalta yhteen palvelussuhteeseen ole perusteltua.

Yksityiskohtaiset perustelut

12 a §. Valiokunta ehdottaa 12 a §:n 1 momenttiin teknisluonteista korjausta siten, että termin ”väestökirjahallinto” sijasta käytetään nykyistä käsitettä ”rekisterihallinto”.

17 §. Pykälän 1 ja 3 momenttiin ehdotetaan sanonnallista muutosta siten, että käytetään ”koeajaksi määrittämisen” sijasta ilmaisua ”koe-

ajaksi ottaminen”, jota käytetään myös 14 §:n määritelmäsäännöksessä.

54 §. Ojennusmenettelyn oikeudellista luonnetta on asiantuntijakuulemisessa pidetty epäselvänä. Vaikka ojennusmenettelyyn on ehdotettu otettavaksi rikosprosessiin viittaavia säännöksiä, ojennusmenettely on katsottava hallinnollisen kurinpitoasian käsittelyksi. Näin ollen, ellei ortodoksisesta kirkkokunnasta annetusta laista muuta johdu, toissijaisesti ojennuslautakunnan toiminnassa tulee soveltaa hallintomenettelylakia (598/1982) sekä ojennusmenettelyn muutoksenhaussa ja asian käsittelyssä kirkollisessa ylioikeudessa hallintolainkäyttölakia (586/1996). Asian osittaiseksi selventämiseksi valiokunta ehdottaa 54 §:n kohdalla 2 momentin muuttamista siten, että virka-aputeitse kuuleminen säädettäisiin alioikeuden sijasta tapahtuvaksi lääninoikeudessa. Muilta osin viitataan jäljempänä ehdotettaviin muutoksiin.

64 §. Koska muutoksenhakumenettely on hallintolainkäyttöä, valiokunta ehdottaa, että viittaus laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen (oikeudenkäymiskaaren) noudattamiseen poistettaisiin 64 §:n 2 momentista. Muutoksen hakemista täydentävä menettelysäännös on esityksen 75 §:ssä, jossa on viittaus hallintolainkäyttölain soveltamiseen. Hallintolainkäyttölaki sisältää myös säännöksiä asian käsittelyssä noudatettavasta menettelystä.

72 §. Valiokunta viittaa 72 §:n osalta perustuslakivaliokunnan lausuntoon, jonka mukaan tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä on avata kirkollisen ylioikeuden päätöksiin ojennusrangaistusasioissa valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valiokunta ehdottaa 72 §:n muuttamista siten, että kirkollisen ylioikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Lisäksi valiokunta ehdottaa pykälän ensimmäiseen virkkeeseen sanonnallista muutosta.

73 §. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lakiehdotuksen 73 §:n 2 momenttiin sisältyvistä valituskielloista vuosilomaa tarkoittavia päätöksiä koskeva kielto koskee oikeuksista ja velvollisuuksista päättämistä hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin tarkoittamin tavoin. Tämän

vuoksi hallintovaliokunta ehdottaa, että 2 momentista poistetaan kyseinen valituskieltoa merkitsevä maininta.

Jotkut virkavapautta koskevista päätöksistä eivät ole luonteeltaan harkinnanvaraisia (muun muassa raskaus, synnytys ja sairaus). Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa lisäksi, että virkavapauden osalta valituskielto koskisi vain harkinnanvaraista virkavapautta. Valittaa saisi näin ollen sellaisesta virkavapautta koskevasta päätöksestä, jonka saamiseen virkamiehellä on oikeus lain tai asetuksen taikka niiden nojalla annetun määräyksen perusteella.

75 §. Valiokunta ehdottaa 75 §:n kirjoittamista lakiteknisesti uudella, mutta asiasisältöön vaikuttamattomalla tavalla.

81 a §. Ehdotuksen mukaan asetuksella säädetään, missä seurakunnissa virkatodistukset voidaan antaa myös ruotsin kielellä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ortodoksisen kirkkokunnan tehtävät väestörekisterin pitämisessä ovat sellaista viranomais toimintaa, jota hallitusmuodon 14 §:n 2 momentin säännökset koskevat. Ehdotettu valtuus säätää mainitusta asiasta asetuksella ei siten ole sopusoinnussa sen kanssa, että perustuslain mukaan kyseinen oikeus turvataan lailla. Valiokunta ehdottaa risti-riidan poistamista säätämällä laissa ruotsinkielisille henkilöille oikeus saada virkatodistuksensa omalla kielellään.

81 c §. Valiokunta ehdottaa 81 c §:ssä sanamuodon ”luostariseurakunnan johtaja” muuttamista lain yhdenmukaisuuden vuoksi muotoon ”luostarin johtaja”.

81 d § (uusi). Valiokunta ehdottaa lisäksi lakiin otettavaksi selvyiden vuoksi uuden 81 d §:n, jossa viitattaisiin toissijaisesti hallintomenettelylain noudattamiseen. Tämän säännöksen nojalla muun muassa ojennuslautakunnan jäsenten esteellisyydestä olisivat voimassa hallintomenettelylain säännökset.

Muut kannanotot

Valiokunta on ottanut asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset, minkä vuoksi lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Valiokunta viittaa tässä yhteydessä muutoinkin perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn. Erityisesti hallintovaliokunta painottaa lausunnosta ilmeneviä säädettävän lain soveltamista koskevia näkökohtia.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Laki

ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan ortodoksisesta kirkkokunnasta 8 päivänä elokuuta 1969 annetun lain (521/1969) 6 §:n 2 momentti, 19 §, 25 §:n 2 momentti, 58 ja 65 § sekä 76—80 §, näistä 19 § sellaisena kuin se on laissa 893/1987,

muutetaan 3 §:n 3 momentti, 5 ja 10 §, 12 a §:n 1 ja 2 momentti, 13 ja 14 §, 17, 20, 22 ja 24—27 §, 29 §:n 2 momentti, 35 §:n 1 momentti, 36 ja 38 §, 6 luvun otsikko, 42—57, 59—64, 66, 72, 73, 75 ja 81 §,

sellaisina kuin niistä ovat 5 § laissa 596/1988, 12 a §:n 1 ja 2 momentti laissa 206/1984, 14, 17, 38 ja 73 § osaksi mainitussa laissa 893/1987, 20, 24 ja 60 § viimeksi mainitussa laissa, 25 §:n 1 momentti laissa 351/1977, 27 § osittain viimeksi mainitussa laissa, 36 § osaksi laissa 591/1979, 42 § viimeksi mainitussa laissa ja laissa 593/1984, 43 § osaksi laissa 589/1995, 54 § osaksi mainitussa laissa 596/1988 ja 63 § osaksi mainitussa laissa 593/1984, sekä

lisätään lakiin uusi 5 a, 16 b, 16 c ja 23 a §, 31 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 971/1982, uusi 2 ja 3 momentti, uusi 35 a, 36 a ja 38 a §, 41 §:ään uusi 3 momentti, uusi 42 a § ja uusi 6 a luku, johon samalla siirretään muutetut 62—64 §, 71 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa laissa 893/1987, uusi 2 momentti sekä uusi 81 a—81 d §, seuraavasti:

3, 5, 5 a ja 10 §
(Kuten HE)

13, 14, 16 b ja 16 c §
(Kuten HE)

12 a §

Seurakunnat, luostarit ja kirkollishallitus huolehtivat rekisterihallinnon ohjauksessa ja valvonnassa kirkollisen väestörekisterin pitoon liittyvistä tehtävistä seurakuntien ja luostarien jäsenten osalta noudattaen, mitä väestörekisteristä on yleisessä laissa säädetty tai sen nojalla määrätty.

(2 mom. kuten HE)

17 §

Jos papin, diakonin tai kanttorin virkaan valittu ei ole vielä ollut vakinaisena vastaavassa virassa, hänet nimittämisen sijasta otetaan virkaan kahden vuoden koeajaksi.

(2 mom. kuten HE)

Jos koeajaksi otettu on ennen sen päättymistä osoittautunut virkaan sopimattomaksi, peruutettakoon hänelle annettu määräys.

20, 22, 23 a, 24—27, 29, 31, 35, 35 a, 36, 36 a,
38, 38 a ja 41 §
(Kuten HE)

6 luku

Ojennusmenettely

42, 42 a, 43—53 §
(Kuten HE)

54 §

(1 mom. kuten HE)

Suullisessa käsittelyssä ojennuslautakunta voi kuulla todistajia ja asiantuntijoita. Ojennuslautakunta voi myös määrätä todistajan ja asiantuntijan suullisen kuulustelun toimitettavaksi soveliaimmissa *läninoikeudessa*. Ojennusasiamiehellä ja vastaajalla on oikeus esittää todistajille ja asiantuntijoille kysymyksiä.

(3 mom. kuten HE)

55—57 ja 59—61 §
(Kuten HE)

6 a luku

Kirkollinen ylioikeus

62 ja 63 §
(Kuten HE)

64 §

(1 mom. kuten HE)

(*Poist.*) Asian käsittelystä sekä päätöksen laatimisesta ja tiedoksi annosta on soveltuvien osin voimassa, mitä 54 ja 56 §:ssä säädetään.

66 ja 71 §
(Kuten HE)

72 §

Ojennuslautakunnan päätöksestä saa valittaa kirkolliseen ylioikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta. *Kirkollisen ylioikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta.* Valitusoikeus on vastaajalla ja ojennusasiamiehellä.

73 §

(1 mom. kuten HE)

Valitusta ei saa tehdä 1 momentissa tarkoitettua päätöksestä, joka koskee ohjesäännön vahvistamista, ehdollepanoa virkoihin ja lisäehdokkaan hyväksymistä, virkojen ja tointen välikaista hoitamista, sivutoimien pitämistä (*poist.*) ja *harkinnanvaraista* virkavapautta, papin, diakonin ja kanttorin oikeutta pysyä virassa yli eroamisiän, kanttorinviran täyttämättä jättämistä tai kirkolliskokouksen edustajien vaaleja.

75 §

Jollei tässä laissa toisin säädetä, muutosta haettaessa ja siitä päätettäessä on noudatettava, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

81 §
(Kuten HE)

81 a §

Kirkkokunnan virkakieli on suomi. *Jokaisella on oikeus saada virkatodistukset omalla kielellään, joko suomeksi tai ruotsiksi.*

(2 mom. kuten HE)

81 b §
(Kuten HE)

81 c §

Kirkkoherranviraston, *luostarin* johtajan ja kirkollishallituksessa pidettävän keskusarkiston antamista virkatodistuksista ja muista asiakirjoista on suoritettava lunastusta sen mukaan kuin opetusministeriö kirkollishallituksen esityksestä määrää.

81 d § (*Uusi*)

Käsiteltäessä hallintoasiaa kirkkokunnan, seurakunnan ja luostarin viranomaisissa on noudatettava, mitä hallintomenettelylaissa (598/1982) säädetään, jollei tästä laista muuta johdu.

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Kaarina Dromberg /kok
jäs. Ulla Juurola /sd
Timo Järvilahti /kesk
Toimi Kankaanniemi /skl
Juha Karpio /kok

Valto Koski /sd
Pehr Löfv /r
Tuija Pohjola /sd
Iivo Polvi /vas
Veijo Puhjo /va-r
Erkki Pulliainen /vihr.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 22/1997 vp

Hallituksen esitys laiksi ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun lain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallintovaliokunta on kirjeellään 14 päivältä toukokuuta 1997 pyytänyt säätämisjärjestykseen liittyvistä kysymyksistä perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä 34/1997 vp laiksi ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun lain muuttamisesta.

- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö
- arkkipiispa Johannes, Suomen ortodoksisen kirkkokunnan kirkollishallitus
- professori Mikael Hidén
- professori Antero Jyränki
- professori Kaarlo Tuori.

Valiokunta on lisäksi saanut apulaisprofessori Matti Pellonpäältä kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Tuula Lybeck, opetusministeriö

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan ortodoksisen kirkkokunnan hallintoa kehitettäväksi eri tavoin.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksessä ei ole säätämisjärjestysperusteita.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lakiehdotuksen 16 c §

Lakiehdotuksen 16 c §:n 1 momentin rajoitussäännös liittyy hallitusmuodon 10 §:n 1 momentin sananvapaussäännöksiin. Jokaiselle kuuluu

perusoikeutena sananvapaus, jonka käyttämisestä kuitenkin annetaan tarkempia säännöksiä lailla. Ehdotuksessa mainittujen virkojen luonteen mukaista on, että viranhaltijan tulee opettaa ortodoksisen kirkkokunnan opin mukaan, ja vastaavasti viran vastaanottamiseen täytyy sisäl-

tyä tietoisuus tästä. Valiokunta pitääkin selvänä, ettei lakiehdotus asian erityisen laadun vuoksi ole tältä osin ongelmallinen perusoikeutena turvatun sananvapauden kannalta.

Lakiehdotuksen 16 c §:n 3 momentin kaltaista rajoitusta tulee tarkastella hallitusmuodon 15 §:n 1 momentin kannalta, koska mainitun perustuslainsäännöksen perusteella jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Tämän perusoikeussäännöksen sanonta ("lain mukaan") viittaa jo mahdollisuuteen rajoittaa oikeutta lailla (HE 309/1993 vp, s. 67/II). Sääntelystä on huomattava, että se koskee rajattua henkilöpiiriä ja pelkästään sivutoimia ja -tehtäviä. Samantapaisia säännöksiä on muuallakin lainsäädännössä, jossa ne liittyvät ennen muuta pyrkimykseen estää ennalta mahdollisia jääviystilanteita. Ehdotetun sääntelyn päätarkoitus puolestaan liittyy lähinnä kanoniseen oppiin.

Pykälän 3 momentin sanonnan yleisluonteisuutta ("sopimattomat toimet, tehtävät ja elinkeinot") voidaan sinänsä pitää ongelmallisena perusoikeusrajoituksen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukseen nähden. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että kysymyksessä on sivutoimien ja -tehtävien kieltäminen, ei sääntely valiokunnan käsityksen mukaan ole tosiasiallisesti ratkaiseva toimeentulon hankkimisen kannalta eikä siten ongelmallinen suhteessa hallitusmuodon 15 §:n 1 momenttiin. Säännöstä sovellettaessa tulee toisaalta asianmukaisella tavalla ottaa huomioon se, jos asianomainen viranhaltija on osa-aikainen tai sivutoiminen.

Virasta erottaminen

Hallitusmuodon 15 §:n 3 momentin mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Perustuslakivaliokunta on todennut aiemmin, että "erottamisen" on tässä perustuslakikohdassa ymmärrettävä kattavan kaikki ne mekanismit, joilla henkilön työnteko tosiasiallisesti lopetetaan vastoin hänen tahtoaan (PeVL 11/1996 vp). Tämän perusoikeussäännöksen kannalta ovat merkittäviä lakiehdotuksen 17 § koeaikajärjestelmästä ja 42 § viraltapanosta ojennusmenettelyssä.

Lakiehdotuksen mukainen kahden vuoden

koeajaksi virkaan määrääminen merkitsee asiallisesti ottaen sitä, että virkasuhde perustetaan kyseiseksi määräajaksi. Jos virkavaalia ei koeajan jälkeen vahvisteta, virkasuhde päättyy ilman irtisanomista. Tällaisessa määräaikaisuudessa ei valiokunnan mielestä ole kysymys hallitusmuodossa tarkoitettua erottamisesta.

Ehdotuksen 17 §:n 3 momentin perusteella voidaan koeajaksi annettu määräys peruuttaa, jos asianomainen osoittautuu virkaan sopimattomaksi. Valiokunta katsoo kyseisen ehdotuksen täyttävän perustuslaissa säädetyn vaatimuksen siitä, että erottamisen syy perustuu lakiin (vrt. PeVL 30/1996 vp).

Lain 42 §:n nojalla ojennuslautakunta voisi määrätä papille, diakonille ja kanttorille ojennusrangaistuksena muun muassa viraltapanon. Tämän edellytyksenä on, että asianomainen toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä taikka virantoimituksessa tai sen ulkopuolella käyttäytyy virka-asemaansa sopimattomalla tavalla. Samoin edellytyksin voisi piispainkokous 57 §:n mukaan määrätä piispalle ojennusrangaistuksena viraltapanon.

Voimassa oleviin lain 6 luvun säännöksiin verrattuna sanktioitua käyttäytymistä koskeva ehdotus on varsin väljä. Valiokunta pitää sääntelyn tietynlaista yleisluonteisuutta kuitenkin hyväksyttävänä jo säänneltävän asian luonteen vuoksi. Ehdotus ei tässä suhteessa poikkea merkittävästi niistä muualla olevista säännöksistä, jotka koskevat irtisanomista tai palvelussuhteen purkamista. Kyseiset ehdotukset ovatkin valiokunnan käsityksen mukaan sopusoinnussa hallitusmuodon 15 §:n 3 momentin kanssa. Toisaalta sääntelyn väljyys on omiaan korostamaan asian käsittelyssä noudatettavien oikeusturvatakeiden ja muutoksenhaun merkitystä.

Muutoksenhaku

Ojennusmenettely

Lakiehdotuksen mukaista ojennusmenettelyä ja siihen liittyviä muutoksenhakujärjestelyjä on arvioitava hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin kannalta. Sen perusteella jokaisella on muun muassa oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippu-

mattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä.

On huomattava, että hallitusmuodon 16 §:n 1 momentti voi ulottua alaltaan laajemmalle kuin ihmisoikeussopimuksen edellä selostettu määräys, koska sopimusmääräyksen vaikutus rajautuu rikossyytteisiin sekä oikeuksia ja velvollisuuksia koskeviin, lähtökohtaisesti yksityisoikeudellisiin riita-asioihin. Erityisesti siihen nähden, että ojennusmenettelyn päätarkoituksena on varmistaa tiettyjen viranhaltijoiden noudattavan ortodoksisen kirkkokunnan jäsenenä heidän käyttäytymistään koskevia sääntöjä ja että menettelyssä ei ole mahdollista määrätä vapausrangaistusta, valiokunta katsoo, ettei kysymyksessä ole ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettu rikossyyte. Lisäksi on todettava, että virassapysymisoikeutta julkisessa virassa koskevien asioiden on ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä katsottu jäävän ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.

Hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin johdosta valiokunta on aiemmin katsonut, että opiskelijalle kurinpitorangeistuksena määrätystä varoituksesta tulee avata valitusmahdollisuus tuomioistuimeen (PeVL 3/1997 vp). Tätä kannanottoa seuraten valiokunta pitää selvänä, että myös ojennusmenettelyssä tehtävät päätökset koskevat yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia niin kuin kyseisessä perustuslainkohdassa tarkoitetaan. Sen vuoksi on arvioitava valtiosääntöoikeudelliselta kannalta sitä, että piispainkokouksen piispalle määräämään (57 §) ojennusrangaistukseen ei liity valitusmahdollisuutta ja että ojennuslautakunnan päätöksiin nähden valitusviranomaisena on 72 §:n mukaan kirkollinen ylioikeus, jonka päätökseen ei olisi enää jatkovalitusmahdollisuutta.

Piispojien erityislaatuista asemaa ortodoksisessa kirkkokunnassa ilmentää, että heitä koskeva ojennusmenettely kuuluu kirkkokunnan opin

mukaisesti piispainkokoukselle (ks. myös nykyisen lain 65 §), joka on nimenomaan kirkkokunnan hengellisistä asioista päättävä toimielin. Piispainkokouksen luonteen erikoisuudesta puolestaan on eräs osoitus, että siihen voi kuulua ekumeenisen patriarkan määräämiä toisen ortodoksisen kirkkokunnan piispoja. Lisäksi piispainkokouksen päätöksestä piispan tuomitsemisesta rangaistukseen voidaan valittaa ekumeeniseen patriarkanistuimeen (74 §).

Valiokunnan mielestä ehdotuksen mukaisessa piispojien ojennusmenettelyssä ja piispainkokouksen toimivaltaisuuksissa tässä menettelyssä on kysymys hyvin omaleimaisesta ja satojen vuosien mittaiseen perinteeseen pohjautuvasta järjestelmästä, joka lisäksi koskee vain muutamaa henkilöä. Vaikkakaan sääntely ei ole sanamuodoltaan sopusoinnussa hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin kanssa, sääntely ei merkitse asiallista poikkeusta niistä oikeussuojatavoitteista, joita kyseiseen perusoikeussäännökseen liittyy. Valiokunnan käsityksen mukaan tämän ehdotuksen taustalla on kaiken kaikkiaan niin merkittäviä ja poikkeuksellisia, hyväksyttävänä pidettäviä erityispiirteitä, että se on mahdollista toteuttaa tavallisella lailla.

Kirkolliseen ylioikeuteen kuuluvat esteettömät hiippakunnan piispat sekä kaksi kirkolliskokouksen kolmeksi kalenterivuodeksi kerrallaan valitsemaa pappis- ja maallikkojäsentä arkkipiispan toimiessa puheenjohtajana. Perusoikeusuudistuksen perustelujen mukaan (HE 309/1993 vp, s. 74/I) lainkäyttöelimen riippumattomuusvaatimuksella on tarkoitettu paitsi toimielimen riippumattomuutta suhteessa toimeenpanovaltaan, myös sen puolueettomuutta suhteessa asian eri osapuoliin. Valiokunnan käsityksen mukaan jälkimmäinen vaatimus ei täyty kirkollisen ylioikeuden osalta, koska se on kokoonpanoltaan niin kiinteästi sidoksissa kirkkokunnan hallintoorganisaatioon, että sitä on luonnehdittava kirkkokunnan sisäiseksi toimielimeksi. Lakiehdotus on tältä osin ristiriidassa hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin kanssa. Tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä on avata kirkollisen ylioikeuden päätöksiin ojennusrangastusasioissa valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Lakiehdotuksen 73 §

Esityksessä ehdotetaan (1 momentti) ensiksikin sitä, että papin, diakonin tai kanttorin vaalin vahvistamatta jättämisestä koevuosien jälkeen valitetaan piispainkokoukseen. Vaalin vahvistamisen edellytyksenä on 17 §:n 2 momentin mukaan, että asianomainen katsotaan virkaan sopivaksi. Sopivuusarvioinnissa saattavat valiokunnan käsityksen mukaan tulla keskeisesti esille kirkkokunnan opillisiin kysymyksiin liittyvät näkökulmat, minkä vuoksi tätä tilannetta ei voida pitää oikeuksista ja velvollisuuksista päättämisenä hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä. Tämän vuoksi ei ole valtiosääntöoikeudelliselta kannalta huomautettavaa siitä, että muutoksenhaku ehdotuksen mukaisesti ohjataan piispainkokoukseen, jota ei voida pitää perustuslaissa tarkoitettuna riippumattomana lainkäyttöelimenä.

Pykälän 2 momenttiin sisältyvistä valituskieltoista vuosilomaa tarkoittavia päätöksiä tarkoittava kielto koskee oikeuksista ja velvollisuuksista päättämistä hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin tarkoittamin tavoin. Siksi tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä tältä osin on poistaa kyseinen valituskieltoa merkitsevä maininta.

Helsingissä 21 päivänä lokakuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
vpj. Johannes Koskinen /sd
jäsen. Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Marjut Kaarilahti /kok
Juha Korkea-osa /kesk
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /kok
Jorma Kukkonen /sd

Lakiehdotuksen 81 a §

Ehdotuksen mukaan asetuksella säädetään, missä seurakunnissa virkatodistukset voidaan antaa myös ruotsin kielellä. Valiokunnan käsityksen mukaan ortodoksisen kirkkokunnan tehtävät väestörekisterin pitämisessä ovat sellaista viranomaistoimintaa, jota hallitusmuodon 14 §:n 2 momentin säännökset koskevat. Ehdotettu valtuus säätää mainitusta asiasta asetuksella ei siten ole sopusoinnussa sen kanssa, että perustuslain mukaan kyseinen oikeus turvataan lailla. Tämä ristiriita voidaan poistaa säätämällä laissa ruotsinkielisille henkilöille oikeus saada virkatodistuksensa omalla kielellään.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtioväestöjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, jos valiokunnan sen 72 §:stä sekä 73 §:n 2 momentista ja 81 a §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Osmo Kurola /kok
Johannes Leppänen /kesk
Jukka Mikkola /sd
Paaavo Nikula /vihr
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /va-r
Maija-Liisa Veteläinen /kesk
vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl (osittain).