

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 20/2006 vp

Hallituksen esitys laiksi ortodoksisesta kirkosta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 23 päivänä toukokuuta 2006 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi ortodoksisesta kirkosta (HE 59/2006 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslaki-valiokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 28/2006 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Joni Hiitola, opetusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö

- neuvotteleva virkamies Antero Laavakari, valtiovarainministeriö
- lainoppinut kirkkoneuvos Risto Ikäheimo ja kirkkoneuvos (emer.) Paavo Perola, Suomen ortodoksinen kirkollishallitus
- Helsingin hiippakunnan piispa Metropolilta Ambrosius
- puheenjohtaja, ylidiakoni Juha Lampinen, Ortodoksisen kirkon työntekijät ry
- johtokunnan jäsen Jarmo Lehto, Ortodoksisten Kanttorien Liitto ry
- varapuheenjohtaja, arkkimandriitta Andreas Larikka, Ortodoksisten Pappien Liitto OPL ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- työministeriö
- korkein hallinto-oikeus
- Suomen Kuntaliitto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ortodoksisesta kirkosta. Sillä korvattaisiin nykyinen ortodoksisesta kirkkoa koskeva lainsäädäntö.

Ortodoksisella kirkolla säilyisi perusteiltaan nykyisenkaltaisen julkisoikeudellinen erityisasema. Esityksen mukaan ortodoksisessa kirkossa otettaisiin käyttöön kirkkojärjestys, jossa annettaisiin tarkemmat säännökset kirkon toiminnasta ja hallinnosta. Kirkkojärjestyksen antaisi kirkolliskokous. Ortodoksisen kirkon keskus- ja hiippakuntahallinnon asemaa muutettaisiin riip-

pumattomammaksi valtiosta siten, että sen toimintamenoja ei enää maksettaisi suoraan valtion varoista. Kirkon taloudelliset toimintaedellytykset turvattaisiin kuitenkin vastaavan suuruisella valtionavulla. Eräät opetusministeriölle nykyisin kuuluvat kirkon sisäistä toimintaa ja hallintoa koskevat hallintoasiat siirrettäisiin kirkon omille toimielimille.

Kirkon ja seurakuntien hallintoa koskeviin säännöksiin ehdotetaan useita muutoksia. Kir-

kollishallinnon perusrakenne säilyisi kuitenkin pääosin nykyisellään.

Ortodoksisessa kirkossa ja seurakunnissa siirryttäisiin yhteen palvelussuhdelajiin siten, että kirkollishallituksen virkamiehet ja seurakuntien viranhaltijat siirtyisivät työsopimussuhteeseen. Henkilöstön palvelussuhteen ehdoista sovittaisiin työehtosopimuksella. Kirkollishallinnossa

otettaisiin käyttöön oikaisuvaatimusmenettely, jossa valituksen pakollisena esivaiheena olisi oikaisuvaatimus kirkollishallitukselle. Kirkollishallituksen oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen voisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivästä tammikuuta 2007.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

1. Yleistä ortodoksisesta kirkosta ja sen asemasta

Suomen ortodoksinen kirkko on samanaikaisesti suomalainen julkisoikeudellinen yhteisö ja osa maailmanlaajuisista ortodoksista kirkkoa. Suomen ortodoksinen arkkipiispakunta kuuluu autonomisena kirkkona Konstantinopolin ekumeenisen patriarkaatin yhteyteen.

Suomen ortodoksinen kirkko perustuu Raamatun, perimätiedon, ortodoksisen kirkon dogmien, kanonien ja muiden kirkollisten sääntöjen varaan. Kanoneilla tarkoitetaan tässä yhteydessä kirkollisen lain järjestykseen, etiikkaan ja tapoihin liittyviä sääntöjä, jotka ovat muotoutuneet lähinnä yleisten ja paikallisten kirkolliskousten päätöksinä.

Kirkko on evankelis-luterilaisen kirkon ohella toinen maamme kansallisista kirkoista, joiden oikeudellinen asema poikkeaa muista uskonnollisista yhdyskunnista. Ortodoksinen kirkko ja sen seurakunnat ovat julkisyhteisöjä, joiden asema ja järjestysmuoto perustuvat lakiin ortodoksisesta kirkkokunnasta (521/1969).

Maamme ortodoksisessa kirkossa on noin 60 000 jäsentä. Kirkko on jaettu Karjalan, Helsingin ja Oulun hiippakuntiin. Kirkon päämies on Karjalan ja koko Suomen arkkipiispa. Muiden hiippakuntien piispat ovat metropoliittoja.

Kirkon ylintä päätäntävaltaa käyttävät kirkolliskokous ja piispainkokous. Kirkollishallitus huolehtii kirkon hallinnosta sekä päätösten täytäntöönpanosta.

2. Lainsäädännön uudistamisen tarve ja merkitys

Voimassa oleva laki ortodoksisesta kirkkokunnasta on osin ongelmallinen perustuslain kannalta. Sääntely ei kaikilta osin vastaa nykyisiä vaatimuksia säädöstasosta, vaan asetuksella on säädetty myös sellaisista yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, joista perustuslain 80 §:n nojalla tulee säätää lailla.

Vuonna 1969 annettu laki on yli 35 vuotta vanha. Suurimpaan osaan sen pykälä on tehty muutoksia, minkä vuoksi lainsäädäntö on muotoutunut vaikeasti hahmottavaksi ja myös osin epäjohdonmukaiseksi.

Lainsäädäntöön sisältyy hyvinkin seikkaperäisiä säännöksiä yksittäisistä kysymyksistä ja menettelytavoista. Toisaalta tiettyjä periaatteita koskeva sääntely on nyky-yhteiskunnassa liian yleisellä tasolla.

Hallituksen esityksen keskeisin tavoite on vahvistaa ortodoksisen kirkon itsehallintoa sen sisäisissä asioissa. Lakiehdotuksen mukaan kirkolliskokous antaa tarkemmat säännökset kirkon toimintaa ja hallintoa koskevissa asioissa. Hallintovaliokunta tukee tätä tavoitetta.

Valiokunta tähdentää, että esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa ortodoksisen kirkon aseman perusteita suhteessa valtioon. Tavanomaista laajempaa norminantovallan delegointia puoltaa kirkkokunnan erityisluonne itsehallinnollisena uskonnollisena yhteisönä sekä uskonnonvapauden liittyvä uskonnollinen järjestäytymisvapaus. Perustuslakivaliokunnan lausunnostakin ilmenee, ettei toimivallan jako lainsäätäjän ja

kirkolliskokouksen välillä ole perustuslain kanalta ongelmallinen.

Hallintovaliokunta pitää erittäin tärkeänä ortodoksista kirkkoa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta. Uudistuksella turvataan ortodoksisen kirkon hallinnollinen asema ja taloudelliset toimintaedellytykset toisena kansallisenä kirkkonamme ja maamme tärkeänä vähemmistökulttuurina. Samalla uudistus tuo lisää joustavuutta ja kehittämismahdollisuuksia kirkon sisäiseen struktuuriin sekä kirkon mission ja todistuksen toteuttamiseen. Lakiehdotus on nykyistä johdonmukaisempi ja selkeämpi sekä hyvin valmisteltu.

3. *Kirkon hallinnosta*

Kirkon hallinnon perusyksikkö on hiippakunta, jonka asemaa on pyritty asteittain kehittämään. Hallituksen esityksessä ehdotetaan uuden toimielimen, hiippakuntaneuvoston, perustamista. Sen on tarkoitus toimia hiippakunnan toimintaa suunnittelevana ja koordinoivana toimielimenä ilman sitovaa päätösvaltaa.

Hiippakunnat jakautuvat vastaisuudessa kirkon tehtäviä toteuttaviin seurakuntiin. Ortodoksisen kirkkokunnan kokonaisjäsenmäärä on 1980-luvun loppupuolelta tasaisesti kasvanut, vaikka samanaikaisesti esimerkiksi väestöään menettäneillä Savon ja Pohjois-Karjalan alueilla pienten seurakuntien jäsenmäärä on vähentynyt. Toisaalta esimerkiksi Helsingin seurakunnan jäsenmäärä on kasvanut voimakkaasti. Tapahtunut kehitys edellyttää hiippakuntahallinnon asteittaisen kehittämisen ohella konkreettisia välineitä seurakuntien toiminnan uudelleen järjestämiseen. Hallituksen esitys sisältääkin seurakuntajakomuutoksia, kappeliseurakuntia ja yhteistoimintasopimuksia koskevat säännökset. Valiokunta arvioi hiippakuntahallinnon tulevaisuuden ja seurakuntien toiminnan järjestämisen kytkeytyvän varsin tiiviisti yhteen.

Ortodoksisen kirkon keskus- ja hiippakuntahallinnon toimintamenot maksetaan nykyisin pääosin valtion varoista. Hallituksen esityksessä ehdotetaan keskus- ja hiippakuntahallinnon aseman muuttamista riippumattomammaksi suhteessa valtioon siirtämällä se kirkon itsensä yllä-

pidettäväksi. Kirkon taloudellisten toimintaedellytysten turvaamiseksi kirkko saisi kuitenkin jatkossa vastaavan suuruista valtion apua.

Ortodoksisen kirkon itsehallintoa vahvistetaan myös siirtämällä opetusministeriölle eräissä asioissa kuuluva kirkon sisäistä toimintaa koskeva päätösvalta kirkon omille toimielimille. Lisäksi uudesta laista jäisi pois säännös kirkon ylimmän hallinnon kuulumisesta maan hallitukselle.

4. *Virkasuhteen muuttaminen työ sopimussuhteeksi*

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ortodoksisen kirkon ja seurakuntien koko henkilöstö olisi vastaisuudessa työ sopimussuhteessa. Näin ollen seurakuntien palveluksessa olevien pappeiden, diakonien ja kanttorien sekä kirkon keskus- ja hiippakuntahallinnon virkamiesten virkasuhteet muuttuisivat työ sopimussuhteiksi suoraan lain nojalla. Ortodoksisen kirkon ja sen seurakuntien työntekijöiden oikeudet ja velvollisuudet määräytyisivät uudistuksen jälkeen lähtökohtaisesti yleisen työlainsäädännön perusteella. Palvelussuhteen ehdoista sovitaisiin kirkkoa ja seurakuntia työnantajana edustavan kirkollishallituksen ja työntekijöiden yhdistysten välisellä työehtosopimuksella.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että henkilöstön aseman osalta esityksen valmistelussa on ollut esillä myös vaihtoehto, jossa virkasuhde ja työ sopimussuhde säilyisivät edelleen rinnakkaisina palvelussuhdelajeina. Perustelujen mukaan kahden eri palvelussuhdelajin säilyttämistä ei ole kuitenkaan pidetty tarkoituksenmukaisena, kun otetaan huomioon ortodoksisen kirkon ja seurakuntien pieni henkilöstömäärä. Ongelmana kahden eri palvelussuhdelajin käytössä olisi myös se, että se aiheuttaa henkilöstöhallinnossa päällekkäistä työtä ja tarvetta kaksinkertaisille järjestelmille. Hallituksen esityksessä katsotaan, että ortodoksisen kirkon ja sen seurakuntien työntekijöiden tehtäviin ei myöskään sisälly siinä määrin julkisen vallan käyttöä, että virkasuhteen käyttö olisi välttämätöntä niin sanotun virkamieshallintoperiaatteen näkökulmasta.

Hallintovaliokunta toteaa, että virkamieshallintoperiaatteen ei ole katsottu merkitsevän ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkisia tehtäviä muille kuin viranomaisille tai virkamiehille, jos tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä säädetään riittävän yksityiskohtaisesti, jos oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon ja jos julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin (esimerkiksi PeVL 14/1999 vp).

Perustuslakivaliokunta on käsiteltävänä olevasta lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa katsonut, etteivät ortodoksisen kirkon julkiset tehtävät edellytä perustuslain 124 §:n kannalta virkasuhteen säilyttämistä ortodoksisessa kirkossa. Perustuslakivaliokunta toteaa, että työsovimuslainsäädäntö ja ehdotetun lain 122 §:n mukaiset eläkeoikeusjärjestelyt turvaavat riittävässä määrin kirkon ja seurakuntien työntekijöiden oikeudellisen aseman.

Ortodoksisen kirkon ja sen seurakuntien asemasta julkisyhteisönä johtuen hallintovaliokunta olisi pitänyt luontevana myös sitä ratkaisua, että virkamieshallintoperiaatteen mukaisesti virkasuhde säilytetään nykyiseen tapaan ortodoksisen kirkon palvelussuhteena. Ottaen kuitenkin huomioon hallituksen esityksen perustelut ja perustuslakivaliokunnan lausunnon hallintovaliokunta on päättänyt puoltamaan hallituksen esitystä yksittäisenä ratkaisuna myös tältä osin.

5. Kirkolliskokouksen tehtävät

Kirkolliskokouksen tehtävänä on lakiehdotuksen 20 §:n 2 momentin 10 kohdan nojalla vahvistaa kirkon toimintasuunnitelma ja talousarvio. Valiokunta ehdottaa kyseiseen lain kohtaan tehtäväksi teknisen täsmennyksen siten, että kirkolliskokouksen tehtävänä on vahvistaa kirkon *toiminta- ja taloussuunnitelma sekä* talousarvio.

6. Muutoksenhausta

Kirkon ja sen seurakuntien päätöksiä koskeva muutoksenhakumenettely uudistetaan säädettävällä lailla. Nykyisin muutoksenhakujärjestelmä perustuu hallinnon sisäiseen muutoksenhaakuun, jossa ensimmäisenä valitusasteena toimii

kirkollishallitus. Kirkollishallituksen ja piispan päätöksistä valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallituksen esityksen mukaan valituksen pakolliseksi esivaiheeksi tulee hallintomenettelyssä käsiteltävä oikaisuvaatimus kirkollishallitukselle. Valituksen voi tehdä vasta kirkollishallituksen oikaisuvaatimuksen johdosta antamasta päätöksestä, ja ensimmäisenä valitusasteena on aina hallinto-oikeus.

Lakiehdotuksen 111 § koskee toimituskieltoa ja pappeuden menettämistä. Pykälän 1 momentin nojalla piispa voi määrätä papin tai diakonin enintään kuuden kuukauden mittaiseen toimituskieltoon, jos pappi tai diakoni toimii vastoin 109 §:ssä säädettyjä papin ja diakonin yleisiä velvollisuuksia. Kuutta kuukautta pitemmästä toimituskiellosta päättää piispainkokous.

Pykälän 2 momentin nojalla piispainkokous voi määrätä pappeuden menetetyksi, jos papin tai diakonin 1 momentin mukainen toiminta tai velvollisuuksien vastainen käyttäytyminen osoittaa hänet kanonisesti sopimattomaksi pappeuteen.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan ottaen huomioon toimituskieltoon määräämisen ja pappeuden menettämisen merkityksen asianomaiselle, että valiokunta pitää asianmukaisena 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.

Hallintovaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta 111 §:ään lisättäväksi uudet 3 ja 4 momentin, joissa säädetään 1 ja 2 momentista ilmenevien seuraamusten käytön edellytykseksi, että kysymys on vakavasta tai toistuvasta lainvastaisesta menettelystä. Valiokunta tähdentää lisäksi, että kyseisten seuraamusten käyttöön ottaminen tulee muutoinkin lähtökohtaisesti kysymykseen vasta, kun varoitukset ja huomautukset eivät ole saaneet tilannetta korjaantumaan.

Valiokunta viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon muidenkin muutoksenhakua koskevien säännösehdotusten osalta.

Säättämisjärjestys

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 20 ja 111 § muutettuna seuraavasti:

20 §

Tehtävät

(1 mom. kuten HE)

Kirkolliskokouksen tehtävänä on:

(1—9 kohta kuten HE)

10) vahvistaa kirkon *toiminta- ja taloussuunnitelma sekä* talousarvio;

(11—15 kohta kuten HE)

111 §

Toimituskielto ja pappeuden menettäminen

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Pappi tai diakoni voidaan määrätä toimituskieltoon 1 momentin nojalla, jos kysymys on vakavasta tai toistuvasta 1 momentin vastaisesta menettelystä. (Uusi 3 mom.)

Piispainkokous voi määrätä pappeuden menetyksi 2 momentin nojalla, jos kysymys on vakavasta tai toistuvasta 2 momentin vastaisesta menettelystä. (Uusi 4 mom.)

Helsingissä 12 päivänä lokakuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Veijo Puhjo /vas
jäs. Janina Andersson /vihr
Sirpa Asko-Seljavaara /kok
Nils-Anders Granvik /r
Lasse Hautala /kesk
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /kesk

Esko Kurvinen /kok
Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Heli Paasio /sd
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /kesk
Ahti Vielma /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.