

## Hallintovaliokunnan mietintö 20/1996 vp

### Hallituksen esitys tuomiokapitulien ylläpidon siirtämistä Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunta on 16 päivänä huhtikuuta 1996 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi edellä tarkoitetun hallituksen esityksen 18/1996 vp.

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

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallintojohtaja Håkan Mattlin opetusministeriöstä, kirkkoneuvos Matti Halttunen kirkkohallituksesta, budjettisihteeri Marja Kirppu valtiovarainministeriöstä, toiminnanjohtaja Osmo Setälä Suomen kirkon pappisliitosta edustaen myös Akava-JS:ää ja lakimiesasessori Pekka Leino Helsingin hiippakunnan tuomiokapitulista, hallitussihteeri Matti Tanner valtiovarainministeriöstä, varatuomari Gunnar Träskman, lainsäädäntöneuvos Martti Simola oikeusministeriöstä ja professori Olli Mäenpää Helsingin yliopistosta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tuomiokapitulien ylläpidon ja kuurojenpapien virkojen siirtämisestä sekä eräiden tonttien luovuttamisesta Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle. Tuomiokapitulien ylläpito siirrettiin vuoden 1997 alusta valtiolta Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle. Samalla tuomiokapitulien viroista ja työsopimussuhteisista tehtävistä aiheutuvat palkkausmenot siirtyisivät kirkon vastattaviksi. Kuurojenpapien virat siirtyisivät myös Suomen evankelis-luterilaisen kirkon ylläpidettäväksi ja kustannettaviksi.

Lain voimaantulon jälkeen viranhaltijat ja työntekijät olisivat muodollisesti kaikilta osin kirkon henkilöstöä ja muun muassa heidän palvelussuhteen ehtoihinsa sovellettaisiin samoja säännöksiä ja määräyksiä kuin muuhunkin kirkon henkilöstöön. Lisäksi ehdotetaan, että viranhaltijat ja työntekijät säilyttäisivät aikaisempiin palvelussuhteisiinsa liittyvät oikeudet ja velvollisuudet, jotka heillä olivat ennen lain voimaantuloa. Sekä rahapalkka että muut virka- tai

työsuhteisiin liittyvät etuudet ja velvollisuudet säilyisivät siten entisinä.

Lisäksi ehdotetaan, että siirroissa noudatettaisiin julkisen sektorin eläketurvan jatkuvuusperiaatetta, jolloin lain voimaan tullessa kirkon palvelukseen siirtyvän 31 päivänä joulukuuta 1939 jälkeen syntyneen henkilön valtion palvelukseen perustuva eläketurva määräytyisi siirtoa edeltävältä ajalta siten kuin se olisi määräytynyt, jos hän olisi jatkanut valtion palveluksessa eläketapahtumaan asti. Valtio korvaisi kirkolle tuomiokapitulien ylläpidon sekä kuurojenpapien virkojen siirrosta aiheutuvat kustannukset tämän lain perusteella neljän vuoden ajan.

Opetusministeriö oikeutettaisiin luovuttamaan määräämillään ehdoilla korvauksetta tuomiokapitulien käytössä olevien valtion kiinteistöjen omistusoikeus Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle.

Esitykseen sisältyvät lisäksi ehdotukset laeiksi valtion virkamieslain 68 §:n sekä valtion virkaehtosopimuslain 1 §:n muuttamisesta.

Esitys liittyy valtion vuoden 1997 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 1997 alusta.

### Valiokunnan kannanotot

Valiokunta toteaa, että tuomiokapitulit toimivat nykyisin Suomen evankelis-luterilaisen kirkon hallintotehtäviä hoitavina ja lainkäyttöasioita ratkaisevina viranomaisina. Tuomiokapitulilaitoksen historia ulottuu maassamme kuitenkin varhaiselle keskiajalle saakka. Turun hiippakuntaan perustettiin tuomiokapituli vuonna 1276 piispan neuvoskunnaksi ja avustajaksi hallinnon hoitamisessa. Uskonpuhdistuksen toteutamisessa tapahtunut kirkon ja valtion suhteiden muutos heijastui sekä kirkon hallintoon että varsinkin piispojen ja tuomiokapitulien asemaan.

Västeråsin resessin määräykset vuodelta 1527 piispanistuinten ja tuomiokapitulien verotulojen ja maaomaisuuden peruuttamisesta valtiolle merkitsivät kirkon oikeudellisen aseman muuttamista hallitsijan saadessa määräysvaltaa kirkollisissa asioissa. Tämä johti käytännössä Kustaa Vaasan aikana myös siihen, että valtiovallan oli vastattava tuomiokapitulilaitoksen kustannuksista, mikä käytäntö on jatkunut näihin päiviin asti.

Vuoden 1686 kirkkolaki ja siihen liittyvä tuomiokapitulasetus vuodelta 1687 oli kuninkaan yksinvaltiaana säätämä koko yhteiskunnan laki. Tuomiokapitulia pidettiin ensisijaisesti tuomioistuimena. Vaikka vuoden 1869 kirkkolaki erotti evankelis-luterilaisen kirkon omaksi yhteisöksi, sen hallinto ja oikeuden hoito jäivät kuitenkin pääasiassa valtion viranomaisten tehtäväksi. Tuomiokapitulin luonne erityistuomioistuimena on säilynyt, vaikka muiden kirkkohallinnollisten tehtävien määrä on jatkuvasti kasvanut.

Tuomiokapitulien tehtäväkuva säilyi autonomian aikana ennallaan. Aikaisempia säännöksiä täydennettiin nyt keisarillisilla kirjeillä, mutta ainoa varsinainen uutuus niiden tehtävissä oli sensuurikäytännön tehostamisen myötä annettu tehtävä toimia hengellisen kirjallisuuden valvojana.

Ns. Nordströmin kirkkolain uudistusehdotuksessa vuodelta 1845 tuomiokapitulin tehtäväksi määriteltiin hoitaa hiippakunnan kirkollista hallintaa, valvoa opin puhtautta, pitää huolta virka- ja palvelusmiesten asettamisesta seurakuntiin, valvoa seurakuntien hoitoa ja pappien oppia ja virkatoimia, pitää voimassa ja edistää kirkon oikeutta ja etua sekä ottaa käsiteltäväksi ja päättää asioista ja valituksista, jotka laillisessa järjestyksessä saatettiin sen tutkittavaksi. Eri pykälässä esitettiin säädettäväksi niistä asioista, jotka tuomiokapitulin on otettava tutkittaviksi ja tuomittaviksi ja jotka koskevat papin virkaa ja käytösvirheitä.

Nordströmin ehdotus uudeksi kirkkolaiksi ei saavuttanut kannatusta, mutta monilta osin se loi pohjan Schaumanin kirkkolakikomitean työlle, jonka tuloksena lopulta vuonna 1869 valmistui kirkkolaki. Uutta Nordströmin lakiehdotukseen verrattuna oli vain se, että tuomiokapitulin oli valvottava myös jumalanpalvelusten, sakramenttien ja muiden kirkollisten toimitusten oikeata hoitamista, samoin pappien elämää eikä ainoastaan oppia ja virkatoimia. Tämä vuonna 1869 valmistunut kirkkolaki on sitten muodosta-

nut kirkkolain pohjan aina vuoden 1994 alusta voimaantulleeseen uuteen kirkkolainsäädäntöön saakka.

Pitkän ajanjakson aikana tuomiokapitulien henkilöstölle on muodostunut erikoislaatuinen virkamiesoikeudellinen asema. Vaikka tuomiokapitulien virat eivät ole valtionvirkoja, niiden palkkaus suoritetaan valtion varoista ja vaikka tuomiokapitulien viranhaltijat ovat kirkon virkamiehiä, on heidän palvelussuhteisiinsa ja eläke-ehtoihinsa sovellettu valtion virkaehtolainsäädäntöä ja valtion eläkelainsäädäntöä sekä mm. virkojen perustamiseen valtion virkamieslainsäädäntöä. Tuomiokapitulien valvonnassa toimivien kuurojenpappien virkoihin ja palvelussuhteen ehtoihin on sovellettu vastaavia säännöksiä.

Hallituksen esityksen mukaan tuomiokapitulien ylläpito siirrettäisiin nyt valtiolta Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle. Siirron jälkeen tuomiokapitulien viroista ja työsopimussuhteisista tehtävistä aiheutuvat palkkausmenot suoritettaisiin Suomen evankelis-luterilaisen kirkon varoista. Kuurojenpappi siirtyisivät kirkon viranhaltijoiksi, ja tulevaisuudessa kirkko vastaisi myös heidän palkkauksestaan. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että tarkoituksena on, että kirkon viranhaltijoiksi ja työntekijöiksi siirtyvät henkilöt säilyttäisivät palkkaetuutensa vähintään samansuuruisena kuin ne siirron tapahtuessa ovat olleet.

Valiokunta katsoo, että tuomiokapituli on kirkon toimielin eikä sen henkilöstö nyt siirry kirkon viranhaltijoiksi ja työntekijöiksi, koska he jo ovat palvelussuhteessa kirkkoon. Sen sijaan tuomiokapitulien viroista ja työsopimussuhteisista tehtävistä aiheutuvat palkkausmenot siirretään kirkon vastattaviksi samoin kuin kuurojenpappien virat siirtyvät käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä kirkon ylläpidettäväksi ja kustannettaviksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että ne viranhaltijat ja työntekijät, joita esitys koskee, säilyttävät muutoksen yhteydessä paitsi entiset palkka- myös entiset eläke-etuuksensa.

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

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

*että lakiehdotukset hyväksyttäisiin muuttamattomina.*

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

Valto Koski /sd, Osmo Kurola /kok, Pehr Löw /r, Jukka Mikkola /sd, Tuija Pohjola /sd, Erkki Pulliainen /vihr ja Aulis Ranta-Muotio /kesk sekä varajäsenet Raimo Holopainen /sd ja Anu Vehviläinen /kesk.

---

## 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.

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. Valtiosääntöoikeudellisenä syynä tähän on hallitusmuodon 15 §:n 3 momentti, jonka mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Mainitut kirkkolakiin 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 papin viran hoitajaksi antamansa määräyksen, ”milloin siihen on perusteltu syy”.

Yleisesti arvioiden tällaista sääntelyä ei voida pitää perustuslain kannalta riittävänä, koska siinä ei kuvata erottamisen perusteena kysymyseen 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 taroituksena 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 Korkea-aho /kesk, Heikki Koskinen /kok, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd ja Maija-Liisa Veltainen /kesk.

