

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,
17 päivänä helmikuuta 1984
Lausunto n:o 1

Laki- ja talousvaliokunnalle

Laki- ja talousvaliokunta on kirjeellään 2 päivä joulukuuta 1983 eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 204 (1983 vp.) laiksi kirkkolain 141 ja 158 §:n muuttamisesta. Asian johdosta ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Marjatta Lehtinen opetusministeriöstä ja kirkkoneuvos Matti Halttunen kirkkohallituksesta sekä professori Mikael Hidén, professori Ilkka Saraviita, professori Antero Jyränki, oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen, oikeusneuvos Johannes Leivonen ja hallintoneuvos Olli Sakki. Käsiteltyään asiaa yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Lakiehdotus

Kirkkolain (635/64) voimassa olevan 158 §:n 2 momentin mukaan tasavallan presidentti voi hakemuksesta oikeuttaa papin lukemaan virkavuosi-ksi kokonaan tai osaksi myös muun kuin sanotun pykälän 1 momentissa mainitun, joko ennen papiksi vihkimistä tai sen jälkeen tapahtuneen toiminnan, joka on rinnastettavissa papinviran toimittamiseen tai muutoin on kirkon kannalta ansiokasta. Sanotunlaisilla virkavuosilla on merkitystä asetettaessa hakijoita vaalisijoille sekä neljännen vaaliehdokkaan ja lehtorin nimittämistä harkittaessa.

Lakiehdotuksen mukainen sääntely siirtäisi päätösvallan harkinnanvaraisten virkavuosien, jäljempänä lisävirkavuodet, huomioon ottamisessa tasavallan presidentiltä tuomiokapitulille, jonka olisi asiaa ratkaistessaan lisäksi otettava huomioon piispainkokouksen antamat tarkemmat soveltamismääräykset.

Kirkkolain 158 §:n rakenne ehdotetaan tässä yhteydessä muutettavaksi siten, että nykyistä 2 momenttia vastaavat tai korvaavat säännökset otettaisiin lakiehdotuksen 158 §:n 1 momentin 2 kohtaan ja uuteen 3 momenttiin. Pykälän uuteen 4 momenttiin ehdotettavan säännöksen mukaan piispainkokous antaa tarkempia määräyksiä pykälän soveltamisesta.

Johtolauseensa mukaan lakiehdotus olisi käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Tätä on esityksessä perusteltu sillä, että hallitusmuodon 29 §:n mukaan tasavallan presidentillä on oikeus suoda vapautus lain säännöksistä niissä tapauksissa, joissa oikeus sellaisen erivapauden myöntämiseen on laissa myönnetty. Kun tähän saakka presidentille kuulunutta toimivaltaa ehdotetaan siirrettäväksi tuomiokapitulille, vaadittaisiin perustelujen mukaan perustuslain säätämisyjärjestyksen noudattamista.

Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Hallituksen esityksessä mainittujen säätämisyjärjestyksen valintaa koskevien perustelujen johdosta perustuslakivaliokunta on ensin tarkastellut kysymystä siitä, mitä säätämisyjärjestystä noudattaen jokin tasavallan presidentin toimivaltuus on siirrettävissä muulle toimielimelle tai lakkautettavissa. Tällöin on todettava, että presidentin toimivaltuudet ovat säädösperustaltaan joko suoraan perustuslaista tai sitten perustuslakia alemmanasteisesta säädöksestä johtuvia. Selvää on, että tasavallan presidentille perustuslain mukaan kuuluaan toimivaltuuteen voidaan puuttua vain perustuslain säätämisyjärjestystä noudattaen säädetyllä lailla. Perustuslakia alemmanasteiseen

säädökseen perustuvan valtuuden muuttaminen tai ottaminen pois presidentiltä ei sen sijaan edellytä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n säätämistäjärjestystä esimerkiksi sillä perusteella, että presidentin toimivaltuudet vähenevät. Presidentille kuuluvaa toimivaltaa muutetaan tai poistetaan yleensä samassa järjestyksessä kuin se on hänelle annettu. Kun tasavallan presidentille voimassa olevan lain mukaan kuuluva valtuus oikeuttaa pappi lukemaan hyväkseen lisävirka vuosiin tietty palvelu on perustunut valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n järjestyksessä säädettyyn kirkkolakiin, voidaan puheena oleva valtuus samaa lainsäätämistäjärjestystä noudattaen siirtää tuomiokapitulille. Kysymyksen arvioinnissa ei tältä osin ole merkitystä sillä, onko tasavallan presidentin kirkkolain voimassa olevaan 158 §:ään perustuva lisävirka vuosiin myöntämistä valtuus tulkittavissa hallitusmuodon 29 §:ssä tarkoitetuksi erivapausvallaksi, koska erivapausvallasta voidaan joka tapauksessa kokonaisuudessaan, siis myös sen supistamisesta tai poistamisesta, säätää tavallisella lailla.

Perustuslakivaliokunta on tämän jälkeen tarkastellut kysymystä siitä, ehdotetaanko hallituksen esityksen mukaisen lakiehdotuksen 158 §:n säännöksillä tuomiokapitulille siirrettäväksi valtaa, joka olisi luonnehdittavissa erivapauden myöntämistävalloksi ja joka näin ollen vaatisi vaikeutetun säätämistäjärjestyksen käyttämistä. — Erivapaudella tarkoitetaan yksittäistapauksellisen poikkeuksen myöntämistä laintasoisesta säännöksestä. Sellaista pääsääntöä, josta tuomiokapituli voisi myöntää poikkeuksen tai vapautuksen, ei lakiehdotukseen sisälly. Lakiehdotuksen 158 §:n 1 momentin 2 kohdassa todetaan ainoastaan, mikä muu kuin 1 kohdassa mainittu palvelu luetaan myös virka vuosiin, ja 3 momentissa osoitetaan, mikä toimielin käyttää ratkaisuvalltaa 1 momentin 2 kohdan harkintavalltaa jättävää säännöstä sovellettaessa. Ehdotettu 158 §:n 1 momentti sisältää yleissäännön ja poikkeuksen sijasta virka vuosiin laskemista varten kaksi yleistä sääntöä, jotka eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan rinnakkain käytettäviä. Tuomiokapitulille tässä yhteydessä annettavaa toimivaltaa ei voi luonnehtia erivapausvallaksi silläkään perusteella, että sen voitaisiin ajatella merkitsevän poikkeusta siitä, mitä kirkkolain 158 § voimassa olevassa muodossaan sisältää. Toimivallan sisältö on nimittäin arvioitava tuota toimivaltaa käytettäessä voimassa olevan säännösten ja vain sen mukaan eikä ennen voimassa olleen normiston perusteel-

la. Kyseessä ei ole erivapausvallan käyttö eikä lakiehdotus tältä osin vaadi valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n säätämistäjärjestyksen käyttämistä.

Perustuslakivaliokunta on lopuksi tarkastellut kysymystä siitä, vaatisiko lakiehdotuksen 158 §:n 4 momentti perustuslain säätämistäjärjestystä siksi, että piispainkokoukselle myönnettäisiin sen mukaan toimivaltaa antaa tarkempia määräyksiä pykälän soveltamisesta. Kysymys on tällöin siitä, puututaanko erityisesti hallitusmuodon 28 §:n asetuksenantovaltaa koskevaan säännökseen.

Muiden toimielinten tai viranomaisen kuin tasavallan presidentin ja valtioneuvoston osalta eivät perustuslain säännökset suoraan osoita, että tällaisille muille elimille voitaisiin tavallisella lailla uskoa valtaa antaa lain säännöksiä koskevia soveltamismääräyksiä. Tavanomaisoikeudelliseksi normiksi on nyttemmin katsottavissa se vakiintunut käytäntö, jolla ministeriölle on tavallisessa laissa voitu myöntää soveltamismääräysten antaminen. Soveltamismääräysten antamistoimivallasta asetusten, valtioneuvoston päätösten ja ministeriöiden päätösten piirin ulkopuolella ei juuri ole perustuslakivaliokunnan kannanottoja. Lausunnossaan n:o 4 (1957 vp.) valiokunta on todennut olevan epäselvää, miten pitkälle hallitusmuodon mukaan voidaan mennä oikeussääntöjen antamistoimivallan uskomisessa valtioneuvoston ulkopuolelle. Tuolloin valiokunta katsoi, että Suomen Pankki joka tapauksessa jäi niiden hallintoviranomaisten piirin ulkopuolelle, joille hallitusmuodon periaatteen mukaan aineellista lainsäädäntövaltaa voitiin luovuttaa. Tämän sinänsä vanhahkon kannanoton sisältönä voidaan pitää sitä, että soveltamismääräysten uskomisessa muille kuin tasavallan presidentille, valtioneuvostolle tai ministeriölle tulisi olla hyvin varovainen.

Kirkkolaki on kuitenkin lainsäädännössä erityisasemassa. Se sääntelee evankelis-luterilaisen kirkon omia asioita ja sen säätämistä kirkolliskokouksella on yksinomaisen aloiteoikeus. Kirkon oma säädösvalta koko kirkkoa koskevilla asioilla on nykyisin uskottu kirkolliskokoukselle, piispainkokoukselle ja kirkkohallitukselle. Tämän säädösvallan nojalla mainitut toimielimet voivat antaa määräyksiä vain kirkon sisäisistä asioista, toisin sanoen nuo määräykset ulottavat vaikutuksensa vain kirkon hallintokoneistoon ja / tai kirkon jäseniin eikä niillä aseteta eikä voidakaan asettaa aineellisesti uusia, kansalaisia yleisesti velvoittavia sääntöjä. Niiden antamisessa ei ole kysymys lainsäädännöstä hallitusmuodon 28 §:ssä tarkoitettussa mielessä.

Tässä yhteydessä perustuslakivaliokunta lisäksi toteaa, että kirkkolain soveltamisesta ei ole annettu asetuksia eikä valtioneuvoston tai muiden valtion viranomaisten päätöksiä. Edelleen valiokunta huomauttaa, että kirkolliskokouksen ja kirkon muiden toimielinten säädösvaltaa koskevat kirkkolain muutokset — muun ohella lain 529 §:n 2 momentin 6 kohdan muutos (607/73), jolla kirkolliskokouksen asiaksi säädettiin ”antaa tarkempia määräyksiä kirkkolain täytäntöönpanosta, sikäli kuin tätä oikeutta ei ole tässä laissa uskottu kirkkohallitukselle tai piispainkokoukselle” — on säädetty valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n järjestyksessä.

Piispainkokoukselle ehdotettu toimivalta antaa tarkempia yleismääräyksiä lisävirka vuosisien laske- misesta liittyy läheisesti piispainkokoukselle kirk- kolain 45 §:n, 88 §:n 4 momentin, 143 §:n 5 momentin ja 245 §:n mukaan kuuluvaan toimi- valtaan tarkempien määräysten antamisesta eräi- den viranhaltijoiden, muun muassa pappien kel- poisuusehdoista. Kun otetaan huomioon piis- painkokoukselle nyt ehdotettavan toimivallan li- säyksen rajallisuus ja sen vähäinen periaatteelli- nen ja käytännön merkitys, on lakiehdotus tä- mänkin säännöksen osalta säädettävissä valtiopäi- väjärjestyksen 66 §:n mukaista säätämistäjärjestystä noudattaen.

Lakiehdotuksen johtolause

Lakiehdotuksen johtolauseen alkuosa on kirjoin- nettu muotoon: ”Kirkolliskokouksen ja eduskun- nan päätöksen mukaisesti...”. Kirjoitustapaa on

vakiintuneesti noudatettu kirkkolain vuonna 1969 tapahtuneesta muuttamisesta (900/69) lähtien. Tätä aikaisemmin johtolauseen vastaava osa kuului (esimerkki): ”Vuoden 1965 ylimääräisen kirkolliskokouksen ehdotuksen ja eduskunnan päätöksen mukaisesti...”.

Perustuslakivaliokunta ei pidä nykyistä kirjoitustapaa asianmukaisena. Evankelis-luterilaisella kirkolla on oikeus ainoastaan ehdottaa kirkollis- kokouksen kautta kirkkolain muuttamista. Kun eduskunta ja tasavallan presidentti säätävät lakeja, myös kirkkolain, ei kirkolliskokousta ja edus- kuntaa ole aiheellista rinnastaa johtolauseessa samanveroisiksi päätöksentekijöiksi. Valiokunta katsoo, että kirkkolain johtolauseen alkuosa olisi kirjoitettava seuraavasti: ”Kirkolliskokouksen eh- dotuksen ja eduskunnan päätöksen mukaisesti...”.

Tässä yhteydessä valiokunta vielä huomauttaa, että kirkolliskokouksen yksinomainen aloiteoi- keus koskee vain kirkkolakiehdotuksen sisältöä, ei johtolauseetta. Säätämistäjärjestyksen valvonta edellyttää, että eduskunta voi kirkkolakiehdotus- ta käsitellessään puuttua sen johtolauseeseen sää- tämistäjärjestystä koskevan sanonnan osalta.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivalio- kunta, jolla ei ole muuta huomautettavaa halli- tuksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen joh- dosta, kunnioittavasti lausuntonaan esittää,

*että hallituksen esitykseen sisältyvä la-
kiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjä-
rjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestykses-
sä.*

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Pekka Löyttyniemi

Jouni Vainio

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Löyttyniemi, jäsenet Alho, Anttila, Eenilä, Hämäläinen, Jans-

son, Kärhä, Louekoski, Muroma, Nieminen, Pokka, Skinnari ja Viinanen.

