

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 22/1997 vp

Hallituksen esitys laiksi ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun lain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Tuula Lybeck, opetusministeriö

- 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.

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 säätämisyjärjestysperusteita.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lakiehdotuksen 16 c §

Lakiehdotuksen 16 c §:n 1 momentin rajoituslause 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 perustuslainsäädännön perusteella jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Tämän perusoikeussäädännön 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 liittyyneen lähinnä kanoniseenoppiin.

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 kehtään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Perustuslakivaliokunta on todennut aiemmin, että ”erottamisen” on tässä perustuslainkohdassa ymmärrettävä kattavan kaikki ne mekanismit, joilla henkilön työnteko tosiasiallisesti lopetetaan vastoin hänen tahtoaan (PeVL 11/1996 vp). Tämän perusoikeussäädännön 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 määrääjäksi. Jos virkavaalia ei koeajan jälkeen vahvisteta, virkasuhde päättyy ilman irtisanomista. Tällaisessa määrääkaisuudessa 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 kurinpitörangaistuksena 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.

Piispojen 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 piispojen ojennusmenettelyssä ja piispainkokouksen toimivaltaisuudessa 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. Perusoikeusuu- distuksen 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 koivuosien 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 valituskieloista 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.

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 säättää 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 valtioväiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, jos valiokunnan sen 72 §:stä sekä 73 §:n 2 momentista ja 81 a §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 21 päivänä lokakuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

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

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