

1. Nimenhuuto
2. Päätösvaltaisuus
3. *HE 34/1997 vp laiksi ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun lain muuttamisesta I käsittely*
Kuultavina:
 - Ylitarkastaja *Tuula Lybeck*, Opetusministeriö
 - Lainsäädäntöneuvos *Arja Manner*, Oikeusministeriö
 - Arkkipiispa *Johannes*, Suomen ortodoksisen kirkkokunnan kirkollishallitus
 - Professori *Antero Jyränki*Seuraava kuuleminen on 9.9.
4. Muut mahdolliset asiat.
5. Seuraava kokous on *perjantaina 5.9.1997 klo 9.30.*

P.M.

HE 34/1997 vp

(ortodoksisesta kirkkokunnasta ann. lain muuttaminen)

Lakiehdotus saattaa koskea, kuten valiokunnan sihteerin lausuntopyyntökirjeessä mainitaan, useitakin perustuslainkohtia. Lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta arvioitaessa on tosin yleisestikin huomattava, että kysymys on *erityistilanteista*, jotka liittyvät hyvin suppean henkilöryhmän, ortodoksisen papiston tai sen osan, *virkasuhteeseen ortodoksiseen kirkkokuntaan*.

Ilmaisu- ja elinkeinovapaus

Lakiehdotuksen 16c §:n mukaan pappi ym. ei saa opettaa eikä levittää mielipiteitä, jotka ovat vastoin kirkon uskonnontunnustusta tai kanonista rakennetta.

Mainittu pykälä näyttäisi periaatteessa loukkaavan papin yms. sananvapautta. On kuitenkin otettava huomioon, että papin viran luonteeseen kuuluu opettaa asianomaisen kirkkokunnan opin mukaan. Tuntuu vaikealta hyväksyä perustelua, että sananvapauden rajoitus tässä kohtaa olisi HM 10 §:n sananvapaussäännöksen vastaista. Asiasta on kuitenkin syytä mainita.

Enemmän huomiota on aihetta kiinnittää samassa pykälässä säädettyyn elinkeino- ja ammattitoiminnan rajoittamiseen. Pappi tms. ei saisi puuttua "hengellisen viran haltijalle sopimattomiin toimiin", tehtäviin eikä elinkeinoihin eikä toimia avustajana tai asiamiehenä oikeudenkäynnissä. HM 15.1 §:ssä taas säädetään: "Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla." Tämän pykälän perusteluissa perusoikeusuudistuksen esitöissä käsitellään ennen muuta elinkeinotoiminnan *luvanvaraisuutta*. Perustuslakivaliokunta on noudattanut samaa linjaa. Se on pitänyt luvanvaraisuutta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, mutta hyväksynyt sen erinäisissä tapauksissa, edellyttäen että luvanvaraisuuden hierarkkinen taso on lain taso, että lupaedellytykset ovat riittävän täsmälliset ja tarkkarajaiset ja että lupaharkinta on laillisuusharkintaa.(ks. PeVL:t 15/96,PeVL

40/96, 47/96).

Mainituissa lähteissä ei huomiota ole kiinnitetty siihen mahdollisuuteen, että tietty elinkeino- tai ammattitoiminta olisi *kokonaan kielletty joltakin henkilöryhmältä*. On kuitenkin selvää, että tuollainen kieltö saattaa hyvinkin loukata HM 15.1 §:ää. Samalla tuollaista kieltöä helposti pidettäisiin HM 5 §:n yhdenvertaisuussäännösten vastaisena.

Periaatteessa saartaa lakiehdotukseen sisällytetty elinkeinotoiminnan rajoitus olla asianomaisille olla hyvin kanavakin, koska ehdotettu lain sanonta "hengellisen viran haltijalle sopimattomat toimet" voidaan ymmärtää todella laajasti. Sitä paitsi tämän ilmauksen muotoilu sotii sitä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta vastaan, mitä perusoikeusuudistuksen esitöissä asetetaan perusoikeusrajoituksille.

Nyt on kuitenkin otettava huomioon, että kysymys on elinkeinotoiminnasta, jota pappi tms. voisi, jos ottaisi virkansa hoitamisen huolellisesti, harjoittaa *vain sivutoimisesti*. Rajoitus ei siis ole ratkaiseva esimerkiksi toimeentulon hankkimisen kannalta.

Katsonkin, että papinviran virkavelvollisuuksien täyttäminen jättää niin vähän varaa muulle ammatinharjoittamiselle (vrt. virkamieheltä vaadittavat sivutoimiluvat), ettei rajoitusta saata pitää tosiasiallisesti merkittävänä eikä siten valtiosääntöoikeudellisestikaan asiaan vaikuttavana.

Erottaminen virasta

HM 15 §:ssä säädetään: "Ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä." Perusoikeusuudistuksen esitöissä sanotaan tästä (HE 309/93 vp, s.69/1): "Säännös korostaisi työoikeudessa yleisesti hyväksytyä heikomman osapuolen suojaa. Säännös edellyttäisi, että laissa on mainittava työsopimuksen irtisanomisen, purkamisen tai purkautumisen mahdollistavat syyt. Lainsäätäjää sitoisi tällöin myös hallitusmuodon yhdenvertaisuussäännöksestä johdettu mielivallan kieltö. Työsuhteen osapuolten kannalta säännös merkitsee sitä, että vain laissa säädetyt syyt oikeuttavat työstä erottamiseen. Toisaalta säännös koskisi kaikkia eri palvelussuhteen muotoja, siis myös esimerkiksi virkasuhdetta julkisyhteisöön."

Perustuslakivaliokunta on myöhemmin lausunnoissaan - TyVL:oon 3/1994 vp yhtyen -todennut, että HM 15.3 §:ssä mainitun erottamisen ymmärretään kattavan kaikki ne mekanismit, joilla henkilön työnteko toisen palveluksessa tosiasiallisesti lopetetaan vastoin hänen tahtoaan, esimerkiksi työsuhteen osalta suhteen purkamisen, irtisanomisen ja lomautukset (PeVL 11/96 vp).

Perustuslaki siis vaatii, että erottamisperuste on lain tasolla aina riittävästi yksilöitävä. Periaatteessa riittämättömänä valiokunta piti lausunnossaan 30/96 vp evankelis-luterilaista

kirkkoa koskevan lain muutoksessa olevaa sääntelyä, jonka mukaan tuomiokapituli saartaisi keskeyttää tai peruuttaa papille seurakuntapastoriksi tai papinviran hoitajaksi antamansa määräyksen, "milloin siihen on perusteltu syy". Valiokunta piti kuitenkin mahdollisena tulkita asianomaista säännöstä siten, että siinä viitataan muualla kirkkolaissa nimenomaisesti mainittuihin perusteisiin sekä muuten ainoastaan siihen tilanteeseen, että asianomainen pappi on osoittautunut sopimattomaksi tehtäväänsä. Siten tulkittuna kyseisen säännöksen katsottiin täyttävän HM 15.3 §:n edellytykset.

Nyt esillä olevassa lakiehdotuksessa on kaksi kohtaa, joiden yhteydessä saatetaan puhua virasta erottamisesta.

Ortodoksista kirkkokuntaa koskevan lain 17 § avataan lakiehdotuksessa lähinnä sanamuodollisia muutoksia varten. Tässä pykälässä säädetään (1 mom) kahden vuoden koeajasta, minkä jälkeen papin vaali vahvistetaan, jos piispa katsoo valitun virkaan sopivaksi. Lakiehdotuksen mukaan tämä momentti ei asiallisesti muuttuisi. Ongelma on vain siinä, että 17 § annettiin nykymuodossaan v. 1987, mikä merkitsee, että perusoikeusuudistus on tullut voimaan sen jälkeen. Pykälä on siis tässä avattuna arvioitava uudelleen HM 15.3 §:n valossa.

Koeaika-instituutio sisältyy myös valtion virkamieslakiin (750/94), mutta kun tämä laki hyväksyttiin ja annettiin ennen perusoikeusuudistuksen voimaantuloa, ei sen yhtäpitävyyttä nykyisen HM 15.3 §:n kanssa jouduttu arvioimaan.

Valtion virkamieslain koeaika-instituutio eroaa selvästi nyt esillä olevan lakiehdotuksen vastaavasta instituutiosta. Käsittelen tässä vain jälkimmäistä.

Esillä olevan lakiehdotuksen mukaan kahden vuoden koeajan käyttäminen merkitsee itse asiassa, että virkasuhde perustetaan määräajaksi, kahdeksi vuodeksi. Mikäli koeajan jälkeen vaalia papin virkaan ei vahvisteta, virkasuhde päättyy ilman irtisanomista. Virka- tai työsuhteen määräaikaisuus näyttää puolestaan olevan järjestely, jota HM 15.3 § ei kosketa: virka- tai työsuhteen päättyminen johtuu ajan kulumisesta, eikä kyse ole erottamisesta HM 15.3 §:n mielessä.

Esillä olevan lakiehdotuksen 17.3 §:ssä on säännös, joka asiallisesti säilyisi ennallaan: "Jos koeajaksi määrätty on ennen sen päättymistä osoittautunut virkaan sopimattomaksi, peruutettakoon hänelle annettu määräys." Kysymys on siis koeajan keskeyttämisestä, mikä helposti rinnastuu virasta erottamiseen HM 15.3 §:n mielessä. Riittääkö ilmaisu "osoittautunut virkaan sopimattomaksi" täyttämään HM 15.3 §:n täsmällisyysvaatimuksen?

Tässä kohtaa saatetaan viitata PeVL:oon 30/96 jossa mainittu käyttäytymisen kvalifointi pelkästään oletettiin lain sisällöksi, vaikka sitä ei ollut kirjoitettu lakiin. Vastaus on tuohon lausuntoon viitaten siis myöntävä, vaikka asiasta ehkä voitaisiin esittää toinenkin kanta.

Toinen esillä olevan lakiehdotuksen kohta, jossa säädetään virasta erottaminen, sisältyy lukuun ojennusmenettelystä (6. luku). Ehdotuksen 42 §:n mukaan papille tms. voi ojennuslautakunta määrätä ojennusrangaistuksena, paitsi kirjallisen varoituksen, myös virantoimituksesta erottamisen enintään uudeksi kuukaudeksi tai viraltapanon. Tällainen rangaistus voidaan määrätä papille tms., "joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä taikka virantoimituksessa tai sen ulkopuolella käyttäytyy virka-asemaansa sopimattomalla tavalla". Piispalle voi piispainkokous 57 §:n mukaan määrätä samanlaiset rangaistukset.

Miten tämä suhtautuu HM 15.3 §:n täsmällisyysvaatimukseen? Viittaus virkavelvollisuuksien rikkomiseen kyllä täyttää sen. Siihen nähden mitä edellä on sanottu, "sopimaton käyttäytyminen" täyttäneen sen myös.

Oikeusturva

Lakiehdotuksen 62 §:n mukaan kirkollinen ylioikeus käsittelee valitukset ojennuslautakunnan päätöksistä. Ylioikeus koostuu arkkipiispasta ja piispoista, kahdesta maallikkojäsenestä ja kolmesta pappisjäsenestä. Ylioikeuden päätöksestä ei ole jatkovalitusoikeutta.

Piispainkokouksen piispalle määräämästä rangaistuksesta ei ole lainkaan mahdollista valittaa.

HM 16.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan käsitellyt HM 16.1 ja 2 §:n merkitystä (ks. Pe VL 37/96, 8/97, 9/97 ja 12/97). HM 16 §:ssä tarkoitettu oikeus on sen mukaan olemassa, jos lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille.

Ei ole epäilystä siitä, etteikö ortodoksisen piispan tai papin virantoimituksessa erottamisessa tai viraltapanossa tai varoituksen antamisesta tälle olisi kyse yksilön oikeuksista, joita koskeva päätös on saatava tuomioistuimen tai "muun riippumattoman lainkäyttöelimen" ratkaistavaksi. Olisiko ortodoksisen kirkkokunnan ojennuslautakunta tai kirkollinen ylioikeus tällainen elin, tarkemmin sanottuna *riippumaton tuomioistuimeksi järjestetty elin*?

Riippumattomuutta tehostetaan yleensä tuomioistuimen jäsenten erityisellä pysyvyydellä virassaan. Sitä ei kirkkokunnan asianomaisten elinten jäsenille ole taattu. Piispoja lukuun ottamatta niiden jäsenet valitaan määräajaksi. Tuomioistuimeksi järjestetty toimielin taas noudattaa päätöksiä tehdessään oikeudenkäyntimenettelyä ja on ratkaisuisaan lakisidonnainen. Kirkollisessa ylioikeudessa noudatettaisiin lakiehd. 64.2 §:n mukaan "laillista oikeuden-

käyntijärjestystä", mikä se sitten onkin. Ojennuslautakunnallekin määrättyssä käsittelyjärjestyksessä on saman laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen piirteitä.

Lakiehdotuksen kirjoittaja on saattanut pyrkiä muodostamaan ainakin kirkollista ylioikeutta "riippumattomaksi lainkäyttöelimeksi". Jos tällainen tavoite on, ei sitä ole viety loppuun. Vajausta on jäsenten virassapysyvyydessä, mahdollisesti myös ylioikeuden kokoonpanossa ja asiallisessa pätevyyydessä. Ojennusrangaistuksen antamista piispalle taas ei ole yritettykään saattaa tuomioistuimen kaltaisessa elimessä päätettäväksi.

Lakiehd. 73 §:ssä säädetään joukko valituskieltoja kirkolliskokouksen ja piispan päätöksistä. Asianomainen pykälä avataan tässä muutaman kiellon lisäyksen tähden; loput kiellot ovat jo voimassa. Silti on vakavasti otettava se, että HM 16 §:n voimaantulon jälkeen valituskieltojen säätäminen ei ole yhtä ongelmatonta kuin ennen (ks.erit. PeVL 37/96 ja 12/97). Tietenkin: jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai suunnitelmista, ei sitä koskeva päätös kuulu HM 16. 1 ja 2 §:n alaan. Yleiseksi vaikutelmaksi jää, ettei kaikissa ehd. 73 §:ssä mainituissa tapauksissa ole kyse yksilöä koskevista päätöksistä ja että, sikäli kuin ne yksilöä koskevat, kysymys on kokonaan viranomaisen harkinnassa olevista ratkaisuista.

* * *

Tarkastelun lopputuloksena on, että ojennusrangaistuksen määräämistä piispalle tai papille tms. ei lakiehdotuksen mukaan ole mahdollista saada HM 16.1 §:ssä tarkoitetun tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Ellei lakiehdotusta eduskunnassa tältä osin korjata, se on hyväksyttävä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä.