

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Tiistai 9.9.1997 klo 10.00

Esityslista

53/1997

vp

1. Nimenhuuto
2. Päätösvaltaisuus
3. *Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1996 (K 4/1997 vp)*
 - *I käsittely*
Päätetään jatkokäsittelystä.
4. *HE 77/1997 vp kiinteistörahastolaiksi*
 - *Jatkettu I käsittely*
Kuultavina:
 - Professori *Kaarlo Tuori*
 - Lainsäädäntöneuvos *Ilkka Harju*, ValtiovarainministeriöAsiasta ei ole kutsuttu lisää asiantuntijoita.

klo 10.30

5. *HE 34/1997 vp laiksi ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun lain muuttamisesta*
 - *Jatkettu I käsittely*
Kuultavina:
 - Professori *Kaarlo Tuori*
 - Ylitarkastaja *Tuula Lybeck*, OpetusministeriöAsiasta ei ole kutsuttu lisää asiantuntijoita.
6. Muut mahdolliset asiat.
7. Seuraava kokous on *perjantaina 12.9.1997 klo 9.30.*

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon hallituksen esityksestä laiksi ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun lain muuttamisesta (HE 34/1997).

1. Lakiehdotuksen 16c.3 §:n suhde elinkeinovapauteen

Perusoikeusuudistuksen jälkeen elinkeinovapaus on nimenomaisesti turvattu perusoikeutena: "Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla" (HM 15.1 §). Nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 16c.3 § rajoittaa papin, diakonin ja kanttorin oikeutta ~~puuttua~~ hengellisen viran haltijalle sopimattomiin toimiin, tehtäviin ja elinkeinoihin samoin kuin heidän oikeuttaan toimia avustajana tai asiamiehenä oikeudenkäynnissä. Vastaavat rajoitukset sisältyvät nykyisin lain 51 §:ään.

Kun arvioidaan näiden rajoitusten suhdetta HM 15.1 §:n takaamaan elinkeinovapauteen, on huomattava, että ne koskevat sivutoimia ja -tehtäviä: säännöksen adressaatteihin ovat papin, diakonin ja kanttorin virassa toimivat virkamiehet. Säännös voidaan rinnastaa muualla lainsäädännössä annettuihin säännöksiin, joilla joiltakin virkamiesryhmiltä on kielletty tietyn tyyppiset sivutoimet. Tällaisia säännöksiä on ollut noudatettavana esimerkiksi vero- ja poliisihallinnossa. Niiden ensisijaisena tarkoituksena on ollut estää ennalta mahdolliset jääviystilanteet.

Nyt kysymyksessä olevan rajoituksen ratio on toisaalla, ilmeisestikin kanonisessa opissa. Silti minun on vaikea

pitää rajoituksia elinkeinovapauden vastaisina. Sen lisäksi, että rajoitukset koskevat sivutoimia tai -tehtäviä, on myös otettava huomioon, että ortodoksisen kirkkokunnan hengellisen viran vastaanottaessaan kyseiset virkamiehet sitoutuvat tässä virassaan noudattamaan tiettyjä muitakin kanonisesti perusteltuja rajoituksia. Tällaisia rajoituksia asettaa esimerkiksi ehdotettu 16c.1 §, jonka mukaan »pappi, diakoni ja kanttori eivät saa opettaa eivätkä levittää mielipiteitä, jotka ovat vastoin kirkon uskontunnustusta tai kanonista rakennetta» eivätkä myöskään »sekoittaa saarnaansa tai muuhun opetukseensa sopimattomia».

2. Viraltapanon edellytysten sääntely

Hallitusmuodon 15.3 §:n mukaan »ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä».

Ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun lain nykyisen 20 §:n mukaan vakinainen pappi, diakoni ja kanttori, joka ei ole saavuttanut eroamisikää eikä tullut pysyvästi työkyvyttömäksi, voidaan vapauttaa virasta vain omasta pyynnöstään tai »laillisen tutkinnan ja tuomion» perusteella. Hallintopäätöksin viraltapano ei sen sijaan ole mahdollinen.

Lakiehdotuksessa ehdotetaan käyttöön otettavaksi erityinen kurinpidollinen ojennusmenettely, jossa papille, diakonille ja kanttorille voitaisiin ojennusrangaistuksena määrätä paitsi kirjallinen varoitus tai virantoimituksesta erottaminen vähintään yhdeksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi myös viraltapano. Erityinen ojennuslautakunta voisi määrätä ojennusrangaistuksen sille, joka »toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä taikka virantoimituksessa tai sen ulkopuolella käyttäytyy virka-asemaansa sopimattomalla tavalla». (42 §) Ehdotetun 57 §:n mukaan piispainkokous voisi määrätä ojennusrangaistuksen, siis myös viraltapanon, piispalle, joka syyllistyy tällaiseen 42 §:ssä määriteltyyn rikkomukseen.

Ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun lain voimassa olevassa 6 luvussa on säädetty huomattavan yksityiskohtaisesti niistä käyttäytymismuodoista, joista nykyisin erityisessä kirkollisessa oikeudenkäytössä voidaan tuomita rangaistukseen. Voimassa oleviin säännöksiin verrattuna 42 §:n säännös ojennus-rangaistuksena sanktioidusta käyttäytymisestä on huomattavan väljä. Tästä huolimatta katson, että säännösehdotus kuitenkin täyttää sen hallitusmuodon 15.3 §:ään perustuvan vaatimuksen kanssa, jonka mukaan palvelussuhteen päättämisen perusteista on säädettävä lailla.¹ Tähän johtopäätökseen oikeuttaa nähdäkseni jo säännöksen vertaaminen niihin virkamieslainsäädännön ja työsopimuslain säännöksiin, jotka koskevat irtisanomista tai palvelussuhteen purkamista. Väljä sääntely on kuitenkin omiaan korostamaan menettelyä ja muutoksenhakua koskevien oikeusturvatakeiden merkitystä.

3. Muutoksenhaku ojennusmenettelyssä

Ehdotuksen 72 §:n mukaan vastaaja ja ojennusasiamies saisivat hakea ojennuslautakunnan päätökseen muutosta valittamalla kirkolliseen ylioikeuteen. Jatkovalitusmahdollisuutta kirkollisen ylioikeuden päätöksestä ei sen sijaan olisi. Piispainkokouksen piispalle määräämästä ojennusrangaistuksesta ei olisi lainkaan järjestetty muutoksenhakumahdollisuutta.

Hallitusmuodon 16.1 § edellyttää, että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva asia tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Vastaava määräys sisältyy Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklaan.

Ojennusrangaistusmenettely on kurinpitomenettelynä ilmeisestikin kategorisoitava hallintomenettelyksi. Ojennusrangaistukset kuuluvat kuitenkin sellaisiin yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia päätöksiin, jotka on hallitusmuodon

¹ Vrt. esim. VVirkamL 33 §: "Virkamiehen virkasuhde voidaan heti purkaa, jos virkamies törkeästi rikkoo tai laiminlyö velvollisuuksiaan."

16.1 §:n mukaisesti voitava saattaa riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Todettakoon, että perustuslakivaliokunta on yliopistolakiesityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 3/1997 vp) katsonut hallitusmuodon 16.1 §:n edellyttävän, että opiskelijalle kurinpitörangaistuksena määrätystä varoituksesta avataan valitusmahdollisuus tuomioistuimeen.

Nähdäkseni onkin selvää, että hallituksen ehdotus on ristiriidassa hallitusmuodon 16.1 §:n kanssa niiltä osin, kuin piispainkokouksen piispalle määräämästä ojennusrangaistuksesta ei ole lainkaan järjestetty muutoksenhakumahdollisuutta. Vaikeammin arvioitavissa sen sijaan on, täyttääkö ehdotuksen 72 §:n mukainen valitusoikeus kirkolliseen ylioikeuteen hallitusmuodon 16.1 §:n (ja EIS 6(1) artiklan) vaatimuksen. Kannanotto tähän kysymykseen on näet sidoksissa siihen, voidaanko kirkollisen ylioikeutta erityisesti kokoonpanonsa puolesta pitää sillä tavoin riippumattomana kuin hallitusmuodossamme ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa edellytetään.

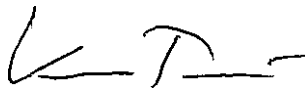
Kirkolliseen ylioikeuteen kuuluvat ehdotuksen mukaan kyseisessä asiassa esteettömät hiippakunnan piispat sekä kaksi kirkolliskokouksen kolmeksi kalenterivuodeksi kerrallaan valitsemaa pappis- ja maallikkojäsentä. Puheenjohtajana toimii arkkipiispa ja hänen estyneenä ollessaan virassa vanhin muu hiippakunnan piispa.

Kirkollinen ylioikeus olisi siten varsinkin jäseninään olevien piispojen kautta kokoonpanoltaan kiinteästi sidoksissa kirkkokunnan hallinto-organisaatioon, mikä synnyttää epäilyksiä sen riippumattomuudesta perusoikeus- ja ihmisoikeus-näkökulmasta. Katsoisinkin, että hallitusmuodon 16.1 §:n ja EIS 6(1) artiklan vaatimusten täyttämiseksi kirkollisen ylioikeuden päätöksestä tulisi avata jatkovalitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Ehdotuksen 73.1 §:ään otetun poikkeussäännöksen mukaan piispan päätöksestä, jolla tämä on koevuosien jälkeen jättänyt vahvistamatta papin, diakonin tai kanttorin vaalin valitettaisiin korkeimman hallinto-oikeuden sijasta piispainkokoukseen. Nykyisen tulkinnan mukaan piispan vahvistamatta jättämispäätöksestä voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen (ks. EOA 1993, s.143).

Vaalin tuloksen vahvistamatta jättäminen kaksi vuotta kestävä koeajan jälkeen voidaan vaikutuksiltaan rinnastaa vaalissa valitun kannalta viraltapanoon. Tätä tarkoittavan päätöksen voidaan niin ikään katsoa koskevan sillä tavoin virkaan valitun oikeuksia ja velvollisuuksia, että hallitusmuodon 16.1. § ja EIS 6 (1) artikla edellyttävät mahdollisuutta saattaa päätös riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Piispainkokous ei ole tällainen lainkäyttöelin, minkä vuoksi valitustie tulisi piispainkokouksen sijasta suunnata korkeimpaan hallinto-oikeuteen tai sitten piispainkokouksen päätöksestä olisi järjestettävä jatkovalitusmahdollisuus tähän tuomioistuimeen.

Porthaniassa 9.9.1997



Kaarlo Tuori