

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä HE 108/2022 vp

(hallituksen esitys eduskunnalle kirkkolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi)

Tiivistelmä

Kirkon henkilöstöä edustavat pääsopijajärjestöt Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Kirkon alat ry ja Kirkon alan unioni ry sekä AKI-liitot ry kiittävät mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä kirkkolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 108/2022 vp) ja esittävät yhteisenä näkemyksensä seuraavaa:

1. Pidämme tärkeänä, että kirkkolain uudistaminen saataisiin päätökseen mahdollisimman pian.
2. Pidämme perusteltuna, että kirkkolain erityinen säätämisyjärjestys jatkossakin takaa kirkolle sisäisen autonomian niissä asioissa, jotka kuuluvat perustuslain 76 §:ssä määriteltyyn kirkkolain alaan.
3. Katsomme, että ratkaisu, jossa kirkon viranhaltijoita koskeva sääntely on omassa säädöksessään, on viranhaltijaoikeuden kehittymisen takaamisen näkökulmasta perusteltu ratkaisu ja vastaa perustuslakivaliokunnan kantaa kirkkolain alasta.
4. Katsomme, että kirkon tunnustuksesta säätäminen kirkkolaissa on perusteltu ratkaisu, jotta papeille tunnustuksesta poikkeamista koskeva seuraamus olisi määritelty kokonaisuudessaan lain tasolla.
5. Katsomme, että kirkon jäsenyyttä ja konfirmaatiota koskeva kelpoisuusvaatimus sekä papin virkoja koskevat säännökset eivät kuulu kirkkolain alaan vaan niistä tulisi säätää laissa evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta.
6. Pyydämme hallintovaliokuntaa kiinnittämään huomiota siihen, että kirkon henkilöstöä koskeva säädösvalmistelu on jatkossa työnantajaedunvalvonnasta riippumatonta.
7. Pidämme hyvänä, että jatkossa kirkon viranhaltijoihin sovelletaan samanlaista tasapuolisen kohtelun velvoitetta sekä syrjintäkieltoa kuin kirkon työntekijöihin työsopimuslain perusteella.
8. Pidämme kirkon jäsenyyttä ja konfirmaatiota koskevaa kelpoisuusvaatimusta eräissä kirkon virka- ja työsuhteissa oikeasuhtaisena EU:n työsyryntädirektiivissä säädettyyn nähden.
9. Esitämme, että erityiset kelpoisuusvaatimukset koskisivat virkasuhteiden lisäksi myös työsuhteita.
10. Esitämme, että myös seurakunnan seurakuntapastorin virkojen täyttöön sovellettaisiin julkista hakumenettelyä.
11. Esitämme, että kirkkoherran viran hakijan erityinen velvollisuus toimittaa terveystodistus osana hakemusasiakirjoja poistetaan.
12. Esitämme, että seurakuntapastorin viran haltijan oikeus olla tulematta määrätyn ilman suostumusta toisen työnantajan palvelukseen taataan.
13. Esitämme, että viranhaltijan oikeutta palata perhevapaalta aiempaan työhönsä ei uudistuksessa poisteta.
14. Esitämme, että seurakunnan seurakuntapastorin virkojen ja papin virkojen sijaisuuksien nimityspäätöksiä koskeva muutoksenhakukiello poistetaan.
15. Esitämme, että viranhaltijalle ei säädetä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetusta laista poikkeavaa velvollisuutta korvata työnantajan oikeudenkäyntikuluja.

Kirkkolain uudistamisen tausta

Kirkkolaki (1054/1993) on ollut voimassa lähes 30 vuotta. Tuolloin aiemman kirkkolain (635/1964) oikeudellinen aines jaettiin eduskunnan hyväksymään kirkkolakiin sekä kirkolliskokouksen kirkkolain nojalla antamaan kirkkojärjestykseen (1055/1993) ja kirkon vaalijärjestykseen (1056/1993), joka on sittemmin korvattu uudella kirkon vaalijärjestyksellä (416/2014). Kirkollisia erillislakeja, joita ei ole säädetty kirkkolain erityisessä säätämisyjärjestyksessä ovat laki evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista (968/1974), laki evankelis-luterilaisen kirkon työehtosopimuksista (829/2005), laki evankelis-luterilaisten seurakuntien jäsenten velvollisuudesta suorittaa veroa seurakunnalle (1013/2012) sekä laki evankelis-luterilaisen kirkon eläketurvan rahoituksesta (68/2016).

Hallituksen esitystä eduskunnalle kirkkolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 108/2022 vp) voidaan pitää johdonmukaisena jatkumona siinä kirkkolain oikeudellisen aineksen jakamista ja kirkon autonomian lisäämistä koskevassa historiallisessa kehityksessä, joka alkoi oikeustieteellisenä keskusteluna jo 1940-luvulla ja joka toteutui osittain jo nykyisin voimassa olevaa kirkkolakia säädettäessä. Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 4/2020 vp ilmenee, kirkkolakiin sekä kuuluu nykyisin että aiemmin esitettiin myös jatkossa kuuluvaksi yhtäältä sellaista oikeudellista ainesta, joka sisältönsä puolesta kuuluisi kirkon oman norminantovallan piiriin, sekä toisaalta sellaista ainesta, josta on tarpeen perustuslain 80 § 1 mom. huomioon ottaen säätää lain tasolla, mutta jonka ei voida katsoa kuuluvan perustuslain 76 §:n 1 mom:ssa säädettyyn kirkkolain alaan. Näiden huomioiden takia pidämme esitettyä kirkkolain kokonaisuudistusta välttämättömänä.

Kirkkolain kokonaisuudistus (ns. kodifiointihanke) alkoi jo vuonna 2005. Kyseessä on lähes 20 vuotta kestänyt prosessi, jonka tavoitteena on ollut lähinnä kirkkolain oikeudellisen aineksen tekninen uudelleenjärjestely, vaikka lausunnon kohteena oleva esitys sisältääkin eräitä aineellisia uudistuksia. Kirkkolain kokonaisuudistuksen ollessa vireillä ei ole voitu toteuttaa merkittäviä aineellisia sääntelyn muutoksia, mikä on hidastanut kirkon uudistamista. Siksi pidämme tärkeänä, että kirkkolain uudistaminen saataisiin päätökseen mahdollisimman pian.

Kirkkolain säätämisyjärjestys

Perustuslain 76 §:n 2 momentin mukaan kirkkolain säätämisyjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä niistä mainitussa laissa erikseen säädetään. Kirkkolain 2 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista. Pykälän 2 momentin mukaan kirkkolakiehdotusta tutkittaessa voidaan oikaista ehdotuksessa oleva sellainen lainsäädäntötekniinen virhe, joka ei vaikuta kirkkolakiehdotuksen sisältöön.

Esitys säilyttäisi ennallaan vuodesta 1869 voimassa olleen järjestelmän, jossa kirkolla on yksinoikeus esittää kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita. Kirkkolakiesityksen 1 luvun 5 §:ssä voimassa olevan kirkkolain 2 luvun 2 §:n 1 momentin maininta ainoastaan kirkon omista asioista on muutettu vastaamaan perustuslain 76 §:n 1 momentissa mainittua kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa. Muutosta on pidettävä perusteltuna, sillä se poistaa perustuslain 76 §:n 1 momentin ja kirkkolain 2 luvun 2 §:n 1 momentin välisen jännitteen siitä, mikä on kirkkolain ala.

Eduskunta voisi jatkossakin vain hyväksyä tai hylätä kirkkolakia koskevan kirkolliskokouksen esityksen mutta ei muuttaa sitä. Muut kirkkoa koskevat lait, kuten esitykseen sisältyvät laki evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta, laki evankelis-luterilaisen kirkon työmarkkinalaitoksesta ja laki evankelis-luterilaisen kirkon eläkerahastosta, säädettäisiin normaalissa lainsäätämisyjärjestyksessä, jolloin eduskunta voi vapaasti tehdä muutoksia kirkon tekemiin ehdotuksiin. Pidämme ratkaisua perusteltuna, sillä kirkkolain erityinen säätämisyjärjestys takaa kirkolle perustuslain 11 §:ssä säädettyyn uskonnonvapauteen kuuluvan uskonnollisen yhdyskunnan sisäisen autonomian vastaavalla tavalla kuin rekisteröidyillä uskonnollisilla yhdyskunnilla on vapaus määrätä sisäisistä asioistaan yhdyskuntajärjestyksellään. Toisaalta järjestelmä takaa sen, että sellainen kirkkoa koskeva sääntely, joka koskee myös kirkon ulkopuolisia oikeussubjekteja, on eduskunnan normaalin lainsäädäntövallan piirissä.

Kirkkolain ala ja suhde lakiin evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta

Esityksessä on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan vuonna 2020 tekemä linjaus (PeVL 4/2020 vp), jonka mukaan perustuslain 76 §:ää on tulkittava suppeasti, koska pykälä rajoittaa eduskunnan valtaa suvereenina lainsäätäjänä. Näin ollen kirkkolakiin ja sen nojalla annettuun kirkkojärjestykseen voidaan sisällyttää vain sellaiset asiat, joihin perustuslain 76 §:n 1 momentin säännös nimenomaisesti viittaa eli kirkon järjestysmuoto ja hallinto. Sen sijaan sellainen sääntely, jolla on vaikutuksia myös muihin oikeussubjekteihin, tulee jättää muodollisen kirkkolain ulkopuolelle säädettäväksi kirkollisissa erillislaeissa, jotka ovat eduskunnan normaalin lainsäädäntövallan piirissä. Tällaisiksi tulee käsittää esimerkiksi kaikki palvelussuhteita koskevat normit.

Edellisen perusteella jakoa esitettyyn kirkkolakiin, kirkollisiin erityislakeihin sekä kirkolliskokouksen hyväksymään kirkkojärjestykseen voidaan pitää pääpiirteissään onnistuneena. Kirkon viranhaltijoita koskevan sääntelyn sijoittaminen esitettyyn lakiin evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta on perusteltu ratkaisu. Nykyinen sääntely,

jossa viranhaltijoita koskevat normit sisältyvät erityisessä säätämisyjärjestyksessä hyväksytyyn kirkkolakiin, on usein ollut sääntelyn kehitystä hidastava tai jopa ongelmallinen ratkaisu. Esimerkiksi vuonna 2016 kilpailukyky-sopimuksessa sovittu työntekijöiden muutosturvapaketti saatiin kirkon viranhaltijoille vuotta myöhemmässä aikataulussa kuin työntekijöille ja muiden sektorien viranhaltijoille, koska muutokset tuli kierrättää kirkolliskokouksen kautta. Vuonna 2022 työmarkkinaosapuolet taas implementoivat työehtodirektiivin (2019/1152/EU) virkaehtosopimuksella, koska muutoksia ei olisi saatu kirkkolakiin unionin asettamassa määräajassa.

Erillinen viranhaltijalaki mahdollistaa kirkon viranhaltijasääntelyn päivittämisen muun yhteiskunnan kehityksen mukana, sillä eduskunta voi muuttaa viranhaltijalakia oma-aloitteisesti. Virheellisenä on pidettävä hallituksen esityksessä (s. 28) esitettyä väitettä, että viranhaltijalain merkittävä muuttaminen edellyttäisi kirkolliskokouksen lausuntoa. Kirkkolakiesityksen 1 luvun 5 §:n 3 momentin mukaan kirkolle on varattava tilaisuus antaa lausunto säädettäessä asiasta, joka koskee kirkon suhdetta valtioon tai toisiin uskonnollisiin yhdyskuntiin. Viranhaltijasääntelyssä ei ole kyse kirkon suhteesta valtioon tai toisiin uskonnollisiin yhdyskuntiin, joten lausuntomenetely ei ole välttämätön, joskin useimmiten korrekti menettelytapa.

Lisäksi erillinen viranhaltijalaki mahdollistaa sen, että eduskunta korjaa viranhaltijasääntelyä, mikäli kirkolliskokous on esittänyt sitä puutteellisena. Vuonna 2012 eduskunta hyväksyi kirkon viranhaltijasääntelyn uudistuksen, johon ei sisällynyt viranhaltijoiden tasapuolisen kohtelun velvoitetta eikä määräaikaisten ja osa-aikaisten viranhaltijoiden syrjäntäkieltoa, sillä kirkolliskokous oli päättänyt poistaa mainitut normit kirkkolakiesityksestä. Siksi määräaikaista työtä koskevaa direktiiviä (1999/70/EY) sekä osa-aikatyötä koskevaa direktiiviä (1997/81/EY) esitetään implementoitavaksi vasta nyt, vaikka niiden implementoinnin määräaika oli jo vuonna 2000.

Perustuslakivaliokunta katsoi vuonna 2020, että kirkon tunnustus tulisi sijoittaa kirkkolain sijasta kirkkojärjestykseen (PeVL 4/2020 vp, s. 5–6). Kirkolliskokous on kuitenkin ehdottanut sitä kirkkolakiesityksen 1 luvun 2 §:ään. Lakiesityksessä (HE, s. 18–19) tätä perustellaan sillä, että tunnustuksesta poikkeamisella voi olla seuraamuksia pappisviran ja papin palvelussuhdeviran kannalta, minkä vuoksi sanktion perusteesta eli tunnustuksen sisällöstä on säädettävä perustuslain 80 §:n 1 momentti huomioon ottaen lailla. Yhdymme näihin perusteluihin ja katsomme, että pappien oikeusturvan kannalta on olennaista, että tunnustus on määritelty lain tasolla.

Kirkkolain ja viranhaltijalain välisiä ongelmakohtia

Esitettyä jakoa kirkkolakiin ja lakiin evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta ei voida kuitenkaan pitää kokonaan hyväksyttävänä. Kirkkolakiesityksen 7 luvussa on sääntelyä, joka koskee kirkon viranhaltijoita. Näitä ovat säännös kelpoisuusvaatimuksista eräisiin virka- ja työsopimussuhteisiin (2 §), virka- ja työsopimussuhteen päätyminen viranhaltijan tai työntekijän erottua kirkosta (3 §), poikkeus julkisesta hakumenettelystä (7 §) sekä papin viran ja lehtorin viran haltijan virkasuhteen päätyminen ilman irtisanomista (8 §). Nämä säännökset eivät ole ainoastaan kirkon omia asioita eli pelkästään kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa, vaan niillä on vaikutus myös yksityisiin asianosaisiin, jotka harjoittavat kirkon virassa ammattiaan ja saavat siitä toimeentulonsa. Kirkkohallituksen alkuperäisessä esityksessä kirkolliskokoukselle (KKHE 10/2020) nämä säännökset oli sijoitettu viranhaltijalakiesitykseen, mutta kirkolliskokous päätti siirtää ne kirkkolakiesitykseen. Päätös on johtanut siihen, että viranhaltijalakiin on lisätty lukuisia viittaussäännöksiä kirkkolakiin, mitä ei voi pitää hyvänä säädäntätapana.

Yhdymme siihen perustuslakivaliokunnan (PeVL 57/2001, s. 2) kantaan, että kirkon oikeus päättää omien pappiensä valinnasta sisältyy perustuslain 11 §:ssä säädettyyn uskonnonvapauteen. Tämä oikeus kuitenkin voi tarkoittaa vain päätöksentekoa siitä, kuka voidaan vihkiä pappisvirkaan. Sen sijaan valintaa papin palvelussuhdevirkaan ei voida pitää perustuslain 11 §:ssä säädetyn uskonnonvapauden piiriin kuuluvana asiana, sillä kirkon on papinvirkojen nimityksissä noudatettava perustuslain 125 §:ää, sekä hallintolain, tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain säännöksiä ja kohdeltava virkaa hakeneita pappeja yhdenvertaisesti. Sikäli emme voi yhtyä lakiesityksen (s. 207) perusteluihin, että papin palvelussuhdevirkoja koskeva sääntely kuuluisi kirkkolakiin, vaan katsomme että papin virkaa koskevat säännökset (kirkkolakiesityksen 7 luvun 7 ja 8 §:t) tulisi sijoittaa viranhaltijalakiin.

Myös kirkon jäsenyyttä ja konfirmaatiota koskevan kelpoisuusvaatimuksen (kirkkolakiesityksen 7 luvun 2 ja 3 §:t) sijoittamista viranhaltijalain sijasta kirkkolakiin perustellaan lakiesityksessä (s. 29, 92) sillä, että kyse olisi kirkon sisäisestä asiasta. Kirkolla ei kuitenkaan ole rajatonta autonomiaa määrätä kirkon jäsenyyttä ja konfirmaatiota kelpoisuusvaatimuksiksi mihin tahansa palvelussuhteeseen, vaan kelpoisuusvaatimuksen tulee työsyntädirektiivin (2000/78/EY) 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti olla kyseisen tehtävän luonteeseen tai työn suorittamiseen liittyvien yhteyksien vuoksi työtä koskeva, organisaation eetokseen perustuva todellinen, perusteltu ja oikeutettu vaatimus. Harkintavalta siinä, milloin tehtävä on sellainen, että siinä voitaisiin edellyttää kirkon jäsenyyttä ja konfirmaatiota, on joka tapauksessa paikallisella työnantajalla. Koska kelpoisuusvaatimussäännös ei edellä kuvatusti kuulu kirkon autonomian piiriin, sen tulisi sijaita viranhaltijalain alalla.

Jätämme hallintovaliokunnan harkintaan, mikä merkitys yllä oleville näkökohdille on annettava päätettäessä hallituksen esityksen hyväksymisestä ja mahdollisesta muuttamisesta.

Kirkon henkilöstöä koskevan säädösvalmistelun riippumattomuus

Kirkkoa koskevan säädöskokonaisuuden valmistelusta vastaa kirkkohallitus, joka tekee kirkkolakia ja muuta kirkollista lainsäädäntöä koskevat esitykset kirkolliskokoukselle, joka puolestaan esittää lakien säätämistä opetus- ja kulttuuriministeriölle. Opetus- ja kulttuuriministeriö puolestaan valmistelee hallituksen esityksen eduskunnalle. Kirkon autonomian ja kirkkolain erityisen säätämisyjärjestyksen kaikki esi-, perus- ja jatkovalmistelu kuitenkin toteutetaan kirkon omissa viranomaisissa.

Evankelis-luterilaisen kirkon työmarkkinalaitoksesta annettavan lain 5 §:ssä esitetään säädettäväksi kirkon työmarkkinalaitoksen toimistosta, joka koostuisi kirkkohallituksen työmarkkinaosastosta (HE, s. 182). Työmarkkinaosastolla olisi sekä kirkkohallituksen toimintaan että työmarkkinalaitoksen valtuuskunnan toimintaan liittyviä tehtäviä. Työmarkkinalaitoksen tehtäviä olisivat työmarkkinalaitoksesta annettavan lain 1 §:n mukaisesti toimiminen evankelis-luterilaisen kirkon sekä seurakuntien ja seurakuntayhtymien edunvalvojana työmarkkina-asioissa. Kirkkohallituksen toimintaan liittyviä tehtäviä ovat kirkkohallituksen työjärjestyksen (8.12.2015) 5 §:n mukaisesti muun ohessa kirkon palveluksessa olevien palvelussuhdetta koskeva säädösvalmistelu. Kirkkohallituksessa kirkon henkilöstöpolitiikkaa koskevan päätöksenteon sekä kirkon palvelussuhteita koskevan säädösvalmistelun toteuttavat siis samat viranhaltijat, jotka hoitavat puhevaltaisina työmarkkinalaitoksen työnantajaedunvalvontaa.

Hallintovaliokunta on vuonna 2015 kirkon keskushallintoa koskevan uudistuksen yhteydessä kiinnittänyt huomiota kirkon työmarkkinalaitoksen asemaan (HaVM 15/2015 vp):

Valiokunta korostaa sitä, ettei kirkkohallitus voi hyväksyä sellaista johtosääntöä, joka ei ole sopusoinnussa kirkon työmarkkinalaitoksen tehtävien kanssa. Valiokunnalla ei ole käytettävissä olevan tietopohjansa perusteella mahdollisuutta arvioida, onko ja missä laajuudessa johtosäännöllä mahdollista käytännössä määritellä tavoiteltuja rajapintoja kirkkohallituksen ja työmarkkinalaitoksen tehtävien välillä. Joka tapauksessa on selvää, että johtosääntö tulee valmistella erittäin huolellisesti.

Se, että kirkon viranhaltijoita ja työntekijöitä koskevaa säädösvalmistelua toteuttavat työnantajaedunvalvonnasta vastaavat viranhaltijat, on ristiriidassa viranomaisen puolueettomuuden ja objektiviteettiperiaatteen kanssa. Oikeuskansleri ja eduskunnan apulaisoikeusasiamies ovat ratkaisuisaan (mm. OKV/574/10/2022; AOA 4.10.2007, dnro 2732/4/05) todenneet, että perustuslain 21 §:ssä säädetyt hyvän hallinnon periaatteet on otettava soveltuvin osin huomioon lainvalmistelussa, vaikka siinä ei olekaan kyse hallintoasiasta. Lainvalmistelussa on otettava huomioon erityisesti vaatimukset asianmukaisesta ja puolueettomasta virkatoiminnasta.

Vertailun vuoksi on todettava, että vuonna 2017 valtiolla palvelussuhdelainsäädännön ja henkilöstöpolitiikan vastuut eriytettiin valtion työmarkkinalaitoksen toiminnasta (asetus 396/2017). Myöskään Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT ei hoida kuntien ja hyvinvointialueella työskenteleviä koskevaa säädösvalmistelua.

Ehdotus: Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota kirkon säädösvalmistelun riippumattomuuteen ja ristiriitaan kirkon työmarkkinalaitoksen edunvalvontatehtävän kanssa. Lainvalmistelun riippumattomuus tulisi taata kirkon työmarkkinalaitoksesta annettavassa laissa.

Kelpoisuusvaatimukset eräisiin virka- ja työsopimussuhteisiin

Kirkkolakiesityksen 7 luvun 2 §:ssä esitetään säädettäväksi, että seurakunnan, seurakuntayhtymän, tuomiokapitulin ja kirkkohallituksen virka- ja työsopimussuhteeseen voidaan ottaa vain konfirmoitu kirkon jäsen, jos tehtävät liittyvät jumalanpalveluselämään, diakoniaan, kasvatukseen, opetukseen, sielunhoitoon tai edustamiseen.

Esitetty säännös on voimassa olevan kirkkolain 13 §:ssä säädettyä huomattavasti suppeampi. Nykyisin kirkon jäsenyyttä ja konfirmaatiota voidaan edellyttää kaikissa virkasuhteissa sekä myös työsuhteissa laajemmin kuin uudessa säännöksessä on esitetty. Eduskunnan oikeusasiamies on ajoittain puuttunut seurakuntatyönantajien lainvastaisiin hakuilmoituksiin (esim. EOA 5.5.2011, dnro 4649/2009). Esitettyä muutosta on pidettävä oikeana EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa (ks. HE s. 93). Katsomme, että esitetty säännös on oikeasuhtainen työsyrijntädirektiivin (2000/78/EY) 4 artiklan 2 kohdassa säädettyyn nähden.

Tasapuolinen kohtelu ja syrjäntäkielto

Evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta annetun lakiesityksen 18 §:ssä esitetään säädettäväksi, että työnantajan on kohdeltava viranhaltijoita tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole viranhaltijoiden tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua. Määräaikaisissa ja osa-aikaisissa virkasuhteissa ei saa pelkästään virkasuhteen kestoajan tai työajan pituuden vuoksi soveltaa epäedullisempia palvelussuhteen ehtoja kuin muissa virkasuhteissa, ellei se ole perusteltua asiallisista syistä.

Säännös on uusi ja se vastaa työsopimuslain 2 luvun 2 §:ää sekä kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 12 §:ää. Pykälän 2 momentin määräaikaisia ja osa-aikaisia viranhaltijoita koskevat syrjäntäkiellot

perustuvat määräaikaista työtä koskevaan direktiiviin (1999/70/EY) ja osa-aikatyötä koskevaan direktiiviin (1997/81/EY). Unionin jäsenvaltioiden määräaika näiden direktiivien implementoinnille oli vuonna 2000.

Kirkkohallitus esitti vastaavaa sääntelyä kirkolliskokoukselle vuonna 2006, mutta pääasiassa juuri tämän säännöksen vuoksi kirkolliskokous jätti kirkkohallituksen esityksen kirkon viranhaltijasääntelyn uudistamisesta raukeamaan. Vuonna 2008 kirkkohallituksen antamasta uudistetusta esityksestä tasapuolisen kohtelun velvoite ja syrjintäkielto oli poistettu, mitä perusteltiin sillä, että syrjintäkielto olisi voimassa yhteiskunnan muun lainsäädännön perusteella (HE 41/2012 vp, s. 5–6). Tämä voi pitää paikkansa ainoastaan pykälän 3 momentin osalta, joka viittaa yhdenvertaisuuslakiin sekä naisten ja miesten tasa-arvosta annettuun lakiin. Sen sijaan 1 momentin tasapuolisen kohtelun velvoite ja 2 momentin määräaikaista ja osa-aikaisia viranhaltijoita koskevat syrjintäkiellot eivät ole olleet voimassa muun lainsäädännön perusteella, koska muussa lainsäädännössä ei ole samansisältöisiä säännöksiä, jotka koskisivat myös kirkon viranhaltijoita.

Pidämme hyvänä, että jatkossa kirkon viranhaltijoihin sovelletaan samanlaista tasapuolisen kohtelun velvoitetta sekä syrjintäkieltoa kuin kirkon työntekijöihin työsopimuslain perusteella. Olennaista on myös, että määräaikaista työtä ja osa-aikatyötä koskevat direktiivit on säännöksen myötä implementoitu myös kirkon viranhaltijoiden osalta.

Erityiset kelpoisuusvaatimukset

Evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta annetun lakiesityksen 10 §:n 2 momentissa esitetään säädettäväksi, että virkasuhteeseen otettavan on täytettävä erikseen säädetyt tai työnantajan päättämät erityiset kelpoisuusvaatimukset, jollei mainitussa laissa tai kirkkolaisissa toisin säädetä. Säännös ei kuitenkaan koski työsopimussuhteita, ja sikäli se vastaa nykyisin kirkkolain 6 luvun 14 §:n 1 momentissa säädettyä.

Kirkossa virkasuhde on pääasiallinen tapa hoitaa hengellistä työtä. Diakonian, kanttorin, nuorisotyönohjaajan ja papin tehtäviä on aiemmin hoidettu lähes yksinomaisesti virkasuhteessa huolimatta siitä, että tehtäviin ei sisälly sellaista julkisen vallan käyttöä, joka edellyttäisi virkasuhdetta. Näihin virkoihin, joita on yhteensä n. 5 000, sovelletaan kirkkohallituksen ja piispainkokouksen määräyksiä asianomaisia virkoja koskevista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista.

Se, että erityisiä kelpoisuusvaatimuksia ei sovelleta työsopimussuhteisiin, mahdollistaa sen, että seurakunnat voivat kiertää kelpoisuusvaatimuksia ottamalla diakonian, kanttorin, nuorisotyönohjaajan ja papin tehtäviä tekeviä työntekijöitä työsopimussuhteeseen ilman, että näillä on kirkkohallituksen tai piispainkokouksen edellyttämä koulutus. Seurakunnat ovat myös tätä mahdollisuutta käyttäneet: noin 100 kpl eli noin 5 % diakonian, kanttorin, nuorisotyönohjaajan ja papin palvelussuhteista on työsopimussuhteita.

Kelpoisuusvaatimusten tarkoituksena on edellyttää työntekijältä osaamistasoa, joka perustuu riittävän korkeaan ja tehtävään sopivaan koulutukseen. Kirkon etu ei ole, että kelpoisuusvaatimuksia voidaan kiertää vaihtamalla palvelussuhteen laji toiseksi. Esimerkiksi kuntasektorilla, jossa työsuhde on virkasuhdetta tavallisempi palvelussuhteen muoto, kelpoisuusvaatimukset koskevat yhtä lailla työsuhteisia kuin virkasuhteisia.

Ehdotus: Evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta annettavan lain 10 §:n 2 momenttia muutetaan siten, että erityiset kelpoisuusvaatimukset koskevat virkasuhteiden lisäksi myös työsopimussuhteita.

Seurakuntapastorin virkojen hakumenettely

Kirkkolain 7 luvun 7 §:ssä esitetään säädettäväksi, että seurakunnan seurakuntapastorin viran ja papinvirkojen sijaisuuksien täyttämässä ei sovelleta julkista hakumenettelyä. Ehdotus vastaa nykyisin voimassa olevan kirkkolain 6 luvun 11 §:n 2 ja 3 momenttia.

Historiallisesti kyse on siitä, että seurakuntapastorin virka on ollut ns. ”ylimääräinen” papin virka kirkkoherran ja kappalaisen virkojen ollessa ”vakinaisia” papin virkoja. Seurakunta valitsi kirkkoherran ja kappalaisen mutta tuomiokapituli määräsi seurakuntaan apulaiset eli nykyiset seurakuntapastorit. Tämä erottelu ”vakinaisten” ja ”ylimääräisten” pappien välillä on kuitenkin poistunut kirkkolaista jo vuonna 1993, ja seurakunnat ovat sittemmin siirtyneet käyttämään seurakuntapastorin virkaa pääasiallisena papin virkana (n. 50 % papin virkasuhteista). Vuonna 1993 niin ikään luovuttiin ylimääräisistä kanttorin viroista eli tuomiokapitulit eivät enää sen jälkeen ole antaneet samanlaisia virkamääräyksiä kanttorin virkoihin kuin seurakuntapastoreille vielä tähän asti, vaan kaikki kanttorin virat täytettiin tästä alkaen seurakunnissa.

Julkisen virantäytön puuttuminen on julkisyhteisön avoimuusperiaatteen vastaista. Lisäksi on ristiriitaista, että seurakuntayhtymien seurakuntapastorin virat täytettäisiin julkisella hakumenettelyllä mutta seurakuntien ei. Julkisen hakumenettelyn puuttuminen johtaa myös siihen, että muutoksenhaku lainvastaisesta nimityksestä on vaikeampaa (ks. myös seuraava osio). Julkisen hakumenettelyn puuttumista ei lakiesityksessä (s. 95) ole pe-

rusteltu mitenkään. Edellä mainitun johdosta on perusteltua, että myös seurakunnan seurakuntapastorin viroissa siirrytään julkiseen hakumenettelyyn, kuten yleisesti muissakin seurakuntien viroissa. Samalla tulisi säätää siitä, että näitä virkoja on mahdollista hakea, vaikka hakijalla ei vielä olisikaan pappisvihkimystä.

Voimassa olevan kirkkolain 2 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita. Koska papin virkaa samoin kuin viranhaltijan kelpoisuusvaatimuksia koskevat säännökset eivät ole ainoastaan kirkon omia asioita, vaan myös viranhaltijoiden ja viranhaltijoiden oikeuksia koskevia asioita, niiden ei voida katsoa kuuluvan kirkon yksinomaisen aloiteoikeuden piiriin.

Ehdotus: Julkiseen hakumenettelyyn siirrytään myös seurakunnan seurakuntapastorin viroissa. Samalla säädetään siitä, että vailla pappisvihkimystä olevan henkilön valinta virkaan on ehdollinen, kunnes hänet on vihitty papiksi.

Terveydentilaa koskeva selvitys kirkkoherran virkaa haettaessa

Evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta annetun lakiesityksen 13 §:ssä on säännös terveydentilaa koskevasta selvityksestä virkasuhteeseen otettaessa ja papiksi tai lehtoriksi vihittäessä. Säännösesitys vastaa sitä, mitä nykyisin on säädetty kirkkolain 6 luvun 16 §:ssä, sekä virkasuhteeseen ottamisen osalta olennaiselta osin sitä, mitä on säädetty valtion virkamieslain 8b §:ssä sekä kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 7 §:ssä.

Lakiesityksen 13 §:n 4 momentissa on poikkeussäännös, jonka mukaan kirkkoherran viran hakijan on liitettävä hakemusasiakirjoihin tehtävän hoidon terveydellisiä edellytyksiä koskevat tiedot sekä tarvittaessa osallistuttava tuomiokapitulin määräyksestä asian selvittämiseksi suoritettaviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin. Säännösesitys vastaa sitä, mitä asiasta on nykyisin säädetty kirkkolain 6 luvun 16 §:n 4 momentissa.

Säännöstä on lakiesityksessä perusteltu (s. 151) sillä, että kirkkoherran viran hakijan terveydelliset edellytykset pitäisi selvittää ennen vaalin toimittamista silloin, kun kirkkoherra valitaan seurakunnan jäsenten suorittamalla välittömällä vaalilla. Säännöstä sovellettaisiin kuitenkin myös silloin, kun kirkkoherra valitaan kirkkovaltuuston tai seurakuntaneuvoston toimittamalla välillisellä vaalilla. Tätä ei voida pitää perusteltuna ratkaisuna, koska muissa seurakunnan viranomaisen tekemissä virkavaaleissa terveystodistuksen voi aina toimittaa jälkikäteen, eikä sitä pyydetä kaikilta virkaa hakeneilta.

Kirkkoherran valinta välittömällä vaalilla ei myöskään voi olla seikka, jonka vuoksi terveydellinen selvitys tulisi pyytää etukäteen jokaiselta viranhakijalta. Vastaavaa menettelyä ei nimittäin esitetä esimerkiksi piispanvaaliin, jossa äänestää niin ikään merkittävä määrä äänioikeutettuja valitsijoita. Sen sijaan piispanvaaliin esitetään sovellettavaksi 13 §:n 1–3 momenttien yleissäännöstä, jonka mukaan virkavalinta on ehdollinen, kunnes virkaan valittu on esittänyt todistuksen terveydentilastaan.

Säännös, jonka mukaan viranhakijan on annettava työnantajalle omia terveystietojaan, merkitsee poikkeusta perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän suojaan. Tämän johdosta säännös on kirjoitettava ja sitä on tulkittava mahdollisimman suppeasti. Nykymuodossaan esitetty säännös on viranhakijan yksityiselämän suojan kannalta ongelmallinen.

Ehdotus: Kirkkoherran viran hakijaa koskeva erityinen velvollisuus toimittaa terveystodistus viranhaun yhteydessä eli evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta annetun lain 13 §:n 4 momentti poistetaan.

Seurakuntapastorin velvollisuus siirtyä toiseen virkasuhteeseen

Kirkkolakiesityksen perusteluissa (HE, s. 204) väitetään, että ehdotetun kirkkolain 7 luvun 7 § koskisi myös papin siirtämistä väliaikaisesti toiseen virkasuhteeseen. Säännöksen nojalla olisi mahdollista siirtää viranhaltija toiseen virkasuhteeseen myös toiselle paikkakunnalle ja toisen työnantajan palvelukseen. Tätä perustellaan tuomiokapitulin velvollisuudella huolehtia siitä, että jumalanpalvelukset ja kirkon pyhät toimitukset tulevat asianmukaisesti hoidetuiksi kaikissa hiippakunnan seurakunnissa.

Esitetty kirkkolain 7 luvun 7 § koskee ainoastaan julkisesta hakumenettelystä poikkeamista tilanteessa, jossa tuomiokapituli antaa soveltuvalle papille viranhoitomääräyksen seurakuntapastorin virkaan tai papinviran väliaikaiseksi hoitajaksi. Säännöksen sanamuodosta ei ole luettavissa, että tuomiokapitulilla olisi toimivaltaa antaa papille viranhoitomääräys toiseen virkasuhteeseen ilman tämän suostumusta. Velvollisuutta siirtyä toisen työnantajan virkasuhteeseen ei ole esitetty säänneltäväksi tyydyttävällä tavalla.

Yleisten työ- ja viranhaltijaoikeudellisten periaatteiden mukaisesti palvelussuhteen syntyminen edellyttää suostumusta eikä henkilöä voida määrätä virkasuhteeseen tahdonvastaisesti. Suostumukseen perustumaton työvelvollisuus merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:n 1 mom:ssa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen sekä perustuslain 18 §:n 1 mom:ssa säädettyyn oikeuteen työhön ja elinkeinovapauteen (PeVL 6/2009 vp).

Papin määrääminen väliaikaisesti toisen työnantajan virkasuhteeseen puuttuu hänen perustuslain 7 §:ssä säädettyyn henkilökohtaiseen vapauteensa sekä 18 §:ssä säädettyyn elinkeinovapauteensa. Mikäli tuomiokapituli myös peruuttaisi – edes väliaikaisesti – papille annetun viranhoitomääräyksen hänen vakinaiseen virkaansa määrätäkseen tämän toisen työnantajan virkasuhteeseen, olisi kyseessä myös perustuslain 18 §:n 3 mom. vastainen erottaminen työstä ilman lakiin perustuvaa syytä.

Lakiesityksessä (s. 204) menettelyn laillisuutta on perusteltu vertaamalla papin tehtävää ulkoasianhallinnon ja puolustushallinnon virkamiehiin ja näitä koskeviin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin (PeVL 15/1999 vp ja 40/1998 vp). Olennaista on huomata, että näitä virkamiehiä koskee asianomaisissa laissa nimenomainen säännös ja lisäksi kyse on virkamiehen siirtämisestä saman viraston (työnantajan) sisällä. Toisen seurakunnan virkaan siirtäminen merkitsisi viranhaltijan siirtymistä toiselle työnantajalle, ja tämä olisi erityisen ongelmallista ilman nimenomaista säännöstä, varsinkin kun viranhaltijan siirtäminen saman työnantajan toiseen virkasuhteeseen esitetään asianmukaisesti säänneltäväksi viranhaltijalain 33 §:ssä.

Lakiesityksessä myös väitetään (s. 204), että nykyisinkin tuomiokapitulilla olisi kuvattu oikeus siirtää pappi toisen työnantajan virkasuhteeseen ilman tämän suostumusta voimassa olevan kirkkolain 6 luvun 11 §:n 3 momentin perusteella. Mainitussa pykälässä tällaista nimenomaista toimivaltaa ei tuomiokapitulille kuitenkaan anneta eikä sellaista mainita edes kirkkolain perusteluissa (HE 23/1993 vp; HE 41/2012 vp). Katsomme siksi, että tuomiokapituleilla ei nykyisellään ole oikeutta siirtää pappia toisen työnantajan virkasuhteeseen ilman tämän suostumusta, emmekä yllä kuvattujen perusoikeusnäkökohtien valossa myöskään pidä sellaista perusteltuna.

Ehdotus: Hallintovaliokunta turvaa papin oikeuden olla tulematta ilman omaa suostumustaan määrättyksi toisen työnantajan virkasuhteeseen.

Paluu perhevapaalta aiempaan työhön

Evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta annetun lakiesityksen 40 §:ssä esitetään säädettäväksi, että kirkon viranhaltijan oikeuteen saada virkavapaata perhevapaiden vuoksi sovelletaan, mitä työsopimuslain 4 luvun 1, 2, 2a, 3, 3a, 4–7, 7a, 7b ja 8 §:ssä säädetään.

Nykyisin kirkkolain 6 luvun 43 §:ssä on säädetty, että viranhaltijalla on oikeus saada virkavapaata perhevapaiden vuoksi siten kuin työsopimuslaissa säädetään.

Evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta annetun lakiesityksen 40 §:ssä olevan lakiviittauksen ulkopuolelle jäisi aiemmasta sääntelystä poiketen työsopimuslain 4 luvun 9 §, jonka mukana työntekijällä on oikeus palata ensisijaisesti aikaisempaan työhönsä, mikäli mahdollista.

Esitys laiksi evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta merkitsisi siis heikennystä nykytilaan, jossa kirkon viranhaltijalla on oikeus palata aiempaan työhönsä perhevapaan jälkeen. Emme pidä tällaista muutosta perusteltuna. Lakiesityksen perusteluista (s. 163) ilmenee, että tarkoitus on ollut säätää nykyisen kirkkolain tavoin, että kirkon viranhaltijalla olisi sama oikeus perhevapaisiin kuin työntekijällä työsopimuslain mukaan.

Ehdotus: Evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta annettavan lain 40 §:ään lisätään viittaus työsopimuslain 4 luvun 9 §:ään.

Seurakuntapastorin virkojen ja papinvirkojen sijaisuuksien nimityspäätösten valituskielto

Kirkkolain 12 luvun 14 § 1 momentin 5 kohdassa esitetään säädettäväksi, että tuomiokapitulin päätöksestä, jonka se on tehnyt 7 luvun 7 §:ssä, ei saisi hakea muutosta oikaisuvaatimuksella tai kirkollisvalituksella. Muutoksenhakukielto koskee määräämistä seurakunnan seurakuntapastorin virkaan ja papin virkojen sijaisuuksiin. Esitetty säännös vastaa sitä, mitä nykyisin voimassa olevan kirkkolain 24 luvun 14 §:n 1 momentin 6 kohdassa on säädetty.

Tuomiokapitulit antavat vuosittain arviolta noin 800–1 000 viranhoitomääräystä seurakuntapastorin virkoihin ja papinvirkojen sijaisuuksiin. Näistä arviolta noin 10 % koskee vakinaisia seurakuntapastorin virkoja, noin 10 % kirkkoherran ja kappalaisen virkojen sijaisuuksia ja avoimien virkojen hoitoja ja noin 80 % määräaikaisia seurakuntapastorien virkasuhteita. Uusia pappeja vihitaan vuosittain noin 80, mikä on alle 10 % kaikista edellä mainituista viranhoitomääräyksistä. Kaikki edellä mainitut virkasuhteet ovat kuitenkin muutoksenhakukiellon piirissä.

Seurakunnan seurakuntapastorin määräaikainen virkasuhde (tai muun papinviran sijaisuus) on tyypillisesti ensimmäinen papinvirka, johon papiksi vihitty teologian maisteri sijoittuu opintojensa jälkeen. Muutoksenhakukielto ei koske kirkkoherran ja kappalaisen virkoja, joihin pääsy kelpoisuusvaatimusten johdosta edellyttää lisäopintoja, merkittävää työkokemusta ja sikäli hyvää työmarkkina-asemaa. Muutoksenhakukielto kohdistuu papinvirkojen osalta kaikkein heikoimmassa työmarkkina-asemassa oleviin, työuransa alkupuolella oleviin vastavalmistuneisiin sekä työttömiin työnhakijoihin.

Esitetty säännös johtaa siihen, että tuomiokapitulin antamaan viranhoidomääräykseen seurakunnan seurakuntapastorin virkaan tai papinvirkojen sijaisuuksiin ei saa hakea muutosta siinäkään tapauksessa, että nimitys olisi esimerkiksi tasa-arvo- tai yhdenvertaisuuslain vastainen. Säännös tarkoittaa merkittävää poikkeusta muutoin säännönmukaiseen oikeuteen hakea muutosta virkavalintaan, jossa valittaja itse on asianosainen. Poikkeuksen ongelmallisuuteen ovat eräät perusoikeusasiantuntijat kiinnittäneet huomiota:

Nähdäkseni 12 luvussa [nyt KL-esityksen 12:14 §:n 1 mom. 5 kohdassa] ehdotettuja muutoksenhakurajoituksia ei voida kaikilta osiltaan pitää perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen kannalta ongelmattomina. Muutoksenhakurajoituksia ei voida kaikilta osiltaan perustella perustuslain kannalta hyväksyttävästi sillä, että kysymys olisi kirkon hengellisen työn viranhaltijoista ja uskonnollisen yhdyskunnan autonomian piiriin kuuluvista kysymyksistä. Sitä paitsi muutoksenhakurajoitukset vaikuttavat kohdistuvan epäsymmetrisesti sikäli, että esimerkiksi kirkkoherran ja kappalaisen virat eivät olisi muutoksenhakurajoituksen piirissä mutta näiden sijaisuudet olisivat. Tässä yhteydessä on syytä korostaa sitä jo edellä esiin tuotua seikkaa, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus-, tasa-arvo- ja syrjintäkieltosääntelyt velvoittavat kirkkoa työnantajana ja että sama voidaan todeta tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslaista. Lisäksi on syytä tulkita ilmaisua ”uskonnonharjoitus” tasa-arvolaisissa ja yhdenvertaisuuslaissa pikemminkin supistavasti kuin laajentavasti (KKO 2001:9). (Prof. Tuomas Ojanen perustuslakivaliokunnalle 23.10.2019.)

Valituskiellon poistamista puoltaisi kuitenkin se oikeusturvan saatavuuden ja hyvän hallinnon takeiden kannalta merkityksellinen seikka, että kyseessä ovat pääosin kirkon virkauran alkuvaiheen tehtävät, joihin rekrytoinnissa korostuvat muun muassa pätevyyskriteerien noudattaminen, syrjimättömyys ja puolueeton päätöksenteko. Nämä ovat kaikki laillisuusperusteita eikä hallinto-oikeudella ole niiden perusteella toimivaltaa arvioida uskon tunnustukseen tai oppiin liittyviä seikkoja. Tuomioistuinkontrolli voisi näiltä osin toimia etenkin ennaltaestävänä oikeusturvan takeena varsinkin, kun rekrytointimenettely ei välttämättä ole julkinen. (Prof. Olli Mäenpää perustuslakivaliokunnalle 23.10.2019.)

Muutoksenhakukieltola on lakiesityksessä (s. 142) perusteltu sillä, että virkasuhteeseen määräämistä koskevalla muutoksenhakukiellolla varmistetaan se, että kirkolla on viimekätinen oikeus päättää, keitä se vihkiä papiksi. Tätä oikeutta kirkolta ei ole syytä kieltää, mutta perusteluissa sekoitetaan keskenään kaksi eri hallintopäätöstä, nimittäin pappisvirkaan hyväksyminen sekä palvelussuhdevirkaan nimittäminen.

Lakiesityksen perusteluissa väitetään virheellisesti, että papiksi vihkiminen liittyy välittömästi siihen, että vihitty pappi nimitetään palvelussuhdevirkaan (s. 204–205). Sekä voimassa olevan kirkkojärjestyksen 5 luvun 5 §:n kunnassa työskentelevä uskonnonopettaja, korkeakoulussa työskentelevä teologisen tieteen opettaja tai lähetysjärjestössä työskentelevä työsuhteinen työntekijä. Pappisvirkaan hyväksymistä koskevaa erillistä valituskieltola esitetään kirkkolain 12 luvun 14 § 1 mom. 3 kohtaan, eikä pykälän 5 kohtaan esitettyä virkanimitystä koskevaa muutoksenhakukieltola voida perustella asiallisesti toiseen yhteyteen kuuluvalla muutoksenhakukiellolla. Edellä kuvatuin perustein ei muutoinkaan ole kohtuullista, että pappien virkanimityksiin säädetään erillinen muutoksenhakukieltola.

Kirkolliskokouksen mukaan papin palvelussuhdevirka liittyy elimellisesti pappisvirkaan eli kirkon hengelliseen vihkimysvirkaan, minkä vuoksi se poikkeaa muista kirkon palvelussuhteista ja kuuluu kirkon säädösa autonomian piiriin perustuslain 11 §:ssä säädetyn uskonnonvapauden perusteella (KK lakivik mietintö s. 40–41). Tähän näkemykseen emme voi yhtyä. Ensinnäkin pappisvirka ja papin virka ovat kaksi erilaista juridista konstruktia. Edellinen on hengellinen vihkimysvirka, joka saadaan papiksi vihkimisessä, ja jälkimmäinen samankaltainen palvelussuhdevirka kuin mitkä tahansa muutkin julkisen sektorin palvelussuhdevirat. Nämä liittyvät yhteen vain sikäli, että pappisvirkaan voidaan vihkiä henkilö, joka on kutsuttu toimittamaan papinvirkaa (kirkkojärjestys 2 luku 5 § 1 kohta). Toisaalta papin virkasuhde ei ole ehdoton edellytys papiksi vihkimiselle vaan papiksi voidaan vihkiä myös henkilö, joka on yliopiston, koulun tai yksityisen yhdistyksen palveluksessa (3 ja 4 kohdat).

Perustuslain 21 §:n 1 mom. 1 mom. mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tämä oikeus ei toteudu, mikäli viranhakijalla ei ole oikeutta hakea muutosta päätökseen esimerkiksi tilanteissa, joissa nimityspäätöksen valmistellut viranhaltija tai päätökseen osallistunut luottamushenkilö on ollut esteellinen taikka viranomainen on syyllystynyt tasa-arvo- tai yhdenvertaisuuslain tarkoittamaan syrjintään.

Ehdotus: Muutoksenhakukieltola nimityksistä seurakunnan seurakuntapastorin virkoihin ja papin virkojen sijaisuuksiin poistetaan.

Viranhaltijan oikeudenkäyntikulut

Evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta annettavan lain 76 §:ssä esitetään säädettäväksi, että kirkollisvalituksen tehnyt asianomainen viranhaltija tai muu henkilö, jonka on katsottava tehneen valituksen viranhaltijan puolesta, on vaadittaessa velvoitettava korvaamaan työnantajan kohtuulliset oikeudenkäyntikulut, jos valitus koskee mainitussa laissa tarkoitettua asiaa eikä valitusta hyväksytä.

Säännöksen tarpeellisuudesta ei ole lakiesityksessä (s. 180–181) esitetty minkäänlaisia perusteluja. Pelkästään sitä, että säännös vastaisi kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 53 §:ää, ei voida pitää riittävänä motivaationa säännökselle.

Vertailun vuoksi on todettava, että valtion virkamieslaissa ei ole tällaista säännöstä, vaan viranhaltija korvaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 3 momentin mukaisesti työnantajan kuluja vain, jos hän on esittänyt ilmeisen perusteettoman valituksen. Tätä säännöstä voidaan pitää riittävänä ehkäisemään turhia valituksia myös kirkossa.

Hallinto-oikeudet käsittelevät vuosittain noin 60–70 valitusta, jotka kuuluvat kirkollisasioiden ryhmään. Näistä vain pieni osa – muutama vuosittain – on viranhaltijoiden tekemiä valituksia ja vielä pienempi osa niitä, jotka hylätään. Säännöksen merkitys kirkon kokonaistalouden kannalta on siis marginaalinen, mutta yksilön kannalta säännös voi johtaa siihen, että kuluriskin pelossa hän jättää valituksen tekemättä.

Ehdotus: Evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta annettavasta laista poistetaan 76 § eli viranhaltijan velvollisuus korvata työnantajan oikeudenkäyntikuluja oikeudenkäynnistä hallintoasioista annetusta laista poikkeavalla tavalla.

Helsingissä 26.1.2023

JUKO ry:n puolesta

Anne Mikkola
neuvottelupäällikkö

Kirkon alat ry

Paula Aaltonen
toiminnanjohtaja

Kirkon alan unioni ry

Viivi Vidgren
työmarkkinalakimies

AKI-liitot ry

Jussi Junni
toiminnanjohtaja