

22.4.2002

1045/4/00

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Henrik Åström

TUOMIOKAPITULIN MENETTELY KIRKKOHERRAN VAALISSA

1 KIRJOITUS

Olette yhdessä oikeustieteen lisensiaatti --- kanssa 15.4.2000 osoittanut eduskunnan oikeusasiamiehelle kirjoituksen, johon oli liitetty 10 muun henkilön maaliskuussa 2000 allekirjoittama oikeusasiamiehelle osoitettu kirjoitus. Tämän kirjoituksen mukaan Lapuan tuomiokapituli oli perusteettomasti ollut myöntämättä teologian lisensiaatti A:lle vaalisijaa Teuvan seurakunnan kirkkoherran vaalissa syksyllä 1999. Helsingin tuomiokapituli puolestaan ei ollut myöntänyt vaalisijaa teologian tohtori B:lle Taivallahden seurakunnan kirkkoherran vaalissa syksyllä 1998.

Tuomiokapitulien menettely näissä tapauksissa poikkesi kertomanne mukaan virantäytöissä tavanomaisesti noudatetusta menettelystä. A:ta mm. kuultiin tuomiokapitulissa suullisesti ja B:stä pyydettiin hakuasiakirjojen ohessa lausunto. Kummallekaan ei annettu vaalisijaa. Syy tällaiseen menettelyyn oli mielestänne se, että A ja B haluttiin syrjäyttää heidän virkakäsityksensä johdosta, eli siitä syystä, että he suhtautuvat torjuvasti pappisviran avaamiseen naisille.

Katsotte, että tuomiokapitulien päätökset ovat ristiriidassa perustuslain 11 ja 12 §:n yksilön uskonnon ja omantunnon vapautta sekä sananvapautta turvaavien säännösten kanssa. Päätöksissä ei myöskään ole otettu huomioon kirkolliskokouksen vuonna 1986 hyväksymää pontta, jonka mukaan myös niillä kirkon viranhaltijoilla, jotka suhtautuvat torjuvasti muutettuun virkakäsitykseen, tulee edelleen olla mahdollisuus tulla nimitetyiksi kirkon virkoihin. Huomautatte vielä, että Lapuan tuomiokapitulin päätökseen olla antamatta vaalisijaa teol.lis. A:lle ei ollut liitetty valitusosoitusta.

Pyydätte oikeusasiamiestä selvittämään, onko Teuvan ja Taivallahden seurakunnan kirkkoherran vaaleissa noudatettu lakia ja toimittu lain viranomaiselle antaman harkintavallan puitteissa.

Toimititte 23.8.2001 ja 29.1.2002 lisäkirjoituksen.

2 SELVITYS

Lapuan hiippakunnan tuomiokapituli antoi 24.5.2000, 22.8.2000 ja 2.11. 2001 alustavia tietoja asiassa. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta hankittiin 30.5.2000 jäljennös korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä 27.5.1999 pastori B:n valitukseen Taivallahden seurakunnan kirkkoherran viran täyttämisestä.

Lapuan hiippakunnan tuomiokapituli antoi kirjoituksenne johdosta selvityksen ja lausunnon 28.11.2001.

Annoitte 25.1.2002 vastineenne selvityksen johdosta.

Kirkkohallitus antoi asiassa lausunnon 6.3.2002.

Jäljennös kirkkohallituksen lausunnosta oheistetaan tähän päätökseen.

3

RATKAISU

3.1 Säännökset

Kirkkojärjestyksen (1055/1991) 6 luvun 22 §:n mukaan kirkkoherran viran hakuajan päätyttyä tuomiokapitulin tulee viivytyksettä tutkia hakijoiden kelpoisuus virkaan ja tehdä papinvaalia varten vaaliehdotus (1692/1995). Ehdollepanossa on vaalisijoille asetettava pätevistä hakijoista kolme siinä järjestyksessä kuin heidät katsotaan taitaviksi ja kykeneviksi virkaan, ottaen huomioon viran erityiset tarpeet.

Kirkkojärjestyksen 6 luvun 24 §:n 1 momentin 3 -kohdan mukaan vaaliehdokkaaksi kelpoinen ei ole hakija, jolta ilmeisesti puuttuvat viran hoitamiseen tarvittavat edellytykset.

Kirkkojärjestyksen 6 luvun 25 §:n mukaan tuomiokapitulin on varattava kirkkoneuvostolle tai seurakuntaneuvostolle tilaisuus antaa lausuntonsa vaaliehdotuksen tekemisestä, jos kirkkoherran virkaa on hakenut vain yksi pätevä hakija. Tämän jälkeen tuomiokapitulin on tehtävä vaaliehdotus tai painavista syistä päätettävä, että täyttämismenettely raukeaa (1692/95). Viran täyttämismenettelyn rauettua virka on julistettava haettavaksi niin kuin 21 §:ssä määrätään viimeistään vuoden kuluessa hakuajan päättymisestä lukien.

Kirkkolain 24 luvun 10 §:n 1 momentin 3 -kohdan mukaan kirkkojärjestyksessä voidaan määrätä, että valittamalla ei saa hakea muutosta tuomiokapitulin päätökseen, joka koskee seurakunnan viran täyttämismenettelyn raukeamista. Kirkkojärjestyksen 23 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetään, että mm. tuomiokapitulin kirkkojärjestyksen 6 luvun 25 §:ssä mainituissa asioissa tekemiin päätöksiin ei saa valittamalla hakea muutosta.

Kirkkolain (1054/1993) 24 luvun 4 §:n mukaan tuomiokapitulin vaaliehdotukseen tyytymätön saa vaatia tuomiokapitulilta oikaisua. Virkaa hakeneella on oikeus valittaa oikaisupäätöksestä sillä perusteella, että päätös loukkaa hänen oikeuttaan. Kirkkolain 24 luvun 9 §:n 1 momentin 6 -kohdan mukaan tuomiokapitulin papinvaalia varten tekemään vaaliehdotukseen ei saa valittamalla hakea muutosta ennen kuin lisätty tuomiokapituli on ratkaissut sitä koskevan oikaisuvaatimuksen (1691/1995).

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytyksiä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

3.2

Selvitys

3.2.1

Lapuan hiippakunnan tuomiokapitulin selvitys

Lapuan hiippakunnan tuomiokapituli viittaa selvityksessään siihen, että kirkkoherran vaalin hakijoilla on oikeus saada vaalisija kirkkojärjestyksen virkaylennysperusteiden mukaisesti. Nämä virkaylennysperusteet nojautuvat perustuslain virkaylennysperusteisiin, jotka ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

Tuomiokapituli katsoo olleensa oikeutettu ja velvoitettu hankkimaan hakijoista tietoja vaaliehdotuksen perusteiksi. Tässä tarkoituksessa se mm. haastatteli teol.lis. A:ta. Tuomiokapituli teki tämän jälkeen A:n vaalikelpoisuutta koskevan ratkaisun haastattelun ja hankkimansa selvityksen perusteella. Tuomiokapituli ryhtyi selvityksensä mukaan käyttämään viranhakijoiden haastattelemista syksyllä 1999 ja se haastattelee ilmoituksensa mukaan nykyään johdonmukaisesti kaikki viranhakijat.

A:n haastattelussa kävi tuomiokapitulin selvityksen mukaan ilmi, että A ei tuntenut riittävän hyvin seurakuntatyön tarpeita ja kirkkoherran tehtävän vaativuutta ja että hän ei ollut halukas toimimaan yhteistyössä eri näkemyksen omaavien henkilöiden kanssa, eikä hänellä myöskään ollut kiinnostusta rakentavaan henkilöstön johtamiseen.

Tuomiokapitulin päätöksen perusteena ei ollut tuomiokapitulin antaman selvityksen mukaan A:n virkakäsitys, vaan hänen persoonaansa kuuluvat ominaisuudet. Tuomiokapitulilla oli päätöksen tehdessään perusteltua syytä katsoa A:lta ilmeisesti puuttuvan edellytykset Teuvan seurakunnan kirkkoherran viran hoitamiseen. A on myös tuomiokapitulin mukaan ollut tietoinen siitä aineistosta, joka on ollut tuomiokapitulin päätöksen perusteena.

Lapuan hiippakunnan tuomiokapituli totesi 14.10.1999, että Teuvan seurakunnan kirkkoherran virkaa hakeneista kolmesta hakijasta kaksi ei ollut vaaliehdokkaaksi kelpoisia. Tuomiokapituli ilmoitti 3.11.1999 kirjallisesti päättäneensä samana päivänä jättää Teuvan seurakunnan kirkkoherran viran täyttämismenettelyn raukeamaan kirkkojärjestyksen 6 luvun 25 §:n nojalla ja julistaa viran heti uudelleen haettavaksi.

Tuomiokapituli toteaa selvityksessään, että sen tekemästä päätöksestä eli virantäyttämismenettelyn jättämisestä raukeamaan ei ole kirkkojärjestyksen 23 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan valitusoikeutta. A:lle ilmoitettiin, että tuomiokapitulin päätöksestä ei ollut kirkkojärjestyksen edellä mainitun säännöksen nojalla valitusoikeutta ja, että hänen oli haettava virkaa uudestaan, jos hän halusi olla edelleen hakijana. A ei hakenut enää virkaa. Jos A olisi hakenut virkaa uudestaan, hän olisi tuomiokapitulin selvityksen mukaan saanut oikaisuvaatimusosoituksen tuomiokapitulin 26.1.2000 tekemästä vaaliehdotuksesta.

3.2.2

Kirkkohallituksen lausunto

Kirkkohallitukselle 11.2.2002 osoittamassani lausuntopyynnössä pyysin kirkkohallitusta erityisesti arvioimaan sitä, antavatko kirkkolain ja kirkkojärjestyksen vaaliehdotuksen tekemistä, viran

täyttämismenettelyn raukeamista, oikaisumenettelyn käyttämistä ja valitusoikeuden rajoittamista koskevat säännökset riittävät takeet sille, että viranhakijalla on papinvaalissa kantelun kohteena olevan kaltaisessa tilanteessa mahdollisuus perustuslain 21 §:n tarkoittamalla tavalla saattaa oikeuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Kirkkohallitus antoi 6.3.2002 asiassa lausunnon. Se liitti lausuntoonsa kirkolliskokouksen lakivaliokunnan sihteeriltä, varatuomari C:ltä pyytämänsä muistion.

Varatuomari C kommentoi muistiossaan muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden 25.8.2000 antamaa päätöstä, jonka mukaan tuomiokapitulin päätös, jolla hakija ei ole katsottu vaaliehdokkaaksi kelpoiseksi, ei ole sellainen ratkaisu, johon voidaan hakea muutosta erikseen valittamalla. Hakijoiden kelpoisuuden tutkiminen on osa vaalia varten tehtävää vaaliehdotusta. Hakijalla on oikeus tehdä vaaliehdotuksesta oikaisuvaatimus ja mahdollinen jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Ongelma syntyy tällä hetkellä C:n mukaan ainakin tilanteessa, jossa virkaa hakee kaksi hakijaa, joista toisen ei katsota täyttävän viran edellytyksiä. Tässä tilanteessa tuomiokapitulin on, kuultuaan kirkkoneuvostoa tai seurakuntaneuvostoa vaaliehdotuksen tekemisestä, tehtävä vaaliehdotus tai painavista syistä päätettävä, että viran täyttämismenettely raukeaa. Nykyisen kirkkojärjestyksen 23 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan päätökseen täyttämismenettelyn raukeamisesta ei voi hakea muutosta valittamalla, jolloin epäpäteväksi tai päteväksikään todettu hakija ei voi valittaa tuomiokapitulin päätöksestä. Siten tuomiokapitulin arviointia ei voi viranhaun rautessa saattaa perustuslain 21 §:n tarkoittamalla tavalla riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Valituskielto ei ota C:n muistiossaan esittämän arvion mukaan huomioon hakijoiden oikeusturvaa sen johdosta, että kukaan ei pääse tutkimaan, onko tuomiokapitulilla ollut riittävän painavat syyt päätöksen tekemiseen tai onko tuomiokapituli arvioinut oikein hakijoiden vaalikelpoisuutta. Hän pitää valituskieltoa tältä kannalta perustuslain 21 §:n vastaisena.

Kirkkohallitus yhtyy antamassaan lausunnossa muistiossa esitettyyn arvioon. Se toteaa, että asia liittyi kirkollisen lainkäyttöjärjestelmän kokonaisuudistukseen. Tätä koskeva esitys sisältyi kirkkohallituksen vuonna 2001 antamaan esitykseen hiippakuntahallinnon kehittämiseksi. Kirkolliskokous päättää omalta osaltaan tämän uudistuksen sisällöstä todennäköisesti vuoden 2002 aikana.

3.3

Arviointia

Mitä tulee Lapuan hiippakunnan tuomiokapitulin menettelyyn vaalisijan antamisessa teol. lis. A:lle ja valitusosoituksen antamisessa Teuvan seurakunnan kirkkoherran vaalissa, katson asiassa hankittuun selvitykseen viitaten, että Lapuan hiippakunnan tuomiokapituli on kokouksessaan 3.11.1999 käsitellyt ja ratkaissut asian sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla. Asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä, että se olisi ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin taikka muutoinkaan menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä.

Vaikka en katso tuomiokapitulin menetelleen asiassa lainvastaisesti, en pidä A:n oikeusturvan kannalta tyydyttävänä sitä, että hän ei ole voinut virantäytön rauettua saattaa missään vaiheessa

riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi sitä tuomiokapitulin päätöstä, jolla häneltä todettiin puuttuvan edellytykset hoitaa kirkkoherran virkaa.

Yhdyn kirkkohallituksen lausunnossa esitettyyn arvioon siitä, että kirkkojärjestyksen 23 luvun 1 §:n 2 momentissa olevan säännös, jonka mukaan päätökseen virantäyttämismenettelyn raukeamisesta ei voi valittamatta hakea muutosta, ei ota riittävästi huomioon hakijoiden oikeusturvan tarvetta. Koska kyse on hakijan kannalta tärkeästä asiasta, säännös saattaa olla ristiriidassa perustuslain 21 §:n kanssa.

Kirkkohallitus on kuitenkin lausunnossaan ilmoittanut, että vireillä olevan kirkollisen lainkäyttöjärjestelmän kokonaisuudistuksen yhteydessä on tarkoitus tarkistaa valitusoikeuden rajoittamista koskevia säännöksiä siten, että ne ovat sopusoinnussa perustuslain 21 §:n kanssa. Koska edellä tarkoitettu kysymys on siis asianmukaisesti arvioitavana hakijan oikeusturvan kannalta, tydyn kiinnittämään huomiota edellä esittämiini näkemyksiin.

Lähetän kirkkohallitukselle tiedoksi jäljennöksen tästä vastauksestani.

Mitä tulee kantelukirjoituksessa esitettyyn kysymykseen Helsingin hiippakunnan tuomiokapitulin menettelystä Taivallahden seurakunnan kirkkoherran vaalissa 1998, totean, että korkein hallinto-oikeus on 27.5.1999 pastori B:n valitukseen antamassaan päätöksessä ratkaissut asian. Korkein hallinto-oikeus on ratkaissut asian sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla, eikä minulla ole aihetta epäillä, että se olisi ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin taikka muutoinkaan menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Tästä syystä asia ei anna minulle aihetta toimenpiteisiin.

Ilmoittanette ystävällisesti tästä vastauksesta kantelukirjoituksen muille allekirjoittajille.