

16.6.2004

1174/4/01

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Henrik Åström

TUOMIOKAPITULIN SELVITTÄMISVELVOLLISUUS HALLINTOASIOISSA

1

KIRJOITUS

A pyysi kirjoituksessaan 12.4.2001 oikeusasiamiestä tutkimaan Oulun hiippakunnan tuomiokapitulin menettelyä ehdokasasettelussa Raahen seurakunnan kirkkoherran vaalissa vuonna 1998. Hän arvosteli tuomiokapitulin menettelyä sen päättäessä antaa vaalisijan pastori B:lle. Tuomiokapituli rikkoi hänen mielestään tällä päätöksellä kirkkojärjestyksen 6 luvun 24 §:ää vastaan sekä laiminlöi velvollisuutensa hakijan sopivuuden ja pätevyyden selvittämisessä. A pyysi oikeusasiamiestä myös tutkimaan, menettelikö tuomiokapituli oikein sen päättäessä hyväksyä pastori B:n pastoraalitutkinnon.

A osoitti oikeusasiamiehelle lisäkirjeitä 11.5.2001, 7.10.2001, 28.2.2003, 10.3.2003 ja 20.4.2003.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Tuomiokapitulin selvittämisvelvollisuus

Hallintomenettelylain (598/1982) 17 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä. Kirkkolain (1054/1993) 25 luvun 5 §:ssä säädetään, että käsiteltäessä hallintoasiaa kirkon, seurakunnan tai seurakuntayhtymän viranomaisissa on noudatettava, mitä hallintomenettelyssä säädetään, jollei kirkkolaista muuta johdu.

Pyysin 7.11.2002 Kirkkohallitusta lausumaan käsityksensä hallintomenettelylain 17 §:n tulkinnasta kantelukirjoituksessa tarkoitetussa asiassa. Kirkkohallitus esitti lausuntoon muun muassa, että hallintomenettelylain 17 §:n mukainen selvittämisvelvollisuus koskee myös tuomiokapitulia sen päättäessä ehdollepanosta kirkkojärjestyksen 6 luvun 22 ja 24 §:n mukaisesti. Tuomiokapitulin vastuulla on se, että sillä on ehdollepanopäätöksen tekemiseksi tarvittavat selvitykset ja tiedot käytettä vissään.

Kirkkohallituksen mainitussa lausunnossa todetaan vielä, että Oulun tuomiokapitulin kantelussa tarkoitetun ehdollepanopäätöksen aikaan kirkkolain 6 luvun 2 §:n 2 momentti oli vielä voimassa. Sanotun lainkohdan mukaan

kirkkoherran virkaan voitiin nimittää vain Suomen kansalainen. Oulun tuomiokapituli asetti Kirkkohallituksen lausunnon mukaan kolmannelle vaalisijalle henkilön, joka ei viran hakuajan päättymishetkellä 4.5.1998 ollut muodollisesti kelpoinen kirkkoherran virkaan, koska ko. hakija sai Suomen kansalaisuuden vasta 14.5.1998.

Oulun hiippakunnan tuomiokapitulin oikeusasiamiehelle 18.2.2003 osoittamassa selvityksessä todetaan muun muassa, että julkisen viran hakuaika sitoo kelpoisuuden hankkimista. Hakijan on täytettävä kelpoisuusvaatimukset viimeistään hakuajan päättyessä. Viranomaisen ei saa ottaa huomioon myöhempää kelpoisuutta. Nämä periaatteet eivät ilmene suoraan laista, mutta ovat vakiintuneen tulkinnan mukaisia. Tämän vakiintuneen tulkinnan mukaan tuomiokapituli toteaa menetelleensä virheellisesti hyväksyessään pastori B:n kelpoiseksi hakemaan virkaa, vaikka hän hakuajan päättyessä ei ollut Suomen kansalainen. Tuomiokapituli valittaa tapahtunutta menettelyvirhettä ja ilmoittaa vastaisuudessa toimivansa niin, että vastaavanlaisia virheitä nimitysmenettelyissä ei tapahdu.

3.2

Pastoraalitutkinnon hyväksyminen

Pyysin 16.4.2003 Kirkkohallitusta antamaan lausuntonsa siitä, toimiko Oulun hiippakunnan tuomiokapituli oikein hyväksyessään 3.3.1998 pastori B:n pastoraalitutkinnon, joka on vakinaisen papin viran välttämätön kelpoisuusehto. Kirkkohallitus toteaa lausunnossaan, että B:n pastoraalitutkinto ei näytä vastaavan silloisten ohjeiden mukaista pastoraalitutkintoa. Tuomiokapituli näyttää Kirkkohallituksen mukaan nojanneen asiassa yksin harkintavaltaansa. Kirkkohallituksen mukaan tuomiokapituli lienee kuitenkin tulkinnut liian väljästi voimassa olleita säännöksiä, kun se on katsonut voivansa hyväksyä B:n pastoraalitutkinnon suoritetuksi. Kirkkohallitus katsoo, että Oulun hiippakunnan tuomiokapituli hyväksyi pastori B:n pastoraalitutkinnon olennaisilta osin vastoin piispainkokouksen 24.2.1984 tekemää päätöstä ja 10.9.1991 antamia ohjeita. Kirkkohallituksen lausunto perustuu oleellisilta osin Oulun hiippakunnan tuomiokapitulin kirkkohallitukselle asiassa 10.4.2003 antamaan selvitykseen.

3.3

Asian käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Korkeimman hallinto-oikeuden kirjaamosta 30.10.2003 hankittiin jäljennös sinne 18.3.2003 saapuneesta hakemuksesta, jolla eräs yksityishenkilö vaati, että kantelussa tarkoitettua, kirkkoherranvaalia koskevaa vaaliehdotusta ja papinvaalia koskevat päätökset puretaan menettelyvirheen johdosta. Samalla on oikeusasiamiehen kansliaan toimitettu jäljennös Oulun hiippakunnan tuomiokapitulin korkeimmalle hallinto-oikeudelle 30.5.2003 saapuneesta hakemuksesta, jossa tuomiokapituli vaati, että tuomiokapitulin päätös B:n pastoraalitutkinnon hyväksymisestä puretaan.

Korkein hallinto-oikeus on 7.6.2004 antamassaan päätöksessä (1369 diaarin:ot 1587 ja 800/1/03) katsonut, että Oulun hiippakunnan ja Raahen seurakunnan vaalilautakunnan purettavaksi haetut päätökset eivät perustu

ilmeisesti väärään lain soveltamiseen tai erehdykseen, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätöksiin sekä hylännyt purkuhakemukset.

3.4 Arviointia

Saadun selvityksen ja lausuntojen perusteella katson, että Oulun hiippakunnan tuomiokapituli ei ole noudattanut hallintomenettelylain 17 §:n säännöstä, jonka mukaan viraanomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä, kun se 28.5.1998 päätti antaa vaalisijan pastori B:lle, vaikka häneltä puuttui Suomen kansalaisuus, joka tuolloin oli edellytys kirkkoherran viran nimittämiseksi. Selvittämisvelvollisuuden asianmukainen täyttäminen edellyttää käsitykseni mukaan, että kaikki asiaan vaikuttavat tosiseikat ja tarpeelliset todisteet niiden olemassaolon toteamiseksi tulevat käsittelevän viranomaisen tietoon. Lisäksi tietenkin vaaditaan, että viranomainen tuntee asiassa sovellettavat oikeusohjeet.

Totean, että tuomiokapituli on myöntänyt menettelleensä virheellisesti ja ilmoittanut toimivansa vastaisuudessa siten, että vastaavanlaisia virheitä nimitysmenettelyissä ei tapahdu. Sen vuoksi tuomiokapitulin selvittämisvelvollisuutta koskeva asia ei anna aiheutta minulle enempään kuin, että kiinnitän Oulun hiippakunnan tuomiokapitulin huomiota vastaisen varalle hallintomenettelyssä säädetyn selvittämisvelvollisuuden huolelliseen täyttämiseen.

Totean lisäksi, että Kirkkohallitus on 16.4.2003 antamassaan lausunnossa arvioinut Oulun hiippakunnan tuomiokapitulin tulkinneen liian väljästi voimassa olleita säännöksiä hyväksyessään B:n pastoraalitutkinnon. Tuomiokapitulin harkintavaltaa rajoittivat selvityksen mukaan piispainkokouksen 24.2.1984 tekemä päätös sekä 10.9.1991 antamat ohjeet. Katson tältä osin, että kysymys tuomiokapitulin harkintavallasta asiassa on tulkinnanvarainen. Sen vuoksi tyydyn kiinnittämään vastaisen varalle tuomiokapitulin huomiota huolellisuuteen sitä koskevien ohjeiden noudattamisessa ja siihen, että tulkinnanvaraisissa tapauksissa viranomaisen tulee riittävästi perustella oma ratkaisunsa.