

18.6.2004

2522/4/02

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Henrik Åström

ASIANOSAISEN KUULEMINEN

1

KIRJOITUS

A ym. ovat 21.10.2002 osoittaneet kantelukirjoituksen eduskunnan oikeusasiamiehelle. Kantelukirjoituksen mukaan Kirkon ulkoasiain osasto oli käsitellyt A:n ja yhdeksän muun Oslon suomalaisen Norjan suomalaisen evankelis-luterilaisen seurakunnan jäsenen allekirjoittaman, seurakunnan pastoria B:tä koskevan valituskirjelmän, vaikka viranomaisen tiesi, että asia ei kuulunut sen käsiteltäväkseen. Kantelukirjoituksen mukaan olisi kirjelmän lähettäjien pitänyt saada tieto ulkoasiain osaston toimivallan rajoituksesta ja kirjelmä olisi pitänyt, joko palauttaa lähettäjille tai toimittaa oikeaan käsittelypaikkaan.

Kantelukirjoituksen allekirjoittajat arvostelevat myös viranomaista siitä, että se ei pitänyt yhteyttä kirjelmän lähettäjiin asian käsittelyn aikana ja siitä, että selvityksiä pyydettiin ainoastaan Norjan suomalaisen evankelis-luterilaisen seurakunnan kirkkoneuvo stolta ja Norjan Suomi-Seurojen Liiton hallitukselta. Kantelijoiden mukaan valituskirjelmän allekirjoittajille olisi pitänyt lähettää pastori B:n, kirkkoneuvoston ja Norjan Suomi-Seurojen Liiton antamat selvitykset kommentoitaviksi. Edellä mainituissa elimissä oli kirjoituksen mukaan pastori B itse jäsen. Kirjoittajien käsityksen mukaan heidän valituskirjelmänsä oli saanut virheellisen ja puolueellisen käsittelyn kirkon ulkoasiain osastolla.

Kantelukirjoituksen allekirjoittajat pyytävät oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko heidän valituskirjelmänsä Kirkkohallitukselle käsitelty oikeudenmukaisesti. He pyytävät myös, että oikeusasiamies arvioisi Suomen evankelis-luterilaisen kirkon ja Norjan suomalaisen evankelis-luterilaisen seurakunnan allekirjoittaman yhteistyösopimuksen sisältöä, jonka mukaan papin toimintaa koskevissa kysymyksissä on käännyttävä kirkkoneuvoston puoleen. Koska pastori B on kirkkoneuvoston jäsen ja sihteeri, tämä johtaa kirjoittajien mielestä siihen, että kirkkoneuvosto on esteellinen käsittelemään B:tä koskevaa asiaa, jos hän osallistuu asian käsittelyyn.

Kirjoittajat lähettivät lisäkirjoituksia 14.3.2003, 17.3.2003, 3.4.2003, 11.4.2003, 30.5.2003, 20.2.2004, 29.3.2004, 12.5.2004, 13.5.2004.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Kirkon ulkoasiain neuvoston selvitys ja lausunto

Norjan suomalainen evankelis-luterilainen seurakunta perustettiin selvityksen mukaan itsenäisenä yhdistyksenä vuonna 1994. Taustana oli Norjan suomalaispapin viran laikkauttaminen Suomen kirkon virkana 1990-luvun alussa. Tämä organisaationmuutos loi uuden tilanteen niin seurakunnan kuin siirtolaispapinkin asemassa ja suhteessa Suomen evankelis-luterilaiseen kirkkoon sekä Kirkkohallituksen ulkoasian osastoon.

Kirkkohallitus solmi yhteistyösopimuksen Norjan suomalaisen evankelis-luterilaisen seurakunnan kanssa 21.12.1994 ja sopimus tuli voimaan 1.1.1995. Ns. yhteistyösopimuksen mukaan siirtolaispappi on työsuhteessa Norjan suomalaiseen evankelis-luterilaiseen seurakuntaan. Palvelussuhdetta koskevilla asioilla siirtolaispapin esimiehenä toimii Norjan suomalaisen evankelis-luterilaisen seurakunnan kirkkoneuvosto. Tämän mukaisesti seurakunnan jäsenten tulee selvityksen ja lausunnon mukaan ensisijaisesti kääntyä seurakunnan kirkkoneuvoston puoleen papin toimintaa koskevilla kysymyksissä.

Norjan evankelis-luterilaisen seurakunnan jäsenten lähettämä kirjelmä oli vastaanotettu Kirkkohallituksen ulkoasiain osastolla kirjeenä, jossa kerrottiin seurakunnan tilanteesta. Asiassa oli Kirkkohallitus kuullut sekä pastori B:tä että hänen esimiehenään toimivaa seurakunnan kirkkoneuvostoa. Kirkkoneuvosto ei pitänyt pastori B:hen kohdistettua kritiikkiä oikeutettuna. Muita lausuntoja tai kannanottoja ei Kirkkohallitus pyytänyt. Norjan Suomi-Seurojen Liitto oli oma-aloitteisesti lähettänyt kannanottonsa asiassa, jonka mukaan pastori B toimii esimerkillisesti työssään.

Kirkon ulkoasiain neuvosto katsoo, että lausunnon pyytäminen taholta, joka tuntee B:n hyvin, on ollut asianmukaista mutta ulkoasiain osasto ei ollut velvollinen kuulemaan asiassa valituskirjelmän lähettänyttä tahoa. Kirkon ulkoasiain osastolla ei ollut tietoa siitä, oliko pastori B osallistunut kirkkoneuvoston lausunnon antamiseen. Kirkon ulkoasiain neuvosto katsoo, että B:n olisi siinä tapauksessa luonnollisesti tullut jäävätä itsensä asian käsittelyssä.

Selvityksen mukaan ns. yhteistyösopimuksessa todetaan myös, että Kirkkohallituksen ulkoasian osasto antaa neuvontaa ja tukee kirkkoneuvostoa ja siirtolaispappia ulkomaalaistyön toteuttamisessa ja että siirtolaispappi toimii yhteistyössä Kirkkohallituksen ulkoasiain osaston ja ulkosuomalaistyön kanssa. Tähän liittyen on selvityksen ja lausunnon mukaan tarkoituksenmukaista, että Kirkkohallituksen ulkoasian osasto oli tietoinen työhön liittyvistä kysymyksistä. Tämän vuoksi oli kirkon ulkoasiain neuvoston mukaan perusteltua, että valituskirjelmän allekirjoittajat kääntyivät asiassa Kirkkohallituksen ulkoasiain osaston puoleen. Kirkkohallituksen ulkoasiain osaston tehtävänä on yhteistyösopimuksen valvonta, jonka perusteella kirjeen käsitteleminen on Kirkkohallituksen mukaan kuulunut ulkoasiain osastolle.

Kirkon ulkoasiain neuvosto katsoo, että ulkosuomalaistyön sihteeri C ja ulkoasiainosaston johtaja D eivät ole menettelleet hyvän hallintotavan vastaisesti käsitellessään kantelukirjoituksessa tarkoitettua Kirkkohallitukselle osoitettua valituskirjelmää yhteistyösopimusasiakirjan nojalla.

3.2

Porvoon hiippakunnan selvitys

Selvityksestä ilmenee, että tuomiokapituli on 8.3.1995 myöntänyt pastori B:lle vapautuksen velvollisuudesta hoitaa pappisvirkaa Porvoon hiippakunnassa sekä oikeuttanut B:n toimimaan Norjan suomalaisen evankelis-luterilaisen seurakunnan pastorina. Tuomiokapitulista 26.4.2004 puhelimitse hankitun tiedon mukaan tuomiokapituli ei ole käsitellyt pastori B:n toimintaa Norjan suomalaisen evankelis-luterilaisen seurakunnan palveluksessa koskevia asioita.

4

RATKAISU

Kirkon ulkoasiain neuvosto on kantelusta antamassaan selvityksessä ja lausunnossa katsonut, että asiassa solmitun ns. yhteistyösopimuksen mukaan siirtolaispappi on työsuhhteessa Norjan suomalaiseen evankelis-luterilaiseen seurakuntaan. Papin työnantaja ja esimies ei ole Kirkon ulkoasiain neuvosto, vaan Norjan suomalainen evankelis-luterilainen seurakunta ja sen kirkkoneuvosto. Pappisvirkinsa osalta siirtolaispappi on sen Suomen evankelis-luterilaisen kirkon piispan ja tuomiokapitulin alainen, joka on antanut hänelle oikeuden toimia siirtolaispapin tehtävissä eli Porvoon hiippakunnan alainen.

Yhdyn Kirkon ulkoasian neuvoston edellä esittämään käsitykseen. Samalla totean, että en voi toimivaltuuksieni puitteissa arvioida Norjassa toimivan yhdistyksen menettelyä sääteleviä säännöksiä.

Yhteistyösopimus ei siis velvoita Kirkkohallitusta toimimaan esimiesasemassa olevana vira nomaisena eikä puheena olevan asian käsittelyä näin ollen voida rinnastaa virkamiehen esimiehelle tehtävän hallintokantelun käsittelyyn, vaan kysymyksessä on edellä kerrotulla tavalla ollut viranomaiselle osoitetun kirjeen käsittelystä hallinnossa. Tällöin on olennaista, että viranomainen asiaa ensin riittävästi selvitettyään vastaa kirjoituksessa esitettyihin kysymyksiin toimivaltansa asettamissa rajoissa. Tässä tapauksessa viranomaisen toimivalta on määräytynyt mainitun sopimuksen mukaan ja se on ollut selvästi rajoitetumpaa kuin esimiesviranomaisen toimivalta. Kun sopimuksessa on kuitenkin myös eräitä Suomen kirkkoa koskevia velvollisuuksia, on nämä tullut ottaa vastauksia tehtäessä huomioon.

Yhteistyösopimuksen mukaan Kirkon ulkoasiain osasto tukee Norjan suomalaisen evankelis-luterilaisen seurakunnan toimintaa ja siirtolaispappi toimii yhteistyössä Kirkon ulkoasiain osaston ja ulkosuomalaistyön sihteerin kanssa. Katson tältä osin yhteistyösopimuksesta käyvän ilmi, että kirkon ulkomaalaistyön sihteeri C ja kirkon ulkoasiain osaston johtaja, kirkkoneuvos D ovat voineet käsitellä Kirkkohallitukselle osoitettua kantelukirjoituksessa

tarkoitettua valituskirjelmää sekä laatia vastauksia kirjelmän perusteella. Pidän luonnollisena, että asian selvittämisen yhteydessä kirkon ulkoasian osasto on kuullut Norjan suomalaisen evankelis-luterilaisen seurakunnan pastoria B:tä ja ao. seurakunnan kirkkoneuvostoa.

Yhteistyösopimuksen mukaan Kirkon ulkoasiain neuvosto voi kuultuaan Norjan suomalaista evankelis-luterilaista seurakuntaa purkaa sopimuksen, jos Kirkon ulkoasiain neuvosto katsoo, että siirtolaispappi on laiminlyönyt olennaisesti tehtävänsä tai käyttäytyy toistuvasti asemaansa nähden sopimattomalla tavalla ja menettää tämän vuoksi Kirkon ulkoasiain neuvoston luottamuksen. Tämä sopimuskohta osoittaa, että myös Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle on haluttu antaa jossakin määrin vaikutusmahdollisuuksia myös siirtolaispapin tehtävän valvomisessa. Olkoonkin, että ilmeisenä tarkoituksena on ollut lähinnä antaa kirkolle mahdollisuus irtaantua sopimuksesta, jos seurakunnan tai siirtolaispapin toiminta on selvästi kirkolle tärkeiden tavoitteiden ja periaatteiden vastaista eikä paikallinen seurakunta huolehdi asioiden saattamisesta sopimuksen mukaiseen tilaan. Vaikka tämä sopimuskohta ei asetakaan evankelis-luterilaista kirkkoa esimiesasemaan siirtolaispappiin nähden, sopimuksen alaisia asioita kirkon hallinnossa käsiteltäessä on pidettävä mielessä mahdollisuus vaikuttaa seurakuntaan myös tätä kautta. Sopimuskohta mielestäni korostaa asian käsittelyn hallinnollisia velvoitteita. Kysymys ei ole pelkästään sopimuksen pohjalta tapahtuvasta neuvonnasta ja palvelusta vaan taustalla on myös mahdollisuus jyrkempäänkin vaikuttamiseen.

Edellä esitettyyn nähden olisi käsitykseni mukaan ollut perusteltua käsitellä Kirkkohallitukselle osoitettu valituskirjelmä mahdollisimman perusteellisesti ja hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmasta olisi ollut suotavaa, että Kirkon ulkoasiain osasto olisi toimittanut pastori B:n ja seurakunnan kirkkoneuvoston antamat selvitykset valituskirjelmän allekirjoittajille tiedoksi, jolloin he olisivat tarvittaessa voineet reagoida selvityksiin. Edellä sopimuksen luonteesta esittämäni nähden en kuitenkaan katso, että arvosteltu menettely olisi ollut lain vastaista. Toimitan kuitenkin päätökseni tiedoksi Kirkon ulkoasiain osastolle.

Asia ei ole antanut aihetta enempään.

Pyydän, että päätöksestä ilmoitetaan kantelukirjoituksen muille allekirjoittajille.

Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan ohessa.