

Suomen ortodoksiselle kirkollishallitukselle

Ortodoksisen kirkon hallinnon kehittämistä koskeva hanke ja siihen liittyvät oikeudelliset reunaehdot

Lausuntopyyntö

Allekirjoittanut on saanut kirkollishallitukselta 17.9.2015 kirkon suunniteltuun hallinnon uudistukseen liittyvän lausuntopyynnön. Lausuntopyynnössä on pyydetty ottamaan kantaa seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Onko lainsäädäntöteknisesti mahdollista säätää lakia, jonka mukaan veronkannosta ja veroprosentin vahvistamisesta päättäisi seurakunta (joka on itsenäinen oikeushenkilö) ja varojen käytöstä talousarvio- ja tilinpäätösvaltansa perusteella toisen oikeushenkilön toimitin eli hiippakuntavaltuusto?
- 2) Voiko hiippakuntavaltuusto vahvistaa suunnitellussa mallissa alueen seurakuntien tilinpäätökset ja toimintakertomukset?
- 3) Voiko seurakunnan neuvosto kirkkoherran esittelystä vahvistaa seurakunnan tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen? (Kirkkoherra pyytäisi hiippakuntavaltuustolta lausuntoa ennen asian viemistä ratkaistavaksi.)
- 4) Lausuntopyynnössä on pyydetty kannanottoa yleisesti myös suunnitellun esityksen perustuslainmukaisuuteen.

Lausuntopyynnön liitteenä on toimitettu 2.6.2015 päivätty kirkollishallituksen kollegion esitys, joka on otsikoitu "*Kohti seurakuntia yhdistävää toimintatapaa hiippakunnan ohjauksessa*", siihen liittyvä eriävä mielipide ja kaaviokuva suunnitellusta hallinnon rakenteesta, vuoden 2014 kirkolliskokouksen hallintovaliokunnan lausunto, johon on liitetty myös lakivalio-

kunnan lausunto sekä *Hallinnonkehittämistyöryhmän raportti 2014* (24.8.2014). Viimeksi mainittu asiakirja eroaa selkeästi keskeisten ehdotuksiensa osalta 2.6.2015 päivätyistä kirkollishallituksen kollegion esityksestä. Yllä mainitut kysymykset huomioiden tulkiten lausunto-pyyntöä koskevan nimenomaan niitä keskeisiä ehdotuksia, jotka on esitelty kirkollishallituksen kollegion 2.6.2015 päivämääräisessä esityksessä (jäljempänä kollegion esitys).

Asemani huomioiden en ota lausunnossani ensisijaisesti kantaa siihen, miten kirkon hallinto olisi oman käsitykseni mukaan järkevintä tai tarkoituksenmukaisinta järjestää tulevaisuudessa. Tuon lausunnossani sen sijaan esiin, millaisia oikeudellisia seikkoja ja reunaehtoja lainsäädäntömuutoksia ja -uudistuksia suunniteltaessa on otettava tai olisi syytä ottaa huomioon. Vastaan edellä esitettyihin kysymyksiin tiivistetysti johtopäätöksissäni.

Esitän lausuntoni Suomen ortodoksiselle kirkollishallitukselle kunnioittaen seuraavaa.

Kollegion esityksen tavoitteet

Kollegion esityksessä on esitetty seuraavat tavoitteet hallinnon uudistamiselle:

- kirkon jäsenten vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen;
- puitteiden luominen aidolle synodaaliselle toiminnalle, jossa papisto ja maallikot toimivat yhdessä;
- seurakuntien toiminnallisen yhteistyön luominen ja kehittäminen;
- seurakuntien kestävä talouden luominen ja kehittäminen;
- talouden tehokas seuranta ja resurssien kohdentaminen tarkoituksenmukaisella tavalla (henkilöstöresurssit ja henkilöstöpolitiikka);
- hallinnon keventäminen.

Mainittuja tavoitteita arvioitaessa on syytä todeta ensinnäkin se, että on tärkeää hahmottaa, mihin lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa ja mihin ei. Lainsäädännöllä voidaan lähtökohtaisesti vaikuttaa (vain) julkisoikeudellisen yhteisön yleiseen organisoitumiseen, toimielimiin, niiden päätöksentekotoimivaltaan sekä hallintomenettelyyn. Tämän perusteella julkisyhteisön toiminnot jaotellaan yleensä karkeasti kolmeen tasoon: *päätöksentekoon, hallintoon ja tosiasialliseen toimintaan*. Lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa ja pitää vaikuttaa kahteen ensimmäiseen eli päätöksenteon ja hallinnon määrittämiseen ja järjestämiseen. Siihen, miten julkisyhteisön toimielimet, henkilöstö ja jäsenet *tosiasiallisesti* toimivat ja tosiasiallista toimintaansa kehittävät, ei sen sijaan voida lainsäädännöllä vaikuttaa. Tosiasialliseen toimintaan voidaan vaikuttaa hyvin voimakkaastikin esimerkiksi asenteiden, sitoutumisen, johtamisen ja työmenetelmien kautta. Edellä mainittu erottelu voi kuulostaa itsestään selvältä, mutta se ei sitä tämänkään hallinnonuudistuksen asiakirjojen valossa näytä olevan. Saman seikan puolesta puhuu myös se, että voimassa oleva ortodoksisesta kirkkosta koskeva sääntely mahdollistaa monilta osin kollegion esittämien tavoitteiden toteuttamisen, mutta näitä säännöksiä ei ole tosiasiallisesti kirkon hallinnossa käytetty. Lainvalmisteluhankkeissa on ensiarvoisen tärkeää linjata sisällölliset tavoitteet selkeästi ja pitää sen jälkeen tavoitteita ja keinoja koskeva erottelu kirkkaana. Jotta lainsäädäntöuudistus on toteuttamiskelpoinen, kirkon tavoitteet on pystyttävä määrittelemään nykyistä selkeämmin ja konkreettisemmin.

Kollegion esitykseen kirjattuihin tavoitteisiin voidaan *lainsäädännöllä* vaikuttaa seuraaviin seikkoihin: 1) vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen (keskeistä säännöstöä kirkon yleinen organisoituminen sekä toimielinten ja niiden valinnan ja kokoonpanon määrittäminen); 2) resurssien kohdentaminen (omistajien määrittäminen ja omaisuuden hallinnointi sekä työantajatoimivalta) ja talouden seuranta (taloudellista vastuuta koskevat säännökset); 3) hallinnon keventäminen (organisoitumisen virtaviivaistaminen, joka liittyy kiinteästi ensimmäiseen kohtaan).

Yhteistyö ja eri osapuolten kuuleminen

Esitetty hallinnonuudistus, jossa hiippakunnalle esitetään päätöksenteko- ja hallinnointitoimivaltaa, merkitsee lainsäädännön tasolla merkittävää periaatteellista muutosta nykyisenkaltaiseen seurakuntajohtoiseen organisoitumiseen. Periaatteellisten kysymysten ohella uudelleen organisoituminen merkitsisi laajoja muutoksia ortodoksista kirkkoa ja ortodoksista kirkkojärjestystä koskeviin säännöksiin, koska käytännössä kaikki nykyisessä laissa olevat 12 lukua ja kirkkojärjestyksessä olevat 11 lukua tulisivat muuttumaan. Lisäksi on huomioitava, että kirkko ei ole valtiollisista ja kunnallisista hallintomalleista erillinen saarekkeensa, vaan jotakuinkin päinvastoin. Sanottu koskee erityisesti kirkon organisoitumista ja taloutta. Sen vuoksi uudistusta valmisteltaessa tulisi hyvin varhaisessa vaiheessa kuulla suunnitelmien keskeisistä kirkkoasioista vastaavaa opetus- ja kulttuuriministeriötä sekä valtionvarainministeriötä, kunnallisan alan toimijoita (mitä on esimerkiksi syytä ottaa huomioon kuntajaon näkökulmasta seurakuntajakoa suunniteltaessa) sekä verohallintoa (veronkanto-oikeus ja siihen liittyvät periaatteelliset ja tekniset näkökohdat). Näin välttyttäisiin siltä, että suunniteltaisiin jostain sellaista, joka on ympäröivä maailma huomioiden mahdotonta tai ainakin hyvin vaikeaa toteuttaa. Lisäksi on huomioitava, että ortodoksista kirkkoa koskevat lainsäädäntömuutokset valmistellaan aina lähtökohtaisesti ministeriövetoisesti ja että muutokset tehdään eduskunnassa. Tämän johdosta marssijärjestys on se, että uudistus aikataulutetaan aivan ensimmäiseksi ministeriön kanssa. Yksin lainsäädäntötekeminen työ vaatii vähintään yhden virkamiehen täysipainoisen työpanoksen varovaisesti arvioituna useammaksi kuukaudeksi.

Kirkon omassa päätöksenteossa ortodoksisesta kirkosta annetun lain muuttamista koskevan esityksen tai sitä koskevan puoltavan lausunnon antaminen taikka kirkkojärjestyksen antaminen ja muuttaminen edellyttävät kirkolliskokouksessa kahden kolmasosan enemmistöä annetuista äänistä. Lainvalmistelijan näkökulmasta kirkon sisäisillä kuulemiskierroksilla on keskeinen merkitys monestakin syystä. Kirkon koko ja resurssit huomioiden on tärkeää jo yksin työekonomian vuoksi arvioida sitä, onko uudistus mahdollista saada vietyä läpi ja jos, niin missä muodossa.

Hiippakuntavetoinen vs. seurakuntavetoinen järjestäytyminen

Vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ja hallinnon keventäminen

Suomalaisen ortodoksisen kirkon ja seurakuntien hallinto on aikoinaan rakennettu pääpiirteissään evankelis-luterilaisen kirkon hallinnon sekä kunnallishallinnon mallin perusteella. Hallintomalliin on vaikuttanut kanonisen perinteen ohella varsin voimakkaasti pohjoismaisen demokratian ihanteet, mikä on näkynyt maallikkojen vahvana asemana kirkon ja seurakuntien päätöksenteossa. Tämä huomioiden voimassa olevien säännösten voidaan arvioida mahdollistavan jo nykyisellään varsin tehokkaat kirkon jäsenten vaikuttamismahdollisuudet. Jos vaikuttamismahdollisuuksia halutaan lainsäädännön keinoin nykyiseen verrattuna *lisätä*, se edellyttää uusien päätöksentekotasojen luomista, mikä puolestaan tarkoittaa sitä, että hallinnon keventämistavoitteesta joudutaan luopumaan. Kollegion esityksessä ehdotetaan, että nykyisistä seurakunnanvaltuustoista luovuttaisiin ja tilalle perustettaisiin hiippakuntavaltuustot. Hallinto ei tämän järjestelyn myötä kevene nykyiseen toimielinjärjestelmään verrattuna, mutta toisaalta toimielimiä ei myöskään tulisi määrällisesti lisätä. Myöskään kirkkoherrojen hallinnolliset tehtävät eivät kevenisi, koska valmistelutehtävät säilyisivät ennallaan. Asioita valmisteltaisiin vain toiselle päätöksentekotasolle. Ehdotettu muutos ei myöskään merkitse automaattisesti kirkon jäsenten vaikutusmahdollisuuksien kasvua. Vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta olennaista on se, millainen tulisi olemaan hiippakuntavaltuuston kokoonpano ja toimivalta. Ehdotettuun hiippakuntavetoiseen järjestelyyn liittyy kuitenkin lähtökohtaisesti useampia oikeudellisia ongelmia. Tarkastelen niitä seuraavaksi kollegion esitys ja lausuntopyyntö huomioiden nimenomaan resurssien kohdentamisen ja talouden seurannan näkökulmasta.

Resurssien kohdentaminen ja talouden seuranta

Hallinto-oikeudellinen peruslogiikka huomioiden veronkanto-oikeus (tai muu mahdollinen varainhankintaoikeus ja -mahdollisuus) sekä mahdollisuus omistaa ja hallinnoida omaisuutta on vain oikeushenkilöllä. Edelleen, se oikeushenkilö, joka hankkii omaisuuden ja jonka nimissä se on, tekee myös lähtökohtaisesti sitä koskevat päätökset. Jos veronkanto-oikeus on seurakunnalla ja omaisuus on seurakunnan nimissä, seurakunta tekee siis myös sitä koskevat päätökset. Tämä on olennaista oikeushenkilölle kuuluvien oikeuksien, mutta myös vastuukysymysten näkökulmasta. Omistamista ja omaisuuden hallinnointia koskevan kysymyksen ohella kirkon hallinnon kannalta keskeistä on työnantajatahon määräytyminen. Kirkon henkilöstön oikeudellisen aseman näkökulmasta on olennaista, että työnantajan oikeudet ja velvollisuudet ovat samalla taholla.

Hiippakuntavaltuuston perustamiselle ei sinänsä ole esteitä, mutta ellei hiippakunta ole oikeushenkilö, valtuustolle ei voida säätää varsinaista päätöksentekovaltaa. Hiippakuntavaltuusto olisi tässä tapauksessa ainoastaan "neuvottelevan, suunnittelevan, koordinoivan jne." toimielimen roolissa. Tässä yhteydessä on hyvä huomata, että voimassa olevan ortodoksis-

ta kirkosta annetun lain 41 §:ssä on säännös hiippakuntaneuvostoista. Säännös kuuluu seuraavasti:

Hiippakuntaneuvoston tehtävänä on hiippakunnan piispan apuna suunnitella ja koordinoida hiippakunnan sekä sen seurakuntien ja luostarien hallintoa ja toimintaa.

Hiippakuntaneuvoston jäseniä ovat piispa, hiippakunnan seurakuntien kirkkoherrat, seurakuntien luottamushenkilöiden edustajat ja luostarien johtajat.

Jos hiippakuntavaltuustoilla ei olisi varsinaista päätösvaltaa, tilanne ei muuttuisi nykyisestä olennaisesti. Voimassa olevan ortodoksisesta kirkosta annetun lain taustalla olevasta hallituksen esityksestä (59/2006) ilmenee, että hiippakuntaneuvostot on tarkoitettu juuri suunnitteleviksi ja koordinoiviksi toimielimiksi. Hiippakuntaneuvoston tehtäviksi kaavailtiin esimerkiksi seurakuntien yhteistoimintaa, kappeliseurakuntatoimintaa, henkilöstön koulutusta ja hiippakunnan jumalanpalveluselämän, kasvatuksen ja diakonian järjestämistä. Hiippakuntaneuvostoa koskevaa sääntelyä on luonnollisesti mahdollista täydentää, jos neuvostolle halutaan esimerkiksi seurakuntia koskevaa lausunnonantovaltaa.

Jos itsenäisen oikeushenkilön hallintoa, taloutta ja toimintaa on haluttu valvoa, se on tapahtunut julkisoikeudellisissa yhteyksissä nimenomaan alistusmenettelyn kautta. Erilaisista alistusmenettelyistä oli säädetty vanhassa ortodoksisesta kirkkoa koskevassa laissa (521/1969). Tuolloisten alistussäännösten mukaan osa seurakuntien päätöksistä alistettiin kirkollishallituksen vahvistettavaksi ja osa kirkon keskushallinnon päätöksistä puolestaan ministeriön vahvistettavaksi. Alistusmenettelystä on kautta hallinnon kuitenkin pyritty luopumaan, koska sitä on pidetty vanhanaikaisena ja kankeana. Voimassa olevassa laissa ortodoksisesta kirkosta on kuitenkin edelleen 98 §:ssä seuraava alistusmenettelyä koskeva säännös:

Seurakunnanvaltuuston tai luostarin johtokunnan päätös on alistettava kirkollishallituksen vahvistettavaksi, ennen kuin päätös saadaan panna täytäntöön, jos päätös koskee:

- 1) kiinteän omaisuuden myymistä, vaihtamista, muuta luovuttamista, vuokraamista yli kymmenen vuoden määräajaksi tai panttaamista;*
- 2) sellaisen irtaimen tavaran myymistä tai muuta luovuttamista, joka välittömästi liittyy kirkollisiin toimituksiin;*
- 3) taloudellista sitoumusta tai hanketta, jonka arvo tai josta viiden vuoden aikana aiheutuvat menot ylittävät seurakunnan vuositulon määrän;*
- 4) hautausmaan perustamista, laajentamista tai lakkauttamista;*
- 5) kirkon tai rukoushuoneen rakentamista, purkamista tai sitä olennaisesti muuttavaa korjaamista koskevan suunnitelman hyväksymistä taikka kirkon tai rukoushuoneen käyttämättä jättämistä; taikka*
- 6) luostarin taloussäännön hyväksymistä tai muuttamista.*

Edellä esillä olevan kuusikohtaisen luettelon alistamista edellyttävät asiat liittyvät kaikki yhtä poikkeusta lukuun ottamatta (hautausmaiden perustaminen ja lakkauttaminen) välittömästi seurakuntien ja luostareiden taloudenhoitoon. Mainittu säännös muodostaa selkeän poikkeuksen muutoin vahvaan seurakunnalliseen itsehallintoon.

Alistusmenettelyn ohella talouden seurantaan niin kuin mihin tahansa muuhunkin päätöksentekoon voidaan kytkeä astetta kevyempänä valvontamuotona lausuntomenettely. Tämän tyyppisiä säännöksiä on voimassa olevassa ortodoksista kirkkoa koskevassa laissa ja kirkkojärjestyksessä lukuisia. Niistä osa liittyy kirkon yleiseen hallintoon ja osa hiippakunnan piispan toimivaltaan suhteessa alueensa seurakuntiin. Kollegion esityksen kannalta olennaista on nostaa esimerkinomaisesti esiin nimenomaan viimeksi mainittuja: kirkkojärjestyksen 63 § piispan tehtävistä, kirkkojärjestyksen 115 § seurakunnan talouden valvonnasta, lain 62-63 §:t ja kirkkojärjestyksen 100-102 §:t koskien papiston ja kanttorien valintaa sekä kirkkojärjestyksen 94 § 2 mom. papiston ja kanttorien työsuhteen päättämisestä.

Edellä esitetyn perusteella totean, että voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa varsin voimakkaan resurssien valvonnan (taloudenhoito alistusmenettelyn kautta osittain kirkollishallituksen käsissä ja keskeiset henkilöstöresurssit piispan käsissä).

Sama koskee hallinnon keskittämistä ja keventämistä. Nykyisessä lainsäädännössä on mahdollisuus seurakuntien yhteistyösopimuksiin (ortL 8 §). Laissa on säädetty yhteistoiminnasta seuraavasti:

Seurakunnat voivat tehdä sopimuksia tehtäviensä hoitamisesta yhteisesti.

Seurakunta voi sopimuksen perusteella hoitaa tehtävän myös toisen seurakunnan puolesta. Sopimuksessa voidaan määrätä, että viimeksi mainittu seurakunta saa valita luottamustoimensa vaalikelpoisia jäseniä tehtävää hoitavan seurakunnan asianomaiseen toimielimeen.

Seurakuntien yhteistoiminnasta säädetään tarkemmin kirkkojärjestyksessä.

Nykyinen säännös on varsin joustava ja se mahdollistaa jopa sen, että seurakunnan vaalikelpoiset jäsenet voivat tulla valituksi toisen seurakunnan toimielimen jäseneksi.

Nykyiset säännökset mahdollistavat toisin sanoen sen, että hiippakunnan piispa valvoo seurakunnan henkilöstöpolitiikkaa ja kirkollishallitus merkittävimpiä taloudellisia päätöksiä. Edelleen, nykyiset säännökset mahdollistavat myös laajan seurakuntien yhteistoiminnan. Tästä on vedettävissä se johtopäätös, että jos aitoja muutoksia halutaan tai jos ne ovat esimerkiksi taloudellisista syistä välttämättömiä – niin kuin ne tällä hetkellä julkisoikeudellisissa yhteisöissä lähes poikkeuksetta ovat – *lainsäädännölliset muutokset eivät voi enää olla kosmeettisia*. Alistusmenettelyn laajentaminen ei ole ratkaisu kollegion esityksen mukaiseen talouden valvontaan, koska se on luonteeltaan poikkeussäännös. Sitä ei ole tarkoitettu itsehallinnollisen yksikön kokonaisvaltaiseen valvontaan. Sen ohella, että mainitunlainen kaksiportainen järjestelmä olisi raskas ja epätarkoituksenmukainen, se merkitsisi sitä, että seurakuntien itsehallinnollinen asema kutistuisi tosiasiallisesti pois. Lisäksi on huomioitava, että hallinnossa tavoitellaan yleisesti alistusmenettelyistä luopumista. Se ei ole nykyaikainen malli hoitaa hallinnollista päätöksentekoa. Lausuntomenettely puolestaan ei ole ratkaisu tilanteisiin, joissa nimenomaan *päätösvalta* halutaan siirtää toimielimeltä toiselle tai hallinnon tasolta toiselle niin kuin kollegion esityksessä ehdotetaan. Tästä on vedettävissä se johtopäätös, että *jos kirkon nykyistä hallintomallia halutaan muuttaa kollegion esityksen mukaiseksi, seu-*

*rakuntien itsehallinnollisesta asemasta ja oikeushenkilöllisyydestä on luovuttava ja seurakunnilla nykyisellään oleva valta tulee käytännössä kokonaisuudessaan siirtää hiippakunnille. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että Suomen ortodoksisessa kirkossa olisi kolme (ellei myös hiippakuntajakoa koskevaa sääntelyä muuteta) "seurakuntaa", joiden sisällä tosiasiallinen kirkollinen toiminta tapahtuisi kirkkojen ympärillä (vrt. kirkkopiiri- tai kappeliseurakunta-ajatus; ortL 9 §). Tässä järjestelyssä *toiminta* tapahtuisi "kirkkopiirissä" tai kappeliseurakunnassa. Toiminnallinen taso on mahdollista järjestää kokonaan ilman toimielimiä. *Päätöksentekoa ja hallinnon hoitamista* varten tulisi perustaa tässä hallintomallissa toimielimet hiippakuntatasolle.*

Ortodoksisen kirkon ja sen seurakuntien resurssien hallintaan ja talouden seurantaan voidaan etsiä ratkaisumalleja sekä evankelisluterilaisen kirkon lainsäädännöstä (seurakuntayhtymät) että kuntalaista. Kuntalaissa (410/2015, 49 § 2 mom.) säädetään kuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muodoiksi yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomais-tehtävän hoitamisesta ja kuntayhtymä. Näistä viimeksi mainittu on kaikkien tiivein ja säänneltyin yhteistoiminnan muoto. Ajankohtaisena esimerkkinä toimikoon sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen, joka on suunniteltu toteuttavaksi useamman kunnan yhteistyönä joko kuntayhtymien muodossa tai muulla vastaavalla tavalla. Evankelisluterilaisen kirkon kirkkolain säännösten nojalla (11 luku 2 §) seurakuntien kirkollisveroa ja keskusrahastomaksua koskevat asiat sekä tietyt henkilöstöasiat on siirretty seurakuntayhtymissä päätettäväksi.

Seurakuntayhtymä on evankelisluterilaisen kirkkolain nojalla pakko muodostaa tilanteissa, joissa saman kunnan alueella on useampi seurakunta. Jos ortodoksisessa kirkossa halutaan siirtyä hiippakuntavetoiseen hallintomalliin ja säilyttää saman aikaisesti ainakin pääasiassa olemassa olevat seurakunnat, yhtymän alueella tulisi todennäköisesti olemaan useampi kunta. Tämän järjestelyn yksityiskohtaisempien edellytysten arvioiminen edellyttää muun ohessa tiivistä yhteistyötä opetus- ja kulttuuriministeriön, valtionvarainministeriön sekä verohallinnon kanssa. Myös ortodoksisessa kirkossa resurssien jako ja talouden seuranta liittyy vero- varojen käyttöön ja henkilöstöresurssien jakoon. Näin ollen kirkkolain mukaista mallia voitaisiin käyttää suoraan hyödyksi.

Yhtymämuotoista hallintoa koskevat perussäännökset on otettava lakiin. Laissa tulee nimenomaisesti säätää, että yhtymä on oikeushenkilö, joka voi hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia sekä käyttää puhevaltaa tuomioistuimissa ja muussa viranomaisessa (vrt. esim. ks. kuntalaki 55 §). Laissa tulee säätää myös yhtymän tehtävistä sekä perussäännöstä. Yhtymälle on laissa olevien yhtymän asemaa, omaisuutta ja toimielimiä koskevien säännösten lisäksi laadittava perussääntö, jossa määrätään yhtymän hoidettavaksi annettavat tehtävät sekä annetaan muut määräykset, jotka ovat tarpeen yhtymän ja sen seurakuntien toimivallan osoittamiseksi (ks. kirkkolaki 4 §). Perussääntö hyväksytään yhtymävaltuustossa. Laissa on oltava säännökset myös siltä varalta, että seurakunnat eivät pääse sopimukseen perussäännön sisällöstä. Yhtymämuotoinen toiminta on varsin vapaasti järjesteltävissä säätämällä laissa tietyistä perusasioista ja hoitamalla yksityiskohdat perussopimuksilla. Niistä seikoista, joita pidetään toiminnan kannalta ehdottomina, tulee säätää lailla sen sijaan, että ne jätettäisiin seurakuntien sopimuksen (perussopimus) varaan. Seurakunnat voivat luovuttaa yhtymälle joko kaiken oikeushenkilöllisyyteensä liittyvän päätösvalan tai erikseen määritellyn osan siitä.

Yhtymien hallintoa hoidetaan yhtymävaltuuston ja -neuvoston kautta (kuntayhtymässä yhtymävaltuuston ja -hallituksen kautta). *Jos seurakunnat halutaan tämän järjestelyn rinnalla säilyttää itsenäisinä oikeushenkilöinä, organisatorisesti kirkon hallinto ei keventyisi, vaan seurakunnan hallinnon rinnalle tulisi toinen päätöksentekotas.*

Perustuslailliset vaatimukset

Ortodoksisen kirkon järjestäytymisestä tai ortodoksista kirkkoa koskevan lain säätämisestä ei erikseen säädetä perustuslaissa. Ortodoksista kirkkoa koskevan lain säätämisen kannalta keskeiseksi muodostuu perustuslaillisesta näkökulmasta näin ollen lähinnä perustuslain 80 §, jonka mukaan *yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista* sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan on säädettävä *aina lailla*. Kyseinen säännös määrittelee säädöstason valinnan eli tarkoittaa kirkon tapauksessa sitä, että kirkkojärjestyksessä ei voida säätää asioista, jotka kuuluvat lain alaan tai koskevat yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita. Kollegion esitys on niin yleisluontoinen, että perustuslaillisiin kysymyksiin ei ole mahdollista ottaa tarkemmin kantaa tässä vaiheessa.

Yhteenveto

Totean yhteenvetona lausuntopyyntöni kysymykset huomioiden seuraavaa:

- 1)** Hallinto-oikeudellinen peruslogiikka huomioiden veronkanto-oikeus (tai muu mahdollinen varainhankintaoikeus ja -mahdollisuus) sekä mahdollisuus omistaa ja hallinnoida omaisuutta on vain oikeushenkilöllä. Edelleen, se oikeushenkilö, joka hankkii omaisuuden ja jonka nimissä se on, tekee myös lähtökohtaisesti sitä koskevat päätökset. Jos veronkanto-oikeus on seurakunnalla ja omaisuus on seurakunnan nimissä, seurakunta tekee siis myös sitä koskevat päätökset. Tämä on olennaista oikeushenkilölle kuuluvien oikeuksien, mutta myös vastuukysymysten näkökulmasta.
- 2)** Edellä mainituista syistä hiippakuntavaltuusto ei voi myöskään vahvistaa itsehallinnon ja oikeushenkilöllisyyden omaavan seurakunnan tilinpäätöksiä ja toimintakertomuksia. Vahvistaminen on mahdollista vain alustusmenettelyn kautta ja alustusviranomaisena ei voi toimia toimielin, jolla ei ole päätösvaltaa. Kysymykseen tulisi siis lähinnä se, että kirkollishallitukseen tehtävien alistusten käyttöalaa laajennettaisiin. Alistusmenettelyn laajentaminen merkitsee kuitenkin paluuta varsin vanhanaikaiseen hallintomalliin ja on laajana valtuutuksena ongelmallista itsehallinnollisesta näkökulmasta.
- 3)** Se kysymys, mikä toimielin oikeushenkilöllisyyden omaavassa seurakunnassa mainitut päätökset tekee ja kenen esittelystä, on järjestäytymiskysymys. Seurakunnilla on kuitenkin julkisoikeudellisina yhteisöinä lakiin perustuva asemansa, joten siitä seuraa myös joitain toimielimiin liittyviä vaatimuksia. Lakiin perustuvissa julkisoikeudellisissa yhteisöissä hallintomalli on selvästi raskaampi kuin esimerkiksi niissä uskonnolli-

sisä yhteisöissä, joissa hallinto perustuu yhdistyslakiin. Yhdistyksillä ei kuitenkaan ole veronkato-oikeutta. Hallintomalli, jossa seurakuntaan jäisi vain yksi varsinainen toimielin (seurakunnan neuvosto), ei ole seurakunnan lakisääteinen asema huomioiden ongelmatonta. Seurakunnissa ja kunnissa on omaksuttu hallintomalli, jossa päätöksen tekvän toimielimen (valtuusto) lisäksi on valmisteleva ja täytäntöönpaneva toimielin (neuvosto). Seurakunnan neuvosto (vrt. kunnan hallitus) valvoo valtuuston päätöksiä täytäntöönpannessaan myös niiden lainmukaisuuden (ks. ortL 60 §). Jos tästä mallista luovuttaisiin ja seurakunnissa olisi vain yksi toimielin, lakia valmisteltaessa tulisi arvioida, miten erityisesti laillisuusvalvonta järjestetään. Sille ei sinänsä ole oikeudellista estettä, että hiippakunnallinen elin antaisi seurakunnille erikseen määritellyissä asioissa oman lausuntonsa (ks. kuitenkin edellä huomioni, jotka liittyvät hallinnon keventämistavoitteeseen sekä hiippakuntaneuvostoon ja voimassa olevaan ortL:n 41 §:ään).

4) Kollegion esitys on niin yleisluontoinen, että tässä yhteydessä ei ole mahdollista ottaa kantaa suunnitellun esityksen perustuslaillisiin näkökohtiin. Nämä seikat on arvioitava siinä vaiheessa, kun asiasisällöistä on päätetty ja päästään muotoilemaan yksittäisiä säännöksiä. Lisäksi on huomioitava, että ortodoksista kirkkoa koskevan mahdollisen lakiehdotuksen niin kuin minkä tahansa muunkin lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioi aina viime kädessä perustuslakivaliokunta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö säännösten perustuslainmukaisuus olisi myös valmistelijan vastuulla. Tehtävään on syytä suhtautua vakavasti jo yksin siitä syystä, että laajakin säädöshanke voi kaatua valiokuntavaiheessa näihin ongelmiin (vrt. nk. SOTE-uudistus).

Kuopiossa 16.10.2015



Mirjami Paso

OTT, yleisen oikeustieteen dosentti
Hallinto-oikeustuomari