

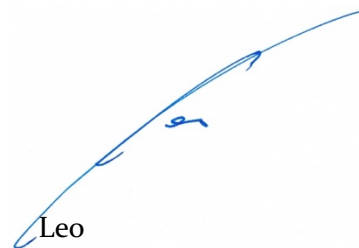
Läsnä

Bly Ritva, 1. varapuheenjohtaja
Brodkin Jefim, puheenjohtaja
Brodkin Leena
Juntunen Pertti
Karpin Miika
Kilpinen Kim
Kontkanen Mika
Lampinen Marina
Lappalainen Anatoli, 2. varapuheenjohtaja
Lindström Anja
Murto Risto
Palola Elina
Pelkonen Markku
Penttonen Soili
Saarinen Ulla
Salminen Markku, kirkkoherra
Soraniva Anna
Stenberg Andreas
Tamminen Elise
Virolainen Joonas
Väisänen Iryna
Jalonen Lasarus, kokouksen sihteeri

Kutsuttuna

Haminan piispa Sergei
Kokkonen Arvo, kokouksen puheenjohtaja
Mendes Kristiina, hallintopäällikkö
Rosenberg Kaj, kiinteistöpäällikkö

Helsingissä 30.11.2022



Leo
Helsingin ja koko Suomen arkkipiispa

Liitteet:

- Kirkollishallituksen lakimiesjäsenen muistio 10.10.2022
- Julkisoikeuden dosentti Veijo Tarukanteleen lausunto 06.10.2022
- Yliopisto-opettaja Anu Puustisen lausunto 16.11.2022



MUISTIO 10.10.2022

NÄKEMYS MENETTELYTAVASTA KIRKOLLISHALLITUKSEN LAKIMIESJÄSEN

Minulta on pyydetty kirkollishallituksen nimissä annettavaa ohjeistusta piispan oikeudesta kutsua seurakunnanvaltuusto koolle ja velvollisuudesta osallistua kokoukseen.

Ortodoksisen kirkon kirkkojärjestyksen 88 §:n 3 momentin mukaan kirkollishallitus ja hiippakunnan piispa voivat lisäksi kutsua valtuuston koolle. Toimivalta on rinnakkainen, kumpikin erikseen voi kutsua kokouksen koolle. Tätä on korostettu kirkkojärjestyksen esitöissä toteamalla, että sekä piispa että kirkollishallitus voivat kutsua valtuuston koolle. **Piispa kutsuu määräämänsä kokouksen koolle (kirkkojärjestyksen 88 §, 4 momentti). On syytä varmistaa, että kutsujana on piispa. Kukaan muu kuin piispa ei voi lähettää kutsua silloin, kun kyseessä on kirkkojärjestyksen 88 §:n 3 momentissa tarkoitettu piispan määräämä kokous.**

Kirkkojärjestyksen 81 §:n 3 momentin mukaan hiippakunnan piispa voi määrätä erityisestä syystä tiettyä kokousta tai tietyn asian käsittelemistä varten valtuuston puheenjohtajaksi sopivaksi katsomansa henkilön.

Seurakunnanvaltuuston jäsenellä on velvollisuus osallistua kokouksiin, ellei hänellä ole pätevää estettä olla poissa kokouksesta. Velvollisuus koskee myös piispan tai kirkollishallituksen koolle kutsumaa kokousta. Kyseessä on virkavelvollisuus, koska julkista valtaa käyttäviin ortodoksisen kirkon luottamuselimiin sovelletaan virkavastuuta (rikoslaki 40 luku 11 §, 1 momentti, 1-kohta). Etenkin toistuva velvollisuuden laiminlyönti voi johtaa jopa rikosvastuuseen (näin Pekka Viljanen, Keskeiset rikokset, 2018, s. 934). Esteestä on aina ilmoitettava kokouksen puheenjohtajalle tai seurakunnan kansliaan etukäteen.

Veijo Tarukanteleen lausunto

Tässä lausunnossa keskityn kysymykseen kirkkojärjestyksessä säädetystä toimivallasta kutsua seurakunnanvaltuusto koolle liittyen Helsingin ortodoksisen seurakunnan piirissä tapahtuneeseen menettelyyn

Ortodoksisesta kirkosta annetun lain (kirkkolaki, 2006:985) 5 §:n mukaan kirkon toiminnasta ja hallinnosta säädetään tarkemmin kirkkojärjestyksessä (2007:174). Kirkkolain 43 §:ssä on säädetty, että hiippakunnan piispan tehtävistä säädetään tarkemmin kirkkojärjestyksessä. Kirkkolain 39 §:ssä säädetään hiippakunnan piispan tehtävistä. Pykälästä ilmenee, että piispa on esipaimen, joka johtaa hiippakuntaa sekä ohjaa ja valvoo seurakuntaa siten kuin kirkkojärjestyksessä määrätään. Sanotun lain 76 §:ssä on säännös seurakunnan hallinnosta säätämistä kirkkojärjestyksellä.

Kirkkojärjestyksen 63 §:n 9- kohdassa on säädetty, että hiippakunnan piispa suorittaa ja päättää muun muassa kirkkojärjestyksen mukaan hänelle kuuluvat tehtävät. Kirkkojärjestyksen 88.3 §:n mukaan kirkollishallitus ja hiippakunnan piispa voivat lisäksi kutsua seurakunnanvaltuuston koolle. Kirkkojärjestyksen 88.4 §:n mukaan seurakunnanvaltuuston kutsuu koolle seurakunnanvaltuuston puheenjohtaja lukuunottamatta juuri tapauksia, joissa kutsujana on kirkollishallitus ja piispa. Näissä tilanteissa kokouksen kutsuu koolle kirkkojärjestyksen mukaan asianomainen viranomainen. Tämä viittaus asianomaiseen viranomaiseen ei tarkoita tässä säännöskokonaisuudessa sitä, että esim. seurakunnanvaltuuston puheenjohtajalle olisi annettu edellä siteerattujen nimenomaisten toimivaltasäännösten ohella jotain näistä toimivaltasäännöksistä eroavaa toimivaltaa. Kokouskutsua ja asialistaa koskevat kirkkojärjestyksen 88.4 §:n säännökset. Piispa voi määrätä puheenjohtajan tiettyä kokousta tai tietyn asian käsittelyä varten.

Ensinnä on todettava, että kirkkolaissa on laillinen ja riittävä valtuutus säätää hiippakunnan piispalle kirkkojärjestyksellä oikeus kutsua koolle seurakunnanvaltuusto.

Piispan oikeus kutsua seurakunnanvaltuusto koolle tällaista kokousta koskevassa kokouskutsussa mainittujen asioiden käsittelyä varten on kirkkojärjestyksen 88.3 §:n nojalla selvä. Kirkkolain 57.3 §:n mukaan, jos asiaa ei ole mainittu kokouskutsussa, sitä ei voi ottaa päätettäväksi. Mainitunlaisen kokouksen kokouskutsussa mainitut asiat puolestaan voidaan ottaa käsiteltäväksi ja päätettäväksi.

On aihetta korostaa sitä, että piispan oikeus kutsua kirkkojärjestyksen mukaan koolle seurakunnanvaltuuston kokous on toimivaltasäätelyä. Valtuus on lakiin perustuva. Taustalla on myös piispan asemaa koskeva kanoninen perinne. Mistään valtakunnan yleisestä lainsäädännöstä ei johdu mitään, mikä olisi ristiriidassa kirkkojärjestyksen toimivaltasäätelyn kanssa.

Edellä on se normatiivinen kehys, jonka piirissä on ratkaistava kysymys, voiko seurakunnanvaltuuston puheenjohtaja kirkkojärjestyksen 88.4 §:n nojalla kutsua koolle seurakunnanvaltuuston käsittelemään jo piispan kutsuman kokouksen esityslistalla olevien asioiden käsittelyä ja päättämistä varten esim. tilanteessa, jossa piispan kutsuma kokous ei ole voinut jäsenten puutteen vuoksi eli sisäisesti päätösvallattomana käsitellä ja ratkaista kokouskutsussa mainittuja asioita. Piispan kutsumaa kokousta on pitänyt siirtää ja tässä välissä on seurakunnanvaltuuston valitsema puheenjohtaja kutsunut koolle seurakunnanvaltuuston kokouksen, jonka asialistalla on ollut samoja asioita kuin on piispan kutsuman kokouksen asialistalla.

On todettava, että piispan kutsuma kokous voidaan ilman muuta siirtää ja määrätä uusi käsittelypäivä käsittelemään samoja asioita kuin on ollut piispan kutsuman alkuperäisen kokouksen asialistalla. Ei siis ole mitään lakisää- teistä estettä tällaiselle menettelylle. Kyse on piispan toimivallan suojaamisesta.

Edellä kuvattua tilannetta varten ei ole yksityiskohtaisia säännöksiä, joiden mukaisesti tilanne eli kysymys valtuuston puheenjohtajan rinnakkaisesta toimivallasta olisi ratkaistava.

Piispan toimivalta on lakiin perustuva. Piispa on menetellyt lainmukaisesti kutsuessaan valtuuston kokouksen. Kokousta on voitu ja tullutkin, koska esim. piispan määräämää kutsun peruutusta ei ole, siirtää uudelle kokousajankohdalle alkuperäisellä asialistalla. Asialista on myös keskeinen, koska sen sisältö määrittää sitä, mihin piispan määräyksen eli toimivallankäyttö kohdistuu. Voi todeta, että kirkkolaisessa kutsutoimivalta on säännösten rinnakkainen: seurakunnanvaltuuston puheenjohtaja ja kirkkohallitus ja hiippakunnan piispa. Asia muuttuu, kun piispa on kutsunut jo kokouksen koolle. Rinnakkainen kutsutoimivalta piispan jo kutsuman kokouksen asialistan mukaisten asioiden käsittelyä ja ratkaisemista varten, ei ole mahdollista. Piispa on käyttänyt siis toimivaltaansa. Seurakunnanvaltuuston puheenjohtaja ei voi ohittaa piispan toimivaltaa ja kutsua piispan kutsuman kokouksen asialistalla olevien asioiden käsittelyä ja päättämistä varten ikään kuin syrjäyttäen piispan toimivallan käytön valtuuston kokousta koolle. Suomen ortodoksinen kirkko on julkisoikeudellinen yhteisö. Tällaisessa yhteisössä toimivaltasäännökset ovat jyrkkiä. Olisi ylipäätään omituinen tilanne, että samojen asioiden käsittelyä varten voitaisiin kilpailuonteisesti kutsua seurakunnanvaltuuston kokouksia koolle. Piispan toimivaltaan on suhtauduttava vakavuudella ja piispan määräystä kutsusta ja asialistasta on kunnioitettava. Muutoin seurakunnan hallinnollinen mekanismi voi horjua.

Päädyn siihen, että seurakunnanvaltuuston valitseman puheenjohtajan kutsu käsittelemään jo piispan kutsuman kokouksen asialistalla olevia asioita kuvatussa tilanteessa on vastoin ortodoksista kirkkoa velvoittavia säännöksiä.

Seurakunnanvaltuuston jäsenet ovat olleet myös velvollisia osallistumaan piispan kutsumaan valtuuston kokoukseen. Ilman muuta seurakunnanvaltuuston jäsenille kuuluu omalta osaltaan huolehtia, että päätösvaltainen kokous saadaan koolle. Tämä sisältyy seurakunnanvaltuuston jäsenten asemaan ja tehtävään. Tässä ei nyt puhuta yksittäisten jäsenten kohdalla tilanteesta, jossa on yksilöä koskeva laillinen syy olla osallistumatta.

Seurakunnanneuvoston kirkkolain 60 §:ssä säädetty laillisuusvalvontatehtävä on vakava ja vastuullinen sekä itsenäinen tehtävä. Sitä hoitaessaan neuvosto voi nojata vain kirkkoa koskevaan lainsäädäntöön, jota on tarkoin noudatettava.

Jyväskylässä 6.10.2022

Veijo Tarukannel, julkisoikeuden dosentti, emeritus ylituomari



Virkavastuu

Ortodoksisesta kirkosta annetun kirkkojärjestyksen (174/2006, kirkkojärjestys) 88 §:n kolmannen momentin mukaan kirkollishallitus ja hiippakunnan piispa voivat lisäksi kutsua valtuuston koolle. Kokouskutsun toimittamista ja kokouskutsua koskevat samat säännöt kuin seurakunnanvaltuuston puheenjohtajan lähettämää kokouskutsua¹. Samaisen pykälän neljännen momentin mukaan kokouskutsu tulee toimittaa asialuetteloineen seurakuntavaltuuston jäsenille vähintään 14 päivää ennen kokousta ja pidettävä nähtävillä vähintään 14 päivää ennen kokousta.

Ortodoksisesta kirkosta annetun lain 57 §:n kolmannen momentin mukaan seurakunnanvaltuusto ei voi ottaa käsiteltäväksi asiaa, jos sitä ei ole kokouskutsussa mainittu. Lainsäädännössä ei ole mainintaa, että voiko kokouskutsua täydentää. Yleisesti on muun muassa asunto-osakeyhtiölakia tulkittaessa omaksuttu, että kokouskutsusta voidaan peruttaa käsiteltäviä asioita aina kokouksen alkuun saakka, mutta uusia asioita ei voida lisätä.² Uuteen kokoukseen voidaan laatia uusi kokouskutsu, jossa noudatetaan kirkkojärjestyksen 88 §:n neljännen momentin 14 päivän aikarajaa.

Rikoslain (39/1889, RL) 40 luvun säännösten henkilöllisen ulottuvuuden kannalta keskeiset käsitteet on määritelty luvun 11 §:ssä. Määritelmät ulottuvat sellaisinaan koko rikoslakiin. RL 40:11:n 1 kohdan mukaan *virkamiehellä* tarkoitetaan RL:ssa henkilöä, joka on virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa valtioon, kuntaan taikka kuntayhtymään tai muuhun kuntien julkisoikeudelliseen yhteistoimintaelimeen, eduskuntaan, valtion liikelaitokseen taikka evankelisluterilaiseen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkokuntaan tai sen seurakuntaan tai seurakuntien yhteistoimintaelimeen. RL 40:11:n 2 kohdan mukaan *julkista luottamustehtävää hoitavalla henkilöllä* tarkoitetaan RL:ssa kunnanvaltuutettua ja muuta yleisillä vaaleilla valittua 1 kohdassa mainitun julkisyhteisön edustajiston jäsentä kuin kansanedustajaa edustajantoimissaan sekä 1 kohdassa mainitun julkisyhteisön tai laitoksen toimielimen, kuten valtioneuvoston, kunnanhallituksen, lautakunnan, johtokunnan, komitean, toimikunnan ja neuvottelukunnan, jäsentä sekä muuta mainitun julkisyhteisön tai laitoksen

¹ Ehdotus ortodoksisen kirkon kirkkojärjestykseksi 2006, s. 41.

² Kts. esimerkiksi Rosén – Furuhejm, Ajankohtaista kiinteistöjuridiikasta 2019, s. 14.

luottamushenkilöä. Kuntalain (410/2015) 85.1 §:ssä todetaan vielä erikseen, että luottamushenkilö hoitaa tointa virkavastuulla ja häneen sovelletaan rikoslain virkarikoksia koskevia säännöksiä.³

Rikoslain 40 luvun 9 §:n mukaan jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla kuin edellä tässä luvussa tai 11 luvun 9 a §:ssä säädetyllä tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava *viravelvollisuuden rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Samaisen luvun 10 §:n mukaan jos virkamies virkaansa toimittaessaan huolimattomuudesta muulla kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava *tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta* varoitukseen tai sakkoon.

Pykälissä on edellytyksenä, että virkamies rikkoo virkavelvollisuutensa ”virkaansa toimittaessaan”. Lainvalmistelutöistä on saatavissa tukea näkemykselle, jonka mukaan virkavelvollisuuden rikkominen on tapahtunut virkaa toimittaessa, kun kyseinen virkavelvollisuus koskee virkatehtävien hoitamista. Tällöin virkatehtävien osittaisen ja täydellisenkin laiminlyömisestä, esimerkiksi luvattoman poissaolon virkapaikalta, voidaan sanoa tapahtuneen virkaa toimittaessa.⁴ Tätä ilmentää esimerkiksi ratkaisu HHO 18.8.1981 n:o 1184 (R 1981/605): Syytetyt olivat sosiaalilautakunnan jäseninä tahallaan ilman laillista syytä poistuneet kesken kokouksen seurauksin, että lautakunnan kokous menetti päätösvaltaisuutensa. Vastaavasti on menetelty kaupunginvaltuuston jäseniä koskevassa ratkaisussa HHO 29.5.1979 n:o 874 (R 1979/264).

Näin ollen seurakunnanvaltuuston edustaja on rikoslain tarkoittamalla tavalla virkavastuussa. Jos edustajalla on pätemätön syy olla poissa laillisesti kokoon kutsutusta kokouksesta, syyllistyy hän rikoslain 40 luvun 9 §:n mukaiseen virkavelvollisuuden rikkomiseen, josta kirkkoherralla on oikeus seurakunnan vastuuhenkilönä (laki ortodoksisesta kirkosta 59 ja 61 §) tehdä rikosilmoitus. Myös neuvostolla on oikeus tehdä rikosilmoitus.

³ HE 77/2001 vp, s. 49; Frände – Matikkala – Tapani – Tolvanen – Viljanen – Wahlberg, Keskeiset rikokset 2018, s. 868–869.

⁴ Rautio, Rikosoikeus 2009, s. 1139; Frände – Matikkala – Tapani – Tolvanen – Viljanen – Wahlberg, Keskeiset rikokset 2018, s. 934.

16.11.2022

Anu Puustinen
Yliopisto-opettaja
Itä-Suomen yliopisto