

**ASIA** Menettely kirkkovaltuuston kokouksessa ja pöytäkirjaamisessa**KANTELU**

Kantelija on kantelussaan 16.5.2014 arvostellut evankelis-luterilaisen seurakuntayhtymän yhteisen kirkkovaltuuston puheenjohtaja A:n ja pöytäkirjanpitäjien menettelyä ilmoitusasian käsittelyssä kokouksessa 20.3.2014 § 7 kohdassa 1. Kyseisessä pöytäkirjankohdassa on todettu: ”Korkein hallinto-oikeus on 7.1.2014 päättänyt hylätä hallinto-oikeuden 20.12.2012 tekemästä päätöksestä tehdyt valitukset liittyen seurakuntajakoon.” Pöytäkirjan mukaan ilmoitusasiat on todettu ja merkitty tiedoksi.

Kantelija on yhteisen kirkkovaltuuston jäsen ja oli jättänyt asiassa kirjallisen muutosesityksen yhteisen kirkkovaltuuston puheenjohtajalle, koska kysymys oli merkittävästä seurakuntien uutta hallinnollista jakoa koskevasta asiasta ja kertonut käyttävänsä asiassa puheenvuoron. Puheenjohtajan myöntämässä puheenvuorossa Kantelija oli käsitellyt kirjallisessa muutosesityksessä olleita toteamisponssia ja yhtä päätöspontta. Hän oli esittänyt, että yhteinen kirkkoneuvosto ottaisi seurakuntien yhdistymisasioiden täytäntöönpanon ja siihen liittyvät toimenpiteet johtoonsa ja vastuulleen sekä toisi yhteisen kirkkovaltuuston seuraavaan kokoukseen selonteon tapahtuneiden virheiden oikaisusta ja yhdistämisasioiden sen hetkisestä toteutumisvaiheesta.

Kahden muun valmistellun ja myönnetyn puheenvuoron jälkeen puheenjohtaja ei ottanut muutosesitystä käsittelyyn eikä sallinut keskustelua asiasta. Kuitenkin valmisteltujen puheenvuorojen jälkeen kolme valtuutettua oli pyytänyt puheenvuoroa käyttä nostamalla ja ainakin yhteen niistä olisi sisältynyt muutosesityksen kannatus. Valtuutettu B olisi jättänyt keskustelun estämistä koskevan kirjallisen eriävän mielipiteen. Kantelija on katsonut, että pöytäkirja ei vastaa kokouksen kulkua, koska muutosesityksestä ei tehty pöytäkirjamerkintää eikä myöskään keskustelun estämistä koskevasta eriävästä mielipiteestä.

## SELVITYS JA LAUSUNTO

Evankelis-luterilaisen seurakuntayhtymän yhteisen kirkkovaltuuston puheenjohtaja A ja kyseiset pöytäkirjantarkastajat sekä evankelis-luterilaisen seurakuntayhtymän yhteinen kirkkoneuvosto ovat antaneet selvitykset ja hiippakunnan tuomiokapituli on antanut selvityksistä lausunnon 8.10.2014.

## VASTINE

Kantelija on antanut vastineensa hankituista selvityksistä ja lausunnosta. Vastineessa on otettu esiin muun ohessa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen 7.1.2014 täytäntöönpanoon liittyviä seikkoja ja esitetty, että oikeuskansleri pyytäisi korkeinta hallinto-oikeutta täydentämään päätöstään tältä osin.

## RATKAISU

Kirkkolain 7 luvun 2 §:n mukaan yhteinen kirkkovaltuusto hoitaa eräiden muiden toimielinten ohella seurakuntayhtymän hallintoa. Kirkkolain 11 luvun 6 §:n mukaisesti seurakuntayhtymän päätösvaltaa käyttää yhteinen kirkkovaltuusto, jollei toisin ole säädetty tai määrätty. Valtuuston toiminta tapahtuu kirkkolaista ja -järjestyksestä ilmenevin tavoin kokouksissa. Kirkkolain 25 luvun 6 §:n mukaan puheenjohtaja johtaa asioiden käsittelyä kirkollisen toimielimen kokouksissa. Jäsenellä on puheoikeus käsiteltävänä olevassa asiassa. Kirkkolain 10 luvun 1 §:n mukaisesti kirkkoneuvoston on valmisteltava kirkkovaltuustossa käsiteltävät asiat.

Yhteisen kirkkovaltuuston puheenjohtaja on omassa selvityksessään esittänyt näkemyksensä vallitsevasta käytännöstä niin sanotussa laajennetussa päätöspöytäkirjaamisessa ja ilmoitusasioiden käsittelykäytännöistä kokouksissa. Puheenjohtaja A on muun ohessa viitannut kirkkojärjestyksen 8 luvun 4 ja 6 §:ään, joiden mukaan jos kirkkovaltuuston jäsen haluaa saattaa jonkun asian valtuuston käsiteltäväksi, hänen on tehtävä siitä kirjallinen esitys valtuuston puheenjohtajalle, jonka on viivytyksettä toimitettava se kirkkoneuvoston valmisteltavaksi. Asiaa, joka on kirkkoneuvoston valmisteltava, ei saa ottaa päätettäväksi, ellei kirkkoneuvostolla ole ollut tilaisuutta käsitellä sitä. Puheenjohtajan mukaan valtuutettu Kantelijan puheenvuoro on sisältänyt sen luonteisia asioita, jotka kirkkolain ja -järjestyksen mukaan tulisi saattaa ensin yhteisen kirkkoneuvoston käsiteltäväksi. Puheenjohtajan mukaan hän oli tarjonnut kantelijalle mahdollisuutta tehdä asiassa mainittu valtuutetun aloite, mutta hän ei ollut tehnyt sitä. Tämän jälkeen puheenjohtaja ei ollut enää sallinut keskustelua asiasta. Koska puheenjohtaja on katsonut, että ilmoitusasian käsittely ei ole päätösasia, myöskään valtuutettu B:n kirjallista eriävää mielipidettä ei otettu vastaan. Edelleen ilmoitusasioissa puheenvuoroja käyttävien nimiä ei ole vallitsevan käytännön mukaan merkitty pöytäkirjaan. Puheenjohtaja on viitannut Jussi Liljan Seurakunnan hallintomenettelyä koskevaan oppaaseen (2004).

Tuomiokapitulin lausunnossa on viitattu kirkkojärjestyksen 7 luvun 4 §:ään, jossa säädetään asian käsittelystä seurakunnan toimielimen kokouksessa. Sen 1 ja 2 momentin mukaan toimielimen kokouksessa käsiteltävän asian esittelyn jälkeen on varattava tilaisuus keskustella asiasta. Kun pyydetyt puheenvuorot on käytetty, puheenjohtajan on julistettava keskustelu päättyneeksi. Milloin päätös on yksimielinen tai tehtyä vastaehdotusta ei ole kannatettu, puheenjohtajan on todettava päätös. Muussa tapauksessa puheenjohtajan on todettava ehdotukset, joita ei kannatuksen puuttuessa oteta äänestettäväksi ja ehdotukset, joista on äänestettävä. Tämän jälkeen hänen on saatettava toimielimen hyväksyttäväksi äänestystapa ja, jos äänestyksiä on toimitettava useampia, äänestysjärjestys sekä tehtävä äänestysesitys siten, että vastaus "jaa" tai "ei" ilmaisee kannanoton ehdotukseen.

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

Hiippakunnan tuomiokapitulin lausunnosta ilmenee, että evankelis-luterilaisen seurakuntayhtymän yhteisen kirkkovaltuuston työjärjestyksen 11 §:n mukaan asian käsittelyn alettua valtuutetulla on oikeus pyytää puheenvuoroa paikaltaan seisomaan nousten, kättä nostamalla tai muulla selvästi havaittavalla tavalla tai kirjallisesti. Työjärjestyksen 15 §:n mukaan kun kaikki pyydetty puheenvuorot on käytetty, puheenjohtaja julistaa keskustelun päättyneeksi.

Tuomiokapitulin lausunnon mukaan periaatteellista estettä vastaehdotuksen tekemiseen myöskään ilmoitusasian käsittelyn yhteydessä kirkkovaltuuston kokouksessa ei ole.

Tuomiokapituli on lausunnossaan katsonut, että oikeuskirjallisuudessa kunnanvaltuuston koustyöskentelyä koskevaa kannanottoa on mahdollista soveltaa analogisesti myös kirkkovaltuustoon. Tuomiokapituli on viitannut kuntalain kommentaariin, jossa esitetyn näkemyksen mukaan valtuustolle tiedoksi tuotavat asiat ovat myös valtuuston esityslista-asioita, joiden käsittelyssä on samat menettelytavat kuin muissakin. Ne eroavat lähinnä siinä, että kunnanhallituksen päätösehdotus on, että valtuusto merkitsee asian tiedoksi. Valtuuston esityslistalla olevista asioista on sallittava normaali keskustelu ja muunkinlaisten päätösehdotusten tekeminen on mahdollista (Harjula–Prättälä: Kuntalaki -tausta ja tulkinnat, 2012, s. 503).

Tuomiokapitulin käsityksen mukaan tehty vastaehdotus on ollut puheena olevassa asiassa asiasällöltään sellainen, että se olisi ainakin osittain tullut saattaa yhteisen kirkkoneuvoston valmisteltavaksi. Kirkkojärjestyksen 8 luvun 6 §:n mukaan asiaa, joka on kirkkoneuvoston valmisteltava, ei saa ottaa päätettäväksi, ellei kirkkoneuvostolla ole ollut tilaisuutta sitä käsitellä. Viitaten kirkkojärjestyksen 7 luvun 4 §:ään ja yhteisen kirkkovaltuuston työjärjestyksen 11 ja 15 §:ään, valtuutetuille olisi joka tapauksessa pitänyt antaa tilaisuus keskustella asiasta ja heidän pyytämänsä puheenvuorot olisi tullut myöntää. Kokouksen pöytäkirjaan olisi myös pitänyt merkitä tarpeelliset tiedot asian käsittelystä.

Evankelis-luterilaisen seurakuntayhtymän yhteisen kirkkovaltuuston puheenjohtajan ja hiippakunnan tuomiokapitulin näkemykset ilmoitusasioiden käsittelystä ja päätöspöytäkirjaamisesta eroavat edellä todetusti toisistaan. Kantelussa esille otetusta kokousmenettelystä ja pöytäkirjaamista koskevista menettelyistä ei ole säädetty kirkkolaissa tai kirkkojärjestyksessä kuin myöskään menettelyssä huomioon otettavassa hallintolaissa.

Tuomiokapituli kirkkojärjestyksen 19 luvun 1 §:n mukaan tukee ja valvoo seurakuntien toimintaa ja hallintoa.

Oikeuskansleri on ylin laillisuusvalvoja, joka tutkii ja valvoo seurakunnan viranomaisien menettelyn lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tehtäviin ei kuitenkaan kuulu menettelyllisen ohjauksen antaminen esimerkiksi seurakunnan toimielimien kokousmenettelystä sinänsä ellei kysymys ole esimerkiksi toimielimen jäsenten oikeuksien toteutumisesta. Kantelussa on ollut kysymys yksittäisestä kokousmenettelystä ja pöytäkirjaamisesta. Kun mitä ilmeisimmin kokousmenettelystä ja pöytäkirjaamisesta ilmoitusasioiden käsittelyssä on ollut edellä todettuja erilaisia tulkintoja ainakin kantelussa esille otetun seurakuntayhtymän toimielinten ja hiippakunnan tuomiokapitulin kesken, pidän kanteluasiassa esiin nousseita kysymyksiä myös laillisuusvalvonnallisesti huomionarvoisina. Julkisoikeudellisen toimielimen, jollainen myös evankelis-luterilaisen seurakuntayhtymän yhteinen kirkkovaltuusto on, kokouskäytäntöön liittyy muun ohessa tärkeänä osana kirkkovaltuuston jäseneksi valitun valtuutetun puheoikeuden käyttäminen. Siinä on kysymys seurakunnan jäseniä yleisillä seurakuntavaaleilla edustamaan valitun kirkkovaltuuston jäsenen vaikutusmahdollisuuksien toteutumisesta ja laajemmin perustuslaissa säädetystä sananvapaudesta. Selvää on ollut, että kirkkovaltuusto ei ole voinut tehdä asiasisällöistä päätöstä kyseisessä sille tiedoksi lähetetyssä asiassa. Asianomaiselle toimielimelle tie-

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

doksikin toimitetusta asiasta on kuitenkin voitava käydä toimieliimen kokouksessa keskustelua. Toimieliimen kokouksessa pidetyt puheenvuorot ja ”vain ”tiedoksi toimitetussakin asiassa käyty keskustelu voi näin toimia evästeenä asian jatkovalmistelussa seurakunnan asianomaisessa toimieliimessä.

Laillisuusvalvonnallisesti asiaa tarkasteltuani totean, että minulla ei ole perusteita arvioida kantelussa esille tuotua kokousmenettelyä toisin kuin tuomiokapituli on lausunnossaan oikeudellisesti arvioinut.

Katson, että kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että pyydän yhteisen kirkkovaltuuston puheenjohtajaa ja pöytäkirjantarkastajia sekä yhteistä kirkkoneuvostoa ottamaan huomioon hiippakunnan yleistoimieliimenä toimivan tuomiokapitulin esittämän, yleistä kokousmenettelykäytäntöä vastaavan tulkinnan ja sen perusteeksi edellä todetut näkökohdat. Kantelu ei ole johtanut muihin toimenpiteisiin.

Vastineessa on esitetty uusia kanteluväitteitä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen toimeenpanoa koskien. En katso olevan aihetta tutkia näitä. Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kanteluvastauksesta 17.12.2014 (dnro 5401/4/13, kantelijana B ym.) käy ilmi, että tuomiokapitulin menettely ”ratkaisun toimeenpanemisessa” korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen 7.1.2014 liittyen on ollut laillisuusvalvonnassa esillä, mutta niitä ei ole katsottu aiheelliseksi tutkia enemmälti.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Pulkkinen

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---