

JUHLAJULKAISU
AARNE NUORVALA
1912 · 18/4 · 1982

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1982, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-855-049-2

ISSN 0356-7222

978-951-855-871-5 (PDF)

Pappilakin voi olla perusoikeusongelma

Hallitusmuodon perusoikeussäännösten yleisluontoisuuden vuoksi on ymmärrettävää, että sama perusoikeus voi aktualisoitua eri aikoina varsin eri tavoilla ja eri yhteyksissä. Kun HM 7 §:ssä säädettiin maassa liikkumisen ja asumispaikan valinnan vapaudesta, ajateltiin kai lähinnä ammattikuntapakon torjumista ja palkollisten liikkumisvapautta. Myöhemmin ovat tulleet esille poikkeusolojen vaatimat rajoitukset, poliisihallinnolliset valvontatarpeet, rajaseutuvyöhykkeet ja muut sellaiset seikat. Jo kolmen vuosikymmenen ajan asunnon valinnanvapaus on tullut ongelmaksi erityisesti virkamiehen asuinkuntaa, asunnon sijaintia ja virka-asuntoa koskevissa asioissa.¹

Valtiosääntöoikeudellisesti saattaisi olla kiintoisaa tutkia, ovatko lainkäyttäjät edellä mainituissa tilanteissa perustelleet ratkaisujaan hallitusmuodon perusoikeussäännöksillä suoraan.² Usein on perusteluissa viitattu vain periaatteisiin, mutta niillä näyttää olevan välitön yhteys perusoikeussäännöksiin. Käytännön kannalta on kuitenkin merkittävämpää, että myös perustuslain säännökset kuuluvat muun lain soveltamistilanteissa tulkinta-aineistoon³, ja näin aivan siitä riippumatta, kuinka tiukkaan on pidettävä kiinni siitä yleisesti hyväksytystä kannasta, ettei lainkäyttäjällä ole oikeutta tutkia lain perustuslainmukaisuutta. Hallitusmuodon perusoikeussäännös voi kuitenkin vaikuttaa muun lain tulkintaan yhtenä, mutta joskus melko merkittävänä tulkinta-argumenttina.

Asuinpaikan valinnanvapaus on tullut entistä tärkeämmäksi, kun ihmisten työsiteet usein liittyvät muualle kuin hänen asuinpaikkaan-

¹ Samat ongelmat voisivat tulla esille myös työsuhteessa. Työsopimuksessa on varmaan usein sovittu tai katsottu sovituksi myös se, missä työntekijä asuu, ja tällainen sopimusehto voi aiheettakin rajoittaa työntekijän yksityiselämää. Työsuhde-asuntoa on kuitenkin laissa vielä pidetty etuna, jonka äkilliseltä päättymiseltä työntekijää on haluttu suojata (TyöSL 46 §). Tietooni ei ole tullut tapauksia, joissa työsopimus olisi purettu sen johdosta, ettei työntekijä ole noudattanut sopimuksessa olevaa asumista koskevaa määräystä (TyöSL 43 § ja 48 § 3 mom).

² Kastari, Kansalaisvapauksien perustuslainturva, Vammala 1972, s. 53.

³ Hidén, Säädosvalvonta Suomessa I, Vammala 1974, s. 349.

sa. Virkamies, joka nimitetään toisella paikkakunnalla olevaan virkaan, voi luopua asuinpaikkansa vaihtamisesta monenlaisten syiden vuoksi. Vaimon työpaikka, lasten koulutus, omat jatko-opinnot ja omistusasunto voivat jarruttaa muuttoa. Parantuneet liikenneyhteydet tekevät monesti lopullisenkin muutosta luopumisen mahdolliseksi.

Hiukan toisenlaisena näyttäytyy ongelma silloin, kun virkamies, jolle lain tai muun säädöksen perusteella kuuluu virka-asunto, pyrkii muuttamaan muuhun asuntoon. Tällöin ei yleensä ole kysymys toisesta asuinkunnasta vaan muuttamisesta saman kunnan sisällä, vaikka joskus valittu uusi asunto sattuu olemaan naapurikunnan puolella.

Kirkon piirissä on viimeksi mainittu muuttamispyrkimys tullut vakavaksi ilmiöksi. Kirkkohallitus on aikana 1. 1. 1976—31. 8. 1981 myöntänyt seurakunnille 310 kertaa luvan olla hankkimatta virka-asuntoa kirkkoherralle, kappalaiselle tai kanttorille, joille lain mukaan on annettava pappila, kanttorila tai muu virka-asunto. Viime vuosina lupia on myönnetty entistä enemmän, ja saattaa olla, että tänä vuonna (1981) lupien määrä ylittää sadan. Muodollisesti lupa myönnetään silloin, kun seurakunta ja viranhaltija ovat asiasta yksimieliset (Papisten PalkkaL — seuraavassa PalkkaL — 14 § 3 mom), mutta asiallisesti pyyntö usein johtuu viranhaltijan innokkaasta pyrkimisestä pois virka-asunnosta ja siitä, että hankkeeseen muuten haluton seurakunta taipuu viranhaltijan toiveeseen.⁴

Virka-asunto näyttää yhä edulta, jos verrataan asuntoedun verotusarvoa omasta asunnosta vastaavana ajanjaksona aiheutuviin kustannuksiin. Kuva muuttuu, kun asiaa ajatellaan pitkäjänteisemmin ja kun mukaan otetaan sellaisia ratkaisuihin vaikuttavia tekijöitä, joita ei voida yhtä helposti mitata. Pakko säästää työvuosina eläkeajan asunto, inflaatio ja asuinmenot, omasta asunnosta saadun asuntotulon verovapaus käytännössä, asuntovelan koron lähes rajoitukseton vähennyskelpoisuus ja vaikeus säästää muussa muodossa kuin asuntovelkaa lyhyntäen painavat viranhaltijan motiiveina enemmän kuin se tosiasia, että virka-asunnon verotusarvo korotettunakin on yhä yleensä pienempi kuin omasta asunnosta aiheutuvat käyttö- ja rahoituskustannukset ynnä poistot.

⁴ Virka-asunnot eivät ole taajamissa jääneet aina käyttämättä koska seurakunnilla on muita työntekijöitä, joille asunto on voitu vuokrata, ja asuntoja on voitu käyttää myös muihin tarkoituksiin. — Niistä seurakuntien viranhaltijoista, joille PalkkaL:n periaatteiden mukaan kuuluisi luontolisetuna asunto, runsas viidennes ei asu virka-asunnossa (toukokuu 1980).

I Hallitusmuodon 7 §:ssä säädetty asuinpaikan valitsemisvapaus ja siitä virkamiesten kohdalla tehtävät poikkeukset

HM 7 §:n mukaan »Suomen kansalaisella on oikeus ... vapaasti täällä valita asuinpaikkansa ..., mikäli laissa ei ole toisin säädetty».

A Voidaanko asumispaikan valinnan- vapaudesta poiketa asetuksella

Kun poikkeuksista hallitusmuodon 7 §:n mukaan on säädettävä »laissa», herää kysymys, voiko säätäminen tapahtua myös siten, että laissa annetaan valtuus säätää rajoituksesta myös asetuksella tai muulla alemmanasteisella säädöksellä. Yleensä katsottaneen, ettei tavallisella lailla voida delegoida norminantovaltaa alemmaksi, jos pyritään puuttumaan perustuslaeilla turvattuihin kansalaisten perusoikeuksiin.⁵

HM 7 § kohdistuu kuitenkin niin moneen erilaiseen vapauteen, oleskeluun, asuinpaikan valintaan ja maassa kulkemiseen, ettei yleistyksiin syyllistymättä voitane aina pitää kiinni edelleendelegoinnin kiellostä. Merikoski onkin lausunut, että rajoitus voidaan säätää myös »lakiin nojautuvilla hallinnollisilla säädöksillä».⁶

B Virkamiehen asumisvapaudesta

Virkamiesoikeudessa on vakiintunut kanta, että viranhaltijalla voi olla velvollisuus asua niin lähellä virantoimituspaikkaansa, ettei viran hoito kärsi asunnon etäisyyden vuoksi. Jopa virka-asunnossa voidaan velvoittaa asumaan, milloin virkatehtävien tarkoituksenmukainen hoitaminen sitä vaatii.⁷ Teoriassa on kuitenkin katsottu, ettei tällaista virkamieheen kohdistuvaa velvollisuutta voida yleisesti asettaa vaan ainoastaan sellaisten virkamiesten kohdalla, joiden viran hoito tätä vaatii, koska laveampi rajoitus olisi HM 7 §:n vastainen.⁸

⁵ Sipponen, Lainsäädäntövallan delegoiminen, Vammala 1965, s. 488 ss. ja 534 ss.; Konstari, Harkintavallan väärinkäytöstä, Vammala 1979, s. 132.

⁶ Merikoski, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I, 5. p., Porvoo 1974, s. 39.

Sipponen pitää delegointia mahdollisena, jos »poikkeus on tilapäinen ja/tai vähäinen, varsinkin jos oikeussuojakeinoista ja korvauksesta on huolehdittu», em. t. s. 489.

⁷ Rytkölä, Virkamiesoikeus, 3. p., Vammala 1975, s. 58 ja 276; Hannus, Uusi kunnallislaki, Porvoo 1977, s. 282 s.

⁸ Hannus, s. 283; Rytkölä, s. 58.

Toisaalta on selvää, ettei mikä tahansa virkavelvollisuus voi rajoittaa virkamiehen asumispaikan valintavapautta. Kysymyksessä täytyy olla virka, johon kuuluvia tehtäviä ei todella saada hoidetuksi rajoittamatta viranhaltijan kansalaisvapauksia. Uusimmassa tutkimuksessa on katsottu, ettei nykyään, kun perusoikeuksien merkitystä on alettu korostaa, asumisvelvollisuutta voida virkamiehellekään asettaa, ellei siitä ole laissa nimenomaisesti säädetty.⁹ Vasta sillä, että asuinpaikka käytännöllisesti haittaa viran hoitoa, voi olla merkitystä viranhoidon jatkamiselle.¹⁰

C Perusoikeussäännöksen vaikutus lainsäätämiseen ja laintulkintaan

Jos asumispaikan valinnanvapaus on perustuslain tasolla turvattu ja sen rajoituksesta on tarkoitus säätää lailla, säädettävälle normille voidaan asettaa melkoiset selvyysvaatimukset. Asumisvapauden rajoitusta ei voida päätellä esim. sellaisista säännöksistä, jotka koskevat asumismahdollisuuden järjestämistä tai muuta sellaista. Tämä johtuu jo siitäkin, että asumisvapautta rajoittavia normia tulkitsevan tuomioistuimen tai viranomaisen on ikäänkuin peilattava tulkintatulostaan HM:n säännökseen, ja jos rajoittava normi on epäselvä, HM:sta johdettavissa oleva pääsääntö tulee ratkaisevaksi.¹¹

D Oikeuskäytännön kehityksestä

Kuten edellä on mainittu, virkamiehen asumisvelvollisuudet ovat tulleet uudessa valossa esille, kun virkamiehet yleisesti asuvat muualla kuin työpaikkakunnallaan. Kun tilanteet ovat kärjistyneet, HM 7 §:ään on ruvettu vetoamaan. Toisaalta oikeuskäytäntö on alkanut entistä enemmän suojella asumisvapautta, joko 7 §:ään viitaten tai siihen perustuvaa oikeusperiaatetta korostaen. Tämä ilmenee seuraavasta oikeustapauskatsauksesta:

Tapauksessa *KHO 39 II 4260* katsottiin vielä, että maatalousministeriön asutustarkastaja voitiin »viran hoitoon liittyvien yleisten etujen valvomiseksi» määrätä asumaan Viipurissa eikä Muolaassa,

⁹ Konstari, em. t. s. 132 s.

¹⁰ Sama s. 133.

¹¹ Vrt. Kastari, Perustuslainturva, s. 301; ja sama, Suomen valtiosääntö, Vammala 1977, s. 349.

jossa hän halusi asua. Ratkaisussa 59 / 13 KHO jo totesi, ettei Säänätsalon työväenopiston johtajan viran hoitaminen lain mukaan voinut edellyttää siellä asumista (johtaja asui Jyväskylässä). Tämän selostuksena julkaistun ja periaatteellisesti tärkeän tapauksen jälkeen on tietämäni mukaan annettu vain muutama asumisvapautta rajoittava ratkaisu (KHO 63 A II 206: Pyhäselän kunnalliskodin mielisairaanhoidaja, joka halusi asua Joensuussa ja KHO 78 II 28: Pietarsaaren palomestari, joka halusi asua Kaarlelassa 36 km päässä).

Muissa tapauksissa on johdonmukaisesti turvattu asumisvapautta, vaikka virkapaikalla asumista onkin vaadittu melko painavin perusteluin:

Tapauksessa KHO 68 II 104 todettiin, ettei kunnan kansakoulun ohjesäännössä lain mukaan voitu määrätä opettajalle velvollisuutta asua ko. kunnassa, vaikka opettajan piti kansakouluasetuksen (1958/321) 117 § 1 mom. 15 k:n (67/342) mukaan asua niin lähellä koulua, ettei virkatehtävien suoritus kärsinyt asunnon etäisyyden takia.¹² — Sivutoimista kouluhammaslääkärinä ei voitu irtisanoa sen vuoksi, että hän oli kunnan varaamasta asunnosta irtisanouduttuaan muuttanut toiseen kuntaan 15 km päähän, KHO 69 II 45. Terveyskeskuksen johtavan hoitajan tehtävien ei katsottu vaativan asumista kaupungissa kaupungin omistamassa asunnossa, KHO 9.1.1976 t. 48.¹³ Ratkaisussa KHO 78 II 29 katsottiin viimein, ettei edes kaupungin väestönsuojelupäällikön (Loviisa) johtosäännössä voitu määrätä, että päällikön piti asua kaupungissa, koska tälle asetetut virkatehtävät eivät sitä vaatineet. Päällikkö asui Porvoossa.

Oikeuskäytäntö on harvinaisen selvälinjainen.^{13a} Vain palomestareiden ja siihen verrattavien osalta voidaan nykyisin asettaa velvollisuus asua virkapaikan kunnassa.

E Lainvastaisista motiiveista asumispaikkaratkaisuissa

Puheena olevissa asioissa on esiintynyt niin usein harkintavallan väärinkäyttöä, että viimeksi mainittua ilmiötä tutkittaessa on ollut kiinnitettävä asumisoikeuskysymyksiin nimenomaista huomiota.¹⁴ Sii-

¹² Ks. myös KHO 69 II 59, jossa kysymys ongelman ratkaisemisjärjestyksestä.

¹³ Hannus, s. 288.

^{13a} Vaasan HO:n ps 15.9.1981/V/726, joka koskee pappia, on selostettu tekstissä viitteen 20 jälkeen.

¹⁴ Konstari, s. 131—133.

hen, että kunta menettäisi poismuuton johdosta verotuloja, ei saa vedota.¹⁵ Liioin ei saa asettaa vaatimusta tietyssä kunnassa asumisesta. Sensijaan on oikeus seurata, kärsiikö viranhoito tosiasiallisesti kaukana asumisen johdosta.

II Erityisesti papin asumisvapaudesta

Papin vaatiessa oikeutta luopua virka-asunnosta joudutaan pohtimaan ainakin kolmea kysymystä:

- Onko hän velvollinen asumaan virka-asunnossa
- Onko hänellä oikeus korvaukseen, jos hän ei siellä asu
- Onko hän, jos hän ei asu virka-asunnossa, velvollinen asumaan niin lähellä virkapaikkaansa, ettei virkatehtävien hoito kärsi asunnon etäisyyden takia.

Kun kirkolliskokous on 6.5.1981 päättänyt tehdä¹⁶ valtioneuvostolle esityksen evankelis-luterilaisen kirkon palkkauslain kokonaisuudistuksesta, näihin kysymyksiin vastattaessa on pohdittava erikseen oikeustilaa ennen ja jälkeen lainuudistuksen. Seuraavassa pohditaan asiaa lähinnä vakinaisten pappien ja kanttorien asumisvelvollisuuden kannalta. Muita viranhaltijoita koskevat ongelmat sivuutetaan.

A Palkkauslaki 1966/105

1. Asumisvelvollisuus

Mauno Saloheimo on lausunnossaan,¹⁷ joka koski Jyväskylän ylimääräisen papin oikeutta asua Petäjävedellä, katsonut, — että viran vastaanottanut joutuu, vaikka HM 7 § on olemassa, viran hoidon asettamien velvoitusten alaiseksi ja — että papin velvollisuus asua virka-asunnossa perustuu nykyisen palkkauslain 14 ja 15 §:iin sekä siihen, että papin on työnsä laadun vuoksi oltava aina seurakuntalaistensa tavoitettavissa, myös vapaapäivänään, mikäli välttämättömät kiireelliset virkatehtävät eivät sitä estä (KL 138 § 3 mom.).

¹⁵ Sama s. 132 alav. 55.

¹⁶ Tätä kirjoitettaessa (1. 10. 1981) ei esitystä ole vielä toimitettu VN:lle.

¹⁷ Lapuan hpk:n tuomiokapitulille 4. 9. 1978.

Tuomiokapitulien samansuuntaisia päätöksiä¹⁸ on voitu argumentoida lisäksi viittaamalla PalkkausA:n (1966/254) 7 § 1 mom:iin, joka velvoittaa viranhaltijan hoitamaan saamiaan luontoisetuja.

Edellä esitetty oikeustapauskatsaus (I.D.) osoittaa, ettei muun virkamiehen katsota viran vastaanottamisella luopuvan oikeudestaan valita HM 7 §:n mukaan vapaasti asuinpaikkansa. Oikeustapaukset osoittavat päinvastoin, että valintaoikeuden rajoitus on olemassa vain silloin, kun muun asuinpaikan voidaan in casu todeta haittaavan virkatoimia. Edellä kohdassa I C olen korostanut sitä, että HM 7 §:n säännöksestä poikkeavan lain täytyy olla selvä ja riidaton. Tätä vaatimusta eivät nykyisen palkkauslain 14 ja 15 § täytä. Voimassa oleva lainsäädäntö on epätydyttävällä kannalla.

Palkkauslain 14 ja 15 § koskevat vain virka-asunnon laatua ja sen vastikkeettomuutta sekä sitä, että kirkkohallitus voi myöntää seurakunnalle, kun seurakunta ja viranhaltija ovat asiasta yksimieliset, toistaiseksi vapautuksen virka-asunnon hankkimisesta.¹⁹ Säännökset tarkoittavat siis ennenkaikkea seurakunnan velvollisuutta varata asunto eikä asumisvelvollisuutta. Niistä voidaan tosin välillisesti lukea se, että pappien edellytetään yleensä asuvan virka-asunnossa.²⁰ Tätä tukee tietysti jo traditiokin.

Vaasan HO on hiljattain joutunut ottamaan kantaa papin asunnonvalintaan ratkaistessaan valituksen virkavelvollisuuksien laiminlyöntiä koskevasta Lapuan tuomiokapitulin päätöksestä.^{20a}

Kappalainen A oli valinnut asuntonsa toisen kunnan alueelta n. 15 km päästä kirkkoherranvirastosta ja 6 km päästä kuntien rajasta. Tuomiokapituli oli kehottanut häntä muuttamaan virka-asuntoon ja, kun kappalainen oli »ilman laillista syytä kieltäytynyt vastaanottamasta virkaan kuuluvaa virka-asuntoa ja ottanut asuinpaikan X:n seurakunnan ulkopuolelta», tuominnut A:n virkavelvollisuuksien laiminlyönnistä erotettavaksi määrääjäksi viran toimittamisesta. HO lievensi rangaistuksen varoitukseksi, koska virhe, jolla A oli »laiminlyönyt papinvirkansa virkatehtävät», oli vähäinen. HO siis näyttää katsovan, että virka-asunnon vastaanottamisvelvollisuus on olemassa. HO pitää kuitenkin laiminlyöntiä vähäisenä, kun »A:lla on ollut vuokrattuna virkahuoneeksi sopiva asunto X:n kaupungissa ja hän on ollut kohtuudella X:n seurakuntalaisten tavattavissa myös varsinaisella asuinpai-

¹⁸ Lapuan hpk:n tuomiokapituli 13.2.81/4.

¹⁹ Ylimääräinen viranhaltija ja seurakunta voivat sopiakkin asuntoedun sijasta suoritettavasta korvauksesta.

²⁰ Ks. myös 14 § 6 mom., jonka mukaan viranhaltija on velvollinen olosuhteiden niin vaatiessa »siirtymään toiseen pappilaan».

^{20a} Vaasan HO V/726/15.9.1981.

kallaan hyvien kulkuyhteyksien päässä X:n kaupungista sijaitsevassa Y:n kunnan Z kylässä». Lisäksi HO viittaa siihen, ettei ollut näytetty, että »A ei olisi . . . asumisensa vuoksi ollut seurakuntalaistensa tavattavana tarvittaessa tai että mainitusta asumisesta olisi aiheutunut haittaa hänen viranhoidolleen».

HO:n perustelut ovat epäselvät. Vaikka valituksessa oli selvästi viitattu HM 7 §:ään ja siihen, etteivät muuta tarkoitusta varten säädetty PalkkausL:n 14 ja 15 § voi rajoittaa asumisvapautta, HO ei perustelussaan ota selvää kantaa virka-asunnon vastaanottamisvelvollisuuden suhteen eikä liioin lausu sitäkään, mihin oikeusohjeeseen tuo velvollisuus perustuisi. Suomalaisen tuomioistuintradition mukaisesti HO ei kerro, onko HM:n perusoikeussäännöksellä asiassa mitään merkitystä. HO:n perustelut viittaavat velvollisuuden olemassaoloon vain välillisesti.

HO:n päätös ei ole lainvoimainen.

Piispainkokous on pitänyt »teologisista ja hallinnollisista syistä» tärkeänä, että nimenomaan kirkkoherra on oman seurakuntansa jäsen.²¹ KL 8 § ja VäestökirjaA 8 § tekevät kirkkoon kuuluvasta sen seurakunnan jäsenen, jonka alueella hän asuu. VäestökirjaA 8 §:n toisen momentin mukaan laajennettu piispainkokous (nyk. kirkkohallitus) voi antaa ohjeet siitä, milloin henkilö voi olla »asuinkuntansa muun seurakunnan kirjoissa». Ohjeissa (5. 12. 1970) on seurakuntien viranhaltijan osalta lausuttu, että viranhaltija voi »olla kirjoissa siinä seurakunnassa, jossa hänellä on virka». — »Teologiset syyt» voivat tietysti olla apuna määriteltäessä papin virkavelvollisuuksia, mutta kun jopa kirkkoherra voi em. ohjeiden mukaan asua samassa kunnassa olevan muun seurakunnan alueella,²² ei »teologisista syistä» voitane vetää esille mitään perusteita sille, ettei papillakin olisi vapautta valita asuinpaikkansa.

Eri asia on, ettei pappi saa valita asuntoaan niin, ettei hän voi käytännössä hoitaa virkatoimia, ja tässä voi papin tehtävien luonne vaikuttaa paljonkin. Papin pitää olla tavattavissa, hänen pitää kutsuttaessa joutua nopeasti kuolevan luo jne.

Jos palkkauslain 14 ja 15 §:llä tuetaan vaatimusta asua pappilassa, säännöksiä käytetään tavallaan niille vieraaseen tarkoitukseen. Mielestäni tässä on erikseen harkittava sitä, mitä seuraa, jos pappi ei ota virka-asuntoa vastaan, ja erikseen sitä, minkälaiseen asumiseen velvoittaa pappia hänen velvollisuutensa hoitaa virkaansa.

²¹ Päätös 13. 2. 1980 ptk 23 §.

²² Eräissä seurakuntayhtymissä tämä voisi johtaa asumiseen lähes 100 km päässä omasta kirkosta.

2. Luontoisedun korvaus jos virka-asuntoa ei oteta vastaan

Seurakunnan tulee, ellei kirkkohallitus vapauta sitä tästä velvollisuudesta, järjestää virka-asunto. Pappi, joka toivoo saavansa asua muualla, voi esittää seurakunnalle, ettei virka-asuntoa tarjottaisi. Jos vapautus myönnetään seurakunnalle, pappi saa asuntoedun sijasta kohtuullisen rahakorvauksen.

Seurakunnalla ei ole velvollisuutta yhtyä papin toivomukseen. Siinäkin tapauksessa, että seurakunta on viranhaltijan kanssa samaa mieltä, tuomiokapituli voi vapaan harkintansa perusteella päättää, tekeekö se esityksen kirkkohallitukselle, ja kirkkohallitus vapaan harkinnan mukaan joko suostua tai evätä vapautusanomuksen (PalkkausL 14 §).

Jolleivät pappi ja seurakunta ole yksimielisiä tai tuomiokapituli pidä esitystä kirkkohallitukselle tarkoituksenmukaisena taikka kirkkohallitus luopumishanketta hyvänä, papille ei synny oikeutta korvaukseen luontoisedun asemasta. Myös virkaehtosopimukset (5 a §) asettavat korvauksen saamisen ehdoksi sen, että lain tarkoittama lupa on saatu.

Se on tietysti selvää, että virka-asunnon vastaanottamisen sanktiona on sitä vastaavan korvauksen menettämisen uhka. Tämä voidaan lukea palkkauslain 14 ja 15 §:stä. Asumisvelvollisuutta ei mielestäni voida perustaa näihin säännöksiin.

Tätä kannanottoa vastaan voidaan esittää eräitä vastaväitteitä. Jos asunto on viranhaltijan lämmitettävä (PalkkausL 19 §), herää kysymys, hoitaako seurakunta sen huollon edellyttämän lämmityksen. Tästä ei nykyään yleensä enää ole kysymys. Palkkausasetuksen 7 §:n 1 mom., jonka mukaan papin on hoidettava luontoisetuja, ei myöskään nykyään edellyttäne viranhaltijalta sellaisia aktiivisia toimia, että ne voitaisiin suorittaa vain paikalla asuen. Verotuskin voi olla asiaa pohtivan mielessä. Kuitenkin on selvää, ettei se, luetaan-ko vastaanottamaton luontoisetu viranhaltijan tuloksi,²³ voi olla argumenttina tutkittaessa viranhaltijan velvollisuuksia. Verolait synnyttävät velvollisuuksia, kun käytännössä esiintyy taloudellisia tapah- tumia, mutta verolaeista ei yleensä johdu sellaisia velvollisuuksia, jotka eivät liity verotukseen.

²³ Jos työntekijä, joka voisi nostaa rahapalkan, ei sitä nosta, häntä verotetaan siitä. Jos työntekijä sensijaan kieltäytyy lounasseteleista esim. kun on kasvissyöjä, tai ei ota luontoisetuasuntoa, kun ei anna sille arvoa, häntä ei mitä todennäköisimmin siitä veroteta.

3. Virkatehtävien edellyttämä asuinpaikan valintavelvollisuus

Papin velvollisuutena on viran hoitaminen. HM 7 § estää virka-asunnossa asumisen velvollisuuden asettamisen muutoin kuin lailla, yritettiinpä sitä sitten virkasäännöillä, kirkkovaltuustojen päätöksillä tai tuomiokapitulin kehoituksilla tai päätöksillä.

Papin virkatointien täyttämistä voidaan kuitenkin aina valvoa, ja jos siinä tapahtuu laiminlyöntejä, tuomiokapituli voi siitä muistuttaa ja jopa jättää asian syyttäjälle (KL 451—452 §).

Se, että pappi, joka ei ole ottanut virka-asuntoa vastaan, asuu toisessa kunnassa, ei vielä ole virkatehtävien laiminlyöntiä. Vasta se, että hän muuttaa niin kauas tai sellaisten kulkuyhteyksien päähän, että esim. sielunhoitoon hakeutuminen tulee käytännössä vaikeaksi, on indisio virkatehtävien laiminlyönnistä.

Seurakunnan ja kunnan rajat kulkevat mistä kulkevat, mutta papin luokse pääseminen tulee normaalia vaikeammaksi vasta sitten, jos kulkuyhteydet papin luo ovat seurakunnan eri osista keskimäärin oleellisesti hankalammat tai kalliimmat kuin yhteydet seurakunnan eri osista virka-asuntoon. Silläkin voi olla merkitystä, voidaanko pappi tavoittaa muun asioimisen yhteydessä keskustasta vai aiheuttaako papin luona käynti ylimääräisiä matkakustannuksia.

B Kirkolliskokouksen esitys uudeksi palkkauslaiksi

Kuten edellä on mainittu, kirkolliskokous on jo päättänyt tehdä VN:lle esityksen uuden palkkauslain säätämisestä.²⁴ Esitetty laki säätää nimenomaan asumisvelvollisuuden selvästi ja täsmällisesti. Papilla on uuden lain mukaan velvollisuus asua virka-asunnossa tai, jos hän ei siinä asu, lähellä virkapaikkaa.

Toisaalta laki sisältää uutuuden, että seurakuntaan voidaan perustaa uusi papin virka ilman luontoisetuja (5 §) ja että jo olemassa-oleva seurakuntavirka voidaan muuttaa virkakohtaiseen kokonaispalkkaukseen (13 §). Tämä voi koskea myös kirkkoherranvirkaa. Kun kyseessä olisi virka ilman luontoisetuja eikä viranhaltijakohtainen poikkeus, tulisi muutos koskemaan myös myöhemmin virkaan nimittettäviä viranhaltijoita.

²⁴ Vaikka itse esitystä ei ole vielä lähetetty, sen sisältö on luettavissa kirkolliskokouksen pöytäkirjasta, kevätistunto-kaus 1981, s. 30—34.

1. Asumisvelvollisuus ehdotetun lain mukaan

Palkkauslakiesityksen 14 §:n 1 ja 2 mom. kuuluvat seuraavasti: »Viranhaltija on velvollinen asumaan virka-asunnossaan. Hän on velvollinen olosuhteiden niin vaatiessa siirtymään seurakunnan tai seurakuntayhtymän kustannuksella toiseen virka-asuntoon.

Kirkkohallitus voi seurakunnan suostumuksella, milloin siihen on painavia syitä, vapauttaa kirkkoherran, kappalaisen tai kanttorin velvollisuudesta asua virka-asunnossa».

Asumisvelvollisuudesta säädettäisiin laissa niin selvästi, että asumispaikanvalinnan rajoitus syrjäyttää HM 7 §:n tarkoittaman valinta-oikeuden. Velvollisuudesta asua vapautetaan taas vain seurakunnan suostumuksella.

Lakiesityksessä on eri säännös siitä, että seurakunta voidaan vapauttaa ylläpitämästä viranhaltijan luontoisetuja (13 § 2 mom.). Senkin, että nyt on esitetty eri säännökset asumisvelvollisuudesta ja asunnon ylläpitovelvollisuudesta viittaa siihen, ettei nykyisessä laissa olevaa säännöstä, jonka mukaan seurakunta voidaan vapauttaa virka-asunnon hankkimisesta, voida pitää asumisvelvollisuuden luovana säännöksenä.

Muussa kuin virka-asunnossa asuvan papin täytyy asua niin lähellä, ettei virkatehtävien hoito kärsi. Tästä on esityksessä selvä säännös (17 §):

»Viranhaltija, joka ei asu virka-asunnossa, on velvollinen asumaan niin lähellä virkapaikkaansa, ettei virkatehtävien hoito kärsi asunnon etäisyyden takia. Jollei viranhaltija voi sopia asuinpaikasta kirkkoneuvoston kanssa, ratkaisee asian tuomiokapituli».

2. Luontoisetuja vailla olevan viran tai niiden vastaanottamisesta vapautetun viranhaltijan palkkaus

Virkaehtosopimuksia tehtäessä on esityksen 15 § 1 momentin mukaan otettava huomioon, ettei tiettyihin virkoihin kuulu luontoisetuja. Samalla tavalla on sovittava siitä korvauksesta, joka maksetaan luontoisetujen vastaanottamisesta vapautetulle papille (15 § 2 mom.).

III Pappilakulttuurin tulevaisuus

Kirkon piirissä ollaan huolestuneita pappiloiden häviämisestä. Seurakunta ilman sen keskuudessa asuvaa ja tavattavissa olevaa

pappia tuntuu ankealta. Museovirasto on huolissaan pappiloista rakennuksina ja tämän huolen jakavat myös seurakuntien taloudesta vastuussa olevat. Opetusministeriökin on muistanut pappila-ilmiön kulttuurimerkityksen.

Kukaan ei tiedä pelastuvatko pappilat uuden lain ansiosta. Sen voimaantultua on ainakin selvää, mitkä ovat papin oikeudet ja velvollisuudet asumisen suhteen. Seurakuntien oloja tunteva aavistelee kuitenkin, että lainsäätäjä on myöhässä. Vaikka asumisvelvollisuudesta olisikin selvästi säädetty, seurakunnissa ei voida jatkuvasti torjua pappien pyrkimyksiä. Papin oikeutetulta tuntuva toive tulee usein painamaan enemmän kuin se, että pappilaan sidotulla pääomalla olisi käyttöä.

Jos pappilat tahdotaan säilyttää, siihen voidaan vaikuttaa parhaiten verolaeilla ja niiden soveltamisella. Verotuksessa täytyy tietysti käsitellä kaikkia työsuhdeasuntoja samoin ja antaa pappilan käyttäjälle erikoishelpotuksia vain silloin, kun se johtuu tämän asunnon erikoisesta käytöstä tai yksilöllisestä laadusta. Jos verolaeissa säädettäisiin työnantajalta saatu asuntoetu yhtä suurelta osalta verovapaaksi kuin omasta asunnosta oleva asuntotulo jo on verovapaa, pelastuisivat monet työsuhdeasunnot. Lisäalennusta voitaisiin vielä antaa niille, joita laki tai työsuhteeseen liittyvä lähellä asumisen pakko velvoittaa asumaan työnantajan asunnossa. Jos virka-asuntojen tarpeettomat neliöt vielä jätettäisiin mukaan lukematta ja jos tulevaan eläkeasuntoon kohdistuvat korot saataisiin vähentää yhtä helposti kuin omaan asuntoon kohdistuvat korot, ei pappiloitakaan uhkaisi mikään vaara.