

JUHLAJULKAISU

KAARLO JUHO
STÅHLBERG

1865 · 28/1 · 1945

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

**TYRVÄÄN KIRJAPAINO OY
VAMMALA 1945**

ISBN 978-951-855-881-4 (PDF)

Perustaja- ja Kunniajäsenelleen, Presidentti

Kaarlo Juho Ståhlbergille

hänen täyttäessään kahdeksankymmentä vuotta

Kunnioittavasti

Suomalainen Lakimiesyhdistys

28 päivänä tammikuuta 1945

Eino J. Ahla

Kirkkohallintokunta seurakunnan taloudellisenä elimenä

Kirkkohallintokuntaa koskevat ensimmäiset säännökset otettiin Kirkkolakiin samanaikaisesti kuin kirkkovaltuusto tuli käytäntöön. Kirkkohallintokunta on tapahtuneen kehityksen aikana saanut periä tehtäviä sekä kirkonisännöitsijältä että kirkkoneuvostolta. Kun vielä viime aikoinakin on eräissä kohdin esiintynyt epätietoisuutta kirkkohallintokunnan asemasta, näyttää olevan aiheellista yrittää selvittää kysymystä tarkastamalla kirkkohallintokuntaa koskevan lainsäädännön syntyä ja kehitystä. Kirkkohallintokunnan aseman ymmärtämiseksi ei voida sivuuttaa muitakaan seurakunnan talouselimiä, joiden toimintaan sen tehtävät liittyvät.

Kirkkolaki oli alkuaan sillä kannalla, että kirkonkokous oli se seurakunnan elin, joka käytti seurakunnan päätäntövaltaa kaikissa seurakunnan asioissa. Kirkonkokouksen tehtävät lueteltiin KL 307 §:ssä. Aikaa myöten osoittautui varsinkin suurissa kaupunkiseurakunnissa asioiden käsittely kirkonkokouksissa hankalaksi. Kolmannessa kirkolliskokouksessa (1893) tehtiinkin senvuoksi aloite todettujen epäkohtien poistamiseksi. Aloitteessa viitattiin siihen mahdollisuuteen, että jokin osa kirkonkokouksen päätäntövaltaan kuuluvista asioista voitaisiin siirtää valtuusmiehille, niinkuin kaupunkikunnissa jo oli tapahtunut 8 päivänä joulukuuta 1873 annetulla asetuksella kunnallishallituksesta kaupungissa. Kirkolliskokouksen kirkkolakivaliokunta lausui mietinnössään (miet. n:o 27 s.

3—4), ettei kirkkovaltuuston käytäntöön ottaminen seurakunnissa, joilla on yhteinen talous, joidenkin tiettyjen asiain hoitoa varten näyttänyt olevan mikään poikkeus kirkkolain periaatteista ja että kirkkovaltuusmiesten asettamista isonpuoleisiin kaupunkeihin ei muutenkaan voitu pitää arveluttavana, jos heidän toimivaltansa rajoittuisi joihinkin tiettyihin asioihin. Tämä lausunto osoittaa, miten varovaisesti asiaan suhtauduttiin. Neljännessä kirkolliskokouksessa (1898) hyväksyttiin sellainen lainmuutos, että seurakunnan päätätövalta eräissä nimenomaan luetelluissa asioissa siirrettiin kirkkovaltuusmiehille kaupunkiseurakunnassa, jossa oli vähintään 10.000 jäsentä, sekä väkiluvultaan yhtä suuressa yhdistetyssä kaupunki- ja maaseurakunnassa, jossa kaupungin väkiluku nousi vähintään 5000:een. Kirkolliskokouksen päättämät lainmuutokset tulivat voimaan kuitenkin vasta 19 päivänä lokakuuta 1908 annetulla lailla. Kirkkovaltuusmiehiä koskevat säännökset sijoitettiin kirkkolain loppuun kokonaan uuteen 27. lukuun. KL 466 §:n saaman sanamuodon mukaan oli seurakunnan päätösvalta äskenmainituissa seurakunnissa 305 §:ssä sekä 307 §:n 4, 5, 6, 11, 12 ja 13 kohdassa tarkoitetuissa asioissa jätettävä kirkkovaltuusmiehille.

Mutta jo samana vuonna kuin mainittu lainmuutos saatettiin voimaan, tehtiin kuudennessa kirkolliskokouksessa aloite kirkkovaltuustojen laajemmasta käytäntöön ottamisesta. Tämä aloite johti 25 päivänä kesäkuuta 1918 voimaan tulleeseen lainmuutokseen, jonka mukaan kirkkovaltuusto säädettiin pakolliseksi kaikissa seurakunnissa, joissa väkiluku on vähintään 5000. Kirkkovaltuuston asettaminen pienempiin seurakuntiin jäi vapaaehtoiseksi kirkonkokouksessa tehtävästä päätöksestä riippuvaksi. Kehitys ei pysähtynyt vielä tähänkään. Kymmenennessä kirkolliskokouksessa (1918) ehdotettiin, että kirkkovaltuusto säädettäisiin pakolliseksi kaikissa seurakunnissa. Kirkkolakikomitea, jonka valmisteltavaksi asia annettiin, ei katsonut voivansa puoltaa näin suoraviivaista uudistusta, koska harvaanasutuissa seurakunnissa ja sellaisissa, joissa oli huonot kulkuyhteydet, kirkkovaltuuston asettaminen saattoi tuottaa hankaluuksia. Senvuoksi komitea ehdotti (vrt. komitean miet. s. 14—16), että

samalla kun kirkkovaltuuston asettaminen säädetään periaatteessa pakolliseksi kaikissa seurakunnissa, tuomiokapitulille annetaan valta seurakunnan anomuksesta, milloin olosuhteet niin vaativat, enintään viiden vuoden ajaksi kerrallaan vapauttaa seurakunta, jonka väkiluku ei nouse 5000:een, asettamasta kirkkovaltuustoa. Tämä kanta hyväksyttiin seuraavassa kirkolliskokouksessa ja saatettiin voimaan 22 päivänä joulukuuta 1933 annetulla lainmuutoksella, ja on edelleenkin noudatettavana.

Kirkkovaltuuston toimivalta on yhä yhtä suppea kuin alkuaankin. Erityisesti on omansa herättämään huomiota, että KL 307 §:n 8) kohdassa mainitut seurakuntain jakoa koskevat kysymykset ovat erotetut kirkkovaltuuston toimivallasta. Lainkäytössä onkin (Kho 1922 II 1751) katsottu, että kirkkovaltuusto ei saa käsitellä seurakuntajakoa koskevaa asiaa. Kun seurakuntajakoon säännönmukaisesti liittyy taloudellinen jako muodossa tai toisessa ja kysymys voi olla varsin suuristakin arvoista, on luonnotonta, että kirkkovaltuustossa ja kirkkohallintokunnassa edustettuna oleva asiantuntemus seurakunnan taloudesta jää kokonaan hyväksi käyttämättä. Viidennessätoista kirkolliskokouksessa (1943) onkin tehty aloite, että kirkkovaltuuston toimivaltaa niin laajennettaisiin, että kaikki kirkkokokouksen toimivaltaan kuuluvat asiat siirrettäisiin sille, niin että kirkolliskokoukselle jätettäisiin vain vaalien toimittaminen. Asia on nykyään kirkkolakikomitean valmisteltavana.

Jo 1908 vuoden lainsäädännössä määrättiin eräät asiat käsiteltäviksi ns. lisätyssä valtuustossa. Näitä asioita käsiteltäessä oli KL 467 § 2 mom. mukaan »kirkkovaltuusmiesten lukumäärä lisättävä puolen verta». Lain oikean tarkoituksen mukaan lisättyjä valtuusmiehiä ei kuitenkaan ollut valittava määrääjäksi, 4 vuodeksi, kuten varsinaiset valtuusmiehet valitaan, vaan kutakin asiaa varten erikseen. Tämä kanta on lainkäytössäkin omaksuttu (Kho 1936 II 2566). Lisätty kirkkovaltuusto on kuitenkin jo poistettu 27 päivänä huhtikuuta 1944 annetulla lailla. Sensijaan on määrätty, että näissä asioissa »vaaditaan päätöksen tekoon, että vähintään kaksi kol-

mannesta saapuvilla olevista valtuusmiehistä ja enemmän kuin puolet valtuuston koko lukumäärästä sitä kannattaa».

Rinnan kirkkovaltuustoa koskevan lainsäädännön kehityksen kanssa ovat kulkeneet kirkon isännöitsijää (alun perin kirkkoväärtiä) ja sen tilalle tullutta kirkkohallintokuntaa koskevan lainsäädännön muutokset.

Kirkkolain XX luvun otsikkona on »Kirkon isännöitsijästä». Alkuaan oli kirkonisännöitsijä KL:n mukaan varsinainen omaisuutta hoitava elin kaikissa seurakunnissa. Tämän kirkkolain luvun säännökset ovat edelleenkin elävää oikeutta ei vain senvuoksi, että edelleenkin, kuten edempänä havaitaan, on olemassa seurakuntia, joissa kirkonisännöitsijä on toimessa, vaan myös siksi, että kirkkohallintokunnan tehtävät useissa kohdin määräytyvät tässä luvussa olevien säännösten mukaan. Luvun ensimmäisessä pykälässä (348 §) säädetään: »Lähintä huolta kirkon omaisuudesta pitääköön kussakin seurakunnassa, mikäli ei erityisenlaatuisiin varoihin nähden ole toisin määrätty, sitä varten valittu kirkonisännöitsijä». (Vrt. myös KL 303 § 1 mom.). Hänen hoidossaan ovat siis tämän säännöksen mukaan ensisijassa seurakunnan kiinteistöt. Mutta hän hoitaa myös, ellei toisin määrätä, seurakunnan rahavarat. Tässä suhteessa hänen on noudatettava varainhoidon ohjesääntöä. KL 305 §:n 5 mom:n mukaan kullakin seurakunnalla pitää olla seurakunnan hyväksymät ja tuomiokapitulin vahvistamat säännökset siitä, millä tavalla kirkon ja seurakunnan varat ovat hallittavat ja tuottaviksi tehtävät. Seurakunta on kuitenkin oikeutettu valitsemaan kirkon ja seurakunnan kassojen hoitoa ja hallintoa varten erityisen kassanhoitajan tai molemmat (305 § 2 mom.). Kirkolain eri kohdissa mainitaan erikseen eräitä kirkonisännöitsijän tehtäviä. Hänen tulee: yhdessä kirkkoneuvoston kanssa valmistaa meno- ja tuloarvio (331 § 2 mom.); valmistaa maksuunpano- ja kantoluettelo, joka on kirkonkokouksen tai kirkkovaltuusmiesten määräämällä tavalla tarkastettava (350 § 1 mom.), ja ellei erityistä kantomiestä ole määrätty, toimittaa kirkollismaksujen kanto aikana ja paikassa, jonka kirkkoneuvosto määrää; toimittaa rästikanto ja tarpeen tullen perityttää rästit ulosotto-

toimin (350 § 2 mom.); esittää kirkonkokouksen tai kirkkovaltuusmiesten päätettäväksi, että tileistä poistettaisiin rästit, joita ei ole voitu periä (350 § 3 mom.); valmistaa tilit erikseen kustakin rahastosta kultakin kalenterivuodelta viimeistäänkin ennen seuraavan vuoden helmikuun loppua (350 § 4 mom.), sekä vuosittain asiantuntijain avulla tarkastuttaa seurakunnan kiinteistöt ja tehdä kirkkovaltuustolle ehdotukset tarpeellisista korjauksista (352 §).

Kun kirkkolakiin v. 1908 otettiin säännökset kirkkovaltuusmiesten asettamisesta suurempiin seurakuntiin, annettiin myös säännökset kirkkohallintokunnasta. Kirkonisännöitsijää koskevaan 348 §:ään lisättiin toinen näin kuuluva momentti: »Kirkon omaisuuden hoidosta seurakunnassa, missä kirkkovaltuusmiehiä on, säädetään XXVII luvussa», ja 477 §:ään sisällytettiin uusi säännös: »Valtuusmiesten päätösten toimeenpanemista sekä muutenkin XX luvussa mainittua kirkon omaisuuden lähimpää hoitoa varten asettavat valtuusmiehet kirkkohallintokunnan, johon kuuluu vähintään kolme jäsentä ja kaksi varajäsentä, jotka eivät samalla saa olla valtuusmiehiä.» Kirkolliskokousten asiakirjoista ei ole löydettävissä perusteluja tälle uudistukselle. Ilmeisesti arveltiin useampijäsenisen hoitokunnan olevan pätevemmän hoitamaan suurten seurakuntien laajoja taloudellisia asioita. Sitäpaitsi saatettiin nojautua suuremmissa seurakunnissa syntyneeseen käytäntöön, joka oli kehittynyt lainsäädännön edelle. Niinpä esim. Helsingin kaupunkiseurakunnassa oli jo v. 1854 asetettu kirkkohallintokomitea (ks. Helsingin seurak. vuosikirja III s. 50). Kun 1918 vuoden lainsäädännöllä valtuustojärjestelmän käytäntöön ottamista laajennettiin, pysytettiin kirkkohallintokuntaa koskevat säännökset ennallaan. Täten säilyi se järjestelmä, että seurakunnassa, missä oli kirkkovaltuusto, siellä oli oleva myös kirkkohallintokunta. Vuoden 1933 lainsäädäntö toi mukanaan kokonaan uuden periaatteen. Kun sanottuna vuonna kirkkovaltuusto periaatteessa säädettiin pakolliseksi, olisi aikaisemman kehityksen johdonmukainen jatkaminen johtanut siihen, että hallintokunta olisi myös tullut pakolliseksi. Näin ei kuitenkaan tapahtunut. Hallintokunta säädettiin pakolliseksi vain niissä seura-

kunnissa, joissa on vähintään viisituhatta jäsentä, kun sensijaan pienemmissä seurakunnissa kirkkohallintokunnan asettaminen jätettiin kirkkovaltuuston päätöksestä riippuvaksi. Vuoden 1928 kirkkolakikomitean mietinnöstä (s. 22—23) havaitaan, että käytännölliset syyt tässä aiheuttivat luopumisen yhdenmukaiselta kehityslinjalta. Komitea nimittäin arveli, että kirkonisännöitsijä pienehköissä seurakunnissa pystyy yhtä hyvin huolehtimaan seurakunnan omaisuuden hoidosta kuin kirkkohallintokunta. Lisäksi arveltiin, että valtuustojärjestelmän yleistä omaksumista helpotettaisiin, jollei seurakuntia heti pakotettaisi asettamaan hallintokuntaa. Lainsäädännöllä on täten luotu huomattava kirjavuus. Seurakunnat jakautuvat nyt kolmeen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat ne, joissa on sekä kirkkovaltuusto että kirkkohallintokunta. Toisen ryhmän muodostavat ne, joissa on valtuusto, mutta ei ole hallintokuntaa ja joissa siis kirkonisännöitsijä on omaisuuden hoitajana. Kolmannessa ryhmässä vihdoin ovat ne, lukumäärältään varmaankin vähälukuiset seurakunnat, joissa ei ole valtuustoa eikä kirkkohallintokuntaa. Vuoden 1943 kirkolliskokoukselle annetussa kertomuksessa (s. 97—98) kirkon ja seurakuntain tilasta mainittiin, että seurakuntia, joissa ei ollut kirkkovaltuustoa, oli 21 ja seurakuntia, joissa ei ollut kirkkohallintokuntaa, 211. Vapaaehtoisesti oli kirkkohallintokunta perustettu kaikkiaan 113 seurakuntaan.

Kirkkohallintokunnasta on kirkkolakiin otettu varsin vähän säännöksiä. Sensijaan säädettiin alun perin, että kirkkovaltuusmiesten on laadittava hallintokunnalle johtosääntö, joka on tuomiokapitulin tutkittavaksi ja vahvistettavaksi alistettava (nyk. 477 § 6 mom.). Johtosääntö siis sisältää yksityiskohtaiset säännökset kirkkohallintokunnasta. Tällaista menettelyä 1893 vuoden kirkolliskokouksen asettama kirkkolakikomitea (miet. s. 81) piti tarkoituksenmukaisena, kun komitean mielestä lähemmät määräykset hallintokunnasta oli sovellettava kunkin paikkakunnan eri olosuhteiden mukaan ja säännöksiä oli tarve tuon tuostakin muuttaa. Riittävän yhdenmukaisuuden saavuttamiseksi sellaisissa kohdin, jotka ovat kaikille yhteisiä, ovat tuomiokapitulit julkaisseet kiertokirjeissään hallintokuntia var-

ten malliohjesääntöjä. Malliohjesäännöt edellyttävät, että kirkkohallintokunnan ohjesääntöön yhdistetään KL 305 §:n 6 mom:ssa tarkoitettu seurakunnan varainhoidon ohjesääntö, s.o. »säännökset siitä millä tavalla kirkon ja seurakunnan varat ovat hallittavat ja tuottaviksi tehtävät». Käytäntö lieene yleensä muodostunutkin sellaiseksi, että hallintokuntaa ja varainhoitoa koskevat säännökset kootaan yhteen ohjesääntöön.

Kirkkohallintokunnan tehtävistä oli alkuaan pääsäännös jo mainitussa 477 §:ssä. Tehtävien luonne ilmeni siitä, että hallintokunta oli asetettava a) valtuusmiesten päätösten täytäntöönpanemista varten sekä b) »muutenkin XX luvussa mainittua kirkon omaisuuden lähimpää hoitoa varten». Kun KL XX luvussa juuri on säännökset kirkonisännöitsijän tehtävistä, voidaan siis todeta, että kirkkohallintokunta sellaisenaan on perinyt kirkonisännöitsijän tehtävät ja että hallintokunta siis toimii kirkonisännöitsijänä. Tämän säännökse mukaan hallintokunnan tehtävänä siis on: kirkon kiinteän ja irtaimen omaisuuden hoitaminen ja katselmusten pitäminen, tulo- ja menoarvion valmistaminen, seurakunnan tulojen kantaminen, kaikkien menojen maksettavaksi määrääminen ja tilien tekeminen.

Määriteltessään kirkkohallintokunnan tehtävät kirkkolaki kuitenkin ensi sijassa mainitsi valtuusmiesten päätösten toimeenpanemisen. KL:n 331 §:n mukaan kirkkoneuvoston tuli »saattaa täytäntöön kirkkokokouksen päätökset kaikissa niissä tapauksissa, joissa täytäntöönpanoa ei ole annettu toimeksi erityisille sitä varten valituille henkilöille». Kirkkoneuvosto oli siis yleinen kirkkokokousten päätösten toimeenpanija. Kirkkohallintokunnasta muodostui nyt toimeenpaneva elin kirkkovaltuusmiesten päätösten osalta. Vaikka kirkkolaki täten oli luonut yleisen toimeenpanoelimen, sallii se kuitenkin erityisten toimikuntien asettamisen toimimaan täytäntöönpanijana määrättyissä asioissa. »Seurakunnalla olkoon oikeus — niin säädetään KL 329 §:ssä — sovitulla ehdoilla asettaa ja tarpeellisilla määräyksillä varustaa erityisiä miehiä kantamaan kirkon tuloja sekä kirkkokokouksessa myönnettyjä ja päätettyjä maksuja. Samoin valitkoon seurakunta, milloin muissa asioissa tarpeelliseksi katsoo, miehiä, joi-

den tulee seurakunnan heille antaman valtuutuksen mukaan pitää huolta näiden päätösten täytäntöönpanosta.» Vaikka tässä nimenomaan puhutaan vain kirkonkokouksesta, on kuitenkin, ottaen huomioon KL:n rakenteen, samaa periaatetta sovellettava kirkkovaltuustoon.

Senkin jälkeen kun kirkkovaltuusto ja kirkkohallintokunta otettiin käytäntöön, on eräitä taloudellisia tehtäviä jäänyt kolmannelle seurakunnalliselle elimelle, nimittäin kirkkoneuvostolle. Alkuaan on kirkkoneuvostolla ollut kahdenlaisia tehtäviä: toisaalta sille kuului huolenpito seurakunnan siveellisestä ja hengellisestä tilasta, toisaalta sen hoidettavana oli puhtaasti taloudellisia asioita. Erilaisten tehtävien uskominen samalle seurakunnalliselle elimelle on tietenkin alkuaan johtunut siitä, ettei muuta sopivaa toimielintä ollut. Mutta ei silloinkaan, kun kirkkovaltuusto ja kirkkohallintokunta otettiin käytäntöön, suoritettu rajankäyntiä eri elinten toimivallan kesken johdonmukaisesti. Käytäntö kehittyi kuitenkin siihen suuntaan, että kirkkoneuvoston osuus taloudellisissa asioissa vähenemistään väheni ja että varsinkin asiain valmisteluun liittyvät tehtävät siirtyivät hallintokunnalle. Vasta vuoden 1939 lain muutoksen kautta tämä tuli nimenomaan lausutuksi kirkkolaissa.

Vuoden 1933 kirkolliskokouksessa tehtiin useita aloitteita, jotka tarkoittivat kirkkoneuvoston tehtävien uudelleen järjestämistä pääasiallisesti siihen suuntaan, että kirkkoneuvoston toimivaltaa ja velvollisuuksia sopivasti rajoitettaisiin. Kirkkolakikomitea, jonka valmisteltavaksi asia annettiin, lausui mietinnössään (s. 71—72): »Kirkkohallintokunnan asettamisen kautta on kirkkoneuvosto todella jäänyt seurakunnan taloudellisten asiain hoidossa syrjään, ja tuntuu tarpeettomalta koettaa keinotekoisesti säilyttää kirkkoneuvoston osuutta näissä asioissa entisessä mitassa. Siksi on paikallaan, että kirkkolaissa sopivasti rajoitetaan kirkkoneuvoston taloudellisiin kysymyksiin kohdistuvia velvollisuuksia. Tämä kirkkoneuvoston osuus on ollut pääasiassa kahdenlainen: toisaalta valmistella niitä taloudellisia kysymyksiä, jotka tulevat esille kirkkovaltuustossa, ja toisaalta yleensä valvoa seurakunnan talouden hoitoa. Edelliset tehtävät voi-

taneen yleensä siirtää kirkkohallintokunnalle, jonka asiana on »kirkon omaisuuden lähin hoito» (KL 477 §) ja joka tässä kohdin on saanut haltuunsa kaikki ne kirkon omaisuuden lähimpään huoltamiseen kuuluvat tehtävät, jotka KL 348 §:n mukaan ovat kuuluneet kirkonisännöitsijälle sekä ennen v. 1908 osittain myös kirkkoneuvostolle. Komitean mielestä sopii seurakunnan taloudellisten asiain valmisteleva käsittely erittäin hyvin samalle elimelle, jonka asiana niiden hoitokin on. Mitä taas tulee seurakunnan taloudenhoidon valvontaan ei voitane katsoa oikeaksi, että valvontaa harjoittaa sama seurakunnan elin, jolle sen varsinainen hoito on uskottu. Mutta kun kirkkovaltuuston tehtävänä KL 466 ja 307 §:n 4) kohdan mukaan on kirkon varojen hoito ja käyttäminen sekä kirkon tilien tarkastaminen, voidaan komitean mielestä kaikki seurakunnan taloudenhoidon valvonta, mikä tähän saakka on ollut kirkkoneuvoston asiana, ilman mitään muuta välittävää elintä siirtää kirkkovaltuutolle».

Ottaen huomioon, että edelleenkin tuli olemaan, ehkäpä vielä melkoinen määrä seurakuntia, joissa kirkkohallintokuntaa ei ole ja joissa kirkkoneuvostolla tuli siis edelleenkin olemaan taloudellisia tehtäviä, ehdotti komitea niin meneteltäväksi, että kirkkoneuvoston toimivaltaa koskeva 331 § jaettaisiin kahdeksi momentiksi, siten että ensimmäinen sisältää ne kirkkoneuvoston tehtävät, jotka sille kuuluvat kaikissa seurakunnissa, — siis seurakunnan hengelliseen ja siveelliseen elämään liittyvät tehtävät — ja toinen momentti taloudelliset tehtävät, mitkä siirtyvät muille elimille niissä seurakunnissa, missä kirkkohallintokunta on. Tässä toisessa momentissa komitea ehdotti mainittavaksi: taloudenhoidon valvonnan, meno- ja tuloarvion valmistamisen, kirkonpalvelijain ottamisen ja erottamisen sekä kirkonkokousten päätösten toimeenpanemisen. Nämä tehtävät uskottiin kirkkoneuvostolle »mikäli ei 466 ja 477 §:ssä toisin säädetty». Ja näihin pykäliin ehdotetut lisäykset taas sisälsivät sen, että 331 §:n 2 mom:ssa mainitut tehtävät seurakunnissa, joissa oli hallintokunta, kuuluivat joko sille tai kirkkovaltuutolle. Kirkkohallintokunnan toimivaltaa koskevaan 477 §:ään ehdotettiin lisättä-

väksi säännös: »Kirkkohallintokunnan asiana on valmistaa meno- ja tuloarvioehdotus». Tämän jatkoksi liitettiin kuitenkin säännös siitä, että kirkkohallintokunnan ehdotuksesta on, ennen asian käsittelyä kirkkovaltuustossa, hankittava kirkkoneuvoston lausunto, mikä säännös johtui siitä, että kirkkoneuvostolle haluttiin säilyttää sananvaltaa sellaisissa taloudellisissakin kysymyksissä, joilla on välitön merkitys seurakunnan hengelliselle elämälle.

Seuraavan, XII kirkolliskokouksen (1938) asiakirjoista käy ilmi, että kirkolliskokous hyväksyi kirkkolakikomitean ajatukset ja ehdotukset. Niinpä kirkkolakivaliokunta (miet. n:o 8 s. 1) ilmoitti yhtyvän yksimielisesti kannattamaan kirkkolakikomitean valmistavia ehdotuksia, ottaen huomioon komitean esittämät perustelut. Kirkolliskokous hyväksyi ehdotetut muutokset ja ne annettiin lakina 16 päivänä kesäkuuta 1939.

Edellä esitetyt kirkkolakikomitean ja kirkkolakivaliokunnan perustelut osoittavat, miten valmistetut muutosehdotukset käsitettiin ja mitä niillä tarkoitettiin. Epätietoisuutta ei ole siitä, mihin pyrittiin. Kirkkohallintokunnasta haluttiin muodostaa valmisteleva elin kirkkovaltuuston käsiteltävissä asioissa. Mutta kun lakitekstiin sijoitettiin varsin niukat säännökset — nehan supistuivat vain 477 §:n säännöksen, että kirkkohallintokunnan on valmistettava vuosittain talousarvio — on eräillä tahoilla syntynyt epätietoisuutta, onko hallintokunnalla oikeus itsenäisten aloitteiden tekemiseen kirkkovaltuusmiehille ja onko sillä lausunnonanto-oikeutta ja -velvollisuutta taloudellisissa asioissa. Tätä taustaa vastaan on ymmärrettävissä Tampereen hiippakunnan synodaalikokoukselle v. 1942 tehty ehdotus, että kirkolliskokouksen harkittavaksi jätettäisiin, eikö kirkkohallintokunnan tehtävistä annettuja kirkkolain säännöksiä olisi tarkistettava erittäinkin siinä tarkoituksessa, että kirkkohallintokunnalla olisi kirkkolakiin perustuva oikeus aloitteiden tekemiseen kirkkovaltuustolle ja että se jo ennen asioiden käsittelyä kirkkovaltuustossa olisi velvollinen antamaan niistä lausuntonsa, mikäli asiat koskevat seurakunnan taloutta. Tämän ehdotuksen synodaalikokous esittikin kirkolliskokoukselle. Käsitellessään aloitetta kirkolliskokouksen yleinen val-

misteluvaliokunta (miet. n:o 6 s. 1—2) lausui, että valiokunnan saaman tiedon mukaan useissa seurakunnissa kirkkohallintokunnan toiminta rajoittui kirkkovaltuuston päätösten toimeenpanoon ja talousarvioehdotuksen valmistamiseen. Mutta kun vuoden 1938 kirkolliskokous, selvittäessään kysymystä, joka koski kirkkoneuvoston toimivallan rajoittamista taloudellisissa asioissa, on katsonut, että kirkkohallintokunnan tehtäviin, mitkä lähemmin määrätään ohjesäännössä, kuuluu myös valtuustossa käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelu, valiokunta ehdotti, että aloite ei aiheuttaisi toimenpidettä. Kirkolliskokous hyväksyi valiokunnan mietinnön ja jätti asian raukeamaan. Tämä asian käsittely 1943 vuoden kirkolliskokouksessa on omiaan antamaan arvovaltaisen vahvistuksen sille käsitykselle, että hallintokunta jo nykyistenkin säännösten mukaan on myös valmisteleva elin ja että sillä on aloiteoikeus. Selvään onkin, että kun hallintokunnan tulee valmistaa seurakunnan meno- ja tuloarvioehdotus, siihen jo asian luonnosta johtuen täytyy liittyä aloiteoikeus, koska ehdotuksen valmistaminen ilman sellaista oikeutta tuskin on mahdollinen. Tähän talousarvion valmistamiseen liittyy myös kannanotto muilta tahoilta tullessiin ehdotuksiin, mikä juuri merkitsee lausunnon antamista muitten aloitteista. Hallintokunta joko puoltaa sellaisinaan tai muutettuina muilta tahoilta tulleet ehdotuksia tai esittää ne hylättäviksi. Sen mitä nimenomaan on säädetty varsinaisesta meno- ja tuloarvioehdotuksesta, on yleisten periaatteiden mukaan katsottava koskevan myös lisäyksiä ja muutoksia talousarvioon. Ja kun miltei poikkeuksetta kaikki kirkkovaltuuston käsiteltäviksi joutuvat seurakunnan taloudelliset asiat koskettavat talousarviota tai vaikuttavat siihen, on kirkkohallintokunnan niitä valmistettava ja niistä lausuntonsa annettava. 477 §:n 3 momentin ahdas sanamuodollinen tulkinta ei ole puollettavissa, varsinkin kun otetaan huomioon lainvalmisteluasiakirjoista ilmenevä tarkoitus.

Vuoden 1939 lainmuutoksella tehtiin kirkkohallintokunnan asemaan muitakin muutoksia, jotka vielä vahvistavat sitä käsitystä, että hallintokunnasta haluttiin tehdä keskeinen ja johtava talous-

hallinnon elin. Niinpä 332 §:ään, jossa aikaisemmin on ollut säännös siitä, että kirkkoneuvoston asiana on määrätä asiamies »maallisessa oikeudessa ja viranomaisissa» käsiteltäviin pykälässä mainittuihin asioihin, lisättiin uusi 2 momentti, jonka mukaan tällaisen asiamiehen niissä seurakunnissa, joissa on kirkkohallintokunta, määrää hallintokunta. Seurakunnan edun valvominen näissä asioissa on täten uskottu hallintokunnalle. Sellaisessa yksityisessä tarkastuksessa, jota tarkoitetaan 362 §:ssä sekä 301 §:ssä mainitussa kaluston katsastuksessa, tulee hallintokunnankin olla edustettuna, mistä sanottuihin lainkohtiin on otettu uudet säännökset. »Se vastuunalainen asema, mikä kirkkohallintokunnalla on», lausui kirkkolakikomitea, »edellyttää myöskin että sille myönnetään oikeus vaatia kirkkovaltuusmiehiä kokoontumaan». Tästä onkin otettu säännös 473 §:ään. Vielä on 477 §:n 5 momenttiin sijoitettu säännös siitä, että yhteistaloudessa olevain seurakuntain kirkkohallintokunta ottaa ja erottaa kirkonpalvelijat, mutta näitä asioita käsiteltäessä toimii puheenjohtajana yhteisen kirkkovaltuuston puheenjohtaja, jolla tällöin on puhe- ja äänivalta. Riittävän ja häiriintymättömän yhteistoiminnan aikaansaamiseksi seurakunnan hengellisen ja taloudellisen johdon kesken on 477 §:ään lisätty säännös siitä, että kirkkohallintokunnan kokouksesta on ilmoitettava seurakunnan kirkkoherralle, jolla on oikeus käyttää siinä puhevaltaansa. Kun kirkkohallintokunnan toimivaltaa on laajennettu, on katsottu tarpeelliseksi säätää, että kirkkohallintokunnan jäsenten kelpoisuudesta on voimassa, mitä 333 ja 334 §:ssä on kirkkoneuvoston jäsenistä sanottu (477 § 1 mom.).

Vaikka vuoden 1939 lainsäädännöllä pyrittiinkin saamaan kirkkohallintokunnan asemaa koskevat säännökset täydellisiksi, jäi sen toimivallan ulkopuolelle maalaisseurakunnissa kuitenkin varsin tärkeä taloushallinnon haara, nimittäin virkatalojen hoito. Säännökset virkataloistahan ovat sisältyneet, eivät kirkkolakiin, vaan yleiseen lakiin, ja virkataloja koskevissa sekä vuonna 1892 että 1922 annetuissa laeissa oli virkatalojen lähin hoito uskottu virkatalolautakunnille. Uusin lainsäädäntö pyrkii tässäkin kohden keskitykseen. Joulukuun 29 päivänä 1944 annetussa laissa evankelis-luterilaisten

seurakuntien virkataloista säädetään nimittäin: »Seurakunnan kiinteän omaisuuden hoidosta seurakunnan puolesta pitää huolta ja vastaa tämän lain mukaan ja niinkuin siitä erikseen säädetään, kirkkohallintokunta» (12 §). Vain niissä seurakunnissa, joissa ei ole kirkkohallintokuntaa, on oleva erityinen virkatalolautakunta. Uuden virkatalolain säännökset kehoittavat seurakuntia yhtenäisyyden saavuttamiseksi asettamaan kirkkohallintokunnan, sielläkin missä se ei olisi pakollinen. Kun kirkkohallintokunta saa myös virkatalolautakunnan tehtävät, osoittautuu varmaankin aiheettomaksi se joskus kuultu väite, ettei seurakunnassa muka ole riittävästi sellaisia tehtäviä, joita varten hallintokunta olisi asetettava.

Edellä hahmoteltu kirkkohallintokunnan asema seurakunnan taloudellisena elimenä on neljä vuosikymmentä kestäneen asteittain, mutta johdonmukaisesti tapahtuneen kehityksen tulos. Kirkkohallintokunnasta on muodostunut keskeinen taloudellinen hallintoelin, jolle kuuluu omaisuuden hoito, kirkkovaltuuston päästösten täytöntöönpano, taloudellisten asiain valmistelu ja seurakunnan etujen valvominen taloudellisissa asioissa.

Kirkkolaki on ollut alkuaan kuin suurten mestarien luoma puhdasviivainen ja selväpiirteinen jalo temppelirakennus. Myöhemmin siihen on liitetty lisärakennelmia, jotka eivät aina ehkä aivan saumattomasti liity alkuperäiseen. Yhtenä ehkä olennaisimpana syynä tähän on ollut se, että kirkkolaki on käsitelty niin muodollisesti, että on pidetty välttämättömänä sijoittaa kaikki uudet ja muutetut kirkkolain luontoiset säännökset yhteen lakiin. Täten on ollut pakko usein puoleksi väkivaltaisestikin kiilata uusia säännöksiä entisten tilalle tai niiden väliin, löytää uusille säännöksille oikea, tarpeellisen asiayhteyden osoittava paikka laissa ja pukea uudet säännökset mahdollisimman suppeaan muotoon. Tehtävä on usein ollut ylenmäärin vaikea, eikä kiellettävissä ole, että aina ei tässä kohdin ole onnistuttu niin hyvin, että toivomuksille ei jäisi sijaa. Erityisesti kirkkolain osalta pitää paikkansa se, että samaa asiaa koskevien eri aikoinakin syntyneiden säännösten tulkinnassa on pyrittävä ottamaan huomioon niiden muodostama ehjä kokonaisuus ja se tarkoitus, jota suppeilla-

kin sanoilla on pyritty toteuttamaan. Tällaista kokonaisnäkemyä silmällä pitäen on laintulkinnan täytettävä mahdolliset aukot ja poistettava ristiriitaisuudet. Tämä pitää paikkansa myös kirkkohallintokuntaa koskevien säännösten osalta. On tarkoin tutkittava »lain oikeata tarkoitusta ja perustusta» (OK I: 11). »Tuomari ottakoon kaikessa laissa vaarin siitä, mikä lainsäätäjän tarkoitus oli; muutoin sitä käytetään väärin ja väännetään toisaalle kuin lainsäätäjän mieli oli.»
