

Hallintovaliokunnan mietintö 14/1996 vp

Hallituksen esitys laiksi kirkkolain muuttamisesta

Eduskunta on 4 päivänä kesäkuuta 1996 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi edellä tarkoitetun hallituksen esityksen 90/1996 vp.

Perustuslakivaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti antanut valiokunnalle lausuntonsa. Lausunto (PeVL 23/1996 vp) on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina esittelijä Tuula Lybeck opetusministeriöstä, kirkkoneuvos Matti Haltunen Kirkkohallituksesta ja erityisasiantuntija Tuula Majuri oikeusministeriöstä. Lisäksi Verohallitus ja Seurakuntien Viran- ja Toimienhaltijain Liitto ry ovat antaneet asiassa kirjalliset lausunnot.

Hallituksen esitys

Kirkkolakia ehdotetaan kirkolliskokouksen ehdotuksen mukaisesti muutettavaksi niin, että kirkolliskokouksen tekemään kirkkolakiehdotukseen voitaisiin tehdä sen asiasisältöön vaikuttamattomia muutoksia hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa ja eduskuntakäsittelyn aikana. Jos muutostarvetta ilmenee, olisi pyydettävä kirkolliskokouksen lausunto siitä, onko valtion lainsäädäntöelinten tarpeelliseksi katsomalla muutoksella vaikutusta asiasisältöön vaiko ei.

Kirkkolakiin ehdotetaan lisäksi tehtäväksi eräitä lähinnä teknisuonteisia tarkistuksia, joiden tarpeellisuus on ilmennyt uuden kirkkolainsäädännön täytäntöönpanovaiheessa. Ehdotetut lakimuutokset koskevat kanttorin velvollisuutta siirtä seurakuntien yhteiseen virkaan, seurakuntaneuvoston toimivallan siirtämistä, kirkollisverosta vapauttamista, kurinpitoasiamiehen valitusoikeutta ja poikkeusolosäännöksiä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta on kirkkolain muuttamisesta annettua hallituksen esitystä käsitellessään kiinnittänyt huomiota kirkkolain 2 luvun 2 §:ään lisättäväksi ehdotetun uuden 2 momentin sisältöön. Sen mukaan voitaisiin kirkolliskokouksen tekemää kirkkolakiehdotusta tutkittaessa oikaista ehdotuksessa oleva sellainen ”lainsäädäntötekni- ninen virhe”, joka ei vaikuta kirkkolakiehdotuksen sisältöön. Kirkolliskokouksen tulisi kuitenkin antaa asiasta lausunto ennen oikaisun tekemistä. Valiokunta toteaa, että lakiteksti ja esityksen perustelut jättävät osittain avoimeksi sen, millaisista korjauksista voisi käytännössä olla kyse, ja että säännöstekstistä ei myöskään käy täysin selville, millainen vaikutus kirkolliskokouksen lausunnolle tulisi antaa.

Valtiopäiväjärjestyksen 31 §:n 2 momenttiin ja kirkkolain (1054/93) 2 luvun 2 §:ään perustuvan erityisen kirkkolain säätämistäjärjestyksen ja tähänastisen poikkeuksettoman tulkinnan mukaan hallitus ja eduskunta eivät ole voineet tehdä kirkolliskokouksen kirkkolakia koskevaan ehdotukseen edes asiasisältöön vaikuttamattomia muutoksia, vaan ehdotus on ollut joko hyväksyttävä sellaisenaan tai kokonaan hylättävä. Nyt annetun hallituksen esityksen mukaan voitaisiin siis oikaista sellaiset lainsäädäntötekni- set virheet, jotka eivät vaikuta kirkkolakiehdotuksen sisältöön.

Lainsäädäntötekni- sillä virheillä tarkoitetaan valiokunnan käsityksen mukaan lähinnä sellaisia virheitä, jotka kohdistuvat lakiehdotuksen muo-

dollisiin, kokonaisuuden kannalta vähäisiin kysymyksiin. Tällaisina virheinä voisivat tulla kyseeseen esimerkiksi lakiehdotuksen kieliasuun, johtolauseeseen, rakenteeseen, otsikointiin, voimaantulosääntöeseen tai lakitekniisiin viittauksiin liittyvät virheet. Valiokunta korostaa sitä, että kirjoitus- tai lakitekniisten virheiden korjaamisella ei kuitenkaan saa olla vaikutusta lakiehdotuksen asiasisältöön.

Eräissä tapauksissa korjausten luonne saattaa kaikesta huolimatta muodostua tulkinnanvaraiseksi. Tämän vuoksi asian lopullisen ratkaisemisen tulee joka tapauksessa jäädä kirkolliskokoukselle. Hallituksen esityksen perusteluissa lähdetäänkin siitä, että esityksen valmistelu- ja eduskuntakäsittelyvaiheessa kirkolliskokoukselta tulisi aina pyytää lausunto tarpeellisiksi katsottuista korjauksista. Vaikka lakiehdotuksen pykälätekstissä ei suoraan sanotakaan sitä, miten kirkolliskokouksen asiasta antama lausunto vaikuttaa oikaisun tekemiseen, valiokunta pitää itsestään selvänä, että mikäli kirkolliskokous ei lausunnossaan esitettyjä korjausehdotuksia hyväksy, ei niitä myöskään voida tehdä. Kirkolliskokouksen antama lausunto siitä, hyväksyykö se tehdyt korjausehdotukset vai ei, ratkaisisi siis sen, voidaanko niitä tehdä. Valiokunta yhtyy

tältä osin myös perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 23/1996 vp esille tuomaan kantaan, jonka mukaan hallituksen esityksen tarkoituksena on sitoa kirkkolakiehdotuksen muuttaminen kirkolliskokouksen ilmaisemaan myönteiseen kantaan. Kirkolliskokouksen kannan tulee siis kaikissa tapauksissa sitoa valtion lainsäädäntöelimiä, vaikkei tämä suoranaisesti käykään ilmi kirkkolain 2 luvun 2 §:ään lisättäväksi ehdotetusta uudesta 2 momentista. Menettelyn tulee siten olla yhdenmukainen kirkolliskokouksen yksinomaisten aloiteoikeuden kanssa, joka muodostaa kirkkolain erityisen säätämisyjärjestyksen pääperiaatteen.

Lopuksi valiokunta toteaa, että perustuslakivaliokunta on asiasta antamassaan lausunnossa esittänyt, että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena ja puoltaa sen hyväksymistä.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että eduskunta hyväksyisi hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 24 päivänä syyskuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Matti Väistö /kesk, jäsenet Ulla Juurola /sd, Reijo Kallio /sd, Toimi Kankaanniemi /skl, Juha Karpio /kok,

Valto Koski /sd, Osmo Kurola /kok, Jukka Mikola /sd, Iivo Polvi /vas, Veijo Puhjo /va-r ja Aulis Ranta-Muotio /kesk sekä varajäsen Raimo Holopainen /sd.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Lausunto 23/1996 vp

Hallituksen esitys 90/1996 vp

Hallintovaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 4 päivänä kesäkuuta 1996 hallituksen esityksen 90/1996 vp laiksi kirkkolain muuttamisesta hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa hallintovaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina esittelijä Tuula Lybeck opetusministeriöstä, kirkkoneuvos Matti Haltunen kirkkohallituksesta ja professori Mikael Hidén.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan kirkkolakia muutettavaksi niin, että kirkolliskokouksen tekemään kirkkolakiehdotukseen voidaan tehdä asiasisältöön vaikuttamattomia muutoksia hallituksen esitystä valmisteltaessa ja eduskuntakäsittelyn aikana. Jos muutostarvetta ilmenee, olisi pyydettävä kirkolliskokouksen lausunto siitä, onko aiotulla muutoksella vaikutusta asiasisältöön. Kirkkolakiin ehdotetaan lisäksi eräitä lähinnä teknisluonteisia muutoksia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Valiokunnan kannanotot

Perustuslakivaliokunta kiinnitti kirkkolakiesityksen (HE 23/1993 vp) käsittelyn yhteydessä huomiota siihen, ettei kirkolliskokouksen ehdottamaan kirkkolakiin voida tehdä eduskunnassa ”edes asiasisältöön vaikuttamattomia, esimerkiksi kirjoitusteknisiä parannuksia” (PeVL 20/1993 vp). Nyt käsillä olevalla esityksellä pyritään korjaamaan tämä epäkohta, sillä lain 2 luvun 2 §:n uuden 2 momentin perusteella tulisi mahdolliseksi oikaista kirkkolakiehdotuksessa oleva

lainsäädäntötekniinen virhe edellyttäen, että oikaisu ei vaikuta lakiehdotuksen sisältöön. Kirkkolakiehdotusta voitaisiin ehdotetussa menettelyssä muuttaa asianomaista hallituksen esitystä valmisteltaessa ja käsiteltäessä sitä eduskunnassa. Kirkolliskokouksen tulisi antaa lausunto ennen oikaisun tekemistä.

Ehdotettu menettelytapa lieventää jonkin verran kirkkolain erityiseen säätämisyjärjestykseen sisältyviä eduskunnan ja tasavallan presidentin lainsäädäntövallan rajoituksia. Säätelyn tällaisen luonteen perusteella, ja kun otetaan huomioon edellä mainitussa lausunnossa kirkkolain valtiosääntöisen erityisaseman pohjalta kirkkolain 2 luvun 2 §:n 1 momentin säännöksistä esitetty, on selvää, että ehdotettu menettelytapa ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Kirkolliskokouksen tekemän lakiehdotuksen muuttaminen olisi kytketty edellytyksiin, jotka poikkeavat sanonnallisesti valtiopäiväjärjestyksen 73 ja 73 a §:n mukaisesta vaatimuksesta lepäämään jätettäväksi hyväksytyyn lakiehdotuksen ja vahvistamatta jääneen lain hyväksymisestä niitä uudelleen käsiteltäessä ”asiasisällöltään muuttamattomana”. Valiokunta pitää perusteltuna, ettei kirkkolakiehdotuksen muuttamis- mahdollisuuksien rajoja arvioida kyseisten perustuslainkohtien säätämistarkoituksesta käsin, mihin asiaa ei ole kytkettykään hallituksen esityksessä. Kirkkolakiehdotukseen tehtävien muutosten laajuuden kannalta merkittäväksi seikaksi käytännössä muodostunee kirkolliskokouksen asema menettelyssä. Esityksen tarkoituksena on sitoa kirkkolakiehdotuksen muuttaminen kirkolliskokouksen ilmaisemaan myönteiseen kantaan. Tällainen tarkoitus ei täysin selviä säännöstekstistä mutta on kuitenkin sopu-soinnussa kirkolliskokouksen aloitemonopolin kanssa.

Lopuksi valiokunta kiinnittää huomiota säädösteknisen tarkastuksen tärkeyteen kirkkolain valmistelussa. Nykyisten järjestelyjen riittävyyttä on arvioitava ja selvitettävä, voidaanko kirkolliskokouksen ehdotusten viimeistelyssä tur-

vautua siihen tarkastukseen, johon valtioneuvoston piirissä valmisteltavat lakiesitykset pääsääntöisesti tulevat.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 11 päivänä syyskuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd, jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk, Risto

Kuisma /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /va-r ja Jorma Rantanen /sd sekä varajäsenet Juha Karpio /kok ja Vuokko Rehn /kesk.