

16.3.2020

Asia Hallituksen esitys eduskunnalle kirkkolaiksi, HE 19/2019 vp ja HE 93/2019 vp

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Kirkolliskokous on 16 päivänä toukokuuta 2018 tehnyt päätöksen uudesta kirkkolakiehdotuksesta. Päätöksen jälkeen kirkkohallitus on 22.5.2019 tehnyt kirkkolain 2 luvun 2 §:n 2 momentin mukaiseen aloitteen sekä antanut 21.8.2019 oikeusministeriön lainsäädännön kehittäminen ja laintarkastus –yksikön tarkistuksen jälkeen lausunnon eräistä ehdotukseen sisältyneistä lainsäädäntöteknisistä virheistä. Kirkkohallituksen lausunto on jäänyt hallituksen esityksessä huomioon ottamatta kolmen säännöksen osalta. Lisäksi kirkolliskokous on 7.11.2019 täydentänyt aiempaa kirkkolakiehdotusta (HE 93/2019 vp).

Kirkkolain alasta

Perustuslain 76 §:n mukaan kirkkolaissa säädetään evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Kirkkolain säätämisyjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä niistä mainitussa laissa erikseen säädetään. Voimassa olevan kirkkolain 2 luvun 2 §:n mukaan kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista. Kirkon ehdotuksen tekee kirkolliskokous. Kirkolliskokouksen ehdotuksen tutkiminen ja vahvistaminen on tasavallan presidentin ja eduskunnan tehtävä. Kirkkolakiehdotusta tutkittaessa voidaan oikaista ehdotuksessa oleva sellainen lainsäädäntötekniinen virhe, joka ei vaikuta kirkkolakiehdotuksen sisältöön. Oikaisu voidaan tehdä kirkkohallituksen annettua asiasta lausunnon tai tehtyä siitä aloitteen.

Kirkkolainsäädännön uudistushanke alkoi jo vuonna 2005 pohdinnalla kirkkolain alasta (*sääntelyvarauksen alasta*). Valtion taholta kirkkolain perustuslaillista asemaa ja kirkkolain säätämisyjärjestystä lienee tutkittu viimeksi oikeusministeriön asettamassa parlamentaarisessa Perustuslaki 2008 -työryhmässä.

Aiemmin tai nytkään ei ole katsottu mahdolliseksi säätää kirkkolaissa vain kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Kirkkolaissa ehdotetaan säädettäväksi myös asioista, joista perustuslain 80 §:n mukaan on säädettävä lailla kuten kirkon viranhaltijoiden ja jäsenten oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Kirkkolailla omaksutaan kirkon hallinnossa sovellettavaksi useita yleisiä hallintoa koskevia lakeja, kuten hallintolaki ja laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Kirkkolaissa säädetään myös mahdollisista kirkon erityispiirteistä johtuvista poikkeuksista hallinnollisen yleislain soveltamisalaan. Esityksessä on tulkittu, että perustuslain 76 §:n intentiona on säätää yleisen lain ja kirkkolain välisestä suhteesta. Säännöksessä ei oteta kantaa siihen, mitä kirkkolain alaan kuuluvista asioista on säädettävä laissa ja mitä voidaan jättää kirkon sisäisten säännösten varaan. On katsottu, että perustuslain 76 § säätää siitä, mitä kirkkolaissa voidaan enimmillään säätää. Perustuslain 80 § ja perusoikeuksien suoja puolestaan määrittävät, mitä kirkkolaissa tulisi vähimmillään säätää suhteessa kirkkojärjestykseen.

Uudistuksen tausta ja tavoitteet

Voimassa oleva kirkkolaki (1054/1993) tuli voimaan 1994. Toimintaympäristön muutosten, yleisen lainsäädännön kehityksen sekä kirkon omien tarpeiden myötä nykyiseen kirkkolakiin on voimaantulon jälkeen tehty yli 50 osittaisuudistusta ilman, että on pohdittu kirkkolainsäädäntöä kokonaisuutena. Tästä syystä nykyinen kirkkolain ja kirkkojärjestyksen sekä kirkon vaalijärjestyksen muodostama kokonaisuus on muodostunut hajanaiseksi ja verrattain vaikeaksi hallita. Säädösten systemaattinen jäsentely ei alun perinkään ollut onnistunut, mikä on puolestaan johtanut sisäisten viittaussäännösten runsauteen ja toisaalta myös säädösten aukollisuuteen. Puutteiden korjaus on saattanut johtaa entistä vaikeaselkoisempiin säännöksiin.

Tavoitteeksi uudelle kirkkolainsäädännölle asetettiin entistä johdonmukaisempi ja selkeämpi kirkkolaki. Kirkon sisäisiä asioita koskevaa norminantovaltaa tuli siirtää mahdollisimman paljon kirkon omille toimielimille. Tavoitteena oli myös vähentää yksityiskohtaisesta sääntelyä, ottaa huomioon toimintaympäristön muutoksista aiheutuvat muutostarpeet sekä kiinnittää huomiota säädös-kieleen ja -tekniikkaan.

Ehdotetun kirkkolain sisällöstä

Esitys on pääsisällöltään kirkkoa koskevan lainsäädännön kodifiointi, jossa on otettu huomioon perustuslaista nousevat vaatimukset säätää tietyistä asioista laissa. Esitys on pääosin lainsäädäntö-tekniinen. Esityksessä on tehty vain hyvin vähäisiä muutosehdotuksia nykytilaan. Siten esimerkiksi kirkon hallinnon perusrakenteita tai kirkon aseman perusteita suhteessa valtioon ei kirkkolakiehdotuksessa muuteta. Ehdotukseen sisältyy kuitenkin muutamia toimintaympäristön muutoksesta aiheutuneita muutoksia.

Kirkkolain systematiikka on ehdotuksessa muutettu siten, että kirkkolaissa on 13 lukua aiemman 26 luvun sijaan. Tähän on päästy muun muassa kokoamalla kirkon eri viranomaisia koskevat hallintoa ohjaavat säännökset yhteen lukuun sekä oikeusturvaa koskevat säännökset samoin yhteen lukuun. Kirkon sisäisiä asioita koskevaa sääntelyä on puolestaan pyritty siirtämään kirkon sisäiseen säädökseen eli kirkkojärjestykseen.

Nykyisessä laissa olevat seurakunnan aluehallintoa, kappeliseurakuntaa sekä seurakuntapiiriä koskevat säännökset on yhdistetty seurakunnan osa-aluehallintoa koskeviksi säännöksiksi. Samalla on pyritty luomaan puitelainsäädäntöä, joka mahdollistaa seurakunnan oman harkinnan osa-alueen hallinnolle annettavasta toimivallasta. Toimintaympäristön muutoksista johtuvia uudistuksia ovat muun muassa seurakuntajaon muutoksia koskevien edellytysten selkeyttäminen, seurakunnan jäsenten osallistumisoikeuksien lisääminen sekä sähköisen päätöksentekomenettelyn ja sähköisten kokousten mahdollistaminen. Lisäksi esityksessä on karsittu joitakin nykyisessä laissa olevista päätösten alistusmenettelyä koskevista säännöksistä.

Kirkkolain kodifioinnissa on kiinnitetty huomiota säädöskieleen ja -tekniikkaan. Erityisesti on pyritty ilmaisujen ja käsitteiden johdonmukaisuuteen. Säännöksiä on selkeytetty muun muassa huomioimalla virkkeiden lausejärjestys sekä lauseiden sanajärjestys ja lisäämällä päälauseiden käyttöä. Myös luetteloita on käytetty aiempaa runsaammin säännösten selkeyttämiseksi.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esiin nostamat kysymykset

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 4/2020 vp kirkkolakiehdotuksesta kiinnittänyt huomiota kirkkolain säätämisyjärjestykseen, sääntelyvarauksen alaan sekä ehdotuksen suhteen perusoikeussäännöksiin. Lausunnossa on erityisesti nostettu esille viisi lainkohtaa, joiden

osalta lakivaliokunta on katsonut, ettei kirkkolakiehdotusta ole mahdollista käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Kirkkohallituksessa valmistellaan lausunnossa esiin nostettujen lainkohtien osalta kirkkolain täydennystä tämän kevään kirkolliskokoukselle siten, että kirkkolaki olisi mahdollista käsitellä ehdotetussa lainsäätämisyksessä. Tavoitteena on täsmentää ja täydentää kirkonkirjojenpitoa koskevia kirkkolain 3 luvun 41 ja 46 §:ää, poistaa ongelmalliseksi todetut muutoksenhakukiellot ja tuomioistuimia velvoittava lainkohta sekä täsmentää diakoniatyössä syntyvien tietoaaineistojen käsittelyä. Käytännössä asiakas- ja potilastietojen käsittelyä sosiaali- ja terveydenhuollossa koskevaa lainsäädäntöä sovelletaan jo nykyään kyseisiltä osin kirkon diakoniatyössä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa esiin nostetut kirkkolain säätämisyksityksen ja sääntelyvarauksen alan selvittäminen edellyttää laajempaa keskustelua ensi sijassa kirkon sisällä. Kirkkohallitus kuitenkin toivoo, että hallintovaliokunta jatkaisi kirkkolakiehdotuksen käsittelyä saatuaan kirkkolakiehdotuksen täydennysesityksen myöhemmin tänä keväänä. Tätä toivotaan sen johdosta, että kirkolliskokous hyväksyi uuden kirkkolakiehdotuksen toukokuussa 2018. Ajankohdan jälkeen on tullut sekä kirkon ulkoisia että sisäisiä tarpeita muuttaa kirkkolakia, jotka muutokset odottavat ehdotetun kirkkolain voimaantuloa. Lisäksi nykyistä kirkkolakia on sen moninaisten ongelmien johdosta hankala soveltaa, ja nyt ehdotettu kirkkolaki parantaa valitsevaa tilannetta monilta osin.

Eräät lainsäädäntötekniset virheet

Kirkolliskokouksen hyväksymään kirkkolakiehdotukseen jäi joitakin lainsäädäntötekniisiä virheitä, joista kirkkohallitus antoi alussa mainitun lausunnon 21.8.2019. Hallituksen esityksessä ei lausuntoa ole huomioitu seuraavien säännösten osalta: 4 luvun 4 §:n 2 momentti, 5 luvun 1 §:n 4 momentti ja 10 luvun 1 §. Näiden säännösten osalta kirkkohallitus toivoo, että säännökset korjattaisiin annetun lausunnon mukaisiksi eduskuntakäsittelyssä. Korjattavat kohdat kirkkohallituksen lausunnon mukaisina ovat liitteenä.

Pirjo Pihlaja
Kirkkoneuvos