

20.1.2023

Asia Hallituksen esitys eduskunnalle kirkkolaiksi sekä siihen liittyviksi laeiksi, HE 108/2022 vp

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Kirkolliskokous päätti 11. päivänä marraskuuta 2021 antaa valtioneuvostolle kirkkolakiehdotuksen ja esitykset erillislaeista. Samalla se päätti esittää valtioneuvostolle, että antaessaan esitykset eduskunnalle valtioneuvosto samalla peruuttaisi aiemman esityksen kirkkolaiksi (HE 19/2019 vp) sekä kyseistä esitystä täydentävän esityksen (HE 93/2019 vp). Nyt tehty hallituksen esitys vastaa kirkolliskokouksen päätöstä.

Kirkkolakiehdotuksen ja siihen liittyvien lakien valmistelu

Tarve voimassa olevan kirkkolain (1054/1993) uudistamiseen konkretisoitui perustuslakiuudistuksen sekä toimintaympäristön muutosten myötä 2000 luvun alkupuolella. Ensimmäinen kirkkolainsäädännön kodifointiin tähtäävä hanke aloitettiin vuonna 2005. Tuolloin ja valmistelun myöhemmässäkin vaiheessa meneillään olleet isohkot osittaisuudistukset ja niissä koetut ongelmat kuitenkin viivästyttivät hanketta huomattavasti siten, että kirkolliskokous päätti ehdotuksesta uudeksi kirkkolaiksi toukokuussa 2018. Ehdotus annettiin eduskunnalle hallituksen esityksenä 19/2019 vp.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta antoi aiemmasta esityksestä lausuntonsa maaliskuussa 2020 (PeVL 4/2020 vp). Lausunnossa kiinnitettiin huomiota muun muassa kirkkolain alaan. Lisäksi valiokunta nosti esiin valtiosääntöoikeudellisina kysymyksinä kirkon jäsenrekisteriin talletettavien manuaalisten kirkonkirjojen tietojen tarkemman määrittelyn, tietojen luovutusta koskevan säännöksen ja arkaluontoisia diakoniatietoja koskevan puutteellisen sääntelyn sekä muutoksenhakukiellot terveystarkastukseen määrittämisestä koskevasta päätöksestä ja viranhaltijalle annetusta varoituksesta.

Hallintovaliokunta keskeytti hallituksen esityksen käsittelyn 1.4.2020 ja ohjeisti valmistelemaan esityksen uudestaan yhtenä kokonaisuutena siten, että se täyttää perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestyshuomautukset ja hallintovaliokunnan huomautukset.

Kirkkolakiehdotuksesta

Uudessa kirkkolakiehdotuksessa on pyritty ottamaan huomioon perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan 1.4.2020 tekemät huomiot aiemmasta kirkkolakiehdotuksesta. Samalla on korjattu perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset.

Kirkkolain alaa on supistettu siirtämällä selkeästi kirkon järjestysmuotoon ja hallintoon kuulumattomia säännöksiä ehdotettuihin kolmeen erillislakiin. Yksityiskohtaisempaa sääntelyä on lisäksi siirretty kirkolliskokouksen päätösvallassa olevaan kirkkojärjestykseen. Ehdotettu kirkkolaki sisältäisi säännökset kirkon ja sen seurakuntien päätöksenteko-organisaatiosta ja toimivallan perusteista sekä kirkon ja valtion suhteita, kirkkolain säätämisyjärjestystä ja lainsäädäntövallan delegointia koskevat säännökset. Myös oikeusturvaa ja hallintomenettelyjä koskevat säännökset olisivat kirkkolaissa.

Kirkon itseymmärrys kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta on juridis-hallinnollista näkökulmaa laajempi, jolloin on katsottu, että järjestysmuodon ja hallinnon alaa tulkittaessa lähtökohtana tulee olla myös kirkon luonne ja asema uskonnollisena yhdyskuntana, jolloin järjestysmuodon ja hallinnon käsitettä on tulkittava ja arvioitava myös kirkon tunnustuksen, tehtävien ja toiminnan näkökulmasta. Rajanvedon sen suhteen, mikä sääntely kuuluu kirkkolakiin ja mikä erillislakeihin, tulisi yhtäältä turvata perustuslain 11 §:n uskonnonvapauden piiriin kuuluvien oikeuksien toteutumisen ja toisaalta eduskunnan lainsäädäntövallan mahdollisimman vähäisen rajoittamisen. Kirkkolain alaan on katsottu kuuluvan myös sellaiset laintasoista sääntelyä edellyttävät säännökset, jotka ovat keskeisiä kirkon uskonnollisen yhdyskunnan luonteen ja perustuslain 11 §:ssä säädetyn uskonnonvapauden näkökulmasta. Kirkon olemuksen ja itseymmärryksen kannalta keskeisiä tässä yhteydessä ovat muun muassa säännökset kirkon tunnustuksesta ja pappisvirasta sekä pappisvirkaan liittyvästä piispallisesta kaitsennasta.

Vaikka uusi esitys on pääsääntöisesti teknisluontoinen verrattuna vuoden 2019 esitykseen, ehdotetaan kuitenkin muutamia uudistuksia. Kirkkolain säätämisyjärjestystä koskevaa säännöstä on jonkin verran joustavoitettu. Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto tai eduskunta voisi kirkkolakiehdotusta käsitellessään oikaista sellaisen lainsäädäntöteknisen virheen, joka ei vaikuta kirkkolakiehdotuksen sisältöön.

Yleisen hallinnollisen kehityksen mukaisesti sekä kirkon hallinnon keventämiseksi ehdotuksessa esitetään kirkon hallintoon kuuluvien alistusmenettelyjen kokonaisvaltaista purkamista. Pääsääntöisesti alistusmenettelyjen tilalle ei esitetä uutta hallinnollista menettelyä. Poikkeuksen tästä muodostaa uusi kirkollisia rakennuksia koskeva lupamenettely. Seurakunnan kirkkovaltuuston tulee hankkia kirkkohallituksen lupa uuden kirkon tai siunauskappelin rakentamiseen tai muun kuin kirkollisen rakennuksen muuttamiseen kirkoksi tai siunauskappeliksi taikka suojellun kirkollisen rakennuksen olennaista muuttamista tai purkamista taikka sen käyttötarkoituksen muuttamista koskevaan hankkeeseen. Lupaa edellyttäisi myös kirkon käytöstä luopuminen. Lupamenettelyn tavoitteena on turvata kirkollinen rakennussuojelu, jonka on katsottu 1960-luvulla tehdyn linjanvedon mukaan kuuluvan kirkkolain alaan (mm. Kirkollisten rakennusten suojelutoimikunnan mietintö, Komiteamietintö 1986:5, s.25)

Esityksessä seurakuntarakenteiden muutoksia koskevaa sääntelyä on selkeytetty samalla, kun seurakuntajaon muutosta sekä seurakuntayhtymän perustamista koske-

via menettelyprosesseja on yhtenäistetty. Lisäksi kirkkolaissa säädettäisiin seurakuntajaon muuttamisen edellytyksistä, mikä toisi luottamuksen suojaa tilanteissa, joissa aloitteen seurakuntajaon muutokselle tekisi muu taho kuin seurakunnan oma toimielin. Seurakunnan jäsenten osallistumisoikeutta seurakunnan hallintoon ehdotetaan lisättäväksi siten, että seurakunnan jäsenille olisi varattava mahdollisuus jättää kannanotto seurakuntarakenteen muutosta koskevasta aloitteesta. Lisäksi seurakunnan kirkkovaltuuston tai seurakuntaneuvoston tulisi huolehtia siitä, että seurakunnan jäsenellä olisi monipuolisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia seurakunnan päätöksentekoon ja toimintaan. Myös seurakunnan tiedottamisvelvollisuutta jäsenilleen on lisätty.

Erityisesti henkilötietojen suojaa koskevaa sääntelyä on tarkennettu siten, että säännöksissä otetaan aiempaa paremmin huomioon Euroopan yleinen tietosuojasetus sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan huomioidut henkilötietojen suojaa koskevasta sääntelystä. Säännöksiä on valmisteltu yhteistyössä oikeusministeriön ja osittain myös Valviran asiantuntijoiden kanssa. Ehdotetun kirkkolain 8 luvun 2 §:ssä säädettäisiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn yleisestä edellytyksestä, mutta oikeudesta käsitellä tietoja sekä tietojen käyttötarkoituksesta säädettäisiin luvun 1 ja 8 §:ssä. Jäsenrekisteriin liittyvien uhkien pienentämiseksi erityisinä suojatoimina voidaan pitää tietojen käsittelijälle erikseen myönnettävää työtehtävien edellyttämää käyttöoikeutta, kirkkohallituksen ylläpitämiä käyttöoikeus- ja lokirekistereitä, tietojen luovuttamisen edellytyksiä sekä ehdotetun luvun 10 §:ssä säädettävää virkavastuun periaatetta ja 11 §:ssä ehdotettua jäsenrekisterin tietojen käsittelyn seuranta- ja valvontatehtävää. Lisäksi tietoturvasta säädettäisiin tiedonhallintalain 4 luvussa ja määrättäisiin kirkkohallituksen 8 luvun 13 §:n nojalla annettavissa määräyksissä.

Hallinnollisista yleislaeista kirkon hallinnossa sovellettaisiin kielilainsäädäntöä, hallintolakia, sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia, digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettua lakia, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia, säädettyjen määräaikain laskemisesta annettua lakia ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. Lisäksi ehdotetaan, että arkistotoimeen sovellettaisiin arkistolakia ja tiedonhallintaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia erikseen säädetyin osin.

Kirkon tunnustuksesta säädettäisiin edelleen kirkkolaissa, mutta tarkemmat tunnustuksen sisällön määrittävät säännökset olisivat kirkkolakiehdotuksen 1 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettussa kirkkojärjestyksessä. Kirkon tunnustus identifioi kysymyksessä olevan kirkon luonteen uskonnollisena yhdyskuntana. Kirkon uskonnollisen identiteetin kannalta on merkityksellistä, että kirkon tunnustuksen perusta on määriteltä kirkkolaissa. Se luo myös perustan kirkon organisaatiolle ja hengellisen työn rakenteille. Tunnustuspykälällä on liittymäkohtia myös kirkon virkasuhteisiin. Mainituilla perusteilla kirkolliskokous on ehdottanut tunnustusta koskevan säännöksen säilyttämistä kirkkolaissa. Tunnustukseen liittyen ja ottaen huomioon perustuslain 2 §:n 3 momentti kirkkolakiehdotus sisältää lisäksi pääsäännön seurakunnan tehtävästä,

koska se velvoittaa sekä seurakunnan viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä että seurakunnan jäseniä huolehtimaan seurakunnan tehtävän toteutumisesta ja asettaa rajat seurakunnan varojen käytölle. Myös kirkon tehtävästä säädettäisiin kirkkolaissa.

Lisäksi kirkon virkarakenteen erityispiirteenä on, että pappisvirka ja papin virka julkisoikeudellisena palvelussuhteena ovat elimellisesti kytköksissä toisiinsa kuten myös tuomiokapitulin ja piispan toimivaltaan kuuluvat viranhoidon valvonta ja viranhoitoon liittyvä päätöksenteko. Kun pappeus ja siihen liittyvä papin virka katsotaan kuuluvan perustuslain 11 §:n uskonnonvapaussäännöksen ytimeen, voidaan tulkita, että tietyistä pappisvirkaan ja papin virkaan liittyvistä lain tasoa edellyttävistä asioista tulee säätää kirkkolaissa. Vastaavasti on katsottu, että eräät muut kirkon hengelliseen toimintaan tai kirkon edustamiseen liittyvien virka- ja työsopimussuhteiden kelpoisuusvaatimukset kuuluvat kirkkolakiin. Kelpoisuusvaatimusta koskeva ehdotettu kirkkolain 7 luvun 2 § koskisi sekä virka- että työsopimussuhteita.

Seurakuntapastorin virkaa ja papin virkojen väliaikaisia viranhoitoja koskeviin nimityspäätöksiin esitettyä muutoksenhakukieltoa on pohdittu aiemman kirkkolakiehdotuksen (HE 121/2003 vp) yhteydessä. Tuolloin eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntelyä arvioitaessa on otettava huomioon perustuslain 11 §:n uskonnonvapaussäännöksiin pohjautuva evankelis-luterilaisen kirkon sisäinen autonomia. Erityisesti uskon tunnustukseen samoin kuin uskonnon harjoittamiseen ja opetukseen tai kirkon muuhun hengelliseen toimintaan liittyvissä asioissa ei lähtökohtaisesti ole kysymys yksilön sellaisista oikeuksista tai velvollisuuksista, joita koskevat päätökset tulisi perustuslain 21 §:n takia voida saattaa tuomioistuimen tutkittaviksi. Piispa ja tuomiokapituli päättävät pappisvirkaan hyväksymisestä uskonnollisin kriteerein, ja piispan yksin tekemät päätökset kuuluvat lähinnä piispallisen kaitsennan alaan. Näihin päätöksiin kohdistuvat muutoksenhakukiellot eivät ole perustuslain 21 §:n kannalta ongelmallisia. Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoi, että muun muassa tuomiokapituin määräykseen papin viran väliaikaiseksi hoitajaksi tai määräykseen seurakuntapastorin virkaan ja seurakuntayhtymän papinvirkaan kohdistuvissa valituskelloissa on kysymys sellaisista kirkon uskonnollisia työntekijöitä koskevista ja uskonnollisen yhdyskunnan autonomian piiriin kuuluvista muista asioista, jotka eivät välittömästi koske kenenkään subjektiivista oikeutta. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt muutoksenhakukieltoja ongelmallisina perustuslain kannalta (PeVL 20/2003 vp, s. 2).

Kirkolliset lait ja ehdotus tuomioistuimen ilmoitusvelvollisuutta koskevan lain muuttamiseksi

Esityksessä ehdotetaan, että nykyisestä kirkkolaista siirrettäisiin erillislakeihin selkeät kokonaisuudet, joita ei voida pitää kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa koskevana sääntelynä. Esityksessä ehdotetaan siten kirkkolain lisäksi lakia evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta, lakia evankelis-luterilaisen kirkon työmarkkinalaitoksesta sekä lakia evankelis-luterilaisen kirkon eläkerahastosta.

Laki evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta pohjautuu pääsääntöisesti voimassa olevan kirkkolain 6 lukuun ja on hyvin yhtenevä kunnan ja hyvinvointialueen

viranhaltijasta annetun lain kanssa. Sääntelyn yhdenmukaisuuden tavoitteena on helpottaa säännösten tulkintaa ja soveltamista. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin uutta säännöstä työnantajan velvollisuudesta kohdella viranhaltijoita tasapuolisesti sekä syrjimättömästi, mistä seikasta hallintovaliokunta huomautti aiemmin kirkkoa mietinnössään (HaVM 17/2012 vp, s. 5). Viranhaltijoita ja työntekijöitä koskeva säännös kelpoisuusvaatimuksesta eräisiin virkoihin ja työsopimussuhteisiin olisi kirkkolaissa (ehdotettu 7 luvun 2 §). Kelpoisuusvaatimusta koskeva säännös koskisi siten sekä viranhaltijoita että työsopimussuhteisiä työntekijöitä.

Lähetekeskustelussa esiin nostetun viranhaltijan perhevapaan osalta sovellettaisiin työsopimuslain 4 luvun säännöksiä kyseisen luvun 9 §:ää lukuun ottamatta. Kun viranhaltijan oikeutta viranhoitomääräyksen mukaiseen virkaansa voidaan pitää vahvempana kuin työntekijän oikeutta palata aiempiin tehtäviinsä, ei ole katsottu tarpeelliseksi erikseen säätää viranhaltijan oikeudesta palata perhevapaan jälkeen virkasuhteensa mukaiseen virkaan työsopimuslain 4 luvun 9 §:n mukaisesti. Oikeustila ei muuttuisi nykyisestä, mutta säännöksen viittaustapaa on tarkennettu.

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisten huomautusten perusteella muutoksenhakua lakiesityksen 28 §:ssä säädettyyn viranhaltijalle annettuun terveystarkastukseen osallistumista koskevaan määräykseen ei enää rajoitettaisi. Myös viranhaltijalle annettavaa varoitusta koskevaa sääntelyä on muutettu siten, että ehdotus sisältää ainoastaan virkasuhteen päättämiseen liittyvän varoitushetken (ehdotettu viranhaltijalain 48 §), joka vastaa kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain mukaista sääntelyä.

Ehdotetun kirkkolain 1 §:n 3 momentin mukaan tarkempi sääntely viroista, niiden perustamisesta ja kelpoisuusehdoista, virkavapaista ja vuosilomien myöntämisestä sekä pappisvirasta, papin virasta ja papin virkojen valintamenettelystä olisi kirkkojärjestyksessä.

Laki evankelis-luterilaisen kirkon työmarkkinalaitoksesta vastaisi pitkälti kirkon keskushallintouudistuksen yhteydessä vuonna 2015 kumottua kirkon työmarkkinalaitoksesta annettua lakia (827/2005). Laissa säädettäisiin työmarkkinalaitoksen keskeisistä tehtävistä sekä työmarkkinalaitoksen toimielimestä ja sen toimikaudesta, päätöksentekotavoista ja kokoonpanosta. Lisäksi laki sisältäisi säännökset tarvittavasta muutoksenhakukiellosta ja työmarkkinalaitoksen oikeudesta tiedonsaantiin tehtäviensä suorittamiseksi. Työmarkkinalaitosta koskevan sääntelyn eriyttäminen uudestaan omaksi säädökseksi korostaa työmarkkinalaitoksen erillisyyttä kirkon keskushallinnosta ja sen riippumatonta päätöstoimivaltaa työmarkkinalaitoksen tehtäviä koskevista asioista.

Lakiin evankelis-luterilaisen kirkon eläkerahastosta on koottu eläkerahastoa koskevia säännöksiä nykyisestä kirkkolaista, kirkkojärjestyksestä ja evankelis-luterilaisen kirkon eläketurvan rahoituksesta annetusta laista. Säännöksiä on osittain yhdenäistetty Kevaa ja Valtion eläkerahastoa (ns. julkiset eläkevoimistajat) koskevan sään-

telyn kanssa, minkä arvioidaan helpottavan ja tukevan säännösten tulkintaa. Ehdotus sisältäisi myös uutta sääntelyä muun muassa omistajaohjauksen periaatteista, mahdollisia eturistiriitoja koskevasta toimintaperiaatteesta, riskien hallinnasta sekä eläkerahastoa koskevista sisäpiirisäännöksistä. Uuden sääntelyn tavoitteena on kirkon eläkerahaston hallinnon läpinäkyvyyden lisääminen.

Lisäksi ehdotetaan muutosta tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa eräistä ratkaisuistaan annettuun lakiin. Nykyisessä kirkkolaissa tuomioistuimelle säädetty velvollisuus ilmoittaa kirkon viranhaltijaa koskevasta ratkaisusta kirkkolain alaan kuulumattomana siirtyisi mainittuun lakiin.

Jos eduskunta hyväksyy ehdotetut lait, tavoitteena on, että uudet lait tulisivat voimaan 1.7.2023.

Pirjo Pihlaja
kirkkoneuvos
hallinto-osaston johtaja, Kirkkohallitus