

Lausunto hallituksen esityksestä HE 108/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle kirkkolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan hallintovaliokunta 26.1.2023

Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Anne Mikkola, neuvottelupäällikkö

Kirkon alat ry, Paula Aaltonen, toiminnanjohtaja

Kirkon alan unioni ry, Viivi Vidgren, työmarkkinalakimies

AKI-liitot ry, Jussi Junni, toiminnanjohtaja



1. Kirkkolain uudistamisesta

Nykyinen kirkkolaki on säädetty v. 1993. Nyt meneillään kirkkolainsäädännön kokonaisuudistus, joka pääosin lakitekninen.

Hallituksen esitys asettuu johdonmukaisesti jatkumoon, jossa kirkkolain erityisen säätämisyjärjestyksen alaan kuuluvan kirkkolain oikeudellista ainesta on supistettu ja siirretty kirkon itse antamaan kirkkojärjestykseen sekä kirkollisiin erillislakeihin.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että PL 76 §:ssä säädettyä kirkkolain alaa on tulkittava suppeasti. Nykyinen kirkkolaki sisältää merkittävässä määrin sen alaan kuulumatonta oikeudellista ainesta. Mm. tämän vuoksi kirkkolain muutos on välttämätön toteuttaa.

Kirkkolain uudistamishanke alkoi jo vuonna 2005. Kokonaisuudistuksen viime vaiheissa ei ole voitu toteuttaa merkittäviä aineellisia sääntelyn muutoksia, mikä on hidastanut kirkon uudistumista.

Pidämme tärkeänä, että kirkkolain uudistaminen saataisiin päätökseen mahdollisimman pian.

2. Kirkkolain säätämisjärjestys

Kirkkolain erityinen säätämisjärjestys esitetään säilytettäväksi ennallaan. Pidämme sitä perusteltuna siitä näkökulmasta, että kirkolla uskonnollisella yhdyskunnalla tulee PL 11 § huomioon ottaen olla sisäinen autonomia.

Sen sijaan muut kirkolliset lait hyväksyttäisiin tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä eikä niihin sovelleta kirkon aloitemonopolia. Näitä ovat mm.

- Laki evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta.

- Laki evankelis-luterilaisen kirkon työmarkkinalaitoksesta.

- Laki evankelis-luterilaisen kirkon eläkerahastosta

Muun kuin kirkon järjestysmuotoa koskevan sääntelyn eriyttäminen kirkollisiin erityislakeihin, joihin ei sovelleta kirkkolain erityistä säätämisjärjestystä, on perusteltua.

3. Kirkkolain ja viranhaltijalain suhde

PL 76 §:ää tulkittava suppeasti, jolloin kirkkolakiin voidaan sijoittaa vain kirkon järjestysmuoto ja hallinto.

Siten sääntely, jolla on vaikutuksia myös muihin oikeussubjekteihin, tulee sijoittaa kirkollisiin erityislakeihin, jotka ovat eduskunnan normaalin lainsäädäntövallan piirissä.

Tällaisia ovat erityisesti kaikki palvelussuhdetta koskevat normit.

Erillinen viranhaltijalaki on perusteltu, jotta viranhaltijasääntely pysyy muun yhteiskunnan kehityksessä mukana. Nykyinen säätämisyjärjestys aiheuttaa viipeitä.

4. Kirkkolain tunnustuspykälä

PeV ottanut kantaa (PeVL 4/2020 vp), että kirkon tunnustus kuuluisi kirkkolain sijasta kirkon omiin säädöksiin, s.o. kirkkojärjestykseen.

Hallituksen esityksessä kirkon tunnustus on kuitenkin sijoitettu kirkkolakiin.

Yhdymme lakiesityksen perusteluihin siinä, että koska tunnustuksesta poikkeamisesta voi aiheutua papille sanktioita, vähintäänkin tunnustuksen perusteista tulee PL 80 § 1 mom. huomioon ottaen säätää laissa. Nyt esitetyssä muodossa tämä toteutuu.

5. Kirkkolain ja viranhaltijalain välisiä ongelmakohtia

Kirkkolakiesityksen 7 lukuun on sijoitettu kirkon jäsenyyttä ja konfirmaatiota koskeva kelpoisuusvaatimus, julkisesta hakumenettelystä poikkeaminen papin viroissa sekä palvelusuhteen päättäminen ilman irtisanomista.

Kirkkohallitus esitti näitä viranhaltijalakiin, mutta kirkolliskokous siirsi ne kirkkolakiin pitäen niitä kirkon sisäisinä asioina. Tämä on lisännyt viittaussäännöksiä viranhaltijalakiin, mikä tekee sääntelystä vaikeammin hahmotettavaa.

Palvelussuhdetta koskevat kysymykset eivät kuitenkaan ole kirkon sisäisiä asioita, koska niillä on vahva liittymäkohta viranhaltijoiden toimeentuloon ja ammatin harjoittamiseen. Kirkon on kelpoisuusvaatimusasiassa noudatettava mm. EU:n työsyRJintädirektiiviä ja papin nimitysasioissa PL 125 §:n sekä hallintolain, tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain sääntelyä.

Jätämme hallintovaliokunnan harkintaan, mikä merkitys tälle on annettava päätettäessä hallituksen esityksen hyväksymisestä ja mahdollisesta muuttamisesta.

6. Kirkon henkilöstöä koskevan säädösvalmistelun riippumattomuus

Kirkon työmarkkinalaitoksen (KiT) tehtävänä on toimia evankelis-luterilaisen kirkon sekä seurakuntien ja seurakuntayhtymien edunvalvojana työmarkkina-asioissa. (KiT-lakiesitys 1 §).

Kirkon työmarkkinalaitoksella on kuitenkin myös muita tehtäviä, mm. kirkon palveluksessa olevien palvelussuhdetta koskeva säädösvalmistelu (Kirkkohallituksen työjärjestys 5 §).

Säädösvalmistelun tehtävä on ristiriidassa viranomaisen puolueettomuuden ja objektiviteettiperiaatteen kanssa. Säädösvalmistelun toteuttavat samat viranhaltijat, jotka hoitavat puhevaltaisina KiT:n tehtävää työnantajaedunvalvonnasta.

Tähän problematiikkaan on HaV kiinnittänyt huomiota vuonna 2015:
”Valiokunta korostaa sitä, ettei kirkkohallitus voi hyväksyä sellaista johtosääntöä, joka ei ole sopusoinnussa kirkon työmarkkinalaitoksen tehtävien kanssa.” (HaVM 15/2015 vp, s. 4).

Valtion työmarkkinalaitos jaettiin kahtia VM:n henkilöstöosastoon ja uuteen, suppeampaan työmarkkinalaitokseen v. 2017 (asetus 396/2017). Myöskään KT ei hoida kuntien / hyvinvointialueiden viranhaltijoiden asemaa koskevaa säädösvalmistelua.

Ehdotus: Valiokunta kiinnittää huomiota kirkon säädösvalmistelun riippumattomuuteen ja ristiriitaan KiT:n edunvalvontatehtävän kanssa. Lainvalmistelun riippumattomuus tulisi taata KiT-laissa.

7. Kelpoisuusvaatimukset eräisiin virka- ja työsopimussuhteisiin

Kirkon jäsenyys ja konfirmaatio palvelussuhteen ehtona on aiempaa suppeampi. Se koskee jatkossa vain niitä tehtäviä, jotka liittyvät jumalanpalveluselämään, diakoniaan, kasvatukseen, opetukseen, sielunhoitoon tai edustamiseen.

Esitys korjaa nykyisen sääntelyn puutteet, jossa nykyinen kelpoisuusvaatimussäännös on EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa EU:n työsyRJintädirektiivin vastainen.

Pidämme tärkeänä, että uudistus toteutetaan esityksen kuvaamalla tavalla.

8. Viranhaltijoiden tasapuolinen kohtelu ja syrjäntäkielto

Viranhaltijalain 18 §:ään esitetään viranhaltijoiden tasapuolista kohtelua sekä määräaikaisten ja osa-aikaisten viranhaltijoiden syrjäntäkieltoa.

Säännös on tarpeellinen, koska sillä implementoidaan EU:n määräaikaista työtä ja osa-aikatyötä koskevat direktiivit myös kirkon viranhaltijoiden osalta. Kirkon työntekijöihin em. velvoitteita sovellettu työsopimuslain perusteella.

Nykyinen sääntely ei vastaa mainittujen EU-direktiivien velvoitteita. On tärkeää, että säännös toteutetaan esitetyssä muodossaan.

9. Työntekijöiden erityiset kelpoisuusvaatimukset

Tehtävien erityiset kelpoisuusvaatimukset koskevat nykyään ainoastaan viranhaltijoita.

Kirkossa virkasuhde on pääasiallinen tapa hoitaa hengellistä työtä. Julkisen vallan käyttöä on vähän; tehtäviä voi yhtä hyvin hoitaa työsuhteessa, ja tähän on myös yhä enemmän menty.

Seurakunta voi kiertää kelpoisuusvaatimuksia ottamalla henkilöstöä työsuhteeseen. Vrt. kuntasektori, jossa kelpoisuusvaatimukset koskevat sekä virkoja että työsuhteita.

Näin on mahdollista palkata esimerkiksi hengellisen työn tehtäviin henkilöstöä ilman kirkkohallituksen hyväksymää tutkintoa.

Ongelma koskee etenkin papin, kanttorin, diakonin ja nuorisotyönohjaajan virkoja, joissa on valtakunnalliset kelpoisuusehdot. Seurakunnissa on näitä tehtäviä tekeviä työsuhteisia työntekijöitä 100–120 kpl (n. 5 % hengellisen työn kokonaisvahvuudesta).

Ehdotus: Muutetaan erityiset kelpoisuusvaatimukset koskemaan virkasuhteiden lisäksi myös työsuhteita (esitys KVhL:ksi 10 §).

10. Seurakunnan seurakuntapastorin virkojen julkinen hakumenettely

Kirkkolain 7:7 §:ään esitetään säädettäväksi, että seurakunnan seurakuntapastorin virkoihin ei sovellettaisi julkista hakumenettelyä. Säännös vastaa nykyistä KL 6:11 §:n 2 ja 3 momenttia.

Historiallisesti seurakuntapastorin virassa kyse ”ylimääräisestä” papin virasta. Jaottelu ”vakinaisiin” ja ”ylimääräisiin” virkoihin kuitenkin poistettu v. 1993 kirkkolain uudistuksessa.

Julkisen virantäytön puuttuminen on julkisyhteisön avoimuusperiaatteen vastaista. Lisäksi on ristiriitaista, että seurakuntayhtymien seurakuntapastorin virat täytetään julkisella hakumenettelyllä mutta seurakuntien seurakuntapastorin virkoja ei.

Julkisen hakumenettelyn puuttumista ei lakiesityksessä (s. 95) perustella mitenkään.

Koska säännös koskee palvelussuhteita, kyse ei ole sellaisesta ainoastaan kirkon omasta asiasta, joka voisi kuulua kirkkolain erityisen säätämisyjärjestyksen piiriin.

Ehdotus: Julkiseen hakumenettelyyn siirrytään myös seurakunnan seurakuntapastorin viroissa. Samalla säädetään siitä, että vailla pappisvihkimystä olevan henkilön valinta virkaan on ehdollinen, kunnes hänet on vihitty papiksi.

11. Terveystilaa koskeva selvitys kirkkoherran virkaa haettaessa

Viranhaltijalain 13 §:een esitetään valtion virkamieslakia sekä kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annettua lakia pääosin vastaavaa säännöstä virkaan valitun hakijan velvollisuudesta antaa terveystilaa koskeva selvitys.

Kirkkoherran viran osalta on kuitenkin erityissäännös (13:4 §), jonka mukaan kaikkien viranhakijoiden tulee jättää hakemuksen yhteydessä terveystilaa koskeva selvitys.

Säännös loukkaa viranhakijan yksityiselämän suojaa. Lisäksi se on tarpeeton. Piispanvaalinkaan osalta ei edellytetä terveystietojen toimittamista etukäteen.

Ehdotus: Kirkkoherran viran hakijaa koskeva erityinen velvollisuus toimittaa terveystodistus viranhaun yhteydessä (KVhL-esitys 13 §:n 4 mom.) poistetaan.

12. Seurakuntapastorin velvollisuus siirtyä toiseen virkasuhteeseen

Lakiesityksen perusteluissa (s. 204) väitetään, että ehdotettu kirkkolain 7:7 § koskisi myös papin siirtämistä väliaikaisesti toiseen virkasuhteeseen, sisällyttäen siirron toiselle paikkakunnalle ja toisen työnantajan palvelukseen. Perustelu ei saa tukea säännöksen sanamuodosta.

Menettelyllä puututtaisiin viranhaltijan henkilökohtaiseen vapauteen (PL 7 §) ja elinkeinovapauteen (PL 18 §). Mikäli tuomiokapituli myös peruuttaisi väliaikaisesti papin viranhoitomääräyksen tämän vakinaiseen virkaan määrätäksään tämän toiseen virkasuhteeseen, olisi kyseessä lakiin perustumaton erottaminen työstä (PL 18 § 3 mom).

Virkasuhteen perusteena tulee olla viranhaltijan suostumus. Ilman suostumusta viranhaltijaa ei voida ilman nimenomaista säännöstä määrätä siirtymään toisen työnantajan palvelukseen.

Ehdotus: Hallintovaliokunta turvaa papin oikeuden olla tulematta ilman omaa suostumustaan määrätyksi toisen työnantajan virkasuhteeseen.

13. Perhevapaalta paluu samaan työhön

Nykyisin kirkon viranhaltijalla on oikeus perhevapaisiin niin kuin työsopimuslaissa on säädetty (KL 6:43 §).

Uudessa kirkon viranhaltijalaissa kirkon viranhaltijalla on oikeus perhevapaisiin niin kuin työsopimuslain luvun 1, 2, 2a, 3, 3a, 4—7, 7a, 7b ja 8 §:ssä on säädetty (viranhaltijalakiesitys 40 §).

Lakiviittauksen ulkopuolelle jää työsopimuslain 4:9 §, jonka mukaan työntekijällä on oikeus perhevapaan jälkeen palata ensisijaisesti aiempaan työhönsä.

Uusi lakiesitys huonontaisi kirkon viranhaltijan oikeutta perhevapaaseen. Tätä ei ole mainittu eikä motivoitu lakiesityksen perusteluissa lainkaan.

Ehdotus: Lisätään kirkon viranhaltijalakiesityksen 40 §:ään viittaus myös työsopimuslain 4:9 §:ään.

14. Seurakunnan seurakuntapastorin virkojen ja papinvirkojen sijaisuuksien nimityspäätösten muutoksenhakukielto

Kirkkolain 12:14 §:n 1 mom. 5 kohdassa esitetään säädettäväksi, että tuomiokapitulin päätöksestä, jonka se on tehnyt 7:7 §:ssä, ei saa hakea muutosta. Muutoksenhakukielto koskee määräämistä seurakunnan seurakuntapastorin virkaan ja papinvirkojen sijaisuuksiin.

Tuomiokapitulit antavat vuosittain n. 800–1 000 viranhoitomääräystä seurakuntapastorin virkoihin ja papinvirkojen sijaisuuksiin. Näistä 90 % on muutoksenhakukiellon piirissä.

Muutoksenhakukielto kohdistuu papinvirkojen osalta kaikkein heikoimmassa työmarkkina-asemassa oleviin, nimittäin vastavalmistuneisiin sekä työttömiin työnhakijoihin. Seurakunnan seurakuntapastorin määräaikainen virkasuhde (tai muun papinviran sijaisuus) on tyypillisesti ensimmäinen papinvirka, johon teologian maisteri sijoittuu opintojensa jälkeen.

Esitetty säännös johtaa siihen, että seurakunnan seurakuntapastorin viran tai papinvirkojen sijaisuuksien täytöstä ei saa hakea muutosta vaikka, nimitys olisi tasa-arvo- tai yhdenvertaisuuslakien vastainen.

Poikkeuksen ongelmallisuuteen ovat eräät perusoikeusasiantuntijat kiinnittäneet huomiota (ks. PeV lausunnot 23.10.2019 HE 19/2019 vp). Muutoksenhakukielto ei ole PL 21 §:n oikeusturvasäännöksen kannalta ongelmaton. Rajoituksia ei perustella PL 21 §:n kannalta hyväksyttävällä tavalla.

Muutoksenhakukieltoa on perusteltu sillä, että kirkolla on viimekätinen oikeus päättää, keitä se vihkii papiksi. Perusteluissa (s. 142) sekoitetaan keskenään kaksi eri hallintopäätöstä, nimittäin pappisvirkaan hyväksyminen sekä palvelussuhdevirkaan nimittäminen.

Ehdotus: Muutoksenhakukielto nimityksistä seurakunnan seurakuntapastorin virkoihin ja papin virkojen sijaisuuksiin poistetaan.

15. Viranhaltijan oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

Viranhaltijalakiin esitetään säännöstä, että viranhaltija valittaessaan (esim. irtisanomisestaan) joutuisi korvaamaan työnantajan oikeudenkäyntikulut, mikäli valitus hylättäisiin.

Säännös on uusi ja heikentäisi viranhaltijan oikeusturvaa. Säännös asettaisi kirkon viranhaltijan aseman huonommaksi verrattuna valtion virkamiehiin nähden.

Tarvetta muutokselle ei lakiesityksessä ole perusteltu mitenkään.

Ehdotus: Säännös oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta poistetaan lakiesityksestä (esitys KVhL:ksi 76 §).