Opetus- ja kulttuuriministeriö **Viite: HE 19/2019 vp**
Hallitusneuvos Joni Hiitola

10.10.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE KIRKKOLAIKSI

Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi evankelis-luterilaiselle kirkolle uusi kirkkolaki, joka korvaisi nykyisen, vuonna 1994 voimaan tuleen kirkkolain. Esitys on osa kirkkoa koskevan lainsäädännön lainsäädäntöteknistä kokonaiskodifiointia, jonka tavoitteena on parantaa lainsäädännön johdonmukaisuutta ja selkeyttä, mutta jossa ei eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta ole tarkoitus muuttaa lainsäädäntöä sisällöllisesti. Kirkolliskokous on samassa yhteydessä kirkkolakiehdotuksen hyväksymisen kanssa hyväksynyt uuden kirkkojärjestyksen, jonka on tarkoitus tulla voimaan samaan aikaan ehdotetun uuden kirkkolain kanssa ja joka korvaisi nykyisen kirkkojärjestyksen ja kirkon vaalijärjestyksen.

Kodifioinnin yhteydessä ehdotetaan tehtäväksi kuitenkin myös eräitä asiasisältöön vaikuttavia muutoksia ja tarkennuksia. Ensinnäkin esityksessä tarkennettaisiin seurakuntajaon muutoksia koskevaa sääntelyä. Lakiin muun muassa lisättäisiin säännös seurakuntajaon muuttamisen edellytyksistä. Seurakunnan osa-aluehallintoa koskevia säännöksiä muutettaisiin nykyistä joustavammaksi siten, että seurakunta voisi itse nykyistä vapaammin päättää osa-aluehallintonsa muodoista. Lakiin lisättäisiin säännös seurakunnan jäsenen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista, jota tukisi säännös viestinnästä ja tietojenantovelvollisuudesta.

Päätösten alistamisvelvollisuudesta tuomikapitulille tai kirkkohallitukselle luovuttaisiin muun muassa kiinteistöjen luovuttamista, seurakunnan hautausmaakaavaa ja hautausmaan käyttösuunnitelmaa sekä jumalanpalveluksen alkamisaikaa koskevissa asioissa. Kirkon viranomaisten päätöksentekomenettelyä kehitettäisiin niin, että säännökset mahdollistaisivat sähköisten kokousten ja sähköisen päätöksentekomenettelyn käytön. Kirkollisesta arkistotoimesta otettaisiin lakiin aiempaa kattavammat säännökset.

Esitys on kirkolliskokouksen ehdotuksen mukainen. Kirkolliskokouksen lakiehdotukseen on tehty kirkkolain 2 luvun 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuja asiasisältöön vaikuttamattomia lainsäädäntöteknisiä korjauksia, joista on saatu kirkkohallituksen puoltava lausunto. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2020.

Kirkkolaki, kirkkojärjestys sekä kirkkohallituksen ja piispainkokouksen määräykset

Päälinjaus sen suhteen, mistä asioista säädetään kirkkolaissa ja mitkä asiat kirkon sisäisinä asioina kuuluvat kirkon sisäisiin säädöksiin, tehtiin vuoden 1994 kirkkolain säätämisen yhteydessä. Aiempi vuoden 1964 kirkkolaki jaettiin kolmeen säädökseen: kirkkolakiin sekä kirkolliskokouksen päätöksellä annettaviin kirkkojärjestykseen ja kirkon vaalijärjestykseen.

Tuolloin katsottiin, että kirkkolakiin kuuluvat ennen kaikkea kirkon ja valtion suhdetta sekä kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa koskevat säännökset. Samoin kirkkolakiin katsottiin kuuluvaksi kirkkolain säätämisjärjestystä sekä kirkon hallinnollista ja kielellistä jakoa koskevat säännökset. Lisäksi kirkon jäsenten sekä kirkon ja seurakuntien viranhaltijoiden oikeusturvaa koskevien säännösten sekä muutoksenhakusäännösten katsottiin kuuluvan kirkkolain piiriin.

Kirkkojärjestykseen otettiin säännökset kirkon ja seurakunnan toiminnasta ja kirkon sisäisistä asioista sekä ne määräykset kirkon ja seurakuntien järjestysmuodosta ja hallinnon yksityiskohdista, jotka täytäntöönpanoa tai soveltamista koskevina jätettiin kirkkolain ulkopuolelle. Kirkkojärjestykseen otettiin myös virkoja ja viranhaltijoita koskevia täytäntöönpanomääräysten luontoisia säännöksiä. Kirkon vaalijärjestykseen kuuluivat puolestaan kirkollisia vaaleja koskevat soveltamis- ja täytäntöönpanomääräykset.

Perustuslakiuudistuksen jälkeen kirkollisia säädöksiä on tarkennettu siten, että kirkkojärjestyksestä on siirretty kirkkolakiin sääntelyä, jonka on katsottu perustuslain 80 §:n mukaan edellyttävän säätämistä laissa sen vuoksi, että kyse on ollut yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevista asioista. Näin tapahtui esimerkiksi hautaustointa koskevan säädösuudistuksen yhteydessä (HE 121/2003 vp) sekä kirkon ja seurakuntien viranhaltijoita koskevan säännösuudistuksen yhteydessä (HE 41/2012 vp).

Ehdotuksessa perustuslain 76 §:n mukaisella kirkon järjestysmuodolla on katsottu tarkoitettavan sitä ulkoista muotoa, jossa kirkon toimintaa harjoitetaan. Säännökset järjestysmuodosta määrittävät kirkon ja sen seurakuntien päätöksenteko-organisaation ja toimivallan perusteet. Lisäksi kirkkolain alaan kuuluu kysymys siitä, mitkä tasot kirkon organisaatiossa ovat oikeussubjekteja. Edelleen kirkkolain alaan katsotaan ehdotuksessa kuuluvan kirkon ja valtion suhteita koskevat säännökset, kirkkolain säätämisjärjestystä koskeva säännös sekä lainsäädäntövallan delegointia koskevat säännökset. Myös yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevat säännökset sekä oikeusturvaa ja hallintomenettelyjä koskevat säännökset on otettu kirkkolakiin.

Ehdotetussa kirkkojärjestyksessä säädettäisiin kirkon sisäisistä asioista kuten jumalanpalveluksen toimittamisesta ja kirkollisista toimituksista sekä kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta siltä osin, kun katsotaan olevan kyse kirkon sisäisistä asioista. Kirkkojärjestyksen säännöksillä myös täydennettäisiin kirkkolain säännöksiä, jolloin kirkkojärjestyksen säännökset olisivat pääosin soveltamis- ja täytäntöönpanomääräysten kaltaisia. Kirkollisia vaaleja koskevat menettelysäännökset ehdotetaan otettavaksi kirkkojärjestykseen.

Ehdotetussa kirkkolaissa säädettäisiin kirkkohallitukselle ja piispainkokoukselle oikeus antaa määräyksiä kirkkolain ja kirkkojärjestyksen täytäntöönpanosta ja soveltamisesta. Kirkon kannalta asiaa arvioitaessa ja otettaessa huomioon kirkon perustuslain 76 §:ään pohjautuva oikeus itse päättää järjestysmuodostaan ja hallinnostaan sekä se, että kirkon sisäinen autonomia nauttii perustuslain suojaa uskonnonvapautta koskevien perusoikeussäännösten perusteella (mm. PeVL 57/2001 vp), kirkkolaissa voidaan antaa kirkolliselle viranomaiselle oikeus antaa määräyksiä kirkkolain ja kirkkojärjestyksen täytäntöönpanosta ja soveltamisesta.

Kirkon jäsenyys viran kelpoisuusehtona

Ehdotetun kirkkolain 8 luvun 14 §:n 1 momentin mukaan seuraaviin palvelussuhteisiin voidaan ottaa vain kirkon konfirmoitu jäsen: 1) virkasuhde; 2) työsopimussuhde, joka liittyy

kirkon jumalanpalveluselämään, diakoniaan, kasvatukseen, opetukseen tai sielunhoitoon; 3) työsopimussuhde, jossa kirkon jäsenyyden ja konfirmaation edellyttäminen on työtehtävien luonteen vuoksi muutoin perusteltua. Säännös vastaa voimassa olevan kirkkolain 6 luvun 13 §:n 2 momenttia.

Säännös on merkityksellinen perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta. Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa kysymykseen kirkon jäsenyydestä evankelis-luterilaisen kirkon ja seurakuntien palvelusuhteiden kelpoisuusehtona lausunnossaan PeVL 57/2001 vp. Valiokunta piti perustuslain 11 §:stä johtuva kirkon oikeus sisäiseen autonomiaan huomioon ottaen perustuslain 6 §:n 2 momentista huolimatta mahdollisena, että laissa säädetään kirkon jäsenyys edellytykseksi kirkon omiin virkoihin ja tehtäviin valittaville.

Muutoksenhakurajoitukset

Ehdotetun kirkkolain 12 luvun 14 §:ssä säädettäisiin eräistä rajoituksista oikaisuvaatimus- ja valitusoikeuteen. Säännös vastaisi pääosin voimassa olevaa kirkkolain 24 luvun 14 §:ää. Rajoituksia on tarpeen arvioida perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta. Perustuslakivaliokunta on ottanut kirkkolaissa säädettyihin oikaisuvaatimus- ja valituskieltoihin kantaa lausunnossaan PeVL 20/2003 vp. Valiokunta ei pitänyt kieltoja ongelmallisina perustuslain kannalta.

Lopuksi

Esityksen kodifiointiluonteen vuoksi ehdotettu laki vastaa sisällöltään pääasiassa voimassa olevaa kirkkolakia. Valmistelussa on katsottu, että laki voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Hallitusneuvos Joni Hiitola