OIKEUSMINISTERIÖ

LsN Johannes Heikkonen
Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Oikeusministeriö

LAUSUNTO

10.10.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE KIRKKOLAIKSI (HE 19/2019 VP)

Perustusvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Oikeusministeriö on lausunut esitysluonnoksesta sen valmisteluvaiheessa kirkkohallitukselle (17.6.2016). Lausuntonaan oikeusministeriö esittää seuraavaa.

Oikeusministeriön aiempi kanta

Oikeusministeriö on kirkkohallitukselle antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota niin esityksen yleisiin lähtökohtiin ja kirkkolainsäädännön valtiosääntöiseen asemaan kuin erityisesti esityksen 10 luvussa säädettäväksi ehdotettaviin hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä ja päätöksentekoa koskeviin säännöksiin. Lisäksi oikeusministeriö kiinnitti lausunnossaan erityistä huomiota 12 luvun muutoksenhakua ja alistamista koskeviin säännöksiin sekä kielellisten oikeuksien toteutumiseen.

Yleisellä tasolla oikeusministeriön kirkkohallituksella antamassa lausunnossa esiin nostetut seikat näytetään huomioidun varsin hyvin esityksen jatkovalmistelussa. Oikeusministeriö on tässä lausunnossa käynyt läpi tiettyjä tältä osin keskeisinä pidettäviä seikkoja sekä esittänyt tiettyjä muita huomioita.

Esityksen yleiset lähtökohdat

Esitys on kirkkoa koskevan lainsäädännön kokonaiskodifiointi, jonka tavoitteena on rakenteellisesti nykyistä johdonmukaisempi ja käyttäjän kannalta selkeämpi kirkkolaki. Siinä on esityksen perustelujen mukaan pyritty ottamaan huomioon perustuslain ja muun lainsäädännön edellyttämät muutostarpeet ja erityisesti perustuslaista nousevat

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

vaatimukset ottaa tietyt säännökset kirkkolakiin. Esitykseen ei sisälly kirkon ja valtion välisiä suhteita koskevia muutoksia.

Luonnoksessa kevennetään kirkkolain sisältöä siirtämällä sääntelyä kirkkojärjestykseen. Lisäksi luovutaan erillisestä kirkon vaalijärjestyksestä. Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa näistä yleisistä lähtökohdista. Kirkkolainsäädäntöä on mahdollista kehittää siten, että kirkon sisäisiä asioita koskevaa sääntelyä siirretään kirkon oman norminantovallan piiriin ottaen kuitenkin huomioon perustuslain asettamat vaatimukset.

Perustuslain 76 §:n 1 momentin mukaan kirkkolaissa säädetään evankelisluterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Tämä on perussäännös kirkkolain sisällöstä. Perustuslain esitöissä ei tarkemmin avata kirkkolain sisällön ulottuvuuksia ja suhdetta kirkon sisäiseen sääntelyyn (HE 1/1998 vp, s. 127). Säännös vastaa sisällöltään aikaisemman hallitusmuodon 83 §:n 1 momenttia, jonka voimassa ollessa nykyinen, vuoden 1993 kirkkolaki säädettiin. Perustuslakivaliokunta totesi kirkkolaista antamassaan lausunnossa, että valtiosäännön mukainen kirkon erityisasema on peruste sille, että kirkolliskokous saa ehdotetunlaisen laaja-alaisen norminantovallan (kirkkojärjestys ja kirkon vaalijärjestys) itsehallintoyhteisön hallintoa ja toimintaa koskevissa asioissa (PeVL 20/1993 vp, s. 2). Perustuslain 76 §:n 2 momentin mukaan kirkkolain säätämisjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä niistä mainitussa laissa erikseen säädetään. Nykyisen ja ehdotetun kirkkolain mukaan kirkolla on yksinomainen aloiteoikeus kirkkolain säätämiseksi.

Esitysluonnoksen perustelujen jaksossa "Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys" käsitellään kysymystä kirkkolain sisällöstä kirkon järjestysmuodon ja hallinnon sääntelyssä. Oikeusministeriön mielestä perusteluissa esitetyt käsitykset kirkkolain sääntelyalasta ovat oikeansuuntaiset. Samoin oikeusministeriö yhtyy pääosin niihin käsityksiin, joita perusteluissa esitetään säädösvallan delegoinnista kirkon omille toimielimille kirkkolakia tarkentavien määräysten ja kirkon sisäisen sääntelyn osalta. Kirkon oma norminantovalta nojautuu paitsi perustuslain 76 §:ään, myös perustuslain 80 §:n 2 momenttiin viranomaisten norminantovallasta sekä uskonnonvapautta koskevaan perustuslain 11 §:n säännöksiin (ks. PeVL 20/1993 vp, PeVL 57/2001 vp). Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään katsonut evankelisluterilaisen kirkon sisäisen autonomian nauttivan perustuslain suojaa myös uskonnonvapautta koskevien perusoikeussäännösten perusteella. Samoin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tulkintakäytännön mukaan uskonnonvapauteen sisältyy uskonnollisten ryhmien oikeus määrätä omista asioistaan, (esim. PeVL 57/2001 vp)

Esityksessä ei ole juurikaan arvioitu kysymystä siitä, johtuuko perustuslaista mahdollisesti joitain rajoitteita sille, minkä tyyppisistä kysymyksistä on eduskunnan hyväksymässä kirkkolaissa mahdollista säätää. Näitä kysymyksiä ei ole tarkasteltu myöskään voimassa olevan perustuslain tai kirkkolain esitöissä, eikä sellaisenaan perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännössä.

Hallintoasiassa noudatettava menettely ja päätöksenteko

Esityksen 10 luvussa ehdotetaan säädettävän hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä ja päätöksenteosta. Lakiehdotuksen 10 luvun 1 §:n mukaan hallintoasiassa noudatettavaan menettelyyn sovelletaan hallintolakia ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia. Kuten esityksen perusteluissakin on todettu, asettaa hallintolaki viranomaisten toiminnalle laadulliset vähimmäisvaatimukset. Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista, joihin kuuluvat muun ohella hallinnon oikeusperiaatteet, palvelun asianmukaisuuden vaatimus sekä neuvonta. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kirkkolain muutosesitykseen (HE 121/2003 vp) viitaten katsonut, että hallintolain säännökset hyvän hallinnon perusteista ovat myös kirkollisissa viranomaisissa sovellettavissa varsinaisen hallintoasioiden käsittelyn ohella julkisen palvelun toteuttamiseen ja muunlaisiin tosiasiallisiin toimiin (AEOA 24.4.2009 Dnro 3531/4/06. Ks. myös EOAK 30.12.2010 Dnro 273/4/09).

Oikeusministeriö on kirkkohallitukselle antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota 10 luvun 9 §:ssä säädettäväksi esitettyyn päätöksen siirtämistä ylemmän toimielimen ratkaistavaksi koskevaan sääntelyyn ja edellyttänyt, että laissa säädettäisiin määräajasta, jonka kuluessa ratkaisuvallan siirtämisoikeutta on mahdollista käyttää ja joka olisi käytössä korkeintaan siihen saakka, että päätös on saanut lainvoiman.

Oikeusministeriön esittämät huomiot näytetään huomioidun esityksen jatkovalmistelussa, kun käsillä olevan esityksen 9 §:n 4 momentissa säädettäisiin, että asia on siirrettävä ylemmän toimielimen käsiteltäväksi sen ajan kuluessa, jossa 12 luvun 2 §:ssä tarkoitettu oikaisuvaatimus päätöksestä on tehtävä.

Päätöksen tiedoksiannon osalta oikeusministeriö on lausunnossaan korostanut kirkkolain sääntelyn muotoilemista siten, että siitä ilmenee viranomaisen velvollisuus antaa päätös tiedoksi hallintolain 59 §:ssä tarkoitettuna tavallisena tiedoksiantona sekä kiinnittänyt huomiota tarpeeseen arvioida jatkovalmistelussa sitä, kuuluuko sääntelyn piiriin sellaisia velvoittavia päätöksiä, jotka hallintolain 60 §:n mukaan edellyttäisivät todisteellisen tiedoksiantotavan käyttämistä.

Oikeusministerin esittämät huomiot on huomioitu esityksen jatkovalmistelussa, kun esityksen 10 luvun 23 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettävän, että päätös on annettava asianosaiselle tiedoksi noudattaen, mitä hallintolain 59 ja 60 §:ssä tai sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 ja 19 §:ssä säädetään.

Edellä mainitun ohella oikeusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että ehdotettua kirkkolain sääntelyä asiallisesti vastaavissa sääntely-yhteyksissä tiedoksisaannin katsotaan pääsääntöisesti tapahtuvan seitsemäntenä päivänä ilmoituksen julkaisemisesta, ja katsoi että säännökset olisi tältä osin syytä tarkistaa tätä lähtökohtaa vastaaviksi.

Myös tältä osin oikeusministeriö esittämät huomiot on esityksessä huomioitu, kun 10 luvun 23 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettävän, että seurakunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemäntenä päivänä siitä, kun pöytäkirja tai alistus- tai valitusviranomaisen päätös on julkaistu yleisessä tietoverkossa.

Esityksen 5 §:ssä ehdotetaan säädettävän tiedoksisaantioikeudesta. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettävä tuomiokapitulin määräämän selvittäjän ja piispantarkastusta koskevan viranhaltijan ja asiantuntijan tiedonsaantioikeudesta tehtäviensä hoitamiseksi. Näiden tehtävistä ei ehdoteta säädettävän kirkkolaissa, eikä esityksen säännöksistä tai perusteluista käy näin ollen ilmi kyseisten tehtävien luonne.

Muutoksenhaku

Oikeusministeriö on esittänyt useita esityksen muutoksenhakusäännöksiä koskevia huomioita. Oikeusministeriö on muun muassa pitänyt perusteltuna, että oikaisuvaatimusaikaa pidennettäisiin 14 päivästä 30 päivään ja ettei kirkolliskokouksen ja kirkkohallituksen päätöksiin kohdistuvia valituksia keskitettäisi Helsingin hallinto-oikeuteen. Esityksessä on perusteltu siinä tältä osin omaksuttuja yleisestä poikkeavia ratkaisuja.

Esityksen muutoksenhakusäännöksiin sisältyy varsin paljon muutoksenhakukieltoja, kuten voimassa olevaan kirkkolakiinkin. Perustuslakivaliokunta on arvioinut nykyisin voimassa olevia kieltoja lausunnossaan PeVL 20/2003 vp perustuslain 21 §:n 1 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt niitä tässä yhteydessä ongelmallisina. Nyt käsillä olevat valituskiellot poikkeavat joiltain osin voimassa olevista muutoksenhakukielloista.

Esityksen 18 §:ssä on viitattu lainkäyttöasiassa sovellettavien säännösten osalta hallintolainkäyttölakiin, joka korvautuu vuoden alusta lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Viittaus on perusteltua muuttaa viittaukseksi lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Muutos lienee mahdollista toteuttaa kirkkolain 2 §:n 2 momentin nojalla.

Kielelliset oikeudet

Kielellisten oikeuksien osalta oikeusministeriö on esityksen aiemmassa vaiheessa kirkkohallitukselle antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen, ettei esityksen valmistelussa ole arvioitu sen kielellisiä vaikutuksia. Nyt käsiteltävänä olevaan esitykseen sisältyy myös sen kielellisiä vaikutuksia koskeva arviointi, jossa on suhteellisen laajasti arvioitu esityksen kielellisiä vaikutuksia.