Olli Mäenpää
27.1.2023

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys kirkkolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 108/2022 vp)

Kirkkolakiehdotuksen käsittelyjärjestys

Hallituksen esitystä hallintovaliokunnassa käsiteltäessä on otettava huomioon kirkkolain säätämisjärjestystä koskevat erityispiirteet, joista säädetään perustuslaissa ja kirkkolaissa. Perustuslain 76 §:n 1 momentin mukaan kirkkolaissa säädetään evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Kirkkolain säätämisjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on lisäksi perustuslain mukaan voimassa, mitä niistä kirkkolaissa erikseen säädetään.

Voimassa olevan kirkkolain (1993) 2 luvun 2 §:n mukaan kirkolliskokouksella on yksinoikeus tehdä aloite kirkkolain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta. Säätämisjärjestyksen kannalta on olennainen myös 2 momentin säännös, jonka mukaan eduskunta voi kirkkolakiehdotusta käsitellessään ainoastaan oikaista ehdotuksessa olevan sellaisen lainsäädäntöteknisen virheen, joka ei vaikuta kirkkolakiehdotuksen sisältöön. Muunlaisia muutoksia eduskunta ei voi tehdä kirkkolakia koskevaan ehdotukseen. Myöskään mietintövaliokunta ei siten voi ehdottaa asiasisältöisiä muutoksia kirkkolakia koskevaan ehdotukseen. Sen sijaan tähän hallituksen esitykseen sisältyvät muut lakiehdotukset käsitellään samassa järjestyksessä kuin muut lakiehdotukset, joten niihin voidaan tehdä myös muutoksia.

Uuden kirkkolakiehdotuksen lähtökohdat

Esityksen tarkoituksena on korvata aikaisempi hallituksen esitys kirkkolaiksi (HE 19/2019 vp) ja sitä täydentävä hallituksen esitys (HE 93/2019 vp). Niitä koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi tekemiensä valtiosääntöoikeudellisten huomautusten perusteella, että kirkkolakiehdotusta ei voitu käsitellä ehdotetussa lainsäätämisjärjestyksessä (PeVL 4/2020 vp). Tavallisen lainsäätämisjärjestyksen edellytyksenä olisi ollut useiden säännösehdotusten sisällöllinen muuttaminen, mikä ei kuitenkaan kirkkolain erityinen säätämisjärjestys huomioon ottaen ollut mahdollista.

Hallintovaliokunta päätti aikaisempaa esitystä käsitellessään perustuslakivaliokunnan lausunnon ja asiantuntijakuulemisten perusteella keskeyttää kirkkolakiehdotuksen käsittelyn. Valiokunta päätyi siihen, että se ei ehdota käsiteltävänä olevien lakiehdotusten hylkäämistä, vaan ne jäävät odottamaan kokonaisuudistuksen uutta valmistelua. Kirkkohallitukselle osoittamassaan kirjelmässä hallintovaliokunta totesi, että kirkkolakiehdotus on aiheellista valmistella yhtenä kokonaisuutena uudestaan niin, että se täyttää perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestystä

koskevat huomautukset. Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on esityksen perustelujen mukaan pyritty ottamaan huomioon nämä näkökohdat.

Uuden valmistelun perusteella aikaisempaan kirkkolakiehdotukseen on tehty huomattavia muutoksia. Lähtökohtana on, että kirkkolakiin sisältyvät lähtökohtaisesti vain kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa määrittelevät säännökset. Muita kuin näitä asioita koskevia säännöksiä on pääosin siirretty erityislakeihin ja kirkkojärjestykseen.

Kirkkolakiehdotuksen mukaan siinä säädettäisiin vain kirkon järjestysmuotoon ja hallintoon kuuluvista asioista. Lisäksi lakiehdotukseen sisältyvän sääntelyn mukaan kirkonkirjojen sisältämien henkilötietojen suojaa parannettaisiin ja kirkonkirjojen pitämisestä vastaava organisaatio uudistettaisiin. Kirkon hallinnossa sovellettaisiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia, ja hallinnossa luovuttaisiin alistusmenettelyistä. Lisäksi esitykseen sisältyvät ehdotukset erillisiksi laeiksi kirkon viranhaltijoista, kirkon työmarkkinalaitoksesta ja eläkerahastosta. Sääntelyn yleisiä lähtökohtia voidaan pitää asianmukaisina.

Kirkon hallintoa koskeva lainsäädäntö

Evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään perustuslain 76 §:n 1 momentin mukaan kirkkolaissa. Vastaavasti perussäännökset kirkon hallinnollisesta organisaatiosta ja toiminnasta sisältyisivät kirkkolakiin. Sääntelyn kohteena ovat etenkin kirkon ja sen seurakuntien päätöksenteko-organisaation ja toimivallan perusteet, seurakunnan tehtävät ja kirkon toimielinten asema oikeussubjektina. Myös hallintomenettelyä, tietosuojaa, tiedonhallintaa, arkistotointa ja oikeusturvaa sekä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevat säännökset sijoittuvat kirkkolakiehdotukseen, joka siten säätelee kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa perustuslaissa tarkoitetulla tavalla ja laajuudessa. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää asianmukaisena ja perusteltuna.

Hallintoasiassa noudatettavaa menettely ja päätöksentekoa säänneltäisiin kirkkolakiehdotuksen 10 luvussa. Siihen sisältyvien viittaussäännösten mukaan hallintoasioissa tulisivat sovellettavaksi hallintolaki, julkisuuslaki, laki sähköisestä asioinnista hallintoasioissa ja digitaalisia palveluja koskeva laki. Myös arkistolakia, tiedonhallintalakia ja hankintalakia sovellettaisiin kirkon hallinnossa. Ehdotettua sääntelyä, johon sisältyy joitakin kirkon päätöksenteon erityispiirteitä vastaavia rajoitettuja mukautuksia, voidaan pitää perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitetuilta hyvän hallinnon takeilta edellytettävän tasoisena.

Oikeusturvaa koskeva sääntely sisältyisi lakiehdotuksen 12 lukuun. Kirkollisvalitusta, joka rinnastuu kuntalaissa säädettyyn kunnallisvalitukseen, edeltää erikseen säädetyissä asioissa oikaisuvaatimusmenettely. Valitusoikeuteen kohdistuisi kuitenkin joitakin rajoituksia, joista voidaan kiinnittää huomiota 12 luvun 14 §:n 1 momentin 5 kohdassa ehdotettuun valituskieltoon. Se koskisi päätöstä antaa virkaan soveltuvalle papille viranhoitomääräys seurakunnan seurakuntapastorin virkaan toistaiseksi tai väliaikaisesti. Oikeusturvaa sinänsä rajoittavalle valituskiellolle

on perusteluissa esitetty kirkon uskonnonharjoitukseen ja sisäiseen autonomiaan liittyvät riittävät ja hyväksyttävät perustelut.

Kirkon viranhaltijoita koskeva lainsäädäntö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi erillinen laki kirkon viranhaltijasta, koska perustelujen mukaisesti kirkon viranhaltijoita koskevan sääntelyn ei voida katsoa kuuluvan kirkkolain alaan. Näiltä osin voimassa olevaan kirkkolakiin kuuluvien säännösten sisältö pysyisi lähes muuttumattomana.

Ehdotettu viranhaltijalaki sisältäisi viranhaltijan aseman ja toiminnan kannalta keskeiset perussäännökset virkasuhteen alkamisesta ja päättämisestä, viranhaltijan ja työnantajan oikeuksista ja velvollisuuksista sekä virantoimituksen keskeyttämisestä. Sääntely vastaa lähtökohdiltaan ja perusteiltaan pääsääntöisesti itsehallintoyhteisöjen viranhaltijoiden asemaa määrittelevän viranhaltijalain sääntelyä. Lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tehdään selkoa näistä vastaavuuksista. Ehdotettuun palvelussuhdeoikeudellisesti neutraaliin ja yksityiskohtaisesti perusteltuun laintasoiseen sääntelyyn ei ole huomauttamista. Sama voidaan todeta kirkon työmarkkinalaitosta koskevasta lakiehdotuksesta.

Toisaalta esityksen mukaan kirkkolakiin sisältyisivät erityisesti papin virkaa ja virantoimitusta koskevat erityissäännökset siltä osin kuin ne kiinnittyvät kirkon oppiin ja tunnustukseen. Sääntelyssä on tältä osin otettu huomioon myös kirkon luonne ja asema uskonnollisena yhdyskuntana. Kirkkolakiehdotukseen, lähinnä sen 4 ja 7 lukuun, sisältyvän viranhaltijaoikeudellisen sääntelyn kohteena olisivat siten pappeutta ja papin virkaa koskevat seikat, jotka kuuluvat kirkon sisäiseen autonomiaan.

Sääntelyratkaisua arvioitaessa voidaan todeta, että kirkon tunnustuksessa ei perustuslakivaliokunnan arvion mukaan ole suoranaisesti kyse perustuslain 76 §:ssä tarkoitetusta kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta, josta säädetään kirkkolaissa (PeVL 4/2020, s. 5-6). Toisaalta pappeuteen, papiksi vihkimiseen sekä papin virkaan, viranhoitoon ja viranhoidon valvontaan liittyy sellaisia etenkin kirkon sisäisen autonomian piiriin ja tunnustukseen perustuvia kuuluvia erityispiirteitä, jotka perustelevat näiden asioiden sääntelyä kirkkolaissa. Virkaa ja viranhaltijaa koskevan sääntelyn jakamista näillä perustein kahteen lakiin voidaan siten pitää mahdollisena sääntelyratkaisuna.

Kirkkolaissa säädettäisiin ehdotuksen mukaan erikseen kelpoisuusvaatimuksista, joita kirkon palvelussuhteissa voidaan edellyttää. Kirkon jäsenyyttä ja konfirmaatiota edellyttävät yleiset kelpoisuusvaatimukset koskisivat 7 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan ainoastaan hengellisiä ja kirkon edustamista koskevia tehtäviä, jos tehtävät liittyvät kirkon jumalanpalveluselämään, diakoniaan, kasvatukseen, opetukseen, sielunhoitoon tai edustamiseen. Voimassa olevan kirkkolain kelpoisuusvaatimuksia koskevaa sääntelyä ehdotetaan tältä osin siis rajoitettavaksi niin, että kirkon jäsenyyttä ja konfirmaatiota ei edellytettäisi muissa kuin kirkon hengelliseen työhön ja edustamiseen liittyvissä tehtävissä.

Kelpoisuusvaatimusten rajausta ehdotetulla tavalla voidaan pitää oikeasuhtaisena ja kelpoisuusvaatimusten sääntelyn tarkoitusta vastaavana. Hakijoiden tasapuolisen kohtelun, kelpoisuusvaatimusten lakisääteisyyden ja päätöksenteon lakisidonnaisuusvaatimuksen kannalta voidaan kuitenkin pitää ongelmallisena perustelulausumaa (s. 203), jonka mukaan kirkon jäsenyyttä ja konfirmaatiota voitaisiin kuitenkin rekrytointitilanteessa pitää hakijalle eduksi luettavana seikkana, vaikka se ei ole lain mukaan kelpoisuusvaatimus tehtävään. Hakijoiden erottelua tällä perusteella voidaan tuskin pitää lainmukaisena, ja näihin perusteisiin nojautuminen päätöksenteossa voi johtaa valintapäätöksen kumoamiseen valituksen johdosta.

Seurakuntapastorin viranhoitomääräystä koskeva erityissääntely sulkisi pois julkisen hakumenettelyn (7 luvun 7 §) ja muutoksenhakuoikeuden (12 luvun 14 §). Perusoikeuksina turvattua julkisuutta ja oikeusturvaa rajoittava sääntely perustuu kuitenkin kiinteästi kirkon tunnustukseen ja pappisvihkimyksen teologisiin perusteisiin, joista tehdään selkoa esityksen perusteluissa. Poikkeuksellista sääntelyä voidaan näistä syistä pitää mahdollisena ottaen myös huomioon perusoikeutena turvattu uskonnonvapaus ja kirkon autonominen päätösvalta sen oppiin ja tunnustukseen liittyvissä asioissa.

Lisäksi ehdotetut säännökset määrittelisivät pappisvirasta erottamista ja pappisvirasta pidättämistä, rippisalaisuutta ja lehtorin erityisasemaa. Esityksen perusteluissa tehdään selkoa pappisviran erityisluonteesta hengellisenä virkana kirkon tunnustuksen ja opin kannalta sekä rippisalaisuuden perusteista ja lehtorin asemasta. Nämä perusteet huomioon ottaen kirkkolakiehdotuksen 7 lukuun sisältyvään sääntelyyn ei ole huomauttamista.