



16.3.2020

20-122923

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 19/2019 vp; Hallituksen esitys eduskunnalle kirkkolaiksi ja HE 93/2019 vp; Hallituksen esitys eduskunnalle kirkkolaiksi annetun hallituksen esityksen (19/2019 vp) täydentämisestä

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kirkkolaki, joka korvaisi kumottavaksi ehdotetun vuodelta 1993 olevan kirkkolain. Täydentävässä hallituksen esityksessä ehdotetaan uutta kirkkolakia koskevaan alkuperäiseen hallituksen esitykseen eräitä lainsäädäntötekniisiä korjauksia. Korjaustarpeet tulivat esiin alkuperäistä esitystä koskevassa oikeusministeriön laintarkastuksessa. Osa laintarkastuksessa havaituista korjaustarpeista oli sellaisia, ettei niitä voitu korjata kirkkolain 2 luvun 2 §:n 2 momentissa tarkoitettussa lainsäädäntötekniisten virheiden korjaamista koskevassa menettelyssä, koska niillä katsottiin olevan vaikutuksia kirkolliskokouksen hyväksymän kirkkolakiehdotuksen asiasisältöön. Tämän vuoksi kirkkohallitus valmisteli näiden virheiden korjaamista koskevan esityksen kirkolliskokoukselle, joka hyväksyi sen marraskuussa 2019. Kirkolliskokouksen päätöksen mukainen esitys annettiin eduskunnalle täydentävänä hallituksen esityksenä.

Kirkkolain kodifiointia on valmistelu kirkon hallinnossa pitkään ja hankkeeseen on liittynyt monia eri vaiheita. Työn ensimmäinen vaihe käynnistyi jo vuonna 2005, jolloin kirkkohallitus asetti toimikunnan tutkimaan kirkkolainsäädännön perusteita ja kirkkolain alaa. Käsiteltävänä oleva esitys pohjautuu elokuussa 2014 valmistuneeseen työryhmän mietintöön, jonka pohjalta esityksen valmistelua jatkettiin kirkkohallituksessa virkatyönä. Lausuntokierros toteutettiin kevään ja kesän 2016 aikana ja kirkolliskokous hyväksyi ehdotuksen toukokuussa 2018. Esitystä ei kuitenkaan vaalikauden lopun lainsäädäntöruuhkan vuoksi voitu antaa eduskunnalle heti, vaan hallituksen esityksen antaminen siirtyi tälle vaalikaudelle. Kodifiointihankkeessa tehtyä valmistelua on kuitenkin hyödynnetty eräissä voimassa olevaan kirkkolakiin tehdyissä osittaisuudistuksissa. Näiltä osin ehdotettu uusi kirkkolaki ja voimassa oleva kirkkolaki ovat myös rakenteellisesti ja lainsäädäntöteknisesti pitkälti samanlaiset.

Esitys on luonteeltaan kirkkolain lainsäädäntötekniinen kodifiointi, jonka tavoitteena on rakenteellisesti nykyistä johdonmukaisempi ja käyttäjän kannalta selkeämpi kirkkolaki. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia kirkon ja valtion suhteisiin eikä se muutoinkaan sisällä merkittäviä sisällöllisiä muutoksia. Kodifiointihankkeen yhteydessä ei haluttu toteuttaa sellaisia sisällöllisiä uudistuksia, jotka olisivat saattaneet kirkolliskokouksikäsitellyssä estää tarvittavan kolmen neljäsosan määräenemmistön saavuttamisen.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 29
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 135 9335
+358 9 135 9335

kirjaamo@minedu.fi

Keskeiset sisällölliset muutosehdotukset

Esityksessä ehdotetaan joitakin muutoksia säännöksiin, jotka liittyvät seurakuntajaon muuttamiseen. Kirkkolakiin ehdotetaan lisättäväksi määritelmä siitä, mitä seurakuntajaon muuttamisella tarkoitetaan. Voimassa oleva laki ei sisällä tällaista määritelmää. Lakiin lisättäisiin myös uusi säännös seurakuntajaon muuttamisen edellytyksistä, jotka tulisi ottaa huomioon seurakuntajakoa koskevassa valmistelussa ja päätöksenteossa. Säännös vastaisi voimassa olevaa hallintokäytäntöä. Edellytykset liittyisivät seurakunnan toiminnan ja talouden turvaamiseen. Seurakuntajaon muutostilanteissa parannettaisiin lisäksi seurakunnan jäsenten vaikutusmahdollisuuksia eri tavoin. Kirkkoneuvoston ja seurakuntaneuvoston tiedottamisvelvollisuutta laajennettaisiin siten, että seurakuntalaisille tulisi viipymättä ilmoittaa seurakuntajaon muuttamista koskevasta aloitteesta. Seurakuntalaisen vaikutusmahdollisuuksia parantaisi puolestaan ehdotus, jonka mukaan seurakuntalainen voisi jättää aloitteesta kannanoton tuomiokapitulille. Tiedottamisen ja kannanoton avulla turvattaisiin seurakuntalaisen vaikuttamismahdollisuuksia siten kuin hallintolain 41 §:ssä edellytetään.

Seurakuntajakoa koskevat omaisuuden sekä velkojen ja muiden sitoumusten jakoperusteet ehdotetaan säilytettäväksi pääosin nykyisellään. Jakoperusteisiin ehdotetaan kuitenkin lisättäväksi säännös tilanteesta, jossa aiempi seurakuntajaon muuttaminen joudutaan purkamaan. Ehdotetun pykälän mukaan jakoperusteista voitaisiin poiketa, jos niiden säännönmukainen soveltaminen johtaisi kohtuuttomaan lopputulokseen.

Seurakunnan osa-alueen hallintoa koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että seurakunta voisi itse järjestää sitä nykyistä vapaammin. Säännökset seurakunnan sisäisestä aluehallinnosta korvaisivat voimassa olevan sääntelyn kappeliseurakunnista ja seurakuntapiireistä. Ehdotuksen mukaan säädöstasolla ei siten myöskään enää säädettäisi kappelineuvostosta tai piirineuvostosta, vaan kirkkovaltuusto tai seurakuntaneuvosto voisi itse päättää osa-alueen hallinnon toimielimestä sekä sen nimestä ja kokoonpanosta. Seurakunta voisi itse päättää myös siitä, millainen rooli, tehtävät ja toimivalta alueelliselle toimielimelle annetaan. Alueellisen toimielimen jäsenelle voitaisiin asettaa myös vaatimus, jonka mukaan hänen asuinpaikkansa tulisi olla asianomaisella alueella.

Seurakunnan omistaman kiinteistön luovutusta ja vuokralle antamista koskeviin menettelyihin ehdotetaan muutoksia. Ehdotetussa sääntelyssä otetaan huomioon EU:n kilpailusäännösten valtiontukea koskevat linjaukset, jotka koskevat maa-alueiden ja rakennusten luovutusta ja pitkäaikaista vuokraamista. Niiden nojalla säännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että kaikilla samassa asemassa olevilla kansalaisilla ja yrityksillä olisi yhtäläinen mahdollisuus tarjouksen antamiseen.

Kirkon hallinnon sisäisiä menettelytapoja taas uudistettaisiin siten, että kiinteistöjen luovuttamista ja maanvuokrapäätöksiä koskevasta yleisestä alistusvelvollisuudesta luovuttaisiin. Alistusvelvollisuus säilyisi kuitenkin vielä hautausmaakiinteistöjä ja kirkollisia rakennuksia koskevista luovutuspäätöksissä. Kirkolliskokous on kuitenkin marraskuussa 2019 hyväksynyt kirkkolain muutosta koskevan ehdotuksen, jonka mukaan näistäkin alistusmenettelyistä luovuttaisiin. Tämä ehdotus on tarkoitus antaa eduskunnalle erillisenä esityksenä.

Arkistotoimen sääntelyä muutettaisiin niin, että myös kirkon viranomaisten asiakirjahallinnossa ryhdyttäisiin soveltamaan arkistolakia (831/1994), jollei kirkkolaissa toisin säädetä. Kirkon arkistotoimi ei ole tähän saakka kuulunut yleisen arkistolainsäädännön piiriin. Arkistolaki sisältää muun muassa arkistointia sekä sen järjestämistä ja tehtäviä koskevat yleiset säännökset. Kirkkojärjestykseen ehdotetaan lisäksi yksityiskohtaisempaa sääntelyä arkistonmuodostajista, niiden vastuista ja tehtävistä, arkistotilasta ja asiakirjojen tallettamisesta arkistolaitokseen.

Kirkkolakiin ehdotetaan uutta sääntelyä sähköisestä kokouksesta ja sähköisistä päätöksentekomenettelyistä, joita sovellettaisiin seurakunnan, seurakuntayhtymän, hiippakunnan ja kirkon keskushallinnon toimielinten päätöksenteossa. Ehdotettujen pykälien mukaan toimielin voisi pitää halutessaan sähköisen kokouksen, johon osallistuttaisiin sähköisen yhteyden avulla. Päätöksiä voitaisiin tehdä myös sähköisessä päätöksentekomenettelyssä ennen kokousta, jollei yksikään toimielimen jäsen vaatisi asiaa käsiteltäväksi varsinaisessa kokouksessa. Sähköinen kokous ja päätöksentekomenettely edellyttäisivät soveltuvan tietojärjestelmän tai muun tietoteknisen ratkaisun käyttämistä ja tietoturvallisuusnäkökohtien ottamista huomioon. Sähköiset menettelyt aiheuttaisivat muutostarpeita myös toimielimen päätösvaltaisuutta, kokouksen julkisuutta sekä vaalin toimittamista koskevaan sääntelyyn.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan esittänyt joitakin valtiosääntöoikeudellisia huomioita, joilla on vaikutuksia lakiehdotuksen säätämisyjärjestykseen. Nämä koskevat säännöstä tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa tiettyjen asioiden vireilletulosta ja tietyistä tuomituista rangaistuksista kirkon toimielimille (10 luvun 27 §), muutoksenhakukieltoa viranhaltijalle annettavaan varoitukseen (12 luvun 14 §:n 2 momentin 4 a kohta) ja työnantajan viranhaltijalle esittämään terveystarkastukseen osallistumista koskevaan pyyntöön tai määräykseen (12 luvun 14 §:n 2 momentin 4 b kohta) sekä säännöstä manuaalisista kirkonkirjoista siirrettyjen tietojen tallettamisesta jäsenrekisteriin (3 luvun 41 §), säännöstä jäsenrekisteristä luovutettujen tietojen luovuttamisesta edelleen (3 luvun 46 §) ja arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä diakoniatyössä.

Lisäksi perustuslakivaliokunta on esittänyt eräitä muita huomioita, jotka eivät suoranaisesti vaikuta lakiehdotuksen säätämisyjärjestykseen. Perustuslakivaliokunta katsoo, että 1 luvun 5 § antaa epäselvän kuvan valtioneuvoston päätösvallasta kirkkolakia koskevan hallituksen esityksen antamiseen. Valiokunnan mielestä on selvää, että valtioneuvoston päätösvaltaan kuuluu antaa esitys tai olla antamatta sitä. Valiokunta katsoo myös, että kirkon tunnustusta koskeva säännös olisi perustellumpaa kirkkolain sijasta sisällyttää kirkkojärjestykseen. Edelleen valiokunta katsoo, että ehdotettua 3 luvun 39 §:ää kirkonkirjojen käyttötarkoituksesta olisi ollut syytä täsmentää luettelomalla ne tehtävät ja velvoitteet, joiden täyttämiseksi käsittely on tarpeen.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyissä perustuslain kannalta ongelmallisiksi katsotuissa säännöksissä ei ole kyse kirkkolain 2 luvun 2 §:n 2 momentissa tarkoitetuista asiasisältöön vaikuttamattomista lainsäädäntötekniisen virheen oikaisuisista. Säännöksiä ei siten voida eduskunnassa muuttaa kirkkolain 2 luvun 2 §:n 2 momentin mukaisessa menettelyssä, vaan niiden korjaaminen edellyttää kirkolliskokouksen ehdotusta. Korjaukset on mahdollista tehdä siten, että kirkkohallitus valmistelee asiasta esityksen kirkolliskokoukselle, joka käsittelee esityksen kevälistuntokaudellaan 4. – 8.5.2020. Tämän jälkeen kirkolliskokouksen päätöksen mukainen ehdotus voitaisiin antaa eduskunnalle täydentävänä hallituksen esityksenä.

Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoo, että voisi olla tarpeellista tehdä selvitys erityisen kirkkolain säätämisyjärjestyksen tarpeellisuudesta. Tältä osin on kyse kirkon ja valtion suhteiden kannalta erittäin merkittävästä asiasta. Kirkkolain säätämisyjärjestys ja sitä koskeva aloiteoikeus perustuvat perustuslain 76 §:n 2 momenttiin, joten erityisestä säätämisyjärjestyksestä luopuminen ilmeisestikin edellyttäisi perustuslain muuttamista.

Hallitusneuvos

Joni Hiitola