



26.1.2021

Piispainkokouksen lausunto 1/2021

Kirkkolain ja kirkkojärjestyksen uudelleen kirjoittaminen

Kirkkohallitus on 20.10.2020 tehnyt kirkolliskokoukselle esitykset uudeksi kirkkolainiksi, laiksi evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta, laiksi evankelis-luterilaisen kirkon työmarkkinailmoituksesta ja laiksi tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa eräistä ratkaisuksista annetun lain 2 §:n muuttamisesta sekä laiksi evankelis-luterilaisen kirkon eläkerahastosta. Samalla on tehty myös esitys uudeksi kirkkojärjestykseksi. Kirkkohallitus on pyytänyt piispainkokousta antamaan esityksistä lausuntonsa kirkolliskokoukselle.

Kirkkohallituksen esitykset perustuvat pitkälti kirkolliskokouksen toukokuussa 2018 tekemään päätökseen kirkkolakiehdotuksesta sekä uudesta kirkkojärjestyksestä. Päätöksiä valmisteltaessa piispainkokous antoi lausunnon kirkkohallituksen esitysluonnoksesta kirkolliskokoukselle kirkkolainsäädännön kodifioimiseksi (Piispainkokouksen lausunto 2/2016 kirkkohallitukselle). Piispainkokouksen lausuntoon sisältyneet huomiot on otettu huomioon vuoden 2018 päätöksissä ja ne sisältyvät myös uusiin esityksiin. Poikkeuksen muodostaa kysymys hätäehtoisesta (KJ 3 luku 8 §, 3 mom.), joka kirkolliskokouksen käsittelyssä jätettiin kirkkojärjestykseen.

Kirkolliskokouksen vuoden 2018 päätöksen tavoitteena oli toteuttaa kirkkolain kodifointi, jossa kirkkolakiin ja kirkkojärjestykseen tehtiin vain välttämättömät sisällölliset muutokset. Eduskunnan hallintovaliokunta kuitenkin keskeytti esityksen käsittelyn, sillä sen ja perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotusta ei voida käsitellä ehdotetussa lainsäätämisyjärjestyksessä. Uuden esityksen tavoitteena on ollut vastata valiokuntien periaatteellisiin huomioihin. Tiivistäen kysymys on siitä, että valiokuntien mukaan nykyinen kirkkolaki on liian laaja. Sitä tulisi kehittää niin, että siinä säädetään perustuslain 76 § 1 momentin mukaisesti vain asioista, jotka koskevat kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa. Näin kirkon lainsäädännöllinen aloitevalta pysyisi perustuslain määrittelemissä rajoissa. Muu kirkkoa koskeva lainsäädäntö tulisi sijoittaa yleisiin lakeihin tai sellaisiin erillislakeihin, jotka säädetään normaalien lakien tapaan. Samalla korostettaisiin perustuslain 11 §:n mukaista uskonnonvapaudesta seuraavaa kirkon autonomiaa ja itsemääräämisoikeutta kirkon sisäisistä asioista. Näistä tulisi säätää kirkon itsensä päättämässä kirkkojärjestyksessä.

Nämä huomiot ovat johtaneet esitykseen laajasta kirkollisten lakien kokonaisuudistuksesta. Tällöin aiemmin kirkkolakiin sisältynyttä ainesta on siirretty kirkkojärjestykseen sekä erillislakeihin. Esityksiin sisältyy periaatteellisia kirkon tunnustusta, järjestysmuotoa ja hallintoa sekä kirkon ja valtion suhteita koskevia kysymyksiä, joiden ratkaiseminen edellyttää huolellista harkintaa.

Piispainkokous toteaa, että eduskunnan valiokuntien esille tuomat näkökohdat kirkkolain alasta ja säätämisyjärjestyksestä ilmentävät muutosta aikaisempaan tulkintaan kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Kyse ei ole siten pelkästään kirkkolain kodifoinnista, vaan laajasta ja periaatteellisesta uudistuksesta. Kirkolliskokouksen on syytä ottaa valiokuntien näkökohdat huomioon päättäessään uudesta kirkkolakiesityksestä.

Nämä muutokset yhdistettynä kirkolliskokouksen käytettävissä olevaan kirkkohallituksen esityksen lyhyeen käsittelyaikaan muodostavat potentiaalisen riskin siitä, että kaikkia kirkolle tärkeitä lainsäädäntökysymyksiä ei ehditä käsitellä riittävän huolellisesti. Tämän vuoksi piispainkokous katsoo, että kirkolliskokouksen, erityisesti lakivaliokunnan, on syytä perusteellisesti arvioida, onko kirkkohallituksen esityksen huolellinen käsittely mahdollista nyt kaavaillussa aikataulussa. Valmistelun huolellisuus on tärkeämpi asia kuin aikataulu.

Tämän perustavan kysymyksen ohella piispainkokous esittää huomioita seuraaviin kirkkohallituksen esityskokonaisuuteen sisältyviin kohtiin.

1) Yleiset kysymykset uudessa lainsäädäntökokonaisuudessa

a) *Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto ja hallintovaliokunnan kirje*

Eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan kirkkolakiehdotuksesta (PeVL 4/2020 vp) huomiota kirkon uskonnonvapautteen liittyvään itsemääräämisoikeuteen, kirkkolain säätämisyjärjestykseen, sääntelyvarauksen alaan sekä ehdotuksen suhteeseen perustuslain säännöksiin. Perustuslakivaliokunta esitti, että ottaen huomioon lausunnossa tehdyt valtiosääntöoikeudelliset huomautukset lakiehdotusta ei voida käsitellä ehdotetussa lainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon ja asiantuntijakuulemisten perusteella eduskunnan hallintovaliokunta päätti keskeyttää kirkkolakiehdotuksen käsittelyn 1.4.2020. Kirkkohallitukselle osoittamassaan kirjelmässä hallintovaliokunta toteaa, että kirkkolakiehdotus on aiheellista valmistella yhtenä kokonaisuutena uudestaan niin, että se täyttää perustuslakivaliokunnan säätämisyjärjestyshuomautukset ja sisältää perustuslain 76 §:n 2 momentissa ilmenevällä tavalla kirkkolain säätämistä koskevaa aloiteoikeutta ja kirkkolain säätämisyjärjestystä koskevien säännösten ohella vain perustuslain 76 §:n 1 momentin mukaisesti kirkkolain alaan kuuluvia säännöksiä.

Suurin kirkkolakiin liittyvä lainsäädännöllinen ongelma vaikuttaa sekä perustuslakivaliokunnan että hallintovaliokunnan näkökulmasta olevan se, että kirkkolain säätämisyjärjestys rajoittaa eduskunnan lainsäädäntövaltaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan kirkkolain erityinen säätämisyjärjestys ei ole ”valtiosääntöisesti ongelmaton”, sillä se ”edustaa selvää poikkeusta sekä perustuslain 2 §:n 1 momentin kansanvaltaisuusperiaatteeseen että valtiosäännön keskeiseen lähtökohtaan lainsäädäntövallan osoittamisesta eduskunnan tehtäväksi”.

Hallintovaliokunta näkee kaksi vaihtoehtoa kirkkolain säätämisyjärjestykseen liittyvien ongelmien ratkaisuksi. 1) Kirkkolakia supistetaan niin, että se sisältää ainoastaan perustuslain 76 §:ssä mainitut evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodon ja hallinnon. Tätä ratkaisua perustuslakivaliokunta kirkolle ehdottaa. 2) Luterilaisen kirkon kirkkolaki muutettaisiin vastaavaksi kuin laki ortodoksisesta kirkosta. Hallintovaliokunnan mukaan näiden kahden lain ”olennainen ero johtuu siitä, ettei eduskunnan lainsäädäntövaltaa ole rajoitettu ortodoksisen kirkon lainsäädännön säätämisen suhteen”. Tästä seuraa myös se, että ”lakiin ortodoksisesta kirkosta voidaan ottaa säännöksiä laiveammin kuin evankelis-luterilaisen kirkon kirkkolakiin”.

Toisen periaatteellisen kysymyksen muodostaa tulkinta kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 76 §:n ilmaisua on välttämätöntä tulkita suppeasti, jolloin se viittaisi lähinnä kirkon organisoitumiseen ja hallintoon. Kirkossa ilmaisua on perinteisesti tulkittu laajemmin. Kirkon järjestysmuoto ei ole vain organisatorinen käsite, vaan se viittaa kirkon olemukseen eli siihen, mikä konstituoii kirkon, toisin sanoen tekee kirkon kirkoksi (Kirkkojärjestyskomitean mietintö 1979, s. 12). Järjestysmuodossa ei siten ole kysymys vain kirkon hallinnollisesta rakenteesta, vaan

siihen kuuluu olennaisesti kirkon teologinen perusta ja siitä johtuvat kirkon rakenteet. Vastaavasti kirkkojen välisessä ekumeenisessa työskentelyssä käytetään vakiintuneesti ilmaisua Faith and Order, jonka tarkoitetta ei ilmaise käännös ”usko ja (kirkko)järjestys”, vaan ”oppi ja konstituutio”.

Näin keskeinen kysymys kirkkolain sisällön muotoilussa kiteytyy pitkälti siihen, miten ymmärretään kirkon järjestysmuoto. Kirkkohallituksen esitys perustuu perustuslakivaliokunnan suppeampaan tulkintaan, jolloin kirkkolakiehdotukseen otetaan pääosin vain säännöksiä, jotka koskevat organisoitumista ja hallintoa. Kirkon tunnustukseen ja oppiin pohjautuvat säännökset ehdotetaan siirrettäväksi kirkkojärjestykseen. Ehdotus ei ole täysin johdonmukainen, sillä joitakin pappisvirkaan ja rippisalaisuuteen liittyviä teologisia kysymyksiä on edelleen sisällytetty kirkkolakiin (esim. KL 10 luku, 1–2 §). Kyseiset asiat edellyttävät lain tasoista säädöstä. Kirkkolaissa säädetään myös kirkollisista juhlapäivistä (KL 1 luku 5 §).

Suppeampi tulkinta tekee kirkkolaista organisaation rakennetta ja hallintoa säätelevän lain, jolloin kirkon identiteettiä koskevat säädökset siirtyvät kirkkojärjestykseen. Piispainkokous pitää tätä mahdollisena, mutta kiinnittää huomiota siihen, että muutos on aikaisempaan verrattuna merkittävä, mikä kirkkohallituksen esityksestä ei riittävästi käy ilmi.

Vaikutukset kirkon ja valtion suhteeseen

Kirkkolakiin sisältyneeseen kirkon tunnustusperustan määritelmään on sisällytetty kaksi ulottuvuutta, joilla on ollut merkitystä myös kirkon ja valtion suhteen ymmärtämisessä. Kuten edellä on jo todettu, tunnustuspykälä identifioi kirkon. Hyväksyessään kirkkolain valtio legitimoit evankelis-luterilaisen kirkon yhteiskunnallisen aseman ja sen oikeuden toimia tunnustuksensa mukaan. Tunnustuspykälä on myös heijastunut kirkkolain kokonaisuuteen luoden perustan laissa kuvatuille kirkon hengellisen työn rakenteille, kuten esimerkiksi pappisviralle.

Päädyttäessä eduskunnan valiokuntien edellyttämään suppeampaan tulkintaan kirkon järjestysmuodosta, valtio suhtautuu kirkkoon neutraalisti ja eduskunnan hyväksymässä kirkkolaissa säädetään vain sellaisista asioista, jotka koskevat kirkon järjestysmuotoa (organisoitumista) ja hallintoa. Sen sijaan kirkon tunnustus ja sen hengellisen toiminnan rakenteet määritellään kirkon itsensä hyväksymässä kirkkojärjestyksessä.

Kirkkolakiesityksessä todetaan, että kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa. Tähän periaatteeseen ei ole tulossa muutosta, mutta asiallisesti tilanne muuttuu, kun kirkkolakiin sisältyneitä asioita siirretään erillislakeihin. Niihin kirkolla on edelleen aloiteoikeus, mutta periaatteessa aloitteen erillislakien muuttamisesta voi tehdä myös valtioneuvosto. Vaikka kirkolta tuleekin pyytää lausunto ja lakeja todennäköisesti valmisteltaisiin yhteistyössä kirkon kanssa, muutos supistaisi noin sadan säädöksen osalta sitä alaa, jolla kirkolla on ollut kirkon yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia tai sen muuttamista. Tältä osin esitys vähentäisi kirkon autonomiaa ja siis muuttaisi kirkon ja valtion välistä suhdetta. Erillislakien käsittelyssä kirkolliskokouksessa ei edellytetä määränemmistöä (KL 5 luku 4 §).

Kirkkojärjestys on lähtökohtaisesti yhtäläillä sitova kuin kirkkolakikin. Sen aseman turvaa perustuslain 11 §:n mukainen kirkon sisäinen autonomia eli itsemääräämisoikeus kirkon sisäisissä asioissa. Tällaisia ovat esimerkiksi kirkon oppiin perustuvat asiat. Niin sanottuihin normikollisiotilanteisiin lain ja kirkkojärjestyksen välillä saattaa liittyä ongelmia. On mahdollista, että tällöin laki menisi normihierarkiassa kirkkojärjestyksen säännösten edelle.

2) Periaatteellisesti merkittävät kysymykset esityksessä

a) *Kirkon tunnustus*

Aikaisemmassa lausunnossaan (Piispainkokouksen lausunto 2/2016 kirkkohallitukselle) piispainkokous kiinnitti huomiota siihen, että tunnustusta koskevaa säännöstä ehdotettiin siirrettäväksi kirkkolain 1 luvun 1 §:stä kirkkojärjestyksen 1 luvun 1 §:ään. Tuolloin piispainkokous totesi:

”Tunnustuspykälän merkitys on ensisijaisesti luoda perusta kirkon tehtävälle. Tunnustus ilmaisee, mistä kirkossa on kysymys ja mihin kirkon luterilainen identiteetti uskonnollisena yhteisönä perustuu. Sen kautta avautuvat lainsäädännön muut pykälät. Esityksestä käy hyvin ilmi, että valtion ei kuulu määrittellä kirkon tunnustusta, onhan kirkko perustaltaan valtiosta riippumaton uskonnollinen yhdyskunta, jonka autonomiasta on säädetty perustuslaissa. Tunnustuksesta säättäminen kirkkolaissa on kuitenkin tarpeellista kirkkomme identifioimiseksi. Eduskunta voi kirkkolain vain hyväksyä tai hylätä, mutta ei enää muuttaa. Sen sijaan tunnustuksen tarkempi määrittely on kirkon sisäinen asia ja se kuuluu tehdä nykyisen lainsäädännön tavoin kirkkojärjestyksessä.”

Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä kirkon tunnustukseen ja oppiin pohjautuvat säännökset ehdotetaan siirrettäväksi kirkkojärjestykseen. Kirkkolain säännöskohtaisissa perusteluissa tämä todetaan seuraavasti:

”Perustuslain 76 §:n 1 momentin mukaan kirkkolaissa säädetään evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Perustuslain 11 §:ssä säädetään uskonnonvapaudesta ja uskonnonvapauslaissa konkretisoituvasta uskonnollisten yhdyskuntien autonomiasta. Uskonnolliselle yhdyskunnalle kuuluvaan uskonnonvapauteen ja autonomiaan kuuluu oikeus itse määrätä tunnustuksestaan sekä tehtävästään, joka liittyy kirkon tunnustukseen ja uskonnon harjoittamiseen. Siten säännös kirkon tunnustuksesta ja tehtävästä ehdotetaan siirrettäväksi kirkkojärjestykseen.”

Kirkkojärjestyksen perusteluissa kokonaisuutta vielä tarkennetaan seuraavasti:

”Säännöksen tarkoituksena on kertoa, mikä kirkon tehtävä on ja mihin evankelis-luterilaisen kirkon opetus perustuu. Perustuslain 76 §:n mukaan kirkkolaissa säädetään vain kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Kirkon tunnustus ja tehtävä eivät kuulu kirkon järjestysmuodon ja hallinnon piiriin näitä käsitteitä suppeasti tulkittaessa. Perustuslain 11 §:ssä säädetyn uskonnonvapauden ja kirkon autonomisen aseman vuoksi kirkon tunnustuksesta ja tehtävästä ei enää säädettäisi kirkkolaissa, jonka hyväksyminen vaatii myös eduskuntakäsittelyn. Ehdotetun kirkkolain 1 §:n mukaan kirkkolaissa säädettäisiin kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Kirkon tunnustuksesta ja tehtävästä, toiminnasta sekä tarkemmin kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädettäisiin kirkkojärjestyksessä, mikä muodostaisi kirkkojärjestyksen alan. Tunnustuksesta ja tehtävästä säädettäisiin yksinomaan kirkkojärjestyksessä, jonka kirkolliskokous hyväksyy.

Pykälässä ilmaistaisiin kolme kirkon uskon kannalta keskeistä periaatetta: raamattuperiaate, sitoutuminen vanhan kirkon oppiperustaan sekä sitoutuminen luterilaisiin tunnustuskirjoihin. Luterilaisten kirkkojen päätunnustuskirja Augsburgin tunnustus (Confessio Augustana invariata) rinnastuu kolmeen vanhakirkolliseen uskontunnustukseen. Tässä noudatettaisiin samaa jäsennyttä kuin Ruotsin ja Suomen ensimmäisessä varsinaisessa kirkkolaissa vuodelta 1686, jonka mukaan kristillinen oppi ja usko perustuu (är grundad) Jumalan sanaan, on kirjoitettuna

(författad) kolmessa vanhan kirkon tunnustuksessa ja muuttamattomassa Augsburgin tunnustuksessa sekä selitettynä (förklarad) Sovintokirjassa.”

Piispainkokouksen mielestä kirkon tunnustusta koskeva kokonaisuus voidaan ratkaista kirkkohallituksen esityksen mukaisesti. Piispainkokous toteaa, että viittaus, ”kirkon tunnustuksesta, tehtävästä ja toiminnasta sekä tarkemmin kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkkojärjestyksessä” näyttää jäävän sisällöltään puutteelliseksi. Siinä ei riittävällä tavalla kuvata, mitä ja millaista kirkkoa esitetty kirkkolaki koskee. Tähän ongelmaan tulisi löytää ratkaisu, joka yhtäältä identifioi kirkon sen itseymmärrystä vastaavalla tavalla ja toisaalta vastaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan sekä hallintovaliokunnan näkemyksiä.

Piispainkokous on selvittänyt vaihtoehtoja löytää ratkaisu edellä kerrottuun ongelmaan. Selvitykset osoittivat, että vaihtoehdot sisältävät muita vaikeasti ratkaistavia ongelmia. Tämän perusteella piispainkokous on päätenyt näkemykseen, että kirkon ja sen tunnustusperustan kannalta kirkkohallituksen esitys (10/2020) on asianmukainen ja hyvä tapa muotoilla kirkkolain tunnustuspykälä. Esityksen mukaan kirkkolain 1 luvun 1 §:n 1 ja 2 momentit kirjoitetaan seuraavaan muotoon:

”Tässä laissa säädetään Suomen evankelis-luterilaisen kirkon (*kirkko*) järjestysmuodosta ja hallinnosta.

Kirkon tehtävä perustuu kirkon tunnustukseen. Kirkon tunnustuksesta, tehtävästä ja toiminnasta sekä tarkemmin kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkkojärjestyksessä. Jumalanpalveluksista ja kirkollisista toimituksista määrätään lisäksi kirkkokäsikirjassa.”

Piispainkokouksen näkemyksen perustelut:

Piispainkokouksen aiemmissa kannanotoissa on pidetty tärkeänä, että kirkkolaisissa tulisi kuvata riittävällä tarkkuudella sitä, minkälaista uskonnollista yhdyskuntaa kirkkolaki koskee. Toisin sanoen kirkkolakiin tulisi sisältyä kuvaus siitä kirkon identiteetistä, jonka muodostamalle perustalle myös säädökset kirkon järjestysmuodosta, hallinnosta ja toiminnasta perustuvat. Tällä perusteella piispainkokouksen edellisessä lausunnossa pidettiin asianmukaisena, että kirkkolakiin sisällytettäisiin tunnustuspykälä, joka kirkkojärjestyksestä suppeammin viittaisi kirkon tunnustusdokumentteihin.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto (lausunto 4/2020 vp) ja hallintovaliokunnan kirje sisältävät kuitenkin vahvan viestin siitä, että valtiovallan näkökulmasta kirkon tunnustusperustan määrittely sopii paremmin kirkon itsemääräämisoikeuden piiriin ja siten kirkkojärjestykseen kuin kirkkolakiin.

Kirkolliskokouksessa käydyin lähetekeskustelun perusteella näyttää ilmeiseltä, että esitetyn kaltaista KL 1 luvun 1 §:n viittausta kirkon tunnustukseen pidetään niukkana.

Piispainkokouksen näkemyksen mukaan on perusteltua, että kirkko päättää itse omasta tunnustuksestaan. Kirkolliskokous hyväksyy kirkkojärjestyksen ja siihen sisältyvän velvoittavan määritelmän kirkon tunnustuksesta. Piispainkokouksen mielestä on tarkoituksenmukaista, että kirkkolaki määrittää tunnustuksen merkityksen ja lisäksi viittaa kirkkojärjestykseen, joka tarkemmin määrittää sen uskonnollisen yhteisön, josta kirkkolaisissa säädetään.

Tässä ratkaisussa kirkon tunnustuksen lähteet ja sisältö [Raamattu, kolme vanhan kirkon uskontunnustusta sekä muuttamaton Augsburgin tunnustus ja muut luterilaisen kirkon Yksimielisyyden kirjaan otetut tunnustuskirjat] määritellään tarkemmin kirkkojärjestyksessä.

Piispainkokouksen mielestä on tarpeellista, että tunnustuspykälän säännöskohtaisissa perusteluissa edellä kuvattuja ulottuvuuksia avataan esitettyä laajemmin.

b) *Kirkollisten lakien käsittely*

Nykyisen kirkkolain mukaan kirkkolain säätämistä, muuttamista tai kumoamista koskevaa ehdotusta käsiteltäessä, sen hyväksyminen edellyttää määräenemmistöä (KL 20 luku 10 §). Käsiteltävä ehdotus muuttaa tätä tilannetta, sillä merkittävä osa nykyisen kirkkolain sisällöstä esitetään siirrettäväksi joko kirkkojärjestykseen tai ns. kirkollisiin lakeihin. Jälkimmäisten käsittelyyn sisältyy kaksi näkökohtaa, joita ei kirkkohallituksen esityksessä ole kuvattu riittävän perusteellisesti. Ensiksikin aloiteoikeus kirkollisten lakien muuttamiseen ei enää ole kirkon yksinoikeus. Myös valtiovalta voi tehdä aloitteen lakien muuttamiseksi ja muuttaa niitä. Toiseksi kirkollisten lakien käsittely kirkolliskokouksessa ei enää edellytä määräenemmistöä. Molemmat muutokset ovat periaatteellisesti merkittäviä, joten niitä on syytä arvioida perusteellisemmin. Piispainkokouksen mielestä ehdotukset, jotka koskevat lakia evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta, tulee kirkolliskokouksessa tehdä määräenemmistöllä.

c) *Rajaus kirkkolain ja lain evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijoista välillä*

Oman erityisen kysymyksensä muodostaa pappisvirkaa koskevien säädösten sijoittuminen esityksen kokonaisuudessa. Kirkkolakiesitykseen liittyvissä taustakeskusteluissa korkeimpien lainvalvojien kanssa on todettu, etteivät kirkon viranhaltijoita koskevat säädökset kuulu kirkkolakiin. Siksi ne on siirretty lakiin evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijoista. Käytännössä on kuitenkin niin, että joitain kirkon olemuksen ja toiminnan kannalta merkittäviä asioita, kuten määrittelyt pappisvirasta, papista ja lehtorista sekä esimerkiksi kysymykset rippisalaisuudesta tai pappisviran menettämisestä on sijoitettu kirkkolain lukuun 10 Erinäiset säännökset (1–5 §). Pappisvirkaa koskevia tarkempia määräyksiä sisältyy myös kirkkojärjestyksen lukuihin 7 Pappisvirka ja 8 Henkilöstö (erityisesti 11–33 §). Piispainkokouksen mielestä pappisvirkaa ja papin virkoja koskevien säädösten jakaminen useampaan kokonaisuuteen voi käytännössä monimutkaistaa kirkkoa koskevien säädösten soveltamista.

Piispainkokous toteaa, että tuomiokapitulien toimintaan olennaisesti liittyvät seurakuntapastorien viranhoitomääräyksiä koskevat säädökset ovat tarkoituksenmukaisia (esim. KV 1 luvun 2 §, 2 mom; 2 luvun 8 §, 3 mom. kohdat 7 ja 8; 2 luvun 14 §, 1 mom; 2 luvun 16 §, 3 mom; 10 luvun 68 §, 2 mom). Ne vastaavat nykyistä käytäntöä eikä niihin ole piispainkokouksen mielestä muutostarpeita. Mahdolliset muutokset, johtaisivat erittäin laajaan seurakuntapastorien henkilöstöhallintoa koskevaan muutosprosessiin.

Piispainkokous kiinnittää huomiota virkasuhteen kelpoisuusehtoihin tehtyyn muutokseen (KV 2 luvun 10 §). Kyseisen pykälän 2 momentissa todetaan, että ”virka- tai työsuhteeseen voidaan ottaa vain kirkon jäsen, jos tehtävät liittyvät jumalanpalveluselämään, diakoniaan, kasvatukseen, opetukseen, sielunhoitoon tai edustamiseen”. Voimassa olevan kirkkolain (6 luvun 13 §) mukaan virkasuhteeseen valitun edellytetään olevan evankelis-luterilaisen kirkon konfirmoitu jäsen. Tätä on edellytetty myös joissakin työsuhteissa. Esityksen perustelujen mukaan konfirmaatiota voitaisiin kuitenkin pitää vain eduksi luettavana seikkana muuten tasavertaisia hakijoita vertailtaessa.

Kirkko on lähtenyt siitä, että työntekijän on sitouduttava siihen yhteisöön, jonka palvelukseen hän tulee. Sen lisäksi pykälässä mainittuja tehtäviä tekeviltä työntekijöiltä on edellytetty jonkinlaista ymmärrystä siitä, mikä kirkko on ja sitoutumista sen uskoon. Tämä tulee ilmi konfirmaation edellyttämisestä ja sen myötä myös rippikoulusta. Piispainkokous pitää epä johdonmukaisena sitä, että seurakunnan luottamushenkilöltä edellytetään

konfirmaatiota, muttei viranhaltijalta. Piispainkokouksen mielestä virkasuhteen kelpoisuusehdoissa tulee säilyttää vaatimus konfirmaatiosta.

3) Yksityiskohtiin liittyvät kysymykset kirkkolakiesityksessä

a) Virheiden korjaaminen

Kirkkolakiehdotuksen 1 luvun 4 §:ssä säädetään tarkemmin kirkkolain säätämisestä. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan muutosta, jota perusteluissa kuvataan seuraavasti:

”Esityksessä ehdotetaan kuitenkin nykyistä joustavampaa menettelyä kirkkolakiehdotuksessa olevien lainsäädäntötekniisten virheiden korjaamisen osalta. Ehdotuksella ei muutettaisi valtioneuvoston tai eduskunnan nykyistä roolia kirkkolakiehdotuksen aloitevallan osalta, mikä tarkoittaa edelleen, että eduskunta voisi vain joko hyväksyä tai hylätä kirkkolakiehdotuksen. Sellainen lainsäädäntötekniinen virhe, joka ei vaikuttaisi kirkkolakiehdotuksen asiasisältöön, olisi kuitenkin mahdollista oikaista joko valtioneuvoston valmistelun yhteydessä opetus- ja kulttuuriministeriössä tai eduskuntakäsittelyn aikana. Tällaisena lainsäädäntötekniisenä virheenä voidaan pitää esimerkiksi kirjoitusvirhettä taikka muuta tavanomaisen lainsäädäntötekniikan vastaista kirjoitustapaa. Myös ilmeinen viittaussäännöksen virhe voitaisiin oikaista tässä menettelyssä.

Sellaisen oikaisun tekemiseen, joka vaikuttaisi myös kirkkolakiehdotuksen asiasisältöön, tulisi pyytää kirkolta ehdotusta täydentävä esitys. Nykyisiä säännöksiä vastaavasti asiasisältöön vaikuttavat oikaisuluontoiset korjaukset edellyttäisivät edelleen 1 momentin mukaista kirkkolakiehdotuksen täydentämistä kirkolliskokouksessa. Tällaisessa menettelyssä oikaistava virhe voisi olla ehdotetun säännöksen epäselvyys tai sen selkeä ristiriitaisuus säännöksen perustelujen kanssa. Myös viittaussäännöksen epäselvyys johtaisi täydentävään esitykseen. Ottaen huomioon kirkolliskokoukselle kuuluvan aloitevallan kirkkolain sisällön suhteen, kynnsä asian käsittelyyn kirkolliskokouksessa olisi matala.”

Piispainkokous pitää tavoiteltavana aikaisempaa suurempaa joustavuutta lainsäädäntötekniisten virheiden oikaisemisessa. Piispainkokous kuitenkin arvioi, että perusteluissa tulee vielä tarkentaa sitä, milloin kysymyksessä on selkeästi lainsäädäntötekniinen virhe ja milloin virheellä on sisällöllistä merkitystä. Tarkoituksenmukaista on, että näkemykset lainsäädäntöteknisistä virheistä ovat yhteneväisiä.

b) Pappisviranhoitoa koskeva muistutus

Pappisvirkaa koskeva varoitus on ehdotettu muutettavaksi muistutukseksi (KL 10 luku 3 §). Muutoksen taustalla on näkemys, että varoituksen antaminen on varattu palvelussuhteeseen liittyvään moitteeseen. Tämä mahdollisuus sisältyy ehdotukseen (KV 8 luku 49 §), joten työnantaja voi virkasuhdetta koskevissa asioissa antaa papille varoituksen. Sen sijaan kirkkolakiin sisällytettävä kirjallinen muistutus (KL 10 luku 3 §) koskee vain pappisvirkaa, joka poikkeaa olennaisesti virkamiesoikeudellisesta virkasuhteesta. Muistutus voidaan antaa vain 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaisissa tilanteissa.

Vaikka muutoksella halutaan selkiyttää eroa työnjohdollisiin reagoimiskeinoihin, piispainkokous ei pidä tehtyä muutosesitystä hyvänä. Pappisviran hoitoon liittyvä varoitus tulee säilyttää.

4) Kirkkojärjestysesitykseen liittyvät kysymykset

a) *Kirkon tunnustus (KJ 1: 1 §)*

Edellä esitetty pohdinta kirkkolain tunnustuspykälästä ja kirkkojärjestyksen tunnustuspykälä (KJ 1: 1 §) liittyvät kiinteästi toisiinsa. Piispainkokous pitää kirkkojärjestyksen pykälän muotoilua pääosin onnistuneena, mutta kiinnittää huomiota siihen, että pykälään sisältyvää teologista jäsenystä voisi kehittää.

Kuten edellä on jo sanottu, perustelujen mukaan:

”Pykälässä ilmaistaisiin kolme kirkon uskon kannalta keskeistä periaatetta: raamattuperiaate, sitoutuminen vanhan kirkon oppiperustaan sekä sitoutuminen luterilaisiin tunnustuskirjoihin. Luterilaisten kirkkojen päätunnustuskirja Augsburgin tunnustus (Confessio Augustana invariata) rinnastuu kolmeen vanhakirkolliseen uskontunnustukseen. Tässä noudatettaisiin samaa jäsenystä kuin Ruotsin ja Suomen ensimmäisessä varsinaisessa kirkkolaissa vuodelta 1686, jonka mukaan kristillinen oppi ja usko perustuu (är grundad) Jumalan sanaan, on kirjoitettuna (författad) kolmessa vanhan kirkon tunnustuksessa ja muuttamattomassa Augsburgin tunnustuksessa sekä selitettynä (förklarad) Sovintokirjassa.”

Tässä viitataan hyvin vanhan kirkkolain näkemykseen Augsburgin tunnustuksen (CA) ja vanhan kirkon uskontunnustusten suhteesta. Tämä ei kuitenkaan vastaa Augsburgin tunnustuksen itseymmärrystä eikä myöskään luterilaisen teologian näkemystä CA:n ja uskontunnustusten suhteesta. Yksimielisyyden kirja alkaa kolmella vanhan kirkon uskontunnustuksella. Näin halutaan liittyä kristikunnan yhteiseen, ekumeeniseen ja historialliseen perintöön. Tämän jälkeen tulevat Augsburgin tunnustus ja muut tunnustuskirjojen kokoelmaan otetut teokset. Uskontunnustukset edustavat kristikunnan yhteistä liturgista tunnustusta, mutta Augsburgin tunnustus viittaa rajatummin tiettyyn historialliseen tilanteeseen. Se edustaa allekirjoittajien näkemystä yhteisestä kristillisestä uskosta sekä niistä väärinkäytöksistä, joihin halutaan muutosta. Tunnustuskirjojen kokonaisuudessa voidaan ajatella olevan eräänlainen hierarkia, joka lähtee Raamatusta. Sen jälkeen tulevat uskontunnustukset, Augsburgin tunnustus ja lopulta muut Yksimielisyyden kirjaan otetut kirjoitukset.

Piispainkokouksen mielestä olisi tarkoituksenmukaista, että kirkkojärjestyksen tunnustuspykälää muutettaisiin niin, että se ilmaisee selkeämmin tunnustuskirjojen osien suhdetta. Piispainkokous ehdottaa, että pykälän ensimmäinen momentti (KJ 1 luku 1 §, 1. mom) muokattaisiin seuraavan muotoon:

”Suomen evankelis-luterilainen kirkko (*kirkko*) tunnustaa sitä Raamattuun perustuvaa kristillistä uskoa, joka on ilmaistu kolmessa vanhan kirkon uskontunnustuksessa sekä muuttamattomassa Augsburgin tunnustuksessa ja muissa luterilaisen kirkon Yksimielisyyden kirjaan otetuissa tunnustuskirjoissa.”

b) *Piispainkokouksen tehtävät (KJ 5 luku 10 §)*

Kirkkojärjestyksen 5 luvun 13 §:ssä määritellään kirkkohallituksen tehtävät.

Tehtäväluettelon 4 kohtaan on koottu kirkkohallituksen määräyksenantovaltuuksia koskevia säännöksiä. Esitykseen sisältyy tarkoituksenmukainen täydennys, sillä voimassa olevan säännöksen sanamuodon perusteella kirkkohallitus ei ole voinut antaa tarkempia määräyksiä kirkon työntekijöille tarkoitettua koulutuksesta. Siihen on kuitenkin tarvetta, sillä kansalliseen tutkintojen ja muiden osaamiskokonaisuuksien viitekehykseen voidaan liittää vain sellaisia osaamiskokonaisuuksia, jotka perustuvat lakiin tai sen nojalla annettuun säädökseen. Tämän vuoksi ehdotetaan, että kirkkohallitus voisi antaa määräyksiä myös

kirkon työntekijöiden täydennyskoulutuksesta siltä osin, kuin päätösvalta ei kuulu piispainkokoukselle.

Piispainkokouksen tehtävien määrittelyssä on samanlainen kohta, jossa todetaan, että piispainkokous antaa täytäntöönpanomääräyksiä asioissa, jotka koskevat papin tai lehtorin virkaa tai tällaiseen virkaan pyrkivältä vaadittavaa tutkintoa (KJ 5 luku 10 §, 4 e). Tarkoituksenmukaista on, että säädökseen tehtäisiin täydennys, jonka mukaan piispainkokous voisi antaa täytäntöönpanomääräyksiä myös pappien ja lehtorien täydennyskoulutusta koskevissa asioissa. Nykyinen tilanne on johtanut esimerkiksi siihen, että kirkkoherranvirkaan vaadittavaa lyhyttä johtamiskoulutusta (5 op) pitää kutsua tutkinnoksi (Seurakuntatyön johtamisen tutkinto). Piispainkokous ehdottaa, että kyseinen kohta muutettaisiin seuraavaan muotoon:

”papin tai lehtorin virkaa tai tällaiseen virkaan pyrkivältä vaadittavaa tutkintoa **ja täydennyskoulutusta.**” (KJ 5 luku 10 §, 4 e)

c) *Henkilöstö (KJ 8 luku, 27 §, 3 momentti)*

Kirkon henkilöstöä koskevat säädökset vastaavat tarkoitustaan. Piispainkokous haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota kanttoreita koskevaan erivapaussäädökseen, joka on koettu hankalaksi. Useissa yhteyksissä on toivottu kyseisestä järjestelystä luopumista. Asia liittyy KJ 8 luvun 27 §:n, 3 momenttiin, jonka mukaan: ”*Kirkkohallitus voi antaa kelpoisuuden kanttorin virkoihin henkilölle, jolla on virkaan vaadittavaa tutkintoa vastaavat tiedot ja taidot.*” Tämä vastaa voimassa olevan kirkkojärjestyksen 6 luvun pykälää 29 eikä sen sisältöä erikseen perustella.

Kyseinen pykälä on aikoinaan tullut kirkkolakiin ja kirkkojärjestykseen, kun kanttoreista on ollut pula. Tuolloin ajateltiin, että monenlaisia koulutuksia yhdistelemällä seurakunnat voisivat saada itselleen päteviä kanttoreita, vaikka heillä ei olekaan pääuoman mukaista tutkintoa. Tänäpäin tilanne on toinen. Kanttoreita koulutetaan riittävästi, heillä on mahdollisuudet suorittaa tutkintoja niin, että niissä huomioidaan yksilölliset opintopolut ja hyödynnetään ns. AHOT-menettelyä (aiemmin hankitun osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen). Myös kirkon omat kelpoisuuspäätökset ovat selkiytyneet (KS 135, 26.8.2020) ja niiden mukaiset opinnot voi suorittaa järkevästi yliopistoissa tai ammattikorkeakouluissa. Kansainvälisten opintojen osalta Opetushallitus tekee tutkintojen rinnastuspäätöksiä ja tarvittaessa kirkkohallitus voi tarkentaa ulkomaan tutkintoja koskevia päätöksiä siltä osin, kuin kyseessä on tutkinnon tuottama kelpoisuus seurakuntien virkoihin. Muuttuneessa tilanteessa aiemmin tarpeellinen erivapaussjärjestelmä on raskas ja tuottaa ratkaisuja, jotka poikkeavat normaaleista tutkintojen suorittamisväylistä.

Piispainkokous esittää harkittavaksi, että kuvatussa erivapaussjärjestelystä luovutaan ja kirkkojärjestyksensä 8 luvun 27 §:n, 3 momentti poistetaan.

5) Esitykset kirkollisiksi laeiksi

a) *Laki evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta*

Lakia koskevat piispainkokouksen huomiot on esitetty jo edellä kohdassa 2 c.

b) *Laki evankelis-luterilaisen kirkon työmarkkinalaitoksesta*

Piispainkokouksen mielestä työmarkkinalaitosta koskevan erillislain säätäminen herättää kysymyksiä, sillä lähes vastaava erillislaki kumottiin vain muutama vuosi sitten ja sääntely siirrettiin kirkkolakiin. Ratkaisua on perusteltu näkemyksellä, että työmarkkinalaitoksen

toiminta ei kuuluisi kirkon toimialaan ja tämän vuoksi sitä varten tarvitaan erillislaki. Perusteluissa viitataan eduskunnan hallintovaliokunnan näkemykseen, että kirkon työmarkkinalaitos käyttää tehtävissään itsenäistä ja kirkkohallituksesta riippumatonta päätösvaltaa myös tulevaisuudessa (HaVM 15/2915 vp, s. 4).

Piispainkokous toteaa, että ratkaisu saattaa olla tarkoituksenmukainen, mutta sen perusteluja on syytä vielä selkiyttää.

6) Muuta

a) Aikataulu

Kuten edellä on jo todettu, kirkkohallituksen esitys kirkkolaista, kirkkojärjestyksestä ja kirkollisista laeista on laadittu poikkeuksellisen nopeasti ja sen valmisteluun on tehty paljon työtä. Tavoitteena on ollut vastata eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan tekemiin huomioihin ja toteuttaa lähinnä välttämättömät sisällölliset muutokset ja tekninen kirkkolain pykälien siirtäminen kirkkolaista kirkkojärjestykseen tai kirkollisiin lakeihin.

Muutokseen sisältyy merkittäviä periaatteellisia kirkon olemusta ja itseymmärrystä koskevia teologisia kysymyksiä sekä ratkaisuja, jotka koskevat kirkkolain alaa, säätämisyjärjestystä ja laajemminkin kirkon ja valtion suhteita. Tällaiset kysymykset edellyttävät huolellista harkintaa ja laaja-alaista valmistelua. Piispainkokous pitää välttämättömänä, että kirkolliskokous varaa kirkkolakiesityksen käsittelyyn riittävästi aikaa.

b) Lausuntojen ja kuulemisten tarve

Käsillä olevasta esityksestä on pyydetty lausuntoa ainoastaan kirkon laintarkastustoimikunnalta ja piispainkokoukselta. Tämä merkitsee suurta haastetta kirkolliskokoukselle, jonka tulee huolellisesti arvioida esitettyjä periaatteellisia kysymyksiä. Erityisesti lakivaliokunnan on otettava tämä huomioon harkitessaan eri tahojen kuulemisia.

7) Tiivistelmä piispainkokouksen huomioista

Piispainkokous esittää kantanaan, että

- a) kirkolliskokouksen, erityisesti lakivaliokunnan, on syytä perusteellisesti arvioida, onko kirkkohallituksen esityksen huolellinen käsittely mahdollista nyt kaavaillussa aikataulussa;
- b) kirkkohallituksen esitystä kirkkolain 1 luvun 1 §:n 1 ja 2 momentista hyväksyttävänä:
"Tässä laissa säädetään Suomen evankelis-luterilaisen kirkon (*kirkko*) järjestysmuodosta ja hallinnosta.
Kirkon tehtävä perustuu kirkon tunnustukseen. Kirkon tunnustuksesta, tehtävästä ja toiminnasta sekä tarkemmin kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkkojärjestyksessä. Jumalanpalveluksista ja kirkollisista toimituksista määrätään lisäksi kirkkokäsikirjassa.";
- c) tunnustuspykälän säännöskohtaisia perusteluja tulee avata laajemmin;
- d) koska kirkollislainsäädäntöön esitetään merkittäviä muutoksia nykyiseen käytäntöön verrattuna (aloiteoikeus, määräänemistö), tarvitaan tarkempia perusteluja;
- e) lakia evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta koskevat kirkolliskokouksen päätökset tulee tehdä määräänemistöllä;
- f) pappisvirkaa ja papin virkoja koskevien säännösten sijoittaminen kolmeen kokonaisuuteen on ongelmallista (kirkkolakiin, kirkkojärjestykseen ja lakiin evankelis-luterilaisen kirkon

viranhaltijasta). Tämä voi käytännössä monimutkaistaa pappisvirkaa ja papin virkoja koskevien säännösten soveltamista;

- g) virkasuhteen kelpoisuusehdoissa tulee säilyttää vaatimus konfirmaatiosta (KV 2 luku 10 §);
- h) KL 1 luvun 4 §:n perusteluissa tulee tarkentaa sitä, milloin kysymyksessä on selkeästi lainsäädäntötekniinen virhe ja milloin virheellä on sisällöllistä merkitystä;
- i) se ei pidä hyvänä ehdotusta, jossa pappisvirkaa koskeva varoitus ehdotetaan muutettavaksi muistutukseksi (KL 10 luku 3 §), vaan pappisviran hoitoon liittyvä varoitus tulee säilyttää;
- j) KJ 1 luvun 1 §:n, 1. momentti muutetaan seuraavaan muotoon:

”Suomen evankelis-luterilainen kirkko (*kirkko*) tunnustaa sitä Raamattuun perustuvaa kristillistä uskoa, joka on ilmaistu kolmessa vanhan kirkon uskontunnustuksessa sekä muuttamattomassa Augsburgin tunnustuksessa ja muissa luterilaisen kirkon Yksimielisyyden kirjaan otetuissa tunnustuskirjoissa.”;
- k) KJ 5 luvun 10 §:n, 4 e) kohta muutetaan seuraavaan muotoon:

”papin tai lehtorin virkaa tai tällaiseen virkaan pyrkivältä vaadittavaa tutkintoa ja täydennyskoulutusta.”;
- l) kanttorien erivapausjärjestelystä luovutaan ja kirkkojärjestysesityksen 8 luvun 27 §:n, 3 momentti poistetaan ja
- m) työmarkkinalaitosta koskevan erillislain perusteluja on syytä vielä selkiyttää.