

Kirkollisen lainvalmistelun kehittämistyöryhmän mietintö

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:34

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä.

Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar.

Kirkollisen lainvalmistelun kehittämistyöryhmän mietintö

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:34



OPETUSMINISTERIÖ

Undervisningsministeriet

MINISTRY OF EDUCATION

Ministère de l'Éducation

Opetusministeriö / Undervisningsministeriet

Hallintoyksikkö / Förvaltningsenheten

PL / PB 29

00023 Valtioneuvosto / Statsrådet

<http://www.minedu.fi/julkaisut/index.html>

Yliopistopaino / Universitetstryckeriet, 2007

ISBN 978-952-485-397-2 (nid./htf)

ISBN 978-952-485-398-9 (PDF)

ISSN 1458-8102

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä/
Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2007:34

Kuvailulehti

Julkaisija
Opetusministeriö

Julkaisun päivämäärä
21.5.2007

| | | | |
|--|--|--|------------------------------------|
| Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Kirkollisen lainvalmistelun kehittämistyöryhmä Puheenjohtaja: Häkan Mattlin, opetusministeriö Sihteeri: Joni Hiitola, opetusministeriö ja Katri Kuuskoski, kirkkohallitus | Julkaisun laji Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä | | |
| | Toimeksiantaja Opetusministeriö | | |
| | Toimielimen asettamispv 16.8.2006 | Dnro 44/040/2006 | |
| Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Kirkollisen lainvalmistelun kehittämistyöryhmän mietintö Betänkande av arbetsgruppen för utveckling av kyrkans lagberedning | | | |
| Julkaisun osat Muistio | | | |
| Tiivistelmä <p>Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus kirkkolain valmistelun kehittämiseksi.</p> <p>Työryhmä laati työnsä pohjaksi vaiheittaisen kuvauksen kirkkolakiehdotusten valmistelu- ja käsittelyprosessista sekä yleiskatsauksen valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämissuunnitelmissa ja -hankkeissa esitetyistä toimenpidesuosituksista. Näiden pohjalta mietinnössä kuvataan kehittämistarpeita kirkollisen lainvalmistelun suunnittelussa ja johtamisessa, lainsäädäntöhankkeiden organisoimisessa ja tukitoimissa, säädösten vaikutusten arvioinnissa ja sääntelyn hallittavuudessa.</p> <p>Mietinnössä esitetään kirkkolain valmistelun kehittämiseksi toimenpidesuosituksia seuraavista asioista:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Tehostetaan kirkkolainsäädäntöön vaikuttavien muiden alojen säädöshankkeiden seuranta.2. Toiminta- ja taloussuunnitelmaan liitetään vuosittain lainsäädäntösuunnitelma suunnitelmakauden säädösvalmisteluhankkeista.3. Säädösvalmisteluhankkeiden asettaminen valmistellaan huolellisesti.4. Kirkkohallitus asettaa säädösvalmisteluhankkeiden valmisteluelimet5. Säädösasioiden valmistelussa kirkolliskoukselle noudatetaan valtioneuvoston säädösvalmisteluohjeita6. Laintarkastus ja kääntäminen7. Säädösvalmisteluosaamista ja -resursseja vahvistetaan8. Kirkkoa koskevan sääntelyn hallittavuutta parannetaan | | | |
| Avainsanat säädösvalmistelu, kirkko-oikeus | | | |
| Muut tiedot | | | |
| Sarjan nimi ja numero Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:34 | ISSN 1458-8102 | ISBN 978-952-485-397-2 (nid.) 978-952-485-398-9(PDF) | |
| Kokonaissivumäärä 25 | Kieli suomi | Hinta | Luottamuksellisuus julkinen |
| Jakaja Yliopistopaino | Kustantaja Opetusministeriö | | |

Presentationsblad

Utgivare
Undervisningsministeriet

Utgivningsdatum
21.5.2007

| | | | |
|---|---|--|--------------------------------|
| Författare (uppgifter om organets namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgruppen för utveckling av kyrkans lagberedning Ordförande: Håkan Mattlin, undervisningsministeriet Sekreterare: Joni Hiitola, undervisningsministeriet och Katri Kuuskoski, kyrkostyrelsen | Typ av publikation Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar | | |
| | Uppdragsgivare Undervisningsministeriet | | |
| | Datum för tillsättande av 16.8.2006 | Dnro 44/040/2006 | |
| Publikation (även den finska titeln) Betänkande av arbetsgruppen för utveckling av kyrkans lagberedning Kirkollisen lainvalmistelun kehittämistyöryhmän mietintö | | | |
| Publikationens delar Promemoria | | | |
| Sammandrag Arbetsgruppen hade i uppgift att utarbeta ett förslag för att utveckla beredningen av kyrkolagstiftningen. Som underlag för sitt arbete gjorde arbetsgruppen en beskrivning av de olika faserna i processen då förslag som gäller kyrkolagen bereds och behandlas samt en allmän översikt av de åtgärdsrekommendationer som lagts fram i statsrådets utvecklingsprogram och -projekt för lagberedningen. Utifrån dem beskrivs i betänkandet aktuella utvecklingsbehov när det gäller planeringen och ledningen av kyrkans lagberedning, organiseringen av lagstiftningsprojekt, stödåtgärderna, bedömningen av författningarnas konsekvenser och möjligheterna att kontrollera regleringen. I betänkandet ges åtgärdsrekommendationer om följande frågor i syfte att utveckla beredningen av kyrkolagstiftningen: <ol style="list-style-type: none">1. Sådana författningsprojekt inom andra sektorer som inverkar på kyrkolagstiftningen bör följas effektivt.2. Verksamhets- och ekonomiplanen bör årligen innehålla en lagstiftningsplan över lagberedningsprojekt under planeperioden.3. Tillsättandet av lagberedningsprojekt bereds omsorgsfullt.4. Kyrkostyrelsen tillsätter beredningsorgan för lagberedningsprojekt.5. Då författningsärenden bereds för kyrkomötet iaktas statsrådets anvisningar gällande lagberedning.6. Laggranskning och översättning.7. Lagberedningskompetensen och -resurserna förstärks.8. Möjligheterna att kontrollera den kyrkliga regleringen förbättras. | | | |
| Nyckelord lagberedning, kyrkorätt | | | |
| Övriga uppgifter | | | |
| Seriens namn och nummer Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2007:34 | ISSN 1458-8102 | ISBN 978-952-485-397-2 (htf.) 978-952-485-398-9(PDF) | |
| Sidoantal 25 | Språk finska | Pris | Sekretessgrad offentlig |
| Distribution Universitetstrycket | | Förlag Undervisningsministeriet | |

Description

| | | | |
|--|--|---|---|
| Publisher Ministry of Education | | Date of publication 21.5.2007 | |
| Authors (If a committee: name of organ, chair, secretary) Committee developing the preparation of ecclesiastical legislation Chair: Håkan Mattlin, Ministry of Education Secretaries: Joni Hiitola, Ministry of Education and Katri Kuuskoski, Church Council | Type of publication Reports of the Ministry of Education, Finland | | |
| | Contracted by Ministry of Education | | |
| | Committee appointed on 16.8.2006 | Dnro 44/040/2006 | |
| Name of publication Kirkollisen lainvalmistelun kehittämistyöryhmän mietintö (Report of the committee developing the preparation of ecclesiastical legislation) | | | |
| Parts Report | | | |
| Abstract The committee was set up to make propose ways to develop the preparation of the Church Act. The committee prepared a description of the preparation and processing of the Ecclesiastical Bill and reviewed the measures proposed by the Government in its development programmes and projects concerning the drafting of legislation. Based on them, the report outlines development needs in the planning and management of the drafting of ecclesiastical legislation, the organisation of and support for legislation projects, impact analysis and the manageableness of regulation. The committee puts forward the following proposals for developing the preparation of the Ecclesiastical Act: 1. Measures are taken to step up the monitoring of legislative projects in other sectors which have bearing on ecclesiastical legislation. 2. A plan on the legislation projects to be undertaken during the planning period will be included in the Action and Economic Plan of the Central Church Fund. 3. The setting up of legislation projects will be prepared carefully. 4. The Church Council will set up the organs which prepare the legislation. 5. The preparation of legislation for the Church Council will follow the Government's guidelines. 6. The examination and translation of legislation 7. Measures are taken to enhance knowledge about and resources for the preparation of legislation. 8. The manageableness of ecclesiastical regulation will be improved. | | | |
| Other information | | | |
| Name and number of series Reports of the Ministry of Education, Finland 2007:34 | | ISSN 1458-8102 | ISBN 978-952-485-397-2(pbk.) 952-485- (PDF) |
| Number of pages 25 | Language Finnish | Price | Degree of confidentiality public |
| Distributed by Helsinki University Press | | Published by Ministry of Education | |

Opetusministeriölle

Opetusministeriö asetti 16 päivänä elokuuta 2006 työryhmän kehittämään kirkkolain valmisteluprosessia.

Työryhmän puheenjohtajaksi opetusministeriö kutsui hallintojohtaja, kanslianeuvos Håkan Mattlinin opetusministeriöstä ja jäseniksi vanhempi hallitussihteeri Joni Hiitolan opetusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Tuula Majurin oikeusministeriöstä, kirkkoneuvos Matti Halttusen ja kirkkohallituksen sihteerin Katri Kuuskosken kirkkohallituksesta sekä kirkolliskokouksen lakivaliokunnan sihteerin, lakimiesasessori Pirjo Pihlajan Mikkelin tuomiokapitulista. Joni Hiitola ja Katri Kuuskoski toimivat samalla työryhmän sihteereinä.

Työryhmän tuli toimeksiantonsa mukaan saada työnsä valmiiksi 31.3.2007 mennessä. Opetusministeriö myönsi työryhmän työskentelylle jatkoaikaa 31.5.2007 asti.

Työryhmä on kokoontunut viisi kertaa. Työnsä pohjaksi työryhmä on laatinut kuvauksen kirkkolakiehdotuksen valmistelun ja käsittelyn vaiheista sekä tiiviin yleiskatsauksen valtioneuvostossa toteutetuista lainvalmistelun kehittämishankkeista.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti laatinut ehdotuksen kirkkolakiehdotuksen valmistelun kehittämiseksi. Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa ehdotuksensa opetusministeriölle.

Helsingissä 21 päivänä toukokuuta 2007

Håkan Mattlin

Matti Halttunen

Joni Hiitola

Katri Kuuskoski

Tuula Majuri

Pirjo Pihlaja

Sisältö

| | |
|--|-----------|
| Johdanto | 8 |
| <hr/> | |
| Kirkkolakia koskevan lainvalmisteluhankeen vaiheet | 9 |
| <hr/> | |
| Esi- ja perusvalmistelu (vaiheet 1–2) | 10 |
| Lausuntovaihe ja jatkovalmistelu (vaiheet 3–4) | 11 |
| Käsittely kirkkohallituksen täysistunnossa (vaihe 5) | 12 |
| Säädösasioiden valmistelu ja käsittely piispainkokouksessa (vaiheet 1–5) | 12 |
| Laintarkastustoimikunta (vaihe 6) | 12 |
| Kirkolliskokouksen käsittely (vaiheet 7–10) | 13 |
| Hallituksen esityksen laatiminen, käänätys, laintarkastus ja saattaminen esittelykuntoon (vaiheet 11–14) | 14 |
| Käsittely valtion lainsäädäntöelimissä (vaiheet 15–22) | 15 |
| Lain täytäntöönpano ja seuranta (vaihe 23) | 15 |
| | |
| Lainvalmistelun kehittämishankkeet ja lainvalmisteluoppaat | 16 |
| <hr/> | |
| Kehittämistarpeet | 19 |
| <hr/> | |
| Lainvalmistelun suunnittelu ja johtaminen | 19 |
| Lainsäädäntöhankkeiden organisointi ja tukitoimet | 19 |
| Sääntelyn vaikutusten arviointi | 20 |
| Lainsäädännön hallittavuus | 20 |
| | |
| Työryhmän toimenpidesuosituks | 22 |
| <hr/> | |

Johdanto

Evankelis-luterilaista kirkkoa koskeva lainsäädäntö valmistellaan kirkon omissa toimielimissä. Kirkkolain osalta tämä johtuu perustuslain 76 §:ään ja kirkkolain 2 luvun 2 §:ään perustuvasta kirkon yksinomaisesta aloiteoikeudesta. Vakiintuneen käytännön mukaan myös tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annettavat kirkolliset lait valmistellaan kirkon toimielimissä.

Lainvalmistelun laatua on pyritty valtioneuvoston piirissä kehittämään kehittämissuunnitelmissa ja -hankkeissa erityisesti 1990-luvun jälkipuoliskolta alkaen. Ohjelmien ja hankkeiden toimenpidesuositukset ovat kohdistuneet lähinnä ministeriöihin, joissa lainvalmistelutyötä pääasiassa tehdään. Evankelis-luterilaisen kirkon piirissä vastaavaa järjestelmällistä lainvalmistelun kehittämistyötä ei ole toistaiseksi samassa mitassa tehty.

Tämän hankkeen tavoitteena on parantaa kirkkolakiesitysten valmistelun laatua. Koska valtion lainsäädäntöelimityksessä ei voi tehdä kirkkolakiesityksiin asiasisältöön vaikuttavia muutoksia, hyvän lainvalmistelun kaikkien osatekijöiden tulisi toteutua jo kirkolliskokouksen päätöstä edeltävässä vaiheessa. Esitysten tulisi olla myös teknisesti mahdollisimman virheettömiä, koska virheiden korjaaminen kirkolliskokouksen päätöksen jälkeen on vaikeampaa kuin lakiesityksissä yleensä.

Toinen keskeinen tavoite on kirkkolakiehdotusten valmisteluprosessin tehostaminen. Kirkkolakiesitysten valmistelu ja käsittely on muihin lainsäädäntöhankkeisiin verrattuna vieläkin monivaiheisempi prosessi ja siihen osallistuu useampia toimijoita. Pyrkimyksenä on parantaa kirkon ja valtion toimielimissä tehtävän valmistelutyön koordinaatiota ja vähentää päällekkäisen työn tekemistä eri valmisteluvaiheissa.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti laatinut toimenpidesuosituksensa perustuslain 76 §:n mukaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annettavia kirkkolakiesityksiä silmällä pitäen. Suurin osa toimenpidesuosituksista on kuitenkin sellaisenaan sovellettavissa myös niihin kirkon toimielimissä valmisteltaviin lakeihin, jotka annetaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Luvussa kaksi esitetty kirkkolakihankkeen vaiheittainen prosessikuvaus soveltuu sekin suurelta osin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annettaviin kirkollisiin lakeihin. Keskeisimmät erot ovat, että esitysten antaminen ei edellytä kirkolliskokouksessa kolmen neljäsosan määränemmistöä ja että valtion lainsäädäntöelinten oikeutta tehdä esityksiin muutoksia ei ole rajoitettu. Osaa työryhmän toimenpidesuosituksista voidaan soveltaa myös kirkkojärjestyksen ja muiden lakia alemmanasteisten kirkollisten normien valmisteluun.

Kirkkolakia koskevan lainvalmisteluhankeen vaiheet

Kirkkolain säätämistä, muuttamista tai kumoamista koskeva lainvalmisteluhanke voidaan tiivistäen jakaa seuraaviin vaiheisiin:

1. Esivalmistelu
2. Perusvalmistelu
3. Lausuntovaihe
4. Jatkovalmistelu
5. Käsittely kirkkohallituksen täysistunnossa (tai piispainkokouksessa)
6. Käsittely kirkon laintarkastustoimikunnassa
7. Lähetekeskustelu kirkolliskokouksessa
8. Valiokuntakäsittely
9. Pöydällepano, I käsittely (yleis- ja yksityiskohtainen keskustelu) ja II käsittely
10. Toimituskirjan laatiminen (toimitusvaliokunta)
11. Hallituksen esityksen laatiminen (opetusministeriö)
12. Kääntäminen
13. Laintarkastus
14. Saattaminen esittelykuntoon
15. Käsittely valtioneuvostossa ja tasavallan presidentin päätös
16. Asian ilmoittaminen ja lähetekeskustelu eduskunnassa
17. Valiokuntakäsittely
18. Pöydällepano sekä I ja II käsittely
19. Tarkistusvaihe ja eduskunnan vastaus
20. Lain vahvistaminen
21. Lain julkaiseminen säädöskokoelmassa
22. Lain voimaantulo
23. Lain täytäntöönpano ja sen seuranta

Luettelo on laadittu hallituksen esitysten laatimisohjjeiden liitteenä olevan lainvalmisteluhankkeen vaiheita kuvaavan luettelon pohjalta lisäämällä siihen käsittelyä kirkon toimieli-
missä sekä opetusministeriössä tapahtuvaa viimeistelytyötä kuvaavat vaiheet (5–11). Kirkon
toimielinten käsittelyä edeltävät vaiheet (1–4) ovat sinänsä vastaavia kuin lainsäädäntöhank-
keissa yleensäkin. Erona on lähinnä se, että valmistelutyö tehdään ministeriön sijasta kirkon
viranomaisissa. Valmistelutyöstä vastaa yleensä kirkkohallitus. Myös piispainkokous voi val-
mistella kirkolliskokoukselle omaan tehtäväalueeseensa liittyviä kirkkolain muutosesityksiä.
Lisäksi on mahdollista, että kirkolliskokous asettaa komitean valmistelemaan kirkkolakia
koskevaa ehdotusta.

Valtion lainsäädäntöelinten käsittelyssä kirkkolakiasian vaiheet ovat samat kuin lainsäädäntöhankkeissa yleensäkin. Keskeinen ero on se, että kirkkolakiesityksen lopullinen sisältö määräytyy jo kirkolliskokouksen käsittelyssä. Tämän jälkeen säännöksiin ei voida enää tehdä asiasisältöön vaikuttavia muutoksia, vaan kyse on ainoastaan esityksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Asiasisältöön vaikuttamattomia lainsäädäntötekniisiä korjauksia voidaan kuitenkin vielä tehdä kirkkohallituksen annettua asiasta lausunnon. Ennen 10.4.2006 voimaan tullutta lakimuutosta lausunto tuli saada kirkolliskokoukselta.

Esi- ja perusvalmistelu (vaiheet 1–2)

Esivalmisteluvaiheessa arvioidaan lainvalmisteluhankkeen käynnistämisen tarve, valitaan organisointitapa ja laaditaan mahdollinen toimeksianto. Suositusten mukaan jo esivalmisteluvaiheessa tulisi koota asiaa koskevat aiemmat selvitykset ja ehdotukset, selvittää alustavasti kansainväliset kokemukset, asian nykytila ja siihen liittyvät epäkohdat, muutoksen tarve sekä suunnitellun muutoksen vaihtoehdot.

Lainvalmistelun käynnistäminen voi tulla ajankohtaiseksi kirkolliskokouksen toimeksiannon johdosta. Muun muassa hiippakuntavaltuustot ja kirkolliskokousedustajat tekevät usein kirkolliskokoukselle lainsäädännön muuttamiseen liittyviä esityksiä ja aloitteita. Hiippakuntavaltuustojen esitykset ja kirkolliskokousedustajien aloitteet käsitellään kirkolliskokouksen asianomaisessa valiokunnassa periaatteessa samalla tavalla kuin kirkkohallituksen esitykset. Käytännössä valiokuntakäsittely voi kuitenkin olla jonkin verran suppeampi, esimerkiksi asiantuntijoita ei useinkaan kuulla lainkaan.

Hiippakuntavaltuustojen esitykset ja edustaja-aloitteet eivät käytännössä ole sillä tavalla valmisteltuja, että niiden perusteella voitaisiin suoraan päättää lakiehdotuksen tekemisestä. Käytäntönä onkin, että kirkolliskokous lähettää asian kirkkohallituksen valmisteltavaksi, jos se pitää esitystä tai aloitetta aiheellisena. Toimeksiantojen sitovuus ja täsmällisyys vaihtelee. Kirkolliskokous voi esimerkiksi edellyttää kirkkohallitukselta tietyn sisältöisen lakiesityksen valmistelua taikka lähettää asian kirkkohallitukselle toimenpiteitä varten määrittelemättä toimenpiteitä tarkemmin.

On myös huomattava, että valmistelutoimeksiannon antamisesta päätetään kirkolliskokouksessa yksinkertaisella ääntenemmistöllä, kun taas kirkkolakiehdotuksen tai kirkkojärjestyksen hyväksyminen vaatii kolmen neljäsosan määräenemmistön.

Kirkkolain muutostarpeita aiheutuu usein myös muun lainsäädännön muutoksista. Kirkkohallitus seuraa aktiivisesti sellaisia säädösvalmisteluhankkeita, joihin voi liittyä kirkkolain muutostarpeita, ja käynnistää tarvittaessa kirkkolain muutosten valmistelun. Muun lainsäädännön muutoksiin liittyvien kirkkolain muutosten valmistelun aikataulu on usein hyvin kiireellinen. Tämä voi yhtäältä johtua siitä, että kirkkolain muutoksen käsittely kestää monivaiheisesta kirkkolain säätämismenettelystä johtuen kauemmin kuin tavanomaisen

lain. Toisaalta kirkkohallitus ei aina saa heti valmistelun alkuvaiheessa tietoa muun lainsäädännön uudistushankkeista ja niiden aiheuttamista muutostarpeista kirkkolakiin.

Kolmannen ryhmän muodostavat kirkkohallituksen oma-aloitteisesti käynnistämät säädösvalmisteluhankkeet.

Kirkkohallituksella ei ole käytössä erillisiä suunnitteluasiakirjoja lähiajan lainvalmisteluhankkeista, mutta merkittävimmät lainvalmisteluhankkeet kirjataan toiminta- ja taloussuunnitelmaan ja strategia-asiakirjaan.

Kirkkolakia koskevia ehdotuksia valmistellaan asian laajuudesta riippuen joko työryhmävalmistelussa tai yksittäisen viranhaltijan virkatyönä. Lainvalmistelutyöryhmät asetetaan kirkkohallituksen täysistunnossa. Sen sijaan virkatyönä valmisteltavista hankkeista ei tehdä muodollista toimeksiantoa. Jälkimmäisessä tapauksessa esivalmistelu- ja perusvalmisteluvaiheet eivät selkeästi erotu toisistaan.

Perusvalmistelussa laaditaan varsinainen säädösehdotus perusteluineen. Laajoissa ja merkittävässä hankkeissa perusvalmistelua varten asetetaan yleensä työryhmä, toimikunta tai komitea. Valmisteluelinten kokoonpanossa otetaan tyyppillisesti huomioon mm. kirkon organisaation eri tasot (keskushallinto, hiippakunnat, seurakunnat) sekä papiston ja maallikkojen edustus. Tarvittaessa valmisteluelimiin voidaan asian luonteesta riippuen ottaa myös valtion viranomaisten tai esimerkiksi työntekijäjärjestöjen edustajia.

Kirkkohallituksessa päävastuu säädösvalmistelusta kuuluu hallinto-osastolle. Lisäksi henkilöstöosasto eli kirkon työmarkkinalaitos huolehtii virkamiesoikeudellisten säännösten valmistelusta ja talousosasto eläkeasioita ja keskusrahastoa koskevien säännösten valmistelusta. Käytännössä esityksiä viedään joskus kirkkohallituksen täysistunnon käsiteltäviksi jo luonnosvaiheessa. Tällöin asiasta käydään alustavaa keskustelua ja täysistunto voi antaa valmistelijalle ohjeita jatkotyön linjauksista.

Kirkkohallituksen esitykset on tapana laatia pääpiirteissään hallituksen esitysten laatimishojien (HELO) mukaisesti. Esityksiin ei kuitenkaan aina ole otettu kaikkia HELO:n mukaisia jaksoja, eikä eri jaksoiden sisältö välttämättä ole täysin HELO:n mukainen. Esimerkiksi vaikutusten arviointia ei ole aina otettu suppeisiin tai pääasiassa teknisluonteisiin esityksiin. Lisäksi on huomattava, että usein samaan esitykseen sisältyy sekä kirkkolain että kirkkojärjestyksen tai kirkon vaalijärjestyksen muutoksia. Kirkkolain ja alemmanasteisten säädösten perustelut on esityksissä yleensä käsitelty yhdessä asiakokonaisuuksittain.

Säädösehdotus voidaan valmistella myös kirkolliskokouksen asettamassa komiteassa. Tätä menettelyä on käytetty lähinnä erityisen merkittävänä pidetyissä lainvalmisteluhankkeissa. Kun kirkolliskokouksen asettama komitea antaa ehdotuksensa, siitä pyydetään lain-tarkastustoimikunnan lausunto ja ehdotus tulee sen jälkeen suoraan kirkolliskokouksen käsiteltäväksi. Kirkkohallitus antaa ehdotuksesta lausunnon ja asiaa käsittelevä valiokunta pyytää harkintansa mukaan muita lausuntoja. Muuten käsittely kirkolliskokouksessa tapahtuu normaalissa järjestyksessä.

Lausuntovaihe ja jatkovalmistelu (vaiheet 3–4)

Esitysluonnoksen valmistuttua kirkkohallitus pyytää siitä harkintansa mukaan lausuntoja eri intressi- ja asiantuntijatahoilta. Lausuntokierroksen laajuus riippuu asian luonteesta. Joissakin tapauksissa lausuntoja ei ole pyydetty lainkaan, kun kyseessä on ollut suppea, pääasiassa teknisluonteinen muutos. Kirkon sisällä lausuntoa pyydetään usein mm. hiippakunnilta. Seurakuntia koskevissa muutoksissa lausunnonantajatahoiksi yleensä pyritään valikoimaan seurakunnista sellainen joukko, joka edustaisi mahdollisimman hyvin erityyppisiä seura-

kuntia. Lisäksi lausuntoja voidaan asiasta riippuen pyytää esimerkiksi ministeriöiltä ja muilta viranomaisilta sekä järjestöiltä.

Jatkovalmistelussa esityksiin tehdään lausuntojen perusteella tarpeellisiksi osoittautuneet muutokset ja esitys viimeistellään kirkkohallituksen täysistunnon käsittelyä varten. Lausuntoyhteenvetoja on laadittu joissakin laajoissa hankkeissa. Kirkkohallituksen esityksen perusteluissa lausuntoja on yleensä käsitelty niukasti, lähinnä luettelemalla lausunnonantajahoja.

Käsittely kirkkohallituksen täysistunnossa (vaihe 5)

Kirkkohallituksen esityksen antamisesta kirkolliskokoukselle päättää kirkkohallituksen täysistunto. Kirkkohallituksen täysistuntoon kuuluvat arkkipiispa, kaksi piispainkokouksen valitsemaa piispaa, kaksi kirkolliskokouksen valitsemaa pappia sekä kustakin hiippakunnasta yksi kirkolliskokouksen valitsema maallikkoedustaja. Täysistunto kokoontuu n. 10 kertaa vuodessa.

Kirkkohallitus voi täysistunnossa tehdä muutoksia esitysehdotukseen. Asia voidaan myös palauttaa valmisteluun, jos esitystä ei hyväksytä esittelijän ehdottamassa muodossa.

Säädösasioiden valmistelu ja käsittely piispainkokouksessa (vaiheet 1–5)

Piispainkokouksessa asia tulee vireille sen jäsenen, kirkolliskokouksen, tuomiokapitulin, kirkkohallituksen, kirkon ulkoasiain neuvoston tai kirkon työmarkkinailaitoksen valtuuskunnan aloitteesta. Käytännössä aloitteet tulevat useimmin tuomiokapituleilta. Piispainkokouksen sihteeri tai teologinen sihteeri valmistelee asiat valmistusvaliokunnan käsittelyä varten, ja valmistusvaliokunta tekee ratkaisuesityksen piispainkokoukselle. Piispainkokous voi itse tehdä myös kirkkolakia koskevia esityksiä kirkolliskokoukselle, mutta joissakin tapauksissa piispainkokous on pyytänyt kirkkohallitusta valmistelemaan kirkolliskokoukselle säädösmuutosesityksen. Piispainkokouksen kansliassa ei ole säädösvalmisteluasioihin perehtynyttä henkilöstöä. Kirkkolakia tai muita säädöksiä koskevissa asioissa pyritään sen vuoksi jo ennen piispainkokouksen käsittelyä olemaan yhteydessä kirkon laintarkastustoimikuntaan. Esityksiä voidaan myös valmistella työryhmävalmistelussa tai säädösehdotusten muo-
toilussa voidaan pyytää apua kirkkohallituksen tai tuomiokapitulien lakimiehiltä.

Laintarkastustoimikunta (vaihe 6)

Kirkon laintarkastustoimikunnan tehtävänä on tarkastaa lakiteknisesti ja kielellisesti kaikki kirkolliskokouksen käsiteltäväksi tulevat sekä piispainkokouksen tai kirkkohallituksen antamat säädökset. Laintarkastustoimikunnan jäsenet valitsee kirkkohallitus. Toimikunnassa on jäsenenä kolme lakimiestä (tällä hetkellä kaksi tuomiokapituleista ja yksi oikeusministeriöstä) ja sihteerinä kirkolliskokouksen sihteeri.

Yleensä laintarkastustoimikunta antaa lakiesityksestä lausuntonsa ennen kirkolliskokouksen käsittelyn alkamista. Joskus toimikunta on antanut lausuntonsa kirkolliskokouksen käsittelyä jo alettua, kun kirkkohallituksen päätöksen ja kirkolliskokouksen istuntokauden alkamisen välille ei ole jäänyt riittävää aikaa esityksen tarkastamiseen. Tarkastusta ei tarvitse uusaa,

vaikka esitys muuttuisi myöhemmässä käsittelyssä.

Laintarkastustoimikunta tarkastaa vain varsinaisen säädösehdotuksen, ei esityksen perusteluja. Toimikunta tarkastaa, että säädösehdotuksen muotoilu on kielellisesti ja lakiteknisesti virheetön. Joissain tapauksissa toimikunta on lausunnossaan käsitellyt myös periaatteellisempia kysymyksiä, mm. kirkkolain alaa. Toimikunnan sihteeri esivalmisteleo asian ja laatii käsittelyn pohjaksi lausuntoluonnoksen, joka lähetetään toimikunnan jäsenille hyvissä ajoin ennen toimikunnan kokousta.

Kirkolliskokouskäsittely (vaiheet 7–10)

Kirkon ehdotuksen kirkkolain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta tekee kirkolliskokous. Kirkolliskokouksen jäseniä ovat piispat tai heidän sijaisensa, kenttäpiispa, 32 pappis- ja 64 maallikkoedustajaa, saamelaisten edustaja sekä valtioneuvoston määräämä edustaja. Kirkolliskokouksessa on lisäksi läsnäolo- ja puheoikeus kirkkohallituksen kirkkoneuvoksilla ja kirkolliskokouksen valitsemilla lainoppineilla asiantuntijoilla.

Kirkolliskokous kokoontuu yleensä kahdesti vuodessa toukokuun alussa ja marraskuun alussa. Istuntokausi kestää yleensä vajaan viikon.

Asian käsittely kirkolliskokouksessa alkaa lähetekeskustelulla, jonka päätteeksi kirkolliskokouksen täysistunto päättää, mihin valiokuntaan asia lähetetään ja minkä valiokunnan tai valiokuntien tulee antaa mietinnön antavalle valiokunnalle lausunto. Kirkolliskokouksessa on sen työjärjestyksen mukaan kahdeksan pysyvää valiokuntaa: lakivaliokunta, perustevaliokunta, käsikirjavalioikunta, hallintovalioikunta, talousvaliokunta, yleisvaliokunta, kansliavalioikunta ja toimitusvaliokunta.

Säädösasiat kuuluvat kirkolliskokouksen työjärjestyksen mukaan lakivaliokunnalle, jollei asia kuulu muulle valiokunnalle. Kirkolliskokouksen muista valiokunnista säädösasioita käsittelevät mm. hallintovalioikunta kirkon hallintoon liittyvissä asioissa ja talousvaliokunta erilaisissa kirkon ja seurakuntien taloudenhoitoon liittyvissä asioissa. Silloin kun muussa valiokunnassa käsiteltävään asiaan sisältyy säädös muutoksia, lakivaliokunta on yleensä antanut asiassa lausunnon, jossa se käsittelee ehdotusta erityisesti lakitekniseltä kannalta.

Valiokunnat työskentelevät sekä istuntokausien aikana että tarpeen mukaan myös niiden välillä. Kullakin valiokunnalla on sivutoiminen sihteeri.

Valiokunnat voivat kuulla asian käsittelyn yhteydessä asiantuntijoita. Asiantuntijakuulemisen laajuus vaihtelee esityksen luonteesta riippuen ja eri valiokunnilla on myös jonkin verran erilaisia käytäntöjä asiassa. Asiantuntijoina voidaan kuulla esimerkiksi esityksen valmistelijaa ja muita kirkollishallinnon virkamiehiä sekä tarvittaessa myös valtion viranomaisien edustajia. Asiantuntijakuulemisissa asiantuntija yleensä esittää lyhyesti omat näkemyksensä esityksestä, minkä jälkeen asiantuntijalle esitetään kysymyksiä. Kirjallisia lausuntoja asiantuntijoilta ei yleensä pyydetä.

Valiokunnan mietintöihin ja lausuntoihin sisältyy esityksen lyhyt kuvaus, valiokunnan kannanotot esitykseen ja mietintöihin lisäksi ponsiesitykset, jotka sisältävät valiokunnan ehdotuksen.

Kirkolliskokouksen täysistunto käsittelee säädösasiat kahdessa käsittelyssä. Käsittelyn pohjana on valiokunnan mietintö. Kun mietintö on jaettu edustajille, se pannaan pöydälle ja samalla määrätään, milloin se otetaan käsiteltäväksi. Ensimmäinen käsittely jakautuu yleis- ja yksityiskohtaiseen keskusteluun. Jos yksityiskohtaisessa käsittelyssä tehdään kannattuja ehdotuksia, niistä äänestetään.

Siinä tapauksessa, että yleisistunto hyväksyy valiokunnan ehdotuksesta poikkeavan sanamuodon, asia menee vielä uudelleen valiokunnan käsiteltäväksi. Jos valiokunta esittää yleisistunnon hyväksymään sanamuotoon muutoksia, yleisistunto päättää vielä niiden hyväksymisestä tai hylkäämisestä.

Toisessa käsittelyssä äänestetään ensimmäisessä käsittelyssä päätetyn ehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Ehdotuksen hyväksyminen edellyttää kolmen neljäsosan määränemmistöä annetuista äänistä.

Toimituskirjan laatiminen kirkolliskokouksen päätöksestä on toimitusvaliokunnan tehtävänä. Toimituskirjan valmistelee käytännössä toimitusvaliokunnan sihteerinä toimiva kirkolliskokouksen sihteeri. Lakiehdotuksista valtioneuvostolle tehtävässä toimituskirjassa noudatetaan väljästi hallituksen esityksen muotoa. Perusteluosa laaditaan valiokuntamietinnön ja kirkkohallituksen esityksen perusteluiden pohjalta. Yleensä kuitenkin kirkkohallituksen esityksen perusteluissa on käsitelty yhdessä samaan asiaan liittyvät kirkkolain ja alemmanasteisten säädösten muutokset, jolloin perusteluiden laatiminen kirkkolain muutosehdotukseen edellyttää suhteellisen paljon muokkaamista.

Hallituksen esityksen laatiminen, käännytys, laintarkastus ja saattaminen esittelykuntoon (vaiheet 11–14)

Kun kirkolliskokouksen kirkkolakia koskeva ehdotus on toimitettu valtioneuvostolle, se annetaan opetusministeriössä kirkollisasioita hoitavan virkamiehen valmisteltavaksi. Valtioneuvostossa on omaksuttu käytäntö, että hallituksen esityksen valmisteleminen laaditaan aina erillinen toimeksianto, jossa vahvistetaan mm. hankkeen vastuuhenkilö, organisoitintapa, kuulemis- ja/tai lausunnonantajatahot, hankkeen määräaika ja tavoiteltu voimaantuloajankohta.

Opetusministeriössä laaditaan kirkolliskokouksen ehdotuksen perusteella luonnos hallituksen esitykseksi. Itse lakiehdotukseen ei ole tässä vaiheessa enää mahdollista tehdä muutoksia (paitsi lakitekniisiä korjauksia kirkkohallituksen lausunnon jälkeen). Hallituksen esityksen perustelut laaditaan kirkolliskokouksen toimituskirjan pohjalta, mutta käytännössä perusteluja on yleensä tarpeen muokata melko laajasti, jotta ne olisivat hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaiset. Samaan hallituksen esitykseen on usein yhdistetty useampia kirkolliskokouksen lakiehdotuksia, jolloin tämäkin aiheuttaa tarvetta perustelujen muokkaamiseen. Perustelujen laatimisessa käytetään apuna myös kirkkohallituksen esitystä ja kirkolliskokouksen valiokunta-asiakirjoja. Tarvittaessa asian valmistelija on yhteydessä esityksen valmistelijoihin kirkkohallituksessa.

Opetusministeriössä laaditusta hallituksen esitysluonnoksesta ei yleensä enää pyydetä lausuntoja. Esitysluonnos käännetään joko opetusministeriön omilla kääntäjillä tai valtioneuvoston kanslian käännöstoimistossa. Tämän jälkeen esitysluonnos lähetetään tarkastettavaksi oikeusministeriön laintarkastustoimistoon. Laintarkastuksessa esitysluonnos tarkastetaan kielellisesti ja lainsäädäntötekniisesti. Korjausehdotukset merkitään laintarkastuksessa esitysluonnokseen oikolukumerkintöjen ja marginaaliin kirjoitettavien huomautusten avulla.

Esityksen saattaminen esittelykuntoon pitää sisällään esityksen viimeisteleminen laintarkastuksessa esitettyjen huomautusten perusteella. Lakiehdotusosaan tehtyjen korjausehdotusten osalta on kuitenkin otettava huomioon se, ettei edes asiasisältöön vaikuttamattomia korjauksia voida tehdä ilman kirkkohallituksen lausuntoa. Joissakin tapauksissa laintarkastuksen tekemiä vähäisiä korjausehdotuksia on siksi jouduttu aikatauluyistä jättämään

huomiotta hallituksen esitystä laadittaessa. Erään kirkkolain muutosehdotuksen yhteydessä opetusministeriö pyysi kirkolliskokoukselta lausunnon lainsäädäntöteknisen virheen korjaamisesta, mutta hallituksen esitys jouduttiin aikataulusyistä antamaan ennen kirkolliskokouksen lausunnon saamista virheellisessä muodossa. Virhe voitiin korjata vasta eduskuntakäsittelyn yhteydessä, kun kirkolliskokous oli antanut lausuntonsa. Lausuntomenettelyyn liittyviä aikatauluongelmia on kuitenkin vähentänyt se, että lausunnon antaminen on sittemmin siirretty kirkolliskokoukselta kirkkohallituksen tehtäväksi.

Käsittely valtion lainsäädäntöelimissä (vaiheet 15–22)

Esityksen valmistuttua sen käsittely valtioneuvoston yleisistunnossa, tasavallan presidentin esittelyssä ja eduskunnassa sekä lain vahvistaminen tapahtuu samassa järjestyksessä kuin lakiesitysten käsittely yleensäkin, joten käsittelyä ei ole tässä yhteydessä tarpeen laajemmin selvittää. Erona tavanomaisen lakiesityksen käsittelyyn on tässäkin vaiheessa se, ettei lakiehdotukseen voida tehdä muutoksia (edellä tarkoitettuja lakitekniisiä korjauksia lukuun ottamatta). Esitys voidaan kuitenkin jättää antamatta eduskunnalle, eduskunta voi hylätä esityksen ja eduskunnan hyväksymä laki voidaan jättää vahvistamatta (jolloin se kuitenkin palautuu eduskunnan käsiteltäväksi).

Opetusministeriön asianomainen virkamies huolehtii hallituksen esityksen antamiseen ja lain vahvistamiseen liittyvistä esittelytehtävistä sekä lain julkaisemista säädöskokoelmassa. Eduskunnan valiokuntakäsittelyn yhteydessä kuullaan asiantuntijana säännönmukaisesti sekä opetusministeriön että kirkkohallituksen edustajaa. Kirkollisasioiden käsittely kuuluu eduskunnassa pääasiassa hallintovaliokunnalle.

Lain täytäntöönpano ja seuranta (vaihe 23)

Kirkkohallitus huolehtii yhdessä tuomiokapitulien kanssa kirkkolakia koskevista täytäntöönpano- ja seurantatehtävistä. Lain täytäntöönpanoon liittyy yleensä ainakin siitä tiedottaminen kirkon sisällä. Kirkkohallitus tiedottaa säännönmukaisesti kirkkolain muutoksista kirkon ja seurakuntien viranomaisille kirkkohallituksen yleiskirjeillä. Muiden täytäntöönpanotoimien tarpeellisuus riippuu asian luonteesta. Tarvittaessa esimerkiksi laaditaan ohjeita lainsäädännön soveltamisesta. Lainsäädännön muutokset voivat vaatia myös koulutuksen järjestämistä. Koulutuksessa ja neuvonnassa tuomiokapituleilla on keskeinen asema, ja myös kirkkohallitus järjestää jonkin verran koulutusta.

Säädöksen voimaantulon jälkeen saattaa olla tarpeen vielä jälkikäteen seurata sitä, millaisia vaikutuksia sillä on ollut ja vastaavatko vaikutukset asetettuja tavoitteita. Kirkollishallinnossa seurataan esimerkiksi seurakuntien talouteen liittyvien säädösmuutosten vaikutuksia.

Lainvalmistelun kehittämishankkeet ja lainvalmisteluoppaat

Lainvalmistelun kehittäminen on ollut valtioneuvoston piirissä erityisen huomion kohteena viimeksi kuluneen runsaan kymmenen vuoden aikana. Lainvalmistelun tilaa, ongelmia ja kehittämistarpeita on arvioitu useissa eri selvitys- ja kehittämishankkeissa 1990-luvun puolivälistä alkaen. Tätä ennen oli jo 1980-luvun puolella toteutettu hankkeita lakia ja asetusta alemmanasteisen norminannon vähentämiseksi ja selkeyttämiseksi.

Keskeisiä lainvalmistelun kehittämishankkeita ovat olleet mm.:

- Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohjelma (1996)
- Valtioneuvoston säädöspolitiikan muodostaminen (1999)
- Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohjelma II (2000)
- Lainvalmistelun kansliapäällikköryhmän loppuraportti (2005)
- Paremmen sääntelyn toimintaohjelma (2006)

Valtioneuvoston piirissä tehty lainvalmistelun kehittämistyö muodostaa hyvän pohjan myös kirkollisen lainvalmistelun kehittämiseksi. Monet kehittämishankkeiden toimenpide-ehdotuksista toistuvat hieman erilaisissa muodoissa monissa eri hankkeissa ja selvityksissä. Seuraavassa pyritään yleisellä tasolla kuvaamaan lainvalmistelun kehittämishankkeissa esille nousseita teemoja. Lainvalmistelun kehittämishankkeita ja niissä esitettyjä toimintasuosituksia on kuvattu tarkemmin mm. elokuussa 2006 valmistuneessa paremman sääntelyn toimintaohjelmassa¹.

Monissa kehittämishankkeissa on kiinnitetty huomiota *lainvalmistelun suunnitteluun ja johtamiseen*. Lainvalmisteluhankkeet on haluttu kytkeä tiiviimmin osaksi ministeriöiden tulossuunnittelua ja muuta toiminnan ja talouden pitkäjänteistä suunnittelua. Eri hankkeiden toimenpide-ehdotuksissa korostuvat myös lainsäädännön ja muiden ohjauskeinojen suun-

1) Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006, Osa 1, s. 69 - 84.

nitelmallinen ja hallittu käyttö sekä ministeriöiden johdon sitoutuminen lainsäädäntöhankkeisiin ja hyvän lainsäädännön periaatteiden noudattamiseen. Konkreettisina toimenpiteinä on mm. esitetty lainvalmisteluasioita käsittelevän ministeriryhmän ja neuvottelukunnan perustamista ja merkittävimmistä säädöshankkeista vaalikausittain koottavaa lainsäädäntösuunnitelmaa. Lisäksi on esitetty, että ministeriöiden tulee säännöllisin väliajoin arvioida hallinnonalansa lainsäädännön ajanmukaisuutta ja toimivuutta.

Lainsäädäntöhankkeiden organisoinnin osalta on kiinnitetty huomiota mm. laajapohjaisen valmistelun lisäämiseen laajoissa säädöshankkeissa ja lainvalmistelun avoimuuden lisäämiseen. Esimerkiksi paremman sääntelyn toimenpideohjelmassa korostetaan, että säädösten valmistelun tulee perustua avoimesti ilmaistuihin tavoitteisiin ja että säädösvalmistelussa kuullaan aidosti eri sidosryhmiä ja punnitaan erilaisia vaihtoehtoja. Laajoissa hankkeissa valmistelun tulee toimintaohjelman mukaan pohjautua laajapohjaisiin työryhmiin toimikuntiin tai komiteoihin, joita edeltää pääsääntöisesti erillinen esiselvitys hankkeen tarpeesta, tavoitteista ja vaihtoehdoista.

Paremmun sääntelyn toimenpideohjelmassa esitetään myös, että kaikkien valmistelutehtävien asianmukaisesta etenemisestä huolehditaan ministeriökohtaisten säädösvalmistelun laatujärjestelmien avulla. Laatujärjestelmänä voitaisiin käyttää sellaista järjestelmää, jossa on määritelty ennalta lainvalmisteluhankkeen etenemisen kriittiset vaiheet. Muina ministeriötasoisina toimina ehdotetaan mm. vaativien valmistelutehtävien tuen järjestämistä ja vaativien valmistelutehtävien keskittämistä. Jo toteutetuista konkreettisista toimenpiteistä voidaan mainita, että kaikista hallituksen esitykseen tähtäävistä hankkeista annetaan valtioneuvostossa nykyisin kirjallinen toimeksianto.

Paremmun sääntelyn toimenpideohjelmassa on esitetty myös eräitä *lainvalmistelutyötä tukevia toimenpiteitä*. Lainvalmistelijoiden tueksi ehdotetaan kehitettäväksi valtioneuvoston yhteinen sovellustietokanta. Tietotaidon lisäämistä kehitettäisiin lisäksi koulutuksella, lainvalmistelijoiden verkostojen toimintaa tiivistämällä ja oikeusministeriön antamalla asiantuntija-avulla.

Sääntelyn vaihtoehtojen arviointi on ollut esillä monissa kehittämishankkeissa. Säädöshankkeen suunnittelun yhteydessä tulee nimenomaisesti arvioida, onko lainsäädäntö tarkoituksenmukaisin keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Lainvalmistelun kansliapäällikkötyöryhmä esitti, että sääntelyn vaihtoehtojen käytön edistämiseksi laaditaan kirjallinen ohjeistus, johon sisällytetään konkreettisia esimerkkejä vaihtoehtojen käytöstä.

Vastaavasti *säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin* tehostaminen on ollut esillä useissa kehittämishankkeissa. Vaikutusarvioinnin tehostamiseksi on esitetty mm. erillisten vaikutusarviointiohjeiden yhdistämistä ja valtioneuvoston yhteisen asiantuntijapalvelun perustamista. Lainvalmistelun kansliapäällikkötyöryhmän loppuraportissa esitetään vaikutusarvioinnit toteutettavaksi ennakoitujen vaikutusten laajuuden mukaisesti ryhmiteltyinä seuraavasti:

- Laajoissa hankkeissa valmisteluorganisaatio laatii yhteistyössä sidosryhmien kanssa ja tutkimusasiantuntemusta hyödyntäen erillisen vaikutusarviointidokumentin, jonka keskeiset tulokset kirjataan hallituksen esitykseen ja joka lisäksi liitetään esitykseen.
- Tavanomaisissa hankkeissa valmisteluorganisaatio laatii tarvittavaa ulkopuolista asiantuntemusta käyttäen erillisen vaikutusarviointidokumentin, jonka keskeiset tulokset kirjataan hallituksen esitykseen.
- Suppeissa hankkeissa vaikutusten arviointi esitetään tiiviisti osana hallituksen esitystä.

Kehittämishankkeissa on tehty myös monia *lainsäädännön hallittavuuden* parantamiseen tähtääviä suosituksia. Tavoitteeksi on asetettu sekä sääntelyn määrän liiallisen kasvun hillitseminen että sääntelyn sisällön ja systemaattisen rakenteen selkeys ja ymmärrettävyys. Paremman sääntelyn toimenpideohjelmassa on esitetty, että kaikkien ministeriöiden tulisi toimintakertomuksissaan tehdä selkoa lainsäädännön yksinkertaistamistoimenpiteistä. Yksinkertaistamistoimet voisivat koskea tarpeettoman sääntelyn karsimista, sääntelyn monenkertaisuuden poistamista, vanhentuneen sääntelyn poistamista, yleislainsäädännön aseman vahvistamista, säädösten kodifointia sekä esimerkiksi itsesääntelyn laajempaa hyödyntämistä.

Samansuuntaisia tavoitteita alemmanasteisen sääntelyn osalta oli jo 1980-luvun puolella alkaneella normihankkeella. Hankkeen puitteissa vähennettiin hallintoviranomaisten normiantoa antamalla paikallis- ja aluehallinnon viranomaisille enemmän harkintavaltaa ja selkeytettiin sitovien määräysten ja tavoitteellisten ohjeiden eroa.

Valtioneuvoston piirissä on myös käytössä useita lainvalmistelun eri osa-alueita käsitteleviä oppaita.

- Hallituksen esitysten laatimisohteet (2004)
- Lainlaatijan opas (1996)
- Lainlaatijan EU-opas (2004)
- Lainlaatijan perustuslakiopas (2006)
- Valtiosopimusopas (2003)
- Ohjeet säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista (1998)
- Ohjeet säädösehdotusten ympäristövaikutusten arvioinnista (1998)
- Ohjeet säädösehdotusten yritysvaikutusten arvioinnista (1999)
- Valtioneuvoston periaatepäätös säädösehdotusten aluekehitysvaikutusten arvioinnista (2003)
- Sosiaali- ja terveysministeriön opas sukupuolivaikutusten arvioimiseksi lainsäädäntöhankkeissa (2003)

Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista on valmisteilla yhtenäinen opas, jonka on tarkoitus korvata luettelossa mainitut erilliset eri alojen vaikutusarviointiohjeet. Työryhmän ehdotus uusiksi vaikutusarviointiohjeiksi on valmistunut huhtikuussa 2007.

Kehittämistarpeet

Lainvalmistelun suunnittelu ja johtaminen

Kirkon lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämisessä painottuvat lähtökohdaisesti samantyyppiset näkökohdat kuin valtioneuvoston lainvalmistelutyössä. Keskeisiä kysymyksiä myös kirkon osalta ovat lainsäädännön suunnitelmallinen käyttö ohjauskeino-
na sekä johdon sitoutuminen lainvalmisteluhankkeisiin ja laadukkaaseen lainvalmisteluun. Kirkolliseen lainsäädäntöön ja kirkon päätöksentekojärjestykseen liittyy kuitenkin myös eräitä erityispiirteitä, jotka asettavat lainsäädännön kehittämisen suunnitelmallisuudelle erityisiä haasteita.

Varsin suuri osa kirkkolain muutoksista liittyy muun lainsäädännön muutoksiin. Kirkollisen lainsäädännön kehittäminen ei voi näiden muutosten osalta olla kovin suunnitelmallista, vaan toiminta on pitkälti reagointia muilla aloilla tapahtuvaan kehitykseen. Lainvalmistelun suunnittelun pitkäjänteisyyttä voidaan tältä osin edistää lähinnä varmistamalla, että sellaiset muiden alojen säädöshankkeet, joilla voi olla vaikutuksia kirkkolainsäädäntöön, tulevat kirkkohallituksen tietoon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Se, miten ministeriöt oma-aloitteisesti pitävät kirkkohallitusta ajan tasalla kirkkolainsäädäntöön vaikuttavista lainsäädäntöhankkeista ja miten näissä hankkeissa otetaan huomioon kirkkolakijärjestelmän erityispiirteet, vaihtelee tapauskohtaisesti.

Kirkkolain kehittämiseen osallistuu kirkon hallinnossa useita eri tahoja. Päävastuu kirkkolain kehittämisestä on kirkkohallituksella, mutta myös piispainkokous ja kirkolliskokouksen asettamat komiteat voivat valmistella säädösesityksiä. Lisäksi säädösmuutosasioita voi tulla vireille hiippakuntavaltuustojen esitysten ja kirkolliskokousedustajien aloitteiden kautta. Vaarana toimivallan hajautumisessa usealle eri taholle on, että kokonaisnäkemys kirkkolainsäädännön kehittämisestä ei tule lainvalmistelun johtamisessa riittävästi esille.

Ministeriöihin verrattuna erityispiirteenä on myös monijäsenisten luottamuselinten keskeinen asema kirkon keskushallinnon johtamisessa. Onkin tärkeää, että virkamiesjohdon lisäksi myös kirkon luottamushenkilöt ovat sitoutuneita hyvien lainvalmisteluperiaatteiden noudattamiseen.

Lainsäädäntöhankkeiden organisointi ja tukitoimet

Lainvalmistelun kehittämishankkeissa on mm. painotettu huolellisen esivalmistelun merkitystä ja laajapohjaisen valmistelun lisäämistä laajoissa hankkeissa. Nämä suositukset ovat

tärkeitä myös kirkollisen lainvalmistelun kannalta. Kirkon lainsäädännön valmistelussa käytetään jo nykyisin varsin paljon työryhmävalmistelua, jossa on hankkeiden luonteeseen nähden laaja edustus esimerkiksi kirkon hallinnon eri tasoilta ja seurakunnista.

Säädösvalmisteluhankkeille on tärkeää varata riittävästi aikaa ja resursseja. Keskeistä on, että johto on sitoutunut hyvän lainvalmistelun periaatteisiin ja että säädösvalmisteluhankkeiden edellyttämistä resursseista ja aikataulutuksesta on realistinen käsitys. Kirkollisessa lainvalmistelussa erityisen haasteen aikataulujen kannalta muodostavat muun lainsäädännön muutoksiin liittyvät kirkkolainsäädännön muutokset. Kiireellisten kirkkolain muutos-hankkeiden aikataulutusta vaikeuttavat myös kirkon toimielinten istuntoaikataulut ja käsittelyn monivaiheisuus verrattuna tavallisiin lakeihin. Kirkkohallitus kokoontuu kesäkautta lukuun ottamatta noin kerran kuukaudessa ja kirkolliskokous kahdesti vuodessa. Laajempia muutoksia ei useinkaan ehditä käsitellä kirkolliskokouksessa valmiiksi yhden istuntokauden aikana. Kirkolliskokouksen päätöksen jälkeen on vielä varattava aikaa esityksen viimeiste-lyyn opetusministeriössä ja eduskuntakäsittelyyn.

Säädösvalmistelu edellyttää erityisosaamista. Esimerkiksi lakimieskoulutus sinänsä ei vielä anna riittäviä valmiuksia vaativiin säädösvalmisteluhankkeisiin. Säädösvalmistelijan tulee olla hyvin perehtynyt esimerkiksi perustuslakikysymyksiin, eri alojen yleislakien merkitykseen ja lainvalmistelua koskeviin ohjeisiin. Vaativammissa säädösvalmisteluhankkeissa tulisi käyttää kokeneita säädösvalmistelijoita.

Sääntelyn vaikutusten arviointi

Sääntelyn vaikutusten ja vaihtoehtojen arviointiin soveltuvat kirkon lainvalmistelussa läh-
tökohtaisesti samat periaatteet kuin lainvalmistelussa yleensäkin. Myös vaikutusarvioinnin kehittämistarpeet lienevät samansuuntaisia. Vaikutusten arvioinnista ei ole muodostunut kiinteää säädösvalmisteluprosessin osaa, vaan se jää myös kirkossa usein irralliseksi vaiheeksi säädösvalmisteluhankkeen loppupuolelle. Usein vaikutusten arviointi jää käytännössä yhden virkamiehen päättelyn varaan. Joissakin vaikutuksiltaan suppeissa esityksissä vaikutuksia ei ole perusteluissa lainkaan arvioitu.

Kirkkolainsäädäntöä koskevien esitysten vaikutukset ovat yleensä suppeahkoja. Vaiku-
tukset kohdistuvat pääasiassa kirkon ja seurakuntien omaan hallintoon ja talouteen, mutta vaikutuksia voi olla myös esimerkiksi kirkon ja seurakuntien henkilöstön asemaan tai seu-
rakunnan jäseniin. Erilliselle vaikutusarviointidokumentille tai ulkopuolisten asiantuntijoi-
den käytölle ei yleensä liene tarvetta.

Lainsäädännön hallittavuus

Lainsäädännön ymmärrettävyyden kannalta on tärkeää, että sääntelyn määrä ei kasva liialli-
sesti ja että sääntely on sisällöltään ja rakenteeltaan mahdollisimman selkeää ja yksinkertais-
ta. Sääntelyä voidaan yksinkertaistaa esimerkiksi karsimalla tarpeetonta tai vanhentunutta
sääntelyä, poistamalla sääntelyn moninkertaisuutta, vahvistamalla yleislainsäädännön ase-
maa ja säädösten kodifioinnilla.

Voimassa oleva kirkkolainsäädäntö on varsin laaja ja sääntelytavaltaan yksityiskohtainen. Vuonna 1994 voimaan tullessa kirkkolain kokonaisuudistuksessa kirkkolaki supistui huo-
mattavasti, kun yksityiskohtaisempaa sääntelyä siirrettiin kirkkolaista kirkolliskokouksen
antamaan kirkkojärjestykseen ja kirkon vaalijärjestykseen. Kirkkolakiin jäi kuitenkin edel-

leen n. 180 pykälää, ja kirkkolaki on sen jälkeen vielä laajentunut. Tällä hetkellä kirkkolaissa on n. 210 pykälää, ja mm. kirkolliskokouksessa käsiteltävänä oleva kirkon virkamieslainsäädännön uudistus lisää kirkkolain pykälämäärää edelleen lähes 50:llä. Paineita kirkkolain laajentumiseen on aiheuttanut mm. uudistettu perustuslaki, jossa lakia alemman asteisen sääntelyn käytölle on säädetty aiempaa tiukemmat edellytykset. Osittain kirkkolainsäädännön laajuuteen vaikuttaa myös kirkon hallinnon moniportaisuus ja eri toimielinten suuri määrä. Kirkkolain, kirkkojärjestyksen ja kirkon vaalijärjestyksen lisäksi kirkolliseen lainsäädäntöön kuuluu eräitä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädettyjä lakeja mm. kirkon keskusrahastosta, kirkon eläkejärjestelmästä ja kirkon virkaehtosopimuksista.

Kirkkolakia on muutettu tiheästi, vuodesta 1994 lähtien yhteensä 35 kertaa. Jatkuvia muutostarpeita aiheuttaa osaltaan muun lainsäädännön seuraaminen, mutta myös kirkon sisäiset tekijät aiheuttavat paineita jatkuviin "tilkkutäkkimuutoksiin". Tällainen tekijä on mm. kirkolliskokousaloitteiden ja hiippakuntavaltuustojen esitysten asema lainsäädännön kehittämisessä. Kirkolliskokousedustajien aloiteoikeus ja hiippakuntavaltuustojen oikeus tehdä esityksiä kirkolliskokoukselle ovat sinänsä tärkeitä kirkon päätöksenteon demokraattisuuden kannalta, mutta vaarana on, että kirkollisessa lainvalmistelussa painottuvat lainsäädännön suunnitelmallisen kehittämisen sijaan yksittäisten epäkohdiksi koettujen asioiden korjaaminen. Jatkuvat muutokset ovat omiaan heikentämään sääntelyn laatua ja sisäistä yhtenäisyyttä.

Kirkon piirissä on meneillään kirkkolain kokonaisuudistuksen valmistelu. Valmistelutyötä pohjustanut kirkkolain alaa selvittänyt toimikunta sai työnsä valmiiksi joulukuussa 2006. Varsinaista kodifointityötä valmistelemaan on asetettu toimikunta, jonka tulee saada työnsä valmiiksi vuoden 2008 loppuun mennessä.

Työryhmän toimenpidesuosituksset

1. Tehostetaan kirkkolainsäädäntöön vaikuttavien muiden alojen säädöshankkeiden seurantaa

Tavoitteena on, että kirkkolainsäädännön muutosten valmisteluun voidaan varautua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Seurannassa käytetään hyväksi mm. valtioneuvoston hankerekisteriä.

Ministeriöiden tulee myös aktiivisesti ja oma-aloitteisesti informoida ja kuulla kirkkoa sellaisista lainsäädäntöhankkeistaan, jotka saattavat aiheuttaa muutostarpeita kirkkolainsäädäntöön. Ministeriöiden säädösvalmistelijoiden tietoisuutta kirkkolakijärjestelmän erityispiirteistä tulee parantaa.

2. Toiminta- ja taloussuunnitelmaan liitetään vuosittain lainsäädäntösuunnitelma suunnitelmakauden säädös valmisteluhankkeista

Lainsäädäntösuunnitelmassa esitetään hankkeista valmistelun keskeisimmät vaiheet käsittävä aikatauluarvio ja arvio valmistelun vaatimista resursseista. Suunnitelma päivitetään vuosittain toiminta- ja taloussuunnitelman laatimisen yhteydessä ottaen huomioon mm. kirkolliskokouksen tekemät lainvalmistelutoimeksiannot ja muun lainsäädännön aiheuttamat muutostarpeet sekä eri hankkeiden kiireellisyys ja tärkeysjärjestys.

Suunnitelma käsitellään toiminta- ja taloussuunnitelman osana kirkkohallituksen täysistunnossa ja kirkolliskokouksessa.

Lainsäädäntösuunnitelman käyttöönotto edistäisi lainsäädännön suunnitelmallista kehittämistä sekä johdon ja päätösvaltaa käyttävien toimielinten sitoutumista siihen. Lisäksi suunnitelma lisää kirkollisen säädösvalmistelun avoimuutta.

3. Säädosvalmisteluhankkeiden asettaminen valmistellaan huolellisesti

Ennen säädosvalmisteluhankkeen käynnistämistä selvitetään riittävästi hankkeen tarpeellisuutta, tavoitteita ja vaihtoehtoja. Esiselvityksen perusteella laaditaan hankkeelle selkeä toimeksianto.

Säädosvalmisteluhanke voi käynnistyä myös kirkolliskokouksen toimeksiannosta edustaja-aloitteen tai hiippakuntavaltuuston esityksen perusteella siten kuin edellä on tarkemmin kuvattu. Työryhmä suosittelee, että tällaisten aloitteiden ja esitysten pohjalta annettaisiin kirkkohallitukselle lainvalmistelutoimeksiantoja vain riittävän perusteellisen valiokuntavalmistelun jälkeen. Valmistelussa tulisi pyrkiä selvittämään vastaavat asiat kuin säädosvalmisteluhankkeiden esiselvityksissä. Yksittäisten säännösten muutoksiin tulisi suhtautua pidättyvästi ja pyrkiä laajempien kokonaisuuksien uudistamiseen kerralla.

4. Kirkkohallitus asettaa säädosvalmisteluhankkeiden valmisteluelimet

Kirkollisen lainsäädännön valmistelussa pääasiallinen vastuu on kirkkohallituksella, mutta myös kirkolliskokous on asettanut komiteoita säädosvalmisteluhankkeita varten. Viime vuosina tämältyyppisten komiteoiden asettaminen kirkolliskokouksessa on vähentynyt.

Esitysten jatkovalmistelun kannalta on tarkoituksenmukaisempaa, että komiteat, toimikunnat ja työryhmät säädöshankkeita varten asettaa kirkkohallitus. Kirkkohallitus voi tällöin huolehtia mm. lausunтовaiheesta ja sen pohjalta tapahtuvasta jatkovalmistelusta, kun taas kirkolliskokouksella ei ole tätä varten päätoimista valmisteluorganisaatiota. Lisäksi säädosvalmistelutehtävien keskittäminen kirkkohallitukselle selkiyttää kirkkohallituksen vastuuta kirkon lainsäädännön kehittämisessä.

5. Säädosasioiden valmistelussa kirkolliskokoukselle noudatetaan valtioneuvoston säädosvalmisteluohjeita

Työryhmä suosittelee, että kirkolliskokoukselle tehtävät säädosesitykset laadittaisiin hallituksen esitysten laatimisohejden (HELO) ja muiden säädosvalmisteluohjeiden mukaisesti. Kirkolliskokoukselle tehtävien esitysten tulisi sisältää kaikki HELO:n mukaiset osa-alueet. Erityistä huomiota tulee kiinnittää mm. säädos ehdotusten vaikutusarviointeihin sekä suhdetta perustuslakiin ja säätämijärjestykseen koskeviin arviointeihin. Uudet yhtenäiset vaikutusarviointiohjeet otetaan käyttöön niiden tultua hyväksytyiksi.

Esitysten jatkokäsittelyä nopeuttaisi ja tehostaisi myös se, että niiden laadinnassa noudatettaisiin nykyistä tarkemmin HELO:n mukaista rakennetta ja kirjoitustapaa. Silloin kun samaan kirkolliskokoukselle tehtävään esitykseen sisältyy sekä kirkkolaintasoisia että alemmanasteisia säännöksiä, olisi kirkkolakia koskevat perustelut esitettävä omana kokonaisuutena siten, että ne voidaan mahdollisimman suoraan ottaa hallituksen esityksen perusteluiksi.

6. Laintarkastus ja kääntäminen

Työryhmä esittää, että kirkkolakiesitysten laintarkastus oikeusministeriön tarkastustoimistossa siirrettäisiin kirkolliskokouskäsitteilyä edeltävään vaiheeseen. Nykyisin tarkastustoimiston ehdotukset voidaan kirkkolain säätämisyjärjestyksen johdosta ottaa vain rajoitetusti huomioon. Säädösteksteistä voidaan korjata lainsäädäntötekniset virheet kirkkohallituksen annettua asiasta lausuntonsa, mutta muita parannusehdotuksia itse säädöksiin ei voida ottaa huomioon.

Muutos ei vaikuttaisi kirkon lainsäädäntöautonomiaan, koska korjausehdotukset eivät ole sitovia, ja lisäksi ne koskevat säädösteknisiä kysymyksiä. Käytännössä muutos edellyttäisi sitä, että esityksen perustelut laaditaan alusta alkaen hallituksen esityksen muotoon. Lisäksi esityksen ruotsinkielinen käännös tulisi sekä lakiehdotuksen että perusteluiden osalta laatia riittävän varhaisessa vaiheessa, jotta myös ruotsinkielinen esitys ehdittäisiin tarkastaa ennen kirkolliskokouskäsitteilyä.

Mikäli kirkkolakiehdotukset tarkastettaisiin tarkastustoimistossa jo ennen kirkolliskokouskäsitteilyä, niiden tarkastaminen kirkon laintarkastustoimikunnassa kävisi tarpeettomaksi.

Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annettaviin kirkollisiin lakeihin voidaan ilman kirkkolain säätämisyjärjestyksestä aiheutuvia rajoituksia tehdä muutoksia vielä kirkolliskokouksen päätöksen jälkeenkin, joten tältä osin laintarkastuksen aikaistamiselle ei ole välttämättömiä syitä, mutta ei toisaalta ehdottomia esteitäkään.

7. Säädosvalmisteluosaamista ja -resursseja vahvistetaan

Säädosvalmisteluosaamisen kehittämistarpeet kirkon hallinnossa tulisi selvittää ja säädosvalmisteluhenkilöstön osaamista järjestelmällisesti kehittää.

Koulutus on säädosvalmisteluosaamisen kehittämisessä vain yksi keino muiden joukossa. Säädosvalmistelun ammattitaidon kehittämisessä myös käytännön kokemuksella ja työssä oppimisella on keskeinen asema. Edellytyksiä työssä oppimiseen voidaan tukea säädosvalmistelun organisointiin liittyvillä ratkaisuilla, esimerkiksi säädöshankkeiden valmisteluisella kokeneemman ja nuoremman säädosvalmistelijan yhteistyönä sekä edistämällä säädosvalmistelijoiden keskinäistä yhteistyötä ja ajatuksenvaihtoa. Säädosvalmisteluosaamisen kehittämiseen vaikuttaa myös se, miten keskitettyä tai hajautettua säädosvalmisteluorganisaatiota on.

Työryhmä pitää tärkeänä, että varsinaisen säädosvalmisteluhenkilöstön lisäksi myös säädosasioita käsittelevien kirkolliskokousvaliokuntien sihteereillä olisi mahdollisuus saada säädosvalmistelukoulutusta.

Säädosvalmistelun johtamisessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että säädöshankkeiden valmisteluun osoitetaan riittävät voimavarat. Säädöshankkeelle tulee osoittaa sen vaatavuuteen nähden riittävän kokenut ja ammattitaitoinen valmistelija, ja töiden järjestyksessä tulee ottaa huomioon hankkeen huolellisen ja laadukkaan valmistelun vaatima aika. Työryhmän näkemyksen mukaan tämä edellyttää nykytilaan verrattuna säädosvalmistelutehtäviin keskittyvän henkilöstön lisäämistä tai tehtävien uudelleenjärjestelyä ja priorisointia niin, että säädosvalmisteluhankkeiden resursointia voidaan vahvistaa. Tähän suuntaan osaltaan vaikuttaa jo kirkolliskokouksen kevälistuntokaudella 2007 hyväksymä kirkkohallituksen organisaatiomuutos.

Lisäksi työryhmä ehdottaa, että valtioneuvostossa käytössä olevat sähköiset lainvalmistelua tukevat aineistot pyritään saamaan myös kirkon säädosvalmistelijoiden käyttöön.

8. Kirkkoa koskevan sääntelyn hallittavuutta parannetaan

Käynnissä olevassa kirkkolain kodifointityössä tulee kiinnittää erityistä huomiota sääntelyn hallittavuuden parantamiseen. Sääntelyä tulee pyrkiä keventämään ja kehittämään rakenteeltaan selkeämmäksi. Keinoja tähän voivat olla tarpeettoman yksityiskohtaisen sääntelyn karsiminen ja yleissäännösten mahdollisimman laaja hyödyntäminen.

Myös yleislakien sovellettavuutta kirkon toiminnassa ja hallinnossa voitaisiin vahvistaa. Poikkeuksia yleislakien säännöksistä tulisi ottaa kirkkoa koskevaan lainsäädäntöön vain, jos siihen on välttämättömiä syitä, ja yleislakien kanssa päällekkäistä sääntelyä tulisi välttää.

Yksityiskohtaisempaa sääntelyä tulisi perustuslain säädösovaatimusten rajoissa mahdollisimman laajasti siirtää kirkkolaista kirkkojärjestykseen ja muihin alemmanasteisiin säädöksiin.



OPETUSMINISTERIÖ

Undervisningsministeriet

MINISTRY OF EDUCATION

Ministère de l'Éducation

ISBN 978-952-485-397-2 (nid.)

ISBN 978-952-485-398-9 (PDF)

ISSN 1458-8102

Julkaisumyynti / Bokförsäljning

Yliopistopaino / Universitetstryckeriet
PL 4 / PB 4 (Vuorikatu 3 / Berggatan 3)
00014 Helsingin Yliopisto / Helsingfors Universitet
puhelin / telefon (09) 7010 2363
faksi /fax (09) 7010 2374
books@yopaino.helsinki.fi
www.yliopistopaino.helsinki.fi