Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 23.10.2019 KELLO 9.30
HE 19/2019 vp kirkkolaiksi

Esitykseen sisältyvä lakiehdotus on varsin laaja (pikaisesti katsottuna yli 270 pykälää). Esityksen perusteluihin sisältyvä suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso (s.123-124) on hyvin suppea. Suppeutta voi osaksi selittää se, että lakiehdotusta on pidetty pääasiassa lainsäädäntöteknisenä ja kirkkoa koskevan lainsäädännön kokonaiskodifiointina ja toisaalta se , että esityksen valmistelussa eivät valtioneuvoston säädösvalmisteluresurssit ole olleet normaaliin tapaan käytettävissä. Lakiehdotuksen tarkastelun kannalta olisi jakson laatiminen tarkemmaksi kuitenkin ollut suotavaa jo siihen nähden, että nykyisen kirkkolain säätämisestä kuluneen neljännesvuosisadan aikana on myös perustuslain säännöstöissä – niiden tulkinnassa – voinut tapahtua muutoksia. - Tarkastelen seuraavassa joitakin lakiehdotuksen kursorisessa läpikäynnissä esiin nousseita kohtia. Aivan aluksi on kuitenkin paikallaan lyhyesti mainita joitakin kirkkolain säätämiseen liittyviä erityispiirteitä.

Perustuslain 76 §:n 1 momentissa on perussäännös kirkkolain sisällöstä. Sen mukaan kirkkolaissa säädetään evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Säännöksen 2 momentin mukaan kirkkolain säätämisjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä niistä kirkkolaissa erikseen säädetään. Perustuslain säännös ei tarkoittanut muutoksia siihen asti kirkkolain säätämisen suhteen voimassa olleeseen järjestelmään, mutta selkiinnytti tätä järjestelmää koskevaa säätelyä perustuslaissa. Vuonna 1993 annetun kirkkolain 2 luvun 2 §:n mukaan kirkolla on ”yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista.” Kirkolliskokouksen tekemän kirkkolain muuttamista koskevan ehdotuksen ”tutkiminen ja vahvistaminen” on säännöksen mukaan

tasavallan presidentin ja eduskunnan tehtävä, ts. varsinainen esityksen tekeminen eduskunnalle, eduskuntakäsittely ja lain vahvistamismenettely kuuluvat valtiosäännön yleisten säännösten mukaan toimivaltaisille elimille.(Perustuslakiin vuonna 2011 tehtyjen muutosten jälkeen hallituksen esitykset eduskunnalle antaa valtioneuvosto, PL 39,1 §).

Kirkolliskokouksen aloitemonopolin on vakiintuneesti katsottu merkitsevän sitä, että kirkolliskokouksen aloitteesta eduskunnalle toimitettua lakiehdotusta ei voida eduskunnassa lainkaan muuttaa eikä muuhun lakiin myöskään voida ottaa säännöksiä, jotka olisivat ristiriidassa kirkkolain kanssa. Kirkkolakia koskevan lakiehdotuksen käsittelyssä eduskunnalla on siten itse lakitekstin suhteen käytettävissä vain kaksi vaihtoehtoa: hyväksyä sellaisenaan tai hylätä. Vuosina 1996 ja 2015 kirkkolain 2 luvun 2 §:ään tehdyillä muutoksilla (L 771/1996; pevl 23/96 vp ja L 1602/2015) tätä kirkolliskokouksen ehdotuksen muuttamattomuutta lainsäädäntömenettelyssä on hivenen lievennetty sikäli, että ”kirkkolakiehdotusta tutkittaessa voidaan oikaista ehdotuksessa oleva sellainen lainsäädäntötekninen virhe, joka ei vaikuta kirkkolakiehdotuksen sisältöön.” Oikaisun tekemisen edellytyksenä on tällöinkin se, että kirkkohallitus on antanut asiasta lausunnon tai tehnyt siitä aloitteen. Muuttamattomuusvaatimus ei toisaalta ulotu lakiehdotuksen johtolauseen siihen osaan, joka koskee noudatettua lainsäätämisjärjestystä, vaan tämä osa on eduskunnassa noudatettavaa menettelyä koskevana ”ilmoituksena” eduskunnan päätettävä (pevl 1/84 vp). Estettä ei - ymmärrettävästi - ole myöskään sille, että kirkkolakiehdotuksessa auki jätetty lain voimaantuloaika määrätään eduskuntakäsittelyssä tai lain vahvistamisvaiheessa.

- - - - - - -

Lakiehdotuksen 1 luvun 5 § koskee kirkkolain säätämistä ja kirkon esityksiä ja lausuntoja. Säännöksen 1 momentissa todetaan nykyiseen tapaan kirkon yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia tai kirkkolain muuttamista. Momentin viimeisen virkkeen mukaan ”Kirkolliskokouksen ehdotus annetaan eduskunnan tutkittavaksi ja hyväksyttäväksi hallituksen esityksellä”. Voimassaolevan kirkkolain 2 luvun 2 §:n 1 momentissa on vastaava menettelysäännös muodossa : ”Kirkolliskokouksen ehdotuksen tutkiminen ja vahvistaminen on tasavallan presidentin ja eduskunnan tehtävä.” Nyt ehdotetussa muotoilussa on esityksen perustelujen mukaan otettu huomioon se, että hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle ei perustuslakiin vuonna 2011 tehtyjen muutosten jälkeen enää päätä tasavallan presidentti vaan valtioneuvosto (PL 39 §). Muutoin perusteluissa todetaan

ehdotetusta sanamuodosta (s.23):

> ”... Eduskunnan perustuslaillista asemaa lainsäädäntövallan käyttäjänä (perustuslaki 3 § 1 momentti) vastaavasti kirkolliskokouksen ehdotuksen tutkiminen osoitettaisiin yksin eduskunnan tehtäväksi. Maininnalla ehdotuksen hyväksymisestä osoitettaisiin, ettei eduskunta voi tehdä kirkkolakiin muita muutoksia kuin 2 momentissa tarkoitettuja oikaisuja. Ehdotuksella ei tarkoitettaisi muuttaa valtioneuvoston tai eduskunnan nykyistä roolia kirkkolakia säädettäessä. ...”

Lainatun kohdan viimeinen virke näyttää viittavan siihen, että nykyistä normiasetelmaa kirkolliskokouksen ehdotusten käsittelyssä ei ole tarkoitus muuttaa. Lähtökohtaa voidaan uuden lainkohdan soveltamisessa pitää perusteltuna. Eräs yksityiskohta ansaitsee tässä kohden kuitenkin vielä huomiota. Kirkkolain nykyisen ko. säännöksen ja sitä vastaavien aikaisempien säännösten on tulkittu merkitsevän sitä, että tasavallan presidentillä on valta päättää siitä, annetaanko kirkolliskokouksen ehdotus esityksenä eduskunnalle (ks. Hidén, Säädösvalvonta Suomessa I eduskuntalait, 1974, s.132-133 ja siinä mainitut lähteet, sekä Leino, Pekka, Kirkkolaki vai laki kirkosta, 2002, s.175 -176). Käytännössäkin näyttää ainakin kerran tapahtuneen niin, että presidentti ei ole antanut kirkolliskokouksen ehdotusta esityksenä eduskunnalle.(Kirkolliskokouksen päätettyä vuoden 1948 syksyllä ehdottaa kirkkolakiin muutosta , jolla eronneiden vihkiminen olisi pääsääntöisesti kielletty, päätti presidentti Paasikivi vuoden 1949 alkupuolella olla antamatta asiassa esitystä eduskunnalle. Leino, emt. s.175 viittaa myös vuodelta 1928 olevaan tapaukseen, jossa esitystä ei olisi annettu.) Hallituksen esityksen antajan tällaista päätösvaltaa voitaneen nykyisten säännösten nojalla pitää varsin selvänä, vaikka sitä ei olekaan nimenomaisin säännöksin osoitettu.

Nyt tehdyn ehdotuksen pohjalta tällainen päätösvalta jää kuitenkin epäselväksi Pelkästään se seikka, että esityksen antamista koskeva päätösvalta on siirretty tasavallan pesidentiltä valtioneuvostolle ei vaikuta siihen , minkälainen tässä kohden on esityksen antamisesta päättäjän toimivalta . Nyt ehdotettu ko. säännöskohdan sanamuoto näyttää kahdessa suhteessa antavan hallitusvallan käyttäjälle vähäisemmän osuuden kirkolliskokouksen ehdotuksen käsittelyssä kuin nykyinen säännösmuotoilu. Kun nykyisessä muotoilussa ehdotuksen ”tutkiminen” esitetään myös presidentin (hallitusvallan käyttäjän) tehtävänä , puhutaan ehdotetussa sanamuodossa ehdotuksen tutkimisesta vain eduskunnan tehtävänä. Ehdotuksessa käytetään toteavaa muotoilua, jonka mukaan kirkolliskokouksen ”ehdotus annetaan” eduskunnan tutkittavaksi. Toteava muotoilu ainakin sallii sellaisen tulkinnan, että ehdotus tulee antaa eduskunnan tutkittavaksi. Nykyisessä ko. säännöskohdassa ei lausuta mitään asian eduskuntaan toimittamisesta.

Ehdotetun säännöskohdan tällaista ”syynäämistä” voidaan tässä ehkä pitää tarpeettomana siihen nähden, että perusteluissa kuitenkin lähdetään siitä, että ehdotuksella ”ei tarkoitettaisi muuttaa valtioneuvoston ja eduskunnan nykyistä roolia kirkkolakia säädettäessä.” Perusteluissa toisaalta puhutaan myös siitä, että kirkolliskokouksen ”ehdotuksen tutkiminen osoitettaisiin yksin eduskunnan tehtäväksi”. Perusteluissa esitetyt lausumat eivät tässä ole ratkaisevia. Oleellista tässä kohden on mielestäni se, onko ehdotetuilla muutoksilla synnytetty - ehkä huomaamatta - epäselvyyttä kysymyksessä, joka on periaatteellisesti merkittävä, vaikka ehkä nouseekin vain harvoin esille käytännössä. Minusta normitilanne tässä tarkoitetussa, hallitusvallan käyttäjän toimivaltaa koskevassa kysymyksessä on nykyisten säännösten puitteissa riittävän selvä, mutta muuttuu ehdotettujen säännösten (ja perustelujen) puitteissa epäselväksi. Jos perustuslakivaliokunta katsoo lakiehdotuksen johtavan tällä tavoin epäselvyyteen, valiokunnan tuskin sopii sivuuttaa asiaa kommenteitta. Kun ehdotettuja säännöksiä ei voida tässä muuttaa, tulisivat lähinnä kyseeseen perusteluja ja tulkitsemistapaa koskevat kannanotot. Tällaisten mahdollisten kannanottojen suhteen voisi tässä ehkä todeta, että vaikka kirkkolakiehdotukseen voi sisältyä säännöksiä, joiden perustelut ja tulkintaohjeet ovat enemmänkin kirkolliskokoukselle kuin eduskunnan valiokunnille kuuluva asia, on kysymys hallituksen toimivallasta lakiesityksistä päätettäessä selvästi ”valtiollinen”, tarvittaessa perustuslakivaliokunnan tarkasteltavaksi kuuluva asia. (Tässä tarkoitetun epäselvyyden poistamisvaihtoehtojen suhteen lähtisin siitä, että nykyinen normitilanne, siis hallituksen esityksistä päättäjän kompetenssi päättää kirkolliskokouksen kirkkolakia koskevien ehdotusten lähettämisestä esityksinä eduskuntaan, on syytä säilyttää.)

Kirkkolakiehdotuksen 8 luvun 14 § koskee kelpoisuusvaatimuksia. Sääännöksen 1 momentin mukaan virkasuhteeseen ja sellaiseen työsopimussuhteeseen, joka liittyy kirkon jumalanpalveluselämään, diakoniaan, kasvatukseen, opetukseen tai sielunhoitoon , voidaan ottaa vain kirkon konfirmoitu jäsen. Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eri asemaan muun muassa uskonnon perusteella. Kun ehdotuksen em. säännöskohdassa mainitut palvelussuhteet liittyvät kirkon hengelliseen toimintaan, voidaan kohdassa asetettua rajoitusta kuitenkin pitää tässä ongelmattomana uskonnonvapauden turvaaman uskonnollisen yhteisön sisäisen autonomian vuoksi. Tilanne ei ole samalla tavoin selvä mainitun 1 momentin 3) kohdan suhteen. Kohdan mukaan momentissa tarkoitettua rajoitusta on sovellettava myö työsopimussuhteisiin, joissa kirkon jäsenyyden ja konfirmaation edellyttäminen on ”työtehtävien luonteen mukaan muutoin perusteltua”. Muotoilu jättää työsopimussuhteeseen ottajalle melko laajan

harkintavallan,, jota esitetyt suppeat perustelut (s.62) eivät merkittävästi rajoita. Tällainen harkinnanvaraisuus voisi merkitä jonkinlaista ongelmaa punnittaessa PL 6 §:n yhdenvertaisuusnormin ja oikeutta työhön koskevan PL 18 §:n normin suhdetta PL 11 §:n uskononvapausnormin suojaamaan uskonnollisen yhteisön jonkinasteiseen sisäiseen autonomiaan. Kun perustuslakivaliokunta kuitenkin on omaksunut varsin selväpiirteisen kannan uskonnollisen yhteisön sisäisiin säätelymahdollisuuksiin tällaisessa kysymyksessä, ei ehdotettu säännös näytä vaaativan tässä enempää huomiota. Käsitellessään kirkkolain muutosta koskevaa ehdotusta vuoden 2001 valtiopäivilllä valiokunta totesi mm.(PeVL 57/2001 vp):

> ”Kirkon kirkkolain mukainen perustehtävä on uskonnollinen ja liittyy määrättyyn uskontunnustukseen. Perustuslain 11 §:stä johtuva kirkon oikeus sisäiseen autonomiaan huomioon ottaen valiokunta pitää perustuslain 6 §:n 2 momentista huolimatta mahdollisena, että laissa säädetään kirkon jäsenyys edellytykseksi kirkon omiin virkoihin ja tehtäviin valittaville. Tämä on kiistatonta sellaisiin virkoihin ja tehtäviin nähden, jotka liittyvät suoraan kirkon hengelliseen toimintaan. Mahdollisuus ulottuu valiokunnan mielestä kuitenkin myös muunlaisiin virkoihin ja tehtäviin.”

Kirkkolakiehdotuksen 12 luvun 14 § koskee oikaisuvaatimus- ja valitusoikeuden rajoittamista. Esityksen perustelujen mukaan (s. 119) nyt ehdotettu säännös vastaa ”pääsääntöisesti” voimassa olevaa lakia, johon kuitenkin ehdotetaan joitakin ”tarkennuksia”. Säännöksessä esitetyn kaltaisia rajoituksia joudutaan arvioimaan suhteessa PL 21 §:n säännökseen, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pääpiirteisen tarkastelun pohjalta minusta näyttäisi siltä, että PL 21 §:n kannalta mahdollisesti ongelmallisia rajoituksia ei juuri sisältyisi ehdotetun säännöksen 2 momentissa tarkoitettuihin erikseen muutoksen hakemista tarkoittaviin rajoituksiin eikä myöskään 1 momentin 1) – 6) kohdissa tarkoitettuihin rajoituksiin. Säännöksen 1 momentin 7) kohdassa tarkoitettujen rajoitusten tarkastelua häiritsee tässä se, että useissa niissä viitataan kirkkojärjestyksen säännöksiin ja kaavaillun uuden kirkkojärjestyksen sisältöön en ole yrittänytkään tutustua. Pidän mahdollisena, että po. 7) kohdassa mainittuihin rajoituksiin sisältyy sellaisia, jotka vielä ansaitsisivat huomiota PL 21 §:n säännöksen kannalta. Perustuslakivaliokunta näyttää toisaalta käsitellessään kirkkolain muutosehdotukseen sisältyviä muutoksenhakurajoituksia vuoden 2003 valtiopäivillä antaneen merkitystä myös uskonnonvapaussäännökseen pohjautuvalle kirkon sisäiselle autonomialle . Valiokunta totesi tuolloin mm.(PeVL 20/2003 vp):

> ”....Piispa ja tuomiokapituli päättävät pappisvirkaan hyväksymisestä uskonnollisin kriteerein, ja piispan yksin tekemät päätökset kuuluvat esityksen perustelujen mukaan lähinnä piispallisen kaitsennan alaan. Näihin päätöksiin kohdistuvat

> muutoksenhakukiellot (2 kohta) eivät ole perustuslain 21 §:n kannalta ongelmallisia. Pykälän 1 momentin 4 kohdassa mainituissa valituskielloissa on kysymys sellaisista kirkon uskonnollisia työntekijöitä koskevista ja uskonnollisen yhdyskunnan autonomian piiriin kuuluvista muista asioista, jotka eivät välittömästi koske kenenkään subjektiivista oikeutta. Pykälän oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakukiellot eivät muiltakaan osilta ole ongelmallisia perustuslain kannalta."

Valiokunnan kannanottoon voidaan hyvin yhtyä. Samalla voisi kuitenkin todeta, ettei se seikka, että johonkin kirkon piirissä tehtyyn päätökseen liittyy merkittäviä kirkon oppiin ja kirkon autonomiaan liittyviä piirteitä, välttämättä sulje pois sitä, että päätökseen liittyy myös yksilöiden oikeusturvaan liittyviä huomiota ansaitsevia piirteitä.

En voi sanoa kunnolla perehtyneeni ehdotetun 12 luvun 14 §:n sisältämien muutoksenhakurajoitusten merkitykseen. Voin ehkä kuitenkin todeta, että pääpiirteisellä tarkastelulla en ole havainnut mitään selvää PL 21 §:n normiin liittyvää ongelmaa. - Jos valiokunta päätyisi siihen, että tässä ehdotetut muutoksenhaun rajoitukset - tai jokin muu kohta ehdotuksessa – on selvästi ristiriidassa perustuslain kanssa, olisivat vaihtoehdot melko vähissä: lakiehdotusta ei voida muuttaa, poikkeuslakimenettelyä ei asiallisesti ottaen voida käyttää, todettua selvää perustuslainvastaisuutta ei voida vain sivuuttaa eikä koko lakiehdotuksen hylkääminen yksityiskohdan vuoksi ole asianmukaista. Jonkinlainen hätäratkaisu voisi olla liittää lain mahdolliseen hyväksymiseen selvä vaatimus/lausuma perustuslainvastaiseksi todetun kohdan viivytyksettömästä korjaamisesta.