Janne Salminen 11.12.2019
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on ehdotus uudesta kirkkolaista Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle. Laki korvaisi vuonna 1993 annetun, voimassa olevan kirkkolain. Esityksessä katsotaan kysymyksessä olevan lainsäädännön kokonaiskodifiointi. Tavoitteena on ollut rakenteellisesti johdonmukainen säädös, jossa lisäksi otetaan huomioon perustuslain ja muun lainsäädännön edellyttämät muutostarpeet ja erityisesti perustuslaista nousevat vaatimukset sisällyttää tietyt asiat lain tasolle. Esityksessä katsotaan, että siihen ei sisältyisi kirkon ja valtion välisiä suhteita koskevia muutoksia ja että se on pääasiassa lainsäädäntötekninen muutamia kirkollishallinnon omista kehittämistarpeista johtuvia muutoksia lukuun ottamatta.

2. Perustuslain 76 §:ssä säädetään nimenomaisesti kirkkolaista, sen sisällöstä, säätämisjärjestyksestä ja aloiteoikeudesta. Perustuslain 76.1 §:n mukaan kirkkolaissa säädetään evankelis-luterilaisen kirkon ”järjestysmuodosta ja hallinnosta”. Lisäksi perustuslain 76.2 §:ssä säädetään, että kirkkolain säätämisjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä niistä mainitussa laissa erikseen säädetään.

Perustuslain 76.1 §:n säännös on perussäännös kirkkolain sisällöstä. Kirkkolaissa säädellään perustuslain mukaan kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa. Säännös vastaa aikaisemman hallitusmuodon 83.1 §:n säännöstä. Myös 2 momentin säännös sisältää sisällöllisen viittauksen vanhempaan säännökseen. Säännöksellä on säilytetty aikaisempi järjestely, jonka mukaan aloiteoikeudesta kirkkolain säätämiseksi tai muuttamiseksi säädetään tyhjentävästi kirkkolaissa. Hallitusmuodon 83 §:n ohella aikaisemman valtiopäiväjärjestyksen 31.2 §:n säännös, jonka mukaan kirkkolain säätämisestä on voimassa, mitä siitä erikseen on säädetty, vaikuttaa nykyisen sääntelyn taustalla. Kirkkolain (1054/1993) 2 luvun 2 §:ssä on puolestaan ollut säädetty, että kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista. Kirkon ehdotuksen tekee kirkolliskokous.

Valtiopäiväjärjestyksen 31.2 §:n säännökseen nähden nykyinen perustuslain 76 § pyrkii olemaan täsmällisempi, mikä on erityisesti tarpeen siitä syystä, että valtuutus on poik-

keama perustuslain yleisistä lakiehdotusten vireilletuloa koskevista säännöksistä: säännös valtuuttaa kirkolliskokoukselle yksinomaisen oikeuden kirkkolakia koskeviin aloitteisiin. Käytännössä kirkkolakia koskeva kirkolliskokouksen ehdotus annetaan eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksenä. Esitystä annettaessa ei kirkolliskokouksen ehdotukseen voida kuitenkaan tehdä asiasisältöisiä muutoksia. Eduskunta voi joko hyväksyä tai hylätä esityksen. Lainsäädäntövaltaa sinänsä se ei delegoi kirkolliskokoukselle, sillä eduskunnalla on aina mahdollisuus hylätä esitys.

Kirkkolakia muutettiin vuonna 1996 siten, että kirkolliskokouksen tekemää kirkkolakiehdotusta tutkittaessa voidaan oikaista ehdotuksessa oleva sellainen lainsäädäntötekninen virhe, joka ei vaikuta kirkkolakiehdotuksen sisältöön (771/ 1996).

3. Tällainen perustuslain sääntely tarkoittaa, että eduskunnan lainsäädäntövalta on kirkkolain alaan kuuluvissa asioissa sangen rajoittunutta. Ensinnäkin, ilman nimenomaista valtuutusta kirkkolaissa eduskunnan ainoina vaihtoehtoina on kirkkolakiehdotuksen hyväksyminen sellaisenaan tai lakiehdotuksen hylkääminen. (PeVL 20/1993 vp). Yllä todetuin tavoin oikaisumahdollisuus eduskunnassa ulottuu yksinomaan lainsäädäntöteknisiin virheisiin. Toiseksi, muuhun lainsäädäntöön ei voi sisällyttää säännöksiä, jotka tekevät tyhjäksi kirkkolain säännöksen tai ovat sen kanssa muutoin ristiriidassa (PeVL 30/1996 vp). Eduskunnan aseman ja koko valtiosääntöisen järjestelmän kannalta perustuslain säännös sisältää merkittäviä poikkeuksia lainsäädäntövallan organisoinnin ja myös parlamentarismin toteutumisen näkökulmasta. Järjestelyn poikkeuksellisuudesta johtuu, että perustuslain systematiikassa perustuslain 76 §:n säännöstä ei voi tulkita laajentavasti ja säätämisjärjestyksen piiriin voidaan ylipäätään lukea vain perustuslain 76.1 §:n mukainen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säätäminen.

Nykyistä perustuslakia edeltävässä käytännössä perustuslakivaliokunta on mielenkiintoisella tavalla pitänyt kirkkolain käsittelyjärjestystä erikoislaatuisena muun muassa sitä osin kuin sen lainsäädäntövalta on ollut rajoitettu myös teknisten virheiden korjaamisen osalta (PeVL 20/1993).

> Perustuslakivaliokunta on tässä nimenomaisesti todennut, että ”kirkkolain erityisen käsittelyjärjestyksen tarpeellisuus tulisi ottaa kokonaisuudessaan selvitettäväksi. Kirkon aloitemonopolin ja valtiopäiväjärjestyksen 61 §:n säännösten ajanmukaisuutta on arvioitava. Nyt esillä olevan hallituksen esityksen käsittely on selvästi osoittanut sen tähän käsittelyjärjestykseen sisältyvän nurinkurisuuden, ettei eduskunnassa voida tehdä kirkkolakiehdotukseen edes asiasisältöön vaikuttamattomia, esimerkiksi kirjoitusteknisiä parannuksia. Eduskunnan ainoat vaihtoehdot ovat lakiehdotuksen hyväksyminen sellaisenaan teknisine heikkouksineen tai koko laajan lakiehdotuksen hylkääminen.”

Erikoislaatuisuus ei ole hävinnyt uuden perustuslain myötä. Itse asiassa uuden perustuslain ympäristössä säätämisjärjestys tältä osin näyttäytyy vieläkin erityislaatuisempana. Perustuslain tarkoittama ja kirkkolain sisällön varaan ylipäätään jätetty säätämisjärjestys on näet selvä poikkeus pääsääntöön, joka muutoin korostaa eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä ja sen ensisijaisuutta lainsäätäjänä (HE 1/1998 vp, s. 75).

4. Perustuslain kirkkolakia koskeva erityinen lainsäätämisjärjestys ei ole perusteena sellaiselle tulkinnalle, jonka mukaan kirkkolakiin olisi mahdollista sisällyttää erityisen lainsää-

tämisjärjestyksen nojalla poikkeuksia perustuslaista tai Suomea velvoittamista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista. Kirkolla ei perustuslainsäännöksen perusteella ole liioin sellaista asemaa, etteikö se olisi sidottu esimerkiksi perustuslain 22 §:n säännökseen. Samoin esimerkiksi perustuslain 80 §:n säännös ja sen vakiintunut tulkinta koskevat myös evankelis-luterilaisen kirkon autonomiankin piiriin kuuluvia asioita, jos kysymys on yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tai asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan (esim. PeVL 57/2001 vp). Eräitä yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevinä seikkoja onkin sijoitettu aikaisemmista yhteyksissä kirkko sisäisistä määräyksistä kirkkolakiin: tällaisia ovat olleet eräät sääntelyt esimerkiksi hautaustointa koskevan säädösuudistuksen yhteydessä (HE 121/2003 v.) ja kirkon ja seurakuntien viranhaltijoita koskevan säännösuudistuksen yhteydessä (HE 41/2012 vp). Samalla on huomattava, että perustuslain 11 §:n säännöksestä voi johtua hyväksyttävä peruste kirkon autonomian piiriin kuuluvissa asioissa perusoikeuksien rajoituksille. Kirkon sisäinen autonomia nauttii siis tiettyä perustuslain suojaa uskonnonvapautta koskevien perusoikeussäännösten perusteella (PeVL 57/2001 vp). Havaintojeni mukaan tiettyjä viranhaltijoita koskevat edellytykset tässä ehdotuksessa ja myös esimerkiksi muutoksenhakua koskevat sääntelyehdotukset tiettyine rajoituksineen tässä esityksessä täyttäisivät näin muotoillut vaatimukset.

5. Kirkkolakia koskevan esityksen 1 luvun 5 §:ään sisältyy tarkistettu säännös kirkkolain säätämisestä.

Sen mukaan kirkolla ”on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista. Kirkon ehdotuksen tekee kirkolliskokous. Kirkolliskokouksen ehdotus annetaan eduskunnan tutkittavaksi ja hyväksyttäväksi hallituksen esityksellä.” Lisäksi kirkolliskokouksen ”tekemää kirkkolakiehdotusta tutkittaessa voidaan oikaista ehdotuksessa oleva sellainen lainsäädäntötekninen seikka, joka ei vaikuta kirkkolakiehdotuksen sisältöön. Oikaisu voidaan tehdä kirkkohallituksen annettua asiasta lausunnon tai tehtyä siitä aloitteen.”

> Säännösehdotusta perustellaan hallituksen esityksessä seuraavasti: ”Perustuslain 76 §:n 2 momentin mukaan kirkkolain säätämisjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä niistä kirkkolaissa erikseen säädetään. Kirkolliskokouksella on ollut yksinomainen aloiteoikeus kirkkolain muuttamiseen ja kumoamiseen vuoden 1869 kirkkolaista lähtien, eikä siihen ehdoteta muutosta. Sitä vastoin nykyisen kirkkolain virke, jonka mukaan kirkolliskokouksen kirkkolakia koskevan ehdotuksen tutkiminen ja vahvistaminen on tasavallan presidentin ja eduskunnan tehtävä, on muodostunut harhaanjohtavaksi sen johdosta, että tasavallan presidentti ei perustuslain mukaan enää osallistu hallituksen esitysten antamiseen, vaan perustuslain 39 §:n nykyisen sanamuodon (1112/2011) mukaan valtioneuvosto antaa hallituksen esitykset. Presidentin rooli rajoittuu lakien vahvistamiseen. Tämän johdosta kyseinen säännös ehdotetaan poistettavaksi ja korvattavaksi nykykäytäntöä vastaavalla virkkeellä, jonka mukaan kirkolliskokouksen ehdotus annetaan eduskunnan tutkittavaksi hallituksen esityksellä. 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. Kirkkolain säätämiseen sovellettaisiin muutoin perustuslain säännöksiä lain-

säätämismenettelystä. Siten kirkkolaissa ei ole tarpeen säätää erikseen lain vahvistamismenettelystä, jonka osalta noudatettaisiin perustuslain 77 §:n yleistä säännöstä."

Säännös on sinänsä perustuslain 76 §:n tarkoittama ja mahdollinen. Siihen ehdotetaan tässä yhteydessä tehtäväksi yksinomaan vähäinen tarkistus, joka liittyy tasavallan presidentin muuttuneeseen valtiosääntöoikeudelliseen asemaan lainsäätämis- ja vahvistamisprosessin yhteydessä.

Vaikka perusteluissa viitataan eduskunnan asemaan perustuslain 3.1 §:n nojalla tässä yhteydessä, kirkkolain merkityksessä tämä viittaus on suorastaan harhaanjohtava, sillä niin kapeaksi kirkkolain tarkoittama säätämisprosessi tekee eduskunnan tehtävän tässä yhteydessä.

Pidän ongelmallisena sitä, että tässä yhteydessä ei mitenkään näkyvästi arvioida sitä, onko näin rajattu eduskunnan rooli enää niissä kysymyksissä, jotka koskevat lain tarkoittamia asioita edes eduskunnan nykyisen lainsäätäjäroolin mukainen. Tässä yhteydessä on kokonaan vaiettu siitä, että perustuslakivaliokunta on aikaisemmin – tosin ennen perustuslain uudistamista – katsonut, että kirkkolain erityinen käsittelyjärjestys ja sen tarpeellisuus tulisi ottaa kokonaisuudessaan selvitettäväksi ja kirkon aloitemonopolin ajanmukaisuus tulisi arvioida (PeVL 20/1993 vp). Vaikka perustuslain 76 § sinänsä mahdollistaa myös nyt ehdotetun mukaisen säätämisjärjestyksen ja eduskunnan erityisen kapeaksi rajatun roolin kirkkolakiin sisällytettävän säännöksen perusteella, tässä yhteydessä olisi ollut asianmukaista selvittää sääntelyn ajanmukaisuus ja esittää siitä perusteltu arvio. Perustuslain kokonaisuuden ja eduskunnan siinä vahvistuneen lainsäätäjäaseman kannalta näin merkittävä poikkeus yleisestä lainsäätämisjärjestyksestä ei nimittäin vaikuta täysin perustellulta. Kokonaisuudessa pykälän 2 momentissa säädettäväksi esitetty ehdotus kirkkolakiehdotuksessa havaittujen lainsäädäntöteknisten seikkojen korjaamisesta oikaisumenettelyllä ja nykyisen menettely jatkaminen edelleen niin, että edes lainsäädäntöteknisen virheen korjaaminen ei ole mahdollista kuin joko opetus- ja kulttuuriministeriön pyydettyä asiasta lausunnon tai kirkkohallituksen omasta aloitteesta, osoittaa, kuinka marginaaliseksi lainsäätäjän asema lainsäätäjän asema menettelyssä on tehty.

6. Perustuslain perusteella kirkkolain sisältöön kuuluvat kirkon ja valtion suhdetta sekä kirkon omaa yleistä järjestysmuotoa ja erityistä hallintoa koskevat säännökset. Samoin perustuslaista johtuu, että siihen sisällytetään kirkkolain säätämisjärjestystä koskevat säännökset. Kirkon hallinnollinen ja kielellinen jako kuuluvat kirkkolain piiriin. Yksilön asemaa koskevina kirkon jäsenten sekä kirkon ja seurakuntien viranhaltijoiden oikeusturvaa koskevat säännökset ja muutoksenhakusäännökset kuuluvat kirkkolain sisältöön asianmukaisesti.

Perustuslain kannalta – huomioon ottaen se kokonaisuus, joka muodostuu yhtäältä perustuslain 76 §:stä ja toisaalta perustuslain 11 §:stä – huomio valtiosääntöoikeudelliselta kannalta tarkasteltaessa kiinnittyy kirkkolakia koskevassa ehdotuksessa 1 luvun 2 §:n sisältämään ehdotukseen kirkon tunnustuksesta ja tehtävistä. Sen osalta on toki, kuten yleisemminkin arvioitaessa ehdotusta kirkkolaiksi todettava, että nimenomaisesti kyseinen säännös sisältyy myös voimassa olevaan kirkkolakiin ja se puolestaan on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 20/1993 vp).

Ehdotuksen 1 luvun 2.1 §:n mukaan kirkko ”tunnustaa sitä Raamattuun perustuvaa kristillistä uskoa, joka on lausuttu kolmessa vanhan kirkon uskontunnustuksessa sekä luterilaisissa tunnustuskirjoissa.” Vastaavasti 2 momentin mukaan kirkko ”julistaa tunnustuksensa mukaisesti Jumalan sanaa ja jakaa sakramentteja sekä toimii muutenkin kristillisen sanoman levittämiseksi ja lähimmäisenrakkauden toteuttamiseksi.”

Kun kirkon tunnustusta ja tehtävää koskeva säännös näin sisältyy lakiehdotukseen, joka on eduskunnan hyväksyttävänä, perustuslain 11 §:n tarkoittaman uskonnonvapauden kannalta asetelma on hyvin erikoislaatuinen – ja, kuten esitän, valtiosääntöoikeudellisesti problemaattinen. Lakiin sisältyvänä kirkon tunnustus ja tehtävä näyttäisivät jäävän riippumaan myös lainsäätäjän tahdosta. Tätä ei voi pitää valtiosääntöoikeudellisesti uskonnonvapauden kannalta tyydyttävänä tilanteena. Kysymys ei myöskään ole mistä tahansa perustuslin 11 §:n tarkoittamaan uskonnonvapauteen liittyvästä aspektista, vaan nimenomaan kirkon tunnustuksen sisältöä koskevasta perusmääritelmästä, joka kiistatta kuuluu uskonnonvapauden ydinalueelle. Tältä kannalta ei voi olla edes ylimpien valtioelinten negatiiviseen uskonnonvapauteen sisältyvän uskonnollisen neutraalisuuden kannalta asianmukaista, että eduskunta lailla säätää, mitä ja mihin perustuvaa uskoa evankelis-luterilainen kirkko tunnustaa tai että sen tehtävänä on ”tunnustuksensa mukaisesti julistaa Jumalan sanaa” (vrt. toisessa yhteydessä PeVM 3/2003 vp ja PeVM 10/2002 vp).

Perustuslain 76.1 §:n kannalta puolestaan arvioitavaksi tulee se, onko kysymys kirkon tunnustuksen tai tehtävän tällaisessa säätämisessä edes ylipäätään kysymys kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säätämisestä. Ehdotetun tapaisella säännöksellä voi olla jotakin merkitystä siltä kannalta, miten kirkon järjestysmuotoa tai hallintoa hahmotetaan esimerkiksi piispan tehtävän tai pappien tehtävän kannalta ja niillä voi olla jotain merkitystä säännöksiä tulkittaessa, mutta siitä huolimatta kirkon tunnustuksesta säätäminen laissa näin ehdotetulla tavalla ei käsitykseni mukaan ole hahmotettavissa kirkon järjestysmuodosta tai hallinnosta säätämisenä. Kirkon tunnustus ei ole tulkintani mukaan ole asiasisältö, jossa olisi kyse kirkon järjestysmuodosta tai hallinnosta. Arvioinkin uskonnonvapauden ja siihen kuuluvan uskonnollisen yhdyskunnan tietyn autonomian kannalta mutta myös perustuslain 76.1 §:n säännöksessä kirkkolain sisällölle varatun alan kannalta, että asianmukaisinta olisi ottaa kirkon tunnustusta ja näin määrättyä tehtävää koskevat säännökset kirkkojärjestykseen.