Olli Mäenpää
1.2.2023

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys kirkkolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 108/2022 vp)

Esityksen tarkoituksena on korvata aikaisempi hallituksen esitys kirkkolaiksi (HE 19/2019 vp) ja sitä täydentävä hallituksen esitys (HE 93/2019 vp). Niitä koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta käsitteli ja arvioi seikkaperäisesti kirkkolain säätämiseen ja alaan kuuluvia valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia (PeVL 4/2020 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi tekemiensä valtiosääntöoikeudellisten huomautusten perusteella, että kirkkolakiehdotusta ei voitu käsitellä ehdotetussa lainsäätämisjärjestyksessä.

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä, joka perustuu kokonaisuudessaan uuteen valmisteluun, on pyritty ottamaan huomioon nämä näkökohdat, minkä vuoksi kirkkolakiin ehdotetaan useita muita muutoksia. Lisäksi esitykseen sisältyvät ehdotukset erillisiksi laeiksi kirkon viranhaltijoista, kirkon työmarkkinalaitoksesta ja eläkerahastosta.

Kirkkolain säätämisjärjestys

Kirkkolaissa säädetään perustuslain 76 §:n 1 momentin mukaan evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Kirkkolain säätämisjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on 76 §:n 2 momentin mukaan voimassa, mitä niistä kirkkolaissa erikseen säädetään. Voimassa olevan kirkkolain (1993) 2 luvun 2 §:n mukaan kirkolla on ”yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista”. Eduskunta voi kirkkolakiehdotusta käsitellessään ainoastaan oikaista ehdotuksessa olevan sellaisen lainsäädäntöteknisen virheen, joka ei vaikuta kirkkolakiehdotuksen sisältöön. Muita muutoksia eduskunta ei voi tehdä kirkkolakia koskevaan ehdotukseen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 4/2020 vp kiinnittänyt huomiota siihen, että kirkkolain erityinen säätämisjärjestys rajoittaa merkittävästi eduskunnan lainsäädäntövaltaa kirkkolain alaan kuuluvissa asioissa ja on tässä suhteessa valtiosääntöoikeudellisessa järjestelmässämme hyvin poikkeuksellinen, eikä se ole valtiosääntöisesti ongelmaton. Se edustaa selvää poikkeusta sekä perustuslain 2 §:n 1 momentin kansanvaltaisuusperiaatteeseen että valtiosäännön keskeiseen lähtökohtaan lainsäädäntövallan osoittamisesta eduskunnan tehtäväksi siten kuin valtiollisten tehtävien jakoa ja parlamentarismia koskevassa perustuslain 3 §:n 1 momentissa säädetään (s. 4).

Kirkkolain erityisen säätämisjärjestyksen muuttaminen olisi mahdollista vain kirkkolakia muuttamalla. Tällaista muutosta koskeva yksinomainen aloiteoikeus on kirkkolain mukaan kirkolla, joten tällaista periaatteelliselta merkitykseltään keskeistä asiasisältöistä muutosta ei ole voimassa olevan perustuslain puitteissa mahdollista tehdä käsiteltäessä kirkkolakiehdotusta eduskunnassa.

Kirkkolain säätämisjärjestystä ehdotetaan kuitenkin hallituksen esityksessä jossain määrin täsmennettäväksi. Kirkkolain alan kannalta voidaan pitää huomion arvoisena kirkkolakiehdotuksen 1 luvun 5 §:n 1 momentin muotoilua, jonka mukaan kirkolla olisi ”yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa, sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista”. Kirkkolain erityisen säätämisjärjestyksen alaan kuuluisivat siten perustuslain 76 §:n 1 momenttia vastaavasti vain kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa koskevat asiat. Tältä osin voimassa olevassa laissa käytetään laajempaa ja epätäsmällistä termiä, joka koskee ”kirkon omia asioita”. Ehdotus on kuitenkin luonteeltaan vain täsmentävä, kun otetaan huomioon perustuslain 76 §:n 1 momentin sisältämä säännös, jossa kirkkolain erityisen säätämisjärjestyksen kohteeksi on määritelty vain kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa koskevat asiat.

Selventävänä voidaan pitää myös 1 luvun 5 §:n 2 momentissa ehdotettua muotoilua, jonka mukaan valtioneuvosto tai eduskunta voi kirkkolakiehdotusta käsitellessään oikaista sellaisen lainsäädäntöteknisen virheen, joka ei vaikuta kirkkolakiehdotuksen sisältöön. Tällaisen virheen oikaisusta tulee pyytää kirkolliskokouksen ehdotus. Ehdotettu sääntely ei kuitenkaan muuttaisi sitä peruslähtökohtaa, että eduskunta voi asiasisältöisesti vain joko hyväksyä tai hylätä kirkon tekemän kirkkolakiehdotuksen.

Kirkkolain ja kirkkojärjestyksen suhde

Lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksellisenä voidaan pitää kirkkolain ja kirkkojärjestyksen välistä suhdetta. Kirkkolain ja kirkkojärjestyksen välinen suhde perustuu perustuslain 11 §:ssä turvattuun uskonnonvapauteen, johon on vakiintuneesti katsottu sisältyvän uskonnollisen yhdyskunnan tietynasteinen sisäinen autonomia ja oikeus määrätä omista asioistaan, kuten uskonnollisten johtajien, pappien ja opettajien valinnasta (PeVL 28/2006 vp, s. 1; PeVL 20/2003 vp, 2, PeVL 57/2001 vp, s. 2). Aikaisempaa kirkkolakiehdotusta arvioidessaan perustuslakivaliokunta arvioi, että osa kirkkolakiehdotuksen säännöksistä olisi perustuslaillisista syistä ollut perustellumpaa jättää kirkkojärjestyksen sääntelyn varaan (s. 5).

Esityksen perusteluista käy ilmi, että lakiehdotuksen valmistelussa kirkkojärjestykseen on siirretty säännöksiä, jotka sisältyivät aikaisempaan kirkkolakiehdotukseen. Lakiehdotuksen 1 luvun 1 §:n mukaan kirkon toiminnasta sekä tarkemmin kirkon tehtävästä, järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkkojärjestyksessä. Myös viroista, niiden perustamisesta ja kelpoisuusehdoista, virkavapaiden ja vuosilomien myöntämisestä sekä pappisvirasta, piispan viran ja papin virkojen valintamenettelystä säädettäisiin tarkemmin kirkkojärjestyksessä. Perustelujen mukaan

kirkkojärjestyksessä olisivat kirkon toimintaa sekä kirkon tunnustusta, tehtävää, järjestysmuotoa ja hallintoa koskevat tarkemmat ja kirkon sisäiseen lainsäädäntövaltaan kuuluvat säännökset. Sääntelyn allokointiin kirkkolain ja kirkkojärjestyksen välillä ei ole huomauttamista valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.

Kirkon tunnustusta koskeva sääntely kirkkolaissa

Kirkon tunnustuksesta ehdotetaan säädettäväksi kirkkolain 1 luvun 2 §:ssä. Säännösehdotuksen mukaan kirkko tunnustaa sitä Raamattuun perustuvaa kristillistä uskoa, joka on lausuttu kolmessa vanhan kirkon uskontunnustuksessa sekä luterilaisissa tunnustuskirjoissa.

Aikaisempaa kirkkolakiehdotusta koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi, että kirkon tunnustuksessa ei ole kyse perustuslain 76 §:ssä tarkoitetusta kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Valiokunta ei siten pitänyt ongelmattomana sitä, että kirkkolain sääntelyn myötä kirkon tunnustus voisi olla riippuvainen lainsäätäjän poliittisesta tahdosta esimerkiksi tilanteessa, jossa kirkko haluaa muuttaa tunnustuksen sisältöä, mutta lainsäätäjä ei tällaista muutosta tee. Kirkon tunnustusta koskeva sääntely olisi tämän ja perustuslain 76 §:n sanamuodon vuoksi perustellumpaa sisällyttää kirkkolain sijasta kirkkojärjestykseen (s. 5). Toisaalta valiokunta katsoi, että tunnusta koskeva sääntely kirkkolaissa voi olla tärkeää kirkon uskonnollisen identiteetin kannalta.

Esityksen perusteluissa arvioidaan, että kirkon uskonnollisen identiteetin kannalta on merkityksellistä, että kirkon tunnustuksen perusta on määritelty kirkkolaissa. Se legitimoi kirkon oikeuden toimia tunnustuksensa mukaan ja luo perustan kirkon organisaatiolle ja hengellisen työn rakenteille. Lisäksi todetaan, että kirkon tunnustusperustaa ja tehtävää koskeva määrittely kirkkolaissa muodostaisi selkeän perustan kirkon organisaatiolle, kirkon toimielinten toimivallalle ja kirkkoa koskevien säännösten johdonmukaiselle tulkinnalle (s. 56). Kirkon tunnustusta koskevaa sääntelyä kirkkolaissa perustellaan myös säätämisjärjestysperusteluissa. Niissä kiinnitetään huomiota etenkin pappisvirkaa koskevan erityissääntelyn perustumista kirkon tunnustukseen ja oppiin. Kirkolliskokouksen aloitteeseen perustuvalle säännösehdotukselle ei nämä aiheelliset näkökohdat huomioon ottaen ole valtiosääntöoikeudellista estettä.

Kirkon virkoja ja viranhaltijoita koskeva lainsäädäntö

Esityksen mukaan kirkkolakiin sisältyisivät erityisesti papin virkaa ja virantoimitusta koskevat erityissäännökset siltä osin kuin ne kiinnittyvät kirkon oppiin ja tunnustukseen. Sääntelyssä on tältä osin otettu huomioon myös kirkon luonne ja asema uskonnollisena yhdyskuntana. Kirkkolakiehdotukseen, lähinnä sen 4 ja 7 lukuun, sisältyvän viranhaltijaoikeudellisen sääntelyn kohteena olisivat siten pappeutta ja papin virkaa koskevat seikat, jotka kuuluvat kirkon sisäiseen autonomiaan. Pappeuteen, papiksi vihkimiseen sekä papin virkaan, viranhoitoon ja viranhoidon valvontaan liittyy sellaisia etenkin kirkon sisäisen autonomian piiriin ja tun-

nustukseen perustuvia kuuluvia erityispiirteitä, jotka uskonnonvapauden perusoikeussuoja huomioon ottaen perustelevat näiden asioiden sääntelyä ehdotetulla tavalla kirkkolaissa.

Kirkkolaissa säädettäisiin ehdotuksen mukaan erikseen myös yleisistä kelpoisuusvaatimuksista, joita kirkon palvelussuhteissa voidaan edellyttää. Kirkon jäsenyyttä ja konfirmaatiota edellyttävät kelpoisuusvaatimukset koskisivat kirkkolakiehdotuksen 7 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan kuitenkin ainoastaan hengellisiä ja kirkon edustamista koskevia tehtäviä, jos tehtävät liittyvät kirkon jumalanpalveluselämään, diakoniaan, kasvatukseen, opetukseen, sielunhoitoon tai edustamiseen. Voimassa olevan kirkkolain kelpoisuusvaatimuksia koskevaa sääntelyä ehdotetaan tältä osin siis rajoitettavaksi niin, että kirkon jäsenyyttä ja konfirmaatiota ei edellytettäisi muissa kuin kirkon hengelliseen työhön ja edustamiseen liittyvissä tehtävissä.

Kirkkolain voimassa olevaa sääntelyä tältä osin arvioidessaan perustuslakivaliokunta piti perustuslain 11 §:stä johtuva kirkon oikeus sisäiseen autonomiaan huomioon ottaen perustuslain 6 §:n 2 momentista huolimatta mahdollisena, että laissa säädetään kirkon jäsenyys edellytykseksi kirkon omiin virkoihin ja tehtäviin valittaville. Tämä oli valiokunnan arvion mukaan kiistatonta sellaisiin virkoihin ja tehtäviin nähden, jotka liittyvät suoraan kirkon hengelliseen toimintaan. Mahdollisuus ulottui valiokunnan tuolloisen lausunnon mielestä kuitenkin myös muunlaisiin virkoihin ja tehtäviin (PeVL 57/2001 vp)

Kelpoisuusvaatimusten rajaamista kohdistumaan ehdotetulla tavalla vain hengellisiin ja kirkon edustamista koskeviin tehtäviin voidaan pitää nykyistä sääntelyä oikeasuhtaisempana ja sääntelyn tarkoitusta paremmin vastaavana. Sääntelyssä on myös voimassa olevaa lakia tasapainoisemmalla tavalla sovitettu yhteen kahden perusoikeuden, uskonnonvapauden ja yhdenvertaisuuden, sisältämät perusvaatimukset.

Hakijoiden tasapuolisen kohtelun, kelpoisuusvaatimusten lakisääteisyyden ja päätöksenteon lakisidonnaisuusvaatimuksen kannalta voidaan kuitenkin pitää ongelmallisena perustelulausumaa (s. 203), jonka mukaan kirkon jäsenyyttä ja konfirmaatiota voitaisiin kuitenkin – lakiin ehdotettavasta sääntelystä riippumatta – rekrytointitilanteessa pitää hakijalle eduksi luettavana seikkana, vaikka se ei ole lain mukaan kelpoisuusvaatimus tehtävään. Kun otetaan huomioon, että perusoikeuksien rajoituksista on säädettävä täsmällisesti ja yksiselitteisesti lailla, hakijoiden asettamista eri asemaan uskontoon liittyvän syy perusteella ja ainoastaan hallituksen esityksen perusteluissa mainittuun seikkaan nojautuen, ei voida pitää lainmukaisena.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi erillinen laki kirkon viranhaltijasta, koska perustelujen mukaisesti kirkon viranhaltijoita koskevan sääntelyn ei voida katsoa kuuluvan kirkkolain alaan. Näiltä osin voimassa olevaan kirkkolakiin kuuluvien säännösten sisältö pysyisi lähes muuttumattomana.

Ehdotettu viranhaltijalaki sisältäisi viranhaltijan aseman ja toiminnan kannalta keskeiset perussäännökset virkasuhteen alkamisesta ja päättämisestä, viranhaltijan ja työnantajan oikeuksista ja velvollisuuksista sekä virantoimituksen keskeyttämisestä. Sääntely vastaa lähtökohdiltaan ja perusteiltaan pääsääntöisesti itsehallintoyhteisöjen viranhaltijoiden asemaa määrittelevän, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 64/2002 vp) säädetyn viranhaltijalain sääntelyä. Ehdotettuun palvelussuhdeoikeudellisesti neutraaliin ja yksityiskohtaisesti perusteltuun laintasoiseen sääntelyyn ei ole huomauttamista valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.

Henkilötietojen suoja

Arvioidessaan edellistä hallituksen esitystä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota useisiin henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisiin, kirkkolakiehdotukseen sisältyviin säännösehdotuksiin, joita ei perustuslaista johtuvista syistä ollut mahdollista säätää ehdotetussa lainsäätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta kiinnitti erityistä huomiota jäsentietojen käsittelyyn ja diakoniatyössä syntyvien henkilötietojen käsittelyyn (s. 9 ja 10). Valiokunta myös arvioi, ettei voimassa olevan kirkkolain diakoniatyötä koskeva salassapitosääntely muodostanut riittävää säännöspohjaa arkaluontoisten asiakas- ja potilastietojen käsittelylle lakisääteisen diakonian piirissä (s. 10).

Valiokunta toisaalta kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan täyttää myös soveltuvalla yleislailla (ks. myös PeVL 31/2017 vp, s. 3—4, PeVL 5/2017 vp, s. 9, PeVL 38/2016 vp, s. 4). Mikäli asiakas- ja potilastietojen käsittelyä sosiaali- ja terveydenhuollossa koskeva lainsäädäntö ei ole sovellettavissa kirkon diakoniatyöhön, arkaluonteisten asiakas- ja potilastietojen käsittelystä lakisääteisessä diakoniassa olisi ollut säädettävä olennaisesti laajemmin kirkkolakiehdotukseen otettavin säännöksin tai saattamalla asiakas- ja potilastietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö viittaussäännöksin sovellettavaksi kirkkolaissa määritellyssä laajuudessa.

Kirkkolakiehdotuksen 8 luku sisältää näiltä osin sääntelyratkaisun, joka perustuu pääasiassa informatiiviseen viittaussäännökseen, jonka sovellettaviksi tulevat yleisen tietosuoja-asetuksen lisäksi diakoniatyön osalta sosiaali- ja terveydenhuollossa sovellettava asiakas- ja potilastietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö. Kirkonkirjojen pitoon sovellettaisiin lisäksi uskontokuntien jäsenrekistereistä annettua lakia sekä väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annettua lakia.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on lisäksi rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevan sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittely olisi luvun 8 §:n mukaan sallittua

vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Muuten sääntely on kuitenkin tältä osin verraten yleisluonteista.

Henkilötietojen suojaa koskeva sääntely perustuisi näin yleisen tietosuoja-asetuksen noudattamisen lisäksi viittaussäännöksissä mainittuihin lakeihin, joiden voidaan katsoa riittävästi täyttävän tietosuojan vaatimukset. Lisäksi kirkonkirjoihin kohdistuvista erityisistä suojatoimista säädettäisiin 8 luvun 7-12 §:ssä. Arkaluonteisten tietojen käsittely rajoitettaisiin säännösperustaisesti vain välttämättömään käsittelyyn. Kirkkolakiin sisältyväksi ehdotettua sääntelyä henkilötietoja koskevaan sääntelyyn ei kokonaisuutena arvioiden liity valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ongelmallisia piirteitä.

Hallintovaliokunnan on syytä vielä varmistua sääntelyn sisällöllisestä yhteensopivuudesta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Mikäli täsmentävää tai täydentävää lainsäädäntöä pidettäisiin tältä kannalta perusteltuna, perustuslain 76 §:n 1 momentin ei kuitenkaan voida katsoa välttämättä edellyttävän, että tällaiset säännökset sijoitettaisiin kirkkolakiin. Niistä voidaan siten säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Hyvän hallinnon takeet

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Kirkon hallinnollisessa toiminnassa tämän voidaan katsoa edellyttävän, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Hallintoasiassa noudatettavaa menettely ja päätöksentekoa säänneltäisiin kirkkolakiehdotuksen 10 luvussa. Siihen sisältyvien viittaussäännösten mukaan hallintoasioissa tulisivat sovellettavaksi hallintolaki, julkisuuslaki, laki sähköisestä asioinnista hallintoasioissa ja digitaalisia palveluja koskeva laki. Myös arkistolakia, tiedonhallintalakia ja hankintalakia sovellettaisiin kirkon hallinnossa.

Kirkkolakiin sisältyviä viittaussäännöksiä kirkon hallinnossa sovellettaviin hallinnon yleislakeihin voidaan pitää välttämättömänä kirkkolain erityinen säätämisjärjestys huomioon ottaen. Ehdotettua hyvän hallinnon perusteita määrittelevää sääntelyä, johon sisältyy joitakin kirkon päätöksenteon erityispiirteitä vastaavia rajoitettuja mukautuksia, voidaan pitää perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitetuilta hyvän hallinnon takeilta edellytettävän tasoisena.

Oikeusturva

Muutoksenhakukiellon kohteena olisivat kirkkolakiehdotuksen 12 luvun 14 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan muun tuomiokapitulin päätökset, joissa virkaan soveltuvalle papille annetaan viranhoitomääräys toistaiseksi tai määrätään seurakunnan papin virkaan väliaikainen hoitaja.

Perustuslakivaliokunta on tältä osin kiinnittänyt huomiota siihen, että kirkkolakiin sisältyvien muutoksenhaun rajoitusten arvioinnissa on otettava huomioon perustuslain 11 §:n uskonnonvapaussäännöksiin pohjautuva kirkon sisäinen autonomia.

Erityisesti uskontunnustukseen samoin kuin uskonnon harjoittamiseen ja opetukseen tai kirkon muuhun hengelliseen toimintaan liittyvissä asioissa ei lähtökohtaisesti ole kysymys yksilön sellaisista oikeuksista tai velvollisuuksista, joita koskevat päätökset tulisi perustuslain 21 §:n takia voida saattaa tuomioistuimen tutkittaviksi (PeVL 20/2003 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta ei toisaalta ole pitänyt valtion virkamieslakiin ehdotettua, viranhoitomääräystä koskevaa valituskieltoa lähtökohtaisesti perustuslain vastaisena (PeVL 42/2017 vp). Ehdotettua valituskieltoa ei voida mainituista syistä pitää ongelmallisena perustuslakiin perustuvan oikeusturvan kannalta.