Tuomas Ojanen

1.2.2023

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohdat

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle uusi kirkkolaki, joka korvaisi nykyisen vuodelta 1993 olevan kirkkolain. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi uusia liitelakeja.
2. Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on keskeinen perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 4/2020 vp, jossa valiokunta katsoi lausunnosta tarkemmin ilmenevistä syistä, ettei lakiehdotusta voitu käsitellä ehdotetussa lainsäätämisjärjestyksessä. Ehdotettavan sääntelyn arvioinnissa on siten ennen muuta kysymys siitä, onko siinä riittävästi huomioitu valiokunnan lausunnossa esitetyt säätämisjärjestyshuomautukset lopputuloksella, että lakiehdotus voidaan käsitellä ehdotetussa lainsäätämisjärjestyksessä.

Arvio

3. Perustuslain 76 §:n mukaan kirkkolaissa säädetään evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Sääntelyvarauksen alasta ("järjestysmuodosta ja hallinnosta") on tehty kattavasti selkoa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 4/2020 vp, jossa esitetyn perusteella 1. lakiehdotuksessa kiinnittää kriittistä huomioita edelleen kirkon tunnustusta koskeva sääntely, vaikka sen olisi valiokunnan lausunnon mukaan ”perustellumpaa sisällyttää kirkkolain sijasta kirkkojärjestykseen.” (PeVL 4/2020 vp). Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että vaikka evankelis-luterilainen kirkko on valtiokirkon asemassa, Suomen valtio ei ole tunnustuksellinen (ks. myös PeVL 12/1982 vp).
4. Perustuslain 76 §:n mukaisen sääntelyvarauksen alan näkökulmasta ehdotettava sääntely on edelleen määrällisesti varsin mittavaa sekä monin kohdin yksityiskohtaista. Nämä ominaispiirteet herättävät edelleen kohdittain kysymyksiä siitä, olisiko osa esityksen säännöksistä perustuslain 76 §:stä johtuvista syistä ollut perusteltua jättää kirkkojärjestyksen varaan, vaikka esitys on edelliseen verrattuna parannus myös tässä suhteessa.
5. Esityksen jaksossa 11.1.1 on perusteltu lakiehdotukseen sisältyvää tunnustuksellista sääntelyä. Perustelut eivät sinänsä ole täysin tyydyttäviä perustuslain kannalta. Koska perustuslakivaliokunnan huomautukset kirkkolakiehdotuksen tunnustuksellisesta sääntelystä eivät olleet säätämisjärjestyshuomautuksia, lakiehdotukseen tunnustuksellinen sääntely ei muodostu esteeksi lakiehdotuksen käsittelylle ehdotetussa lainsäätämisjärjestyksessä.
6. Esityksen jaksossa 11.1.1 on tarkasteltu ehdotettavaa sääntelyä perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen ja perustuslain 80 §:n näkökulmasta sekä

perusteltu, miksi kirkollisiin toimituksiin liittyvistä seurakunnan tehtävistä ehdotetaan säädettäväksi kirkkojärjestyksessä lakiehdotuksen sijasta. Esityksen mukaan perustuslain 2 §:n 3 momentin voidaan katsoa edellyttävän kirkkojärjestyksen noudattamista kirkon ja sen seurakuntien toiminnassa, mutta säännös ”ei sen sijaan edellytä, että kaikelle kirkon toiminnalle tulisi olla eduskunnan säätämässä laissa määritelty oikeusperusta. Etenkin uskonnonvapauden piiriin kuuluvien kirkon toiminnan ja tehtävien perusteet voidaan säätää kirkkojärjestyksessä.” Koska perustuslain 2 §:n 3 momentissa tarkoitettu ”laki” viittaa nimenomaan eduskunnan säätämään lakiin,perustelut eivät ole ongelmattomia perustuslain kannalta. Sääntelyratkaisu ei kuitenkaan vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

7. Viranhaltijoihin liittyvistä sääntelyehdotuksista ei ole olennaista huomauttamista perustuslain kannalta.
8. Esityksessä on huomioitu perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestyshuomautukset muutoksenhausta terveystarkastukseen määrämisessä (ks. 2 lakiehdotuksen 28 §) ja varoituksesta (ks. 48 § ja sen perustelut).
9. Henkilötietojen suojan näkökulmasta lakiehdotuksessa on parannus aiempaan lakiehdotukseen verrattuna. Samalla on kuitenkin todettava, että henkilötietojen ja monelta osin arkaluonteisten tietojen käsittelyyn valtuuttavat säännökset ovat kohdittain verraten väljiä ja tulkinnanvaraisiakin. Kun otetaan kuitenkin huomioon lakiehdotuksen henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten suhde muuhun lainsäädäntöön ja siten myös niiden soveltaminen henkilötietojen käsittelyyn (8 luku, 1 §), lakiehdotusta voidaan pitää siedettävänä henkilötietojen suojan kannalta.

Perustuslakisääntelyn tarkistamistarve

10. Esitys sekä asiakokonaisuuden käsittelyvaiheet ovat omiaan havainnollistamaan sitä, että kirkkolain erityisen käsittelyjärjestyksen tarpeellisuus olisi syytä ottaa pian kokonaisuudessaan arvioitavaksi (ks. myös PeVL 4/2020 vp). Arviointiin olisi hyvä sisältyä sen ennakkoluuloton selvittäminen, onko enää perusteita valtiokirkkojärjestelmälle ja sitä myöden huomattavan erilaisille perustuslaki- ja muille lainsäädäntöratkaisuille yhtäältä valtiokirkon ja toisaalta muiden uskontokuntien välillä.