Veli-Pekka Viljanen

HE 108/2022 vp kirkkolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 1.2.2023

1. Kirkkolain säätäminen

Hallituksen esityksessä 108/2022 vp ehdotetaan säädettäväksi uusi kirkkolaki, joka korvaisi kumottavaksi ehdotetun (ks. lakiehdotuksen 13 luvun 1 §) vuodelta 1993 olevan kirkkolain (1054/1993). Kyseessä on kirkkoa koskevan lainsäädännön kodifiointi, johon ei sisälly arvioni mukaan valtiosäännön kannalta merkittäviä sisällöllisiä muutoksia. Samalla ehdotetaan säädettäväksi uudet lait evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta, evankelis-luterilaisen kirkon työmarkkinalaitoksesta ja evankelis-luterilaisen kirkon eläkerahastosta. Nämä lait merkitsevät kirkkolakiin aikaisemmin sisältyneen säädösaineiston siirtämistä erillisiin ulkopuolisiin lakeihin ja näin ollen ne merkitsevät kirkkolain alan tosiasiallista kaventumista nykyiseen oikeustilaan verrattuna.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aikaisemmin kuluvalla vaalikaudella antanut lausuntonsa (PeVL 4/2020 vp) hallituksen esityksestä kirkkolaiksi (HE 19/2019 vp). Valiokunnan lausunnossa kirkkolakiehdotuksen katsottiin sisältävän useita perustuslain kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä. Tästä syystä perustuslakivaliokunta katsoi, ettei lakiehdotusta voitu käsitellä ehdotetussa säätämisjärjestyksessä. Kirkkolain säätämisjärjestyksen vuoksi kirkkolakiehdotusta ei ollut mahdollista muuttaa eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset huomioon ottavalla tavalla. Tämän vuoksi eduskunnalle on annettu uusi, jossain määrin modifioitu esitys kirkkolaiksi.

Kirkkolainsäädännön kodifioinnissa on uudelleen arvioitu kirkkolain ja evankelis-luterilaisen kirkon itse itsehallintoonsa perustuen antaman kirkkojärjestyksen välistä suhdetta, joskin muutokset tältä osin ovat hyvin varovaisia. Perusideana on ollut, että kirkon tunnustukseen ja oppiin liittyvät ja muut kirkon sisäiset kysymykset on mahdollisuuksien mukaan siirretty kirkolliskokouksen hyväksymään kirkkojärjestykseen, jonka on tarkoitus tulla voimaan samanaikaisesti uuden kirkkolain kanssa. Kirkkolain ja kirkkojärjestyksen välinen suhde on siten ensi sijassa työnjaollinen, ei niinkään hierarkkinen, vaikka on selvää, ettei kirkkojärjestykseen voida

sisällyttää kirkkolain vastaisia säännöksiä. Ehdotettu kirkkolaki on kuitenkin edelleen hyvin yksityiskohtainen verrattuna esimerkiksi lakiin ortodoksisesta kirkosta (985/2006). Kirkkolakiin on otettu edelleen myös selvästi tunnustuksellisia aineksia (esim. 1 luvun 2 §), jotka eivät välttämättä hyvin sovellu eduskunnan säätämään lakiin, mutta jotka ovat tärkeitä kirkon uskonnollisen identiteetin kannalta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti tähän seikkaan kriittistä huomiota vuoden 2020 valtiopäivillä kirkkolakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 4/2020 vp, s. 2, 4-5). Valiokunnan kriittinen lausunto ei kuitenkaan ole johtanut tältä osin muutokseen esityksen sisällössä.

Kirkkolain valtiosääntöoikeudellinen perusta on perustuslain 76 §:ssä, jonka mukaan kirkkolaissa säädetään evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Lisäksi pykälän 2 momentin mukaan kirkkolain säätämisjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä niistä mainitussa laissa erikseen säädetään.

Perustuslain esitöiden mukaan säännös säilytti voimassa olleen järjestelmän, jonka mukaan aloiteoikeudesta kirkkolain säätämiseksi tai muuttamiseksi säädetään tyhjentävästi kirkkolaissa. Perusteluissa viitattiin tältä osin jo perustuslakia säädettäessä voimassa olleeseen nykyisen kirkkolain 2 luvun 2 §:ään, jonka mukaan kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista. Kirkon ehdotuksen tutkiminen ja vahvistaminen on tasavallan presidentin ja eduskunnan tehtävä. Perusteluissa todettiin lisäksi, että käytännössä kirkkolakia koskeva kirkolliskokouksen ehdotus annetaan eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksenä. Esitystä annettaessa ei kirkolliskokouksen ehdotukseen voida tehdä asiasisältöisiä muutoksia. Kirkkolakia muutettiin vuonna 1996 siten, että kirkkolakiehdotusta tutkittaessa voidaan oikaista ehdotuksessa oleva sellainen lainsäädäntötekninen virhe, joka ei vaikuta kirkkolakiehdotuksen sisältöön (HE 1/1998 vp, s. 127).

Joka tapauksessa perustuslain 76 § ja kirkkolain säätämistä koskevat kirkkolain säännökset muodostavat yhdessä kokonaisuuden, joka merkittävästi rajaa eduskunnan lainsäädäntövaltaa kirkkolain osalta.

Hallituksen perustuslakiesityksen perusteluissa todettiin myös, että siltä osin kuin kirkkolaki ei sisällä poikkeavia säännöksiä lakiehdotuksen säätämisjärjestyksestä, sovelletaan myös kirkkolakiin lainsäätämisjärjestystä ja lakiehdotuksen käsittelyä koskevia yleisiä perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen säännöksiä (HE 1/1998 vp, s. 127-128).

Kokoavasti kirkkolain säätämismenettely poikkeaa muun lain säätämisestä seuraavasti:

1. Aloiteoikeus kirkkolain säätämisestä ja muuttamisesta on yksin kirkolliskokouksella. Kirkolliskokouksen ehdotus annetaan eduskunnalle hallituksen esityksellä. Hallituksen esityksestä päätettäessä ei ehdotukseen kirkkolaiksi tai kirkkolain muuttamisesta voida tehdä asiasisältöön vaikuttavia muutoksia.

2. Eduskunta käsittelee esityksen normaalissa lainsäädäntömenettelyssä. Eduskunta ei voi kuitenkaan tehdä asiasisältöön vaikuttavia muutoksia hallituksen esityksen sisältämään ehdotukseen kirkkolaiksi tai sen muuttamiseksi, vaan eduskunta voi vain hyväksyä tai hylätä hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen.

3. Eduskuntakäsittelyn aikana voidaan kuitenkin oikaista ehdotuksessa oleva ”sellainen lainsäädäntötekninen seikka, joka ei vaikuta kirkkolakiehdotuksen sisältöön”. Tätä eduskunnan rajattua toimivaltaa muuttaa kirkkolakiehdotusta korostaa ehdotettuun kirkkolain 1 luvun 5 §:ään otettu säännös, jonka mukaan kirkkolakiehdotuksen sisältöön vaikuttavasta ”lainsäädäntöteknisen virheen oikaisusta” tulee pyytää kirkolliskokouksen ehdotus.

3. Muutoin ehdotukseen kirkkolaiksi tai ehdotukseen kirkkolain muuttamisesta sovelletaan normaaleja lain säätämistä koskevia menettelysäännöksiä. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että esimerkiksi hallituksen esityksen täydentämistä ja peruuttamista koskevaa perustuslain 71 §:ää ja lain vahvistamista koskevaa perustuslain 77 §:ää sovelletaan sellaisenaan myös kirkkolain säätämiseen tai muuttamiseen. Täydentävän esityksen antamisen tulee kuitenkin perustua kirkolliskokouksen ehdotukseen.

4. Jos perustuslakivaliokunta katsoo, että ehdotus kirkkolaiksi tai kirkkolain muuttamisesta on ristiriidassa perustuslain kanssa, ei lakiehdotusta voida hyväksyä. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneesti noudattaman poikkeuslakien välttämisen periaatteen mukaisesi perustuslaillinen ongelma ei tässä tapauksessa ole poistettavissa perustuslain 73 §:n tarkoittamalla poikkeuslakimenettelyllä. Periaatteessa perustuslakiongelma on tosin ratkaistavissa perustuslain 71 §:n tarkoittamalla täydentävällä esityksellä, jos asiaa valmistellut valiokunta ei ole vielä antanut mietintöään. Tämä edellyttää, että kirkolliskokous tekee itse ehdotuksen sellaisesta alkuperäisen esityksen täydennyksestä, joka ratkaisee mahdollisen perustuslakiongelman. Täydentävän esityksen antamismahdollisuutta rajoittaa tosiasiassa se, että kirkolliskokous on koolla vuosittain kahdesti (touko- ja marraskuussa) noin viikon kestävän istuntokauden ajan.

5. Edellä esitetyn lisäksi on huomattava, että ehdotus kirkkolain säätämisestä, muuttamisesta ja hyväksymisestä edellyttää kirkolliskokouksen toisessa käsittelyssä hyväksytyksi tullakseen vähintään 3/4 enemmistöä annetuista äänistä (KL 20 luvun 10 §; kirkkolakiehdotuksen 5 luvun 4 §).

Hallituksen esitykseen sisältyvän kirkkolakiehdotuksen 1 luvun 5 §:ään sisältyy asiallisesti sellaisenaan, sanamuodoltaan hieman modernisoituna nykyisen kirkkolain 2 luvun 2 §, joka säätää kirkolliskokouksen yksinomaisesta aloiteoikeudesta sekä kirkkolain säätämisjärjestyksestä. Säännöksen valtiosääntöisenä perustana on perustuslain 76 §:n 2 momentti, jonka mukaan kirkkolain säätämisjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä niistä mainitussa laissa erikseen säädetään.

Riippumatta nyt käsiteltävänä olevan kirkkolain säätämisestä on vahvoja perusteluja arvioida uudelleen kirkkolain säätämisjärjestystä. Nykyinen ja myös ehdotettu sääntely on ongelmallinen esimerkiksi tilanteessa, jossa eduskuntakäsittelyn aikana havaitaan kirkkolakiehdotuksessa perustuslaillisia ongelmia, kuten vuoden 2020 valtiopäivillä edellisen kirkkolakiehdotuksen osalta tapahtui. Nykyinen kirkkolain säätämismenettely kirkolliskokouksen yksinomaisine aloiteoikeuksineen ja eduskunnan rajattuine toimivaltoineen muuttaa ehdotusta hyväksyttiin kuitenkin nimenomaisesti nykyistä perustuslakia säädettäessä (ks. HE 1/1998 vp, s. 127-128). Sinänsä nykyjärjestelmän rationa on viime kädessä uskonnonvapauteen (PL 11 §) perustuvan kirkon uskonnollisen autonomian turvaaminen valtion taholta tulevaa puuttumista vastaan. Tästä näkökulmasta katsoen muutos kirkkolain säätämismenettelyssä saattaisi edellyttää koko kirkkolaki-instituution uudelleen arvioimista. Kirkkolaissa säädetään hyvin yksityiskohtaisesti kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Näin yksityiskohtainen sääntely edellyttää sitä, että kirkkolain sisältö on viime kädessä kirkon itsensä määräysvallassa, minkä kirkon yksinomainen aloiteoikeus sekä lainsäätäjään kohdistuva kielto muuttaa kirkkolakiehdotusta nykyisin takaavat. Nykytilanteen muuttaminen johtaisi väistämättä myös kirkon ja valtion välisten suhteiden uudelleen arviointiin.

Aikaisemmassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta viittasi jo vuoden 1993 kirkkolain säätämisen yhteydessä esittämäänsä kantaan, jonka mukaan kirkkolain erityisen säätämisjärjestyksen tarpeellisuus tulisi ottaa kokonaisuudessa selvitettäväksi. Tällaista kirkkolain säätämisjärjestystä koskevaa kokonaisselvitystä ei ole kuitenkaan tehty. Perustuslakivaliokunta katsoi, että tällaisen selvityksen tekeminen voisi olla edelleen tarpeellista (PeVL 4/2020 vp, s. 10-11). Tältä osin tilanne ei ole mitenkään muuttunut.

2. Kirkkolain ala

Kirkkolaissa säädetään perustuslain 76 §:n mukaan evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Sääntelyvarauksen alasta ("järjestysmuodosta ja hallinnosta") ei perustuslain perusteluissa tehdä selkoa, vaan momentin todetaan vastaavan tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon 83 §:n 1 momenttia (HE 1/1998 vp, s. 127).

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossaan todennut, että kirkkolain säätämisjärjestys on selvä poikkeus siihen perustuslakiuudistuksessa vahvistettuun valtiosääntöiseen pääsääntöön, jossa eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä ja lainsäätäjänä on yksiselitteisesti ensisijainen. Ottaen huomioon eduskunnan asemaa koskevien valtiosääntöperiaatteiden painoarvon perustuslain 76 §:n ilmaisua poikkeuksen asiallisesta alasta (kirkon järjestysmuoto ja hallinto) on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan välttämätöntä tulkita suppeasti. Kirkkolain erityisen säätämisjärjestyksen piiriin voidaan valiokunnan mukaan siten lukea ainoastaan ne asiat, joihin perustuslain 76 §:n 1 momentin säännös nimenomaisesti viittaa (PeVL 4/2020 vp, s. 5).

Kirkon tunnustuksesta ehdotetaan säädettäväksi kirkkolain 1 luvun 2 §:ssä. Sen mukaan kirkko tunnustaa sitä Raamattuun perustuvaa kristillistä uskoa, joka on lausuttu kolmessa vanhan kirkon uskontunnustuksessa sekä luterilaisissa tunnustuskirjoissa. Sääntely muistuttaa läheisesti kirkkolain nykyistä sääntelyä kirkon tunnustuksesta ja on samansisältöinen kuin aikaisemmin perustuslakivaliokunnan arvioitavana olleessa hallituksen esityksessä 19/2019 vp.

Perustuslakivaliokunnan aikaisemmin ilmaiseman käsityksen mukaan kirkon tunnustuksessa ei ole kyse perustuslain 76 §:ssä tarkoitetusta kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Ehdotus oli valiokunnan mukaan lisäksi merkityksellinen perustuslain 11 §:ssä turvatun uskonnonvapauden kannalta. Pykälän 2 momentissa luetellaan uskonnon ja omantunnon vapauden tärkeimmät ilmenemismuodot eli oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus, uskonnollinen järjestäytymisvapaus sekä niin sanottu negatiivinen uskonnonvapaus eli oikeus olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Uskonnolliseen yhdistymisvapauteen sisältyy perustuslakivaliokunnan mukaan myös uskonnollisen yhdyskunnan tietynasteinen sisäinen autonomia, johon voidaan katsoa sisältyvän myös oikeus päättää uskonnollisen tunnustuksen sisällöstä. 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. Perustuslakivaliokunta katsoi, että kirkon tunnustusta koskeva sääntely olisi tämän ja perustuslain 76 §:n sanamuodon vuoksi perustellumpaa sisällyttää kirkkolain sijasta kirkkojärjestykseen (PeVL 4/2020 vp, s. 5). Pidän perustuslakivaliokunnan vuonna 2020 ilmaisemaa kantaa valtiosääntöoikeudellisesti hyvin perusteltuna.

On syytä korostaa, että perustuslakivaliokunnan esittämä huomautus, jonka mukaan kirkon tunnustuksessa ei ole kysymys perustuslain 76 §:ssä tarkoitetusta kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta ja että tämän vuoksi tunnustusta koskeva sääntely olisi perustellumpaa sisällyttää kirkkolain sijasta kirkkojärjestykseen, on luonteeltaan valtiosääntöoikeudellinen ja perustuslain tulkintaan nojautuva. Kyse on nimenomaan perustuslain 76 §:ssä säädetyn kirkkolain alan valtiosääntöoikeudellisesta tulkinnasta. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan sisällyttänyt tätä huomautusta lausuntonsa ponsiosaan, jota oikeudellisesti on pidettävä sitovana. Tästä huolimatta lähtökohtana tulisi olla tällaisten valtiosääntöoikeudellisten huomautusten asianmukainen huomioon ottaminen ja huomautuksen noudattamatta jättämisestä seuraa vähintään korostettu perusteluvastuu.

Perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta tunnustuspykälän siirtämisestä kirkkojärjestykseen on evankelis-luterilaisen kirkon kirkolliskokouksessa poikettu tietoisesti ja nimenomaisen äänestyspäätöksen jälkeen.

Hallituksen esityksessä tunnustuspykälän ottamista kirkkolakiin perustellaan erityisesti tunnustuksen merkityksellä kirkon olemuksen ja itseymmärryksen kannalta. Esityksen perustelujen mukaan kirkon ja muunkin uskonnollisen yhdyskunnan tunnustus identifioi kysymyksessä olevan kirkon tai uskonnollisen yhdyskunnan. Kirkkoa ei siten voi olla olemassa ilman tunnustusta. Esityksen mukaan kirkon uskonnollisen identiteetin kannalta on merkityksellistä, että kirkon tunnustuksen perusta on määritelty kirkkolaissa. Tämän katsotaan luovan perustan kirkon organisaatiolle ja hengellisen työn rakenteille (HE, s. 194). Hallituksen esityksessä on siten yritetty perustella tunnustuspykälän sisällyttämistä kirkkolakiin perustuslakivaliokunnan päinvastaisesta kannasta huolimatta. Lopputulos ei ole kuitenkaan eduskunnan valtiosääntöoikeudellisen aseman kannalta ongelmaton.

Edellä esitetystä huolimatta katson, ettei ole olemassa ehdotonta valtiosääntöistä estettä kirkkolain hyväksymiselle muuttamattomana siitä huolimatta, että siihen sisältyy perustuslakivaliokunnan selväsanaisesta kannasta huolimatta tunnustuspykälä (1 luvun 2 §). Kantani perustuu erityisesti siihen, että perustuslakivaliokunta ei sisällyttänyt tunnustuspykälään kohdistamaansa

valtiosääntöoikeudellista huomautusta lausuntonsa säätämisjärjestysponteen (vrt. PeVL 4/2020 vp, s. 11).

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestysponteen sisällytetyt valtiosääntöoikeudelliset huomautukset on nähdäkseni asianmukaisesti otettu huomioon uudessa hallituksen esityksessä. Tältä osin viittaan hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa annettuun selvitykseen (HE, s. 192-207). En ole hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten osalta havainnut muitakaan sellaisia valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia, jotka estäisivät eduskunnan hyväksymästä kirkkolakia sellaisenaan. Hallituksen esitykseen sisältyvät 2.-5. lakiehdotukset eivät ole perustuslain 76 §:n tarkoittamalla tavalla kirkkolain alaan kuuluvia. Siten eduskunta voi niin halutessaan eduskuntakäsittelyn aikana tehdä niihin haluamansa sisällölliset muutokset.