Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 1.2.2023 KELLO 9.30
HE 198/22 vp kirkkolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Esitys sisältää ehdotuksen uudeksi Suomen evankelis-luterilaista kirkkoa koskevaksi kirkkolaiksi ja neljäksi siihen sisällöltään liittyväksi laiksi. Kirkkolain säätämisestä on voimassa erityinen perustuslain 76 §:n säännökseen nojaava menettely. Käytännösä hyvin merkittävä seikka tämän esityksen syntymisessä ja myös esityksen sisällön arvioinnissa on kuitenkin se, että esitys on melko suoraan jatkoa perustuslakivaliokunnassa vastikään käsitellylle esitykselle uudeksi kirkkolaiksi.

Hallitus antoi 19.9.2019 esityksen kirkkolaiksi (HE 19/19 vp). Esitys lähetettiin hallintovaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokumnan oli annettava lausunto.. Esityksen käsittelyn aikana ehdotuksessa havaittiin korjaustarpeita, joita ei voitu korrjata lainsäädäntöteknisinä virheinä. Kirkolliskokous päätti 7.11.2019 ehdottaa muutoksia joihinkin kirkkolakiehdotukssen säännöksiin ja hallitus antoi 28.11.2019 eduskunnalle asiassa em. esitystä täydentävän esityksen (HE 93/19 vp). Perustuslakivaliokunta antoi 4.3.2020 kummastakin esityksestä lausunnon (pevl 4/20 vp). Lausunnossa valiokunta esitti muutostarpeita, joita ei – kun kyseessä oli kirkkolakiehdotus – hevin voitu toteuttaa eduskuntakäsittelyssä. Hallintovaliokunta päätti kokouksessaan 1.4.2020 lähettää kirkkohallitukselle kirjeen kirkkolain kokonaisuudistuksen jatkovalmistelusta ja keskeytti asian käsittelyn ”odottamaan kirjeeestä ilmenevää kirkkolain kokonaisuudistuksen jatkovalmistelua”. Nyt käsillä oleva uusi esitys kirkkolaiksi annettiin eduskunnalle 30.6.2022 ja samana päivänä hallitus peruutti eduskunnasssa muodollisesti edelleen vireillä olleet vuoden 2019 esitykset.

Hallituksen nyt antaman esityksen sisältö ja perustelut heijastelevat nähdäkseni edellä viitattua tilannetta: eduskunnan piiristä on vastikään saatu tuoretta ja osin konkreettistakin osviittaa siihen, mitä tietyistä asioista pitää säätää ja miten normiainesta tulisi jakaa kirkkolain , kirkkojärjestyksen ja ”tavallisten” lakien välillä. Esityksen perusteluihin sisältyy osin laajojakin säännösten yksityiskohtaisia perusteluja ja laajahko (n. 15s.)

suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. . Minulla ei ole jaksossa esitettyyn mitään merkittävää huomautettavaa.

Perustuslakivaliokunta esitti em. lausunnossaan joitakin lakiehdotuksen yksityiskohtia, joiden korjaamista valiokunta piti säätämisjärjestyskysymyksinä. Kysymys oli jäsenrekisteristä annettavia tietoja koskevasta säätelystä, tuomioistuimille asetetusta ilmoitusvelvollisuudesta, eräistä muutoksenhakukielloista ja arkaluontoisten henkilötietojen käsittelystä diakoniatyössä. En puutu näihin kannanottoihin (jotka on ilmeisesti huolella noteerattu uudessa esityksessä) Valiokunta käsitteli lausunnossaan myös kirkon tunnustusta koskevan säännöksen sisällyttämistä kirkkolakiin. Tarkastelen seuraavassa tämän kannanoton sisältöä ja sen merkitystä nyt käsiteltävässä asiassa ja lyhyesti myös hallintovaliokunnan edellä mainitussa kirjeessä esitetyn merkitystä tässä asiassa.

- - - - - - -

Perustuslakivaliokunta toteaa em. lausunnossaan (pevl 4/20 vp, s. 2), että selvästi tunnustuksellinen sääntely (esim. kirkkolakiehdotuksen 1 luvun 2 §) ”ei kovin hyvin sovellu eduskunnan säätämään lakiin”. Myöhempänä lausunnossa (s.5-6) valiokunta lausui asiasta laajemmin mm.:

> ”Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kirkon tunnustuksessa ei ole kyse perustuslain 76 §:ssä tarkoitetusta kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Ehdotus on lisäksi merkityksellinen perustuslain 11 §:ssä turvatun uskonnonvapauden kannalta. ….... Uskonnolliseen yhdistymisvapauteen sisältyy perustuslakivaliokunnan mukaan myös uskonnollisen yhdyskunnan tietynasteinen sisäinen autonomia (PeVL 57/2001 vp, s. 2/I), johon voidaan katsoa sisältyvän myös oikeus päättää uskonnollisen tunnustuksen sisällöstä. Valiokunta ei siten pidä 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.”

Lausumaan sisältyvä suositus on varsin selvä, Merkittävää kuitenkin on, että valiokunta ei ole pitänyt tunnustusta koskevan säännöksen sisällyttämistä kirkkolakiin perustuslainmukaisuuskysymyksenä, vaan on käyttänyt asiassa selvästi sallivampia ilmauksia (”ei kovin hyvin sovellu....”, ”olisi... perustellumpaa). Voidaan kysyä, mikä merkitys tällaisilla perustuslakivaliokunnan kannanotoilla tulisi olla uuden kirkkolain säätämisessä: valiokunnan selvää suositusta ei voida jättää huomiotta ja toisaalta valiokunta on tehnyt selväksi, että tässä ei ole kyse perustuslaista johtuvasta

vaatimuksesta.

Valiokunnan em. kannanotossa on kaksi erillistä kohtaa: kysymys uskonnolliselle yhdyskunnallle kuuluvan sisäisen autonomian merkityksestä ja kysymys siitä, mitä kuuluu PL 76 §:ssä tarkoitettuun kirkon järjestysmuotoon ja hallintoon. Uskonnolliselle yhdyskunnalle kuuluvan sisäisen autonomian osalta on tietysti helppoa - oikeastaan välttämätöntä – yhtyä käsitykseen, jonka mukaan ei ole lainsäätäjän asia lausua (säätää) uskonnollisen yhdyskunnan tunnustuksesta. Tämä olisi kai pakottavankin selvää tilanteessa, jossa lainsäätäjä omasta aloitteestaan ja ehkä uskonnollisen yhdyskunnan tahdonilmaisujen vastaisestikin ryhtyisi muotoilemaan yhdyskunnan uskontunnustusta. Nyt tarkasteltavana olevassa tilanteessa ei kuitenkaan voida sivuuttaa sitä, uskonnollisen yhdyskunnan päätösvaltaa käyttävä elin - siis kirkolliskokous – on nimenomaisesti ja yhdyskunnan pitkään jatkuneen perinteen mukaisesti ehdottanut, että tunnnustuksesta, ainakin sen perusteista, säädetään kirkkolaissa ja tarkempia säännöksiä voidaan antaa kirkkojärjestyksessä . Tähän nähden en oikein osaa pitää uskonnollisen yhdyskunnan sisäisen autonomian turvaamiseen liittyviä näkökohtia sellaisina seikkoina, jotka merkittävästi puhuisivat tunnustuksen kirkkolaissa säätelyä vastaan.

Esityksen perusteluissa viitataan eri kohdissa (lyhyesti ainakin sivulla 194) oikeusturvaa koskeviin näkökohtiin, jotka puhuvat ainakin tunnustuksen perusteiden lain tasolla säätämisen - siis näissä yhteyksissä juuri kirkkolaissa säätämisen – puolesta. Nämä näkökohdat liittyvät lähinnä tilanteisiin, joissa papille , joka ei pysy kirkon tunnustuksessa, ollaan tämän johdosta määräämässä seuraamuksia. Vaikka nämä näkökohdat ovat yksittäisen tapauksen tarkastelussa juridisesti merkittäviä, ne eivät riitä antamaan vastausta perustuslakivaliokunnan edellä lainatusta lausunnosta johtuvaan toiseen kysymykseen. Kysymys on siitä, mikä merkitys nyt esillä olevan lakiehdotuksen käsittelyssä on edellä lainatulla valiokunnan vuoden 2020 lausunnossaan esittämällä lausumalla ”Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kirkon tunnustuksessa ei ole kyse perustuslain 76 §:ssä tarkoitetusta kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta.”

Jos valiokunnan lausuma olisi käsitettävä niin, että siinä osoitetaan perustuslain säännöksen sitovaksi katsottu tulkinta, ko. tulkinta olisi sitonut silloisen lakiehdotuksen käsittelyä ja valiokunta todennäköisesti katsoisi olevansa siihen sidottu

myös nykyisen esityksen käsittelyssä. Nykyisen esityksen käsittelyssä tulkinta ilmeisesti johtaisi siihen, että kirkkolain saaminen säädetyksi edellyttäisi kirkolliskokouksen ehdotukseen nojaavaa täydentävää esitystä. Nähdäkseni valiokunnnan ko. lausuman merkitystä ei kuitenkaan pidä käsittää tällaiseksi kolmesta syystä. Näistä syistä selväpiirteisin on se, että valiokunta ei mietinnössään ja sen ponsissa esittänyt tätä ”käsitystään” sitovaksi tarkoitettuna perustuslain tulkintana. Valiokunnan noudattaman käytännön valossa oli siten selvää, että ”käsitystä” ei tarkoitettu silloisen lakiehdotuksen käsittelyä sitovaksi perustuslain tulkinnaksi.

Valiokuunnan esittämällä käsityksellä olisi siten enemmänkin vain suotavuutta koskeva merkitys, se olisi suositus huomioon otettavaksi kirkkolain myöhempien muutosten valmistelussa.. Edellä tarkoitetut lausuman arviointiin vaikuttavat muut syyt viittaavat siihen, että myös tällaiseen suosittelevaan merkitykseen voidaan suhtautua varauksellisesti. Yksi tällainen syy voivat olla ne perustelut, joita esityksessä eri kohdissa (myös säätämisjärjestysperusteluissa s.193-194) esitetään tunnustuksen (perusteiden) ottamiselle kirkkolakiin Näissä perusteluissa viitataan myös tunnustuksen merkitykseen kirkon uskonnolliselle identiteetille (johon valiokuntakin viittaa lausunnossaan s.2) ja todetaan mm. (s.183), että perustuslain uskonnonvapaussäännöksen kannalta peruteltuna voidaan pitää näkemystä siitä,että ”järjestysmuodon ja hallinnon käsitettä on tulkittava ja arvioitava yhtenä käsitteenä kirkon tunnustuksen, tehtävien ja toiminnan näkökulmasta.”

Juuri esitettyyn liittyvä mutta siitä jossain määrin erillinen, kolmas, syy nähdä valiokunnan em.lausuman sitova vaikutus ongelmalliseksi, koskee sekin PL 76 §:ssä käytetyn määreen ”järjestysmuodosta ja toiminnasta” ymmärtämistä. Voi olla, että ”järjestysmuoto” (ja siihen liittyen ”toiminta”) on tässä liiaksikin nähty hallinto-oikeuden ja yksityisoikeuden piiristä jotenkin tuttuna käsitteenä ja katsottu säännöksessä olevan lähinnä kysymys siitä, miten tämän oikeushenkilön eli kirkon, järjestysmuoto eroaa sellaisten tyypiltään tuttujen oikeushenkilöiden kuin yhdistysten, osakeyhtiöiden, säätiöiden ja vaikkapa kuntien järjestysmuodosta. Minusta voisi kuitenkin olla perustellumpaa lähteä nykyisen perustuslain ja nykyisen uskonnonvapauslain aikana siitä, että perustuslain säännöksessä on enemmänkin kysymys siitä, miten tämä uskonnollinen yhdyskunta ja oikeushenkilö, kirkko, järjestysmuodoltaan eroaa muista uskonnollisista yhdyskunnista kuten vaikkapa kätoliesta kirkosta tai Suomen helluntaiherätyksestä taikka Suomen islamilaisista

yhdyskunnista. Jos tästä lähdetään , on nähdäkseni väistämätöntä, että kysymys uskonnollisen järjestäytymisen uskonnollisesta ja opillisesta pohjasta saa huomattavan merkityksen. Tämä taas merkitsisi sitä, että kirkon tunnustuksesta tai ainakin tunnustuksen perusteista säätäminen kuuluisi PL76 §:ssä tarkoitettuun järjestysmuodosta (ja toiminnasta) säätämiseen.. - Juuri esitetystä PL 76 §:n tulkinnasta voi tietysti olla eri mieliä. Minusta edellä viitatut, esityksen perusteluissa esitetyt näkökohdat ja juuri edellä esitetyt tulkintakäsitykset ansaitsevst kuitenkin huolellisen arvioinnin selvitettäessä sitä, mikä kaikki säätely on PL 76 §: 1 momentin puitteissa mahdollista kirkkolaissa.

- - - - - - -

Hallintovaliokunnan kirkkohallitukselle lähettämän kirjeen merkityksestä tässä asiassa totean lyhyesti vain seuraavan. Mietintövaliokunnalla on lakiehdotusten käsitttelyssä selvä mahdollisuus merkittävästi vaikuttaa (edellyttäen, että täysistunto ei ole asian käsitttelyssä toista mieltä) sekä käsiteltävän lain säännösten muotoiluun että säännösten perusteluihin, jotka taas voivat vaikuttaa säännösten tulkintoihin soveltamistilanteessa. Tämä mahdollisuuus kuitenkin koskee vaiin eduskunnan lainsäädäntömenettelyä, joka on melko yksityiskohtaisesti säännelty perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä. Valiokunnan viranomaisille osoittamilla kirjeillä ei ole - jos sivuutetaan eduskunnan tiedonsaantia koskevat säännökset (PL 47 §) - mitään oikeudellista, velvoittavaa tai valtuuttavaa, merkitystä. Toinen asia on, että kirjeen sisällölllä tietysti voi olla tosiasiallista vaikutusta viranomaisen menettelyihin. Kirjeen sisältö ei oikeudellisesti sido valiokunnnan myöhempia ratkaisuja . Tässäkin kirjeen sisällöllä voi tietysti tosiasiaassa olla vaikutuksia, erityisesti ehkä tilanteessa, jossa sama valiokunta suunilleen samassa kokoonpanossa kuin kirjeen lähettämivaiheessa joutuu mietintövaliokuntana käsittelemään uudelleen suunnilleen samansisältöisenä pysynyttä lakiehdotusta.

- - - - - - -

Lopuksi toteaisin aivan yleisenä oletuksena, että kirkon toiminnan kannalta merkittävän normiaineksen jako kirkkolakiin, kirkkojärjetykseen ja ”tavallisiin” lakeihin tuskin on tässä saanut kopullisen muotonsa. Mitään lopullista järjetelyä tässä kohden ei tietysti tarvitse ollakaan. Ehkä vähän selkiintymätön kysymys tässä yhteydessä on tarkempien säännösten antamismahdollisuus. Kirkkolain alalla tarkempia säännöksiä annetaan kirkkojärjestyksessä eikä voida kirkon itseshallinnon

vuoksi antaa asetuksella. Nyt ehdotettujen ”tavallisten ” lakien kohdalla täytynee lähtökohtana olla että tarkempia säännöksiä voidaan antaa asetuksella, jos siihen on PL 80 §:n mukaisesti annettu valtuus laissa.Tällaisia valtuuksia ei näytä nyt sisältyvän ko. lakiehdotuksiin. Tällaisen asetuksen säännös ei voi olla ristiriidassa lain ja siten myöskään kirkkolain kanssa. Pieni ja ehkei pelkästään teoreettinen kysymys on, ovatko kirkkolaki ja esim. laki evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta alaltaan silla tavoin läheisiä, että tarkentavat säännökset yhtäältä kirkkojärjestyksessä ja toisaalta asetuksessa voivat joutua keskenään ristiriitaan tai jonkinlaiseen kilpailuun soveltamisesta.

- - - - - - -

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kirkon tunnustuksessa ei ole kyse perustuslain 76 §:ssä tarkoitetusta kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Ehdotus on 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 (ks. HE 309/1993 vp, s. 55/II). Uskonnolliseen yhdistymisvapauteen sisältyy perustuslakivaliokunnan mukaan myös uskonnollisen yhdyskunnan tietynasteinen sisäinen autonomia (PeVL 57/2001 vp, s. 2/I), johon voidaan katsoa sisältyvän myös oikeus päättää uskonnollisen tunnustuksen sisällöstä. Valiokunta ei siten pidä ongelmattomana sitä, että kirkkolain sääntelyn myötä kirkon Valiokunnan lausunto PeVL 4/2020 vp 6 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