Janne Salminen 31.1.2023

Perustuslakivaliokunta

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

Esitys

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle kirkkolaki, joka korvaisi vuoden 1993 kirkkolain. Samalla ehdotetaan säädettäväksi lait evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta, työmarkkinalaitoksesta ja eläkerahastosta. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa eräistä ratkaisuistaan annettua lakia.

2. Esitys korvaisi aikaisemman hallituksen esityksen kirkkolaiksi (19/2019 vp) sekä sitä täydentävän hallituksen esityksen (93/2019 vp).

3. Esitys on kirkkoa koskevan lainsäädännön kokonaiskodifiointi. Esityksen mukaan siihen ei sisältyisi kirkon ja valtion välisiä suhteita koskevia muutoksia.

4. Hallituksen esityksessä on todettu, että esityksessä on kyse kirkkolaista ja kirkkoon liittyvistä kirkollisista laeista, eikä esityksen voida katsoa sisältävän perustuslain kanssa ristiriidassa olevia normeja. Tästä syystä esityksessä on katsottu, että kirkkolaki ja ehdotetut kirkolliset lait voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Arviointia

5. Kirkkolain säätämisasetelma on erityinen kahdesta syystä. Ensinnäkin sitä koskee erityinen sääntely Suomen perustuslaissa ja toiseksi käsillä olevassa säätämistilanteessa taustalla on se, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on lähiaikana käsitellyt laajasti vastaavaa ehdotusta ja myös periaatteelliselta kannalta lausunnossaan kirkkolakiehdotuksesta (PeVL 4/2020 vp) ottanut kantaa kirkkolain säätämisjärjestykseen, sääntelyvarauksen alaan sekä tuolloisen esityksen suhteeseen perustuslainsäännöksiin.

6. Perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan PeVL 4/2020 vp ottaen huomioon lausunnossa tehdyt valtiosääntöoikeudelliset huomautukset, että tuolloista lakiehdotusta ei voida käsitellä

ehdotetussa lainsäätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon ja asiantuntijakuulemisten perusteella eduskunnan hallintovaliokunta päätti keskeyttää kirkkolakiehdotuksen käsittelyn 1.4.2020.

7. Nyt kirkolliskokous on tehnyt uuden ehdotuksen kirkkolaiksi ja muiksi kirkollisiksi laeiksi, ja hallitus on toimittanut esityksen eduskunnalle. Sen *valtiosääntöoikeudelliseksi arvioimiseksi perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 4/2020 vp on keskeinen*.

8. Suomen perustuslain 76 §:ssä säädetään kirkkolaista, sen sisällöstä, säätämisjärjestyksestä ja aloiteoikeudesta. Perustuslain 76.1 §:n mukaan kirkkolaissa säädetään evankelisluterilaisen kirkon ”järjestysmuodosta ja hallinnosta”. (”Kirkkolaissa säädetään evankelisluterilaisen 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.

9. 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, vaikut-taa nykyisen sääntelyn taustalla. Nyt voimassa olevan 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.

10. Valtiopäiväjärjestyksen 31.2 §:n säännökseen nähden nykyinen perustuslain 76 § pyrkii olemaan täsmällisempi, mikä on erityisesti tarpeen siitä syystä, että valtuutus on poikkeama perustuslain yleisistä lakiehdotusten vireilletuloa koskevista säännöksistä: säännös valtuuttaa kirkolliskokoukselle yksinomaisen oikeuden kirkkolakia koskeviin aloitteisiin. Käytännössä tämän tulkittu tarkoittavan, että 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 mahdollisuus myös 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).

11. Tällainen perustuslakisääntely tarkoittaa, että eduskunnan lainsäädäntövalta on kirkkolain alaan kuuluvissa asioissa erityislaatuisella tavalla rajoittunutta. Ensinnäkin, ilman nimenomaista valtuutusta kirkkolaissa eduskunnan ainoina vaihtoehtoina olisi kirkkolakiehdotuksen hyväksyminen sellaisenaan tai lakiehdotuksen hylkääminen. (PeVL 20/1993 vp). Yllä todetuin tavoin oikaisumahdollisuuskin 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).

12. 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.

13. Jo ennen kirkkolakiehdotuksen edellistä käsittelyä, nykyistä perustuslakia edeltävässä käytännössä perustuslakivaliokunta on pitänyt kirkkolain käsittelyjärjestystä erikoislaatuisena muun muassa sitä osin kuin sen lainsäädäntövalta on ollut rajoitettu myös teknisten virheiden korjaamisen osalta (PeVL 20/1993 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan PeVL 20/1993 vp nurinkurisesta tilanteesta, 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.”

14. 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). Tämänkin vuoksi on tärkeää, että korostaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 4/2020 vp tuoretta toteamusta, jonka mukaan perustuslain kirkkolakia koskevasta erityisestä lainsäätämisjärjestyksestä ei seuraa, että kirkkolakiin olisi mahdollista sisällyttää erityisen lainsäätämisjärjestyksen nojalla poikkeuksia perustuslaista tai Suomea velvoittavista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista. Perustuslakivaliokunnan on todennut, että sen on perustuslain 74 §:n mukaisessa tehtävässään varmistuttava siitä, ettei kirkkolakiehdotus ole vastoin perustuslakia tai kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia.

15. Kirkolla ei perustuslainsäännöksen perusteella ole 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).

16. *Tässä suhteessa käsillä olevassa ehdotuksessa on verrattuna perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 4/2020 vp nimenomaisina säätämisjärjestyskysymyksinä pitämiin kysy-*

myksiin reagoitu perusoikeusongelma poistaen ainakin siten, että muutoksenhakua lakiesityksen 28 §:ssä säädettyyn terveystarkastukseen osallistumista koskevaan määräykseen ei enää rajoitettaisi. Sen sijaan havaintojeni mukaan ehdotus kirkkolain 8 luvun 48 §:n sääntelystä ja muutoksenhausta viranhaltijan varoitukseen ei muuttaisi asetelmaa siten kuin perustuslakivaliokunta on tuonut esiin, vaan siinä rakennetaan sääntelyä toisenlaisen lainsäädännöllisen lähtökohdan varaan. Henkilötietojen suojaa koskeviin huomautuksiin puolestaan on pyritty reagoimaan asianmukaisesti.

17. *Erityistä huomiota perustuslakivaliokunnalta edellyttävät nyt käsillä olevassa asiassa mielestäni edellä kuvatusta johtuen kirkkolakiin nyt sisällytettäväksi esitetty kirkkolain säätämisjärjestystä koskeva säännös ja sääntelyehdotukset, jotka selvästi liittyvät kirkon tunnustukseen ja jotka siitä huolimatta esitetään sisällytettäväksi kirkkolakiin.*

18. Kirkkolakia koskevan esityksen 1 luvun 5 §:ään sisältyy tarkistettu säännös kirkkolain säätämisestä. Ehdotuksen mukaan se kuuluu seuraavasti.

> Kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa, sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista. Kirkon ehdotuksen tekee kirkolliskokous. Kirkkolain säätäminen tulee vireille eduskunnassa hallituksen esityksellä.
>
> Valtioneuvosto tai eduskunta voi kirkkolakiehdotusta käsitellessään oikaista sellaisen lainsäädäntöteknisen virheen, joka ei vaikuta kirkkolakiehdotuksen sisältöön. Kirkkolakiehdotuksen sisältöön vaikuttavasta lainsäädäntöteknisen virheen oikaisusta tulee pyytää 1 momentin mukainen ehdotus.
>
> Kirkolla on oikeus tehdä ehdotuksia kirkkoa koskevasta muusta lainsäädännöstä. Kirkolle on varattava tilaisuus antaa lausunto säädettäessä asiasta, joka koskee kirkon suhdetta valtioon tai toisiin uskonnollisiin yhdyskuntiin.
>
> Kirkolla on oikeus tehdä valtion viranomaisille esityksiä ja antaa lausuntoja kirkon opin ja tehtävän kannalta tärkeistä yhteiskunnallisista kysymyksistä.

19. Tätä on perusteltu hallituksen esityksessä seuraavasti.

> Tältä osin 1 momentin sanamuotoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että se vastaisi sekä perustuslain 76 §:n 1 momentin että tämän luvun 1 §:n sanamuotoa, jolloin kirkon aloitevalta koskisi kirkkolaissa säädettäviä kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa. Pykälä olisi siten voimassa olevaa kirkkolain säännöstä tarkkarajaisempi ja täsmällisempi. Pääosa kirkon oppiin liittyvästä sääntelystä ehdotetaan siirrettäväksi kirkkojärjestykseen, jolloin kirkkolaissa säädettäisiin pääosin vain kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta.
>
> Myös voimassa olevan 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 perustuslain sääntelyä ja nykykäytäntöä vastaavaksi. Eduskunnan asemasta lainsäädäntövallan käyttäjänä säädetään perustuslain 3 §:n 1 momentissa. Perustuslain 70 §:n mukaan lain säätäminen tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota valtioneuvoston päätösvaltaan antaa esitys tai olla antamatta

sitä (PeVL 4/2020 vp, s. 3). Tarkoituksena ei ole rajata valtioneuvostolle kuuluvaa päätösvaltaa, mistä syystä myös momentin viimeisen virkkeen sanamuotoa on muokattu perustuslain 70 §:n mukaiseksi. Momentin viimeisestä virkkeestä ilmenisi, että kirkkolakiesitys ei tule eduskunnassa vireille suoraan kirkolliskokouksen päätöksellä, vaan hallituksen esityksellä.

Kirkon aloitevalta eli yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia sekä ehdotettava 2 momentti rajaisivat valtioneuvoston ja eduskunnan toimivaltaa kirkkolakiehdotuksen suhteen. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin nykyistä joustavampaa menettelyä kirkkolakiehdotuksessa olevien lainsäädäntöteknisten virheiden korjaamisen osalta. Ehdotuksella ei muutettaisi valtioneuvoston tai eduskunnan nykyistä roolia kirkkolakiehdotuksen aloitevallan osalta, mikä tarkoittaa edelleen, että eduskunta voisi vain joko hyväksyä tai hylätä kirkkolakiehdotuksen. Sellainen lainsäädäntötekninen virhe, joka ei vaikuttaisi kirkkolakiehdotuksen asiasisältöön, olisi kuitenkin mahdollista oikaista joko valtioneuvoston valmistelun yhteydessä opetus- ja kulttuuriministeriössä tai eduskuntakäsittelyn aikana. Tällaisena lainsäädäntöteknisenä virheenä voidaan pitää esimerkiksi kirjoitusvirhettä taikka muuta tavanomaisen lainsäädäntötekniikan vastaista kirjoitustapaa. Myös ilmeinen viittaussäännöksen virhe voitaisiin oikaista tässä menettelyssä.

Sellaisen oikaisun tekemiseen, joka vaikuttaisi myös kirkkolakiehdotuksen asiasisältöön, tulisi pyytää kirkolta ehdotusta täydentävä esitys. Nykyisiä säännöksiä vastaavasti asiasisältöön vaikuttavat oikaisuluontoiset korjaukset edellyttäisivät edelleen 1 momentin mukaista kirkkolakiehdotuksen täydentämistä kirkolliskokouksessa. Tällaisessa menettelyssä oikaistava virhe voisi olla ehdotetun säännöksen epäselvyys tai sen selkeä ristiriitaisuus säännöksen perustelujen kanssa. Myös viittaussäännöksen epäselvyys johtaisi täydentävään esitykseen. Ottaen huomioon kirkolliskokoukselle kuuluvan aloitevallan kirkkolain sisällön suhteen, kynnys asian käsittelyyn kirkolliskokouksessa olisi matala. Koska perustuslain 40 §:n mukaan hallituksen esityksiä ei tutkita vaan käsitellään eduskunnassa, 2 momentin ensimmäisen lauseen sanamuoto muutettaisiin vastaavasti.

20. Säännös on sinänsä perustuslain 76 §:n tarkoittama ja myös mahdollinen, mutta perustuslain muiden vaateiden näkökulmasta riittämätön ja erittäin ongelmallinen, etenkin kun kirkolliskokouksella ei nähtävästi ole riittävää halukkuutta ehdottaa sellaista kirkkolakia, joka pitäytyy perustuslain 76 §:n tarkoittamalla tavalla ”evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodossa ja hallinnossa”. Kirkkolain säätämistä koskevaa kirkkolain säännökseen ehdotetaan tässä yhteydessä tehtäväksi vain vähäinen tarkistus.

21. Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan myös eduskunnan asemaan perustuslain 3.1 §:n osoittamaan asemaan. Ehdotettu kirkkolain säätämisjärjestys on sen kannalta mielestäni suorastaan harhaanjohtava ja ongelmallinen. Kirkkolain tarkoittama säätämisprosessi tekee eduskunnan tehtävän tässä yhteydessä erityisen kapean. Koko prosessi myös muodostuu raskaaksi. *Omasta mielestäni kirkkolakiin nyt ehdotettu kirkkolain säätämisjärjestystä koskeva sääntely menee pidemmälle kuin uskonnonvapaus ja siihen liittyvä kirkon autonominen asema yllä esitetyn perusteella edellyttää ylipäätään. Kirkkolakia säätäessään eduskunnalla tulisi vähintäänkin olla mahdollisuus tehdä lakiin perustuslaista johtuvat korjaukset. Tähän liittyen tietysti kirkkolakia säädettäessä tulisi olla mahdollisuus huolehtia siitä, että kirkkolaki nimenomaan pysyttäytyy perustuslain 76 §:n sääntelyvarauksen alalla.*

22. Siihen nähden, miten perustuslakivaliokunta on aikaisemmin lausunnoissaan PeVL 4/2020 vp ja PeVL 20/1993 vp kirkkolain säätämisen yhteydessä tuonut esiin tarpeen tarkas-

tella kirkkolain säätämisjärjestystä, mitään siihen liittyvää tarkastelua ja asetelmaa balansoivia tarkistuksia ei tehdä nytkään. Kirkkolain säätämisasetelma ei näytä tuottavan hallituksen esitykseen esimerkiksi sellaisia tarkasteluja, joissa näkyvästi arvioitaisiin sitä, onko näin rajattu eduskunnan rooli enää niissä kysymyksissä, jotka koskevat lain tarkoittamia asioita edes eduskunnan nykyisen lainsäätäjäroolin mukainen. Vaikka perustuslakivaliokunta on tuonut esiin, että kirkkolain erityinen käsittelyjärjestys ja sen tarpeellisuus tulisi ottaa kokonaisuudessaan selvitettäväksi ja kirkon aloitemonopolin ajanmukaisuus tulisi arvioida (PeVL 20/1993 vp), tarkastelua ei tehdä. Lausunnossaan PeVL 4/2020 vp perustuslakivaliokunta toi esiin asian selvittämistarpeen uudelleen. Perustuslain kokonaisuuden ja eduskunnan siinä vahvistuneen lainsäätäjäaseman kannalta merkittävä poikkeus yleisestä lainsäätämisjärjestyksestä ei vaikuta perustellulta. Näin pitkälle menevälle lainsäätäjän sitomiselle ei myöskään ole tarpeita myöskään uskonnonvapauden ja kirkon autonomian kannalta. Muutos asiaan voidaan tehdä nykyisessä tilanteessa joko niin, että kirkkolain sisältämää säätämisjärjestystä muutetaan siinä menettelyssä kuin voimassa olevassa kirkkolaissa on säädetty, tai muutetaan perustuslakia tältä osin. Viimeksi mainitussa tapauksessa tämä voitaisiin tehdä perustuslain 76.2 §:n säännöstä muuttamalla.

Sääntelyvaraus ja kirkon tunnustus

23. Edellä säätämisjärjestyksestä ja tämänhetkisestä tulkinnasta todettu liittyy kiinteästi perustuslain 76 §:n sääntelyvarauksen alaan. Sitä perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 4/2020 vp käsitellyt seuraavasti.

> 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/II). - - -
>
> - - - Kirkkolain säätämisjärjestys on selvä poikkeus siihen perustuslakiuudistuksessa vahvistettuun valtiosääntöiseen pääsääntöön, jossa eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä ja lainsäätäjänä on yksiselitteisesti ensisijainen (ks. HE 1/1998 vp, s. 75/I). 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 siten lukea ainoastaan ne asiat, joihin perustuslain 76 §:n 1 momentin säännös nimenomaisesti viittaa.
>
> 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.
>
> 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 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.

24. Näistä perustuslakivaliokunnan esittämistä lainvalmistelua ohjaavista huomioista huolimatta lakiehdotukseen sisältyy kirkon tunnustusta koskevaa sääntelyä. Kaikkein ilmeisimpänä ehdotus kirkkolain 1 luvun 2 §:stä, jonka 1 momentin mukaan kirkko ”tunnustaa sitä Raamattuun perustuvaa kristillistä uskoa, joka on lausuttu kolmessa vanhan kirkon uskontunnustuksessa sekä luterilaisissa tunnustuskirjoissa. Kirkon tunnustus il-maistaan lähemmin kirkkojärjestyksessä.” vastaavasti tähän liittyen 2 momentissa säädettäisiin, että tunnustuksensa ”mukaisesti kirkko julistaa Jumalan sanaa ja jakaa sakramentteja sekä toimii muutenkin kristillisen sanoman levittämiseksi ja lähimmäisenrakkauden toteuttamiseksi”. Tätä on hallituksen esityksessä perusteltu seuraavasti:

> Kirkon tunnustus ja tehtävä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kirkon tunnustuksesta voimassa olevan kirkkolain 1 luvun 1 §:ää vastaavasti. Kirkon – ja muunkin uskonnollisen yhdyskunnan – tunnustus identifioi kysymyksessä olevan kirkon tai uskonnollisen yhdyskunnan. Tämä käy ilmi muun muassa uskonnonvapauslaista, jossa säädetään rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan perustamisesta. Lain 7 §:n mukaan rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan tarkoituksena on järjestää ja tukea uskonnon tunnustamiseen ja harjoittamiseen kuuluvaa yksilöllistä, yhteisöllistä ja julkista toimintaa, joka pohjautuu uskontunnustukseen, pyhinä pidettyihin kirjoituksiin tai muihin yksilöityihin pyhinä pidettyihin vakiintuneisiin toiminnan perusteisiin. Kirkkoa tai muutakaan uskonnollista yhdyskuntaa ei siten voi olla olemassa ilman tunnustusta. 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. Tarkemmat tunnustuksen sisällön määrittävät säännökset olisivat kirkkojärjestyksessä.
>
> Tunnustuspykälällä on liittymäkohtia myös kirkon virka- ja työsopimussuhteisiin. Jos pappi ei pysy kirkon tunnustuksessa, se voi johtaa kirjalliseen varoitukseen tai pappisviran määräaikaiseen tai pysyvään menetykseen, jolla on vaikutusta myös papin palvelussuhteeseen. Papin virka edellyttää pappisvihkimystä ja pappisvirkaa. Pappisviran menetys siten lähtökohtaisesti johtaa myös papin viran menetykseen. Perustuslain 18 §:n 3 momentin mukaan ketään ei saa erottaa työstä ilman lakiin perustuvaa syytä ja 80 § 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.

25. Perusteluista esitetyt seikat eivät ole lainsäätäjän kannalta perusteita ottaa lakiin säännöksiä kirkon tunnustuksesta. Ylipäätään perustuslain 76 § pitää kirkkolakina vain sellaista säädöstä, joka koskee evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuotoa tai hallintoa. Mahdolliset muut säännökset eivät kuulu perustuslain tarkoittamaan kirkkolakiin eikä niitä tulisi siihen sisällyttää, kuten perustuslakivaliokunta on tuoreeltaan lausunnossaan PeVL 4/2020 vp todennut.

26. 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 – valtiosääntöoikeudelliselta kannalta tunnustusta koskevat sääntelyt ovat edelleen ongelmallisia.

27. Kun kirkon tunnustusta ja tehtävää koskeva säännös näin sisältyy lakiehdotukseen, joka on eduskunnan hyväksyttävänä, perustuslain 11 §:n tarkoittaman uskonnonvapauden kannalta asetelma on hyvin erikoislaatuinen. 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 perustuslain 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 uskonnon-vapauteen 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).

28. Tunnustuksen sääntelyllä kirkkolaissa on pitkät autonomian ajalle juontuvat perinteet, joille ei ole nykyaikana perusteita. Ne syyt, joihin ehdotuksen perusteluissa nyt viitataan tarpeena säätää tunnustuksesta esitetyllä tavalla laissa, eivät ole valtiosäännön tai muun oikeusjärjestyksen edellyttämiä. Itseasiassa esimerkiksi oikeuslaitoksen piirissä on jatkuvasti asioita, joissa testataan kirkon tunnustuksen mukaiseksi toiminnaksi väitettyjen tekojen suhdetta oikeusjärjestykseen muuten ja viitataan määräävänä esimerkiksi uskonnonvapauteen ja kirkolliseen autonomiaan tilanteissa, joissa on kysymys muidenkin oikeuksien tasapainottamisen tarpeesta. Muun muassa tämä nimenomaan puoltaa tarvetta pidättäytyä säätämästä uskonnollisten yhteisöjen tunnustuksesta missään eduskuntalaissa. Ylipäätään on selvä perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 4/2020 vp perusteella selvää, että valtiosääntöoikeudellisesti vallitsevasti katsotaan, että kirkon tunnustus ei ole sellainen asiasisältö, jossa olisi kyse kirkon järjestysmuodosta tai hallinnosta. Uskonnonvapauden ja siihen kuuluvan uskonnollisen yhdyskunnan tietyn autonomian kannalta mutta myös perustuslain 76.1 §:n säännöksessä kirkkolain sisällölle varatun alan kannalta valtiosääntöisesti asianmukaista onkin edellyttää, että kirkon tunnustusta ja näin määrättyä tehtävää koskevat säännökset sisällytetään esimerkiksi kirkkojärjestykseen.

29. Perustuslakivaliokunta ei ole sisällyttänyt sääntelyvarauksen alaa koskevia huomioita ponteen. Se on kuitenkin todennut lausunnossaan PeVL 4/2020 vp, että kirkon ”tunnustusta koskeva sääntely olisi tämän [lainsäätäjän ja tunnustuksen välinen suhde, JaS] ja perustuslain 76 §:n sanamuodon vuoksi perustellumpaa sisällyttää kirkkolain sijasta kirkkojärjestykseen”. Kirkolliskokous on ilmeisesti tulkinnut tätä niin, että valtiosääntöoikeudellisista syitä tässä suhteessa muutos ei ole välttämätön.

30. Pidän tätä tulkintaa erheellisenä. Ensinnäkin, edelliseen lakiehdotukseen on sisältynyt sellaisia perusoikeusrelevantteja ehdotuksia, joiden johdosta joka tapauksessa lakiehdotusta ei voitu valiokunnan käsityksen mukaan käsitellä ehdotetussa lainsäätämisjärjestyksessä. Toiseksi tunnustusta koskevan sääntelyn osalta ei ollut kysymys yksinomaan tunnustusta koskevasta kirkkolain 1 luvun 2 §:n säännöksestä vaan laajemmasta kokonaisuudesta, jossa mainittu 1 luvun 2 §:n säännös on ilmeisin. Lausunnossa on selvästi tuotu ilmi tunnustuksesta säätämisen ongelmallisuus, ja jos asiaa olisi käsitelty tavanomaisena lainsäädäntöehdotuksena eduskunnassa mietintövaliokunta olisi ottanut perustuslakivaliokunnan ilmaiseman oikeuskäsityksen huomioon omassa työssään. Tähän viitaten myös se, että hallintovaliokunta on käsillä olevassa tilanteessa nimenomaisesti hallituksen esityksen mukaan ohjannut lainvalmistelua edelleen kirkkohallitukselle osoittamassaan kirjelmässä tuoden esiin, että ”kirkkolakiehdotus on aiheellista valmistella yhtenä kokonaisuutena uudestaan niin, että se täyttää perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestyshuomautukset ja sisältää perustuslain 76 §:n 2 momentissa ilmenevällä tavalla kirkkolain säätämistä koskevaa aloiteoikeutta ja kirkkolain säätämisjärjestystä koskevien säännösten ohella vain perustuslain 76 §:n 1 momentin mukaisesti kirkkolain alaan kuuluvia säännöksiä.”

31. Se seikka, että valiokunta ei ole lausunnossaan PeVL 4/2020 vp sisällyttänyt tunnustukseen liittyvää kokonaisuutta ponsilausumaansa ei ole esteenä sille, että näin tehtäisiin tässä yhteydessä. Tällöin ainakin kirkkolain 1 luvun 2 §:n tunnustukseen viittaavat osat ovat esteenä ehdotetun säätämisjärjestyksen käyttämiselle. Uskonnonvapaus ei salli sitä, että uskonnonvapauteen aivan keskeisesti kuuluva uskollinen tunnustus olisi lainsäätäjän asia. Näin ei voi olla käsitykseni mukaan siinäkään tapauksessa, että uskonnollinen yhteisö nimenomaisesti sitä pyytää, kuten kirkolliskokous on tässä ehdotuksensa muodossa tehnyt vieläpä katsoen, että kirkon uskonnollisen tunnuksen säätämisellä laissa on merkitystä kirkon identiteetin kannalta (HE perustelut 1 luvun 2 §:lle). Edelleen olisi pohdittava myös kirkollisista pyhäpäivistä säätämistä samoin kuin niitä muita vaikutuksia, joita tunnustusta koskevan sääntelyn poistamisella on kirkkolain kokonaisuuden kannalta.

32. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 4/2020 vp sääntelyvarauksen alasta sisältää myös vaihtoehdon sellaiselle tulkinnalle, että kirkkolakia koskevaa ehdotusta lähestytään perustuslain 76 §:n säännöksen kannalta niin, että kirkkolakia koskevassa ehdotuksessa vain ne sääntelyt, jotka koskevat perustuslain 76.1 §:n sanamuodon mukaisesti ”kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa” ovat perustuslain 76.2 §:n tarkoittaman säätämisjärjestyksen ja kirkkolakiin sisällytetyn säätämisjärjestyksen kattamia. Toisin sanoen perustuslain 76 §:n tarkoittaman kirkkolain ja sitä koskevan säätämisjärjestyksen alaan eivät kuuluisi mitkä tahansa kirkkolakiin ehdotetut säännökset. Mahdolliset muut sääntelyehdotuksethan eivät ole lainsäätäjän puutumisen suojan tarpeessa, koska muun muassa uskonnonvapaus perusoikeutena muuten turvaa ne lainsäätäjän puuttumiselta. Tällainen perustuslain 76 §:n tulkinnan tarkistus myös turvaisi eduskunnan aseman lainsäätäjänä niin, että 76 §:n säännöstä nimenomaan tulkittaisiin supistavasti kaikin osin ja säännöksen 1 ja 2 momentin yhteys varmistettaisiin. Tähän viittaa jo muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 4/2020 vp ja myös hallintovaliokunnan ohjaus nyt käsillä olevan ehdotuksen valmisteluun.