

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys HE 19/2019 vp kirkkolaiksi.

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle uusi kirkkolaki. Voimassa oleva kirkkolaki on aikanaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, mutta ennen uuden perustuslain säätämistä (ks. PeVL 20/1993 vp). Esityksen todetaan olevan kirkolliskokouksen ehdotuksen mukainen. Lisäksi sen todetaan olevan luonteeltaan kokonaiskodifiointi ja pääasiassa lainsäädäntötekniinen. Tavoitteena on ollut ottaa huomioon perustuslain ja muun lainsäädännön edellyttämät muutostarpeet, ml. perustuslain asettamat vaatimuksen siitä, mistä asioista tulee perustuslain mukaan säätää lailla. Hallituksen esityksen mukaan tavoitteena on säätää kirkkoloissa vain asioista, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla.

Kirkkolain ala ja säätämisjärjestys

Perustuslaki sisältää erityiset säännökset kirkkolain alasta, sitä koskevasta aloiteoikeudesta ja säätämisjärjestyksestä. Perustuslain 76 §:n 1 momentin mukaan kirkkoloissa säädetään

”evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta”. Kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta ja säätämisyjärjestyksestä säädetään puolestaan perustuslain 76 §:n 2 momentin mukaan niinkään erikseen kirkkolaissa. Järjestely on sikäli erikoinen, että perustuslaki ikään kuin delegoi kirkkolain säätämisyjärjestyksestä koskevan vallan kirkkolaissa säädettäväksi ja niin ollen evankelis-luterilaisen kirkon itsensä päätettäväksi.

Tämä erityinen säätämisyjärjestys on sinänsä vanhaa perua: kirkolla on ollut aloiteoikeus kirkkolain muuttamiseen ja kumoamiseen vuoden 1869 kirkkolaista. Ennen vuoden 2000 perustuslakiuudistusta kirkkolain erityisaseman perustuslaillisenä kinnokohtana oli ensinnäkin hallitusmuodon 83 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädettiin kirkkolaissa. Kirkkolakia koskeva erityinen säätämisyjärjestys oli puolestaan kytketty valtiopäiväjärjestyksen 31 §:n 2 momentin säännökseen, jonka mukaan kirkkolain säätämisestä ”on voimassa, mitä siitä erikseen on säädetty.” Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa kyseistä valtiopäiväjärjestyksen 31 §:n 2 momentin vittaussäännöstä pidettiin kuitenkin liian epämääräisenä valtuuttamaan kirkkolaissa säätämään perustuslain yleisistä lakiehdotusten vireilletuloa koskevista säännöksistä poikkeavasti kirkolliskokouksen yksinomaisesta kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta. Sen vuoksi kirkkolain säätämistä koskevaan perustuslain 76 §:n 2 momenttiin ehdotettiin otettavaksi aiempaa täsmällisempi säännös osoittamaan, että valtuus koskee nimenomaan kirkkolain säätämisyjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta säätämistä. Samalla kirkkolain sisältöä koskeva hallitusmuodon 83 §:n 1 momentin säännös voitiin siirtää käytännössä sellaisenaan perustuslain 76 §:n 1 momentiksi. Nämä säännökset ovat nykyisin osa voimassa olevaa perustuslakia.

Kirkolliskokouksen yksinomaisella aloiteoikeudella samoin kuin eduskunnan asemaa koskevalla kirkkolain sääntelyllä on puolestaan katsottu olevan ainakin kaksi keskeistä valtiosääntöoikeudellista vaikutusta. Ensinnäkin eduskunnan lainsäädäntövalta on kirkkolain alaan kuuluvissa asioissa on kirkkolakia säädettäessä poikkeuksellisen rajoittunutta. Ilman nimenomaista valtuutusta kirkkolaissa eduskunnan ainoana vaihtoehtoina on kirkkolakiehdotuksen hyväksyminen sellaisenaan tai lakiehdotuksen hylkääminen. (Ks. PeVL 20/1993 vp, s. 2). Voimassa olevan kirkkolain 2 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan kirkolliskokouksen ehdotuksesta voidaan ainoastaan oikaista asiasisältöön vaikuttamaton lainsäädäntötekniinen virhe, ja oikaisunkin tekeminen edellyttää Kirkkohallituksen antamaa lausuntoa.

Toiseksi kirkkolain erityinen säätämisyjärjestys heijastuu myös muuhun lainsäädäntöön. Muuhun lainsäädäntöön ei nimittäin saa sisällyttää kirkkolain kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä (ks. PeVL 1/1982 vp ja PeVL 30/1996 vp).

Kirkkolain erityinen säätämisyjärjestys rajoittaa merkittävästi eduskunnan lainsäädäntövaltaa kirkkolain alaan kuuluvissa asioissa ja on tässä suhteessa valtiosääntöoikeudellisessa järjestelmässämme hyvin poikkeuksellinen. Se edustaa selvää poikkeusta sekä perustuslain 2 §:n 1 momentin kansanvaltaisuusperiaatteen että valtiosääntömme hyvin keskeiseen lähtökohtaan lainsäädäntövallan osoittamisesta eduskunnan tehtäväksi siten kuin valtiollisten tehtävien jakoa ja parlamentarismia koskevassa perustuslain 3 §:n 1 momentissa säädetään. Perustuslakivaliokunta onkin aiemmin pitänyt kirkkolain käsittelyjärjestystä nurinkurisena (Ks. PeVL 20/1993, s. 3/II) viitaten mm. siihen, ettei eduskunta alun perin ole saanut tehdä kirkkolakiehdotukseen edes teknisiä muutoksia.

On toisaalta sinänsä selvää, ettei kirkkolakiin saa sisällyttää perustuslainvastaisia säännöksiä ja että perustuslakivaliokunnan on perustuslain 74 §:n mukaisessa tehtävässään varmistuttava siitä, ettei kirkkolakiehdotus ole vastoin perustuslakia ja kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Perusoikeuksien näkökulmasta selvänä lähtökohtana on jo pitkään ollut, että perusoikeussäännökset ulottavat vaikutuksensa muuhunkin julkiseen toimintaan kuin valtion nimissä tapahtuvaan ja että evankelis-luterilainen kirkko kuuluu tässä mielessä siihen ”julkiseen valtaan”, jonka on PL 22 §:n mukaisesti turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. (ks. HE 309/1993 vp, s. 26). Myös perustuslain 80 §:ssä tarkoitettu lailla säätämisen vaatimus koskee myös evankelis-luterilaisen kirkon autonomian piiriin sinänsä kuuluvia asioita, jos kysymys muutoin on yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tai asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Valiokunta onkin aiemmin ottanut kantaa kirkkolakiehdotuksen sisällölliseen perustuslainmukaisuuteen mm. arvioidessaan lakiehdotusta, jonka perusteella evankelis-luterilaisen kirkon, seurakunnan tai seurakuntayhtymän virassa voi olla vain evankelis-luterilaisen kirkon jäsen (ks. PeVL 57/2001 vp). Perustuslakivaliokunta totesi, että tällaista säännöstä on arvioitava perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa uskonnon perusteella. Kirkkolain tästä sääntelystä oli perustuslakivaliokunnan mukaan valtiosäännön näkökulmasta selvitetävä, onko eri asemaan asettamiselle tässä tapauksessa osoitettavissa hyväksyttävä peruste. Valiokunta viittasi tältä osin perustuslain 11 §:stä johtuvaan kirkon oikeuteen sisäiseen autonomiaan ja katsoi, että sääntelylle oli osoitettavissa hyväksyttävä peruste. (ks. PeVL 57/2001 vp, s. 2).

Myös kirkkolain menettelysääntelyn on sinänsä mahdollista valtiosääntöoikeudellisiin puitteisiin. Tästä nyt käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa on myös osaltaan kysymys. Sekä kirkon aloitemonopolista että eduskunnan hyvin rajoittuneesta asemasta lainsäädäntövallan käyttäjänä säädetään voimassa olevan kirkkolain 2 luvun 2 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan ”Kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista. Kirkon ehdotuksen

tekee kirkolliskokous. Kirkolliskokouksen ehdotuksen tutkiminen ja vahvistaminen on tasavallan presidentin ja eduskunnan tehtävä. Kirkolliskokouksella on myös oikeus tehdä esityksiä kirkkoa koskevasta muusta lainsäädännöstä.” Tätä sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi vastamaana nykyisen perustuslain lainsäätämismenettelyä koskevaa sääntelyä. Viitasta tasavallan presidentin tehtävään kirkkolakiehdotuksen tutkimisessa ja vahvistamisessa pidetään nykyisellään harhaanjohtavana 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 siten lakien vahvistamiseen. Tämän johdosta kyseinen säännös ehdotetaan poistettavaksi kirkkolaista ja korvattavaksi nykykäytäntöä vastaavalla virkkeellä, jonka mukaan kirkolliskokouksen ehdotus annetaan eduskunnan tutkittavaksi hallituksen esityksellä. Eduskunnan perustuslaillista asemaa lainsäädäntövallan käyttäjänä (perustuslaki 3 § 1 momentti) vastaavasti kirkolliskokouksen ehdotuksen tutkiminen osoitettaiisiin yksin eduskunnan tehtäväksi.

Edellä mainittu ehdotus ei kuitenkaan muuttaisi sitä perusratkaisua, jossa eduskunta on säätämiskysymyksissä sidottu kirkon kantaan: kirkkolaki tai sen muutos voidaan asiasisältönsä puolesta vain joko hyväksyä tai hylätä. Kirkolliskokouksen ehdotuksesta voidaan nyt käsillä olevankin ehdotuksen perusteella ainoastaan oikaista asiasisältöön vaikuttamaton lainsäädäntötekniinen virhe, ja oikaisunkin tekeminen edellyttää Kirkkohallituksen antamaa lausuntoa siten kuin kirkkolain 2 luvun 2 §:n 2 momentissa säädetään.

Kuten edellä totesin, perustuslakivaliokunta on jo aiemmin pitänyt kirkkolain säätämisyjärjestystä eduskunnan aseman kannalta nurinkurisena. Samalla se totesi, että kirkkolain erityisen käsittelyjärjestyksen tarpeellisuus tulisi ottaa kokonaisuudessaan selvitetäväksi ja kirkon aloitemonopolin ajanmukaisuus tulisi arvioida (ks. PeVL 20/1993 vp, s. 2). Mielestäni uuden perustuslain säätäminen ei ole poistanut tätä tarvetta. Oikeastaan sille on eduskunnan aseman vahvistumisen kautta tullut entistäkin painavimmat perusteet.

Kirkkolain säätämisyjärjestys edustaa nykyisellään selvää poikkeusta siihen perustuslakiuudistuksessaan 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, tällaista poikkeusta on syytä tulkita hyvin kapeasti. Tämä tarkoittaa ainakin, että kirkkolain erityisen säätämisyjärjestyksen piiriin voidaan lukea ainoastaan ne asiat, joihin perustuslain 76 §:n 1 momentin säännös nimenomaisesti viittaa.

Kiinnitän tätä taustaa vasten perustuslakivaliokunnan huomiota eräisiin käsiteltävänä olevaa kirkkolakiehdotusta koskeviin valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksiin.

Kirkon tunnustus ja tehtävä (1 luvun 2 §)

Ehdotetussa kirkkolain 1 luvun 2 §:n 1 momentissa määritellään kirkon tunnustus sinänsä voimassa olevaa, mutta ennen uutta perustuslakia säädettyä kirkkolakia vastaavalla tavalla. Ehdotuksen mukaan ”kirkko tunnustaa sitä Raamattuun perustuvaa kristillistä uskoa, joka on lausuttu kolmessa vanhan kirkon uskontunnustuksessa sekä luterilaisissa tunnustuskirjoissa.” Saman pykälän 2 momentissa tarkennetaan kirkon tehtäväksi ”julistaa tunnustuksensa mukaisesti Jumalan sanaa ja jakaa sakramenteja sekä toimii muutenkin kristillisen sanoman levittämiseksi ja lähimmäisenrakkauden toteuttamiseksi.” Kirkolliskokouksen ehdotuksesta hyväksytyn hallituksen esityksen mukaan ”tunnustus ilmaisee, mistä kirkossa on kysymys ja mihin kirkon luterilainen identiteetti uskonnollisena yhteisönä perustuu.”

Vaikka kirkon tunnustusta ja tehtävää koskevan sääntelyn sisällyttämiselle kirkkolakiin voidaan ehkä kirkon näkökulmasta pitää ymmärrettävänä, on sitä hankala sovittaa yhteen kirkkolain alaa koskevan perustuslain 76 §:n 1 momentin kanssa. Perustuslain 76 §:n 1 momentti rajaa kirkkolain alan ainoastaan kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa koskeviin kysymyksiin. Itse asiassa voitaisiin pitää perustuslain 11 §:ssä säädetyn uskonnonvapauden ja kirkon autonomian kannalta hyvinkin eriskummallisena, jos perustuslaissa yhtäältä vahvistettaisiin uskonnonvapaus ja osana sitä turvattaisiin uskonnollisten yhdyskuntien autonomia uskonnonvapauteen liittyvissä asioissa, mutta toisaalta samalla katsottaisiin, että uskonnollisen tunnustuksen sisältö tulisi jättää riippumaan eduskunnan päätöksestä. Tällainen järjestely nimittäin merkitsisi, että perustuslainsäätäjä pidättäisi uskonnonvapauden ydinalueelle kuuluvaa asiaa koskevan päätöksentekovallan uskonnollisen yhdyskunnan sijaan eduskunnalle, mikä puolestaan olisi omiaan tekemään kyseisestä perusoikeudesta tyhjän.

Käsitykseni mukaan kirkon tunnustuksesta ja tehtävästä säättämisessä ei enää olekaan kysymys kirkon järjestysmuodosta ja hallintoa koskevasta sääntelystä, vaan sääntelystä, joka asiallisesti ottaen kuuluu uskonnollisten yhdyskuntien autonomian ydinalueelle. Kun perustuslaki samaan aikaan rajaa kirkkolain alan nimenomaisesti kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa koskeviin kysymyksiin, ja kun tätä perustuslainsäädännöstä on edellä käsittelemistä syistä johtuen tulkittava kapeasti, ei 1 luvun 2 §:n ehdotus kirkon tunnustuksesta nähdäkseni sovi perustuslain kirkkolaille jättämän alan puitteisiin. Kirkon tunnustuksesta ja tehtävästä voidaan sitä vastoin sekä perustuslain 11 §:n että 76 §:n kannalta asianmukaisesti säätää kirkkojärjestyksessä.

Kiinnitän valiokunnan huomiota myös siihen, että perustuslain uskonnonvapaussääntely asettaa rajoja myös ylimpien valtioiden päätöksentekovallalle silloin, kun päätösten sisältö koskettaa uskonnonvapauden ydinaluetta tai merkitsee muutoin selvää poikkeamaa

negatiiviseen uskonnonvapauteen kuuluvasta julkisen vallan neutraalisuuden vaatimuksesta (ks. PeVM 10/2002 vp, ks. myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklassa turvattua uskonnonvapautta koskeva EIT:n käytäntö, esim. Lautsi ym. v. Italia, 18.3.2011, tuomion kohdat 59—60). Perustuslakivaliokunta onkin perustuslain 11 §:ssä turvattuun uskonnon ja omantunnon vapauteen viitaten suhtautunut kriittisesti sääntelyyn, jonka perustella tasavallan presidentti olis antanut päätöksellään uskonnollisperäisen rukouspäiväjulistuksen. Valiokunta katsoi, että presidentin valtioneuvostossa tapahtuvan päätöksenteon on syytä pitäytyä asioihin, joiden ratkaisulla on oikeusvaikutuksia, minkä vuoksi valiokunta ei puoltanut lakiehdotuksen hyväksymistä eikä siksi edes arvioinut sen käsittelyjärjestystä. (ks. PeVM 3/2003 vp, ks. myös PeVM 10/2002 vp). Tätä samaa uskonnollista neutraliteettia ja uskonnonvapautta yleisemminkin koskevaa kantaa on nähdäkseni syytä lukea laajemminkin ilmauksena siitä, ettei ylimpien valtioelinten tule päätöksenteollaan osallistua uskonnonvapauden alueelle kuuluviin toimiin. Nähdäkseni tästä kuitenkin olisi kysymys, jos eduskunta päätöksellään hyväksyisi evankelis-luterilaisen kirkon tunnustuksen keskeisen sisällön.

Jos kysymys olisi normaalista hallituksen esityksestä, edellä viitattu valtiosääntöoikeudellinen ongelma voitaisiin korjata poistamalla evankelis-luterilaisen kirkon tunnustukseen viittaava sääntely ehdotetusta 1 luvun 2 §:stä ja rajaamalla siten tunnustukseen viittaava sääntely ainoastaan 1 §:n soveltamisalasäännöksen 2 momentin mukaiseen viittaussäännökseen, jonka perusteella kirkon tunnustuksesta säädettäisiin kirkkojärjestyksessä. Kirkkolain nurinkurisesta säätämisyjärjestyksestä kuitenkin seuraa, ettei eduskunta voi tehdä eduskuntakäsittelyn aikana lakiehdotukseen tämän kaltaisia muutoksia. Kysymys ei selvästikään ole sellaisesta lain asiasisältöön vaikuttamattomasta lainsäädäntöteknisestä virheestä, joka voitaisiin kirkkolain mukaisesti eduskunnan toimesta ”oikaista” sen jälkeen kun Kirkkohallitus on antanut asiasta lausunnon. Tämän vuoksi valtiosääntöoikeudellinen ongelma on mahdollista korjata ainoastaan hylkäämällä esitys.

Jos perustuslakivaliokunta ei syystä tai toisesta päädy hylkäämään esitystä, tulisi sen lausunnossa nähdäkseni vähintään ilmaista kantansa siitä, ettei kirkon tunnustuksesta säätäminen kuulu ongelmitta perustuslain 76 §:ssä täsmennettyyn kirkkolain alaan ja että asiasta olisi senkin vuoksi asianmukaista säätää kokonaisuudessaan kirkkojärjestyksessä. Tällainen ratkaisu olisi paremmin yhteensopiva myös perustuslain 11:ssä tarkoitettun uskonnonvapauden ja siihen sisältyvän uskonnollisen yhdiskunnan autonomian kanssa.

Henkilöstön kelpoisuusvaatimukset (8 luvun 14 §)

Kirkkolakiehdotuksen 8 luvun 14 §:ssä säädetään henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista niiden palvelussuhteiden osalta, joihin voidaan ottaa vain kirkon konfirmoitu jäsen. Perus-

tuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut vastaavan tyyppistä kirkkolain sääntelyä perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon kannalta eikä ole nähnyt siinä huomautettavaa. Koska konfirmointiin liittyvät kelpoisuusvaatimukset koskevat selvästi sellaisia tehtäviä, joilla on yhteys kirkon perustuslain 11 §:ssä tarkoitettuja oikeuksia koskeviin tehtäviin, ei asia muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi (vrt. PeVL 57/2001 vp).

Muutoksenhakukielto virkanimityksasioissa (12 luvun 14 §)

Ehdotetussa 12 luvun 14 §:ssä säädettäisiin kirkollishallinnon oikaisuvaatimus- ja valituskielloista. Säännös vastaisi pääsääntöisesti voimassa olevaa lakia, mutta siihen ehdotetaan joitakin tarkennuksia. Pykälän 1 momentin 7 kohdan perusteella tuomiokapitulin päätökseen viranhoidomääräyksen antamisesta seurakuntapastorille tai väliaikaiseen seurakunnan papin viran hoitamiseen ei voisi hakea muutosta valittamalla. Hallituksen esityksessä muutoksenhakukieltoa perustellaan sillä, että kyse on sellaisista kirkon hengellisen työn viranhaltijoita koskevista ja uskonnollisen yhdyskunnan autonomian piiriin kuuluvista asioista, jotka eivät välittömästi koske kenenkään subjektiivista oikeutta.

Vaikka virkaan nimittämistä koskevalla päätöksenteolla voidaan katsoa olevan suuri merkitys viranhakijan oikeudellisen aseman kannalta, ei perustuslakivaliokunta toisaalta ole varsin tuoreessa lausuntokäytännössään pitänyt laajaakaan virkanimityksiä koskevaa valituskieltoa perustuslain vastaisena (PeVL 52/2017 vp). Virkanimityksiä koskevan muutoksenhakuoikeuden rajausta ei ole tämän vuoksi vaikuttanut arvioitujen lakiehdotusten säätämisyjärjestykseen (ks. PeVL 51/2010 vp ja PeVL 18/2011 vp). Toisaalta valiokunta on korostanut, että valituskiellon kumoaminen toteuttaisi paremmin perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeuden periaatteita. Ottaen huomioon, että kysymys on kirkon hengellisen työn viranhaltijoita koskevista ja niin ollen uskonnollisen yhdyskunnan piiriin kuuluvista asioista, joissa virkaan nimittävän harkintamarginaalia voidaan perustellusti ja PL 11 §:ään liittyvistä syistä pitää laajana, samoin kuin senkin, ettei perustuslakivaliokunta ole pitänyt laajojakaan muutoksenhakukieltoja perustuslain kannalta ongelmallisena, ei muutoksenhakukieltoa koskeva sääntely muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Juha Lavapuro
professori