

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle kirkkolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle kirkkolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 108/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Hanna Kiiskinen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- kirkkoneuvos Pirjo Pihlaja, Kirkkohallitus
- lainsäädäntöneuvos Heini Färkkilä, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen
- professori Tomi Voutilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle uusi kirkkolaki. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi uudet lait evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta, evankelis-luterilaisen kirkon työmarkkinalaitoksesta ja evankelis-luterilaisen kirkon eläkerahastosta sekä muutettavaksi tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa eräistä ratkaisuksistaan annettua lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024.

Valiokunnan lausunto PeVL 104/2022 vp

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan useiden perustuslain säännösten kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan esitys voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohdat

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle uusi kirkkolaki (jäljempänä kirkkolakiehdotus). Samalla ehdotetaan säädettäväksi eräät siihen läheisessä yhteydessä olevat uudet lait ja ehdotetaan muutettavaksi tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa eräistä ratkaisuksistaan annettua lakia. Esityksen perustelujen mukaan hallituksen esitys korvaa aikaisemman hallituksen esityksen kirkkolaiksi (HE 19/2019 vp) sekä sitä täydentävän hallituksen esityksen (HE 93/2019 vp).

(2) Perustuslakivaliokunta on arvioinut mainittuja aiempia esityksiä lausunnossa PeVL 4/2020 vp. Valiokunnan mukaan tuolloista kirkkolakiehdotusta ei voitu käsitellä ehdotetussa lainsäätämisyjärjestyksessä.

(3) Nyt arvioitavana olevassa esityksessä on esityksen perusteluiden (s. 5) mukaan pyritty ottamaan huomioon edellisestä kirkkolakiehdotuksesta eduskuntakäsittelyn aikana esiin nostetut muutostarpeet. Perusteluiden mukaan yhteensä noin sata pykälää on siirretty kirkkolaista erillislakeihin ja kirkkojärjestykseen, ja kirkkolakiehdotukseen on otettu pääosin vain säännöksiä, jotka koskevat kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa.

(4) Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitavassa esityksessä on otettu asianmukaisesti huomioon lausunnossa PeVL 4/2020 vp esitetyt säätämisyjärjestykseen vaikuttavat huomautukset. Lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin edelleen erityistä huomiota kirkon tunnustusta koskevaan säännösehdoitukseen sekä kirkkolain erityiseen säätämisyjärjestykseen.

Kirkon tunnuksesta ja tehtävästä säätäminen

(5) Kirkkolakiehdotuksen 2 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi kirkon tunnuksesta ja tehtävästä. Valiokunta arvioi vastaavaa säännöstä aiemmasta esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 4/2020 vp, s. 5—6). Valiokunnan mukaan selvästi tunnustuksellinen sääntely ei kovin hyvin sovelly eduskunnan säätämään lakiin, mutta voi olla tärkeää kirkon uskonnollisen identiteetin kannalta. Valiokunnan mukaan kirkon tunnustuksessa ei ole kyse perustuslain 76 §:ssä tarkoitettua kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta.

(6) Perustuslakivaliokunta piti ehdotusta lisäksi merkityksellisenä perustuslain 11 §:ssä turvattun uskonnonvapauden kannalta. Valiokunta viittasi siihen, että perusoikeussäännöksen 2 momentissa luetellaan uskonnon- ja omantunnonvapauden tärkeimmät ilmenemismuodot eli oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus, uskonnollinen järjestäytymisvapaus

Valiokunnan lausunto PeVL 104/2022 vp

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 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. Kirkon tunnustusta koskeva sääntely olisi tämän ja perustuslain 76 §:n sanamuodon vuoksi ollut valiokunnan mukaan perustellumpaa sisällyttää kirkkolain sijasta kirkkojärjestykseen. Tunnustussäännöksestä sanottu ei kuitenkaan vaikuttanut tuolloisen kirkkolakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

(7) Nyt arvioitavassa esityksessä kirkon tunnustuksesta säätämistä pyritään perustelemaan laiveammin. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan pidä esitettyjä perusteluita täysin riittävinä. Valiokunta muistuttaa, että sen valtiosääntöisestä perustuslain 74 §:ssä säädetystä tehtävästä johtuen valiokunnan säätämisyjärjestykseen vaikuttamattomakin kannanotot ovat luonteeltaan valtiosääntöoikeudellisia kannanottoja perustuslain tulkinnasta (ks. myös PeVL 93/2022 vp, kappale 18). Valiokunta toistaa arvionsa, jonka mukaan kirkon tunnustuksessa ei ole kyse perustuslain 76 §:ssä tarkoitettusta kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Valiokunnan mielestä tunnustuspykälän sisällyttäminen kirkkolakiehdotukseen ei kuitenkaan vaikuta nyt arvioitavankaan kirkkolakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Kirkkolain erityinen säätämisyjärjestys

(8) Perustuslakivaliokunta arvioi edellistä kirkkolakiehdotusta koskevassa lausunnossa laajasti kirkkolain erityistä säätämisyjärjestystä koskevaa sääntelyä perustuslaissa ja kirkkolaissa sekä kirkkolakia perustuslain 76 §:ssä koskevan sääntelyvarauksen alaa (PeVL 4/2020 vp, s. 2—6).

(9) Perustuslain 76 §:n 1 momentin mukaan kirkkolaissa säädetään evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Pykälän 2 momentin mukaan kirkkolain säätämisyjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä niistä mainitussa laissa erikseen säädetään. Voimassa olevan kirkkolain 2 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista.

(10) Perustuslain kirkkolakia koskevasta erityisestä lainsäätämisyjärjestyksestä ei seuraa, että kirkkolakiin olisi mahdollista sisällyttää erityisen lainsäätämisyjärjestyksen nojalla poikkeuksia perustuslaista tai Suomea velvoittavista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista (PeVL 4/2020 vp, s. 6).

(11) Perustuslakivaliokunta kiinnitti aikaisempaa kirkkolakiehdotusta arvioidessaan erityistä huomiota eduskunnan lainsäädäntövallan poikkeukselliseen rajoittuneisuuteen kirkkolain alaan kuuluvissa asioissa. Ilman nimenomaista valtuutusta eduskunnan ainoina vaihtoehtoina on kirkkolakiehdotuksen hyväksyminen sellaisenaan tai lakiehdotuksen hylkääminen (ks. PeVL 20/1993 vp, s. 2). Toisaalta kirkkolain erityinen säätämisyjärjestys heijastuu muuhun lainsäädäntöön;

Valiokunnan lausunto PeVL 104/2022 vp

lainsäädäntöön ei ole pidetty mahdollisena sisällyttää kirkkolain kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä (ks. PeVL 1/1982 vp ja PeVL 30/1996 vp).

(12) Perustuslakivaliokunnan tuolloisen arvion (PeVL 4/2020 vp, s. 4) mukaan kirkkolain erityinen säätämisyjärjestys rajoittaa merkittävästi eduskunnan lainsäädäntövaltaa kirkkolain alaan kuuluvissa asioissa ja on tässä suhteessa valtiosääntöoikeudellisessa järjestelmässämme hyvin poikkeuksellinen eikä se ole valtiosääntöisesti ongelmaton. Valiokunnan mukaan se edustaa selvää poikkeusta sekä perustuslain 2 §:n 1 momentin kansanvaltaisuusperiaatteeseen että valtiosääntökeskeiseen lähtökohtaan lainsäädäntövallan osoittamisesta eduskunnan tehtäväksi siten kuin valtiollisten tehtävien jakoa ja parlamentarismia koskevassa perustuslain 3 §:n 1 momentissa säädetään. Valiokunta totesi kirkkolain säätämisyjärjestyksen olevan siten selvä poikkeus siihen perustuslakiuudistuksessa vahvistettuun valtiosääntöiseen pääsääntöön, jossa eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä ja lainsäätäjänä on yksiselitteisesti ensisijainen (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 75/I). Valiokunta on jo aiemmin pitänyt kirkkolain käsittelyjärjestystä nurinkurisena (ks. PeVL 20/1993 vp, s. 2/II) viitaten mm. siihen, ettei eduskunta alun perin ole saanut tehdä kirkkolakiehdotukseen edes teknisiä muutoksia.

(13) Kirkkolaissa säädetään perustuslain 76 §:n 1 momentin 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). Ottaen huomioon sanottujen eduskunnan asemaa koskevien valtiosääntöperiaatteiden painoarvon perustuslain 76 §:n ilmaisua poikkeuksen asiallisesta alasta on perustuslakivaliokunnan mukaan välttämätöntä tulkita suppeasti. Kirkkolain erityisen säätämisyjärjestyksen piiriin voidaan siten perustuslakivaliokunnan aiemman lausunnon mukaan lukea ainoastaan ne asiat, joihin perustuslain 76 §:n 1 momentin säännös nimenomaisesti viittaa (PeVL 4/2020 vp, s. 5). Valiokunnan mielestä myöskään voimassa olevaa kirkkolain sääntelyä kirkon omiin asioihin perustuvasta erityisestä säätämisyjärjestyksestä ja kirkon aloiteoikeudesta sekä kirkkolakiehdotuksen tutkimisesta ei siten voi tulkinnallisesti ulottaa perustuslaissa säädettyä soveltamisalaa laajemmaksi. Perustuslakiuudistuksen esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 127) mukaan siltä osin kuin kirkkolaki ei sisällä poikkeavia säännöksiä lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksestä, sovelletaan myös kirkkolakiin lainsäätämisyjärjestystä ja lakiehdotuksen käsittelyä koskevia yleisiä perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen säännöksiä.

(14) Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota edellistä kirkkolakiehdotusta arvioidessaan (PeVL 4/2020 vp, s. 10—11) kirkkolain erityisen säätämisyjärjestyksen arvioinnin tarpeellisuuteen. Valiokunta viittasi siihen, että valiokunta oli katsonut jo vuonna 1993, että kirkkolain erityisen käsittelyjärjestyksen tarpeellisuus tulisi ottaa kokonaisuudessaan selvitettyväksi (PeVL 20/1993 vp, s. 2/II). Sittemmin kirkkolain säätämistä koskevaan sääntelyyn valtiopäiväjärjestyksessä ja kirkkolaissa on tehty eräitä muutoksia (PeVM 4/1994 vp, PeVL 23/1996 vp). Perustuslakiuudistuksessa säilytettiin kirkkolain säätämistä koskeva järjestelmä enemmälti ennallaan.

(15) Perustuslakivaliokunta toistaa arvionsa. Uudelleenarviointia puoltaa valiokunnan kanta kirkkolain erityisen säätämisyjärjestyksen piiristä ja sen suppeasta tulkinnasta. Eduskunnan valtiosääntöoikeuteen asemaan tukeutuvan arvioinnin on syytä kattaa erityisen säätämisyjärjestyksen ja kirkolliskokouksen aloiteoikeuden sääntely perustuslaissa ja kirkkolaissa kokonaisuudessaan. Sään-

Valiokunnan lausunto PeVL 104/2022 vp

telyn asiassa on oltava selkeää ja tarkkarajaista. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan on syytä tehdä uudelleenarviointia edellyttävä lausumaehdotus eduskunnalle.

Kirkkolain alaan kuulumaton sääntely

(16) Perustuslakivaliokunta arvioi edellistä kirkkolakiehdotusta käsitellessään, että tuolloin ehdotettu säännös tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa tiettyjen asioiden vireilletulosta ja tiettyistä tuomituista rangaistuksista kirkon toimielimille ei ollut säädettävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta katsoi, että toimintavelvoitteiden säätämisessä tuomiovaltaa käyttäville riippumattomille tuomioistuimille ei selvästikään ollut kyse kirkon järjestysmuotoa tai hallintoa koskevasta asiasta.

(17) Nyt arvioitavan kirkkolakiehdotuksen 12 luvun 13 §:n 2 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätöksen koskiessa kirkollisvalitusta seurakunnan tai seurakuntayhtymän viranomaisen päätöksestä se on pidettävä nähtävänä yleisessä tietoverkossa 10 luvun 23 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yleisenä tulkinnan lähtökohtana on, että päätöksen tehneellä viranomaisella on velvollisuus antaa päätös tiedoksi. Näin säännös vaikuttaa perustavan kirkkolain alaan kuulumattoman hallintotuomioistuimelle osoitetun velvollisuuden. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan säännöksen tarkoituksena on ollut kuitenkin kohdentaa säännöksen mukaiset velvollisuudet seurakuntaan tai seurakuntayhtymään. Säännöksen sanamuodosta tällainen kohdentuminen ei kuitenkaan käy ilmi.

(18) Tällaisen velvollisuuden säätäminen hallintotuomioistuimille ei sanotun mukaisesti ole kirkkolain erityisen säätämisyjärjestyksen piiriin kuuluva asia. Hallintovaliokunnan on syytä täydentää kirkkolakiehdotusta säännösperustaisella rajauksella, jonka mukaan säädettyä ei sovelleta tuomioistuimiin. Hallintovaliokunnan on syytä yleisemminkin varmistua kirkkolain alaan kuulumattomien säännösten tarpeellisuudesta ja asianmukaisuudesta ja tarvittaessa muutettava sääntelyä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 104/2022 vp

Helsingissä 15.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd

varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok

jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr

jäsen Bella Forsgrén vihr

jäsen Jukka Gustafsson sd

jäsen Maria Guzenina sd

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Jari Kinnunen kok

jäsen Mikko Kinnunen kesk

jäsen Anna Kontula vas

jäsen Mats Löfström r

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Wille Rydman ps

jäsen Ville Valkonen kok

jäsen Tuula Väätäinen sd

varajäsen Markus Lohi kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen