

Janne Salminen
Kirjallinen lausunto

16.3.2020

Hallintovaliokunta

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle kirkkolaiksi (HE 19/2019 vp) ja hallituksen esitys eduskunnalle kirkkolaiksi annetun hallituksen esityksen (19/2019 vp) täydentämisestä (HE 93/2019 vp)

1. Hallintovaliokunnan käsiteltävänä on ehdotus uudesta kirkkolaista Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle. Laki korvaisi vuonna 1993 annetun, voimassa olevan kirkkolain. Esityksessä katsotaan kysymyksessä olevan lainsäädännön kokonaiskodifointi. Esityksissä ehdotetaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä.
2. Perustuslakivaliokunta on antanut esityksen johdosta lausunnon PeVL 4/2020 vp.
3. Perustuslakivaliokunta on esittänyt, että ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan kirkkolakiehdotuksen 3 luvun 41 ja 46 §:stä, 10 luvun 27 §:stä ja 12 luvun 14 §:stä sekä arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä diakoniatyössä lausunnossaan tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset lakiehdotusta ei voida käsitellä ehdotetussa lainsäätämisyksityksessä.
4. Hallintovaliokunta on tässä tilanteessa pyytänyt arviomaan, mitä perustuslakivaliokunnan lausunto merkitsee käsiteltävinä olevissa asioissa sisällöllisesti ja mitä huomioita on kirkkolain säätämisyksitykseen liittyviin kysymyksiin.
5. Perustuslakivaliokunnan lausunto on sisällöllisesti selkeä. Lausunnon perusteella esityksessä on useassa kohdin perustuslaillisia ongelmia, jotka poistuvat vain ne korjaamalla. Ongelmat on esitetty lausunnossa selkeästi, ja niistä merkittävimmät on viety ponteen. Ponteen vietyjen ongelmien lisäksi perustuslakivaliokunta tuo esiin, kuinka problemaattinen konstitutionaalisesti ehdotukseen sisältyvä 1 luvun 2.1 §:n säännös on kirkkolain säätämistä koskevan perustuslain säännöksen kannalta sekä uskonnonvapautta koskevan sääntelyn kannalta.
6. Perustuslain 76 §:ssä säädetään nimenomaisesti kirkkolaista, sen sisällöstä, säätämisyksityksestä ja aloiteoikeudesta. Perustuslain 76.1 §:n mukaan kirkkolaissa säädetään evankelis-luterilaisen kirkon ”järjestysmuodosta ja hallinnosta”. Lisäksi perustuslain 76.2 §:ssä säädetään, että kirkkolain säätämisyksityksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä niistä mainitussa laissa erikseen säädetään. 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, vaikuttaa nykyisen sääntelyn taustalla. 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. Perustuslain 76 § sisältää siis perustuslain kannalta poikkeuksellisen valtuutussäännöksen. Valtuutus on poikkeama perustuslain yleisistä lakiehdotusten vireilletuloa koskevista säännöksistä: säännös antaa kirkolliskokoukselle yksinomaisen oikeuden kirkkolakia koskeviin aloitteisiin. Käytännössä ja kuten perustuslakivaliokunta nyt lausunnossaan selkeästi linjaa kirkkolakia koskeva kirkolliskokouksen ehdotus annetaan eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksenä. Esitystä annettaessa ei kirkolliskokouksen ehdotukseen voida kuitenkaan tehdä asiasisältöisiä muutoksia.

7. Eduskunta voi joko hyväksyä tai hylätä esityksen. Lainsäädäntövaltaa sinänsä säännös ei delegoi kirkolliskokoukselle, sillä eduskunnalla on aina mahdollisuus hylätä esitys.

8. Kirkkolakia muutettiin vuonna 1996 siten, että kirkolliskokouksen tekemää kirkkolakiehdotusta tutkittaessa voidaan oikaista ehdotuksessa oleva sellainen lainsäädäntötekni-
nen virhe, joka ei vaikuta kirkkolakiehdotuksen sisältöön (771/ 1996).

9. Tällainen perustuslain sääntely tarkoittaa tämän asian yhteydessä sitä, että eduskunnan lainsäädäntövalta on kirkkolain alaan kuuluvissa asioissa sangen rajoittunutta. Ilman nimenomaista valtuutusta kirkkolaissa eduskunnan ainoina vaihtoehtoina on kirkkolakiehdotuksen hyväksyminen sellaisenaan tai lakiehdotuksen hylkääminen. Yllä todetuin tavoin oikaisumahdollisuus eduskunnassa ulottuu yksinomaan lainsäädäntötekniisiin virheisiin. Perustuslain kirkkolakia koskeva erityinen lainsäätämisyjärjestys ei myöskään ole perusteen sellaiselle tulkinnalle, jonka mukaan kirkkolakiin olisi mahdollista sisällyttää erityisen lainsäätämisyjärjestyksen nojalla poikkeuksia perustuslaista tai Suomea velvoittamista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista.

10. Tällä perusteella käsillä olevassa asiassa on siten kaksi vaihtoehtoa

- a. esittää ehdotuksen hylkäämistä, koska sitä ei voida perustuslakivaliokunnan mukaan käsitellä ehdotetussa lainsäätämisyjärjestyksessä
- b. jäädä odottamaan kirkolliskokouksen uutta ehdotusta, jossa perustuslakivaliokunnan esittämät huomautukset on otettu huomioon ja jonka perusteella valtioneuvosto voisi tehdä täydentävän esityksen, kun asiassa on jo eräiden teknisten virheiden korjaamiseksi tehty.

11. Perustuslaillisia ongelmia ei, kuten ei oikeastaan mitään ehdotukseen liittyvää, siis voida korjata eduskunnassa. Kysymyksessä eivät ole lakitekniset virheet, päinvastoin.

12. Käsitykseni mukaan tässä yhteydessä olisi yleisellä tasolla hyvä tuoda esiin, että kirkkolain käsittelyjärjestys on erittäin erikoislaatuinen eikä välttämättä perusteltu. Käsillä oleva tilanne on hyvänä osoituksena tästä.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin nimenomaisesti todennut, että ”kirkkolain erityisen käsittelyjärjestyksen tarpeellisuus tulisi ottaa kokonaisuudessaan selvitetäväksi. 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.” (PeVL 20/1993 vp)

Erikoislaatuisuus ei ole hävinnyt uuden perustuslain myötä. Itse asiassa nykyperustuslain ja yhteiskunnan ympäristössä säätämisyjärjestys tältä osin näyttäytyy vieläkin erityislaatuisehempänä. Perustuslain tarkoittama ja kirkkolain sisällön varaan ylipäättään jätetty säätämisyjärjestys on näet selvä poikkeus pääsääntöön, joka muutoin korostaa eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä ja sen ensisijaisuutta lainsäätäjänä (HE 1/1998 vp, s. 75).

Siitä huolimatta kirkolliskokouksella ei ole ollut valmiutta juurikaan pohtia erityistä säätämisyjärjestystä. Käsillä olevaan kirkkolakia koskevan esityksen 1 luvun 5 §:ään sisältyy tarkistettu säännös kirkkolain säätämisestä. Sen mukaan kirkolla ”on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista. Kirkon ehdotuksen tekee kirkolliskokous. Kirkolliskokouksen ehdotus annetaan eduskunnan tutkittavaksi ja hyväksyttäväksi hallituksen esityksellä.” Lisäksi kirkolliskokouksen ”tekemää kirkkolakiehdotusta tutkittaessa voidaan oikaista ehdotuksessa oleva sellainen lainsäädäntötekniinen seikka, joka ei vaikuta kirkkolakiehdotuksen sisältöön. Oikaisu voidaan tehdä kirkkohallituksen annettua asiasta lausunnon tai tehtyä siitä aloitteen.” Verrattuna aikaisempaan sääntelyyn ehdotetaan siis vain vähäistä muutosta. Vähäinen tarkistus liittyy tasavallan presidentin muuttuneeseen valtiosääntöoikeudelliseen asemaan lainsäätämisen- ja vahvistamisprosessin yhteydessä. Vaikka perusteluissa viitataan eduskunnan asemaan perustuslain 3.1 §:n nojalla tässä yhteydessä, kirkkolain merkityksessä tämä viittaus on suorastaan harhaanjohtava, sillä niin kapeaksi kirkkolain tarkoittama säätämisyprosessi tekee eduskunnan tehtävän tässä yhteydessä. Pidän ongelmallisena sitä, että tässä yhteydessä ei mitenkään näkyvästi arvioida sitä, onko näin rajattu eduskunnan rooli enää niissä kysymyksissä, jotka koskevat lain tarkoittamia asioita, edes eduskunnan nykyisen lainsäätäjäroolin mukainen. Kirkkolain erityinen käsittelyjärjestys ja sen tarpeellisuus tulisi ottaa kokonaisuudessaan selvitetäväksi ja kirkon aloitemonopolin ajanmukaisuus tulisi arvioida (myös PeVL 20/1993 vp). Käsillä oleva tilanne antaa mielestäni aiheen edellyttää, että tällaisen sääntelyn ajanmukaisuus selvitetään ja arvioidaan. Perustuslain kokonaisuuden ja eduskunnan siinä vahvistuneen lainsäätäjääseman kannalta näin merkittävä poikkeus yleisestä lainsäätämisyjärjestyksestä ei nimittäin vaikuta täysin perustellulta. Kokonaisuudessa pykälän 2 momentissa säädettäväksi esitetty ehdotus kirkkolakiehdotuksessa havaittujen lainsäädäntötekniisten seikkojen korjaamisesta oikaisumenettelyllä ja nykyisen menettely jatkaminen edelleen niin, että edes lainsäädäntötekniisen virheen korjaaminen ei ole mahdollista kuin joko opetus- ja kulttuuriministeriön pyydettyä asiasta lausunnon tai kirkkohallituksen omasta aloitteesta, osoittaa, kuinka marginaaliseksi lainsäätäjän asema menettelyssä on tehty.

13. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta on ponteen otettujen perustuslain vastaisten ehdotusten ohella syytä lisäksi nostaa esiin jo mainitsemani ehdotuksen 1 luvun 2.1 §:n säännös. Kuten perustuslakivaliokunta nostaa lausunnossaan esiin, ehdotus on vähintäänkin ongelmallinen perustuslain 76 §:n ja perustuslain 11 §:n kannalta. Ehdotushan merkitsee sitä, että eduskunta säätäisi kirkon tunnustuksesta ja opista osana lainsäädäntöä, mikä on uskonnonvapauden kannalta ongelma. Lisäksi oman käsitykseni mukaan perustuslain 76.1 §:n kannalta on hankalasti todettavissa, että tällainen ehdotus myöskään koskisi kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa.

14. Kohdissa 12–13 mainitsemani seikat ovat aspekteja, jotka nousevat yhtäältä esiin syntyneestä tilanteesta ja toisaalta perustuslakivaliokunnan lausunnosta kaikkien siinä ponteen otettujen seikkojen lisäksi. Hallituksen esitysten mahdolliset ratkaisuvaihtoehdot olen esittänyt kohdassa 11.