



**UNIVERSITY
OF TURKU**

This is a self-archived – parallel-published version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details. When using please cite the original.

AUTHOR	Veli-Pekka Viljanen
TITLE	Kirkkolaki, kirkkojärjestys ja kirkon autonomia
YEAR	2022
DOI	-
VERSION	Author's accepted manuscript
CITATION	Viljanen Veli-Pekka: Kirkkolaki, kirkkojärjestys ja kirkon autonomia - Teoksessa Risteyksissä : piispa Jukka Keskitalo 60 vuotta, toim. Mari Aalto, Juha Rauhala, Satu Saarinen, Harriet Urponen. Kirjapaja 2022: s. 37-41.

Veli-Pekka Viljanen

Kirkkolaki, kirkkojärjestys ja kirkon autonomia

1. Uskonnonvapaus kirkon toiminnan perustana

Evankelis-luterilaisen kirkon toiminta perustuu oikeudellisesti viime kädessä perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvatus uskonnonvapauden vaaraan. Suomen perustuslain (731/1999) 11 §:n mukaan jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus. Uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen.

Vaikka perustuslain uskonnonvapaussäännökset on kirjoitettu yksilön oikeuden muotoon, sisältyy uskonnonvapauteen myös vahva yhteisöllinen elementti; uskonnon harjoittaminen on perusluonteeltaan yhteisöllistä toimintaa ja uskonnonvapaus antaa suojaa myös uskonnollisille yhteisöille ja niiden oikeudelle päättää omista asioistaan. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan uskonnonvapauteen sisältyy uskonnollisen yhdyskunnan tietynasteinen sisäinen autonomia. Siten myös evankelis-luterilaisen kirkon sisäisen autonomian on katsottu nauttivan perustuslain suojaa uskonnonvapautta koskevien perusoikeussäännösten perusteella (esim. PeVL 57/2001 vp, PeVL 4/2020 vp).

Kirkon ja valtion perinteisesti kiinteät yhteydet voidaan nähdä osin jännitteisinä suhteissa kirkon uskonnonvapauteen perustuvaan autonomiaan. Tosin tässä suhteessa on tapahtunut merkittävää kehitystä kirkon autonomiaa korostavaan suuntaan. Esimerkiksi vuoden 1919 hallitusmuodon mukaan tasavallan presidentti nimitti arkkipiispan ja piispat. Presidentin nimitysvallasta luovuttiin vasta nykyisen perustuslain voimaan tullessa vuonna 2000, jolloin piispojen valinta siirrettiin kirkon omaksi tehtäväksi. Muutos oli periaatteellisesti merkittävä, sillä uskonnollisten johtajien, pappien ja opettajien valinta on juuri niitä uskonnollisen yhdyskunnan omia asioita, jotka kansainvälistikin arvioiden kuuluvat uskonnollisten yhteisöjen autonomian piiriin.

2. Kirkkolaki ja kirkon autonomia

Evankelis-luterilaisen kirkolla on edelleen Suomessa valtiosääntöinen erityisasema, joka perustuu perustuslain 76 §:n säännöksiin kirkkolaista. Sen mukaan kirkkolaissa säädetään evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Kirkkolain säätämisyjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä niistä mainitussa laissa erikseen säädetään. Kirkkolaki puolestaan antaa aloiteoikeuden kirkkolain säätämisestä ja muuttamisesta yksin kirkolliskokoukselle, jonka ehdotus annetaan eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksellä. Eduskunta käsittelee esityksen normaalissa lainsäädäntömenettelyssä. Eduskunta ei voi kuitenkaan tehdä esitykseen asiasisältöön vaikuttavia muutoksia, vaan se voi vain hyväksyä tai hylätä hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen.

Alun perin kirkkolain käsittelyyn eduskunnassa saivat osallistua vain evankelis-luterilaiseen kirkkoon kuuluvat kansanedustajat (1906 VJ 52 §, 1928 VJ 61 §). Tämä vaatimus kumottiin vuonna 1994 (657/1994). Perustelujen mukaan kirkkolain säätämisessä kirkolliskokouksen tehtävänä oli edustaa evankelis-luterilaista kirkkoa. Eduskunnan tehtävä oli puolestaan tarkastella ehdotusta koko valtakunnan edun kannalta, minkä vuoksi oli perusteltua, että kaikki kansanedustajat voivat yhtäläisesti osallistua tähän arviointiin (HE 94/1994 vp, s. 2).

Kirkkolain osalta kirkon autonomiaa turvaavat siten kirkolliskokouksen yksinomainen aloiteoikeus sekä eduskuntaan kohdistuva kielto tehdä kirkkolakiesitykseen asiasisältöisiä muutoksia. Kirkkolain säätäminen ja sen muuttaminen kuuluvat kuitenkin eduskunnan – valtion lainsäädäntöelimen – päätösvallan piiriin. Kirkkolain sisältö ei ole viime kädessä kirkon omassa päätösvallassa.

Käsitellessään vuoden 2020 valtiopäivillä kirkkolain kodifikaatioehdotusta (HE 19/2019 vp) eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti kriittisesti huomiota kirkkolain säätämistä ja sen alaa koskeviin kysymyksiin (PeVL 4/2020 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan kirkkolain säätämisyjärjestys on selvä poikkeus valtiosääntöiseen pääsääntöön, jossa eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä ja lainsäätäjänä on yksiselitteisesti ensisijainen. Tämän vuoksi kirkkolain perustuslaissa määriteltyä asiallista alaa (kirkon järjestysmuoto ja hallinto) on välttämätöntä tulkita suppeasti.

Perustuslakivaliokunnan kritiikki kohdistui siihen, että kirkkolakiin oli otettu edelleen myös selvästi tunnustuksellista sääntelyä, joka ei kovin hyvin soveltunut eduskunnan säätämään lakiin, mutta joka voi olla tärkeää kirkon uskonnollisen identiteetin kannalta. Erityisesti kyse oli kirkon tunnustusta koskevan pykälän sijoittamisesta kirkkolaikiin, kirkon yksin päättämän kirkkojärjestyksen sijasta. Valiokunnan mukaan kirkon tunnustuksessa ei ole kysymys perustuslain 76 §:ssä tarkoitetusta kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Valiokunta ei pitänyt ongelmattomana sitä, että kirkkolain sääntelyn myötä kirkon tunnustus voisi olla riippuvainen lainsäätäjän poliittisesta tahdosta esimerkiksi tilanteessa, jossa kirkko haluaa muuttaa tunnustuksen sisältöä, mutta lainsäätävä ei tällaista muutosta tee. Perustuslakivaliokunta näki siis uskonnonvapauteen paremmin soveltuvana ratkaisun, jossa kirkko itse päättäisi tunnustusta koskevasta sääntelystä.

Toinen kritiikin kohde liittyi kirkkolaissa kirkon ulkopuolisille tahoille asetettuihin velvoitteisiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan esimerkiksi riippumattomien tuomioistuinten velvollisuus ilmoittaa kirkon toimielimille tiettyjen asioiden vireillepanosta ja tuomituista rangaistuksista ei selvästikään ollut sellainen kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa koskeva asia, josta olisi voitu säätää kirkkolaissa.

3. Kirkkolain ja kirkkojärjestyksen suhteesta

Kirkkolainsäädännön kodifioimisen perusideana on ollut, että kirkon tunnustukseen ja oppiin liittyvät sekä muut kirkon sisäiset kysymykset on mahdollisuuksien mukaan pyritty siirtämään kirkkolaista kirkolliskokouksen hyväksymään kirkkojärjestykseen. Tämä tavoite on linjassa kirkon itsemääräämisoikeuden vahvistamisen kanssa. Perustuslakivaliokunnan kritiikki osoittaa kuitenkin, että tavoitteessa ei ole päästy riittävän pitkälle. Tätä ilmentää myös kirkkolain kodifikaatioehdotuksen huomattava yksityiskohtaisuus verrattuna esimerkiksi lakiin ortodoksisesta kirkosta (985/2006). Voidaan perustellusti väittää, että mitä yksityiskohtaisemmin kirkko sitoo toimintaansa eduskunnan säätämällä kirkkolailla, sitä enemmän kirkon itsemääräämisoikeus kaventuu verrattuna siihen, että asiasta säädettäisiin kirkon sisäisin ja kirkon itsensä muutettavissa olevin säädöksin.

Selittäjänä kirkkolain tarpeettoman yksityiskohtaiselle sääntelylle ovat kirkon legalistinen toimintakulttuuri, mutta myös kirkkolain ja kirkkojärjestyksen välisen suhteen ongelmallinen tulkinta. Kirkkolain ja kirkkojärjestyksen välinen suhde näyttäytyy kirkon sisällä käytävässä keskustelussa usein hierarkkisena ja kirkkolain ensisijaisuuteen perustuvana. Kirkkolain ja kirkkojärjestyksen välistä suhdetta ei kuitenkaan tulisi nähdä ensi sijassa hierarkkisena, vaan pikemminkin työnjaollisena. On totta, että kirkkojärjestykseen ei voida ottaa säännöksiä, jotka ovat ristiriidassa kirkkolain kanssa. Toisaalta perustuslakivaliokunnan kanta osoittaa, että kirkkojärjestys on juuri oikea paikka säätää kirkon toiminnan perusteisiin kuuluvista kysymyksistä, kuten kirkon oppiin ja tunnustuksesta sekä uskonnon harjoittamisesta. Huomionarvoista on myös, että kirkon sisällä sekä kirkkolain että kirkkojärjestyksen muuttaminen ovat saman korkean kirkolliskokouksen kolmen neljäsosan määräenemmistövaatimuksen piirissä (1993 Kirkkolain 20 luvun 10 §).

Oman käsitykseni mukaan kirkkoa koskevan lainsäädännössä tulee korostaa kirkon uskonnonvapauden perustuvan autonomian merkitystä. Kirkkojärjestyksen arvostuksen vahvistaminen on osa kirkon autonomian puolustusta. Myös kirkkolain liiallinen yksityiskohtaisuus on pohjimmiltaan ongelmallista kirkon autonomian kannalta. Eduskuntalain tasoista sääntelyä voidaan perustuslain lailla säätämistä koskevista yleisistä periaatteista (PL 80 §) riippumatta olennaisestikin purkaa. Kirkkolainsäädännön kokonaisuudistus on edelleen ajankohtainen. Kirkon sopeuttaessa toimintaansa muuttuvan yhteiskunnan tarpeisiin kysymystä kirkkolain sääntelyalasta on arvioitava uudelleen, ja myös uskonnonvapauden näkökulma mielessä pitäen.