Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viite:
Eduskunnan perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausuntopyyntö 1.10.2019

Asia:
Hallituksen esitys eduskunnalle kirkkolaiksi HE 19/2019 vp

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle uusi kirkkolaki, joka korvaisi vuonna 1993 annetun voimassa olevan kirkkolain. Esitys on kirkkoa koskevan lainsäädännön kokonaiskodifiointi, jonka tavoitteena on rakenteellisesti nykyistä johdonmukaisempi ja käyttäjän kannalta selkeämpi kirkkolaki.

Esityksen mukaan kirkkolaissa ehdotetaan säädettäväksi vain asioista, joissa on kysymys kirkon ja valtion välisestä suhteesta tai yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista ja oikeusturvasta. Kirkon sisäisen säädösvallan piiriin kuuluvista asioista säädettäisiin kirkkojärjestyksessä, joka on tarvittaessa muutettavissa kirkon omassa menettelyssä.

Perustuslain 76 §:n 1 momentin mukaan kirkkolaissa säädetään evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Pykälän 2 momentin mukaan kirkkolain säätämisjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä niistä mainitussa laissa erikseen säädetään.

Kirkon oma norminantovalta nojautuu perustuslain 76 §:n lisäksi perustuslain 80 §:n 2 momenttiin viranomaisten norminantovallasta sekä perustuslain 11 §:n säännöksiin uskonnonvapaudesta.

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. 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.

Kirkkolain 2 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan kirkolliskokouksen tekemää kirkkolakiehdotusta tutkittaessa voidaan oikaista ehdotuksessa oleva sellainen lainsäädäntötekninen virhe, joka ei vaikuta kirkkolakiehdotuksen sisältöön. Oikaisu voidaan tehdä kirkkohallituksen annettua asiasta lausunnon tai tehtyä siitä aloitteen.

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi voimassa olevasta kirkkolaista antamassaan lausunnossa, että valtiosäännön mukainen kirkon erityisasema on peruste sille, että kirkolliskokous saa ehdotetunlaisen laaja-alaisen norminantovallan itsehallintoyhteisön hallintoa ja toimintaa koskevissa asioissa (PeVL 20/1993 vp).

Valiokunta katsoi muun muassa lausunnossaan PeVL 57/2001 vp evankelis-luterilaisen kirkon sisäisen autonomian nauttivan perustuslain suojaa uskonnonvapautta koskevien perusoikeussäännösten perusteella. Tilanne on lausunnon mukaan vastaavanlainen myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaan. Esimerkiksi kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta valvovan YK:n ihmisoikeuskomitean yleiskannanotossa uskonnonvapaudesta todetaan, että uskonnonvapauteen sisältyy uskonnollisten ryhmien oikeus määrätä omista asioistaan, kuten uskonnollisten johtajien, pappien ja opettajien valinnasta sekä uskonnollisten oppilaitosten perustamisesta (General Comment 22; 30.7.1993).

Lausunnossaan PeVL 20/2003 vp valiokunta totesi, että muun muassa kirkkolain muutoksenhakurajoituksia koskevaa sääntelyä arvioitaessa on otettava huomioon perustuslain 11 §:n uskonnonvapaussäännöksiin pohjautuva evankelis-luterilaisen kirkon sisäinen autonomia.

Arvioin, että kirkkolain ja myös kirkkojärjestyksen sääntelyalaa koskevat ehdotukset nyt lausunnon kohteena olevassa hallituksen esityksessä HE 19/2019 vp vastaavat perustuslain ja sen tulkintaa koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön vaatimuksia. Kiinnitän yleisellä tasolla huomiota siihen, että perustuslain 11 §:n mukaiseen uskonnonvapauteen kuuluu kirkon varsin laaja sisäinen autonomia, joka myös perustelee monien kirkon autonomian piiriin kuuluvia asioita koskevien määräysten delegointia kirkkojärjestyksessä säädettäväksi ja siten perustelee perustuslain 80 §:n tulkintaan tavanomaisissa sääntelytilanteissa verrattuna laajempaa norminantovallan delegoinnin mahdollisuutta. Yksilön oikeuksien ja velvoitteiden perusteiden tulee kuitenkin olla kirkkolaissa myös kirkon autonomian piiriin kuuluvissa asioissa. Edelleen totean, että perusoikeussäännökset ja niihin välittömästi liittyvät kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja Euroopan unionin oikeuden määräykset asettavat kuitenkin rajoituksia kirkkolain ja kirkon autonomian alalle.

Nyt lausuttavana oleva kirkkolain muutosesitys valmisteltiin valtioneuvoston esittelyyn opetus- ja kulttuuriministeriössä, mutta varsinainen valmistelu lausuntokierroksineen tätä ennen tehtiin kirkkohallituksessa. Esityksestä järjestetyllä lausuntokierroksella oikeuskanslerilta ei pyydetty lausuntoa. Lakiesitys tulee säännönmukaisesti oikeuskanslerin nähtäväksi siinä vaiheessa, kun valtioneuvosto yleisistunnossaan päättää hallituksen esityksestä. Siihen liittyvässä oikeuskanslerin valtioneuvoston esityslistojen laillisuusvalvonnassa kiinnitetään hallituksen esityksen perustuslainmukaisuuden ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden huomioon ottamisen sekä niiden sekä Euroopan unionin oikeuden jättämän kansallisen lainsäätäjän liikkumavaran selostamisen ohella tavallisesti erityisesti huomiota siihen, että lakiesityksessä on asianmukaisesti käsitelty lakiehdotuksen ja perustuslain välistä suhdetta sen säätämisjärjestysperusteluissa. Tämä käytäntö on nykyisin kirjattu myös Finlex:ssä oleviin hallituksen esityksen laatimisohjeisiin (ns. Helo –ohjeet, http://helo.finlex.fi/ ks. erityisesti jakso 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys –luvun sisällöstä hallituksen esityksen mallirakenteessa).

Kirkkolain muutosesitystä, esimerkiksi sen säätämisjärjestysperusteluita, ei esityslistan tarkastamisvaiheessa ehdotettu korjattavaksi tai täydennettäväksi, koska kirkkolakia koskeva hallituksen esitys tulee edellä kerrotuin tavoin antaa kirkolliskokouksen esityksen mukaisena. Tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluihin olisi ehdotettu täydennyksiä. Tästä syystä ja kirkkolain perustuslainmukaisuuden arvioimiseksi sekä

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • Puhelin 0295 16001 • e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto Telefaksi 09 160 23975 Internet www.okv.fi

myös selkeän tuen antamiseksi lainsoveltajia varten pidän perusteltuna, että esitys on otettu perustuslakivaliokunnassa arvioitavaksi. Samalla totean, että kirkkolakia koskeva hallituksen esitys on monilta osin hyvin valmisteltu. Esitystä valtioneuvostossa käsiteltäessä ei ollut sinänsä tarvetta esittää laillisuusvalvojan erityisiä huomautuksia esityksestä ja sen antamisesta eduskunnalle.

Henkilötietojen suoja

EU:n yleinen tietosuoja-asetus (EU) 679/2016 on kansallisesti suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Asetus jättää kuitenkin jäsenvaltioille direktiivinomaista kansallista liikkumavaraa. Kansallisella lainsäädännöllä on asetuksessa säädetyin edellytyksin mahdollista tarkentaa ja täsmentää asetuksen säännöksiä. Lisäksi tietyissä tilanteissa asetus antaa mahdollisuuden säätää kansallisella lainsäädännöllä poikkeuksia asetuksessa säädetyistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Asetus sisältää säännökset siitä, mistä oikeuksista ja velvollisuuksista on mahdollista poiketa ja mitkä ovat edellytykset poikkeukselle.

Perustuslakivaliokunta on korostanut lausuntokäytännössään, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (esim. PeVL 78/2018 vp, PeVL 1/2018 vp ja PeVL 25/2005 vp).

Perustuslakivaliokunta on hiljattain tarkistanut kantaansa henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn lakitasoisuuden, kattavuuden ja yksityiskohtaisuuden vaatimuksista. Valiokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5).

Perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5). Kiinnitän huomiota siihen, että kirkkolain 3 luvussa tarkoitetuissa kirkonkirjoissa on henkilön uskonnollista vakaumusta koskevaa tietoa, jonka käsittely kuuluu tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan erityisiin henkilötietojen käsittelyn ryhmiin ja jolta vaaditaan tietosuoja-asetuksen riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti varsin tarkkaa sääntelyä tietosuoja-asetuksen lisäksi myös muussa unionin tai kansallisessa säädöksessä ja lisäksi myös erityisiä suojatoimia.

Valiokunta on arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/II), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4—5). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3). Nämä sääntelytapaa ja suojaamistoimia koskevat ehdotukset ovat edelleen merkityksellisiä, kun otetaan huomioon tietosuoja-asetuksen 9 artiklan asettamat lisävaatimuk-

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • Puhelin 0295 16001 • e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto • Telefaksi 09 160 23975 • Internet www.okv.fi

set erityisten henkilötietojen ryhmiin kuuluvien tietojen käsittelylle. Erityisiin henkilötietojen ryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on lähtökohtaisesti kiellettyä, jollei sitä taas sallita unionin tai kansallisen oikeuden säädöksessä tai käsittely perustu rekisteröidyn nimenomaiseen suostumukseen. Erityisesti käsittelystä yleisen edun tarkoituksiin tai julkisyhteisön lakisääteisiä tehtäviä varten tulee säätää riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti ja tältä osin kansallisessa lainsäädännössä voidaan ja itse asiassa tuleekin asettaa tarvittavat täydentävät tietosuojatoimenpiteet.

Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetaan kirkkolain 3 luvun 39 §:ssä säädettäväksi, että seurakunnat ja seurakuntayhtymät saisivat käyttää kirkonkirjojen tietoja niille tässä laissa tai sen nojalla säädettyjen taikka muussa laissa säädettyjen tehtävien ja velvoitteiden hoitamisessa.

Huolimatta siitä, että pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on esitetty esimerkkejä näistä tehtävistä, jää esityksen pykälätekstissä kuitenkin turhan epäselväksi se, mitä seurakuntien ja seurakuntayhtymien tehtävillä ja velvoitteilla tarkoitetaan. Koska kirkonkirjojen tiedot voivat kuvata henkilön uskonnollista vakaumusta ja voivat siten olla arkaluonteisia tietoja, tulisi tietojen sallituista käyttötarkoituksista ja tällaisten tietojen luovuttamisesta säätää riittävän yksityiskohtaisesti lain tasolla. Arkaluonteisten tietojen luovuttamisen osalta perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikka tietojen luovuttaminen sidotaan välttämättömyysedellytykseen, ei luovutusperuste saa tällöinkään muodostua liian avoimeksi (ks. PeVL 15/2018 vp., s, 38-41, PeVL 59/2010 vp. s. 4). Nyt käsillä olevassa esityksessä arkaluonteistenkaan tietojen luovuttamista ei ole kattavasti sidottu välttämättömyysedellytykseen. Huomiotani kiinnittää erityisesti myös kirkkolain ehdotetun 3 luvun 46 §:n säännökset, jossa tietosuojavaltuutetun lausunnossa tärkeäksi nähty täsmennys on otettu vain yksityiskohtaisiin perusteluihin. Mikäli lainkohta antaisi oikeuden luovuttaa myös arkaluonteista tietoa lain tai kirkkohallituksen luvan perusteella ilman, että tietojen luovutuksen täytyy perustua lakiin ja myös laissa asetettuun välttämättömyysedellytykseen, ei sääntely tältä osin vastaa perustuslain asettamia vaatimuksia ja kyse on säätämisjärjestykseen vaikuttavasta puutteesta. Lisäksi nyt hyvin yleisluonteisen ehdotetun 3 luvun 39 §:n viittauksen perusteella jää avoimeksi, täyttääkö sääntely kaikilta osin asetetut sääntelytarkkuuden vaatimukset. Tietosuoja-asetuksen ja perustuslakivaliokunnan käytännön valossa pitäisin parempana tältä osin kirkkolain 3 luvun 39 §:n sääntelyn täsmentämistä. Kun oletettavaa on ja näyttäisi olevan niin, että näissä viitatuissa säännöksissä on asianmukaiset säännökset, ei tämä seikka nouse tältä osin säätämisjärjestyskysymykseksi.

Tietojen luovuttamisesta ehdotetaan säädettäväksi esimerkiksi 3 luvun 42 §:n 2 momentissa siten, että kirkkoherra ja keskusrekisterissä sen johtaja päättää kirkonkirjaan talletettujen kirkon jäsenten yksittäisten tietojen luovuttamisesta ja 44 §:n 2 momentissa siten, että kirkkohallitus päättää tietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden välityksellä. Päätöksessä on pykäläehdotuksen mukaan annettava tarvittavat määräykset tietojen käytöstä ja suojauksesta.

Tietosuoja-asetuksen mukaan rekisterinpitäjälle kuuluvien tehtävien selkeä osoittaminen kirkon eri toimijoille on myös edellytyksenä sille, että esitys täyttää tietosuoja-asetuksen vaatimukset. Esityksen perusteluissa ei tätä käsitellä. Näyttäisi kuitenkin siltä, että kirkkolakiin ehdotetut säännökset ovat riittävän kattavat.

Esityksen suhdetta tietosuoja-asetukseen ja henkilötietojen suojaan perusoikeutena olisi tullut käsitellä esityksen säätämisjärjestysperusteluissa. Säätämisjärjestysperustelut ovat tältä osin puutteelliset, koska niissä ei käsitellä lainkaan näitä seikkoja.

Oikeutta hyvään hallintoon ja muutoksenhakua sekä kielellisiä oikeuksia koskevat säännökset

Esitys on merkityksellinen myös perustuslain 17 §:n tarkoittamien kielellisten oikeuksien sekä 21 §:ssä tarkoitetun oikeuden oikeusturvaan ja hyvään hallintoon kannalta. Arvioni mukaan esityksessä ei ole tältä osin huomauttamista. Kirkkolaki sisältää sinänsä joukon muutoksenhakukieltoja, mutta nämä vastaavat aikaisempaa kirkkolain sääntelyä ja ovat perusteltuja. Yksilön oikeuksien kannalta merkityksellisissä asioissa on käytettävissä muutoksenhaku. Lainvalmistelussa on korkeimman hallinto-oikeuden antama lausunto hyvin otettu huomioon ja oikeusministeriön lausunnon pääasialliset huomautukset ja ehdotukset on otettu joko huomioon tai poikkeamiset perusteltu. Lainsoveltajan kannalta kiinnittää toki huomiota, että kirkkolakiin jää osin omintakeinen ja laaja muutoksenhakua koskeva sääntely, jonka soveltaminen vaatii osaamista niin kirkon piirissä kuin myös hallintotuomioistuimissa.

Säätämisjärjestysperustelut

Säätämisjärjestystä ja suhdetta perustuslakiin koskevassa jaksossa tulisi tehdä kokoavasti selkoa perustuslain kannalta merkityksellisistä säännöksistä samoin kuin siitä, millä perusteilla niiden katsotaan olevan perustuslain kanssa sopusoinnussa. Jaksossa tulisi tuoda selkeästi esiin ja yksilöitävä ne ehdotukseen sisältyvät säännökset, jotka perustuslain tai oikeuskäytännön valossa vaikuttavat tulkinnanvaraisilta tai periaatteellisesti merkityksellisiltä, ja kerrottava millä perusteilla säännösten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa. Jos käsillä on oikeudellinen kysymys, jota perustuslakivaliokunta ei ole aikaisemmin arvioinut, myös tämä on tuotava esiin. Samalla on selostettava asian kannalta keskeinen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja tarvittaessa myös Suomen ylinten tuomioistuinten oikeuskäytäntö. Riittävää ei ole, että pelkästään todetaan säännösehdotusten täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevät vaatimukset. Jos esitystä on aiheellista arvioida myös ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta, on lisäksi tehtävä selkoa ihmisoikeussopimusten noudattamista valvovien toimielinten, kuten EU:n tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, oikeuskäytännöstä. Säätämisjärjestysperustelut ovat merkittävä väline arvioida ennakollisesti lakien perustuslainmukaisuutta. Kirkkolain osalta tämän tehtävän merkitys korostuu, kun perustuslain 11 §:ssä turvattu uskonnonvapaus ja siihen nojautuva kirkon autonomia mahdollistaa ja osin edellyttää kirkolta autonomiaa, joka menee tavanomaista julkisyhteisöjä koskevaa sääntelyä pidemmälle. Säätämisjärjestysperustelut ovat näin väline myös valvoa ja turvata eri perusoikeuksien tasapaino.

Totean, että kirkkolakia koskevan esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on arvioitu perustuslakinäkökohtia ainoastaan perustuslain 76 ja 80 §:n osalta. Näiltä osin perustelut ovat asianmukaiset ja riittävät. Säätämisjärjestysperusteluissa olisi ollut tarpeen käsitellä edellä todetulla tavalla myös henkilötietojen suojaa ja esityksen suhdetta Euroopan unionin tietosuoja-asetukseen sekä perustuslain 17 §:ssä tarkoitettujen kielellisten oikeuksien ja perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon takeiden ja oikeusturvan toteutumista.

Oikeuskanslerin mahdollisuus antaa lausunto olisi mahdollistanut valmisteluvaiheessa paremmin myös säätämisjärjestysperusteluiden ja siten koko lakiesityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnin. Perustuslakivaliokunta on korostanut valtioneuvostokäsittelyyn kuuluvaa oikeuskanslerin ennakollista lainvalmistelun ja lakiesitysten perustuslainmukaisuuden valvontaa muun muassa lausunnoissaan PeVL 65/2018 vp s. 68 yleisesti hyvän lainvalmistelutavan kannalta ja PeVL 79/2018 vp s. 3-4. Hyvän lainvalmistelutavan kannaltakin on toisaalta hyvä, että

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • Puhelin 0295 16001 • e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto • Telefaksi 09 160 23975 • Internet www.okv.fi

esityksestä on pyydetty ja saatu oikeusministeriön ja korkeimman hallinto-oikeuden sekä tietosuojavaltuutetun lausunnot.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi