Asia Kirkkohallituksen vastine hallituksen esityksestä kirkkolaiksi sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 108/2022 vp) eduskunnan hallintovaliokunnalle annetuista asiantuntijalausunnoista

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Kirkkohallitus toteaa, ettei sillä ole lausuttavaa opetus- ja kulttuuriministeriön, Kirkon työmarkkinalaitoksen ja Kirkon eläkerahaston asiantuntijoiden lausunnoista eikä professori Olli Mäenpään tai Digi- ja väestötietoviraston lausunnoista. Muiden lausuntojen osalta kirkkohallitus toteaa seuraavan:

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen lausunto

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen lausunnossa tuodaan esille neuvottelut, joita on käyty kirkon ja Ahvenanmaan hallinnon edustajien välillä vuosina 2021 ja 2022. Neuvottelut päättyivät lokakuussa 2022, mutta neuvottelujen loppuraportti on valmistelussa Porvoon hiippakunnan tuomiokapitulissa. Kuten maakunnan hallituksen lausunnossa tuodaan esille neuvottelujen kohteena ovat olleet Ahvenanmaan itsehallinnon ja kirkkolain väliset rajapinnat. Kipupisteiksi keskusteluissa osoittautuivat kirkollisten rakennusten suojelu sekä seurakuntien kirkonkirjat, joita voidaan pitää ensisijaisesti kirkollisena kulttuuriperintönä, mutta osana myös Ahvenanmaan kulttuuriperintöä.

Arkistohallintoa koskevan ehdotetun kirkkolain 8 luvun 14 §:n mukaan manuaalisia kirkonkirjoja voidaan tallettaa arkistolaitokseen. Arkistolaitoksella tarkoitetaan Manner-Suomessa Kansallisarkistoa ja Ahvenanmaalla Ahvenanmaan maakunta-arkistoa. Kirkollisten rakennusten suojelua koskevissa ehdotetuissa 3 luvun 21–26 §:ssä Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle on annettu lausunnonantajan rooli, kun kirkollinen rakennus sijaitsee Ahvenanmaalla ja kun kyse on mainitun luvun 21 §:ssä tarkoitetusta lupamenettelystä tai 24 §:ssä tarkoitetusta kirkollisen rakennuksen suojelun lakkaamista koskevasta päätöksestä. Kun kyse on kirkollisista rakennuksista, kirkko on pitänyt välttämättömänä, että lopullisen ratkaisu rakennusten luonteen vuoksi (sakraalitila) tekee kirkon viranomainen. Edellä mainituissa neuvotteluissa on kuitenkin alustavasti sovittu, että Ahvenanmaan maakuntahallituksen roolia tullaan vahventamaan kohti Museoviraston roolia.

Apulaistietosuojavaltuutetun lausunto

Kirkkohallitus yhtyy siihen apulaistietosuojavaltuutetun näkemykseen, että kirkkolakiehdotusta valmisteltaessa on tapahtunut erehdys ja että henkilötietojen käsittelyn diakoniatyössä voitaneen katsoa perustuvan 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, kun diakoniatyö on ehdotetun kirkkolain 3 luvun 1 §:n mukaisesti seurakunnan lakisääteinen tehtävä. Tämä koskee esityksen perusteluja, mutta ei itse säädösehdotuksia.

SÄHKÖISESTI ALLEKIRJOITETTU/ELEKTRONISK UNDERSKRIFT
Pirjo Pihlaja 09.02.2023 Asta Vihtaniemi 09.02.2023

JUKO:n, Kirkon alat ry:n, Kirkon Alan Unionin r.y:n ja Aki Liittojen yhteinen lausunto (myöhemmin kirkon pääsopijajärjestöt)

Kirkkohallituksella ei ole huomautettavaa lausunnon kohdista 1-4 sekä 7 ja 8. Muutoin toteamme seuraavan:

5. *Kirkon jäsenyyttä ja konfirmaatiota koskevan kelpoisuusvaatimuksen sekä papin virkoja koskevien säännösten sijainti kirkkolaissa*.

Kirkon itseymmärrys kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta on juridis-hallinnollista näkökulmaa laajempi. Kirkkolain alaan on katsottu kuuluvan myös sellaiset laintasoista sääntelyä edellyttävät säännökset, jotka ovat keskeisiä kirkon uskonnollisen yhdyskunnan luonteen ja perustuslain 11 §:ssä säädetyn uskonnonvapauden näkökulmasta. Kirkon virkarakenteen erityispiirteenä on, että pappisvirka ja papin virka julkisoikeudellisena palvelussuhteena ovat elimellisesti kytköksissä toisiinsa kuten myös tuomiokapitulin ja piispan toimivaltaan kuuluvat viranhoidon valvonta ja viranhoitoon liittyvä päätöksenteko. Kun pappeus ja siihen liittyvä papin virka katsotaan kuuluvan perustuslain 11 §:n uskonnonvapaussäännöksen ytimeen, voidaan tulkita, että tietyistä pappisvirkaan ja papin virkaan liittyvistä lain tasoa edellyttävistä asioista tulee säätää kirkkolaissa. Näihin seikkoihin voidaan katsoa myös kiinnittyvän eräissä kirkon hengelliseen työhön ja kirkon edustamiseen liittyvissä virka- ja työsopimussuhteissa kelpoisuusvaatimukseksi säädettävä edellytys kirkon jäsenyydestä ja konfirmaatiosta.

6. *Kirkon henkilöstöä koskevan säädösvalmistelun riippumattomuus työnantajaedunvalvonnasta.*

Kirkon pääsopijajärjestöt viittaavat lausuntoon liittyvässä esityksessään kirkkohallituksen sisäiseen työjärjestykseen, joka tulee kumoutumaan uuden kirkkolain tullessa voimaan. Kirkon työmarkkinalaitosta koskevassa laissa ei myöskään voitane säätää, miten kirkkohallituksen säädösvalmistelu kirkolliskokoukselle toteutetaan. Tyypillistä virka- ja työsuhdelainsäädännön valmistelulle on, että valmistelu toteutetaan ns. kolmikantavalmisteluna, johon osallistuvat niin työnantajan kuin henkilöstön edustajat. Pääsopijajärjestöjen ehdotus on perusteeton.

9. *Erityisten kelpoisuusvaatimusten ulottaminen koskemaan myös työsopimussuhteisia*.

Ehdotetun viranhaltijalain 10 §:n 2 momentin mukaan virkasuhteeseen otettavan on täytettävä erikseen säädetyt tai työnantajan päättämät erityiset kelpoisuusvaatimukset, jollei viranhaltijalaissa tai kirkkolaissa toisin säädetä. Erityisenä kelpoisuusehtona voidaan pitää muun muassa viranhaltijalta vaadittavaa tutkintoa. Kirkkohallitus katsoo, ettei säännöksen ulottamista työsopimussuhteisiin voida tehdä ilman vaikutustenarviointia. Lisäksi on otettava huomioon, että kirkolliskokouksen kirkkolakiehdotuksen yhteydessä hyväksymän kirkkojärjestyksen mukaan kirkkohallituksella on oikeus antaa määräyksiä ainoastaan viranhaltijalta vaadittavasta tutkinnosta. Kirkon pääsopijajärjestöjen vaatimus on aiheeton.

10. *Seurakuntapastorin virantäytön hakumenettely ja* ***14.*** *Seurakunnan seurakuntapastorin virkojen ja papin viran väliaikaisten virkamääräysten muutoksenhakukielto.*

Kirkkohallitus toteaa, että keskeisiä kirkon tunnustuksen ja itseymmärryksen kannalta ovat seurakuntapastorin viranhoitomääräykseen liittyvät säännökset, koska seurakuntapastorin viralla on kiinteä kytkös pappisvihkimykseen. Siten

seurakuntapastorin virantäyttö muodostaa poikkeuksen virkojen julkisesta hakumenettelystä eikä tuomiokapitulin seurakuntapastorin virkaan antamasta viranhoitomääräyksestä ole muutoksenhakuoikeutta. Kysymys on kirkon tunnustukseen kytkeytyvästä asiasta. Perustelu on teologinen ja liittyy papiksi vihkimiseen.

Luterilaisen kirkon näkemys on, että papiksi aikovalla on oltava seurakunnan kutsu (vocatio) virkaa toimittamaan, jotta vihkiminen voidaan suorittaa. Vaikka papin virkaan lähtökohtaisesti voidaan ottaa vain pappi, on seurakuntapastorin virkaan tai papin viran väliaikaiseksi hoitajaksi poikkeuksellisesti mahdollista valita henkilö, joka vasta tuon viran myötä saa pappisvihkimyksen, eikä vielä valinnan hetkellä täytä tätä kelpoisuusvaatimusta. Seurakuntapastorin viran erityinen asema mahdollistaa pappisvihkimykset Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa.

Kuten aiemmin annetussa kirkkohallituksen asiantuntijalausunnossa on todettu, eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmin vuonna 2003 ottanut kantaa kirkkolaissa säädettäviin muutoksenhakukieltoihin. Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin, että piispa ja tuomiokapituli päättävät pappisvirkaan hyväksymisestä uskonnollisin kriteerein. Näihin päätöksiin kohdistuvat muutoksenhakukiellot eivät ole perustuslain 21 §:n kannalta ongelmallisia. Perustuslakivaliokunta katsoi myös, että tuomiokapitulin määräykseen papin viran väliaikaiseksi hoitajaksi tai määräykseen seurakuntapastorin virkaan ja seurakuntayhtymän papinvirkaan kohdistuvissa valituskielloissa on kysymys sellaisista kirkon uskonnollisia työntekijöitä koskevista ja uskonnollisen yhdyskunnan autonomian piiriin kuuluvista muista asioista, jotka eivät välittömästi koske kenenkään subjektiivista oikeutta. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt muutoksenhakukieltoja ongelmallisina perustuslain kannalta (PeVL 20/2003 vp, s. 2).

Siten kirkkohallitus katsoo, että kirkon pääsopijajärjestöjen ehdotukset seurakuntapastorin täyttömenettelyn muuttamisesta ja viranhoitomääräyksen antamista koskevan muutoksenhakukiellon poistamisesta eivät ole perusteltuja.

11. *Kirkkoherran viran hakijan velvollisuus toimittaa terveystodistus osana hakemusasiakirjoja.*

Ehdotettu viranhaltijalain 13 §:n 4 momentti vastaisi voimassa olevan kirkkolain 6 luvun 16 §:n 4 momenttia. Kirkkoherran viran hakijan olisi liitettävä hakemusasiakirjoihin tehtävän hoidon terveydellisiä edellytyksiä koskevat tiedot. Säännös perustuu kirkkoherran viran täyttömenettelyyn, jossa tuomiokapitulin tehtävänä on kirkkoherran suorassa vaalissa tehdä vaaliehdotus hakijoista ja kirkkoherran välillisessä vaalissa antaa seurakunnalle lausunto hakijoista. Kumpaankin toimenpiteeseen liittyy tuomiokapitulin velvollisuus selvittää hakijoiden kelpoisuus virkaan. Osa kelpoisuusharkintaa on selvittää hakijoiden terveydelliset edellytykset viranhoitoon.

Valinta kirkkoherran virkaan tapahtuu seurakunnassa tuomiokapitulin ehdollepanon tai lausunnon jälkeen. Siksi niin ehdollepanossa kuin lausunnossa on otettava jo ennakollisesti kantaa kaikkien hakijoiden kaikkiin kelpoisuusvaatimuksiin. Jos hakija ei täytä kelpoisuusvaatimusta, se on todettava ehdollepanossa tai lausunnossa, jolloin hakija ei voi tulla valituksi virkaan. Tässä suhteessa kirkkoherran valintamenettely poikkeaa seurakunnan muiden viranhaltijoiden hakumenettelystä. jossa kelpoisuuden tutkiminen tehdään seurakunnassa. Kun kirkkoherran vaalin yhteydessä valintaa virkaan ei voida tehdä ehdollisena, terveydellisiä edellytyksiä koskeva selvitys on annettava tuomiokapitulille jo viran hakuvaiheessa.

Kirkon pääsopijajärjestöt ovat esittäneet lausunnossaan ennakollisen selvitysvelvollisuuden poistamista. Esitys on ei ota huomioon kirkkoherran viran täyttömenettelyä ja on siten kirkkohallituksen mielestä perusteeton.

12. *Mahdollisuus määrätä seurakuntapastorin viran haltija toisen työnantajan palvelukseen*

Säädettäessä voimassa olevaa kirkkolain 5 ja 6 lukua, eduskunnan hallintovaliokunta totesi papin siirtymisvelvollisuudesta toiseen seurakuntaan, että tuomiokapitulin toimivalta koko hiippakunnan alueella papin virkojen sekä vakinaisten — lukuun ottamatta vaalilla täytettäviä virkoja — ja väliaikaisten viranhoitomääräysten osalta on erityinen kirkon järjestysmuotoon ja hallintoon kuuluva vakiintunut piirre, johon myös pappisuran valinneet ovat joutuneet varautumaan. Papin virkaan liittyy muitakin erityispiirteitä, joilla voidaan perustella tavanomaista pitemmälle meneviä virkavelvollisuuksia (HaVM 17/2012 vp, s. 3).

Käytännössä papin siirtäminen tuomiokapitulin yksipuolisella viranhoitomääräyksellä toiseen seurakuntaan on harvinaista. Yleistä sen sijaan on papin oma pyyntö saada viranhoitomääräys toiseen seurakuntaan. Hiippakunnan kaikkien seurakuntien välttämättömien toimintojen ylläpitämiseksi siirtomahdollisuus on silti edelleen tarpeen. Tuomiokapitulin velvollisuutena on huolehtia siitä, että jumalanpalvelukset ja kirkolliset toimitukset tulevat asianmukaisesti hoidetuiksi kaikissa hiippakunnan seurakunnissa. Kyse olisi nimenomaan väliaikaisesta seurakunnallisen toiminnan ylläpidosta, kunnes seurakunnan papillisten tehtävien hoito saadaan asianmukaisesti järjestettyä. Tämän perusteella ja ottaen huomioon yllä sanottu eduskunnan hallintovaliokunnan kanta kirkon pääsopijajärjestöjen lausumaa asiassa ei voida pitää merkityksellisenä.

13. *Viranhaltijan oikeus palata perhevapaalta aiempaan työhönsä.*

Tältä osin kirkkohallitus viittaa asiantuntijansa 20.1.2023 antamaan lausuntoon. Voimassa olevaan kirkkolain sääntelyyn verrattuna ehdotettua viranhaltijalain 40 §:n viittausta työsopimuslain 4 lukuun on tarkennettu. Oikeustila ei kuitenkaan muutu, koska viranhaltijan oikeutta viranhoitomääräyksen mukaiseen virkaansa voidaan pitää vahvana sekä vahvempana kuin työntekijän oikeutta palata aiempiin tehtäviinsä. Tästä syystä ei ole pidetty tarpeellisena erikseen säätää viranhaltijan oikeudesta palata perhevapaan jälkeen virkasuhteensa mukaiseen virkaan työsopimuslain 4 luvun 9 §:n mukaisesti.

15. *Viranhaltijalle säädetty oikeudenkäyntikulukorvaus.*

Ehdotettu viranhaltijalain 76 § vastaisi kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 53 §:ää. Edellytyksenä korvausvelvollisuudelle olisi yleisten oikeudellisten periaatteiden mukaisesti, että valitusta ei hyväksytä.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 3 momentin mukaan yksityinen asianosainen voidaan velvoittaa korvaamaan viranomaisen oikeudenkäyntikuluja vain, jos yksityinen asianosainen on esittänyt ilmeisen perusteettoman vaatimuksen. Rajoitusta on perusteltu edeltävän hallintolainkäyttölain hallituksen esityksessä (HE 217/1995 vp) sillä, että hallintoasioissa ei aina ole todellista kaksiasianosaissuhdetta. Näin ollen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 3 momentin yksityistä asianosaista koskeva rajoitus ei ole virkasuhdetta koskevien asioiden osalta perusteltu. Myös virkasuhdetta ja työsuhdetta koskevien riitojen samankaltaisuuden vuoksi on perusteltua, että viranhaltijalla on oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vastaavanlainen velvoite. Velvoite koskisi ainoastaan kohtuullisia oikeudenkäyntikuluja.

Lisäksi mainitun 76 §:n 2 momentissa rajoitettaisiin oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta. Ehdotuksen mukaan asian luonteen johdosta on perusteltua, että virkaan ottamista koskevissa asioissa ei valittajaa voitaisi velvoittaa korvaamaan oikeudenkäyntikuluja. Edelleen oikeudenkäyntikuluja ei voitaisi velvoittaa korvaamaan asiassa, joka on ollut oikeudellisesti niin epäselvä, että valituksen tekemiseen on ollut perusteltu syy taikka jos korvaamista muutoin pidettävä asian laatuun tai olosuhteisiin nähden kohtuuttomana.

Kirkkohallitus katsoo siten, että kirkon pääsopijajärjestöjen ehdotus on tältäkin osin perusteeton.

KEVA:n lausunto

Lausunnossa todetaan, että evankelis-luterilaisen kirkon eläkerahastosta annettavan lain 3 luvun 13 §:n kohdalla säännöksessä ei ole säännöksen perusteluissa olevaa 2 momenttia, vaan perustelujen mukainen 3 momentti on 2 momentin paikalla. Lausunnossa myös huomautetaan, että valtioneuvoston asetus evankelis-luterilaisen kirkon, Kansaneläkelaitoksen ja Suomen pankin henkilöstön eläkkeiden maksamiseen tarvittavien varojen siirrosta ja kustannusten korvaamisesta Kevalle on annettu Kevaa koskevan lain (66/2016) 24 §:n valtuuttamana.

Kirkkohallitus on 22.3.2020 antamassaan lausunnossa opetus- ja kulttuuriministeriölle pyytänyt lainsäädäntöteknisenä oikaisuna poistamaan kirkolliskokouksen ehdottamasta lakiehdotuksesta mainitun 13 §:n 2 momentin, koska se on ollut päällekkäinen Kevaa koskevan lain 24 §:n kanssa. Samalla 13 §:n 3 momentti on siirtynyt pykälän 2 momentiksi. Valitettavasti muutosta ei ole huomioitu ehdotuksen perusteluissa.

Korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijan lausunto

Lausunnossa kiinnitetään huomiota kirkkolain muutoksenhakusäännösten soveltamiseen myös asiakirjojen julkisuusasioissa. Kirkkohallitus yhtyy hallituksen esityksen perusteluihin ja katsoo, ettei muutoksenhakusääntelyä tältä osin voida pitää perustuslain 21 §:n vastaisena. Lisäksi muutoksenhakumenettelyn muutos olisi kirkkolakiehdotuksen asiasisältöön vaikuttava muutos.

Lausunnossa katsotaan myös, että kirkkolakiehdotuksen 12 luvun 13 §:ään tulisi lisätä jatkovalitusoikeutta hallinto-oikeuteen rajoittava säännös muutoksenhakuoikeuden selkeyden ja merkityksellisyyden vuoksi. Kirkolliskokous päätti marraskuussa 2021 kyseisen säännöksen kuulumaan seuraavasti:

13 §
Muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen

Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee seurakuntavaalien tai kirkkoherran välittömän vaalin äänioikeutettujen luetteloa, ei saa hakea valittamalla muutosta.

Muutoin hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Jos hallinto-oikeuden päätös koskee kirkollisvalitusta seurakunnan tai seurakuntayhtymän viranomaisen päätöksestä, se on pidettävä nähtävänä yleisessä tietoverkossa 10 luvun 23 §:ssä säädetyllä tavalla.

Oikeusministeriön laintarkastusyksikön lausunnossa keväällä 2020 todettiin, että pykälän 2 momentti on tarpeeton, koska asiasta säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Kirkkohallitus katsoi opetus- ja kulttuuriministeriölle 22.3.2022 antamassaan lausunnossa, ottaen huomioon kirkkolakiehdotuksen mainitun luvun 17 §, että kyse oli päällekkäisen sääntelyn poistamisesta ja siten lainsäädäntöteknisestä oikaisusta. Kirkkohallitus pitää kuitenkin mahdollisena kirkollisvalituksen erityisluonteen vuoksi selkeyttävänä säännöksenä kirkolliskokouksen ehdottaman momentin palauttamista pykälään tai lainsäädäntöteknisenä oikaisuna muutoksenhakua rajoittavan säännöksen ottamista pykälän 1 momentiksi korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa ehdotetulla tavalla, jos hallintovaliokunta katsoo sen tarkoituksenmukaiseksi.

Museoviraston lausunto

Voimassa olevan kirkkolain (1054/1993) mukaan seurakunnan tai seurakuntayhtymän on ennen päätöksen tekemistä varattava Museovirastolle tilaisuus antaa asiasta lausunto, jos päätös koskee suojellun tai sellaisen kirkollisen rakennuksen, jonka käyttöön ottamisesta on kulunut 50 vuotta, olennaista muuttamista tai purkamista taikka käyttötarkoituksen muuttamista. Lausunto on pyydettävä jo asiaa koskevasta suunnitelmasta. Lisäksi seurakunnan tai seurakuntayhtymän on varattava tilaisuus antaa asiasta lausunto Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle, jos kirkollinen rakennus sijaitsee Ahvenanmaalla, tai saamelaiskäräjille, jos rakennus sijaitsee saamelaisten kotiseutualueella. Museovirasto voi antaa ohjeita suojeltua kirkollista rakennusta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta. Museovirasto voi myös tehdä aloitteita kirkollisen rakennuksen suojelemiseksi.

Alistusmenettelystä luopumisen yhteydessä haluttiin rajoittaa seurakunnan tai seurakuntayhtymän itsenäistä tarkoituksenmukaisuusharkintaa mahdollisimman vähän, mistä syystä ylemmän kirkollisen viranomaisen valvontavalta kohdistuisi aiempaa selkeämmin suojeltuihin kirkollisiin rakennuksiin. Ottaen huomioon Museovirastolle ehdotetussa kirkkolaissa ja jo nyt voimassa olevassa kirkkolaissa säädetyt roolit kirkollisen rakennusperinnön suojelussa, voidaan arvioida, että Museoviraston mahdollinen työtehtävien lisääntyminen jäisi vähäiseksi.

Oikeusministeriön asiantuntijan lausunto

Kirkkolain säätämisjärjestyksen osalta kirkkohallitus toteaa, että toisin kuin oikeusministeriön lausunnossa esitetään, ehdotetun kirkkolain 1 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan sekä valtioneuvosto että eduskunta voisivat kirkkolakiehdotusta käsitellessään oikaista sellaisen lainsäädäntöteknisen virheen, joka ei vaikuta kirkkolain sisältöön. Tältä osin on siis luovuttu voimassa olevasta menettelystä, jossa myös lainsäädäntötekninen virheen korjaus edellyttää kirkkohallituksen lausuntoa asiassa.

Mitä tulee muutoin kirkkolain erityisen käsittelyjärjestyksen tarpeen selvittämiseen, oikeusministeriö asetti tammikuussa 2008 Perustuslaki 2008 -työryhmän valmistelemaan ja kartoittamaan ennakolta perustuslain toimivuuteen ja mahdollisiin muutostarpeisiin liittyviä kysymyksiä myöhemmin asetettavaa parlamentaarista valmisteluelintä varten. Työryhmää johti silloinen oikeusministeri Tuija Brax. Työryhmä kuitenkin katsoi, ettei perustuslaissa olevia mainintoja kirkkolaista ole perustuslain tarkistamiseen tähtäävän hankkeen yhteydessä tarpeen arvioida uudelleen. Vastaavasti kirkkohallitus oli asettanut loppuvuodesta 2005 Kirkkolaki 2010 -toimikunnan, jonka tehtävä oli tutkia kirkkolainsäädännön perusteita ja kirkkolain alaa. Tehtäväkuvaus sivusi myös säätämisjärjestyskysymyksiä.

Valitettavasti toimikunnan työ perustui pitkälliseen kirkkolainsäädännön traditioon eikä ollut tältä osin kovin ansioitunut.

Kirkon tunnustuksen osalta kirkkohallitus viittaa aiempaan asiantuntijalausuntoon 20.1.2023. Kirkon itseymmärrys kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta on juridis-hallinnollista näkökulmaa laajempi. Järjestysmuodon ja hallinnon alaa tulkittaessa lähtökohtana tulee olla myös kirkon luonne ja asema uskonnollisena yhdyskuntana. Kirkon tunnustus identifioi kysymyksessä olevan kirkon. Tunnustus luo perustan kirkon organisaatiolle ja hengellisen työn rakenteille. Tunnustuspykälällä on liittymäkohtia myös kirkon virkasuhteisiin. Mainituilla perusteilla kirkolliskokous on ehdottanut tunnustusta koskevan säännöksen säilyttämistä kirkkolaissa. Tarkemmin tunnustuksen sisällöstä säädettäisiin kirkkolakiehdotuksen 1 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitetussa kirkkojärjestyksessä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan 4/2020 vp nostanut tunnutusta koskevaa säännöstä ponteensa. Tältä osin kirkkohallitus viittaa lisäksi kirkon pääsopijajärjestöjen lausunnossaan esittämään kantaan.

Hallintomenettelyn osalta ehdotetun kirkkolain 10 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan hallintoasiassa noudatettavaan menettelyyn sovelletaan hallintolakia (4334/2003) ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003), jollei kirkkolaissa toisin säädetä. Käytännössä on tulkittu, että hallintolaki yleislakina myös täydentää kirkkolain säännöksiä. Ehdotettu laki evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta on virkasuhteisiin liittyvää aineellista sääntelyä, jonka pohjalta kirkon viranomaiset tekevät päätöksiä hallintomenettelyssä kirkkolain mukaisesti noudattaen yllä mainittua säännöstä.

Kirkon muutoksenhakusäännökset vastaavat hyvin pitkälti muutoksenhakusääntelyä kunnan viranomaisten päätöksistä. Siten myös hallintopäätöksen tiedoksiantoa koskeva sääntely (tiedoksianto seurakunnan jäsenille, ehdotettu kirkkolain 10 luvun 23 §, sekä tiedoksianto asianosaiselle, mainitun luvun 24 §) vastaa kuntalain (410/2015) 139 ja 140 §:n mukaista sääntelyä. Tarvetta yleistiedoksiantoihin ei seurakuntien ja kirkon tehtävien luonteen vuoksi ole esiintynyt kuin hautaustoimen osalta. Hautaustoimessa käytettävästä yleistiedoksiannosta säädettäisiin ehdotetussa 10 luvun 26 §:ssä. Muutoin kirkkolain tiedoksiantoa koskevat säännökset velvoittavat jo kirkkolain alan perusteella vain kirkon viranomaisia. Siten myös ehdotettu 10 luvun 23 §:n 3 momentti velvoittaa seurakuntaa tai seurakuntayhtymää, mutta ei hallintotuomioistuinta.

Virkavastuuta koskevan lausunnon osalta kirkkohallitus toteaa, että kirkkojärjestyksessä säädettäisiin tilintarkastajien valinnasta, mutta tilintarkastajien tehtävistä säädetään mainitussa kirkkolain 6 luvun 6 §:ssä.

Seurakunnan kieltä koskevan ehdotetun kirkkolain 2 luvun 6 §:n 3 momentin mukaan kirkkohallitus määrää joka viides vuosi seurakunnassa edellisen kalenterivuoden lopussa läsnä olleiden jäsenten kielellisen jakauman perusteella, mitkä seurakunnat ovat suomenkielisiä tai ruotsinkielisiä ja mitkä kaksikielisiä. Kirkkovaltuuston tai seurakuntaneuvoston esityksestä kirkkohallitus voi määrätä seurakunnan kaksikieliseksi seuraavaksi viisivuotiskaudeksi, vaikka seurakunta olisi 1 momentin perusteella yksikielinen. Säännös koskee siten myös tilanteita, jossa seurakunta muuttuu kaksikielisestä yksikieliseksi.

Kirkon yhteisen jäsenrekisterin rekisterinpitäjistä on säädetty ehdotetussa kirkkolain 8 luvun 5 §:ssä samoin kuin näiden keskinäisestä tietosuoja-asetukseen liittyvästä vastuunjaosta. Sääntely vastaa tältä osin väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 4 §:n mukaista sääntelyä. Kun kirkkohallituksen tehtävät ovat jäsenrekisterin osalta rajattuja, lähinnä jäsenrekisterin eli tietojärjestelmän ylläpitoon, tietohallintoon ja

tietoturvallisuuteen liittyviä ja keskusrekisterit ylläpitävät jäsentietoja, on perusteluissa käytetty keskusrekistereistä kansanomaista ilmaisua päävastuullinen rekisterinpitäjä. Mainitun 5 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että keskusrekisteri vastaa siihen kuuluvien seurakuntien jäsenten osalta lisäksi muista kuin 1 momentissa tarkoitetuista kirkonkirjojen rekisterinpidon tehtävistä, jollei kirkkolaissa toisin säädetä. Siis myös manuaalisista kirkonkirjoista.

Ehdotetun kirkkolain 8 luvun 6 §:n mukaan keskusrekisterit ylläpitävät jäsenrekisterin tietoja seurakuntien jäsenistä. Keskusrekisterin johtaja vastaa tietojen virheettömyydestä. Lisäksi mainitun luvun 9 §:ssä on täydentävästi säädetty, mikä keskusrekisteri voi tallentaa, luovuttaa tai korjata jäsenrekisterin tietoja. Kirkkohallituksen mielestä kyseiset säännökset nimenomaisesti poissulkevat sen mahdollisuuden, että seurakunta tai seurakuntayhtymä taikka tuomiokapituli voisi muokata, päivittää tai poistaa jäsenrekisterin tietoja. Jäsenrekisterin käyttöä valvotaan eri tasoisten käyttöoikeuksien avulla. Tietojen luovuttamisesta jäsenrekisteristä säädettäisiin puolestaan mainitun luvun 6 §:n 1 momentissa sekä 7 §:n 3 ja 4 momentissa.

Ehdotetun kirkkolain 8 luvun 2 §:n osalta todettakoon, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiempaa kirkkolakiehdotusta koskevassa lausunnossaan kiinnittänyt erityistä huomiota sekä jäsentietojen että diakoniatyössä syntyvien henkilötietojen käsittelyyn ja korostanut, että tietojen käsittelyä on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Kirkolliskokouksen lakivaliokunnan asiantuntijana keväällä 2021 kuulema valtioneuvoston oikeuskanslerivirastonedustaja, joka oli toimittanut myös kirkkolakiehdotuksen ennakkotarkastuksen, piti tarpeellisena täsmentää ehdotetun kirkkolain 8 luvun 2 §:ssä olevaa viittaussäännöstä siten, että siinä viitataan ehdotetun kirkkolain 8 luvun 8 §:n sijasta vain pykälän 2 momenttiin.

Kirkkohallituksen näkemyksen mukaan oikeudesta käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja on säädetty tarkkarajaisesti sekä ehdotetun kirkkolain 8 luvun 1 §:ssä että 8 §:ssä. Mainitun luvun 2 §:n toisen virkkeen viittaussäännöstä luvun sisäisenä viittauksena voitaneen pitää tarpeettomana, eikä sen poistaminen muuttaisi ehdotettua sääntelyä. Siten kirkkohallitus katsoo, että mahdollisesti epätäsmälliseksi tulkittava 2 §:n toinen virke voitaisiin poistaa lainsäädäntöteknisenä oikaisuna nykyisen kirkkolain 2 luvun 2 §:n mukaisesti. Tällöin kirkkolain 8 luvun 2 § olisi seuraava:

2 §
Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely

Seurakunta, seurakuntayhtymä, tuomiokapituli tai kirkkohallitus saa käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä.

Henkilötietojen käsittelyn osalta kirkkohallitus viittaa myös eduskunnan hallintovaliokunnalle annettuun apulaistietosuojavaltuutetun lausuntoon, jossa ei nähdä henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä ongelmalliseksi.

Kirkkohallituksen näkemyksen mukaan ehdotetussa laissa evankelis-luterilaisen kirkon eläkerahastosta säädetään Finanssivalvonnan valvontatehtävästä, mutta ei sen hallinnollisesta päätöksenteosta. Siten lain muutoksenhakusäännös ei ulotu Finanssivalvonnan päätöksentekoon.

Muilta osin kirkkohallituksella ei ole lausuttavaa oikeusministeriön lausunnosta.

Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriön lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että kirkkolaissa erikseen säädetyin osin omaksuttavaksi ehdotettua tiedonhallintalakia on vuonna 2021 täydennetty 24 a ja 24 b §:llä, joita ei ehdotetun 10 luvun 8 §:n mukaan sovellettaisi kirkon viranomaisiin. Soveltamisrajausta ei ole arvioitu tarkemmin esityksen perusteluissa.

Kirkkohallitus toteaa, että tiedonhallintalain muutos on tullut voimaan lakiehdotuksen edettyä kirkolliskokouksen valmisteluun. Tiedonhallintalain 24 a § koskee sähköisessä muodossa olevista tiheästi tai reaaliaikaisesti päivittyvistä julkisista asiakirjoista olevan tiedon saatavuutta. Lain 24 b § koskee puolestaan arvokkaiden tietoaineistojen saatavuutta. Kirkkohallitus arvioi, että säännösten ulottuvuus kirkon viranomaisten tuottamaan tietoaineistoon olisi vähäistä eikä esimerkiksi kaikkea seurakuntien tuottamaa asiakirja-aineistoa tuoteta sähköisesti.

Kirkkohallitus katsoo, että viranhaltijalla ja työntekijällä tulee olla oikeus saada vapaata työstään myös hyvinvointialueen luottamustoimen hoitamista varten. Siten kirkkohallitus pitää perusteltuna, että ehdotettua evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta annettavan lain 37 §:ää muutetaan seuraavasti:

37 §
Virka- ja työvapaa

Viranhaltijalle voidaan hakemuksesta myöntää määräajaksi vapautus virkatehtävien hoitamisesta joko kokonaan tai osittain.

Viranhaltijalla ja työntekijällä on oikeus saada vapaata työstään kirkon keskushallinnon luottamustoimen hoitamista varten. Viranhaltijalla ja työntekijällä on oikeus saada vapaata työstään myös kunnan ja hyvinvointialueen luottamustoimen hoitamista varten noudattaen, mitä luottamushenkilön oikeudesta saada vapaata kuntalain (410/2015) 80 ja 81 §:ssä sekä hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 85 ja 86 §:ssä säädetään.

Viranhaltijan osa-aikaiseen sairauspoissaoloon sovelletaan työsopimuslain 2 luvun 11 a §:ää.

Valviran lausunto

Kirkkohallitus yhtyy siihen Valviran näkemykseen, että kirkon diakoniatyössä ei ole varsinaisesti kyse sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä tai tuottamisesta eikä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilön ammatinjärjestämisestä siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon erityislaeissa säädetään. Lakisääteisessä diakoniatyössä, johon kuuluu vaikeuksissa olevan ihmisen kokonaisvaltaista auttamista sisältäen muun muassa hengellisen, henkisen, aineellisen ja sosiaalisen avun antaminen sekä autettavan terveydellisen toimintakyvyn tukeminen, joudutaan kuitenkin usein käsittelemään arkaluontoisina pidettäviä henkilötietoja. Tietoja, jotka koskevat esimerkiksi henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia tai muita sosiaalihuollon etuuksia.

Aiemman kirkkolakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että tuolloin ehdotettu sääntely ei muodostanut riittävää säännöspohjaa arkaluontoisten asiakas- ja potilastietojen käsittelylle lakisääteisen diakonian piirissä. Valiokunta muistutti, että henkilötietojen suojaan liittyvä sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan täyttää myös sovellettavalla yleislailla. Mikäli asiakas- ja potilastietojen

käsittelyä sosiaali- ja terveydenhuollossa koskeva lainsäädäntö ei ole sovellettavissa kirkon diakoniatyöhön, arkaluontoisten asiakas- ja potilastietojen käsittelyä lakisääteisessä diakoniassa olisi mahdollista säätää muun muassa saattamalla asiakas- ja potilastietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö viittaussäännöksin sovellettavaksi kirkkolaissa määritellyssä laajuudessa (PeVL 4/2020 vp, s. 10).

Kirkkolain uudelleen valmistelun yhteydessä kirkkohallituksessa yhteistyössä kirkkohallituksen tietosuojavastaavan sekä diakoniatyön asiantuntijan kanssa käytiin läpi ehdotetun kirkkolain 8 luvun 1 §:n 1 kohdassa viitattua lainsäädäntöä ja säännösten soveltuvuutta kirkon diakoniatyöhön. Tuolloin kävi ilmi, että mainittuja säännöksiä oli jo sinällään sovellettu diakoniatyössä käsiteltäviin henkilötietoihin. Kesällä 2020 myöskään Valviran asiantuntija, ylitarkastaja Carola Arjatsalo ei nähnyt lakien soveltamista henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten osalta ongelmallisena.

Viitaten hallituksen esityksen perusteluihin sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntoon, kirkkohallitus katsoo, että henkilötietojen käsittelystä diakoniatyössä on mahdollista säätää ehdotetulla tavalla.

Lopuksi

Hallituksen esityksessä kirkkolaiksi sekä siihen liittyviksi laeiksi on korjattu eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 4/2020 vp esiin nostamat säätämisjärjestyshuomautukset. Kirkkolain alaa on myös huomattavasti supistettu. Ottaen huomioon voimassa olevan kirkkolain ongelmat ja puutteet, kirkkohallitus pitää välttämättömänä, että hallituksen esitys tulisi hyväksyttyä eduskunnassa.

Pirjo Pihlaja
kirkkoneuvos

Asta Virtaniemi
hallintopäällikkö