OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

26.1.2023

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle kirkkolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 108/2022 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kirkkolaki, joka kumoaisi vuodelta 1993 olevan kirkkolain, sekä kolme uutta kirkollista lakia: lait evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta, evankelis-luterilaisen kirkon työmarkkinalaitoksesta ja evankelis-luterilaisen kirkon eläkerahastosta.

Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa. Esitys on merkityksellinen erityisesti perustuslain (jatkossa PL) 76, 21, 11 ja 80 §:n kannalta. Esityksen perustuslainmukaisuus ja sen suhde kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin tulee arvioitavaksi perustuslakivaliokunnan aikanaan antamassa lausunnossa.

Oikeusministeriöltä ei ole pyydetty valmisteluvaiheessa lausuntoa nyt käsittelyssä olevasta esityskokonaisuudesta. Oikeusministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavan.

Sääntelyn lähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kirkkolaki, jossa ehdotuksen mukaan säädettäisiin vain kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Muu kirkollinen lainsäädäntö ehdotetaan sisällytettäviksi uusiin lakeihin: laki evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta sekä laki evankelis-luterilaisen kirkon työmarkkinalaitoksesta. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi lakia tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa eräistä ratkaisuistaan. Esityksessä todetaan, että lainsäädäntö uudistetaan niin, että säännösten sisältö säilytetään merkittäviltä osin nykyisellään, mutta tavoitteena on johdonmukaisempi ja selkeämpi kokonaisuus.

Aikaisemman kirkkolakia koskeneen hallituksen esityksen (HE 19/2019 vp) ja tätä täydentävän esityksen (HE 93/2019 vp) käsittely päättyi eduskunnassa esitysten peruuttamiseen. Perustuslakivaliokunta antoi esityksistä lausunnon, joka sisälsi useamman säätämisjärjestystä koskevan huomion (PeVL 4/2020 vp).

Hallintovaliokunta osoitti Kirkkohallitukselle kirjeen, jossa se piti asianmukaisena, että kirkkolakiehdotus on aiheellista valmistella yhtenä kokonaisuutena uudestaan niin, että se täyttää perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestyshuomautukset ja sisältää PL 76 §:n 2 momentissa ilmenevällä tavalla kirkkolain säätämistä koskevaa aloiteoikeutta ja kirkkolain säätämisjärjestystä koskevien säännösten ohella vain PL 76 §:n 1 momentin mukaisesti kirkkolain alaan kuuluvia

säännöksiä. Lisäksi hallintovaliokunta viittasi kirkkolain säätämisjärjestyksen osalta perustuslakivaliokunnan lausuntoon ja totesi, että kirkkolakiehdotuksen valiokuntakäsittelyn kannalta olisi tarpeellista, että kirkkolakiehdotuksen muuttaminen olisi mahdollista nykyistä rationaalisemmin/joustavammin.

Nyt eduskunnan käsiteltävänä on uusi kirkkoa koskevan lainsäädännön kokonaiskodifiointi. Seuraavassa arvioidaan ehdotusta PL 76 §:n kannalta ja tämän jälkeen esitetään eräitä säännöskohtaisia huomioita.

Kirkkolain säätämisjärjestys

PL 76 §:n 2 momentin mukaan kirkkolain säätämisjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä niistä mainitussa laissa erikseen säädetään. Eduskunta voi siten kirkkolakiehdotusta käsitellessään ainoastaan hyväksyä tai hylätä esityksen. Ainoastaan asiasisältöön vaikuttamaton lainsäädäntötekninen virhe voidaan oikaista, ja tämä edellyttää Kirkkohallituksen lausuntoa (nykyinen kirkkolain 2 luvun 2 §, ehdotettu 1 luvun 5 §).

Tällainen valtiosääntöisesti hyvin poikkeuksellinen säätämisjärjestys merkitsee sitä, että eduskunnan lainsäädäntövalta on kirkkolain alaan kuuluvissa asioissa poikkeuksellisen rajoittunutta. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt sitä valtiosääntöisesti ongelmattomana erityisesti kansanvaltaisuusperiaatteen ja parlamentarismin kannalta. Lisäksi muuhun lainsäädäntöön ei PL 76 §:n 2 momentista johtuen voida sisällyttää kirkkolain kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä (PeVL 4/2020 vp s. 3-4 ja siinä viitatut).

Esityksessä omaksuttu sääntelytapa, jossa on pyritty sisällyttämään kirkkolakiin vain kirkon järjestysmuotoa ja hallintoa koskevat säädökset, on lähtökohtaisesti perustuslain 76 §:n 1 momentin ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 4/2020 vp sekä hallintovaliokunnan kirjeessä todetun mukainen. Lisäksi tämä merkitsee PL 76 §:n 2 momentin ja ehdotetun kirkkolain 1 luvun 5 §:n myötä sitä, että poikkeava säätämisjärjestys sekä aloiteoikeus kohdistuisi esityksen myötä huomattavasti nykyistä suppeampaan sääntelykokonaisuuteen, mitä voidaan pitää merkityksellisenä eduskunnan aseman (PL 3 §:n 1 mom.) ja PL 2 §:n 1 momentissa taatun kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta. Toisaalta kirkkolain käsittelyjärjestys on edelleen perustuslakivaliokunnan toteamalla tavalla nurinkurinen (PeVL 4/2020 vp) siten, että ehdotuksessa ilmeneviä virheitä ei ole mahdollista korjata, vaan lakiehdotus voidaan vain hyväksyä tai hylätä.

Perustuslakivaliokunta on vuonna 2020 antamassaan lausunnossa viitannut vuoden 1993 lausuntoon, jossa se katsoi, että kirkkolain erityisen käsittelyjärjestyksen tarpeellisuus tulisi ottaa kokonaisuudessaan selvitettäväksi (PeVL 20/1993 vp, s. 2/II). Valiokunta katsoi myös vuonna 2020, että sen lausunnossaan esittämät valtiosääntöiset seikat huomioiden selvityksen tekeminen voisi edelleen olla tarpeellista. Tällaista selvitystä ei kuitenkaan esitetä nyt ehdotettavan kirkkolain yhteydessäkään.

Perustuslain 76 §:n 1 momentin sääntelyvarauksen ala (kirkon järjestysmuoto ja hallinto)

PL 76 §:n 1 momentin mukaan kirkkolaissa säädetään evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Perustuslakivaliokunta on kirkkolaista antamassaan lausunnossaan vuonna 2020 käsitellyt kattavasti kyseisen sääntelyvarauksen alaa: ”Ottaen huomioon eduskunnan asemaa koskevien valtiosääntöperiaatteiden painoarvon perustuslain 76 §:n ilmaisua poikkeuksen asiallisesta alasta (kirkon järjestysmuoto ja hallinto) on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan välttämätöntä tulkita suppeasti. Kirkkolain erityisen säätämisjärjestyksen piiriin

voidaan siten lukea ainoastaan ne asiat, joihin perustuslain 76 §:n 1 momentin säännös nimenomaisesti viittaa. (PeVL 4/2020 vp, s. 5).”

Perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntelyvarauksen alaan eivät kuuluneet säännökset kirkon tunnustuksesta sekä tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa tietyistä seikoista kirkon toimielimille.

Kirkon tunnustus (1 luvun 2 §)

PL 76 §:n sääntelyvarauksen kannalta merkityksellinen säännös on edelleen kirkon tunnustusta koskeva säännös. Ehdotetussa kirkkolain 1 luvun 2 §:ssä määritellään kirkon tunnustus voimassa olevaa kirkkolakia vastaavalla tavalla. Vastaava tunnustuspykälä sisältyi myös perustuslakivaliokunnan käsittelemään kirkkolakiesitykseen HE 19/2019 vp (PeVL 4/2020 vp).

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut nk. tunnustuspykälän sisällyttämistä kirkkolakiin PL 76 §:n sääntelyvarauksen alan sekä PL 11 §:ssä turvatun uskonnon ja omantunnon vapauden ja säätämisjärjestyksen kannalta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että kirkon tunnustuksessa ei ole kyse PL 76 §:n sääntelyvaraukseen kuuluvasta kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Lisäksi valiokunta piti ehdotusta merkityksellisenä PL 11 §:ssä turvatun uskonnonvapauden ja uskonnollisen yhteiskunnan tietynasteisen sisäisen autonomian kannalta. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan johtopäätöksenä ”Valiokunta ei siten pidä 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 perustellumpaa sisällyttää kirkkolain sijasta kirkkojärjestykseen.” (PeVL 4/2020 vp, s. 5-6)

Edellä mainitun lausunnon perusteella voidaan siten pitää lähtökohtaisesti mahdollisena säätää ehdotetulla tavalla kirkon tunnustuksesta kirkkolaissa – kuten voimassaolevassa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyssä kirkkolaissa, vaikka valiokunta ei pitänyt sääntelytapaa ongelmattomana. (Muiden kuin ponsiosaan sisältyvien valtiosääntöoikeudellisten huomioiden osalta esim. PeVL 24/2018 vp)

Toisin kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossa, esityksen perusteluissa (s. 193) katsotaan, että tunnustuspykälä kuuluu sääntelyvarauksen alaan (kirkon järjestysmuoto ja hallinto), koska uskonnonvapauden turvaavat PL 11 § sekä useat ihmisoikeussopimukset määrittävät sen, mitä on katsottava kuuluvan kirkon järjestysmuodon ja hallinnon alaan, minkä vuoksi järjestysmuodon ja hallinnon käsitettä on tulkittava ja arvioitava yhtenä käsitteenä kirkon tunnustuksen, tehtävien ja toiminnan näkökulmasta. Perusteluissa uskonnonvapauslain 7 §:ään viitaten todetaan, että kirkkoa tai muutakaan uskonnollista yhdyskuntaa ei voi olla olemassa ilman tunnustusta.

Perustuslakivaliokunta, jonka tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta, arvioi PL 76 §:n 1 momentissa ssä tarkoitetun järjestysmuodon ja hallinnon käsitteen toisin (PeVL 4/2020 vp, s. 5-6), ja katsoi, ettei tunnustuksessa ole kyse järjestysmuodosta tai hallinnosta.

Ehdotuksen perusteluissa omaksutusta kannasta päinvastaisesti perustuslakivaliokunta nimenomaan ei pitänyt PL 11 §:n kannalta ongelmattomana, että uskonnolliseen yhdistymisvapauteen sisältyvä uskonnollisen yhteiskunnan tietynasteinen sisäinen autonomia ja oikeus päättää uskonnollisen tunnustuksen sisällöstä voisi olla riippuvainen lainsäätäjän poliittisesta tahdosta.

(PeVL 4/2020 vp, s. 5-6). Tunnustuspykälän sisällyttäminen kirkkolakiin merkitsee sitä, että kirkon tunnustus voisi olla riippuvainen lainsäätäjän poliittisesta tahdosta esimerkiksi tilanteessa, jossa kirkko haluaa muuttaa tunnustuksen sisältöä, mutta lainsäätäjä ei tällaista muutosta tee. Tällainen tilanne, jossa kirkko haluaa muuttaa tunnustuksen sisältöä, mutta lainsäätäjä ei tällaista muutosta tee, voisi esimerkiksi aktualisoitua tilanteessa, jossa lakiehdotukseen sisältyy muiden säännösten osalta sellaisia ongelmia, jotka estävät esityksen hyväksymisen sellaisenaan.

Ehdotuksessa tunnustuspykälän säilyttämistä perustellaan myös PL 80 §:n 1 momentin ja virkasuhteiden kautta: Jos pappi ei pysy kirkon tunnustuksessa, hän voi saada kirjallisen varoituksen tai menettää pappisvirkansa määräaikaisesti tai pysyvästi, minkä vuoksi tunnustuspykälä on sisällytettävä lakiin (s. 194). Voidaan kuitenkin arvioida, että tunnustuksen varsinaisen sisällön määrittämistä lakia alemman asteisella tasolla ei ole pidettävä PL 80 §:n kannalta ongelmallisena (mm. PeVL 4/2020 vp ja PeVL 28/2006 vp), eikä PL 80 § siten olisi esteenä tunnustusta koskevan sääntelyn siirtämiselle kirkkojärjestykseen. Kirkon sisäisessä päätöksenteossa kirkkolakiehdotus ja kirkkojärjestys rinnastetaan menettelyltään toisiinsa.

Kirkkolakiehdotusta koskevia säännöskohtaisia huomioita

Hallintomenettelyä ja muutoksenhakua koskevia huomioita

Ehdotuksen mukaan kirkkolaki, laki evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta sekä yleislainsäädännön osalta erityisesti hallintolaki ja laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa muodostaisivat kirkollisissa asioissa menettelyä ja muutoksenhakua koskevan kokonaisuuden. Näin muodostuva sääntelykokonaisuus ei kaikilta osin ole selkein mahdollinen.

Kirkkolain 10 luku 1 § 1 momentin mukaan ”Hallintoasiassa noudatettavaan menettelyyn sovelletaan hallintolakia (434/2003) ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003), jollei tässä laissa toisin säädetä.” Hallintolain ja asiointilain soveltaminen vaikutetaan kiinnitetyn kirkkolaissa tarkoitettuihin hallintoasioihin, ei kirkon toimielimiin. Ehdotetussa sääntelyratkaisussa, jossa erotetaan nykyisin kirkkolaissa olevat säännökset kolmeen eri lakiin, jää jossain määrin epäselväksi hallintolain ja asiointilain soveltuminen näissä laeissa tarkoitettuihin hallintoasioihin. Valiokunnan olisi syytä varmistua hallintolain soveltumisesta myös kirkon viranhaltijalaissa tarkoitettuun menettelyyn.

Muutoksenhakua koskevat rajoitukset

Valituskielto työnantajan viranhaltijalle esittämään terveystarkastusta koskevaan määräykseen arvioitiin perustuslakivaliokunnassa perustuslain vastaiseksi (PeVL 4/2020 vp, s. 7). Tällaista valituskieltoa ei esityksessä ehdoteta. Muilta osin muutoksenhakurajoitukset vastaavat pitkälti aiemmassa kirkkolakiesityksessä HE 19/2019 vp ja voimassaolevassa kirkkolaissa olleita kieltoja (kirkkolain muutoksenhakurajoituksista PeVL 4/2020 vp, PeVL 20/2003 vp, PeVL 57/2001 vp).

Tiedoksianto

Kirkkolain 10 luvun 24 §:n mukaan päätös on annettava asianosaiselle tiedoksi noudattaen, mitä hallintolain 59 ja 60 §:ssä tai sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 ja 19 §:ssä säädetään. Kyseessä on aineellinen viittaus. Hallintolakia sovelletaan 12 luvun 17 §:n mukaan oikaisuvaatimukseen, jollei kirkkolaissa toisin säädetä. Vaikuttaa siltä, että yleistie-

doksiantoa koskeva hallintolain säännös on nimenomaisesti rajattu ulkopuolelle, kun huomioidaan 10 §:n 1 momentti, jonka mukaan hallintoasiassa noudatettavaan menettelyyn sovelletaan hallintolakia, jollei kirkkolaissa toisin säädetä. Tämä merkitsisi sitä, että yleistiedoksiantoa ei ole mahdollista käyttää, jos tiedoksiantoa ei voida toimittaa tavallisena tai todisteellisena tiedoksiantona. Tiedoksiannon merkityksellisyyden ja PL 21 §:n vuoksi olisi perusteltua soveltaa hallintolain tiedoksiantosäännöksiä kokonaisuudessaan. Voidaan pitää päätöksen kohteen kannalta epätoivottavana tilannetta, jossa tavallinen ja todisteellinen tiedoksianto ei ole onnistunut, ja viranomainen ei enää pyri antamaan päätöstä tiedoksi myös viimesijaisella keinolla eli yleistiedoksiannolla. Saattaa tosin olla, että esitystä laadittaessa on arvioitu, ettei tilannetta, jossa tiedoksiannon vastaanottajaa tai hänen yhteystietoja ei tiedetä tai hän pakoilee tiedoksiantoa, ei olisi.

Kirkkolain 10 luvussa säädettäisiin niin pöytäkirjan ja päätöksen nähtävilläpidosta (23 §) kuin päätöksen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa (24 ja 25 §) kuin julkisista kuulutuksista (28 §). Yhtenäisen terminologian ja sääntelyn omaksuminen olisi selkeyttänyt sääntelyä huomattavasti. Lisäksi todettakoon, että hallintolakiin on lisätty säännökset julkisia kuulutuksia koskevasta menettelystä, ja viittaus ko. säännöksiin olisi ollut mahdollista ottaa myös kirkkolakiin.

Jos hallinto-oikeuden päätös koskee kirkollisvalitusta seurakunnan tai seurakuntayhtymän viranomaisen päätöksestä, se on 12 luvun 13 §:n 2 momentin mukaan pidettävä nähtävänä yleisessä tietoverkossa 10 luvun 23 §:ssä säädetyllä tavalla. Lisäksi 10 luvun 23 §:n mukaan valitusviranomaisen päätös siihen liitettyine valitusosoituksineen on pidettävä seurakunnassa yleisesti nähtävänä siten kuin 1 momentissa säädetään. Kummastakaan ehdotetusta säännöksestä (10 luvun 23 § ja 12 luvun 13 §) ei kuitenkaan ilmene, minkä tahon velvollisuudesta on kyse. Kyse ei ole tavanomaisesta yleislainsäädäntöön perustuvasta tiedoksiantovelvollisuudesta ja –menettelystä. Onko tarkoitus säätää hallintotuomioistuimille tällainen tiedoksiantovelvollisuus vai onko kyse kirkon viranomaisen velvollisuudesta? Onko kyse tiedoksiannosta vai tiedottamisesta? Säännöksistä tulisi käydä ilmi se, minkä tahon velvollisuudesta on kyse. Lähtökohtana tiedoksiannon toteuttamisessa on, että päätöksen tehnyt viranomainen huolehtii myös päätöksen tiedoksiannosta sillä kyseessä on keskeisesti päätöksentekoon kuuluva menettelyvaihe. Näiltä osin on kiinnitettävä huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on pitänyt säätämisjärjestyskysymyksenä sitä, että kirkkolaissa säädettäisiin toimintavelvoitteista (ko. tapauksessa ilmoitusvelvollisuus tuomiosta) tuomiovaltaa käyttäville riippumattomille tuomioistuimille, sillä tällaisessa ei selvästikään ole kyse kirkon järjestysmuotoa tai hallintoa koskevasta asiasta. (PeVL 4/2020 vp, s. 6). Voidaan siten perustellusti kysyä, mahdollistaako PL 76 §:n 1 momentti tällaisen uudenlaisen tiedoksiantovelvoitteen säätämisen hallintotuomioistuimille (vrt. PeVL 4/2020 vp, s. 6).

Virkavastuu

Oikeusministeriön rikosoikeusyksikkö on esityksen s. 91 viitatuin tavoin 10.12.2019 antanut HE:n 19/2019 vp käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunnalle lausunnon tuohon esitykseen liittyneistä virkavastuukysymyksistä. Aiheeseen liittyvien periaatteellisten kysymysten osalta voidaan viitata tuohon lausuntoon.

Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä virkavastuusta säädettäisiin ensinnäkin tilintarkastajan vastuuta koskevassa ehdotetun kirkkolain 6 luvun 6 §:ssä. Sen 2 momentin 1 virkkeen mukaan "Tilintarkastajaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa ja kirkkojärjestyksessä säädettyä tilintarkastajan tehtävää." Säännöksessä viitataan paitsi kirkkolaissa, myös kirkkojärjestyksessä säädettyyn tilintarkastajan tehtä-

vään. Koska kirkkojärjestys ei ole laki, siinä itsessään ei voi olla rangaistussäännöksiä, jolloin virkavastuusta säätämisessä voidaan hyödyntää esityksessä ehdotettua säätämistapaa. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta olisi kuitenkin suotavaa mahdollisuuksien mukaan viitata säännöksessä niihin kirkkojärjestyksen säännöksiin, joissa tilintarkastajan tehtävästä säädetään. Toiseksi olisi laillisuusperiaatteen näkökulmasta perusteltua sisällyttää kirkkojärjestykseen viittaussäännös kirkkolain 6 luvun 6 §:ään (esim. "Tilintarkastajan virkavastuusta säädetään kirkkolain 6 luvun 6 §:ssä").

Myös kirkkolain 8 luvun vastuuta käsittelytoimista koskevassa 10 §:ssä säädettäisiin virkavastuusta. Pykälän 1 momentin 1 virkkeen mukaan "Keskusrekisterin ja kirkkohallituksen työsopimussuhteiseen työntekijään sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen käsitellessään jäsenrekisterin jäsen- ja väestötietoja." Säännöksessä tarkoitettu työntekijä lienee jo asemansa perusteella nk. suppeassa virkavastuussa. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta olisi suotavaa lisätä säännökseen vielä viittaus siihen pykälään, jossa säädetään säännöksessä tarkoitetusta tietojen käsittelystä.

Kielelliset oikeudet

Hallituksen esityksen kielellisiä oikeuksia koskevat säännökset ovat asianmukaisia. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota kirkkolakiin ehdotetun 2 luvun 6 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan seurakunta on kaksikielinen, kun seurakunnan läsnä olevien jäsenten suomenkielinen tai ruotsinkielinen vähemmistö on niin suuri, että kunta olisi vastaavasti kielilain (423/2003) säännösten mukaan kaksikielinen. Siten seurakunta on kaksikielinen, jos seurakunnassa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä läsnä olevia jäseniä ja jos vähemmistö on vähintään kahdeksan prosenttia jäsenistä tai vähintään 3 000 jäsentä. (s. 60)

Kyseinen säännös vastaa sanamuodoltaan voimassaolevaa kirkkolakia. Säännöksessä viitataan kielilain 6 §:n 2 momenttiin: Kunta on säädettävä kaksikieliseksi, jos kunnassa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita ja vähemmistö on vähintään kahdeksan prosenttia asukkaista tai vähintään 3 000 asukasta. Kaksikielinen kunta on säädettävä yksikieliseksi, jos vähemmistö on alle 3 000 asukasta ja sen osuus on laskenut alle kuuden prosentin.

Säännöksen sanamuodon ja perusteluiden perusteella jää epäselväksi, koskeeko säännös vain tilanteita, joissa seurakunta muuttuu yksikielisestä kaksikieliseksi, vai sovelletaanko seurakuntiin myös kielilain säännöstä, jonka mukaan kunta muuttuu kaksikielisestä yksikieliseksi, jos vähemmistön osuus laskee alle kuuden prosentin. Oikeusministeriö ei sinänsä pidä säännöstä ongelmallisena, vaan kiinnittää valiokunnan huomiota lainsäädännön selkeyteen.

Henkilötietojen suoja

Yleistä

Esityksessä on tunnistettu, että sillä annettaisiin EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (EU) 2016/679 täsmentävää kansallista erityissääntelyä. Henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä sisältyy ennen muuta esityksen kirkkolain 8 lukuun ehdotettavaan sääntelyyn. Esitystä on valmisteltu henkilötietojen suojan näkökulmasta varsin huolellisesti ja esityksessä on myös pyritty huomioimaan perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 4/2020 vp) aiemmista kirkkolakia koskevista hallitusten esityksistä (HE 19/2019 vp ja HE 93/2019 vp). Ehdotettu sääntely vaikuttaa pääosin tarkoituksenmukaiselta ja sääntelyn antaminen vaikuttaa tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen sääntelyliikkumavaran puitteissa mahdolliselta. Sääntely ja sitä koskevat perustelut muodostavat kuitenkin tietyiltä osin vaikeasti hahmottuvan kokonaisuuden, eikä niiden valossa ole

mahdollista kaikilta osin varmistua siitä, että tietosuoja-asetuksen ja perustuslakivaliokunnan asettamat reunaehdot henkilötietojen käsittelystä säätämiselle täyttyisivät kaikilta osin. Huomiota on syytä kiinnittää ennen muuta ehdotettuun (yhteis)rekisterinpitosääntelyyn sekä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen sekä valtiosääntöisesti arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevaan sääntelyyn.

Rekisterinpito

Kirkkolain 8 luvun 5 §:ssä säädettäisiin kirkonkirjojen rekisterinpitäjistä. Kirkonkirjoilla tarkoitettaisiin esityksen mukaan kirkon yhteistä jäsentietojärjestelmää (jäsenrekisteriä) ja manuaalisia kirkonkirjoja. Lain 8 luvun 5 §:n pykälän mukaan jäsenrekisterin rekisterinpitäjiä olisivat seurakuntien yhteiset keskusrekisterit ja kirkkohallitus. Huomio kiinnittyy tältä osin siihen, että ehdotetussa pykälässä puhuttaisiin jäsenrekisterin rekisterinpidosta ja pykälän otsikossa taasen kirkonkirjojen rekisterinpidosta. Ehdotus jättää näin ollen avoimeksi, kuka olisi manuaalisten kirkonkirjojen rekisterinpitäjä. Ehdotus jättää avoimeksi myös sen, olisiko kyse yhteisrekisterinpidosta. Pykälää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 99–100) tuodaan esiin, että kirkkohallituksen ja keskusrekistereiden rekisterinpito olisi yhteisrekisterinpitoa. Yhteisrekisterinpito ei käy kuitenkaan ilmi itse säännösehdotuksesta ja säännösehdotusta tulisi tältä osin täsmentää. Lisähuomiona oikeusministeriö toteaa, että ehdotettavassa sääntelyssä tulee kiinnittää huomiota myös tietosuojalainsäädännön mukaisiin määritelmiin. Kansallisessa lainsäädännössä tulee välttää tietosuojalainsäädännössä käytetyistä käsitteistä poikkeavia käsitteitä, eikä niitä saa myöskään määritellä uudelleen eri tavalla. Tietosuoja-asetuksessa käytettyjä käsitteitä ovat rekisterinpitäjät, yhteisrekisterinpitäjät ja henkilötietojen käsittelijät. Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan tahoa, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mukaan, jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä. Henkilötietojen käsittelijällä tarkoitetaan asetuksen 4 artiklan 8 kohdan mukaan tahoa, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun (esim. tietojärjestelmän toimittajaa). Tietosuoja-asetus ei se sijaan tunne määritelmää päävastuullinen rekisterinpitäjä, josta puhutaan esityksen perusteluissa (s. 99).

Tietosuoja-asetus mahdollistaa, että jäsenvaltiot voivat lainsäädännössään määritellä rekisterinpitäjien vastuualueet asetuksessa vahvistettujen velvoitteiden noudattamisen (erityisesti rekisteröityjen oikeuksien toteuttamisen ja rekisteröidyn informoinnin) osalta. Rekisterinpidosta säätämistä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena erityisesti silloin, kun rekisterinpitäjänä toimii viranomainen tai jos rekisterinpitäjästä voisi muutoin jäädä epäselvyys. Silloin, kun kyse on yhteisrekisterinpidosta, rekisterinpidosta tulee säätää tietosuoja-asetuksen 26 artiklan reunaehdot huomioiden. Kyseinen artikla edellyttää, että yhteisrekisterinpitäjät määrittelevät keskinäisellä järjestelyllä läpinäkyvällä tavalla kunkin vastuualueen asetuksessa vahvistettujen velvoitteiden noudattamiseksi, erityisesti rekisteröityjen oikeuksien käytön ja 13 ja 14 artiklan mukaisten tietojen toimittamista koskevien tehtäviensä osalta. Järjestelyn yhteydessä voidaan nimetä rekisteröidyille yhteyspiste. Sääntelystä tulee käydä asianmukaisesti ilmi yhteisten rekisterinpitäjien todelliset roolit ja suhteet rekisteröityihin nähden. Lisäksi tulee varmistaa, että rekisteröity voi käyttää asetuksen mukaisia oikeuksiaan suhteessa kuhunkin rekisterinpitäjään ja kutakin rekisterinpitäjää vastaan, riippumatta siitä, säädetäänkö erikseen yhteyspisteestä. Tällaisesta järjestystä voidaan säätää jäsenvaltioiden lainsäädännössä.

Kokonaisuutena arvioiden rekisterinpitoon liittyviä säännösehdotuksia ja perusteluita ei voida pitää riittävän selvinä. Esitys sisältää sinänsä varsin täsmällistäkin sääntelyä siitä, mikä tai mitkä tahot voivat käsitellä henkilötietoja kuhunkin tarkoitukseen ja mikä tai mitkä tahot vastaavat

muun muassa tietojen oikeellisuudesta ja luovuttamisesta. Ehdotetun sääntelyn ja perusteluiden valossa ei voida kuitenkaan varmistua siitä, että sääntely täyttäisi kaikilta osin tietosuoja-asetuksen 26 artiklan reunaehdot tai että sitä voitaisiin pitää rekisteröidyn näkökulmasta riittävän selkeänä ja ymmärrettävänä. Arviointia vaikeuttaa erityisesti se, että ehdotetun 8 luvun 5 §:n ohella myös muut 8 luvussa ehdotettavat säännökset vaikuttaisivat säätävän rekisterinpitäjille kuuluvasta toiminnasta ja vastuunjaosta (ks. muun muassa kirkkolain 8 luvun 6–7 §, joissa säädettäisiin keskusrekisterin ja sen johtajan sekä kirkkohallituksen tehtävistä sekä 8–10 §, joissa säädettäisiin kirkonkirjojen käsittelytarkoituksista sekä tietojen tallentamista, luovuttamisesta ja korjaamisesta sekä käsittelyyn liittyvistä vastuista).

Esitys jättää myös epäselväksi, minkälainen tietosuojaoikeudellinen rooli seurakunnilla ja seurakuntayhtymillä olisi jatkossa. Esityksen perusteluiden (s. 99) mukaan seurakunnat eivät olisi jatkossa rekisterinpitäjiä. Tältä osin on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota, että kirkkolain 8 luvun 8 §:ssä säädettäisiin seurakunnille ja seurakuntayhtymille oikeus käsitellä kirkonkirjojen tietoja. Koska ehdotettu sääntely ei poissulje, että seurakunta ja seurakuntayhtymä voisivat muun muassa muokata, päivittää tai poistaa jäsenrekisterin tietoja, jää epäselväksi, voitaisiinko seurakuntia ja seurakuntayhtymiä pitää edelleen tosiasiallisesti tietosuoja-asetuksen tarkoittamina rekisterinpitäjinä. Vastaavat huomiot voidaan esittää myös tuomiokapitulin osalta (ks. 8 luvun 8 §:n 3 momentti).

Yhteenvetona todettakoon, että ehdotettavan sääntelyn osalta tulisi varmistaa, että kaikki henkilötietojen käsittelyyn osallistuvat tahot ja niiden tietosuojaoikeudelliset roolit on tunnistettu asianmukaisesti. Lisäksi on tärkeää varmistaa, että yhteisrekisterinpitäjien välisestä vastuunjaosta säädetään asetuksen 26 artiklan edellyttämällä tavalla riittävän täsmällisesti ja sääntely on kokonaisuutena riittävän selkeää. Huomiota tulee kiinnittää ennen muuta siihen, ettei rekisteröidylle jää epäselväksi, mikä tai mitkä tahot ovat vastuussa henkilötietojen käsittelystä. Arvioinnissa on syytä huomioida myös perustuslain 2 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (ks. myös yhteisrekisterinpidon osalta PeVL 7/2019 vp, sekä toimivaltasääntelyn osalta PeVL 24/2006 vp ja PeVL 17/2004 vp).

Ehdotetun (yhteis)rekisterinpidon osalta on syytä todeta, että valituilla ratkaisuilla on vaikutusta myös arvioitaessa kirkkolain 8 luvussa ehdotettua tiedonluovutussääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Huomioiden, että ehdotettu sääntely jättää epäselväksi, säädettäisiinkö kirkkolain 8 luvun 5 §:ssä kirkonkirjojen yhteisrekisterinpidosta, on mahdotonta täysin varmistua myöskään siitä, ovatko tietojen saantia ja luovuttamista koskevat säännösehdotukset perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön asettamien reunaehtojen mukaisia (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3 ja siinä mainitut lausunnot).

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen ja valtiosääntöisesti arkaluonteisten henkilötietojen käsittely

Esityksessä on tunnistettu, että kirkon toiminnassa käsiteltäisiin tietosuoja-asetuksen 9 artiklan tarkoittamia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, kuten rekisteröidyn uskonnolliseen vakaumukseen ja terveydentilaan liittyviä tietoja. Tältä osin esityksessä on tehty riittävällä tavalla selkoa siitä, mihin tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan alakohtaan henkilötietojen käsittely perustuisi eri tilanteissa. Esityksessä on huolehdittu myös kyseisen artiklan edellyttämistä asianmukaisista ja riittävistä suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi (ks. esim. säätämisjärjestysperustelut s. 198–199). Esitykseen ei ole tältä osin erityistä huomautettavaa.

Esitys jättää kuitenkin epäselväksi, käsiteltäisiinkö kirkon toiminnassa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen lisäksi myös valtiosääntöisesti arkaluonteisina pidettäviä tietoja. Selvyyden vuoksi on syytä todeta, että toisin kuin esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan (ks. s.198 ”*Ehdotetussa luvun 2 §:ssä rajattaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen eli arkaluontoisten tietojen käsittely vain välttämättömiin tietoihin*”), erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot tulee käsitteenä pitää erillään perustuslakivaliokunnan käyttämästä arkaluonteisten henkilötietojen käsitteestä. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvilla tiedoilla tarkoitetaan esimerkiksi henkilön etnistä alkuperää, uskonnollista vakaumusta ja terveydentilaa koskevia tietoja. Perustuslakivaliokunta on käyttänyt vakiintuneesti (tietosuoja-asetuksen voimaantulonkin jälkeen) arkaluonteisten tietojen käsitettä. Kyseisillä tiedoilla tarkoitetaan laajempaa tietojoukkoa kuin tietosuoja-asetuksessa tarkoitetut erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot. Valtiosääntöisesti arkaluonteisia tietoja ovat erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen lisäksi esimerkiksi maksukorttitiedot, tilitiedot, rikostuomioita ja rikoksia koskevat sekä sosiaalihuollon asiakastiedot. Erityisesti diakoniatyön osalta esityksestä saa vaikutelman, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen ohella voitaisiin myös käsitellä sosiaalihuollon asiakastietoja, joissa on kyse valtiosääntöisesti arkaluonteisista tiedoista. Tältä osin jää epäselväksi, onko esimerkiksi ehdotuksen 8 luvun 1 ja 2 §:ssä huomioitu riittävästi perustuslakivaliokunnan asettamat reunaehdot (ks. PeVL 14/2018 vp; ks. myös PeVL 4/2020 vp, 9–10, PeVL 55/2022 vp, kappale 5 sekä PeVL 15/2018 vp, s. 38).

Perustuslakivaliokunta (ks. PeVL 14/2018 vp ja siinä mainitut lausunnot) on katsonut, että arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on, tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely rajataan täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Valiokunta on lisäksi painottanut, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kohdalla on syytä pyrkiä selkeään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön.

Kirkkolakiehdotuksen 8 luvun 2 §:stä ei käy selkeästi ilmi, koskisiko pykälässä ehdotettu välttämättömyysedellytys erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen lisäksi myös esimerkiksi sosiaalihuollon asiakastietoja. Huomioiden edellä mainittu perustuslakivaliokunnan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskeva lausuntokäytäntö, ehdotettua pykälää olisi syytä täsmentää siten, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen lisäksi myös sosiaalihuollon asiakastietojen sekä mahdollisesti myös muiden valtiosääntöisesti arkaluonteisten tietojen käsittely sidotaan käsittelytarkoituksen kannalta välttämättömään (ks. PeVL 14/2018 vp; PeVL 15/2018 vp, s. 38; ks. myös PeVL 55/2022 vp, s. 2–3).

Ehdotetun 8 luvun 2 § jättää epäselväksi myös, mihin käsittelytarkoituksiin käsittely tosiasiassa rajattaisiin. Säännöksen ensimmäisessä virkkeessä mahdollistettaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely vain niissä tilanteissa, joissa käsittely olisi *käsittelytarkoituksen* kannalta välttämätöntä. Pykäläehdotuksen toisessa virkkeessä ilmeisesti täsmennettäisiin, että tällaisista käsittelytarkoituksista säädettäisiin tarkemmin saman luvun 8 §:n 2 momentissa. On sinänsä mahdollista, että käsittelytarkoituksista säädetään toisessa pykälässä. Tältä osin on kuitenkin nostettava esiin, että ehdotetussa 8 §:n 2 momentissa säädetään pelkästään niistä käsittelytarkoituksista, joihin seurakunta ja seurakuntayhtymä saisivat käsitellä kirkonkirjojen tietoja. Ehdotettu 8 luvun 2 § jättää näin ollen avoimeksi, mihin käsittelytarkoituksiin muiden tahojen käsittely olisi rajattu. Epäselväksi jää, miksi 2 §:ssä on katsottu tarkoituksenmukaiseksi viitata ainoastaan 8 §:n 2 momenttiin eikä 8 §:ään kokonaisuudessaan (ehdotettu 8 §:n 2 momentti koskee vain seurakuntaa ja seurakuntayhtymää, jolloin muiden toimijoiden käyttötarkoi-

tuksia ei olisi rajattu). Ehdotettua sääntelyä ei voida näin ollen pitää riittävän selkeänä ja tarkkarajaisena. Teknisenä huomiona ja selkeyden vuoksi olisi lisäksi tärkeää varmistaa, että ehdotettavassa sääntelyssä käytettäisiin yhteneväisiä käsitteitä. Nyt ehdotettavassa 8 luvun 2 §:ssä puhuttaisiin esimerkiksi sekä käsittelytarkoituksista että käyttötarkoituksista. Tältä osin voi jäädä epäselvyys, tarkoitettaisiinko näillä samaa vai eri asiaa.

Vastaavasti kuin edellä on todettu rekisterinpitoon liittyvien epäselvyyksien osalta, ehdotetun sääntelyn jättäessä avoimeksi, mitä arkaluonteisina pidettäviä tietoja käsiteltäisiin ja mihin käyttötarkoituksiin niitä voitaisiin käsitellä, on mahdotonta varmistua myöskään siitä, ovatko tietojen saantia ja luovuttamista koskevat säännösehdotukset perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön asettamien reunaehtojen mukaisia (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3 ja siinä mainitut lausunnot).

Muut lakiehdotukset (2-5). lakiehdotukset

Laki evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta (2. LE)

Muutoksenhaku varoituksesta

Perustuslakivaliokunta kiinnitti kirkkolaista antamassaan lausunnossaan huomiota muutoksenhakuun virkamiehelle annettavasta varoituksesta. Valiokunta katsoi, että kirkkolain mukainen varoitus muistuttaa sääntelytavaltaan enemmänkin valtion virkamieslain kuin kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain sääntelyä. Koska tuolloin ehdotetun varoitusta koskevan toimivaltasäännöksen tulkintaa ja soveltamista sisältävän hallintopäätöksen lainmukaisuus oli viranhaltijan oikeusturvan kannalta perusteltua saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi, varoitukseen kohdistuvaa valituskieltoa ei perustuslaista johtuvista syistä voitu säätää ehdotetussa lainsäätämisjärjestyksessä. (PeVL 4/2020 vp, s. 7-8).

Viranhaltijalain 48 §:ssä säädettäisiin viranhaltijasta johtuvaan irtisanomisperusteeseen vetoamisesta. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 168) todetaan, että varoitusmenettely ei rinnastuisi valtion virkamieslakiin vaan kunnallisista viranhaltijoista annetun lain mukaiseen menettelyyn, minkä vuoksi varoitusta ei katsota viranomaisen päätökseksi, eikä varoitukseen voisi siten hakea muutosta.

Nyt käsiteltävänä oleva varoitusta koskeva ehdotus vastaa muotoilultaan sitä, mitä kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijalaissa (304/2003) on säädetty. Tämä merkitsee sitä, että esityksen perusteluihin varoituksen luonteesta ja muutoksenhausta on mahdollista yhtyä, eikä varoitusta koskeva muutoksenhakusääntely muodostu PL 21 §:n kannalta ongelmalliseksi.

Lisäksi kirkkolain 7 luvun 4 §:ssä säädettäisiin Tuomiokapitulin antamasta kirjallisesta varoituksesta pappisvirassa olevalle. Muutoksenhakuoikeutta varoituksesta ei kirkkolaissa ehdoteta rajattavaksi.

Laki tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa eräistä ratkaisuistaan annetun lain 2 §:n muuttamisesta (4. LE)

Esityksen 4. lakiehdotuksessa lisättäisiin tuomioistuimen velvollisuudeksi ilmoittaa evankelisluterilaisen kirkon pappia koskevasta ratkaisusta tuomiokapitulille.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että toimintavelvoitteiden säätämisessä tuomiovaltaa käyttäville riippumattomille tuomioistuimille ei selvästikään ole kyse kirkon järjestysmuotoa tai hallintoa koskevasta asiasta. Tuomioistuimen ilmoitusvelvollisuutta koskevaa säännöstä ei voitu PL 76 §:

sääntelyvarauksen alasta johtuen säätää ehdotetussa lainsäätämisjärjestyksessä osana kirkkolakia. (PeVL 4/2020 vp, s. 6). Ehdotettu säännöksen sijoittaminen 4. lakiehdotukseen on asianmukainen eikä säännöksen sisältöön ole huomioita.

Laki evankelis-luterilaisen kirkon eläkerahastosta (5. LE)

Kirkon eläkerahaston rahoitustoiminnan suunnittelua ja eläkerahaston varojen sijoittamista valvoo 3 §:n 2 momentin mukaan Finanssivalvonta. Finanssivalvonnan tietojensaanti- ja tarkastusoikeuteen sovelletaan Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 18 ja 24 §:ää. Edelleen 20 §:n mukaan Finanssivalvonta valvoo sisäpiiri-ilmoitusta ja sisäpiirirekisteriä koskevien säännösten noudattamista. Sisäpiiri-ilmoitusta ja sisäpiirirekisteriä koskevaan valvontaan sovelletaan, mitä kirkon eläkerahaston valvonnasta säädetään 3 §:ssä.

Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 4 §:n 6 momentin mukaan valvontatehtävistä säädetään kirkkolaissa. Valvontaan ei siten sovelleta Finanssivalvonnasta annettua lakia. Kirkon eläkerahastoa koskevan lain 21 §:n mukaan muutoksen hakemisesta tämän lain nojalla tehtyyn päätökseen säädetään kirkkolaissa, jollei 17 §:stä muuta johdu.

Valiokunnan olisi syytä varmistua siitä, että säännös ei merkitse muutoksenhaun osoittamista Finanssivalvonnan tekemistä päätöksistä kirkkolain mukaiseen järjestykseen. Jos Finanssivalvonta tekee kirkon eläkerahastosta annetun lain nojalla hallintopäätöksiä, tulee lain 21 §:ää täsmentää säännöksellä Finanssivalvonnan päätösten muutoksenhausta.

Teknisenä huomiota Finanssivalvonnasta annetun lain 4 §:n 6 momentin viittaus kirkkolakiin tulee päivittää lakiin evankelis-luterilaisen kirkon eläkerahastosta.