OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

31.1.2023

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. 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 kyse on kirkkoa koskevan lainsäädännön kokonaiskodifioinnista, mutta säännösten sisältö säilytetään merkittäviltä osin nykyisellään, mutta tavoitteena on johdonmukaisempi ja selkeämpi kokonaisuus. Esitys on merkityksellinen erityisesti perustuslain (jatkossa PL) 76, 11, 10, 21 ja 80 §:n kannalta.

Oikeusministeriöltä ei ole pyydetty valmisteluvaiheessa lausuntoa nyt käsittelyssä olevasta esityskokonaisuudesta. Esitystä on arvioitu seuraavassa erityisesti PL 76 §:n sekä hallintomenettelyn ja henkilötietojen käsittelyn kannalta. Oikeusministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavan.

Sääntelyn lähtökohdat

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

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 (1.4.2020), 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.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

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. Vain asiasisältöön vaikuttamaton lainsäädäntötekninen virhe voidaan oikaista, ja tämä edellyttää Kirkkohallituksen lausuntoa (nykyinen kirkkolain 2 luvun 2 §, ehdotettu 1 luvun 5 §).

Perustuslakivaliokunta katsoi, että tällainen valtiosääntöisesti hyvin poikkeuksellinen säätämisjärjestys merkitsee sitä, että eduskunnan lainsäädäntövalta on kirkkolain alaan kuuluvissa asioissa poikkeuksellisen rajoittunutta, eikä valiokunta pitänyt tällaista säätämisjärjestystä valtiosääntöisesti ongelmattomana erityisesti kansanvaltaisuusperiaatteen ja parlamentarismin kannalta. Lisäksi lainsäätäjän valtaa rajoittaa se, että 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 (1.4.2020) todetun mukainen. Lisäksi sääntelytapa merkitsee sitä, että poikkeava säätämisjärjestys sekä aloiteoikeus kohdistuisivat esityksen myötä huomattavasti nykyistä suppeampaan sääntelykokonaisuuteen (1. LE, mutta ei 2., 3. ja 5. LE), mitä voidaan pitää merkityksellisenä eduskunnan aseman (PL 3 §:n 1 mom.) ja kansanvaltaisuusperiaatteen (PL 2 §:n 1 mom.) kannalta.

Perustuslakivaliokunta on vuonna 2020 kirkkolakiesityksestä antamassaan lausunnossa toistanut vuoden 1993 lausuntoonsa viitaten, että kirkkolain erityisen käsittelyjärjestyksen tarpeellisuutta koskevan selvityksen tekeminen voisi edelleen olla tarpeellista (PeVL 4/2020 vp,s .10-11 ja PeVL 20/1993 vp, s. 2/II). 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).

Kirkkolain 1 luvun 2 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi kirkon tunnustuksesta voimassa olevaa kirkkolakia vastaavalla tavalla. Vastaava tunnustuspykälä sisältyi myös perustuslakivaliokunnan käsittelemään kirkkolakiesitykseen HE 19/2019 vp (PeVL 4/2020 vp).

Perustuslakivaliokunta ei pitänyt kirkon tunnustuksesta säätämistä kirkkolaissa säätämisjärjestykseen vaikuttavana kysymyksenä. 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, s. 5).

Esityksessä tunnustuspykälän sisällyttämistä lakiin perustelaan sillä, että tunnustus kuuluu PL 11 §:stä johtuen ja koska uskonnollista yhteiskuntaa ei voi olla olemassa ilman tunnustusta (s. 193) PL 76 §:n 1 momentin sääntelyvarauksen alaan.

Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että kirkon tunnustuksessa ei ole kyse PL 76 §:n sääntelyvaraukseen kuuluvasta asiasta ja että tunnustuspykälä ei kovin hyvin sovellu eduskunnan säätämään lakiin. Valiokunta myös katsoi tunnustuspykälää koskevan ehdotuksen merkitykselliseksi 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)

Ehdotuksessa tunnustuspykälän säilyttämistä perustellaan myös PL 80 §:n 1 momentin 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 PL 80 §:n 1 momentti sinänsä ei aseta estettä tunnustuksen sisältöä koskevan sääntelyn siirtämiselle kirkkojärjestykseen. Kirkon sisäisessä päätöksenteossa kirkkolakiehdotus ja kirkkojärjestys rinnastetaan menettelyltään toisiinsa.

Kirkkolakiehdotusta koskevia säännöskohtaisia huomioita

Perustuslain kirkkolakia koskevasta erityisestä lainsäätämisjärjestyksestä ei seuraa, että kirkkolakiin olisi mahdollista sisällyttää erityisen lainsäätämisjärjestyksen nojalla poikkeuksia perustuslaista tai Suomea velvoittavista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista. (kuten PeVL 4/2020 vp, s. 6). Seuraavassa kiinnitetään huomiota erityisesti menettelyä ja henkilötietojen käsittelyä koskeviin kirkkolakiin ehdotettuihin säännöksiin.

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).

Varoitusta koskevasta muutoksenhausta jäljempänä lausunnossa.

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. Vaikuttaa siltä, että yleistiedoksiantoa koskeva hallintolain säännös on nimenomaisesti rajattu ulkopuolelle, kun huomioidaan 10 §:n 1 momentti, jonka mukaan hallintoasiassa noudatettavaan menettelyyn sovelletaan hallin-

tolakia, 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.

Kirkkolain 12 luvun 13 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että jos hallinto-oikeuden päätös koskee kirkollisvalitusta seurakunnan tai seurakuntayhtymän viranomaisen päätöksestä, se on pidettävä nähtävänä yleisessä tietoverkossa 10 luvun 23 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla. Myös 10 luvun 23 §:n mukaan valitusviranomaisen päätös siihen liitettyine valitusosoituksineen on pidettävä seurakunnassa yleisesti nähtävänä siten kuin 1 momentissa säädetään. Säännöksissä ei ole kyse tavanomaisesta yleislainsäädäntöön (hallintolaki, laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa) perustuvasta tiedoksiantovelvollisuudesta ja -menettelystä. Kummastakaan ehdotetusta säännöksestä (10 luvun 23 § ja 12 luvun 13 §) ei myöskään ilmene, minkä tahon velvollisuudesta on kyse. Säännöksiä tulisi täsmentää PL 2 §:n 3 momentista ja 21 §:stä johtuvista syistä siten, että niistä ilmenee, minkä tahon velvollisuudesta on kyse – erityisesti koska säännökset eivät koske vain kirkon toimielimiä, vaan myös hallintotuomioistuimia.

Lähtökohtana on, että päätöksen tehneellä viranomaisella on velvollisuus antaa päätös tiedoksi. Kyseessä on keskeinen menettelyvaihe, jolla on vaikutusta esimerkiksi muutoksenhakuajan alkamiseen sekä päätöksen lainvoimaisuuteen. Velvollisuus kirkkolaissa säädettyyn poikkeukselliseen tiedoksiantomenettelyyn olisi siten lähtökohtaisesti hallinto-oikeudella edellä viitatuissa säännöksissä. 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 kyseenalaistaa, mahdollistaisiko PL 76 §:n 1 momentti tällaisen uudenlaisen tiedoksiantovelvoitteen säätämisen hallintotuomioistuimille (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 tehtävään. 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.

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 käyttötarkoituksia 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)

Hallintolain soveltaminen

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 epäselväksi hallintolain ja asiointilain soveltuminen näissä kolmessa laeissa tarkoitettuihin hallintoasioihin ja näin ollen PL 21 §:n sekä hyvän hallinnon turvaaminen viranhaltijalaissa tarkoitetussa menettelyssä (mm. päätöksen sisältö, tiedoksianto, kuuleminen). PL 21 §:stä johtuvista syistä hallintolain soveltaminen viranhaltijalain mukaisissa asioissa tulee varmistaa.

Muutoksenhaku varoituksesta

Perustuslakivaliokunta kiinnitti kirkkolaista antamassaan lausunnossa 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 evankelis-luterilaisen 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.

Jos Finanssivalvonta tekee kirkon eläkerahastosta annetun lain nojalla hallintopäätöksiä, tulee lain 21 §:ää täsmentää säännöksellä Finanssivalvonnan päätösten muutoksenhausta Finanssivalvonnasta annetun lain mukaisesti – ei kirkkolain järjestyksessä.