OTT, kirkolliskokouksen lainoppinut 8.10.2026

asiantuntija Eija Siitari

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kirkkolain muuttamisesta (HE 152/2026 vp)

Hallituksen esityksessä (He 152/2026 vp) ehdotetaan muutettavaksi kirkkolakia siten, että seurakuntavaaleissa ja kirkkoherran välittömissä vaaleissa otettaisiin käyttöön sähköinen äänioikeusrekisteri. Esityksen tavoitteena on yksinkertaistaa ja nopeuttaa vaalien toimittamista.

Esitykseen sisältyvät säännökset rekisterin perustamisesta ja sen tietosisällöstä, rekisteriin tehtävistä itseoikaisuista ja lainvoimaisuudesta, rekisterin käytöstä, rekisterin julkisuudesta sekä käytettävistä oikeussuojakeinoista.

Kirkkolakiin lisättäisiin samalla viittaussäännökset julkisesta tiedonhallinnasta annettuun lakiin (906/2019). Äänioikeusrekisterin itseoikaisua koskevaan automaattiseen päätöksentekoon sovellettaisiin mainitun lain 6 a lukua. Automaattista päätöksentekoa ei sovellettaisi muissa tilanteissa.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Äänioikeusrekisteri suhteessa yleiseen tietosuoja-asetukseen

Lakiesityksen *9 luvun 18 a §:n 1 momentin* mukaan kirkkohallitus perustaa seurakuntavaaleja ja kirkkoherran välitöntä vaalia varten rekisterin, johon otetaan jokainen jäsenrekisterin tietojen mukaan tulevissa vaaleissa äänioikeutettu kirkon jäsen (*äänioikeusrekisteri*l. Pykälän *2 momentin* mukaan äänioikeusrekisterin rekisterinpitäjä on kirkkohallitus.

Pykälän *3 momentin* mukaan jokaisesta äänioikeutetusta otetaan rekisteriin seuraavat tiedot jäsenrekisteristä sellaisina kuin ne ovat 11 §:ssä tarkoitettuna päivänä:

1) henkilötunnus;
2) täydellinen nimi;
3) osoite ja seurakunta;
4) rekisteriin ottamisen päivämäärä;
5) tarvittaessa äänestysalue;
6) väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalvelusta annetun lian 36 §:ssä tarkoitettu turvakielto.

Pykälän *4 momentissa* säädetään niistä tiedoista, jotka merkitään rekisteriin äänioikeutetun kohdalla rekisterin perustamisen jälkeen.

Äänioikeusrekisteri sisältää yleisessä tietosuoja-asetuksessa (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679) tarkoitettuja henkilötietoja ja on samalla asetuksessa tarkoitettu rekisteri (yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 ja 6 kohta). Rekisterissä olevien tietojen käsittely edellyttää, että tietojen käsittelyyn sovelletaan asetuksen 5 artiklassa tarkoitettuja periaatteita ja että käsittely on lainmukaista suhteessa asetuksen 6 artiklassa määriteltyihin tarkoituksiin.

Asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan käsittely on lainmukaista ainoastaan, jos ja vain siltä osin kuin yksi seuraavista edellytyksistä täyttyy (kohdat a – f). Alakohdan c mukaan käsittely on lainmukaista silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvollisuuden noudattamiseksi.

Asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetun käsittelyn perustasta on säädettävä joko a) unionin oikeudessa; tai b) rekisterinpitäjään sovellettavan jäsenvaltion lainsäädännössä.

Asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan sellaisten henkilötietojen käsittely, josta ilmenee muun ohella uskonnollinen vakaumus, on kiellettyä.

Asetuksen 9 artiklan 2 kohdan mukaan edellä olevaa 1 kohtaa ei sovelleta, jos sovelletaan jotakin 2 kohdassa tarkoitettua perustetta. Asetuksen 9 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaan tällainen peruste on käsittelyn suorittaminen poliittisen, filosofisen, uskonnollisen tai ammattiliittotoimintaan liittyvän säätiön, yhdistyksen tai muun voittoa tavoittelemattoman yhteisön laillisen toiminnan yhteydessä ja asianmukaisin suojatoimin, sillä edellytyksellä, että käsittely koskee ainoastaan näiden yhteisöjen jäseniä tai entisiä jäseniä tai henkilöitä, joilla on yhteisöihin säännölliset, yhteisöjen tarkoituksiin liittyvät yhteydet, ja että henkilötietoja ei luovuteta yhteisön ulkopuolelle ilman rekisteröidyn suostumusta.

Suomen evankelis-luterilaisen kirkon jäsenten tietoja ylläpidetään kirkon yhteisessä jäsenrekisterissä (jäljempänä Kirjuri). Kirjurin tietoja käytetään seurakuntien ja seurakuntayhtymien omassa toiminnassa ja hallinnossa sekä kirkon jäsenten oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi.

Seurakuntien ylläpitämät keskusrekisterit vastaavat Kirjurissa olevien kirkon jäsenten henkilötietojen käsittelyä koskevista asioista, rekisteritietojen virheettömyydestä sekä jäsenten yksittäisten tietojen luovuttamisesta.

Seurakunnat saavat käyttää jäsenrekisterin tietoja kirkkolaissa tai sen nojalla säädettyjen tai määrättyjen tehtävien hoitamisessa. Kirkkohallitus saa käyttää jäsenrekisterin tietoja kirkkolaissa tai sen nojalla säädettyjen tai määrättyjen tehtävien hoitamisessa sekä tilastojen laatimisessa ja kirkon toimintaan liittyvien tutkimusten tekemisessä. Tuomiokapituli saa käyttää jäsenrekisterin tietoja kirkkolaissa tai sen nojalla säädettyjen tai määrättyjen tehtävien hoitamisessa.

Kirkkohallitus vastaa jäsenrekisterin yleisestä toimivuudesta, rekisteritoimintojen yhtenäisyydestä, tietohallinnosta, tietoturvallisuudesta ja tietojen sähköisestä arkistoinnista. Kirkkohallitus päättää teknisen käyttöyhteyden välityksellä tapahtuvasta tietojen luovuttamisesta ja muusta kuin kirkon jäsenten yksittäisten tietojen luovuttamisesta.

Kirjurin sisältämien jäsenrekisteritietojen käsittelyn oikeusperusteena on EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta ja 9 artiklan 2 kohdan d alakohta. Jäsenrekisterin pidosta ja tietojen käsittelystä säädetään uskontokuntien jäsenrekistereistä annetussa laissa (614/1998), kirkkolain (652/2023) 8 luvussa sekä väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009).

Kirjuri sisältää tietoja kirkon nykyisistä ja entisistä jäsenistä (entisen jäsenen tietoja ei päivitetä):
– nimet, nimihistoria (nimenmuutokset)
– syntymäaika/henkilötunnus
– äidinkieli, asiointikieli
– osoite, kotikunta, syntymäkotikunta, asuinmaa
– asumisen tieto (asuinrakennuksen sijainti)
– syntymämaa/-paikka (jos ulkomailla)
– sähköpostiosoite
– ammatti
– kuolintieto
– hautaustiedot
– kirkkoon liittymis- ja eroamistieto
– jäsenyys- ja muuttohistoria
– kansalaisuus
– perhesuhdetiedot: avioliitto, lapset, vanhemmat
– edunvalvontaa ja toimintakelpoisuuden rajoitusta koskeva tiedot
– tietojen luovuttamista koskevat kiellot ja rajoitukset
– tieto rippikoulun käymisestä ja konfirmaatiosta
– kirkollisia toimituksia (kaste, avioliittoon vihkiminen, avioliiton siunaaminen, hautaan siunaaminen) koskevat tiedot ja tieto toimituksen suorittaneesta papista
– kirkollista luottamustehtävää koskevat kirkkojärjestyksen (657/2023) 3 luvun 62 §:n 2 momentissa säädetyt tiedot
– tiedot huollettavista/huoltajista (alaikäiset lapset)

Kirkon jäseneen liittyvästä viitehenkilöstä (esim. aviopuoliso, lapsi, vanhempi), joka ei ole kirkon jäsen, Kirjurissa on suppeat tiedot. Viitehenkilöllä olla kuitenkin myös tapahtumakohtainen laajempi tietosisältö (esim. esteiden tutkinnan yhteydessä voi viitehenkilöstä tulla myös tieto siviilisäädystä ja kansalaisuudesta)

Kirjurin sisältämät tiedot ovat peräisin manuaalisista kirkonkirjoista sekä seurakuntien aiemmista jäsentietorekistereistä. Lisäksi tietoja siirtyy väestötietojärjestelmästä ja seurakuntien omista järjestelmistä. Kirjuriin tallennettavia tietoja saadaan lisäksi asianosaiselta itseltään tai hänen huoltajaltaan ja seurakunnan toiminnan yhteydessä (kirkolliset toimitukset).

Kirjuriin tallennetut jäsenrekisteritiedot säilytetään pysyvästi (KL 8 luku 14 §).

Kirjurin jäsenrekisteritietoja käytetään kirkon omassa toiminnassa ja hallinnossa, ja tämän toiminnan yhteydessä tietoja ei ole tarkoitettu luovutettavaksi kirkon oman toiminnan ulkopuolelle.

Jäsenrekisterin tietoja käytetään myös viralliseen väestötietoja koskevaan tietopalveluun. Tästä viranomaistehtävästä säädetään väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 48 §:ssä, jonka mukaan jäsenrekisteristä voidaan luovuttaa jäsenestä yksittäisiä tietoja kirjallisesti henkilön oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi. Tietojen luovuttamisessa on noudatettava soveltuvin osin väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain 4 luvun säännöksiä. Tämän perusteella jäsenrekisterin tietoja luovutetaan muun muassa perunkirjoituksen toimittajille, pankeille, eri viranomaisille, sukututkijoille. Tietoja ei luovuteta sivullisille, jollei se ole virkatehtävän vuoksi välttämätöntä.

Yleisen tietosuoja-asetuksen johdannon kappaleessa 51 on korostettu, että henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti., koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksilla ja -vapauksille. Samassa kappaleessa todetaan myös, että ”(O)lisi kuitenkin nimenomaisesti säädettävä poikkeuksista yleiseen kieltoon, joka koskee erityisiin henkilöryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä, muun muassa silloin, kun rekisteröity antaa nimenomaisen suostumuksensa tai silloin, kun kyseisten tietojen käsittely suoritetaan tiettyjen yhdistysten tai säätiöiden sellaisen oikeutetun toiminnan yhteydessä, jonka tarkoituksena on mahdollistaa perusvapauksien toteutuminen”.

Vaikka 9 artiklan 2 kohdan d alakohta kattaa yhdyskunnan sisäisen jäsenrekisterin ja normaalin toiminnan, uskonnolliset yhdyskunnat voivat toiminnassaan turvautua myös muihin 2 kohdan mukaisiin poikkeusperusteisiin. Tällainen kohta on esimerkiksi g alakohta, jonka mukaan käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen, että se on oikeasuhteinen tavoitteensa nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi (esim. hautaustoimi, kirkonkirjojen pito).

Unionin tuomioistuin on tapauksessa *C-667/2021* (tuomio 21.12.2023, ZQ v. Medizinischer Dienst der Krankenversicherung Nordrhein, Körperschaft des öffentlichen Rechts) ratkaissut kysymyksen siitä, että asetuksen 9 artiklan1 kohdassa tarkoitettujen tietojen käsittelyperusteeksi ei riitä 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu poikkeusperuste. Tietojen käsittely edellyttää aina kumulatiivisesti sekä 6 artiklassa tarkoitettua jotakin yleistä käsittelyperustetta että 9 artiklan 2 kohdan mukaista jotakin poikkeusta erityisperusteisten tietojen käsittelykiellosta (tarkemmin em. tuomion kohdat 71–79).

Hallituksen esityksessä on otettu asianmukaisesti huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset vaatimukset, mitä tulee äänioikeusrekisterin tietosisältöön, siihen tehtäviin merkintöihin sekä rekisterimerkintöjen korjaamiseen itseoikaisuna tai jonkun henkilön tekemästä oikaisuvaatimuksesta.

Seurakuntalaisen oikeus tarkistaa äänioikeusrekisterin tietosisältöä

Hallituksen esityksestä käy ilmi, että kirkkohallituksen perustama äänioikeusrekisteri on kaikille seurakunnille yhteinen.

Lakiesityksen 10 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan seurakunnan jäsenellä on oikeus tutustua seurakuntavaalien ja kirkkoherran välittömän vaalin äänioikeusrekisteriin henkilötunnuksia lukuun ottamatta sinä aikana, kun äänioikeusrekisteri pidetään tarkastusta varten nähtävänä. Äänioikeusrekisteriin otetulla on oikeus saada maksutta ote hänestä rekisteriin otetuista tiedoista.

Lakiesityksestä ei käy tarkemmin ilmi, onko seurakunnan jäsenellä oikeus tutustua koko äänioikeusrekisteriin vaiko vain siihen osaan rekisteriä, joka koskee hänen omaa seurakuntaansa.

Hallituksen esityksen (HE 152/2026 vp) säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että äänioikeusrekisterin tietojen nähtävillä olon tarkoituksena on antaa seurakunnan jäsenelle tilaisuus tarkastaa äänioikeusrekisterin tietoja ja tehdä omaa äänioikeutta koskevia oikaisuvaatimuksia siinä havaittujen virheiden oikaisemiseksi.

Asiaa kirkolliskokouksessa käsiteltäessä kirkolliskokouksen lakivaliokunta on lausunut (lakivaliokunnan mietintö 2/2025) muun ohella seuraavaa:

> ”Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että voimassa olevan kirkkojärjestyksen 9 luvun 4 §:n mukaan vaalilautakunnan tai keskusvaalitoimikunnan on laadittava äänioikeutettujen luettelo. Luettelo laaditaan seurakuntakohtaisesti. Esitetyn kirkkolain 9 luvun 18 a §:n mukaan kirkkohallitus perustaa seurakuntavaaleja ja kirkkoherran välitöntä vaalia varten rekisterin, johon otetaan jokainen jäsenrekisterin tietojen mukaan tulevissa vaaleissa äänioikeutettu kirkon jäsen. Seurakuntavaalien kohdalla äänioikeusrekisteri on koko maan kattava. Lakivaliokunta toteaa, että hankittavan järjestelmän tulee mahdollistaa rekisterin tietojen käsitteleminen myös seurakuntakohtaisina kokonaisuuksina siten, että esimerkiksi seurakunnan vaalilautakunnan keskuudestaan valitsemat kaksi jäsentä voivat sen tarkastaa ja oman seurakuntansa osalta sähköisesti allekirjoittaa ja että seurakunnan vaalilautakunta voi käsitellä seurakuntakohtaisesti äänioikeusrekisteriä koskevat oikaisuvaatimukset.
>
> Kirkkohallituksen esityksen 9 luvun 19 §:n mukaan sekä kirkkohallituksella että seurakunnan vaalilautakunnalla on oikeus tehdä itseoikaisuja äänioikeusrekisteriin. Kirkkohallituksen esityksen perusteluissa on lähtökohtana, että itseoikaisu tehtäisiin kirkkohallituksen toimesta tilanteissa, joissa tieto äänioikeutetun aseman muutoksesta pohjautuisi väestötietojärjestelmästä tulleeseen tietoon eli tilanteissa, joissa äänioikeusrekisteriin merkitty henkilö on kuollut tai hän on eronnut kirkosta. Kirkkohallitus korjaisi rekisteriä itseoikaisuna myös tilanteissa, joissa henkilö on liittynyt kirkkoon rekisterin perustamisen jälkeen, mutta ennen sen lainvoimaiseksi tuloa. Seurakunnan vaalilautakunta puolestaan tekisi itseoikaisuja rekisteriin lähinnä tilanteissa, joissa se on tehnyt oikaisuvaatimuksen johdosta päätöksen tai hallinto-oikeus on antanut päätöksen äänioikeusrekisteriin kohdistuneesta valituksesta. Lakivaliokunta toteaa, että seurakunnan vaalilautakunnan ja kirkkohallituksen suunniteltu työnjako on syytä tuoda selkeästi esiin vaaleja koskevassa ohjeistuksessa.”

Lakivaliokunnan mietinnöstä käy ilmi, että tarkoituksena ei ole ollut muuttaa uuden rekisterin johdosta asiantilaa, joka on koskenut seurakuntakohtaisten äänestysluettelotietojen nähtävillä oloa.

Kirkkolain 9 luvun 16 §:n mukaan seurakunnassa vaalit toimittaa kirkkovaltuuston tai seurakuntaneuvoston asettama vaalilautakunta.

> Voimassa olevan kirkkojärjestyksen 9 luvun 4 §:n mukaan vaalilautakunnan tai keskusvaalitoimikunnan on laadittava äänioikeutettujen luettelo, jonka kirkkojärjestyksen 9 luvun 5 §:n mukaan tarkastaa vähintään kaksi vaalitoimikunnan keskuudestaan valitsemaa jäsentä. Kirkkojärjestyksen 9 luvun 7 §:n mukaan vaalilautakunta käsittelee luetteloa koskevat oikaisuvaatimukset ja sen on tehtävä merkintä lainvoimaisuudesta äänioikeutettujen luetteloon.
>
> Äänioikeutettujen luettelon pitämisestä nähtävillä säädetään kirkkojärjestyksen 9 luvun 6 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan oikeutettujen luettelo on tarkastusta varten pidettävä valvonnan alaisena nähtävänä vähintään neljän tunnin ajan kahtena luettelon tarkastamista seuraavana peräkkäisenä arkipäivänä, ei kuitenkaan lauantaina. Toisena päivänä luettelo pidetään nähtävänä klo 15–19. Pykälän 2 momentissa säädetään nähtävillä pitämistä koskevan kuulutuksesta ja 3 momentissa kuulutuksen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa ja tarvittaessa seurakunnan ilmoitustaululla.

Vertailun vuoksi totean, että vaalilain mukaan Digi- ja väestötietovirasto perustaa valtiollisissa vaaleissa, kunnallisissa vaaleissa ja aluevaaleissa tarvittavat äänioikeusrekisterit.

Vaalilain 23 § (1132/2019) koskee äänioikeusrekisterin tietojen tarkastamista.

> Pykälän 1 momentin mukaan äänioikeusrekisteriin 18 §:n 2 ja 3 momentin sekä 19 §:n nojalla merkityt tiedot lukuun ottamatta henkilötunnuksia ovat tarkastusta varten nähtävillä Digi- ja väestötietoviraston määräämissä paikoissa tai puhelimitse maksutta saatavissa arkipäivinä virka-aikana 41. päivästä ennen vaalipäivää.
>
> Pykälän 2 momentin mukaan Digi- ja väestötietovirasto voi antaa äänioikeusrekisteristä otteita. Ote annetaan maksutta sille, josta otteessa on tietoja, ja tässä laissa tarkoitetulle viranomaiselle.
>
> Pykälän 3 momentin mukaan Digi- ja väestötietovirasto tiedottaa virallisessa lehdessä ja muulla sopivaksi katsomallaan tavalla äänioikeusrekisterin tietojen saatavilla pidosta sekä siitä, miten oikaisuvaatimus tehdään.
>
> Pykälän 4 momentin mukaan, jos äänioikeusrekisteriin on merkitty henkilön kohdalle 18 §:n 2 momentin 10 kohdassa tai 4 momentin 5 kohdassa tarkoitettu tieto turvakiellosta, äänioikeusrekisterissä olevista henkilötiedoista voidaan pitää tarkastusta varten nähtävinä vain 18 §:n 2 momentin 2, 7 ja 9 kohdassa tarkoitetut tiedot.

Vaalilaissa ei ole rajoitettu äänioikeusrekisterin tietojen tarkistamista koskemaan vain omia tietoja. Otteiden osalta käytännön rajoituksen muodostaa lähinnä vain otteen mahdollinen maksullisuus.

Vaalilain mukaisesti perustetut äänioikeusrekisterit ovat julkisia, kun taas kirkkolain nojalla perustettavat äänioikeusrekisterit olisivat salassa pidettäviä muuna aikana kuin kirkkolain 10 luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuna aikana. Kirkkolain 10 luvun 6 §:n 3 momentin mukaan salassapitovelvollisuus ei estä tiedon antamista äänioikeusrekisteristä sille, joka tarvitsee tietoa äänioikeutensa selvittämistä varten. Salassapitosääntely vastaa voimassa olevaa lakia.