

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE KIRKKOLAIKSI (HE 19/2019 VP)

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Oikeusministeriö on lausunut esitysluonnoksesta sen valmisteluvaiheessa kirkkohallitukselle (17.6.2016). Lisäksi oikeusministeriö on nyt käsillä olevan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn aikana lausunut esityksestä perustuslakivaliokunnalle kahdessa 10.10.2019 ja 10.12.2019 päivätyssä lausunnossa.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta on antanut hallintovaliokunnalle lausuntonsa esityksestä (PeVL 4/2020 vp). Lausunnossaan perustuslakivaliokunta on tunnistanut esityksessä useita säätämisyjärjestykseen vaikuttavia kysymyksiä ja tämän ohella esittänyt myös useita muita huomiota esityksestä ja yleisesti kirkkolaista ja erityisesti kirkkolain säätämisyjärjestyksestä. Oikeusministeriö on tässä lausunnossaan hallintovaliokunnan pyynnön mukaisesti pyrkinyt arvioimaan, mitä perustuslakivaliokunnan lausunto merkitsee käsiteltävinä olevissa asioissa sisällöllisesti erityisesti niiden kysymysten osalta, joiden perustuslakivaliokunta on katsonut vaikuttavan esityksen säätämisyjärjestykseen ja sekä käynyt lyhyesti läpi kirkkolain säätämisyjärjestykseen liittyviä kysymyksiä.

Tuomioistuinten ilmoitusvelvollisuus

Tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa tiettyjen asioiden vireilletulosta ja tietyistä tuomituista rangaistuksista kirkon toimielimille ehdotetaan säädettäväksi kirkkolain 10 luvun 27 §:ssä. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että kyseinen säännös ei mahdu perustuslain 76 §:n alaan eikä sitä voida perustuslaista johtuvista syistä säätää ehdotetussa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Valituskiellot

Perustuslakivaliokunta on nostanut lausunnossaan esiin esitykseen sisältyvien valituskieltojen ongelmallisuuden kahden kiellon osalta. Näistä ensimmäinen koskee muutoksenhakua terveystarkastukseen määrittämisestä ja jälkimmäinen muutoksenhakua varoituksesta.

Terveystarkastukseen määrittämisen osalta olennaisena on perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa pidettävä ensinnäkin sitä, että velvollisuus osallistua terveystarkastuksiin ja tutkimuksiin puuttuu perustuslain 7 §:ssä turvattuun yksilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja rajoittaa myös henkilön itsemääräämisoikeutta (PeVL 12/2003 vp, s. 2, PeVL 64/2002 vp, s. 2—3, PeVL 39/2001 vp, s. 2). Määräys terveystarkastukseen vaikuttaa itsessään viranhaltijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Perustuslakivaliokunta katsoi tältä osin, ettei määräyksen antamista koskevaan hallintopäätökseen kohdistuvaa valituskieltoa voitu säätää ehdotetussa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Virkamiehelle annetun varoituksen osalta perustuslakivaliokunta piti erityisen keskeisenä varoituksen antamista koskevan päätöksen luonnetta. Perustuslakivaliokunta katsoi tältä osin, että koska kirkkolain 8 luvun 30 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi niistä oikeudellisista edellytyksistä, joiden täyttyessä varoitus voidaan antaa, on tällaisen toimivaltasäännöksen tulkintaa ja soveltamista sisältävän hallintopäätöksen lainmukaisuus viranhaltijan oikeusturvan kannalta perusteltua saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Perustuslakivaliokunta ei tästä johtuen katsonut myöskään varoitukseen kohdistuvaa valituskieltoa voitavan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Tietosuoja

Tietosuojan osalta perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota ensinnäkin siihen, että tietosuojaa koskevan erityislainsäädännön tarve olisi valiokunnan käytännössä omaksutuvin tavoin tullut esityksessä arvioida riskiperusteisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Kirkkolakiehdotuksen 3 luvun 39 §:ssä säädetään kirkonkirjojen käyttötarkoituksesta. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan sen osalta huomiota siihen, että uskonnollisen yhteisön jäsenyys on erityiseen henkilötietoryhmään kuuluva henkilötieto eli arkaluonteinen tieto. Vaikka jäsentietojen käsittely on sinänsä sallittua tietosuojasetuksen nojalla, tulee perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaisesti tällaisesta käsittelystä säännellä yksityiskohtaisesti ja tarkkarajaisesti. Kirkkolain 3 luvun 39 §:n säännöstä olisi valiokunnan mukaan syytä täsmentää luetteloimalla ne tehtävät ja velvoitteet, joiden täyttämiseksi käsittely on tarpeen.

Jäsenrekisterin tietosisältöä koskevan 3 luvun 41 §:n osalta perustuslakivaliokunta pitää ongelmallisena sitä, että ehdotuksesta ei ilmene, voidaanko jäsenrekisteriin tallentaa

arkaluonteisia tietoja. Jos tallennettaviin tietoihin sisältyy arkaluonteisia tietoja, tulee tallentamis- ja käsittelyoikeutta valiokunnan mukaan tarkentaa siten, että käsittely sallitaan vain välttämättömin osin. Tämä on perustuslakivaliokunnan arvion mukaan esityksen säätämisyjärjestykseen vaikuttava kysymys.

Samainen ongelma liittyy valiokunnan arvion mukaan myös ehdotettuun 3 luvun 46 §:ään. Myös sen osalta Kirkkohallitukselle säädettäväksi ehdotettua oikeutta luovuttaa tietoja on täsmennettävä, jos kyseessä oleva rekisteri sisältää arkaluonteisia tietoja. Myös tämä näyttäytyy perustuslakivaliokunnan lausunnossa säätämisyjärjestykseen vaikuttavana kysymyksenä.

Edellä mainitut täsmennykset ovat oikeusministeriön arvion mukaan tehtävissä melko yksinkertaisin pykälätasolla tehtävin tarkennuksin. Oikeudellisesti hankalampana perustuslakivaliokunnan esiin nostamana kysymyksenä näyttäytyy oikeusministeriön arvion mukaan diakoniatyöhön liittyvä arkaluonteisten henkilötietojen käsittely.

Perustuslakivaliokunta pitää lausunnossaan diakoniatyön osalta keskeisenä ongelmana sitä, ettei esityksestä ilmene, tuleeko ja missä laajuudessa sosiaali- ja terveydenhuollossa sovellettava asiakas- ja potilastietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö sovellettavaksi diakoniaan. Jollei kyseinen lainsäädäntö ole sovellettavissa diakonian osalta, tulee esitystä valiokunnan mukaan tämentää joko viittaussäännöksiin kyseiseen lainsäädäntöön tai ottamalla lakiehdotukseen mukaan tarvittavat säännökset arkaluonteisten tietojen käsittelystä. Tämän lisäksi valiokunnan mukaan on tärkeää selvittää ehdotetun sääntelyn yhteensopivuus tietosuoja-asetuksessa erityisten henkilötietoryhmien käsittelystä ja käsittelyn suojatoimilta edellytetyn kanssa. Näiden kysymysten ratkaisemisen edellä kuvatuin tavoin on perustuslakivaliokunnan mukaan esityksen säätämisyjärjestykseen vaikuttava kysymys.

Kirkkolain säätämisyjärjestys

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan käsitellyt myös kysymystä kirkkolain säätämisyjärjestyksestä, ja esittänyt tältä osin useita huomioita.

Perustuslain 76 §:n 1 momentin mukaan kirkkolaissa säädetään evankelisluterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Tämä on perussäännös kirkkolain sisällöstä. Perustuslain esitöissä ei tarkemmin avata kirkkolain sisällön ulottuvuuksia ja suhdetta kirkon sisäiseen sääntelyyn (HE 1/1998 vp, s. 127). Säännös vastaa sisällöltään aikaisemman hallitusmuodon 83 §:n 1 momenttia, jonka voimassa ollessa nykyinen, vuoden 1993 kirkkolaki säädettiin. Perustuslain 76 §:n 2 momentin mukaan kirkkolain säätämisyjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä niistä mainitussa laissa erikseen säädetään. Nykyisen ja ehdotetun kirkkolain mukaan kirkolla on yksinomainen aloiteoikeus kirkkolain säätämiseksi.

Oikeusministeriö kiinnittää perustuslakivaliokunnan lausunnon osalta erityisesti huomiota siihen, että valiokunta katsoo selkeästi, ettei kirkkolain erityinen säätämisyjärjestys poista tarvetta tarkastella ehdotettuja säännöksiä perustuslain kannalta lakiehdotuksen perusteluissa (ks. myös PeVL 11/2017 vp, s. 4, PeVL 38/2016 vp, s. 3). Kyseinen seikka on syytä huomioida tarkasti kirkkolain valmistelussa jatkossa.

Oikeusministeriön arvion mukaan esitystä saattaisi olla mahdollista täydentää edellä mainitut valiokunnan säätämisyjärjestyskysymyksinä pitämät kysymykset huomioivalla täydentävällä esityksellä. Samalla on kuitenkin syytä huomioida ne muut varsin merkitävät valtiosääntöiset huomiot, jotka perustuslakivaliokunta on lausunnossaan nostanut esiin. Tältä osin keskeisenä voidaan pitää esimerkiksi valiokunnan kirkkolain ja kirkkojärjestyksen välisestä suhteesta esittämiä huomioita. Mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee myös tältä osin pyrkiä varmistumaan esityksen valtiosääntöisestä ongelmallisuudesta.