

## **Perustuslakivaliokunta**

### **Hallituksen esitys eduskunnalle kirkkolaiksi**

### **Hallituksen esitys eduskunnalle kirkkolaiksi annetun hallituksen esityksen (19/2019 vp) täydentämisestä**

### **Hallintovaliokunnalle**

## **JOHDANTO**

### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle kirkkolaiksi (HE 19/2019 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Hallituksen esitys eduskunnalle kirkkolaiksi annetun hallituksen esityksen (19/2019 vp) täydentämisestä (HE 93/2019 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Joni Hiitola, opetus- ja kulttuuriministeriö
- yksikönpäällikkö Jussi Matikkala, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Johannes Heikkonen, oikeusministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, oikeuskanslerinvirasto
- hallintopäällikkö Asta Virtaniemi, Kirkkohallitus
- professori Mikael Hidén
- professori Juha Lavapuro
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Janne Salminen
- professori Tomi Voutilainen

## Valiokunnan lausunto PeVL 4/2020 vp

### HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä HE 19/2019 vp ehdotetaan säädettäväksi uusi kirkkolaki.

Hallituksen esityksessä HE 93/2019 vp ehdotetaan täydennettäväksi hallituksen esitystä (19/2019 vp) kirkkolaiksi eräin lainsäädäntöteknisin korjauksin.

Lakiehdotukset oli tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

Hallituksen esitykseen HE 19/2019 vp sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 76 §:ssä kirkkolaista säädetyn ja 80 §:ssä asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä säädetyn kannalta.

Hallituksen esitykseen HE 93/2019 vp ei sisälly jaksoa, jossa siihen sisältyvän lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin arvioitaisiin.

Esityksissä ehdotetaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Kirkkolain säätämisyjärjestystä koskeva sääntely perustuslaissa ja kirkkolaissa*

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kirkkolaki (jäljempänä myös kirkkolakiehdotus), joka korvaa kumottavaksi ehdotetun vuodelta 1993 olevan kirkkolain. Täydentävässä hallituksen esityksessä ehdotetaan uutta kirkkolakia koskevaan alkuperäiseen hallituksen esitykseen eräitä pääasiassa lainsäädäntötekniisiä korjauksia. Korjaustarpeet tulivat ilmi jo kirkkolakiehdotuksen antamista edeltäneessä oikeusministeriön laintarkastuksessa. Vaikka korjaukset ovat asialliselta merkitykseltään vähäisiä, niitä ei ole voitu tehdä kirkkolain 2 luvun 2 §:n 2 momentin mukaisessa lainsäädäntötekniisten virheiden korjausmenettelyssä, koska niiden on katsottu vaikuttavan kirkolliskokouksen päättämän kirkkolakiehdotuksen asiasisältöön.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan kyseessä on kirkkoa koskevan lainsäädännön kodiifointi. Kirkon tunnustukseen ja oppiin liittyvät sekä muut kirkon sisäiset kysymykset on mahdollisuuksien mukaan siirretty kirkolliskokouksen hyväksymään kirkkojärjestykseen, jonka on tarkoitus tulla voimaan samanaikaisesti uuden kirkkolain kanssa.

Perustuslakivaliokunta toteaa tarkastelunsa aluksi, että ehdotettu kirkkolaki on hyvin yksityiskohtainen verrattuna esimerkiksi lakiin ortodoksisesta kirkosta. Yksityiskohtainen se on myös kansainvälisessä vertailussa. Kirkkolakiin on otettu edelleen myös selvästi tunnustuksellista sääntelyä (esim. 1 luvun 2 §), joka ei kovin hyvin sovellu eduskunnan säätämään lakiin, mutta joka voi olla tärkeää kirkon uskonnollisen identiteetin kannalta.

Kirkkolain valtiosääntöoikeudellinen perusta on perustuslain 76 §:n 1 momentissa, jonka mukaan kirkkolaissa säädetään evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Pykä-

## Valiokunnan lausunto PeVL 4/2020 vp

län 2 momentin mukaan kirkkolain säätämisyjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä niistä mainitussa laissa erikseen säädetään. Perustuslain esitöiden mukaan säännöksen tarkoituksena oli säilyttää pitkään voimassa ollut järjestelmä, jonka mukaan aloiteoikeudesta kirkkolain säätämiseksi tai muuttamiseksi säädetään tyhjentävästi kirkkolaissa. Perusteluissa viitattiin tältä osin jo perustuslakia säädettäessä voimassa olleeseen kirkkolain 2 luvun 2 §:ään, jonka mukaan kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista. Kirkon ehdotuksen tutkiminen ja vahvistaminen on tasavallan presidentin ja eduskunnan tehtävä. Käytännössä kirkkolakia koskeva kirkolliskokouksen ehdotus on annettu eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksenä, joka on esitelty opetus- ja kulttuuriministeriöstä ilman, että ministeriö tai valtioneuvosto on tehnyt kirkolliskokouksen ehdotukseen muutoksia. Kirkkolakia muutettiin vuonna 1996 siten, että kirkkolakiehdotusta tutkittaessa voidaan oikaista ehdotuksessa oleva sellainen lainsäädäntötekniinen virhe, joka ei vaikuta kirkkolakiehdotuksen sisältöön (HE 1/1998 vp, s. 127).

Nyt arvioitavassa ehdotuksessa kirkkolain säätämisyjärjestyksestä on poistettu maininta, että ehdotuksen tutkiminen ja vahvistaminen on tasavallan presidentin tehtävä. Kirkkolakiehdotuksen 1 luvun 5 §:n mukaan kirkolliskokouksen ehdotus annetaan eduskunnan tutkittavaksi ja hyväksyttäväksi hallituksen esityksellä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että säännös antaa epäselvän kuvan valtioneuvoston päätösvallosta hallituksen esityksen antamiseen. Valiokunnan mielestä on selvää, että valtioneuvoston päätösvaltaan kuuluu antaa esitys tai olla antamatta sitä.

Kirkkolain erityinen säätämisyjärjestys on vanhaa perua: kirkolla on ollut aloiteoikeus kirkkolain muuttamiseen ja kumoamiseen vuoden 1869 kirkkolaista lähtien. Ennen vuoden 2000 perustuslakiuudistusta kirkkolain erityisaseman perustuslaillisena kiinnekohtana oli hallitusmuodon 83 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädettiin kirkkolaissa. Kirkkolakia koskeva erityinen säätämisyjärjestys oli puolestaan kytketty valtiopäiväjärjestyksen 31 §:n 2 momentin säännökseen, jonka mukaan kirkkolain säätämisestä "on voimassa, mitä siitä erikseen on säädetty". Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa valtiopäiväjärjestyksen 31 §:n 2 momentin viittaussäännöstä pidettiin kuitenkin liian epämääräisenä valtuuttamaan kirkkolaissa säätämään perustuslain yleisistä lakiehdotusten vireilletuloa koskevista säännöksistä poikkeavasti kirkolliskokouksen yksinomaisesta kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta. Sen vuoksi kirkkolain säätämistä koskevaan perustuslain 76 §:n 2 momenttiin säädettiin täsmällisempi säännös osoittamaan, että valtuus koskee nimenomaan kirkkolain säätämisyjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta säätämistä. Samalla kirkkolain sisältöä koskeva hallitusmuodon 83 §:n 1 momentin säännös voitiin siirtää käytännössä sellaisenaan perustuslain 76 §:n 1 momentiksi. Nämä säännökset ovat nykyisin osa voimassa olevaa perustuslakia (HE 1/1998 vp, s. 127).

Kirkolliskokouksen yksinomaisella aloiteoikeudella samoin kuin eduskunnan asemaa koskevalla kirkkolain sääntelyllä on katsottu olevan ainakin kaksi keskeistä valtiosääntöoikeudellista vaikutusta. Ensinnäkin eduskunnan lainsäädäntövalta on kirkkolain alaan kuuluvissa asioissa poikkeuksellisen rajoittunutta. Ilman nimenomaista valtuutusta eduskunnan ainoana vaihtoehtona on kirkkolakiehdotuksen hyväksyminen sellaisenaan tai lakiehdotuksen hylkääminen (ks. PeVL 20/1993 vp, s. 2). Toisaalta kirkkolain erityinen säätämisyjärjestys heijastuu muuhun lainsäädäntöön;

## Valiokunnan lausunto PeVL 4/2020 vp

lainsäädäntöön ei ole pidetty mahdollisena sisällyttää kirkkolain kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä (ks. PeVL 1/1982 vp ja PeVL 30/1996 vp).

Kirkkolain erityinen säätämisyjärjestys rajoittaa merkittävästi eduskunnan lainsäädäntövaltaa kirkkolain alaan kuuluvissa asioissa ja on tässä suhteessa valtiosääntöoikeudellisessa järjestelmässämme hyvin poikkeuksellinen, eikä se ole valtiosääntöisesti ongelmaton. Se edustaa selvää poikkeusta sekä perustuslain 2 §:n 1 momentin kansanvaltaisuusperiaatteeseen että valtiosääntökeskeiseen lähtökohtaan lainsäädäntövallan osoittamisesta eduskunnan tehtäväksi siten kuin valtiollisten tehtävien jakoa ja parlamentarismia koskevassa perustuslain 3 §:n 1 momentissa säädetään. Perustuslakivaliokunta onkin aiemmin pitänyt kirkkolain käsittelyjärjestystä nurinkurisena (ks. PeVL 20/1993 vp, s. 2/II) viitaten mm. siihen, ettei eduskunta alun perin ole saanut tehdä kirkkolakiehdotukseen edes teknisiä muutoksia. Nurinkurisuutta korostaa myös käsiteltävänä olevan ehdotuksen yhteydessä ilmennyt tarve antaa täydentävä esitys laintarkastuksessa havaittujen virheiden korjaamiseksi.

Nyt arvioitava ehdotus ei muuta sitä perusratkaisua, että eduskunta on kirkkolain säätämisessä sidottu kirkon kantaan: kirkkolaki tai sen muutos voidaan asiasisältönsä puolesta vain joko hyväksyä tai hylätä. Kirkolliskokouksen ehdotuksesta voidaan nyt käsillä olevankin lakiehdotuksen perusteella ainoastaan oikaista asiasisältöön vaikuttamaton lainsäädäntötekniinen virhe, ja oikaisunkin tekeminen edellyttää Kirkkohallituksen antamaa lausuntoa. Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että jäljempänä tässä lausunnossa esitetyt ehdotuksen perustuslain kannalta ongelmalliset säännökset eivät ole oikaisumenettelyn piiriin kuuluvia "lainsäädäntötekniisiä virheitä".

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ei ole kovin paljoa ollut esillä nimenomaan kirkkolakiin liittyviä kysymyksiä vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen ja nykyisen perustuslain voimaantulon jälkeen. Vuonna 2001 valiokunta arvioi kirkkolain muutosehdotusta erityisesti siltä osin kuin kysymys oli sääntelystä, jonka mukaan evankelis-luterilaisen kirkon, seurakunnan tai seurakuntayhtymän virassa voi olla vain evankelis-luterilaisen kirkon jäsen (PeVL 57/2001 vp). Lausunnossa korostetaan, että perustuslain 11 §:n turvaamaan uskonnolliseen yhdistymisvapauden sisältyy myös uskonnollisen yhdiskunnan tietynasteinen sisäinen autonomia. Yleisen yhdistymisvapautta koskevan perusoikeussäännöksen esitöissä todettiin nimenomaisesti, että yhdistysten sisäinen itsemääräämisoikeus ja toimintavapaus ovat yhdistymisvapauden perustana (HE 309/1993 vp, s. 60/I). Lausunnossa PeVL 71/2002 vp hautaustoimilakiehdotuksesta perustuslakivaliokunta esitti eräitä valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia muun muassa evankelis-luterilaisen kirkon asemasta, kun taas lausunnossa PeVL 20/2003 vp valiokunta tarkasteli perustuslain kannalta kirkkolain muutosehdotuksia erityisesti siltä osin kuin niissä oli kysymys muutoksenhakuoikeuden rajoittamista, virkasääntöä ja hautaustointa koskevista säännösehdotuksista.

Lakiehdotuksen tarkoituksena ei sen perustelujen mukaan ole muuttaa kirkon aseman perusteita suhteessa valtioon, vaan kirkolla olisi edelleen julkisoikeudellinen erityisasema. Tavoitteena on kuitenkin siirtää mahdollisimman paljon kirkon sisäistä toimintaa ja hallintoa koskevaa norminantovaltaa kirkon omille toimielimille siltä osin kuin kyseessä eivät ole laintasoista sääntelyä edellyttävät asiat (s. 13). Norminantovallan siirtoa voidaan pitää perustuslain 76 §:n mukaisena, kun lisäksi otetaan huomioon, että lakiehdotus sisältää riittävät perussäännökset kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta.

## Valiokunnan lausunto PeVL 4/2020 vp

Lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa eräänä kysymyksenä voidaan pitää kirkkolain ja kirkkojärjestyksen välistä suhdetta. Kirkkolain ja kirkkojärjestyksen välinen suhde perustuu perustuslain 11 §:ssä turvattuun uskonnonvapauteen, johon on vakiintuneesti katsottu sisältyvän uskonnollisen yhdyskunnan tietynasteinen sisäinen autonomia ja oikeus määrätä omista asioistaan, kuten uskonnollisten johtajien, pappien ja opettajien valinnasta (PeVL 28/2006 vp, s. 1, PeVL 20/2003 vp, s. 2, PeVL 57/2001 vp, s. 2). Valiokunnan käsityksen mukaan osa esityksen säännöksistä olisi perustuslaillisista syistä ollut perustellumpaa jättää kirkkojärjestyksen sääntelyn varaan.

### *Sääntelyvarauksen ala*

Kirkkolaissa säädetään perustuslain 76 §:n mukaan evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Sääntelyvarauksen alasta ("järjestysmuodosta ja hallinnosta") ei perustuslain perusteluissa tehdä selkoa, vaan momentin todetaan vastaavan tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon 83 §:n 1 momenttia (HE 1/1998 vp, s. 127/II).

Nyt arvioitavassa kirkkolakiehdotuksessa perustuslain 76 §:n mukaisella kirkon järjestysmuodolla on hallituksen esityksen (s. 123) mukaan katsottu tarkoitettavan sitä ulkoista muotoa, jossa kirkon toimintaa harjoitetaan. Säännökset järjestysmuodosta määrittävät kirkon ja sen seurakuntien päätöksenteko-organisaation ja toimivallan perusteet. Lisäksi kirkkolain alaan kuuluu hallituksen esityksen perustelujen mukaan kysymys siitä, mitkä tasot kirkon organisaatiossa ovat oikeussubjekteja.

Kirkkolain säätämisyjärjestys on selvä poikkeus siihen perustuslakiuudistuksessa vahvistettuun valtiosääntöiseen pääsääntöön, jossa eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä ja lainsäätäjänä on yksiselitteisesti ensisijainen (ks. HE 1/1998 vp, s. 75/I). Ottaen huomioon eduskunnan asemaa koskevien valtiosääntöperiaatteiden painoarvon perustuslain 76 §:n ilmaisua poikkeuksen alalisesta alasta (kirkon järjestysmuoto ja hallinto) on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan välttämätöntä tulkita suppeasti. Kirkkolain erityisen säätämisyjärjestyksen piiriin voidaan siten lukea ainoastaan ne asiat, joihin perustuslain 76 §:n 1 momentin säännös nimenomaisesti viittaa.

Kirkon tunnustuksesta ehdotetaan säädettäväksi kirkkolain 1 luvun 2 §:ssä. Sen mukaan kirkko tunnustaa sitä Raamattuun perustuvaa kristillistä uskoa, joka on lausuttu kolmessa vanhan kirkon uskontunnustuksessa sekä luterilaisissa tunnustuskirjoissa. Sääntely muistuttaa läheisesti kirkkolain nykyistä sääntelyä kirkon tunnustuksesta.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kirkon tunnustuksessa ei ole kyse perustuslain 76 §:ssä tarkoitettavasta kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Ehdotus on lisäksi merkityksellinen perustuslain 11 §:ssä turvatun uskonnonvapauden kannalta. Pykälän 2 momentissa luettelaa uskonnon ja omantunnon vapauden tärkeimmät ilmenemismuodot eli oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus, uskonnollinen järjestäytymisvapaus sekä niin sanottu negatiivinen uskonnonvapaus eli oikeus olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan (ks. HE 309/1993 vp, s. 55/II). Uskonnolliseen yhdistymisvapauteen sisältyy perustuslakivaliokunnan mukaan myös uskonnollisen yhdyskunnan tietynasteinen sisäinen autonomia (PeVL 57/2001 vp, s. 2/I), johon voidaan katsoa sisältyvän myös oikeus päättää uskonnollisen tunnustuksen sisällöstä. Valiokunta ei siten pidä ongelmattomana sitä, että kirkkolain sääntelyn myötä kirkon

## Valiokunnan lausunto PeVL 4/2020 vp

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.

Tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa tiettyjen asioiden vireilletulosta ja tietyistä tuomituista rangaistuksista kirkon toimielimille ehdotetaan säädettäväksi kirkkolain 10 luvun 27 §:ssä. Sääntely muistuttaa nykyisen kirkkolain 25 luvun 2 §:ää. Toimintavelvoitteiden säätämisessä tuomiovaltaa käyttäville riippumattomille tuomioistuimille ei selvästikään ole kyse kirkon järjestysmuotoa tai hallintoa koskevasta asiasta. Tuomioistuimen ilmoitusvelvollisuutta koskevaa säännöstä ei perustuslaista johtuvista syistä voida säätää ehdotetussa lainsäätämisyjärjestyksessä.

### ***Ehdotuksen suhde perusoikeussäännöksiin***

#### *Arvion lähtökohdat*

Perustuslain kirkkolakia koskevasta erityisestä lainsäätämisyjärjestyksestä ei seuraa, että kirkkolakiin olisi mahdollista sisällyttää erityisen lainsäätämisyjärjestyksen nojalla poikkeuksia perustuslaista tai Suomea velvoittavista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista. Perustuslakivaliokunnan on perustuslain 74 §:n mukaisessa tehtävässään varmistuttava siitä, ettei kirkkolakiehdotus ole vastoin perustuslakia tai kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia.

Lähtökohtana on jo vanhastaan ollut, että perusoikeussäännökset ulottavat vaikutuksensa muuhunkin julkiseen toimintaan kuin valtion nimissä tapahtuvaan ja että evankelis-luterilainen kirkko kuuluu tässä mielessä siihen "julkiseen valtaan", joka on useissa perusoikeussäännöksissä velvoitettuna tahona ja jonka tulee perustuslain 22 §:n mukaan turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (ks. HE 309/1993 vp, s. 26). Samoin perustuslain 80 §:ssä tarkoitettu lailla säätämisen vaatimus koskee myös evankelis-luterilaisen kirkon autonomian piiriin sinänsä kuuluvia asioita, jos kysymys muutoin on yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tai asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan (PeVL 20/2003 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunta on toisaalta todennut, että perustuslain 11 §:ssä turvattuun uskonnolliseen yhdistymisvapauteen sisältyy uskonnollisen yhdyskunnan tietynasteinen sisäinen autonomia (PeVL 20/2003 vp, s. 2/I, PeVL 57/2001 vp, s. 2/I).

#### *Muutoksenhaku terveystarkastukseen määräämisestä*

Muutoksenhaun rajoituksista ehdotetaan säädettäväksi kirkkolakiehdotuksen 12 luvun 14 §:ssä. Sääntely on merkityksellistä perustuslain 21 §:n kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Ehdotettu sääntely vastaa perustelujen (s. 119) mukaan pääsääntöisesti voimassa olevaa lakia, mutta siihen ehdotetaan myös tarkennuksia.

Työnantajan viranhaltijalle esittämään terveystarkastukseen osallistumista koskevaan pyyntöön tai määräykseen ei saa 12 luvun 14 §:n 2 momentin 4 b kohdan mukaan erikseen hakea muutosta. Perustelujen mukaan määräys osallistua terveydentilaa koskeviin tarkastuksiin tai tutkimuksiin olisi työnjohdollinen toimenpide. Vasta, jos selvitykset johtavat palvelussuhdetta koskevan pää-

## Valiokunnan lausunto PeVL 4/2020 vp

töksen tekemiseen, esimerkiksi virkasuhteen irtisanomiseen terveydellisistä syistä, viranhaltija voisi vedota siihen, että annetut pyynnöt tai määräykset eivät ole olleet perusteltuja (s. 120—121).

Velvollisuus osallistua terveystarkastuksiin ja tutkimuksiin puuttuu perustuslain 7 §:ssä turvattuun yksilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Tähän perusoikeuteen ei perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Pakollinen terveystarkastus 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 itessään viranhaltijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. Määräyksen antamista koskevaan hallintopäätökseen kohdistuvaa valituskieltoa ei perustuslaista johtuvista syistä voida säätää ehdotetussa lainsäätämisyjärjestyksessä.

### *Muutoksenhaku varoituksesta*

Viranhaltijalle, joka on rikkonut tai laiminlyönyt virkasuhteeseen kuuluvia velvoitteita, voidaan lakiehdotuksen 8 luvun 30 §:n nojalla antaa varoitus. Viranhaltijaa ei saa saman luvun 52 §:n mukaan irtisanoa ennen kuin hänelle on varoituksella annettu mahdollisuus korjata menettelynsä. Oikaisuvaatimuksella tai kirkollisvalituksella ei saa 12 luvun 14 §:n 2 momentin 4 a kohdan mukaan erikseen hakea muutosta viranhaltijalle annettuun varoitukseen. Viranhaltija voi kuitenkin perustelujen mukaan saattaa varoituksen lainmukaisuuden tutkittavaksi irtisanomista koskevan muutoksenhaun yhteydessä (s. 77—78).

Ehdotettu muutoksenhakua rajaava sääntely vastaa pitkälti voimassaolevan kirkkolain 24 luvun 14 §:n 1 momentin 9 kohtaa. Nykyinen raja on säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta. Oikeuskäytännössä nykyisen kirkkolain mukaista varoituksen antamista on luonnehdittu nykyisen lain perusteluissa kuvatun mukaisesti työnjohdolliseksi toimenpiteeksi (KHO 2018:74).

Nyt ehdotettua sääntelyä perustellaan hallituksen esityksessä (s. 120) muun muassa sillä, että varoituksen antaminen ei ole viranomaisen tekemä hallintopäätös, vaan työnjohdollinen toimenpide, jossa työnantaja kiinnittää viranhaltijan huomiota siihen, että hän ei ole toiminut virkatehtävien edellyttämällä tavalla. Annettu varoitus ei yksinään vaikuta virkasuhteesta johtuviin oikeuksiin tai velvollisuuksiin tai palvelussuhteen ehtoihin. Varoitus voisi perustelujen mukaan tulla oikeudellisesti arvioitavaksi, jos viranhaltijan palvelussuhde myöhemmin päätetään henkilöstä johtuvista syistä ja perusteena käytetään muun muassa aiemmin annettuja varoituksia.

Varoitusta säännellään eri virkamiesoikeudellisissa laeissa eri tavoin. Valtion virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan valtion virkamieslain 24 §:n mukaan antaa kirjallinen varoitus. Varoituksen antamista koskevaan päätökseen on lain 53 §:n mukaan pääsääntöisesti mahdollista hakea muutosta. Kunnalliselle viranhaltijalle annettavan varoituksen edellytyksiä ei säännellä kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa. Varoitusta koskeva sääntely laissa liittyy olennaisesti virkasuhteen päättämisen edellytyksiin. Oikeuskäytännössä (KHO 2005:30) on todettu, että päätöksestä, jolla kunnalliselle viranhaltijalle oli annettu varoitus, ei saanut tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

## Valiokunnan lausunto PeVL 4/2020 vp

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että kirkkolain mukainen varoitus muistuttaa sääntelytavaltaan enemmänkin valtion virkamieslain kuin kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain sääntelyä. Kirkkolain 8 luvun 30 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi niistä oikeudellisista edellytyksistä, joiden täytyessä varoitus voidaan antaa. Tällaisen toimivaltasäännöksen tulkintaa ja soveltamista sisältävän hallintopäätöksen lainmukaisuus on viranhaltijan oikeusturvan kannalta perusteltua saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Vasta mahdollisen irtisanomisen yhteydessä toteutuva muutoksenhakuoikeus ei mahdollista oikeusturvan toteutumista ja varoituksen lainmukaisuuden arviointia muissa tilanteissa, jolloin muutoksenhakukiellon johdosta varoituksen lainmukaisuutta ei ole mahdollista lainkaan saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Varoitukseen kohdistuvaa valituskieltoa ei perustuslaista johtuvista syistä voida säätää ehdotetussa lainsäätämisyjärjestyksessä.

### *Henkilötietojen suoja*

Kirkkolakiehdotuksen 3 luvussa säädetään kirkonkirjoista. Kirkonkirjoja ovat kirkon yhteinen jäsenrekisteri ja manuaaliset kirkonkirjat. Jäsenrekisteriin talletetaan kirkon jäsenistä manuaalisista kirkonkirjoista siirretyt tiedot ja uskontokuntien jäsenrekistereistä annetun lain 4 ja 5 §:n mukaiset tiedot. Kirkonkirjoihin talletettavat tiedot ovat henkilötietoja.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuojasetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuojasetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5).

Perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuojasetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyvä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuojasetuksen mukaan erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Tällaista rajausta on valiokunnan uudemmassa käytännössä pidetty säätämisyjärjestyskysymyksenä (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 40).



## Valiokunnan lausunto PeVL 4/2020 vp

Kirkonkirjoihin talletetaan tietoja henkilöstä, joka on uskontokunnan jäsen. Uskontokuntien jäsenrekistereistä annetun lain 5 §:n 3—5 kohdan nojalla jäsenrekisteriin voidaan kuitenkin tallettaa myös kirkon jäsenen aviopuolison, lapsen tai vanhemman henkilötietoja, vaikka tämä ei kuulu kirkkoon. Kirkonkirjoihin talletetuista tiedoista voi ilmetä rekisteröidyn henkilön uskonnollinen vakaumus. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan henkilötieto, josta ilmenee uskonnollinen vakaumus, kuuluu erityisiin henkilötietoryhmiin, joita on suojeltava erityisen tarkasti. Kirkkolakiehdotuksessa tarkoitettuihin manuaalisiin kirkonkirjoihin voi sisältyä myös muita arkaluonteiseksi luonnehdittavia tietoja, kuten merkintöjä sairauksista, huostaanottopäätöksistä, huoltopäätöksistä ja huoltosopimuksista ja merkintöjä poliittisista taustoista, sekä myös viittauksia rikosrekisterissä oleviin merkintöihin (ks. KHO 16.11.2010 T:3262). Perustuslakivaliokunnan mielestä merkityksellistä on myös mahdollisuus päätellä kirkonkirjoihin merkityistä tiedoista poislukemalla henkilön kuulumattomuus evankelis-luterilaiseen kirkkoon. Hallintovaliokunnan on syytä tarkkaan selvittää ehdotetun sääntelyn yhteensopivuus tietosuoja-asetuksessa erityisten henkilötietoryhmien käsittelyltä ja käsittelyn suojatoimilta edellytetyn kanssa.

Kirkkolakiehdotuksen 3 luvun 39 §:ssä säädetään kirkonkirjojen käyttötarkoituksesta. Säännöksessä kytketään tietojen käsittely seurakunnan, seurakuntayhtymän ja Kirkkohallituksen lakisääteisten tehtävien ja velvoitteiden toteuttamiseen. Säännöstä olisi ollut syytä täsmentää luettelomalla ne tehtävät ja velvoitteet, joiden täyttämiseksi käsittely on tarpeen.

Kirkkolakiehdotuksen 3 luvun 41 §:n mukaan jäsenrekisteriin talletetaan kirkon jäsenistä manuaalisista kirkonkirjoista siirretyt tiedot. Ehdotuksesta ei ilmene lainkaan, mitä tietoja näistä vanhemmista kirkonkirjoista siirretään jäsenrekisteriin. Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Ehdotettua säännöstä ei perustuslaista johtuvista syistä voida siten säätää ehdotetussa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Kirkkolakiehdotuksen 3 luvun 46 §:n mukaan jäsenrekisteristä luovutettuja tietoja saa luovuttaa edelleen tai muuten antaa sivulliselle vain, jos siitä on säädetty laissa tai jos Kirkkohallitus on antanut siihen luvan. Säännös merkitsee Kirkkohallitukselle myönnettävää täysin rajoituksetonta toimivaltuutta antaa lupa arkaluonteisten henkilötietojen edelleen luovutukseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöstä olisi ollut välttämätöntä täsmentää esimerkiksi lakiehdotuksen perusteluissa viitatuin maininnoin siitä, että Kirkkohallituksen antama lupa voi perustua vain laissa erikseen säädettyyn perusteeseen. Ehdotettua säännöstä ei perustuslaista johtuvista syistä voida säätää ehdotetussa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Kirkkolakiehdotuksen 3 luvun 1 §:n mukaan diakonia kuuluu seurakunnan lakisääteisiin tehtäviin. Kirkkolakiehdotuksessa ei määritellä tarkemmin, mitä diakonialla tarkoitetaan. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että diakoniaan vaikuttaisi sisältyvän esimerkiksi mielenterveystyötä, vammaistyötä ja kriminaali- ja päihdetyötä. Diakoniatyö rinnastuu valiokunnan mielestä osin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamiseen. Lakisääteisessä diakoniassa saatetaan siis käsitellä arkaluonteisina pidettäviä henkilötietoja, jotka koskevat esimerkiksi henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia ja henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia.

## Valiokunnan lausunto PeVL 4/2020 vp

Kirkkolakiehdotuksen 10 luvun 4 §:n mukaan yksityiseen henkilöön kohdistuvaa diakoniatyötä koskeva asiakirja on pidettävä salassa. Salassapito suojaa perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattua yksityiselämää. Toisen perusoikeuden edistäminen voi olla sellainen välttämätön syy, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien tallenteiden ja muiden asiakirjojen julkisuutta on mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa (PeVL 14/2018 vp, s. 8, PeVL 3/2009 vp, s. 2/II, PeVL 2/2008 vp, s. 2/I ja PeVL 40/2005 vp, s. 2/II). Valiokunta on katsonut, että esimerkiksi arkaluonteisten tietojen salassapitoa voidaan pitää välttämättömänä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattun yksityiselämän suojaamiseksi (PeVL 39/2009 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä pitänyt ongelmattomana lähtökohtaa, jonka mukaan asiakas- ja potilasasiakirjoista ja niiden käsittelystä säädetään lähtökohtaisesti esimerkiksi sosiaalihuollon asiakaslaissa, potilaslaissa, sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa ja asiakastietolaissa, mikäli ehdotettu erityislainsäädäntö ei ole perusteiltaan puutteellista (PeVL 15/2018 vp, s. 39—40).

Kirkkolakiehdotuksen säännöksistä tai perusteluista ei ilmene, missä laajuudessa sosiaali- ja terveydenhuollossa sovellettava asiakas- ja potilastietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö tulee sovellettavaksi diakoniaan. Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että kirkkolakiehdotuksen 10 luvun 3 §:n perusteiltaan sinänsä asianmukainen salassapitosäätely ei muodosta riittävää säännöspohjaa arkaluonteisten asiakas- ja potilastietojen käsittelylle lakisääteisen diakonian piirissä. Valiokunta muistuttaa, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan täyttää myös soveltuvalla yleislailla (ks. myös PeVL 31/2017 vp, s. 3—4, PeVL 5/2017 vp, s. 9, PeVL 38/2016 vp, s. 4). Mikäli asiakas- ja potilastietojen käsittelyä sosiaali- ja terveydenhuollossa koskeva lainsäädäntö ei ole sovellettavissa kirkon diakoniatyöhön, arkaluonteisten asiakas- ja potilastietojen käsittelystä lakisääteisessä diakoniassa olisi ollut säädettävä olennaisesti laajemmin kirkkolakiehdotukseen otettavin säännöksin tai saattamalla asiakas- ja potilastietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö viittaussäännöksin sovellettavaksi kirkkolaissa määritellyssä laajuudessa. Kirkkolakiehdotusta ei tällöin voida ilman tällaista sääntelyä käsitellä ehdotetussa lainsäätämisyjärjestyksessä.

### ***Kirkkolakiehdotuksen käsittelyjärjestys ja sitä koskevat perustelut***

Hallituksen esitykseen sisältyy vain hyvin suppea ja yleisluonteinen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso (s. 123—124). Jaksossa ei juurikaan selosteta kirkkolaissa säänneltävien asiakokonaisuuksien kannalta merkityksellistä perustuslakivaliokunnan käytäntöä (esim. palvelussuhteessa olevan velvoittaminen antamaan terveydentilatietoja, osallistumaan huumausainetestiin ja terveystarkastuksiin; ks. esim. PeVL 39/2001 vp ja PeVL 10/2004 vp). Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, 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).

Perustuslakivaliokunta katsoi vuonna 1993, että kirkkolain erityisen käsittelyjärjestyksen tarpeellisuus tulisi ottaa kokonaisuudessaan selvitetäväksi (PeVL 20/1993 vp, s. 2/II). Sittemmin kirkkolain säätämistä koskevaan sääntelyyn valtiopäiväjärjestyksessä ja kirkkolaissa on tehty eräitä muutoksia (PeVM 4/1994 vp, PeVL 23/1996 vp). Perustuslakiuudistuksessa säilytettiin kirkkolain säätämistä koskeva järjestelmä enemmälti ennallaan. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa

## Valiokunnan lausunto PeVL 4/2020 vp

mainittua selvitystä ei kuitenkaan ole tehty, eikä sellaista esitetä nyt ehdotettavan kirkkolain yhteydessäkään. Perustuslakivaliokunta katsoo, että edellä esitetyt valtiosääntöiset seikat huomioon otettuna selvityksen tekeminen voisi edelleen olla tarpeellista.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan edellä kirkkolakiehdotuksen 3 luvun 41 ja 46 §:stä, 10 luvun 27 §:stä ja 12 luvun 14 §:stä sekä arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä diakoniatyössä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset lakiehdotusta ei voida käsitellä ehdotetussa lainsäätämisyksityksessä.*

Helsingissä 4.3.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd  
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok  
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr  
jäsen Bella Forsgrén vihr  
jäsen Jukka Gustafsson sd  
jäsen Maria Guzenina sd  
jäsen Hilikka Kemppi kesk  
jäsen Mikko Kinnunen kesk  
jäsen Anna Kontula vas  
jäsen Jukka Mäkynen ps  
jäsen Sakari Puisto ps  
jäsen Wille Rydman kok  
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen  
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen  
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala