

Olli Mäenpää
14.1.2021

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi kirkkolain muuttamisesta (HE 243/2020 vp)

Sähköistä kokousmenettelyä koskevan sääntelyn tarve

Päätöksentekomenettely kirkon hallinnossa määräytyy kirkkolain (1993) mukaan. Kirkon toimielin on kirkkolain voimassa olevan 7 luvun 4 §:n ja tuomiokapituli 19 luvun 4 §:n mukaan päätösvaltainen, kun enemmän kuin puolet jäsenistä on saapuvilla. Päätösvaltaisuuden edellytyksenä oleva vaatimus, jonka mukaan toimielimen jäsenten on oltava saapuvilla, edellyttää jäsenten fyysistä läsnäoloa päätöstä tehtäessä.

Valtioneuvoston asetuksella säädettyjen poikkeusolojen vallitessa kirkkohallitus voi kirkkolain 25 luvun 14 §:n nojalla kuitenkin antaa väliaikaisen määräyksen, joka koskee seurakuntien, seurakuntayhtymien ja kirkkohallituksen hallintoa ja toimintaa. Koska kokousmenettely on osa kirkon hallintoa, väliaikaisessa määräyksessä voidaan poikkeusolojen vallitessa sallia muun muassa sähköiset kokoukset.

Jos valmiuslain mukaisesti määritellyt poikkeusolot eivät ole voimassa, kirkkohallitus ei voi antaa väliaikaista määräystä, joka sallisi sähköisen kokouksen. Kirkon toimielimissä on siksi normaalioloissa sovellettava toimielimen päätösvaltaisuutta koskevia kirkkolain säännöksiä, jotka edellyttävät jäsenten läsnäoloa kokouksessa päätösvaltaa käytettäessä. Tämä on lähtökohta, vaikka tartuntatautilain tai muun lain nojalla annetut liikkumista tai kokoontumista koskevat rajoitukset tosiasiallisesti estävät saapuvilla olon kirkon toimielimen kokouksessa. Sähköisen kokousmenettelyn käyttöön ottaminen edellyttää kirkkolain muuttamista vastaavasti.

Toisaalta on selvää, että kirkon toimielimissä ei voida soveltaa kuntalain säännöksiä sähköisestä kokousmenettelystä, koska kuntalakia sovelletaan vain kuntien ja kuntayhtymien päätöksenteossa. Kuntalain mukaista sähköistä kokousmenettelyä vastaavan kokousmenettelyn soveltaminen kirkon päätöksentekielimissä edellyttää kuitenkin laintasoista sääntelyä.

Sähköinen kokous kirkon toimielimissä

Sähköinen kokousmenettely

Kirkkolain 7 luvun 3 §:ään ehdotetaan sijoitettavaksi sähköisen kokousmenettelyn mahdollistava perussääntely, jota voidaan edellä mainituista syistä pitää perusteltuna. Toimielimelle kuuluvista asioista voitaisiin säännösehdotuksen mukaan

päättää varsinaisessa kokouksessa tai sähköisessä toimintaympäristössä tapahtuvassa kokouksessa.

Perustelujen mukaan toimieliin voisi käsitellä asioita kokouspaikalla pidettävässä kokouksessa tai vaihtoehtoisesti pitää sähköisen kokouksen (s. 7). Ehdotettu säännös näyttäisi siten edellyttävän etukäteen tehtävää päätöstä siitä, pidetäänkö toimieliin kokous varsinaisena kokouksena vai sähköisenä kokouksena.

Ehdotetun 7 luvun 4 §:n mukaan kuitenkin myös näiden kokousmenettelyjen yhdistelmä olisi mahdollinen, sillä [varsinaisessa] kokouksessa läsnä oleviksi katsottaisiin myös toimieliin jäsenet, jotka osallistuvat kokoukseen sähköisesti. Tällainen kokousmenettelyjen yhdistelmän mahdollisuus vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta. Selvyyden vuoksi saattaisi siksi olla paikallaan lisätä 3 §:ään täsmennys, josta käy ilmi, että varsinaiseen kokoukseen voi osallistua myös sähköisesti.

Sähköinen kokouskutsu

Ehdotettuun sääntelyyn ei sisälly säännöstä, joka mahdollistaisi kokouskutsun lähettämisen sähköisesti. Perustelujen mukaan toimieliimiä koskevissa työjärjestyksissä, ohje- ja johtosääntöissä voitaisiin määrätä kokouskutsun lähettamisestä sähköisesti (s. 9). Koska kokouksessa noudatettavan menettelyn sähköisyys ei sellaisenaan sisällä mahdollisuutta sähköisen kokouskutsun lähettämiseen, asiasta olisi kuitenkin perusteltua säätää laissa. Tällainen sähköisen kokouskutsun mahdollistava säännös sisältyy esimerkiksi kuntalain 94 §:n 4 momenttiin.

Kokousmenettelyn tasapuolisuus

Sähköisen kokouksen edellytyksenä olisi säännöksen mukaan, että läsnä oleviksi todetut ovat keskenään yhdenvertaisessa näkö- ja ääniyhteydessä. Vaikka säännökseen sisältyy tulkinnanvaraisuutta, sitä voidaan pitää kokousmenettelyn tasapuolisuuden takaamiseksi välttämättömänä peruslähtökohtana. Kirkon toimieliin jäsenten yhdenvertaista osallistumisoikeutta toimieliin kokoukseen voidaan pitää myös kirkkohallinnon demokratian kannalta välttämättömänä. Yhdenvertaiseen osallistumiseen sisältyy muun ohella se, että toimieliin jäsen voi seurata kokousta, vaikuttaa keskustelemalla ja kommentoimalla sekä osallistua päätöksentekoon (ks. myös HaVM 7/2020 vp).

Tietoturvallisuus ja salassapito

Sähköisessä kokouksessa seurakunnan tai seurakuntayhtymän tulisi ehdotetun 7 luvun 3 §:n mukaan huolehtia tietoturvallisuudesta ja siitä, että salassa pidettävät tiedot eivät ole ulkopuolisten saatavilla. Tältä osin on paikallaan kiinnittää huomiota siihen, että tiedonhallinnan ja tietoturvallisuuden vaatimuksia sääntelevä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki (2019/906) ei tule sovellettavaksi, sillä mainitun lain 3 §:n 2 momentin mukaan tiedonhallinnasta ja tietojärjestelmien käytöstä Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa säädetään kirkkolaissa.

Kirkkolakiin tällaista sääntelyä ei juurikaan sisälly. Tietoturvallisuuden kannalta voidaan joka tapauksessa pitää välttämättömänä velvollisuutta käyttää salattua tai

muuten suojattua tiedonsiirtoyhteyttä yleisessä tietoverkossa, jos siirrettävät tiedot on pidettävä salassa. On paikallaan muutenkin korostaa tietoturvallisuuden merkitystä kirkon sähköisessä kokousmenettelyssä, kun on yleisesti tiedossa, että jotkin sähköisessä yhteydenpidossa yleisesti käytetyt tiedonsiirtotavat eivät lainkaan vastaa tietoturvallisuuden vaatimuksia.

Vaalisalaisuuden turvaaminen

Vaalisalaisuuden turvaaminen olisi 4 §:n 3 momentin mukaan edellytyksenä sille, että vaali voidaan toimittaa suljetuin lipuin sähköisessä kokouksessa. Hallintovaliokunta on hiljattain (HaVM 7/2020 vp) aiheellisesti kiinnittänyt vaalisalaisuuden turvaamisen osalta huomiota siihen, että yleisesti käytössä olevat videoneuvottelu- tai vastaavat ohjelmistot eivät yleensä sellaisenaan mahdollista vaalin toimitamista sähköisessä kokouksessa suljetuin lipuin siten, että vaalisalaisuus on turvattu. Sähköisen kokouksen rinnalla on kuitenkin mahdollista käyttää muuta teknistä ratkaisua, kuten perusteluissa (s. 8) mainittua sähköistä äänestysjärjestelmää, mikäli vaali voidaan sitä käyttäen toimittaa suljetuin lipuin vaalisalaisuuden turvaavalla tavalla.

Kokouksen julkisuus

Sähköisen kokouksen julkisuutta määrittelevän 7 luvun 6 §:n mukaan yleisöllä tulisi olla mahdollisuus seurata kirkkovaltuuston kokousta myös siltä osin kuin kokoukseen osallistutaan sähköisesti. Säännöstä voidaan pitää välttämättömänä käsittelyn avoimuuden ja päätöksenteon julkisuuden takeena. Sääntely vastaisi sisältöltään kuntalain 101 §:n 3 momenttia, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisuus seurata toimitelimen julkista kokousta myös siltä osin kuin kokoukseen osallistutaan sähköisesti.