

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 10/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kirkkolain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä maaliskuuta 2014 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kirkkolain muuttamisesta (HE 13/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Sini Lahdenperä, opetus- ja kulttuuriministeriö
- vaalijohtaja Arto Jääskeläinen, oikeusministeriö
- kirkkoneuvos Pirjo Pihlaja, Kirkkohallitus
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- puheenjohtaja, laamanni Antti Savela, Kirkolliskokous, lakivaliokunta
- Kuopion hiippakunnan tuomiokapituli.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan kirkkolakia muutettavaksi siten, että lain uudessa 23 luvussa säädetäisiin kootusti kirkollisista vaaleista sekä kirkon luottamushenkilöistä ja luottamustoimesta. Luvussa säädettäisiin seurakuntavaaleista, hiippakuntavaltuuston jäsenten ja kirkolliskokousedustajien vaaleista, kirkkoherran välittömästä vaalista sekä piispan, tuomiokapitulin pappisasessorin ja lääninrovastin vaalista sekä äänioikeudesta näissä vaaleissa. Lisäksi luvussa säädettäisiin äänioikeuden rajoittamisesta sekä äänioikeutettujen luettelon sisällöstä ja järjestyksestä äänestyspaikalla.

Esityksessä ehdotetaan myös tuomiokapitulin maallikkojäsentä koskevan vaalikelpoisuusrajoituksen poistamista ja pappisvirkaan perustuvan äänioikeuden rajoitusten supistamista.

Kirkkoherran oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus seurakuntavaalien ja kirkkoherran välittö-

män vaalin äänioikeutettujen luettelosta korvataisiin vaalilautakunnan mahdollisuudella oikaista itse äänioikeutettujen luettelossa havaittuja virheitä. Vaaleihin liittyvästä oikeusturvasta säädettäisiin muutoin 24 luvussa ja äänioikeutettujen luettelon julkisuudesta 25 luvussa.

Samalla kun kirkkolain vaaleja koskevat säännökset kootaan yhteen lukuun ja niihin liittyviä puutteita korjataan, on tavoitteena lisätä säännösten selkeyttä ja termien yhdenmukaisuutta. Tavoitteena on myös kehittää säännöksiä yleisen vaalilainsäädännön suuntaan säännösten tulkinnan helpottamiseksi.

Kirkkolain muutoksen yhteydessä ehdotetaan siirrettäviksi kirkkolaista kirkkojärjestykseen säännökset, jotka kirkon sisäistä hallintoa ohjaavina eivät edellytä laissa säätämistä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään 1 päi-

vänä elokuuta 2014. Näin uusia säännöksiä voitaisiin soveltaa vuoden 2014 seurakuntavaaleissa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kirkollisia vaaleja koskevien säännösten uudistaminen

Hallituksen esitys perustuu kirkolliskokouksen 8 päivänä marraskuuta 2013 tekemään ehdotukseen kirkollisia vaaleja koskevien säännösten kokoamisesta kirkkolain (1054/1993) uuteen 23 lukuun. Ehdotuksella on tarkoitus korjata voimassa olevaan lainsäädäntöön liittyviä puutteita sekä lisätä säännösten selkeyttä ja käytettyjen termien yhdenmukaisuutta. Tavoitteena on myös kehittää evankelis-luterilaista kirkkoa koskevaa vaalisääntelyä yleisen vaalilainsäädännön suuntaan ja samalla helpottaa sovellettavien säännösten tulkintaa. Lakiehdotus sisältää säännökset niistä kirkollisiin luottamustoimiin ja kirkollisiin vaaleihin liittyvistä seikoista, joista perustuslaki edellyttää säädettäväksi lain tasolla. Muilta osin kirkollisia vaaleja koskeva sääntely sisältyy tulevaisuudessa pääosiltaan kirkolliskokouksen edellä mainittuna päivänä hyväksymään kirkon vaalijärjestykseen, joka on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen kanssa.

Ehdotettuun kirkkolain uuteen 23 lukuun on koottu muun muassa säännökset äänioikeudesta ja sen rajoittamisesta eri kirkollisissa vaaleissa, äänioikeutettujen luettelon laatimisesta ja järjestyksestä äänestyspaikalla. Valiokunta pitää lakiehdokseen sisältyvää keskitettyä kirkollisten vaalien sääntelyä selkeänä.

Pappien virkasuhteeseen ja ikään perustuvista äänioikeuden rajoituksista ehdotetaan luovuttavaksi niissä vaaleissa, joissa äänioikeus perustuu pappisvirkaan. Näitä rajoituksia voidaan valiokunnan mielestä pitää perusoikeusnäkökulmasta kyseenalaisina, minkä vuoksi lainsäädännön muuttamiselle on olemassa asianmukaiset perusteet.

Vaalikelpoisuuden rajoitusten laajentaminen

Vaalikelpoisuutta luottamustehtäviin koskee voimassa olevassa kirkkolaissa rajoitus, jonka mukaan seurakunnan ja seurakuntayhtymän palveluksessa olevaa viranhaltijaa tai työsopimussuhteista työntekijää ei saa valita kyseisen seurakunnan tai seurakuntayhtymän luottamustoimeen. Vastaavan luonteinen rajoitus ehdotetaan lakiehdotuksessa laajennettavaksi koskemaan vaalikelpoisuutta hiippakunnan ja kirkon keskushallinnon luottamustoimiin (lakiehdotuksen 23 luvun 3 §:n 2 momentti). Vaalikelpoisuuden rajoitus ei kuitenkaan koske tuomiokapitulin maallikkojäsentä.

Valiokunta pitää vaalikelpoisuuden rajoitusten ulottamista koskemaan myös hiippakuntatasoa ja kirkon keskushallintoa nykytilannetta selkeyttävänä. Se rajoittaa jossain määrin kirkon viranhaltijoiden ja työntekijöiden osallistumisoikeutta. Olennaista kuitenkin on, että sääntelyllä voidaan turvata luottamusta luottamuselimiin päätöksenteon puolueettomuuteen ja estää mahdollisia eturistiriitoja.

Luottamustoimesta pidättäminen ja erottaminen

Voimassa olevaan lakiin ei sisälly tarkempia säännöksiä kirkon luottamushenkilön asemaan kohdistuvista toimista. Esityksen mukaan kirkkolain 23 luvun 5 §:ään sisällytetään uusi säännös luottamushenkilön pidättämisestä ja erottamisesta luottamustoimesta. Luottamustoimesta pidättämistoimivalta on kyseisen pykälän 1 momentissa määritelty valiokunnan mielestä melko väljästi. Luottamushenkilö on momentin sanamuodon mukaan mahdollista pidättää luottamustoimestaan minkä tahansa luottamushenkilön velvollisuuksien vastaisen menettelyn johdosta. Perustelujen mukaan tarkoituksena kuitenkin

on, että pidättäminen luottamustoimesta on mahdollista vain, jos laiminlyönti täyttää virkarikoksen tunnusmerkistön. Näin sovellettuna valiokunta pitää säännöstä suhteellisuusperiaatteen mukaisena ja hyväksyttävänä.

Ehdotetun 23 luvun 5 §:n 3 momentin mukaan luottamushenkilö voidaan erottaa luottamustoimestaan ainoastaan, jos hänet on vaalin toimittamisen jälkeen lainvoimaisella päätöksellä tuomittu vankeuteen vähintään kuudeksi kuukaudeksi. Erottamisen perusteena ei voisi säännösehdotuksen nojalla olla esimerkiksi se, että luottamushenkilö on tuomittu lievempään rangaistukseen rikoksesta, jonka laadun ja tekotavan voidaan katsoa osoittavan, ettei henkilö ole sopiva hoitamaan kirkollista luottamustointia sen edellyttämällä tavalla. Ehdotettuun säännökseen voidaan tältä osin kohdistaa arvostelua. Sisällöltään se joka tapauksessa vastaa kuntalain (365/1995) 41 §:n 2 momentin sääntelyä.

Henkilötietojen suoja ja salassapito

Henkilötietolain (523/1999) 11 §:n mukaan tieto henkilön uskonnollisesta vakaumuksesta on arkaluontoinen henkilötieto, jota ei yleensä saa käsitellä. Arkaluontoisena henkilötietona on tältä kannalta pidettävä myös seurakunnan jäsenyyttä, joka ilmenee äänioikeutettujen luettelon sisällöstä ja josta säädetään ehdotetun lain 23 luvun 21 §:ssä. Kyseinen kirkkolain säännös on tarpeen muun muassa siksi, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittely on henkilötietolain 12 §:n mukaan sallittua, jos siitä säädetään laissa tai käsittely johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä.

Arkaluonteisten henkilötietojen suojan huomioon ottamiseksi kirkkolakiin ehdotetaan myös uutta säännöstä (25 luvun 8 a §), jonka mukaan äänioikeutettujen luettelon tiedot ovat yleensä salassa pidettäviä. Tältä osin kysymys on yksityiselämän suojan piiriin kuuluvista tiedoista, jotka ovat muutenkin yleensä salassa pidettäviä. Säännös mahdollistaa näiden tietojen ajallisesti ja asiallisesti rajoitetun julkisuuden perusteilla, jotka liittyvät vaalien toimeenpanoon ja niiden laillisuuden varmistamiseen. Valiokunta kat-

soo, että julkisuussääntelylle on yksityiselämän suojan kannalta asialliset ja riittävän painavat perusteet. Lisäksi julkisuutta on myös rajoitettu suhteellisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla.

Oikaisu- ja valitusmenettely

Lakiehdotuksen mukaan vaalilautakunta voi tehdä korjauksia äänioikeutettujen luetteloon itse-oikaisulla ennen kuin luettelo tulee lainvoimaiseksi (23 luvun 22 §). Vaalilautakunta voi säännöksen nojalla lisätä henkilön äänioikeutettujen luetteloon, merkitä hänet luettelossa äänioikeutetuksi vailla olevaksi tai korjata luettelossa olevia häntä koskevia virheellisiä tietoja. Valiokunta pitää itseoikaisua joustavana tapana korjata luettelossa olevat selvät virheet.

Oikaisuvaatimusmenettelystä ja valittamisesta säädetään lakiehdotuksen 24 luvun 7, 7 a ja 9 §:ssä. Säännökset vastaavat menettelyllisesti säännöksiä muissa vaalimenettelyä sääntelevissä laeissa.

Kirkkojärjestykseen siirrettävät säännökset

Kirkolliskokouksen päätöksen mukaisesti kirkkojärjestykseen siirretään kirkkolaista muun muassa säännökset, jotka koskevat viran täyttömenettelyä ja eräiden virkojen kelpoisuusvaatimuksia. Valiokunta toteaa, että kysymys on lähinnä kirkon hallintoa ohjaavista säännöksistä, jotka eivät välttämättä edellytä lain tasoista sääntelyä.

Yhteenveto

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

HaVM 10/2014 vp — HE 13/2014 vp

Helsingissä 30 päivänä huhtikuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pirkko Mattila /ps	Timo V. Korhonen /kesk
vpj.	Mika Kari /sd	Antti Lindtman /sd
jäs.	Heikki Autto /kok	Markus Lohi /kesk
	Reijo Hongisto /ps	Outi Mäkelä /kok
	Risto Kalliorinne /vas	Johanna Ojala-Niemelä /sd
	Elsi Katainen /kesk	vjäs. Antti Rantakangas /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.