

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kirkkolain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kirkkolain muuttamisesta (HE 243/2020 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Hanna Kiiskinen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- lainsäädäntöneuvos Johannes Heikkinen, oikeusministeriö
- kirkkoneuvos Pirjo Pihlaja, Kirkkohallitus
- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan kiireellistä voimassa olevan kirkkolain muuttamista siten, että kirkon viranomaisten toimielimet voisivat pitää kokouksensa myös sähköisenä kokouksena. Sähköisen kokouksen pitämisen edellytyksenä olisi läsnä olevien yhdenvertainen näkö- ja ääniyhteys. Sähköinen kokous voitaisiin pitää soveltuvalla tietojärjestelmällä tai videoneuvotteluyhteydellä. Kirkon ja seurakuntien viranomaisten tulisi huolehtia siitä, etteivät salassa pidettävät tiedot ole ulkopuolisten saatavilla.

Päätöksentekomenettely sähköisessä kokouksessa olisi sama kuin varsinaisessa kokouksessa. Erona olisi vain se, että osallistujat eivät olisi fyysisesti läsnä kokouspaikalla. Esityksessä ehdotettu mahdollisuus kokoontua sähköisesti aiheuttaa kuitenkin muutostarpeen myös toimielinten päätösvaltaisuutta sekä toimielimessä toimitettavan vaalin toimittamista koskevaan sääntelyyn.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Valiokunnan mietintö HaVM 1/2021 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Kirkon toimielinten päätösvaltaisuus edellyttää voimassa olevien kirkkolain säännösten mukaan toimielimen jäsenten fyysistä läsnäoloa päätöstä tehtäessä. Kirkkohallitus voi valtioneuvoston asetuksella säädettyjen poikkeusolojen vallitessa kuitenkin antaa kirkkolain 25 luvun 14 §:n nojalla 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.

Silloin kun valmiuslain mukaiset poikkeusolot eivät ole voimassa, kirkkohallitus ei tällaista sähköisen kokouksen sallivaa väliaikaista määräystä voi antaa. Kirkon toimielimissä sovelletaan normaalioloissa näin ollen toimielimen päätösvaltaisuutta koskevia kirkkolain säännöksiä, jotka edellyttävät jäsenten läsnäoloa kokouksessa päätösvaltaa käytettäessä, vaikka tartuntatautilain tai muun lain nojalla annetut liikkumista tai kokoontumista koskevat rajoitukset tosiasiallisesti estävät saapuvilla olon kirkon toimielimen kokouksessa.

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan kirkkolain säännösten muuttamista niin, että kirkon viranomaiset voivat pitää kokouksia myös sähköisesti. Hallintovaliokunta toteaa, että kirkon sähköisiä kokouksia koskeva sääntely on ollut valiokunnan käsiteltävänä jo keväällä 2020 osana laajempaa kirkkolain kokonaisuudistusta. Tämän kokonaisuudistuksen käsittely on kuitenkin keskeytetty odottamaan asian jatkovalmistelua. Valiokunta pitää perusteltuna, että sähköiset kokoukset mahdollistava lainsäädäntö on tuotu erillisellä hallituksen esityksellä kiireellisenä eduskunnan käsiteltäväksi, ja puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä. Tässä mietinnössä esitetyt näkökohdat voidaan ottaa huomioon kirkkolain kokonaisuudistusta valmisteltaessa.

Ehdotetulla sääntelyllä pyritään turvaamaan seurakunnan, seurakuntayhtymän, hiippakunnan ja kirkon keskushallinnon toimielinten toimintakyky ja jäsenten mahdollisuus osallistua päätöksentekoon myös covid-19-epidemian aikana. Voimassa oleva kirkkolain sääntely on saadun selvityksen mukaan osoittautunut vallitsevissa oloissa ongelmalliseksi, koska kirkon viranomaisten toimielinten päätösvaltaisuus edellyttää edellä mainituin tavoin jäsenten läsnäoloa varsinaisella kokouspaikalla. Esityksellä parannetaan kirkon jäsenten yhdenvertaista mahdollisuutta osallistua seurakunnalliseen päätöksentekoon. Lisäksi tavoitteena on estää viruksen leviämistä ja suojella riskiryhmiin kuuluvia ihmisiä.

Sähköinen kokousmenettely

Sähköisen kokousmenettelyn mahdollistava perussääntely ehdotetaan otettavaksi kirkkolain 7 luvun 3 §:ään, jonka mukaan toimielimelle kuuluvista asioista voidaan päättää varsinaisessa kokouksessa tai sähköisessä toimintaympäristössä tapahtuvassa eli sähköisessä kokouksessa. Toimielin voi perustelujen mukaan käsitellä asioita kokouspaikalla pidettävässä kokouksessa tai vaihtoehtoisesti pitää sähköisen kokouksen. Ehdotettu säännös näyttäisi siten edellyttävän etukäteen tehtävää päätöstä siitä, pidetäänkö toimielimen kokous varsinaisena kokouksena vai sähköisenä kokouksena.

Valiokunnan mietintö HaVM 1/2021 vp

Ehdotetun 7 luvun 4 §:n mukaan kuitenkin myös näiden kokousmenettelyjen yhdistelmä on mahdollinen, sillä kokouksessa läsnä oleviksi katsotaan ehdotuksen mukaan myös toimielimen jäsenet, jotka osallistuvat kokoukseen sähköisesti. Ehdotettu sääntely vastaa tältä osin kuntalain (410/2015) sähköistä kokousmenettelyä koskevaa sääntelyä. Valiokunta pitää kokousmenettelyjen yhdistelmän mahdollisuutta tarkoituksenmukaisena. Sääntelyä on kuitenkin mahdollista edelleen selkeyttää lisäämällä 7 luvun 3 §:ään täsmennys, josta käy ilmi, että varsinaiseen kokoukseen voi osallistua myös sähköisesti.

Kirkkohallituksen on saadun selvityksen mukaan tarkoitus ohjeistaa seurakuntia säännösten soveltamisessa. Tarkempaa sääntelyä voidaan ottaa myös toimielimiä ohjaaviin sisäisiin hallinnollisiin määräyksiin.

Sähköinen kokouskutsu

Valiokunta toteaa, että ehdotettuun sääntelyyn ei sisälly nimenomaista säännöstä, joka mahdollistaa kokouskutsun lähettämisen sähköisesti. Tästä voitaisiin perustelujen mukaan määrätä toimielimiä koskevissa työjärjestyksissä sekä ohje- ja johtosäännöissä. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että asiasta olisi perusteltua säätää laissa, koska kokouksessa noudatettavan menettelyn sähköisyys ei sellaisenaan sisällä mahdollisuutta sähköisen kokouskutsun lähettämiseen. Tällainen sähköisen kokouskutsun mahdollistava säännös sisältyy esimerkiksi kuntalain 94 §:n 4 momenttiin.

Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että kirkkolain sisältämään varsin yksityiskohtaiseen sääntelyyn on aiemmin kiinnitetty huomiota muun muassa perustuslakivaliokunnan kirkkolain kokonaisuudistusta koskevassa lausunnossa (PeVL 4/2020 vp). Saadun selvityksen mukaan käytäntönä on ollut, että kirkkovaltuustojen, tuomiokapitulien ja kirkkohallituksen työjärjestyksissä määrätään kokousten koollekutsumistavasta. Työjärjestyksissä on mahdollistettu nyttemmin myös sähköiset koollekutsumistavat. Jatkossakin on syytä kiinnittää huomiota siihen, missä määrin sääntely on tarkoituksenmukaista sisällyttää kirkkolakiin ja milloin voidaan antaa hallinnon sisäisiä määräyksiä.

Kokousmenettelyn tasapuolisuus

Sähköisen kokouksen edellytyksenä on, että läsnä oleviksi todetut ovat keskenään yhdenvertaisessa näkö- ja äänyhteydessä. Valiokunta pitää tätä kokousmenettelyn tasapuolisuuden takaamiseksi välttämättömänä peruslähtökohtana. Kirkon toimielimen jäsenten yhdenvertaista osallistumisoikeutta toimielimen kokoukseen voidaan pitää myös kirkkohallinnon demokratian kannalta välttämättömänä. Valiokunta tähdentää, että yhdenvertaiseen osallistumiseen sisältyy muun ohella se, että toimielimen jäsen voi seurata kokousta, vaikuttaa keskustelemalla ja kommentoimalla sekä osallistua päätöksentekoon (HaVM 7/2020 vp).

Tietoturvallisuus ja salassapito

Seurakunnan tai seurakuntayhtymän tulee ehdotetun 7 luvun 3 §:n mukaan sähköisessä kokouksessa huolehtia tietoturvallisuudesta ja siitä, että salassa pidettävät tiedot eivät ole ulkopuolisten saatavilla. Valiokunta toteaa tältä osin, että tiedonhallinnan ja tietoturvallisuuden vaatimuksia

Valiokunnan mietintö HaVM 1/2021 vp

sääntelevä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki (906/2019) ei tule sovellettavaksi, sillä mainitun lain 3 §:n 2 momentin mukaan tiedonhallinnasta ja tietojärjestelmien käytöstä Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa säädetään kirkkolaisissa.

Kirkkolakiin tällaista sääntelyä ei nykyisellään juurikaan sisälly. Saadun selvityksen mukaan kirkkolain kokonaisuudistuksen yhteydessä on tarkoitus säätää tiedonhallintalain tietoturvaluutta koskeva 4 luku koskemaan myös kirkkoa. Kirkkohallitus on myös antanut kirkon viranomaisia sitovat asiakirjat kirkon tietoturvaluupoliitikasta ja yleisistä tietoturvaluupääräyksistä.

Valiokunta pitää tietoturvaluuden kannalta välttämättömänä velvollisuutta käyttää salattua tai muuten suojattua tiedonsiirtoyhteyttä yleisessä tietoverkossa, jos siirrettävät tiedot on pidettävä salassa. Valiokunta korostaa muutoinkin tietojärjestelmien toimivuuden ja tietoturvaluuden merkitystä sähköisessä kokousmenettelyssä.

Vaalisalaisuuden turvaaminen ja kokouksen julkisuus

Vaalisalaisuuden turvaaminen on ehdotetun 7 luvun 4 §:n 3 momentin mukaan edellytyksenä sille, että vaali voidaan toimittaa suljetuin lipuin sähköisessä kokouksessa. Hallintovaliokunta viittaa aiemmin antamaansa mietintöön (HaVM 7/2020 vp), jossa valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että yleisesti käytössä olevat videoneuvottelu- tai vastaavat ohjelmistot eivät yleensä sellaisenaan mahdollista vaalin toimittamista sähköisessä kokouksessa suljetuin lipuin siten, että vaalisalaisuus on turvattu. Sähköisen kokouksen rinnalla on kuitenkin mahdollista käyttää muuta teknistä ratkaisua, kuten käsiteltävänä olevan ehdotuksen perusteluissa mainittua sähköistä äänestysjärjestelmää, mikäli vaali voidaan sitä käyttäen toimittaa suljetuin lipuin vaalisalaisuuden turvaavalla tavalla.

Sähköisen kokouksen julkisuutta määrittelevän 7 luvun 6 §:n mukaan yleisöllä tulee olla mahdollisuus seurata kirkkovaltuuston kokousta myös siltä osin kuin kokoukseen osallistutaan sähköisesti. Säännöstä voidaan pitää välttämättömänä käsittelyn avoimuuden ja päätöksenteon julkisuuden takeena. Sääntely vastaa sisällöltään kuntalain 101 §:n 4 momenttia, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisuus seurata toimielimen julkista kokousta myös siltä osin kuin kokoukseen osallistutaan sähköisesti.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 243/2020 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö HaVM 1/2021 vp

Helsingissä 12.2.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Ben Zyskowitz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo