

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av kyrkolagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av kyrkolagen (RP 63/2015 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Rami Sampalahti, undervisnings- och kulturministeriet
- ecklesiastikråd Pirjo Pihlaja, Kyrkostyrelsen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- högsta förvaltningsdomstolen
- Helsingfors förvaltningsdomstol
- dataombudsmannens byrå
- Befolkningsregistercentralen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att kyrkolagen ändras så att bestämmelserna om uppgifter i kyrkans gemensamma medlemsregister och i användarrätts- och loggregistren i anslutning till det, och samtidigt även myndigheternas ansvar, blir klarare. Delvis handlar propositionen också om att uppdatera kyrkolagens administrativa bestämmelser och bestämmelserna om rättsskydd.

Det föreslås att kapitlet om kyrkböckerna och församlingens arkiv ändras så att kyrkostyrelsen får rätt att använda kyrkans gemensamma medlemsregister i överensstämmelse med de ansvarsuppgifter som har föreskrivits för den i eller med stöd av kyrkolagstiftningen. I kapitlet föreslås det bestämmelser om kyrkostyrelsens och de registeransvarigas ansvar i anknytning till behandlingen av uppgifter i medlemsregistret och förvaltningen av registret samt om det att behandling av medlemsuppgifter uttryckligen ska ske som myndighetsverksamhet. Det föreslås att det fogas en ny bestämmelse till kapitlet om att uppgifter som massutlämnas ur medlemsregistret ska vara bundna till sitt användningsändamål och om kyrkostyrelsens rätt att få information och inspektionsrätt i fråga om sådana klientregister hos församlingar och kyrkliga samfälligheter som upp-

Betänkande FvUB 12/2015 rd

dateras med uppgifter ur medlemsregistret. Dessutom kompletteras kapitlet med en bestämmelse som gäller användningen av uppgifter som har registrerats i användarräts- och loggregistret till medlemsregistret och om utlämnande av sådana uppgifter.

När det gäller bestämmelserna om förvaltningsförfaranden och ändringssökande föreslås det sådana ändringar som grundar sig på de ändringar som har gjorts i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. Också de allmänna lagarnas bestämmelser om bevisning har ändrats. Därför föreslås det att den bestämmelse i lagens kapitel om domkapitlet som gäller muntlig förhandling, syn och hörande som hålls eller förrättas av domkapitlet, och som också innehåller en bestämmelse om hörande av vittnen, upphävs. Förvaltningslagen innehåller heltäckande bestämmelser om detta och kompletterar kyrkolagen inom den kyrkliga förvaltningen. När det gäller ändringssökande föreslås det att förfarandet för omprövning utvidgas så att det även gäller beslut som har fattats av direktören för ett centralregister. Vidare föreslås det i fråga om kyrkobesvär att det införs ett tillståndsförfarande för när beslut av förvaltningsdomstolen ska överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen.

I propositionen föreslås det också att bestämmelserna om undantagsförhållanden uppdateras och att det införs en ny bestämmelse om föreberedelser inför undantagsförhållanden och krissituationer och om ledning av förberedelserna.

Ett mål med propositionen är att förbättra integritetsskyddet när uppgifter om kyrkans medlemmar behandlas, liksom att förbättra medlemsregistrets datasäkerhet. Ett annat mål är att skapa klarhet i myndigheternas ansvar när det gäller såväl behandlingen av medlemsuppgifter som förberedelserna inför undantagsförhållanden och krissituationer. Dessutom ska kyrkolagen uppdateras så att den motsvarar utvecklingen inom den allmänna förvaltningslagstiftningen. Man har också ägnat uppmärksamhet åt bestämmelsernas tydlighet.

Avsikten är att lagen ska träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Ändringarna i bestämmelserna om kyrkböcker och kyrkans gemensamma medlemsdatasystem

Syftet med de ändringar som föreslås i kyrkolagens 16 kap. är att förbättra datasäkerheten för kyrkans gemensamma medlemsregister och de uppgifter som lagrats i registret och därmed också integritetsskyddet för de personer som finns i registret. Strävan är också att skapa klarhet i kyrkomyndigheternas ansvar och rättigheterna i anknytning till användningen av medlemsregistret. Det är också meningen att åtgärda de brister i bestämmelserna i kyrkolagen som blev kvar efter den ändring 2010 som gällde kyrkans gemensamma medlemsdatasystem. De bristerna uppdagades först efter att datasystemet togs i bruk.

I 16 kap. 5 § i lagförslaget preciseras den gällande regleringen. Enligt den föreslagna 5 § 1 mom. är församlingarna och centralregistren registeransvariga. Vid sakkunnigutfrågningen påpekades det för utskottet att formuleringen i 5 § 2 mom. 3 punkten, dvs. att i en församling är det kyrkoherden och vid ett centralregister direktören som svarar för att uppgifterna i registret är felfria, kan

Betänkande FvUB 12/2015 rd

leda till den felaktiga uppfattningen att det är dessa personer ensamma och inte den registeransvarige som personligen ansvarar för att uppgifterna är felfria. Som motivering hänvisas det till 47 § i personuppgiftslagen (523/1999), enligt vilken den registeransvarige är skadeståndsskyldig när personuppgifter har behandlats i strid med den lagen. De sakkunniga föreslog därför att 5 § 2 mom. ses över så att man använder uttrycket "ser till" i stället för "svarar för".

Enligt personuppgiftslagen hör de allmänna skyldigheterna som hänför sig till behandlingen av personuppgifter till den registeransvarige. Den registeransvarige ska till exempel enligt 9 § i den lagen se till att oriktiga, ofullständiga eller föråldrade personuppgifter inte behandlas (felfrihetskravet). Den registeransvarige är också skadeståndsskyldig för en skada som uppstått på grund av att personuppgifter har behandlats i strid med personuppgiftslagen. Enligt 16 kap. 14 § i kyrkolagen (787/2010) tillämpas också personuppgiftslagen på den behandling av personuppgifter som avses i kyrkolagen.

Utskottet konstaterar att den uppgift som nämns i 5 § 2 mom. 3 punkten i den föreslagna lagen utifrån paragrafens 1 mom. har ålagts kyrkoherden i fråga om en församling och direktören i fråga om ett centralregister. Trots det är det församlingen och centralregistret i fråga som är registeransvariga och ansvarar för att behandlingen av personuppgifter följer lagen. Utskottet vill också fästa uppmärksamhet vid den aspekten att pastorskanslierna och centralregistren är chefsstyrda ämbetsverk och kyrkoherden och direktören för centralregistret för sin del har ett övergripande ansvar för myndighetens verksamhet. Utskottet anser inte att det är nödvändigt att ändra formuleringen på det sätt som de sakkunniga föreslår.

Enligt 16 kap. 6 a § 2 mom. i lagförslaget beslutar kyrkostyrelsen om sådant utlämnande av uppgifter som sker via en teknisk anslutning och om annat utlämnande än utlämnande av enstaka uppgifter om kyrkans medlemmar. Utskottet anser utifrån erhållen utredning att det är exceptionellt att någon som inte är registeransvarig ska besluta om utlämnandet av uppgifter. Förslaget kan dock betraktas som förståeligt i denna situation när man beaktar kyrkostyrelsens centrala sammanhållande funktion i kyrkans organisation. Genom bestämmelserna kan man till exempel främja en enhetlig praxis när personuppgifter utlämnas via en teknisk anslutning. Bestämmelsen i 6 a § 2 mom. motsvarar det gällande 16 kap. 7 § 2 mom.

I 16 kap 7 § i lagförslaget föreskrivs det om uppföljning och övervakning av behandlingen av uppgifter i medlemsregistret. Det framgår av 1 mom. att ur medlemsregister utlämnade uppgifter som avses i 6 a § 2 mom. får användas enbart för det ändamål för vilket de lämnades ut. Uppgifter får lämnas vidare eller annars lämnas ut till utomstående endast om det föreskrivs om detta i lag eller om kyrkostyrelsen har gett tillstånd till det. Utskottet konstaterar att det framgår av 16 kap. 14 § i kyrkolagen att på behandlingen av personuppgifter tillämpas förutom kyrkolagen och personuppgiftslagen också lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (521/1999) och lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster (661/2009). När uppgifter lämnas vidare med tillstånd av kyrkostyrelsen enligt den nu aktuella 7 § 1 mom. kan det enligt utskottets åsikt främst handla om utlämnande för de ändamål som avses i 4 kap. i personuppgiftslagen. Utskottet betonar ändå att kyrkostyrelsens befogenheter att bevilja tillstånd till utlämnande av uppgifter inte kan vara större än vad som anges i lagen.

Betänkande FvUB 12/2015 rd

Vid sakkunnigutfrågningen behandlades också förslaget i 7 § 3 mom. om att en inspektör som har förordnats av kyrkostyrelsen ska ha rätt att utföra inspektioner för att övervaka användningen och skyddet av uppgifter som lämnats ut ur medlemsregistret. Inspektionerna ska kunna göras trots sekretessbestämmelserna på det sätt som framgår närmare av 3 mom. De sakkunniga var bekymrade över inspektionsrättens omfattning och ansåg att den är exceptionell. Utskottet konstaterar att det sägs i motiven att övervaknings- och inspektionsrätten för en inspektör som har förordnats av kyrkostyrelsen ska gälla de klientdatasystem som används av församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna samt uppgifterna i dem och avse tillträde i detta sammanhang till sådana lokaler som den församling eller kyrkliga samfällighet som använder uppgifterna förfogar över. Enligt utredning är det inte meningen att få tillträde till lokaler som omfattas av hemfriden för att göra inspektioner. Enligt motiven är syftet med propositionen att förbättra skyddet för privatlivet och datasäkerheten.

Beredningen av förslaget till kyrkolag

Den särskilda lagstiftningsordningen för kyrkolagen grundar sig på kyrkolagens 2 kap. 1 §. Kyrkomötet har ensamrätt att föreslå kyrkolag och ändring och upphävande av kyrkolag. Riksdagen får inte ändra kyrkomötets förslag utan endast anta eller förkasta det. Ett sådant lagstiftningstekniskt fel i förslaget som inte påverkar innehållet kan dock rättas efter att kyrkostyrelsen har gett ett utlåtande i ärendet.

På grund av det avvikande beredningssättet och den särskilda lagstiftningsordningen framhåller utskottet vikten av en omsorgsfull lagberedning för kyrkolagens del. Det innebär bland annat att den sakkunskap som ärendets natur förutsätter bör utnyttjas. Vid beredningen av lagförslaget har exempelvis dataombudsmannen inte hörts.

Sammanfattning

Sammantaget sett anser utskottet att propositionen är behövlig och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 63/2015 rd utan ändringar.

Helsingfors 25.11.2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Pirkko Mattila saf
vice ordförande Timo V. Korhonen cent
medlem Thomas Blomqvist sv

Betänkande FvUB 12/2015 rd

medlem Antti Häkkänen saml
medlem Mika Kari sd
medlem Elsi Katainen cent
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Olli-Poika Parviainen gröna
medlem Juha Pylväs cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Joona Räsänen sd
medlem Vesa-Matti Saarakkala saf
medlem Matti Semi vänst
medlem Mari-Leena Talvitie saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.