

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kirkkolain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kirkkolain muuttamisesta (HE 63/2015 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- vanhempi hallitussihteeri Rami Sampalahti, opetus- ja kulttuuriministeriö
- kirkkoneuvos Pirjo Pihlaja, Kirkkohallitus

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- korkein hallinto-oikeus
- Helsingin hallinto-oikeus
- tietosuojavaltuutetun toimisto
- Väestörekisterikeskus

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kirkkolakia siten, että kirkon yhteisen jäsenrekisterin sekä siihen liittyvien käyttöoikeus- ja lokirekisterien tietoja koskevat säännökset ja samalla viranomaisvastuut selkeytyvät. Osittain esityksessä on kyse hallinnollisten ja oikeusturvaa koskevien kirkkolain säännösten ajantasaistamisesta.

Kirkkolain kirkonkirjoja ja seurakunnan arkistoa koskevaa lukua ehdotetaan muutettavaksi siten, että kirkkohallitukselle annettaisiin oikeus käyttää kirkon yhteistä jäsenrekisteriä sille säädettyjen tai kirkkolain nojalla sille määrättyjen vastuiden mukaisesti. Luvussa säädettäisiin kirkkohallituksen ja rekisterinpitäjien jäsenrekisterin tietojen käsittelyyn ja jäsenrekisterin ylläpitoon liittyvistä vastuista sekä siitä, että jäsentietojen käsittely tapahtuisi nimenomaisesti viranomaistointona. Lukuun lisättäisiin uusi säännös jäsenrekisteristä massaluovutuksena luovutettujen tietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta sekä kirkkohallituksen oikeudesta tiedonsaantiin ja tarkastusoikeudesta sellaisiin seurakuntien ja seurakuntayhtymien asiakasrekistereihin, joita päivite-

Valiokunnan mietintö HaVM 12/2015 vp

tään jäsenrekisteristä saaduilla tiedoilla. Lisäksi lukuun lisättäisiin säännös jäsenrekisterin käyttöoikeus- ja lokirekisteriin talletettujen tietojen käytöstä ja tietojen luovuttamisesta.

Hallintomenettelyä ja muutoksenhakua koskeviin säännöksiin ehdotetaan muutoksia, jotka pohjautuvat hallintolain ja hallintolainkäyttölain uudistuksiin. Myös yleisten lakien todistelusäännöksiä on uudistettu. Tämän vuoksi ehdotetaan kumottavaksi kirkkolain tuomiokapitulia koskevan luvun säännös tuomiokapitulissa tapahtuvasta suullisesta käsittelystä, katselmuksesta ja kuulemisesta, joka sisältää säännöksen myös todistajien kuulemisesta. Asioista säädetään kattavasti hallintolaissa, jota sovelletaan kirkkolakia täydentävästi kirkollishallinnossa. Muutoksenhaun osalta esitetään, että oikaisuvaatimusmenettely laajennettaisiin koskemaan myös keskusrekisterin johtajan tekemiä päätöksiä. Lisäksi ehdotetaan, että kirkollisvalituksessa otettaisiin käyttöön lupamenettely valitettaessa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Esityksessä ehdotetaan myös poikkeusoloja koskevien säännösten ajantasaistamista sekä uutta säännöstä poikkeusoloihin ja kriisitilanteisiin varautumisesta ja varautumisen johtamisesta.

Esityksen tavoitteena on yksityisyyden suojan parantaminen käsiteltäessä kirkon jäsentietoja samoin kuin jäsenrekisterin tietoturvallisuuden parantaminen. Tavoitteena on myös selkeyttää viranomaisvastuita sekä jäsentietojen käsittelyssä että poikkeusoloihin ja kriisitilanteisiin varautumisessa. Lisäksi esityksen tavoitteena on ajantasaistaa kirkkolakia vastaamaan yleisen hallintolainsäädännön kehitystä. Huomiota on kiinnitetty myös säännösten selkeyteen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Kirkonkirjoja ja kirkon yhteistä jäsentietojärjestelmää koskevat säännösmuutokset

Kirkkolain 16 lukuun ehdotettujen muutosten tavoitteena on kirkon yhteisen jäsenrekisterin ja siihen talletettujen tietojen tietoturvallisuuden parantaminen ja sitä kautta myös rekisteröityjen henkilöiden yksityisyyden suojan parantaminen. Pyrkimyksenä on myös selkeyttää kirkon viranomaisten vastuita ja jäsenrekisterin käyttöön liittyviä oikeuksia. Lisäksi tarkoitus on korjata niitä säännöspuutteita, joita kirkkolakiin on jäänyt kirkon yhteistä jäsentietojärjestelmää koskevan kirkkolain muutoksen yhteydessä vuonna 2010 ja jotka ovat ilmenneet vasta tietojärjestelmän käyttöönoton jälkeen.

Lakiehdotuksen 16 luvun 5 §:ssä täsmennetään voimassa olevaa sääntelyä. Ehdotetun 5 §:n 1 momentin mukaan rekisterinpitäjiä ovat seurakunnat ja keskusrekisterit. Asiantuntijakuulemisessa on valiokunnan huomiota kiinnitetty siihen, että 5 §:n 2 momentin 3 kohdan muotoilu, jonka mukaan seurakunnassa kirkkoherra ja keskusrekisterissä sen johtaja vastaa rekisteritietojen virheettömyydestä, voi aiheuttaa virheellisen käsityksen siitä, että nämä henkilöt olisivat rekisterinpitäjän sijaan yksin henkilökohtaisessa vastuussa tietojen virheettömyydestä. Perusteluina on viitattu henkilötietolain (523/1999) 47 §:ään, jonka mukaan vahingonkorvausvelvollisuus mainitun lain vastaisesta henkilötietojen käsittelystä on rekisterinpitäjällä. Kuulemisessa on tämän vuoksi esi-

Valiokunnan mietintö HaVM 12/2015 vp

tetty 5 §:n 2 momentin sääntelyn tarkistamista käyttämällä sanan "vastaa" sijaan ilmaisua "huolehtii".

Henkilötietojen käsittelyyn liittyvät yleiset velvoitteet kuuluvat henkilötietolain mukaan rekisterinpitäjälle. Tämän on esimerkiksi kyseisen lain 9 §:n mukaan huolehdittava siitä, ettei virheellisiä, epätäydellisiä tai vanhentuneita henkilötietoja käsitellä (virheettömyysvaatimus). Myös henkilötietolain vastaisesta henkilötietojen käsittelystä aiheutuneen vahingon korvausvastuu on rekisterinpitäjällä. Henkilötietolakia sovelletaan kirkkolain 16 luvun 14 §:n (787/2010) mukaan täydentävästi myös kirkkolaissa tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyyn.

Valiokunta toteaa, että ehdotetun lain 5 §:n 2 momentin 3 kohdassa mainittu tehtävä on määritetty pykälän 1 momentin pohjalta rekisterinpitäjänä olevan seurakunnan palveluksessa olevan kirkkoherran tehtäväksi ja keskusrekisterin osalta sen johtajan tehtäväksi. Tästä huolimatta henkilötietolain mukainen rekisterinpitäjän vastuu henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta kuuluu kyseessä olevalle seurakunnalle ja keskusrekisterille. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen näkökohtaan, että kirkkoherranvirastot ja keskusrekisterit ovat päällikkövirastoja, joissa kirkkoherralla ja keskusrekisterin johtajalla on omalta osaltaan kokonaisvastuu kyseisen viranomaisen toiminnasta. Valiokunta ei pidä asiantuntijakuulemisessa esiin noussutta sanamuodon muuttamista välttämättömänä.

Lakiehdotuksen 16 luvun 6 a §:n 2 momentin mukaan kirkkohallitus päättää tietojen luovuttamisesta jäsenrekisteristä teknisen käyttöyhteyden välityksellä ja muusta kuin kirkon jäsenten yksittäisten tietojen luovuttamisesta. Valiokunta pitää saamansa selvityksen perusteella poikkeuksellisenä sitä, että tietojen luovuttamisesta päättäminen kuuluisi sellaiselle taholle, joka ei ole rekisterinpitäjä. Ehdotusta voidaan kuitenkin pitää tässä tilanteessa ymmärrettävänä ottaen huomioon kirkkohallituksen keskeisen yhdistävän roolin kirkon organisaatiossa. Sääntelyllä voidaan esimerkiksi edistää yhtenäisen käytännön syntymistä luovutettaessa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla. Edellä mainittu 6 a §:n 2 momentti vastaa voimassa olevaa 16 luvun 7 §:n 2 momenttia.

Lakiehdotuksen 16 luvun 7 §:ssä säädetään jäsenrekisterin tietojen käsittelyn seurannasta ja valvonnasta. Pykälän 1 momentista ilmenee, että jäsenrekisteristä luovutettuja 6 a §:n 2 momentissa tarkoitettuja tietoja saa käyttää vain siihen tarkoitukseen, johon ne on luovutettu. Tiedot saa luovuttaa edelleen tai muuten antaa sivulliselle vain, jos siitä on säädetty laissa tai jos kirkkohallitus on antanut luvan. Valiokunta toteaa kirkkolain 16 luvun 14 §:stä ilmenevän, että henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan kirkkolain ja henkilötietolain lisäksi julkisuuslakia (521/1999) sekä väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annettua lakia (661/2009). Käsiteltävänä olevasta 7 §:n 1 momentista ilmenevä kirkkohallituksen luvalla tapahtuva tietojen edelleen luovutus voi tulla kysymykseen valiokunnan käsityksen mukaan lähinnä henkilötietolain 4 luvussa säädettyihin tarkoituksiin. Valiokunta tähdentää joka tapauksessa sitä seikkaa, ettei kirkkohallituksen toimivalta luvan myöntämisessä tietojen luovuttamiseen voi olla laissa säädettyä laajempi.

Asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin myös 7 §:n 3 momentissa ehdotettu kirkkohallituksen määräämän tarkastajan oikeus toimittaa tarkastus jäsenrekisterin tietojen käytön ja suojauksen valvomiseksi. Tarkastus on voitava toteuttaa salassapitosäännösten estämättä 3 momentista tar-

Valiokunnan mietintö HaVM 12/2015 vp

kemmin ilmenevin tavoin. Kuulemisessa on kannettu huolta tarkastusoikeuden laajuudesta ja pidetty sitä poikkeuksellisenä. Valiokunta toteaa, että ehdotuksen perustelujen mukaan kirkkohallituksen määräämän tarkastajan valvonta- ja tarkastusoikeus kohdistuisi seurakuntien ja seurakuntayhtymien käytössä oleviin asiakastietojärjestelmiin ja niiden tietoihin sekä koskisi oikeutta päästä tässä yhteydessä tiedon käyttäjänä olevan seurakunnan tai seurakuntayhtymän hallinnassa oleviin tiloihin. Saadun selvityksen perusteella tarkoitus ei ole päästä tarkastuksen suorittamiseksi kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin. Ehdotuksen tavoitteena on perustelujen mukaan yksityisyyden suojan ja tietoturvallisuuden parantaminen.

Kirkkolakiehdotuksen valmistelusta

Kirkkolain erityinen säätämisyjärjestys perustuu kirkkolain 2 luvun 1 §:ään. Vain kirkolliskokouksella on oikeus tehdä ehdotus kirkkolain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta. Eduskunta ei voi muuttaa kirkolliskokouksen ehdotusta, vaan eduskunta voi ainoastaan hyväksyä tai hylätä ehdotuksen. Lainsäädäntötekniinen virhe, joka ei vaikuta lakiehdotuksen sisältöön, voidaan kuitenkin oikaista kirkkohallituksen annettua asiassa lausuntonsa.

Muusta lainsäädännöstä poikkeavasta valmistelutavasta ja erityisestä säätämisyjärjestyksestä johtuen valiokunta korostaa kirkkolain osalta lainvalmistelun huolellisuuden merkitystä. Tähän huolelliseen valmisteluun kuuluu myös asian laadun edellyttämän erityisasiantuntemuksen, kuten tietosuojavaltautetun osaamisen, hyödyntäminen. Esimerkiksi käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen valmistelun yhteydessä ei ole kuultu tietosuojavaltautettua.

Yhteenveto

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 63/2015 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 25.11.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Pirkko Mattila ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Antti Häkkänen kok

Valiokunnan mietintö HaVM 12/2015 vp

jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto