

Lausunto

DKIR/829/00.05.00/2017

15.3.2018

Asia Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi, HE 9/2018 vp

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Suomen evankelis-luterilainen kirkko on osa julkishallintoa. Sen seurakunnissa, seurakuntayhtymissä, hiippakunnissa ja kirkon keskushallinnossa käsitellään henkilötietoja ja ylläpidetään henkilörekistereitä. EU:n yleinen tietosuoja-asetus ja sitä täydentävä kansallinen tietosuojalainsäädäntö koskevat myös kirkkoa. Laajin henkilörekisteri on Kirkon yhteinen jäsenrekisteri, johon on talletettuna yli 8 miljoonan henkilön tietoja. Tämän lisäksi on lukuisia kirkon ja seurakuntien toimintaan sekä luottamushenkilöhallintoon liittyviä henkilörekistereitä. Tähän nähden Kirkkohallitus pitää vähintäänkin ongelmallisena, ettei sitä kuultu kansallisen tietosuojalainsäädännön valmistelun yhteydessä. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietinnöstä Kirkkohallituksen täysistunto päätti antaa oman lausuntonsa kokouksessaan 23.8.2017, vaikka lausuntoa ei kirkolta tai Kirkkohallitukselta ollut pyydetty.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan uutta tietosuojalakia, jolla täydennettäisiin ja täsmennettäisiin Euroopan unionin yleistä tietosuoja-asetusta. Kirkkohallitus katsoo, että esitys on hyvällä tavalla täsmennytyt aiemmasta työryhmän mietintöön sisältyneestä lakiluonnoksesta. On hyvä, että lakiehdotuksen 2 luvussa täydennetään käsittelyn oikeusperusteita eräissä tapauksissa. Lisäksi on kannatettavaa, että laissa säädettäisiin tietojenkäsittelystä erityistilanteissa nykyistä henkilötietolakia vastaavasti. Kirkkohallituksella ei myöskään ole huomautettavaa valvontaviranomaista

koskevasta sääntelystä. Sen sijaan kirkkohallitus on kiinnittänyt huomiota ehdotettuun tietosuojalain 25 §:ään, jossa säädettäisiin hallinnollisista seuraamusmaksuista.

Ehdotettuun 25 §:n 2 momenttiin otettu viranomaisen määritelmä

Euroopan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohdan mukaan jäsenvaltio voi kansallisessa lainsäädännössä asettaa sääntöjä sille, voidaan viranomaiselle tai julkishallinnon elimelle määrätä kyseisessä jäsenvaltiossa hallinnollisia sakkoja ja missä määrin, sanotun kuitenkin rajoittamatta 58 artiklan 2 kohdan mukaisia korjaavia toimivaltuuksia. Tämän nojalla ehdotetussa 25 §:n 2 momentissa säädettäisiin siitä, että seuraamusmaksua ei voida määrätä valtion viranomaiselle, valtion liikelaitokselle, kunnalliselle viranomaiselle, itsenäiselle julkisoikeudelliselle laitokselle, eduskunnan virastolle eikä tasavallan presidentin kanslialle. Säännöksessä ei ole siten huomioitu evankelis-luterilaista kirkkoa ja sen viranomaisia.

Pykälän yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi, että säännös vastaa hallintolain (434/ 2003) 2 §:ssä tarkoitettuja viranomaisia kuitenkin täydennettynä maininnalla valtion liikelaitoksista. Valmistelussa ei siten ole otettu huomioon kirkon lainsäädännöllistä erityisasemaa, joka perustuu perustuslain 76 §:ään. Sen mukaan evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkkolaissa. Hallintolaissa säädetään hallintoasioiden käsittelyn menettelyllisistä seikoista, minkä vuoksi asiasta säätäminen kuuluu kirkkolain alaan. Hallintolain soveltamisesta evankelis-luterilaiseen kirkkoon tulee siten säätää kirkkolaissa. Asia on huomioitu hallintolaissa, jonka 5 §:n 3 momentissa todetaan, että hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa säädetään kirkkolaissa. Se, että hallintolaissa ylipäätään viitataan evankelis-luterilaiseen kirkkoon, tuo esille kirkon aseman julkishallinnon toimijana. Hallintolakia sovelletaan kirkon viranomaisissa kirkkolain (1054/1993) 25 luvun 5 §:n nojalla.

Perustelut hallinnollisen seuraamusmaksun rajoittamiselle

Ehdotettua 25 §:n 2 momenttia on perusteltu siten, että viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on yleisen oikeusjärjestyksemme kannalta vieras menettely. Oikeusjärjestys kohdistaa julkishallintoon muita erityisvaatimuksia, jotka osaltaan perustelevat tätä sääntelyratkaisua. Viranomaisia sitoo hallinnon lainmukaisuusperiaate, jonka nojalla viranomaisten on noudatettava hallinnon yleislakeja. Viranomaisissa tapahtuva lainmukainen henkilötietojen käsittely kuuluu viranomaisissa työskentelevien virkavelvollisuuksiin. Virkamiehen asemaan kuuluu muita laajempi vastuu työssä tehdyistä virheistä. Ensinnäkin virkavastuu voi toteutua rikosoikeudellisena virkavastuuna, kurinpidollisena virkavastuuna sekä vahingonkorvausvastuuna. Viranomaisen toiminnasta voidaan tehdä myös hallintokantelu ylemmälle viranomaiselle. Viranomaisten toiminta on budjettisidonnaista, jolloin rahamääräisen seuraamuksen vaikutus ei ole samanlainen kuin yksityisellä sektorilla. Viranomaisen on kaikissa tilanteissa hoidettava lakisääteiset tehtävänsä.

Eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri valvovat viranomaisten ja virkamiesten toiminnan lainmukaisuutta ja sitä, että viranomaiset ja virkamiehet täyttävät velvollisuutensa. Laillisuusvalvojat voivat niille tehdyn kantelun seurauksena nostaa syytteen, jos kyse on vakavasta lainvastaisuudesta, antaa viranomaiselle huomautuksen, saattaa viranomaisen tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä sekä kiinnittää viranomaisten huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen tai näkökohtiin, jotka edistävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, tehdä viranomaiselle esityksen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi ja hyvittämiseksi.

Kaikki edellä mainitut perustelut koskevat myös evankelis-luterilaisen kirkon viranomaisia. Lausunnossaan elokuussa 2017 kirkkohallitus ei puoltanut hallinnollisten sakkojen kohdistamista viranomaisiin ja julkishallinnon elimiin. Se katsoi, että julkishallinnolle muussa lainsäädännössä säädetyt vaatimukset hyvän hallinnon edellytysten noudattamisesta, virkavastuusta ja yleisestä laillisuusvalvonnasta sekä mahdollinen

vahingonkorvausvastuu ovat jo sinällään tehokkaita ja oikeasuhtaisia keinoja sen varmistamiseksi, että tietosuojia-asetusta noudatetaan julkishallinnossa.

Lisäksi lausunnossa todettiin, että kirkon ja seurakuntien toiminta on tiukan budjettisidonnaista. Mietinnössä on todettu, että viranomaisille aiheutuva taloudellinen seuraamus voisi vahvistaa halua toimia erityisen huolellisesti, koska viranomaisen joutuisi sanktion saatuaan perustelemaan lisämäärärahan saamisen omaan toimintaansa tai muutoin sopeuttamaan tai tehostamaan toimintaansa. Kirkkohallituksen mielestä hallinnollinen sakko voisi kuitenkin johtaa myös siihen, ettei rekisterinpitäjä kykene korjaamaan henkilötietojen käsittelyssä huomattua virhettä, koska tilanteen korjaaminen saattaa edellyttää myös taloudellisia resursseja. Seurakuntatalouksien pääasiallinen tulonlähde on kirkollisverotulot. Vuoden 2017 taloustilastojen perusteella on todettavissa, että 114 seurakuntatalouksessa eli 41 % seurakuntatalouksista vuoden kirkollisveron tuotto jäi alle 1 milj. euron.

Edellä mainituilla perusteilla kirkkohallitus katsoo, että ehdotettua tietosuojalain 25 luvun 2 momenttia tulee täydentää siten, että seuraamusmaksua ei voi määrätä evankelis-luterilaisen kirkon viranomaisille.

Jukka Keskitalo

Pirjo Pihlaja

Kansliapäällikkö

Kirkkoneuvos