LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:
- HE 19/2019 vp hallituksen esitys eduskunnalle kirkkolaiksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 19/2019 vp erityisesti henkilötietojen käsittelyä koskevista säännösehdotuksista. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä – sääntelykohteena arkaluonteisten henkilötietojen käsittely

Hallituksen esitys pitää sisällään perustuslain 10.1 §:ssä säädetyn henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisiä ehdotuksia säännöksiksi uuteen kirkkolakiin. Niin ikään sääntely on merkityksellinen perustuslain 12.2 §:ssä säädetyn asiakirjajulkisuuden kannalta katsottuna, koska sääntely sisältää viranomaiseen rinnastettavan evankelis-luterilaisen kirkon hallussa olevien asiakirjojen saantiin ja luovuttamiseen liittyvää sääntelyä. Ehdotuksella on myös merkitystä perustuslain 124 §:n kannalta katsottuna, koska evankelis-luterilainen kirkko hoitaa julkisia hallintotehtäviä, kuten avioliittoon vihkimisen, nimenantamiseen liittyvät toimet sekä hautaustoimen tehtäviä sekä muita Väestötietojärjestelmän käyttöön ja ylläpitoon liittyviä tehtäviä. Arvioinnissa merkitystä on myös sillä, että evankelis-luterilainen kirkko on katsottu tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä kuuluvan julkisyhteisöihin ja se on rinnastettu tietosuojalain (1050/2018) 25 §:n 4 momentissa viranomaiseen hallinnollista seuraamusmaksua koskevan poikkeussäännöksen yhteydessä. Niin ikään hallituksen esityksessä evankelis-luterilainen kirkko rinnastetaan viranomaiseen.

Hallituksen esityksen lakiehdotuksen 3 luvussa on säännöksiä, joissa säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä. Euroopan unionin yleisessä tietosuoja-asetuksessa (EU) 2016/679 on säädetty erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn kiellosta. Asetuksen 9 (1) artiklan mukaan uskonnollista vakaumusta koskevat tiedot sisältyvät erityisiin henkilötietoryhmiin. Lakiehdotuksessa tarkoitettuihin kirkonkirjoihin voi sisältyä myös muita arkaluonteiseksi luonnehdittavia tietoja, kuten merkintöjä sairauksista, huostaanottopäätöksistä, huoltopäätöksistä ja huoltosopimuksista, viittauksia rikosrekisterissä oleviin merkintöihin sekä merkintöjä poliittisista taustoista (KHO 16.11.2010 t. 1236/1/09). Siten valtiosääntöisesti arvioiden hallituksen esityksessä ehdotetaan sääntelyä, jossa säädettäisiin arkaluonteisten tietojen käsittelystä (PeVL 1/2018 vp, PeVL 14/2018 vp ja PeVL 15/2018 vp). Sääntely kohdistuu yksityiselämän suojaan kuuluvan perusoikeutena turvatun henkilötietojen suojan ydinalueeseen (PeVL 37/2013 vp). Tämän johdosta tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp).

Kirkkolain kirkonkirjojen käsittelyä sekä uskontokuntien jäsenrekistereistä annettua lakia (614/1998) ei ole arvioitu tiettävästi aiemmin perustuslakivaliokunnassa.

Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa, on syytä arvioida sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta (PeVL 14/2018 vp). Arkaluonteisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevan sääntelyn on oltava kattavaa ja täsmällistä (esimerkiksi 14/2018 vp ja PeVL 38/2016 vp). Tämä tarkoittaa sitä, että arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevassa sääntelyssä on oltava asianmukaiset säännökset rekisteröinnin tavoitteesta, rekisteröitävien henkilötietojen sisällöstä, niiden sallituista käyttötarkoituksista mukaan luettuna tietojen luovutettavuudesta taikka tiedonsaannista sekä tietojen säilytysajasta rekisterissä. Viranomaisissa rekisteröidyn oikeusturva puolestaan määräytyy yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyn perusteella, jota täydentää kansallinen hallinto-oikeudellinen oikeusturvaa toteuttava sääntely. Toisaalta

perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei estettä ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (ks.PeVL 14/2018 vp, PeVL 2/2018 vp, PeVL 49/2017 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 5/2017 vp, PeVL 38/2016 vp, PeVL 54/2010 vp). Tällaisia yleislakeja ovat voimassa oleva tietosuojalaki sekä 1.1.2020 voimaan tuleva viranomaistoiminnassa laajasti sovellettava julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki (906/2019, tiedonhallintalaki). Jälkimmäistä säädöstä ei sovelleta kuitenkaan evankelis-luterilaiseen kirkkoon, ellei sen soveltamisesta säädetä erikseen kirkkolaissa. Nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä ei ole ehdotettu sääntelyä suhteessa tiedonhallintalakiin.

2. Kirkonkirjat ja rekisteröinti

Hallituksen esityksessä ei ole säännöksiä jäsenrekisterin ja muiden kirkonkirjojen tietosisällöistä. Lakiehdotuksen 3 luvun 38.2 §:ssä viitataan uskontokuntien jäsenrekistereistä annettuun lakiin (614/1998, jäsenrekisterilaki), joka on ollut muuttumattomana lain säätämisen jälkeen. Mainitussa laissa on säädetty jäsenrekisterin tietosisällöstä. Laissa säädetyn tietosisällön perusteella jäsenrekisteriin ei kuulu muita arkaluonteisia tietoja kuin tieto uskontokunnan jäsenyydestä. Lakiehdotuksen 3 luvun 38.2 §:ssä on myös lueteltu erikseen manuaalisiin kirkonkirjoihin sisältyviä tietoja. Lakiehdotuksen 3 luvun 41 §:ssä on varsinaisesti ehdotettu säädettäväksi jäsenrekisterin tietosisällöstä. Ehdotuksen mukaan jäsenrekisteriin kuuluu myös kirkon jäsenistä manuaalisista kirkonkirjoista siirretyt tiedot. *Ehdotuksesta ei varsinaisesti ilmene, mitä tietoja näistä vanhemmista kirkonkirjoista siirretään jäsenrekisteriin. Kuten edellä mainitusta KHO:n ratkaisusta ilmenee, voi kirkonkirjoissa olla muitakin kuin uskontokuntaan kuulumista koskevia arkaluonteisia tietoja. Nähdäkseni kirkonkirjoista voidaan siirtää vastaavat tiedot jäsenrekisteriin kuin jäsenrekisterilaissa on säädetty. Ehdotusta tulisi tältä osin täsmentää, kun otetaan huomioon, että* arkaluonteisten tietojen käsittely tulee rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (esimerkiksi PeVL 3/2017). Perustuslakivaliokunta on pitänyt tätä säätämisjärjestyskysymyksenä (esimerkiksi PeVL 15/2018 vp).

Lakiehdotuksen 3 luvun 42 §:ssä on ehdotettu säädettäväksi rekisterinpitäjyydestä. Ehdotettu lainkohta on muotoiltu vaikeaselkoiseksi yhdessä muiden rekisterinpitoon vaikuttavien säännösehdotusten kanssa. Lakiehdotuksen 3 luvun 40 §:ssä olisi säädetty keskusrekisteristä, joka näyttäisi tarkoittavan tietosuoja-asetuksen 26 artiklassa tarkoitettua yhteisrekisterinpitäjyyttä, jossa keskusrekisteri hoitaisi seurakuntien puolesta rekisterinpitäjälle kuuluvia tehtäviä itsenäisenä kirkollisena virastona (HE 19/2019 vp, s. 45). Puolestaan rekisterinpitäjälle kuuluvista tehtävistä on ehdotettu säädettäväksi 3 luvun 42 §:ssä, jossa lähinnä määritellään toimivalta päättää rekisterinpitoon liittyvistä asioista ja vastuusta rekisterin virheettömyydestä. *Lakiehdotuksen 3 luvun 42 § ei kaikilta osin kiinnity tietosuojasääntelyyn, vaan kysymys on asiakirjajulkisuuden toteuttamisesta ja siihen liittyvän päätöksentekovallan määräytymisestä.* Lakiehdotuksen 3 luvun 44 §:ssä puolestaan säädetään Kirkkohallituksen tehtävistä, joihin sisältyy niin ikään tietojen luovuttamista koskevaa päätöksenteon toimivaltaa, joka kiinnittyy asiallisesti asiakirjajulkisuuden toteuttamiseen. Edelleen lakiehdotuksen 3 luvun 45 §:ssä on määritelty rekisterinpitoon liittyviä vastuita, mutta mainitun pykäläehdotuksen 1 momentissa viitataan muualla lakiehdotuksessa ehdotettuun tai säädettyyn ilman yksilöityjä säännösviittauksia.

Yhteisrekisterinpitoon liittyvä sääntely edellyttäisi tarkentamista. Nyt ehdotuksessa ei ole säädetty selkeästi, miten tietosuoja-asetuksessa säädetyt rekisterinpitäjälle kuuluvat tehtävät jakautuvat seurakuntien, keskusrekisterien ja Kirkkohallituksen välillä. Esimerkiksi lakiehdotuksesta ei ilmene, kuka toimijoista ja miltä osin ovat velvollisia toteuttamaan tietosuoja-asetuksessa säädettyjä rekisteröidyn oikeuksia. Sääntelystä kyllä ilmenee tietojen antamiseen liittyvä toimivalta, joka kiinnittyy asiakirjajulkisuuden toteuttamiseen, mutta ei varsinaisesti tietosuojasääntelyyn. Kun otetaan huomioon, että arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevan sääntelyn on oltava kattavaa ja täsmällistä (PeVL 38/2016 vp) ja toisaalta laista tulisi ilmetä selkeästi toimivaltainen rekisterinpitäjänä toimiva viranomainen perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä muun muassa päätettäessä

rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta, *tulisi lakiehdotusta täsmentää siten, että siitä ilmenee, miten rekisterinpitäjien vastuut ja toimivalta määräytyvät yhteisrekisterinpidossa suhteessa tietosuoja-asetuksessa säädettyyn nähden tai ainakin laissa pitäisi säätää siitä, missä näiden vastuiden jakautuminen määritellään.* Tietosuoja-asetuksen 26 artiklassa on käytetty käsitettä ”keskinäinen järjestely” yhteisrekisterinpitäjyyttä määriteltäessä, joten se voi olla myös sopimuskin. Tällaisessa järjestelyssä on kuitenkin huomioitava, että perustuslakivaliokunta on suhtautunut sopimusperusteiseen viranomaisten väliseen tehtävien siirtoon kriittisesti johtuen perustuslain 21.1 §:ssä säädetystä (PeVL 11/2004 vp).

3. Diakonia ja henkilötietojen käsittely

Hallituksen esityksen lakiehdotuksen 3 luvun 1 §:n mukaan seurakunta toteuttaa kirkon tehtävää huolehtimalla jumalanpalvelusten pitämisestä, sakramenttien toimittamisesta sekä muista kirkollisista toimituksista, kristillisestä kasvatuksesta ja opetuksesta, sielunhoidosta, diakoniasta, lähetystyöstä ja muista kristilliseen sanomaan perustuvista julistus- ja palvelutehtävistä. Ehdotus tarkoittaa sitä, että diakonia on seurakuntien lakisääteinen tehtävä. Lakiehdotuksessa ei ole ehdotettu säädettäväksi diakoniassa tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä. Lakiehdotuksen 10 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan diakoniatyötä koskevat asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Diakoniatyö rinnastuu osin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamiseen, joten salassapidolle on olemassa perusteensa diakoniatyön kohteena olevan yksityiselämän suojan ydinalueeseen kuuluvien tietojen suojaamiseksi.

Diakoniatyöhön voidaan arvioida sisältyvän sen luonteen vuoksi arkaluonteisten tietojen käsittelyä, joka jää vaille riittävää sääntelyä. *Nähdäkseni edellä esitetyt vaatimukset valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisten tietojen käsittelyn sääntelyvaatimuksista eivät täyty lakiehdotuksessa siltä osin kuin sääntely kohdistuu diakoniatyöhön. Lakiehdotusta on tarkennettava, joko diakoniatyön kiinnittämiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon potilas- ja asiakastietojen käsittelyä koskevaan sääntelyyn tai siten, että kirkkolaki sisältää diakoniatyössä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn täsmälliset ja kattavat säännökset rekisteröinnin tavoitteesta, rekisteröitävien henkilötietojen sisällöstä, niiden sallituista käyttötarkoituksista mukaan luettuna tietojen luovutettavuudesta taikka tiedonsaannista sekä tietojen säilytysajasta rekisterissä. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että diakoniatyötä koskevien asiakirjojen säilytysaika ei voi perustua pysyvään säilytykseen, ellei pysyvän säilytyksen edellytykset täyty.*

4. Tietojen suojaaminen

Perustuslakivaliokunta on myös arvioinut arkaluonteisten tietojen käsittelyn uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin rekistereihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (esimerkiksi PeVL 13/2016 vp). Uudessa tiedonhallintalaissa on säädetty viranomaistoiminnassa noudatettavista tietoturvallisuustoimenpiteistä. Tiedonhallintalaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 73/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan perustuslain 124 §:ään kiinnittyvien kannanottojen johdosta hallintovaliokunta (HaVM 38/2018 vp) muutti tiedonhallintalain soveltamisalaa siten, että tiedonhallintalain 4 lukua sekä 22-27 §:ää sovelletaan yksityisiin henkilöihin tai yhteisöihin taikka muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Lisäksi sovellettavaksi tulevat lain 4 § ja 28 §, jos mainittuihin toimijoihin sovelletaan julkisuuslakia. Tiedonhallintalain 3.2 §:ssä evankelis-luterilainen kirkko on rajattu lain soveltamisen ulkopuolelle siten, että tiedonhallintaan ja tietojärjestelmien käyttöön sovelletaan sitä, mitä kirkkolaissa on säädetty. Tiedonhallintalain 4 luvussa on säädetty tietosuojalainsäädännössä edellytetyistä asianmukaisista suojatoimista tietoturvallisuustoimenpiteinä henkilötietojen ja muiden tietojen suojaamiseksi viranomaisen asiakirjoja käsiteltäessä. Puolestaan 25-27 §:ssä on säädetty asianhallinnasta ja palvelujen tiedonhallinnasta, jotka määrittelevät osaltaan laintasolla perustuslain 12.2 §:ssä säädetyn asiakirjajulkisuuden ja 21 §:ssä säädettyjen hyvän hallinnon takeiden toteuttamista. Evankelis-luterilaiseen kirkkoon sovelletaan hallinnon yleislakeja, mukaan lukien julkisuuslakia (621/1999) ja kirkko hoitaa julkisia hallintotehtäviä muun muassa väestötietojärjestelmän sisällön ylläpitotehtäviä. *Edellä esitetyn*

perusteella kirkkolaissa pitäisi olla asianmukaiset viittaukset tiedonhallintalain soveltamisesta, koska sillä on kiinnekohdat perustuslain 10.1 §:ään, 12.2 §:ään, 21 §:ään ja 124 §:ään.

Nyt lausuttavana olevassa lakiehdotuksessa tietoturvallisuustoimenpiteistä on ehdotettu säädettäväksi eräiltä osin 3 luvun 47 §:ssä käyttöoikeuksien hallinnan ja lokitietojen keräämisen osalta. Lakiehdotuksen 3 luvun 48 §:n perusteella muilta osin tietoturvallisuustoimenpiteet jäisivät kirkkohallituksen määräysten varaan. *Koska tiedonhallintalaissa on säädetty henkilötietojen ja asiakirjojen asianmukaisista suojatoimista, nähdäkseni on tarpeen harkita tiedonhallintalain soveltamista koskevaa viittaussäännöksen lisäämistä esimerkiksi 3 luvun 47 §:ään tai 51 §:ään erityisesti kun sääntelyllä on sidoksena useaan perustuslaissa säädettyyn säännökseen.* Tietoturvallisuussääntelyn ulottamisella evankelis-luterilaiseen kirkkoon on merkitystä myös sen vuoksi, jotta kirkko voi hoitaa tehokkaasti sille kuuluvia julkisia hallintotehtäviä, koska teknisten rajapintojen ja katseluyhteyksien käytön edellytyksenä on tiedonhallintalain 4 luvun tietoturvallisuustoimenpiteiden toteuttaminen. Nyt esitetyllä sääntelymallilla kirkolla ei ole tiedonhallintalakiin perustuvaa mahdollisuutta saada esimerkiksi Väestötietojärjestelmästä tietoja katseluyhteyden tai teknisten rajapintojen avulla muuten kuin siten, että Väestörekisterikeskus asettaa tiedonhallintalain 24 §:n nojalla tiedonhallintalain 4 luvussa olevien tietoturvavaatimusten toteuttamisen edellytykseksi sille, että kirkko voi saada tiedot. Käytännössä Väestörekisterikeskus ohjaisi evankelis-luterilaisen kirkon sisäiseen hallintoon liittyvien tietoturvallisuustoimenpiteiden toteuttamista. *Tällainen asetelma on ongelmallinen perustuslain 76 §:ssä säädetyn vuoksi, joten myös tällä perusteella kirkkolaissa pitäisi olla asianmukaiset viittaukset tiedonhallintalain 4 lukuun sekä 22-27 §:ään ja koska kirkkoon sovelletaan julkisuuslakia myös viittaukset tiedonhallintalain 4 §:ään ja 28 §:ään ovat perusteltuja.*

5. Ehdotuksen suhde rikoslakiin

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota tietosuojalainsäädännön uudistamisen yhteydessä rikoslaissa säädetyn tietosuojarikoksen tunnusmerkistön eräisiin epäkohtiin (PeVL 51/2018 vp). Tietosuojarikosta koskeva säännös on niin sanottu blankorikossäännös. Lausuttavana oleva lakiehdotus vaikuttaisi olevan sellainen tietosuojarikoksen tunnusmerkistössä tarkoitettu henkilötietojen käsittelyä koskeva muu laki, johon tulisi sisällyttää asianmukaiset sidokset rikoslaissa säädettyyn tietosuojarikokseen.

Lakiehdotuksen 3 luvun 45.2 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi siitä, että työsopimussuhteiseen työntekijään sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen käsitellessään jäsenrekisterin jäsen- ja väestötietoja. *Säännöstä tulisi tarkentaa siten, että siitä ilmenisi, sovelletaanko rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä työsopimussuhteiseen työntekijään siten kuin rikoslaissa on säädetty virkamiehestä.* Ehdotetussa muodossa säännöstä ei voida pitää selkeänä erityisesti, kun rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 kohdan mukaan virkarikossäännöksiä sovelletaan sekä evankelis-luterilaisen kirkon virkasuhteisiin työntekijöihin että mainitun pykälän 3 kohdan perusteella työsopimussuhteisiin työntekijöihin, joskin jälkimmäisiin virkarikossäännöksiä sovelletaan suppeammin rikoslaissa säädetyn perusteella. Jos lakiehdotuksella on tarkoitettu laajentaa työsopimussuhteisten virkavastuuta rikoslaissa säädetystä, tulisi se ilmetä selkeästi lakiehdotuksesta. *Tällä tarkennuksella on merkitystä perustuslain 8 §:ssä säädetyn vuoksi.*

6. Säilytysaikoja ja arkistointia koskeva sääntely

Lakiehdotuksen 3 luvun 49 §:ssä on ehdotettu säädettäväksi kirkonkirjojen säilyttämisestä. Puolestaan lakiehdotuksen 10 luvun 7 §:ssä on ehdotettu säädettäväksi arkistotoimesta. Lakiehdotuksen 3 luvun 49 §:n mukaan kirkonkirjat säilytetään pysyvästi. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä arvioinut säilytysaikaa koskevia sääntelyvaatimuksia. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan säilytysaikaa koskevan sääntelyn tulee lain tasolla olla kattavaa ja yksityiskohtaista. Tästä syystä säilytysaikaa koskevissa säännöksissä on oltava aikamääre (PeVL 20/2006 vp). Perustuslakivaliokunnan erään kannanoton mukaan tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole

tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita. Pysyvää säilyttämistä puoltaa se, että tiedot ovat osin muuttumattomia tai hitaasti muuttuvia eikä niitä päivitetä pelkän ajan kulumisen vuoksi, ja niiden pysyvä säilyttäminen on tarpeellista tehtävien hoitamiseksi (PeVL 54/2010 vp). Valiokunnan käytännön mukaan laajamittainen, erittelemätön, pitkäaikainen ja rajoittamaton tietojen säilyttäminen yhdistettynä viranomaisten erittelemättömään ja rajoittamattomaan pääsyyn näihin tietoihin on valtiosääntöisesti ongelmallinen suhteessa yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan perusoikeuksien kanssa (PeVL 20/2016 vp, PeVL 18/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt eräässä yhteydessä arkaluonteisten tietojen viiden vuoden säilytysaikaa pitkänä (PeVL 31/2017 vp). Lakiehdotuksen perusteluissa on esitetty asianmukaiset perusteet sille, miksi tietoja säilytetään pysyvästi. Kirkonkirjoilla voi olla pitkänkin ajan kuluttua merkitystä yksilöiden oikeuksien toteuttamiselle, jopa äänioikeuteen (KHO 2015:148). Pysyvälle säilyttämiselle on siten perusteensa.

Lakiehdotuksessa ei ole tehty selkeää ero tietojen säilyttämiselle rekisterissä ja tietojen/asiakirjojen arkistoinnille siten kuin tietosuoja-asetuksessa, tietosuojalaissa ja tiedonhallintalaissa on säädetty. Tietosuoja-asetuksen resitaalin 158 mukaan asetusta sovelletaan myös henkilötietojen käsittelyyn arkistointitarkoituksessa, mutta ei kuitenkaan kuolleiden henkilöiden henkilötietoihin. *Arkistointitarkoituksiin* tapahtuvassa henkilötietojen käsittelyssä on siten noudatettava muun muassa asetuksen 5 artiklassa säädettyjä periaatteita lainmukaisesta, asianmukaisesta ja rekisteröidyn kannalta läpinäkyvästä käsittelystä, käyttötarkoitussidonnaisuudesta, tietojen minimointivaatimuksesta (tarpeellisuusvaatimus), täsmällisyysvaatimuksesta, säilytyksen rajoittamisesta sekä henkilötietojen suojaamisvaatimuksesta. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan yleisen edun mukaista arkistointitarkoitusta varten tapahtuva myöhempi henkilötietojen käsittely ei ole yhteensopimaton henkilötietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Muita alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivia käyttötarkoituksia on mainittu säännöksessä tieteellinen tai historiallinen tutkimus sekä tilastokäyttötarkoitus. Tietosuoja-asetuksen resitaalin 39 kohdan mukaan henkilötietojen olisi oltava riittäviä ja olennaisia ja rajoituttava siihen, mikä on välttämätöntä niiden käsittelyn tarkoitusten kannalta. Tämä edellyttää erityisesti sitä, että henkilötietojen säilytysaika on mahdollisimman lyhyt. Rekisterinpitäjän olisi asetettava määräajat henkilötietojen poistoa tai niiden säilyttämisen tarpeellisuuden määräaikaistarkastelua varten, jotta voidaan varmistua siitä, ettei henkilötietoja säilytetä pidempään kuin se on tarpeen. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa myös asetetaan säilytysajat yhdeksi sääntelykohteeksi, kun kysymys on viranomaisissa tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä.

Lakiehdotuksen 10 luvun 7.2 §:ssä ehdotetaan, että Kirkkohallitus määrää, mitkä kirkollisen viranomaisen asiakirjat on säilytettävä pysyvästi. Koska kirkollisen viranomaisen asiakirjatkin voivat sisältää arkaluonteisia tietoja, tulisi pysyvästä säilyttämisestä tältäkin osin säätää laissa. Toisaalta 7 § koskee arkistotoimea, jolloin tässä yhteydessä pysyvällä säilyttämisellä ilmeisesti kuitenkin tarkoitetaan arkistointia sen jälkeen, kun asiakirjojen säilytysaika on päättynyt. Lisäksi lakiehdotuksessa tarkoitettu ”määrää” tarkoittanee päätöstä, jonka perusteella asiakirjoja arkistoidaan. Lainkirjoittajan oppaan mukaan selvyyden vuoksi sanaparia määrätä/määräys tulee käyttää, kun kyse on oikeussääntöjen antamisesta (= normipäätöksestä), ja sanaparia päättää/päätös, kun on kysymys hallintopäätöksen tekemisestä. Mainitussa lainkohdassa säännös tarkoittanee ilmeisesti hallintopäätöstä, joka sisältää hallinnon sisäisen määräyksen.

Lakiehdotuksen 49.2 §:ssä on viitattu ”arkistolaitokseen”, jota ei ole enää kuitenkaan viranomaisena tai organisaationa olemassa. Lakiehdotuksessa mainittu arkistolaitos tarkoittaa Kansallisarkistosta annetun lain (1145/2016) 1.1 §:ssä säädettyä Kansallisarkistoa, joka on valtion virasto. *Säännös on syytä tältä osin tarkentaa ajantasaiseksi, jotta henkilötietojen käsittelyn kannalta merkityksellinen toimija on määritelty yksiselitteisesti. Kirkonkirjojen tallentaminen Kansallisarkistoon voi tarkoittaa tietosuoja-asetuksessa tarkoitettua henkilötietojen siirtoa Kansallisarkistolle, koska oikeudet asiakirjoihin jäävät ehdotuksen mukaan seurakunnalle tai seurakuntayhtymälle. Kansallisarkisto toimii siten näissä tilanteissa tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna henkilötietojen käsittelijänä. Jos*

kirkonkirjoja siirretään Kansallisarkistoon, sovellettaneen kirkonkirjoihin edelleen lakiehdotuksen mukaista lakia arkistolain sijaan, joskin 10 luvun 7 §:n mukaan arkistolaki tulisi sovellettavaksi arkistoituihin asiakirjoihin ja muihin tietoihin. Koska kirkonkirjat säilytetään pysyvästi alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, ei arkistolakia sovelleta kirkonkirjojen käsittelyyn, vaan sovellettavaksi tulee ehdotettu kirkkolaki, vaikka kirkonkirjat olisivat Kansallisarkiston hallussa.

7. Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle

Lakiehdotuksen 3 luvun 49 §:n 3 momentissa ehdotetaan mahdollistettavaksi jäsenrekisteritietojen säilyttämisen hoitaminen ulkopuolisella palveluntarjoajalla. Koska lakiehdotuksessa säädetään jäsenrekisteriin liittyvistä vastuista sekä kiellosta luovuttaa rekisterinpitoa (42.1 §) koskeva tehtävää muulle, tarkoittanee 49 §:n 3 momentti julkisen hallintotehtävän antamisen mahdollistamista yksityiselle, joten ehdotettua säännöstä tulisi arvioida perustuslain 124 §:ssä säädetyn mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 33/2004 vp, PeVL 46/2002 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp). *Erikseen on myös arvioitava julkisuuslain soveltamista julkiseen hallintotehtävän hoitamiseen* (PeVL 46/2002 vp). Lisäksi *rikosoikeudellinen virkavastuu on ulotettava erikseen julkista hallintotehtävää hoitavaan*, jota on pidetty säätämisjärjestyskysymyksenä (PeVL 15/2019 vp), joten jos arvioidaan, että 49 §:n 3 momentti tarkoittaa julkisen hallintotehtävän antamista yksityisoikeudellisen yhteisön hoidettavaksi, tulisi lakiehdotukseen tehdä virkavastuukysymystä koskeva lisäys. *Lisäksi pidän tärkeänä, että laissa säädetään vaatimus siitä, että ulkopuolisella palveluntarjoajalla on oltava tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen rekisteritietojen säilyttämiseksi.*

8. Muuta

Uusi tiedonhallintalaki (906/2019) sisältää teknisten rajapintojen käyttöä ja katseluyhteyksien avaamista koskevat yksityiskohtaiset säännökset. Lakiehdotuksen 3 luvun 44 §:ssä on ehdotettu säädettäväksi Kirkkohallituksen toimivallasta päättää tietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla. Lakiehdotuksen 3 luvun 46.2 §:ssä ja 46.3 §:ssä ehdotetaan teknisen käyttöyhteyden avulla tapahtuvasta tiedonsaannista.

Koska yleislaiksi katsottavassa tiedonhallintalaissa on yksityiskohtaiset säännökset tällaisesta sähköisestä tiedon luovuttamisesta, tulisi ehdotetun sääntelyn yhteydessä vielä arvioida, missä määrin erityislainsäädännössä voidaan muodostaa sähköisiä tietojen luovuttamista mahdollistavia järjestelyjä ilman riittävän yksityiskohtaista sääntelyä. Ehdotettu vastaa kylläkin aiemmin perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan toistamaa kantaa teknisen käyttöyhteyden säätämisestä, mutta tätä vaatimusta ei ole enää esitetty tuoreimmassa lausuntokäytännössä ja toisaalta tiedonhallintalaissa säädetty johtaa teknistä käyttöyhteyttä koskevan sääntelyn pääsääntöiseen poistamiseen erityislainsäädännöstä. *Teknistä käyttöyhteyttä koskevaa sääntelyä ei voida nähdäkseni pitää asianmukaisena mallina, jolla ohitetaan yleislaissa säädetyt yksityiskohtaiset säännökset sähköisestä tietojen luovuttamisesta, jolla toteutetaan tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja asianmukaisia suojatoimia henkilötietojen suojaamiseksi ja kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot tietoturvallisuuden merkityksestä käsiteltäessä arkaluonteisia henkilötietoja.*

8.12.2019

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori
Itä-Suomen yliopisto