Utlåtande GrUU 4/2020 rd– RP 19/2019 rd, RP 93/2019 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till kyrkolag

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till kyrkolag (RP 19/2019 rd)

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till kyrkolag (RP 19/2019 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till kyrkolag (RP 19/2019 rd) (RP 93/2019 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Joni Hiitola, undervisnings- och kulturministeriet
- enhetschef Jussi Matikkala, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Johannes Heikkonen, justitieministeriet
- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, justitiekanslersämbetet
- förvaltningschef Asta Virtaniemi, Kyrkostyrelsen
- professor Mikael Hidén
- professor Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Janne Salminen
- professor Tomi Voutilainen.

PROPOSITIONEN

I proposition RP 19/2019 rd föreslår regeringen att det stiftas en ny kyrkolag.

I proposition RP 93/2019 rd föreslås det en komplettering med vissa lagstiftningstekniska korrigeringar av regeringens proposition med förslag till kyrkolag (RP 19/2019 rd).

Avsikten var att lagförslagen skulle ha trätt i kraft den 1 januari 2020.

I motiven till lagstiftningsordning i RP 19/2019 rd bedömer regeringen lagförslagen mot det som föreskrivs om kyrkolagen i grundlagens 76 § och mot bestämmelserna om utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet i grundlagens 80 §.

I proposition RP 93/2019 rd finns inget avsnitt där propositionens lagförslag bedöms mot grundlagen.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Grundlagens och kyrkolagens bestämmelser om lagstiftningsordning för kyrkolagen

Regeringen föreslår att det stiftas en ny kyrkolag (nedan även förslaget till kyrkolag) som ersätter den kyrkolag av 1993 som föreslås bli upphävd. I den kompletterande propositionen föreslås det vissa i huvudsak lagstiftningstekniska korrigeringar av den nya kyrkolag som föreslås i den ursprungliga propositionen. Behovet av korrigeringar framkom redan vid den laggranskning som justitieministeriet gjorde innan förslaget till kyrkolag lämnades. Även om rättelserna i sak är av ringa betydelse har de inte kunnat göras i det förfarande för rättelse av lagstiftningstekniska fel som avses i 2 kap. 2 § 2 mom. i kyrkolagen, eftersom de har ansetts inverka på sakinnehållet i det förslag till kyrkolag som kyrkomötet fattat beslut om.

Enligt propositionsmotiven är det fråga om kodifiering av den lagstiftning som gäller kyrkan. Frågor som gäller kyrkans bekännelse och lära samt andra interna frågor inom kyrkan har i mån av möjlighet flyttats över till kyrkoordningen. En reviderad kyrkoordning har godkänts av kyrkomötet och avses träda i kraft samtidigt som den nya kyrkolagen.

Grundlagsutskottet konstaterar till att börja med att den föreslagna kyrkolagen är mycket detaljerad jämfört med till exempel lagen om ortodoxa kyrkan. Den är detaljerad också i ett internationellt perspektiv. I kyrkolagen finns det också i fortsättningen bestämmelser som anknyter till kyrkans bekännelse (t.ex. 1 kap. 2 §); de lämpar sig inte särskilt väl för en lag som stiftas av riksdagen, men kan vara viktiga med tanke på kyrkans religiösa identitet.

Den konstitutionella grunden för kyrkolagen återfinns i grundlagens 76 § 1 mom., enligt vilket det i kyrkolagen finns bestämmelser om den evangelisk-lutherska kyrkans organisation och förvaltning. Angående lagstiftningsordningen för kyrkolagen och rätten att ta initiativ som angår den

gäller, enligt paragrafens 2 mom., det som särskilt bestäms i kyrkolagen. Enligt förarbetena till grundlagen var syftet med bestämmelsen att bevara ett system som varit i kraft länge och enligt vilket det i kyrkolagen finns uttömmande bestämmelser om rätten att ta initiativ till stiftande eller ändring av kyrkolagen. I motiven hänvisas till denna del till 2 kap. 2 § i den gällande kyrkolagen, som var i kraft redan då grundlagen stiftades. Enligt bestämmelsen har kyrkan ensamrätt att föreslå kyrkolag i allt som rör endast kyrkans egna angelägenheter, även ändrande och upphävande av kyrkolag. Republikens president och riksdagen har till uppgift att pröva och stadfästa kyrkans förslag. I praktiken har kyrkomötets förslag till kyrkolag överlämnats till riksdagen för behandling i form av en proposition som förelagts undervisnings- och kulturministeriet utan att ministeriet eller statsrådet har gjort några ändringar i kyrkomötets förslag. Kyrkolagen ändrades 1996 så att lagstiftningstekniska fel som inte påverkar innehållet kan rättas när förslag från kyrkomötet som gäller kyrkolag prövas (RP 1/1998 rd, s. 128).

I det förslag som nu granskas har bestämmelsen om lagstiftningsordningen för kyrkolagen ändrats genom strykning av omnämnandet av att republikens president har till uppgift att pröva och stadfästa förslaget. Enligt 1 kap. 5 § i förslaget till kyrkolag ska kyrkomötets förslag lämnas till riksdagen för prövning och godkännande i form av en regeringsproposition. Grundlagsutskottet påpekar att bestämmelsen ger en oklar bild av statsrådets beslutanderätt när det gäller att lämna en regeringsproposition. Utskottet anser att det är klart att statsrådet har rätt att besluta om det ska eller inte ska lämna en proposition.

Den särskilda lagstiftningsordningen för kyrkolagen är gammal: kyrkan har haft initiativrätt till ändring och upphävande av kyrkolagen sedan 1869 års kyrkolag. Före 2000 års grundlagsreform stod den konstitutionella grunden för kyrkolagen att finna i regeringsformens 83 § 1 mom., enligt vilket det i kyrkolagen stadgades om den evangelisk-lutherska kyrkans organisation och förvaltning. Den särskilda lagstiftningsordning som gäller kyrkolagen hade å sin sida kopplats till bestämmelsen i 31 § 2 mom. i riksdagsordningen, enligt vilket det i fråga om stiftande av kyrkolag ”gäller vad därom särskilt är stadgat”. Vid 2000 års grundlagsreform ansågs hänvisningen i 31 § 2 mom. i riksdagsordningen dock vara alltför generellt utformad för att fungera som ett bemyndigande att, i fråga om kyrkomötets uteslutande initiativrätt i angelägenheter som rör kyrkolag, i kyrkolagen ta in regleringar som avviker från de allmänna grundlagsbestämmelserna om anhängiggörande av lagförslag. Därför angavs det mer exakt i grundlagens 76 § 2 mom. att bemyndigandet uttryckligen gäller lagstiftningsordningen för kyrkolagen och initiativrätten i fråga om den. Samtidigt kunde bestämmelsen i regeringsformens 83 § 1 mom. om innehållet i kyrkolagen i praktiken oförändrad tas in som 1 mom. i grundlagens 76 §. Dessa bestämmelser utgör numera en del av den gällande grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 127—128).

Kyrkomötets exklusiva initiativrätt samt kyrkolagens bestämmelser om riksdagens ställning har ansetts ha åtminstone två vitala konstitutionella konsekvenser. För det första är riksdagens lagstiftningsbehörighet exceptionellt begränsad i ärenden som hör till området för kyrkolagen. Utan ett uttryckligt bemyndigande har riksdagen inga andra alternativ än att antingen godkänna lagförslaget utan ändringar eller att förkasta lagförslaget (se GrUU 20/1993 rd, s. 2). För det andra återverkar den särskilda lagstiftningsordningen för kyrkolagen på annan lagstiftning, eftersom det inte ansetts möjligt att i annan lagstiftning ta in bestämmelser som strider mot kyrkolagen (se GrUU 1/1982 rd och GrUU 30/1996 rd).

Den särskilda lagstiftningsordningen för kyrkolagen begränsar i betydande grad riksdagens lagstiftningsbehörighet i ärenden som hör till området för kyrkolagen och är i detta avseende mycket exceptionell i vårt konstitutionella system, och den är inte problemfri i konstitutionellt hänseende. Förfarandet utgör ett klart undantag både från demokratiprincipen i 2 § 1 mom. i grundlagen och från den centrala konstitutionella utgångspunkten att den lagstiftande makten ska anförtros riksdagen, så som det sägs i grundlagens 3 § 1 mom. om parlamentarism och fördelning av statliga uppgifter. Grundlagsutskottet har tidigare påpekat det bakvända med behandlingsordningen för kyrkolagen (se GrUU 20/1993 rd, s. 2/II), och bland annat hänvisat till att riksdagen ursprungligen inte ens kunde göra tekniska ändringar i förslaget till kyrkolag. Det bakvända framhävs också av att det i samband med det nu aktuella förslaget framkommit ett behov av att lämna en kompletterande proposition för att korrigera fel som upptäckts vid laggranskningen.

Det förslag som nu granskas ändrar inte på den grundläggande lösningen att riksdagen vid stiftandet av kyrkolagen är bunden vid kyrkans ståndpunkt: kyrkolagen eller en ändring av den kan till sitt sakinnehåll endast godkännas eller förkastas. På förslag av kyrkomötet kan man, också utifrån det nu aktuella lagförslaget, endast rätta ett lagstiftningstekniskt fel som inte inverkar på sakinnehållet, och även en sådan rättelse förutsätter ett utlåtande av kyrkostyrelsen. Grundlagsutskottet anser det vara klart att de bestämmelser i förslaget som behandlas nedan i detta utlåtande och som är problematiska med tanke på grundlagen inte utgör sådana "lagstiftningstekniska fel" som omfattas av rättelseförfarandet.

Efter 1995 års reform av de grundläggande fri- och rättigheterna och ikraftträdandet av den nuvarande grundlagen har grundlagsutskottets utlåtandepraxis inte i någon större utsträckning berört ärenden som uttryckligen hänför sig till kyrkolagen. År 2001 bedömde utskottet ett förslag till ändring av kyrkolagen särskilt till den del det var fråga om en bestämmelse enligt vilken endast en medlem av den evangelisk-lutherska kyrkan kan vara tjänsteinnehavare i kyrkan eller i en församling eller i en kyrklig samfällighet (GrUU 57/2001 rd). I utlåtandet framhåller utskottet att den i 11 § i grundlagen tryggade religiösa föreningsfriheten också omfattar en viss grad av intern autonomi för ett religiöst samfund. I förarbetena till den generella bestämmelsen om allmän föreningsfrihet som en grundläggande fri- och rättighet konstaterades det uttryckligen att föreningars interna autonomi och handlingsfrihet utgör grunden för föreningsfriheten (RP 309/1993 rd, s. 64/I). I utlåtandet GrUU 71/2002 rd om förslaget till begravningslag framförde grundlagsutskottet vissa konstitutionella synpunkter bland annat på den evangelisk-lutherska kyrkans ställning, medan utskottet i utlåtandet GrUU 20/2003 rd granskade förslagen till ändring av kyrkolagen med avseende på grundlagen, särskilt till den del de gällde bestämmelser om begränsning av rätten att anföra besvär, tjänstestadgan och begravningsväsendet.

Avsikten med det nu aktuella lagförslaget är enligt motiven inte att ändra grunderna för kyrkans ställning i förhållande till staten, utan kyrkan ska även framöver ha en offentligrättslig specialställning. Ett mål är dock att överföra en så stor del som möjligt av den normgivningsmakt som gäller kyrkans interna verksamhet och förvaltning till kyrkans egna organ till den del det inte rör sig om frågor som kräver reglering på lagnivå (s. 13—14). Överföringen av normgivningsmakten kan anses vara förenlig med 76 § i grundlagen, eftersom lagförslaget dessutom innehåller tillräckliga grundläggande bestämmelser om kyrkans organisation och förvaltning.

En aspekt som aktualiseras vid den konstitutionella bedömningen av lagförslaget är förhållandet mellan kyrkolagen och kyrkoordningen. Förhållandet mellan kyrkolagen och kyrkoordningen grundar sig på den i grundlagen 11 § garanterade religionsfriheten, som enligt vedertagen praxis omfattar en viss grad av intern autonomi för ett religiöst samfund och ger det rätt att bestämma om sina egna angelägenheter, såsom valet av religiösa ledare, präster och lärare (GrUU 28/2006 rd, s. 2, GrUU 20/2003 rd, 2, GrUU 57/2001 rd, s. 2). Enligt utskottets uppfattning hade det av grundlagsskäl varit mer motiverat att en del av de föreslagna bestämmelserna hade reglerats i kyrkoordningen.

Regleringsförbehållets räckvidd

Enligt 76 § i grundlagen finns bestämmelser om den evangelisk-lutherska kyrkans organisation och förvaltning i kyrkolagen. I motiveringen till grundlagen redogörs det inte för området för regleringsförbehållet ("organisation och förvaltning"), utan momentet konstateras motsvara 83 § 1 mom. i den då gällande regeringsformen (RP 1/1998 rd, s. 127/II).

I det nu aktuella förslaget till kyrkolag har kyrkans organisation enligt 76 § i grundlagen ansetts avse den yttre form inom vilken kyrkans verksamhet bedrivs (s. 133). Bestämmelserna om organisationen definierar kyrkans och dess församlingars beslutsorganisation och befogenheter. Inom området för kyrkolagen faller enligt propositionsmotiven även frågan om vilka nivåer inom kyrkans organisation som utgör rättssubjekt.

Lagstiftningsordningen för kyrkolagen utgör ett klart undantag från den vid grundlagsreformen befästa konstitutionella huvudregeln att riksdagen entydigt intar ställningen som högsta statsorgan och lagstiftare (se RP 1/1998 rd, s. 74/II). Med beaktande av vikten av de konstitutionella principer som gäller riksdagens ställning är det enligt grundlagsutskottets uppfattning nödvändigt med en snäv tolkning av det uttryck ("kyrkans organisation och förvaltning") som används i 76 § i grundlagen för undantagets omfattning i sak. Den särskilda lagstiftningsordningen för kyrkolagen kan således endast omfatta de frågor som bestämmelsen i 76 § 1 mom. i grundlagen uttryckligen hänvisar till.

Bestämmelser om kyrkans bekännelse föreslås i 1 kap. 2 § i kyrkolagen. Kyrkan bekänner sig enligt den paragrafen till den kristna tro som grundar sig på Bibeln och som är uttalad i den äldsta kyrkans tre bekännelser och i de lutherska bekännelseskrifterna. Bestämmelserna påminner i hög grad om kyrkolagens nuvarande bestämmelser om kyrkans bekännelse.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning är kyrkans bekännelse inte ett sådant element i kyrkans organisation och förvaltning som avses i 76 § i grundlagen. Förslaget är dessutom av betydelse med avseende på religionsfriheten enligt 11 § i grundlagen. I 2 mom. i den paragrafen uppräknas de viktigaste uttrycken för religions- och samvetsfrihet, det vill säga rätten att bekänna sig till och utöva en religion, rätten att uttrycka sin övertygelse, den religiösa föreningsfriheten och den så kallade negativa religionsfriheten, alltså rätten att inte höra till ett religiöst samfund (se RP 309/1993 rd, s. 59 I—II). Den religiösa föreningsfriheten omfattar enligt grundlagsutskottet också en viss grad av intern autonomi för ett religiöst samfund (GrUU 57/2001 rd, s. 2/I), vilket också kan anses innefatta rätten att besluta om innehållet i en religiös bekännelse. Det är enligt utskottet således inte oproblematiskt att kyrkans bekännelse i och med bestämmelserna i kyrkolagen kan vara

beroende av lagstiftarens politiska vilja exempelvis i en situation där kyrkan vill ändra innehållet i bekännelsen, men lagstiftaren inte gör en sådan ändring. På grund av detta och ordalydelsen i 76 § i grundlagen är det mer motiverat att bestämmelserna om kyrkans bekännelse tas in i kyrkoordningen i stället för i kyrkolagen.

I 10 kap. 27 § i förslaget till kyrkolag finns bestämmelser om domstolars skyldighet att underrätta kyrkans organ om anhängiggörandet av vissa ärenden och om vissa utdömda straff. Regleringen påminner om det som föreskrivs i 25 kap. 2 § i den gällande kyrkolagen. Att ålägga oavhängiga domstolar som utövar dömande makt att vidta åtgärder är uppenbart inte en fråga som gäller kyrkans organisation eller förvaltning. Av konstitutionella skäl kan bestämmelsen om domstolars anmälningsplikt inte stiftas i den föreslagna lagstiftningsordningen.

Förslagets förhållande till bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna

Utgångspunkter för bedömningen

Av grundlagens särskilda lagstiftningsordning för kyrkolagen följer inte att det med stöd av denna särskilda ordning skulle vara möjligt att i kyrkolagen ta in undantag från grundlagen eller från internationella människorättskonventioner som är förpliktande för Finland. För att fullgöra den uppgift som i 74 § i grundlagen anförtrotts grundlagsutskottet måste utskottet säkerställa att förslaget till kyrkolag inte strider mot grundlagen eller internationella fördrag om mänskliga rättigheter.

Utgångspunkten har sedan länge varit att bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter omfattar även annan offentlig verksamhet än den som sker i statens namn och att den evangelisk-lutherska kyrkan i detta avseende hör till den ”offentliga makt” som binds av åtskilliga bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna och som enligt 22 § i grundlagen ska tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (se RP 309/1993 rd, s. 27). Det i 80 § i grundlagen föreskrivna kravet att bestämmelser ska utfärdas genom lag gäller också frågor som i sig hör till området för den evangelisk-lutherska kyrkans autonomi, om frågan i övrigt angår grunderna för individens rättigheter och skyldigheter eller enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag (GrUU 20/2003 rd, s. 2/I). Grundlagsutskottet har å andra sidan konstaterat att den i grundlagens 11 § garanterade religiösa föreningsfriheten omfattar en viss grad av intern autonomi för ett religiöst samfund (GrUU 20/2003 rd, s. 2/I, GrUU 57/2001 rd, s. 2/I).

Sökande av ändring i beslut om deltagande i hälsoundersökning

I 12 kap. 14 § i förslaget till kyrkolag finns bestämmelser om begränsningar i rätten att söka ändring. De bestämmelserna är betydelsefulla med avseende på grundlagens 21 §, enligt vilken var och en har rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Den föreslagna regleringen motsvarar enligt motiveringen (s. 129) i princip den gällande lagen, men det föreslås också preciseringar i den.

Enligt 12 kap. 14 § 2 mom. 4 b punkten får ändring inte sökas särskilt i fråga om en begäran eller ett förordnande om deltagande i hälsoundersökning som arbetsgivaren har framställt till en tjäns-

teinnehavare. Enligt motiveringen är ett förordnande att delta i en kontroll eller undersökning som gäller hälsotillståndet en arbetsledande åtgärd. Endast om utredningarna leder till beslut som gäller anställningen, t.ex. till uppsägning av ett tjänsteförhållande av hälsoskäl, kan tjänsteinnehavaren hänvisa till att begäran eller förordnandet inte var motiverad (s. 130).

Skyldigheten att delta i kontroller eller undersökningar av hälsotillståndet inkräktar på den personliga integriteten, som garanteras i grundlagens 7 §. Denna grundläggande rättighet får enligt 7 § 3 mom. inte kränkas godtyckligt eller utan laglig grund. En obligatorisk hälsokontroll kringskär också en persons självbestämmanderätt (se GrUU 12/2003 rd, s. 2, GrUU 64/2002 rd, s 2—3, och GrUU 39/2001 rd, s. 2). Ett förordnande om hälsoundersökning inverkar i sig på tjänsteinnehavarens rättigheter och skyldigheter på det sätt som avses i grundlagens 21 § 1 mom. Av konstitutionella skäl kan besvärsförbud i fråga om förvaltningsbeslut som gäller utfärdande av förordnande inte stiftas i den föreslagna lagstiftningsordningen.

Sökande av ändring i fråga om varning

En tjänsteinnehavare som har brutit mot eller försummat de skyldigheter som hör till tjänsteförhållandet kan med stöd av 8 kap. 30 § i lagförslaget ges en varning. En tjänsteinnehavare får enligt 52 § i samma kapitel inte sägas upp förrän han eller hon genom en varning har getts en möjlighet att åtgärda sitt förfarande. Ändring i fråga om varning till en tjänsteinnehavare får enligt 12 kap. 14 § 2 mom. 4 a punkten inte sökas separat genom begäran om omprövning eller kyrkobesvär. Tjänsteinnehavaren kan dock enligt motiveringen föra en varning till prövning i samband med ändringssökande som gäller uppsägning (s. 84—85).

Den föreslagna begränsningen av ändringssökande motsvarar i stor utsträckning 24 kap. 14 § 1 mom. 9 punkten i den gällande kyrkolagen. Den nuvarande begränsningen har stiftats utan grundlagsutskottets medverkan. I rättspraxis har en varning enligt den gällande kyrkolagen i enlighet med motiveringen till den gällande lagen betecknats som en arbetsledande åtgärd (HFD 2018:74).

Den nu föreslagna regleringen motiveras i propositionen (s. 130) bland annat med att utfärdande av en varning inte är ett förvaltningsbeslut av en myndighet, utan en arbetsledande åtgärd där arbetsgivaren fäster tjänsteinnehavarens uppmärksamhet vid att denne inte har handlat på det sätt som tjänsteuppgifterna förutsätter. En varning inverkar inte ensam på rättigheter eller skyldigheter i anslutning till tjänsteförhållandet eller på anställningsvillkoren. Enligt motiveringen kan en varning bli föremål för rättslig bedömning, om tjänsteinnehavarens anställning senare avslutas av skäl som har samband med honom eller henne själv och bland annat tidigare varningar används som motivering.

Varningen regleras på olika sätt i olika tjänstemannarättsliga lagar. En statstjänsteman som bryter mot eller åsidosätter sin tjänsteplikt kan enligt 24 § i statstjänstemannalagen ges en skriftlig varning. Ett beslut som gäller varning får enligt 53 § i statstjänstemannalagen i regel överklagas. I lagen om kommunala tjänsteinnehavare bestäms inte särskilt om grunderna för en varning till kommunala tjänsteinnehavare. Lagens bestämmelser om varning anknyter väsentligen till förutsättningarna för avslutande av tjänsteförhållandet. I rättspraxis (HFD 2005:30) har det konstaterats att det inte fick framställas rättelseyrkande eller anföras kommunalbesvär över ett beslut genom vilket en kommunal tjänsteinnehavare hade givits en varning.

Grundlagsutskottet påpekar att en varning enligt kyrkolagen till sitt regleringssätt mer liknar bestämmelserna i statstjänstemannalagen än i lagen om kommunala tjänsteinnehavare. I 8 kap. 30 § i kyrkolagen föreslås bestämmelser om de rättsliga förutsättningar under vilka en varning kan ges. Med tanke på tjänsteinnehavarens rättsskydd är det motiverat att låta en domstol pröva lagenligheten i ett förvaltningsbeslut som omfattar tolkning och tillämpning av en befogenhetsbestämmelse. Den rätt att söka ändring som uppkommer först i samband med en eventuell uppsägning möjliggör inte tillgodoseende av rättsskyddet och bedömning av varningens lagenlighet i andra situationer, där det alltså på grund av förbudet mot ändringssökande inte alls är möjligt att föra frågan om varningens lagenlighet till domstol för prövning. Av konstitutionella skäl kan bestämmelsen om besvärsförbud i fråga om varning inte stiftas i den föreslagna lagstiftningsordningen.

Skydd för personuppgifter

I 3 kap. i förslaget till kyrkolag föreskrivs det om kyrkböcker. Kyrkböckerna utgörs av kyrkans gemensamma medlemsregister och de manuellt förda kyrkböckerna. I medlemsregistret förs det in sådana uppgifter om kyrkans medlemmar som överförts från de manuellt förda kyrkböckerna och uppgifter enligt 4 och 5 § i lagen om trossamfundens medlemsregister. De uppgifter som förs in i kyrkböckerna är personuppgifter.

Förslaget är relevant med avseende på skyddet för privatlivet och för personuppgifter i 10 § i grundlagen. Med avseende på 10 § 1 mom. i grundlagen räcker det enligt grundlagsutskottet i princip att bestämmelserna uppfyller kraven i EU:s allmänna dataskyddsförordning. Enligt utskottet bör skyddet för personuppgifter i första hand tillgodoses med stöd av den allmänna dataskyddsförordningen och den nationella allmänna lagstiftningen. Lagstiftaren bör alltså vara restriktiv när det gäller att införa nationell speciallagstiftning. Sådan lagstiftning bör vara avgränsad till nödvändiga bestämmelser inom ramen för det nationella handlingsutrymme som dataskyddsförordningen medger (se GrUU 14/2018 rd, s. 5).

Grundlagsutskottet ser det dock som klart att behovet av speciallagstiftning måste bedömas utifrån det riskbaserade synsätt som förutsätts också i dataskyddsförordningen, varvid uppmärksamhet fästs vid de hot och risker som behandlingen av uppgifterna orsakar. Ju större risk fysiska personers rättigheter och friheter utsätts för på grund av behandlingen, desto mer motiverat är det med mer detaljerade bestämmelser. Denna omständighet är av särskild betydelse när det gäller behandling av känsliga uppgifter (se GrUU 14/2018 rd, s. 5).

Grundlagsutskottet har lyft fram riskerna med behandlingen av känsliga uppgifter. Utskottet anser att omfattande databaser med känsliga uppgifter medför allvarliga risker för informationssäkerheten och för missbruk av uppgifter. Riskerna kan i sista hand utgöra ett hot mot personers identitet (GrUU 13/2016 rd, GrUU 14/2009 rd, s. 3/I). Även enligt EU:s allmänna dataskyddsförordning bör särskilda personuppgifter, som till sin natur är särskilt känsliga med hänsyn till grundläggande rättigheter och friheter, åtnjuta särskilt skydd eftersom behandlingen av uppgifterna kan innebära betydande risker för de grundläggande rättigheterna och friheterna. Utskottet har därför särskilt påpekat att det bör finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt (se t.ex. GrUU 3/2017 rd). Denna avgränsning har i utskottets senare praxis ansetts vara en fråga som har betydelse för lagstiftningsordningen (se t.ex. GrUU 15/2018 rd, s. 40).

I kyrkböckerna förs det in uppgifter om en person som är medlem i ett religionssamfund. Med stöd av 5 § 3—5 punkten i lagen om trossamfundens medlemsregister kan det i medlemsregistret dock också föras in personuppgifter om en medlems make, barn eller föräldrar, även om personen inte hör till kyrkan. Av de uppgifter som förs in i kyrkböckerna kan den registrerade personens religiösa övertygelse framgå. Enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen hör personuppgifter som avslöjar religiös övertygelse till de särskilda kategorier av personuppgifter som bör åtnjuta särskilt skydd. De manuella kyrkböcker som avses i förslaget till kyrkolag kan också innehålla andra uppgifter som kan anses vara känsliga, såsom anteckningar om sjukdomar, omhändertagningsbeslut, underhållsbeslut och underhållsavtal och anteckningar om politisk bakgrund samt hänvisningar till anteckningar i straffregistret (se HFD 16.11.2010, liggare 3262). Enligt grundlagsutskottet är det också av betydelse att man utifrån de uppgifter som antecknats i kyrkböckerna kan sluta sig till att en person inte hör till den evangelisk-lutherska kyrkan. Förvaltningsutskottet bör noga utreda om den föreslagna regleringen är förenlig med det som dataskyddsförordningen förutsätter angående behandling av särskilda kategorier av personuppgifter och skyddsåtgärder för behandlingen.

I 3 kap. 39 § i förslaget till kyrkolag föreskrivs det om kyrkböckernas användningsändamål. I bestämmelsen kopplas behandlingen av uppgifter till fullgörandet av församlingens, den kyrkliga samfällighetens och kyrkostyrelsens lagfästa uppgifter och skyldigheter. Det hade varit motiverat att precisera bestämmelsen genom att förteckna de uppgifter och skyldigheter för vars fullgörande behandlingen är nödvändig.

Enligt 3 kap. 41 § i förslaget till kyrkolag förs det i medlemsregistret in sådana uppgifter om kyrkans medlemmar som överförts från de manuellt förda kyrkböckerna. Av förslaget framgår det överhuvudtaget inte vilka uppgifter som överförs till medlemsregistret från dessa äldre kyrkböcker. Enligt grundlagsutskottet måste det finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt. Av konstitutionella skäl kan den föreslagna bestämmelsen därför inte stiftas i den föreslagna lagstiftningsordningen.

Enligt 3 kap. 46 § i förslaget till kyrkolag får uppgifter lämnas vidare eller annars lämnas ut till utomstående endast om det föreskrivs om detta i lag eller om kyrkostyrelsen har gett tillstånd till det. Bestämmelsen innebär en helt obegränsad befogenhet för kyrkostyrelsen att bevilja tillstånd att lämna vidare känsliga personuppgifter. Enligt grundlagsutskottet skulle det ha varit nödvändigt att precisera bestämmelsen exempelvis med de omnämnanden som nämns i motiveringen till lagförslaget, det vill säga att kyrkostyrelsens tillstånd endast kan basera sig på en lagstadgad grund. Av konstitutionella skäl kan den föreslagna bestämmelsen inte stiftas i den föreslagna lagstiftningsordningen.

Enligt 3 kap. 1 § hör diakoni till församlingens lagfästa uppgifter. Det framgår inte närmare av lagförslaget vad som avses med diakoni. Grundlagsutskottet noterar att diakonin verkar omfatta till exempel mentalvårdsarbete, arbete med personer med funktionsnedsättning samt kriminalarbete och alkohol- och drogarbete. Diakoni kan enligt utskottets uppfattning delvis jämställas med produktion av social- och hälsovårdstjänster. Inom den lagfästa diakonin kan det alltså bli aktuellt att behandla känsliga personuppgifter som kan gälla till exempel en patients hälsotillstånd, sjukdom eller funktionsnedsättning eller behandlingar eller andra motsvarande åtgärder. Det kan

också finnas uppgifter om en persons behov av socialvård eller erhållna socialvårdstjänster, stödåtgärder och andra socialvårdsförmåner.

Enligt 10 kap. 4 § i förslaget till kyrkolag ska handlingar som gäller diakoniarbete för enskilda personer vara sekretessbelagda. Sekretessen skyddar privatlivet, som tryggas i 10 § 1 mom. i grundlagen. Främjandet av en annan grundläggande rättighet kan vara ett sådant tvingande skäl som ger möjlighet att med stöd av 12 § 2 mom. i grundlagen särskilt i lag begränsa offentligheten för handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna (GrUU 14/2018 rd, s. 8, (GrUU 3/2009 rd, s. 2/II, GrUU 2/2008 rd, s. 2/I och GrUU 40/2005 rd, s. 2/II). Utskottet har ansett att exempelvis sekretess för känsliga uppgifter kan ses som nödvändigt för att skydda privatlivet i enlighet med 10 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 39/2009 rd, s. 2/I).

Grundlagsutskottet såg i samband med social- och hälsovårdsreformen inget problematiskt i principen att det föreskrivs om klient- och patienthandlingar och behandlingen av dem exempelvis i klientlagen, patientlagen, lagen om klienthandlingar inom socialvården och i klientuppgiftslagen, i det fall att motiveringen till den föreslagna speciallagstiftningen inte är bristfällig (GrUU 15/2018 rd, s. 40).

Av bestämmelserna eller motiveringen i förslaget till kyrkolag framgår inte i vilken omfattning den lagstiftning om behandling av klient- och patientuppgifter som tillämpas inom social- och hälsovården ska tillämpas på diakoni. Enligt grundlagsutskottet är det klart att sekretessbestämmelserna, som i sig är ändamålsenliga med tanke på grunderna för 10 kap. 4 § i förslaget till kyrkolag, inte utgör en tillräcklig grund för behandling av känsliga klient- och patientuppgifter inom ramen för den lagfästa diakonin. Grundlagsutskottet vill påminna om att kraven på räckvidd för, exakthet hos och noggrann avgränsning av bestämmelser om skyddet för personuppgifter också kan uppfyllas genom en allmän lag (se också GrUU 31/2017 rd, s. 3—4, GrUU 5/2017 rd, s. 9, GrUU 38/2016 rd, s. 4). Om lagstiftningen om behandling av klient- och patientuppgifter inom social- och hälsovården inte kan tillämpas på kyrkans diakoniarbete, hade det varit nödvändigt att i väsentligt större utsträckning föreskriva om behandlingen av känsliga klient- och patientuppgifter i lagstadgad diakoni genom bestämmelser som tas in i förslaget till kyrkolag, eller alternativt genom hänvisningsbestämmelser ändra lagstiftningen om behandling av klient- och patientuppgifter så att den kan tillämpas i den omfattning som anges i kyrkolagen. Förslaget till kyrkolag kan således inte utan en sådan reglering behandlas i den föreslagna lagstiftningsordningen.

Behandlingsordningen för förslaget till kyrkolag och motiven till ordningen

I propositionen ingår endast ett mycket kortfattat och allmänt hållet avsnitt om förhållandet till grundlagen samt lagstiftningsordning (s. 132—133). I avsnittet redogörs inte i någon nämnvärd utsträckning för grundlagsutskottets praxis i frågor som är av betydelse för de frågekomplex som regleras i kyrkolagen, t.ex. skyldigheten för anställda att lämna upplysningar om sitt hälsotillstånd och delta i narkotikatest och hälsokontroller (se t.ex. GrUU 39/2001 rd och GrUU 10/2004 rd). Grundlagsutskottet påpekar att den särskilda lagstiftningsordningen för kyrkolagen inte undanröjer behovet av att i motiven till lagförslaget granska de föreslagna bestämmelsernas förhållande till grundlagen (se även GrUU 11/2017 rd, s. 4, GrUU 38/2016 rd, s. 3).

Grundlagsutskottet ansåg år 1993 att det övergripande borde utredas om det är behövligt att kyrkolagen har en särskild behandlingsordning (GrUU 20/1993 rd, s. 2/II). Efter det har det i riksdagsordningen och kyrkolagen gjorts vissa ändringar av bestämmelserna om stiftande av kyrkolag (GrUB 4/1994 rd och GrUU 23/1996 rd). I samband med grundlagsreformen förblev systemet för stiftande av kyrkolag i stort sett oförändrat. Den utredning som nämndes i grundlagsutskottets utlåtande har dock inte gjorts och någon sådan föreslås inte heller i samband med den nu föreslagna kyrkolagen. Med beaktande av ovan nämnda konstitutionella omständigheter anser grundlagsutskottet att en utredning i frågan fortfarande kunde behövas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslaget med beaktande av grundlagsutskottets konstitutionella anmärkningar om dess 3 kap. 41 och 46 §, 10 kap. 27 § och 12 kap. 14 § och om behandlingen av känsliga personuppgifter i diakoniarbete inte kan behandlas i den föreslagna lagstiftningsordningen*.

Helsingfors 4.3.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hilkka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.