



Kirkkohallituksen yleiskirje nro 16/2023 19.4.2023

Tiedonhallintalain soveltaminen kirkossa

Uuden, 1.7.2023 voimaan tulevan kirkkolain (652/2023) myötä seurakuntien, seurakuntayhtymien ja hiippakuntien hallinnossa sekä kirkon keskushallinnossa ryhdytään osittain soveltamaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia (906/2019, myöhemmin tiedonhallintalaki). Laki löytyy säädösnumerolla Finlex.fi-palvelusta.

Laki on tiedonhallintaa koskeva yleislaki, jolla varmistetaan viranomaisten tietoaineistojen yhdenmukainen hallinta ja tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Sillä pyritään mahdollistamaan viranomaisten tietoaineistojen turvallinen ja tehokas hyödyntäminen. Laissa painotetaan tietoaineistojen saatavuutta ja hyödynnettävyyttä, mutta muistutetaan myös ottamaan huomioon, mitä tiedonsaannista ja henkilötietojen suojasta erikseen säädetään. Laissa säädetään myös viranomaisten tietojärjestelmien välillä tapahtuvasta tietojen luovuttamisesta sähköisesti. Sääntelyn tavoitteena on tehostaa viranomaisten tiedonhallintaa, jotta nämä voivat tarjota palveluitaan hallinnon asiakkaalle hyvää hallintotapaa noudattaen laadukkaasti. Laki sisältää myös hyvää tiedonhallintatapaa koskevat säännökset, jotka olivat aiemmin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999).

Uuden kirkkolain 10 luvun 8 §:n mukaan kirkon viranomaisten tiedonhallintaan, tietojärjestelmien käyttöön sekä tietojen sähköiseen luovutustapaan sovelletaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 4 §:n 2 momenttia, 12–17 ja 21–24 §:ää sekä 6 lukua.

Seurakuntayhtymän, seurakunnan, hiippakunnan ja kirkon keskushallinnon vastuut tiedonhallinnassa

Tiedonhallinnalla tarkoitetaan viranomaisen tehtävien hoidossa tai sen muussa toiminnassa syntyviin tarpeisiin perustuvia toimia ja tietoturvaluustoimenpiteitä viranomaisen tietoaineistojen, niiden käsittelyvaiheiden ja tietoaineistoihin sisältyvien tietojen hallinnoimiseksi riippumatta tietoaineistojen tallentamistavasta ja muista käsittelytavoista. Tiedonhallinta kohdistuu siten kaikkiin tietojen ja tietoaineistojen käsittelyvaiheisiin. Tietoaineistoilla tarkoitetaan muun muassa viranomaisen tehtäviin tai palveluihin liittyviä asiakirjoista tai muista vastaavista tiedoista muodostuvaa tietokokonaisuutta.

Seurakunnan kirkkoneuvostolla, seurakuntayhtymän yhteisellä kirkkoneuvostolla, hiippakunnan tuomiokapitulilla ja kirkkohallituksen on vastuu huolehtia siitä, että tiedonhallinta järjestetään kyseisessä viranomaisessa asianmukaisesti. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että viranomaisessa on määritelty tiedonhallintalaissa ja muissa laeissa säädettyjen tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuut. Lisäksi tulee huolehtia siitä, että henkilöstöllä on ajantasaiset tiedot tietoaineistojen käsittelystä, tietojärjestelmien käytöstä, tietojen käsittelyoikeuksista ja tiedonhallinnan vastuista, tiedonsaantioikeuksista, tietoturvaluustoimenpiteistä ja poikkeusoloihin varautumisesta. Viranomaisen on myös huolehdittava asianmukaisista työvälineistä tiedonhallintaa koskevien velvollisuuksien toteuttamiseksi sekä järjestettävä henkilöstölleen koulutusta tiedonhallinnasta, tietojenkäsittelystä sekä asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevista säädöksistä, määräyksistä ja ohjeista. Viranomaisen on lisäksi huolehdittava siitä, että on järjestetty riittävä sisäinen valvonta tiedonhallintaan liittyvien säädösten, määräysten ja ohjeiden noudattamisesta. Osana valvontaa voidaan pitää esimerkiksi sitä, että varmistetaan henkilöstön riittävä osaaminen tietoturvaluuden ja tiedonhallinnan toteuttamisessa.

Tietoturvaluus

Tiedonhallintalain 4 luvussa säädetään tietoaineistojen käsittelyyn liittyvästä henkilöstöturvaluudesta, tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvaluudesta, tietojen siirrosta, tietoaineistojen turvaluuden varmistamisesta, tietoaineistojen käyttöoikeuksien hallinnasta sekä lokitietojen keräämisestä.

Tiedonhallintalaki velvoittaa viranomaiset tunnistamaan ne tehtävät, joiden suorittaminen edellyttää sen palveluksessa olevilta tai sen lukuun toimivilta erityistä luotettavuutta. Laki ei sinänsä luo uusia velvollisuuksia luotettavuusarviointien tekemiseen. Viranomaisen tulee kuitenkin arvioida ne tehtävät, joissa käsitellään sellaisia tietoaineistoja, joiden käsittelyn tietoturvallisuuden varmistamiseksi olisi tarpeellista erikseen varmistaa henkilön luotettavuus. Siitä, millä perusteella henkilöarviointeja tai turvallisuusselvityksiä voidaan teettää, säädetään erikseen. Henkilöturvallisuusselvityksen laatimisen edellytyksistä säädetään turvallisuusselvityslaisissa (726/2014), ja työnantajan oikeudesta selvittää työntekijän luotettavuuden arvioimiseksi häntä koskevat luottotiedot ja käsitellä huumausainetestejä koskevia tietoja säädetään yksityisyyden suojasta työelämässä annetussa laissa (759/2004, ks. myös evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta annetun lain (653/2023) 13,1 ja 28,2 §.

Tiedonhallintalaissa säädetään velvoitteista huolehtia tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvallisuuden järjestämisestä. Viranomaisen on seurattava toimintaympäristönsä tietoturvallisuuden tilaa. Sen tulee myös varmistaa tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvallisuus koko niiden elinkaaren ajan tunnistamalla tietoaineistojen ja niitä käsittelevien tietojärjestelmien olennaiset tietojenkäsittelyyn kohdistuvat riskit, jolloin tietoturvaluustoimenpiteet voidaan mitoittaa riskiarvioinnin mukaisesti. Dokumentoitavassa, säännöllisesti ylläpidettävässä riskiarvioinnissa on tunnistettava olennaiset riskit, jotka voivat vaikuttaa tietoaineistojen luottamuksellisuuden, eheyden ja saatavuuden vaarantumiseen taikka tietojärjestelmien käyttöön ja vikasietoisuuteen.

Viranomaisen tehtävien hoitamisen kannalta olennaisten, viranomaisen lakisääteisten tehtävien kannalta kriittisten, tietojärjestelmien vikasietoisuus ja toiminnallinen kestävyys on varmistettava säännöllisellä testaamisella. Testaaminen ei koske tukitoiminnoissa käytettäviä järjestelmiä taikka muita käytössä olevia järjestelmiä, jotka eivät vaikuta viranomaisen tehtävien hoitamiseen merkittäväällä tavalla. Kirkkohallituksen hallinnoimien tietojärjestelmien osalta testaaminen suoritetaan kirkkohallituksen toimesta.

Tietojärjestelmät, tietovarantojen tietorakenteet ja niihin liittyvä tietojen käsittely on suunniteltava siten, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivatta toteuttaa. Myös hankintapäätösten yhteydessä on varmistettava, että hankittavaan tietojärjestelmään on

toteutettu asianmukaiset tietoturvallisuustoimenpiteet. Tietojärjestelmän tulee siten täyttää käsiteltävien tietoaaineistojen mukaiset tietoturvallisuusvaatimukset ja sen on oltava käyttökelpoinen viranomaisen tehtävien hoitamiseksi tuloksekkaasti ja tehokkaasti.

Tietoturvallisuustoimenpiteitä, joilla tietoaaineistojen turvallisuus voidaan varmistaa, ovat tietoaaineistojen muuttumattomuuden riittävä varmistaminen; niiden suojaaminen teknisiltä ja fyysisiltä vahingoilta; niiden alkuperäisyyden, ajantasaisuuden ja virheettömyyden varmistaminen sekä tietoaaineistojen saatavuuden ja käyttökelpoisuuden varmistaminen, jollei tiedonsaantia ja käyttöoikeuksia ole laissa erikseen rajoitettu. Tietoaaineistot on voitava myös tarpeellisilta osin arkistoida. Erytistä huomiota on syytä kiinnittää tietoaaineistojen käsittelyyn ja säilyttämiseen tarkoitettujen toimitilojen turvallisuuteen.

Kun viranomainen siirtää tietoja yleisessä tietoverkossa, tiedonsiirron on tapahduttava salattua tai muuten suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai -tapaa käyttämällä, jos siirrettävät tiedot ovat salassa pidettäviä. Yhteys voi olla suojattu esim. salauksella tai tieto voidaan siirtää salattuna siirrettävässä tiedostossa. Lisäksi tiedonsiirto on järjestettävä siten, että vastaanottaja varmistetaan tai tunnistetaan riittävän tietoturvallisella tavalla ennen kuin tämä pääsee käsittelemään salassa pidettäviä tietoja. Luonnollinen henkilö vastaanottajana voidaan tunnistaa esimerkiksi sähköistä tunnistusmenetelmää käyttämällä.

Tiedonhallintalain mukaan tietojärjestelmästä vastuussa olevan viranomaisen tulee määritellä tietojärjestelmän käyttöoikeudet siten, että ne määritellään käyttäjän tehtäviin liittyviin käyttötarpeiden mukaan ja ne ovat ajantasaiset. Lisäksi viranomaisen on huolehdittava, että sen tietojärjestelmien käytöstä ja niistä tehtävistä tietojen luovutuksista kerätään tarpeelliset lokitiedot, jos tietojärjestelmän käyttö edellyttää tunnistautumista tai muuta kirjautumista. Siten kaikissa tietojärjestelmissä ei lokitietoja tarvitse kerätä. Käyttölokitietoja tulee kuitenkin kerätä ainakin sellaisista tietojärjestelmistä, joissa käsitellään salassa pidettäviä tietoja. Kun tietojärjestelmä edellyttää tunnistautumista tai kirjautumista, tulee tällöinkin lokitietoja kerätä vain tarpeellisilta osin. Lokitietojen käyttötarkoituksena on tietojärjestelmissä olevien tietojen käytön ja luovutuksen seuranta sekä tietojärjestelmän teknisten virheiden selvittäminen.

Tietoaineistojen säilytys ja sähköinen luovutustapa

Tiedonhallintalain 5 luvussa säädetään niistä perusteista, joilla tietoaineistojen ja asiakirjojen säilytysaika määritellään. Säännös on toissijainen eikä sitä sovelleta, jos säilytysajasta on erikseen säädetty laissa. Esimerkiksi kirkkolaissa on säädetty kirkonkirjojen tietojen säilytysajasta, jolloin tiedonhallintalain säännöstä ei sovelleta. Lain tarkoituksena on yhdenmukaistaa asiakirjojen ja muiden tietoaineistojen säilytysaikojen määrittelyn perusteita. Tietoaineistojen ja asiakirjojen säilytysaikaa määriteltäessä on otettava huomioon tietoaineistojen ja asiakirjojen alkuperäinen käyttötarkoitus; luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden (mm. yhdistykset, yhteisöt, järjestöt, säätiöt ja laitokset) etujen, oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan toteuttaminen ja todentaminen; sopimuksen tai muun yksityisoikeudellisen oikeustoimen oikeusvaikutus sekä vahingonkorvausoikeudelliset ja rikosoikeudelliset vanhentumisajat. Säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot joko arkistoidaan tai tuhoetaan viipymättä. Tietoaineistojen säilytysaikoja määritellään kyseisten periaatteiden mukaisesti arkistonmuodostussuunnitelmissa.

Lisäksi kirkon viranomaisissa sovellettavissa tiedonhallintalain 5 luvun säännöksissä säädetään tietojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä ja katseluyhteyden avaamisesta toiselle viranomaiselle tietovarannon sellaisiin tietoihin, joihin katseluyhteyden saavalla viranomaisella on tiedonsaantioikeus. Säännöksiä sovelletaan esimerkiksi silloin, kun jäsentietojärjestelmästä luovutetaan tietoja seurakunnan tai seurakuntayhtymän käyttöön kirkkolain 8 luvussa tarkoitetulla tavalla. Tietoaineistoja voidaan luovuttaa teknisen rajapinnan avulla myös muulle toimijalle kuin viranomaiselle, jos tiedon saavalla toimijalla on erikseen lailla säädetty tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä kyseisiä tietoja. Tekninen rajapinta voidaan tällöin avata samoin edellytyksin kuin se voidaan avata toiselle viranomaiselle.

Asianhallinta ja palvelujen tiedonhallinta

Tiedonhallintalain 6 luvussa säädetään asianhallinnan ja palvelujen tiedonhallinnasta. Kirkon viranomaisella on velvollisuus ylläpitää asiarekisteriä käsittelyssään olevista ja olleista asioista. Asiarekisteriin rekisteröidään asiaa, asian käsittelyä ja asiakirjoja koskevat tiedot. Asiarekisterin ei tarvitse olla tietojärjestelmä, vaan rekisteriä voidaan ylläpitää myös manuaalisesti taikka käyttämällä yleistä tekstinkäsittelyohjelmaa.

Säännös ei siten pakota siirtymään sähköisen asianhallintajärjestelmän käyttöön.

Asiarekisteri edistää julkisuusperiaatteen toteutumista ja hyvään hallintoon kuuluvan asianmukaisen ja joutuisan asiankäsittelyn seuraamista ja todentamista.

Viranomaisen on muodostettava käsiteltäväksi otetun tai annetun asian yksilöivä asiatunnus, jonka avulla asiaan liittyvät muut tiedot voidaan yksilöidä. Asiatunnuksena toimivat viranomaisten käyttämät diaarinumerot, diaaritunnukset ja asianumerot. Asiaan on talletettava myös asiaa käsittelevän viranomaisen yritys- tai yhteisötunnus eli esim. Y-tunnus. Lisäksi asian yksilöintitietona on rekisteröitävä muun muassa asian vireilletuloajankohta. Sillä tarkoitetaan ajankohtaa, jolloin viranomaisen on saattanut sille saapuneiden asiakirjojen perusteella asian vireille tai oma-aloitteisissa asioissa käynnistänyt toimet asian vireillesaattamiseksi. Viranomaiselle saapuneista asiakirjoista rekisteriin tulee merkitä ainakin asiakirjan yksilöivä tieto, joka voi olla joko numeerinen tunnus tai asiakirjan otsikkotieto. Rekisteriin merkitään myös asiakirjan saapumistapa, saapumisajankohta ja asiakirjan lähettäjä tai hänen asiamiehensä. Vastaavasti viranomaisen laatimista asiakirjoista rekisteriin merkitään asiakirjan yksilöintitiedon lisäksi asiakirjan laatija ja asiakirjan laatimisajankohta. Laatimisajankohdalla tarkoitetaan ajankohtaa, jolloin asiakirja rekisteröidään asiarekisteriin tai jolloin asiakirja on ollut valmis käyttötarkoitukseensa.

Lisäksi asiasta tulee rekisteröidä tieto asian vireillepanijasta ja tarvittaessa myös muista asianosaisista. Rekisteristä tulee ilmetä myös asian käsittelyn tila. Tieto liittyy hallintolain (434/2003) 23 §:n 2 momentissa säädettyyn velvollisuuteen vastata asianosaisen päätöksen antamisajankohtaa taikka asian käsittelyn etenemistä koskevaan tiedusteluun. Asiarekisteriin tulee rekisteröidä myös asian käsittelyn mahdolliset välitoimenpiteet ja niihin liittyvät asiakirjat.

Viranomaisen palveluja tuotettaessa syntyvä tietoaineisto ja asiakirjat tulee myös yksilöidä ja rekisteröidä siten, että niiden muodostuminen voidaan jälkikäteen todentaa ja toisaalta voidaan varmistua tietojen saatavuudesta. Tällaisia palveluja seurakunnassa tai seurakuntayhtymässä ovat esimerkiksi leiri- ja retkitoiminta, joiden yhteydessä syntyviä asiakirjoja sääntely koskee. Näistäkin aineistoista, kuten leirien ja retkien turvallisuusasiakirjoista ja turvallisuussuunnitelmista, on pystyttävä hakemaan tiedot muun muassa asiakirjajulkisuuden ja asianosaisten oikeuksien toteuttamiseksi. Palvelun yhteydessä syntyviä asiakirjoja säilytetään arkistonmuodostussuunnitelmassa määrätyn ajan.

Viranomaisen on myös ylläpidettävä julkisuusperiaatteen toteutumista varten kuvausta omista tietovarannoistaan ja asiarekistereistään. Kuvauksella helpotetaan tietopyyntöjen tekemistä, sillä julkisuuslain mukaan tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon.

Asiakirjajulkisuuskuvaus tulee sisältää tietoja niistä tietojärjestelmistä, joissa on asiarekisteriin tai palvelujen tiedonhallintaan kuuluvia tietoja. Lisäksi sen tulee sisältää tietopyynnön esittämiseksi tarvittavat tiedot tietojen antamisesta päättävästä viranomaisesta ja tämän yhteystiedoista; tiedot tietojärjestelmien sisältämistä tietoineistoista tietoryhmittäin; millä tavalla tietoa voidaan hakea viranomaisen asiarekisteristä tai tietojärjestelmästä sekä tieto tietoineistojen saatavuudesta avoimesti teknisen rajapinnan avulla.

Asiakirjajulkisuuskuvaus on julkaistava yleisessä tietoverkossa eli viranomaisen omilla kotisivuilla siltä osin, kun kuvauksen tiedot eivät ole salassa pidettäviä. Malli asiakirjajulkisuuskuvauksesta on tämän yleiskirjeen liitteenä.

Lisätietoja tiedonhallintalain soveltamisesta antaa tarvittaessa hallinto-osaston juristit, sähköpostitse etunimi.sukunimi@evl.fi.

Kirkkohallitus

Pekka Huokuna
kansliapäällikkö

Pirjo Pihlaja
kirkkoneuvos

ISSN 1797-0326