

Asia: VM183:00/2017 ja VM/1631/03.01.00/2018

## **Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Kirkkohallitus pitää sinänsä tarkoituksenmukaisena, että tiedonhallintaa koskevat säännökset kootaan samaan yleislakiin, josta voidaan tarvittaessa poiketa erityislainsäädännöllä.

#### **2. Arvionne lukuun 2 Nykytila**

-

#### **3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

Tavoitteet, joita on asetettu lähinnä valtionhallinnon näkökulmasta, ovat perusteltuja.

#### **5. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 1 yleiset säännökset (pykälät 1-4 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)**

Perustuslain 76 §:n nojalla evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkkolaisissa. Kirkkohallitus yhtyy siihen luvun yksityiskohtaisissa perusteluissa otettuun kantaan, että ehdotetun lain säännökset kuuluvat kirkkolain alaan ja siten lain omaksumisesta sovellettavaksi kirkon ja seurakuntien hallinnossa tulisi tarvittaessa säätää kirkkolaisissa. Kirkkohallitus on kiinnittänyt huomiota kuitenkin ehdotetun 3 §:n 2 momentin sanamuotoon, jonka mukaan lakia sovelletaan Suomen evankelis-luterilaiseen kirkkoon siten kuin kirkkolaisissa (1054/1993) säädetään.

Aloiteoikeus kirkkolain muuttamiseen on perustuslain 76 §:n ja kirkkolain 2 luvun 2 §:n nojalla ainoastaan kirkolla itsellään. Kirkkohallituksen mielestä yleislaisissa ei voi siten säätää kirkon soveltavan nimenomaisesti nyt ehdotettua lakia. Kirkkohallitus pitää parempana hallintolain (434/2003) 5 §:ssä käytettyä sanamuotoa. Tällöin säännöksessä säädettäisiin, että tiedonhallinnasta Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa säädetään kirkkolaisissa. Tämä antaisi kirkolle sille kuuluvan aloitevallan joko omaksua ehdotettu laki sen hallintoa ohjaavaksi yleislaki tai säätää tarvittaessa tiedonhallinnasta itsenäisesti kirkkolaisissa.

Kirkkolaissa on omaksuttu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999, julkisuuslaki) sovellettavaksi kirkon hallinnossa. Lisäksi kirkolliskokous on toukokuussa tänä vuonna tehnyt ehdotuksen kirkkolain kokonaisuudistuksesta, jonka yhteydessä on kirkkolakiin otettu arkistolakia (831/1994) koskeva soveltamissäännös. Siten kirkkohallitus pitää mahdollisena, että nyt ehdotettu tiedonhallintalaki tullaan ainakin joiltakin osin omaksumaan sovellettavaksi myös kirkon hallinnossa.

## **6. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 2 Julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleinen ohjaus (pykälät 5-9 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)**

Perustuslain 11 ja 76 § antavat kirkolle uskonnollisena yhdyskuntana tietynasteisen autonomisen aseman varsinkin kirkon sisäisen hallinnon järjestämisessä. Ehdotetun luvun soveltaminen kirkon ja seurakuntien hallintoon merkitsisi kirkon ja valtion välisten suhteiden muuttamista. Lausunnon antaminen lakiluonnoksesta kuuluisi siten kirkkolain 20 luvun 7 §:n nojalla kirkolliskokoukselle, mihin kuitenkin annettu lausunnonantamisaika ei anna mahdollisuutta.

Ottaen huomioon perustuslakiin ja kirkkolakiin pohjautuva kirkon autonominen asema kirkkohallitus katsoo, että valtion keskushallintoon kuuluvien viranomaisten ohjaustoimivaltaa ei voida ulottaa kirkon ja sen seurakuntien sisäisen hallinnon ohjaukseen. Kirkkohallitus pitää erittäin epätodennäköisenä, että ehdotettua 2 lukua tultaisiin soveltamaan evankelis-luterilaisessa kirkossa. Myöskään ehdotetussa 7 §:ssä säädetty tiedonhallintolautakunnan kokoonpano ei indikoi sitä, että olisi edes tarkoitettu kirkon soveltavan tiedonhallintalakia tältä osin. Kuten edellä kuitenkin on todettu, lopullisen kannan tähän kysymykseen voi ottaa vain kirkolliskokous.

## **7. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 3 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen (pykälät 10-12 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)**

Kirkkohallitus toteaa, että vaikka ehdotetut 3 luvun 10 ja 11 § osittain korvaavat jo voimassa olevaa sääntelyä, aiheuttavat ne yksittäisille tiedonhallintayksiköille hallinnollisesti ja taloudellisesti hyvin raskaat velvoitteet. Säännösten aiheuttama hallinnollinen taakka ja henkilöstöresurssien sitominen tehtävään on varsinkin pienille, taloudellisesti heikossa asemassa oleville tiedonhallintayksiköille ylivoimainen.

Lisäksi ehdotetun 10 §:n 3 momentissa tarkoitettun tiedonhallintakartta jää säännöstayalla kovin epämääräiseksi eikä sen käytännön toimivuutta voida arvioida. Ehdotettu 11 § puolestaan palvelee lähinnä valtion hallinnonalan sekä 2 luvussa tarkoitettujen valvontaviranomaisten tarpeita.

## **8. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 4 Tietoturvaluus (pykälät 13-18 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)**

Kirkkohallituksella ei ole huomauttamista luvusta 4. Kirkkolain 16 luvun 11 §:n 1 momentin nojalla kirkkohallitus on antanut kirkon ja seurakuntien viranomaisia velvoittavat tietoturvamääräykset, jotka pohjautuvat valtion tietoturvasojen vaatimuksiin.

#### **9. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 5 Turvallisuusluokittelu (pykälät 19-22 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)**

Kirkkohallituksella ei ole huomauttamista ehdotetusta luvusta 5. Lähtökohtaisesti voidaan arvioida, että luvun säännökset koskisivat vain harvoja kirkon ja seurakuntien hallinnon asiakirjoja.

#### **10. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 6 Asian ja palvelujen tiedonhallinta (pykälät 23-26 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)**

Kirkkohallituksella ei sinänsä ole huomauttamista ehdotettuihin säännöksiin. Säännökset aiheuttavat kuitenkin sähköisen asiarekisterin käyttöönoton niissä tiedonhallintayksiköissä, joilla sitä ei vielä ole käytössä.

Lisäksi uutena perusmetatietona asian yksilöintitietoihin tulisi tallettaa tiedonhallintayksikön Y-tunnus. Tämä merkinnee tarvetta kehittää jo käytössä olevia asianhallintajärjestelmiä ja asiarekistereitä. Sen käyttötarve jää myös perusteluissa epäselväksi, jolleivät tavoitteena ole laajat, useaa viranomaista ja tiedonhallintayksikköä koskevat yhteiset asiarekisterit.

#### **11. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 7 Tietoaineistojen muodostaminen ja sähköinen luovutustapa (pykälät 27-31 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)**

Kirkkohallitus toteaa, että kirkkolaissa erityislainsäädäntönä on jo nyt joitakin tietojen luovutukseen liittyviä säännöksiä. Nämä koskevat seurakuntien käytössä olevaa yhteistä jäsentietorekisteriä ja pohjautuvat väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) säännöksiin.

Muutoin kirkkohallitus toteaa, että seurakuntien lähtötaso asiarekisterin ylläpidossa vaihtelee melko paljon eikä sen arvion mukaan kaikissa seurakunnissa ole vielä käytössä sähköistä asiarekisteriä. Säännösten täytäntöönpano edellyttänee varsinkin näissä seurakunnissa myös merkittäviä taloudellisia resursointeja.

#### **12. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi (pykälät 32-38 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)**

Ottaen huomioon kirkon autonominen asema sisäisen hallinnon järjestämisessä kirkkohallitus katsoo, etteivät ehdotetut 8 luvun 34 ja 35 § tulle soveltavaksi kirkon hallinnossa. Lopullisen kannan ottaminen tästä seikasta kuuluu kuitenkin kirkkolain mukaan kirkolliskokoukselle.

#### **13. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 9 Erinäiset säännökset (pykälät 39-40 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)**

Ehdotuksen mukaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettavan lain on tarkoitus tulla voimaan kesäkuussa 2019. Kirkolliskokouksen toukokuussa hyväksymä kirkkolakiehdotus tulee eduskunnan käsittelyyn siten, että se saadaan voimaan todennäköisesti vuoden 2020 alusta. Kyseisessä uudessa kirkkolaissa on viittaus arkistolakiin, joka nyt ehdotetaan kumottavaksi. Ottaen huomioon kirkkolain säätämisympäristö kirkkohallitus toivoo, että siirtymäsääntöön otettaisiin säännös, jonka mukaan arkistolakia voitaisiin sen kumoutumisesta huolimatta soveltaa niissä viranomaisissa ja tiedonhallintayksiköissä, joiden toiminnasta säädetään erityislainsäädännöllä vielä 2020 vuoden loppuun saakka.

Lisäksi kirkkohallitus pitää todennäköisenä, että kirkko joutuu omaksuessaan ehdotetun lain joiltakin osin säätämään nyt ehdotettuja siirtymäaikoja pidemmät siirtymäajat. Tämä johtuu seurakuntien hyvinkin erilaisista lähtötasoista laissa säädettyjen velvoitteiden täyttämiseksi.

#### **14. Muut huomiot**

-

### **Vaikutusten arviointi**

#### **Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:**

Kirkkohallitus toteaa, että ehdotetut säännökset eivät anna täyttä kuvaa siitä, miten ne toimisivat käytännön tasolla. Joka tapauksessa voidaan arvioida, että tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen ehdotetussa laajuudessa tulee edellyttämään sekä henkilö- että taloudellisia resursseja.

#### **Tietoturvallisuus:**

Ottaen huomioon kirkkohallituksen antamat tietoturvamääräykset, jotka velvoittavat jo nyt sekä seurakuntia että kirkon keskushallinnon viranomaisia, ei tietoturvaa koskevien säännösten soveltaminen tulle aiheuttamaan kovinkaan suuria lisäresursointejakaan.

#### **Asian ja palvelujen tiedonhallinta:**

Kirkkohallitus toteaa, että seurakunnat ovat toteuttaneet tietojärjestelmiään pitkälti hyvin itsenäisesti. Seurakunnilla on vaihtelevat valmiudet toteuttaa ehdotettu velvoite säilyttää sille saapuvat ja viranomaisten laatimat asiakirjat vain sähköisessä muodossa sekä muuttaa muussa kuin sähköisessä muodossa saapuneet aineistot sähköiseen muotoon. Sen vuoksi on vaikea arvioida esityksen taloudellisia vaikutuksia tältä osin. Karkea arvio on kuitenkin, että asian ja palvelujen tiedonhallintaa sekä tietoaineistojen luovuttamista ja sähköistä luovutustapaa koskevien säännösten omaksuminen rajapintaratkaisuihin tulee merkitsemään kirkolle ja sen seurakunnille useiden miljoonien eurojen kokonaiskustannuksia.

#### **Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:**

-

**Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:**

-

**Muuta huomioitavaa:**

-

Pihlaja Pirjo  
Kirkkohallitus - Virastokollegio