

Suositus asiankäsittelyn metatiedoista (*luonnos*)

Tiedonhallintalain 26 §:ssä
säädettyjen metatietojen
rekisteröintitapa ja sisältö

Sisältö

1	Johdanto – suosituksen tarkoitus ja sisältö	4
2	Tiedonhallintalaki ja asianhallinta.....	6
2.1	Asianhallinnan velvoitteita ja käsitteitä	6
2.2	Asiarekisteri	8
3	Asianhallinnan kehittämisen toimenpidepolku.....	10
4	Yleistä rekisteröinnistä	14
4.1	Tiedonhallintayksikön rekisteröintikäytäntöjen dokumentointi	14
4.2	Salassa pidettävän ja turvallisuusluokiteltavan tiedon rekisteröinti	15
4.3	Henkilötietojen rekisteröinti.....	16
5	Asian rekisteröinnin pakolliset metatiedot.....	17
5.1	Asiatunnus.....	17
5.2	Y-tunnus (yritys- ja yhteisötunnus).....	19
5.3	Viranomaisen yksilöivä tieto	20
5.4	Toimintaprosessin yksilöivä tieto	22
5.5	Asian vireilletuloajankohta.....	23
5.6	Asian vireillepanija ja tarvittaessa muut asianosaiset	23
6	Asian käsittelyvaiheiden rekisteröinnin pakolliset metatiedot.....	25
6.1	Asian käsittelyn tila.....	25
6.2	Viranomaisen toimenpiteet ja niissä käsitellyt asiakirjat käsittelyvaiheittain.....	26
7	Asiakirjan rekisteröinnin pakolliset metatiedot	29
7.1	Saapuneen asiakirjan rekisteröinnin pakolliset metatiedot	29
7.1.1	Saapunut asiakirja: Asiakirjan yksilöivä tieto	29
7.1.2	Saapunut asiakirja: Asiakirjan saapumistapa	30
7.1.3	Saapunut asiakirja: Asiakirjan saapumisajankohta	31
7.1.4	Saapunut asiakirja: Asiakirjan lähettäjä tai asiamies.....	32
7.2	Viranomaisen laatiman asiakirjan rekisteröinnin pakolliset metatiedot	33
7.2.1	Viranomaisen laatima asiakirja: Asiakirjan yksilöivä tieto.....	33

7.2.2	Viranomaisen laatima asiakirja: Asiakirjan laatija	34
7.2.3	Viranomaisen laatima asiakirja: Asiakirjan laatimisajankohta.....	35
8	Suosittelvat metatiedot	37
9	Palvelujen tiedonhallinta ja sen suhde asian käsittelyyn.....	38
10	Sanasto	39
	Liitteet.....	41
	Lähteet.....	42

1 Johdanto – suosituksen tarkoitus ja sisältö

Suosituksen tarkoituksena on tukea tiedonhallintayksiköjä asianhallinnan toteuttamisessa tiedonhallintalain (Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019, jatkossa ”Tiedonhallintalaki”) edellyttämällä tavalla.

Suositus konkretisoi tiedonhallintalaissa asianhallinnalle ja asiarekisteriin rekisteröitäville tiedoille säädettyjä vaatimuksia. Tiedonhallintayksikön on huolehdittava niiden toteuttamisesta vuoden 2022 alkuun mennessä. Suosituksen pakolliset metatietovaatimukset kohdistuvat asianhallintajärjestelmiin ja muihin operatiivisiin tietojärjestelmiin, joissa on palvelun tuottamiseen liittyvien tietojen hallinnan lisäksi myös asiankäsitteilyyn liittyvien tietojen hallintaa.

Tiedonhallintalain 26 §:ssä säädettyjen **pakollisten metatietojen** rekisteröintitapaa ja sisältöä konkretisoidaan käyttösuositusten ja esimerkkien avulla kappaleissa 5-7 ja liitteessä 1. Lisäksi esitellään ja suositellaan käytettäväksi joukkoa asianhallinnan yhteisiä **suositeltavia metatietoja**, jotka tukevat lakisääteisten vaatimusten ja asianhallinnan kehittämistavoitteiden toteuttamista. Suurin osa pakollisista ja suositeltavista metatiedoista sisältyy jo julkisen hallinnon käyttämiin asianhallintajärjestelmiin. Niiden käyttö on vakiintunut mm. julkisen hallinnon kirjaamistradition ja Kansallisarkiston SÄHKE2 -kehitystyön kautta (Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen AL/9815/07.01.01.00/2008). Pakollisten ja suositeltavien metatietojen lisäksi tiedonhallintayksiköiden tietojärjestelmissä voi olla myös organisaatiokohtaisia metatietoja.

Tiedonhallintalain mukaisen asianhallinnan kehittämisen tueksi on rakennettu konkreettinen toimenpidepolku (suosituksen luku 3).

Suosituksessa tiedonhallintalain säännökset esitetään jatkumona asianhallinnan - tai laajemmin tiedon elinkaaren hallinnan - ohjeistukselle, jonka pohjalta asianhallinta on

julkisen hallinnon organisaatioissa järjestetty. Suosituksen liitteessä 2 ”Tiedon elinkaaren hallinta: kooste asianhallinnassa huomioitavista laeista, määräyksistä, ohjeista ja suosituksista” kuvataan tarkemmin tätä laajaa ohjeistuskokonaisuutta. (LIITE 2)

Suosituksessa on huomioitu eri kokoisten ja eri tavalla resursoitujen tiedonhallintayksiköiden mahdollisuudet toteuttaa asianhallintaa.

Suosituksen on valmistellut julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnan (jatkossa tiedonhallintalautakunta) asettama toimintalähtöisen asianhallinnan jaosto.

2 Tiedonhallintalaki ja asianhallinta

2.1 Asianhallinnan velvoitteita ja käsitteitä

Tiedonhallintalaki velvoittaa viranomaisen pitämään asiarekisteriä, johon rekisteröidään viipymättä viranomaiselle saapuneet ja sen laatimat asiakirjat. Viranomaisen asioiden rekisteröimisen tarkoituksena on tukea viranomaisen toiminnan avoimuutta ja kansalaisten tiedonsaantia ja vaikuttamismahdollisuuksia. Hyvään hallintoon kuuluu, että asiankäsittelyn on oltava asianmukaista ja joutuisaa, sekä seurattavissa ja todennettavissa. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että asiarekisterin on mahdollistettava tietopyyntöjen yksilöiminen, käsittelyvaiheiden ja -aikojen seuraaminen sekä julkisuuden, salassapidon ja henkilötietojen suojan toteuttaminen.

Tiedonhallintayksikön velvollisuus muodostaa käsiteltäväksi otettujen ja annettujen asioiden yksilöivä asiatus on aiempaan sääntelyyn nähden uusi. Asiatunnus vastaa kuitenkin pääosiltaan sitä, miten asiat on tähänkin asti yksilöity diaareissa ja muissa asiakirjahakemistoissa. Keskeisin muutos koskee asialle määriteltäviä tietoja, joilla yksilöidään tiedonhallintayksikkö (Y-tunnus), viranomainen sekä toimintaprosessi. Viranomaiselle saapuneen asiakirjan osalta merkitään saapumisajankohdan lisäksi saapumistapa. Valtionhallinnossa tiedonhallintalain rekisteröintiä koskevat velvoitteet vastaavat kumoutuneen julkisuusasetuksen 6 §:n sääntelyä ja noudattavat pitkälti muiden viranomaisten sekä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen olemassa olevia kirjauskäytäntöjä.

Tiedonhallintayksikössä on määriteltävä asianhallinnan vastuut, varattava riittävät resurssit sekä varmistettava tarpeellinen osaaminen ja valvonta tiedonhallintalain 4 §:ssä säädetyllä tavalla. Tiedonhallinnan organisoinnista ja tiedonhallintamallista on annettu tiedonhallintalautakunnan suositukset, joiden avulla tiedonhallintayksikössä voidaan toteuttaa laissa säädetyt vaatimukset.

Tiedonhallintalaki toi uudistuksia tiedonhallinnan käsitteisiin, niiden määritelmiin ja kohdentumiseen. Suosituksen kannalta keskeistä on mm. asiarekisteriin ja säilyttämiseen liittyvien käsitteiden sisältö. Arkistointiin liittyvät arkistotoimen tehtävät on rajattu tiedonhallintalain ulkopuolelle, mutta tiedonhallintalakia sovelletaan myös tietojärjestelmiin ja toimitiloihin, joihin arkistoidaan viranomaisen asiakirjoja.

Tiedonhallintalaissa **asianhallintaa** ei määritellä suoraan, vaan sille asetettavia velvoitteita kuvataan rekisteröinnin, asiakkaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten kautta. Julkisessa hallinnossa asianhallinta määritellään vakiintuneesti organisaation toimintaprosesseihin sisältyvien asioiden ja asiakirjojen käsittelyn ohjaamiseksi niiden koko elinkaaren ajan. Asianhallinta pyrkii tehostamaan asioiden valmistelua, käsittelyä, ja päätöksentekoa sekä asiakirjallisten tietojen hallintaa, esimerkiksi julkaisemista, käyttörajotusten toteuttamista, arkistointia ja oikea-aikaista tuhoamista. Tiedonhallintalaki rajaa asiakirjan käsitteen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuun asiakirjaan.

Asian käsittelyllä tarkoitetaan viranomaisen tehtäviin liittyvien asioiden lainsäädännön mukaista ja järjestelmällistä hoitamista eri käsittelyvaiheissa vireille tulosta ratkaisemiseen asiankäsittelyprosessin mukaisesti.

Säilyttämisellä tarkoitetaan tietoaaineistojen säilyttämistä yksilöiden, yhteisöjen ja viranomaisten etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien määrittämiseksi, toteuttamiseksi ja valvomiseksi. Tietovarannossa olevat tietoaaineistot ovat aktiivivaiheen käytössä olevia, kunnes tietoaaineisto tai sen osa säilytysajan päättymisen jälkeen siirretään arkistoon tai tuhotaan, jos tietoaaineistoa ei ole määritelty arkistoitavaksi. Arkistointivaihe alkaa, kun laissa erikseen säädetty säilytysaika on päättynyt tai tiedonhallintalain 21 §:n mukaisesti määritetty säilytysaika on päättynyt. Tämä suositus tukee osaltaan tiedon eheän elinkaaren varmistamista ja tietosisältöjen säilymistä suunnitellulla tavalla. Tiedon elinkaarta hallitaan asiankäsittelyn aktiivivaiheessa tuotettavilla metatiedoilla, joiden tarkoituksena on varmistaa tiedon eheys, alkuperäisyys, saatavuus, luotettavuus, käytettävyys ja suojaaminen. Metatiedot mahdollistavat myös tiedon oikea-aikaisen tuhoamisen. Jos asianhallinnassa syntyvä tietoaaineisto arkistoidaan tiedonhallintalain tarkoittamalla tavalla, tietoaaineistoon on tuotettava arkistointia tukevia metatietoja jo asian käsittelyn aikana.

Tietoaaineisto on tiedonhallintalain 2 §:n mukaan asiakirjoista ja muista vastaavista tiedoista muodostuva tiettyyn viranomaisen tehtävään tai palveluun liittyvä tietokokonaisuus. Tietoaaineistot koostuvat yleensä useista eri säilytysajan omaavista aineistoista tai asiakirjaryhmistä tai asiakirjoista. Muilla vastaavilla tiedoilla tarkoitetaan asiakirjallisia tietoja¹, jotka viranomainen on tehtäviensä hoitamisen yhteydessä tallenta-

¹ TIHL ei sisällä asiakirjallisen tiedon käsitettä, vaan tietoaaineistoon kuuluvat tiedot määritellään viranomaisten tehtävien tai palvelujen hoitamisen yhteydessä syntyneiksi tiedoiksi, joita viranomaisissa käsitellään asiakirjoina, kun niistä muodostetaan asiakirjoja erilaisilla ohjelmistojen mahdollistamilla hakuperusteilla. (HE 284/2018 vp, s. 64)

nut tietojärjestelmään tietoyksiköiksi, joista voidaan tarvittaessa muodostaa eri hakuperusteilla asiakirjoja. Asianhallinnan tietoaineisto syntyy tietyn tehtävän tai palvelun tuotoksena.

Esimerkkejä:

- henkilöstöhallinnon tietovarannossa rekrytointiin liittyvä tietoaineisto
- taloushallinnon tietovarannossa ostolaskut -tietoaineisto

2.2 Asiarekisteri

Asiarekisteri on looginen rekisteri, joka koostuu tiedonhallintayksikössä muodostuvista asiankäsittelyn metatiedoista riippumatta siitä, missä tietojärjestelmässä ne muodostuvat. Tästä syystä asianhallintajärjestelmissä olevat metatiedot eivät kaikissa tilanteissa muodosta pelkästään/yksin asiarekisteriä, vaan siihen kuuluvat myös muissa operatiivisissa tietojärjestelmissä syntyvät metatiedot asiankäsittelyn kulkua kuvaavina tietoina.

Tiedonhallintayksikön on tunnistettava, missä tietojärjestelmissä syntyy asiarekisteriin kuuluvia tietoja. Tällä hetkellä operatiivisissa tietojärjestelmissä tiedon rakenne ei useinkaan vastaa asianhallinnassa käytettyä rakennetta. Niistä voivat puuttua esim. asiatasoa kuvaavat rakenteet, kuten käsittelyvaiheet ja toimenpiteet.

Tiedonhallintalain 26 §:n mukaiset metatiedot edellytetään sekä asianhallintajärjestelmiltä että muilta asiankäsittelyä sisältäviltä operatiivisilta järjestelmiltä. Nämä metatiedot on otettava huomioon, kun tiedonhallintayksikkö hankkii operatiivista tietojärjestelmää, joka tulee sisältämään asiankäsittelyä. Käytössä olevien asiankäsittelyä sisältävien operatiivisten järjestelmien osalta kartoitetaan ensin, miltä osin vaaditut metatiedot jo löytyvät, ja voidaanko esim. rekisteröimiskäytäntöjä muuttamalla tuottaa tarvittavat metatiedot. Kartoitus on suositeltavaa tehdä ennen kuin metatietokenttien muutoksia lähdetään toteuttamaan. Metatietomuutosten toteuttaminen voi olla perusteltua tehdä muiden tiedonhallinnan tilaa parantavien muutosprojektien yhteydessä.

Tiedonhallintayksikössä voi vaihdella tehtävittäin, toteutetaanko asiankäsittely osin tai kokonaan asianhallintajärjestelmien ulkopuolella. Asiarekisteriin kuuluvat eri tietojärjestelmissä olevat saman asian tiedot on yhdistettävä toisiinsa, koska asiankäsittelyä on pystyttävä seuraamaan aukottomasti. Yhdistämisessä voidaan hyödyntää rajapintoja, linkityksiä tai viittauksia. Asian käsittely voi kulkea operatiivisessa tietojärjestelmässä, mutta asiaan mahdollisesti liittyvät tietyt vaiheet rekisteröidään asianhallintajärjestelmään.

Esimerkkejä:

- Oikaisu- tai valitusprosessi.
- Ympäristölupa-asioita voidaan käsitellä paikkatietojärjestelmässä, mutta päätöksiä koskevat valitukset rekisteröidään ja tallennetaan asianhallintajärjestelmään.

On mahdollista hyödyntää asianhallintajärjestelmää kattavasti muussa operatiivisessa tietojärjestelmässä käsiteltävien asioiden rekisteröintiin, jolloin operatiiviseen järjestelmään ei tarvitse toteuttaa 26 §:n mukaisia metatietoja. Tässäkin tapauksessa on varmistettava tietojen yhdistettävyyden järjestelmien välillä.

Tiedonhallintayksikön loogisen asiarekisterin tietoja voi sijaita myös muussa kuin tiedonhallintayksikön omistamassa tietojärjestelmässä. Monen viranomaisen yhteisessä tietojärjestelmässä hallinnoidaan tiedonhallintayksikön asiarekisterin osaa, joka liittyy kyseiseen toimintaan. Osapuolten välisistä vastuunjaosta ja tehtävistä tulee sopia yksityiskohtaisesti siten, että toimintaprosessin jokaisen vaiheen vastuuviranomainen on määritelty. Vastuuviranomainen on aina se tiedonhallintayksikön viranomainen, jonka asiakirjoja tai niitä vastaavia tietoja prosessissa käsitellään.

3 Asianhallinnan kehittämisen toimenpidepolku

Tiedonhallintayksiköt voivat kehittää tiedonhallintalain mukaista asianhallintaansa sekä sisällöllisestä että teknisestä näkökulmasta luvussa kuvattujen suositeltavien toimenpiteiden avulla. Kehittämisen tavoitteena on varmistaa toimintaprosessien tehokkuus, ohjeistuksen ajantasaisuus ja tietojärjestelmien käytettävyys. Asianhallinnan kehittäminen kytketään osaksi tiedonhallintayksikön muuta kehittämistoimintaa ja toteutetaan moniammatillisena yhteistyönä. Toimenpidepolku tulisi huomioida myös organisaatorajat ylittävien prosessien tiedonhallinnassa.

Toimenpidepolku on suunnattu tiedonhallintayksikköjen asianhallintaa kehittäville tahoille, kuten projekteille ja työryhmille. Edetkää/etene seuraavasti:

1. Aloita kehittäminen varmistamalla, että tiedonhallintalain vaatimukset täytetään:

Kartoita ja kuvaa tässä suosituksessa määritellyn asianhallinnan ja loogisen asiarekisterikokonaisuuden **nykytila** tiedonhallintamallisuosituksen² mukaisesti. Tee tiedonhallintalain mukainen tiedonhallinnan muutosarviointi erityisesti asianhallintaa koskevien kohtien osalta³.

Varmista, että tiedonhallintalain 26 §:n asianhallinnalta ja asiarekisteriltä edellyttämät **toiminnallisuudet ja pakolliset metatiedot** (suosituksen luvut 5-7 ja LIITE 1) sisältyvät tiedonhallintayksikön käyttämiin **asianhallintajärjestelmiin** tai että ne saadaan versiopäivitysten kautta käyttöön.

Arvioi, miltä osin tiedonhallintalain 26 §:n asiarekisteriltä ja asianhallinnalta edellyttämät toiminnallisuudet ja pakolliset metatiedot (suosituksen luvut 5-7 ja LIITE 1) sisältyvät tiedonhallintayksikön mahdollisesti käyttämiin asiankäsittelyä sisältäviin **operatiivisiin tietojärjestelmiin**. Käynnistä tarvittavat kehittämistoimet tietojärjestelmien saattamiseksi tiedonhallintalain edellyttämälle tasolle. Tarkastele ensi vaiheessa, onko tietojärjestelmissä tehtävää asiankäsittelyä mahdollista päivittää tiedonhallintalain 26 §:n edellyttämään suuntaan esimerkiksi tietojen kirjaamistapaa muuttamalla.

² Tiedonhallintalautakunnan suositus tiedonhallintamallista.

³ Tiedonhallintalautakunnan suositus tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnista.

Arvioi, onko **suositeltavien metatietojen** listalla (LIITE 1) sellaisia metatietoja, jotka eivät entuudestaan sisälly tietojärjestelmiin ja joiden käyttöön ottamiselle löytyy perusteita oman tiedonhallintayksikön toiminnan näkökulmasta.

Huolehdi, että liitteessä 2 listatut lait, määräykset, suositukset ja ohjeet on huomioitu tiedonhallintayksikön **asianhallinnan toimintaohjeissa** niiltä osin, kuin ne koskevat tiedonhallintayksikköä.

2. Suunnittele laajemmat kehittämistoimenpiteet tiedonhallintalain vaatimusten ja asianhallinnan muiden kehittämistavoitteiden toteuttamiseksi:

Määrittele kehittämiskohteet huomioiden seuraavat yleiset periaatteet:

- muutosvaikutusten arvioinnin tarve ja perusteet
- automaation edistämisen mahdollisuudet
- yhteentoimivuuden edistämisen mahdollisuudet vähentämällä useiden eri sovellusten käyttötarvetta ja välttämällä saman tiedon moninkertaista tallentamista, hakemista, pyytämistä ja lähettämistä.

Hyödynnä suunnittelussa **tiedonhallintamallin nykytilakuvauksia** prosesseista, tietovarannoista ja tietojärjestelmäpalveluista käyttötarkoituksineen, kuvauksia niiden välisistä tai puuttuvista sidoksista ja suhteista sekä tiedonsiirtotavoista.

Suunnittele **digitaalisia palveluita**, joissa tai joiden avulla asiakas voi itse käynnistää käsittelyprosesseja, toimittaa, vastaanottaa ja hakea tietoja sekä seurata prosessin etenemistä. Palvelussa voi olla myös asioiden käsittelyä ja automaattista päätöksentekoa. Huomioi palvelun suunnittelussa yleisemmin prosessin ja sen tietojen elinkaaren hallinta tiedonhallintayksikössä.

Hyödynnä eri tietovarantoja ja tietojärjestelmiä mahdollisimman paljon asiakkaan tai käyttäjän antamien tietojen käsittelyssä ja täydentämisessä sekä tiedon elinkaaren hallinnan metatietojen tuottamisessa. Edistä tietojärjestelmien välisiä integraatioita. Kartoita eri tietojärjestelmissä käytettävät tai tarvittavat yhdenmukaiset metatiedot. Käytä integraatioiden suunnittelussa mahdollisimman yhdenmukaisia metatietoja ja metatietomalleja. Hyödynnä metatietojen tuottamisessa valintalistoja ja vältä vapaita kenttiä.

Kiinnitä erityistä huomiota **salassa pidettävien, turvallisuusluokiteltavien aineistojen ja henkilötietojen** merkitsemiseen, käsittelyvaatimukseen, käyttäjien tunnistamiseen, suojaamiseen käyttöoikeuksilla ja niiden asianmukaisen käytön seurantaan tiedonhallintalautakunnan vastaavien suositusten mukaisesti. Varmista pilvipalvelujen

soveltuvuus tiedonhallintayksikön asianhallinnan aineistojen käsittelyyn ja säilyttämiseen. Hyödynnä käyttäjien ja asiakkaiden tunnistamisessa integroitavia **hallinnon sähköisen asioinnin yhteisiä tukipalveluita**.

Suunnittele julkisuuslain mukaisten **tietopyyntöjen** hoitamisen prosessi. Kuvaa tietopyyntöjen prosessi, vastuut ja tehtävät palvelutuottajan ja järjestelmää käyttävien viranomaisten välillä, erityyppisten tietopyyntöjen ja vastausten sisällön tuottaminen ja toteuttaminen tietojärjestelmien tiedoista. Sisällytä ohjeet tiedonhallintayksikön rekisteröintiohjeistukseen.

Suunnittele ja kuvaa toimintaprosesseissa syntyvien **tietojen elinkaaren hallinta** arkistonmuodostussuunnitelmassa. Suunnittele ja kuvaa tiedon elinkaaren ohjaus tietojärjestelmissä. Automatisoi tiedon säilyttäminen ja tuhoaminen niin pitkälti kuin mahdollista.

Laadi asianhallinnan **tavoitetilan toteutus- ja muutossuunnitelma** vaiheistuksineen ja pidemmän aikavälin tiekarttoineen. Kaikkea ei ole tarvetta eikä mahdollista saavuttaa kerralla. Priorisoi ja kohdenna kehittäminen tavoitetilan määrittelyjen mukaisesti. Olemassa olevia palveluja, prosesseja, järjestelmiä ja teknologioita koskevat muutokset on järkevintä toteuttaa silloin, kun niitä on muutenkin tarvetta päivittää ja kehittää. Huomioi muutosten vaikutukset kokonaisuuteen.

3. Etene suunnittelusta toteutukseen ja luo jatkuvan kehittämisen menettelyjä:

Toteuta asianhallinnan **tavoitteet** toteutus- ja muutossuunnitelman mukaisesti. Seuraa tavoitteiden toteutumista, tarkista niitä tarvittaessa ja päivitä nykytilojen kuvaukset.

Päivitä **tiedonhallintamalli** erilaisissa asianhallinnan muutostilanteissa, esimerkiksi asianhallintajärjestelmän metatietorakennetta ja sisältöä uudistettaessa.

Suunnittele ja ota käyttöön asianhallinnan **laadunvarmistusmenettelyt** (mm. nimeämiskäytänteiden noudattaminen, tietojen oikea luokittelu, toimintatapojen tarkastelu, valvonta ja kehittäminen).

Laadi tiedonhallintalain edellyttämä, selkeä ja yleiskielinen järjestelmäkohtainen asianhallinnan **käyttöohjeistus** ja informoi siitä henkilöstöä heidän kannaltaan havainnollisimmalla tavalla.

Toteuta henkilöstölle tiedonhallintalain edellyttämää asianhallinnan **koulutusta**, jossa koulutetaan sekä asianhallinnan tarkoitusta että tietojärjestelmän teknistä käyttöä.

Pyri näin varmistamaan henkilöstön **riittävä osaaminen** tiedon saatavuuteen, löydettävyyteen, hyödynnettävyyteen, ymmärrettävyyteen ja suojaamiseen vaikuttavista seikoista.

Sisällytä tämän suosituksen sisältö soveltuvilta osin tiedonhallintayksikön palveluja, prosesseja, tietojen hallintaa, tietojärjestelmiä, teknologioita ja niiden kehittämistä koskeisiin **periaatteisiin, menetelmiin, vaatimuksiin ja yleisiin tavoitteisiin.**

4 Yleistä rekisteröinnistä

4.1 Tiedonhallintayksikön rekisteröintikäytäntöjen dokumentointi

Jokaisen tiedonhallintayksikön on dokumentoitava rekisteröintiin liittyvät toimintatansa ja laatia tarvittaessa toimintatapaohjeita mm. viivytyksettömän rekisteröinnin, asianhallinnan hyvän laadun ja tietopyyntöjen asianmukaisen hoitamisen varmistamiseksi. Dokumentaatio voidaan koota myös osaksi laajempaa asianhallinnan käsikirjaa. Mm. seuraaviin teemoihin liittyvät tiedonhallintayksikön toimintatavat tulisi dokumentoida:

- Rekisteröinnin organisointi, vastuut ja tehtävät, ml. esittelymenettely ja tähän liittyvien roolien yleisluontoinen kuvaus työjärjestyksen, hallintosäännön tai vastaavan mukaisesti (valmistelija, esittelijä, ratkaisija/päätöksentekijä). Kannattaa huomioida, että tiedonhallinnan vastuiden määrittelyjä löytyy myös tiedonhallintamallista.
- Kirjaamon aukioloajat
- Tietojärjestelmäkohtaiset rekisteröintiohjeet
- Saapuvien asioiden ja asiakirjojen rekisteröinti ja käsittely
- Skannaamiskäytännöt
- Viranomaisessa laadittujen asiakirjojen rekisteröinti ja käsittely
- Salassa pidettävien, turvallisuusluokiteltavien ja henkilötietoa sisältävien asioiden ja asiakirjojen rekisteröinti ja käsittely
- Asioiden päättäminen
- Asiakirjojen säilyttämiseen, arkistoon siirtämiseen ja tuhoamiseen liittyvä rekisteröinti
- Mahdollisen takautuvan rekisteröinnin ja rekisteröintivirheiden korjaamisen huomioiminen

4.2 Salassa pidettävän ja turvallisuusluokiteltavan tiedon rekisteröinti

Salassa pidettävän tiedon rekisteröinti ohjeistetaan ja hoidetaan ao. lainsäädännön velvoitteiden mukaisesti. Viranomaisten velvollisuudesta huolehtia tietojen salassapidosta ja suojaamisesta luovutettaessa salassa pidettäviä tietoja toimeksiantotehtävän suorittamista varten säädetään julkisuuslain 26 §:n 3 momentissa. Tieto luovutetaan tiedonsaantiin oikeutetulle. Salassapito- ja vaitiolovelvollisuudesta sekä hyväksikäyttökiellosta säädetään julkisuuslain 22 ja 23 §:ssä.

Turvallisuusluokiteltavan tiedon rekisteröinti ohjeistetaan ja hoidetaan ao. lainsäädännön velvoitteiden mukaisesti. Turvallisuusluokittelun velvollisuus on valtion virastoissa ja laitoksissa toimivilla viranomaisilla, tuomioistuimilla ja valitusasioita käsittelemään perustetuilla lautakunnilla (Tiedonhallintalaki 18 §). Turvallisuusluokiteltuja aineistoja vastaanottavat myös tahot, joita turvallisuusluokittelu ei koske. Näitä ovat muun muassa kunnat, kuntayhtymät ja pelastuslaitokset sekä yksityiset tahot toimeksiantoa suorittaessaan. Viranomaisen tulee ylläpitää turvallisia menettelyjä, joiden avulla vain tietoon oikeutetut pääsevät käsittelemään turvallisuusluokiteltavaa tietoa. Turvallisuusluokkaa koskeva merkintä on tehtävä, jos asiakirja tai siihen sisältyvä tieto on salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11 kohdan perusteella ja asiakirjaan sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, poikkeusoloihin varautumiselle, kansainvälisille suhteille, rikosten torjunnalle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion- ja kansantalouden toimivuudelle taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla Suomen turvallisuudelle.

Tiedonhallintalautakunnan suosituksessa turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen käsittelystä⁴ on annettu yksityiskohtaista rekisteröintiin ja muuhun asiakirjojen käsittelyyn liittyvää ohjeistusta.

Asianhallinnan kannalta keskeisiä salassa pidettävään ja turvallisuusluokiteltavaan tietoon liittyviä, rekisteröinnissä huomioitavia metatietoja on listattu liitteen 1 Suositeltavia metatietoja -välilehdellä.

⁴ Tiedonhallintalautakunnan suositus turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen käsittelystä.

4.3 Henkilötietojen rekisteröinti

Tietosuojavaltuutetun ohjeistuksen⁵ mukaisesti kaikki henkilötietoihin kohdistuvat toimenpiteet suunnittelusta keräämiseen, käsittelyyn ja henkilötietojen poistamiseen ovat henkilötietojen käsittelyä. Tietosuojaperiaatteita on noudatettava koko henkilötietojen käsittelyn elinkaaren ajan. Viranomaisten asiarekisterit ovat keskeisiä henkilötiedon keräämisen ja säilyttämisen paikkoja. Rekisteröinnissä on huomioitava seuraavat keskeiset henkilötietojen käsittelyperiaatteet:⁶

- käsiteltävä lainmukaisesti, asianmukaisesti ja rekisteröidyn kannalta läpinäkyvästi
- käsiteltävä luottamuksellisesti ja turvallisesti
- kerättävä ja käsiteltävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten
- kerättävä vain tarpeellinen määrä henkilötietojen käsittelyn tarkoitukseen nähdessä
- päivitettävä aina tarvittaessa – epätarkat ja virheelliset henkilötiedot on poistettava tai oikaistava viipymättä
- säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Henkilötietojen arkistointi on kuitenkin mahdollista yleisen edun mukaisesti arkistointitarkoituksiin, tieteelliseen ja historialliseen tutkimukseen tai tilastollisia tarkoituksia varten, jos tietosuoja-asetuksen suojatoimia noudatetaan asianmukaisesti.

⁵ Tietosuojavaltuutetun toimisto. Tietosuojaperiaatteet.

⁶ Tietosuojavaltuutetun toimisto. Säilytyksen rajoittaminen.

5 Asian rekisteröinnin pakolliset metatiedot

Asian käsitettä ei määritellä tiedonhallintalaissa, mutta sillä ymmärretään asiakirjahallinnossa vakiintuneesti viranomaisen käsiteltäväksi saamaa tai ottamaa tehtävien kokonaisuutta, jonka tuloksena viranomainen tekee toimintaprosessiensa mukaisesti ratkaisun. Ratkaisu voi olla esimerkiksi hallintopäätös, määräys, lausunto, hallituksen esitys, ohje tai muu viranomaisen kannanmuodostus. Asian perusmetatietojen perusteella voidaan yksilöidä asiaan liittyvät asiakirjat ja muut tiedot.⁷

Kappaleissa 5.1-5.6 kuvataan tarkemmin Tiedonhallintalain 26 §:n mukaisia asian pakollisia metatietoja, referoidaan tiedonhallintalakiin liittyvän hallituksen esityksen pohjalta metatiedolle asetettuja vaatimuksia ja annetaan suosituksia metatietojen toteuttamisesta käytännössä. Pakolliset metatiedot määritelmineen on listattu suosituksen liitteessä 1 myös taulukkomuodossa.

5.1 Asiatunnus

Hallituksen esityksen mukaan asiatunnuksen avulla yksilöidään asiaan liittyvät metatiedot. Asiatunnukselle ei ole tiedonhallintalaissa asetettu sisällöllisiä muotovaatimuksia, vaan sen sisältö jää tiedonhallintayksikön harkintaan. Asiatunnuksessa voidaan hyödyntää asiaan liittyviä metatietoja tarpeen mukaan kuten aiemminkin. Viranomaisten käyttämät diaarinumerot, diaaritunnukset ja asianumerot vastaavat asiatunnuksen käyttötarkoitusta, jos niiden avulla voidaan yksilöidä asiaan liittyvät metatiedot. Käytävistä asiatunnuksista olisi tiedonhallintayksikössä kuitenkin muodostuttava eheä kokonaisuus asioiden yksiselitteiseksi yksilöimiseksi.

Metatiedon käyttösuosituksia:

Asian luominen on asianhallintajärjestelmän tekninen toimenpide, jolla luodaan ja tallennetaan rekisteröinnissä tarvittava rakenteellinen elementti, esim. asiakortti. Luotu ja tallennettu asia on järjestelmässä ”Avattu” -tilassa ja sillä on asiatunnus, mutta sitä ei ole tässä vaiheessa vielä saatettu vireille. **Asian avaaminen** -toimenpide voidaan myös automatisoida, mm. prosesseissa, joissa viranomaiselle tulee paljon saman tyyppisiä asiakirjoja, ja niitä käsitellään samalla määrämutoisella prosessilla.

⁷ HE 284/2018 vp, s. 112-114.

Tiedonhallintalain tarkoittama viivytyksetön rekisteröinti tarkoittaa asian viivytyksetöntä vireillepanoa.

Asialle rekisteröidään siihen liittyvät asiakirjat ja asiankäsittelyvaiheet. Joissain tapauksissa voi olla järkevää koota samaa aihetta tai tiettyä vuotta koskevat asiakirjat samalle asialle (esim. erilaiset ohjaus-, johto-, projekti- ym. ryhmien pöytäkirjat ja muistiot, tiedotteet tms.). Asiat, joissa on muutoksenhaku, oikaisuvaatimus, valitusoikeus tms. avataan aina omina asioinaan (esim. kilpailutus, viranhaku jne.).

Päällekkäisyyksien välttämiseksi tarkistetaan ensin, onko asia avattu jo aiemmin ja onko muissa tietojärjestelmissä mahdollisesti samaa asiaa koskevaa tietoa.

Asiatunnukseen on perinteisesti sisällytynyt *organisaatiotieto, juokseva tunniste, toimintaprosessin tai tehtäväluokan numero ja vuosiluku*. Jos asiatunnuksessa on viranomaisen nimi, juokseva numero ja vuosi, se on riittävän yksilöivä, eikä tehtäväluokasta ole asiatunnuksen yhteydessä välttämätöntä käyttää.

Tiedonhallintayksikön asiatunnuksen rakenneosia määriteltessä voi arvioida mm. seuraavia hyötyjä tai mahdollisia haasteita:

- Jos organisaatiotieto on mukana asiatunnuksessa, siitä tulee uniikki ja eri järjestelmissä toimiva hakuperuste.
- Tarvitaanko asiatunnukseen (mahdollisesti jossain vaiheessa muuttuvaa) organisaatiotietoa, jos asiatunnuksen rinnalla käytetään Y-tunnusta?
- Tehtäväluokka on metatietona pakollinen, mutta onko se tarpeen asiatunnuksessa? Tehtäväluokka jää talteen metatietoihin, mistä sen voi tarkistaa, ja se toimii edelleen myös hakukriteerinä.
- Tehtäväluokka voi aiheuttaa ongelmia mm. virheellisten kirjausten korjaamislanteissa. Jos asiatunnuksessa käytetään toimintaprosessin/tehtäväluokan tunnus ja asia avataan väärään kohtaan, niin silloin asiatunnukseen voi jäädä väärä tunnus. Tunnus näkyy myös asian asiakirjoissa, joiden pintaan ei voi tehdä korjausta, jos ne on jo hyväksytty tai allekirjoitettu. Yleensä kerran muodostunutta tunnusta ei saa korjailta ja asiatunnuksen muuttaminen on teknisesti estetty.

Voi kuitenkin olla tilanteita, joissa on perusteltua sisällyttää tehtäväluokka asiatunnukseen, jos kokonaisuus ei muutoin riittävällä tavalla yksilöi asiaa asianhallintajärjestelmässä ja organisaatioissa.

On suositeltavaa, että **asiatunnus periytetään automaattisesti** asian käsittelyvaiheille ja toimenpiteille sekä asiakirjoille, huomioiden, että näillä on myös oma tekninen identifiointitunnus (ID). Tiedon arkistointivaiheessa asiatunnus pitää yhdessä samaa asiaa koskevat käsittelyvaiheet, toimenpiteet ja asiakirjat.

Eri järjestelmissä avatut asiat tulisi linkittyä toisiinsa ja mahdollisuuksien mukaan tulisi välttää sitä, että samalle asialle syntyy eri tunnuksia.

Esimerkki: Rakennuslupakäsittelyssä asia saa lupanumeron, jonka rakennuslupajärjestelmä tuottaa. Jos asiasta valitetaan, se menee toimielimen käsittelyyn ja asiankäsittelyä varten sille avataan asiatunnus.

5.2 Y-tunnus (yritys- ja yhteisötunnus)

Hallituksen esityksen mukaan Y-tunnusta käytetään asian perusmetatiedoissa yksilöimään tiedonhallintayksikkö, jonka toiminnassa tietoaineistoon on muodostunut asiakirjoja tai muita tietoja. Y-tunnus on tarpeellinen metatieto muodostettaessa eri tiedonhallintayksikköjen tietoaineistoista laajempia tietovarantoja, jolloin organisaatiota kuvaavan tiedon tulee olla yksiselitteinen sekä perustua johonkin pysyvään tunnusteseen. Esimerkiksi tiedonhallintayksikköjen fuusioiden, kuten kuntaliitosten ja virastojen yhdistämisten, yhteydessä on tärkeää yksilöidä ja erottaa toisistaan tietoaineistot, jotka ovat muodostuneet aiemmassa organisaatiossa ja tietoaineistot, jotka ovat muodostuneet uudessa rakenteessa. Organisaatiotason tietoa tarvitaan myös keskitettyjä sähköisiä arkistopalveluja kehitettäessä. Keskitetyissä tietovarannoissa ja arkistoissa tietojen tulee olla yksilöitynä siten, että niistä voidaan todentaa, minkä tiedonhallintayksikön viranomaisessa tietoaineisto on muodostunut ja kuka vastaa tietojen käsittelystä.

Y-tunnuksena käytetään rekisteriviranomaisen (Patentti- ja rekisterihallitus) yritykselle tai yhteisölle antamaa yksilöivää tunnusta.

Metatiedon käyttösuosituksia:

Y-tunnus on suositeltavaa määritellä kerran tiedonohjausjärjestelmässä tai muuten taustalle ja se periytyy automaattisesti asioiden metatiedoksi, mutta sitä ei tarvitse näyttää käyttäjille.

Y-tunnus voi ilmetä asian lisäksi itse asiakirjasta tai asiakirjan metatiedoista.

Toimijatiedon yksilöimiseksi voidaan tarvita vielä tarkempia tunnistetietoja, esimerkiksi jos kunnalla on liikelaitos, sillä on yleensä sama y-tunnus kuin kuntaorganisaatiolla. Jos halutaan erottaa peruskunnan ja sen liikelaitoksen tuottamat asiakirjat, voidaan tarvita myös tarkentavaa organisaatitietoa.

Jos esimerkiksi neuvottelukunnalla tai vastaavalla ei ole omaa Y-tunnusta, tunnukseksi toimii sen tiedonhallintayksikön Y-tunnus, jonka alla ko. neuvottelukunta toimii.

Monen tiedonhallintayksikön yhteiskäyttöisissä järjestelmissä Y-tunnus määräytyy sen mukaisesti, minkä tiedonhallintayksikön asiasta on kyse. Esimerkiksi valtioneuvoston ministeriöt ovat omia tiedonhallintayksiköitään, joilla kaikilla on omat Y-tunnuksensa.

5.3 Viranomaisen yksilöivä tieto

Hallituksen esityksen mukaan perusmetatietoihin sisältyvä viranomaisen yksilöivä tunnistus on tieto, jonka perusteella voidaan selvittää, mille viranomaiselle asiaan liittyvien tietojen antamista ja muuta hallintaa koskevat vastuut määräytyvät tiedonhallintayksikössä. Viranomaisen yksilöivä tieto tulisi olla ymmärrettävässä muodossa siten, että ulkopuolinenkin saa selon siitä, minkä viranomaisen tietoaimeistoon asiaan liittyvät tiedot kuuluvat. Viranomaisen yksilöivä tieto voi olla myös yleisesti käytetty lyhenne viranomaisen nimestä.

Metatiedon käyttösuosituksia:

Vaikka viranomaisen yksilöivä tieto voi olla yleisesti käytetty lyhenne viranomaisen nimestä, sen lisäksi metatiedoista tulee aina ilmetä myös viranomaisen koko nimi oikeassa kirjoitusasussa.

Viranomaisen yksilöivät tiedot voi periyttää automaattisesti esimerkiksi tiedonohjausjärjestelmästä tehtäväluokan ja/tai erikseen määritellyn asian käsittelijän tai kirjautuneen käyttäjän tehtävän mukaan. Tietojen ylläpidossa auttavat valintalistat, joista ilmenee, mikä organisaatioyksikkö, vastuuyksikkö, omistaja tai toimija on kyseessä.

Jos tiedonhallintayksikössä toimii useita viranomaisia - ja nämä käyttävät samaa asiantuntijajärjestelmää - eri toimijat tulisi tunnistaa riittävän tarkalla tasolla tietoturvan ja tietosuojan varmistamiseksi. Jokaisella asialla on omistaja, joka vastaa tiedon omistajana käsittelystä, arkistoinnista ja tiedon luovutuksista. Käyttöoikeuksien ja tiedon näkymisen hallinnointi on tärkeää.

Organisaatorajat ylittävissä prosesseissa, esimerkiksi kuntien ja valtion välisessä yhteistyössä, tämä metatieto yksilöi tiedon omistajuuden ja sen luovuttamiseen liittyvät vastuut. Tietoa käsitellään joko siten, että eri viranomaiset käyttävät samaa tietojärjestelmää tai käsittelyprosessi kulkee ketjussa viranomaisesta ja tietojärjestelmästä toiseen. **Toimintaprosessin vastuuviranomainen on se tiedonhallintayksikön viranomainen, jonka asiakirjoja tai niitä vastaavia tietoja prosessissa käsitellään.** Jos prosessissa käsitellään useiden viranomaisten asiakirjoja, vastuuviranomainen on se viranomainen, jonka toiminnassa toimintaprosessi on käynnistynyt taikka jolle toimintaprosessissa tapahtuvien tehtävien kokonaisvastuu kuuluu esimerkiksi järjestämistä vastuun perusteella.

Kunnan sisällä toimii useita viranomaisia. Monijäseniset toimielimet, lautakunnat ja liikelaitosten johtokunnat, ja joissain tapauksissa yksittäiset viranhaltijat toimivat viranomaisina kunnan sisällä. Kunnallisessa asiankäsittelyssä ja päätöksenteossa asian käsittely alkaa usein yhdellä toimialalla, mutta asian käsittely voi edetä useamman toimielimen käsittelyn kautta kunnanhallitukseen ja kunnanvaltuustoon asti. Tiedon omistajuuden vastuunjaot viranomaisten välillä voivat vaihdella kuntakohtaisesti. Kunnassa on keskeistä määritellä, onko tiedon omistaja se viranomainen, joka on aloittanut asian käsittelyn vai se viranomainen, joka tekee lopullisen päätöksen.

Esimerkkejä:

Asianhallinnan näkökulmasta kunnan talousarvio on yksi asia, joka sisältää toimenpiteitä kaikkien lautakuntien ja liikelaitosten johtokuntien talousarviokäsittelystä. Talousarvio on poikkihallinnollinen prosessi, jota yleensä ohjataan keskitetysti ja päätösvalta kuuluu kunnanvaltuustolle. Kuntakohtaisesti pitää määritellä mm. tiedonluovuttamiseen liittyvät vastuut poikkihallinnollisten asioiden osalta.

Yleiskaavaprosessista vastaa kunnassa useimmiten maankäytöstä vastaava viranomainen, esim. yhdyskuntalautakunta tai vastaava. Hallintosäännössä maankäyttöasiat kuuluvat usein valtuuston toimivaltaan. Mm. tiedonluovuttamiseen liittyvät vastuut pitää määritellä kuntakohtaisesti.

Viranomaista yksilöivät tiedot muuttuvat organisaation muutostilanteissa, joita ovat esimerkiksi nimenmuutokset, organisaation ylärakenteen muutokset, sulauttamiset, yhdistämiset, tehtävien uusjako tai siirtämiset, ostopalveluihin siirtymiset tai yhtiöittämiset. Haasteena on, että mm. asian käsittelyn ja arkistoinnin vastuunjaot saadaan

säilymään muutoksissa selvinä. Tarkempaa ohjeistusta muutostilanteiden hoitamiseen antaa Kansallisarkiston valtionhallinnolle suunnattu organisaatiomuutosopas⁸.

5.4 Toimintaprosessin yksilöivä tieto

Hallituksen esityksen mukaan toimintaprosessin yksilöivä tunniste voisi olla esimerkiksi tehtäväluokkatunnus tai muu vastaava. Nykyisessä toimintaympäristössä ei voida vakioida toimintaprosessien tunnisteita, vaikka eri tiedonhallintayksiköissä onkin tehty määrämuotoista työtä tehtäväluokittelujen kehittämiseksi. Tiedonhallintalain valmistelussa on arvioitu, ettei viranomaisilla ole tässä vaiheessa valmiuksia muodostaa yhtenäistä toimintaprosessien yksilöivää tunnistekokonaisuutta, vaikka se lisäisi yhteentoimivuutta ja edistäisi tiedonhallinnan tehostamista. Toiminnan kehittyessä voi olla tarpeen arvioida uudelleen toimintaprosessien yksilöintiin liittyvien tunnisteiden muodostamista, kun lain toimeenpanoa seurataan.

Tiedonhallintayksikkö voi päättää toimintaprosessien yksilöivistä tunnisteista, ellei erityislainsäädännössä toisin säädetä.

Metatiedon käyttösuosituksia:

Toimintaprosessin yksilöivä tieto, esimerkiksi tehtäväluokka kytkee asian ja asiakirjan kontekstiinsa, siihen tehtävään, jossa se on syntynyt ja siihen tietoaaineistoon, johon se kuuluu. Tehtäväluokan on suositeltavaa periytyä asian käsittelyvaiheisiin ja asiakirjoihin.

Toimintaprosessien yksilöivää tietoa suunniteltaessa on suositeltavaa hyödyntää jo olemassa olevaa luokitusta. Esimerkiksi tiedonhallintayksikön arkistonmuodostussuunnitelman tehtäväluokitus voi soveltua tarkoitukseen, vaikka käsitteinä ”tehtävä” ja ”prosessi” eivät olekaan yksi yhteen.

Toimintaprosessin yksilöivällä metatiedolla on kytkös myös tiedonhallintalain 5 §:n mukaiseen tiedonhallintamalliin, jossa kuvataan toimintaprosessien ja tietovarantojen välisiä suhteita. Se edistäisi osaltaan asianhallinnan tietoaaineistojen kytkemistä toisiin tietoaaineistoihin ja tätä kautta tietovarantojen ja tietoaaineistojen yhteentoimivuutta.

⁸ Kansallisarkisto: Organisaatiomuutosopas.

5.5 Asian vireilletuloajankohta

Hallituksen esityksen mukaan asian vireilletuloajankohta on ajankohta, jolloin viranomainen on saattanut sille saapuneiden asiakirjojen perusteella asian vireille tai omaaloitteisissa asioissa käynnistänyt toimet asian vireillesaattamiseksi.

Metatiedon käyttösuosituksia:

Asianhallintajärjestelmän tulisi tarjota automaattisesti asian vireilletuloajankohdan oletusarvo, joka sisältää päivämäärän lisäksi kellonajan. Automaattinen kellonaika on oleellinen silloin, kuin asialla on määräaika.

Tilanteissa, joissa syntyy ajallista viivettä, kuten postitse saapuneiden ja skannattujen asiakirjojen rekisteröinnissä tai taannehtivassa rekisteröinnissä, pitää rekisteröidä mahdollisimman tarkka saapumisaika. Kellonajalla voi olla merkitystä erityisesti oikaisuvaatimusasioissa, jolloin kellonaikaa ei saa muuttaa, jos asiaan liittyy säädettyjä määräaikoja. Tietojärjestelmästä tulisi löytyä kenttä, johon voi kirjoittaa vireilletulosta/tallennusajankohdasta poikkeavia ajankohtia ja lisätietoja.

Vireilletuloajankohdan määrittelyssä huomiota kannattaa kiinnittää myös, miten päivämäärä esitetään käyttöliittymässä ja miten sitä käytetään taustalla teknisissä toiminnoissa. Käyttöliittymässä päivämäärän on suositeltavaa näkyä muodossa PP.KK.VV. Taustalla on hyvä olla käytettävissä myös ISO 8601-standardin mukainen muoto VVVV-KK-PP, joka mahdollistaa mm. päivämäärien lajittelun nousevaan tai laskevaan järjestykseen.

Asian vireilletuloajankohta ei ole sama kuin asian avausajankohta tai tallennusajankohta.

5.6 Asian vireillepanija ja tarvittaessa muut asianosaiset

Hallituksen esityksen mukaan asiarekisteriin tulee rekisteröidä tieto vireillepanijasta ja tarvittaessa asianosaisista. Nämä ovat tarpeellisia muun muassa myöhemmin tapahtuvan tiedoksiannon toteuttamiseksi ja siten asianosaisten oikeusturvan varmistamiseksi. Jos asiankäsittelyn kaikkia asianosaisia ei voida yksilöidä tai kysymys on laajasta henkilökoukosta, tulisi asianosaistietona rekisteröidä ainakin asianosaisryhmät, jos se on mahdollista määritellä.

Asian vireillepanija on se, jonka asiaa hoidetaan. Vireillepanija on tyypillisesti asiakirjan lähettäjä, muttei aina. Vireillepanija on tyypillisesti asianosainen, mutta osassa viranomaisen asioita voi olla myös muita asianosaisia. Tällaiset asianosaiset voidaan tarvittaessa rekisteröidä asiarekisteriin, jos sillä on erityisesti merkitystä näiden henkilöiden etujen, oikeuksien tai velvollisuuksien toteuttamiselle tai asia muuten vaikuttaa näihin erityisellä tavalla. Kuitenkaan esimerkiksi laajavaikutteisissa viranomaisasioissa ei tarvitse luetella kaikkia mahdollisia asianosaisia esimerkiksi kunnan asukkaita, vaan ne voidaan merkitä asiarekisteriin asianosaisryhmänä.⁹

Metatiedon käyttösuosituksia:

Vireillepanija voi olla organisaatio, viranomainen, toimikunta, hanke, projekti, komitea, kansalainen, kansalaisryhmä, järjestö, yhteisö, yritys jne. Vireillepanija ei ole taho, joka edustaa vireillepanijaa. Näitä ovat esimerkiksi asiamies, edunvalvoja, laki- tai oikeusaputoimisto, alaikäisen huoltaja, omaishoitaja tai muu valtakirjan käyttäjä.

Vireillepanijan ja asianosaisten rekisteröinnissä huomioidaan, että ne eivät ole välttämättä sama rooli ja että asianosaisten joukko saattaa olla paljon laajempi kuin vireillepanija.

Jos vireillepanija on organisaatio, lisätietona voidaan rekisteröidä sen vireillepanijan palveluksessa olevan henkilön nimi, joka asiassa on käytännössä lähestynyt. Myös vireillepanijan yhteystieto (usein sähköpostiosoite, joka voi sisältää myös organisaatitiedon) on hyödyllinen. Kirjoitusvirheiden välttämisen, raportoinnin ja hakujen kannalta olisi hyvä, jos organisaatio olisi valittavissa esimerkiksi yhteystietorekisteriin pohjautuvasta listasta.

Kun viranomainen siirtää asian käsittelyn toiselle viranomaiselle, tulisi huomioida, että oikea (alkuperäinen) vireillepanijatieto säilyy, eikä asiaa laiteta vireille sen siirtäneen viranomaisen nimiin.

Sisäisissä ja lähteissä asioissa vireillepanija on aina viranomainen itse. On huomioitava, että tiedonhallintayksikössä voi toimia useita viranomaisia, jotka on voitava tunnistaa ja erotella toisistaan vireillepanija -tiedon näkökulmasta.

⁹ Tomi Voutilainen: Oikeus tietoon, s. 325.

6 Asian käsittelyvaiheiden rekisteröinnin pakolliset metatiedot

Tiedonhallintalaissa ei ole säädetty asiankäsittelyn käsittelyvaiheiden ja niihin liittyvien toimenpiteiden metatiedoista erikseen, vaan ne jäävät tiedonhallintayksikköjen oman suunnittelun varaan. Kuitenkin asiankäsittelyä koskevien lakien menettelysäännöksistä voidaan johtaa asiankäsittelylle yhteisiä metatietoja sekä niiden sisältöjä. Tällaisia ovat asiakirjojen lähettämiseen ja tiedoksiantoon liittyvät metatiedot, jotka ovat tiedonhallintalaissa tarkoitettuja asiankäsittelyn metatietoja.¹⁰

Kappaleissa 6.1-6.2 kuvataan tarkemmin **asian käsittelyvaiheiden pakollisia metatietoja**, referoidaan tiedonhallintalakiin liittyvän hallituksen esityksen pohjalta metatiedolle asetettuja vaatimuksia ja annetaan suosituksia metatietojen toteuttamisesta käytännössä. Pakolliset metatiedot määritelmineen on listattu suosituksen liitteessä 1 myös taulukkomuodossa.

6.1 Asian käsittelyn tila

Hallituksen esityksen mukaan asiarekisteristä tulee ilmetä asiankäsittelyn tila. Säännös on sidoksissa hallintolain 23 §:n 2 momentissa HE 284/2018 vp 115 säädettyyn viranomaisen velvollisuuteen vastata asianosaisen tiedusteluun, joka koskee arviota päätöksen antamisajankohdasta tai muusta asiankäsittelyn etenemistä. Asian tilatiedot helpottavat asianosaisille vastaamista tai niiden perusteella voidaan toteuttaa tietopalvelu, josta asianosainen voi seurata asiansa käsittelyn tilaa. Tilatiedot on määriteltävä viranomaisissa selkeäksi ja niiden perusteella on pystyttävä muodostamaan kuva, missä vaiheessa asiankäsittely on. Laissa ei asian tilatiedoilla tarkoiteta teknisiä asian tai asiakirjan tilatietoja, vaan asiankäsittelyyn liittyviä tilatietoja.

Metatiedon käyttösuosituksia:

Asiarekisteri on julkinen ja sen sisällöstä annetaan pyytäjälle tietoa julkisilta osin, salassa pitoon liittyvät säännökset huomioiden.

¹⁰ HE 284/2018 vp, s. 114-115.

Asiankäsittelyn tilatietona merkitään toimintaprosessin vaiheita kuvaavat tiedot hallintolaissa tai erityislaissa säädettyjen menettelyprosessien mukaisesti.¹¹ Lisäksi asian käsittelyn seurantaan varten voidaan käyttää ns. teknisluontoisia asiankäsittelyn tilaa kuvaavia metatietoja.

Suosittelavia asiankäsittelyn tilatietoja ovat esimerkiksi:

- avattu/laadittu
- vireillä/valmistelussa/käsittelyssä
- mitätöity/rauennut
- ratkaistu/päätetty/suljettu/lainvoimainen
- säilytyksessä
- arkistoitu

Asioissa, joissa tehdään lainvoimaisia päätöksiä, suositellaan käytettäväksi ”lainvoimainen” -metatietoa kuvaamaan asiankäsittelyn ”lopullisuutta”.

Asian käsittelyprosessin tilasiirtymät on automatisoitava, jolloin käsittelyprosessin tapahtuma muuttaa tilan arvoa.

6.2 Viranomaisen toimenpiteet ja niissä käsitellyt asiakirjat käsittelyvaiheittain

Hallituksen esityksen mukaan viranomaisen velvollisuus on rekisteröidä asiarekisteriin välitoimenpiteet ja käsittelyvaiheet, joiden perusteella voidaan jälkikäteen todentaa, miten asiankäsittely on toteutettu ja mitä toimenpiteitä siinä on tehty. Esimerkiksi selvityspyynnön lähettäminen tai lausuntopyyntö ovat välitoimenpiteitä, jotka eivät muodosta omaa asiankäsittelyprosessiaan. Siten viranomaisten on huolehdittava myös siitä, ettei asiarekisteriin rekisteröidä tarpeettomasti uusia asioita, jotka tosiasiallisesti liittyvät jo olemassa olevien asioiden toimenpiteisiin. Viranomaisten on vältettävä samaan asiankäsittelyyn liittyvää moninkertaista asian perustamista ja siihen liittyvää rekisteröintiä. Asiankäsittelyiden on muodostettava eheä kokonaisuus.

¹¹ Tomi Voutilainen: Oikeus tietoon, s. 325.

Metatiedon käyttösuosituksia:

Käsittelyvaiheiden rekisteröinnin lähtökohtana ovat hallintolain mukaiset käsittelyvaiheet:

- ohjaus
- vireilletulo
- valmistelu
- päätöksenteko
- tiedoksianto
- toimeenpano
- muutoksenhaku
- seuranta

Edellä mainittujen lisäksi oikaisuvaatimusmenettely tulee huomioida asianhallinnassa, vaikka sitä ei erikseen listata käsittelyvaiheena hallintolaissa. Käytännössä tämä tarkoittaa mm. oikaisuvaatimusmenettelyä kuvaavien toimenpiteiden ja asiakirjatyypien määrittelyä. Oikaisuvaatimus sisältää jo ratkaistuun asiaan jonkin oikaisua edellyttävän vaatimuksen ja viranomaisen ratkaisee sitten sen selvitettyään oikaisuvaatimuksen perusteet. Tämän jälkeen pääsääntöisesti tulee muutoksenhaku.

Niin ikään rekisteröinnit tehdään välitoimenpiteistä kuten kuulemisista, lausuntopyyntöistä ja muista vastaavista. Asiakirjat tulee liittää kuhunkin asiankäsittelyvaiheeseen asiankäsittelyhistorian dokumentoimiseksi ja jälkikäteiseksi todentamiseksi.¹²

Lisäksi toimialakohtaisessa erityislainsäädännössä saatetaan rekisteröinnille asettaa erityisiä vaatimuksia, jotka on huomioitava viranomaisen asianhallinnan ohjeistuksessa.

Käsittelyvaiheiden ja/tai toimenpiteiden metatietojen hallinnan automatisointi on suositeltavaa. Tällöin käsittelyvaihe ja siirtyminen käsittelyvaiheesta toiseen määräytyy automaattisesti asianhallintajärjestelmän taustalla olevan oletusarvoisen metatiedon (tiedonohjauksen tai vastaavan ohjausmekanismin) ja käyttäjän valintojen perusteella.

¹² Tomi Voutilainen: Oikeus tietoon, s. 325.

Automatisoinnissa on kuitenkin huomattava, että sitä saa parhaiten toteutettua määrämukotoisissa hallinnollisissa prosesseissa ja että muissa kuin ns. perinteisissä asianhallintajärjestelmissä tällaisia ohjausmekanismeja ei välttämättä ole saatavilla.

Käsittelyvaiheiden ja toimenpiteiden todistusvoimaisuuden vahvistamiseksi ja tiedon saatavuuden parantamiseksi niihin tulisi sisältyä keskeisiä tietoja, esimerkiksi:

- vireilletuloajankohta
- määräaika
- ratkaisuaikajankohta
- asiatunnus ja tehtävä
- toimijoiden tiedot (toimenpiteen luominen, milloin ja kuka).

7 Asiakirjan rekisteröinnin pakolliset metatiedot

Tiedonhallintalain 26 §:n 3 momentti sisältää viranomaiselle saapuneen asiakirjan perusmetatietoja koskevat vähimmäisvaatimukset. Tiedonhallintayksiköissä voidaan määritellä myös muita asiakirjojen metatietoja tarpeen mukaan. Momentin 4 kohdan mukaan asiakirjasta rekisteröidään myös asiakirjan lähettäjä tai asiamies. Asiakirjan on voinut lähettää muukin kuin asianosainen itse, joten asiankäsittelyn eri vaiheiden asiakirja-aineistojen muodostumisen kannalta on tärkeää rekisteröidä asiakirjojen lähettäjien tiedot erityisesti, jos lähettäjä ei ole asianosainen. Asiakirjan lähettäjistä ja asiamiehistä on säädetty muualla lainsäädännössä. Viranomaisen asiakirjan metatietoihin voidaan lisäksi liittää myös muita tietoja, jotka voivat koskea muun muassa päätöksentekoa tai allekirjoittajia.¹³

Kappaleissa 7.1-7.2 kuvataan tarkemmin **saapuneen asiakirjan ja viranomaisen laatiman asiakirjan pakollisia metatietoja**, referoidaan tiedonhallintalakiin liittyvän hallituksen esityksen pohjalta metatiedolle asetettuja vaatimuksia ja annetaan suosituksia metatietojen toteuttamiseen käytännössä. Pakolliset metatiedot määritelmineen on listattu suosituksen liitteessä 1 myös taulukkomuodossa.

7.1 Saapuneen asiakirjan rekisteröinnin pakolliset metatiedot

7.1.1 Saapunut asiakirja: Asiakirjan yksilöivä tieto

Hallituksen esityksen mukaan asiakirjasta on rekisteröitävä ainakin asiakirjan yksilöivä tieto. Yksilöinti voi olla asiakirjan numeerinen tunniste tai muu tunnus tai asiakirjan otsikkotieto.

Metatiedon käyttösuosituksia:

Asiakirjan yksilöintiä tukevat mm. seuraavat metatiedot:

¹³ HE 284/2018 vp, s. 114.

- Asiakirjan nimeke (keskeinen tiedonhaun ja todistusvoimaisuuden kannalta)
- Asiakirjan tunnus (numeerinen tunniste/tietojärjestelmän tarjoama tekninen ID, keskeinen teknisten ongelmien selvittämisessä)
- Asiatunnus
- Asiakirjatyyppi (keskeinen tiedonohjauksessa)
- Toimintaprosessin yksilöivä tieto, esim. tehtäväluokka (numeerinen tunnus ja tehtävän nimi)

Käytännössä asiakirja yksilöidään useamman metatiedon yhdistelmällä (toimeksiantaja, vastaanottaja, asiatunnus, päivämäärä, aihe, viitetieto ja muut tunnukset jne.)

Analogisessa muodossa saapuneet asiakirjat pääsääntöisesti skannataan ja tallennetaan asianhallintajärjestelmään sähköisinä asiakirjoina, jotka saavat samat tunnistetiedot kuin muutkin asiakirjat.

Asiakirjan yksilöinnin velvoite koskee kaikkia viranomaisen asiakirjoja riippumatta niiden muodosta tai formaatista.

Turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen rekisteröinti tehdään tiedonhallintalautakunnan suosituksessa turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen käsittelystä annettujen yksityiskohtaisten ohjeiden mukaisesti.

7.1.2 Saapunut asiakirja: Asiakirjan saapumistapa

Hallituksen esityksen mukaan saapumistapa on merkityksellinen selvitettäessä sitä, miten saapumisajankohta määritellään määräaikoja laskettaessa tai määriteltäessä. Sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä koskien saapumisaika ja asiakirjan saapumista koskevat toimet on säädetty yleislaintasolla sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa, kun taas hallintoasioissa postitse tai muulla vastaavalla tavalla viranomaiselle toimitettu asiakirjan vastaanottoimet, saapumisajankohdan määräytyminen ja vireilletulo määräytyvät hallintolain perusteella. Saapumistavan rekisteröinti liittyy asiakirjan lähettäjän oikeusturvan varmistamiseen sekä saapumista ja vireilletuloa koskevien säännösten soveltamisen määrittämiseen jälkikäteen, esimerkiksi laillisuusvalvonnassa tai määräaikojen laskennassa.

Saapumistapa on asiakirjan välittämiseen käytettävissä olevista tavoista se, jolla asiakirja on saapunut vastaanottajalle.

Metatiedon käyttösuosituksia:

Sähköisten asiakirjojen saapumistavan rekisteröinnin tulisi olla automaattinen toiminto, joka toteutetaan mm. sähköposti- tai sähköisen asioinnin sovellus- tai muun integraation avulla.

Tiedonhallintayksikön tulisi kuvata tarpeellisessa määrin ja ymmärrettävästi, miten asiakirja saapuu. Mahdollisia asiakirjan saapumistapoja ovat esimerkiksi:

- sähköpostitse
- sähköisen asioinnin kautta
- postitse
- toimitettu

Paperilla saapuvien asiakirjojen määrä on vähentynyt koko ajan. Niiden rekisteröinti edellyttää pääsääntöisesti aina asiakirjojen muuttamista sähköiseen muotoon ja merkintää siitä, että asiakirja on saapunut paperisena.

7.1.3 Saapunut asiakirja: Asiakirjan saapumisajankohta

Hallituksen esityksen mukaan asiakirjan saapumisajankohdan rekisteröinti riippuu osittain asiakirjan saapumistavasta, koska postitse saapuvat asiakirjat voidaan ajankohdan osalta määrittää tiettyyn saapumispäivään, kun taas sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä tai digitaalisia palveluja käyttämällä asiakirjan saapumisajankohta voidaan määritellä tietyn päivän tiettyyn kellonaikaan. Saapumisajankohdan rekisteröinnillä, joka on tarpeellinen muun muassa määräaikojen laskemiseksi, on siten erityinen merkitys oikeusturvan toteuttamiseksi.

Hallintolain 18 §:n (Hallintolaki 434/2003) mukaan asiakirjan katsotaan saapuneen viranomaiseen sinä päivänä, jona asiakirja on annettu viranomaiselle. Postitse lähetetyn asiakirjan saapumispäiväksi katsotaan myös se päivä, jona lähetys on saapunut viranomaisen postilokeroon tai viranomaiselle on toimitettu ilmoitus lähetysten saapumisesta postiyhteyteen.

Metatiedon käyttösuosituksia:

Sähköisten asiakirjojen saapumisajankohdan rekisteröintiin tulisi sisältyä päivämäärän lisäksi kellonaika. Rekisteröintiä voi haitata esimerkiksi palvelinten ja verkkojen käyttökätkot ja vastaavat tekniset häiriötilanteet, jolloin kellonajan oikeellisuus tietojärjestelmässä on pystyttävä varmistamaan.

Joissain tapauksissa täsmällinen kellonaika voi olla mahdotonta tai haastavaa rekisteröidä, joten kellonaika on tarvittaessa voitava jättää myös pois. Kun asiakirjoja saapuu suoraan viranhaltijoille, saapumisajan todentaminen voi olla hankalaa.

Sähköisessä asiointissa asiat avataan ja asiakirjat siirtyvät automaattisesti suoraan asianhallintajärjestelmään, jolloin saapumiselle syntyy tarkkoja aikaleimoja.

Asiakirjan tila muuttuu valmistelun edetessä. Saapunut asiakirja tallennetaan aina valmis -tilaisena eheyden ja alkuperäisyyden varmistamiseksi. Tilat ovat esimerkiksi:

- valmis
- säilytyksessä
- arkistoitu

7.1.4 Saapunut asiakirja: Asiakirjan lähettäjä tai asiamies

Hallituksen esityksen mukaan asiakirjasta rekisteröidään myös asiakirjan lähettäjä tai asiamies. Asiakirjan on voinut lähettää muukin kuin asianosainen itse, joten asiantuntijajärjestelmän eri vaiheiden asiakirja-aineistojen muodostumisen kannalta on tärkeää rekisteröidä asiakirjojen lähettäjien tiedot erityisesti, jos lähettäjä ei ole asianosainen. Asiakirjan lähettäjistä ja asiamiehistä on säädetty muualla lainsäädännössä.

Hallintolain 11-12 §:ien (Hallintolaki 434/2003) mukaan asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Hallintoasiassa saa käyttää asiamiestä ja avustajaa.

Metatiedon käyttösuosituksia:

On huomioitava, että asiakirjan lähettäjä ei välttämättä ole asian vireillepanija tai asianosainen.

On suositeltavaa, että tieto lähettäjistä tai asiamiehistä periytyisi automaattisesti tietojärjestelmästä, josta se tuodaan, esimerkiksi sähköpostista tai asiointisovelluksesta, tai osoite- tai yhteystietorekisteristä.

Luonnollisen henkilön lähettäjä tietoja ovat mm. lähettäjän nimi, osoitetiedot ja sähköpostiosoite.

Organisaation lähettäjä tietoja ovat mm. lähettäjäorganisaation nimi, osoitetiedot ja sähköpostiosoite.

Asiamies -metatietona voidaan rekisteröidä sekä luonnollisen henkilön että organisaation tiedot.

7.2 Viranomaisen laatiman asiakirjan rekisteröinnin pakolliset metatiedot

7.2.1 Viranomaisen laatima asiakirja: Asiakirjan yksilöivä tieto

Hallituksen esityksen mukaan perusmetatietojen perusteella viranomaisen laatimat asiakirjat pitää pystyä yksilöimään jollakin tavalla, joko tunnisteella tai otsikkotietojen perusteella. Asiakirjan laatijasta pitää rekisteröidä tiedot, jotta jälkikäteen voidaan todentaa, kuka asiakirjan sisällöstä on vastuussa.

Metatiedon käyttösuosituksia:

Asiakirjan yksilöinnin kannalta keskeisimmät metatiedot ovat yksiselitteiset, teknis-luontoiset tunnuksot ja tunnisteet. Sähköisessä maailmassa tietojärjestelmä tuottaa teknisiä id: eitä, jotka näytetään käyttöliittymässä ja tarvittaessa asiakirjalla.

Asiakirjan yksilöintiä tukevat mm. seuraavat metatiedot:

- Asiakirjan nimeke (keskeinen tiedonhaun ja todistusvoimaisuuden kannalta)
- Asiakirjan tunnus (numeerinen tunniste/tietojärjestelmän tarjoama tekninen ID, keskeinen teknisten ongelmien selvittämisessä)
- Asiatunnus
- Asiakirjatyyppi (keskeinen tiedonohjauksessa)
- Toimintaprosessin yksilöivä tieto, esim. tehtäväluokka (numeerinen tunnus ja tehtävän nimi)

Asiakirjan yksilöinnin velvoite koskee kaikkia viranomaisen asiakirjoja riippumatta niiden muodosta tai formaatista.

Turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen rekisteröinti tehdään tiedonhallintalautakunnan suosituksessa turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen käsittelystä annettujen yksityiskohtaisten ohjeiden mukaisesti.

7.2.2 Viranomaisen laatima asiakirja: Asiakirjan laatija

Hallituksen esityksen mukaan asiakirjan laatijasta pitää rekisteröidä tiedot, jotta jälkikäteen voidaan todentaa, kuka asiakirjan sisällöstä on vastuussa.

Metatiedon käyttösuosituksia:

Asiakirjan laatija vastaa asiakirjan sisällöstä ja annetuista metatiedoista. Tyypillinen asiakirjan laatija on asian valmistelija, joskaan ei aina. Joissain tapauksissa laatijoita voi olla useampia, esimerkiksi erilaisissa yhteistyötehtävissä, kuten projektit tai työryhmät, joissa yli organisaatorajojen laaditaan yhdessä asiakirjoja. On suositeltavaa, että näissä tapauksissa laatijat eritellään tietojärjestelmässä niin hyvin kuin mahdollista.

Asiakirjan laatija ja **asiakirjan tallentaja** ovat kaksi eri metatietoa. Tilanteissa, joissa toinen henkilö, esimerkiksi kirjaaja, tekee tietojärjestelmään tallennuksen toisen puolesta, tämän olisi suositeltavaa rekisteröityä erillisenä tietona, joka ei sotkeudu laatijan tietoihin. Tiedon eheyden ja alkuperäisyyden kannalta varminta olisi, että jokainen käyttäjä tekisi itse asiakirjan liittämiset ja muokkaamiset tietojärjestelmässä.

Asiakirjan laatija -metatieto on suositeltavaa automatisoida tunnistetun käyttäjän perusteella, mutta tarvittaessa tieto olisi voitava kirjoittaa myös manuaalisesti. Laatija -tieto sisältää useita tasoja: organisaatio/ osasto/ yksikkö/ henkilö ja virkanimike. Käyttäjäröyhmä/ rooli näkyy käyttöoikeuksissa. Tiedon ajantasaisuuden haasteeseen on varauduttava ja varmistettava, että valintalistat, joista laatijan nimi tulee, ovat aina ajan tasalla.

Organisaatio ja henkilön nimitieto ovat omia metatietojaan.

7.2.3 Viranomaisen laatima asiakirja: Asiakirjan laatimisajankohta

Hallituksen esityksen mukaan laatimisajankohdalla tarkoitetaan ajankohtaa, jolloin viranomaisen asiakirja rekisteröidään asiarekisteriin tai ajankohtaa, jolloin asiakirja on ollut valmis käyttötarkoitukseensa. Viranomaisen asiakirjan metatietoihin voidaan lisäksi liittää myös muita tietoja, jotka voivat koskea muun muassa päätöksentekoa tai allekirjoittajia.

"Käytännössä se (=laatimisajankohta) on se ajankohta, jolloin viranomainen rekisteröi laaditun asiakirjan joko asianhallintajärjestelmään valmiina asiakirjana tai muuhun tietojärjestelmään."¹⁴

Metatiedon käyttösuosituksia:

Asiakirjan laatimisajankohta ilmenee asiakirjan valmiista versiosta. Asiakirjan laatimisajankohta ja tallennusajankohta ovat kaksi eri metatietoa. Jos asiakirjan rekisteröinti viivästyy, asiakirjan laatimisajankohdaksi merkitään sama päivämäärä kuin asiakirjan päiväyskentässä, ei tallennusajankohtaa. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että laatimisajankohtaa voi muuttaa rekisteröinnin yhteydessä. Sähköisessä allekirjoituksessa allekirjoituspäivämäärä on ratkaisevampi kuin asiakirjalla näkyvä päivämäärä, jos ne eroavat toisistaan.

Tallennusajankohta on se ajankohta, joka tallentuu asiakirjan metatietoihin, kun se joko tallennetaan tietojärjestelmään ensimmäisen kerran tai sitä päivitetään. Jos asiakirja laaditaan alun alkaen tietojärjestelmässä, siitä tallentuu versiohistoriaan valmistelun aikaisia päivitettyjä versioita. On suositeltavaa, että asianhallintajärjestelmässä on käytössä versiohistoria.

Asiakirjan tila muuttuu valmistelun edetessä. Tilat ovat esimerkiksi:

- luonnos
- hyväksytty
- valmis
- säilytyksessä
- arkistoitu

¹⁴ Tomi Voutilainen: Oikeus tietoon, s. 326.

Tilan avulla voidaan määritellä kohteen käyttöoikeudet, jolloin esim. luonnosasiakirjalla on rajatut käyttöoikeudet ja valmista asiakirjaa ei saa muuttaa.

Valmistumisajankohta on se ajankohta, jolloin asiakirja on tehtävänsä valmis, ja se on myös tietojärjestelmässä teknisesti merkitty valmiiksi. Asiakirjat on merkittävä valmiiksi, eikä niitä saa jättää luonnos -tilaisiksi. Kun asiakirja on valmis ja rekisteröity, sitä ei voi enää muuttaa.

Hyväksymisajankohta on se ajankohta, kun asiakirja on teknisesti merkitty hyväksytyksi. Kaikkien asiakirjojen käsittelyprosessiin ei kuulu hyväksymistoiminto.

Allekirjoitusajankohta on se ajankohta, jolloin viimeisinkin allekirjoittaja on asiakirjan teknisesti allekirjoittanut. Kaikkien asiakirjojen käsittelyprosessiin ei kuulu allekirjoittamistoiminto.

Sähköisiä allekirjoituksia ovat yksinkertainen, kehittynyt ja vahva sähköinen allekirjoitus. Allekirjoituksen olemassaolo pitäisi todentaa metatiedolla, koska tieto säilyy varmennepalveluissa vain määräajan.

Laatimisajankohdan määrittelyssä huomiota kannattaa kiinnittää myös, miten päivämäärä esitetään käyttöliittymässä ja miten sitä käytetään taustalla teknisissä toiminnoissa. Käyttöliittymässä päivämäärän on suositeltavaa näkyä muodossa PP.KK.VV. Taustalla on hyvä olla käytettävissä myös ISO 8601-standardin mukainen muoto VVVV-KK-PP, joka mahdollistaa mm. päivämäärien lajittelun nousevaan tai laskevaan järjestykseen.

8 Suositeltavat metatiedot

Suosituksen liitteessä 1 listataan asianhallinnan suositeltavia metatietoja, jotka tukevat lakisääteisten vaatimusten ja asianhallinnan kehittämistavoitteiden toteuttamista. Listalla on muita kuin tiedonhallintalain edellyttämiä asian käsittelyn kannalta hyödyllisiä metatietoja. Suurin osa listan metatiedoista sisältyy nykyisiin julkisen hallinnon käyttämiin asianhallintajärjestelmiin.

Jos listalla on sellaisia metatietoja, joiden käyttöön ottamiselle löytyy perusteita oman tiedonhallintayksikön toiminnan näkökulmasta, kannattaa edetä luvun 3 toimenpitepolun suositusten mukaisesti. Jonkin metatiedon puuttuminen listalta ei tarkoita, etteikö metatieto olisi erittäin tarpeellinen jostain muusta kuin tiedonhallintalain näkökulmasta katsottuna.

Suosittelavien metatietojen lista jakautuu pakollisten metatietojen tavoin seuraaviin kokonaisuuksiin:

- asiat
- asioiden käsittelyvaiheet
- saapuneet asiakirjat
- viranomaisen laatimat asiakirjat

9 Palvelujen tiedonhallinta ja sen suhde asian käsittelyyn

Tiedonhallintalain 27 §:n mukaan ”Tiedonhallintayksikön on järjestettävä muun kuin asiankäsittelyn yhteydessä muodostuvan tietoaineiston hallinta siten, että tietoaineistosta muodostettavat asiakirjat ovat haettavissa jollakin tietokokonaisuudet yksilöivällä tunnuksella, jotta tiedot voidaan antaa siihen oikeutetulle vaivattomasti. Viranomaisen on rekisteröitävä palveluja tuottaessa muodostuvat asiakirjat ja muut tiedot viipymättä siten, että niiden muodostuminen palvelua tuottaessa voidaan jälkikäteen todentaa.”

Aiemmin ei ole ollut yleisiä säännöksiä siitä, miten palvelujen tietoaineistojen hallinta tulee järjestää. Erityislainsäädännössä näitä on jo aiemminkin ollut. Palveluprosessit alkavat hallinnon asiakkaan palvelutarpeesta, jonka pohjalta viranomainen tai sen lukuun toimiva tuottaa palvelun asiakkaalle. Palveluja tuottaessa muodostuu asiakirjoja. Esimerkiksi osana varhaiskasvatuksen toteuttamista lapselle laaditaan yhdessä huoltajien kanssa varhaiskasvatussuunnitelma -asiakirja. Palvelun elinkaari voi olla jopa henkilön elämän pituinen, kuten esim. sosiaali- ja terveystieteiden vammaispuolella. Palveluiden tiedonhallinnan yhteydessä on tarkasteltava myös organisaation sisäisiä palveluja, kuten esim. taloushallintoa.

Palvelujen tiedonhallinta on osa tiedonhallinnan kokonaisuutta. Tiedonhallintayksikössä voi olla jatkumo erilaisia tietojärjestelmiä varsinaisista asianhallintajärjestelmistä asiankäsittelyä sisältäviä

n operatiivisten tietojärjestelmien kautta tietojärjestelmiin, joita käytetään puhtaasti palvelujen tuottamiseen. Palvelujen tiedonhallinta ja asiankäsittely voivat myös limittyä toisiinsa. Samassakin tietojärjestelmässä voidaan toteuttaa sekä palvelujen tiedonhallintaa että asiankäsittelyä. Hyödyllisempää olisikin tiedon lokeroimisen sijaan nähdä organisaation tieto yhtenä hallittavana kokonaisuutena, vaikka se hajaantuisi eri tietojärjestelmiin, nähdä se erilaisina näkyminä samaan tietoon.

Tiedonhallintayksikön tulisi arvioida tilannettaan palvelujen tiedonhallinnan osalta. Palveluja tuottaessa tietojärjestelmistä tulee löytyä tiedon elinkaaren hallinnan metatietoja, tunnisteita, tiedonhakutoiminnallisuuksia ja linkitysmahdollisuuksia, jotta 27 §:n velvoitteet voidaan täyttää. Näiden toteutustapa on tiedonhallintayksikön itse päättävissä. Tietoa palvelujen tiedonhallinnassa syntyvistä asiakirjoista on löydettävissä viranomaisten arkistonmuodostussuunnitelmista. Tiedonhallintalautakunta antaa palvelujen hallinnan metatiedoista erillisen suosituksen.

10 Sanasto

Tähän lukuun on koottu suosituksen sisältöä yleisesti taustoittavia käsitteitä. Pakollisten metatietojen määritelmät ilmenevät luvuissa 5-7 ao. kohdissa, jossa niiden määrittely perustuu pääsääntöisesti tiedonhallintalakiin tai siihen liittyvään hallituksen esitykseen. Lisäksi pakollisten metatietojen määritelmät on koottu liitteen 1 pakollisten metatietojen taulukkoon.

Asia

Viranomaisen ratkaistavaksi annettu tai otettu tehtävä.

Huomautus: Asian ratkaisemiseksi viranomaisen asiankäsitteilyprosessissa tehdään toimenpiteitä, joiden lopputuloksena syntyy viranomaisen tekemä ratkaisu. Viranomaisen ratkaisu voi olla esimerkiksi hallintopäätös, määräys, lausunto, hallituksen esitys, ohje tai muu viranomaisen kannanmuodostus.

Asian käsittely/asiankäsitteily

Viranomaisen tehtäviin liittyvien asioiden lainsäädännön mukainen ja järjestelmällinen hoitaminen eri käsittelyvaiheissa vireille tulosta ratkaisemiseen asiankäsitteilyprosessin mukaisesti.

Asian käsittelyn tila

Asiankäsitteilyprosessin tilatiedot (ei asian tai asiakirjan tekniset tilatiedot).

Huomautus:

Asiankäsitteilyprosessissa tietyllä hetkellä meneillään oleva käsittelyvaihe.

Asian käsittelyvaiheet ja toimenpiteet

Välitoimenpiteet ja käsittelyvaiheet, joiden perusteella voidaan jälkikäteen todentaa, miten asiankäsitteily on toteutettu ja mitä toimenpiteitä siinä on tehty. Hallintoasioissa käytettäviä käsittelyvaiheita ovat ohjaus, vireilletulo, valmistelu, päätöksenteko, tiedoksianto, toimeenpano, muutoksenhaku ja seuranta.

Asianhallinta

Julkishallinnossa vakiintunut menetelmä viranomaisen asioiden ja niihin liittyvien asiakirjojen ja asiakirjallisten tietojen käsittelyn ja (elinkaaren) hallinnan suunnitelmalliseksi ja yhtenäiseksi ohjaamiseksi, toteuttamiseksi ja seuraamiseksi eri toimintaprosesseissa.

Asianhallintajärjestelmä

Asianhallintaan erikoistunut tietojärjestelmä, jonka avulla organisaation käsittelemät asiat hallitaan ennakolta määriteltyjen käsittelysääntöjen mukaisesti. Järjestelmä sisältää tai siihen on integroitu toiminnallisesti tai loogisesti toisiinsa liittyviä sovelluksia, tietovarantoja, palveluja ja toimistotyökaluja. Asioiden ja asiakirjojen käsittelyä ohjataan niiden koko elinkaaren ajan asiankäsittelyprosessin ja tiedonohjauksen tai vastaavan ohjausmekanismin avulla.

Asiarekisteri

Rekisteri vireille pannuista asioista, näiden käsittelyvaiheista ja niihin liittyvistä asiakirjoista.

Operatiivinen tietojärjestelmä

Mikä tahansa asioiden käsittelyä tukeva tai siihen liittyvä tietojärjestelmä.

Rekisteröinti

Tehtävä, jossa ylläpidetään viranomaisen käsittelyssä olevista ja olleista asioista asiarekisteriä, johon rekisteröidään asiaa, asiankäsittelyä ja asiakirjoja koskevat tiedot.

Synonyymi: Kirjaaminen

Säilyttäminen

Säilyttämisellä tarkoitetaan tietoaaineistojen säilyttämistä yksilöiden, yhteisöjen ja viranomaisten etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien määrittämiseksi, toteuttamiseksi ja valvomiseksi. Tietovarannossa olevat tietoaaineistot ovat aktiivivaiheen käytössä olevia, kunnes tietoaaineisto tai sen osa säilytysajan päättymisen jälkeen siirretään arkistoon tai tuhotaan, jos tietoaaineistoa ei ole määritelty arkistoitavaksi.

Tietojärjestelmä

Tietojenkäsittelylaitteista, ohjelmistoista ja muusta tietojenkäsittelystä koostuva kokonaisjärjestely.

Viranomaisen asiakirja

Viranomaisen hallussa oleva asiakirja, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa.

Liitteet

LIITE 1: Asioiden, asian käsittelyvaiheiden ja asiakirjojen pakolliset ja suositeltavat metatiedot

LIITE 2: Tiedon elinkaaren hallinta: kooste asianhallinnassa huomioitavista laeista, määräyksistä, ohjeista ja suosituksista

HUOM: LIITE 2 ei ole mukana Lausuntopalvelussa kommenttikierroksella.

Lähteet

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019)

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 284/2018 vp).

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_284+2018.pdf

Valtiovarainministeriö 2020:53. Suositus tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnista. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-318-2>

Valtiovarainministeriö 2020:29. Suositus tiedonhallintamallista.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-328-1>

Valtiovarainministeriö 2021:5. Suositus turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen käsittelystä. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-500-1>

Tietosuojavaltuutetun toimisto. Säilytyksen rajoittaminen.

<https://tietosuoja.fi/sailytyksen-rajoittaminen>

Tietosuojavaltuutetun toimisto. Tietosuojaperiaatteet.

<https://tietosuoja.fi/tietosuojaperiaatteet>

Kansallisarkisto: Organisaatiomuutosopas.

<https://arkisto.fi/fi/kansallisarkisto/ajankohtaista-valikko/julkaisuluettelo/d-verkko-op-paat/organisaatiomuutosopas#Muutostilanteet%20ja%20arkistonmuodostus>

Voutilainen Tomi: Oikeus tietoon (2019).