

Valtiovarainministeriön julkaisusarja 2022:xx

Suositus viranomaisten asiakirjojen metatiedoista palveluja tuotettaessa (luonnos)

Lautakunnat

Valtiovarainministeriö Helsinki 2022

Suositus palvelujen tiedonhallinnan metatiedoista

Tiivistelmä

Suosituksen tarkoituksena on tukea tiedonhallintayksikköjä palvelujen tiedonhallinnan toteuttamisessa tiedonhallintalain (Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019, jatkossa "tiedonhallintalaki") edellyttämällä tavalla. Suositus on suunnattu tiedonhallintayksiköiden palveluja kehittäville tahoille sekä asiakirjahallinnon ammattilaisille. Suositus tulisi huomioida myös organisaatorajat ylittävien prosessien tiedonhallinnassa.

Palvelujen tiedonhallinta -käsite tiedonhallintalaissa kohdistuu siihen tietoaineistoon, joka jää tiedonhallintayksikön loogisen asiarekisterin ulkopuolelle. Suositus ei koske asiantuntijatyössä syntyviä asiakirjoja. Suosituksessa palvelujen tiedonhallinta käsitetään laajasti, ja sen katsotaan kohdistuvan myös mm. tutkimusaineistoista muodostettaviin asiakirjoihin.

Tiedonhallintayksikön tulee tunnistaa ja suunnitella prosessikohtaisesti, mitä tietoaineistoja palvelussa kertyy ja mitä viranomaisen asiakirjoja tietoaineistoista voidaan muodostaa. Sen tulee määritellä myös, mitä metatietoja ja erityisesti tietokokonaisuuksia yksilöiviä tunnuksia se tarvitsee prosessissa syntyvistä asiakirjoista. Metatietotarpeita voi nousta myös erityislainsäädännöstä.

Palveluja tuottaessa huomioidaan myös tiedon elinkaaren hallinnalle asetetut lakisääteiset vaatimukset, joita ohjataan arkistointia ja tietosuojaa koskevassa lainsäädännössä. Palveluja tuottaessa tietojärjestelmistä tulisi löytyä tiedon elinkaaren hallinnan metatietojen lisäksi monipuolisia tiedonhakutoiminnallisuuksia, linkitysmahdollisuuksia ja tunnuksia. Metatietojen ja toiminnallisuuksien toteutustapa on tiedonhallintayksikön itse päätettävissä.

Suositus on yleisluontoinen, eikä sisällä teknisiä yksityiskohtia.

Suosituksen on valmistellut julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnan asettama toimintalähtöisen asianhallinnan kehittämisjaosto.

Asiasanat

tiedonhallintalautakunta, tiedonhallintalaki, suositus, lautakunnat, julkinen hallinto, luokitukset, asianhallinta, asiakirjat, tieto, kehittäminen

Sisältö

1	Palvelujen tiedonhallinnan ja asiankäsittelyn erot	1
2	Viranomaisen asiakirjan muodostuminen ja rekisteröinti palveluja tuottaessa	3
3	Käyttösuosituksia ja esimerkkejä	5
	3.1 Käyttösuosituksia viranomaisen asiakirjan muodostumisen ja elinkaaren hallinnan tueksi	5
	3.2 Esimerkkejä palveluja tuottaessa syntyvistä asiakirjoista	7
4	Yksilöivät tunnukset.....	9
5	Suosittelavia muita metatietoja	13
6	Kehittämisen toimenpidepolku	16
7	Sanasto	19
	Lähteet.....	21

1 Palvelujen tiedonhallinnan ja asiakäsittelyn erot

Kaikki viranomaisen asiakirjat on voitava antaa niihin oikeutetulle vaivattomasti, myös ne, jotka syntyvät palveluja tuottaessa asiakäsittelyprosessin ulkopuolella.

Tiedonhallintalain 27 §:n mukaan ”Tiedonhallintayksikön on järjestettävä muun kuin asiakäsittelyn 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 palveluja tuottaessa voidaan jälkikäteen todentaa”.

Palvelujen tiedonhallinta -käsite tiedonhallintalaissa kohdistuu siihen tietoaineistoon, joka jää tiedonhallintayksikön loogisen asiarekisterin ulkopuolelle. Loogiseen asiarekisteriin rekisteröidään tiedonhallintayksikössä tapahtuva viranomaisen asiakäsittely, tapahtuipa se sitten asianhallintajärjestelmässä tai ns. operatiivisessa järjestelmässä (rakennusvalvonnan järjestelmä, opetuksen järjestelmä, varhaiskasvatuksen järjestelmä tms.). Operatiivisiin järjestelmiin sisältyy usein:

- sekä asiakäsittelyä, jolle metatietovaatimukset asettaa tiedonhallintalain 26 §,
- että tiedonhallintalain kevyemmin säätelemää palvelujen tiedonhallintaa (27 §).

Suositus ei koske asiakäsittelyssä syntyviä asiakirjoja. Niiden metatiedoista ohjeistetaan tiedonhallintalautakunnan suosituksessa asiakäsittelyn metatiedoista.¹

¹ Lisätietoa: Suositus asiakäsittelyn metatiedoista (VM 2021:33).

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

Silloin kun sekä asiankäsittelyn että palvelujen tietoja käsitellään samoissa tietojärjestelmissä, voi olla haastavaa erottaa niitä toisistaan. Niihin kohdistuvat kuitenkin erilaiset tiedonhallintalain vaatimukset. Tiedonhallintalaissa määritetään tarkasti, mitä metatietoja viranomaisen käsiteltäviksi otetuista tai annetuista asioista asiakirjoineen on rekisteröitävä, mutta palvelujen tiedonhallinnan osalta laki velvoittaa vain rekisteröimään asiakirjat ja muut tiedot sekä tuottamaan tietokokonaisuuksille yksilöivät tunnukset. Palvelujen tiedonhallinnan ja asiankäsittelyn eroja käsitellään yksityiskohtaisemmin esimerkkien valossa luvussa 3.2.

Palvelujen tuotannossa syntyvien asiakirjojen rekisteröinnille voidaan asettaa vaatimuksia myös erityislainsäädännössä. Tiedonhallintalaissa asiankäsittelyssä käytettäväksi määrätyt metatiedot ovat usein tarpeellisia myös palvelujen tiedonhallinnassa, joten niiden hyödyntämistä suositellaan.

Tämä suositus ei ole sitova, vaan siinä annetaan neuvoja ja vinkkejä siitä, miten tiedonhallintayksikkö ja siinä toimivat viranomaiset voivat toteuttaa tiedonhallintalaissa säädettyt vaatimukset. Jos tiedonhallintayksikkö hyödyntää suositusta omassa toiminnassaan, tulee sen tehdä suosituksen sisällöstä omaan organisaatioon sovitettu ohjeistus. Tätä suositusta ei ole tarkoitettu käytettäväksi sellaisenaan hankintamenettelyssä tarjouspyynnön osana, vaan suositusta voi hyödyntää määriteltäessä vaatimuksia esimerkiksi hankittavalle tietojärjestelmälle.

2 Viranomaisen asiakirjan muodostuminen ja rekisteröinti palveluja tuottaessa

Jotta palveluissa syntyvät asiakirjat löytyvät ja ovat käytettävissä, niitä on hallittava suunnitelmallisesti.

Viranomaiset tuottavat **palveluja** tehtäviensä hoitamiseksi. **Palveluprosessit** alkavat organisaation asiakkaan palvelutarpeesta, jonka pohjalta viranomainen tai sen lukuun toimiva tuottaa palvelun asiakkaalle. Palvelujen tiedonhallintaan kuuluvat myös organisaation sisäiset palvelut, kuten taloushallinto ja siihen liittyvät asiakirjat. Palveluja tuottaessa syntyy tietoaineistoja, jotka voivat sisältää ja/tai joista voidaan muodostaa erillisiä viranomaisen asiakirjoja. Esimerkiksi osana varhaiskasvatuksen toteuttamista lapselle laaditaan yhdessä huoltajien kanssa varhaiskasvatussuunnitelma -asiakirja.

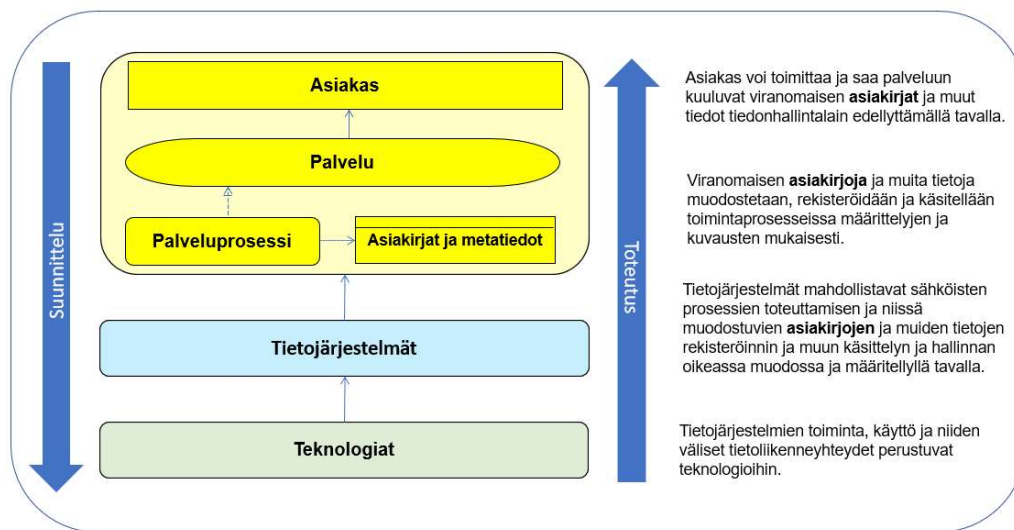
Viranomaiset dokumentoivat ja todentavat **palvelutuotannossa** syntyvillä tietoaineistoilla tehtäviensä hoitoa. Tietojen tallentamista ennalta määritellyllä tavalla kutsutaan **rekisteröinniksi**. Jotta tiedot löytyvät ja ovat käytettävissä, niitä on hallittava suunnitelmallisesti. Näin pyritään edistämään myös muita tiedon laadun elementtejä, esimerkiksi luotettavuutta ja eheyttä. Viranomaisen tulisi siis rekisteröidä kaikki julkisuuslain piiriin kuuluvat viranomaisen asiakirjat, mutta kaikki näistä eivät kuulu asiarekisteriin. Tiedonhallintalaki ei määritä, miten tai millaiseen tietojärjestelmään rekisteröinti teknisesti toteutetaan.

Tiedonhallintayksikön tulee tunnistaa ja suunnitella **prosessikohtaisesti**, mitä tietoaineistoja palvelussa kertyy ja mitä viranomaisen asiakirjoja tietoaineistoista voidaan muodostaa. Tämän jälkeen tarkastellaan, mitkä niistä ovat mahdollisesti osa viranomaisen asiankäsittelyä ja mitkä palvelujen tiedonhallintaa. Tiedonhallintayksikön tulee määritellä myös, mitä metatietoja ja erityisesti tietokokonaisuuksia yksilöiviä tunnuksia se tarvitsee prosessissa syntyvistä asiakirjoista. Metatietotarpeita voi nousta myös erityislainsäädännöstä. Yksityiskohtaisempaa tukea suunnitteluun löytyy luvusta 6 Kehittämisen toimenpidepolku.

Palveluja tuottaessa huomioidaan myös **tiedon elinkaaren hallinnalle** asetetut lakisääteiset vaatimukset, joita ohjataan arkistointia ja tietosuojaa koskevassa lainsäädä-

dännössä. Palveluja tuottaessa tietojärjestelmistä tulisi löytyä tiedon elinkaaren hallinnan metatietojen lisäksi monipuolisia tiedonhakutoiminnallisuuksia, linkitysmahdollisuuksia ja tunnisteita. Metatietojen ja toiminnallisuuksien toteutustapa on tiedonhallintayksikön itse päätettävissä.

Kuvio 1: Palvelujen asiakirjojen muodostamisen suunnittelu ja toteutus



Palvelu tai sen osa voi olla esimerkiksi opintojen hallinta, laboratorioanalyysi tai luontohavaintojen raportointi ja/tai asiakkaan käyttämään palveluun liittyvien tietojen haku, asiakirjojen muodostaminen ja antaminen. Palvelu ei ole välttämättä sähköinen asiointipalvelu, vaan se voidaan toteuttaa myös paikan päällä tai puhelimitse annetuilla tiedoilla. Palvelun toteuttamiseksi tarvitaan aina yksi tai useampi määritelty ja ohjattu automaattinen ja/tai manuaalinen, sähköinen tai analoginen toimintaprosessi. Toimintaprosessissa muodostetaan ja käsitellään viranomaisen asiakirjoja ja muita tietoja.

Metatietojen ja lokitietojen säilyminen ja löytyminen on keskeistä esimerkiksi osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien määrittämiseksi, oikeusturvan varmistamiseksi ja tutkimusta varten.

Metatietojen yhdenmukaisuus auttaa tietojen siirtämisessä myös organisaation sisällä tietojärjestelmästä toiseen, mikä vähentää tarvetta vanhojen järjestelmien ylläpitoon tiedonhaun vuoksi ja migraatioihin tarvittavan työn määrää ja kustannuksia. On kuitenkin suositeltavaa rakentaa metatietomalli niin, että jokaisella metatiedolla on oma paikkansa eli metatietokenttä rakenteessa, sekä käyttää yleisiä standardeja (esimerkiksi Dublin Core). Jos rekisteröinnissä käytetyssä tietojärjestelmässä toimii tiedonohjaus taustalla, metatietoja voidaan tuottaa esimerkiksi tiedonohjaussuunnitelmasta automaattisesti, ja niiden ei tarvitse näkyä tietojen käsittelijälle.

3 Käyttösuosituksia ja esimerkkejä

Metatiedoilla tuetaan asiakirjan koko elinkaaren hallintaa.

3.1 Käyttösuosituksia viranomaisen asiakirjan muodostumisen ja elinkaaren hallinnan tueksi

Palveluja tuotettaessa syntyy tietoaineistoja, jotka voivat sisältää ja/tai joista voidaan muodostaa erillisiä viranomaisen asiakirjoja. Näiden muodostumista ja rekisteröintiä tiedon elinkaaren eri vaiheissa tukevat mm. seuraavat käyttösuositukset.

- Palvelutuotannossa on hyödyllistä käyttää **julkisen hallinnon yhteisiä palveluja ja alustoja**, jotka tarjoavat valmiita integraatioita, tietoturvallisen asiointitavan ja hyviä käytäntöjä asiakirjojen ja niiden metatietojen hallintaan. Asiakkaille on puolestaan tarjolla mahdollisuus itse ylläpitää, tarkistaa ja täydentää tietojaan. Esimerkiksi Suomi.fi on tällainen, osalle tiedonhallintayksiköistä lakisääteisesti käytettävä alusta.
 - Esimerkki: Kun palveluun tunnistaudutaan vahvalla sähköisellä tunnistautumisella, asiakkaan nimi, osoite yms. tiedot saadaan käyttöön automaattisesti.
- Asioidessaan asiakas tuottaa jo osan tarvittavista metatiedoista. Näin tiedot saadaan kerättyä jo asiointipalvelusta, eikä niitä enää kirjata uudelleen manuaalisesti viranomaisen tietojärjestelmään. Asiointia tuetaan luomalla käytäntöjä, joiden avulla asiakas tarkastaa syöttämiensä tietojen oikeellisuuden ja hänellä on mahdollisuus virheiden korjaamiseen.

Tiedonhallintalain 19 §:n mukaan saapuvat asiakirjat tulee saattaa **sähköiseen muotoon**, jos ne on säädetty pysyvästi säilytettäväksi tai lailla tai lain nojalla arkistoitavaksi. Sähköiseen muotoon muuttaminen tarkoittaa asiakirjan skannaamista manuaalisesti tai automaattisesti siten, että asiakirjoja ja niiden kuvailutietoja voi tämän jälkeen käsitellä, siirtää ja tallentaa tietojärjestelmien avulla.

Viranomaisen itse laatimat asiakirjat luodaan ja säilytetään lähtökohtaisesti sähköisessä muodossa. Palvelussa tulisi olla valmiita sähköisiä asiakirjapohjia asiakirjojen

tuottamista varten. Näissä voi hyödyntää mm. erilaisia viiva- ja QR-koodinlukuohjelmia. Järjestelmä tuottaa asiakirjan (esimerkiksi pdf-tulosteen) ennalta määriteltyjen poiminta- ja tyyliiedostossääntöjen mukaan.

Asiakirjan muuttumattomuutta tuetaan huolellisella rekisteröinnillä ja metatiedoilla, esimerkiksi asiakirjan tilatiedoilla.

- Kun asiakirja on valmistilainen, sen sisältöön ei voi enää tehdä muutoksia tai sitä ei voi poistaa järjestelmästä.
- Järjestelmien muutostilanteissa päivitykset eivät saa vaikuttaa säilytys- tai arkistointivaiheessa oleviin asiakirjoihin.
- Jos tietoaineistosta muodostetaan ote tai kooste ad hoc-tyyppisesti, rekisteröinnin tarve arvioidaan tapauskohtaisesti. Joissain tapauksissa rekisteröidään vain tietoa siitä, miten asiakasta on palveltu ja mitä tietoa hänelle on toimitettu. Joissain tapauksissa esimerkiksi suullisessa palvelutilanteessa ei välttämättä rekisteröidä mitään. Jos otetta tai koostetta käytetään tietopyynnön vastauksena, se tulee rekisteröidä tietopyynnön käsittelyprosessin mukaisesti.
- Palvelutapahtumien rekisteröinnissä tulee olla käytössä menettelyjä, joilla ehkäistään tiedon syöttövirheitä ja tarkastetaan syötettyjen tietojen oikeellisuutta.

Asiakirjojen **versionhallinnassa** pitäisi pystyä varmistamaan, että asiakkaille toimitetut tai hänen itsepalveluna tulostamansa asiakirjat sisältävät ajantasaiset tiedot. Mikäli asiakirjasta tuotetaan uusia versioita, aiemmatkin versiot tulisi olla löydettävissä ja jäljitettävissä.

Palvelujen tietojärjestelmien tulee sisältää tekniset toiminnallisuudet, jotka mahdollistavat asiakirjojen **säilyttämisen, tuhoamisen** tai **arkistoinnin**. Nämä toiminnot suoritetaan tiedonhallintayksikön ohjeistuksen mukaisesti tietoturvallisuus huomioiden.²

² Lisätietoa: Suosituskokoelma tiettyjen tietoturvaluussäännösten soveltamisesta (VM 2021:65).

3.2 Esimerkkejä palveluja tuottaessa syntyvistä asiakirjoista

Viranomaiset tuottavat suuren määrän erilaisia palveluja, joten asiakirjojen kirjokin on suuri. Tärkeintä on, että jokainen tiedonhallintayksikkö tunnistaa muodostuvat asiakirjansa.

Palvelujen asiakirjojen muodostumista ja rekisteröintivelvoitteita arvioitaessa on tunnistettava, mitkä tiedonhallintayksikön asiakirjat syntyvät asiankäsittelyssä ja mitkä palveluissa. Mm. seuraavien ”tuntomerkkien” perusteella voi erottaa tiedonhallintalain 27 §:ssä tarkoitetut palvelujen asiakirjat tiedonhallintalain 26 §:ssä tarkoitetuista asiakirjoista:

- Sellaiset asiat, joissa tehdään ratkaisu, esimerkiksi päätös tai lupa, kuuluvat asiankäsittelyyn, eivät palvelujen tiedonhallintaan.
 - Esimerkiksi sosiaalihuollon palveluissa tehtäviin päätöksiin (asiakasmaksupäätökset, palvelutarpeeseen liittyvät päätökset, huostaanottopäätökset jne.) sisältyy oikeus hakea muutosta. Nämä päätökset ovat osa asiankäsittelyprosessia, vaikka päätökset voidaan tehdä esimerkiksi sosiaalipalvelujen asiakastietojärjestelmässä. Kuntalainen voi tehdä muistutuksen tai kantelun niin terveydenhuollon kuin sosiaalihuollon palveluista. Muistutusten ja kanteluiden käsittely on asiankäsittelyä.
- Palvelujen asiakirjoihin ei liity asiankäsittelyprosessia hallinnollisine päätöksineen tai muutoksenhakuineen. Palvelujen asiakirjat tuotetaan palveluntuottajan ja asiakkaan välisessä asioinnissa tai sisäisessä palvelussa jonkin tehtävän suorittamiseksi.
 - Esimerkiksi potilastietojärjestelmiin tehtävät kirjaukset potilaan hoitoon liittyen ovat palvelujen tiedonhallinnan piiriin kuuluvia. Kirjaukset tehdään hoidon yhteydessä, eikä prosessiin kuulu päätöksentekoa.
- Palvelujen asiakirjoja käsitellään **yleensä** muussa tietojärjestelmässä tai rekisterissä kuin asiankäsittelyjärjestelmässä.

Yksittäiset tietojärjestelmiin tallennetut tiedot eivät ole viranomaisen asiakirjoja, vaan ne muodostuvat vasta, kun palvelutapahtumassa muodostetaan käyttötarkoituksensa valmis, lopullinen ja muuttumaton viranomaisen asiakirja esimerkiksi ote, kooste jne.

Oheisessa taulukossa 1 on esitetty muutamia esimerkkejä palveluissa muodostuvista asiakirjoista ja niiden löydettävyyden kannalta keskeisistä yksilöivistä tunnuksista ja muista hyvistä hakukriteereistä.

Taulukko 1 Esimerkkejä palveluja tuottaessa syntyvistä asiakirjoista

Asiakirjan nimi	Yksilöiviä tunnuksia	Muita hyviä hakukriteereitä	Tietojärjestelmän nimi ja käyttötarkoitus
Hammashoitokertomus	Henkilötunnus	Henkilön nimi	Terveystieteiden potilastietojärjestelmä
Havainnon perus- ja lisätiedot, tunnistustiedot	Laji, paikan nimi, havaintopiste	Ilmoittajan yhteystiedot	Kalahavainnot
Laboratorioanalyysitulokset ja -tulokset	Y-tunnus, analyysitunnus, näytteenottoaika	Yhteystiedot, näytteenottaja	LIMS
Matkamääräys	Henkilön Kieku-numero, järjestelmän antama matkalaskun tunnistenumero	Henkilön nimi	M2/Matkanhallinta
Opintosuoritusote	Toiminnanohjausjärjestelmän henkilölle antama numero	Henkilön nimi	Toiminnanohjausjärjestelmä
Tutkintotodistus	Henkilötunnus	Henkilön nimi, tutkinnon nimi, todistuksen päivämäärä	Oppilashallintojärjestelmä
Vastauslomakkeet, raaka- ja perusdata, suojaamaton summadata.	Kyselytunnus, Y-tunnus,	Tilan nimi, osoite	Ruokaperunan varastokäytön tietojärjestelmä

4 Yksilöivät tunnukset

Yksilöivä tunnus varmistaa tiedon löytymisen.

Tiedonhallintalaki edellyttää, että tietokokonaisuuksia yksilöiviä tunnuksia on käytettävä, mutta ei ota kantaa yksilöivän tunnuksen muotoon. Laki ei myöskään edellytä, että tiedonhallintayksikkö käyttäisi palvelujen tietojärjestelmissä yhtäläisiä tunnuksia. Tiedonhakutilanteissa, esimerkiksi tietopyyntöjä käsitellessä, tietoaineistot, tiedot ja asiakirjat on kyettävä paikallistamaan, hakemaan, esittämään ja tulkitsemaan lain määrittämässä ajassa.

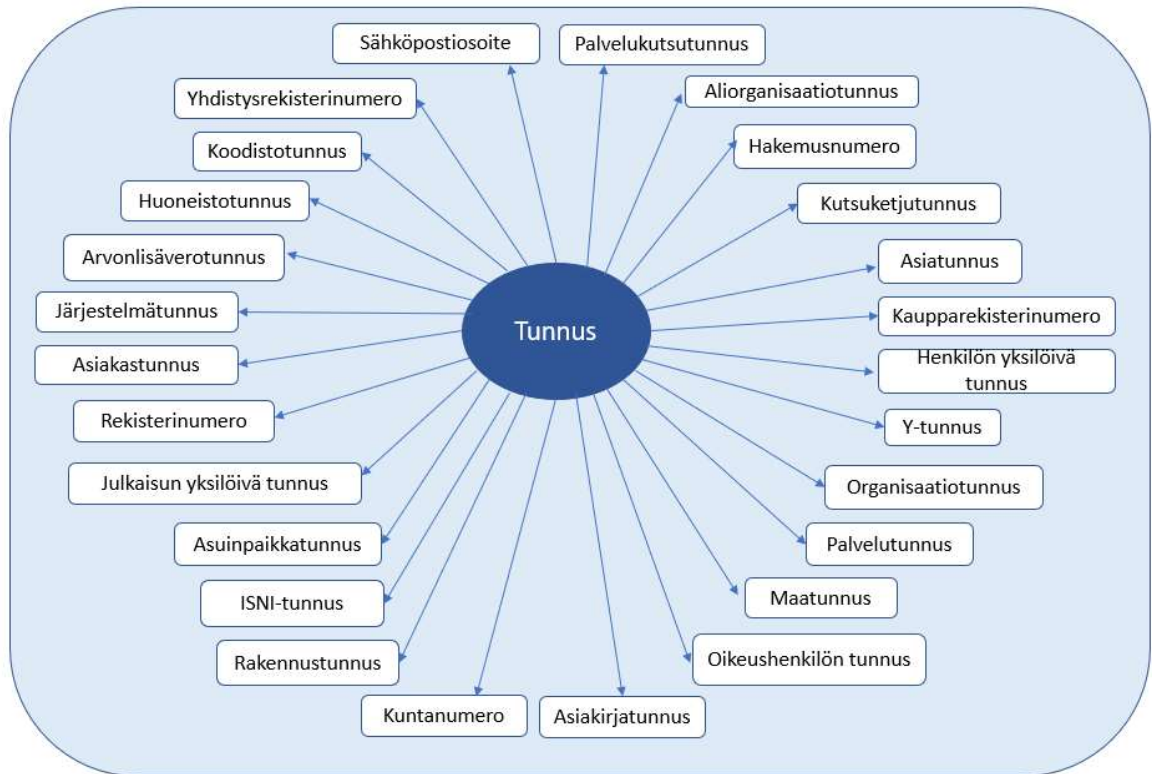
Tiedonhallintalakiin liittyvässä hallituksen esityksessä³ on esimerkkejä lain tarkoittamista yksilöivistä tunnuksista (asiakasnumero, henkilötunnus, Y-tunnus, kiinteistötunnus, oppijanumero, palvelutunnus tai muu vastaava yksilöintitieto). Tässä luvussa kerrotaan niistä tarkemmin ja tuodaan lisäksi esimerkinomaisesti esille muita suositeltavia tunnuksia, jotka auttavat yksilöimään palveluissa muodostuvia asiakirjoja.

Julkisessa hallinnossa käytössä olevien tunnusten laajasta kirjosta saa hyvän käsityksen tutkimalla Yhteentoimivuusalustan julkisen hallinnon yhteisessä sanastossa julkaistuja tunnuksia. Termit ”tunnus” ja ”tunniste” ovat synonyymejä, mutta väärinkäsitysten välttämiseksi sanastossa suositellaan, että käsitteiden nimitykset muodostetaan yhdenmukaisesti niin, että niiden perusosa on tunnus.⁴

³ HE 284/2018 vp, s.115.

⁴ Yhteentoimivuusalusta. <https://sanastot.suomi.fi/concepts/9458edd5-d15f-4b9c-b981-2178c282e0eb/concept/4bdfa58b-0946-359a-9ff4-b3bf3117a4b0>

Kuvio 2 Yhteentoimivuusalusta/Tunnus-käsitteen ilmentymiä



Asiakasta yksilöiviä tunnuksia

Näillä tarkoitetaan asiakasta tai häneen liittyvää esimerkiksi hänen omaisuuttaan koskevia yksilöiviä tunnuksia (esim. asiakasnumero, henkilötunnus, Y-tunnus, oppijanumero, kiinteistötunnus).

Asiakasnumero

Asiakasnumero on tyypillisesti numeerinen, palvelu- ja palveluntuottajakohtaisesti määriteltävä metatieto, joka ei ole henkilötunnus.

- Esimerkiksi **kirjaston asiakas-/korttinumero**, jonka avulla hallitaan asiakkaan lainaustapahtumia ja varauksia. Tunnus on organisaatiokohtainen.

Henkilötunnus

Henkilötunnus on yksilöimiskeino, joka yksilöi kansalaiset vielä tarkemmin kuin nimi.

Täysin samannimisiä ihmisiä on, mutta ei kahta, joilla olisi täysin sama henkilötunnus. Henkilötunnus on tarkoitettu pysyväksi.⁵

Tietosuojalainsäädännön henkilötunnusten käytöltä edellyttämää tietosuojaa toteutetaan mm. rajaamalla tietojärjestelmien käyttöoikeuksia tai pseudonymisoinnilla. Jos tietojärjestelmässä käytetään henkilötunnusta, sitä ei tule tarpeettomasti lisätä esim. tietojärjestelmistä tuotettaviin tulosteisiin. Tietosuojalain (1050/2018) ja laillisuusvalvontakäytännön mukaisesti henkilötunnuksen käsittelylle tietojärjestelmissä on oltava laillinen peruste. Henkilötunnusta ei saa käsitellä ainoastaan siitä syystä, että tietojärjestelmän toiminnallisuudet sitä edellyttävät tai tietojenkäsittely olisi henkilötunnuksella helpompaa tai nopeampaa. Viranomaisen tuleekin arvioida, millä perusteilla henkilötunnusta käytetään tietojärjestelmässä ja onko henkilötunnuksen käsittelylle peruste, jos sitä käytetään asiakirjojen yksilöintitietona palvelutuotannossa muodostuville asiakirjoille.

Henkilönumero

Henkilönumeroa, kuten valtionhallinnon Kieku-järjestelmän henkilönumero, käytetään usein henkilötunnuksen lisäksi yksilöivänä tietona.

Kiinteistöä koskevia tunnuksia

- **Kiinteistötunnus** on neliosainen numerosarja, esimerkiksi 092-416-11-123. Tunnuksen näkee kiinteistöä koskevista otteista, kuten kiinteistöveropäätöksestä tai lainhuutotodistuksesta.⁶
- Väestötietojärjestelmään rekisteröidään tiedot rakennuksista ja huoneistoista. Kiinteistötiedot väestötietojärjestelmään tuodaan suoraan Maanmittauslaitoksen kiinteistötietojärjestelmästä. Pysyvä **rakennustunnus** yksilöi rakennuksen ja se on pysyvä koko rakennuksen elinkaaren ajan. Pysyvän rakennustunnus on 10 merkkiä pitkä, esimerkiksi 100012345A.⁷ Tunnuksella hyödynnetään rakennuksen ensisijaisena tunnistetietona yhteiskunnassa järjestelmien ja rekisterien välisessä tietojen vaihdossa sekä linkityksessä.⁸

Oppijanumero

Oppijanumero on henkilölle annettava pysyvä tunnus, jota käytetään henkilön yksilöintiin tallennettaessa, käsiteltäessä ja luovutettaessa laissa valtakunnallisista opinto-

⁵ <https://dvv.fi/henkilotunnus>

⁶ <https://www.maanmittauslaitos.fi/huoneistot-ja-kiinteistot/huoneistojen-ja-kiinteistojen-palvelut/selvita-kiinteistotunnus>

⁷ <https://dvv.fi/kiinteisto-rakennus-ja-paikkatiedot>

⁸ <https://dvv.fi/kiinteisto-rakennus-ja-paikkatiedot>

ja tutkintorekistereistä (884/2017)⁹ tai varhaiskasvatuslaissa (540/2018)¹⁰ tarkoitettuja tietoja. Opetuksen, koulutuksen tai varhaiskasvatuksen järjestäjä, varhaiskasvatuksen palveluntuottaja, korkeakoulu ja oppilaitoksen ylläpitäjä voi käyttää oppijanumeroa myös henkilön yksilöintiin varhaiskasvatuslaissa, perusopetuslaissa, lukiolaissa, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa, tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetussa laissa, ammattikorkeakoululaissa, yliopistolaissa tai vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitettuja tehtäviä toteuttaessaan.

Y-tunnus

Tiedonhallintalautakunnan julkaisemassa suosituksessa asiankäsittelyn metatiedoista (VM 2021:33) annettuja Y-tunnuksen käyttösuosituksia voidaan soveltaa myös palvelujen tiedonhallinnassa. Y-tunnuksena käytetään rekisteriviranomaisen (Patentti- ja rekisterihallitus) yritykselle tai yhteisölle antamaa yksilöivää tunnusta.

Palvelutapahtumia yksilöiviä tunnuksia

Nämä ovat yleensä numeerisia, palvelun yksiselitteisesti yksilöiviä tunnuksia (esim. palvelutunnus, sopimusnumero, laskun numero, kyselytunnus).

Esimerkiksi Kanta-palveluissa ja terveydenhuollon arkkitehtuurissa yleensä käytetään käsitettä ”palvelutapahtuma” tarkoittaen sillä:

- 1) merkintöjen ja asiakirjojen kytkemistä yhteiseen kontekstiin
- 2) hoitosuhteen perusteella syntyvän asiallisen yhteyden todentamista sekä
- 3) asiakkaan kieltojen kohdentamista.

Toimialakohtaisia tunnuksia

Näillä tarkoitetaan tietyn toimialan standardiin tai vakiintuneeseen käytäntöön perustuvia tunnuksia, joilla toiminnan kohde yksilöidään (esim. paikkatieto, laji, havaintopiste, aine, ajoneuvon rekisteritunnus, analyysitunnus).

⁹ Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2017/20170884?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=oppijanumerorekisteri>

¹⁰ Varhaiskasvatuslaki. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2018/20180540>

5 Suositeltavia muita metatietoja

Tiedon löydettävyyttä tuetaan yksilöivän tunnuksen lisäksi muilla metatiedoilla.

Palvelujen metatietorakennetta suunniteltaessa tulee ottaa huomioon erityislainsäädännön edellyttämät metatiedot. Lisäksi arvioidaan, missä määrin tarvitaan muita asiakirjaa kuvaavia metatietoja. On tärkeää dokumentoida metatiedoilla, missä, miten ja koska asiakirja on muodostunut. Tiedon luotettavuuden ja eheyden säilyminen kaikissa käsittelyvaiheissa on keskeistä. Tiedon luotettavuus ja eheys eivät ole itsessään metatietoja, mutta niiden toteutumista voidaan kontrolloida metatietojen ja lokitietojen avulla. Suunnittelussa huomioidaan koko tiedon elinkaari tuhoamiseen tai arkistointiin asti.

Tiedonhallintayksikön asiankäsittelyssä on jo käytössä hyödyllisiä metatietoja, joita voivat olla käyttökelpoisia myös palvelujen tiedonhallinnassa. Hyötyjä niiden käyttämisestä on mm. että julkisuus-, tietosuoja- ja arkistolainsäädäntöjen vaatimukset on huomioitu, ja että metatietojen nimet ovat käyttöön vakiintuneita. Samojen metatietojen käyttäminen eri järjestelmissä lisää merkittävästi julkisen hallinnon tietojen yhteentoimivuutta ja viranomaisen tietoaaineistojen hyödynnettävyyttä toisille tahoille. Metatietojen lähde on keskeinen arviointikriteeri – ovatko tiedot jo saatavissa jostain entuudestaan olemassa olevasta tiedonlähteestä ja kuinka automaattisesti tai manuaalisesti ne ovat tuotettavissa.

Tiedonhallintayksiköiden suunnittelutyössä voi hyödyntää oheisen taulukon 2 tarjoamaa metatietolistaa. Taulukossa arvioidaan jokaisen metatiedon hyödyllisyys viidestä eri näkökulmasta:

- Löydettävyys ja käytettävyys
- Todistusvoimaisuus
- Tiedon yksilöitävyys
- Palveluprosessin hallinta
- Tiedon elinkaaren hallinta

Taulukko 2 Palvelujen tiedonhallinnassa suositeltavia metatietoja

Metatiedon nimi	Löydettävyys, käytettävyys	Todistusvoimaisuus	Tiedon yksilöitävyys	Palveluprosessin hallinta	Tiedon elinkaaren hallinta
Asiakirjan nimeke					
Asiakirjan numeerinen tunnus (ID)					
Asiakirjan tyyppi/asiakirjatyyppe					
Viitekenttä, viitetieto, suhde, muu tunnus (esim. asiatunnus, rekisteröintitunnus, palvelutunnus)					
Asiakirjan saapumistapa					
Asiakirjan saapumisajankohta					
Asiakirjan lähettäjä tai asiamies					
Asiakirjan laatija					
Asiakirjan laatimisajankohta					
Julkisuus					
Turvallisuusluokka/turvallisuusluokitus (Tihl 18 §) (HUOM. koskee ja tätä saavat käyttää ainoastaan valtion viranomaiset).					
Salassa pitoa koskevat metatiedot, mm. salassapitoaika, salassapidon päättymisaika/päättymisajankohta, Salassapidon peruste/salassapitoperuste					
Toimija					
Käyttäjryhmä					
Roolit ja käyttöoikeudet					

Kieli					
Versio					
Tiedostomuoto					
Sähköistä allekirjoitusta koskevat metatiedot, mm. aika ja allekirjoittaja					
Säilytysaikaa koskevat metatiedot, mm. säilytysajan pituus					

6 Kehittämisen toimenpidepolku

Palvelujen tiedonhallintaa tulee kehittää suunnitelmallisesti osana muuta tiedonhallintayksikön kehittämistoimintaa.

Tiedonhallintayksiköt voivat kehittää tiedonhallintalain mukaista palvelujen tiedonhallintaa sekä sisällöllisestä että teknisestä näkökulmasta tässä luvussa kuvattujen toimenpiteiden avulla. Tavoitteena on varmistaa toimintaprosessien tehokkuus, ohjeistuksen ajantasaisuus ja tietojärjestelmien käytettävyys. Toimenpidepolulla voi edetä seuraavasti:

1. Tunnista, mitä asiakirjoja palveluja tuotettaessa muodostuu

Ota lähtökohdaksi tiedonhallintamallissa kuvatut toimintaprosessit. Tiedonhallintalaissa toimintaprosessilla tarkoitetaan sekä asiankäsittely- että palveluprosesseja. Palvelun tunnistamisessa auttavat myös toimintasäännöt, prosessikuvaukset, palvelurekisteri ja palvelukokonaisuuksien asiantuntijat. Tukeudu myös arkistonmuodostussuunnitelman tietoihin. Hyödynnä mahdollisesti jo tehtyjä selvityksiä sekä järjestelmäkarttaa tai muuta relevanttia arkkitehtuuri-informaatiota.

Selvitä palveluprosessikohtaisesti, mitä tietoaineistoja palvelussa kertyy ja mitä viranomaisen asiakirjoja tietoaineistoista voidaan muodostaa. Tietoaineistojen sidokset toimintaprosesseihin tulisi ilmetä suoraan tiedonhallintamallista.

Tunnista edellä mainittujen tiedonlähteiden täydennystarpeet mm. tietoaineistojen ja asiakirjojen puutteelliset tiedot ja ilmoita niistä ylläpidosta vastaaville tahoille.

2. Arvioi palveluissa muodostuvien asiakirjojen metatietojen kehittämistarpeet

Arvioi, mitkä tässä suosituksessa suositellut metatiedot ovat tarpeellisia ja miltä osin tarvitaan vielä muita. Tarkastele tietojärjestelmiä, joissa edellä mainitut tietoaineistot syntyvät tai joihin ne viedään.

- Selvitä, mitä metatietoja tiedonhallintayksikkö tarvitsee prosessissa syntyvistä asiakirjoista.
- Mieti millaisia käyttötarkoituksia tiedoille on oman organisaation toiminnan kannalta? Pyri tunnistamaan eri käyttäjien tarpeet.

- Mitä metatietoja tietoaaineistot tällä hetkellä saavat ja riittääkö tämänhetkinen tilanne?
- Metatietoja suunniteltaessa tulisi huomioida asiakirjan elinkaari sen luomisesta/saapumisesta sen tuhoamiseen tai arkistointiin. Varmista, että asiakirjoille on määritelty säilytysaika. Siihen perustuu säilytysajan päättymisen jälkeen tehtävä tietoaaineistojen arkistointi tai tuhoaminen. Jos tietoaaineistot ovat pysyvästi tai pitkään säilytettäviä, on suositeltavaa tuottaa metatiedot jo elinkaaren alkuvaiheessa niin kattavasti, ettei niitä tarvitse rikastaa metatiedoilla jälkikäteen.
- Muista, että tiedonhallintalain edellyttämien metatietojen lisäksi voidaan tarvita mm. muun lainsäädännön tai tehtävän edellyttämiä metatietoja.
- Tukevatko järjestelmämme sujuvaa tiedonhallintaa? Missä kohdin toimintaa voidaan tehostaa ja tarkentaa? Millä tietojärjestelmillä ja työmenetelmillä rekisteröintiä hoidetaan ja onko niitä syytä kehittää?
- Löytyvätkö tietoaaineistot helposti esimerkiksi asianosaisen niitä pyytäessä? Jos ei, mitä voidaan tehdä löydettävyyden parantamiseksi?
- Sijaitseeko samaan asiaan, henkilöön tai muuhun kohteeseen liittyvä tietoaaineisto yhdessä vai useammassa järjestelmässä? Jos aineisto on useammassa järjestelmässä, mieti, miten voit linkittää aineiston toisiinsa.
- Riittävätkö nykyiset tunnisteet yksilöimään tiedot tarvittavalla tasolla?
- Millaisilla metatietomäärittelyillä voitaisiin varmistaa, että tietoa syötettäessä järjestelmä tukee tiedon syöttämistä ehkäisemällä virheitä (esim. numerokenttään kelpaa vain numero, suosi valikkoja, pakollisia kenttiä).
- Millaisia tiedon tarkastusmenetelmiä voitaisiin luoda, joiden avulla tiedon syöttäjä tarkastaa syöttämänsä tiedon oikeellisuuden.

Arvioi, onko **suositeltavien muiden metatietojen** listalla (luku 5) sellaisia metatietoja, jotka eivät entuudestaan sisälly tietojärjestelmiin ja joiden käyttöön ottamiselle löytyy perusteita.

Tiedonhakutoiminnallisuuksia voidaan kehittää mm. seuraavien toimien avulla:

- Arvioi käytössä olevia hakutoiminnallisuuksia ja niissä käytettäviä metatietoja. Tarvittaessa määrittele uudelleen tarvittavat hakutoiminnallisuudet ja metatiedot sekä tee niiden toimivuuden arviointi.

- Suunnittele hakutoiminnallisuudet ja -ehdot huomioiden asiakkaan palvelamista koskevat säädökset.
- Määrittele hakuja tukevat metatiedot ja niiden toteutustapa (esim. pudotusvalikot).
- Suunnittele käyttäjälle tarjottavat tiedon käsittelyä nopeuttavat pikahaut ja tarkentavien hakujen sisältö.
- Suunnittele ja hyödynnä mahdollisuuksia käyttää muissa tietojärjestelmissä jo toteutettuja valmiita hakuja ja näkymiä, raportteja ja tilastoja.
- Minimoi käyttäjiltä edellytettävä tietojen syöttäminen.

3. Suunnittele palvelujen tiedonhallinnan laajemmat kehittämistoimet

Määrittele kehittämiskohteet huomioiden seuraavat yleiset periaatteet:

- muutosvaikutusten arvioinnin tarve ja perusteet¹¹
- automaation edistäminen
- yhteentoimivuuden edistäminen vähentämällä useiden eri sovellusten käyttötarvetta ja välttämällä saman tiedon moninkertaista tallentamista, hakemista, pyytämistä ja lähettämistä.

Huolehdi, että suunnittelussa on mukana alusta alkaen riittävästi laaja-alaista osaamista, kuten hankintaosaamista. Jo hankintavaiheessa pitää osata kuvata tarpeet, esittää kysymyksiä ja vaatimuksia sekä varmistaa, että puolin ja toisin asiat on ymmärretty samalla tavalla.

Suunnittele **digitaalisia palveluita**, joiden avulla asiakas voi itse käynnistää käsittelyprosesseja, toimittaa, vastaanottaa ja hakea tietoja sekä seurata prosessin etene- mistä. Huomioi palvelun suunnittelussa yleisemmin prosessin ja sen tietojen elinkaaren hallinta. Toteuta **salassa pidettävän, turvallisuusluokiteltavan ja henkilötiedon** käsittely niitä koskevan lainsäädännön ja muun ohjeistuksen mukaisesti. **Hyödynnä eri tietovarantoja ja tietojärjestelmiä** mahdollisimman paljon asiakkaan tai käyttäjän antamien tietojen käsittelyssä ja täydentämisessä sekä tiedon elinkaaren hallinnan metatietojen tuottamisessa.

¹¹ Lisätietoa: Suositus tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnista (VM 2020:53).

7 Sanasto

Asiankäsittely/ asian käsittely

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

Asiarekisteri

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

Looginen asiarekisteri

Asiarekisteri on looginen rekisteri, joka koostuu tiedonhallintayksikössä muodostuvista asiankäsittelyn metatiedoista riippumatta siitä, missä tietojärjestelmässä ne muodostuvat.

Metatieto

Tieto, joka kuvaa aineiston kontekstia, sisältöä tai rakennetta sekä ohjaa ja dokumentoi sen käsittelyä ja hallintaa. (Finto/ <https://finto.fi/tt/fi/page/t41>)

Operatiivinen tietojärjestelmä

Mikä tahansa asioiden käsittelyä tukeva tai siihen liittyvä tietojärjestelmä.

Palvelu

Palvelulla tarkoitetaan julkisen organisaation ydintehtävää, joka on tuottaa pääosin lakisääteisiä palveluja asiakkaille (esim. koulutus, sosiaali- ja terveyspalvelut) sekä sisäisiä palveluja, jotka tukevat palvelutuotantoa (esim. henkilöstö- ja talouspalvelut).

Palvelujen tiedonhallinta

Tiedonhallinta, joka kohdistuu siihen tietoaineistoon, joka jää tiedonhallintayksikön loogisen asiarekisterin ulkopuolelle.

Rekisteröinti

Tietojen tallentamista ennalta määritellyllä tavalla kutsutaan rekisteröinniksi. Tiedonhallintalaissa määritetään tarkasti, mitä metatietoja viranomaisen ratkaistavaksi annetuista tai otetuista asioista on rekisteröitävä, mutta palvelujen tiedonhallinnan osalta laki velvoittaa vain rekisteröimään.

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.

Tietoaaineisto

Tiedonhallintalain 2 §:n mukaan asiakirjoista ja muista vastaavista tiedoista muodostuva tiettyyn viranomaisen tehtävään tai palveluun liittyvä tietokokonaisuus.

Palvelujen tiedonhallinnan yhteydessä tietoaaineistoilla tarkoitetaan palveluja tuotettaessa syntyviä tietoaaineistoja, jotka voivat sisältää ja/tai joista voidaan muodostaa erillisiä viranomaisen asiakirjoja.

Tietojärjestelmä

Tietojenkäsittelylaitteista, ohjelmistoista ja muusta tietojenkäsittelystä koostuva kokonaisjärjestely.

Viranomaisen asiakirja

Tiedonhallintalain 2 §:n mukaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomaisen hallussa oleva asiakirja, jonka viranomaisen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

Yksilöivä tunnus

Keskeinen palvelujen rekisteröinnissä käytettävä metatieto, jonka avulla pystytään erottamaan eri asiakirjat/aineistot/ ja hakemaan tietoaaineistosta muodostettuja asiakirjoja. Esim. henkilötunnus, y-tunnus, asiakasnumero.

Lähteet

Säädökset

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019).
<https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2019/20190906>

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 284/2018 vp).
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_284+2018.pdf

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999).
<https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>

Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä (884/2017).
<https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2017/20170884>

Varhaiskasvatuslaki (540/2018). <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2018/20180540>

Suosituksset ja muut materiaalit

Digi- ja väestötietoviraston kotisivu: hakusana *henkilötunnus*.
<https://dvv.fi/henkilotunnus> Viitattu 2.3.2022.

Digi- ja väestötietoviraston kotisivu: hakusana *rakennustunnus*.
<https://dvv.fi/kiinteisto-rakennus-ja-paikkatiedot> Viitattu 2.3.2022.

Digi- ja väestötietoviraston kotisivu: Yhteentoimivuusalusta. Julkisen hallinnon yhteinen sanasto. <https://sanastot.suomi.fi/concepts/9458edd5-d15f-4b9c-b981-2178c282e0eb/concept/4bdfa58b-0946-359a-9ff4-b3bf3117a4b0> hakusana: *tunnus*. Viitattu 2.3.2022.

Maanmittauslaitoksen kotisivu: hakusana *kiinteistötunnus*.
<https://www.maanmittauslaitos.fi/huoneistot-ja-kiinteistot/huoneistojen-ja-kiinteistojen-palvelut/selvita-kiinteistotunnus> Viitattu 2.3.2022.

Valtiovarainministeriö 2021. Suositus asiankäsittelyn metatiedoista. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:33. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-704-3>

Valtiovarainministeriö 2021. Suositus tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnista. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:53. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-318-2>.

Valtiovarainministeriö 2021. Suositus tiedonhallintamallista. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:29. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-328-1>.

Valtiovarainministeriö 2021. Suosituskokoelma tiettyjen tietoturvaluusäännösten soveltamisesta. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:65. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-897-2>.

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