

KARELIA-AMMATTIKORKEAKOULU
Liiketalouden koulutusohjelma

Viktoria Kinnunen

TIEDONOHJAUSSUUNNITELMA PUOLANGAN KUNNASSA

Opinnäytetyö
Toukokuu 2020



OPINNÄYTETYÖ
Toukokuu 2020
Liiketalouden koulutusohjelma

Tikkarinne 9
80200 JOENSUU
+358 13 260 600

Tekijä
Viktoria Kinnunen

Nimeke
Tiedonohjaussuunnitelma Puolangan kunnassa

Toimeksiantaja
Puolangan kunta

Tiivistelmä

Opinnäytetyön tarkoituksena oli tiedonohjaussuunnitelman (TOS) laatiminen Puolangan kunnalle sekä sen saattaminen loppuun. Opinnäytetyössä selvitettiin myös tiedonohjausprojektin aloitukseen ja valmistustoimenpiteisiin liittyviä seikkoja. Tutkimusmenetelminä käytettiin aineistonhankintaa, avoimia ja puolistrukturoituja haastatteluja sekä vertaisarviointia. Työn lopputuloksena syntyi toimiva ja laadultaan hyvä tiedonohjaussuunnitelma, joka palvelee Puolangan kunnan toimintaa.

Opinnäytetyön teoreettisessa osiossa käsiteltiin tiedonhallintaa ohjaavaa lainsäädäntöä sekä tiedonohjaussuunnitelmaa koskevia määräyksiä ja suosituksia. Lisäksi osuudessa selitettiin aiheeseen liittyviä keskeisiä käsitteitä ja kerrottiin tiedonohjaussuunnitelman rakenteesta ja rakenneosista. Toiminnallisessa osiossa keskityttiin tiedonohjaussuunnitelman parannustoimenpiteisiin ja kerrottiin sen sisällöstä. Erityistä huomiota kiinnitettiin asiakirjatietojen pakollisiin metatietoihin ja niiden määrittämistä ohjaaviin säädöksiin. Sen jälkeen arvioitiin TOS-työn sujumista ja päätettiin sähköisen säilyttämisen luvan hakemisesta.

Tiedonohjaussuunnitelman kattavuuden arvioimiseksi vertailtiin keskenään Puolangan kunnan sekä Lahden, Lappeenrannan ja Kotkan kaupunkien TOS:n yksittäistä tehtäväluokkaa. Vertailun yhteydessä esitettiin kehittämissuhteita Puolangan kunnan tiedonohjaussuunnitelman parantamiseksi. Loppupohdinnassa tiivistettiin tutkimuksen lopputuloksia sekä arvioitiin työprosessien organisointia ja kulkua.

Kieli
suomi

Sivuja 53
Liitteet 5
Liitesivumäärä 8

Asiasanat

Tiedonohjaussuunnitelma, tiedonhallinta, tiedonohjaus, asianhallinta, metatieto



THESIS
May 2020
Degree Programme in Business Economics

Tikkarinne 9
80200 JOENSUU
FINLAND
+ 358 13 260 600

Author
Viktoria Kinnunen

Title
Information Management Plan in the Municipality of Puolanka

Commissioned by
Municipality of Puolanka

Abstract

The main topic of this research was to study the process of creating the information management plan and to close the project successfully in the municipality of Puolanka. During the research, the initial reasons for launching the project in the municipality as well as the steps to close it were defined. The research methods used in this work included data acquisition, open-ended as well as half-structured interviews and benchmarking. The research result was an operational information management plan of good quality, which serves the activities of the municipality.

In the theoretical part of this thesis the legislation, which governs data management, was presented. Attention was also paid to the decrees and recommendations, which govern the structure and contents of the information management plan. Moreover, structure and structural parts of the information management plan were explained. The practice-based part of thesis focused on improving the information management plan and describing its contents. Special attention was paid to defining the obligatory metadata of records data and regulations. Finally, the information management plan was assessed and a decision on obtaining the electronic storage permit was made.

To evaluate the coverage of the information management plan of Puolanka, a benchmark analysis of one subcategory was performed. The materials for benchmarking were obtained from the information management plans of Puolanka, Lahti, Lappeenranta and Kotka. The result of benchmarking was a development suggestion for the information management plan of Puolanka. Final part of thesis evaluates the research results and the organization of work process in the project.

Language

Finnish

Pages 53

Appendices 5

Pages of Appendices 8

Keywords

Information management plan, data management, electronic document system, records management, metadata

Sisältö

1	Johdanto	5
2	Opinnäytetyön tarkoitus ja tutkimusmenetelmät	6
2.1	Tavoitteet ja keskeisimmät tutkimuskysymykset.....	6
2.2	Käytetyt tutkimusmenetelmät.....	7
3	Tiedonhallinnan keskeinen sääntely	10
3.1	Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta	11
3.2	Arkistolaki	12
3.3	EU:n tietosuoja-asetus 2016/679.....	13
3.4	Tietosuojalaki.....	14
3.5	Muut lait ja säädökset	15
4	Tiedonohjaussuunnitelmaa koskevat määräykset ja suositukset	16
4.1	SÄHKE2-määräys.....	16
4.2	JHS 191 -suositus.....	19
5	Tiedonhallinta ja asianhallinta	20
5.1	Tiedonhallinta	20
5.2	Asianhallinta ja asianhallintajärjestelmä	22
6	Tiedonohjaussuunnitelma (TOS, eAMS).....	26
7	Puolangan kunnan tiedonohjaussuunnitelma	30
7.1	Tiedonohjaussuunnitelman tilanne syyskuussa 2019	30
7.2	Tiedonohjaussuunnitelman parannustoimenpiteet.....	33
7.3	Puolangan tiedonohjaussuunnitelman rakenne, sisältö ja asiakirjojen metatiedot.....	35
7.4	TOS-työn yhteenveto ja lopputulos.....	41
8	Puolangan kunnan tiedonohjaussuunnitelman vertailuanalyysi	42
8.1	Lahden, Lappeenrannan ja Kotkan kaupunkien TOS-työ	42
8.2	Kuntien työsuojeluvaalit ja tehtäväluokan 01.04.01.00 Työsuojeluvaalit vertailuanalyysi	45
8.3	Yhteenveto.....	49
9	Pohdinta.....	50
	Lähteet.....	52

Liitteet

Liite 1	Asianhallinnan palvelut
Liite 2	Asianhallinnan roolit
Liite 3	Hallintoasioiden käsittelyvaiheet
Liite 4	Puolangan kunnan TOS:n metatietokenttä
Liite 5	Haastattelukysymykset kaupunkien TOS-vastaaville

1 Johdanto

Aloitin virallisen, kuuden kuukauden pituisen työharjoittelun Puolangan kunnassa syyskuussa 2019 ja lopetin sen helmikuun viimeisenä päivänä vuonna 2020. Työskentelin silloin toimistosihteerinä, jonka tehtäviin kuului paitsi asiakaspalvelua ja johdon toimeksiantojen tekemistä myös tiedonohjaussuunnitelman laatiminen kunnan arkistovastaavan kanssa.

Tiedonohjaussuunnitelma (TOS), tai sähköinen arkistonmuodostussuunnitelma (eAMS) on digitaalinen määrittely, joka kuvaa tehtävien käsittelyvaiheita, asiakirjallista tietoa ja asiakirjoja sekä niille määritettyjä oletusmetatietoarvoja (Kansallisarkiston arkistowiki 2013a). TOS oli Puolangan kunnan iso projekti, jonka ensimmäinen tuotantoversio otettiin käyttöön 1.1.2020 alkaen. Sain harjoittelun alussa arkistovastaavalta vinkin, että tästä tulisi hyvä idea opinnäytetyölle. Puolangan hallintojohtaja hyväksyi tämän aloitteen, minkä jälkeen ryhdyin aiheen tutkimiseen ja materiaalien keräämiseen opinnäytetyötä varten.

Tiedonohjaussuunnitelman laadinta Puolangan kunnassa oli käynnistetty lain-säädännön uudistumisen takia: tietohallintolaki (634/2011) tuli 1.1.2020 lähtien kumotuksi tiedonhallintalaille (906/2019). Uusi tiedonhallintalaki säätelee viranomaisten tekemää tiedonhallintaa ja se on luonteeltaan yleislaki (HaVM 38/2018 vp).

Puolangan kunnan TOS-projekti käynnistyi vuoden 2017 lopulla. Edelliset arkistovastaavat muodostivat kunnan tiedonohjaussuunnitelman rakennetta ja täydensivät sitä prosesseilla ja asiakirjalueteloilla. Nykyinen arkistovastaava sai tehtäväksi viedä asian loppuun ja laatia kunnalle toimivan tiedonohjaussuunnitelman.

Kiinnostuin kyseisestä aiheesta, koska tämä oli mahdollisuus tehdä käytännönläheistä opinnäytetyötä ja tuoda esiin pienen kunnan projekti. Vaikka Theseus-tietokannasta hakusanalla ”tiedonohjaussuunnitelma” löytyy 43 opinnäytetyötä, vain neljässä tutkielmassa käsitellään nimenomaan tiedonohjaussuunnitelmien

laatimisprosessia. Muut lähellä tämän opinnäytetyön aihetta olevat tutkimukset keskittyvät muun muassa sähköiseen asiakirja- ja asianhallintaan, digitaaliseen arkistointiin sekä tietoturvallisuuden kehittämiseen.

Opinnäytetyön tarkoitus on olla käytännönläheinen käsikirja TOS:n työstämisprosessista ja kertoa yhden julkishallinnon organisaation kokemuksesta. Tämä opinnäytetyö ei kuitenkaan voi olla ensisijainen ja luotettava ohje vaan enemmän olla muille tiedonohjaussuunnitelmia päivittäville ja kehittäville organisaatioille apuna.

2 Opinnäytetyön tarkoitus ja tutkimusmenetelmät

2.1 Tavoitteet ja keskeisimmät tutkimuskysymykset

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on esitellä Puolangan kunnan tiedonohjaussuunnitelman rakennetta, kertoa sen työstämisprosessista ja saattaa TOS-projekti loppuun. Niin kuin johdannossa todettiin, harjoitteluni aloittamishetkellä Puolangan TOS oli jo monilta osin valmis, joten opinnäytetyön toiminnallisessa osiossa tulen erityisesti keskittymään projektin loppuvaiheeseen. Silloin TOS-työ koostui pääasiassa tiedonohjaussuunnitelman täydentämisestä käsittelyvaiheilla, toimenpiteillä ja asiakirjoilla sekä asiakirjojen säilytysaikojen määrittelystä Kuntaliiton ohjeiden mukaan.

Opinnäytetyön tekemisen aikana on tärkeää saada vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

1. Mikä on tiedonohjaussuunnitelma ja miksi se on niin tärkeä Puolangan kunnalle?
2. Miten kyseinen projekti oli saatu valmiiksi, minkälaisia toimenpiteitä oli toteutettu sitä varten?
3. Vastaako Puolangan kunnan tiedonohjaussuunnitelma lainsäädännön vaatimuksia?

4. Onko Puolangan kunnan tiedonohjaussuunnitelma riittävän kattava muiden kaupunkien tiedonohjaussuunnitelmiin nähden (tarkastelukohteena tehtäväluokka 01.04.01.00 Työsuojeluvuorit)?
5. Oliko tiedonohjaussuunnitelman kehittämisprosessi organisoitu hyvin? Mitä olisi voinut tehdä paremmin?

Tutkimuksen lopputuloksena syntyy kattava ja toimiva tiedonohjaussuunnitelma, jota Puolangan kunta voi hyödyntää omassa toiminnassa sekä muokata tarpeen mukaan.

2.2 Käytetyt tutkimusmenetelmät

Tutkimuksessani käytin kvalitatiivisia metodeja. Kvalitatiivinen, tai toisin sanoen laadullinen metodi, on menetelmä, joka keskittyy tutkittavan ilmiön ominaisuuksiin ja niiden paljastamiseen (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2009, Varton 1992, 24 mukaan). Tällaisena ilmiönä opinnäytetyössäni esiintyy Puolangan kunnan tiedonohjaussuunnitelma. Puolangan TOS pitää sisällään muutamia vain sille ominaisia piirteitä, mitkä erottavat sen muiden kaupunkien tai kuntien tiedonohjaussuunnitelmista. Sellaiset ominaisuudet koskevat tiedonohjaussuunnitelman käsittelyprosessien sisältöä.

Saaranen-Kauppinen & Puusniekka (2009, 48 – 52) kertovat, että aineiston hankinnan suunnittelun voi aloittaa vasta sen jälkeen, kun tutkimustehtävä on asetettu. Silloin tutkijan on päätettävä, minkälaista tietoa hän etsii ja mikä tiedonkeruukeino sopisi hänelle parhaiten. Hänen pitää myös perustella materiaalien valinta sekä niiden rajaus. Tutkijan tulee myös huomioida omia ajallisia ja taloudellisia resursseja, jotta tutkimus onnistuisi. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2009, 48 – 52.)

Kyseinen opinnäytetyö on tapaustutkimus, jonka kohteeksi on valittu Puolangan kunnan tiedonohjaussuunnitelma. Menetelmät, jotka sopivat sen tutkimiselle, ovat aineiston hankinta sekä benchmarking (vertailuanalyysi).

Opinnäytetyössä teoriaa haetaan ensisijaisesti kirjallisuudesta, jonka valintaa on lähestyttävä kriittisesti ja jota pidetään luotettavana (Hirsjärvi, Remes & Saja-vaara 2009, 113–114). Tällaisina kirjallisuuslähteinä ovat lainsäädäntö sekä tiedonhallintalain täytäntöönpanosta vastaavan Valtiovarainministeriön materiaalit. Niitä voidaan katsoa luotettaviksi ja objektiivisiksi.

Opinnäytetyön toiminnallisessa osiossa hyödynnetään tiedonkeruukeinona myös avoimia haastatteluja sekä puolistrukturoituja kirjallisia haastatteluja. **Avoim haastattelu** on vapaamuotoista keskustelua, jonka aiheena esiintyy tutkijan valitsema teema. Sitä ei suunnitella etukäteen, mutta se vaatii tutkijalta aiheeseen perehtymistä. Avoimessa haastattelussa haastateltava voi vapaasti ilmaista omia perusteluja, kokemuksia ja mielipiteitä. Haastattelija saa puolestaan informaatiota pohdittavaksi, jonka avulla myöhemmin etsitään ratkaisuja tutkittavaan ongelmaan. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2009, Hirsjärven & Hurmeen 2001 sekä Eskolan & Suorannan 2000, 86 – 88 mukaan.)

Puolistrukturoidussa haastattelussa haastateltavat vastaavat samoihin tai melkein samoihin kysymyksiin, joiden järjestys on kaikissa tapauksissa samanlainen. Järjestys voi kuitenkin vaihdella eri haastatteluissa, kun kyseessä on esimerkiksi teemahaastattelu. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2009, Hirsjärven & Hurmeen 2001, 47 mukaan.) Puolistrukturoitua haastattelua kutsutaan joskus teemahaastatteluksi, jolloin tutkija valitsee keskusteluaiheen ja muodostaa kysymyksiä etukäteen. Tällaisessa tilanteessa haastateltava joutuu pysymään teeman rajoilla ja vastaamaan kysymyksiin täsmällisesti. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2009, 56 – 57.)

Haastateltaviksi valikoituivat Lappeenrannan, Kotkan sekä Lahden kaupungin edustajat. Avoimissa haastatteluissa saan mahdollisuuden perehtyä tutkittavaan ilmiöön paremmin ja saada ymmärryksen siitä, miten etenen tutkimuksessani. Lisäksi niiden avulla voin tutustua muiden kaupunkien kokemuksiin tiedonohjaussuunnitelman laatimisesta ja hyödyntää tätä tietoa omassa työssäni. Kirjallisten teemahaastattelujen avulla tarkennan kaikki asiat, joista keskustelen avoimissa

haastatteluissa. Haastattelujen kannalta on tärkeä kuitenkin muistaa, että haastateltavien henkilökohtaiset näkemykset ja mielipiteet voivat vääristää tietojen objektiivisuutta.

Benchmarkingia (vertailuanalyysia, vertaiskehittämistä) voi määritellä monilla eri tavoin. Sitä käytetään, kun halutaan vertailla omia tuloksia ja suorituskyykyä muiden organisaatioihin nähden sekä/tai tunnistaa, mukauttaa ja ottaa käyttöön sellaisia toimintatapoja, jotka vaikuttavat organisaation toimintaan positiivisesti. Toisin sanoen benchmarking on menetelmä, jolla mitataan organisaation suorituskyykyä ja parannetaan vertailemalla sitä parhaisiin yrityksiin. (Stapenhurst 2009, 3 – 6.)

Benchmarkingia voi toteuttaa eri metodeilla, joista tälle tutkimukselle sopivin on review benchmarking. Sen ideana on oman työntekijän tai tiimin vierailu useiden organisaatioiden luona, jolloin hän/he tarkastavat omaa yritystä kiinnostavia prosesseja/toimintatapoja ja vertailevat havaintoja keskenään (Stapenhurst 2009, 31). Tämän opinnäytetyön kannalta ”vierailuna” voidaan pitää sähköpostitse tehtyjä yhteydenottoja muihin kaupunkeihin, jolloin päästään tutustumaan heidän tiedonohjaussuunnitelmiansa sisältöön.

Vaikka lainsäädäntö antaa selkeitä ohjeita tiedonohjaussuunnitelman rakenteen muodostamiseksi, tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kaikki tiedonohjaussuunnitelmat ovat samanlaisia. Eroja löytyy tiedonohjaussuunnitelmien rakenneosien sisällöstä, jota ohjaavat kunnassa tai kaupungissa syntyvät prosessit ja siihen liittyvät asiakirjat. Sen takia benchmarking voi olla hyvä työkalu Puolangan kunnan tiedonohjaussuunnitelman kattavuuden tarkasteluun.

Koska TOS on hyvin laaja kokonaisuus, kyseisen tutkimuksen kannalta on hankalaa tehdä eri kaupunkien tiedonohjaussuunnitelmien täysi ja yksityiskohtainen vertailuanalyysi. Sen takia tarkastelukohteeksi otetaan pieni osio, eli tehtäväluekan 01.04.01.00 Työsuojeluvaalit.

3 Tiedonhallinnan keskeinen sääntely

Edellinen Juha Sipilän johtama hallitus nosti esiin digitalisaation tärkeyden julkisella sektorilla, minkä seurauksena syntyi Digitalisoidaan julkiset palvelut -kärkihanke. Hankkeen keskeiseksi tehtäväksi tuli tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön päivittäminen ja yhtenäistäminen. (Kivivasara 2019.) Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (284/2018 vp) todetaan, että se on monilta osin vanhentunut nykyisen maailman realiteettien nähden. Nykypäivänä asioiminen tapahtuu pääosin verkossa ja paljon tietoja säilytetään sähköisissä tietokannoissa. Sen takia perinteistä paperista käsittelyä säätelevät lait eivät enää ole ajantasaisia nopeasti digitalisoituvassa maailmassa.

Valtiovarainministeriön (2016, 19) mukaan tiedonhallintaan liittyvän lainsäädännön uudistaminen oli hankalaa, koska yhtenäistä määritelmää tiedonhallinnalle ei ollut olemassa. Vielä vuoden 2016 aikana se tarkoitti tietojen keräämis- ja ylläpitämistapoja, joilla toteutettiin tietojen käsittelyä ja käyttöä siten, että niiden laatu ja käytettävyys olivat taattuina (Valtiovarainministeriö 2016, 19). Uusi tiedonhallintalaki esittelee sen sijaan tarkan tiedonhallinnan määritelmän. Tiedonhallintalain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan tiedonhallinta on ”viranomaisen tehtävien hoidossa tai sen muussa toiminnassa syntyviin tarpeisiin perustuvia toimia ja tietoturvallisuustoimenpiteitä viranomaisen tietoaineistojen, niiden käsittelyvaiheiden ja tietoaineistoihin sisältyvien tietojen hallinnoimiseksi riippumatta tietoaineistojen tallentamistavasta ja muista käsittelytavoista”. Täsmällinen tiedonhallinnan käsite luo näin ollen hyvän pohjan siihen vaikuttavan lainsäädännön ja julkishallinnon organisaatioiden toiminnan digitalisoinnin kehittämiseksi.

Tiedonhallintaa ohjaavat 1.1.2020 voimaan astunut tiedonhallintalaki, digipalvelulaki, arkistolaki, laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa, julkisuuslaki ja hallintolaki. Tiedonhallintaan vaikuttaa myös muu kotimainen yleis- ja erityislainsäädäntö. Tietosuoja-sääntely, joka on merkitty kuvan yläpuolelle, koostuu tietosuojalaista sekä EU:n tietosuoja-asetuksesta. Tiedonhallintaa ohjaavat keskeiset lait ja säädökset ovat esitetty kuvassa 1.



Kuva 1. Keskeinen tiedonhallinnan sääntely (Seppo 2019, 4).

3.1 Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta

1.1.2020 astui voimaan laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019). Aiemmin voimassa olevan tietohallintolain (634/2011) voimassaolo näin ollen raukesi vuoden 2020 alusta. Tiedonhallintalain (906/2019) kolmannen pykälän ensimmäisen momentin mukaan sen soveltamisalaan kuuluvat sellainen tiedonhallinta ja tietojärjestelmien käyttö, jotka tapahtuvat viranomaisten tietoaineistojen käsittelyn yhteydessä. Kunnat ovat lainsäädännössä määritellyt tiedonhallintayksiköitä (Tiedonhallintalaki 2:4.1,5) ja näin ollen ovat velvollisia noudattamaan tiedonhallintalakia.

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) on julkisuuslain (621/1999), tietohallintolain (634/2011) ja asiointilain (13/2003) säännöksiä yhdistävä laki. Se edistää luotettavan tiedonhallintamallin käyttöä viranomaisten toiminnassa sekä asettaa heille tiukkoja tietosuojavaatimuksia. Tiedonhallintalaki ottaa kantaa tiedonhallinnan ja tietoaineistojen tietoturvaluuteen velvoittamalla viranomaisia noudattaa hyvää tiedonhallintatapaa ja hyödyntää tietoja vastuullisesti. (HE 284/2018 vp.) Tietoturvaluus ja riskienhallinta ovat yksi tiedonhallintalain keskeisimmistä asioista, joihin kiinnitetään erityistä huomiota asiakirjojen turvaamisen vuoksi. Tietoturvaluus tarkoittaa, että säilytettävät tiedot ovat yhtenäisiä ja

että niiden luottamuksellisuus sekä saatavuus ovat turvattu. Tietoturvallisuutta taataan tieturvallisuustoimenpiteitä, eli toteuttamalla turvatoimia hallinnollisin, toiminnallisin sekä teknisin keinoin. (Janhunen 2020, 4 – 6.)

Edellä mainittujen uudistusten avulla uusi tiedonhallintalaki varmistaa, että yleisen edun vuoksi kehitettyä viranomaistoiminnan julkisuusperiaatetta noudatetaan vastuullisesti ja että se on hyvällä tasolla (Tiedonhallintalaki 1:1.1). Sen lisäksi uuden tiedonhallintalain tehtävänä on tietojen elinkaarin koordinointi (Valtiovarainministeriö 2018).

3.2 Arkistolaki

Suomen arkistolaki (831/1994) säätelee arkistotoimia sekä asiakirjojen valmistelua, säilyttämistä ja käyttöä. Vaikka hallituksen esityksessä (284/2018 vp) oli tuotu esiin ajatus siitä, että arkistolaki sen nykyisessä muodossa on hankalasti yhteensovittava muun lainsäädännön kanssa, sitä pidetään kuitenkin tiedonhallintaan vaikuttavana lakina (Seppo 2019, 4; Stormbom 2020, 3).

Arkistolain (831/1994) 7 §:n 2 momentin mukaan arkistointi täytyy järjestää niin, että arkistonmuodostaja pystyy toteuttamaan hänen tehtäviään ja että julkisten asiakirjojen tiedot ovat saatavilla yksityisille sekä yhteisöille. Laki painottaa, että niiden oikeudet, niin kuin myös tietosuoja, tulee huolellisesti turvata. Oikeusturvaa koskevien asiakirjojen on oltava saatavana heti kun niiden käyttötarve ilmestyy. Tärkeä myös on, että asiakirjoista on mahdollista saada tutkimusta varten tarvittavia tietoja. (ArkistoL 3:7.2.)

Asiakirjojen säilytysaikojen määrittely sekä arkistonmuodostussuunnitelman (AMS) ylläpitäminen on yksi arkistonmuodostajan tärkeimmistä tehtävistä. Asiakirjojen säilytysajoista sekä pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista ja tiedoista päättää Kansallisarkisto (ArkistoL 3:8.2 – 3:8.3.)

Hallituksen esityksessä (284/2018 vp) oli tuotu esiin ajatus siitä, että arkistolaki sen nykyisessä muodossa on hankalasti yhteensovittava muun lainsäädännön

kanssa. Arkistolaki (831/1994) on edelleenkin voimassa, mutta hallitus on osoittanut samassa esityksessään (284/2018 vp) sitä, että sitä sovelletaan käytännössä vain silloin, kun sen säännökset sopivat yhteen EU:n tietosuoja-asetuksen vaatimusten kanssa. Ongelmana pidetään muun muassa arkistolaissa käytetty sanasto, joka on ristiriidassa tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain kanssa (HE 284/2018 vp).

Arkistolain (831/1994) säilytysaikojen määrittämisestä sekä AMS:ia koskevia vaatimuksia oli kuitenkin välillisesti otettu huomioon Kansallisarkiston SÄHKE2 -määräyksessä. Siinä painotetaan, että säilytysajan kesto ja sen peruste kuuluvat tiedonohjaussuunnitelman (TOS:n/eAMS:n) pakollisiin metatietoihin (Kansallisarkisto 2008, 9).

3.3 EU:n tietosuoja-asetus 2016/679

Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus eli GDPR (General Data Protection Regulation) astui voimaan 25 toukokuuta 2018 (Tietosuojavaltuutetun toimisto 2019) ja korvasi 95/46/EY-direktiivin (EU 2016/679 171 kohta). Sen tarkoituksena on säädellä sellaista henkilötietojen käsittelyä, jota suoritetaan kokonaan tai osittain sähköisessä muodossa, ja myös ei-digitaalisesti suoritettavaa henkilötietojen käsittelyä, jonka päämääränä on muodostaa rekisterin tai liittää henkilötietoja jo olemassa olevaan rekisteriin. (EU 2016/679 2 artikla 1 kohta.) Rekisteri on tietyllä tavalla järjestelty henkilötietojen lista, josta tietoja saa hakea laissa edellyttämien ehtojen täytettyä (EU 2016/679 4 artikla).

GDPR-direktiivi asettaa rekisterinpitäjille tiukat vaatimukset henkilötietojen käsittelyn suhteen. Yksi keskeisimmistä ehdoista on direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa mainittu osoitusvelvollisuus, jonka mukaan rekisterinpitäjän on pystyttävä todistamaan, että 5 artiklan 1 kohdassa esitettyjä periaatteita on noudatettu. Samalla asetus korostaa käyttäjän suostumuksen tärkeyttä henkilötietoja kerätessä (EU 2016/679 6 artikla 1 kohdan a-alakohta; 2 luku 7 artikla) sekä hänen oikeutensa tietää, mitä tietoja hänestä on syötetty rekisteriin ja saada niitä korjatuiksi (EU

2016/679 15-16 artiklat). Käyttäjille on myös turvattu oikeus saada heidän henkilötietojansa poistetuiksi (eli kyseessä on "oikeus tulla unohdetuksi" (EU 2016/679 17 artikla).

Rekisterinpitäjä on tietyillä edellytyksillä velvollinen nimittämään organisaatiossa tietosuojasta vastaavan henkilön. Sitä on pakko tehdä, kun tietoja käyttää muu toimielin kuin tuomioistuin ja kun tietojen täysiarvoinen käsittely ei onnistu ilman rekisteröityjen tarkkailua. Lisäksi tietosuojavastaava on aina nimitettävä, kun ylläpitäjän rekisteri sisältää erityiseen henkilötietoryhmään kuuluvia tietoja taikka tietoja rikostuomioista tai rikoksista. Erityiset henkilötietoryhmät ovat, esimerkiksi, geneettisiä ja biometrisia tietoja, uskonnollisuus ja poliittiset näkemykset sekä terveystietoja. Rekisterinpitäjä on aina velvollinen välittömästi ilmoittaa tapahtuneesta tietoturvaloukkauksesta valvontaviranomaisille ja käyttäjille (EU 2016/679 9 – 37 artiklat.)

Tiedonohjaussuunnitelmaan sisällyttävälle asiakirjoille määritellään tietosuoja-asetuksen vaatimia tietoja: säilytysaika, henkilötietojen olemassaolo dokumenteissa, dokumenttien julkisuus sekä peruste, jolla henkilötietoja käsitellään. TOS on näin ollen väline, jonka avulla organisaatiot pystyvät noudattamaan GDPR-direktiivin asettamia vaatimuksia. (Nevalainen 2018.)

3.4 Tietosuojalaki

Tietosuojalaki (1050/2018) on yleistä tietosuoja-asetusta täydennettävä säädös, joka tuli voimaan 1.1.2019 (Oikeusministeriö 2018). Kyseisen lain tehtävänä on edistää EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamista Suomessa (Tietosuojalaki 1:1) ja sen soveltamisala on sama, kuin EU:n tietosuoja-asetuksen 1. luvussa 2. artiklassa määritellään. Lisäksi tietosuojalain tarkoituksena on suojella ja taata henkilötietojen laillista ja turvallista henkilötietojen käsittelyä sekä niiden vapaa liikkuuutta.

Muut asiat, joita tietosuojalaki säätelee, ovat muun muassa ikäraja, josta lapselle saa tarjota tietoyhteiskunnan palveluita (Tietosuojalaki 2:5), erityisiin henkilötietoryhmiin liittyvä käsittely (Tietosuojalaki 2:6), henkilötietojen käsittely journalistisen, akateemisen, taiteellisen tai kirjallisen ilmaisuja varten (Tietosuojalaki 5:27) sekä henkilötunnustietojen hallinta (Tietosuojalaki 5:29). Laissa myös huomioidaan yleistä etua henkilötietojen käsittelyyn edellytyksenä sekä rajoitetaan rekisteröidyn oikeuksia. (Tietosuojavaltuutetun toimisto 2020.)

SÄHKE2 -määräys on asettanut henkilötietoja pakolliseksi metatietoarvoksi (Kansallisarkisto 2008, 9). Tämä otetaan huomioon tiedonhallinnassa ja tiedonohjaussuunnitelmassa, koska tiettyjen henkilötietojen olemassaolo asiakirjassa voi tehdä siitä osittain tai kokonaan salaisen ja velvoittaa rekisterinpitäjää huolehtimaan asiakirjojen ja asiakirjatietojen turvallisuudesta.

3.5 Muut lait ja säädökset

Muut tiedonhallintaan suoraan tai välillisesti vaikuttavat lait ovat julkisuuslaki, hallintolaki, laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa ja digipalvelulaki.

Julkisuuslain (621/1999) avulla varmistetaan, että viranomaisten toimintaa toteutetaan avoimesti. Yksilöillä ja yhteisöillä on tämän lain 1 luvun 3 §:n mukaan oikeus seurata sitä, miten viranomaiset käyttävät valtaansa sekä vaikuttaa heidän päätöksentekoonsa yleisen ja myös oman edun edistämiseksi. Julkisuuslaki (621/1999) koskee kuntien toimintaa, sillä kunnat ovat lain 1 luvussa 4 §:ssä 1 momentissa 4 kohdassa mainittuja viranomaisia. Julkisuuslaki ottaa kantaa myös tiettyjen asiakirjojen salassapitoon ja sen keston (JulkL 5:24; JulkL 7:31.2), mitkä ovat yksi tiedonohjaussuunnitelman pakollisista metatiedoista (Kansallisarkisto 2008).

Hallintolaki (434/2003) velvoittaa viranomaisia noudattamaan omassa toiminnassa hyvää hallintotapaa ja takaa oikeusturvaa hallintoon liittyvissä asioissa. Sen lisäksi laki pitää erityisen tärkeänä sitä, että hallinnon tarjoamat palvelut ovat

laadullisia ja tuottavat mahdollisimman paljon hyötyä niiden käyttäjille. (HallintoL 1:1.)

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) ottaa kantaa verkkoasioinnin helppouteen ja nopeuteen. Laissa esitetyt sähköiset tiedonsiirto-menetelmät ja niiden soveltaminen viranomaistoiminnassa ylläpitävät tietoturval-lisuutta viranomaisten verkkoasioinnissa. (Laki sähköisestä asioinnista viran-omaistoiminnassa 1:1.)

Digipalvelulaki (306/2019) on säännös, joka oli kehitetty digitaalisten palvelujen saatavuuden, laadun, tietoturvallisuuden ja sisällön saavutettavuuden edistä-mistä varten. Tämä laki pyrkii takaamaan kaikille digitaalisten palvelujen käyttä-jille tasa-arvoisia kokemuksia sähköisen asioinnin aikana. (Digipalvelulaki 1:1.1.) Lisäksi tämän säännöksen avulla Suomessa pantiin täytäntöön EU:n saavutetta-vuusdirektiivin, joka asettaa vaatimuksia verkkosivujen ja mobiilisovellusten saa-vutettavuudelle (Digipalvelulaki 1:1.2). Digipalvelulain (306/2019) 1 luvun 3 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtien mukaan säännöksen kohteeksi katsotaan muun muassa valtion sekä julkisoikeudellisia organisaatioita.

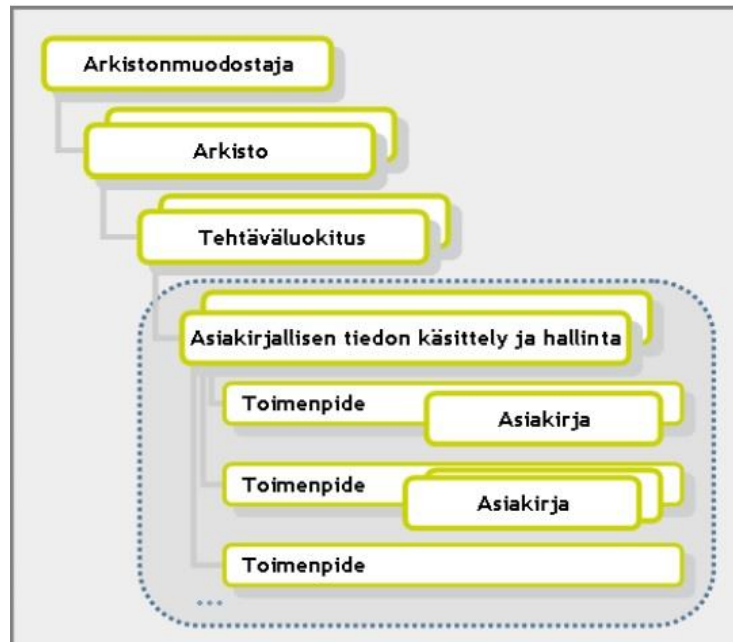
Tietyillä aloilla, esimerkiksi sotealalla, tiedonhallintaa ohjaavat omat lait, joiden käsittely ei liity kyseisen opinnäytetyön tutkimustehtävään.

4 Tiedonohjaussuunnitelmaa koskevat määräykset ja suo-situkset

4.1 SÄHKE2-määräys

SÄHKE2 on Kansallisarkiston julkaisema normi, joka oli laadittu sähköisten asia-kirjojen käsittelyyn, hallinnan sekä säilytyksen säännöstelyä varten. Kyseinen määräys oli kehitetty valtion- sekä kunnallishallinnon laitosten käyttöön. SÄHKE2:n avulla myös ohjataan digitaalisten asiakirjojen siirtämisprosessia ar-kistonmuodostajalta Kansallisarkistoon. (Kansallisarkisto 2008a, 1 - 3.)

SÄHKE2:n pohjana toimii erikseen kehitetty asiakirjatietojen käsittelyn ja koordinoinnin hierarkia, jota on havainnollistettu kuvassa 2. Katkoviivalla on erotettu kokonaisuus, jota koskevat SÄHKE2-määräyksen vaatimukset ja jossa sovelletaan metatietomallia; arkistoa ja arkistonmuodostajaa kuvataan ja tunnistetaan vasta silloin, kun katkoviivan rajoissa oleva kokonaisuus on luotu. (Kansallisarkisto 2008a, 5.)

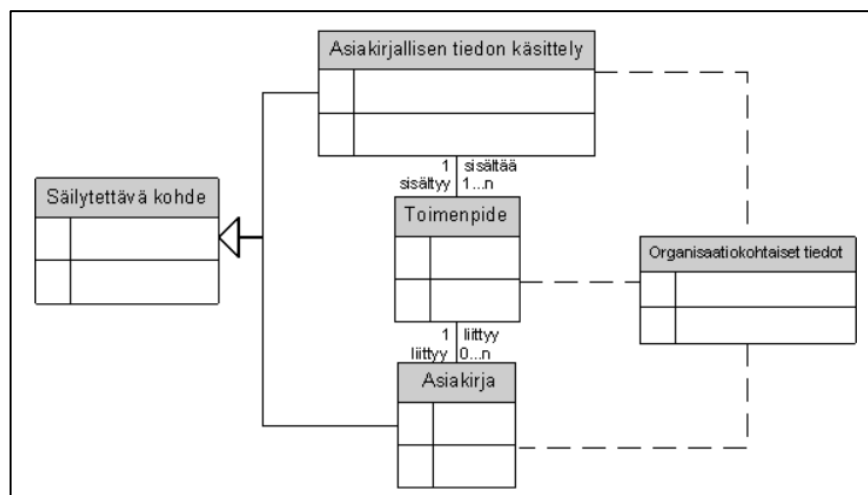


Kuva 2. SÄHKE2-hierarkia (Kansallisarkisto 2008a, 5).

Normin liitteessä 1 on esitetty asiakirjatietojen metatietojen valmistamisen säännöt. Metatietomallin hyödyntäminen yhdenmukaistaa asiakirjallisten tietojen hallintaa riippumatta siitä, kuinka kauan niitä säilytetään. (Kansallisarkisto 2008a, 4.)

Kansallisarkiston SÄHKE2 -määräyksen liitteessä 2 esitetään metatietomallin, joka sisältää sekä pakollisia että valinnaisia metatietoja. Pakollisia metatietoja, joita ohjaa tiedonohjaussuunnitelma, tulee integroida tiedonohjausjärjestelmään silloin, kun alkaa niiden operatiivinen käsittely. Pakollisten metatietojen määrääminen asiakirjojen tallentamisvaiheessa ei ole sallittua. (Kansallisarkisto 2008a, 3.)

Metatiedot, tai toisin sanoin metadata, ovat tietoja, jotka kuvaavat tietojen ominaisuuksia sekä sitä, miten asiakirjoihin ja asiakirjatietoihin sisällyttävää informaatiota hallitaan ja käsitellään elinkaaren alusta loppuun. Metatietojen avulla asiakirjatietojen hakeminen, paikallistaminen, tunnistaminen sekä digitaalisessa muodossa säilyttäminen helpottuvat merkittävästi. (Lybeck & et al 2006, 262.) Sen lisäksi metatiedot ovat välttämätön edellytys asiakirjatietojen laatimis- ja käsittelyvaiheiden automatisoinnille sekä asiakirjatietojen välissä olevien viittauksien määrittämiselle (Kansallisarkisto 2008a, 7).



Kuva 3. SÄHKE2-metatietomallin osa-alueet ja laajentaminen (Kansallisarkisto 2020, 1).

Kuvassa 3 on havainnollistettu SÄHKE2-metatietomallin rakenne. Sisällytettävä kohde -kokonaisuus muodostuu yhteisistä metatiedoista, eli metadatatista, jonka käyttämistasoina ovat asiakirjatiedon käsittely, toimenpide ja asiakirja. Paitsi yhteisiä metatietoja käsittelyprosessit sisältävät niiden lisäksi asiakirjallisten tiedon käsittelyn metadattaa. Yhteiset ja asiakirjakohtaiset metatiedot tallennetaan asiakirjaan, joka syntyy kyseisen käsittelyprosessin yhteydessä. Käsittelyprosessi etenee vaiheittain ja sisältää toimenpiteitä, joihin on myös integroitu omat metatiedot. SÄHKE2:n suosittelemaa metatietomallia sallitaan täydentää myös organisaatiokohtaisilla metatiedoilla, jotka ovat olennainen osa siirtokokonaisuutta. (Kansallisarkisto 2020, 1.)

SÄHKE2:n vaatimusten noudattaminen on edellytys sille, että kunta voi säilyttää asiakirjoja sähköisessä muodossa pysyvästi. Silloin sen on haettava lupaa Kansallisarkistolta. SÄHKE2 sallii asiakirjojen määräaikaisten säilyttämisen sähköisesti myös ilman sitä, mutta normissa kuitenkin korostetaan, että sen vaatimusten huomioiminen asiakirjojen hallinnan kohdalta takaa säilytettävien tietojen käyttökelpoisuutta, eheyttä sekä säilymistä. (Kansallisarkisto 2008a, 4.)

4.2 JHS 191 -suositus

Julkisen hallinnon tiedonhallinnon neuvottelukunta julkaisi 2015 JHS 191 –suosituksen, jonka tehtävänä on yhtenäistää julkishallinnossa työstämiä tiedonohjaussuunnitelmia. Suosituksessa esitellään tiedonohjaussuunnitelman rakennetta sekä kerrotaan, minkälainen yhteys eri rakenneosilla on. TOS-rakenteesta käytetään myös nimitystä ”tietomalli”. Tietomallin lisäksi JHS 191 -säännöksessä annetaan ohjeita tiedonohjaussuunnitelmiin sisällyttävien metatietoarvojen osalta, jotka löytyvät suosituksen liitteestä 1. Tämä metatietomalli pohjautuu SÄHKE2 -normin metatietoja koskeviin vaatimuksiin. (JHS 191 2015a, 2 – 9.)

Suosituksen esittämä tiedonohjaussuunnitelman rakenne ei ole jäykkä kokonaisuus, vaan säädös antaa julkishallinnon organisaatioille vapauden täydentää sitä myös JHS 191 –suosituksen ulkopuolisilla rakenneosilla ja metadatalle. Tiedonohjaussuunnitelma on mahdollista laatia sekä operatiivisessa tietojärjestelmässä että tiedonohjausjärjestelmässä, jolloin JHS 191 –suosituksen tietomallin rakennetta tulee noudattaa. Säännöksessä kuitenkin korostetaan, että vaatimukset eivät ole julkishallinnon organisaatioille pakollisia. (JHS 191 2015a, 2.)

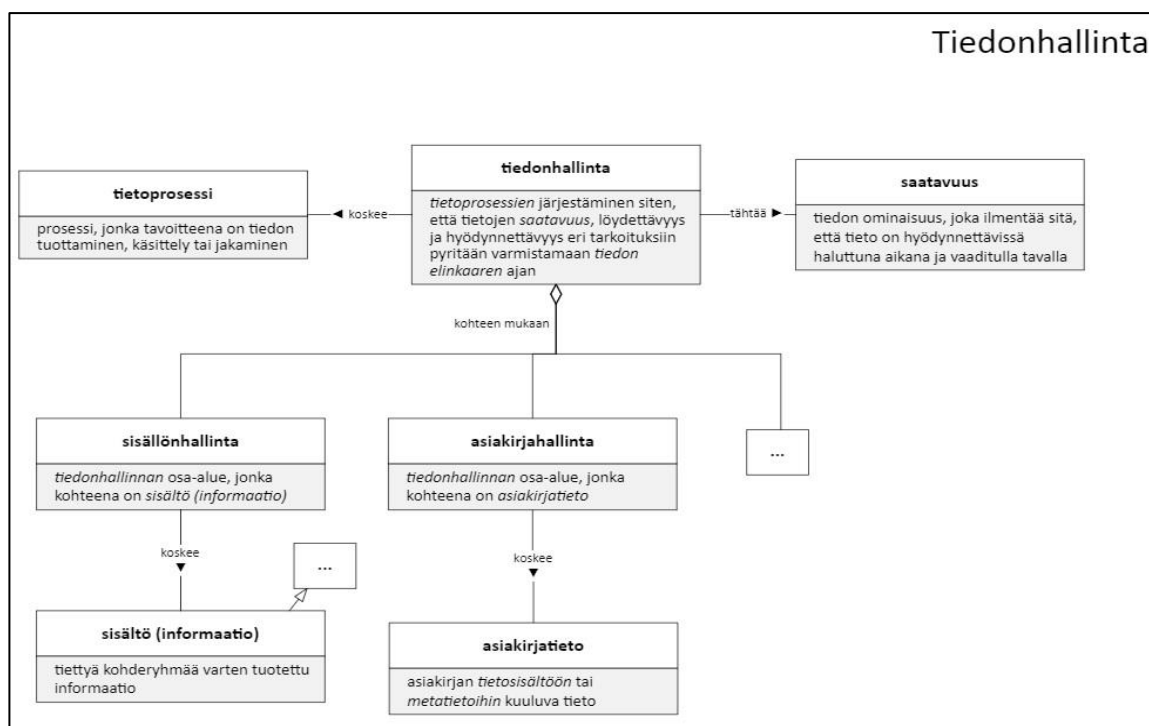
Tiedonohjaussuunnitelman rakenne laaditaan JHS 191 –suosituksen mukaan vain, jos TOS toimii tietojärjestelmän taustalla ja palvelee sitä oletusmetatietojen lähteenä. Tiedonohjaussuunnitelmaan on tarve silloin, kun tietojärjestelmässä käsiteltävien asiakirjatyypin määrä on suuri, joille on ominaista erityyppiset metatietoarvot. (JHS 191 2015a, 2.)

5 Tiedonhallinta ja asianhallinta

5.1 Tiedonhallinta

Tiedonhallintalain (906/2019) 1 luvun 2 pykälän 9 kohdan mukaan **tiedonhallinta** on viranomaisten toimintaa, joka syntyy heidän tehtäviensä hoitamisen tai muiden tarpeiden yhteydessä ja jonka piiriin kuuluu tietoturvaluustoimi, jota toteutetaan viranomaisten tietomateriaalien, niiden tietojen sekä käsittelyvaiheiden hallinnointia varten. Tallentamis- ja käsittelytavoilla, joiden mukaan tietomateriaaleja hallitaan, ei tässä tapauksessa ole merkitystä. (Tiedonhallintalaki 1:2.1,9.)

Suomalaisen asiasanasto- ja ontologiapalvelun (Finto 2020) mukaan kyseessä on tiedonhallinta, kun tietoprosessit järjestetään niin, että tiedot ovat saatavina, löydettävissä ja hyödynnettävissä tiedon koko elinkaaren ajan. Tiedon elinkaari alkaa siitä, kun asian käsittely aloitetaan. Elinkaaren loppuvaiheena pidetään tiedon pysyvää säilyttämistä tai hävitystä. (Kansallisarkisto 2008a, 7.) Tiedon elinkaaren välivaiheet ovat informaation tallentaminen, käyttäminen, muokkaaminen, siirto tallentamispaikasta toiseen, kopiointi sekä jakelu (Kuntasektorin arkkitehtuuriryhmä 2016, 4). Näihin prosesseihin liittyy myös elinkaariajattelu, jonka mukaan organisaation käsittelyprosessit ohjaavat asiakirjatietojen suunnitelmallista käsittelyä ja hallintaa (Kansallisarkisto 2008a, 7).



Kuva 4. Tiedonhallinta (Finto 2020).

Tiedonhallinnan ja siihen kuuluvien keskeisten käsitteiden välinen suhde on esitetty kuvassa 4. Tiedonhallinta pitää sisällään monenlaisia tietoprosesseja (knowledge processes), joiden aikana tieto saa alkuunsa, tulee käsitellyksi tai sitten jaetuksi tarpeen mukaan. Samalla tiedonhallinta pyrkii takaamaan tietojen saatavuuden, eli sen, että tietoa on mahdollista käyttää sopivana aikana ja toivotulla tavalla. Kuvan mukaan tiedonhallinta jaetaan seuraaviin osa-alueisiin: sisällönhallintaan, jolloin käsitellään sisältöä tai informaatiota, ja asiakirjahallintaan, joka vastaa asiakirjatietojen käsittelystä. Sisällönhallinnan ytimessä on sisältö eli informaatio, joka syntyy ja tulee säilytettäväksi, minkä jälkeen sisällöstä kiinnostunut kohderyhmä voi käyttää sitä tarvittaessa. Asiakirjahallinnan vastuualueeseen kuuluu asiakirjatieto, eli tieto, joka löytyy asiakirjan tietosisällöstä tai metatiedoista. (Finto 2020.)

5.2 Asianhallinta ja asianhallintajärjestelmä

JHS 191 -suosituksen (2015a, 4) mukaan **asia** on asiakirjatiedoista koostuva kokonaisuus, joka muodostuu käsittelyprosessin aikana ja joka liittyy tietyn tehtävän hoitamiseen. **Asianhallinta** on sellaista asioiden ja niihin kuuluvien asiakirjojen käsittelyä, joka tapahtuu organisaation toimintaprosessien toteuttamisen yhteydessä ja jota ohjataan näiden tietojen elinkaaren alusta loppuun. Asianhallinnan avulla tapahtuu asioiden sekä asiakirjojen käsittelyprosessien optimointi. (Kuntasektorin arkkitehtuuriryhmä 2016, 2.)

Asianhallinta liittyy tiedonhallinnan kokonaisuuteen ja se koostuu kolmesta prosessista, jotka muodostavat asianhallinnan kokonaisuuden. Kuvasta 5 löytyy asianhallinnan kokonaisuuden rakenne. (Kuntasektorin arkkitehtuuriryhmä 2016, 3.)



Kuva 5. Asianhallinnan kokonaisuus (Kuntasektorin arkkitehtuuriryhmä 2016, 3).

Asiankäsittely on viranomaisten toimintaa, joka liittyy asian käsittelyyn ja jota toteutetaan lain mukaista hallintotapaa noudattaen. Se koostuu muutamista päävaiheista, kuten vireilletulosta, valmistelusta, päätöksenteosta, tiedoksiannosta, täytäntöönpanosta sekä seurannasta. Asiakirjahallinta tarkoittaa sitä, että asiakirjatietoja hallitaan niiden elinkaaren alusta loppuun. (Kuntasektorin arkkitehtuuriryhmä 2016, 3.)

Arkistointi on määräaikainen tai pysyvä asiakirjojen säilyttäminen, joka perustuu arkistonmuodostussuunnitelman ohjeisiin (Kuntasektorin arkkitehtuuriryhmä

2016, 3). Sähköisessä arkistoinnissa säilytystä ohjaavana sääntönä pidetään tiedonohjaussuunnitelmaa (eli sähköistä arkistonmuodostussuunnitelmaa) (Kansallisarkiston arkistowiki 2013a).

Asianhallinnan soveltaminen kuntien toiminnassa tuo näille organisaatioille etua. Se esiintyy työkaluna, jonka avulla varmistetaan, että asiakirjat, tietojärjestelmät ja niihin sisällytettävä informaatio ovat saatavilla, käytettävissä sekä suojattuina kunnes tiedon elinkaari loppuu. (Kuntasektorin arkkitehtuuriryhmä 2016, 8.)

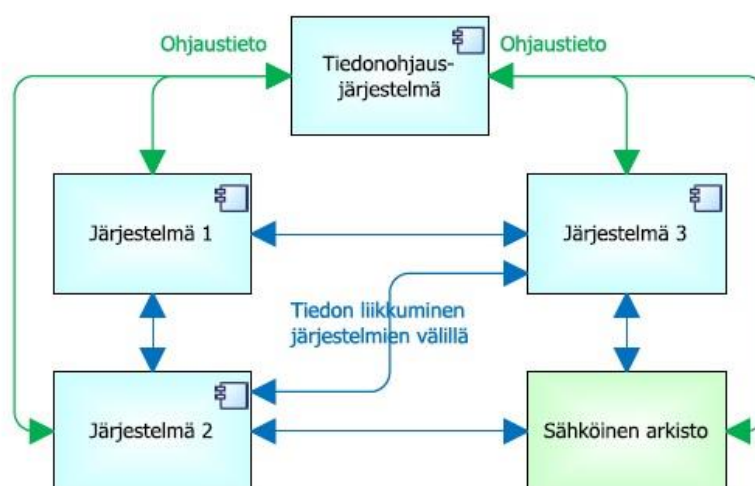
Asianhallinta sisältää joukon tietoturvaluustoimenpiteitä, jotka takaavat informaation salassapidon, eheyden ja laadun. Sen avulla kunnat pystyvät hallitsemaan mahdollisia riskejä tehokkaammin ja ylläpitämään omaa kokonaisturvallisuutta korkealla tasolla. (Kuntasektorin arkkitehtuuriryhmä 2016, 8.)

Julkishallinnon palveluja sekä asiakkaiden palvelemista on mahdotonta digitalisoida ilman sähköistä asianhallintaa. Digitaalinen asianhallinta edellyttää sitä, että kaikki kunnan dokumentit ja tiedot käsitellään ja säilytetään sähköisesti. (Kuntasektorin arkkitehtuuriryhmä 2016, 8.)

Asianhallinnan palveluihin kuuluvat asiankäsittely, asiakirjahallinta, tiedonohjaus, työnkulkujen hallinta, kokousten hallinta, arkistointi sekä tietopalvelu (liite 1). Ne ovat ylimmän tason liiketoiminnallisia palveluita, jotka syntyvät asianhallinnan prosessien kautta ja joiden käyttäjinä ovat kuntien sidosryhmät. (Kuntasektorin arkkitehtuuriryhmä 2016, 12.)

Asianhallinta pitää sisällään myös joukon tukiprosesseja: tiedonohjauksen, master datan hallinnan, tiedolla johtamisen ja käyttövaltuushallinnan (Kuntasektorin arkkitehtuuriryhmä 2016, 13 – 15). **Tiedonohjaus** on tietojärjestelmän taustalla toimiva prosessi, jolla voidaan ohjata asiakirjatietojen kulkua organisaatioissa (Kuntasektorin arkkitehtuuriryhmä 2016, 13). Silloin niiden muodostuminen, hallinta ja säilytys tapahtuvat suunnitelmallisesti ja asiakirjatietoihin on mahdollista päästä ja käyttää niitä estettä. Lisäksi tiedonohjaus varmistaa, että käsittelyn kohteena olevat asiakirjatiedot säilyvät eheinä ja alkuperäisinä. (Kansallisarkiston arkistowiki 2014.)

Lähtökohtana tehokkaalle tiedonohjaukselle esiintyy tiedonohjaussuunnitelma (TOS, eAMS), joka saa alkuunsa ja kehityksensä tiedonohjausjärjestelmässä (TOJ). TOS sisältää tehtävien hoitamisen aikana käynnistettäviä käsittelyprosesseja sekä niiden yhteydessä toteutettavia toimenpiteitä ja kuvaa niitä tukevia asiakirjatyyppisiä oletusmetatietoarvoineen. Asiakirjatietoja on mahdollista hallita sähköisesti ilman organisaatiossa kehitettyä tiedonohjausta. (Kuntasektorin arkkitehtuuriryhmä 2016, 13.) Kuvassa 6 on havainnollistettu tiedonohjauksen toiminta tietojärjestelmien taustalla.



Kuva 6. Tiedonohjaus tietojärjestelmiin toteutettuna (Kuntasektorin arkkitehtuuriryhmä 2016, 13).

Master dataksi kutsutaan monien organisaation sisällä tapahtuvien prosessien jatkuvasti vaatimia tietoja. Kunnassa toimivat prosessit edellyttävät muun muassa tuote-, palvelu-, asiakas- sekä työntekijä- master datan saatavuutta. Asianhallintaan sisällyttävä oikealla tavalla hallinnoitu master data takaa sen johdonmukaisuuden, virheettömyyden, ajantasaisuuden ja yhteisen määrittelyn. Asianhallinnan digitalisointi, moitteeton ja toimiva tiedolla johtaminen sekä raporttien ja tilastojen laatiminen eivät ole mahdollisia ilman yhteisen master datan käyttämistä. (Kuntasektorin arkkitehtuuriryhmä 2016, 14.)

Tiedolla johtamiseen kuuluu tietojen jalostaminen sekä niiden myöhempi hyödyntäminen organisaation toimintaa johtaessa. Sellaiset tiedot koskevat kunnan toimintaa, sen toimintaympäristöä ja muutoksia. Kunnalle on myös tärkeä hallita

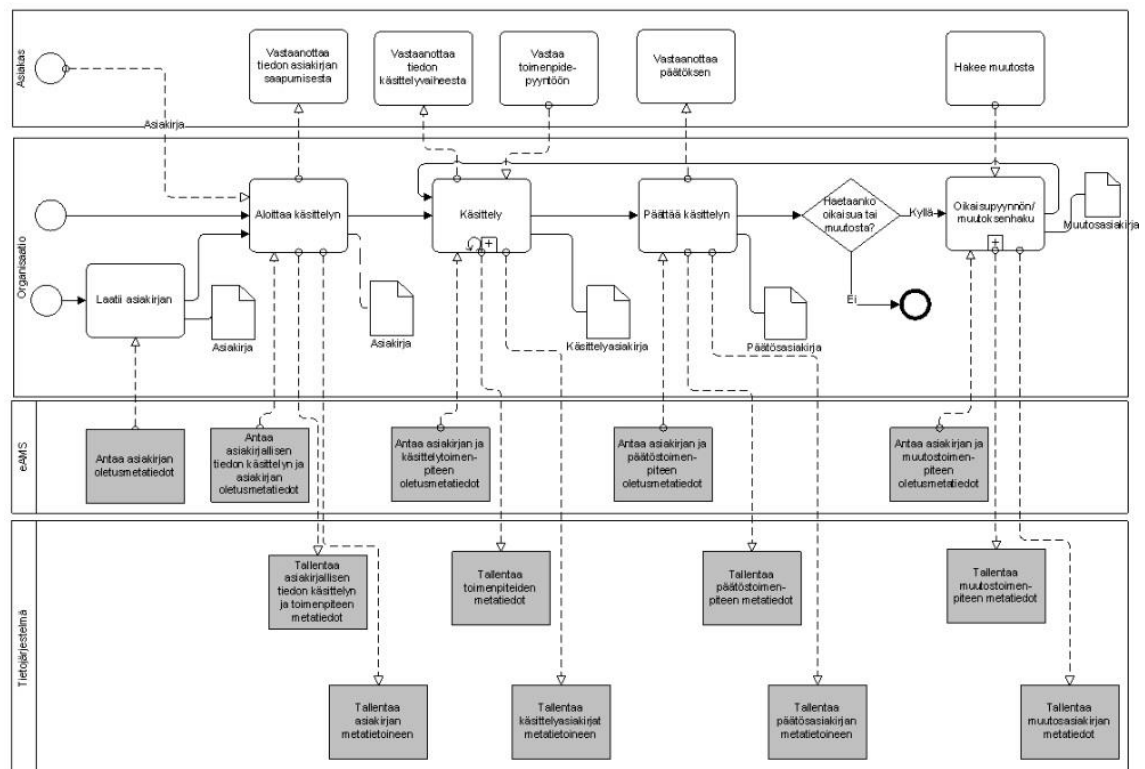
omaa tuottavuutta sekä vaikuttavuutta, jolloin se hyödyntää asianhallinnan tietoja, suoritettietoja sekä talous- ja henkilöstöhallinnon tietoja. Tietojen, jotka saavat alkunsa asianhallinnassa ja joita siellä käsitellään, täytyy olla asianmukaisessa formaatissa ja saatavilla, kun tiedolla johtaminen niitä tarvitsee. Johtamalla tiedolla kunta käyttää muun muassa erilaisia tietovarastoja, päätöksenteon tukijärjestelmiä sekä analysointi- ja raportointijärjestelmiä. Raportointi- ja tilastointivaiheessa käsiteltävää tietoa siirretään johdolle tarkoitettuun tietojärjestelmään. (Kuntasektorin arkkitehtuuriryhmä 2016, 14.)

Käyttövaltuushallinnassa viranhaltijoita valtuutetaan heille kuuluvien toimintojen suorittamiseen sähköisesti. Asianhallinta ja käyttövaltuushallinta ovat integroituja yhteen, jolloin integraation pohjana esiintyy asioita, asiakirjoja sekä asiakirjallista tietoa koskevia metatietoja sekä niiden sisältämät eri roolien valtuudet. (Kuntasektorin arkkitehtuuriryhmä 2016, 15.)

Asianhallinnan roolit jaetaan kolmeen ryhmään: asiakkaat, kunnan roolit ja toimielimen roolit (liite 2). Asiakkaat toimivat asianhallinnassa joko henkilöasiakkaina tai organisaatioasiakkaina. Kunnan suorittamat roolit ovat kirjaaja, valmistelija, viranhaltija, toimihenkilö, asiakirjan käsittelijä sekä arkiston hoitaja. Toimielimen rooleina pidetään toimielimen jäsentä, puheenjohtajaa, sihteeriä, esittelijää, pöytäkirjantarkastajaa ja toimielintä (luottamushenkilöt). (Kuntasektorin arkkitehtuuriryhmä 2016, 17 – 18.)

Asianhallinta- tai asiansäilytysjärjestelmä on etukäteen asetettujen ohjaustietojen mukaisesti toimiva digitaalinen tietojärjestelmä, jolla hallitaan organisaatiossa käsiteltäviä asioita ja asiakirjoja (Lybeck & et al 2006, 71). Jos tietojärjestelmän toiminta pohjautuu tiedonohjaussuunnitelman määrittelemiin käsittelysääntöihin, kyseessä on tiedonohjausjärjestelmä (TOJ) (JHS 191 2015a, 6). Asianhallintajärjestelmä sisältää diaaria muistuttavan rekisterin, jota ylläpidetään asioiden, siihen kuuluvien asiakirjojen ja toimenpiteiden kirjaamisen kautta. Asiakirjojen rekisteröinnin yhteydessä järjestelmään liitetään myös niiden digitaaliset versiot. Asianhallintajärjestelmässä voi paitsi kirjaamista myös etsiä, jakaa ja seuloa aineistoa. (Lybeck & et al 2006, 71.)

Asianhallintajärjestelmä ja sitä tukeva tiedonohjaussuunnitelma toimivat sähköisten asiakirjatietojen käsittelyn alustana. Asiakirjatietojen käsittely etenee tietyn rungon mukaan. Kuvassa 7 näkyy, että jokaisessa asian käsittelyprosessin vaiheessa tiedonohjaussuunnitelma (eAMS) sekä tietojärjestelmä tuottavat asiakirjallisille tiedoille metatietoarvoja (Kansallisarkisto 2008b, 3). Aiemmin todettiin, että metatietojen määrääminen asiakirjatiedoille helpottaa näiden tietojen identifiointia tulevaisuudessa.



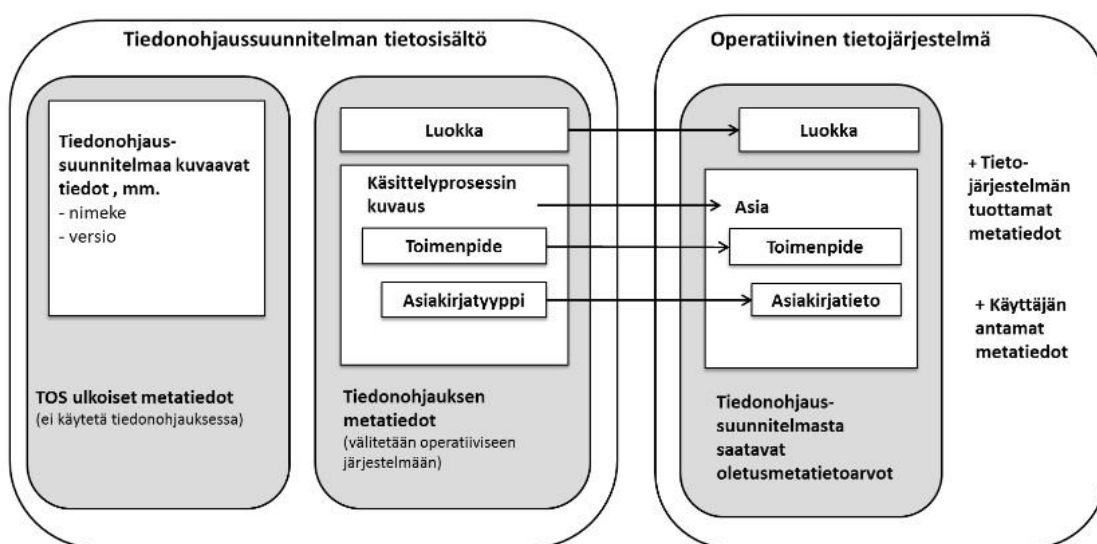
Kuva 7. Asiakirjallisten tietojen käsittelyprosessi (Kansallisarkisto 2008b, 3).

6 Tiedonohjaussuunnitelma (TOS, eAMS)

Tiedonohjaussuunnitelma (TOS, eAMS) on tietojärjestelmän taustalla toimiva määrittäjä, joka ohjaa asiakirjatietojen hallintaa ja käsittelyä niiden käsittelyprosessin aikana. Sen tärkein tehtävä on metatietojen tuottaminen asiakirjatietoja käsittelevään tietojärjestelmään, ja niiden oletusarvoja saa muokata tietojärjestelmässä riippuen asiakirjan luonteesta ja sisällöstä. (JHS 191 2015a, 2 – 7.)

Tiedonohjaussuunnitelma on edellytys organisaatiossa tapahtuvien käsittelyprosessien sähköistämiseksi. Ilman tiedonohjaussuunnitelmaa asiakirjatietojen hallintaa ei voi suorittaa automaattisesti, eikä tietojärjestelmä silloin vastaa asiakirjatietoja koskevia laatuvaatimuksia. (JHS 191 2015a, 2 – 7.) Tiedonohjaussuunnitelma kutsutaan myös sähköiseksi arkistonmuodostussuunnitelmaksi (eAMS) (Kansallisarkiston arkistowiki 2013a). Tiedonohjaussuunnitelman laajuudelle ei ole asetettu mitään rajoituksia ja sen organisaatiokohtaisuus ei ole välttämätöntä (JHS 191 2015a, 8).

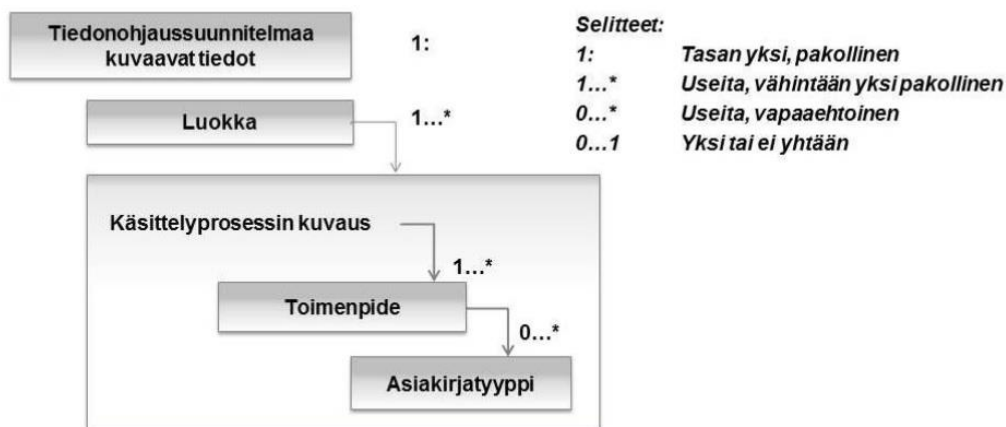
Paitsi asiakirjatietojen hallinnan ja käsittelyn käsittelyprosesseja tukevia metatietoja tiedonohjaussuunnitelma sisältää myös ulkoisia metatietoja. Ulkoiset metatiedot sisältävät tiedonohjaussuunnitelman laadintaa, hyväksyntää ja voimassaoloa kuvaavia tietoja. Tiedonohjaussuunnitelman tietojärjestelmään tuottama metadata ja ulkoiset metatiedot muodostavat yhdessä tiedonohjaussuunnitelman tietosisällön, joka on esitetty kuvassa 8. (JHS 191 2015a, 8.)



Kuva 8. Tiedonohjaussuunnitelman tietosisältö (JHS 191 2015a, 8).

Tiedonohjaussuunnitelman rakennetta (eli tietomalli) kuvataan Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan JHS 191-suosituksessa. TOS-tietomalli koostuu ainakin tiedonohjaussuunnitelmaa kuvaavista tiedoista (eli ulkoisista metatiedoista), luokista, käsittelyprosessien kuvauksista, toimenpiteistä ja asiakirja-

tyypeistä. Jokainen rakenneosa välittää tietojärjestelmään sille ominaisia oletusmetatietoja. (JHS 191 2015a, 9.) Kuva 9 esittelee TOS-tietomallin rakenneosien välisiä suhteita.



Kuva 9. Tiedonohjaussuunnitelman rakenne ja rakenneosat (JHS 191 2015a, 9).

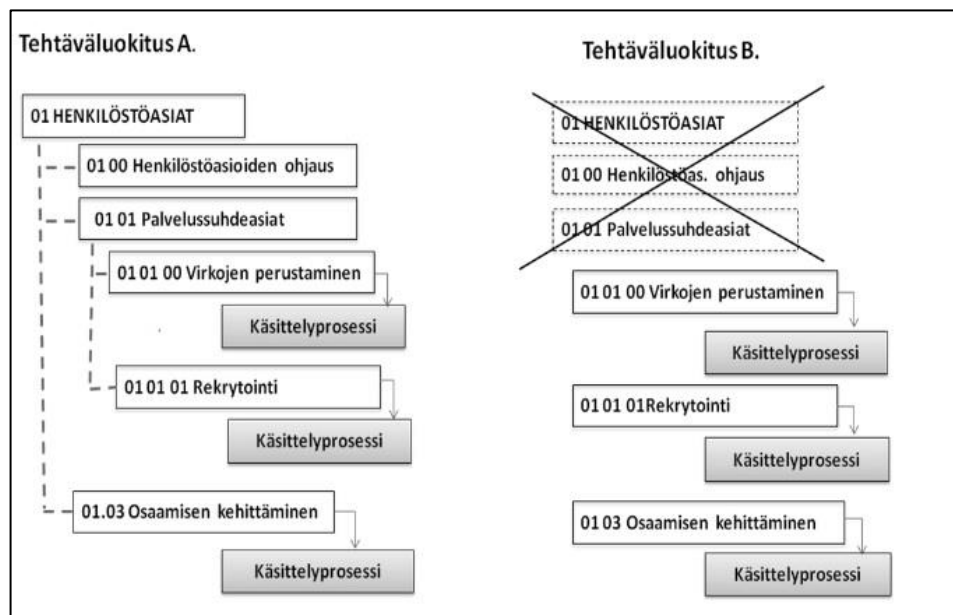
Tiedonohjaussuunnitelmaa kuvaavien tietojen tarkoituksena on TOS:n yksilöinti. Ne sisältävät TOS:n nimekkeen, yksilöivän tunnusteen sekä versionumeron ja kuuluvat ulkoisten metatietojen joukkoon, mikä tarkoittaa, että ne eivät ole osana tiedonohjauksen prosessia. Tiedonohjaussuunnitelmaa kuvaavat tiedot voivat myös sisältää tietoja TOS:n hyväksynnästä ja voimassaolosta sekä organisaation ja tietojärjestelmän tarpeista syntyneistä metatiedoista. (JHS 191 2015a, 8 – 10.)

Tehtäväluokitus on asianhallinnassa käyttämä tapa ryhmitellä asiakirjatietoja niiden tehtävästä tai toiminnasta riippuen. Tehtävä selkeyttää, missä kontekstissa ja minkä toiminnan yhteydessä asiakirjatieto luotiin. Kuntien tehtäviin kuuluvat heidän lakisääteiset sekä vapaaehtoisesti ottamat tehtävät sekä muut tehtävät. (JHS 191 2015a, 10.)

Tiedonohjaussuunnitelmaa laatiessa kuntien pitää hyödyntää Kansallisarkiston laatimaa kuntien yhteistä tehtäväluokitusta (Kansallisarkiston arkistowiki 2013b; JHS 191 2015a, 11). Luokituksen perustana voi olla paitsi tehtäväluokitus myös siihen perustuva palveluluokitus. Tiedonohjaussuunnitelmassa kunnat käyttävät

sekä palvelu- että tehtäväluokitusta riippuen siitä, minkälainen toiminta on kyseessä. (JHS 191 2015a, 10.)

JHS 191 –suositus sallii sellaisten luokituksen osien kuvaamatta jättämisen, joita käsittelyprosessin kuvaus ei koske. Kuvassa 10 on havainnollistettu tavat, joiden mukaan tiedonohjaussuunnitelmassa on mahdollista kuvata tehtäväluokituksia. Tehtäväluokitus A perustuu tiettyyn hierarkiaan, jolloin ylemmät tehtäväluokituksen tasot on liitetty käsittelyprosessin kuvaukseen. Sen sijaan tehtäväluokituksesta B käy ilmi, että tehtävistä 01, 01 00 ja 01 01 puuttuu niiden kuvaus ja ne eivät ole osana käsittelyprosessin kuvausta. (JHS 191 2015a, 10.)



Kuva 10. Tehtäväluokituksen tavat (JHS 191 2015a, 11).

Tiedonohjaussuunnitelman laatimisen alkuvaiheessa on mahdollista luoda **käsittelyprosessin yleinen kuvaus**, joka voi toimia alustana monille prosesseille ja joka sisältää käsittelyprosessin kulkua (toimenpiteitä) ja asiakirjatietoja (asiakirjatyyppejä) koskevia määrittämiä. Seuraavaksi toimenpiteitä sekä asiakirjatyyppejä määritellään yksityiskohtaisemmin ja asetetaan käsittelyprosessin kuvaukselle sekä asiakirjatyypeille niiden oletusmetatietoarvoja. Metatietoarvojen määrittämisen osalta on tärkeä ottaa huomioon lainsäädännön vaatimuksia, jotka koskevat tiettyjen asiakirjatyyppien julkisuutta, salassapitoa ja säilytysaikaa. (JHS 191 2015a, 11 – 12.)

Toimenpide on erillinen tapahtuma tai toimi, jota pidetään käsittelyprosessin taikka sen tietyn vaiheen osana. Tiedonohjaussuunnitelmassa toimenpide ja käsittelyvaihe katsotaan samaksi asiaksi. Käsittelyvaihe voi kuitenkin koostua yhdestä tai useammasta toimenpiteestä. (JHS 191 2015a, 13.)

JHS 191 -suosituksessa esitetään taulukko hallintoasioiden mukaisista toimenpiteistä (liite 3), joita julkishallinnon organisaatio voi hyödyntää sellaisina kuin ne ovat, muokata niitä tarvittaessa, tai sitten yhdistää molempia toimenpiteiden määrittämistapoja. (JHS 191 2015a, 13 – 14.)

Asiakirjatyyppi on asiakirjojen lajittelu niiden käyttötarkoituksesta ja tietosisällöstä riippuen. Asiakirjatyyppejä ovat, esimerkiksi, hakemus, valitus tai pöytäkirja. (JHS 176 2012, 4.) Lista tiedonohjaussuunnitelmassa käyttöön suositeltavista asiakirjatyypeistä on esitetty JHS 191 -suosituksen metatietomallissa. Organisaatio voi toki lisätä tiedonohjaussuunnitelmaan muitakin asiakirjatyyppejä, jos niihin on tarve. (JHS 191 2015a, 16.)

Tiedonohjaussuunnitelma on digitalisaation yleistyessä monille organisaatioille tärkeä projekti. Tietoaineiston sähköiselle säilyttämiselle tarvitaan Kansallisarkiston lupaa, joka myönnetään vain, jos tiedonhallintayksiköllä on olemassa tiedonohjaussuunnitelma. Ei ole pakollista, että TOS on luvan hakemishetkellä valmis, ja on hyväksytty, jos se sisältää vain merkittävimmät prosessit, joita tiedonhallintayksikkö haluaa ensisijaisesti sähköistää. (Nevalainen 2018.)

7 Puolangan kunnan tiedonohjaussuunnitelma

7.1 Tiedonohjaussuunnitelman tilanne syyskuussa 2019

Syyskuun 2019 alussa tiedonohjaussuunnitelman rakenne oli jo muodostettu. TOS sisälsi sekä Kansallisarkiston suositeltavia että Puolangan kunnan organisaatiokohtaisia tehtäväluokkia. Tämä työ oli kuitenkin pahasti kesken: monet teh-

tehtäväluokat kaipasivat täydennystä toimenpiteillä ja asiakirjoilla, ja muutamilta tehtäväluokilta puuttuivat alemman tason tehtäväluokat toimenpiteineen ja asiakirjoineen. Sitä paitsi tarkistusta vaati myös tehtäväluokkien ja asiakirjatyyppeiden pakollisten metatietoasetusten paikkansapitävyys. Selvittääkseen kaikki tiedonohjaussuunnitelman puutteet sekä kartoittaakseen työn määrää ja aikataulua Puolangan kunnan arkistovastaava teki syvällisen tiedonohjaussuunnitelman tarkistuksen. Sen yhteydessä Puolangan kunnan tiedonohjaussuunnitelmasta löytyi runsaasti virheitä.

Salassapitoajan laskentaperusteiden arvojen kannalta piti tarkistaa, mitä JHS 191 suosittelee tehtäväluokille ja asiakirjoille, ja lisätä tiedonohjausjärjestelmään oikeita salassapitoajan perusteita. Säilytys- ja salassapitoajan laskentaperusteita päätettiin määritellä lainsäädännön mukaisesti.

Henkilötietoluonteen arvojen kannalta oli huomattu, että ne eivät vastanneet uutta SÄHKE2-päivitystä. Muun muassa ”sisältää arkaluontoisia henkilötietoja” -nimikettä piti muuttaa ”sisältää erityisiä henkilötietoryhmiä” -nimikkeeksi, ja ”sisältää rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja” -arvo piti lisätä valikkoon. Lisäksi tiedonohjaussuunnitelmasta löytyi asiakirjoja, joiden henkilötietoluonne- ja salassapitoperuste -metatiedot olivat ristiriidassa keskenään. Esimerkiksi noin parissa kymmenessä asiakirjassa oli merkattu, että ne eivät sisällä henkilötietoja, mutta niille oli kuitenkin asetettu tietty salassapitoperuste. Tämä oli tiedonohjaussuunnitelman laadun kannalta olennainen virhe. Turvallisuusluokka-metatieto ei ole määritelty kunnille pakolliseksi (Kansallisarkisto 2020, 7), mutta arkistovastaava päätti kuitenkin muuttaa tämän metatiedon arvoja, jotta ne olisivat samoja kuin SÄHKE2:n päivityksessä metatietomallissa.

Tiedonohjaussuunnitelman tehtäväluokkia piti täydentää seuraavilla metatiedoilla: julkisuusluokka, salassapitoperuste, salassapitoaika, salassapitoajan laskentaperuste, henkilötietoluonne, säilytysajan pituus, säilytysajan peruste ja säilytysajan laskentaperuste. Lisäksi tehtäväluokkien nimikkeistä löytyi runsaasti edellisen arkistovastaavan muistutustekstejä, joita piti käydä läpi ja poistaa kokonaan.

Tarkistuksen yhteydessä löydettiin paljon asiakirjoja ja muutamia tehtäväluokkia, joiden salassapitoaika ja salassapitoajan laskentaperuste olivat ristiriidassa lain säädännön vaatimusten kanssa. Tehtävänä oli väärin tietojen korjaaminen julkisuuslain vaatimusten mukaan ja koko tiedonohjaussuunnitelman salassapitoaikojen tarkistaminen.

Puolangan tiedonohjaussuunnitelma sisälsi runsaasti asiakirjoja, joissa oli käytössä suojeluluokka -metatieto. Kansallisarkiston metatietomallin (Kansallisarkisto 2020, 21 – 22) mukaan tämä metatieto on pakollista vain paperisessa muodossa säilytettävillä asiakirjoilla. Koska kunta säilyttää asiakirjoja nykyään pääsääntöisesti sähköisessä muodossa, suojeluluokan merkitseminen niiden kannalta oli turhaa. Lisäksi viidessä asiakirjassa oli valittu väärä julkisuusluokka, mikä vaati korjausta lain säännösten mukaiseksi.

Puolangan kunnan arkistovastaava huomautti, että asiakirjojen nimissä käytettyjä merkintöjä (esim. julkinen, ei julkinen/salainen) ja merkintätapoja tulisi yhtenäistää. Tämä ei ollut tiedonohjaussuunnitelman toimivuuden kannalta olennainen virhe, mutta suositeltavien korjausten jälkeen TOS olisi näyttänyt homogeenisemmalta. Turhia merkintöjä tulisi poistaa nimikkeistä kokonaan.

Tarkistusta vaativat myös viittaukset tiedonohjaussuunnitelman tehtävien välillä. Jotkut asiakirjat olivat väärissä tehtäväluokissa, ja jotkut tehtäväluokat eivät sisältäneet asiakirjoja ollenkaan. Tiettyjen tehtäväluokkien kohdalta oli merkattu, että asioita ei käsitellä kunnalla vaan ne ovat muiden organisaatioiden vastuulla. Arkistovastaava suositteli, että asiakirjoja siirrettäisiin oikeisiin paikkoihin ja tyhjiä tehtäväluokkia täydennettäisiin tai poistettaisiin.

Yhteenvetona todettiin, että Puolangan kunnan tiedonohjaussuunnitelma tarvitsi syvällisiä korjauksia ja tarkistusta. Ilman näitä toimenpiteitä ei saa työstää tiedonohjaussuunnitelman tuotantoversiota, koska sen laadusta riippuu asiakirjalisten tietojen kulku, eheys ja säilyvyys. Toimiva ja laadukas tiedonohjaussuunnitelma tekisi niiden käsittelystä mahdollisimman sujuvan ja turvallisen.

7.2 Tiedonohjaussuunnitelman parannustoimenpiteet

Tehdyn tarkistuksen perusteella Puolangan kunnan arkistovastaava suunnitteli ja aikataulutti tiedonohjaussuunnitelman korjaustöitä. Ensimmäiseksi tehtäväksi tuli metatietoarvojen täydentäminen ja korjaaminen, minkä jälkeen ryhdyttiin tarkistamaan koko tiedonohjaussuunnitelma alusta loppuun. Muun muassa tehtäväloukkien ja asiakirjojen nimet ja siihen tehdyt merkinnät tarkistettiin, yhtenäistettiin ja tarpeettomia merkintöjä poistettiin kokonaan. Tiedonohjaussuunnitelman läpikäynnin yhteydessä kartoitettiin, miltä tehtäväloukilta asiakirjat vielä puuttuivat, sekä päätettiin tarpeesta käydä tiedonohjaussuunnitelman tehtäväloukkia läpi eri alojen asiantuntijoiden kanssa.

Jo olemassa olevien asiakirjojen metatietoarvojen tarkistaminen sekä puuttuvien asiakirjojen lisääminen etenivät samanaikaisesti. Niiden paikkansapitävyyteen kiinnitettiin erityistä huomiota, sillä oikein valituista metatietoarvoista riippuu tietojen käsittelyprosessin eteneminen ja elinkaaren pituus. Ohjeina kunnallisten asiakirjojen säilytysajoista käytettiin Kuntaliiton ja Kansallisarkiston määräyksiä sekä julkisuuslakia (621/1999) ja lakia sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista (254/2015).

Puolangan kunnan arkistovastaava korosti, että tehtäväloukkien 05 Sosiaalihuolto-, 12 Opetus- ja sivistystoimi- sekä 14 Elinkeino- ja työvoimapalvelut -sisältöä olisi syytä tarkistaa kunnan palveluksessa olevan henkilökunnan kanssa. Silloin päätettiin järjestää TOS-työpajoja, joihin osallistuivat erikseen Puolangan kunnan elinkeinoasiamies, maataloussihteeri, sivistysjohtaja, johtava sosiaalityöntekijä, tapahtumakoordinaattori, Puolankajärven koulun rehtori, kanslisti ja erityisopettajat, kirjastovirkailija sekä nuoriso- ja vapaa-aikakoordinaattori.

Työpajoissa käytiin läpi tehtäväloukkien sisältöä ja jo lisättyjen asiakirjojen metatietoarvoja. Edellä mainittujen asiantuntijoiden avulla Puolangan kunnan TOS-vastaavat perehtyivät eri alojen toimintaan ja saivat ymmärryksen siitä, minkälaisia asiakirjoja siinä käsitellään ja mitä ne pitävät sisällään. Asiantuntijoilla ei usein

ollut tietoa asiakirjojen säilytysajoista, mutta säilytysaikoja oli mahdollista tarkistaa muista virallisista lähteistä. Työpajoissa täydennettiin tehtäväluokkia 05 Sosiaalihuolto, 12 Opetus- ja sivistystoimi sekä 14 Elinkeino- ja työvoimapalvelut.

Työpajat eivät olleet ainoa keino tiedonohjaussuunnitelman sisällön täydentämiseksi. Palautetta antoi myös Puolangan kunnan toimistotiimi, joka ei löytänyt näitä asiakirjoja asianhallintajärjestelmästä. Silloin TOS-vastaavat välittömästi lisäsivät puuttuvan asiakirjan tiedonohjaussuunnitelmaan tarkistamalla samalla kaikkien metatietoarvojen virheettömyyden.

Tiedonohjaussuunnitelman parannustoimenpiteet ensimmäisen tarkistuksen perusteella kestivät noin kaksi ja puoli kuukautta. Marraskuun lopussa arkistovastaava piti toisen Puolangan kunnan tiedonohjaussuunnitelman tarkistuksen.

Katselmuksen yhteydessä huomattiin, että yhdellä asiakirjalla säilytysajan las kentaperuste vaati muuttamista, sillä tiedonohjaussuunnitelmassa valittu arvo ei vastannut SÄHKE2 -määräyksen vaatimuksia. Henkilötunnuksen käyttö salassapitoperusteena piti tarkistaa ja korjata. Lisäksi tiedonohjaussuunnitelmasta löytyi muutamia tyhjiä tehtäviä ja käsittelyvaiheita. Joissakin tehtäväluokissa käsittelyvaiheet toistuivat, ja niitä piti joko erottaa nimikkeisiin lisätyillä tarkenneilla tai siten poistaa tiedonohjaussuunnitelmasta.

Tarkistuksen jälkeen seuraava TOS-työn vaihe suunniteltiin ja tehtävät jaettiin Puolangan arkistovastaavan ja hänen apulaisensa kesken. Koko tiedonohjaussuunnitelma käytiin taas läpi ja korjattiin toisen tarkistuksen yhteydessä löytyneitä puutteita.

TOS-korjaustyön keskellä Kuntaliitolta tuli tiedote uusista ohjeista koskien ympäristöasiakirjojen säilytysaikoja. Kyse oli luonnoksesta, jonka piti tulla hyväksytyksi Kansallisarkistossa. Puolangan kunnan arkistovastaava päätti kuitenkin, että ympäristöasiakirjojen säilytysaikoja oli syytä tarkistaa jo ennen Kansallisarkiston hyväksyntää. Näin ollen tehtäväluokan 11 Ympäristöasiat -asiakirjoja oli taas käyty läpi ja muuttuneita säilytysaikoja oli korjattu tiedonohjaussuunnitelmassa.

Joulukuun lopussa pidettiin viimeinen Puolangan kunnan tiedonohjaussuunnitelman tarkistus. Silloin taas tulivat esiin virheet, joita ei ollut korjattu tai ei ollut huomattu edellisten korjaustoimenpiteiden aikana. Joillakin pysyvästi säilytettävillä asiakirjoilla säilytysajan peruste oli valittu väärin, ja näin tehtäväksi tuli kaikkien tehtäväluokkien metatietojen uudelleen tarkistaminen, koska niiden määrittämisestä löytyi aika runsaasti puutteita ja ristiriitoja. Lisäksi tiedonohjaussuunnitelmasta jäivät poistamatta muutamat tyhjät käsittelyvaiheet ja työvaiheiden huomautukset.

Kaikki viimeisen tarkistuksen yhteydessä löydettyt puutteet oli tarkistettu ja korjattu joulukuun loppuun mennessä. Kun tämä työ oli suoritettu, Puolangan kunnan tiedonohjaussuunnitelma päätettiin laittaa ensimmäiseen tuotantoversioon. Se oli otettu käyttöön heti vuoden vaihteessa, eli 1.1.2020.

7.3 Puolangan tiedonohjaussuunnitelman rakenne, sisältö ja asiakirjojen metatiedot

Puolangan kunnan tiedonohjaussuunnitelma koostuu 15 tehtäväluokasta, joiden nimet ja sisältö perustuvat kuntien yhteiseen tehtäväluokitukseen. Jokainen tehtäväluokka kattaa tietyn osa-alueen toiminnan. Kuvassa 11 on esitetty Puolangan kunnan tiedonohjaussuunnitelman päätehtäväluokat.

+	<input checked="" type="checkbox"/>	00 HALLINTOASIAT
+	<input checked="" type="checkbox"/>	01 HENKILÖSTÖASIAT
+	<input checked="" type="checkbox"/>	02 TALOUSASIAT, VEROTUS JA OMAISUUDEN HALLINTA
+	<input checked="" type="checkbox"/>	03 LAINSÄÄDÄNTÖ JA LAINSÄÄDÄNNÖN SOVELTAMINEN
+	<input checked="" type="checkbox"/>	04 ULKOPOLITIIKKA JA KANSAINVÄLINEN TOIMINTA
+	<input checked="" type="checkbox"/>	05 SOSIAALIHUOLTO
+	<input checked="" type="checkbox"/>	06 TERVEYDENHUOLTO
+	<input checked="" type="checkbox"/>	07 TIEDON HALLINTA JA VIESTINTÄPALVELUT
+	<input checked="" type="checkbox"/>	08 LIIKENNE
+	<input checked="" type="checkbox"/>	09 TURVALLISUUS JA YLEINEN JÄRJESTYS
+	<input checked="" type="checkbox"/>	10 MAANKÄYTTÖ, RAKENTAMINEN JA ASUMINEN
+	<input checked="" type="checkbox"/>	11 YMPÄRISTÖASIAT
+	<input checked="" type="checkbox"/>	12 OPETUS- JA SIVISTYSTOIMI
+	<input checked="" type="checkbox"/>	13 TUTKIMUS- JA KEHITTÄMISTOIMINTA
+	<input checked="" type="checkbox"/>	14 ELINKEINO- JA TYÖVOIMAPALVELUT

Kuva 11. Puolangan kunnan tiedonohjaussuunnitelman tehtäväluokat (Tiedonohjausjärjestelmä).

00 Hallintoasiat -tehtäväluokassa on kuvattu julkisoikeudellisten asioiden käsittelyprosessit, jotka koskevat hallintoasioiden ohjausta, toiminnan hallintaa, päätöksentekoa ja johtamista, tarkastustoimia sekä kotimaista yhteistyötä. Tehtäväluokassa 01 käsitellään henkilöstöasioiden ohjausta, palvelussuhdeasioita, palkka- asioita, osaamisen kehittämistä ja henkilöstön työhyvinvointia. Tehtäväluokka 02 sisältää muun muassa talouspolitiikkaa, tullitoimintaa, rahoitusta sekä kirjanpitoa koskevia asiakirjatietoja. Kansallisten lakien ja asetusten säätäminen ja lainsäädännön soveltaminen sekä muut oikeudelliset asiat on sisällytetty tehtäväluokkaan 03. Suomen ulkopolitiikkaa sekä kansainvälistä toimintaa koskevia asioita, kuten, esimerkiksi, ulkoasiainhallintaa ja maahanmuuttopolitiikkaa, kuvataan tehtäväluokassa 04.

Tehtäväluokan 05 kohdalta Puolangan kunnan tiedonohjaussuunnitelma sisältää vain muutamia Kansallisarkiston suositeltavia tehtäväluokkia. Nämä liittyvät sosiaalihuollon järjestämiseen ja palvelujen toteuttamiseen, toimeentulotukeen, pitkäaikaistyöttömien tukemiseen ja vammaispalveluihin. Sama tilanne on tehtäväluokan 06 kanssa, joka on täydennetty vain terveydenhuollon palvelujen yleistä järjestämistä ja potilaskohtaisen hoidon järjestämistä koskevilla asiakirjoilla. Tämä niukkuus johtuu siitä, että Puolangalla sote-palvelut on yksityistetty ja niitä toteutetaan yhteistyössä Terveystalo Kuntaturva Oy:n kanssa (Puolangan kunta 2020).

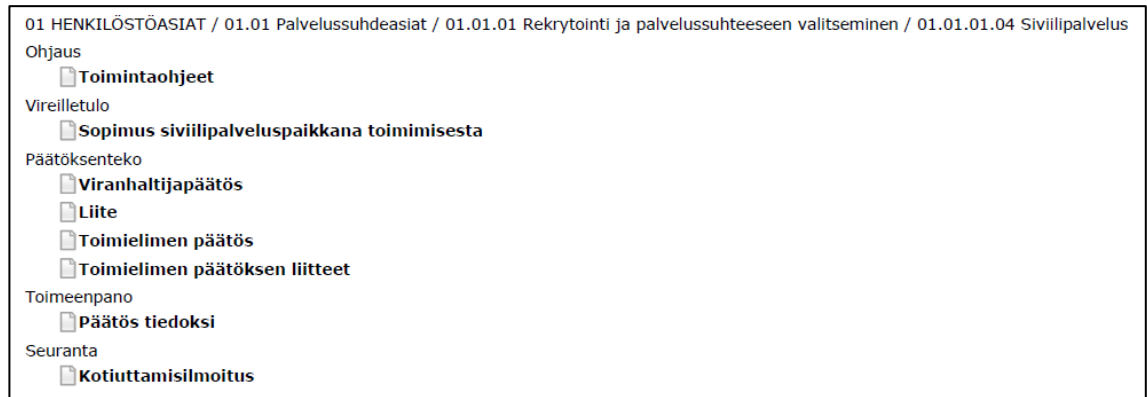
Tehtäväluokka 07 kattaa tiedonhallinnan ja viestintäpalvelujen ohjauksen sekä tietoturvaan, tietosuojaan ja viestintään liittyviä kysymyksiä. Tehtäväluokassa 08 on esitetty liikenteen suunnittelua, kehittämistä ja liikennepalveluja koskevia asiakirjoja. Turvallisuutta ja yleistä järjestystä, esimerkiksi poliisi- ja järjestystoimia sekä maanpuolustusta, kuvataan tehtäväluokassa 09. Tehtäväluokat 10 ja 11 sisältävät asiakirjatietoja, jotka liittyvät tekniseen toimeen ja asumiseen sekä ympäristöasioihin.

Tehtäväluokka 12 muodostuu opetus- ja sivistystoimen asiakirjoista, jotka koskevat muun muassa toiminnan ohjausta, koulun opiskelijoita, kulttuuripalveluja, liikuntatoimia sekä lapsi- ja nuorisopalveluja. Tehtäväluokka 13 on esitetty kahdella tutkimustoimintaa koskevilla asiakirjoilla. Tehtäväluokassa 14 käsitellään kunnan elinkeino- ja työvoimapalveluja.

Tiedonohjaussuunnitelma laadittiin tiedonohjausjärjestelmässä, johon oli sisällytetty kaikki asiakirjallisille tiedoille pakolliset metatiedot oletusarvoineen. Lisätessä asiakirjan tiedonohjaussuunnitelmaan käyttäjän tulee ehdottomasti asettaa sille oletusmetatietoja, ja ilman näitä valintoja asiakirjan tallentaminen ei onnistu. Muut metatiedot, joita ei ollut asetettu ohjelmistossa pakollisiksi, ovat joko organisaatio- tai tietojärjestelmäkohtaisia.

Kuva 12 esittää koko tiedonohjaussuunnitelman rakenteen periaatetta (esimerkkinä tehtäväluokka 01.01.01.04 Siviilipalvelus). Puolangan TOS on hierarkkinen

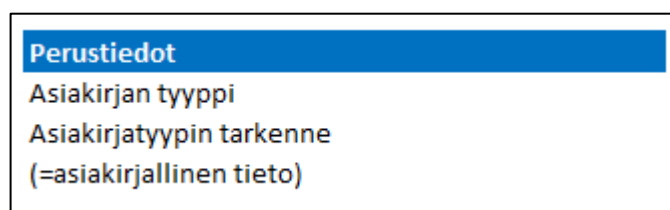
kokonaisuus, joka koostuu lukuisista tehtäväluokista. Päätehtäväluokat jakautuvat alaluokkiin, joihin käyttäjä sisällyttää toimenpiteitä ja asiakirjoja. Asiakirja kuuluu siihen tehtäväluokkaan ja toimenpiteeseen, missä se syntyy asiakirjallisen tiedon käsittelyprosessin aikana.



Kuva 12. Tehtäväluokka 01.01.01.04 Siviilipalvelus (Tiedonohjausjärjestelmä).

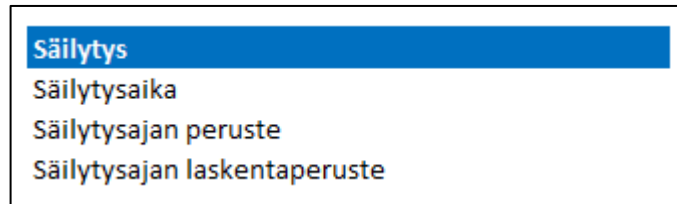
Alla esitetyt kuvat havainnollistavat metatietojen valikkoja tiedonohjausjärjestelmässä. Ne on laitettu ja selostettu siinä järjestyksessä, jonka mukaan asiakirjan tiedonohjaussuunnitelmaan lisäämisen prosessi etenee. Liitteestä 4 löytyy luettelo kaikista asiakirjan tyypeistä, joita on mahdollista lisätä Puolangan tiedonohjaussuunnitelmaan, sekä lista pakollisten metatietojen arvoista.

Kuva 13 näyttää asiakirjojen perustietojen valikkoa. Ensiksi valitaan asiakirjan tyyppi sekä tarkentaa asiakirjallisen tiedon sisältöä. Asiakirjan tyyppin voi valita järjestelmän tarjoamista vaihtoehdoista, kun taas tarkenne on käsin kirjoitettavaa tietoa. Asiakirjan tyytit ovat muun muassa esitys, lähete, sopimus tai päätös. Sen sijaan asiakirjatyypin tarkenneena voi olla, esimerkiksi, viranhaltijan päätös tai sopimus kuljetuksesta. Tarkenne siis kuvaa sitä, mitä kyseinen asiakirja sisältää.



Kuva 13. Asiakirjan perustiedot (Tiedonohjausjärjestelmä).

Sen jälkeen käyttäjä määrää asiakirjan säilytysajan, säilytysajan perusteen ja laskentaperusteen. Kuva 14 esittää asiakirjan säilytykseen liittyvää metatietovalikkoa.



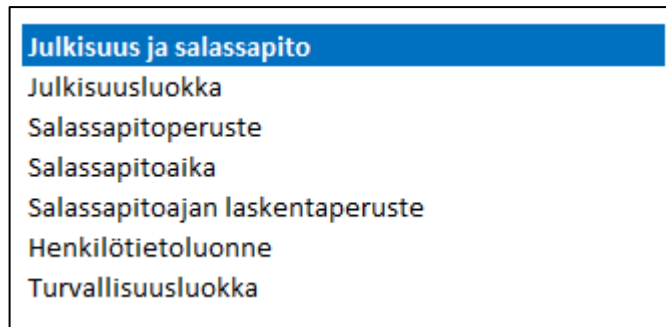
Kuva 14. Asiakirjan säilytys (Tiedonohjausjärjestelmä).

Kuntaliitto tarjoaa ohjeita kunnallisten asiakirjojen säilytysaikoihin, joista hän sopii Kansallisarkiston kanssa. Ohjeet ovat vapaasti saatavilla Kuntaliiton verkkokaupasta. Määräajoin säilytettävien asiakirjojen säilytysajan perusteena voivat olla Kuntaliiton määräykset ja suositukset, lait tai asetukset. Pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista päättää vain Kansallisarkisto, ja näiden määräysten koodit alkavat yleensä joko AL- tai KA-kirjaimilla.

Puolangalla käytettävä tiedonohjausjärjestelmä tarjoaa yleisimpiä säilytysaikojen vaihtoehtoja. Jos tarkkaa, ohjeiden mukaista säilytysaika ei kuitenkin löydy valikosta, säilytysajaksi valitaan sitä suurempi tarjolla oleva aika.

Säilytysajan laskentaperuste on ajankohta, josta alkaa asiakirjan säilytysaika. Se on valinnainen metatieto, jonka arvoiksi suositellaan asian lopullista ratkaisua tai säilytysjärjestelmään siirtoa. Muiden arvojen lisääminen on myös mahdollista, mutta suositeltavaa on kuitenkin, että ne eivät hankaloita käsittelyprosessien automatisointia. (JHS 191 2015b, 14.)

Kolmantena vaiheena on asiakirjan julkisuuden ja salassapidon määrittäminen. Kuva 15 havainnollistaa Julkisuus ja salassapito -valikkoa.



Kuva 15. Julkisuus ja salassapito (Tiedonohjausjärjestelmä).

Jos asiakirja on julkinen, kaikki muut metatiedot paitsi henkilötietoluonnetta jäävät valintaprosessista pois. Asiakirja voi myös olla ”ei julkinen”, mikä tarkoittaa, että se voidaan joskus julkaista. Muissa tapauksissa asiakirja on joko osittain tai kokonaan salassa pidettävä. (JHS 191 2015b, 20.)

Asiakirjatietojen salassapito perustuu ensisijaisesti julkisuuslain 24 pykälään. Julkisuuslain 24 §: n ensimmäinen momentti koostuu 32 kohdasta, jossa on tarkasti määritelty viranomaisten salassa pidettävät asiakirjat. Samalla laki ottaa kantaa salassapidon keston. Julkisuuslain 31 §: n 2 momentin mukaan kohdissa 24 – 32 luetellut asiakirjat pidetään salassa 100 vuotta tai, jos asianosaisen kuoleman päivämäärä on tiedossa, kunnes hänen kuolemastaan on kulunut 50 vuotta. Kohdian 1 – 23 mukaisten asiakirjojen salassapitoaika on 25 vuotta (JulkL 31 § 2). Puolangan kunnan tiedonohjaussuunnitelmassa voi valita salassapitoperusteeksi myös tietosuojasetuksen 9 (erityisiä henkilötietoryhmiä koskeva käsittely) ja 10 (rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittely) artiklan sekä tietosuojalain 29 §:n (henkilötunnuksen käsittely), mutta näiden metatietojen tarpeellisuus on syytä tarkistaa. Arkaluonteisten ja rikkomuksiin liittyvien tietojen käsittelystä säädetään julkisuuslaissa (JulkL 24 § 1.28; JulkL 24 § 1.32), kun taas pelkkä henkilötunnus ei voi olla salassapitoperusteena, vaikka se ei olekaan julkista tietoa.

Salassapitoajan laskentaperuste on metatieto, joka kuvaa, mistä lähtien asiakirja tulee salaiseksi. Henkilötietoluonteesta käy ilmi, sisältääkö asiakirja henkilötietoja vai ei. Jos asiakirjassa on henkilötietoja, valikosta kannattaa valita sopivimman vaihtoehdon koskien niiden luonnetta. Turvallisuusluokka ei ole kunnille pakol-

lista (Kansallisarkisto 2020, 7), mutta järjestelmä pakottaa käyttäjän kuitenkin valita jommankumman vaihtoehdoista, jos asiakirja ei ole julkista. Puolangan tiedonohjaussuunnitelmassa kaikille asiakirjoille määritellään ”ei turvaluokiteltu” -arvon.

Lopuksi valitaan asiakirjan säilytysmuoto (kuva 16). Puolangan tiedonohjaussuunnitelmaan lisättyjä asiakirjoja säilytetään sähköisessä muodossa.



Kuva 16. Muut tiedot (Tiedonohjausjärjestelmä).

Kun kaikki pakolliset metatiedot on valittu, asiakirja voi tallentua tiedonohjaussuunnitelmaan. Asiakirjatietoja on toki mahdollista myöhemmin täydentää valinnaisilla metatiedoilla, jos siihen on tarve. Puolangan tiedonohjaussuunnitelman valinnaiset metatiedot ovat, esimerkiksi, henkilötietojen keräämisen peruste tai käyttäjäryhmän kuvaus.

7.4 TOS-työn yhteenveto ja lopputulos

Tiedonohjaussuunnitelman laadinta oli aikaa vievä projekti, joka vaati yhteistyötä eri organisaatioiden ja asiantuntijoiden kanssa. Puolangan kunnan arkistovastaava sekä hänen apulaisensa osallistuivat muutamiin tiedonhallintalakia sekä tiedonohjaussuunnitelmaa koskeviin seminaareihin ja webinaareihin, joiden avulla he syvensivät omaa ymmärrystä lainsäädännön muutoksesta ja sen vaikutuksesta kunnan tiedonhallintaan. Ulkopuolisten tahojen lisäksi apuna oli myös Puolangan kunnan henkilökunta, joka auttoi tiedonohjaussuunnitelman täydentämisessä toimenpiteillä ja asiakirjoilla.

TOS-työ sujui periaatteessa hyvin ja lopputulos oli miellyttävä. Ainoana ongelmana oli iso työkuorma: Puolangan kunnan TOS-vastaavat hoitivat samanaikaisesti muita toimitotehtäviä, ja kiireellisyyden takia tiedonohjaussuunnitelmasta

löytyi toistuvia virheitä jopa toisen ja kolmannen katselmoinnin aikana. Tiedonohjaussuunnitelman parannustoimenpiteet kestivät neljä kuukautta ja päättyivät sen ensimmäisen tuotantoversion käyttöönottamiseen.

Tammikuun 2020 alussa päätettiin pyytää Kansallisarkistolta ohjausta sähköisen säilyttämisen luvan hakemiseen. Vastauksena tuli Oulun Kansallisarkiston ylitarastajan suositus, että vielä voimassa olevien käytäntöjen mukaan kunnan tulisi hakea erillistä päätöstä digitaaliselle säilytysmuodolle. Hän kuitenkin korosti, että tällaisen esityksen kanssa kannatti odottaa ainakin kesäkuun 2020 loppuun asti. Syynä oli se, että Kansallisarkisto arvioi vuonna 2020 yksinomaan sähköisessä säilytysmuodossa annettavien päätösten antotapaa ja tulossa oli mahdollisia muutoksia. Kyseisen suosituksen perusteella Puolangan kunnan arkistovastaava päätti, että hakemus yritetään tehdä heinäkuussa 2020.

8 Puolangan kunnan tiedonohjaussuunnitelman vertailuanalyysi

8.1 Lahden, Lappeenrannan ja Kotkan kaupunkien TOS-työ

Työstäessä Puolangan kunnan tiedonohjaussuunnitelmaa TOS-vastaavat kokivat muiden kaupunkien kokemusten tutkimisen hyödylliseksi sekä kunnalle että kyseiselle tutkimukselle. Vaikka kaikki tiedonohjaussuunnitelmat ovat rungoltaan samankaltaisia, niiden sisällöstä voi kuitenkin löytyä eroavaisuuksia, ja myös työtä voi suunnitella sekä toteuttaa monin eri tavoin. Lisäksi prosesseja on mahdollista kuvata erittäin yksityiskohtaisesti tai sitten lisätä tiedonohjaussuunnitelmaan vain keskeisimpiä asiakirjatietoja.

Haastateltaviksi valikoituivat Lahden, Lappeenrannan ja Kotkan kaupunkien edustajat. Lahden kaupunginarkistonhoitajan sekä Lappeenrannan kaupungin asiakirjahallintopäällikön kanssa ehdittiin järjestää palaverieja verkon välityksellä jo syksyn 2019 aikana, ja keväällä 2020 asiat päätettiin palauttaa mieleen kirjal-

lisissa haastatteluissa. Kirjallinen vastaus tuli kuitenkin vain Lappeenrannan kaupungin edustajalta. Kotkan kaupungin sihteeriä haastateltiin kirjallisesti ennalta muodostettuja kysymyksiä hyödyntäen. Haastatteluissa käytetty kysymysrunko on esitetty opinnäytetyön liitteessä 5.

Lahden kaupunki sai ensimmäisen sähköisen säilyttämisen lupansa vuonna 2013, ja se oli voimassa 5 vuotta. Sen jälkeen TOS-työ aloitettiin tyhjästä ja lopputuloksena syntyi yli 700 tiedonohjaussuunnitelmaa, jotka tehtiin raskaina versioina sen ajan tietämyksellä ja ajatuksella, että TOS toimisi myös perehdyttämisen välineenä. Vuonna 2018 kaupunki sai toistaiseksi voimassa olevan sähköisen säilyttämisen luvan Kansallisarkistolta. Silloin päätettiin myös ottaa käyttöön uusi asianhallintajärjestelmä, mikä tarkoitti, että myös tiedonohjaussuunnitelmia piti päivittää. (Häyrinen 2019.)

Lahden kaupungilla tiedonohjaussuunnitelmia laadittiin hyödyntämällä melkein samoja tapoja kuin Puolangan kunnassa. Tehtäväluokkien sisältöä oli huolellisesti käyty läpi työpajoilla omien substanssiosaajien kanssa. TOS-vastaavat tutkivat sitä, miten eri alojen prosessit kulkivat ja minkälaisia asiakirjoja silloin syntyi. Tiedonohjaussuunnitelmassa kuvattiin vain niitä käsittelyvaiheita, joissa syntyi asiakirjoja. Lahden kaupungin TOS-työssä keskitytään tällä hetkellä tiedonohjaussuunnitelman täydentämiseen, päivittämiseen ja keventämiseen. (Häyrinen 2019.)

Lappeenrannan kaupungissa tiedonohjaussuunnitelmat valmistuivat 2017, mutta ne kaipasivat päivityksiä uuden asianhallintajärjestelmän käyttöönoton takia. Kun nykyinen asiakirjahallintopäällikkö aloitti työt Lappeenrannan kaupungissa, TOS-työ oli järjestetty niin, että sitä tekivät kirjaajat ja toimistosihteerit kaikkien muiden työtehtävien ohella, ja asiakirjahallintopäällikön tehtävänä oli tiedonohjaussuunnitelmien tarkastaminen. Pian kuitenkin huomattiin, että kyseinen toimintatapa ei tuo haluttuja tuloksia: henkilökunnalla oli liikaa työtä, ja tiedonohjaussuunnitelman tekemiseen ei ollut aikaa. Sen lisäksi ihmisillä, jotka työstivät tiedonohjaussuunnitelmia, ei ollut riittävää asiakirjahallinnon osaamista,

minkä takia niiden tarkastaminen vei paljon aikaa. Asiakirjahallintopäällikön kokemuksen mukaan TOS-työstä pitää olla vastuussa ainakin yksi henkilö, joka pystyisi keskittymään siihen kunnolla. (Sidoroff 2020.)

TOS-työ päätettiin organisoida uudelleen. Kaupungissa oli samaan aikaan muutama eläköityminen, jolloin tilalle palkattiin asiakirjahallinnon suunnittelija, jolla oli kyseisen alan ylempi korkeakoulututkinto. Tämä henkilö otti päävastuun TOS-työstä ja toimi itse asiassa TOS-projektin päällikkönä. Hänelle avuksi palkattiin projektityöntekijä, joka vei TOS-kuvauksia järjestelmään. Sen jälkeen TOS-työhön tuli vauhtia ja laatua: tiedonohjaussuunnitelma oli vain kahden ihmisen vastuussa, jotka kysyivät asiakirjahallintopäälliköltä neuvoa vain tarvittaessa. (Sidoroff 2020.)

Haasteina TOS-työssä olivat resursointi sekä TOS-kuvaukset. Myös Lappeenrannan asiakirjahallintopäällikkö oli sitä mieltä, että tiedonohjaussuunnitelma pitää laatia yhteistyössä sekä asiakirjahallinnon osaajien että substanssiosaajien kanssa. Käytännössä se tarkoittaa, että, esimerkiksi, talousarvioprosesseja kuvataan taloustiimiä apua hyödyntäen. Silloin on myös tärkeää, että substanssiosaajat löytävät siihen aikaa ja sitoutuvat TOS-työhön. (Sidoroff 2020.)

Lappeenrannan kaupungissa TOS-työ päättyi vuoden 2018 lopussa, ja heinäkuussa 2019 kaupunki sai sähköisen säilyttämisen luvan. Tiedonohjaussuunnitelmaa päivitetään edelleenkin tarpeen mukaan. (Sidoroff 2020.)

Kotkan kaupunki käynnisti TOS-työn helmikuussa 2012 ja varsinainen laadinta aloitettiin saman vuoden joulukuussa. Vastuun kyseisestä projektista otti oman työnsä ohella toimiva projektipäällikkö, jota avusti omista työtehtävistä TOS-työhön siirretty päätoiminen projektisihteeri. Kyseinen projektiryhmä käsitteli ja teki TOS:n sisällöllisiä ratkaisuja. Ohjausryhmä valvoi TOS-työtä ja teki lopulliset päätökset. (Hukkanen 2020.)

TOS:n pohjana käytettiin kuntien yhteisen tehtäväluokituksen mallia. Projektisihteeri kartoitti alkuun kaikki kaupungin tehtävät, niissä syntyvät asiakirjat sekä nii-

den metatiedot. Sen jälkeen tiedot syötettiin järjestelmään. TOS-alkutyö vei paljon aikaa, ja yksi haaste oli saada kaikki tiedot sovitusti aikataulussa. Lisäksi ongelmia oli myös tehtäväluokituksen sisäistämisessä, kun käyttöön otettiin uusi tehtäväluokitus. (Hukkanen 2020.)

TOS-projekti oli valmis vuoden 2015 lopussa. Kotkan kaupungin hallintosihteeri Pia Hukkasen mukaan TOS-työhön on varattava tarpeeksi aikaa sekä kunnan resurssit ja hyödynnettävä arkistovastaavien sekä muun henkilökunnan asiantuntemusta oman organisaationsa tehtäviin. Kaupungilla ei kuitenkaan ole sähköisen säilyttämisen lupaa. (Hukkanen 2020.)

8.2 Kuntien työsuojeluvaalit ja tehtäväluokan 01.04.01.00 Työsuojeluvaalit vertailuanalyysi

Koska tiedonohjaussuunnitelmat ovat laajoja kokonaisuuksia, joita päivitetään koko ajan, niiden täysi ja yksityiskohtainen vertailu ei ole järkevää. Yksittäisen tehtäväluokan vertaileminen ei kerro koko tiedonohjaussuunnitelman kattavuudesta, vaan se näyttää, onko juuri tämä tehtäväluokka kuvattu riittävän tarkasti. Kyseisessä tutkimuksessa vertailukohteena esiintyy tehtäväluokka 01.04.01.00 Työsuojeluvaalit.

Työntekijöiden työsuojeluvaaleissa valitsevat edustajat osallistuvat työsuojelun yhteistoimintaan ja edistävät työntekijöiden intressejä näissä kysymyksissä. Vähintään 10 henkilön työpaikoilla valitaan työsuojeluvaltuutettu ja kaksi varavaltuutettua. Kun työntekijöitä on enemmän kuin 20, työpaikalla on perustettava työsuojelutoimikunta, johon kuuluvat myös työntekijöiden valitsevat edustajat. Työnantajan intressejä edistävät hänen ennalta nimeämät henkilöt. (Työsuojeluhallinnon verkkopalvelu 2019.)

Kunta-alalla työsuojeluvaaleissa noudatetaan Työturvallisuuskeskuksen ohjeita. Ennen työsuojeluvaalien järjestämistä työsuojelupäällikkö keskustelelee niiden toteuttamisesta työntekijäjärjestöjen edustajien kanssa. Sitten määritellään kunnan työsuojelun yhteistoimintaorganisaation rakennetta sekä arvioidaan edeltävän

työsuojeluorganisaation toimintaa ja sen tuloksia. Sen jälkeen työntekijät, toimihenkilöt sekä työnantaja valitsevat edustajiansa työpaikan yhteistoimintatehtävään. Valmisteluvaihe loppuu työsuojeluvaltuutetun toimintaedellytyksistä sopimiseen. (Työturvallisuuskeskus 2017, 2.)

Kun valmistustoimenpiteet on toteutettu, vaaleja varten perustetaan vaalitoimikunta sekä laaditaan kunnan henkilöstöluettelo. Työsuojeluvaaleista ilmoitetaan viimeistään 14 päivää ennen niiden toteuttamista, ja se on vaalitoimikunnan velvollisuus. Sitten, kun vaaliehdokkaat ovat tiedossa, pidetään varsinaisia työsuojeluvaaleja ja ilmoitetaan niiden tuloksista kaikille asianosaisille. (Työturvallisuuskeskus 2017, 3 – 4.)

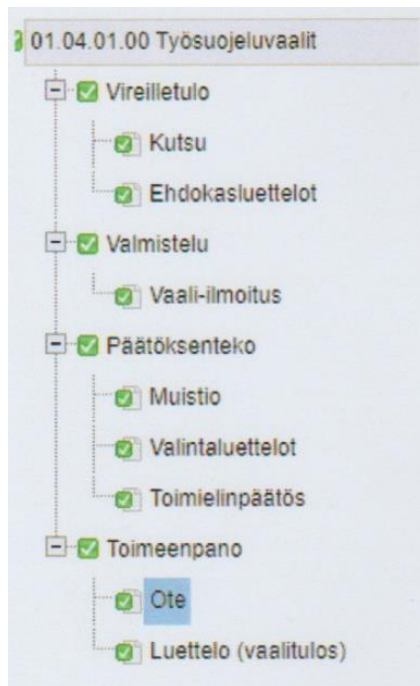
Puolangan kunnan työsuojeluvaalien kuvaus tiedonohjaussuunnitelmassa pohjautuu edellä kuvattuun runkoon. Tehtäväluokan sisältö esitetään kuvassa 17.

01 HENKILÖSTÖASIAT / 01.04 Työhyvinvoinnin edistäminen / 01.04.01 Työsuojelu ja työturvallisuus / 01.04.01.00 Työsuojeluvaalit	
Ohjaus	Yhteistoimintasopimus
Vireilletulo	Ilmoitus Yhteistoimintaelimen päätöksestä
Valmistelu	Työsuojelutoimikunnan kutsu Äänestysasiakirjat (ehdokas, luettelo, henkilöstöluettelo jne)
Päätöksenteko	Vaalitoimikunnan pöytäkirja
Toimeenpano	Pöytäkirjan kopio Yhteistoimintaelimelle ja työnantajalle tiedoksi/toimeenpantavaksi
Tiedoksianto	Työturvallisuuskeskukselle ilmoitus työsuojeluhenkilörekisteriin

Kuva 17. Tehtäväluokka 01.04.01.00 Työsuojeluvaalit (Tiedonohjausjärjestelmä).

Puolangan kunnan TOS:ssa tehtäväluokka 01.04.01.00 koostuu kuudesta toimenpiteestä, joihin on lisätty yhteensä seitsemän asiakirjaa. Ohjaus-vaiheessa on kuvattu pelkkä yhteistoimintasopimus, ja vireilletulossa syntyy vain ilmoitus yhteistoimintaelimen päätöksestä. Valmistelu-vaihe sisältää kaksi asiakirjaa: työsuojelutoimikunnan kutsun sekä äänestysasiakirjat -kohdan. Äänestysasiakirjoihin on siis mahdollista liittää kaikki äänestykseen liittyvät dokumentit. Päätöksenteko-vaiheessa kuvattiin vaalitoimikunnan pöytäkirjan, jonka kopio siirtyy toimeenpano -vaiheeseen. Tiedoksianto -toimenpide pitää sisällään vain työturvallisuuskeskukselle tehtävän ilmoituksen.

Lahden tiedonohjaussuunnitelmassa tehtäväluokka oli kuvattu vähän eri tavoin kuin Puolangalla. Lahden kaupungin työsuojeluvaalien kuvaus löytyy kuvasta 18.



Kuva 18. Tehtäväluokka 01.04.01.00 Työsuojeluvaalit (Lahden kaupungin tiedonohjausjärjestelmä).

Kuten kuvassa näkyy, Puolangan TOS:ssa asiakirjoja nimettiin aika yksityiskohdaisesti, kun taas Lahden kaupungin TOS:ssa asiakirjojen nimiä on kuvattu mahdollisimman yleisellä tasolla. Yksinkertaisista nimikkeistä on paljon hyötyä: silloin on helpompi päättää, mihin asianhallintajärjestelmässä tulisi liittää tietyn asiakirjan. Tarkat nimikkeet sen sijaan tekevät tästä päätöksestä vaikeamman, ja sen takia nimikkeitä joskus joudutaan muuttamaan tiedonohjaussuunnitelmassa.

Lahden kaupunki on täyttänyt tehtäväluokan kahdeksalla asiakirjalla. Äänestysasiakirjoja, esimerkiksi, ehdokas- ja valintaluetteloja, oli kuvattu erikseen. Päätöksenteko -vaiheesta löytyy muistio, joka puuttuu Puolangan kunnan tiedonohjaussuunnitelmasta. Lisäksi Lahden tiedonohjaussuunnitelmaan oli lisätty vaalituloksia koskeva luettelo sekä vaali-ilmoitus, joita ei ole Puolangan TOS:ssa.

Lappeenrannan kaupunki on tehnyt kyseisestä tehtäväluokasta asiakirjatehtävän, eli sille ei ollut kuvattu prosessia, vaan asiakirjat viedään yksittäisinä ja ne

saavat SÄHKE2 -mukaiset metatiedot (Sidoroff 2020). Lappeenrannan kaupungissa tehtäväluokka oli kuvattu eri periaatteella, kuin Puolangan kunnassa, joten täysiarvoinen vertailu on tässä tapauksessa mahdotonta. Tehtäväluokan kuvaus on esitetty kuvassa 19.

Valitut tehtävät		
01.04.01.01 Työsuojeluvuorien järjestäminen		
Tehtävän näyttönimi	Tehtävän tunnus	Tehtävän nimi
01.04.01.01 Työsuojeluvuorien järjestäminen	01.04.01.01	Työsuojeluvuorien järjestäminen
	Voimassaolo alkaa	29.6.2018
	Voimassaolo päättyy	
	Julkisuusluokka	Julkinen
	Säilytysajan pituus	k. Säilytetään pysyvästi
	Säilytysajan peruste	Arkistolaitoksen päätös 3.9.2001, yleis-, talous- ja henkilöstöhallinto
	Säilytysajan laskentaperuste	Asiakirjan päivämäärä
	Säilytysajan päättymisajankohta	
	Salassapitoaika	
	Salassapitoajan peruste	
	Salassapitoajan laskentaperuste	
	Salassapitoajan päättymisajankohta	
	Henkilötietoja	Sisältää henkilötietoja
	Oletussuojaukset	Ei kukaan (tyhjä ryhmä)

Kuva 19. Tehtäväluokka 01.04.01.00 Työsuojeluvuorit (Lappeenrannan kaupungin tiedonohjausjärjestelmä).

Kotkan kaupunki on täydentänyt tehtäväluokan 12 asiakirjalla, joiden luettelo löytyy kuvasta 20. Saadun TOS-raportin perusteella kävi ilmi, että Kotkan tiedonohjaussuunnitelmassa ei ollut kuvattu toimenpiteitä vaan siihen oli lisätty pelkästään asiakirjoja, joille määriteltiin pakolliset metatiedot. Asiakirjojen nimikkeet ovat täysin JHS 191 -suosituksen metatietomallin mukaisia ja asiakirjaluettelo on kattavampi, kuin Puolangan tiedonohjaussuunnitelmassa. Esimerkiksi, Puolangan TOS:sta puuttuvat viranhaltija- ja toimielimen päätöksiä, ehdotus, esitys, valitus ja ohje. Toisaalta Kotkan kaupungin tiedonohjaussuunnitelmasta puuttuvat muistio ja kutsu, joita kuvattiin Lahden TOS:ssa.

01.04.01.00	Työsuojeluvaalit
01.04.01.00.00	Aloite
01.04.01.00.01	Ehdotus
01.04.01.00.02	Esitys
01.04.01.00.04	Ilmoitus
01.04.01.00.16	Valitus
01.04.01.00.23	Luettelo
01.04.01.00.24	Ohje
01.04.01.00.26	Ote
01.04.01.00.28	Päätös
01.04.01.00.37	Pöytäkirja
01.04.01.00.85	Viranhaltijapäätös
01.04.01.00.86	Toimielinpäätös

Kuva 20. Tehtäväluokka 01.04.01.00 Työsuojeluvaalit (Kotkan kaupungin tiedonohjausjärjestelmä).

8.3 Yhteenveto

Saadun vertailun perusteella päätettiin, että Puolangan kunnan tiedonohjaussuunnitelmassa tehtäväluokka 01.04.01.00 Työsuojeluvaalit on kuvattu hyvin, mutta se ei ole riittävän kattava ja yhtä selkeä kuin muilla kaupungeilla. Muun muassa asiakirjojen tarkat nimikkeet voivat tuoda hankaluuksia, kun asiakirjoja liitetään asianhallintajärjestelmään: silloin joudutaan valitsemaan sopivampi vaihtoehto, joka ei varmasti kyseisessä tapauksessa ole juuri oikea. Jotkut asiakirjat, kuten muistio, aloite, ehdotus, esitys, valitus ja päätökset, puuttuvat Puolangan tiedonohjaussuunnitelmasta kokonaan. Äänestysasiakirjoja on syytä erottaa toisistaan ja kuvata niitä erikseen, mikä toisi tiedonohjaussuunnitelmaan selkeyttä.

Saatujen vertailutuloksien perusteella Puolangan kunnan arkistovastaava voi kehittää tehtäväluokan sisältöä, mikä tekisi tehtäväluokasta kattavamman. Voidaan todeta, että benchmarkkaus on erittäin tehokas keino TOS:n kehittämiseksi, sillä vertailuanalyysin puitteissa on helpompaa huomata oman TOS:n puutteita. On varmaan suositeltavaa, että kuntien tiedonohjaussuunnitelmien ylläpitäminen toteutetaan yhteistyön formaatissa.

9 Pohdinta

TOS-projekti käynnistettiin Puolangalla vuonna 2017 ja se saatiin valmiiksi vuoden 2019 joulukuussa. 1.1.2020 otettiin käyttöön Puolangan kunnan tiedonohjaussuunnitelman ensimmäinen tuotantoversio. Tällä hetkellä tiedonohjaussuunnitelma palvelee kunnan toimintaa asianhallintajärjestelmän taustalla. Välillä henkilökunnalta tulee huomautuksia puuttuvista asiakirjoista, jolloin arkistovastaava lisää niitä tiedonohjaussuunnitelmaan välittömästi.

Kun nykyinen arkistovastaava nimettiin tiedonohjaussuunnitelmasta vastaavaksi henkilöksi, TOS oli keskeneräisessä kunnossa ja kaipasi syvällisiä korjauksia. Syyskuussa 2019 hän sai avuksi harjoittelijan, jonka kanssa TOS-työ vietiin loppuun. Tiedonohjaussuunnitelmaan lisättiin puuttuvia asiakirjoja, ja sen tehtäväluokkien sisältöä käytiin yksityiskohtaisesti läpi. Apuna käytettiin kunnan substanssiosaajien osaamista sekä Kuntaliiton ja Kansallisarkiston säilytysaikoja koskevia ohjeita. Tiedonohjaussuunnitelman metatietokenttä sekä kaikkien asiakirjojen metatiedot tarkistettiin ja korjattiin lainsäädännön vaatimusten mukaisesti.

Puolangan tiedonohjaussuunnitelman kattavuus tarkistettiin vertailemalla keskenään tehtäväluokan 01.04.01.00 Työsuojeluvaalit -sisältöä Lahden, Lappeenrannan ja Kotkan kaupunkien kanssa. Vertailun yhteydessä Puolangan TOS:sta löydettiin vähäisiä puutteita ja tehtäväluokan sisällön parantamiseksi ehdotettiin toimenpiteitä. Lisäksi benchmarkkaus todettiin erittäin tehokkaaksi keinoksi TOS:n ylläpitämiselle.

TOS-työn aikana saatiin vastauksia kaikkiin opinnäytetyön kannalta keskeisiin kysymyksiin. Tutkimuksessa selvitettiin, mikä on tiedonohjaussuunnitelma ja miten se kytkeytyy tiedonhallintaa ohjaavaan lainsäädäntöön. Tiedonohjaussuunnitelman avulla Puolangan kunta pystyy vähentämään paperisten asiakirjojen määrää ja digitalisoimaan omia palveluja ja toimintaa.

TOS-työn päättyessä todettiin, että projekti onnistui ja lopputulos oli hyvä. Ensimmäisen tuotantoversion käyttöönoton jälkeen kuitenkin huomattiin, että vieläkin tiedonohjaussuunnitelmasta löytyy sellaisia tehtäväluokkia, joihin ei ollut lisätty tarvittavia asiakirjoja. Tämä puute johtuu siitä, että tiedonohjaussuunnitelma työstettiin muiden työtehtävien ohella ja työn vauhti oli kiireistä. Jos TOS-vastaavilla olisi ollut mahdollisuus keskittyä pelkästään tiedonohjaussuunnitelmaan, TOS-työ olisi edennyt nopeammin ja tiedonohjaussuunnitelma olisi laadukkaampi.

Lähteet

Arkistolaki 831/1994.

Eskola, J. & Suoranta, J. 2000. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&from=FI#d1e40-1-16>.12.2019

Hallituksen esitys 284/2018 vp eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_284+2018.aspx 10.12.2019

Hirsjärvi, S., Hurme, H. 2001. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelunteoria ja käytäntö. Helsinki: Helsinki University Press.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi. Finto. Suomalainen asiasanasto- ja ontologiapalvelu. 2020. Tiedonhallinta. <http://finto.fi/tt/fi/page/t7> 28.1.2020

Hallintolaki 434/2003.

Hukkanen, P. 2020. Hallintosihteeri. Kotkan kaupunki. Kirjallinen haastattelu. 9.4.2020

Häyrinen, T. 2019. Kaupunginarkistonhoitaja. Lahden kaupunki. Avoin haastattelu. 25.11.2019

Janhunen, K. 2020. Tietoturvasuositukset viranomais toiminnassa. Tiedonhallinnan täytäntöönpano. Luentomateriaalit. Valtiovarainministeriön koulutustilaisuus Kajaanissa 17.1.2020.

JHS 176. Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen. 2012. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta. <http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS176/JHS176.pdf> 8.4.2020

JHS 191. 2015a. Tiedonohjaussuunnitelman rakenne. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta. <http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS191/JHS191.pdf> 12.12.2019

JHS 191. 2015b. Tiedonohjaussuunnitelman rakenne. Liite 1. Metatietomalli. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta. http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS191_liite1/JHS191_liite1.pdf 24.4.2020

Kansallisarkisto. 2020. Metatietomalli. Versio 1.3. SÄHKE2 -määräyksen liite 2. https://arkisto.fi/uploads/Viranomaisille/S%C3%A4hke2/Sahke2%20metatietomalli%201_3.pdf 24.3.2020

Kansallisarkisto. 2008a. Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen. <https://arkisto.fi/uploads/normit/valtionhallinto/maarayksetjaohjeet/Sahke%20normi%202008%20paivitys%202019.pdf> 16.12.2019

Kansallisarkisto. 2008b. Asiakirjallisten tietojen metatietojen tuottamisen periaatteet. SÄHKE2 -määräyksen liite 1. https://arkisto.fi/uploads/normit/valtionhallinto/maarayksetjaohjeet/Liite1_Metatietojen_tuottaminen.pdf 24.3.2020

- Kansallisarkiston arkistowiki. 2014. TOS-opas. Johdanto. <http://wiki.narc.fi/arkistowiki/index.php/Johdanto> 29.1.2020
- Kansallisarkiston arkistowiki. 2013a. eAMS. <http://wiki.narc.fi/arkistowiki/index.php/EAMS> 16.12.2019
- Kansallisarkiston arkistowiki. 2013b. Kuntien yleinen tehtäväluokitus. http://wiki.narc.fi/arkistowiki/index.php/Kuntien_yhteinen_teht%C3%A4v%C3%A4luokitus 6.4.2020
- Kivivasara, S. 2019. Tiedonhallinnan lainsäädännön uudistaminen. Valtiovarainministeriö. <https://vm.fi/tiedonhallinnan-lainsaadannon-uudistaminen> 2.12.2019
- Kuntasektorin arkkitehtuuriryhmä. 2016. Kuntasektorin asianhallinnan viitearkkitehtuuri. Kuntaliiton verkkojulkaisu. <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntasektorin%20asianhallinnan%20viitearkkitehtuuri.pdf> 22.3.2020
- Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta 306/2019.
- Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019.
- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999.
- Lybeck, J., et al. 2006. Arkistot. Yhteiskunnan toimiva muisti. Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen oppikirja. Helsinki: Arkistolaitos. https://arkisto.fi/uploads/Julkaisut/oppaat/asiakirjahallinnon_oppikirja.pdf 24.3.2020
- Nevalainen, J. 2018. Sähköästi sähköiseen säilytykseen - tiedonohjaussuunnitelma perustana. <https://blog.innofactor.com/fi/sahakasti-sahkoiseen-sailytykseen-tiedonohjaussuunnitelma-perustana> 28.1.2020
- Oikeusministeriö 2018. Uusi tietosuojalaki voimaan vuoden 2019 alusta. https://oikeusministerio.fi/artikkeli/-/asset_publisher/uusi-tietosuoja-laki-voimaan-vuoden-2019-alusta 12.12.2019
- Puolangan kunta. 2020. Sosiaali- ja terveystalvet. <https://www.puolanka.fi/palvelut/sosiaali-ja-terveyspalvelut.html> 4.5.2020
- Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. 2009. Menetelmäopetuksen tietovaranto KvaliMOTV. Kvalitatiivisten menetelmien verkko-oppikirja. <https://www.fsd.tuni.fi/fi/tietoarkisto/julkaisut/kvalimotv.pdf> Tampere: Tampereen yliopisto.
- Seppo, T. 2019. Tiedonhallintalaki. Yleistä tiedonhallinnasta ja tiedonhallintamalli. Kuntaliiton webinaari 30.10.2019.
- Sidoroff, I. 2020. Asiakirjahallintopäällikkö. Lappeenrannan kaupunki. Kirjallinen haastattelu. 2.4.2020
- Stapenhurst, T. 2009. The Benchmarking Book. A how-to-guide to best practice for managers and practitioners. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Stormbom, T. 2020. Tiedonhallinnan järjestäminen. Luentomateriaalit. Valtiovarainministeriön koulutustilaisuus Kajaanissa 17.1.2020.
- Tiedonhallintalaki 906/2019.
- Tietosuojalaki 1050/2018.
- Tietosuojavaletutetun toimisto. 2019. Usein kysyttyä EU:n tietosuoja-asetuksesta. <https://tietosuoja.fi/gdpr> 12.12.2019
- Tietosuojavaletutetun toimisto. 2020. Tietosuojalaki. <https://tietosuoja.fi/tietosuojalaki> 4.2.2020
- Työsuojeleuhallinnon verkkopalvelu. 2019. Työsuojeleuvaalit. <https://www.tyosuojeleu.fi/tyosuojeleu-tyopaikalla/tyosuojeleu-yhteistoiminta/tyosuojeleuvaalit> 12.5.2020

- Työturvallisuuskeskus. 2017. Kunta-alan työsuojelun yhteistoimintahenkilöstön valinta toimikaudeksi 1.1.2018 – 31.12.2021. https://ttk.fi/files/5262/Kunta_alan_vaaliyhje_07042017.pdf 12.5.2020
- Valtiovarainministeriö. 2018. Asettamispäätös: Julkisen hallinnon tiedonhallintalain valmistelu. <https://vm.fi/documents/10623/6304750/Asettamisp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+Julkisen+hallinnon+tiedonhallintalain+valmistelu/b54af9a9-d155-4d95-8802-e0871151ec53/Asettamisp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+Julkisen+hallinnon+tiedonhallintalain+valmistelu.pdf/Asettamisp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+Julkisen+hallinnon+tiedonhallintalain+valmistelu.pdf> 2.12.2019
- Valtiovarainministeriö. 2016. Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistarpeista. Tutkimusraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu – 30/2016. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75452/Tiedonhallinnan_lainsaadannon_kehittamistarpeista.pdf?sequence=1&isAllowed=y 14.4.2020
- Varto, J. 1992. Laadullisen tutkimuksen metodologia. Helsinki: Kirjayhtymä.

Asianhallinnan palvelut

Palvelu	Palvelun kuvaus	Palvelusta vastaa	Palvelun asiakkaat
Asiankäsittely	Asiarekisterin ylläpito, asianhallinta ja kirjaamopalvelu. Asian vireilletulo ja perustaminen, asian rekisteröiminen ja yksilöivän tunnisteen antaminen. Asian käsittelyvaiheiden ja toimenpiteiden hallinta sekä asian käsittelyn päättäminen.	Asiakirjahallinto	Toimihenkilöt ja viranhaltijat Asiakkaat
Asiakirjahallinta	Asiakirjojen rekisteröinti ja liittäminen rekisteröityyn asiaan. Asiakirjojen skannaus tietojärjestelmään. Asiakirjapohjien hallinta. Asiakirjojen käsittely, muokkaus, tallennus, versionhallinta, versioiden säilyttäminen. Asiakirjojen kommentointi. Asiakirjojen jakelu ja julkaiseminen.	Asiakirjahallinto	Toimihenkilöt ja viranhaltijat Luottamushenkilöt Asiakkaat
Tiedonohjauspalvelu	Tiedonohjaussuunnitelman ylläpitäminen, metatietojen ja koodistojen ylläpitäminen. Prosessin mukaisen käsittelyn ohjaus TOS:n mukaan.	Asiakirjahallinto	Toimihenkilöt ja viranhaltijat
Työnkulkujen hallinta	Työjonojen hallinta ja seuranta. Asian ja asiakirjan antaminen käyttäjälle käsiteltäväksi tai tiedoksi.	Asiakirjahallinto	Toimihenkilöt ja viranhaltijat
Kokousten hallinta	Asialistan muodostaminen, asioiden ja asiakirjojen liittäminen asialistalle. Pöytäkirjan muodostaminen asialistan pohjalta. Asialistan ja asiakirjojen jakaminen kokouksen osallistujille ja niiden julkaiseminen kokouksen jälkeen. Kokouksen avaaminen, pitäminen ja sulkeminen. Sähköinen äänestäminen.	Hallinto	Toimihenkilöt ja viranhaltijat Luottamushenkilöt Sidosryhmät
Arkistointipalvelu	Aineiston seulonta, siirtäminen arkistoon, säilytys ja hävitettävien aineistojen poisto.	Asiakirjahallinto	Toimihenkilöt ja viranhaltijat
Tietopalvelu	Tiedonhaku ja raportointi asioista, asiakirjoista ja muusta aineistosta. Asioihin, asiakirjoihin ja muihin aineistoihin kohdistuva tietopalvelu asiakkaan tarpeiden mukaan.	Asiakirjahallinto	Toimihenkilöt ja viranhaltijat Asiakkaat Sidosryhmät

Asianhallinnan roolit

Rooli	Kuvaus
Asiakkaat	
Asiakas	<p>Asiakas saattaa asian vireille, seuraa asian etenemistä, antaa tarvittaessa selvityksiä, saa päätöksen tiedoksi ja voi hakea siihen muutosta.</p> <p>Voidaan tunnistaa aliryhmät:</p> <p><u>Henkilöasiakas:</u> Kunnan kanssa asioiva tai asioita hoitava tai toisen puolesta asioiva henkilö: Kuntalainen/ei-kuntalainen (myös anonyymisti asioija)</p> <p><u>Organisaatioasiakas:</u> Kunnan kanssa asioivan tai asioita hoitavan organisaation työntekijä tai jäsen. Organisaatio voi olla yritys tai yhdistys, esim. urheiluseura tai rakennusliike. Organisaatio tai kunnan työntekijä, joka panee hallinnollisen asian vireille.</p> <p>Yleisesti: Kuntalainen saa esittää mielipiteensä, osallistua tiedotus- tai kuulemistilaisuuksiin, osallistua palveluiden suunnitteluun ja kehittämiseen, saa julkisen päätöksen tiedoksi julkisen tiedoksiannon kautta ja voi hakea päätöksen muutosta kuntalaisena.</p>
Kunta, kunnan työntekijä	
Kirjaaja	Kunnan työntekijä, joka rekisteröi, skannaa paperisina saapuneet asiakirjat ja avaa asiat, luokittelee asian, ohjaa asian käsiteltäväksi oikealle valmistelijalle ja ilmoittaa asian vireille tulosta. Sulkee asiat.
Valmistelija	Kunnan työntekijä, joka valmistelee vireillä olevat asiat viranhaltijan päätöksäksittelyyn tai toimielinten päätöksentekoon. Valmistelija valmistelee oikaisuvaatimukset toimielinpäätökseen, käsittelee liitteet, tekee lisäselvitykset ja määrittelee käyttöoikeudet.
Viranhaltija	Tekee viranhaltijapäätöksiä virkansa toimenkuvan mukaisesti. Kuntalainen ja hallintolainen mukaiset ottokelpoiset viranhaltijapäätökset viedään tiedoksi toimielimeen. Pieniä hankkeita tai hankintoja ei tarvitse viedä tiedoksi toimielimeen. Kunnissa on määritelty hallintosäännön mukaisesti siitä, mitkä asiat annetaan toimielimelle tiedoksi.
Toimihenkilö	Kunnan työntekijä (toimen haltija), jonka tehtävänä voi olla asiakaspalvelu ja neuvonta, tai joka voi panna asian vireille, antaa selvityksiä asiaan tai tehdä ratkaisun tietyissä asioissa. Toimihenkilö voi olla myös asiakirjan käsittelijä.
Asiakirjan käsittelijä	Asiakirjan käsittelijä voi toimia seuraavissa rooleissa: kirjaaja, valmistelija, viranhaltija, sihteeri, esittelijä, luottamushenkilö.
Arkistonhoitaja	Arkistonhoitaja vastaa vastuullaan olevan hallinnon tai toimialan osalta määräämisen ja pysyvän aineiston säilyttämisestä ja vastaa hävitettävän aineiston hävittämisestä.
Toimielin	
Toimielin (luottamushenkilöt)	Kunnan luottamushenkilöistä koostettu toimielin, joka tekee päätöksen toimielin kokouksessa.
Puheenjohtaja	Kokouksen puheenjohtaja on luottamushenkilö, joka on valittu ko. toimielimen puheenjohtajaksi. Puheenjohtaja johtaa kokousta, avaa kokouksen, toteaa päätösvaltaisuuden ja allekirjoittaa pöytäkirjan.
Esittelijä	Esittelijä tekee päätösesityksen. Esittelijä esittelee asian kokouksessa.
Sihteeri	Toimii toimielimen kokouksen sihteerinä. Sihteeri on joko kutsuttu tehtävään tai hänen työrooliinsa kuuluu olla toimielimen sihteerinä. Sihteeri <ul style="list-style-type: none"> • kokoaa esityslistan • laatii kokouksen päätöspöytäkirjan, toimii kokouksen sihteerinä tai varmistaa sähköisen päätöspöytäkirjan automaattisen muodostumisen • hallinnoi sovelluksessa tehtäviä äänestyksiä • huolehtii pöytäkirjan allekirjoittamisesta.
Pöytäkirjantarkastaja	Pöytäkirjan tarkastaja tarkastaa ja allekirjoittaa kokouspöytäkirjan. Pöytäkirja sisältää useita päätöksiä. Pöytäkirjan allekirjoituksella hyväksytään kaikki päätökset. Päätöksen katsotaan syntyvän kun se on tarkastuksen jälkeen hyväksytty.

Hallintoasioiden käsittelyvaiheet

Käsittelyvaihe	Määritelmä
Ohjaus	Viranomainen antaa asiakkaalle tms. asian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja ohjausta.
Vireilletulo	Asia tulee vireille esim. siten, että viranomainen vastaanottaa vireillepanoasiakirjat tai viranomainen laittaa itse asian vireille.
Valmistelu	Vireilletulleen asian selvittäminen, asian käsittelyn eteneminen, esim. asianosaisten kuuleminen, katselmoinnit, tarkastukset, lisäselvitysten toimittamiset.
Päätöksenteko	Viranomainen ratkaisee valmisteltavana olleen asian.
Tiedoksianto	Viranomaisen tekemä päätös annetaan tiedoksi asianosaiselle tai muulle sellaiselle, jolla on esim. oikeus hakea päätökseen oikaisua tai muutosta.
Toimeenpano	Viranomaisen antama päätös pannaan toimeen.
Muutoksenhaku	Asianomainen hakee muutosta saamaansa päätökseen.
Seuranta	Viranomainen valvoo, että annettu päätös on asianmukaisesti pantu toimeen. Asianomainen voi olla myös velvoitettu toimittamaan seuranta vaativasta asiasta asiakirjatietoja viranomaiselle. Lisäksi seurantaan voi kuulua esim. viranomaisen oma raportointi.

Puolangan TOS:n metatietokenttä**Asiakirjan tyyppi**

Aloite	Oikaisu
Anomus	Oikaisuvaatimus
Arkistosuunnitelma	Osakekirja
Arviointi	Ote
Ehdotus	Palkkatodistus
Esitys	Piirustus
Esityslista	Poikkeama
Haaste	Pyyntö
Hakemus	Päiväkirja
Henkilörekisteriseloste	Päätös
Henkilöstötiedote	Pöytäkirja
Ilmoitus	Raportti
Julkaisu	Selostus
Kaava	Selvitys
Kannanotto	Selvityspyyntö
Kantelu	Sitoumus
Kartta	Sopimus
Kauppakirja	Strategia
Kertomus	Suunnitelma
Kirje	Sääntö
Kutsu	Taksa
Kuulemisasiakirja	Talousarvio
Kuulutus	Tarjous
Kuvaus	Tarjouspyyntö
Kysely	Tarjousten avauspöytäkirjalomake
Kuva	Tarkastuspöytäkirja
Laskelma	Tiedote
Lasku	Tilasto
Lausunto	Tilaus
Lausuntopyyntö	Tilinpäätös
Liite	Todistus
Lista	Tosite
Lomake	Työtodistus
Luettelo	Vakuus
Lupa	Valitus
Lähetä	Valtakirja
Mielipide	Vastine
Muistio	Verokortti
Muistutus	Vertailu
Määräys	Yhteenveto
Ohje	Yleinen
Ohjelma	Äänestyslippu

Säilytysaika

0
2
6
10
15
20
25
50
120
Pysyvä säilytys

Säilytysajan peruste

254/2015 (sosiaalihuollon asiakasasiakirjalaki)

453/2002 (laki kiinteistötietojärjestelmästä)

AL/9403/2015 Yleisten kirjastojen seulentapäätöksen muutos

AL/10361/2017 (sidonnaisuusilmoitukset ja -rekisteri)

AL/11665/2008 (maankäytön, kaavoituksen, maapolitiikan, kiinteistönmuodostuksen, mittaus- ja karttapalvelujen sekä asiamiespalvelujen ja rakennusvalvonnan asiakirjat)

AL/12013/2011 Potilasasiakirjojen sähköinen säilytys

AL/14372/2009 (potilasasiakirjat)

AL/17413/2016 Rakennusvalvonnan lakisääteisissä tehtävissä syntyvien asiakirjojen pysyvä sähköinen säilytys

AL/20064/2014 (sosiaalihuolto)

AL/22467/2012 (yhdyskuntatekniikan, yhdyskuntarakentamisen, kunnallisen liiketoiminnan ja pelastustoimen asiakirjat)

AL/24541/2015 Rakennusvalvonnan pysyvästi säilytettävät sähköisesti

KA 66/43/05 Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan asiakirjojen säilytysarvon määrittely

KA 66/43/2005 (elinkeinotoimen, kuluttajaneuvonnan, talous- ja velkaneuvonnan, kotitalous- ja käsityöneuvonnan asiakirjat)

KA 158/43/2001 (tuki- ja ylläpitotehtävät)

KA 159/43/2001 (asuntotoimen asiakirjat)

KA 188/43/2004 (sivistystoimen asiakirjat)

KA 204/43/2002 (ympäristönsuojelun asiakirjat)

KA 241/42/2004 (maistraattien asiakirjat)

KA 321/43/2003 (opetustoimen asiakirjat)

KA 346/43/2002 (ympäristöterveydenhuollon asiakirjat)

KA/13089/2018 Varhaiskasvatus

Kunnallisten asiakirjojen säilytysajat
2000 Ympäristöterveydenhuolto 16

Kunnallisten asiakirjojen säilytysajat
2002 Aluekehitys, maakuntakaavoitus ja maakunnallinen edunvalvonta 6

Kunnallisten asiakirjojen säilytysajat
2002 Asuntotoimi 7

Kunnallisten asiakirjojen säilytysajat
2002 Elinkeinoitoimi 8

Kunnallisten asiakirjojen säilytysajat
2002 Henkilöstö ja luottamushenkilöt 3

Kunnallisten asiakirjojen säilytysajat
2002 Kiinteistötoimi ja rakentaminen 5

Kunnallisten asiakirjojen säilytysajat
2002 Kuluttajaneuvonta, talous- ja velkaneuvonta, kotitalous- ja käsityöneuvonta 9

Kunnallisten asiakirjojen säilytysajat
2002 Lomituspalvelut 10

Kunnallisten asiakirjojen säilytysajat
2002 Maaseutuelinkeinopalvelut 11

Kunnallisten asiakirjojen säilytysajat
2002 Materiaalitoimi/logistiikka, ruokahuolto ja tekstiili- ja vaatehuolto 4

Kunnallisten asiakirjojen säilytysajat
2002 Opetustoimi 12

Kunnallisten asiakirjojen säilytysajat
2002 Sivistystoimi 13

Kunnallisten asiakirjojen säilytysajat
2002 Taloushallinto 2

Kunnallisten asiakirjojen säilytysajat
2002 Yleishallinto 1

Kunnallisten asiakirjojen säilytysajat
2000 Ympäristönsuojelu 15

Kunnallisten asiakirjojen säilytysajat
2007 Tekniset palvelut 14A
maankäyttö, kaavoitus, maapolitiikka, kiinteistömuodostus, mittaus- ja karttapalvelut, asiamiespalvelut ja rakennusvalvonta

Kunnallisten asiakirjojen säilytysajat
2007 Tekniset palvelut 14B
ympäristöhuolto, liikenneväylät, puistot ja yleiset alueet, pelastustoimi, energiahuolto, joukkoliikenne, jätehuolto, tietoliikenne, vesihuolto, satmat ja varikkotoiminta

STM 298/2009 (asetus potilasasiakirjoista)

VA 714/1998

VA 1989/osa 5 (sosiaalihuolto ja holhustoimi)

VA S 41/1994 (vaaliasiakirjat)

Oma tarve

Säilytysajan laskentaperuste

Asian laatimispäivämäärä
Asiakirjan valmistuminen
Asian lopullinen ratkaisu
Sopimuksen päätyminen
Säilytysjärjestelmään siirto

Julkisuusluokka

Ei julkinen
Julkinen
Osittain salassa pidettävä
Salassa pidettävä

Salassapitoperuste

JulkL 24 § 1 (ulkopoliittisia asioita käsittelevän valiokunnan asiakirjat)

JulkL 24 § 2 (Suomen suhteet toiseen valtioon tai kv-järjestykseen)

JulkL 24 § 3 (ilmoitukset rikoksista, esitutkinnasta, syyteharkinnasta, haastehakemukset)

JulkL 24 § 4 (rikostutkinta)

JulkL 24 § 6 (kantelut)

JulkL 24 § 7 (tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyt)

JulkL 24 § 8 (poikkeusoloihin varautuminen)

JulkL 24 § 10 (maanpuolustusta palvelevat rakenteet)

JulkL 24 § 11 (finanssi- ja valuuttapolitiikka)

JulkL 24 § 14 (erittäin uhanalaiset kasvit, eläimet, luonnonsuojelualueet)

JulkL 24 § 15 (vaalirahoitus, tarkastuksen ja valvontatoimen asiakirjat)

JulkL 24 § 16 (tilastoviranomainen)

JulkL 24 § 17 (julkisyhteisön liike- ja ammattisalaisuudet)

JulkL 24 § 18 (julkisyhteisö työmarkkinaosapuolena)

JulkL 24 § 19 (oikeudenkäyntiin valmistautuminen)

JulkL 24 § 20 (yksityiset liike- ja ammattisalaisuudet)

JulkL 24 § 21 (opinnäytetyön tai tieteellisentutkimuksen suunnitelmat)

JulkL 24 § 22 (pääsykokeen tai testin tiedot)

JulkL 24 § 23 (henkilön kokonaisvarallisuus, ulosottoviranomaisen asiakirjat)

JulkL 24 § 24 (pakolais- tai turvapaikkaa, oleskelulupaa tai viisumin hakemista koskevat asiakirjat)

JulkL 24 § 25 (sosiaalihuollon, työhallinnan, terveydenhuollon asiakastiedot, terveydentila)

JulkL 24 § 26 (arkaluonteiset rikostutkintatiedot)

JulkL 24 § 27 (rikoksesta syytetyn henkilön tutkinta)

JulkL 24 § 28 (vangittua koskevat asiakirjat ja rekisteritiedot)

JulkL 24 § 29 (psykologiset testit)

JulkL 24 § 30 (oppilashuolto, opetuksesta vapauttaminen, koesuoritukset, sanallista arviointia sisältävät todistukset)

JulkL 24 § 31 (salaiseksi ilmoitetut henkilötiedot)

JulkL 24 § 32 (poliittinen vakaumus ja toiminta, yksityiselämä, vapaa-ajan harrastukset)

Tietosuoja-asetus 9 ja 10 (arkaluonteisen henkilötiedon käsittelykielto)

Tietosuojalaki 29 § (henkilötunnus)

Salassapitoaika

25
50
100

Salassapitoajan laskentaperuste

Asiakirjan päivämäärä
Asiakirjan valmistuminen
Asiakirjan saapumisajankohta
Asian lopullinen ratkaisu

Henkilötietoluonne

Ei sisällä henkilötietoja
Sisältää henkilötietoja
Sisältää erityisiä henkilötietoryhmiä
Sisältää rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja

Turvallisuusluokka

Ei turvaluokiteltu
Erittäin salainen
Käyttö rajoitettu
Luottamuksellinen
Salainen

Säilytysmuoto

Mikrofilmi
Paperi
Sähköinen

Haastattelukysymykset kaupunkien TOS-vastaaville

1. Milloin TOS-projekti oli alun perin käynnistetty?
2. Miten TOS-työ oli organisoitu? Kuka vastasi sen toteuttamisesta?
3. Miten tiedonohjaussuunnitelman laatiminen eteni? Minkälaisia haasteita oli kohdattu sen tekemisen aikana?
4. Milloin TOS-projekti oli saatu loppuun?
5. Onko kaupunki/kunta saanut Kansallisarkistolta sähköisen säilyttämisen luvan?
6. Vinkkejä/neuvoja TOS-työn tehostamiseen?