

2018

Lupapalvelun asianhallinta



6.4.2018

VERSIOHISTORIA

Versio:	Pvm:	Laatijat:	Selitys:
Versio 0.1	03.11.2017	Päivi Holmström	Dokumentin luonti
Versio 0.2	06.04.2018	Päivi Holmström	Päivitetty vastaamaan toteutusta
Versio 0.3	29.4.2018	Irma-Leena Notkola	Otsikko muutettu muotoon "Lupapalvelun asianhallinta"

SISÄLLYSLUETTELO

Versionhistoria	1
1 JOHDANTO	1
1.1 Dokumentin tarkoitus	1
1.2 Lupapalvelu	1
2 ASIANHALLINTA	1
2.1 Mitä asianhallinnalla tarkoitetaan?	1
2.2 Termit	2
3 ASIANHALLINTA LUPAPALVELUJÄRJESTELMÄSSÄ	4
3.1 Lupapalvelujärjestelmän tuottamat metatiedot	4
3.2 Lupapalvelun tilasiirtymät	4
3.3 Tiedonohjaussuunnitelmasta tuotettavat metatiedot	5
4 TOS-TOIMINNALLISUUDEN TOTEUTTAMINEN	5
4.1 Asia lupapalvelussa	6
4.2 Tunnisteet	6

1 JOHDANTO

1.1 Dokumentin tarkoitus

Kansallinen lupapalvelu on suunniteltu helpottamaan tutkimuslupien hakemista käyttörajoitettuun aineistoon ja edistämään tietoaineiston toissijaiskäyttöä. Tässä raportissa kuvataan Kansallisen lupapalvelun asianhallintaratkaisu. Ratkaisu perustuu nykyhetkellä voimassaolevaan lainsäädäntöön ja luvanhakumalliin sote-viranomaisilta. Lupaviranomaisen käyttö on kuitenkin lisätty järjestelmään niin, että kansallinen lupaviranomainen on yksi viranomainen muiden joukossa (tarkemmin kohdassa Tunnisteet).

1.2 Lupapalvelu

Kansallinen lupapalvelu –järjestelmä kattaa prosessin käyttöluvan hakemisesta lupahakemuksen käsittelyyn, pyynnön perusteiden harkintaan, päätöksentekoon, aineistotilaukseen, aineiston muodostamiseen ja toimittamiseen liittyvien toimintojen kautta aineiston loppukäsittelytoimenpiteen kuittaukseen asti. Järjestelmä koostuu eri käyttäjäryhmille suunnatuista käyttöliittymistä:

- hakijan
- käsittelevän viranomaisen
- päättävän viranomaisen
- aineistonmuodostajan
- lausunnonantajan
- viranomaisen pääkäyttäjän
- järjestelmän pääkäyttäjän

2 ASIANHALLINTA

2.1 Mitä asianhallinnalla tarkoitetaan?

Verkottuneessa sähköisessä hallinnossa asianhallinta ja asiakirjahallinta tukevat monimuotoisen tiedon ja sisältöjen hallintaa, prosesseja ja tuotettavia palveluita. Velvollisuus huolehtia tietoturvallisuudesta asiakirjojen hallinnassa ja käsittelyssä perustuu lainsäädäntöön ja asetuksiin. Julkishallinnon tulee toteuttaa hyvää hallintotapaa, julkisuusperiaatetta ja tietosuojaa.

Asiankäsittelyllä tarkoitetaan organisaation toimintaan kuuluvien asioiden, asiakirjojen ja töiden suunnitelmallista ja yhdenmukaista hallintaa, valmistelua, päätöksentekoa ja arkistointia ennalta määrättyjen käsittelysääntöjen mukaisesti.

Asiakirjatietojen hallinnan keskeinen osa muodostuu metatietojen hallinnasta. Tietojärjestelmissä käsiteltävän tiedon alkuperäisyyttä, luotettavuutta, eheyttä ja käytettävyyttä turvataan tiedon käsittelyyn liittyvillä metatiedoilla ja käsiteltävän tehtävän mukaan määritellyillä käyttövaltuuksilla. Metatiedon avulla voidaan ohjata tiedon kulkua tietojärjestelmässä.

Metatietoa kertyy asiankäsittelyyn käytettävässä tietojärjestelmässä käsiteltäville asioille, toimenpiteille ja asiakirjoille joko suoraan tietojärjestelmästä, tiedonohjaussuunnitelmasta (TOS) tai käyttäjän antamana.

Pakolliseksi määriteltyjen asiakirjallisten tietojen elinkaaren hallintaa ohjaavien metatietojen on tallennuttava tietojärjestelmiin arkistonmuodostussuunnitelman ohjaamana jo operatiivisen käsittelyn aikana. Näitä metatietoja ei voida tuottaa sähköisille asiakirjallisille tiedoille vasta siinä

vaiheessa, kun asiakirjat tallennetaan varsinaiseen säilytysjärjestelmään.

Syntysähköistä asiakirjatietoa ohjataan tiedonohjaussuunnitelman (TOS, eAMS) avulla. Lähtökohtana on tuottaa asiakirjatiedon käsittelyn ja hallinnan edellyttämät metatiedot automaattisesti operatiiviseen tietojärjestelmään, jossa asiakirjatietoa käsitellään.

Tiedonohjaussuunnitelma kytketään tietojärjestelmään siten, että se tuottaa käsittelyprosessin edetessä metatietoarvoja. Suositellut oletusmetatietoarvojoukot tulevat JHS 191 -suosituksen koodistoista. Käyttölupapalvelussa eri viranomaistahoille yhteinen, käyttötarkoituksen mukaisesti rajattu TOS sisältyy operatiiviseen järjestelmään. Järjestelmä muodostaa siten itsenäisen kokonaisuuden, joka mainitaan kunkin organisaation omassa tiedonohjaussuunnitelmassa.

2.2 Termit

asia

asiakirjatietojen kokonaisuus, joka muodostuu tehtävän hoitamiseen liittyvässä käsittelyprosessissa

asianhallintajärjestelmä

Tietojärjestelmä, jonka avulla organisaation käsittelemät asiat ja niihin liittyvät asiakirjatiedot hallitaan ennalta määriteltujen käsittelysääntöjen mukaisesti. Asiankäsittelyjärjestelmässä on olennaista, että järjestelmään tallennetut tai liitetyt asiakirjatiedot liittyvät aina toimenpiteen/ käsittelyvaiheen kautta asiaan. Asiakirjatietojen turvaamisen kautta pystytään takaamaan asiakirjatietoon kohdistuvat laatuvaatimukset (alkuperäisyys, eheys, luotettavuus ja käytettävyys). Ilman asiasidosta järjestelmään tallennettuja asiakirjatietoja ei voida säilyttää pitkän aikaa yksinomaan sähköisessä muodossa.

asiakirjahallinta

asiakirjatiedon suunnitelmalliseen tuottamiseen, käsittelyyn ja säilyttämiseen kohdentuvaa toimintaa, jota toteutetaan sekä organisaatiokontekstissa että arkistoinstituutioissa. Asiakirjahallinnan tarkoituksena on varmistaa autenttisten, luotettavien, todistusvoimaisten ja käyttökelpoisten asiakirjojen tuottaminen ja säilyttäminen.

asiakirjatieto; asiakirja

tehtävän hoitamisen yhteydessä kertyvä tieto, jonka organisaatio on tuottanut tai vastaanottanut

asiankäsittely

organisaation toimintaan kuuluvien asioiden, asiakirjojen ja töiden suunnitelmallinen ja yhdenmukainen hallinta, valmistelu, päätöksenteko ja arkistointi ennalta määrättyjen käsittelysääntöjen mukaisesti

käsittelyprosessi

prosessi, joka muodostuu asian käsittelyssä. Käsittelyprosessi muodostuu käsittelyvaiheista ja toimenpiteistä

käsittelyvaihe

yhden tai useamman toimenpiteen muodostama kokonaisuus

Hallintoasioissa käytettyjä käsittelyvaiheita ovat ohjaus, vireilletulo, valmistelu, päätöksenteko, toimeenpano, tiedoksianto ja muutoksenhaku.

käsittelysääntö

ehto, jonka mukaan automaattinen toiminto toteutuu

metatieto; metadata; kuvailutieto

tietoa kuvaileva tieto. Asiakirjatiedon kontekstia, sisältöä ja rakennetta, hallintaa ja käsittelyä koko sen elinkaaren ajan kuvaavaa tietoa. Metatiedot mahdollistavat asiakirjatietojen haun, paikallistamisen ja tunnistamisen. Niiden avulla myös automatisoidaan laatimis- ja käsittelyvaihteita sekä määrittellään viittauksia eri asiakirjatietojen välille.

Järjestelmiin tallennetun metatiedon pohjana ovat metatietomäärittelyt (metatietoformaattit tai metatietoskeemat), joiden tulisi perustua kansainvälisiin ja kansallisiin standardeihin ja suosituksiin. Tunnettuja metatietomäärittelyksiä ovat esimerkiksi kirjastojen MARC 21 sekä yleiskäyttöinen Dublin Core.

metatiedon arvojoukko

metatiedolle valmiiksi määritellyt mahdolliset arvot, jotka voivat koostua pakollisista tai suositelluista arvoista.

sähköinen asiointi

julkisen hallinnon palvelujen käyttäminen tieto- ja viestintätekniikan avulla
Sähköisen asiointin asiakkaita voivat olla kansalaiset, yritykset tai viranomaiset.

tehtävä

säädöksillä, normeilla tai päätöksellä organisaatiolle tai henkilölle annettu tai otettu työ / velvoite

tehtäväluokitus

luettelo, jossa tarkastelun kohteena olevat tehtävät on esitetty tehtävien yhteisten tunnusmerkkien mukaan ryhmiteltyinä

Tehtäväluokituksen sijaan tai ohella voidaan käyttää myös palveluluokitusta.

tehtäväluokka

yhteisten tunnusmerkkien mukaan ryhmitelty tehtävät
Tehtäväluokkien sijaan tai ohella voidaan käyttää myös palveluluokkia.

tiedonohjaus

tiedon käsittelyn ohjaaminen tietojärjestelmässä
Tiedonohjaussuunnitelma ohjaa asiakirjatiedon syntymistä ja käsittelyä tuottamalla metatietoarvoja ja käsittelysääntöjä.

tiedonohjaussuunnitelma; TOS; arkistonmuodostussuunnitelma; AMS; eAMS

määritys, joka ohjaa sähköisten asiakirjatietojen luontia ja käsittelyä käsittelyprosessissa
Tiedonohjaussuunnitelma sisältää luokituksen, käsittelyprosessien kuvaukset, niihin kuuluvat käsittelyvaiheet, toimenpiteet ja asiakirjatyypit sekä näiden oletusmetatietoarvot.

Tiedonohjaussuunnitelma toimii tietojärjestelmän taustalla.

Arkistonmuodostussuunnitelma on paperiarkistomaailmaan viittaava termi, jonka käyttöä tulee välttää sähköisten järjestelmien yhteydessä. Termi eAMS on rinnasteinen termiin TOS, näistä suositellaan käytettäväksi termiä TOS.

tiedonohjaussuunnitelman tietomalli

tiedonohjaussuunnitelman rakenneosana. Tiedonohjaussuunnitelman rakenteen yksittäinen osa, jolla on metatietoja. Näitä osia voivat olla tehtävä, käsittelyprosessi tai muu kohde.

tietojärjestelmä

järjestelmä jonkin yhtenäisen, pysyväisluonteisen tietojenkäsittelykokonaisuuden suorittamiseen. Tietojärjestelmän muodostavat tiedot ja niiden käsittelysäännöt, käsittelyn henkilö- ja laiteresurssit sekä tiedonsiirtolaitteet ja toimintaohjeet.

tietomalli

malli, joka kuvaa tietoa ja tietojen välisiä suhteita

toimenpide

käsittelyprosessiin tai sen vaiheeseen liittyvä yksittäinen toimi tai tapahtuma

3 ASIANHALLINTA LUPAPALVELUJÄRJESTELMÄSSÄ

Suurin osa metatiedoista muodostuu asioille, asiakirjatiedolle ja toimenpiteisiin joko ns. tiedonohjaussuunnitelman tai tietojärjestelmän tuottamana. Loppukäyttäjän manuaalisesti täyttämät metatiedot on pyritty karsimaan minimiin käyttäjälähtöisyys huomioiden.

Osa metatietoarvoista liitetään asioihin, toimenpiteisiin ja asiakirjoihin heti niiden avaamisen, luomisen tai liittämisen aikana. Metatietoa syntyy myös käsittelyprosessin edetessä. Tietyt metatietoarvot voivat muuttua käsittelyprosessin aikana.

Asia luodaan aina asia- tai tehtäväluokkaan. Asiakirjat liitetään aina toimenpiteen kautta asialle. Käyttäjä voi luoda ensin toimenpiteen, ja mikäli toimenpiteeseen kuuluu asiakirjoja, liittää siihen tarvittavat asiakirjat. Mikäli käyttäjä liittää tai luo suoraan asiakirjan, järjestelmä tuottaa sille automaattisesti toimenpiteen.

3.1 Lupapalvelujärjestelmän tuottamat metatiedot

Pakolliset aikaleimat tuotetaan tietojärjestelmästä. Tieto asian, toimenpiteen tai asiakirjan käsittelyn tilasta saadaan järjestelmästä, kuten myös toimijaa koskevat tiedot.

Tietojärjestelmästä saatavien tietosisällön eheyteen, muuttumattomuuteen ja jäljitettävyyteen liittyvien metatietojen muokkaus on estetty (esim. asian avauksen yhteydessä syntyneen asianumeron, pvm- ja kellonaikatietojen muokkaus on estetty).

3.2 Lupapalvelun tilasiirtymät

Tietojärjestelmään toteutuneet tilasiirtymät varmistavat aukottoman käsittelyketjun todentamisen, ohjaavat käsittelyprosessia ja mahdollistavat sähköisessä asiointissa hakijalle hakemusasiansa reaaliaikaisen seurannan. Tietojärjestelmään sisältyvien asioiden, toimenpiteiden ja asiakirjojen tilasiirtymät on määritelty etukäteen käsittelyprosessiin.

Toimintojen suorittaminen muuttaa asian, (toimenpiteen) ja asiakirjan tilaa. Tilat ovat eri asia kuin käsittelyvaiheet, joiden avulla kuvataan koko käsittelyprosessin etenemisen vaiheet (esimerkiksi valmistelu, päätöksenteko, tiedoksianto). Tietojärjestelmässä käsittelyvaiheet toteutuvat

toimenpiteinä. Tilat on pyritty pitämään mahdollisimman geneerisinä, että ne tukevat erilaisia hakuprosesseja.

3.3 Tiedonohjaussuunnitelmasta tuotettavat metatiedot

Tiedonohjaussuunnitelmaan määritellyillä oletusmetatietoarvoilla tarkoitetaan esimerkiksi säilytysaikaa tai salassapitoaikaa asiakirjalle tai kokonaisuuteen tehtävälle. Käsittelijä voi tarvittaessa muuttaa tiettyjä tiedonohjaussuunnitelmasta yksittäiselle lupahakemukselle tuotettuja oletusmetatietoarvoja, jotka eivät välttämättä ole käsiteltävänä olevan asian, toimenpiteen tai asiakirjan lopullisia arvoja. Muutoksista jää merkintä lokiin.

Oletusmetatietoarvot löytyvät tietokannasta, jossa niitä voi tarkastella ja muokata. Koska oletusmetatietoarvot tietokannassa ovat kaikille kannan käyttäjäorganisaatioille yhteiset, toimitaan esim. säilytysajoissa pisimpään säilytettävän vaihtoehdon mukaan. Samoin henkilötietojen sisältäminen on oletuksena, ja mm. tutkimussuunnitelma on oletuksena aina salassa pidettävä ja rekisteriseloste julkinen. Järjestelmään on pääsy vain asianosaisilla ja hakemusasian kanssa tekemisissä olevilla, joten järjestelmän asiakirjat eivät ole yleisesti julkaistavia. Siksi viranomaisten pääsyä hakemusasioihin ei ole haluttu rajata tarpeettomasti. Ratkaisun etuna on mm. joustava asioiden siirto käsittelijältä toiselle.

Viranomaisen käyttöliittymän kautta käsittelevä viranomainen pääsee katsomaan ja muokkaamaan yksittäisen hakemusasian, hakemuksen sekä päätöksen metatietoja. Lausunnon antaja, päätöksen tekijä tai aineiston muodostaja eivät näitä metatietoja näe.

Tietokannan kautta on mahdollista muokata hakemusasian, hakemusasikirjan, liitteiden, lausuntojen, päätösten sekä lausuntopyyntöjen oletusmetatietoarvoja.

Mikäli yksittäisten hakemusten metatietoarvoja on tarpeen muokata senkin jälkeen, kun lupahakemuksen käsittely on jo päättynyt, pääkäyttäjä voi tehdä sallittuihin metatietoihin muutokset tietokannan kautta. Muutoksen kohteena voivat olla hakemusasian, hakemusasikirjan, liitteen, lausunnon, päätöksen sekä lausuntopyyntöjen metatiedot. Viesteille ja lisätietopyynnöille ei muodostu vastaavia metatietoja.

Kansallinen käyttöluupalvelu toimii asiakirjojen säilytyspaikkana, kunnes ne siirretään lopulliseen (pääte)arkistoon.

4 TOS-TOIMINNALLISUUDEN TOTEUTTAMINEN

Tiedonohjaus on toteutettu osana lupajärjestelmää. Koska kyseessä on suppea, vain kaksi tehtäväluokkaa (tutkimuslupa, eettinen lausunto) käsittävä järjestelmä, jossa on useita käyttäjäorganisaatioita, tiedonohjaussuunnitelma geneerisine metatietoarvoineen on perusteltua toteuttaa parametroituina arvoina ja koodistoina suoraan lupapalvelujärjestelmään. Kaikille organisaatioille sovitut yhdenmukaiset arvot syötetään rakenteisina parametreinä tietokantaan, jossa niitä voidaan ylläpitää keskitetysti.

Asialle

- Tehtävän nimeke
- Julkisuusluokka
- Salassapitoaika, salassa pidettävälle tiedolle
- Salassapitoperuste, salassa pidettävälle tiedolle
- Salassapidon laskentaperuste, salassa pidettävälle tiedolle
- Henkilötietoja

- Säilytysajan pituus
- Säilytysajan peruste
- Säilytysajan laskentaperuste

Toimenpiteelle

- Tyyppi

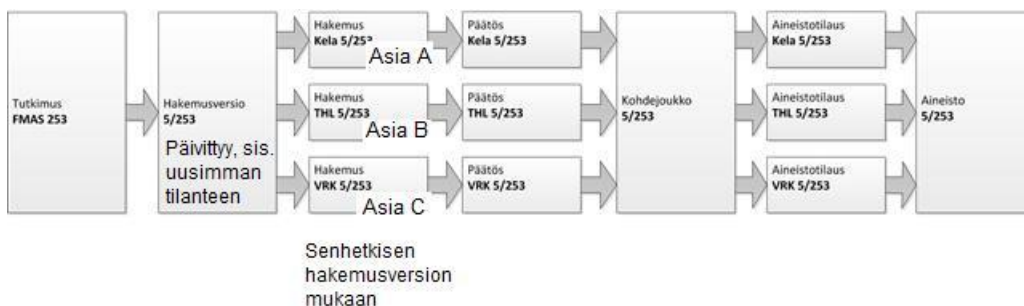
Asiakirjalle

- Asiakirjatyypin
- Julkisuusluokka
- Salassapitoaika, salassa pidettävälle tiedolle
- Salassapitoperuste, salassa pidettävälle tiedolle
- Salassapidon laskentaperuste
- Henkilötietoja
- Säilytysajan pituus
- Säilytysajan peruste
- Säilytysajan laskentaperuste

4.1 Asia lupapalvelussa

Tutkija hakee samalla hakemuksella lupaa usealta viranomaiselta. Hakija siis täyttää vain yhden hakemuksen valiten sille eri viranomaisten aineistoja. Tästä kokonaisuudesta muodostuu ns. hakemusversio, johon päivittyy aina uusin tilanne muutoksineen. (Versionumerosta viranomaiset pystyvät myös tarkistamaan, löytyykö toiselta viranomaiselta rinnakkaishakemuksia tai muutoshakemuksia, jotka heidän tulisi mahdollisesti huomioida omassa lupaprosessissaan.) Järjestelmä lähettää automaattisesti eri viranomaisille omat erilliset hakemukset. Viranomaiset käsittelevät hakemuksia omaan tahtiinsa ja tosistaan riippumatta. Yhdestä voi olla vielä päätös tekemättä tai lausuntopyyntö vetämässä, kun toisesta on jo päätös tehty.

Kukin erillinen viranomaishakemus muodostaa siksi oman asiansa (kts. kuva alla). Aineiston muodostus voi tapahtua yhteistyössä, ja yleensä aineistopyyntöön ja aineiston luovuttamiseen vaaditaankin luvat kaikilta viranomaisilta joita asia koskee.



4.2 Tunnisteet

Asianumero yhdistää asian tehtäväluokkaan. Asianumero eli diaarinumero on uniikki, yksilöivä tunnus, joka koostuu osista: järjestelmän tunnus/juokseva nro/tehtäväluokka alatasolle asti/viranomaislyhenne vuosi, esimerkiksi: THL/1598/07.03.03/TK2017.

Kansallinen lupaviranomainen on otettu mukaan järjestelmään yhtenä viranomaisena. Mikäli aineisto menee kansalliselle lupaviranomaiselle, sen nimi on asianumerossa organisaatiotunnusena, eikä aineistoja hallinnoivien viranomaisten organisaatiotunnusta tule

mukaan.

Sen päättämiseksi, mikä hakemus toimitetaan lupaviranomaiselle, viranomaiset aineistoineen on jaettu ryhmiin A ja B. Hakemus lähtee automaattisesti kansalliselle lupaviranomaiselle, mikäli:

- 1) pyyntö koskee useampaa kuin yhtä ryhmästä A
- 2) pyyntö koskee yhtä ryhmästä A JA vähintään yhtä ryhmästä B

Toisin sanoen: jos mukana on aineisto **molemmista ryhmistä tai vähintään 2 ryhmästä A**.

Ryhmä A:

FIMEA

Kela

Sosiaali- ja terveysministeriö

THL

Työterveyslaitos

Valvira

VSSH

Lisäksi seuraavat aineistot rinnastetaan em. organisaatioihin:

Sosiaalihuollon asiakirjat

Terveystieteiden tutkimuskeskusten asiakirjat

Ryhmä B:

Eläketurvakeskus

Tilastokeskus: kuolemansyyt, kuolemansyytilasto

VRK

Aina vuoden vaihtuessa juokseva numerosarja alkaa uudelleen alusta (pääkäyttäjän tekee muutoksen kantaan). Kun yksittäinen asianumero on otettu käyttöön, numeroa ei enää vapauteta, vaikka hakemusasia peruttaisiin tms. vaan uusi asia saa jälleen uuden asianumeron.

Toimenpide ja asiakirja saavat omat ID:t sekä kyseisen asian asianumeron. Lisäksi lupapalvelussa muodostetaan aina koko tutkimushanketta viranomaishakemuksineen yhdistävä tutkimusnumero. Tutkimusnumeron ja viranomaistunnuksen avulla organisaatiokohtaiset hakemukset voidaan nekin ryhmitellä tarvittaessa yhteen.