



KUNTIEN JA VALTION TIETOHALLINNON YHTEISTEN  
MENETTELYTAPOJEN JA KOORDINOINNIN  
KEHITTÄMINEN

LIITE 2: JULKISEN HALLINNON YHTEISEN  
SÄHKÖISEN ASIOINNIN JA KANSALLISEN SÄHKÖISEN  
ARKISTOINNIN KEHITTÄMINEN – TAUSTAA JA  
PERUSTELUJA SUOSITUKSILLE

Kuntien ja valtion tietohallinnon menettelytavat-työryhmä

Capgemini Finland Oy

Työryhmän selvitys hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman ministeriryhmälle 29.6.2005



## SISÄLTÖ

1.	TAUSTATIETOJA JA PERUSTELUJA SUOSITUKSILLE .....	2
1.1	TARVITTAVA OHJEISTUS JA STANDARDIT .....	2
1.2	TIETORAKENTEIDEN JA TIETOJÄRJESTELMIEN YHTEENSOPIVUUS .....	4
1.3	PERUSREKISTEREIDEN JA MUUN JULKISEN HALLINNON PRIMÄÄRITIEDON HYÖDYNNETTÄVYYS .....	4
1.4	KUNTA-VALTIO-YHTEISTYÖN MAHDOLLISUUDET .....	5
1.5	MAHDOLLISET LAINSÄÄDÄNNÖLLISET MUUTOSTARPEET .....	6



## 1. Taustatietoja ja perusteluja suosituksille

### 1.1 Tarvittava ohjeistus ja standardit

#### 1.1.1 Arkkitehtuurit

Arkkitehtuureja on valmisteltu ainakin sosiaali- ja terveystoimessa ja tällä hetkellä myös JUPAssa. Valtiovarainministeriö on julkistanut sähköisen asiointin viitearkkitehtuurin. Sähköiseen asiointiin, asianhallintaan ja säilytykseen vaikuttavat seuraavat JHS-suositukset:

- JHS 129 Julkishallinnon WWW-sivuston suunnittelun ohjeet
- JHS 130 Sähköpostiosoitteet ja hakemistotiedot
- JHS 132 Sähköposti asiointissa
- JHS 133 Hakemistotiedot ja niiden ylläpito
- JHS 141 Yleisesti käytössä olevien tietojen esitystapa
- JHS 143 Asiakirjojen kuvailun ja hallinnan metatiedot
- JHS 145 Palvelutietojen ryhmittely ja osoitteet asiointia varten monta toimialaa kattavissa julkisen sektorin portaaleissa
- JHS 147 Salassa pidettävien tietojen ja asiakirjojen turva-luokittelu
- JHS 149 Asianhallinnan toteuttaminen
- JHS 152 Prosessien kuvaukset. Yleinen rakenne, esitysmuoto ja käsitteet
- JHS 155 Verkkolaskujen käyttö julkishallinnossa
- JHS 156 Asiakirjojen ja tietojen rekisteröinti sähköisen asiointin ja asiankäsittelyn tiedonhallinnassa
- JHS 157 Asiakaspäätteet julkishallinnossa

Näistä sähköisen asiointin näkökulmasta keskeisimmät suositukset ovat JHS 129, JHS 132, JHS 143, JHS 149 ja JHS 156. Edellä mainitut suositukset tulisi tarkistaa ja varmistaa, että suosituksessa on huomioitu sähköisen asiointin näkökulma ja tämä on selkeästi tuotu esille sekä ohjeistettu.

#### 1.1.2 Julkishallinnon XML - strategia

Julkiselle hallinnolle on laadittu XML – strategia. Julkisen hallinnon XML-strategiassa on esitetty ne toimenpiteet, jotka strategian laatimishetkellä nähtiin tarpeellisiksi esitettyihin tavoitteisiin pääsemiseksi. Näitä ovat:

- XML:n käytön ohjaaminen JHS – suositusten avulla,



- XML-yhteistyöryhmän perustaminen tukemaan standardointityötä, sekä XML:n soveltamista käytäntöön,
- malliratkaisujen luonti sähköiseen asiointiin, perusrekisterien käyttöön ja järjestelmien väliseen tietojen vaihtoon,
- sanastotyöhjeen laatiminen,
- alan suomalaisten toimijoiden yhteistyön edistäminen, tietoturvan edistäminen sekä järjestelmätyön kehittäminen ja yhteisen tietohakemiston luonti tukemaan ja
- tehtyjen määrittelyjen uudelleenkäyttöä.

XML – strategiaan sisällytetyt toimenpiteet ovat edelleen ajankohtaisia sähköisen asioinnin kehittämisen kannalta. Tärkein toimenpide on kuitenkin sähköisen asioinnin malliratkaisun luonti perusrekistereiden ja järjestelmien väliseen tietojen vaihtoon sekä tarvittava sähköisen asioinnin XML sanastot.

Julkishallinnon XML – strategian toteuttaminen kuvaa muut tarvittavat standardit kuten BPEL4WS, WSDL ja SOAP.

BPEL4WS (Business Process Execution Language for Web Services) on prosessin kulunkuvaus ja tätä voidaan hyödyntää asiankäsittelyn ja sähköisten palveluiden käsittelyprosessien kuvaamisessa. BPEL mahdollistaa käsittelyprosessien tai käsittelyprosessin osien siirtämisen järjestelmästä toiseen. Yleinen standardi web – palveluiden kuvaamiseen on Web Services Definition Language (WSDL), joka kuvaa tietojärjestelmän palvelut ja kuinka näitä käytetään. WSDL puolestaan olettaa, että tietojärjestelmien väliseen kommunikointiin käytetään Simple Object Access Protocol (SOAP) – tietoliikenne protokollaa.

### 1.1.3 Sähke-määritykset

Säilyttämisen osalta Arkistolaitos on tuottanut sähköisen säilyttämisen määritykset (SÄHKE) asiankäsittelyn ja asiakirjan elinkaaren näkökulmasta. Tämän lisäksi Arkistolaitos on rakentanut pilottisovelluksen, jossa on mukana asioiden vireillepano ja säilyttäminen perustuen SÄHKE – määrityksiin. SÄHKE pilotti-sovelluksessa asiakirjojen säilyttämistä on tarkasteltu yhtenä kokonaisuutena.

SÄHKE – määritysten rooli ja merkitys selkeytyy, kun Arkistolaitos antaa määräyksiin perustuvan normin vuoden 2005 loppuun mennessä.

SÄHKE – määritykset antavat mahdollisuuden myös itsepalveluun sähköisessä asiointissa. SÄHKE – määritysten puitteissa asianhallintaprosessi voi olla pitkälle automatisoitu ja olennainen osa metatiedosta kyetään generoimaan järjestelmän toimesta.

SÄHKE – määrityksiä noudattamalla asiankäsittelyjärjestelmästä voidaan siirtää tiedot pitkäaikaissäilytykseen. Pitkäaikaissäilytys edellyttää kuitenkin järjestelmiltä panostuksia, joita nykyisissä järjestelmissä ei ole. Nykyisten järjestelmien puitteissa ei sähköinen pitkäaikaissäilytys ei ole mahdollista.



## 1.2 Tietorakenteiden ja tietojärjestelmien yhteensopivuus

Tietorakenteiden ja tietojärjestelmien yhteensopivuuden saavuttamisessa XML on keskeinen standardi ja edellä mainitut toimenpiteet XML – strategian toteuttamiseksi pätevät yhtäläillä tietorakenteiden ja tietojärjestelmien yhteensopivuuden saavuttamiseksi.

Tässä yhteydessä ei voi olla korostamatta XML-sanastojen ja sanastotyön merkitystä. Ellei kansallisia julkisen hallinnon sähköisen asioinnin ja asianhallinnan sanastoja saada aikaan, niin Suomeen syntyy päällekkäisiä ja rinnakkaisia XML sanastoja.

Eräs edellytys sähköisen asioinnin menestymiselle ja käyttöönotolle on asioinnin turvallisuus. Tällä hetkellä sähköisen asioinnin tunnistamiseen ja varmentamiseen on olemassa valmiita ratkaisuja, kuten TUPAS, HST – varmenne, HST - mobiili ja muut mobiili - varmenteet. TUPAS perustuu suomalaisten pankkien avainluku – järjestelmään, HST Väestökisterikeskuksen Henkilön Sähköinen Tunnus – älykorttiin ja mobiili – varmenteet matkapuhelimien SIM-kortilla sijaitseviin varmenteisiin. Ainakin edellä mainitut tunnistusratkaisut tulisi ottaa mukaan kansalliseen sähköiseen asiointiarkkitehtuuriin.

Tietorakenteiden ja tietojärjestelmien yhteensopivuuden parantamisessa julkisen hallinnon XML – strategian toteutuminen on kriittinen menestystekijä. XML – strategian toteuttamistyö tulisi nivoutua osaksi julkisen hallinnon sähköisen asioinnin ja tarvittavien ratkaisuiden kehittämistä.

## 1.3 Perusrekistereiden ja muun julkisen hallinnon primääritiedon hyödynnettävyys

Perusrekistereitä ovat:

- Väestötietojärjestelmä
- Kiinteistötietojärjestelmä
- Yritys – ja yhteisötietojärjestelmä

Perusrekisterien kaltaisia keskeisiä primääritiedon sisältäviä järjestelmiä ovat esimerkiksi:

- Verohallinnon järjestelmät
- Kela:n järjestelmät
- Poliisiasiaintietojärjestelmät
- Työministeriön URA-järjestelmä
- Yliopistojen ja oppilaitosten opintorekisterit

Sähköisen asioinnin kannalta perusrekistereiden ja primääritiedon järjestelmien avaaminen viranomaisille parantaa ja tehostaa asiankäsitelyä, koska monesti päätöksenteossa tarvitaan tietoja monesta lähteestä. Perusjärjestelmiä ei voi avata suoraan kansalaisille tai yrityksille, koska perusjärjestelmän omistajalla on tiedon ylläpitovastuu.



On kuitenkin mahdollista toteuttaa aikaisempaa interaktiivisempia palveluita, jos jo asiointiin käynnistysvaiheessa asiointitietoihin voidaan liittää tiedot suoraan perusjärjestelmistä.

Tämä edellyttää turvallista asiointia ja asioijan vahvaa tunnistamista. Lisäksi perusjärjestelmien tulisi toteuttaa erillinen edustapalvelu, jonka kautta asiakkaat voivat hallitusti ja turvallisesti haetuttaa tiedon osaksi asiointia. Ellei edellä kuvattua mainittua palvelurajapintaa ole käytettävissä, niin asiakas voi valtuuttaa asiakäsittelijää hakemaan häneen liittyvät tiedot perusjärjestelmistä.

Osana julkisen hallinnon XML – strategian toteutusta, kutakin perusjärjestelmän pitäjää tulisi velvoittaa esittämään suunnitelma perusjärjestelmänsä XML – strategian mukaisesta kehittämisestä. Näiltä osin perusjärjestelmät, jotka perustuvat vanhempaa teknologiaan, saattavat joutua suuremman ponnistuksen eteen.

#### 1.4 Kunta-valtio-yhteistyön mahdollisuudet

Sähköinen asiointi, asianhallinnan ja säilytyksen kehittäminen tulisi nähdä osana hallinnon kehittämistä.

Jos tarkastellaan kunta-valtio yhteistyön mahdollisuuksia julkisen hallinnon XML – strategian näkökulmasta, niin standardeista sopiminen, määrittely – ja sanastotyö hyödyttää ja koskee koko kunta-valtio akselia.

Lisäksi työryhmän esille nostama viranomaisten välinen asiointi voidaan ratkaista vain kunta – valtio yhteistyötä kehittämällä, joka tulee huomioida kunta – valtion ohjausmallissa.

Kunta-valtio yhteistyötä voidaan tehdä myös sähköisen asiointi, asianhallinnan ja säilytyksen ratkaisuiden hankintojen ja kilpailutuksen alueella, mikä tulee huomioida kunta – valtion ohjausmallissa.

#### 1.5 Mahdolliset lainsäädännölliset muutostarpeet

Sähköiseen asiointiin, asiakäsittelyyn ja säilytykseen vaikuttavat seuraavat säädökset:

- Arkistolaki
- Henkilötietolaki
- Laki sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa
- Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta
- Laki sähköisistä allekirjoituksista
- Hallintolaki
- Maksuperustelaki
- Asetus hyvästä tiedonhallintatavasta
- Yhteispalvelulaki



Yhtenäinen pitkäaikaissäilytysjärjestelmä edellyttää kuntien osalta arkistolain muutosta. Perusrekistereiden ja primääritiedon maksuton hyödyntäminen sähköisessä asiointiprosessi edellyttää maksuperustelain muutosta. Asetusta hyvästä tietohallintotavasta tulee muuttaa kattamaan myös kuntien tietohallinto.