



Tiedonhallintalain sääntelyn tietomalli

1. Tausta

Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnan (tiedonhallintalautakunta) tehtävänä on edistää tiedonhallintalaissa (906/2019) säädettyjen vaatimusten toteuttamista.

Tiedonhallintalain sääntelyn tietomalli on tiedonhallintalautakunnan määrittelemä kuvaus tiedonhallintalain säännöksistä ja niiden välisistä suhteista. Tietomallin tarkoituksena on auttaa viranomaisia tiedonhallintalaissa säädettyjen vaatimusten ja menettelytapojen toteuttamisessa selventämällä tietomallinnuksen keinoin tiedonhallintalain sääntelyä.

Perustan tietomallissa kuvatulle muodostaa tiedonhallintalaki (906/2019), joka on laajasti viranomaistoiminnassa tapahtuvaa tiedonhallintaa sääntelevä yleislaki. Yhdessä julkisuuslain (621/1999), arkistolain (831/1994) sekä henkilötietojen käsittelyä koskevien tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 ja tietosuojalain (1050/2018) kanssa tiedonhallintalaki muodostaa perusvaatimuksia viranomaisten tiedonhallinnalle.

Tiedonhallintaa yleisesti ohjaavat säännökset on valmisteltu eri aikoihin ja eri näkökulmista. Tämän takia tietomallin laadinnassa on tehty tiettyjä oletuksia ja tulkintoja, joilla mallissa esitetyt luokat ja niiden väliset assosiaatiot on voitu sovittaa kuvausvälineenä käytettyyn Yhteentoimivuusalustaan <https://tietomallit.suomi.fi/> (oletuksista tarkemmin kappaleessa 4). Osittain abstrakti sääntely ja eri säädöksiin sisältyvät erilaiset sääntelytavat ja -tasot eivät mahdollista kaikille laissa säädetyille käsitteille yksiselitteisten assosiaatioiden muodostamista suhteessa muihin käsitteisiin. Tietomallia hyödynnettäessä on otettava huomioon myös se, että malli on laadittu tiedonhallinnan yleislainsäädäntöön perustuen. Viranomaisen toimintaprosesseja, tietovarantoja ja tietojärjestelmiä koskevassa erityislainsäädännössä asiasta on voitu säätää toisin.

Tässä muistiossa on kuvattu tietomallin sisältöä sekä sen käytössä huomioitavia seikkoja, liittyen muun muassa tietomallissa esitettyyn sekä myös siitä poisjätetyn tiedon osalta. Tietomalli on loogisen tason kuvaus, jonka käyttö tietojärjestelmien ja tietojen luovutusten toteuttamisessa vaatii mallin tapauskohtaista tarkentamista.

sanamuodon mukainen esittämistapa. Mikäli tämä ei ole ollut mahdollista, on muualla säädetty jätetty mallin ulkopuolelle.

3. Huomioita tietomallin käytöstä ja luonteesta

Tietomallin tarkoitus on tukea tiedonhallintayksiköitä ja viranomaisia tiedonhallintalain säännösten ja niiden systematiikan ymmärtämisessä sekä säännösten soveltamisessa.

Tietomalleja on erilaisia eri käyttötarkoituksiin. Tiedonhallintalain sääntelyn tietomalli on luonteeltaan ja abstraktiotasoltaan looginen tietomalli (Yhteentoimivuusalustan terminologiassa "ydintietomalli"). Malli on tarkempi kuin pelkkiä käsitteellisiä yhteyksiä kuvaava käsittemalli: se sisältää luokkina kuvattujen käsitteiden lisäksi myös käsitteisiin liittyviä ominaisuuksia, attribuutteja. Se ei kuitenkaan ole tarkoitettu suoraan käytettäväksi tietojärjestelmien kehittämiseen niin, että malli suoraan määrittäisi järjestelmän tietorakenteen.

Tietomalli perustuu tiedonhallintalaissa ja muualla laissa tiedonhallinnasta yleisesti säädettyihin vaatimuksiin (tietomallin konteksti muodostuu voimassa olevasta tiedonhallinnan yleissääntelystä). Tietomallin tarkoituksena on auttaa viranomaista ymmärtämään paremmin tiedonhallintalaissa säädettyjen vaatimusten merkityssisältöä sekä vaatimusten välisiä suhteita. Tarkoitusta vastaavasti tietomalli konkretisoi tiedonhallintalain sääntelyn käsitteellisiä suhteita, jotka asettavat epäsuoria vaatimuksia myös sille, miten tiedonhallintaa toteutetaan tietojärjestelmissä. Luokkien väliset assosiaatiot ohjaavat tiedonhallintayksikköä kiinnittämään huomiota tietojen yhtenäisyyteen ja loogiseen eheyteen, erityisesti jos tietoja suunnitellaan ylläpidettäväksi erillisissä tietojärjestelmissä. Luokkien attribuutit puolestaan ohjaavat varmistamaan, että tarvittavia metatietoja voidaan ylläpitää.

Koska Yhteentoimivuusalustalla ylläpidettävässä tietomallissa ei voida esittää asioita muuten kuin absoluuttisesti luokkina, attribuutteina ja assosiaatioina, on mallin valmistelussa tehty tiettyjä seuraavassa kappaleessa esitettyjä olettamuksia ja tulkintoja laissa säädetystä.

Osalle tietomallin luokista on vastaavia luokkia toisissa Yhteentoimivuusalustalle ylläpidetyissä malleissa. Nämä on merkitty mallissa vastaaviksi luokiksi. On hyödyllistä tarkastella myös vastaavia luokkia, koska ne täydentävät kuvaa kokonaisuudesta. Esimerkiksi Asiakirja-luokan attribuutteja ja assosiaatioita on kuvattu hienojakoisemmin Julkisen hallinnon tiedon elinkaaren hallinnan mallissa. Tähän liittyen osasta mallin luokista on jätetty pois luokan tekninen kuvaus: ylläpidettävyyden vuoksi on selkeämpää, että teknistä kuvausta ylläpidetään vain yhdessä paikassa.

4. Tietomallin laadinnassa tehtyjä tulkintoja ja rajoituksia

Henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn esittäminen

Tiedonhallintalain sääntely kytkeytyy EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa (EU) 2016/679 säädettyyn. Tietomallissa on tietosuojasetuksen sääntelyä on esitetty vain sen osalta, mitä tiedonhallintalaissa säädetään. Tiedonhallintalain 5 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan tiedonhallintamallin on sisällettävä tiedot tietosuojasetuksen 30 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun selosteen sisällöstä. Tiedonhallintalain ja

tietosuoja-asetuksen sääntelykohteiden ja -tasojen välisten erojen takia, malliin ei ole otettu mukaan muun muassa henkilötietojen käsittelyyn ja rekisterinpitoon liittyvää käsitteistöä.

Tiedonsaantioikeus

Tietomallissa tiedonsaantioikeudelle ja tiedolle on muodostettu assosiaatio. Perustuslain 12 §:n 2 momentin jälkimmäisessä virkkeessä säädetään jokaisen oikeudesta saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Myös julkisuuslain 9 §:n 1 momentissa säädetään jokaisen oikeudesta saada tieto viranomaisten asiakirjasta, joka on julkinen. Julkisuuslain 10 §:n mukaan salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen laissa säädetään. Pykälän jälkimmäisen virkkeen mukaan, kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.

Tietomallissa tiedonsaantioikeudelle ja toimijalle on myös muodostettu assosiaatio. Toimijalla tietomallissa tarkoitetaan luonnollisia henkilöitä, oikeushenkilöitä, viranomaista tai muuta oikeussubjektia, joille on laissa säädetty oikeus tietoon. Perustuslain 12 §:n 2 momentin tiedonsaantioikeus kohdistuu perusoikeuksien kohteena oleviin luonnollisiin henkilöihin. Julkisuuslain 9 §:n 1 momentissa säädetään jokaisen oikeudesta saada tieto viranomaisten asiakirjasta, joka on julkinen. Julkisuuslain 9 §:n 1 momentti muodostaa myös perusteet viranomaisten väliseen tietojen saantiin. Viranomaisen oikeudesta salassa pidettävien tietojen saamiseen säädetään julkisuuslain 26 ja 29 §:ssä. Tietomallissa ei ole erikseen kuvattu tiedonsaantioikeuden jakautumista yleisöjulkisuuteen tai asianosaisen tiedonsaantioikeuteen, koska tiedonhallintalaissa ei asiasta säädetä.

Asiankäsittelyprosessi ja palveluprosessi

Tietomallissa asiankäsittelyprosessille ja viranomaisen ratkaisulle sekä palveluprosessille ja palvelulle on muodostettu assosiaatiot. Tiedonhallintalain 2 §:n 10 kohdan mukaan toimintaprosessilla tarkoitetaan asiankäsittely- tai palveluprosessia. Tiedonhallintalain 2 §:n esitöiden mukaan asiankäsittelyprosessit päättyvät yleensä viranomaisen ratkaisun sisältävään toimeen, joka voi olla hallintopäätös, rekisterimerkintä, yleisohjeen antaminen, määräyksen antaminen tai muu vastaava toimi. Tietomallissa ratkaisusta käytetään käsitettä viranomaisen ratkaisu, jota on käytetty tiedonhallintalain 2 §:n esitöissä (ks. HE 284/2018 vp. s. 66). Palveluprosessit puolestaan alkavat hallinnon asiakkaan palvelutarpeesta, jonka pohjalta viranomaisen tai sen lukuun toimiva tuottaa laissa säädetyllä tavalla palvelun hallinnon asiakkaalle. Käytännössä on usein tilanteita, joissa palvelun tuottaminen asiakkaalle on edellyttänyt asian ratkaisua (esim. päätös oikeudesta palveluun).

Tietomallissa asiankäsittelyprosessin ja palveluprosessin tuotoksista on muodostettu assosiaatio myös tehtävään. Viranomaisen toteuttaa tehtäviään muun muassa ratkaisemalla asioita sekä tuottamalla palveluja.

Tietojärjestelmän liittymä

Tietojärjestelmän liittymälle ja tiedonsiirtotavalle sekä tekniselle rajapinnalle on muodostettu mallissa assosiaatio. Tiedonhallintalain 5 §:n 2 momentin 4 kohta edellyttää tiedonhallintayksikköä sisällyttämään tiedonhallintamalliinsa tiedot tietojärjestelmän liittymistä muihin tietojärjestelmiin ja liittymissä käytettävistä tiedonsiirtotavoista. Tiedonhallintalain 5 §:n esitöiden mukaan tiedonsiirtotavalla tarkoitettaisiin sitä, millä tavoilla ja mitä tietoja siirretään tietojärjestelmästä mahdollisesti muihin tietojärjestelmiin, esimerkiksi tapahtuuko tietojensiirto teknisiä rajapintoja käyttämällä vai katseluyhteydellä. Tietomallin käytössä on syytä

huomioida, ettei tiedonhallintalaki ole tiedonsiirtotapa-käsitteen osalta aivan yksiselitteinen, sillä esimerkiksi lain 14 § edellyttää viranomaista toteuttamaan tietojensiirto yleisessä tietoverkossa salattua tai muuten suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai -tapaa käyttämällä, jos siirrettävät tiedot ovat salassa pidettäviä. Tiedonhallintalain 14 §:n esitöiden mukaan tiedonsiirtotapa liittyy tietojen suojaamiseen tietoverkoissa.

Automaattinen ratkaisumenettely

Tiedonhallintalain 6 a luvussa säädetään hallintolain 8 b luvussa tarkoitetun automaattisen ratkaisemisen käyttöönoton edellytyksistä ja käyttöönotossa noudatettavasta menettelystä. Hallintolain 8 b luku sekä tiedonhallintalain 6 a luku eivät muuta viranomaisen tehtäviä, vaan niissä säädetään edellytyksistä viranomaiselle ratkaista automaattisella tietojen käsittelyllä sille säädettyihin tehtäviin liittyvä asia. Tietomallissa tiedonhallintalain 6 a luvussa säädetty vaatimukset esitetään mallin luokkiin sisältyvinä attribuutteina. Automaattinen ratkaisumenettely on tapa, jolla viranomaisen toteuttaa toimintaprosessin (asiankäsittelyprosessi), joka tuottaa viranomaisen ratkaisun. Tiedonhallintalain 6 a luvussa säädetty dokumentointivaatimukset (tehtäväjako, käsittelysäännöt, laadunvarmistustoimenpiteet, käyttöönottopäätös, virheiden korjaustoimenpiteet) kohdistuvat viranomaisen toimintaprosessiin. Myös tiedonhallintalain 6 a luvussa säädetty menettelyt (laadunvarmistus, laadunvalvonta, riskienhallinta, toimenpiteet, joilla varmistetaan hyödynnettävien tietojen ajantasaisuus ja virheettömyys) kohdistuvat toimintaprosessiin. Kaikki edellä mainitut vaatimukset ja menettelyt voidaan nähdä myös tietoturvaluustoimenpiteinä, joilla viranomaisen varmistaa tietojen käsittelyn turvallisuuden automaattisesti ratkaistavissa asioissa.

Tiedonhallintalain 5 §:ssä säädetyn tiedonhallintamallin suhdetta lain 6 a luvussa säädettyyn on pyritty määrittämään tiedonhallintalautakunnan suosituksessa automaattisen ratkaisumenettelyn käyttöönotosta ja käytöstä ([VM 2024:13](#)). Suosituksen mukaan automaattinen ratkaisumenettely on viranomaisen toimintaprosessi, jota vastaavan ilmentymän tulisi sisältyä tiedonhallintayksikön tiedonhallintamalliin. Vastaavasti automaattisen ratkaisumenettelyn dokumentaatiossa tulisi käyttää vastaavia käsitteitä prosessista, tietoineistoista ja tietovarannoista sekä tietojärjestelmistä, mitä tiedonhallintamallissa esitetään. Automaattista ratkaisumenettelyä koskeva dokumentaatio on myös syytä linkittää viittauksin tiedonhallintayksikön tiedonhallintamalliin, jotta tiedonhallintamallin sisältöön mahdollisesti kohdistuvien muutosten arvioinnissa menettelyä koskevat vaatimukset tulevat huomioiduksi.

Tietoturvaluustoimenpide

Tietomallissa tietoturvaluustoimenpiteistä on muodostettu assosiaatiot toimintaprosessiin, tietovarantoon, tietoineistoon sekä tietojärjestelmiin. Tiedonhallintalaissa säädetty tietoturvaluustoimenpiteet kohdistuvat toimintaprosessiin (tiedonhallinnan vastuiden määrittely ja luotettavuutta edellyttävien tehtävien tunnistaminen, ohjeet tietojen käsittelystä ja tietojärjestelmien käytöstä, valvonta tiedonhallintaan liittyvien säädösten, määräysten ja ohjeiden noudattamisesta), tietovarantoihin ja tietoineistoihin (tietovarantojen tietojen käsittelyn suunnittelu asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi, tietojen muuttumattomuuden, ajantasaisuuden, virheettömyyden, saatavuuden ja käyttökelpoisuuden varmistaminen sekä asiakirjojen turvallisuusluokittelu) sekä tietojärjestelmiin (vikasietoisuuden ja toiminnallisen käytettävyyden varmistaminen, käyttöoikeuksien hallinta ja lokitietojen kerääminen).

5. Yhteystiedot

Tietomallissa esitettyyn sisältöön liittyvät kysymykset voi lähettää sähköpostiosoitteeseen:
tiedonhallintalautakunta(at)gov.fi.

Digi- ja väestötietovirasto ylläpitää Yhteentoimivuusalustaa ja sen dokumentaatiota:

- [Alustan ja menetelmän yleinen kuvaus](#)
- [Yhteentoimivuusalustan julkinen dokumentaatio](#) sisältää alustan tarkemmat käyttöohjeet.