

”Meidän AMS:sta löytyy kaikki!”

**Tapaustutkimus Pirkkalan kunnan
arkistonmuodostussuunnitelmasta**

Johanna Eerola

Pro gradu -tutkielma
Informaatiotutkimus
Tampereen yliopisto
Marraskuu 2008

Eerola, Johanna: ”Meidän AMS:sta löytyy kaikki!” Tapaustutkimus Pirkkalan kunnan arkistonmuodostussuunnitelmasta.

Pro gradu -tutkielma, 66 s., 6 liites.
Informaatiotutkimus
Marraskuu 2008

Tiivistelmä

Tutkielma kuuluu asiakirjahallinnan tutkimuksen alueelle. Sen kohteena on arkistonmuodostussuunnitelma, jota tarkastellaan käyttäjänäkökulmasta. Tutkielman tarkoituksena on selvittää, kuinka hyvä asiakirjatiedon hallinnan väline arkistonmuodostussuunnitelma on sen käyttäjien näkökulmasta. Asiakirjahallinnan alan tutkimusta on alan nuoruudesta johtuen tehty vähän. Arkistonmuodostussuunnitelmia ei ole aiemmin tutkittu niiden käyttäjien näkökulmasta, joten tutkielmalle kyseessä olevasta aiheesta on tarvetta. Lisäksi tapausesimerkin avulla arkistonmuodostussuunnitelmaa pyritään tuomaan tutuksi myös muille kuin asiakirjahallinnan parissa työskenteleville. Tutkielma on välineellinen tapaustutkimus. Tapausesimerkinä on keväällä 2007 käytössä ollut Pirkkalan kunnan arkistonmuodostussuunnitelma keskushallinnon, sivistystoimen ja ympäristötoimen osalta. Arkistonmuodostussuunnitelman lisäksi tutkimusaineisto koostuu kuudesta teema-haastattelusta, jotka on tehty keväällä 2007. Tutkielmassa kartoitetaan myös lainsäädännöstä, ja erityisesti julkisuuslainsäädännöstä, nousevia vaatimuksia arkistonmuodostussuunnitelmalle.

Teoreettisena viitekehystenä on Frank Upwardin (1996) kontinuumimalli, jossa painotetaan asiakirjatiedon hallintaa jatkuvana prosessina, ja asiakirjatietoa tarkastellaan organisaation toiminnan näkökulmasta. Toisin kuin elinkaarimalli, kontinuumimalli istuu hyvin suomalaiseen asiakirjahallintaan, sillä Suomessa asiakirjahallinnan ammattilaiset ovat ammatti-identiteetiltään, koulutukseltaan tai työtehtäviltään yhteen nivoutunut joukko.

Tutkimustulokset osoittavat Pirkkalan kunnan arkistonmuodostussuunnitelman sisältävän kattavasti koko kunnan asiakirjatiedon. Asiakirjatieto on monipuolista ja eri osastoilla syntyy erilaista asiakirjatietoa. Myös koko kunnalle yhteistä asiakirjatietoa löytyy. Asiakirjahallinnan ammattilaisten keskuudessa arkistonmuodostussuunnitelmaan ollaan tyytyväisiä ja sitä osataan käyttää. Asiakirjahallinnan ammattilaiset suhtautuvat positiivisesti arkistonmuodostussuunnitelman päivitysprosesseihin kunnan organisaation ja tehtävien muuttuessa ja ymmärtävät arkistonmuodostussuunnitelman parantavan kunnan asiakirjatiedon käyttöarvoa. Kaikki kunnan työntekijät eivät kuitenkaan ymmärrä arkistonmuodostussuunnitelman mielekkyyttä, joten tarvitaan kaikkien työntekijöiden ja viranhaltijoiden osaamisen vahvistamista asiakirjahallinnan osalta.

Avainsanat: arkistonmuodostussuunnitelma, asiakirjahallinta, asiakirjatieto, hyvä tiedonhallintatapa, kontinuumi, kunta, Pirkkala

Sisällys

1. JOHDANTO	1
2. KESKEISET KÄSITTEET	4
2.1. VIRANOMAISEN ARKISTONMUODOSTUSSUUNNITELMA	4
2.2. ASIAKIRJATIETO	4
2.3. ASIAKIRJAHALLINTA	5
3. ARKISTONMUODOSTUS JA LAINSÄÄDÄNTÖ.....	7
3.1. ARKISTOLAKI	7
3.2. LÄHTÖKOHTANA VIRANOMAISTOIMINNAN JULKISUUS JA LÄPINÄKYVYYS	8
4. ARKISTONMUODOSTUSSUUNNITELMA	11
4.1. ARKISTONMUODOSTUS 1970-LUVULTA NYKYPÄIVÄÄN.....	11
4.2. ARKISTONMUODOSTUSSUUNNITELMAN LAATIMISPROSESSI	14
4.3. ARKISTONMUODOSTUSSUUNNITELMAN SISÄLTÖ	19
4.4. PIRKKALAN KUNNAN ARKISTONMUODOSTUSSUUNNITELMA.....	21
5. KONTINUUMIMALLI	26
5.1. PARADIGMAN MUUTOS ELINKAARIMALLISTA KONTINUUMIMALLIIN	26
5.2. KONTINUUMIMALLI TÄSSÄ TUTKIELMASSA	34
6. TUTKIMUSASETELMA	35
6.1. TUTKIMUSONGELMA- JA KYSYMYKSET	35
6.2. TUTKIMUSMENETELMÄ	35
6.3. TUTKIMUSAINEISTO.....	38
7. ARKISTONMUODOSTUSSUUNNITELMA ASIAKIRJAHALLINNAN VÄLINEENÄ	41
7.1. PIRKKALAN KUNNAN ASIAKIRJATIETO JA SEN OMINAISPIIRTEET	41
7.2. ARKISTONMUODOSTUSSUUNNITELMAN KÄYTTÖ TYÖTEHTÄVISSÄ	48
7.3. KÄYTTÄJIEN KOKEMUKSET ARKISTONMUODOSTUSSUUNNITELMASTA	51
8. JOHTOPÄÄTÖKSET	57
9. LOPUKSI	60

LÄHTEET **62**

LIITTEET **67**

1. Johdanto

Jokainen on joskus järjestänyt omia papereitaan ja miettinyt, kuinka kauan, missä ja miten niitä kannattaisi säilyttää. Kuinka kauan tulisi säilyttää laskut, kuitit ja eri todistukset? Samoja asioita joudutaan pohtimaan työelämässä yrityksissä ja julkisella sektorilla, kun asiakirjoja tuotetaan päivittäin paljon ja kaikkea ei pystytä tilan puutteen takia säilyttämään ikuisesti. Säilytettyjen asiakirjojen pitäisi olla saatavilla ja käytettävissä silloin, kun ne ovat tarpeen toiminnan jatkumisen kannalta.

Tämä tutkielma käsittelee viranomaisen arkistonmuodostussuunnitelmaa, joka on ohjeistus siitä, miten asiakirjallinen tieto julkisella sektorilla pitää rekisteröidä, käsitellä ja säilyttää. Jokaisella viranomaisella on oma, lain vaatima arkistonmuodostussuunnitelma, joka käsittää sille kertyvät asiat ja niihin liittyvät asiakirjat.

Tutkielman tavoitteena on saada selville, kuinka hyvä asiakirjahallinnan ohjauksen väline arkistonmuodostussuunnitelma on sen käyttäjien näkökulmasta. Tapausesimerkin avulla arkistonmuodostussuunnitelmaa pyritään tuomaan tutuksi myös muille kuin asiakirjahallinnan parissa työskenteleville. Tutkimusongelma jakautuu kolmeen alakohtaan:

- 1) Millaisia asioita ja asiakirjoja arkistonmuodostussuunnitelma ohjaa? Millaisia asioita kunnassa käsitellään ja mitä asiakirjoja eri asiakirjaprosesseissa syntyy?
- 2) Miten arkistonmuodostussuunnitelmaa käytetään työtehtävissä apuna?
- 3) Millaisia kokemuksia käyttäjillä on arkistonmuodostussuunnitelmasta ja mitkä ovat arkistonmuodostussuunnitelman hyviä ja huonoja puolia sen käyttäjien mielestä?

Tutkielmassa kartoitetaan siis sekä arkistonmuodostussuunnitelman ohjaamaa kunnan asiakirjatietoa ja asiakirjaprosesseja sekä käyttäjien kokemuksia arkistonmuodostussuunnitelmasta.

Tutkielman tapausesimerkkinä on Pirkkalan kunnan arkistonmuodostussuunnitelma keskushallinnon, sivistystoimen ja ympäristötoimen osalta. Arkistonmuodostussuunnitelma on keväällä 2007 käytössä ollut Pirkkalan kunnan arkistonmuodostussuunnitelma, joka kevään aikana oli tarkoitus vahvistaa voimassaolevaksi. Arkistonmuodostussuunnitelmaa oli päivitetty vuodesta 2003 alkaen, jolloin edellinen arkistonmuodostussuunnitelma oli vanhentunut. Arkistonmuodostussuunnitelman lisäksi tutkimusaineisto koostuu kuudesta teemahaastattelusta, joissa on haastateltu Pirkkalan kunnan tietohallintosihteeriä, sivistystoimen ja ympäristötoimen kirjaajia sekä hallinnon, sivistystoimen ja ympäristötoimen muita työntekijöitä, jotka käyttävät arkistonmuodostussuunnitelmaa työssään. Haastattelut on tehty keväällä 2007.

Tutkielman teoreettisena viitekehyksenä on Frank Upwardin (1996) kontinuumimalli, jossa painotetaan asiakirjatiedon hallintaa jatkuvana prosessina, jossa asiakirjatiedon hallintaa tarkastellaan organisaation toiminnan näkökulmasta. Kontinuumiajattelussa hylätään amerikkalaisessa elinkaarimallissa korostuva näkemys asiakirjojen lineaarisesta etenemisestä tiettyjen, toisistaan selkeästi erottuvien vaiheiden kautta historialliseen arkistoon. Kontinuumimallia käytetään tämän tutkielman viitekehyksenä, sillä malli on monitahoisempi kuin elinkaarimalli ja sopii paremmin suomalaiseen, tässä tapauksessa kunnan, asiakirjahallintaan.

Tutkimusta liittyen viranomaisen arkistonmuodostussuunnitelmaan on tehty vähän. Asiakirjahallinta-alan tutkielmissa usein sivutaan aihepiiriä, mutta tutkimusta, joka käsittelee pelkästään arkistonmuodostussuunnitelmaa, on vähän. Lisäksi useimmat arkistonmuodostussuunnitelmasta tehdyt tutkimukset käsittelevät sen laatimista ja toteuttamista, eivätkä sen käyttöä. Näin ollen tutkielmalle arkistonmuodostussuunnitelman mielekkyydestä asiakirjahallinnan ohjauksen välineenä on tarvetta.

Myös kansainvälistä tieteellistä tutkimusta on tehty vähän. Informaatio-tutkimuksen laitoksella asiakirjahallinta-alan opetustyö on alkanut syksyllä 1997 vailla tutkimuskirjallisuuden tukea, lähes tyhjältä pöydältä, kuten Valtonen (2005) toteaa ja tutkimusta on siten tähän mennessä tehty vähän. Asiakirjahallinnon

tutkimusta on tehty vasta 1990-luvun lopulta lähtien alan akateemisen koulutuksen ja erityisesti jatkokoulutuksen kehittymisen tuloksena (Valtonen 2005, 60). Arkistotieteessä tutkimusta on tehty aiemminkin, mutta tutkimus on ollut arkistollisesti suuntautunutta historian tutkimusta, eli painopiste on ollut arkistotoimessa ja päätearkistossa sijaitsevilla asiakirjoilla. Sen sijaan asiakirjahallinnon tutkimuksille ovat tyypillisiä nykykäytäntöjä kuvaavat organisaatiokontekstiin sijoittuvat tapaustutkimukset (Valtonen 2005, 69). Tähän mennessä tehdyissä tutkimuksissa on etsitty alueen teorioita, täsmennyksiä asiakirjan, erityisesti e-asiakirjan käsitteeseen, sekä arvonmäärityksen ja seulonnan valideja kriteereitä (emt.).

Tutkielma etenee siten, että johdannossa, luvussa yksi, kerrotaan tutkielman lähtökohdat. Luvussa kaksi esitellään tutkielman keskeiset käsitteet. Luvussa kolme käsitellään lyhyesti arkistonmuodostuksessa huomioon otettavaa lainsäädäntöä ja erityisesti hyvää tiedonhallintatapaa. Luvussa neljä kerrotaan arkistonmuodostussuunnitelman historiasta ja esitellään arkistolaitoksen (2007) ams-oppaan mukainen arkistonmuodostussuunnitelman sisältö sekä verrataan sitä Pirkkalan kunnan arkistonmuodostussuunnitelmaan vuodelta 2007. Luvussa viisi esitellään tutkielman teoreettinen viitekehys. Luvussa kuusi kerrotaan tutkimusongelma ja yksityiskohtaisemmat tutkimuskysymykset, sekä esitellään tutkimusmenetelmä ja tutkimusaineisto. Luvussa seitsemän kerrotaan tutkimuksen tulokset ja luvussa kahdeksan tehdään niistä johtopäätöksiä ja verrataan haastateltavien mielipiteitä kokemuksiin arkistonmuodostussuunnitelman alkuajoilta. Lopuksi, luvussa yhdeksän, pohditaan tutkielman aihepiirin tulevaisuutta ja esitetään jatkotutkimusaiheita.

2. Keskeiset käsitteet

2.1. Viranomaisen arkistonmuodostussuunnitelma

Arkistolain (8 § 2 mom.) mukaan arkistonmuodostajan on määrättävä tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa. Arkistonmuodostussuunnitelma (AMS) on organisaation asiakirjallisten tietojen rekisteröinnin, käsittelyn ja säilyttämisen ohjeisto. Se sisältää organisaation kaikki tehtävät ja niistä kertyvän asiakirjatiedon sekä sen rekisteröintiin ja käsittelyyn liittyvät järjestelmät ja menetelmät. Lisäksi arkistonmuodostussuunnitelma käsittää asiakirjatiedon hallintaan tarvittavia tietoja, joita ovat muun muassa rekisteröinti, arkistointi, säilytysaika, säilytysmuoto ja julkisuus tai salassapito. (Arkistolaitos 2007.)

2.2. Asiakirjatieto

Asiakirjatiedolla tarkoitetaan tässä tutkielmassa organisaation toiminnassa ja tehtävien hoidossa tuotettua ja saapuvaa, missä muodossa tahansa olevaa informaatiota, jota säilytetään todisteena kyseessä olevasta toiminnasta ja tehtävien hoidosta ja joka on luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä teknisin apuvälinein. Määritelmä perustuu Valtosen (2005, 36) esittämään asiakirjan määritelmään:

Asiakirja on toiminnassa ja tehtävien hoidossa tuotettua ja tarvittavaa informaatiota, jota säilytetään todisteena ko. toiminnasta.

sekä arkistolain (6 § 2 mom.) asiakirjan määritelmään:

Asiakirja on kirjallinen tai kuvallinen esitys taikka sellaista sähköisesti tai muulla vastaavalla tavalla aikaansaatu esitys, joka on luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä teknisin apuvälinein.

Asiakirjatiedon käsitteen käytöllä asiakirjan käsitteen sijaan halutaan Valtosen (2005, 36) tapaan korostaa asiakirjan riippumattomuutta muodosta ja mediasta, jolle asiakirja on tehty.

2.3. Asiakirjahallinta

Tässä tutkielmassa käytetään käsitettä asiakirjahallinta kuvaamaan sekä asiakirjahallintoa että arkistotoimea. Asiakirjahallinta-käsitettä on käyttänyt myös Valtonen (2005) väitöskirjassaan Tapaustutkimus poliisin esitutinnan dokumentoinnista: asiakirjahallinnan näkökulma. Valtonen (2005, 17) määrittelee asiakirjahallinnan seuraavasti:

Asiakirjahallinta on asiakirjatiedon suunnitelmalliseen tuottamiseen, käsittelyyn ja säilyttämiseen kohdentuvaa toimintaa, jota toteutetaan sekä organisaatiokontekstissa että arkistoinstituutioissa. – – Asiakirjahallinnan näkökulma on laaja, siinä yhdistyvät asiakirjahallinnon ja arkistotoimen perspektiivit.

Asiakirjahallinnan käsitteen ymmärtääkseen tarvitsee siis tietää, mitä ovat asiakirjahallinto ja arkistotoimi. Asiakirjahallinto käsitteenä ilmaantui arkistotoimen käsitteen myötä suomalaiseen arkistokeskusteluun 1970-luvulla (Valtonen 2005, 53). Yusof & Chell (1999, 16) toteavat, että asiakirjahallinnon käsitteelle on vaikeaa antaa määritelmää, joka sopii kaikkiin tilanteisiin. He määrittelevät asiakirjahallinnon välineeksi tai tekniikaksi hallinnoida (administer) ja hallita (manage) asiakirjoja palvellen niitä luovan organisaation tarpeita.

Asiakirjahallintoa määritellään yleensä alan manuaaleissa, lainsäädännössä ja standardeissa. Määrittelijöitä ovat teoreetikot ja alan ammattilaiset (Valtonen 2005, 45). Kansainvälinen asiakirjahallinnon ISO RM -standardi (2001) määrittelee asiakirjahallinnon seuraavasti:

Asiakirjahallinto on vastuussa tehokkaasta ja systemaattisesta asiakirjojen laatimisen, vastaanottamisen, ylläpidon, käytön ja seulonnan kontrollista, mikä käsittää prosessit, jotka rekisteröivät ja

ylläpitävät todisteita ja informaatiota toiminnasta ja tehtävistä asiakirjojen muodossa.

Asiakirjahallinto on siis organisaation toiminto, jossa suunnitellaan, kehitetään ja ohjataan organisaation toimintaa koskevan asiakirjatiedon tuottamista, hallintaa, käsittelyä, ylläpitoa, säilyttämistä ja tietopalvelua (Valtonen 2005, 53).

Arkistotoimi sen sijaan käsitteenä ilmestyi suomalaiseen arkistomaailmaan yli 20 vuotta sitten korvaamaan kapea-alaiseksi jäänyttä arkistohoidon käsitettä (Valtonen 2005, 52). Arkistotoimi keskittyy asiakirjojen pitkäaikaiseen säilyttämiseen. Arkistolaki (7 § 1 mom.) määrittelee arkistotoimen tehtäväksi varmistaa asiakirjojen käytettävyyden ja säilyminen, huolehtia asiakirjoihin liittyvästä tietopalvelusta, määrittää asiakirjojen säilytysarvo ja hävittää tarpeeton aineisto. Arkistotoimi on siis julkishallinnon viranomaisten lakisääteinen tehtävä, jonka toimivuutta edellyttävät myös julkisuuslaki (esimerkiksi 27 § arkistoon siirrettyjen asiakirjojen antaminen) ja henkilötietolaki (esimerkiksi 35 § henkilötietojen siirto arkistoon). Arkistotoimi käsittää pitkäaikaisesti säilytettävien arkistoasiakirjojen tunnistamiseen, turvaamiseen, säilyttämiseen sekä asiakirjojen käytettävyyteen ja ymmärrettävyyteen liittyviä tehtäviä (Valtonen 2005, 53). Tehtävät alkavat jo, kun asiakirja luodaan ja jatkuvat, kunnes se hävitetään. Asiakirjaa voidaan myös säilyttää ja pitää käytettävissä pysyvästi, jolloin arkistotoimen tehtävät kyseisen asiakirjan osalta jatkuvat ikuisesti.

Suomessa asiakirjahallinto ja arkistotoimi linkittyvät tiiviisti yhteen: asiakirjojen elinkaaren hallinta (katso luku viisi) on aina ollut jatkumo, ja arkistotoimen vaatimusten huomioiminen asiakirjojen syntyvaiheessa on ollut jo vuosia asiakirjojen elinkaaren hallinnan keskeinen menetelmä (Kilkki 2002, 63). Tästä syystä voidaan perustellusti käyttää asiakirjahallinnosta ja arkistotoimesta yhteneväistä termiä – asiakirjahallinta.

3. Arkistonmuodostus ja lainsäädäntö

Viranomaisen (tässä tutkielmassa kunnan) asiakirjahallintaa säätelee oikeudellinen järjestelmä. Viranomaisen tulee varmistaa, että asiakirjojen kirjaaminen ja muu rekisteröinti, arkistointi ja hävitys sekä niiden haku- ja jakeluprosessit toimivat perustuslain, arkistolain, julkisuuslainsäädännön, henkilötietolain ja lain sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa edellyttämällä tavalla. Myös arkistolaitos ja Suomen Kuntaliitto voivat antaa kuntia sitovia määräyksiä, ohjeita ja suosituksia. Tässä luvussa käsitellään arkistolakia, Suomen Kuntaliiton säilytysaikamääräyksiä, julkisuusperiaatetta ja julkisuuslakia sekä tarkemmin hyvää tiedonhallintatapaa.

3.1. Arkistolaki

Arkistolain 9 § mukaan arkistotoimen järjestäminen kunnassa kuuluu kunnanhallitukselle. Kunnanhallituksen on määrättävä se viranhaltija tai toimihenkilö, joka johtaa kunnan arkistointia ja arkistonmuodostusta sekä huolehtii kunnan pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista. Pirkkalan kunnan arkistointia ja arkistonmuodostusta johtaa tietohallintosihteeri (aiemmin arkistosihteeri), joka huolehtii myös pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista keskusarkistossa (Pirkkalan kunta 1995).

Arkistonmuodostussuunnitelma on pakollinen asiakirjahallinnan apuväline arkistolain 8 § mukaan: arkistonmuodostajan on määrättävä tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa. Asiakirjojen säilytysaikoja määrättäessä on otettava huomioon, mitä niistä on erikseen säädetty tai määrätty. Arkistolaitos määrää, mitkä arkistolain piiriin kuuluvien arkistonmuodostajien asiakirjat ja asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi. Muuten arkistonmuodostajalla on oikeus määrätä niiden tehtäviensä hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat, joita ei ole määrätty pysyvästi säilytettäväksi. (Arkistolaki 8 § 3 mom.)

Suomen Kuntaliitto on julkaissut määräykset ja suositukset kunnallisten asiakirjojen säilytysajoista. Säilytysaikasuositukseen on yhdistetty arkistolaitoksen päätös pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista. Säilytysaikamääräys ja -suositus koskevat arkistolain 6 §:n tarkoittamia asiakirjoja ja niihin rinnastettavia tietoaineistoja, joita kertyy kuntiin ja kuntayhtymiin niiden tehtävien hoidon tuloksena. Suositusten tarkoitus on auttaa arkistonmuodostajia määrittämään, kuinka kauan säilytetään asiakirjoja ja tietoja, joita arkistolaitos ei ole määrännyt pysyvästi säilytettäväksi. Säilytysaikasuositusten soveltaminen ja käyttöönotto ovat kunnallisten organisaatioiden vapaassa harkinnassa. Säilytysajat merkitään arkistonmuodostussuunnitelmiin, ja vastuu asiakirjojen säilyttämisestä tarvittavan ajan on arkistonmuodostajilla. (Botska 2002.)

3.2. Lähtökohtana viranomaistoiminnan julkisuus ja läpinäkyvyys

Hallinnon avoimuus, asiakirjojen julkisuus ja jokaiselle kuuluva perusoikeus saada tieto viranomaisen hallussa olevasta asiakirjasta ovat lähtökohtana Suomen perustuslain 12 §:n 2 momentissa. Sen mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Tämä julkisuusperiaate ei voi toteutua, jos asiakirjat ovat vaikeasti löydettävissä tai jos ei ole saatavilla tietoa siitä, mitä asiakirjoja viranomaisen hallussa on (Mäenpää 1999, 6).

Osa asiakirjoista kuitenkin on salaisia (julkisuuslaki 24.1 §) ja niille voidaan antaa turvaluokitus. Asiakirjojen turvaluokittelusta säädetään asetuksessa viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (2 §). Sen mukaan III turvaluokan asiakirja sisältää salassa pidettävää tietoa, II turvaluokan asiakirja sisältää erittäin arkaluonteista, salassa pidettävää tietoa ja I turvaluokan asiakirja sisältää äärimmäisen arkaluonteista, salassa pidettävää tietoa.

Julkisuusperiaatteen toteuttamisen lisäksi viranomaisen tulee noudattaa toimissaan hyvän tiedonhallintatavan periaatteita. Julkisuus- ja salassapitolainsäädännön yhtenä tavoitteena on toteuttaa hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten tietoaineistojen käsittelyssä (Valtiovarainministeriö 2000b, 21). Hyvän

tiedonhallintatavan säännöstö tukee arkistolain tavoitetta huolehtia viranomaisten asiakirjojen saatavuudesta. Hyvän tiedonhallintavan mukaisia velvoitteita ovat (JulKL 18 § 1 mom.):

- julkisuusperiaatteen toteutumista palvelevien luetteloiden ja selosteiden laatiminen,
- tietoon liittyvien oikeuksien kartoittaminen ja huomioon ottaminen,
- hyvän julkisuus- ja salassapitorakenteen toteuttaminen asiakirja- ja tietohallinnossa,
- tietojen eheyden ja suojan turvaaminen sekä
- henkilöstön koulutuksesta ja ohjauksesta sekä toiminnan valvonnasta huolehtiminen. (Valtiovarainministeriö 2000b, 21.)

Valtiovarainministeriö (2000a) on antanut hyvän tiedonhallintatavan määrittäksen. Sen mukaan voi olla vaikea mieltää, mitä käsitteet tietoaineistojen saatavuus, käytettävyys, suojaaminen ja eheys pitävät sisällään. Julkisuuslain vaatimukset johtuvat paljolti tietojenkäsittelyn automatisoitumisesta ja asiakirjojen ja dokumenttien sähköistymisestä. Tämän takia kyseiset vaatimukset myös pääosin kohdistuvat tietojärjestelmiin ja niiden kehittämiseen sekä ylläpitoon. Hyvässä tiedonhallintatavassa ei kuitenkaan ole kyse yksinomaan sähköisistä tietojärjestelmistä, vaan myös perinteisillä tallennusvälineillä, kuten paperilla ja mikrofilmeillä, olevan asiakirjatiedon käsittely täytyy ottaa huomioon. Lähtökohtana on asiakirja- ja tietohallinnon korkea laatu, perinteisten ja sähköisten asiakirjojen käsittelyketjun yleinen luotettavuus ja aukottomuus, johon olennaisesti vaikuttavat muun muassa viranomaisen toimintakulttuuri ja tietojärjestelmien tekninen ajantasaisuus. (Valtiovarainministeriö 2000a, 5.)

Saatavuudella/saavutettavuudella tarkoitetaan sitä, että tietoon, palveluun tai tietojärjestelmään on riittävän esteetön, vaivaton tai nopea pääsy. Viranomaisella voi olla esimerkiksi luetteloita ja rekistereitä, kuten diaarit, tai tietoja voidaan tarjota viranomaisen verkkosivuilla. Käytettävyydellä tarkoitetaan, että tieto, tietojärjestelmä tai palvelu on siihen oikeutetuille saatavilla ja hyödynnettävissä haluttuna aikana ja vaaditulla tavalla. (Valtiovarainministeriö 2003, 1–73.)

Suojaamisella tarkoitetaan haitallisen ulkopuolisen vaikutuksen torjumista tai ennalta ehkäisyä. Esimerkiksi henkilötiedot, ja erityisesti arkaluontoiset henkilötiedot, sekä salassa pidettävät tiedot, suojataan. Eheydessä on kaksi ulottuvuutta. Sillä voidaan tarkoittaa joko tietojen tai tietojärjestelmän aitoutta, väärentämättömyyttä, sisäistä ristiriidattomuutta, kattavuutta, ajantasaisuutta, oikeellisuutta ja käyttökelpoisuutta, tai vaihtoehtoisesti, että tietoa tai viestiä ei ole valtuudettomasti muutettu, ja että mahdolliset muutokset voidaan todentaa kirjausketjusta¹. (Valtiovarainministeriö 2003, 1–73.)

Hyvä tiedonhallintatapa edellyttää siis asiakirjatiedon saatavuutta, käytettävyyttä, suojaamista ja eheyttä. Nämä varmistetaan sillä, että rekisterit ja hakemistot, kuten diaarit, arkistonmuodostussuunnitelma, arkistoluettelo ja asiakirjojen hävitysluettelot, toimivat, ja sillä, että asiakirjat löytyvät järjestyksessä omalta ennalta määrätyltä paikaltaan. Asiakirjojen säilytys- ja arkistointitapojen määrittelyllä pyritään järjestelmälliseen säilyttämiseen ja sitä tarvitaan, koska kaikkea asiakirja-aineistoa ei säilytetä samassa sarjassa ja järjestyksessä (aika-, aakkos-, numero- tai aikajärjestyksessä). Arkistonmuodostuksen tarkoituksena on päästä eroon kasaantuvista murheista – sekä paperista että biteistä. Sillä pyritään tietojen saatavuuden parantamiseen, tarpeettoman aineiston poistamiseen ja asiakirjojen löytymisen varmistamiseen. Hyvä tiedonhallintatapa toteutuu, kun nämä kolme asiaa ovat kunnossa. (Haario 2005.)

¹ Vireille tulleet asiat ja niihin liittyvät asiakirjat kirjataan eli rekisteröidään diaariin. Kirjaamisesta käytetään myös termiä diariointi.

4. Arkistonmuodostussuunnitelma

4.1. Arkistonmuodostus 1970-luvulta nykypäivään

Arkistotoimen sisällöllinen ja lainsäädännöllinen uudistaminen katsottiin välttämättömäksi 1970-luvun alkupuolella. Sitä varten asetettiin toimikunta, jonka tehtävä oli selvittää julkisten asiakirjojen asema ja toimintatavoitteet ottaen huomioon hallinnossa, tutkimuksessa ja informaation tuottamisessa tapahtuneet muutokset ja odotettavissa oleva kehitys ja tehdä ehdotus näiden tavoitteiden mukaiseksi lainsäädännöksi. Toimikunnan vuonna 1977 antaman mietinnön pohjalta luotiin Suomen toinen arkistolaki vuonna 1981. Arkistolaissa olivat uutta muun muassa käsitteet arkistotoimi, arkistoviranomainen ja arkistosääntö. Laki myös käänsi katseet päivittäisiin työtehtäviin, eli sinne, missä asiakirjat syntyvät, missä niitä käsitellään, ja mistä ne päätyvät arkistoon. (Syrjö 1999, 126.)

Vuoden 1981 arkistolaki herätti 1980-luvun alkupuolella keskustelua arkistosäännöstä, arkistonmuodostussuunnitelman sisällöstä ja tehtävästä sekä arkistolaitoksen roolista arkistosääntöjen laadinnassa. Vuoden 1981 arkistolakia valmistelleen toimikunnan mietinnöissä sekä arkistolaissa ja -asetuksessa määriteltiin arkistosäännön sisältö, mutta jätettiin arkistonmuodostussuunnitelman organisointi ja toteuttaminen käytännössä avoimeksi ja arkistoviranomaisen ratkaistavaksi. (Vartiainen 2002, 251–253.)

Alkuaikoina arkistonmuodostussuunnitelman sisällöstä käytiin vilkasta keskustelua. Arkistolaitoksen sisällä oli kaksi toisistaan poikkeavaa näkemystä. Toisen näkökulman mielestä arkistonmuodostussuunnitelma olisi pitänyt rakentaa arkistokaavan² varaan, kun taas toinen, uusi ajattelutapa, painotti käytäntöä, rakensi arkistonmuodostussuunnitelman viranomaisen tehtäville, korosti koulutuksen ja ohjauksen välttämättömyyttä sekä jätti suunnitelman runko-osan vähemmälle huomiolle. (Vartiainen 2002, 251–255.)

² Arkistoon sisältyvien pysyvästi säilytettävien asiakirjasarjojen ja -ryhmien luokittelujärjestelmä (Lybeck 2006, 257).

Turun maakunta-arkisto oli edelläkävijä uuden ajattelutavan mukaisen arkistonmuodostussuunnitelman laadinnassa. Maakunta-arkistossa todettiin, että päätearkistojen sekainen ja sisällöltään köyhä rakenne oli seurausta diariointi- ja arkistointimenetelmien epätarkoituksenmukaisuudesta. Maakunta-arkisto halusi laatia ohjeen, jonka avulla käsittelyssä olevat asiakirjat ohjataan arkistoon. Kun viranomaisen asiakirjat aina liittyivät tiettyihin tehtäviin, päädyttiin selvittämään, voidaanko arkistonmuodostuksen ohjeet rakentaa tehtävien pohjalta ja mikä tehtävä arkistokaavalla tällöin olisi. Uudella suunnitelmalla maakunta-arkisto halusi hallita kaikkea sen asiakirja-aineistoa, niin viraston sisällä syntyneitä kuin sinne saapuvia. Se sisälsi maakunta-arkiston tehtävät, tehtävien synnyttämien asiakirjojen säilytysajat ja -paikat ja arkistokaavan mukaisen paikan päätearkistossa. Suunnitelma korvasi arkistonmuodostuksen ohjeena siihen asti käytetyt diaarin³ ja arkistokaavan. Arkistokaavasta ja sen pohjalta laaditusta arkistoluettelosta⁴ tuli päätearkiston hallintavälineitä. Uusi suunnitelma oli suuritöinen ja edellytti arkistokoulutusta sekä maakunta-arkiston tehtävien tuntemista. Suunnitelma ei myöskään ollut kertasuoritus. Koska kyse oli lähinnä asiakirjojen käsittelyn tehostamisesta, työ vaati sekä jatkuvaa seurantaa että kehittämistä. Se vaikutti käytännön työssä tehokkaammalta kuin perinteinen arkistokaava, josta puuttuivat kokonaan asiakirjojen käsittelyohjeet. Uudenmallinen suunnitelma muutti perinteisiä asiakirjojen käsittelytottumuksia niin voimakkaasti, että sen omaksuminen vaati sekä asenteiden muutosta että perusteellista koulutusta. (Vartiainen 2002, 255–257).

Aluksi arkistonmuodostussuunnitelmaa kutsuttiin kirjaamis- ja arkistointisuunnitelmaksi. Uudenmallinen suunnitelma esiteltiin vuonna 1980 Jyväskylän maakunta-arkistossa pidetyssä arkistokokouksessa, mutta se ei vielä silloin

³ Tietyn periaatteen, nykyisin tavallisesti tehtäväryhmittäisen diaarikaavan mukaan pidetty rekisteri vireille pannuista asioista ja niihin liittyvistä toimenpiteistä ja päätöksistä. Asiankäsittelyjärjestelmät ovat nykyisin muuttaneet diaarin asemaa siten, että erillistä diaaria ei enää useinkaan pidetä. Diaaritiedot sisältyvät silloin asiankäsittelyjärjestelmän ns. rekisteriosaan. (Lybeck 2006, 258.)

⁴ Arkiston fyysisen hallinnan mahdollistava luettelo arkistoon sisältyvistä säilytysyksiköistä (tarvittaessa luettelossa mainitaan myös arkistoyksiköt). Arkistoluettelo laaditaan pysyvästi ja pitkään (yli kymmenen vuotta) säilytettävästä aineistosta. (Lybeck 2006, 257–258.)

herättänyt mielenkiintoa. Kaavapohjaisen suunnitelman kannattajien mielestä tehtäväpohjainen suunnitelma hankaloitti tutkimuksen tekoa ja he pelkäsivät proveniensiiperiaatteen⁵ rikkoutumista ja asiakirjan todistusvoiman vaarantumista. Erityisesti kuntasektorilla mielipiteet uuden näkemyksen puolesta ja sitä vastaan olivat voimakkaita. Vaikka kuntien hallinnossa oli tapahtunut suuria muutoksia, arkistonhoidon menettelytapojen uudistaminen tuntui vastenmieliseltä. Ristiriita näkemyksien välillä ei kuitenkaan ollut niin suuri kuin luultiin – molemmat näkökulmat asettivat päämääräkseen arkiston kulttuuripoliittisen, toisin sanoen tutkimusta palvelevan, tehtävän. Keinot, joiden avulla päämäärään päästiin, olivat vain erilaiset. Lisäksi päätearkistot eivät 1980-luvulla täyttäneet arkistolain vaatimuksia, joten uudistus oli tarpeen. Valtionarkisto (nykyinen Kansallisarkisto) antoi vuonna 1983 arkistolain tultua voimaan ohjeet valtion virastojen ja laitosten arkistosäännöistä, jotka sisälsivät muun muassa tehtäväpohjaisen arkistonmuodostuksen ajatuksen, vaikkakin kaavan muotoon tehty suunnitelma silti hyväksyttiin edelleen. Kunnallista arkistotoimintaa koskevat ohjeet annettiin 1984 ja ne sisälsivät uuden tehtäväpohjaisen arkistonmuodostussuunnitelman idean, mutta myös kuntasektorilla hyväksyttiin vielä kaavamuotoisenkin suunnitelma. (Vartiainen 2002, 257–269).

Lopulta arkistonmuodostussuunnitelman tehtäväpohjaisuuden ratkaisivat kentällä toimivat virastot. Koulutusta saaneet arkistonhoitajat päätyivät tehtäväpohjaiseen arkistonmuodostussuunnitelmaan pääosin viranomaisien sekaisin olevien päätearkistojen vuoksi. Järjestykseen saatujen päätearkistojen lisäksi koettiin, että tehtävien mukaan rakennetussa arkistonmuodostussuunnitelmasta on muitakin hyötyjä. Siinä asiakirjasarjat ja -ryhmät esitetään kytkettyinä niihin tehtäviin, joiden tuloksena ne ovat syntyneet. Tehtäväpohjainen arkistonmuodostussuunnitelma on tarkoituksenmukainen muun muassa siltä kannalta, että sitä on helppo muokata, kun organisaation työt ja tehtävät muuttuvat. (Vartiainen 2002, 267–268.)

⁵ Periaate, jonka mukaan asiakirjat kuuluvat sen yhteisön tai henkilön arkistoon, jonka haltuun ne ovat asian käsittelyn yhteydessä päätyneet (Lybeck 2006, 263).

Täysin lopulliseen ratkaisuun näiden kahden edellä esitellyn näkemyksen välillä ei kuitenkaan koskaan päästy, mutta arkistolaitoksen (2000) suositus arkistonmuodostussuunnitelman laadinnan, käytön ja ylläpidon periaatteiksi tukee tehtäväpohjaista suunnitelmaa. Arkistolaitoksen suositus osoittautui oletettua hankalammaksi, sillä vielä silloinkin vallitsi huomattavia näkemuseroja niin arkistonmuodostussuunnitelman kuin sitä koskevan ohjeistuksen tehtävästä ja sisällöstä. Näin jälkikäteen ajatellen tehtäväpohjainen arkistonmuodostussuunnitelma oli 1980-luvulla aikaansa edellä. Sitä edellytettiin aikana, jolloin kehittämisajatus oli vierasta hallinnossa ja viranomaisasema oli korostunut. Nykyään ymmärretään paremmin arkistonmuodostussuunnitelman edut: arkistonmuodostussuunnitelman voidaan ajatella olevan yhteenveto koko viranomaisen prosessisuunnittelusta, sillä se sisältää kaikkien viranomaisen asiakirjojen ja niiden tietosisällön kontinuumin hallinnan, toisin sanoen asiakirjaprosessien hallinnan. Tehtäväpohjainen arkistonmuodostussuunnitelma olisi ymmärretty paremmin vasta myöhemmin, kun prosessien kehittäminen tuli hallintoonkin 1990-luvulla. (Vartiainen 2002, 262–274.) Vuoden 1994 arkistolaki onkin laadittu ihan toisessa hengessä kuin edeltäjänsä (Syrjö 1999, 133).

Vartiainen (2002, 274) toteaa ”Selvittämättä on, haittasiko kahden vuosikymmenen ajan käyty kiistely arkistonmuodostuksen suunnittelutyötä viranomaisissa.” Tässä tutkielmassa on tarkoitus selvittää, miten uudenmallinen arkistonmuodostussuunnitelma toimii asiakirjatiedon hallinnan välineenä. Onko Pirkkalan kunta onnistunut suunnittelemaan käyttäjien mielestä toimivan arkistonmuodostussuunnitelman huolimatta viime vuosikymmeninä käydystä keskustelusta?

4.2. Arkistonmuodostussuunnitelman laatimisprosessi

Arkistonmuodostussuunnitelman ja muiden organisaation asiakirjahallinnan keskeisten työvälineiden, arkistokaavan, diaarikaavan ja arkistoluettelon, laadintaan ja ylläpitoon tulee panostaa, koska käytännössä ne ohjaavat usein päivittäisiä työtehtäviä. Tässä tutkielmassa keskitytään arkistonmuodostussuunnitelman laatimiseen pintapuolisesti kertoen, miksi arkistonmuodostussuunnitelmia tehdään, mitä niiden laatimisessa tulee ottaa huomioon, ja mitä

hyötyä valmiista arkistonmuodostussuunnitelmasta on. Tarkemmin arkistonmuodostussuunnitelman laatimista on tutkinut muun muassa Penttinen (2007), joka on tehnyt informaatiotutkimuksen pro gradu -tutkielman aiheesta yrityksen valokuva-arkisto ja arkistointisuunnitelma: tapaus Rautaruukki Oyj. Penttinen (2007) käsittelee tutkielmassaan valokuva-arkiston inventoinnin vaiheita sekä asioita, jotka vaikuttavat valokuva-arkiston arkistointisuunnitelman laatimiseen ja toteuttamiseen.

Viranomaisen arkistonmuodostuksen kohteena on viranomaiselle saapunut tai sen itsensä tuottama asiakirjatieto sekä asiakirjatiedon käsittely ja säilyttäminen. Arkistonmuodostuksen tavoitteena on rekisteröidä asiat vain yhteen paikkaan, eli välttää päällekkäistä rekisteröintiä, ja arkistoida asiaa koskevat asiakirjat vain yhtenä kappaleena, eli välttää päällekkäistä arkistointia. Tavoitteena on myös säilyttää toisarvoisia asiakirjoja mahdollisimman lyhyen aikaa, jotta oleellinen tieto säilyisi ja luoda yhteiset tiedostot ja tietojärjestelmät – sekä manuaaliset että sähköiset, eli välttää omien arkistojen kertymistä työhuoneisiin. (Haario 2005.)

Keskeisiä arkistonmuodostussuunnitelman laadintaan liittyviä tekijöitä Botskan (2008) mukaan ovat

- henkilöstön sitoutuminen ja sitouttaminen,
- menetelmistä, välineistä ja toimintatavoista sopiminen ja
- tavoitteiden asettaminen ja toteutus.

Henkilöstön sitoutuminen ja sitouttaminen tehdään siten, että koulutetaan johtoryhmä ja organisoidaan laadintaprosessi, nimetään vastuut ja kerrataan yleiset lakisääteiset velvoitteet. Seuraavaksi järjestetään yleinen tiedotustilaisuus koko henkilöstölle ja tehtäväkohtainen koulutus ja ohjaustilaisuus niille, jotka sitä tarvitsevat. Menetelmistä, välineistä ja toimintatavoista sovitaan siten, että kartoitetaan organisaation tehtävät, kuvataan käsittelyprosessit ja niissä kertyvä asiakirjatieto, rekisterit ja tietojärjestelmät ja analysoidaan ja kehitetään käsittelyprosesseja, toimintatapoja ja työvälineitä vastaamaan toiminnan todellisia tarpeita ja nykyajan vaatimuksia. Tavoitteiden asettamisella ja toteutumisella pyritään helpottamaan asiakirjatiedon löytymistä, hallintaa,

jakamista ja säilyttämistä (saatavuutta, käytettävyyttä ja säilyvyyttä), sitomaan asiakirjallisen tietojen käsittelyprosessit osaksi toimintaa, toimijoita ja asiakkaita (hallinnon läpinäkyvyys lisääntyy) ja saamaan yhteiset käytäntösäännöt tietojen käyttöön ja luovuttamiseen (julkisuus, salassapito, tietosuoja ja tietoturvallisuus). (Botska 2008.)

Arkistonmuodostussuunnitelman laatimisen vaiheita ovat tehtävien ja toimintaprosessien kartoitus, asiakirjojen ja asiakirjakokonaisuuksien inventointi. Lisäksi vaiheita ovat toimintatapojen analysointi, eli ovatko asiakirjojen käsittelyperiaatteet ja säilytysajat tarkoituksenmukaiset ja toimintatapojen kehittäminen, eli korjataan epäkohdat ja laaditaan arkistonmuodostussuunnitelma. Lopuksi järjestetään arkistonmuodostussuunnitelman käyttöönotto-koulutus. (Haario 2005.)

Arkistonmuodostussuunnitelma on pysyvästi säilytettävä asiakirja. Yksinkertaisimmillaan arkistonmuodostussuunnitelma laaditaan arkistokelpoiselle paperille ja sen sijoituspaikka merkitään arkistoluetteloon. Jos arkistonmuodostussuunnitelmaa ylläpidetään sähköisesti, otetaan siitä paperituloste pysyvään säilytykseen muutosten yhteydessä. Muutosajankohta dokumentoidaan. Koska arkistonmuodostussuunnitelmaa ylläpidetään jatkuvasti, on tarkoituksenmukaista ottaa arkistonmuodostussuunnitelmasta arkistotuloste 1–5 kertaa vuodessa sekä mahdollisten suurempien muutosten yhteydessä. Arkistonmuodostussuunnitelma voidaan sijoittaa organisaation intranettiin, jossa se on kaikkien työntekijöiden selattavissa. Arkistonmuodostussuunnitelman muokkaus- ja päivitysoikeudet ovat ainoastaan tähän tehtävään määrätyllä henkilöllä. Mikäli arkistonmuodostussuunnitelman tietosisältö on tallennettu tietojärjestelmään, voidaan tietoja tältä osin säilyttää ainakin aktiiviaikana osana sähköistä tietokokonaisuutta. (Arkistolaitos 2007.)

Arkistonmuodostussuunnitelma on pidettävä ajan tasalla. Sitä on muokattava ja ajantasaistettava, kun organisaation tehtävissä ja asiakirjakäytännöissä tapahtuu muutoksia ja kun uusia tietojärjestelmiä ja rekistereitä otetaan käyttöön. Arkistonmuodostussuunnitelman laatiminen tai ajantasaistaminen ei siis ole kertaluontoinen projekti, vaan sen ylläpito on otettava osaksi organisaation

jatkuvaa toimintaa. Ylläpidosta on jonkun vastattava. Jos näin ei menetellä, jää osa asiakirjallisista tiedoista asiakirjallisten tietojen hallintavälineiden ulkopuolelle ja tiedon hallinnasta tulee sattumanvaraista. Kaikkien asiakirjatietoa käsittelevien tulisikin varmistaa, että kaikki organisaation asiakirjatieto, tehtävät ja toimintaprosessit otetaan huomioon arkistonmuodostussuunnitelmassa. (Arkistolaitos 2007.)

Arkistonmuodostussuunnitelmaan on tapana liittää myös johdanto, jossa käsitellään suunnitelman tarkoitusta ja sisältöä: mitä asiakirjoja suunnitelma sisältää, mitä asiakirjojen käsittelyyn liittyvää on erityisesti huomioitava, mihin asiakirjojen säilytysajat perustuvat (esimerkiksi Kuntaliiton säilytysaikaohjeisiin), miten asiakirjat on ryhmitelty (arkistonmuodostajan tehtävät) ja kuvataanko toimintaprosesseja. Johdannossa esitellään arkistonmuodostajan organisaatio ja luetellaan yksiköt, joita arkistonmuodostussuunnitelma koskee. Johdannossa selvitetään myös käytetyt lyhenteet ja merkinnät ja määritellään käytettyjä termejä tarpeen mukaan. (Haario 2005.)

Kunta lähettää arkistonmuodostussuunnitelman säilytysaikaesityksenä arkistolaitokseen, mikäli aineistoa säilytetään pysyvästi ainoastaan sähköisessä muodossa. Muut viranomaiset lähettävät suunnitelmansa aina arkistolaitokseen, joka päättää kyseisen viranomaisen pysyvästi säilytettävät asiakirjat ja niiden lopulliset säilytysmuodot. Muiden asiakirjojen säilytysajoista päättää viranomainen itse, sillä kukin viranomainen tietää parhaiten asiakirjojen säilytysaikatarpeen tehtäviensä hoidon tukena. Arkistolaitoksen seulontapäätöksen osoittamat mahdolliset säilytysaika- ja säilytysmuotomuutokset merkitään arkistonmuodostussuunnitelmaan. Sen jälkeen arkistonmuodostussuunnitelmasta tiedotetaan viranomaisessa tehokkaasti ja järjestetään käyttöönottokoulutus. Koulutuksessa käydään tarkasti läpi vastuiden jako ja arkistonmuodostussuunnitelmaan liittyvä ohjeistus. Jokaisen työntekijän pitää noudattaa arkistonmuodostussuunnitelmaa omien työtehtäviensä osalta. (Arkistolaitos 2007.)

Valmis arkistonmuodostussuunnitelma hyväksytään organisaation omien hyväksymiskäytäntöjen mukaisesti. Kunnissa kunnanhallituksen on päätettävä

arkistonmuodostussuunnitelmien hyväksymis- ja ylläpitotavoista. Pirkkalan kunnassa, osastopäälliköt hyväksyvät oman hallinnonalansa (esimerkiksi ympäristötoimen, sivistystoimen ja hallinnon) valmistamat arkistonmuodostussuunnitelmat. Arkistonmuodostussuunnitelmista ja niiden muutoksista, sekä asiakirjojen säilytysajoista on kuitenkin neuvoteltava arkistointia ja arkistonmuodostusta johtavan viranhaltijan kanssa ennen kuin niistä tehdään päätös. Arkistonmuodostussuunnitelman lisäksi Pirkkalan kunnassa on koottuna arkistotoimen toimintaohje arkistonmuodostajien lisäohjeistusta varten. Toimintaohjeen on tehnyt ja sitä ja ylläpitää arkistointia ja arkistonmuodostusta johtava viranhaltija. Toimintaohjeen noudattamiseen ovat sitoutuneet kaikki kunnan työntekijät. (Pirkkalan kunta 1995.)

Pirkkalan kunnan arkistonmuodostussuunnitelman hyväksymiskäytäntö tulee muuttumaan siten, että todennäköisesti kunnanjohtaja hyväksyy koko arkistonmuodostussuunnitelman, sillä vuodesta 2008 alkaen Pirkkalan kuntaan on kaavailtu vain yhtä arkistonmuodostajaa – koko kuntaa.

Valmiiksi saadusta arkistonmuodostussuunnitelmasta on seuraavia hyötyjä.

- Organisaatiossa on päivittäisenä työvälineenä toimiva, organisaation kaikki asiakirjalliset tietoaineistot sisältävä arkistonmuodostussuunnitelma, jonka henkilöstö tuntee ja jota se osaa soveltaa.
- Pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista on käytössä voimassa oleva arkistolaitoksen päätös.
- Arkiston jälkikäteiseltä järjestämiseltä vältytään.
- Tarpeeton aineisto voidaan seuloa ja hävittää tehokkaasti ja oikea-aikaisesti. (Arkistolaitos 2007.)

Lopputuloksena viranomaisen noudattaa arkistolakia ja toteuttaa toiminnassaan hyvää tiedonhallintatapaa (Arkistolaitos 2007).

4.3. Arkistonmuodostussuunnitelman sisältö

Arkistonmuodostussuunnitelman muoto on vapaasti valittavissa. Se voi sisältää suorasanaisia ohjeita, lomakkeita tai molempia. Arkistolaitos (2007) on laatinut oppaan arkistonmuodostussuunnitelman laatimiseksi ja ylläpitämiseksi. Osaan mukaan arkistonmuodostussuunnitelmasta tulisi käydä ilmi

- organisaation tehtävät,
- asioiden käsittelyvaiheet ja niistä kertyvät asiakirjaryhmät ja asiakirjalliset tiedot,
- asiakirjaryhmien väliset suhteet,
- organisaation ylläpitämät tai käyttämät tietojärjestelmät ja niihin sisältyvät tiedot,
- asiakirjojen julkisuus tai salassapito,
- salassa pidettävien asiakirjojen salassapitoperusteesta ja salassapitoajasta,
- tiedot turvaluokitellusta aineistosta,
- asiakirjojen ja tietojen suojeluluokka,
- arkistovastuuhenkilöt,
- asiakirjojen säilytyspaikat,
- asiakirjojen säilytysajat ja
- asiakirjojen säilytysmuoto. (Arkistolaitos 2007.)

Arkistonmuodostussuunnitelman sisältö ryhmitellään nykyään tyypillisesti organisaation tehtävien mukaan. Tehtäväryhmityksessä on otettu huomioon asioiden käsittelyvaiheet ja niistä kertyvät asiakirjaryhmät ja asiakirjalliset tiedot, asiakirjaryhmien väliset suhteet ja organisaation ylläpitämät tai käyttämät tietojärjestelmät ja niihin sisältyvät tiedot. Asiakirjahallinnan keskeisten työvälineiden (arkistonmuodostussuunnitelman, diaarikaavan ja arkistokaavan) kannattaa noudattaa yhtenäistä tehtävä- ja asiaryhmitystä. (Arkistolaitos 2007.)

Arkistonmuodostussuunnitelmasta tulisi saada julkisuuslain edellyttämä luettelo organisaation tietojärjestelmistä sekä järjestelmien ja rekisterien tietosisällöstä. Arkistonmuodostussuunnitelman laadinnan yhteydessä selvitetään yleensä myös

asiakirjojen henkilötietoluonne ja saadaan luettelo organisaation henkilörekistereistä, arkaluonteisia henkilötietoja sisältävistä rekistereistä ja niiden salassapitoajoista. (Arkistolaitos 2007.)

Arkistonmuodostussuunnitelman tulee sisältää lisäksi tiedot organisaation julkisista ja salassa pidettävistä asiakirjoista, salassa pidettävien asiakirjojen salassapitoperusteesta ja salassapitoajasta sekä tiedot turvaluokitellusta ja muutoin salassa pidettävästä aineistosta. Se sisältää tiedot myös asiakirjojen ja tietojen suojeluluokasta, sekä siitä pitäisi ilmetä organisaatioiden eri yksiköiden arkistovastuuhenkilöt. (Arkistolaitos 2007.)

Arkistonmuodostussuunnitelman pitäisi myös osoittaa asiakirjallisen tietoa-aineiston säilytysajat, -muodot ja -paikat asiakirjatiedon kontinuumin eri vaiheissa, kuvaukset säilytysmuotojen muutoksiin liittyvistä toimenpiteistä sekä säilytysaikojen perusteet. Tyypillisesti säilytysajat on jaettu aktiiviaikaisen säilytysajan pituuteen (säilytysaika työhuoneessa) sekä kokonaissäilytysaikaan. Lisäksi arkistonmuodostussuunnitelmasta pitäisi ilmetä asiakirjaryhmien vuosikartunta. Asiakirjojen säilytysjärjestys tulisi olla määritelty siten, että organisaation asiakirjalliset tiedot löydetään helposti ja vaivattomasti, asiakirjallisen tiedon seulonta on helppo toteuttaa, julkiset ja salassa pidettävät tiedot on erotettu toisistaan ja asiakirjojen ja tietojen tulostustarve pysyvää säilytystä varten on ratkaistu. (Arkistolaitos 2007.)

Liitteessä 1 on arkistolaitoksen (2007) ams-oppaan mukainen arkistonmuodostussuunnitelman pohja, jolle viranomaisen voi alkaa arkistonmuodostussuunnitelmaansa rakentaa. Siihen on merkitty tehtävän käsittelyn kulun kuvaus, syntyvät tiedot tai asiakirjakokonaisuus tai asiakirjan nimi, rekisteröinti tai tietojärjestelmä, merkintä onko tieto julkista vai salaista, merkintä onko tiedoissa henkilötietoja, säilytysaika työpisteessä ja kokonaissäilytysaika, säilytysmuoto, säilytysjärjestys, säilytyksen vastuuhenkilö tai säilytyspaikka, suojeluluokka, arkistotunnus ja mahdolliset lisätiedot.

4.4. Pirkkalan kunnan arkistonmuodostussuunnitelma

Pirkkalan kunnan organisaatio jakautuu hallinto-osastoon, sivistysosastoon, perusturvaosastoon ja tekniseen osastoon. Kunnan eri hallinnonaloilla on oma kirjaamo. Hallinto-osaston alaisena on sekä keskushallinnon kirjaamo että ympäristötoimen kirjaamo. Sivistystoimen kirjaamo on sivistysosaston alainen ja perusturvaosastolla ja teknisellä osastolla on vastaavasti omat kirjaamonsa, perusturvatoimen kirjaamo ja teknisen toimen kirjaamo. Tutkielman tapaus-esimerkkinä on Pirkkalan kunnan arkistonmuodostussuunnitelma keskuhallinnon, sivistystoimen ja ympäristötoimen osalta.

Pirkkalan kunnan arkistonmuodostussuunnitelma (katso esimerkkisivut liitteestä 2) perustuu kunnan tehtäviin, esimerkiksi hallintopalveluihin, sivistyspalveluihin ja ympäristöpalveluihin. Haastatteluhetkellä, keväällä 2007, kutakin palvelua tuottavalle yksikölle oli laadittu oma osa-arkistonmuodostussuunnitelma, jotka on yhdistetty koko kunnan arkistonmuodostussuunnitelmaksi.

Pirkkalan kunnan arkistonmuodostussuunnitelmassa ensimmäisenä sarakkeena on *tehtävät/syntyvät tiedot/asiakirjakokonaisuus/asiakirjan nimi*. Tehtävissä käytetään yleensä totuttua asiaryhmittelyä, esimerkiksi kunnan asia-luokittelukaavaa. Tehtävä voi olla vaikkapa sivistystoimessa opetustoimen yleinen järjestäminen ja organisointi. Asiakirjakokonaisuudella tarkoitetaan sarjoina tai ryhminä käsiteltäviä asiakirjoja, esimerkiksi pöytäkirjoja ja viranhaltijapäätöksiä. Jos asiakirjakokonaisuus koostuu erilaisista ja eriarvoisista asiakirjoista, asiakirjat voidaan luetella vielä erikseen, esimerkiksi viranhaltijoiden päätöspöytäkirjat, joita voivat olla esimerkiksi lomapäätökset ja työsopimukset.

Seuraavaksi Pirkkalan arkistonmuodostussuunnitelmassa tulee *arkistointitapa/säilytysmuoto*. Tässä kohden ilmoitetaan, säilytetäänkö asiakirja sähköisesti vai paperisena ja missä järjestyksessä asiakirjat säilytetään. Erilaisia järjestyksiä ovat aikajärjestys, aakkosjärjestys, asiaryhmittäinen ja numerojärjestys.

Seuraavassa sarakkeessa on *säilytysaika työyksikössä, väliarkistossa ja kokonaissäilytysaika*. Arkistolaitoksen (2007) ams-oppaassa ei ole ollenkaan

väliarkisto-kohtaa, mutta se on Pirkkalassa haluttu silti ottaa mukaan arkistonmuodostussuunnitelmaan, sillä esimerkiksi kouluilla voi olla väliarkisto.

Seuraavaksi Pirkkalan arkistonmuodostussuunnitelmassa tulee *rekisteröinti-muoto*, jolla tarkoitetaan sähköistä järjestelmää, jonne asiakirjallisista tiedoista on tehty merkintä. Tällainen on esimerkiksi KuntaToimiston diaari.

Seuraavana kohtana on *säilytyspaikka/vastuuhenkilö*, joilla tarkoitetaan osastoa, joka asiakirjatiedon säilyttää ja henkilöä, joka asiakirjojen säilytyksestä vastaa. Seuraavaksi tulee *käsittelyn kulun kuvaus/lisätietoja/käyttörajoitukset*, johon on yhdistetty oppaan mukaisen arkistonmuodostussuunnitelman ensimmäinen sarake sekä viimeinen sarake. Tähän kohtaan Pirkkalassa merkitään myös salassapidon peruste ja merkintä, jos asiakirjatieto sisältää henkilötietoja. Seuraavaksi Pirkkalassa tulee *tietosuojaluokka*, jota vastaa oppaan julkisuus-sarake. Sen jälkeen on *arkistosarja*. Oppaan mukaisessa arkistonmuodostussuunnitelmassa tämä on esitetty kohtana arkistotunnus. Arkistosarja ja arkistotunnus toimivat linkkinä arkistonmuodostussuunnitelman ja arkistoluettelon välillä ja osoittavat pysyvästi säilytettävien asiakirjasarjojen kohdalla sijoituspaikan päätearkistossa.

Viimeisenä sarakkeena Pirkkalan arkistonmuodostussuunnitelmassa on *suojeluluokka*. Hyvä tiedonhallintatapa edellyttää, että asiakirjallisten tietojen käytettävyys ja säilyminen on turvattu kriisitilanteissa ja poikkeuksellisissa oloissa. Tätä tarkoitusta varten määritellään asiakirjallisen tiedon suojeluluokat ja merkitään ne arkistonmuodostussuunnitelmaan. Asiakirjatieto jaetaan kolmeen suojeluluokkaan: 1) toiminnan jatkumisen kannalta välttämättömiin asiakirjoihin, 2) tutkimuksellisista, juridisista tai taloudellisista syistä suojeltaviin asiakirjoihin ja 3) muihin asiakirjoihin. Ykkösluokan asiakirjatieto on kaikista tärkeintä, siihen kuuluvilla asiakirjoilla saadaan perustoiminnot turvattua poikkeuksellisissa oloissa. (Arkistolaitos 2007.)

Arkistolaitoksen ams-oppaan mukainen arkistonmuodostussuunnitelma ja Pirkkalan arkistonmuodostussuunnitelma ovat melko samanlaisia. Kaikki oppaan kohdat löytyvät Pirkkalan suunnitelmasta, vaikka ovat eri järjestyksessä ja joitakin

kohtia on yhdistelty. Esimerkiksi henkilötietokohtaa ei ole, mutta se merkitään kuitenkin *lisätietoja*-kohtaan Pirkkalassa. Eroavuus löytyy *säilytysaika väliarkistossa* -kohdasta, joka Pirkkalan arkistonmuodostussuunnitelmasta löytyy, mutta ei arkistolaitoksen oppaasta.

Arkistonmuodostussuunnitelmassa käytetään tavallisesti lyhenteitä tiivistämään sen sisältöä. Tavanomaisimmat lyhenteet on ilmaistu seuraavassa taulukossa.

Lyhenne	Selitys
Aakkos	Aakkosjärjestys
Aika	Aikajärjestys
Asia	Asiaryhmittäin
HR	Henkilörekisteriseloste
J	Julkinen
JS	Osittain julkinen/osittain salassa pidettävä
Ka	Käsittelyn ajan
Koa	Käytössäoloaika
Lähettäjä	Lähetäjittäin
Mf	Mikrofilmi
Numero	Numerojärjestys
P	Pysyvästi
Paperi	Paperiasiakirja
S	Salassa pidettävä
T	Toistaiseksi
Tied	Tiedosto
TL	Tietojärjestelmäluettelo
TS	Tietojärjestelmäseloste
v	Vuosi/vuotta
Voa	Voimassaoloaika
Vs	Vuosittain
Yritys	Yrityksittäin

Taulukko 1. Tavanomaisimmat arkistonmuodostussuunnitelmassa käytetyt lyhenteet

Asiakirjoja voidaan säilyttää esimerkiksi aakkos- aika-, asia- ja numerojärjestyksessä sekä lähettäjäittäin, vuosittain ja yrityksittäin tai niiden yhdistelminä.

Edellä mainitut säilytystavat tarkoittavat asiakirjojen säilytysjärjestystä sarjassa ja arkistointiperustetta. Esimerkiksi koulujen päättötodistukset ovat vuosittain aakkosjärjestyksessä. Asiakirjojen säilytysmuodosta kertovat paperi, mikrofilmi ja tiedosto. Mikäli asioista on tehty henkilörekisteriseloste, tietojärjestelmäluettelo tai tietojärjestelmäseloste, sekin pitää merkitä arkistonmuodostussuunnitelmaan. Asiakirjojen säilytysajasta kertovat ka (käsittelyn ajan), koa (käytössäoloajan), p (pysyvästi), t (toistaiseksi), v (tietyn ajan, esimerkiksi viisi vuotta) ja voa (asian voimassaoloajan). Asiakirjojen säilytysajoiksi valitaan yhdenmukaisia säilytysaikoja, jotta seulonta ja hävittäminen on helpompaa. Kunnissa niitä määritettäessä pitää ottaa huomioon arkistolaitoksen ja Kuntaliiton säilytysaikaohjeet. J, JS ja S-merkinnät kertovat onko asiakirja tai asia julkinen vai salassa pidettävä. J-merkintä on tavallaan turha, sillä asiat ovat julkisuuslain mukaan lähtökohtaisesti julkisia. Voidaan olettaa, että asiat ja asiakirjat ovat julkisia, jollei toisin mainita. Näin ollen salassapitomerkintä olisi riittävä niiden asioiden tai asiakirjojen kohdalla, jotka sisältävät salassa pidettävää tietoa.

Pirkkalan kunnan arkistonmuodostussuunnitelmasta löytyy edellä mainittujen tavanomaisten lyhenteiden lisäksi myös muita lyhenteitä.

Lyhenne	Selitys
laina-a	Laina-aika
ova	Oppivelvollisuus aika
psk	Palvelusuhteen kesto
voa + 5 v	Voimassaoloaika + 5 v

Taulukko 2. Muita arkistonmuodostussuunnitelmassa käytettyjä lyhenteitä

Nämä lyhenteet ovat kaikki esimerkkejä erilaisista säilytysajoista, joita voivat olla laina-aika, oppivelvollisuus aika, palvelusuhteen kesto ja esimerkiksi voimassaoloaika + viisi vuotta. Haarion (2005) mukaan arkistonmuodostussuunnitelman johdannossa selvitetään käytetyt lyhenteet ja merkinnät sekä määritellään käytettyjä termejä tarpeen mukaan. Pirkkalan kunnassa käytössä olevat lyhenteet ja niiden selitykset löytyvät arkistonmuodostussuunnitelman

johdannosta kansilehdeltä. Käyttäjien toiveesta myös jokaisen sivun alalaidasta löytyy yleisimmin käytetyt lyhenteet ja niiden selitykset.

Vaikka tässä luvussa on vertailtu Pirkkalan kunnan arkistonmuodostussuunnitelmaa sekä arkistolaitoksen (2007) ams-oppaan mukaista arkistonmuodostussuunnitelman pohjaa, on tärkeää muistaa, että jokainen organisaatio on erilainen ja tuottaa erilaista asiakirjatietoa. Arkistolaitoksen ams-opas on vain malli jokaisen organisaation omalle arkistonmuodostussuunnitelmalle.

5. Kontinuumimalli

5.1. Paradigman muutos elinkaarimallista kontinuumimalliin

Tässä luvussa esitellään asiakirjahallinnossa ja arkistotoimessa⁶ vallalla olevat kaksi toimintaa ohjaavaa mallia – elinkaarimalli ja kontinuumimalli sekä asiakirjahallinnassa tapahtunutta paradigman muutosta elinkaarimallista kontinuumimalliin. Kontinuumimalliin perehdytään tarkemmin ja esitellään se tutkielman teoreettisena viitekehystenä.

Asiakirjan elinkaari (life cycle) -käsite otettiin Yhdysvalloissa käyttöön 1940-luvulla, jolloin myös asiakirjahallinto (records management) syntyi vastaamaan asiakirjojen aktiivivaiheesta (Henttonen 2004, 11). Asiakirjan elinkaaren käsite otettiin Suomessa käyttöön 1980-luvun alussa, kun arkistolainsäädäntöä uusittiin (Lybeck 2006, 21) ja on nyt jo melko vakiintunut suomalaiseen arkistoalan käsitteistöön. Suomalainen elinkaariajattelu on kuitenkin lähempänä jäljempänä käsiteltävää australialaista kontinuumiajattelua, vaikka käsitteenä meillä käytössä onkin elinkaari-käsite. Suomessa asiakirjahallinto ja arkistotoimi tekevät tiivistä yhteistyötä – itse asiassa niitä saattaa organisaatioissa hoitaa sama henkilö, joten seuraavassa kappaleessa esiteltävän elinkaarimallin mukaista selväpiirteistä rajaa ei Suomessa voida asiakirjahallinnon ja arkistotoimen välille vetää.

Valtosen (2004) mukaan asiakirjan elinkaaren voidaan ajatella olevan kaksijakoinen. Ensimmäinen elinkaari toteutuu asiakirjahallinnossa, toinen elinkaari arkistotoimessa.

Asiakirjahallinto	Arkistotoimi
1---2---3---4	1---2---3---4

Kuva 1. Asiakirjan elinkaari Valtosen (2004) mukaan

⁶ Asiakirjahallinnosta ja arkistotoimesta käytetään tässä tutkielmassa myös yhteisesti nimitystä asiakirjahallinta.

Valtosen (2004) elinkaariajattelu perustuu kahdeksaan eri vaiheeseen, joista neljä ensimmäistä vaihetta tapahtuvat asiakirjahallinnossa ja neljä jälkimmäistä vaihetta arkistotoimessa. Neljä ensimmäistä vaihetta ovat 1) asiakirjojen luominen tai vastaanottaminen, 2) asiakirjojen luokittelu, 3) asiakirjojen ylläpito ja käyttö ja 4) asiakirjojen hävitys tai siirto arkistoon. Neljä jälkimmäistä, arkistotoimen hallitsemaa vaihetta ovat 1) asiakirjojen valinta ja hankinta arkistoon, 2) asiakirjojen luettelointi ja kuvailu, 3) asiakirjojen tai niiden sisältämän informaation säilytys ja 4) asiakirjojen käyttö (esimerkiksi tutkijat käyttävät). Asiakirjojen elinkaarimallista on esitetty myös erilaisia versioita. Esimerkiksi arkistolaitoksen (2005) asiakirjojen elinkaarikäsitys käsittää kolme vaihetta: 1) aktiivivaiheen (asiakirjoja laaditaan, käsitellään ja säilytetään työhuoneissa), 2) passiivivaiheen (asiakirjat, joita ei enää tarvita päivittäisissä työtehtävissä, siirretään käsiarkistoon,⁷ josta määräajan säilytettävät asiakirjat hävitetään) ja 3) historiallisen vaiheen (pitkään ja pysyvästi säilytettävät asiakirjat tutkimukselliseen ja kulttuuriseen käyttöön).

Katsoo asiaa kummasta näkökulmasta tahansa, asiakirjallisen tiedon elinkaari alkaa asiakirjan laatimisesta tai vastaanottamisesta ja päättyy eri käsittelyvaiheiden jälkeen joko asiakirjan hävittämiseen sille vahvistetun säilytysajan umpeuduttua tai asiakirjan pysyvään säilyttämiseen. Elinkaariajattelun vahvuutena on pidetty vastuiden selvää jakaantumista. Toisaalta aktiivi- ja passiivivaiheiden selvä eriytyminen saattaa estää yhteistyötä sekä näkemästä elinkaaren osasten liittymistä toisiinsa.

Yhdysvalloissa asiakirjahallinto ja arkistot ovat selvästi toisistaan eriytyneitä. Asiakirjahallinnossa käsitellään aktiivisesti asiakirjoja, kun taas arkistoilla ymmärretään historiallisesti merkittävien passiiviasiakirjojen säilytystä. Asiakirjahallinnon ammattilaiset (records managers) ja arkistonhoitajat (archivists) eivät ole ammatti-identiteetiltään, koulutukseltaan tai työtehtäviltään yhteen nivoutunut joukko niin kuin Suomessa. Aktiivi- ja passiivivaiheesta huolehtivat tahot nähdään irrallisina ja jopa vastakkaisina: arkistot ovat lähellä tiedeyhteisöä ja tutkimusta

⁷ Yhden työntekijän tai työryhmän hallussa olevat asia-kirjat, joita säilytetään työtiloissa (Lybeck 2006, 261).

kiinnostuksen kohteinaan historia, kulttuuri ja menneisyys, kun taas asiakirjahallinto on osa hallintoa ja johtamista ja sille ovat tärkeitä nykyhetki ja tehokkuus. Amerikkalaisessa asiakirjahallinnossa tunnetaan asiakirjatiedon luonnetta, arkistoteoriaa ja arkistokäytäntöjä vähän. Asiakirjahallinnossa toimivien näkökulmaa hallitsee sen sijaan asiakirjojen lainsäädäntö ja ohjeet. Arkistot nähdään herkästi vain kokoelmana, jonne kerätään asiakirjoja historiallisen merkityksen nimissä. (Henttonen 2004, 12.)

Kanadalaista kontinuumiajattelua on esitetty ratkaisuna elinkaarimallin kaksijakoisuuteen. Kanadassa kontinuumi (continuum) -termi otettiin käyttöön 1980-luvun puolivälissä. Siinä asiakirjan elinkaari koostuu neljästä osasta, joista kaksi ensimmäistä ovat samoja kuin perinteisessä elinkaareissa: asiakirjojen säilytys tai luominen sekä ryhmittely jonkin järjestelmän mukaan. Asiakirjojen säilytysaikojen määrittäminen tämän määrittämisen mukaan olisi kolmas osa. Viimeisenä olisi asiakirjojen käyttö, tapahtuipa se asiakirjat luoneessa organisaatiossa tai historiallisessa arkistossa. Tässä Kanadan mallissa kaikki osat on nähtävä yhden jatkumon toisistaan riippuvaisina puolina, joihin sekä asiakirjahallinnon ammattilaiset että arkistonhoitajat osallistuvat. (Henttonen 2004, 14.)

Kontinuumi-termi yhdistetään kuitenkin Kanadaa yleisemmin Australiaan, ja siellä erityisesti Frank Upwardin artikkeleihin 1990-luvun puolivälissä. Kanadalainen ja australialainen kontinuumiajattelu ovat samasta termistä huolimatta toisistaan erillisiä. Yhteistä molemmille on, että arkiston vaatimukset otetaan huomioon jo elinkaaren aktiivivaiheessa, eikä vasta asiakirjan siirryttyä passiivivaiheeseen, niin kuin amerikkalaisessa elinkaarikäytännössä on tapana. (Henttonen 2004, 14.)

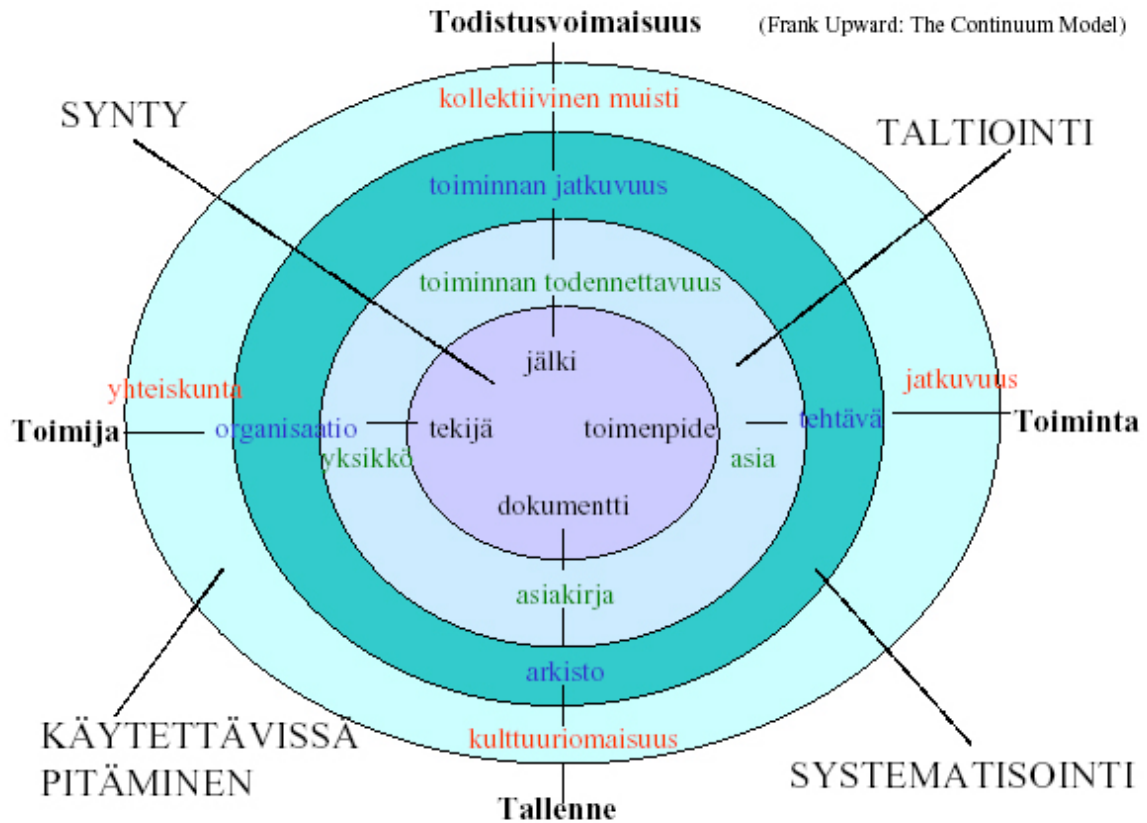
Australialaisessa ajattelussa kontinuumi on jotakin jatkuvaa, jossa ei ole havaittavissa erillisiä osia; siinä jatkuva sarja elementtejä sulautuu toisiinsa. Kun taas elinkaarimallin mukaan asiakirjahallinnassa on selkeästi määriteltävissä olevia vaiheita: se jakaa asiakirjahallinnan selkeästi aktiiviseen ja historialliseen vaiheeseen. Asiakirjojen kontinuuminäkökulmaa voidaan pitää jopa vastakohtana elinkaarimallille. Kontinuumi ajattelutapa on tarjonnut asiakirjahallinnon

ammattilaisille ja arkistonhoitajille tavan ajatella asiakirjahallinnon ja arkistotoimen prosessien integroimista. Elinkaarimalli näkee asiakirjojen kulkevan läpi eri vaiheiden kunnes ne ”kuolevat”, poikkeuksen tekevät ne valitut asiakirjat, jotka syntyvät uudelleen arkistoina. Kontinuumissa lähestymistavassa asiakirjat on kiinnitetty aikaan ja paikkaan niiden luomishetkellä, mutta asiakirjahallinnan järjestelmät siirtävät ja muokkaavat asiakirjoja niin, että ne mahdollistavat asiakirjojen käytön moninaisissa tarkoituksissa eri aikoina ja eri paikoissa. (McKemmish 1997.)

Kontinuumiajattelussa asiakirjat venyvät uusiin muotoihin ja rakenteisiin, kun niitä arkistoidaan ja kootaan yhteen ja järjestetään (disposal). Jopa asiakirjojen järjestely (disposition) on siis syklistä eikä koskaan lopullista. Asiakirjoja, joita ei enää ole tai jotka on siirretty muualle, voidaan silti tarkastella niiden alkuperäisessä luomiskontekstissa, koska niiden elämästä jää tietoja tuleville sukupolville. Kuvailutietoja täydennetään koko asiakirjojen olemassaolon ajan ja metadatan avulla varmistetaan pääsy tärkeisiin asiakirjoihin niin kauan kuin niillä on arvoa ihmisille, organisaatioille ja yhteisöille. (Upward 2000; tässä McKemmish 2001, 335–336.) Siirtymistä elinkaariajattelusta kontinuumiin ajatteluun voidaan pitää jopa asiakirjahallinnan paradigman muutoksena tieteen kuhnilaisessa mielessä (McKemmish 2001, 333).

Kontinuumimalli on siis laajempi kuin elinkaarimalli ja se selittää enemmän ja paremmin kuin elinkaarimalli. Seuraavassa kappaleessa esitetään kontinuumimalli tarkemmin australialaisesta näkökulmasta.

Upwardin (1996) kontinuumimallia on vaikea luonnehtia lyhyesti muutamalla lauseella, mutta ainakin seuraavat tekijät on nostettavissa esiin. Ensiksikin asiakirjallisuuden ei nähdä olevan sidoksissa säilytysaikaan tai aineiston pysyvään arvoon. Toiseksi asiakirja ymmärretään enemmän loogiseksi kuin fyysiseksi kokonaisuudeksi, silloinkin kun se on paperilla. Kolmanneksi asiakirjahallinnon integroimista tiiviisti toimintaprosesseihin pidetään tärkeänä. Neljänneksi, asiakirjojen elinkaarta ei jaeta selvärajaisiin vaiheisiin. (Henttonen 2004, 14–15.)



Kuva 2. Kontinuumimalli diagrammina (Upward 1996; Henttonen 2004)

Kuva 2 antaa kuvan kontinuumimalliin sisältyvästä monipuolisesta ja monitasoisesta lähestymistavasta. Upward (1996) on pyrkinyt käyttämään mallissa terminologiaa, joka ei viittaa mihinkään tiettyyn asiakirjan elinkaaren vaiheeseen tai ammattiryhmään. Kaavion vaaka- ja pysty akselit (toimija–toiminta sekä todistusvoimaisuus–tallenne) ovat arkistotieteen keskeisiä teemoja. Jokaiselta akselilla on neljä koordinaattia, jotka ovat yhteydessä muihin akseleihin. Koordinaattien väliin jää neljä ulottuvuutta, jotka kiertävät kaikki akselit.

Yhdysvaltalaisesta elinkaari- ja kanadalaisesta kontinuumiajattelusta poiketen australialainen kontinuumimalli ei tarkastele elinkaarta vain tallenteen kautta, vaan siinä ovat mukana kaikki tekijät, jotka tekevät tiedosta asiakirjallisen. Tallenne-akseli liittyy toiminnasta tallennettuun informaatioon. Todistusvoimaisuus-akseli liittyy siihen, millaista evidenssiä asiakirjat voivat tarjota ja mikä on niiden rooli organisaatiossa ja yhteiskunnassa. Toimija-akselilla kyse on

siitä, kuka toimii, kun taas toiminta-akselilla asiakirjoja katsotaan suhteessa ne synnyttäneeseen toimintaan. (Upward 1996, Henttonen 2004, 15–16.)

Toisin sanoen tallenne-akseli tarkoittaa tehtävistä syntynyttä tietoa, joka muuttuu dokumentista asiakirjaksi, esimerkiksi päätökseksi ja lopulta arkistoinnin jälkeen kulttuuriomaisuudeksi, jota esimerkiksi historiantutkijat käyttävät. Todistusvoimaisuus-akselilla on kyse siitä, millainen evidenssi asiakirjalla on, eli suppeasti tarkasteltuna, miten asiakirjoja voidaan käyttää todisteina organisaation toiminnoista. Toimija-akselilla tarkoitetaan sitä, kuka toimii, esimerkiksi asiakirjatiedon luoja (kunnan virkamies), osasto, koko kunta tai yhteiskunta. Toiminta-akselilla tarkoitetaan sitä, minkä toiminnon yhteydessä tapahtuu mitä asiakirjatiedolle. Esimerkiksi virkamiesten työtehtävissä syntyy dokumentteja, joista tulee asiakirjallista tietoa, kun ne liitetään asiayhteyteen ja kun asiakirjallinen tieto arkistoidaan kunnan tehtävien mukaisesti, se turvaa kunnan toiminnan jatkuvuuden ja tulee osaksi kollektiivista muistia ja kulttuuriomaisuutta. (Upward 1996, Henttonen 2004, 15–16.)

Tallenne-akselin sisin koordinaatti on "dokumentti". Siinä dokumenttia ei vielä ole käytetty kommunikaatiossa, tai ainakaan toimenpiteestä ei ole muita tietoja kuin dokumentin konteksti, sisältö ja rakenne. Dokumentti on tekijän suorittaman toimenpiteen osa ja jälki, mutta ei vielä asiakirja. Dokumentista tulee asiakirja vangitsemalla (capture) se ja laittamalla se syrjään muistamista varten sekä liittämällä siihen metadataa, joka yhdistää sen laajempaan kokonaisuuteen, ja joka tekee dokumentin käytön ensimmäinen ulottuvuuden ulkopuolella mahdolliseksi. Samalla dokumentti siirtyy yksityiseltä tekijältä organisaation omistukseen ja siitä tulee hoidetun asian dokumentointia, joka palvelee toiminnan todennettavuutta. Tässä kohtaa ollaan mallin toisessa ulottuvuudessa. Kun asiakirja liitetään konkreettisesti päätearkistoon tai se saa sähköisessä ympäristössä metatietojen avulla paikan siinä, siirrytään kolmanteen ulottuvuuteen. Näkökulma ei enää ole yksittäisessä asiakirjassa tai asian hoitamisesta syntyneessä aktissa vaan painopisteessä on arkistokokonaisuus, joka kuvaa organisaation koko toimintaa ja turvaa sen jatkuvuuden. Tällä tasolla on etäännytty jokapäiväisten asioiden hoitamisesta ja siirrytty pysyvästi tai ainakin pitkään säilytettävien asiakirjojen pariin. Uloimmassa ulottuvuudessa

asiakirjoja ei enää säilytetä organisaatiota varten vaan yhteiskunnan laajempiin tarpeisiin. Usein asiakirjat on konkreettisestikin siirretty jonkin toisen laitoksen säilytettäväksi. Tällöin arkistoasiakirjat muodostavat yhdessä kulttuuriomaisuuden (tallenne-akseli), jolla on merkitystä koko yhteiskunnan (toimija-akseli) kollektiiviselle muistille (todistusvoimaisuus-akseli) ja jatkuvuudelle (toiminta-akseli). (Upward 1996, Henttonen 2004, 15–16.)

Seuraavassa esitetään kontinuumimallin neljä ulottuvuutta vielä McKemmishin (1997) mukaan. Ensimmäinen ulottuvuus (kuvan 2 sisimmäinen rengas) eli asiakirjojen luominen tai synty käsittää toimijat, jotka suorittavat toimintoja (päättöksiä, yhteydenpitoa, toimia), toiminnot itse, asiakirjat, jotka ovat toimintoja, ja jäljen (trace), joka havainnollistaa toimintoja. Toinen ulottuvuus (kuvan 2 toiseksi sisimmäinen rengas) eli asiakirjojen vangitseminen tai taltiointi käsittää henkilökohtaiset ja yhteisölliset asiakirjahallinnon systeemit, jotka taltioivat asiakirjoja kontekstissa, joka tukee niiden kykyä toimia evidenssinä sosiaalisista toiminnoista ja liiketoiminnoista, joissa yksiköt ovat vastuussa toimistaan. Kolmas ulottuvuus (kuvan 2 toiseksi ulommainen rengas) eli asiakirjojen systematisointi tai järjestäminen käsittää organisaation asiakirjahallinnan prosessit. Siinä yritys tai yksikkö määrittelee asiakirjahallintansa järjestelmän/menettelytavan ja muodostaa siten arkistoja muistoksi liike- tai sosiaalisista toiminnoistaan. Neljännessä ulottuvuudessa (kuvan 2 uloimmassa renkaassa) eli asiakirjojen käytettävissä pitämisessä (pluralise) arkistot tuodaan ympäröivään viitekehykseen, jotta voidaan tarjota kokonaisvaltainen sosiaalinen, historiallinen ja kulttuurinen muisti sekä yksilöistä että organisaatioista. (McKemmish 1997.)

Kuten tämän luvun alussa jo todettiin, australialainen lähestymistapa tuntuu suomalaisen asiakirjahallintaan sopivalta, vaikkei meillä olekaan muotoiltu eksplisiittisiä teoreettisia malleja (Henttonen 2004, 16). Malli sopii paremmin myös ”nykyaikaiseen” asiakirjahallintaan, sillä se sopii sähköiseen asiakirjaympäristöön. Itse asiassa tietotekniikan kehittyminen ja asiakirjojen sähköistyminen tarjosivat puitteet kontinuumimallin kehittämiseksi (McKemmish 2001, 334).

Asiakirjojen kontinuumiajattelu visioi kattavan, moniulotteisen arkistollisen mallin, jossa on tilaa asiakirjahallinnon ja arkistotoimen ammattilaisille – keskittyvät he sitten nykyisiin, lainsäädännöllisiin tai historiallisiin ja kulttuurisiin alueisiin. Se on ajattelutapa, jossa tiedostetaan, että yksilöt, ryhmät, organisaatiot ja yhteiskunnalliset pyrkimykset pitää merkitä kaikille jatkuvuuden ulottuvuuksille. Siinä tunnustetaan, että asiakirjojen luomis-, hallinta- ja käyttökontekstien rikkautta, monimutkaisuutta, monimuotoisuutta ja ominaispiirteitä ei voi täysin esittää malleissa, järjestelmissä, standardeissa ja kaavoissa. Tämän tunnustaminen ei kuitenkaan vähennä niiden merkitystä ja tärkeyttä käytännölle. Se on myös ajattelutapa, jossa ymmärretään, että asiakirjahallinnon ja arkistotoimen ammattilaiset hoitavat omaa osuuttaan muodostaen yhteiskunnan muistamisen ja unohtamisen rakenteita. Asiakirjakontinuumissa globaalin ja paikallisen tai alkuperäisen, keskipisteen ja periferian, muistamisen ja unohtamisen, kirjallisen ja suullisen, lyhytaikaisen ja pitkäaikaisen muistamisen, epätarkan ja tarkan, jatkuvuuden ja sattuman väliset jännitteet voidaan mahdollisesti saada jonkinlaiseen kekseliääseen tasapainoon, jota ovat kuvanneet muun muassa Cook, Harris, Nesmith ja Upward. Siinä pysyvyys ja muuttuvuus, evidenssi ja muisti, kirjoittaminen ja puhuminen eivät ole vastakohtia. Kontinuumiajattelussa asiakirjoja korjataan ja kunnostetaan ja asiakirjat ”muuttuvat” eli asiakirjat ovat ”always in a process of becoming”. (McKemmish 2001, 358–359.)

Tiivistetysti ja yksinkertaistaen voidaan sanoa, että kontinuumiajattelussa hylätään näkemys asiakirjojen lineaarisesta etenemisestä tiettyjen, toisistaan selkeästi erottuvien vaiheiden kautta historialliseen arkistoon (tai hävitykseen). Asiakirjat ovat periaatteessa aina ajankohtaisia, ja eri vaiheet limittyvät toisiinsa. Tuoreella asiakirjalla voi olla tutkimusarvoa ja vastaavasti vanha asiakirja saattaa syystä tai toisesta tulla jälleen arvokkaaksi organisaation varsinaisen toiminnan kannalta. Suomessa asiakirjan elinkaari nähdään nimenomaan jatkumomallin kaltaisena, vaikka jatkumo onkin käsitteenä tässä yhteydessä vieras Suomessa. Elinkaari-termi on niin vakiintunut suomalaiseen terminologiaan, että sanan käyttö on edelleen perusteltua. (Lybeck 2006, 22.) Kontinuumiajattelun ja asiakirjahallinnassa tapahtuneen paradigman muutoksen voisi koostaa McKemmishin (1997) sanoin seuraavasti: kontinuumiajattelu tukee näkemystä, jonka mukaan kontinuumimalliin liittyvien visionääristen tavoitteiden toteutuminen käytännössä

vaatii kaikkien asiakirja-ammattilaisten työskentelyä yhdessä asiakirjahallinnan sateenkaaren alla.

5.2. Kontinuumimalli tässä tutkielmassa

Kontinuumimalli toimii tämän tutkielman viitekehystenä, sillä malli on monitahoisempi kuin elinkaarimalli ja sopii paremmin suomalaiseen, tässä tapauksessa kunnan, asiakirjahallintaan. Valtosen (2005, 89) mukaan kontinuumiajattelu perustuu asiakirjan koko elinaikaa koskevien hallintaprosessien integroituihin kokonaisuuksiin ja suomalainen arkistonmuodostussuunnitelma toimii parhaimmillaan juuri tällaisena kontinuumina integroivana elementtinä. Tutkielman aihe sijoittuu etenkin kontinuumimallin kolmelle ensimmäiselle ulottuvuudelle, sillä arkistonmuodostussuunnitelman voidaan ajatella havainnollistavan organisaation toimintoja. Asiakirjatieto taltioidaan ja systematisoidaan tai järjestetään arkistonmuodostussuunnitelman mukaan. Arkistonmuodostussuunnitelma ei niinkään ohjaa päätearkistossa säilytyksessä olevaa asiakirjatietoa. Kontinuumimallissa korostetaan myös asiakirjahallinnan yhteyttä organisaation toimintaprosesseihin. Asia- ja asiakirjaprosessit, jotka perustuvat organisaation toimintoihin ja tehtäviin, ovat tärkeä osa arkistonmuodostussuunnitelmaa.

6. Tutkimusasetelma

6.1. Tutkimusongelma- ja kysymykset

Tutkielman tavoitteena on selvittää, kuinka hyvä asiakirjatiedon hallinnan väline arkistonmuodostussuunnitelma on käyttäjien näkökulmasta. Tavoitteena on myös, että tapausesimerkin avulla arkistonmuodostussuunnitelma ja sen käyttö tulevat tutuiksi muillekin kuin asiakirjahallinnan parissa työskenteleville. Tutkimusongelma jakautuu kolmeen alakohtaan:

1) Millaisia asioita ja asiakirjaprosesseja arkistonmuodostussuunnitelma ohjaa? Millaisia asioita kunnassa käsitellään ja mitä asiakirjoja eri asiakirjaprosesseissa syntyy

- hallinnossa,
- sivistystoimessa ja
- ympäristötoimessa?

2) Miten arkistonmuodostussuunnitelmaa käytetään työtehtävissä apuna?

3) Millaisia kokemuksia käyttäjillä on arkistonmuodostussuunnitelmasta ja mitkä ovat arkistonmuodostussuunnitelman hyviä ja huonoja puolia sen käyttäjien mielestä?

Ensimmäiseksi tutkitaan arkistonmuodostussuunnitelman ohjaamaa kunnan asiakirjatietoa ja asiakirjaprosesseja. Sen jälkeen kartoitetaan, miten arkistonmuodostussuunnitelmaa käytetään apuna työtehtävissä ja kolmanneksi etsitään vastausta kysymykseen, millaisia kokemuksia arkistonmuodostussuunnitelman käyttäjillä on siitä.

6.2. Tutkimusmenetelmä

Tutkielman analyysiprosessissa hyödynnetään laadullisen tutkimuksen menetelmistä teema-analyysia, jota Eskolan ja Suorannan (1998) tavoin

kutsutaan teemoitteluksi. Laadullinen analyysi on jossain määrin erilaista kuin kvantitatiivinen analyysi. Siinä aineistoa käsitellään usein kokonaisuutena. Vaikka aineisto koostuisi erillisistä tutkimusyksiköistä, esimerkiksi yksilöhaastatteluista, argumentaatiota ei voi rakentaa yksilöiden eroihin eri muuttujien ja niiden tilastollisten yhteyksien suhteen. (Alasuutari 1999, 38.) Tutkielmassa käytetään lähilukua täydentämään teemoittelua. Arkistonmuodostussuunnitelmaa luetaan ja tutkitaan myös itse. Lähiluvulla haetaan vastauksia eritoten ensimmäisiin tutkimuskysymyksiin ”Millaisia asioita ja asiakirjaprosesseja arkistonmuodostussuunnitelma ohjaa?” ja ”Millaisia asioita kunnassa käsitellään ja mitä asiakirjoja eri asiakirjaprosesseissa syntyy?”.

Teemoittelussa aineistosta nostetaan esille tutkimusongelmaa valaisevia teemoja ja vertaillaan niiden esiintymistä ja ilmenemistä aineistossa. Se on suositeltava analyysitapa jonkin käytännöllisen ongelman ratkaisemisessa. Aineistosta pyritään löytämään ja erottelamaan tutkimusongelman kannalta olennaiset aiheet. Ei kuitenkaan ole mielekäästä tehdä luokiteltua sitaattikokoelmaa, vaan analyysissa ja tuloksissa tai johtopäätöksissä pyritään teorian ja empirian vuorovaikutukseen, eli sitaatteja analysoidaan ja tulkitaan. Teemoittelun avulla tekstiaineistosta saadaan selville vastauksia tai tuloksia esitettyihin kysymyksiin. (Eskola ja Suoranta 1998, 175–182.)

Tutkielma on luonteeltaan tapaustutkimus, joka on yhden tilanteen, organisaation tai prosessin syvätkä tutkimus tarkoituksena ymmärtää sitä moninaisine yksityiskohtineen ja/tai verrata sitä muihin tapauksiin. Arkistotieteellisessä soveltamisessa se tarkoittaa yksityiskohtaisia kuvauksia, analyysieja tietyistä palveluista, e-asiakirjoista ja yhden tai useamman organisaation digitaalisista käyttöpalveluista. (Gilliland-Swetland 2000; tässä Valtonen 2005, 107.)

Tapaustutkimukselle on luonteenomaista, että yksittäisestä tapauksesta tuotetaan yksityiskohtaista ja intensiivistä tietoa. Aineistonkeruussa käytetään useita menetelmiä, ja tyypillisesti tavoitellaan nimenomaan ilmiöiden kuvailemista. Tapauksella voi olla myös alayksiköitä, kuten tässä tutkielmassa ovat hallinnon, sivistystoimen ja ympäristötoimen osa-arkistonmuodostussuunnitelmat. Tapaustutkimuksessa olennaista on, että käsiteltävä aineisto

muodostaa tavalla tai toisella kokonaisuuden, siis tapauksen. Tapaustutkimus etsii vastauksia kysymyksiin kuinka ja miksi. Tässä tutkielmassa haetaan vastausta kysymykseen, kuinka hyvä asiakirjahallinnan väline arkistonmuodostussuunnitelma on sen käyttäjien näkökulmasta. (Eskola & Saarela-Kinnunen 2007, 185–186.)

Tapaustutkimuksessa tapauksen valinta perustuu joko teoreettiseen tai käytännölliseen intressiin (Eskola & Saarela-Kinnunen 2007, 187). Tämän tutkielman tapaus, Pirkkalan kunnan arkistonmuodostussuunnitelma, valikoitui tutkielman tekijän oman mielenkiinnon kohteen mukaan, sillä tutkielman tekijä työskenteli kesän 2006 Pirkkalan kunnassa arkistoharjoittelijana.

Tapaustutkimus voidaan jakaa kolmeen ryhmään:

1. Varsinaiset tapaustutkimukset, joissa tutkimuskohteena on tietty yksittäinen tapaus kaikessa erityisyydessään ja harvinaisuudessaan.
2. Välineelliset tapaustutkimukset, joissa tietyllä erityistapauksella itsellään on vain sekundaarinen tutkimustehtävä jonkin muun seikan ymmärtämistä helpottavana keinona.
3. Kollektiiviset tapaustutkimukset, joissa tietyllä erityistapauksella on vielä vähemmän merkitystä kuin edellisessä. Oikeastaan on kyse välineellisen tapaustutkimuksen laajentamisesta useisiin tapauksiin. (Stake 1994; tässä Valtonen 2005, 108.)

Tämä tutkielma on välineellinen tapaustutkimus. Tutkielman tapausesimerkkinä on Pirkkalan kunnan arkistonmuodostussuunnitelma ja sen käyttö keskuksenhallinnon, sivistystoimen ja ympäristötoimen osalta. Tapausesimerkki auttaa ymmärtämään arkistonmuodostussuunnitelmia ja niiden käyttöä.

Tapauksen kokonaisvaltainen ymmärtäminen on tärkeämpää kuin yleistäminen. Jos yleistämiseen pyritään, tapaustutkimuksessa tavoitellaan ennen kaikkea analyyttistä yleistämistä; pyritään teorioiden yleistämiseen ja laajentamiseen. Tutkimustulosten vertailu mahdollistaa tulosten yksittäistä tapauksia laajemmin hyödyntämisen ja niinpä voidaankin puhua myös tulosten siirrettävyydestä.

(Eskola & Saarela-Kinnunen 2007, 189.) Tässä tutkielmassa vertailua aiempaan tutkimukseen ei ole paljoa tutkielman luonteesta johtuen. Aiempaa tutkimusta arkistonmuodostussuunnitelmien käyttäjien kokemuksista ei ole tehty. Vertailu on tehty arkistonmuodostussuunnitelman alkuaikoina syntyneeseen keskusteluun ja ensimmäisiin kokemuksiin arkistonmuodostussuunnitelmista. Tapaus, Pirkkalan kunnan arkistonmuodostussuunnitelma, on ainutlaatuinen ja tutkimustuloksia ei voi yleistää koskemaan muita viranomaisia. Kuitenkin, esimerkiksi kuntien arkistonmuodostussuunnitelmien parissa työskentelevät, voivat hyödyntää tuloksia omia arkistonmuodostussuunnitelmia kehittäessään.

6.3. Tutkimusaineisto

Tutkimusaineisto koostuu Pirkkalan kunnan arkistonmuodostussuunnitelmasta sekä teemahaastatteluista. Haastattelut on tehty keväällä 2007 ja käsittelyssä oleva arkistonmuodostussuunnitelma on haastatteluhetkellä keväällä 2007 käytössä ollut Pirkkalan kunnan arkistonmuodostussuunnitelma, joka oli tarkoitus vahvistaa voimassaolevaksi kevään aikana. Arkistonmuodostussuunnitelmaa on käsitelty luvussa 4.4. *Pirkkalan kunnan arkistonmuodostussuunnitelma*.

Tutkimusaineiston haastattelut on tehty teemahaastattelumenetelmällä. Teemahaastattelussa haastattelun aihepiirit, teema-alueet, on etukäteen määrätty. Kysymykset eivät ole tarkoin muotoiltuja ja järjestettyjä, mutta haastattelu ei etene täysin vapaasti. Haastattelijalla on tukilista käsiteltävistä asioista ja kaikki teema-alueet käydään läpi haastateltavien kanssa, mutta niiden järjestys ja laajuus voivat vaihdella haastattelusta toiseen. Teemahaastattelu muistuttaa paljon tavallista keskustelua. (Eskola & Vastamäki 2007, 27–28.)

Haastattelut tehtiin kevään 2007 aikana Pirkkalan kunnan virastotalolla sekä yläasteella. Haastateltaville lähetettiin etukäteen haastattelurunko (katso liite 3), johon he saattoivat perehtyä ennen haastattelua. Haastattelut, jotka kestivät 30 minuutista 60 minuuttiin, nauhoitettiin, jonka jälkeen ne litteroitiin. Litteroidut haastattelut teemoiteltiin MS Word -ohjelmalla. Teemoittelu tapahtui lukemalla haastatteluaineistoja läpi, jolloin niistä nousi esiin usein toistuvia teemoja. Haastattelut järjestettiin uudestaan teemojen mukaan. Teemat muodostettiin

haastatteluaineiston ja tutkimuskysymysten pohjalta. Kolmeksi teemaksi nousivat kunnan asiakirjatieto, arkistonmuodostussuunnitelman käyttö ja käyttäjien kokemukset arkistonmuodostussuunnitelmasta.

Haastateltavia oli kuusi. Hallinnon osalta haastateltavina olivat tietohallintosihteeri, joka toimii Pirkkalan kunnan arkistotoimen johtavana viranhaltijana, hallinnon kirjaajana ja keskusarkistonhoitajana. Toinen hallinnon haastateltava oli palvelusihteeri, joka työskentelee yhteispalvelussa. Hänen työtehtäviinsä kuuluu muun muassa valtuuston ja kunnanhallituksen pöytäkirjanotteiden lähettäminen asianosaisille. Palvelusihteerin työtehtäviin kuuluu kirjaamista tai arkistointia muuta kuin tietohallintosihteerin loman aikana, jolloin hän toimii tietohallintosihteerin sijaisena. Sivistystoimesta haastateltavana oli sivistystoimen kirjaaja, jonka tehtävänimike on tekstinkäsittelijä ja työtehtäviin kuuluu näin ollen muutakin kuin kirjaamista. Hän on myös sivistystoimen hallinnon arkistovastuuhenkilö ja koko sivistystoimen arkistovastuuhenkilöiden yhdyshenkilö. Toinen sivistystoimen haastateltava oli yläasteen kanslisti, jonka työtehtäviin kuuluu yläasteen papereiden arkistointia, mutta ei kirjaamista. Yläasteen kanslisti on opetustoimen arkistovastuuhenkilö. Ympäristötoimen haastateltavina olivat ympäristöterveydenhuollon palvelusihteeri, joka on ympäristötoimen arkistovastuuhenkilö sekä rakennusvalvonnan kanslisti, joka toimii ympäristötoimen kirjaajana ja ympäristölautakunnan sihteerinä ja on rakennusvalvonnan arkistovastuuhenkilö.

Tehtävänimikkeet eivät kerro kaikkien kohdalla heidän työtehtävistään, sillä jokaisen työtehtäviin kuuluu asianhallintaa ja arkistointia. Kaikki ovat myös jossain vaiheessa olleet tekemisissä arkistonmuodostussuunnitelman kanssa. Vähiten aikaa on ollut ympäristöterveydenhuollon palvelusihteeri (haastatteluhetkellä viisi kuukautta), sillä hän oli siirtynyt Pirkkalan kunnan palvelukseen vasta 1.1.2007.

Haastateltavista kaikki, paitsi yksi, olivat työskennelleet pitkään Pirkkalan kunnassa. Haastatteluhetkellä lyhimmän aikaa kunnassa oli työskennellyt ympäristöterveydenhuollon palvelusihteeri, viisi kuukautta, toiseksi lyhimmän aikaa sivistystoimen kirjaaja, 19 vuotta, ja pisimmän aikaa tietohallintosihteeri, 35

vuotta. Kaikki eivät olleet työskennelleet koko aikaa samoissa tehtävissä. Työnkuvat olivat myös laajentuneet. Esimerkiksi rakennusvalvonnan kanslistin työt olivat lisääntyneet ja rakennusvalvonnan toimistotöiden lisäksi saman ihmisen hoidettavaksi oli tullut ympäristötoimen kirjaamon ja ympäristölautakunnan (aiemmin rakennuslautakunta) sihteerin työt. Ympäristöterveydenhuollon palvelusihteerikin oli kuitenkin ollut pitkään kuntasektorilla töissä, vaikka Pirkkalan kunnan palveluksessa hän oli ollut vasta 1.1.2007 alkaen. Hänen työssään oli tapahtunut muutoksia eniten. Hän oli siirtynyt Ylöjärven kaupungin ympäristötoimesta Pirkkalan kuntaan, sillä ympäristöterveydenhuolto on järjestetty kuuden kunnan kesken seudullisesti vuoden 2007 alusta ja Pirkkalan kunta toimii yhteistyössä isäntäkuntana.

Haastateltavilla on kaikilla jonkinlainen hallinnon tai toimistoalan koulutus, kuten merkonomi ja toimistosihteerikurssi. Yksi oli vaihtanut alaa, mutta siitäkin oli pitkä aika. Aikaisemmin hän oli parturi-kampaaja ja aikuiskoulutuksessa kouluttautunut toimistoalalle 29 vuotta sitten. Tietohallintosihteerillä on arkistolaitoksen arkistohoitotutkinto, ja muut ovat käyneet lyhyitä, muutaman päivän kestäviä Kuntaliiton järjestämiä arkistokursseja tai Hämeenlinnan maakunta-arkistossa arkistotoimen peruskurssin. Tietohallintosihteerin kertoi käyneensä myös tietosuoja-, henkilö- ja lainsäädäntökoulutuksissa aina sitä mukaa, kun lainsäädäntöön oli tullut muutoksia. Vain yksi haastateltavista ei ollut käynyt yhtään asiakirjahallinnan kurssia.

Lisäksi Pirkkalan kunta on järjestänyt asiakirjahallintoon, arkistotoimeen ja julkisuus- ja henkilötietolainsäädäntöön liittyviä koulutuspäiviä, joihin ovat osallistuneet muut, paitsi ympäristöterveydenhuollon palvelusihteerin, sillä hän ei koulutusten aikaan vielä ollut Pirkkalan kunnan palveluksessa. Haastateltavat mainitsivat oppineensa käyttämään arkistonmuodostussuunnitelmaa myös käytännön työtä tekemällä ja kantapäähän kautta.

7. Arkistonmuodostussuunnitelma asiakirjahallinnan välineenä

7.1. Pirkkalan kunnan asiakirjatieto ja sen ominaispiirteet

Ensimmäinen tutkimuskysymys käsittelee kunnan, ja tarkemmin ottaen Pirkkalan kunnan ympäristötoimen, sivistystoimen ja hallinnon, asioita, asiakirjatietoa ja asiakirjaprosesseja, joita arkistonmuodostussuunnitelma ohjaa. Tässä luvussa käydään aluksi läpi, mitä samanlaisia asioita ja asiakirjatietoa edellä mainituilla kolmella osastolla on. Sen jälkeen tutkitaan ympäristötoimen, sivistystoimen ja hallinnon asiakirjojen ja asiakirjaprosessien eroavaisuuksia.

Kaikille kolmelle osastolle yhteisiä asioita ovat yleiset asiat, talousasiat, henkilöstöasiat sekä materiaalitoimen asiat. Yleisiä asioita ovat esimerkiksi kunnan yleiset säännökset, kuten toimintaedellytysten luominen ja purkaminen, kunnan tunnusmerkit, kunnan säädös- ja normivalta. Koko kuntaa koskeviin yleisiin säännöksiin kuuluvat myös kuntien ja valtion väliset ja kuntien väliset suhteet, päätöksenteko, muutoksenhaku ja oikeudenkäyntiasiat, toiminnan suunnittelu, kehittäminen ja valvonta, yleiset hallintopalvelut, joiden alle kuuluu esimerkiksi asiakirjallisten tietoaaineistojen hallinnan ohjaus ja dokumentointi, kuten arkistonmuodostussuunnitelma. Yleisiä asioita ovat myös aloiteoikeus, sopimukset ja muut oikeustoimet, tiedottaminen, yhteis- ja suhdetoiminta ja konsernit, joilla tarkoitetaan yhtiöitä ja yhdistyksiä, joissa kunta on mukana.

Kunnallistalouden asioita ovat talouden ja toiminnan suunnittelu, rahoitus, tuet ja avustukset ja ulkoinen laskentatoimi, jolla tarkoitetaan kirjanpitoa, laskutusta ja tilinpäätöstä. Kunnallistalouteen kuuluu myös sisäinen laskentatoimi, joka käsittää toiminnan ohjauksen, talousarvion seurannan ja kustannus- ja suoritelaskentaa. Siihen kuuluu myös perintä- ja ulosottotoimi ja riskienhallinta.

Henkilöstöasioita ovat henkilöstö- ja työvoimapolitiikka, henkilöstön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan toiminnan ohjaus, henkilöstön palvelussuhdeasiat, koulutus, henkilöstön palkitseminen, henkilöstöpalvelut (esimerkiksi vakuutukset,

virkestys- ja TYKY-toiminta, henkilöstölehdet ja työpaikkaruokailu), työsuojelutoiminta, ammattiyhdistys- ja luottamusmiestoiminta, luottamustoimen hoito ja palkan ja palkkioiden laskenta.

Materiaalitoimeen kuuluvat hankintatoimen asiat (johon kuuluu esimerkiksi kilpailuttaminen), materiaalin hallinta ja valvonta, varastointi, kuljetukset ja jakelu, ruokapalvelu ja tekstiili- ja vaatehuolto sekä siivouspalvelu.

Jokaisella yksiköllä on kuitenkin myös asioita, jota ei muille yksiköille kerry. Vaikka kaikille kertyykin hallinnon ja talouden asioita sekä henkilöstöasioita, niin ne ovat keskushallinnon kirjaamon vastuualueella. Sen lisäksi keskushallinnon kirjaamon vastuualueella ovat kuntasuunnittelu, elinkeinotoimi, työllistäminen, tietotekniikka ja asuminen, ja se vastaanottaa ja rekisteröi kunnan toimielimistä valtuuston, kunnanhallituksen, keskusvaalilautakunnan, tarkastuslautakunnan ja maaseutulautakunnan paperiasiakirjat ja sähköpostit. (Pirkkalan kunta.)

Tarkemmin, asiakirjatasolla tarkasteltuna hallinnon asiakirjoja ovat esimerkiksi kunnanvaltuuston ja -hallituksen käsittelyssä olleet asiakirjat tai sinne menevät asiakirjat. Myös kaikki pitkään tai pysyvästi säilytettävät asiakirjat ovat hallinnon vastuulla keskusarkistossa. Hallinnon vastuualueella on myös yhteispalvelupiste, josta kuntalaiset saavat kysellä muun muassa venepaikkoja luonnonranta-alueille, ostaa palvelukortteja ja jumppakortteja ja varata kokoustiloja. Kunnan työntekijät ostavat yhteispalvelusta ruokalippuja ja yhteispalvelusta heille jaetaan juna-, bussi- ja taksikortteja tarpeen mukaan. Yhteispalvelu ylläpitää kunnan työntekijöiden puhelinluetteloa. Yhteispalvelupiste toimii myös välittäjänä poliisin lupapalveluihin kuuluvissa asioissa, sillä Pirkkalan kunnalla ei ole omaa poliisilaitosta. Tällaisia asioita ovat muun muassa passi-, henkilökortti- ja ajokorttiasiat.

Sivistystoimen kirjaamon vastuualueella on sivistystoimen hallinto, opetustoimi, kirjastotoimi, kulttuuritoimi, liikuntatoimi ja nuorisotoimi ja se vastaanottaa ja rekisteröi kunnan toimielimistä koulutuslautakunnan, kulttuuri- ja kirjasto- lautakunnan ja nuorisotoimi- ja liikuntalautakunnan paperiasiakirjat ja sähköpostit. (Pirkkalan kunta.) Tarkemmin tarkasteltuna esimerkiksi opetustoimessa kertyy

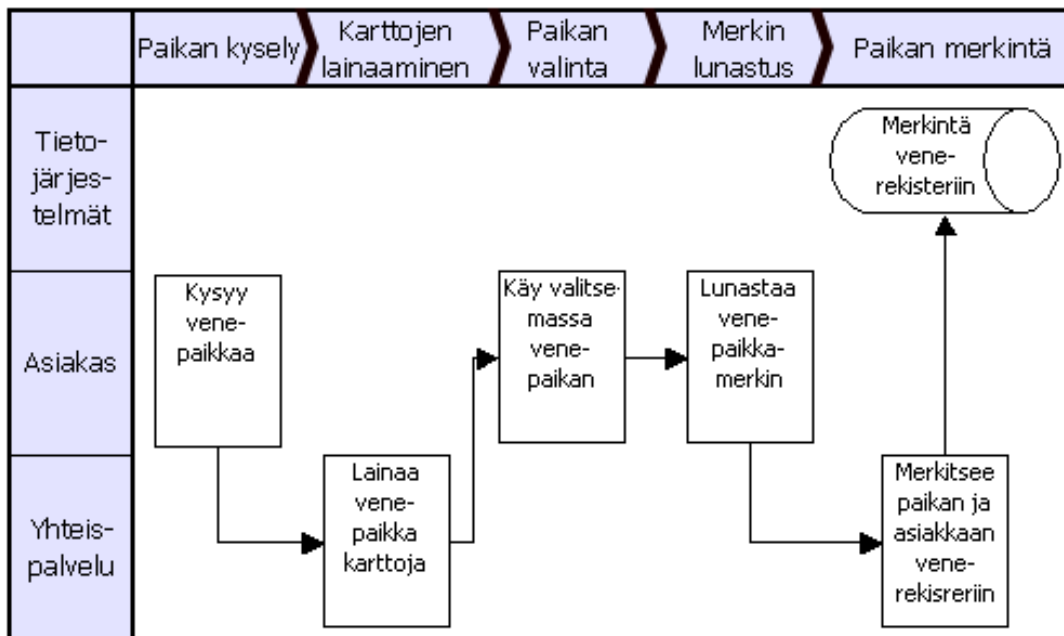
asiakirjoja, jotka liittyvät koulunkäyntiin ja opetukseen. Oppilaita koskevia asiakirjoja ovat todistukset, vapautukset tietystä aineesta, loma-anomukset, kuljetushakemukset ja oppilaisiin liittyvien kuulustelujen ja uusintakuulustelujen pöytäkirjat. Opettajia koskevia asiakirjoja ovat virkavapaudet, sijaisten ottamis-päätökset, työsuunnitelmat, opetussuunnitelmat ja opettajien koulutus-hakemukset. Lisäksi voi olla myös huonetila-anomuksia.

Ympäristötoimen kirjaamon vastuualueella maankäyttö (kaavoitusmaanhankinta, tonttitarjonta) ja valvonta (rakennusvalvonta, ympäristönsuojelu, ympäristö-terveydenhuolto, eläinlääkintä) ja se vastaanottaa ja rekisteröi kunnan toimi-elimistä ympäristölautakunnan paperiasiakirjat ja sähköpostit. (Pirkkalan kunta.) Tarkemmin tarkasteltuna esimerkiksi ympäristöterveydenhuollossa kertyy terveystarkastajien ja eläinlääkäreiden myöntämiä lupia, tarkastuspöytäkirjoja, lausuntoja ja kehotuksia ja ympäristölautakunnan myöntämiä ympäristölupia.

Edellä on kuvattu hallinnon, sivistystoimen ja ympäristötoimen asioiden ja asiakirjatiedon yhteneväisyyksiä sekä eroja. Seuraavaksi tutkitaan tarkemmin, millaisia asiakirjaprosesseja edellä mainituissa kolmessa osastossa syntyy. Koska asiakirjaprosesseja on lukuisia, pyydettiin haastateltavia kertomaan esimerkki heidän työtehtäviinsä liittyvästä tyypillisestä prosessista. Seuraavaksi esitetään jokaiselta tutkielman kohteena olevalta osastolta yksi asiakirjaprosessi: hallinto-osastolta venepaikan hakeminen yhteispalvelupisteeltä, sivistystoimesta huonetilavarauksen tekeminen yläasteella ja ympäristötoimesta ympäristöluvan käsittely.

Venepaikan hakeminen

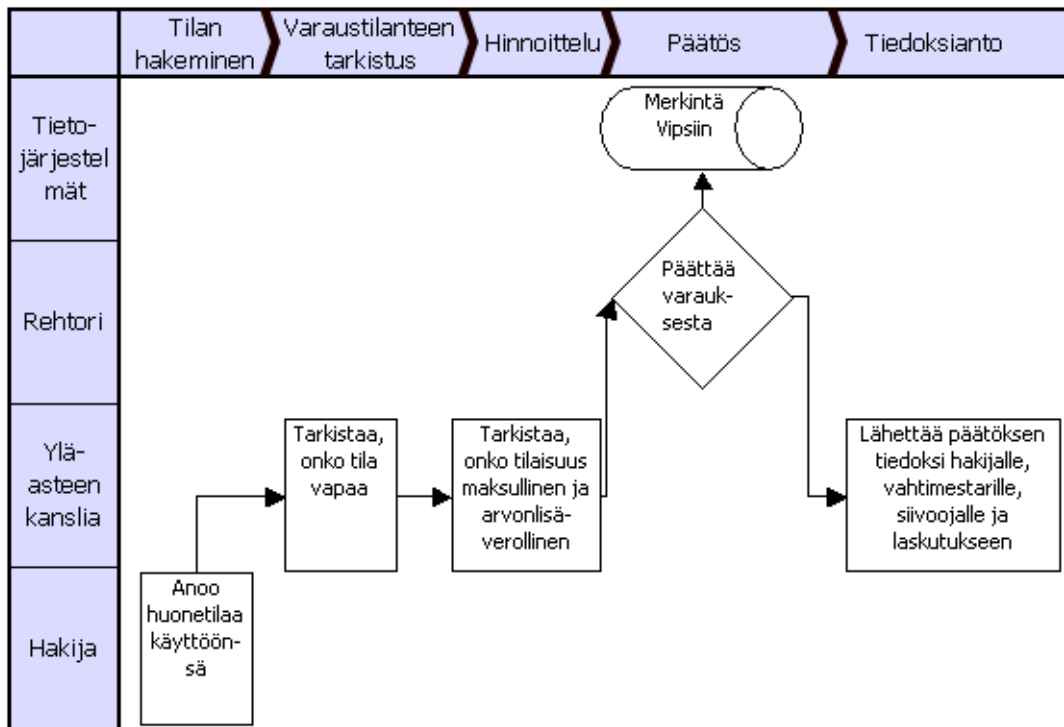
Venepaikkoja voi kysyä yhteispalvelutiskiltä Pirkkalan kunnan talolla. Asiakas kysyy venepaikkaa, jonka jälkeen yhteispalvelussa työskentelevä palvelusihteeri lainaa hänelle venepaikkakarttoja, joista asiakas valitsee haluamansa venepaikan. Asiakas voi myös käydä katsomassa venepaikkoja paikan päällä. Sen jälkeen hän tulee takaisin yhteispalveluun, maksaa venepaikan ja saa venepaikkamerkin. Lopuksi palvelusihteeri merkitsee asiakkaan ja hänen venepaikkansa yhteispalvelun ylläpitämään venerekisteriin. Kuvan 3 prosessikaavio esittää venepaikan hakemista Pirkkalan kunnan yhteispalvelupisteeltä.



Kuva 3. Venepaikan hakeminen Pirkkalan kunnan yhteispalvelupisteeltä

Huonetilavaruksen tekeminen

Yläasteen tiloja voi kysellä käyttöönsä yläasteen kansliasta. Kanslisti tarkistaa, onko tila vapaana asiakkaan haluamana ajankohtana. Hän tarkistaa myös, onko hakijan tilaisuus maksullinen tapahtuma ja meneekö siitä arvonlisäveroa. Yläasteen rehtori tekee varauksesta viranhaltijapäätöksen KuntaToimiston VIPS-ohjelmalla, joka on viranhaltijapäätössovellus. Päätöksen jälkeen kanslisti lähettää päätöksen paperitulosteena tiedoksi hakijalle, vahtimestarille ja siivoojalle. Laskutukseen tieto menee vasta tilaisuuden jälkeen. Kuvan 4 prosessikaavio esittää huonetilavaruksen tekemistä Pirkkalan kunnan yläasteella.

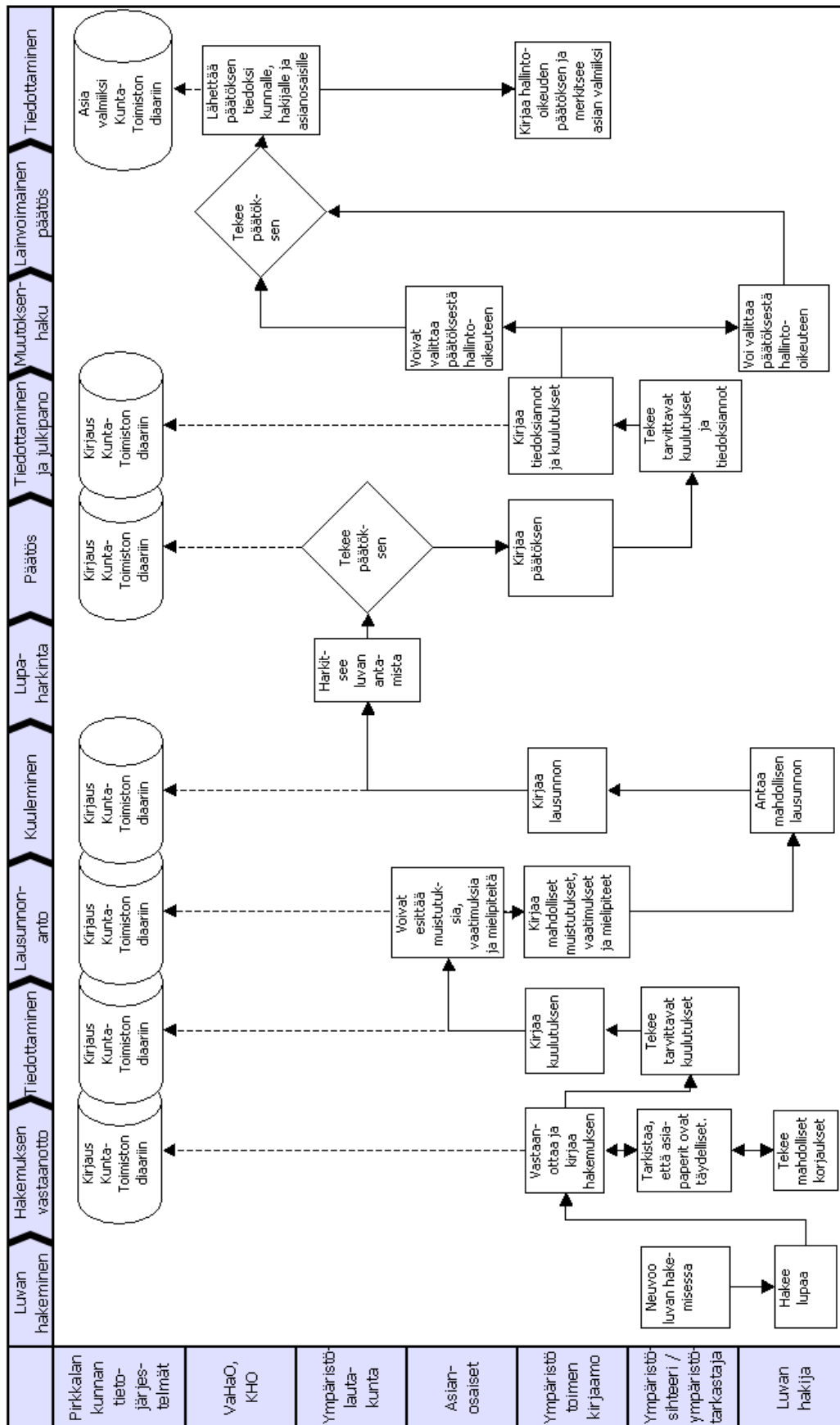


Kuva 4. Huonetilavaruksen tekeminen Pirkkalan kunnan yläasteella

Ympäristöluvan käsittely

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttaville toiminnoille tarvitaan ympäristönsuojelulain mukainen lupa. Näitä toimintoja ovat esimerkiksi metsä-, metalli- ja kemianteollisuus, energiantuotanto, eläinsuojat ja kalankasvatus. Ympäristöluvassa annetaan määräyksiä muun muassa toiminnan laajuudesta, päästöistä ja niiden vähentämisestä. Luvan myöntämisen edellytyksenä on muun muassa, että toiminnasta ei saa aiheutua terveyshaittaa tai merkittävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. Ympäristöluvan hakeminen on maksullista. (Ympäristöministeriö 2008.)

Ympäristösihteeri tai ympäristötarkastaja neuvoo ympäristöluvan hakemisessa. Lupahakemus tehdään kirjallisesti ympäristönsuojeluasetuksessa määrätylle lupaviranomaiselle, esimerkiksi Pirkkalan kunnan ympäristötoimelle. Kirjaamo vastaanottaa hakemuksen ja ympäristösihteeri tai ympäristötarkastaja tarkistaa, että asiapaperit ovat täydelliset ja luvanhakija täydentää hakemustaan tarvittaessa. Ympäristölupaviranomainen tiedottaa hakemuksesta kuulutuksella. Hankkeen vaikutusalueen asukkailla ja viranomaisilla on tilaisuus esittää hakemuksesta muistutuksia, vaatimuksia ja mielipiteitä, ja hakijalla on mahdollisuus antaa oma lausuntonsa muistutusten, vaatimusten ja mielipiteiden jälkeen. Ympäristölautakunta tekee luvasta päätöksen, jonka jälkeen siitä voi valittaa Vaasan hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Päätös käsitteenä sisältää sekä myönteisten että kielteisten ratkaisujen lisäksi asian raukeamisen. Kuvan 5 prosessikaavio esittää ympäristölupahakemuksen käsittelyä Pirkkalan kunnassa.



Kuva 5. Ympäristöluvan käsittely Pirkkalan kunnassa

7.2. Arkistonmuodostussuunnitelman käyttö työtehtävissä

Toisessa tutkimuskysymyksessä tarkastellaan, miten kunnan henkilöstö käyttää arkistonmuodostussuunnitelmaa työssään. Haastateltavilta kysyttiin, tietävätkö he, mikä arkistonmuodostussuunnitelma on sekä pyydettiin heitä kertomaan omin sanoin, mitä se käsittää ja sisältää.

Kaikki haastateltavat tiesivät, mikä arkistonmuodostussuunnitelma on, sillä kaikki olivat jossain vaiheessa olleet tekemisissä arkistonmuodostussuunnitelman kanssa. Kirjaajat käyttivät arkistonmuodostussuunnitelmaa työssään enemmän kuin muut haastateltavat, sillä he tarvitsevat sitä päivittäin kirjaamisessa. Ainoastaan yksi haastateltava ei käyttänyt arkistonmuodostussuunnitelmaa koskaan, vaan hän oli ollut sen kanssa tekemisissä ainoastaan silloin, kun sitä laadittiin. Osasta vastauksista saattoi päätellä, että kysymys, tietääkö mikä arkistonmuodostussuunnitelma on, oli turha:

– – mää oon tehnyt tän kanssa tosi paljon työtä, että mää luulin, että mää tiedän, mikä se on. (H1)

Arkistonmuodostussuunnitelmaa kuvattiin seuraavasti:

– – käsittää arkiston järjestyksen, mihin on arkistoitu ja kuinka kauan säilytetään, onko julkinen ynnä muuta. (H2)

– – tietojen rekisteröintiä ja tämmöistä näin. Suunnitelma niistä. (H6)

Arkistonmuodostussuunnitelma ja sen sisältö tunnettiin hyvin, sillä kaikki haastateltavat olivat olleet mukana arkistonmuodostussuunnitelman uusimis- ja päivitysprosessissa. Pirkkalan kunnan edellinen arkistonmuodostussuunnitelma oli voimassa vuoden 2002 loppuun asti, jonka jälkeen arkistonmuodostussuunnitelmaa on takautuvasti päivitetty niin, että keväällä 2007 se oli tarkoitus vahvistaa voimassa olevaksi suunnitelmaksi. Vaikka päivitetty suunnitelma ei

vielä haastatteluhetkellä ollut voimassaoleva suunnitelma, siihen oli jo siinä vaiheessa tulossa lisäyksiä ja muutoksia.

Neljä haastateltavista vastasi käyttävänsä arkistonmuodostussuunnitelmaa päivittäin, yksi ei käyttänyt sitä lainkaan ja yksi harvemmin kuin kerran viikossa. Päivittäin käyttävät tarvitsivat arkistonmuodostussuunnitelmaa muun muassa jokapäiväisessä kirjaamotoiminnassa. Haastateltavat kertoivat käyttävänsä arkistonmuodostussuunnitelmaa useammin silloin, kun siihen tehdään päivityksiä.

Asiakirjatiedon hallinnan vaiheita ovat arkistonmuodostuksen suunnittelu, asiakirjatiedon arvonmääritys, asiakirjatiedon rekisteröinti, luokittelu, kuvailu, säilyttäminen, suojaaminen, seulonta, käyttö ja tietopalvelu ja lopulta asiakirjatiedon hävittäminen. Haastateltavilta kysyttiin, kuinka usein he käyttävät arkistonmuodostussuunnitelmaa ja missä asiakirjatiedon hallinnan vaiheissa sitä tulee käytettyä. Heille annettiin vinkiksi vaihtoehdot

- asiakirjatiedon luominen, laatiminen tai vastaanottaminen,
- tulostaminen ja kopiointi,
- tallentaminen, taltiointi, rekisteröinti,
- luokittelu ja järjestäminen,
- antaminen ulkopuolisten katseltavaksi (esimerkiksi asiakirjan julkisuuden katsominen AMS:sta),
- siirto päätearkistoon, hävittäminen, säilyttäminen (oma työhuone, päätearkisto, tietojärjestelmät) ja
- asiakirjojen etsiminen/haku (päätearkistosta, omasta huoneesta, tietojärjestelmistä).

Haastattelujen perusteella arkistonmuodostussuunnitelmaa tarvittiin asiakirjojen luomisessa, laatimisessa ja vastaanottamisessa, rekisteröinnissä, asiakirjojen luokittelussa ja järjestämisessä, päätearkistoon siirtämisessä sekä hävittämisessä. Vain yksi haastateltava vastasi käyttävänsä arkistonmuodostussuunnitelmaa asiakirjatiedon säilyttämisessä ja etsimisessä ja haussa.

Tarkemmin esille nousivat asiakirjojen säilytysajat, joita tarkistettiin arkistonmuodostussuunnitelmasta usein.

Sen sijaan osa haastateltavista tiesi ilman arkistonmuodostussuunnitelmaa, mistä asiakirjoja etsiä:

Ei, mä tiedän, missä kohtaa. Että mä en amsia käytä todellakaan. Mä käytän hyvin vähän, kun mä tiedän ulkoa kaikki. (H2)

Samoin mietittäessä voiko asiakirjan antaa ulkopuolisen katseltavaksi, arkistonmuodostussuunnitelmaa ei niinkään tarvittu, vaan haastateltavat osasivat julkisuus- ja salassapitosäännöksiä ulkoa. Arkistonmuodostussuunnitelmaa ei aina tullut välttämättä käytettyä, koska kaikki olivat osallistuneet arkistonmuodostussuunnitelman tekoprosessiin, tiesivät he jo katsomatta, mitä se sisältää.

Tulee niin kun näppituntumalta tää julkinen/salainen. Että sitten, jos tulee epäselvää, niin ehkä mää paremminkin katon sitä suoraan laista. (H3)

Niin kun sanottua, kun mää oon tätä niin paljon tehnyt, että mää osaan tän jo melkein ulkoa. (H1)

Jos tarkastellaan kontinuumimallin neljää ulottuvuutta, joita ovat asiakirjatiedon luominen, asiakirjatiedon taltiointi, asiakirjatiedon systematisointi ja järjestäminen sekä asiakirjatiedon käytettävissä pitäminen, voidaan havaita, että haastateltavat käyttävät arkistonmuodostussuunnitelmaa kaikissa kolmessa ensimmäisessä ulottuvuudessa. Sen sijaan asiakirjatiedon käytettävissä pitämisessä, eli säilyttämisessä ja etsimisessä ja haussa (asiakkaille) käytettiin enemmän arkistoluetteloa.

Haastateltavat kertoivat käyttävänsä arkistonmuodostussuunnitelman lisäksi muita asiakirjahallinnon välineitä, kuten diaarikaavaa, arkistokaavaa ja arkistoluetteloa. Diaarikaavaa tarvitsevat kirjaajat rekisteröidessään asiakirjoja. Arkisto-

kaava ja arkistoluettelo ovat päätearkiston välineitä ja niitä tarvitaan, mikäli päätearkistoon viedään, tai sieltä haetaan asiakirjoja. Arkistoluettelo tarvittiin, mikäli haettiin päätearkistosta jotain. Haastateltavien mukaan päätearkistosta etsimisessä auttavat myös jokaisen hyllyn päädyssä olevat laput (niin sanotut hyllynpäätylaput), joissa lukee, minkä arkistonmuodostajan asiakirjasarjoja kyseisessä hyllyssä on. Sähköisessä muodossa olevia asiakirjoja haettiin KuntaToimiston hakutoimintojen avulla käyttäen asiatunnusta, tekstihakua tai hakusanastoa.

7.3 Käyttäjien kokemukset arkistonmuodostussuunnitelmasta

Kolmanneksi tutkitaan, millaisia kokemuksia käyttäjillä on arkistonmuodostussuunnitelmasta ja mitkä ovat arkistonmuodostussuunnitelman hyviä ja huonoja puolia sen käyttäjien mielestä. Ensimmäiseksi haastateltavilta kysyttiin yleisvaikutelmaa Pirkkalan kunnan arkistonmuodostussuunnitelmasta.

Arkistonmuodostussuunnitelmasta kehuttiin olleen apua ja sen sanottiin muuttaneen paljon, sillä ennen kuin uutta arkistonmuodostussuunnitelmaa alettiin tehdä, vanhan voimassaoloaika oli jo umpeutunut ja haastateltavilla oli epätietoisuutta siitä, mitä säilytetään ja kuinka kauan.

Se muutti hirvittävän paljon, mun mielestä se on ollut kyllä hyvä. Kyllä mä uskoisin, että kaikki yhtyy tähän, että me oltiin ihan tuuliajolla täällä 2003 vuodesta saakka, kun me ei tiedetty, miten me näitä säilytetään. Meillä oli ihan vaan yleisohje, että älkää hävittäkö mitään.(H1)

Haastateltavilta kysyttiin, missä työtehtävissä tai asiakirjatiedon käsittelyvaiheissa arkistonmuodostussuunnitelma on ollut hyvä työväline ja missä sen käyttö on tuottanut ongelmia. Haastateltavat eivät eritelleet mitään tiettyjä työtehtäviä tai asiakirjatiedon käsittelyvaiheita, mutta kertoivat, että niiden, jotka ovat olleet tekemässä arkistonmuodostussuunnitelmaa, on helpompi käyttää sitä kuin asiaan perehtymättömien.

– – mutta kun mä en oo siinä mielessä tehnyt niin mun täytyis opetella, kuinka mä sieltä hahmotan ja löydän ne asiat. (H3)

Ongelmalliseksi seikaksi mainittiin se, että kaikki kunnan työntekijät ja viranhaltijat eivät olleet käsittäneet, mikä arkistonmuodostussuunnitelma on, vaikka haastateltavat itse tiesivät, mikä se on.

Niin ja huonoa siinä amsissa on, tai ei amsissa, vaan meillä on ollut huonoa, että sitä ei ole sisäistetty, että mikä se ams on. (H4)

Haastateltavilta kysyttiin myös arkistonmuodostussuunnitelman sisällöstä: miltä osin se on onnistunut hyvin ja miltä osin huonosti. Heiltä kysyttiin, mitä he tekisivät arkistonmuodostussuunnitelmassa toisin, mitä he haluaisivat siihen lisää ja mikä siinä on turhaa. Haastateltavat mainitsivat huonoksi puoleksi sen, että arkistonmuodostussuunnitelmassa määrätään pysyvästi säilytettäväksi niin paljon aineistoa, että kaikelle ei riitä säilytystilaa. Tämän ei kuitenkaan voida katsoa olevan arkistonmuodostussuunnitelman ongelma, vaan asiakirjoja koskevat pysyvääsmääräykset tulevat arkistolaitokselta ja ainoastaan arkistolaitoksen määräämät asiakirjat säilytetään pysyvästi Pirkkalan kunnassa.

Ongelmana oli myös tiedon hakeminen arkistonmuodostussuunnitelmasta. Arkistonmuodostussuunnitelma on laaja – pelkästään sivistystoimen osuus on ”koko kansiollinen” (H1) tietoa. Toisaalta ne, jotka ovat arkistonmuodostussuunnitelmaa tehneet, osaavat siitä myös etsiä oikeaa tietoa.

Ehkä niitten, jotka ei oo tähän perehtynyt, niin niitten on täältä ehkä vähän vaikea hakea. Mutta kun mää oon tätä tehnyt, mää osaan täältä hakea niin mua tää palvelee hyvin. (H1)

Osaavillekin tulee ongelmia, mikäli arkistonmuodostussuunnitelmasta puuttuu jokin tieto, jonka he olettavat olevan siellä.

Semmoinen ongelma sitten tietysti on, jos siellä ei ole jotain asiakirjaa, että sieltä puuttuu joku, että sitten tulee ongelmia, kun haet ja haet ja haet ja sitä ei olekaan siellä. (H1)

Arkistonmuodostussuunnitelmassa koettiin ongelmalliseksi myös se, että siinä on mainittu paljon asiakirjoja, joita ei yksikköön kerry. Toisaalta joidenkin kohtien toivottiin olevan yksityiskohtaisempia. Esimerkiksi ympäristötoimessa oli vaikea hahmottaa, mikä asiakirja kuului mihin kohtaan.

Niin tää on mulle aika hepreaa, että mikä kuuluu maa- ja metsäkiinteistöihin ja mikä muualle sitten. (H2)

Osa haastateltavista toivoi arkistonmuodostussuunnitelmaan lisää asioiden käsittelykulunkuvauksia ja prosessikuvauksia. Niistä ajateltiin olevan hyötyä varsinkin uusille työntekijöille.

– – että se olisi vielä enemmän asiakirja esimerkiksi sellaisellekin, joka tulee outona kuntaan töihin, ja että se oikeasti tietäis, kuinka ne asiat kulkee. (H1)

Tosin yksi haastateltava oli sitä mieltä, että prosessikuvaukset vievät arkistonmuodostussuunnitelmassa liikaa tilaa.

Jos mä ajattelen ihan sitä paperiversiota, kun mä sitä käytän, niiden tehtävien kuvaus, ne saattaa viedä monta sivua ja se vaan jatkuu jatkuu ja jatkuu mitä sille paperille tapahtuu. Että sillai, olisko ne pitänyt olla kuitenkin. Varmaan siinä tarvii olla tarkka se kuvaus siinä, mutta jotenkin miettii sitä, onko se kaikki ihan tarpeellista. (H5)

Arkistonmuodostussuunnitelmassa säilytysaikojen kohdalla mainittu 'säilytysaika väliarkistossa' koettiin turhaksi, koska kaikissa haastateltavissa yksiköissä ei ole käytössä väliarkistotilaa, vaan asiakirjoja säilytetään työyksikössä kunnes ne siirtyvät päätearkistoon.

Ja sitten se, kun siinä on ne ajat, katos, että pitää olla väliarkistossa joku aika kun täältä puuttuu väliarkisto. Joko tää on meidän paikka tai seuraava paikka on se päätearkisto. (H5)

Pakollisena oleva suojeluluokka koettiin vaikeasti hallittavaksi, sillä haastateltavien mukaan kukaan ei kriisitilanteen tullen noudata suojeluluokkamääräyksiä. Ykkösluokan asiakirjoja, eli organisaation toiminnan jatkumisen kannalta välttämättömiä asiakirjoja, on niin paljon, että niitä kaikkia on mahdotonta kantaa mukanaan esimerkiksi pommisuojaan. Suojeluluokka saattaa myös muuttua, kun asiakirja siirtyy osastolta päätearkistoon. Tämä aiheuttaa epäselvyyksiä käytännön työn kannalta.

Toi suojeluluokka on mun mielestä aika lapsellinen. Kun ne on ykkönen, kakkonen ja kolmonen, ja jos joku kriisitilanne tulee niin mä en ota täältä yhtään ykkösluokan paperia varmaan mukaani. – – sitä paperia on loppujen lopuksi näissä toimistoissa niin älyttömän paljon, että jos täältä tarttis johonkin pommisuojaan lähteä, mehän tarvittais rekka-auto, että me saatais täältä paperit talteen. (H2)

Asiakirjalle on suojeluluokka yksi tuolla osastolla, sitten kun se siirtyy keskusarkistoon, se muuttuukin kakkoseksi. Se on kauheen vaikea käytännössä. (H4)

Kysyttäessä, mikä arkistonmuodostussuunnitelmassa on parasta, yksi haastateltavista vastasi ”ehdottomasti se, että se on nyt tehty” (H5). Lisäksi vastattiin, että arkistonmuodostussuunnitelma kuvaa kunnan asiakirjahallintoa. Sen perusteella asiakirjat löytyvät ja asiakirjojen säilytysajat on määritelty siinä. Haastateltavien osastoissa arkistot oli myös saatu järjestettyä uudelleen.

Siinä mielessä tää on nyt hieno apuväline, kun nyt me on saatu järjestettyä tää arkisto. Tähän mennessä, kun meillä ei ollut tätä, me ei yksinkertaisesti tiedetty, kuinka kauan me mitäkin asiakirjaa säilytetään. (H1)

Ehkä joku joskus löytää ne asiakirjat. (H2)

Lopuksi haastateltavilta kysyttiin, mikä arvosanan he antaisivat Pirkkalan kunnan arkistonmuodostussuunnitelmalle. Arvosana-asteikko oli yhdestä viiteen. Kaikki antoivat arkistonmuodostussuunnitelmalle hyviä arvosanoja.

Kyllä mä sanosin, että se on kuule vitonen. – – Meidän AMS:sta löytyy kaikki! Se on tarkkaan tehty. Siitä asiasta on pidetty huolta. (H3)

Kolme. Kun mä en osaa antaa tälle hyvää enkä huonoa. (H2)

No joku nelonen, 3–4, koska prosessikuvaukset puuttuvat. (H4)

Mää oon sitä tässä miettinyt, että oisko se nelonen vai kolmonen. Kyllä mä aika tyytyväinen oon, mutta tää asioiden käsittelynkulunkuvaus pikkusen mulla pudottaa kyllä, että sitä vois olla enemmän, että oisko se... sanotaan se nelonen. (H1)

Jos mä ajattelen ykkösestä vitoseen niin se kolmonen vois olla semmoinen. En osaa sanoo sitten, että voisko olla joku toinen parempi systeemi tai ei, mutta kyllä se varmaan on ihan asiallinen, että semmoinen vihdestä viimein saatiin tänne. Ja kyllä ainakin ihan jos kokonaisuutena silleen aattelee, että varsinkin tässä, kun on joutunut oleen tekemässä sitä niin onhan se itselle selkeyttänyt paljon asioita. (H5)

Viimeinen haastateltava oli kuitenkin hieman eri mieltä. Perusteluksi hän sanoi, että arkistonmuodostussuunnitelman sähköisen versio, joka sijaitsee Kunta-Toimisto-ohjelmassa, on hieman kankea.

No, öö, mä antasin jonkun kakkosen. Kaksi ja puoli. (H6)

Tiivistetysti arkistonmuodostussuunnitelman voidaan sanoa olevan onnistunut. Sen hyvä puoli on erityisesti se, että se on saatu tehtyä ja sen avulla järjestettyä arkistot. Huono puoli on se, että kaikki eivät ole tietoisia, mikä arkistonmuodostussuunnitelma on ja näin ollen eivät osaa noudattaakaan sitä. Sisällöllisesti hyviä puolia ovat se, että arkistonmuodostussuunnitelma kattaa koko kunnan asiakirjatiedon. Siitä katsottiin eniten asiakirjojen säilytysaikoja. Sisällöllisesti huonoja puolia ovat väliarkisto-kohta, jolle ei ole käytännössä tarvetta, suojeluluokka, joka koettiin hankalaksi ja jota ei kriisitilanteessa välttämättä kuitenkaan noudateta, sekä puutteelliset prosessikuvaukset. Näistä huonoista puolista ja sisällöllisistä puutteista huolimatta kaikki olivat tyytyväisiä arkistonmuodostussuunnitelmaan ja yleisvaikutelma siitä oli hyvä.

8. Johtopäätökset

Arkistonmuodostussuunnitelman voidaan ajatella havainnollistavan organisaation toimintoja. Asiakirjatieto taltioidaan ja systematisoidaan tai järjestetään arkistonmuodostussuunnitelman mukaan. Tutkielman viitekehysten esiteltyssä kontinuumimallissa korostuu asiakirjatiedon hallinta jatkuvana prosessina sekä asiakirjahallinnan yhteys organisaation toimintaprosesseihin. Pirkkalan kunnan arkistonmuodostussuunnitelma perustuu kunnan tehtäviin ja toimintoihin. Arkistonmuodostussuunnitelma ei niinkään ohjaa päätearkistossa säilytyksessä olevaa asiakirjatietoa, vaan arkistonmuodostussuunnitelman asia- ja asiakirja-prosessit perustuvat organisaation toimintoihin ja tehtäviin ja asiakirjatietoa ohjataan sen kontinuumin kaikissa vaiheissa tiedon luomisesta käytettävissä pitämiseen. Arkistonmuodostussuunnitelma terminä onkin hieman harhaanjohtava, sillä se kattaa myös sellaisen asiakirjallisen tiedon, joka ei koskaan päädy päätearkistoon.

Ensimmäiseksi tutkielmassa pohdittiin, millaista on kunnan, ja tarkemmin ottaen Pirkkalan kunnan ympäristötoimen, sivistystoimen ja hallinnon, asiakirjatieto ja asiakirjaprosessit. Tuloksista kävi ilmi, että koko kunnalle yhteistä asiakirjatietoa löytyy, vaikka kunnan asiakirjatieto on hyvin kirjavaa ja eri osastoilla käsitellään erilaisia asioita. Tuloksissa esitelty kolme kunnan toiminto- ja asiakirjaprosessia – venepaikan hakeminen yhteispalvelupisteeltä, huonetilavarauksen tekeminen yläasteella ja ympäristöluvan hakeminen ympäristöterveydenhuollossa kertovat, miten erilaisia asiakirjaprosessit eri osastoilla ovat. Ne osoittavat myös, miten millaisia asiakirjoja ja millaista asiakirjatietoa kunnan tehtävistä syntyy – esimerkiksi päätöksiä, lausuntoja, kuulutuksia, tilahakemuksia ja erilaisia rekistereitä. Niitä kaikkia hallitaan kontinuumimallin mukaisesti niiden luomisesta käytettävissä pitämiseen ja niitä määrittävät kontinuumimallin neljä akselia – tallenne-, todistusvoimaisuus-, toimija- ja toiminta-akselit.

Seuraavaksi tutkittiin arkistonmuodostussuunnitelman käyttöä työtehtävissä. Pirkkalan kunnassa asiakirjahallinnon ja arkistotoimen tehtäviä hoitavat samat ihmiset ja arkistonmuodostussuunnitelman päivitysprosessiin olivat osallistuneet

kaikki haastateltavat. Asiakirjahallinnan työntekijät ovat Pirkkalan kunnassa ammatti-identiteetiltään, koulutukseltaan ja työtehtäviltään yhteen nivoutunut joukko, kuten kanadalaisessa ja australialaisessa kontinuumiajattelussa niiden voidaan ajatella olevan. McKemmish (1997) totesikin kontinuumimallin tavoitteiden toteutumisen käytännössä vaativan kaikkien asiakirja-ammattilaisten työskentelyä yhdessä asiakirjahallinnan sateenkaaren alla. Myös arkistonmuodostussuunnitelmaa tehtäessä pitää kaikkien, koko henkilökunnan ja etenkin asiakirjahallinnan ammattilaisten, tehdä yhteistyötä.

Haastateltavat tiesivät hyvin, mikä on arkistonmuodostussuunnitelma. Variaatiota vastauksiin olisi saattanut tulla, mikäli haastateltavina olisi ollut muutakin kuin toimistohenkilökuntaa, joka joutuu töidensä puolesta olemaan asiakirjojen kanssa tekemisissä. Haastateltavat kertoivat, että kaikki kunnan työntekijät eivät tiedä, mikä arkistonmuodostussuunnitelma on ja sen mielekkyys ja käyttötarkoitus on koettu vaikeaksi ymmärtää. Asian edistämiseksi tarvitaan sekä asennemuutosta että jokaisen kunnan työntekijän osaamisen vahvistamista asiakirjahallinnan ja arkistonmuodostussuunnitelman osalta. Asenteiden muutosta sekä koulutusta tarvitaan siis vieläkin samaan tapaan kuin 1980-luvun alussa Turun maakunta-arkiston esitellessä uuden kirjaamis- ja arkistointisuunnitelman. Koulutusta, ohjausta ja neuvontaa tarvitaan nykyään itse asiassa enenevässä määrin, sillä asiakirjallisen tiedon määrä on valtava ja sähköistymisen myötä osaamisen ja yhteisten pelisääntöjen noudattamisen merkitys vain kasvaa.

Osa haastateltavista osasi hoitaa työtehtäviään ilman arkistonmuodostussuunnitelmaa, sillä he olivat olleet sen kanssa niin paljon tekemisissä, että muistivat sen sisällön ulkoa. He kokivat arkistonmuodostussuunnitelman kuitenkin hyödyllisiksi niille, jotka tulevat kuntaan uusina työntekijöinä. Sitä toivottiin jopa kehitettävän siihen suuntaan, että se olisi enemmän käsikirja sellaisille, jotka eivät vielä tiedä kunnan asiakirjatiedosta ja sen prosesseista.

Viimeiseksi tutkittiin käyttäjien kokemuksia arkistonmuodostussuunnitelmasta. Haastateltavat olivat tyytyväisiä arkistonmuodostussuunnitelmaan. Haastateltavat antoivat kaikki arvosanan arkistonmuodostussuunnitelmalle. Arvosanojen keskiarvoksi muodostui 3,6, eli hyvä (arvosana-asteikolla 1–5). Tyytyväisiä oltiin

eritoten siihen, että arkistonmuodostussuunnitelma oli saatu tehtyä, ja sen avulla järjestettyä arkistoja. Ongelmakohtiksi mainittiin väliarkisto-kohta, jolle ei ole käytännössä tarvetta, suojeluluokka, joka koettiin hankalaksi ja jota ei kriisissä välttämättä kuitenkaan noudateta, sekä puutteelliset prosessikuvaukset.

Huolimatta kolmen viime vuosikymmenen aikana käydystä keskustelusta koskien arkistonmuodostussuunnitelmaa, vaikuttaisi siltä, että Pirkkalan kunta on saanut rakennettua hyvän ja toimivan arkistonmuodostussuunnitelman, johon työntekijät ovat tyytyväisiä lukuun ottamatta muutamaa ongelmakohtaa. Kuten Vartiainen (2002) kirjoitti, myös haastattelujen perusteella selvisi, että arkistonmuodostussuunnitelma on suuritöinen ja vaatii kunnan tehtävien tietämistä. Se ei myöskään ole koskaan valmis, vaan sitä pitää päivittää tehtävien ja käytäntöjen muuttuessa. Lisäksi kunnassa on suuri määrä asiakirjatietoa, jonka käyttöarvoa voidaan lisätä kehittämällä arkistonmuodostussuunnitelmaa. Arkistonhoidon menettelytapojen uudistus ja arkistonmuodostussuunnitelman laadinta ja päivitys eivät kuitenkaan enää haastattelujen perusteella tunnu asiakirjahallinnan ammattilaisista vastenmielisiltä uudistuksilta, vaan haasteet otetaan vastaan, vaikka ne suuritöisiä ovatkin.

9. Lopuksi

Tässä tutkielmassa käsiteltiin arkistonmuodostussuunnitelmaa asiakirjatiedon hallinnan välineenä sen käyttäjien näkökulmasta. Jatkossa arkistonmuodostussuunnitelmia voisi lähestyä kunnissa tapahtuvien muutosten kautta ja tutkia, miten muutokset vaikuttavat arkistonmuodostussuunnitelmiin. Parhailaan kunnissa käynnissä olevat muutokset, kunta- ja palvelurakenneuudistus ja kuntaliitokset tulevat vaikuttamaan myös kuntien asiakirjahallintaan. Kunnissa eletään kuntien yhdistymisen tuomien muutosten aikaa, jolloin vaaditaan toimenpiteitä myös asiakirjahallinnon ja arkistotoimen osalta. Mistä asiakirjahallinnan osa-alueesta vastaa lakkautettava kunta ja mistä puolestaan uusi, tai toimintaa jatkava kunta? Miten arkistonmuodostussuunnitelma tällöin rakennetaan?

Kuntien välisen yhteistyön taustalla ovat monet kuntien toimintaympäristön muutokset, kuten työssäkäyntialueisiin perustuva seutuistumiskehitys ja kuntien tarve koota voimavaroja tehtäviensä hoitamiseen. (Suomen Kuntaliitto 2007b.) Yhteistyö on osa valtioneuvoston keväällä 2005 käynnistämää kunta- ja palvelurakenneuudistusta. Paras-hankkeen mahdollistava puitelaki tuli voimaan vuoden 2007 helmikuussa ja on voimassa vuoden 2012 loppuun. Paras-hankkeen tavoitteena on kuntapalveluiden saatavuuden, laadun ja tuottavuuden turvaaminen tulevaisuudessa. (Suomen Kuntaliitto 2007a.) Puitelain mukaan yhteistoiminta-alueen tehtävät voidaan antaa kuntalain mukaisesti isäntäkunnan eli yhden kunnan hoidettavaksi. Tällöin tehtävien hoitamista varten perustetaan alueen kuntien yhteinen toimielin, joka voi olla lautakunta, johtokunta tai toimikunta. Isäntäkuntamallissa muiden sopijakuntien tehtäviä hoitava henkilöstö siirretään isäntäkunnan palvelukseen. (Suomen Kuntaliitto 2007b.)

Kuntien välisen yhteistyön vaikutukset näkyvät nyt jo asiakirjahallinnassa. Esimerkiksi tutkielmassa käsitellyn yhden Pirkkalan kunnan osaston, ympäristötoimen, alainen ympäristöterveydenhuolto on tällä hetkellä järjestetty seudullisesti yhdessä viiden muun kunnan kanssa. Yhteistyössä Pirkkalan kunta toimii isäntäkuntana. Kun kuntien tehtäviä ja toimintoja yhdistetään useamman kunnan

yhteisesti järjestettäväksi, tulee yhteistyön käynnistämiprojekteissa laatia myös arkistonmuodostussuunnitelma yhteiselle toiminnalle. Niin tehtiin myös Pirkkalan kunnassa ympäristöterveydenhuollon osalta.

Arkistonmuodostussuunnitelmia voisi tutkia myös tiedon sähköistymisen, sähköisen asioinnin⁸ ja asiakirjatiedon määrän kasvun kannalta. Miten tiedon sähköistyminen ja sähköinen asiointi vaikuttavat arkistonmuodostussuunnitelmien rakenteeseen ja sisältöön? Miten hallitaan alati kasvavaa asiakirjamassaa? Tiedon sähköistyminen, sähköinen asiointi ja asiakirjojen määrän kasvu tulevat nimittäin jollain tapaa vaikuttamaan organisaation toimintatapoihin ja tehtäviin ja sitä kautta asiakirjahallinnan käytäntöihin. Tieto- ja asianhallintajärjestelmien käyttöönoton myötä vaikuttaisi ainakin siltä, että Suomessa on alettu asiakirjahallinnassa muun maailman tapaan tehdä arkistonmuodostussuunnitelmien sijaan niitä laajempia tiedonhallintasuunnitelmia ja käsitellä kaikkea organisaatioissa syntyvää tietoa. Järjestelmät mahdollistavat, että on resursseja käsitellä myös muitakin kuin asiakirjallisia tietoja. Arkistonmuodostussuunnitelmia on uusittava vastaamaan sähköisiä ja lisääntyviä asia- ja asiakirjaprosesseja.

⁸ Sähköinen asiointi on asian hoitamista tai tuotteen hankkimista tietoverkossa tarjottua palvelua käyttäen (Arkistolaitos 2005).

Lähteet

Alasuutari, P. 1999. Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino.

Arkistolaitos. 2000. Arkistolaitoksen suositus arkistonmuodostussuunnitelman laadinnan, käytön ja ylläpidon periaatteiksi.

<<http://www.narc.fi/ams/suositus.html>>. Viitattu 25.1.2008.

Arkistolaitos. 2005. Sähköinen asiointipalvelu.

<<http://www.narc.fi/asiointikaavio/>>. Viitattu 18.4.2008.

Arkistolaitos. 2007. Opas arkistonmuodostussuunnitelman laatimiseksi ja ylläpitämiseksi. <<http://www.ams-opas.fi/>>. Viitattu 25.1.2008.

Arkistolaki 23.9.1994/831

Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta 12.11.1999/1030

Botska, M. 2002. Kunnallisten asiakirjojen säilytysajat. Määräykset ja suositukset. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Botska, M. 2008. Asian- ja dokumenttien hallinta julkisella sektorilla. Asian- ja dokumenttien hallinta: Muutosjohtaminen, projektien aloitus ja hyvä tiedonhallintatapa -seminaari 25.8.2008. IIR FINLAND. (Luentokalvot tekijän hallussa.)

Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

Eskola, J. & Saarela-Kinnunen, M. 2007. Tapaus ja tutkimus = tapaustutkimus? Teoksessa Aaltola et al. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1 : Metodien valinta ja aineiston keruu. Jyväskylä: PS-kustannus, 184–195.

Eskola, J. & Vastamäki, J. 2007. Teemahaastattelu: opit ja opetukset. Teoksessa Aaltola et al. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1 : Metodien valinta ja aineiston keruu. Jyväskylä: PS-kustannus, 25–43.

Haario, P. 2005. INFOA55. Asiakirjahallinnan suunnittelu -kurssin luento 23.2.2005. Informaatiotutkimuksen laitos. Tampereen yliopisto. (Muistiinpanot tekijän hallussa.)

Henkilötietolaki 22.4.1999/523

Henttonen, P. 2004. Arkistotiede suomalaisessa kontekstissa – terminologisia ja käsitteellisiä ongelmia: evidence, accountability, continuum ja capture.

Saatavissa <[http://www.sota-](http://www.sota-arkisto.fi/inet/files/pdf/arkistotiede_suomalaisessa_kontekstissa_arkisto9.pdf)

[arkisto.fi/inet/files/pdf/arkistotiede_suomalaisessa_kontekstissa_arkisto9.pdf](http://www.sota-arkisto.fi/inet/files/pdf/arkistotiede_suomalaisessa_kontekstissa_arkisto9.pdf)>.

Viitattu 27.3.2007.

International Standard ISO 15489-1. 2001. Information and documentation – Records management. Part 1: General.

Kilkki, J. 2002. Bearmania kansallisten arkistokäytäntöjemme kuorrutuksena. Teoksessa Mäenpää et al. (julkaisutoimikunta) Arkisto 8. Helsinki: Arkistoyhdistyksen julkaisuja 8, 51–71.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621

Lybeck, J (toim.). 2006. Arkistot yhteiskunnan toimiva muisti. Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen oppikirja.

<<http://www.narc.fi/Arkistolaitos/oppikirja/>>. Viitattu 25.1.2008.

McKemmish, S. 2001. Placing Records Continuum, Theory and Practice. Archival Science Vol 1, No. 4. 333–359.

McKemmish, S. 1997. Yesterday, Today and Tomorrow: A Continuum of Responsibility. Saatavissa <<http://www.sims.monash.edu.au/research/rcrg/publications/recordscontinuum/sckcp2.html>>. Viitattu 27.3.2007.

Pirkkalan kunta. 1995. Kunnanhallituksen päätös arkistotoimen järjestämisestä ja organisoinnista. Pöytäkirja 16.10.1995 § 5. Viitattu 15.4.2008.

Pirkkalan kunta. Perustiedot ja hallinto - Kirjaamot. <http://www.pirkkala.fi/perustiedot_ja_hallinto/kirjaamot/>. Viitattu 25.1.2008.

Suomen Kuntaliitto. 2007a. Kunta- ja palvelurakennemuutos. Saatavissa <http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;55264;55275;82183>. Viitattu 25.1.2008.

Suomen Kuntaliitto. 2007b. Yhteistoiminta-alueet ja seudut. Saatavissa <http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;55264;55275;117031>. Viitattu 25.1.2008.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731

Stake, R. 1994. Case Studies. Teoksessa Denzin, Norman K. & Lincoln, Yvonna S. (toim.), Handbook of Qualitative Research. SAGE, 236–360.

Syrjö, V. 1999. Arkistotoimikunta uuden arkistojattelun airuena. Teoksessa Mäenpää et al. (julkaisutoimikunta) Arkisto 6. Helsinki: Arkistoyhdistyksen julkaisu 6, 125–134.

Upward, F. 1996. Structuring the Records Continuum - Part One: Postcustodial principles and properties. Saatavissa <<http://www.sims.monash.edu.au/research/rcrg/publications/recordscontinuum/fu pp1.html>>. Viitattu 27.3.2007.

Upward, F. 2000. Modelling the Continuum as Paradigm Shift in Recordkeeping and Archiving Processes, and Beyond - A Personal Reflection. Records Management Journal, December 2000.

Valtiovarainministeriö. 2000a. Hyvän tiedonhallintatavan määrittäminen. Saatavissa <http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_tyoryhmamuistiot/4127/4128_fi.pdf>. Viitattu 25.1.2008.

Valtiovarainministeriö. 2000b. Valtionhallinnon tietoaineistojen käsittelyn tietoturvallisuusohje. Saatavissa <http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/05_valtionhallinnon_tietoturvallisuus/3386/3388_fi.pdf>. Viitattu 13.10.2008.

Valtiovarainministeriö. 2003. Valtionhallinnon tietoturvakäsitteistö. Saatavissa <http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/05_valtionhallinnon_tietoturvallisuus/50903/50902_fi.pdf>. Viitattu 25.1.2008.

Valtonen, M. R. 2004. INFOA54 Asiakirjatiedon elinkaarihallinta -kurssin luennot. Informaatiotutkimuksen laitos. Tampereen yliopisto. (Muistiinpanot tekijän hallussa.)

Valtonen, M. R. 2005. Tapaustutkimus poliisin esitutkinnan dokumentoinnista: asiakirjahallinnan näkökulma. Helsinki: Arkistoyhdistyksen julkaisuja 10.

Vartiainen, T. 2002. ”TEHTÄVÄN MUKAAN minäkin paperini järjestän” – muistikuvia ja tosiasioita arkistonmuodostussuunnitelman alkuajoilta. Teoksessa Mäenpää et al. (julkaisutoimikunta) Arkisto 8. Helsinki: Arkistoyhdistyksen julkaisuja 8, 251–277.

Ympäristöministeriö. 2008. Ympäristölupa. <<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=85758&lan=fi>>. Viitattu 18.4.2008.

Yusof Z. M. & Chell R. W. 1999. The eluding definitions of records and records management: is a universally acceptable definition possible? Part 2. Defining the records management. *Records Management Journal* 9 (1), 9–20.

Liitteet

Liite 1. Arkistolaitoksen ams-oppaan mukainen ams-lomake

Arkistonmuodostaja
Nro ja päätehtäväryhmä
Nro ja tehtäväryhmän alatehtävä

ARKISTONMUODOSTUSSUUNNITELMA (ams)
 TIEDONHALLINNAN SUUNNITELMA
 - arkistolaki 8 §
 - julkisuuslaki, henkilötietolaki, sähköinen asiointilaki

laati/pv:
 tarkisti ja hyväksyi:
 vahvisti käyttöön:

Tehävän käsitteilyn kuhumäärä= käsitteilyvaiheet	Syntyvät tiedot/asiakaja- kokonaisuus/ asiakkaan nimi= asiakirjallinen tieto	Rekisteröinti/ tietojärjes- telmä	Julkisuus	Henkilö- tieto	Säilytysaika kokonais	Säilytys- muoto	Säilytys- järjestys	Käsitteily/ Säilytyksen vastuuhenkilö/ säilytyspaikka	Suojelu- luokka	Arkisto- tunnus	Lisätietoja

06 MUUTOKSENHAKU JA OIKEUDENKÄYNTIASIAT

Tehtävät/ Syntyvät tiedot/ Asiakirjajärjestelmä/Asiakirjan nimi	Arkistointitapa/ Säilytysmuoto	Säilytysaika/ Työyksikkö	Villarkkio Kokonais Kokonais	Rekisteröinti/ muoto	Säilytyspaikka/ Vastuuhenkilö	Käsittelyn kulun kuvaus / Lisätietoja/ Käyttörajoitukset	Tietosuojaluokka	Arkistointisarja	Suojelu- luokka
03 Asiavirheen korjauspyyntövaatimus	Asia/ Aika Paperi/Tied	koa	10v, päätöks en lainvoim aisuude sta	Diaari	Hallinto/ Tietohall.siht.	JulkL 24 §.	JS	00.0106.	II
04 Lisäselvitykset ja siihen liittyvä kirjenvaihto	Asia/ Aika Paperi/Tied	koa	10v, päätöks en lainvoim aisuude sta	Diaari	Hallinto/ Tietohall.siht.	JulkL 24 §.	JS	00.0106.	II
05 Kuulomiesasiakirjat, vastine ja selvitys	Asia/ Aika Paperi/Tied	koa	10v, päätöks en lainvoim aisuude sta	Diaari	Hallinto/ Tietohall.siht.	JulkL 24 §.	JS	00.0106.	II
06 Päätökset kuntalaisten oikaisuvaatimusasiassa	Käsittövään toimielimen pöytäkirja Paperi/Tied	koa	10v P	Diaari/ EPJ	Hallinto/ Tietohall.siht.	JulkL 24 §.	JS	00.0106.	II
02 Itseökaisuu - viranomais								00.0106.	

Asiakus = Asiakas/asieläys
Aika = Aikajärjestys
Asia = Asiaryhtymä
Kuntalaisto = Kuntalaisto
Lähetä = Lähetys
Lähetäjä = Lähetäjä

Numero = Numerointijärjestelmä
Pv = Päivä
Pöytäkirja = Pöytäkirja
Vg = Vuosittain
Yhtye = Yhtye

Paperi = Paperiasiakirja
Tied = Tiedote
Mf = Muut

Koe = Käyttökoelake
Ka = Käsitellyn ajan
P = Pysyvästi
T = Toistuvasti
Vas = Vuosittain
v = Vuosi

JS = Sisällytetty julkaisun
an alais
J = Julkinen
S = Salainen

HR = Henkilökäsittelemä
TS = Tietosuojaselvitys
TL = Tietosuojaselvitys

SA1 = Jalkineet
SA2 = Hengittämälaitteet
SA3 = Ammatilliset
SA4 = Työvälineet

06 MUUTOKSENHAKU JA OIKEUDENKÄYNTIASIAT

Tehtävät/ Syntyvät tiedot/ Asiakirjakokonaisuus/ Asiakirjan nimi	Arkistointitapa/ Säilytysmuoto	Säilytysaika/ Työyksikkö	Välilistat Kokonaiss	Rekisteri- rointi- muoto	Säilytyspaikat/ Vastuunhenkilö	Käsitteilyn kulu kuvaus / Lisätietoja/ Käyttörajoitukset	Tieto- suoja- luokka	Arkisto- sarja	Suojelu- luokka
01 Ilmoitus asiakomisselle ja asiavirheen korjauspyyntö	Asia/ Aika Paperi/Tied	10v. päätöks en lainvoim aisuude sta	koa	Diaari	Hallinto/ Tietohallint.	Julk. 24 §.	JS	00.0106.	II
02 Päätös asiakirhoon korjaamisesta viranomaisen itsealoitteisuudessa	Käsittelevän toimielimen pöytäkirja/ Paperi/Tied	10v. päätöks en lainvoim aisuude sta	koa	Diaari/ EPJ	Hallinto/ Tietohallint.	Julk. 24 §.	JS	00.0106.	II
02 Kunnallisvalitus ja hallintovalitus	Asia/ Aika Paperi/Tied	10v lopullise n päätöks en lainvoim aisuude sta	koa	Diaari	Hallinto/ Tietohallint.	Julk. 24 §. Valituksen käsitteilyä varten avataan uusi asiakortti asiakkaalle 00.0801. Viitemerkinnät tendään uuteen ja esille alennin avattuun korttiin, jota esien ori käsitteilyvaiheet löytyvät.	JS	00.0106.	II

Aakkos = Aakkosjärjestys
Aika = Aikalajitus
Asa = Asanumerointi
Kirjasto = Kirjasto- ja kirjasto-
Laitte = Laitteiden
Lähetys = Lähetys

Numero = Numerointijärjestys
Pys = Päivittäm
Päätös = Päätösten
Yritys = Yritysten

Paperi = Paperin
Tied = Tiedot
K = Käsiteltä

Kos = Käytössä
Ka = Käsiteltä
P = Pysyvä
T = Toistuva
Vas = Vuosittain
v = Vuosi

JS = Sisäistä
J = Julkinen
S = Salainen

HR = Henkilötietojen
TS = Tietosuojan
TL = Tietosuojan

SA1 = Jalkineet
SA2 = Holografiset
SA3 = Annetut
SA4 = Lyhyt

Liite 3. Pro gradu -tutkielman haastattelurunko

Johanna Eerola

johanna.t.eerola@uta.fi

Informaatiotutkimuksen pääaineopiskelija

kevät 2007

Tampereen yliopisto

Pro gradu tutkielman haastattelurunko – teemahaastattelut / Pirkkalan kunta

Taustatietoja

- Sukupuoli
- Ikä
- Virkanimike/työtehtävä
- Toimi-/vastuualue/osasto
- Työskentelyaika kunnassa
- Kyseisessä tehtävässä työskentelyaika
- Koulutus
- Asiakirja- ja arkistoalan koulutus

Pirkkalan kunnan arkistonmuodostussuunnitelma

- Millaisia/mitä asiakirjoja käsittelee työssään?
- Esimerkki jostain omaan (hallinto, sivistystoimi, ympäristötoimi) työtehtävään liittyvästä asiakirjaprosessista?
- Tietääkö, mikä AMS on? Mitä ajattelee AMS:n käsittävän ja sisältävän?
- Kuinka usein AMS:aa käyttää? Päivittäin? Viikoittain?
- Käyttääkö (ja miten käyttää) AMS:aa apuna asiakirjojen
 - luomisessa, laatimisessa tai vastaanottamisessa,
 - tulostamisessa ja kopioinnissa,

- tallentamisessa, taltioinnissa, rekisteröinnissä,
- asiakirjojen luokittelussa ja järjestämisessä,
- antamisessa ulkopuolisten katseltavaksi (esim. asiakirjan julkisuuden katsomisessa AMS:sta)
- siirrossa päätearkistoon, hävittämisessä, säilyttämisessä (oma työhuone, päätearkisto, tietojärjestelmät) ja
- asiakirjojen etsimisessä/haussa (päätearkistosta, omasta huoneesta, tietojärjestelmistä)?

- Käyttääkö muita asiakirjahallinnon ja arkistotoimen apuvälineitä (esim. diaarikaava, arkistokaava, arkistoluettelo) ja missä tehtävissä niitä käyttää?

- Yleisvaikutelma AMS:sta?

Käytännön esimerkkejä seuraavista:

- Miltä osin AMS:n sisältö on onnistunut hyvin ja miltä osin huonosti? Nimeä muutama asia.

- Missä asiakirjan käsittelyvaiheissa tai työtehtävissä AMS on ollut hyvä työväline?

- Missä asiakirjan käsittelyvaiheissa tai työtehtävissä AMS:n on tuottanut ongelmia?

(asiakirjan käsittelyvaiheita ovat laatiminen/vastaanotto, taltiointi/käsittely, järjestäminen, säilyttäminen/hävittäminen)

- Minkä asian tekisi AMS:ssa ehdottomasti toisin?

- Mikä AMS:ssa on parasta?

- Mitä haluaisi AMS:aan lisää?

- Mikä AMS:ssa on turhaa?

- Minkä arvosanan (1-5) antaisi Pirkkalan kunnan AMS:lle?