

# ARKISTOT JA ASIAKIRJAT NYKYAJAN INFORMAATIO- KENTÄSSÄ

Martti Favorin



Arkistotoimikunta  
Vaasa 1975

Toim. Pekka Henttonen

Tampereen yliopisto 2017

ISBN 978-952-03-0584-0 (pdf)

## Uudelleenjulkaisun esipuhe

Martti Favorinin vuonna 1975 Arkistotoimikunnalle laatima selvitys “Arkistot ja asiakirjat nykyajan informaatiokentässä” on vähäisen suomalaisen arkistotutkimuksen klassikko monesta syystä. Se valaisee asiakirjahallinnan tilannetta 1970-luvulla ja sitä kehitystä, joka johti vuoden 1981 arkistolakiin. Tietääkseni selvitys oli arkistolaitoksen tenttivaatimuksissa, joten se luultavasti vaikutti laajemmin ammattikunnan käsityksiin.

Ehkä kiinnostavinta kuitenkin on, että Favorin tarkasteli selvityksessä tuoreella tavalla eri hallinnontasoille kertyvien asiakirja-aineistojen tietosisältöä, sisällössä ajan myötä tapahtuneita muutoksia sekä aineistojen käyttöä. Vaikka tällainen tutkimus on mielestäni alan kannalta aivan keskeistä, sitä ei ole sen jälkeen tullut lisää. Oma toiveeni on, että uudelleenjulkaisu innostaisi alan opiskelijoita ja muita tarkastelemaan asiakirjatietoa myös tästä näkökulmasta. Paitsi, että Favorinin tutkimuksesta on aikaa, tilannetta ovat muuttaneet hallinnonalojen yhteiset järjestelmät.

“Arkistot ja asiakirjat nykyajan informaatiokentässä” on ollut vaikeasti saatavilla. Arkistotoimikunnan moniste löytyy harvasta kirjastosta ja vanhempien kollegoiden hyllyssä näkemäni kappaleet ovat olleet repaleisia ja kulutettuja. Kun selvitys nyt julkaistaan uudelleen, sen ulkoasu ja sivunumerot eivät vastaa alkuperäistä monistetta. Alkuperäisen tekstin korostukset on säilytetty. Taulukkoja on pyritty selkiyttämään ja alkuperäisen konekirjoitustekstin tiheällä rivivälillä tehdyt sisennetyt lainaukset on kursivoitu. Joitain kirjoitusvirheitä on korjattu. Muuten sisältö on säilytetty ennallaan. Teksti on kuitenkin käynyt läpi tekstintunnistuksen ja siihen on saattanut jäädä prosessissa syntyneitä virheitä, oikoluvusta huolimatta.

Kirjoittaja, Martti Favorin, on ystävällisesti antanut uudelleenjulkaisulle luvan.

Tampereella 16. lokakuuta 2017

Pekka Henttonen



## Sisällys

1. Tutkimuksen tavoite ja metodi.....	1
2. Viraston asiakirjajärjestelmä.....	2
3. Asiakirja-aines hallinnon eri tasoilla .....	4
3.1. Ministeriötaso.....	5
3.2. Keskusvirastotaso.....	9
3.3. Piirihallinto .....	12
3.4. Kuntataso .....	14
4. Arkistojen käyttömuodot .....	15
4.1. Virkatoiminta .....	15
4.2. Asiakirjat ja nykyajan tavoitetutkimus .....	17
4.3. Myöhempi historiallinen tutkimus.....	19
5. Johtopäätökset.....	24
5.1. Asiakirjajärjestelmän kehittäminen .....	24
5.2. Puhdistaminen .....	28
5.3. Seulonta .....	29
5.4. Uudistusten vaikutus.....	30



Opetusministeriön 1974 asettama arkistotoimikunta päätti teettää tutkimuksen asiakirjojen informaation sisällön ja käyttöarvon muutoksista sekä asiakirjojen merkityksestä nykyajan hallinnolle ja tutkimukselle.

Saatuaan opetusministeriöltä tarvittavat varat toimikunta valitsi tutkimuksen suorittajaksi jäsenensä maakunta-arkistonhoitaja Martti Favorinin Vaasan maakunta-arkistosta. Toimeksiannosta valmistunut tutkimus "Arkistot ja asiakirjat nykyajan informaatio kentässä" julkaistaan täten arkistotoimikunnan monisteena.

## 1. Tutkimuksen tavoite ja metodi

Nykyaikainen hallinnon suunnittelu, päätöksenteko ja toteuttaminen edellyttävät aikaisempaa enemmän tietoja yhteiskunnasta mm. seuraavista syistä:

- Pyrkimyksenä on saattaa yhteiskunnallisia toimintaprosesseja tiedolliseen valvontaan.
- Toimintoja pyritään suunnittelemaan pitkällä aikavälillä.
- Olosuhteet muuttuvat jatkuvasti.
- Eri sektoreiden toiminnot ovat entistä riippuvaisempia toisistaan.

Kehityksestä voisi suoraan vetää sen johtopäätöksen, että myös arkistojen ja asiakirjojen merkitys on kasvanut vastaavasti. Onhan niiden tehtävänä aina ollut palvella viraston tietolähteenä. Asia ei kuitenkaan ole aivan yksinkertainen. Tiedolle ei ensiksikään aseteta vain huomattavia määrällisiä, vaan myös ja ennen kaikkea korkeita laadullisia vaatimuksia. Tiedon tulee olla luotettavaa, tuoretta ja asian kannalta täysin relevanttia. Tiedon tulee olla käytön kannalta joustavassa muodossa. Tieto tulee tuottaa taloudellisesti. Asiakirjat täyttävät hyvin viimeksi mainitun edellytyksen, koska ne ovat sivutuotteita. Muissa suhteissa tarvitaan selvitystä, miten asiakirjallinen informaatio täyttää asetetut vaatimukset.

Toiseksi kasvanutta tiedon tarvetta tyydyttämään on luotu aivan uudet tietojenkeruumuodot:

1. Tietojärjestelmät ovat yhtenäisille periaatteille rakentuvia tilastollisia tai muutoin ennalta määrättyjen kriteerien mukaan kerättyjä tietovarannolta, jotka muodostuvat verrattain pitkälle standardisoiduista tietoyksiköistä.
2. Kehitystä seurataan jatkuvasti erilaisten indikaattorien avulla.
3. Valtion virastot ja laitokset teettävät toimintansa pohjaksi runsaasti yksittäistutkimuksia.<sup>1</sup>

Nämä kaikki korvaavat omalta osaltaan perinteistä asiakirjoista kerättyä tietoa, ja ovat helposti käytettävässä muodossa.

Tämän selvityksen tarkoituksena on tutkia, mikä merkitys virka-arkistojen perinteellisillä paperiasiakirjoilla on olo suhteissa, joissa informaation laadulle ja määrälle asetettavat vaatimukset ovat kasvaneet ja joissa on syntynyt runsaasti uusia

---

<sup>1</sup> Tietojärjestelmäkomitean I osamietintö, 1974:110



informaatiolähteitä. Paitsi asiakirjojen sisältöön on tällöin syytä kiinnittää huomiota myös itse asiakirjajärjestelmään. Sen tarkoituksenmukaisuudesta riippuu, miten asiakirjoihin mahdollisesti sisältyvä tieto saadaan käyttöön ja miten voidaan helposti päästä eroon tarpeettomista asiakirjoista.

Seulonnan yhteydessä täytyy aina ottaa huomioon myös historiallinen ja muu tutkimus, joka on seulonnan pahimpia esteitä. Asiakirjojen merkitys ei voineenkään kannalta olla sama kuin aikaisemmin, sillä kaikki muut tiedonlähteet ovat myös sen käytettävissä. Tämän vuoksi seuraavassa etsitään myös vastausta kysymykseen, mikä merkitys asiakirjoilla on nykyajan ja tulevaisuuden tutkimukselle, mikä vaikutus on seullonnalla sekä millainen asiakirjajärjestelmä on parhain tutkimuksen kannalta.

Sellaisenkin informaatiojärjestelmän kuin virka-arkistojen käytön tutkiminen edellyttäisi ympäröivän miljööön, virastojen toiminnan ja tarpeiden kartoitusta. Tässä selvityksessä siihen ei ole ollut tilaisuutta. Sen sijaan on keskitytty selvittämään asiakirjajärjestelmän rakennetta yleisten havaintojen perusteella. Käsitellyt asiat ja syntyneet asiakirjat on luokiteltu niiden tietoarvon mukaan ryhmiin ja taulukoitu hallinnon eri tasoilta kahtena eri aikajaksona, ensin 1910 ja toiseksi 1971. Tietoarvo on jouduttu keräyksen nopeuttamiseksi määrittämään useimmissa tapauksissa itse asian keskeisyyden ja merkityksen mukaan. Menetelmän ilmeisiä heikkoja puolia on paikattu yksityisten asiakirjojen vertailulla.

Esimerkkitapaukseksi on valittu oppivelvollisuuskoulua ja sen hallintoa koskevat asiakirjat opetusministeriöstä, kouluhallituksesta, Vaasan piirin kansakouluntarkastajalta, Vaasan lääninhallituksen kouluosastolta, Vaasan kaupungin suomenkielisten kansakoulujen johtokunnasta sekä yhdestä kansakoulusta. Valinnan määräsi arkistojen tila. Sen heikoimpana puolena oli, että koulujärjestelmää säätelevät erilaiset lait ja asetukset enemmän kuin monia muita hallinnonhaaroja. Sen vuoksi on sosiaalihuoltoa koskevia asiakirjoja yritetty käyttää vertailumateriaalina.

## 2. Viraston asiakirjajärjestelmä

**Asiakirjajärjestelmä** määritellään tässä kattamaan virastossa tapahtuva asiakirjojen valmistus tai vastaanotto, käsittelymuodot, rekisteröinti, arkistointi ja seulonta, **Asiakirjahallinnolla** voitaisiin tarkoittaa tähän järjestelmään kohdistuneita ohjeita ja toimenpiteitä.

Järjestelmän päämääränä on saada asiakirjat palvelemaan tarkoitustaan, ensin asian käsittelyä ja myöhemmin muodostumaan arkistoksi, josta yksityinen asiakirja on nopeasti löydettävissä ja joka kokonaisuutena heijastaa arkistonmuodostajan toimintaa ja ympäristöä, jossa se toimii. Se käsittää seuraavat vaiheet:

1. **Asiakirjan valmistus** on aikaisemmin ollut paljon vapaa muotoisempaa kuin nykyisin. Siihen ryhdytään erittäin vastahakoisesti. Jos asia on selvitettävissä nopeammin, helpommin ja ehkä tehokkaamminkin ilman asiakirjan välitystä, valitaan aina tämä tie. Paperille pannaan kirjeeseen vain esitys, pöytäkirjaan vain päätös, mutta perustelut esitetään suullisesti. Uskotaan, että asiakirjat palvelevat paremmin ja virasto toimii halvemmalla ja tehokkaammin, jos niiden sisältämä informaatio typistetään pienimpään mahdolliseen.

Kehityksen seurauksena on ollut standardisointisohjeet ja lomakkeiden runsas käyttö. Ne ovat osa asiakirjahallintoa, mutta yleensä niitä on aina harkittu siitä erillään. Ne on valmistettu osana erillisiä hallinnollisia toimia, mutta niiden vaikutuksia arkiston kasvuun, tiedon keräämiseen, arkiston luonteeseen tietovarantona ja seulonnan mahdollisuuksiin ei ole otettu huomioon.

2. **Diariointi** voidaan määritellä rekisterin pitämiseksi viranomaisen toimintaan liittyvistä asiakirjoista ja toimenpiteistä. Se on samalla sekä asioiden että asiakirjojen rekisteri. Suomessa käytössä oleva diaarijärjestelmä on pysynyt luonteeltaan samanlaisena riippumatta eräistä ulkonaisista muutoksista. Näitä ovat olleet siirtyminen kirjan muotoisista kirje- ja anomusdiaareista korttirekistereihin sekä kirjaaminen muodollisten perusteiden sijasta asiakirjojen sisällön mukaan. Keskeisiä ovat olleet ja ovat edelleen seuraavat seikat:
  - a. Diariontava yksikkö eli yhdelle numerolle rekisteröitävä asia on aina käsitetty mahdollisimman ahtaasti. Viranomaisen jokaista päätöstä vastaa vähintään yksi diaarinumero, mutta aiheeltaan samaan kokonaisuuteen liittyviä päätöksiä ei koskaan ole kerätty yhteen. Tuloksena on sarja-aktijärjestelmä.
  - b. Diariointi on aina suunniteltu palvelemaan asian käsittelyvaihetta. Sen suhde arkistoon on toissijainen. Organisatorisesti kirjaamo ja arkisto ovat vielä nykyäänkin useimmiten erilliset yksiköt.
  - c. Diariointi on käsitetty koko asiakirjajärjestelmän keskeisimmäksi osaksi, minkä vuoksi diaareja pidetään poikkeuksetta kaikissa virastoissa ja viime aikoihin saakka lähes kaikki asiakirjat on haluttu diarioida.
3. **Asiakirjayksikön muodostus.** Koska kirjattava yksikkö on ollut pieni asiakokonaisuus, myös sitä vastaava akti liittyy sisällöltään vain yhteen viranomaisen päätökseen. Akti käsittää vain saapuneet asiakirjat, kun päätösten tai menneiden kirjeiden toisteet muodostavat omat yksikkönsä.
4. **Arkistoyksikön muodostus** tarkoittaa sen kokonaisuuden rakentamista, joka voidaan vetää esiin arkistohyllystä muihin yksikköihin koskematta. Se on yleensä aina tapahtunut muodollisten perusteiden mukaan. Akteissa tämä muodollinen peruste on ollut diaarin juokseva numero, pöytäkirjoissa ja kirjeistoissa kronologia.
5. **Sarjan muodostus** voi muodollisesti kootuista arkistoyksiköistä tapahtua edelleen vain muodollisen perusteen mukaan. Aikajärjestys,

joka on määrännyt asiakirjojen ja asiakirjajyksikköjen paikan yhden vuoden puitteissa, kootaan nyt yhteen eri vuodet peräkkäin.

6. **Pääryhmien muodostus** päättää arkistomuodostusprosessin. Valtionarkisto on 1947 lyönyt lukkoon pääryhmät, joihin sarjat kootaan, asiakirjojen laadun perusteella seuraavasti: A. Diaarit, B. Luettelot, C. Pöytäkirjat ja esityslistat, D. Konseptit ja taltiot, E. Saapuneet asiakirjat, F. Kirjeistö, G. Tiliasiakirjat, H. Sisällön mukaan järjestetyt sarjat, I. Kartat ja piirustukset. Kaavio on aikanaan laadittu arkistojen todellisen rakenteen mukaan, mutta on myöhemmin myös ohjannut laatimaan juuri sellaisia asiakirjoja, muodostamaan sellaisia asiakirjajyksiköitä ja arkistoyksiköitä, jotka sopeutuvat tähän kaavioon.

Kun otetaan huomioon vain paperille valmistetut asiakirjat, kuten tässä selvityksessä tehdään, täytyy todeta, että asiakirja-järjestelmä on pysynyt hämmästyttävän samanlaisena ulkonaisten olosuhteiden muutoksista tai joillakin osa-alueilla tapahtuneista rationalisointitoimenpiteistä huolimatta. Onko se tällaisenaan ajan tasalla tai miten sitä pitäisi muuttaa, on tämän selvityksen pääongelmia.

### 3. Asiakirja-aines hallinnon eri tasoilla

Seuraavassa yritetään valaista hallinnon eri tasoilla syntyvää asiakirja-ainesta esimerkeillä ja tilastoimalla akteja niiden tietoarvon mukaan.

Asiakirjat luokitellaan sen mukaan, miten keskeinen on toimenpide, johon ne liittyvät. Sitä, miten paljon ne antavat siitä informaatiota, ei luokittelulla siis saada esille, vaan sitä valaistaan esimerkein. Ainoastaan siinä tapauksessa, että asiakirjoista on jäljellä aktissa vain painatteita tai läheteitä ja muut asiakirjat on poistettu tai niitä ei ole ollutkaan, akti on luokiteltu vähäarvoisimpaan ryhmään (ryhmä 4). Luokittelu on seuraava:

1. *Akti liittyy päämääriä määritteleviin asioihin (lakien ja asetusten laatiminen, komiteatyö, perustavanlaatuiset kannanotot).*

*Alajako:*

12. *Viranomaisten aktiiviasiakirjat*
13. *Yksityisten aktiiviasiakirjat*
15. *Passiiviasiakirjat*

2. *Akti liittyy toiminnan yleiseen ohjaukseen tai toiminnan tulos on pitkäaikainen ja pysyväisluontoinen (yleisohjeet, ohje ja johtosääntöjen antaminen, organisaatio ja päätöksentekoaasiat, määrärahojen yleiset jakoperusteet, rakentaminen). Alajako kuten edellä.*
3. *Yleiset toimeenpanoasiakirjat (Tähän ryhmään kuuluu esimerkiksi virantäyttö, kun viran perustaminen on ryhmässä 2. Rakennuspiirustusten ja ohjelman hyväksyminen on ryhmässä 2, rakennuslupa ja avustusaasiat ryhmässä 3). Alajako kuten edellä.*

4. *Tilapäiset aputoimenpiteet, lähetteet, irralliset painatteet, jotka eivät ole aktiiviasiakirjoja. Laskutukseen, matkalaskuihin, tileihin liittyvät asiat ovat tavallisimpia. Ei alajakoa.*

**Aktiiviasiakirjoiksi** määritellään asiakirjat, jotka aiheuttavat tai ovat tarkoitettut antamaan aiheen viranomaisen määrättyyn toimenpiteeseen. **Passiiviasiakirjat** saapuvat viranomaiselle tiedoksi (raportit, vuosikertomukset, myös ilmoitukset, jotka saapuvat tarkastettaviksi) taikka sitten yleisesti noudatettaviksi ja huomioon otettaviksi (kiertokirjeet, yleisohjeet jne.).

Akti merkitään viranomaisten ryhmään, jos valtion tai kunnallinen viranomainen on aloitteentekijä. Jos aloite on lähtenyt yksityisestä henkilöstä, joka voi olla myös viranhaltija, akti sijoitetaan alaryhmään 3. – Alajaottelussa ryhmä 1 (11, 21 ja 31) oli alun perin varattu viraston omille asiakirjoille – jotka aina ovat aktiiviasiakirjoja – mutta se on taulukoista pudonnut pois, koska luokittelun pohjana ovat saapuneet asiakirjat. Tätä voidaan perustella sillä, että mennyt kirje harvoin muodostaa oman asiakokonaisuuden. Aktien jakaminen pääryhmiin on tapahtunut henkilökohtaisen arvioinnin perusteella. Muutamia koeluokituksia suoritettiin ennen työhön ryhtymistä, mutta sillä ei päästy jaottelun tarkentamiseen, vaan ainoastaan siihen, että eri arkistoissa työ on suoritettu suunnilleen samojen periaatteiden mukaan.

Seuraavat esimerkit ovat pääasiassa kouluhallinnon piiristä. Sen huonona puolena on oppivelvollisuuskoulun tarkka säätelyjärjestelmä, joka jättää eri tasoille vain vähän harkinnanvaraa. Sen vuoksi on vertailuun otettu eräitä sosiaalihallinnon virastoja.

### 3.1. Ministeriötaso

Opetusministeriön diaarista on otettu ne osat, jotka liittyvät kouluhallintoon, opettajainvalmistukseen sekä kuntien koulutoimeen eli seuraavat diaarin ryhmät:

01	(osaksi) lainsäädäntö ja muut säädökset sekä niiden valmistelu	35 asiaa
02	(osaksi) yleiskirjeet	2 asiaa
03	(osaksi) eduskunnan kyselyt	30 asiaa
04	(osaksi) komiteat ja vastaavat	90 asiaa
05	(osaksi) lausuntopyynnöt	6 asiaa
13	virat, toimet ja palkkaus: kouluhallitus ja sen alaiset laitokset	99 asiaa
231	kansakoulut: rakennusasiat	27 asiaa
232	kansakoulut: valtionapuasiat	125 asiaa
233	kansakoulut: muut asiat	75 asiaa
24	opettajainvalmistus	19 asiaa
	Yhteensä	508 asiaa

Kaikkiaan ministeriössä on esimerkkivuonna 1971 kirjattu 9692 asiaa, joiden aktit vaativat hyllytilaa 9,5 m, mistä kouluasioiden osuus voidaan arvioida 0,5 metriksi.

Seuraavassa taulukossa on käytetty hyväksi myös sitä, että aktien päälle on merkitty kirjoitettujen sivujen määrä.

Samalla tavoin on menetelty myös 1910, jolloin sekä anomus että kirjediaarista on otettu vastaavat asiat ja tiedot. Sen sijaan vuodelta 1870 on vain diaarin perusteella etsitty asioiden määrä. Aktien hyllymäärää on vaikea arvioida, koska ne kuuluvat osaksi talousosaston yleisiin, osaksi toimituskunnan sarjoihin. Tulokset on koottu taulukkoon 1, ja vertailun vuoksi on taulukkoon 2 kerätty sosiaalihuoltoasiat sosiaali- ja terveystieteiden osastolta vuodelta 1971. Silloin ministeriössä oli kirjattu kaikkiaan 7460 asiaa, joiden aktit veivät hyllytilaa 7,4 m.

Asiakirjajärjestelmästä voidaan taulukkojen ja muiden havaintojen perusteella tehdä seuraavat päätelmät:

**Kirjaamisessa** opetusministeriö luopui vuonna 1969 vanhoista kirjanmuotoisista anomus ja kirjediaareista, joiden sisällä asiat on jaettu lähinnä vireillepanijan mukaan sisällöstä piittaamatta. Jako olikin yleensä erittäin epämääräinen. Esimerkiksi yhden koulun opettajan valtionpalkkaa koskeva asia saattoi olla kirjediaarissa kouluhallituksen tai kansakouluntarkastajan kohdalla taikka sitten anomusdiaarissa kunnan tai koulun mukaan aakkosiin sijoitettuna tai ryhmässä useat hakijat. Uudessa korttidiaarissa asiat on ryhmitelty sisällön mukaan, vaikka siitä poiketaan keskeisten asioiden kohdalla, jotka on jaoteltu muodollisen luonteensa perusteella. Tätä jakoa on kuitenkin vaikea noudattaa, minkä vuoksi se aiheuttaa häilyväisyyttä kirjaamisessa.<sup>1</sup>

Asian eli kirjattavan yksikön käsitteessä ei vuosikymmenien mittaan ole tapahtunut juuri lainkaan muutosta. Jokainen valtioneuvoston/ministeriön päätökseen päättyvä toimi kirjataan erikseen. Diaarista voi poimia esimerkiksi seuraavat saman komitean toimintaa koskevat asiat:

*2044/04/71 5-päiväisen kouluviikon komitea pyytää määrärajan pidennystä*  
*3045/04/71 Sama pyytää lupaa ottaa kaksi sihteeriä*  
*4859/04/71 Sama tekee ehdotuksen mietintönsä jakelusta*  
*5335/04/71 Sama ehdottaa mietintönsä kääntämistä ruotsiksi*

Diaariryhmän korttimäärä kasvaa ja tärkeät asiat hukkuvat. Kun kysyin kirjaajalta, miten hän löytää ryhmästä ne aktit, jotka sisältävät lausunnot mietinnöistä, joita uskoin useinkin tarvittavan, hän vastasi, että ne merkitään komiteakorttiin. Diaari ei siis palvele siinä, missä sen pitäisi.

Diaarimerkinnän ja diarioinnin funktio on osoittaa asiakirjalle paikka sen käsittelyn päättymisen jälkeen sekä asian ollessa avoin antaa tieto, missä vaiheessa käsittely on.

Aktit **arkistoidaan** vuosittain koko ministeriön juoksevan numeron mukaan kummassakin esimerkkitapauksessa. Tämä tapa korostaa sarja-aktijärjestelmän hajottavia ominaisuuksia, ja tekee jälkiseulonnan melkein mahdottomaksi.

---

<sup>1</sup> Esim. 5569/233/71 kuuluisi ryhmään 01, 138/232/71 ryhmään 04

Taulukko 1 Kirkollisasiaintoimituskunnan ja opetusministeriön oppivelvollisuuskoulua ja sen hallintoa koskevat asiat/aktit, 1879, 1910 ja 1971

Ryhmä	Asiat Aktit						Kirjoitettuja sivuja				Sivuja / akti	
	1870	%	1910	%	1971	%	1910	%	1971	%	1910	1971
12	-		2		26		26		1221		13	47
13	-		-		6				34		-	6
<b>Ryhmä 1</b>	-		<b>2</b>		<b>32</b>	<b>9 %</b>	<b>26</b>	<b>0 %</b>	<b>1255</b>	<b>31 %</b>	<b>13</b>	<b>38</b>
22	20		75		45		1184		608		16	13
23	31		22		28		928		217		42	8
25	-		-		2		-		35		-	17
<b>Ryhmä 2</b>	<b>51</b>	<b>66 %</b>	<b>97</b>	<b>11 %</b>	<b>75</b>	<b>20 %</b>	<b>2112</b>	<b>50 %</b>	<b>860</b>	<b>22 %</b>	<b>22</b>	<b>11</b>
32	14		121		186		404		554		3	3
33	10		71		9		1011		73		14	1
33 (viranhaut)			4		12		236		869		59	72
35	-		-		2		-		5		-	3
<b>Ryhmä 3</b>	<b>24</b>	<b>30 %</b>	<b>196</b>	<b>23 %</b>	<b>209</b>	<b>56 %</b>	<b>1651</b>	<b>38 %</b>	<b>1501</b>	<b>40 %</b>	<b>8</b>	<b>7</b>
<b>Ryhmä 4</b>	<b>3</b>	<b>4 %</b>	<b>558</b>	<b>66 %</b>	<b>61</b>	<b>15 %</b>	<b>558</b>	<b>12 %</b>	<b>246</b>	<b>7 %</b>	<b>1</b>	<b>4</b>
	<b>78</b>	<b>100 %</b>	<b>853</b>	<b>100 %</b>	<b>377</b>	<b>100 %</b>	<b>347</b>	<b>100 %</b>	<b>3862</b>	<b>100 %</b>	<b>5</b>	<b>10</b>

Ryhmä	Akteja	%	Kirj. sivuja	%	Sivuja / akti
12	10		121		12
13	3		10		3
<b>Ryhmä</b>	<b>13</b>	<b>5 %</b>	<b>131</b>	<b>4 %</b>	<b>10</b>
22	50		650		13
23	38		904		26
25	1		66		66
<b>Ryhmä 2</b>	<b>89</b>	<b>36 %</b>	<b>1620</b>	<b>63 %</b>	<b>18</b>
32	70		361		5
33	49		398		8
35	2		9		5
<b>Ryhmä 3</b>	<b>121</b>	<b>50 %</b>	<b>768</b>	<b>29 %</b>	<b>6</b>
<b>Ryhmä 4</b>	<b>23</b>	<b>9 %</b>	<b>118</b>	<b>4 %</b>	<b>5</b>
<b>Yhteensä</b>	<b>246</b>	<b>100 %</b>	<b>2637</b>	<b>100 %</b>	<b>11</b>

Taulukko 2 Sosiaali- ja terveysministeriön sosiaalihuoltoa koskevat aktit 1971

**Eri asiaryhmien osuus.** Hallinnolliset muutokset ovat tehneet opetusministeriöstä suunnitteluviraston, jonka asiakirjamäärästä vuonna 1971 kolmannes muodostuu komiteatyön tai muun suunnittelutyön tuloksista. Niitä vastaavat aktit ovat suuria, koska itse asiatkin ovat laajakantoisia. Koulujen perustamisesta, rakentamisesta ja valtionavusta päättäminen, jotka muodostivat vuosina 1870 ja 1910 suurimman tekijän, ovat siirtyneet alemmille tasoille samoin kuin eläkkeet, jotka muodostivat ryhmän 33 pääosan näinä vuosina. Siitä huolimatta ryhmään 3 on tullut melkein yhtä paljon kirjoitettuja sivuja kuin 1910. Tämä johtuu toisaalta virantäyttöasioista, joissa hakijoiden välinen kilpailutilanne synnyttää paksuja akteja, toisaalta lukuisia pieniä akteja syntyy valtion jäykästä määrärahopolitiikasta, joka edellyttää asioiden viemistä valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnan käsittelyyn. Myöhästyneet matkalaskut, oman auton käyttöoikeudet, määrärahasiirrot momentilta toiselle tai pienet komitea-asiat, joista esimerkkejä oli edellä, kasvattavat aktien ja diaarikorttien määrää ja vaikeuttavat niiden käyttöä. Yleensä nämä aktit ovat erittäin pieniä, koska asiat on ilmaistu mahdollisimman typistetyssä muodossa.

Yksityisiä aloitteita on tärkeimmissä ryhmissä 1 ja 2 enemmän 1971 kuin aikaisemmin. Kun lisäksi komitea-akteissa on yksityisten järjestöjen lausuntoja, voidaan sanoa niiden kasvaneen huomattavasti. Samalla aloitteet ovat siirtyneet yksityisiltä kansalaisilta ja kansalaisryhmiltä järjestöille. Näiden kirjeet on myös kirjoitettu erittäin keskitettyyn muotoon, mistä voi päätellä, että ne eivät muodosta koko yhteydenottoa ministeriöön. Sitä on varmasti useimmiten edeltänyt suullisesti tapahtunut asian valmistelu.

On huomattava, että vuonna 1910 ryhmän 2 asioista on 36 kappaletta valituksia maaherrojen päätöksiin eli asioita, jotka siirtyivät myöhemmin kouluhallituksen ja korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäviksi.

**Sisällön arviointi.** Ryhmiin 1 ja 2 kuuluvat aktit sisältävät kaikissa tapauksissa merkittävää tietoa, ja koska näiden ryhmien osuus on kasvanut, voidaan sanoa, että

tutkimuksen kannalta arkisto on tullut entistäkin merkittävämmäksi. Hallinnon kannalta tilanne ei ole aivan sama, koska jatkuva muutoksellisuus ja suunnittelu vanhentaa arkistotietoja nopeasti.

Ryhmässä 3 on sen sijaan todettava selvä tiedon arvon putoaminen. Suurimmat aktit muodostuvat virantäyttö- ja valtionapuasioista.<sup>1</sup> Valtion korkeaan virkaan hakee yleensä toisia valtion virkamiehiä, joista muutoinkin säilyy erittäin paljon tietoja. Valtion apuanomukset taas toistuvat vuodesta toiseen samanlaisina ja sisältävät joka vuosi tietyt perusasiakirjat, otteen yhdistys tai säätiörekisteristä ja säännöt/toimintaperiaatteet. Vuonna 1870 ja 1910 suuren osan ryhmän 3 akteista käsittävät opettajien eläkehakemukset. Ne sisältävät selostuksen koko opettajatoiminnan ajalta kirjoitettuna vapaasti todistusten muotoon, ja ovat todennäköisesti ainoat valtion arkistoissa olevat täydelliset tiedot sen ajan kansakoulunopettajista.

**Ministeriöiden erot** näkyvät vertailtaessa molempia taulukoita. Suunnittelutoiminta on sosiaali- ja terveysministeriössä pienempää, mikä kuitenkin saattaa johtua tilapäisestä syystä. Sosiaalihuollossa ei ole meneillään samanlaista suurta uudistusta kuin peruskoulu, joka aiheuttaa paljon suunnittelua opetusministeriössä. Muuta eroa ei juuri voi havaita taulukoista. Yleisesti ottaen sosiaali- ja terveysministeriön aktit ovat vieläkin pienempiä kuin opetusministeriössä.

### 3.2. Keskusvirastotaso

Kouluhallituksen kansanopetusosastolla kirjattiin 1910 kaikkiaan 6037 ja 1971 8325 asiaa. Kansanopetusta koskevia akteja syntyi 4651 ja 60 vuotta myöhemmin 4414, jotka vaativat hyllytilaa 1910 2,4 hm ja 1971 7,2 hm. Pienempi määrä akteja vei kolme kertaa enemmän tilaa kuin aikaisemmin.

Aktien kasvu ei johdu lainkaan aktijärjestelmän muuttumisesta. Kummassakin tapauksessa yhtä päätöstä tai saapunutta informaatiota vastaa yksi akti. Ainoastaan viranhauissa on tapahtunut keskittymistä. Vuonna 1910 jokaisen hakijan paperit käsittivät oman aktinsa, 1971 yhden virantäytön kaikki asiakirjat kerättiin samalle numerolle. Asioiden painavuus merkitsee jonkin verran, sillä 1910 kouluhallitus käsitteli eläke ja palkkausasioita tai stipendejä, kun ne 1971 on siirretty piiriportaaseen.

Tärkein syy aktien kasvuun on asiakirjojen valmistustapa ja arkistointi. Suurin osa asioista tulee kunnista, ja niihin liittyy säännöllisesti kunnanhallituksen tai valtuuston pöytäkirjaote sekä selostus olosuhteista. Koska alkuperäinen pöytäkirja on painettu tai monistettu, se liitetään aktiin kokonaisuudessaan. Selostus olosuhteista sisältyy taas kunnan kehittämissuunnitelmaan ja sekin liitetään monistettuna kokonaisuudessaan hakemukseen. Asioiden käsittelyn helpottamiseksi monet paperit ja varsinkin rakennuspiirustukset pyydetään useana kappaleena ja ne kaikki arkistoidaan.

---

<sup>1</sup> Valtionapuasioita ei ole kouluasioissa, mutta sitä enemmän muiden osastojen akteissa.



Taulukko 3 Kouluhallituksen kansanopetusosaston<sup>1</sup> aktit vuosina 1910 ja 1971

Ryhmä	Aktit		%	
	1910	1971	1910	1971
21	54	-	2	-
22	321	1750	7	40
23	-	-	-	-
25	279	58	6	1
<b>Ryhmä 2</b>	<b>654</b>	<b>1808</b>	<b>15 %</b>	<b>41 %</b>
31	80	-	2	-
32	1603	1426	34	33
33	30	821	1	18
35	255	18	5	0
<b>Ryhmä 3</b>	<b>1968</b>	<b>2265</b>	<b>42 %</b>	<b>51 %</b>
<b>Ryhmä 4</b>	<b>2029</b>	<b>341</b>	<b>43 %</b>	<b>8 %</b>
<b>Yhteensä</b>	<b>4651</b>	<b>4414</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Kouluhallitus siirtyi 1958 korttidiaariin, joka on puhtaammin asiasältöinen kuin ministeriössä, ja sen vuoksi sieltä löytyy vähemmän virhesijoituksia. **Diaarinpidolla** on lähinnä kaksi merkitystä:

1. *Diaarin avulla asiakirjalle saadaan tunnus sen identifioimiseksi ja löydetään paikka arkistossa.*
2. *Diaarin avulla löytyy yksityinen asiakirjavihko, koska kortit ovat aakkojärjestyksessä kunnan/koulun/henkilön mukaan.*

Kumpikin näistä tekijöistä olisi voitu korvata myös asianmukaisella arkistoinnilla.

Vaikka tiedoksi saapuvia passiiviasiakirjoja on paljon, niiden käsittely ei mitenkään poikkea yksityisistä päätöksistä. Aktisarjasta erillään säilytetään ainoastaan lukuvuosi-ilmoitusten ja vuosikertomusten yhdistelmiä lääneittäin ja kunnittain. Kunkin pääryhmän asiakirjat **arkistoidaan** erikseen. Tämä helpottaa seulontaa, sillä joitakin sarjoja voitaneen kokonaan hävittää.

**Eri asiaryhmien osuus** on muuttunut huomattavasti. Peruskoulusta johtuen suoritetaan joka kunnassa järjestelyjä (koulusuunnitelmia, ohjesääntöjä, koulutoimen hallinto ja sen edellyttämät uudet virat, yhteistyö eri kuntien välillä jne.), jotka vaativat kouluhallituksen hyväksymisen. Ne on sijoitettu ryhmään 22. Ne ovat osoituksena samalla myös jatkuvasta muutoksellisuudesta, joka leimaa hallintoa. Mutta yleinen koulutoimen valvonta aiheuttaa myös ryhmään 3 vuonna 1971 enemmän asioita kuin 60 vuotta aikaisemmin, vaikka monia pienempiä päätöksiä on siirretty piiriportaaseen. Tämä johtuu myös osaksi peruskouluun siirtymisestä ja muutoksellisuudesta sekä tarkasta kontrollista. Ensimmäiseen kuuluvat kansakoulunopettajien hakemukset

---

<sup>11</sup> Aistivalliskoulut ja aikuisopetus poisluettuna

pätevyydestä peruskoulun opettajan virkaan (163 kpl), muutoksellisuuteen koulurakennusten käyttöä koskevat tiedustelut (280 kpl), tarkastustoimintaan rakennusasioiden moninkertainen käsittely (noin 500 aktia), virkavapausajan palkan määrääminen (215 aktia) tai valtionaputiedustelut kaluston ostoon (77 aktia). Valtionapuasioiden tuottama paperimäärä on aivan valtava.

**Sisällön arviointi.** Ryhmään 2 kuuluvien asioiden määrän kasvu tulkittiin ministeriön kohdalla arkiston tietoarvon lisääntymiseksi ainakin tulevaisuuden tutkimuksen kannalta. Kouluhallituksen kohdalla ei voi tehdä aivan samaa johtopäätöstä. Ryhmään kuuluvat esimerkiksi kouluohjesäännöt (498 aktia), jotka on laadittu niin tiukkojen ohjeiden mukaan, että yksilöllisiä piirteitä on vaikea löytää. Samoin siihen kuuluvat rakennusohjelmat (262 aktia), joista lukuisat käsittelevät vain pientä peruskorjausta. Yhden sentin akti saattaa syntyä Vuolijoen kunnan Otamäen kansakoulun WCtilojen ja sadekatoksen huoneteraohjelmasta (Khs 1445/541/71). Ei kuitenkaan voi kiistää, etteikö sieltä löytyisi paljon informaatiota nimenomaan koulujärjestelmän siirtymäkaudelta ja kuntien koulutoimen organisoimisesta.

Informaation ainutlaatuisuus on kaikissa tapauksissa kärsinyt kahdella tavalla:

a) Hakemusten pohjana olevat tiedot on 1910 hankittu nimenomaan määrättyä asiaa varten, 1971 ne otetaan laajemmista suunnitelmista, jotka on tavallisesti julkaistu:

*Esim. Khs 2788/522/71, joka koskee peruskoulun toimeenpanoa Utsjoen kunnassa, sisältää kaksi monistetta: lapin seutukaavaliitto: 'Lapin läänin alueellinen koulusuunnitelma' ja Lapin lääninhallitus: 'Muistio Lapin läänin ammattikoulutuksen kehittämisestä'.*

*Khs 7180/529/71, joka koskee Pirkkalan koulutoimenjohtajan kelpoisuusehtoja, sisältää 100sivuisen monisteen: 'Pirkkalan kuntasuunnitelma 1971 – 1985'.*

*Senaatin talousosasto ValD 50/213 1910, joka koskee koulupiirin jakamista Alatornion kunnassa, sisältää yksinomaan tätä asiaa varten tehtyjä selvityksiä ja kannanottoja.*

b) Samat tiedot ja jopa sama asia tulevat esille yhä useammin. Koulun rakentamisessa täytyy olla yhteydessä kouluhallitukseen lukemattomia kertoja (1. rakennusohjelman hyväksyminen, 2. rakennuspiirustusten hyväksyminen, 3. rakennusluvan ja normaalihinnan määrääminen, 4. rakennusavustuksen ja kuoletuslainan hakeminen, 5. rakennusavustuksen tilaaminen kolme eri kertaa, joista viimeisessä selostus työstä, 6. mahdolliset tarkastukset). Kilpailutilanteen johdosta esimerkiksi opettajien hakemuksiin (viranhaut, koulutus avustukset, virkavapausajan palkka, pätevyyshakemukset) liitetään kaikki mahdollinen hakijaa koskeva positiivinen informaatio. 60 vuotta aikaisemmin esimerkiksi stipendianomuksiin liittyi vain kansakouluntarkastajan lausunto eli kullakin kerralla kaksi kirjoitettua lehteä.

*Khs 830/550/71 hakemus saada 30 % palkasta opintojen ajan sisältää 12 kirjoitettua lehteä: hakemus, lääninhallituksen lausunto, virkatodistus, päätös virkavapauden myöntämisestä, kutsu kursseille, ansioluettelo, todistus kansakoululaitoksen*

*virka palveluksesta, kunnan lausunto, jäljennös aikaisemmasta virkavapauspäätöksestä, yksi lähete ja yksi välipäätös.*

*Khs 7331/550/71 hakemus saada apuraha kursseille sisältää 7 kirjoitettua lehteä: hakemus, kutsu kursseille, ansioluettelo, lääninhallituksen lausunto.*

Koulujärjestelmän ulkopuolisilta saapuu erittäin vähän asiakirjoja, kaikkiaan ehkä kymmenen vuonna 1971. Kirjeenvaihto käydään siis pelkästään viranomaisten kesken, mikä merkitsee samaa asiakirjaa vähintään kahdessa paikassa, tavallisesti kolmessa on oleelliset tiedot siitä: kouluhallituksen lisäksi aloitteen tekevällä kunnalla ja lääninhallituksen kouluosastolla.

### 3.3. Piirihallinto

Piirihallintoa edustaa 1971 Vaasan lääninhallituksen kouluosasto, 1910 Vaasan piirin kansakouluntarkastaja. Alueet eroavat toisistaan, mutta taulukkoon 4 on sulkeisiin korotettu aktien määrää asukasluvun suhteessa vastaamaan koko lääniä.

Taulukko 4 Vaasan kansakouluntarkastajan 1910 ja Vaasan läänin kouluosaston 1971 oppivelvollisuuskoulua koskevat aktit

Ryhmä	aktit			%	
	1910		1971	1910	1971
22	-		72	-	0
23	-		2	-	0
25	-		113	-	5
<b>Ryhmä 2</b>			<b>187</b>		<b>5</b>
32	39	(117)	1406	23	42
33	34	(102)	18	20	1
35	16	(48)	1115	9	34
<b>Ryhmä 3</b>	<b>89</b>	<b>(227)</b>	<b>2539</b>	<b>52</b>	<b>77</b>
<b>Ryhmä 4</b>	<b>81</b>	<b>(243)</b>	<b>585</b>	<b>48</b>	<b>18</b>
<b>Yhteensä</b>	<b>170</b>	<b>(470)</b>	<b>3311</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Kirjaamisessa** on tapahtunut piiritasolla samanlainen muutos kuin muuallakin. Vuonna 1970 perustetun kouluosaston asiat liitettiin lääninhallituksen diaariin, tosin epäonnistuneesti ainakin Vaasassa. Vuoden 1973 alusta lääninhallitusten kirjaaminen uudistettiin.

Niin kuin muuallakin siinä vastaa yhtä päätettävää asiaa yksi diaarinumero ja kortti ja vastaavasti yksi akti. Parasta uudistuksessa oli passiiviasiakirjojen jättäminen diaarin ulkopuolelle. Niille varattiin valtionarkiston 28.8.1974 julkaisemassa arkistokaaviossa omat sarjat. Sen sijaan passiiviasiakirjan ja ei asiakirjallisen tiedotteen raja on vielä jäänyt arkistonmuodostuksessa hämäräksi, mikä piiritasolla tuottaa hankaluuksia, koska niitä saapuu erittäin paljon.

**Arkistointi.** Kouluosaston asiakirjat järjesteltiin vuonna 1972 siten, että asiakirjat tai ainakin ne aktit, joita voitiin odottaa myöhemmin tarvittavan, löytyisivät ilman diaaria.

Aktit jaettiin seuraaviin ryhmiin:

Kouluosaston työskentely	2
Koulujen yleishallinto	5
Virkoja koskevaa: yleistä	4
Virkoja koskevaa: kunnittain	8
Valtakirjat ja erokirjat	4
Opettajien koulutus	2
Koulujen työskentely: yleistä	6
Oppilasasiat	8
Opintoapurahahakemukset	32
Opetussuunnitelmat	6
Vuositarkisteet	15
Lukuvuosikertomukset	16
Lautakuntien vuosikertomukset	8
Palkkaus: yleistä	4
Ikälisät	40
Sivutoimiluvat	8
Virkavapaudet	40
Valtionapuasiat	4
Rakennusasiat	12
Yhteensä	224 cm

Koska monet ryhmät voidaan myöhemmin kokonaisuudessaan hävittää, se käy vaivatta ja ilman erillistä poimintaa.

**Asiaryhmien osuus.** Kuudenkymmenen vuoden aikana tapahtui piirihallinnon tehtävissä niin valtava muutos, ettei ajallinen vertailu auta paljon. Vuonna 1910 kansakouluntarkastaja oli kouluhallituksen työrukkanen vailla käytännöllisesti katsoen mitään päätösvaltaa. Tämän vuoksi tarkastajan arkisto on lähinnä täynnä lähetteitä, jotka on sijoitettu ryhmään 4. Vuonna 1971 lääninhallituksen kouluosasto hyväksyi opetussuunnitelmat ja niiden vuositarkisteet, oppikirjan vaihdot, antoi kuukautta pitemmät virkavapaudet, ikälisät, sivutoimiluvat, luvat vuokrahuoneistojen käyttöön koulutilana sekä osallistui aktiivisesti koulurakentamista ja koulukokeilua koskevaan toimintaan.

Kansakouluntarkastajan arkistoon kuuluu 1910 enemmän yksityisten kirjeitä kuin 1971. Tämä saattaa olla kuitenkin vuonna 1970 tapahtuneesta uudelleenorganisoinnista johtuva tilapäinen ilmiö. Kirjeet tulevat yksityisille koulutoimentarkastajille, jotka aikaisemmin kansakouluntarkastajina olivat hyvin tuttuja omassa piirissään. Näitä kirjeitä pidetään yksityisinä eikä liitetä arkistoon.

Edellä esitettyä päätelmää vahvistavat yksityiset keskustelut ja vertailu sosiaalihuollon piiritarkastajaan, joka vuotta myöhemmin (1971) liitettiin lääninhallitukseen. Hänen toimipiirinsä ei muuttunut, ja niinpä arkistossa on hänelle tulleita yksityisiä kirjeitä samoin kuin aikaisemminkin.

Piiriportaan arkistoa leimaa toisaalta monenlaisten rutiinipäätösten aktisarjat, jotka oikein arkistoituina voidaan helposti hävittää, toisaalta sekä kunnista että keskusvirastolta saapuvat suure passiiviasiakirjojen määrät. Sikäli kuin on kysymys

yleiskirjeistä tai vastaavista, ne hukkuvat usein kirjeistöön, missä niitä on vielä useita kaksoiskappaleita. Oikeata tietoa on vaikea löytää, vaikeata arkistoida ja tarpeetonta asiakirjaa hankala hävittää. Kunnista ja kouluista saapuvat kertomukset (vuositarkisteet, lukuvuosi-ilmoitukset ja -kertomukset sekä kansakoululautakunnan vuosikertomukset) arkistoidaan mukavasti erilleen, mutta yksityisistä päätöksistä lähetettävät pöytäkirjaoitteet ja ilmoitukset (johtajan vaalit, kansakoululautakunnan järjestäytyminen tai lyhyet virkavapaudet) muodostavat taasen hajallisen kokonaisuuden, jonka tietoarvo on vähäinen ja lyhytaikainen. Kaiken lisäksi saapuu tilastotietoja ja tutkimuslaseja, jotka muotonsa vuoksi sijoitetaan arkistoon.

Sama on tilanne muussakin piirihallinnossa. Läänin sosiaalitarastaja sai 1973<sup>1</sup> sosiaalihuollon tiedoksi yksityistapauksia koskevia päätöksiä 46, yleiskirjeitä 28 ja vahvistettuja ohjesääntöjä 120 kappaletta, vielä kunnilta ja laitoksilta yksityistapauksia koskevia tiedoksi tulleita ilmoituksia 29, sosiaalihuollon, kodinhoitotoiminnan, lastenvalvojan sekä elatusavun ennakkomaksujen vuosikertomukset.

**Sisällön arviointi.** Koska lääninhallituksen kouluosasto käy kirjeenvaihtoa melkein yksinomaan viranomaisten kanssa, sen asiakirja aines ei ole ainutlaatuisia. Kokonaisuus on kuitenkin ainutkertainen. Arkistoon kerääntyy melkoinen tietovaranto, johon paremmin kuin mihinkään muualle on kerätty tieto hallintopiirin kouluasioista. Kouluhallitus käyttää tätä tietovarantoa määräämällä kouluosastot suorittamaan laajempia selvityksiä ja tilastollisia tehtäviä. Täällä ne ovat luonnollisessa arkistollisessa ympäristössään yhteydessä siihen elämän todellisuuteen, josta tiedot ovat kotoisin. Toisin sanoen vaikka tiedot eivät ole ainutlaatuisia, tulisi hävittämisessä olla kyllin varovainen, ettei tätä kokonaisuutta pirstottaisi. Vuonna 1956 annetussa opetusministeriön seurantamääräyksessä kaikki passiiviasiakirjat on kuitenkin määrätty hävitettäväksi jopa niin nopeasti, että siitä on ollut haittaa käytännön työskentelylle. Tämä on voitu todeta maakunta-arkistossa, johon kaikki vanhat kansakouluntarkastajien arkistot on siirretty aina vuoteen 1970.

### 3.4. Kuntataso

Kunnassa hoitavat kouluasioita eri koulujen lisäksi niiden johtokunnat, kansakoululautakunta, jotka peruskoulussa korvaa koululautakunta, sekä kunnallishallitus. Viimeksi mainitussa ei kuitenkaan ole esillä asioita, joita lautakunnassa ei olisi käsitelty. Se voidaan tässä sivuuttaa.

Esimerkkilautakunnan, Vaasan kaupungin suomenkielisten kansakoulujen johtokunnan arkisto käsittää vuodelta 1971 0,2 – 0,3 hyllymetriä sekä lisäksi vuodesta toiseen täydennettävät kortistot opettajista ja oppilaista. Arkiston sisällössä oli kaikkein mielenkiintoisinta kolme seikkaa:

Samat asiat kertautuivat arkistossa. Kaikki käsitellään lautakunnassa, jolloin kaikki oleelliset tiedot asiasta ja päätöksestä selviävät pöytäkirjoista ja niiden liitteistä. Oman sarjansa muodostavat saapuneet kirjeet ja menneiden kirjeiden jäljennökset, joista edellinen myös kertoo käsiteltävät asiat, jälkimmäinen päätöksen. Tämä on tyyppillinen

---

<sup>1</sup> Diariointi edellyttää tämän vuoden ottamista esimerkiksi

esimerkki siitä, että pieni virasto jäljittelee arkistomuodostuksessaan suurta pelkästään arkistonmuodostuksen itsensä takia.

Pöytäkirjasta tapaa erittäin vähän asioita, jotka eivät selviäsi lääninhallituksen kouluosaston arkistosta. 730 pykälästä noin 40 käsittelee koululaitoksen kannalta merkittäviä asioita, joista ei tiedoteta kouluosastolle. Tällaisia ovat muun muassa erilainen harrastustoiminta, koululaiskuljetukset, vastaukset yksityisten kirjeisiin – joita kouluosastosta emme lainkaan tavanneet – ja kouluruokailun järjestelyt. Myöskään pöytäkirjasta tai muista asiakirjoista eivät selviä tärkeimpien asioiden taustatiedot, koska vain päätökset kirjataan.

Koulutoiminnan pohja-asiakirjat, oppivelvollisten ja opettajien luettelot lautakunnassa sekä nimi ja arvostelukirjat tai terveyskortit kouluissa muodostavat sen pohjamateriaalin, jonka kautta myöhempi tutkimus voi päästä siihen todellisuuteen, joka nykyisissä tilastoissa ja vuosikertomuksissa piiloutuu numerosarjojen taakse. Samasta syystä kaikilla hallinnon sektoreilla pienin yksikkö, jolla on itsenäistä toimintamahdollisuutta, muodostaa arkistoa, josta ylempien arkisto voidaan rekonstruoida. Osa aineistosta on sellaista, että sitä ei tavata missään muualla. Vastaavanlaista materiaalia on vielä enemmän sosiaalilautakunnissa, joissa pidetään erillistä kortistoa kaikista sosiaalisen huollon tai valvonnan tarpeessa olevista. Näitä tietoja sisältyy myös raportteihin ja vuosikertomuksiin vähemmän kuin kouluhallinnon piirissä. Niiden merkityksestä tutkimukselle tulee puhetta myöhemmin.

## 4. Arkistojen käyttömuodot

### 4.1. Virkatoiminta

Asiakirjoja on perinteisesti säilytetty sen vuoksi, että viranomaisen yksittäisen päätöksen tai muun toimenpiteen sisällöstä ja perusteluista voitaisiin saada riittävä tieto. Syynä voi olla valvonta, tarkastus, edunsaajan oikeuksien turvaaminen tai aikaisempien päätösten korvaaminen.

Asiakirjajärjestelmä on edelleen rakennettu palvelemaan samaa tarkoitusta. Keskeinen asema on tällöin kirjaamolla, jolle on pantu vastuu yksityistä asiaa koskevien asiakirjojen löytymisestä. Diaari on koko järjestelmän tärkein tekijä, minkä vuoksi kirjaamon systeemeihin ja resursseihin on yleensä kiinnitetty sangen paljon huomiota.<sup>1</sup> Sen sijaan varsinaiset asiakirjat ja niiden arkistointi on toisarvoinen, kirjaamon tausta, josta diaarin taika-avaimella vedetään esiin se tieto, mitä tarvitaan.

Mitään tilastoa ei kuitenkaan ole pidetty siitä, miten paljon diaaria todella tarvitaan asioiden käsittelyn seuraamiseen tai päätettyihin asioihin liittyvien asiakirjojen löytämiseen, Sosiaali- ja terveysministeriön arkistonhoitajan mukaan olisi 1.1. – 15.10.1975 välisenä aikana tarvittu arkistosta 248 aktia, useimpia todennäköisesti valtion

---

<sup>1</sup> Hyvänä esimerkkinä on lääninhallitusten asiakirjajärjestelmä, jossa kirjaamista suunnitteli sisäasiainministeriön asettama toimikunta, mutta arkistojärjestelmä laadittiin virka-aikana sivutyönä.

tulo ja menoarviota laadittaessa sekä vuosittaisia valtionapuja jaettaessa. Koko vuodelle saataisiin tulokseksi noin 300 aktia. Kun 1971 – 1974 on vuosittain valmistettu keskimäärin 7000 diaarikorttia/vain joka 23. korttia on tarvittu asiakirjojen uudelleen löytämiseen. Kun diaarikorttien kirjoittaminen työllistää kokonaan kaksi ihmistä, kustannukset nousevat suuriksi.

Arkiston ei tulisi toimia viraston tietovarantona vain yksityistapausten käsittelyn yhteydessä, vaan myös tiettyä aihetta tai alaa koskeva tieto olisi saatava esille. Sitä sisältyy kaikkien virastojen aktiiviasiakirjoihin, kun taas passiiviasiakirjat ovat melkein yksinomaan tätä varten arkistoidut.

*Lääninhallituksen kouluosastot laativat asiakirjojen perusteella sangen runsaasti tilastollisia ym. selvityksiä. Esim. kirjeellä Khs 7735/8616 12.10.1971 niitä pyydettiin keräämään tiedot eri opettajaryhmien viikkotuntimääristä. Ne saatiin valtion oppikoulujen osalta tuntijakolomakkeesta, yksityisten oppikoulujen osalta syystiedonannosta sekä kunnallisista keskikouluista ja peruskoulun yläasteilta opetussuunnitelman vuositarkisteesta.*

*Sosiaalhallinnon puolella perusyksikköjen raportit ja kertomukset lähetetään lääninhallituksen lisäksi sosiaalhallituksen tilastotoimistoon, joka julkaisee nopeasti tilastoja mm. kodinhoidosta, lasten päivähoidosta, au-lasten valvonnasta, lasten huollosta, päihteiden väärinkäytöstä sekä irtolaisten huollosta.*

Aina eivät passiiviasiakirjat ole järjestetty yhtä hyvin. Varsinkin erilaatuiset ohjeluontoiset informaatiot saapuvat hyvin eri muodossa. Painatteissa, kuten asetuskokoelmassa, tiedotuslehdissä tai ammattilehdissä saattaa olla jokin systematiikka, mutta asia kirjallisesta (tai yleensä arkistoon sijoitetusta) informaatiosta se puuttuu yleensä kokonaan. Esimerkiksi kouluhallituksen tai sosiaalhallituksen kiertokirjeissä ei ole mitään järjestelmää. Sisällön luokittelu, ohjeet säilyttämisestä ja voimassaoloajoista puuttuvat kokonaan. Tämän vuoksi valtionhallinnossa on tullut tavaksi joka vuosi huomauttaa virastoja jostakin toimenpiteestä, joka kuuluu niiden vuotuisiin, määräaikaisiin velvollisuuksiin.

Aktiiviasiakirjoihin siirryttäessä yleisinformaation saanti vaikeutuu edelleen. Näyttää siltä, että se on niin hankalaa, että tieto yritetään kerätä toisella tavalla. Tällöin suoritetaan myös toisenlaatuinen rationalisointi: Jos tieto kerätään omasta arkistosta, se jää arkistonmuodostajan vaivaksi. Jos sitä tiedustellaan muilta virastoilta, työ siirtyy toisten tehtäväksi.

*Vuonna 1971 kouluhallitus kyseli kunnilta mm. käytöstä poistetuista koulurakennuksista seuraavia tietoja: Onko khs antanut luvan käyttää koulua muuhun kuin koulutarkoituksiin, Onko rakennusavustus palautettu khselle. Onko kunta saanut khselta luvan rakennuksen purkamiseen. Luontevalta vastaukselta näihin kysymyksiin olisi kai ollut: Tarkistaisitteko khsen diaarista, olemmeko hakeneet tällaista lupaa.*

## 4.2. Asiakirjat ja nykyajan tavoitetutkimus

Tämän hetken yhteiskunnallinen tavoitetutkimus käyttää runsaasti tilastoja ja muita uusimuotoisia tietovarantoja. Ne muodostavat jopa tutkimuksen tärkeän edellytyksen. Jos jokaista selvitystä varten jouduttaisiin keräämään tietoja ja järjestämään tosiasioita samalla tavoin kuin esimerkiksi historian perustutkimuksessa, tarvetutkimukset hidastuisivat ja muuttuisivat usein epämieliseksi.

Uudet tietovarannot eivät kuitenkaan riitä. Tällöin tutkijalla on kaksi mahdollisuutta: joko kerätä uutta tietoa tai käyttää muuta saatavissa olevaa informaatiota, mm. asiakirjoja ja arkistoja.

Luettelosta 'Suomessa vuonna 1971 valmistuneet kasvatustieteelliset tutkimukset' (KTL 144/1972) voidaan poimia seuraavat tutkimukset, joissa asiakirjojen käyttö on tai olisi ollut mahdollista:

1. Pekka Käppi: koulumatkat ja koulumenestys, KTL 83/1971 (31 s.), jossa lähteistä: "Tietojen kokoamisessa käytettiin oppilaille ja heidän vanhemmilleen sekä opettajille tarkoitettuja kyselylomakkeita. Lahjakkuuden ja fyysisen kunnan kokeiden tulosten lisäksi oli käytettävissä todistusarvosanat."(s.7). Asiakirjoista oli tässä tapauksessa kerätty kaikki saatavissa oleva tieto.

2. Riitta Ritvanen: oppilaan sosiaalisen taustan yhteys koulumenestykseen kokeiluperuskoulun VII ja VIII luokilla 1967/1969, KTL 85/1971 (17 s.). Aihetta olisi voinut tutkia yksinomaan asiakirjallisen aineksen pohjalla. Selvitetyt muuttajat olivat seuraavat

Muuttuja	Asiakirja
huoltajan ammatti	Oppilaskortisto
perheen lapsiluku	Henkikirjoittajan kortisto tai perhelehdet
lukuaineiden keskiarvo	Arvosanaluettelo
äidinkielen arvosana	Arvosanaluettelo
vieraan kielen tasokurssi	Oppilasluettelo
valinnat	
matematiikan	Oppilasluettelo
tasokurssivalinnat	

Tiedot oli kuitenkin hankittu kyselylomakkeilla.

3. Veikko Jurama: Kotitaustan yhteydestä oppilaiden koulunkäyntiin liittyviin muuttajiin, KTL 88/1971 (22 s.), jossa todetaan: "Tutkielman aineisto hankittiin toukokuussa 1966 haastatteleamalla oppilaiden äitejä, käyttämällä opettajien arviointeja sekä keräämällä virallisia tietoja **oppilaskortistoista ja muista dokumenteista.**" (s. 22)

4. Markku Suomalainen: Ehtoja saaneiden ja luokalle jääneiden määristä eräiden kokeiluperuskoulujen yläasteiden IX luokilla lukuvuoden 1970/1971 päätyttyä. KTL 120/1971 (10 s.): "Tiedot kerättiin syyslukukauden 1971 alussa 11 kokeiluperuskoulun yläasteen IX luokilta. Tietojen koonnissa käytettiin apuna kyselylomaketta, johon vastasi



kunkin koulun johtaja." Itse tutkija ei siis käyttänyt asiakirjoja, vaan kyselylomakkeeseen vastaaja.

5. Erkki Kangasniemi: Kokeiluperuskoulujen VII luokkien oppilaiden opintoohjelman tasokurssi ja ainevalinnat syksyllä 1971. KTL 122/1972 (29 s.). Kaikki tiedot kerätty kyselylomakkeella.

Samoilta vuosilta on käyty läpi Sosiaalisen aikakauskirjan (SAK) tutkimuselosteet. Molempien perusteella voidaan tehdä seuraavat päätelmät:

1. Arkistoasiakirjoja käytetään sängen vähän, yleensä aina selvitetessä jonkin tietyn ilmiön laajuutta (luokalle jääneet, ehtoja saaneet, tasokurssivalinnat). Kun lähdetään etsimään ilmiön syitä ja seuraamuksia, laaditaan kyselylomake ja tiedustellaan suoraan asianomaisilta.

*Hyvä esimerkki on naisten yötyö. Pirkko Karjalaisen selvitys "Naisten poikkeusluvan alainen yötyö vuonna 1974" (STM Sosiaalinen tutkimusosasto 3/1975, 20 s.) perustuu työneuvostolle jätettyihin yötyölupahakemuksiin ja niiden päätöksiin. Yötyössä käynnin syitä ja seurauksia mm. terveydelle, kodinhoidolle, toimeentulolle ja perhesuhteille on tutkittu samaan aikaan kyselylomakkeilla. (SAK 1 ja 3/1972)*

2. Kaikissa tapauksissa asiakirjojen käyttö on kohdistunut hallinnon pienimpien yksikköjen pohjamateriaaliin, hakemuksiin, oppilas ym. kortistoihin, henkilöakteihin jne. Passiiviasiakirjojen sijasta on aina käytetty tilastoja, vaikka ne eivät sisällä kaikkea asiakirjoihin sisältyvää tietoa.

*Erinomaisen paljon on asiakirjoja käytetty Urho Rauhalan tutkimuksessa 'Koulukotipoikien ja nuorisovankien myöhemmät elämänvaiheet' (SVT sosiaalisia erikoistutkimuksia XXXII:30) 389 s. Kaikki on ollut asiakirjallista perusmateriaalia, esim: koulukotien ja rikosrekisterin henkilöaktit, työnvälitystoimistojen henkilökortit, sosiaali valvojen asiakirjat, sosiaalilautakunnan kortistot, merimiesrekisteri, työttömyyskortistot, TEL- ja LEL-rekisterit.*

3. Arkistojen sisältöä ja käyttöä ei suuressakaan määrin tunneta. Näin voidaan päätellä esimerkiksi Juraman tutkimuksessa käytetystä sanonnasta "keräämällä virallisia tietoja oppilaskortistoista ja muista dokumenteista". Toisena esimerkkinä mainittakoon Markku Lehdon kaksi selvitystä "Kunnat sosiaalihuollon toteuttajina" (SAK 4/1972 s. 337) ja "Kunnat huoltoapua jakamassa" (SAK 2/1972 s. 112). Kun on kysymys jonkin politiikan toteuttamisesta, saattaisi tuntua vaikealta kuvata sitä käyttämättä suorituksen yhteydessä syntyneitä asiakirjoja. Kuitenkin edellinen perustuu kuntien sosiaalihuollon kullekin lohkolle käyttämien bruttomenojen määrään, koska niiden "on käytettävissä olevista tavoista arvioitu parhaiten toisaalta ilmaisevan toiminnan laajuutta..." (SAK 4/1972 s. 339). Jälkimmäisen lähteenä on

vuoden 1969 huoltoaputilastoa varten kerätty materiaali, koska "huoltoapua **voitiin** kuvata enintään niillä tiedoilla, joita oli tilaston laatimisvaiheessa saatu ja talletettu".

4. Kyselylomaketta käyttäen aineiston kerääminen voidaan siirtää toisille henkilöille tai viranomaisille. Siitä on edellä esimerkki Riitta Ritvasen tutkimuksessa. Annikki Savion tutkimuksessa "Alkoholistien lakisääteinen laitoshuolto Suomessa" (SAK 2/1972 s. 129) todetaan, että "aineisto kokonaisuudessaan koottiin kyselylomakkeilla". Tämä saattaa olla tilanne tutkijan kannalta, mutta vastaaja on monessa tapauksessa perustanut tietonsa asiakirjoihin. Koskaan ei kuitenkaan käy ilmi, missä määrin tutkija tämän tietää ja ajatteleeko hän asiakirjojen käyttöä tietojen tarkistamiseen.
5. Kaikki edellä mainitut tutkimukset ovat tilaustöitä, mutta samalla opinnäytteitä. Kun tutkimusta hallitsevat kvantitatiivisiin laskelmiin perustuvat teoreettiset mallit, kuuluu opinnäytteeseen sekä hankkia että käyttää uutta määrällistä aineistoa. Näistä aineistoista kerätään tutkimusarkisto. Edellä numeroidut kasvatustieteelliset tutkielmat liittyivät kaikki peruskoulun seurantatutkimukseen, Sen pohjaksi on kyselylomakkeita, koulukokeita ja testejä käyttämällä kerätty tietopankki, jossa tiedot ovat lävistettyinä reikäkortteihin.

### 4.3. Myöhempi historiallinen tutkimus

Edellä mainitusta bibliografiasta 'Suomlessa vuonna 1971 valmistuneet kasvatustieteelliset tutkimukset' voidaan poimia myös yksi historiallinen tutkimus, Jouko Kauranteen 'Kansakoulun opetukseen kohdistuneet integrointipyrkimykset vuosina 1912 – 1939.' HY:n kasvatustieteen laitos 18/1971 (233 s.). Tämän tutkijan suhde asiakirjoihin on aivan toinen. Uutta tietoa ei voida enää luoda, vaan olemassa olevasta on kerättävä tarvittava informaatio. Kouluhallituksen ja kansakouluntarkastajien asiakirjat muodostavat keskeisen lähteen.

*Vaikka historiallinen tutkimus on tähän saakka nojautunut ennen muuta asiakirjoihin, voidaan nykyaikaisten virka-arkistojen merkitystä lähteenä epäillä monista syistä:*

**1. Muuta kestoinformaatiota syntyy paljon ja se korvaa asiakirjatiedot.** Tilastot ja niiden pohjamateriaali, tutkimukset ja niistä kasvaneet tietopankit tai indeksit sisältävät paljon helpommin käytettäviä faktoja kuin virkaarkistot. Niiden avulla tutkija välttyy sellaiselta pienten yksittäisfaktojen järjestelyltä, mikä aikaisemmin on saattanut muodostaa jo tutkimustuloksen. Mutta tämä aiheuttaa vain sen, että tutkimus lähtee toiselta tasolta ja voi uusien lähteiden avulla asettaa tutkimukselleen uudet näkökulmat.

On kuitenkin varmaa, ettei muu kestoinformaatio ole korvannut kaikkea asiakirjoihin sisältyvää tietoa. Asiakirjat ovat välttämättömiä jo kerättyjen tietovarantojen tai saavutettujen tutkimustulosten tarkistamiseen. Tässä tehtävässä nykyajan asiakirjoilla on sama etu kuin aikaisemminkin: ne ovat provenienssiltaan selviä. Niidelaatimisen tarkoitus tiedetään, virhepäätelmät ovat tällöin vähäisemmät ja päätelmät tiedon puuttumisen perusteella tapahtuvat luotettavammin kuin esimerkiksi/sanomalehdistä tai tutkimuksista.

Niin paljon kuin nykyaikainen yhteiskuntatieteellinen tutkimus järjesteleekin faktoja ja rakentaa teorioita yhteiskunnan eri osa alueiden rakenteesta ja olosuhteista sekä niihin vaikuttavista tekijöistä, ne eivät korvaa asiakirjoja myöhemmän historian tutkimuksen lähteenä. Useimmat näistä tutkimuksista ovat tavoitetutkimuksia, joille toimeksiantajan arvot ovat ratkaisevia, kun historia taas tutkii juuri yhteiskunnan perimmäisiä arvoja ja niiden ilmentymiä eri elämänaloilla. Tutkimus antaa sille joitakin faktoja, jotka tarkistetaan mahdollisuuksien mukaan, mutta samalla ja ennen kaikkea ne ovat aikansa arvojen ilmentäjä, tuote. Tutkimukset saattavat riittää lähdeainekseksi oppihistorioisijalle, mutta ei historian tutkijalle, joka paneutuu samoihin aiheisiin kuin nykyajan yhteiskunnallinen tutkimus.

**2. Ainutlaatuinen ja oleellinen informaatio on jäänyt asiakirjoista pois asiakirjatekniikan ja käsittelykäytännön vuoksi.** Asiakirjan laatiminen on kallista, minkä vuoksi sisältö typistetään minimiin. Keskustelupöytäkirjojen sijasta pidetään vain päätöspöytäkirjaa, kirjeessä ehdotetaan lyhyesti jotain toimenpidettä, mutta tausta ja tarkoitus selvitetään puhelimitse tai henkilökohtaisella käynnillä. Tähän kysymykseen täytyy vastata osaksi kieltävästi, osaksi myöntävästi.

Opetusministeriön kohdalla totesimme, että sekä virastojen että yksityisten kirjeet on laadittu hyvin tiivistettyyn muotoon. Kun kouluhallitus ehdottaa kansakoululain tai asetuksen muuttamista, perustelut ovat erittäin lyhyet. Vastaava esitys 60 vuotta aikaisemmin oli harvinaisempi ja perustellumpi.<sup>1</sup> Yksityisten aloitteet tulevat säännöllisesti järjestöltä, kun aikaisemmin yksityiset ihmiset pyrkivät varsinkin valituksilla vaikuttamaan viranomaisiin. Esitysten sisällöstä käytävät riidat ja erimielisyydet selvitetään siis järjestön piirissä ja jäävät korkeintaan sen arkistoon, Kansalaiset pyrkivät vaikuttamaan viranomaisiin ainoastaan tiedotusvälineiden välityksellä. Toisaalta opetusministeriön arkistoon sisältyy valtava määrä pyydettyjä lausuntoja, joista myös yksityisten järjestöjen kannanotot erilaisiin uudistuksiin käyvät esille. Samoin komitea on usein jo koottu eri mielipidesuuntien edustajista, jolloin mietinnöstä ja komitean arkistosta saadaan sellaista tietoa, jota tuskin on muualta saatavissa.

Samoin edellä todettiin, että kuntien tai yksityisten hakemuksiin liittyvät asiakirjat ovat joko painatteita tai kaksoiskappaleita viranomaisen arkistossa jo olevasta informaatiosta. Aikaisemmin asiakirjat tulivat harvempiin paikkoihin arkistossa ja ne laadittiin aina kulloistakin tarvetta varten. Lainsäädännön yhdenmukaistava vaikutus on myös täysin selvä, Hakemukseen suostuminen ei riipu siihen annetusta lausunnosta, vaan siitä, täyttääkö se tietyt ehdot. Monet nykyään vahvistettavat ohjesäännöt (opetus suunnitelmat, päivähoito-ohjesäännöt) ovat painatteita, joihin lisätään vain kunnan nimi, lastenkotien paikat jne. Niiden informaatioarvo on siis erittäin vähäinen.

*Kansakoulunopettajan eläkeanomus 1910 sisälsi vielä käytännöllisesti katsoen ainoan täydellisen Selvityksen opettajan koko elämänurasta. Nykyään niiden merkitys*

---

<sup>1</sup> Senaatin tal.os. 130/314 1910

tietolähteenä on mitätön. (Ks. esim. Senaatin tal.os. AD 305/43 1910, KD 49/308 1910).

Senaatin tal.os. KD 317/330 1910 ja 144/315 1910 sisältävät hakemuksen saada valtionpalkka perustettavaa opettajanvirkaa varten. Kummassakin tapauksessa se perustuu kansakoulupiirin vapaasti muotoilemaan hakemukseen, josta kansakouluntarkastaja on antanut lausuntonsa. Asiakirjat kertovat todella näiden koulujen olosuhteista tavalla, jota mikään toinen lähde ei tee.

OpM 4007/232/71 sisältää Kittilän kunnan hakemuksen saada palkata kouluun toinen opettaja, vaikka oppilasmäärä jää alle säädetyn rajan. Sikäli kuin kysymyksessä olisivat asetuksen edellyttämät olosuhteet, koko hakemusta ei tarvittaisi. Kysymyksessä on poikkeustapaus, mutta silti informaatio jää vähäiseksi ja tiedot saisi myös vuositarkisteesta ja vuosikertomuksesta. Mielenkiintoista myöhemmän tutkijan kannalta on vain, että Kittilä on tätä poikkeuslupaa lähtenyt hakemaan. Khs 5770/529/1971 sisältää Alajärven kunnan hakemuksen opettajanviran lakkauttamisesta sisältää 8 kirjoitettua sivua, vaikka itse asia sisältyy jo kansakoululautakunnan pöytäkirjaotteeseen. Piirihallinnon lausunto merkitsee vain sen toteamista, että hakemus täyttää tietyt muodolliset vaatimukset. Kun niitä nyky-yhteiskunnassa on paljon, syntyy myös paperia paljon. Khs 4215/529/1971 sisältää Nakkilan kunnan vastaavan hakemuksen, ja siihen liittyy pari valitustakin. Nekin on laadittu molemmat samanlaisen kaavan mukaan, minkä vuoksi niiden informaatioarvo on vain siinä että ne on jätetty ja kuka sen on tehnyt.

Senaatin tal.os. AD 829/116 1910 sisältää yksityisen henkilön hakemuksen saada määräraha kiertokoulunopettajia valmistavalle laitokselle ja se sisältää vain tätä hakemusta varten laaditun selvityksen laitoksen toimintaperiaatteista sekä todistuksia hakijan ominaisuuksista. Vuonna 1971 valtionapuanomukset tehdään lomakkeelle, jotka sisältävät kyllä eräitä tärkeitä tietoja hakijasta, mutta liitteet ovat tavallisesti painatteita.

Erittäin suuri asiakirjaryhmä ovat virantäyttöasiakirjat. Koska valtion virkoihin sekä 1910 että 1971 hakeutuvat lähinnä jo toisissa viroissa olevat henkilöt, asiakirjat ovat menettäneet suuren osan arvostaan jo kauan sitten.

Kehitystä ei kuitenkaan sovi liioitella. Yhteiskunnan koneiston läsnäolo valvojana tai tukijana merkitsee, että arkistoihin kerääntyy tietoa sellaisilta aloilta, jotka aikaisemmin jäivät täysin virallisen aineiston ulkopuolelle. Esimerkiksi maatalouden tukemistoimenpiteet 1950 ja 1960-luvuilla toivat esille tietoa siitä, kuinka paljon talon maidosta vietiin meijeriin, kulutettiin itse tai myytiin suoraan naapureille. Kaikki sosiaaliset toimenpiteet tuovat esille tietoa ihmisten jokapäiväisimmistä elinolosuhteista, asumisesta, kulutustottumuksista, perheelämästä jne. Liikevaihtoveron tarkastukset ja tilitykset kertovat pieninkin torikauppiaan elinkeinon harjoituksesta. Rakennustarkastuksen yhteydessä kertyy entistä täydellisempi kokoelma uudisrakennusten piirustuksia. Veroilmoitukset kertovat laajasti eri piirien ansionmuodostuksesta ja ansaitsemistavoista. Ilmoittautuminen kouluihin,

ammattikurssille, kansalaisopistoon, käynti sairaalassa, mielenterveystoimistossa tai avioliittoneuvolassa edellyttää aina tiettyjen osaksi myös uusien asioiden rekisteröimistä kortistoihin ja muihin asiakirjoihin. Kaikki nämä ovat normaaleja elämäntilanteita. Poikkeusolosuhteista saadaan yleensä vielä enemmän tietoa poliisikuulustelupöytäkirjoista, hintavalvojen asiakirjoista, lastenvalvojan, koulukodin tai vankilan henkilöakteista.

Yhteiskunnassa vallitseva kilpailutilanne yhdessä tasa-arvoisuusvaatimusten kanssa edellyttää, että viranomaisen suhtautuu tasapuolisesti kaikkiin kansalaisiin. Tämän vuoksi hakemuksiin ja ilmoituksiin pannaan tueksi niin paljon asiakirjoja kuin mahdollista, Mikäli niitä ei ole muutoin arkistoissa, merkitsevät ne uutta, tärkeää tietoa.

*Apteekin pito on aina perustunut ja perustuu edelleen esivallalta saatuun lupaan. Jos vertaillaan näin syntyneitä senaatin talousosaston sekä sosiaali- ja terveysministeriön akteja, huomaamme, mitä kilpailutilanne vaikuttaa. 1800-luvulla luvan sai se, jolle edellinen apteekkari oli myynyt varastonsa ja kiinteistönsä, ja jota paikallinen väestö kannatti. 1820-luvulla kolmessa esimerkkiaktissa oli keskimäärin 11 kirjoitettua lehteä. Vain yhdessä aktissa kerrottiin uuden apteekkarin urasta ja elämästä. Muutoin aktit sisältävät tietoja vain omistajanvaihdoksesta, nekin asiakirjoissa, jotka eivät ole ainutlaatuisia (läänihallituksen lausunto, maistraatin ptkote jne.). Informaatio on lähinnä performatiivinen: akti kertoo, milloin vanha apteekkari lopetti ja uusi aloitti toimintansa.*

*1870-luvulla viidessä hakemuksessa oli keskimäärin 8 kirjoitettua lehteä. Jälleen vain yhdessä tapauksessa aktit kertovat muusta kuin omistajanvaihdoksesta, siitäkin niukemmin kuin 1820-luvulla. Läheteiden määrä on kasvanut, lausunnot tulleet muodollisemmiksi.*

*1970-luvulla apteekkiluvan saamiseksi kilpaillaan, mikä olennaisesti muuttaa aktien sisältöä. Tiedon, kuka on uusi ja kuka oli vanha apteekkari, löytyy nyt monista muistakin asiakirjoista. Mutta hakijat vyöryttävät asiakirjoissa eteemmne koko menneisyytensä. Akteja ovat kasvattaneet muodollisuudet (virka ja holhousodistukset), mutta ennen kaikkea uudet tiedot. Hakijaa kohden laskettiin asiakirjoja 16 kirjoitettua sivua, kirjallisuutta 16 sivua ynnä kaikkia hakijoita koskevat yhteiset lausunnot. Koska farmaseutit yleensä toimivat yksityisen palveluksessa, kaikki nämä tiedot ovat ainutlaatuisia ja merkittävämpiä kuin edellisen vuosisadan vastaavat aktit.*

**3. Yhteiskunnan keskittämis- ja yhdenmukaistamispyrkimykset ovat vienet toimeenpanoasiakirjoilta niiden informaatiosta suuren osan.** Vaikka jokaisen kunnan edellytetään laativan päivähoito-ohjesäännön ja jokaisen koulun lukusuunnitelmat, ne ovat usein pelkkiä paitatteita, jotka täydennetään kunnan/koulun nimellä ja eräillä muilla tiedoilla. Yhteiskunnallisten kehityssuunnitelmien laatiminen ja toteuttaminen hallinnon alemmilla tasoilla tapahtuu niin tiukkojen säännösten puitteissa, että toiminta ja syntyvät asiakirjat eivät kuvasta laatijoiden ja toteuttajien pyrkimyksiä, vaan toistavat ylhäältä annettua mallia. Piirihallinnon tai keskusvirastojen lausunnot eivät ole itsenäisiä kannanottoja, vaan tarkistuksia, että suunnitelmat, ohjesäännöt tai

hakemukset täyttävät säädetyt ehdot. Tällaisissa puitteissa tapahtuva asiakirjojen valmistus suoritetaan mieluiten lomakkeille, jotka viimeistään estävät yksilöllisten ja aluekohtaisten erilaisuuksien tulon esille.

Edellä olevia taulukoita tarkasteltaessa näkyy mainittu tendenssi siinä, että ministeriötason asiakirjojen painopiste on siirtynyt ryhmään 1 eli jatkuvaan päämäärien uudelleen arviointiin ja tavoitteiden asettamiseen, keskusvirastossa ryhmään 2 eli uusia päämääriä vastaavaan yleiseen ohjaukseen sekä piirin tasolla passiiviasiakirjoihin eli kontrollivälineistön hankkimiseen sen tarkistamiseksi, että kaikki sujuu säädetyllä tavalla. Ja kun kaikki sujuu näin, se merkitsee yhdenmukaisuutta, joka tekee myös toimintaa kuvaavat asiakirjat informaatioltaan mitättömiksi.

Tässä tilanteessa on todella uhkaamassa vaara, että poliittisen päätöksentekijän asettamia arvoja ja ohjeissa määrättyjä ilmenemismuotoja pidetään elämän (koko) todellisuutena. Seulonnasta päättävillä arkistoilla tulee olla aktiivinen rooli ja pitää tehtävänänsä etsiä sitä asiakirjallista informaatiota, joka kuvastaa elämän todellisuutta muillakin tasoilla eri oloissa elävien yksityisten ihmisten sekä eri yhteisöjen näkökulmasta. Kun toimeenpanoasiakirjojen informaatio on todella väljähtänyt, uhkaa vaara, että jokaista niistä arvioidaan erikseen, todetaan kevyiksi ja annetaan hävityslupa, vaikka ne toistensa ja muun informaation yhteyteen asetettuina muodostaisivat jo hyvänkin pohjan tutkia ihmisen elämänmuotoja meidän aikanamme. Voi esimerkiksi pohtia, saadaanko tarvittavat tiedot vain kaikkein alimman tason laatimista perusasiakirjoista, joita nykyaikaisen tutkimuksen huomasimme melkein yksinomaan käyttävän. Mikäli näin on, niiden säilyttäminen on otettava uudelleen harkittavaksi.

*Urho Rauhalan mainittu tutkimusaihe koulukotipoikien ja nuorisorikollisten myöhemmistä elämänvaiheista ei varmaankaan sellaisena kiinnostaa myöhempää historiantutkijaa, mutta nykyisen suojelukasvatuksen tulokset liitettynä muiden sosiaalisten toimenpiteiden vaikutuksiin on varmaan jo keskeisempi teema. Mitä lähteitä tutkija sitten käyttäisi? Voidaan kuvitella, että hänelle riittäisi henkilöaktien sijasta rekisteritiedot. Poimimalla koulukotien luettelosta ja rikosrekisteristä nimet hän voisi jo todeta, ettei koulukotikasvatus tai vankeusrangaistus ole saanut nuoria 1960luvun Suomessa luopumaan rikollisesta toiminnasta. Seuraavaksi hän ei etsisi kuten Rauhala tämän erikoisongelman syytä, vaan mahdollisesti ryhtyisi vertaamaan tätä tietoa muilla sosiaalihuollon sektoreilla saatuihin tuloksiin ja yhteiskunnassa asetettuihin päämääriin. Tällöin hän ei samassa määrin kuin Rauhala kaipaisi perusasiakirjoja, vaan erilaisissa luetteloissa, kortistoissa ja rekistereissä säilytettävä perustieto riittäisi.*

Kuvatussa tilanteessa on edellytyksenä tehokkaalle seulonnalle, joka sinänsä on välttämättömyys, että arkiston aktiivinen ote vaikuttaa jo asiakirjojen valmistamisessa. Helposti säilytettäviin ja vähän tilaa vieviin asiakirjoihin on saatava riittävästi tietoa, jotta perusaktiaineisto voidaan hävittää kokonaan tai säilyttää vain osaksi.

Näyttäisi siltä, että historiantutkimuksen kannalta oleellinen asiakirjallinen informaatio kerääntyy toisaalta hallinnon yläpäähän, jossa taistellaan yhteiskunnallisten tavoitteiden määrittämisestä, toisaalta aivan alapäähän, josta saamme oleellisen informaation elämisen todellisuudesta. Välillä on piiritaso ja tilastoyksiköt, joihin

kerääntyä täydellisin kokoelma passiiviasiakirjoja eli perusasiakirjoista käytännön tarvetta varten seulottu tieto.

## 5. Johtopäätökset

### 5.1. Asiakirjajärjestelmän kehittäminen

Olemme edellä tulleet siihen johtopäätökseen, että asiakirjoja käytetään sängen vähän apuna virkatoiminnassa ja nykyajan tutkimustoiminnassa ja että niiden arvo myös historiantutkimukselle on muuttunut, vaikkakaan ei hävinnyt. Kuitenkin asiakirjajärjestelmässä on tapahtunut vain vähäisiä ja pinnallisia muutoksia. Periaatteessa asiakirjat ovat luonteeltaan samanlaisia kuin vuosisadat sitten, arkistoinnissa on pääpaino yksityisen päätöksen ja päätöisasiakirjojen löytämisessä, vaikka suuri osa aineistosta on puhdasta informaatiomateriaalia. Koko järjestelmän keskeinen tekijä on diaari, joka on paisunut kohtuuttoman laajaksi, jolloin se ei enää täytä tehtäväänsä. Asiakirjan ja muun kestoinformaation raja on häilyvä; erilaisten asiakirjojen suhde arkistonmuodostajaan ja sen asiakirjajärjestelmään on hahmottamatta. Tuloksena ovat paisuvat asiakirjamäärät, jotka edelleen vaikeuttavat arkiston käyttöä.

Kaiken uudelleen suunnittelun pohjana on tällöin asiakirjan määritelmä. Tavallisesti asiakirja on määritelty kestoinformaatioksi, joka on syntynyt tai joutunut arkistoon arkistonmuodostajan toiminnan välittömänä tuloksena. Käytännössä asiakirjan on määritellyt kuitenkin kestoinformaation muoto. Kun asetus julkaistaan asetuskokoelmassa, siitä ei tule asiakirjaa. Jos siitä annetaan tieto myös keskusviraston kiertokirjeellä, siitä tulee asiakirja. Jos ohjekirjanen tai painettu vuosikertomus sellaisenaan jaetaan virastolle, sitä ei pidetä asiakirjana, mutta jos sitä seuraa kirjeen muotoinen lähete, se herkästi liitetään arkistoon.

Asiakirjaa ei kuitenkaan tule erottaa muusta kestoinformaatiosta muotonsa vaan sen perusteella, mikä on sen suhde arkistonmuodostajaan. Tämän suhteen tulee olla niin läheinen ja kestävä, että asiakirja todella kuvaa arkistonmuodostajan toimintaa ja on siinä niin tarpeellinen, että arkistointi on perusteltua.

Suhteen läheisyyden ja pysyvyyden kannalta voidaan asiakirjat jakaa useaan ryhmään: Lähimpiä asiakirjoja ovat arkistonmuodostajan oman toiminnan tuloksena syntyneet informaatiot, jotka ovat kaikki aktiiviasiakirjoja. Saapuneista aktiiviasiakirjoista täytyy asiakirjoina pitää kaikkia niitä informaatioita, jotka on voitu ilmaista pysyvässä muodossa vain asiakirjalla ja jotka aiheuttavat määritelmän mukaan jonkin tietyn toimenpiteen virastossa.

Informaatio, joka pääasiassa esiintyy muussa muodossa kuin asiakirjana tai olisi voitu ilmaista muussakin kuin asiakirjallisessa muodossa, voidaan määritellä **tilapäiseksi tai väliaikaiseksi asiakirjaksi**.

*Ministeriö lähettää komiteamietinnön lausuntopyynnön mukana monistetun mietinnön ja sitä pidetään periaatteessa oikein asiakirjana. Kuitenkin ministeriön kirje olisi voitu muotoilla esimerkiksi näin: "Valtion painatuskeskuksesta on ilmestynyt se ja se mietintö. Pyydämme siitä lausunnon... mennessä." Ostettu mietintö ei enää olisi asiakirja.*

*Hakupapereihin liittyy usein hakijan kirjallisia tuotteita, jotka ovat painatteita ja vain tässä erityisessä yhteydessä saavat asiakirjallista luonnetta.*

*Valtionvarainministeriö ilmoittaa kiertokirjeellään esimerkiksi, että uutenakin vuotena noudatetaan vanhaa tulo ja menoarvioita, koska uutta ei ole vahvistettu tai että virastoissa työskennellään lauantaina 24.4., mutta perjantai 2.5. on vapaa. Tällainen yleisinformaatio olisi periaatteessa voinut tulla ei-asiakirjallisessa muodossa esimerkiksi asetuskokoelmassa. Sen vaikutus on myös lyhyt. Tällaisia voitaisiin pitää väliaikaisina asiakirjoina.*

Tiedoksi tulleet tai yleisesti noudatettavaksi tarkoitetut **passiiviasiakirjat** tulee asiakirjajärjestelmässä aina erottaa aktiiviasiakirjoista, koska niiden luonne ja suhde arkistonmuodostajaan on aivan toinen. Mainitut kaksi eri ryhmää on syytä erottaa toisistaan.

Tiedoksi tulleet vuosikertomukset, raportit, selosteet ja suunnitelmat ovat asiakirjoja vain siinä tapauksessa, että lähettäjän virkatehtäviin kuuluu toimittaa se juuri tälle viranomaiselle informoimista ei vain säilyttämistä varten. Sen vuoksi kuntien lääninhallitukselle lähettämät koulujen vuosikertomukset ovat asiakirjoja, kunnalliskertomukset eivät ole. Samoin viranomaiset lähettävät toisilleen tiedoksi oman työnsä tuloksia esim. valmistamansa työjärjestyksen. Se ei kuitenkaan ole asiakirja oli sen ulkonainen muoto mikä tahansa.

Yleisesti noudatettavaksi saapuvat informaatiot voitaisiin hyvin jättää kokonaan asiakirjakäsitteen ulkopuolelle. Ne saapuvat asiakirjan näköisinä vain perinteen vuoksi. Ainutlaatuisuutta niillä ei ole, ne on valmistettu painamalla tai monistamalla. Ne saataisiin arkiston ulkopuolelle, jos ne voitaisiin valmistaa osiksi johonkin käsikirjaan tai säädösluetteloon, jossa olisi etukäteen luotu systematiikka. Kun uusi ohje tai säädös korvaa vanhan, se sijoitetaan sen tilalle ja vanha heitetään pois. Kehitystä tällaiseen järjestelmään on esimerkiksi verohallituksen tai kunnallisen sopimusvaltuuskunnan ohjekansioissa.

Näiden rajanvetojen jälkeen voitaisiin asiakirja määritellä seuraavasti: Asiakirja on kestoinformaatio, joka liittyy niin läheisesti arkistonmuodostajaan, että se arkistokokonaisuuteen sijoitettuna oleellisesti valaisee sen toimintaa.

Kuten edellä mainittiin, erotetaan lääninhallitusten 1973 toteutetussa kirjaamisuudistuksessa aktiivi ja passiiviasiakirjat toisistaan. Tämä oli erittäin perusteltua kirjauskustannusten vähentämiseksi ja tulisi selvästi toteuttaa muuallakin. Samalla se kuitenkin viittaa tärkeämpään asiakirjajärjestelmän uudistamiseen: Mitä enemmän arkistosta saadaan esille tietoa ilman kirjausta, sitä halvemmassi asiakirjajärjestelmä muodostuu. Päähuomio ja koko järjestelmän painopiste siirtyy tällöin diarioinnista arkistointiin.

Ei ole vaikeata keksiä oikeata arkistointitapaa yksityistä päätöstä koskeville rutiiniluontoisille ja tuskin koskaan käsittelyyn palautumattomille asiakirjoille. Ne tulisi mahdollisimman usein saada itseluetteloituviksi, ja korttidiaarin sijasta kirjoittaa niistä korkeintaan irtolehdistä koottua listaa. Tuntuu täysin mielettömältä, että esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriössä toimihenkilö hakee yhden päivän virkavapaata A 5kokoisella lomakkeella, joka aiheuttaa diaarikortin kirjoittamisen.



Aakkosjärjestyksessä säilytetyt lomakkeet voisi hävittää parin vuoden kuluttua eikä niistä jäisi mitään jälkeä arkistoon.

Paljon vaikeampaa on yrittää luoda keskeisten toimenpiteiden asiakirjakokonaisuudesta tietolähdettä, joka edes joten kuten kykenisi kilpailemaan tiettyjen näkökohtien mukaan kerätyn, järjestetyn ja hoidetun tietovarannan kanssa. Tällöin täytyy erityisesti pohtia, mitkä toimenpiteet vastaisivat tieteellisen informaatioprosessin päävaiheita, joita ovat:

1. Tieteellisen dokumentaation hankinta
2. Informaation analyysi
3. Informaation varastointi ja tiedon etsintä varastosta
4. Informaation käyttöön asettaminen, kopiointi ja käyttö<sup>1</sup>

1. **Hankinta** tarkoittaa asiakirjallisen tietovarannon osalta sitä, että syntyvästä asiakirjamäärästä erotetaan em. määritelmän avulla se osa, joka kuuluu arkistoon ja nimenomaan informaatioarvonsa vuoksi sen tietovarantopuoleen. Kun tänne kerääntynyt informaatio ei riitä, sitä täytyy hankkia lisää, mutta ei arkistoon, vaan usein kirjastoon. Arkisto ja kirjasto liittyvät usein niin tiiviisti yhteen, että niiden välinen rajanveto on suoritettava uudelleen ja järjestelmät sopeutettava toisiinsa.

Myöhemmässä vaiheessa hankinta tarkoittaa myös seulontaa. Yleisarkistoon asiakirjoja siirrettäessä vain tietoarvoltaan tärkein aines otetaan mukaan.

2. Informaation **analyysi** tarkoittaa arkistossa diariointia ja arkistointiluokitusta. Dokumentaatiokeskuksissa tieto analysoidaan ja luokitellaan mahdollisimman pienen yksikön, esimerkiksi tiettyjen termien mukaan. Kun arkistoinneksen käyttö ei missään tapauksessa voi nousta samoihin lukemiin kuin tietoisesti kerätyn aineksen, samanlaiseen kustannuksia vaativaan työhön ei voida mennä. Analysointi voisi sen sijaan tarkoittaa asiakirjajaksiköiden muodostamista aiheen mukaisiksi suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Jos diaarin tehtävänä on tietyn asian asiakirjojen ja käsittelyn valvonta, tällaisen arkistoinnin tarkoituksena on **tietyn alan** asiakirjojen kokoaminen yhteen paikkaan.

*Opetusministeriössä voisi esimerkiksi yhden komitean asiakirjoja ja kaikkien siihen liittyvien päätösten kokonaisuutta pitää yhtenä asiakirjajaksikkonä. Samoin voisi yhtenä vuonna tai pitempänäkin ajanjaksona tehdyt muutokset peruskoulun lakiin ja asetuksiin muodostaa yhden aktikokonaisuuden. Jos asioiden käsittely vaatisi,*

---

<sup>1</sup> Kahlenberg, Friedrich P.: Informationssysteme ohne Archiv? Archivalische Zeitschrift Bd 68/1972, s. 127

*voitaisiin silti jokainen erillispäätös kirjata erikseen, vaikka henkilökohtaisesti epäilen tällaista tarvetta.*

3. Informaation **varastointi** tarkoittaa asiakirjojen osalta arkistointia. Arkisto voi palvella tietovarantona, jos osa arkistosta tietoisesti muodostetaan sellaiseksi. Arkistoon muodostuisi kolme pääosaa: a) rutiiniasiakirjat, jotka hävitetään, b) tietovarannon aktiiviasiakirjat sekä c) tietovarannon passiiviasiakirjat. Arkistoinnin tulee mahdollisimman suuresti ohjata tiettyjen aiheiden asiakirjoihin ilman diaaria, ja vasta toissijaisesti diaari osoittaa yksittäispäätösten asiakirjojen sijainnin ja eri aiheisten asiakirjojen sijoituksen. Arkistoinnin onnistuminen on koko tietovarantoajattelun pääongelma. Arkiston rakenteen tulee osoittaa, että se on tarkoitettu tietovarannoksi ja minkälaisia tietoja sieltä voi odottaa. Rakenteen tulee vastata käyttäjän tarpeita, jotka taasen edellyttävät arkiston toimintamallin tarkkaa analysointia ja arkistohenkilökunnan aktiivista informaation roolia.
4. Tämä kohta tarkoittaa arkistoteknisiä ongelmia, jotka tässä täytyy sivuuttaa.

Asiakirjoissa tulee myös tietojen olla käyttökelpoisessa muodossa eikä toistua turhan montaa kertaa eri asiakirjoissa. Valtionarkiston tyyppikaavio (ks. s. 4) perustuu vanhaan virka-arkiston rakenteeseen, mutta se ei saa ohjata asiakirjojen valmistusta virastoissa. Siinä toistuu usein sama tieto diaarissa, kirjeenvaihdossa ja pöytäkirjoissa. Nämä kolme ryhmää tulisi mahdollisuuksien mukaan yhdistää niin, ettei toistoa tapahtuisi. Tämä voisi tapahtua vaikka siten, että diaarina käytettäisiin A4-kokoista lehteä, jonka yläosassa olisivat asiatiedot ja tunnusnumerot, alaosaa voitaisiin käyttää pöytäkirjana, johon merkitään päätös. Kirjeenvaihto olisi lehden luonteva liite, kuten diaarissa ainakin. Mikäli pöytäkirjaa ei pidetä, lehden alaosa voisi olla päätöstä tai vastausta varten. Varsinkin siellä, missä on kysymys rutiiniluontoisista hakemuksista, päätös ja diaari voitaisiin yhdistää tällä tavoin.

Asioiden monimutkainen käsittely merkitsee aina runsaasti asiakirjoja. Tällaisista on edellä tehty havaintoja mm. valtion omasta määrärahopolitiikasta, jossa pieniäkin asioita viedään valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnan käsiteltäviksi,<sup>1</sup> sekä kuntien valtionapuasioissa, joiden tiukka kontrolli ei ole mitään muuta kuin aina uusien ja uusien asiakirjojen valmistamista. Kummassakin suhteessa pyritään yksinkertaistamaan käytäntöä, eikä arkistomiestenkään pitäisi hävetä tehdä ehdotuksia, jotka merkitsisivät helpotusta asiakirjajärjestelmälle.

Edellä on korostettu aktiivisuutta, mikä kuitenkin edellyttää tiettyä asemaa viranhaltijalta. Ilman asiakirjajärjestelmän kokonaisuutta hallitsevaa, oikean koulutuksen saanut ja oikeassa paikassa organisaatiossa olevaa henkilöä on kuitenkin turha odottaa mitään tuloksia. Asiakirjajärjestelmä on keskeisiä viraston toimintaa ylläpitäviä toimintoja. Siitä vastaavalla henkilöllä tulee olla tämän mukainen asema.

---

<sup>1</sup> Pekka Ojala: Mikä estää viraston järkevää työskentelyä? Hallinto 5/1975, s. 40.

## 5.2. Puhdistaminen

Puhdistamisella tarkoitetaan tässä sitä, että arkistoon ei päästetä muuta kuin se informaatio, jota tarvitaan ja joka asiakirjallisen luonteensa puolesta arkistoon kuuluu. Tieto saa puhdistetussa arkistossa esiintyä vain kerran ja juuri siinä arkistossa, jossa tietoa eniten tarvitaan. Puhdistamisella tavoitellaan tiedon tiivistämistä yhden arkiston sisällä ja keskittämistä oikeisiin arkistoihin. Siihen on monia mahdollisuuksia:

**Asiakirjojen palautukset** päättävältä viranomaiselta toimeenpanevalle eivät ole aivan harvinaisia valtionhallinnossa. Kun kouluhallitus hakee ministeriöltä koulurakennuksen valtionavun alentamista jonkin virheen vuoksi tai sosiaalihuoltojonkin laitoksen perustamislupaa, asiakirjat palautetaan keskusvirastolle. Tätä tapaa tulisi yleistää ja keskittää asiakirjat sinne, missä niitä jatkuvasti tarvitaan eikä sinne, missä tehdään vain jokin muodollinen päätös. Esimerkiksi edellä mainitut apteekkilupa-asiakirjat voitaisiin palauttaa lääkintöhallitukselle, joka apteekkeja jatkuvasti valvoo tai viranhakupaperit sille virastolle, jonka virasta on kysymys eikä pitää niitä siellä, missä nimityspäätös tehdään. Ensiksi mainitussa se muodostaisi henkilöaktin rungon.

**Tilapäiset asiakirjat** määriteltiin informaatioiksi, jotka pääasiassa ovat luonteitaan ei-asiakirjallisia tai paremmin sopisivat ei-asiakirjalliseen muotoon. Niistä arkisto olisi puhdistettava. Kirjeellä määrätty lyhytaikainen toimenpide suoritetaan ja asiakirja hävitetään saman tien. Lausunnon tulevat komiteamietinnöt liitetään kirjastoon, hakemuksissa olevat painatteet hävitetään ja korkeintaan nimiölehti jää aktiin.

**Passiiviasiakirjojen** ja muun tiedoksi tulevan kestoinformaation raja täytyy vetää kussakin tapauksessa erikseen. Missä määrin käsikirjoiksi kootut kiertokirjeet kuuluvat arkistoon, riippuu siitä, onko niiden suhde arkistonmuodostajaan niin pysyvä ja läheinen, ettei viraston toimintaa ja muita asiakirjoja voi ymmärtää ilman niitä. Silloin käsikirja täytyy sijoittaa arkistoon. Käsikirjamuodossa on kuitenkin helppo varmistua siitä, ettei kaksoiskappaleita tule arkistoon. Vuosikertomuksista jo todettiin, että ne kuuluvat arkistoon, jos ne asetusten tai muiden säädösten mukaan kuuluu lähettää arkistonmuodostajalle.

**Tiedon tiivistäminen** sarja-aktijärjestelmästä asia-aktijärjestelmään tarjoaa mahdollisuuden puhdistaa arkisto useista toistuvasti saapuneista informaatioista. Esimerkiksi samat järjestöt hakevat valtiolta vuodesta toiseen valtionapuja ja joka vuosi hakemuksessa on tiettyjä liitteitä. Jos eri vuosien hakemukset liitettäisiin yhdeksi aktiksi, kaksoiskappaleet voitaisiin poistaa.

**Tiedoksisaantitodistukset** tai muut vastaavat muodollisuudet, joilla on lyhytaikaista merkitystä, eivät kuulu arkistoon. Sosiaali- ja terveysministeriössä ne niitataan aktiin kiinni, jolloin akti kasvaa, muut asiakirjat repeytyvät ja aktia on hankala käyttää. Ne voitaisiin säilyttää kirjaamossa kortiston muodossa aakkosjärjestyksessä ja hävittää sangen pian.

Saman asiakirjan **kaksoiskappaleet** eivät kuulu arkistoon, vaikka varsinkaan piirustusten jäljennöksiä ei hennota hävittää. Samoin akteihin tulee omasta arkistosta otettuja kopioita tai asiakirjasta, jonka paikkaa arkistossa muutetaan jostakin syystä, otetaan kopio alkuperäiseen paikkaan. Kaikkea tällaista, mitä tapaa varsinkin kouluhallituksen sekä sosiaali- ja terveysministeriön arkistossa, tulisi ehdottomasti välttää.

**Painatteiden jakaminen** tulee kysymykseen silloin, painettu asiakirja, esim. kunnallisvaltuuston pöytäkirja on liitetty arkistoon kokonaisuudessaan, vaikka vain sen yksi pykälä liittyy asiaan.

Puhdistamisessakin asiakirjan käsite on tärkeä. Viraston arkistonmuodostussuunnitelman keskeisiä ongelmia on sen määrittely, millä kestoinformaatioilla on niin likeinen ja keskeinen suhde arkistonmuodostajaan, että niitä täytyy pitää sen arkisto asiakirjoina. Arkisto ei tällöin enää muodostu itsestään, vaan sitä muodostetaan aktiivisesti.

### 5.3. Seulonta

Kun puhdistaminen on päällekkäisen informaation ja ei-asiakirjallisen aineksen poistamista arkistosta, voidaan seulonta määritellä sellaisen ainutlaatuisen asiakirjallisen informaation erottamiseksi arkistokokonaisuudesta, jonka käyttöarvo on laskenut alle perusteltujen säilytyskustannusten.

Seulonnan kriteerinä on käyttäjän tarve, mutta me tiedämme siitä kovin vähän, koska käytännöllisesti katsoen vain myöhempi historiallinen tutkimus tarvitsee asiakirjoja pysyvästi. Tietomme sen kiinnostuksen kohteista ja tutkimustavoista jäävät vain hämäräksi aavisteluiksi, Tämän vuoksi seulonnan periaatteena voi olla vain se, että ainutlaatuisesta tiedosta säilytetään niin vähän kuin mahdollista, ja että säilyttäminen tai hävittäminen tulee ratkaista ensisijassa asiakirjojen muodon ja vasta toissijaisesti asiakirjojen sisällön perusteella. Kun edellä on selvitelty arkistojen sisältöä ja rakennetta, niihin voidaan verrata esimerkiksi seuraavia seulontaperusteita.<sup>1</sup>

1. **Arkistonmuodostajan asema ja tehtävät yhteiskunnassa** vaikuttavat myös asiakirjojen merkitykseen. Mitä keskeisempi sen asema on, sitä tärkeämpiä ovat myös asiakirjat. Eduskunta, valtioneuvosto ja ministeriöt muodostavat eliittiarkistoja, joiden asiakirjoihin kiteytyvät monet yhteiskunnan päämäärät ja arvostukset. Edellä suoritetun kouluhallinnon asiakirjojen arvioinnin perusteella voidaan sanoa, että kriteeri on todella tärkeä» Siitä huolimatta voidaan todeta kaksi seikkaa: a) Myös eliittiarkistoihin kerääntyä toisarvoista, hävitettävää ainesta, vaikka se olisi pidetty esitettyjen periaatteiden mukaan puhtaana, b) Tämän kriteerin perusteella ei voida myöskään väittää, että aina keskeisemmän viraston arkisto olisi merkittävämpi kuin alemman hallintotason. Ministeriötason rinnalle saatamme tarvita nimenomaan yhteiskunnallista todellisuutta kuvaavia asiakirjoja, joita tapasimme vain alimman tason hallintoviranomaisella, esimerkiksi sosiaalilautakunnalla. Passiiviasiakirjojen kokoelma on taas parempi kouluhallinnon piiriportaassa kuin keskusvirastossa.

2. **Asiakirjan suhde arkistonmuodostajaan** tuo jälleen esille asiakirjan määritelmän. Jokaisen viraston tulee lähinnä säilyttää ne asiakirjat, jotka ovat sen kannalta **enemmän** asiakirjoja: omat asiakirjat, keskeiset aktiiviasiakirjat ja niihin oleellisesti liittyvät passiiviasiakirjat.

Edellä todettiin useaan kertaan, että lääninhallitusta lukuun ottamatta seulonta on tutkituissa arkistoissa mahdoton tai ainakin liian kallis suoritettavaksi. Tätä helpottaisi

---

<sup>1</sup> Hans Booms: Gesellschaftsordnung und Überlieferungsbildung. Archivalische Zeitschrift 68/1972, s. 3–40.

suuresti arkisto muodostaminen tietovarannoksi eli mahdollisimman varhaisessa vaiheessa tapahtuva tietoarvon punnitseminen ja tämän punninnan perusteella suoritettava arkistointi. Koska tietovarantoon kerättäisiin vain arvoltaan kestäviä asiakirjoja, se muodostaisi säilytettävän arkiston rungon. Jo alun perin ulkopuolelle jäisivät rutiiniasiakirjat ja lyhyen aikaa tarvittavat informaatiot.

3. **Asiakirjan muoto** määrää hävittämistä siten, että sisällöstä riippumatta tulee säilyttää vähän tilaa vievä, helposti käytettävä, ajallisesti ja/tai alueellisesti paljon kattava asiakirja-aines, jonka tiedot ovat luotettavat ja vertailukelpoiset. Mitä vähemmän asiakirjat täyttävät nämä ehdot, sitä vähemmän on taas syytä niiden säilyttämiseen. Tästä myös näkyy, että jo asiakirjan valmistus kuuluu asiakirjajärjestelmään, koska vain siinä vaiheessa voidaan vaikuttaa siihen, että arkistoinnin kannalta sopivassa muodossa olevat asiakirjat sisältävät mahdollisimman paljon tietoa.

Arkistoinnin ja käytön kannalta mukavia asiakirjoja ovat erilaiset luettelot ja rekisterit sekä passiiviasiakirjat. Molempiin kerätään tietoa muista asiakirjoista, minkä vuoksi niitä suunniteltaessa tulisi aina ottaa huomioon seulonta. Jos rekisterin pidolla tai raportin laatimisella ei päästä pohjaasiakirjojen seulontaan, se merkitsee tiedon kertautumista arkistossa.

4. **Asiakirjan sisällön** tulee kriteerinä olla aina viimeisenä, sillä kaikki alkuperäistieto on periaatteessa arvokasta. Kuitenkin siihen tavallisesti on kiinnitetty eniten huomiota. Eri maissa on laadittu listoja niistä asioista, joita kuvaavat asiakirjat tulee säilyttää. Mitä pitempiä listat ovat, sitä enemmän ne muistuttavat niistä lyhyintä. Sen mukaan tulee säilyttää asiakirjat, jotka kuvaavat "maata, kansaa ja sen kulttuuria".

Jos asiakirjajärjestelmässä pääpaino siirretään kirjaamisesta arkistointiin, eri asiakirjaryhmät hahmotetaan suhteessa arkistonmuodostajaan ja sen toimintaan, eri ryhmien kohdalla pyritään suurempiin asia ja aktikokonaisuuksiin, jotka on hyvin puhdistettu, ja vielä itse asiakirjojen valmistuksessa vältetään tiedon turhaa siirtoa asiakirjasta toiseen, syntyy jo seulontaa ajattelemattakin kokonaisuuksia, joiden säilytysarvo voidaan ilmaista arkistointi ja järjestelykaavioissa. Tällöin päästään eroon erillisistä hävittämiskaavioista, vältetään poimimisseulontaa ja saadaan entistä selkeämpi kuva siitä, mitä tietoa meille seulonnan jälkeen jää.

## 5.4. Uudistusten vaikutus

Tässä selvityksessä on vain varoen puututtu kysymykseen, kuinka merkittävä ihanteellisestikin rakennettu arkisto on virastolle. Tämä vaatisi tarkempaa analyysiä viraston tiedontarpeista ja eri vaihtoehtoista sen tyydyttämiseksi. Arkisto on kuitenkin välttämätön. Se syntyy jokaiseen virastoon haluttiinpa sitä tai ei, ja jokaisella virastolla täytyy olla jonkinlainen asiakirjajärjestelmä. Se on rakennettava ottamalla huomioon viraston tiedontarpeet, tutkimuksen vaatimukset, seulonta ja taloudellisuus. Tämä selvitys on pyrkinyt vakuuttamaan, että näiden neljän tekijän vaatimukset eivät ole ristiriidassa toistensa kanssa, vaan siirtyminen automaattisesti kasvavasta arkistosta aktiivisesta muodostettavaan tietovarantoarkistoon merkitsee sitä, että asiakirjat palvelevat virastoa tehokkaammin, tutkimus löytää sieltä helpommin lähteensä, asiakirjojen arvonmääritys ja seulonta tapahtuu joustavammin kuin aikaisemmin. Nämä uudistukset eivät kuitenkaan merkitsisi lisääntyneitä kustannuksia, mikäli asiakirjajärjestelmässä tällä hetkellä on riittävät resurssit.

Niin kuin kaikki uudistukset, asiakirjajärjestelmänkin kehittäminen vaatii ennen muuta suunnittelua ja kokonaisnäkemyä. Asiakirjahallinnossa ei ole kuitenkaan ollut sellaista organisaatiota, jolla olisi kokonaisvastuu asiakirjajärjestelmän kehittämisestä. Sen luominen ja sen toimintamahdollisuuksien turvaaminen on kaikkein ensimmäinen tehtävä.