

ASIAKIRJAHALLINNAN NÄKYVYYYS
KUNNAN VERKKOSIVUSTOLLA

Hannu Terävä

Tampereen yliopisto
Viestintätieteiden tiedekunta
Informaatiotutkimus ja interak-
tiivinen media
Pro gradu -tutkielma
Toukokuu 2018

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin asiakirjahallinnan näkyvyyttä kuntien verkkosivustoilla. Tutkimuksessa tarkasteltiin, mitä asiakirjahallinnasta kerrotaan, miten siitä kerrotaan ja mitä jätetään kertomatta. Kuntien verkkosivustot ovat tärkeä viestinnän väline. Voidaan myös olettaa, että kuntien verkkosivustoilla on merkittävä rooli siinä, miten arkistojen pariin löydetään, ja miten niiden asiakirjoja käytetään.

Tutkimusmenetelmänä käytettiin sisällönanalyysia ja sisällön erittelyä. Tutkimusaineistona oli 68 suomenkielisen kunnan verkkosivustot. Kunnat jaettiin viiteen luokkaan asukkaiden lukumäärän perusteella. Kuntien verkkosivustot käytiin järjestelmällisesti läpi, ja niiden asiakirjahallintaa käsittelevät tekstit luokiteltiin. Luokittelun perusteella arvioitiin, mistä asiakirjahallinnan osa-alueista verkkosivustoilla kerrottiin.

Kuntien verkkosivustojen asiakirjahallintaa käsittelevistä teksteistä oli löydettävissä viisi teemaa. Merkinnöissä kerrottiin asiakirjahallinnon ja arkistoimen organisaatiosta ja työntekijöistä, asiakirjojen käsittelystä, kuntien arkistoista asiakirjojen kokonaisuuksina, asiakirjojen julkisuudesta, käyttörajoituksista ja nähtävilläpidosta sekä tietopalvelutoiminnasta. Kunnista seitsemän kertoi kaikista teemoista. Kunnista 48 kertoi joistakin havaituista teemoista. Lisäksi oli 13 kuntaa, jotka eivät kertoneet mistään teemasta.

Kuntia vertailtiin toisiinsa asukasluvun perusteella. Kunnan asukasluvu ei selitä, miten kunnan verkkosivustolla asiakirjahallinnasta kerrotaan. Saman kokoluokan sisällä oli löydettävissä toisistaan poikkeavia tuloksia. Tämä tukee aiemmissa tutkimuksissa tehtyjä havaintoja.

Avainsanat: asiakirjahallinta, asiakirjajulkisuus, kunnanarkistot, sisällönanalyysi, verkkosivustot

Sisällysluettelo

1	JOHDANTO	1
2	TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS.....	2
2.1	Keskeiset käsitteet	2
2.2	Kunnallisen asiakirjahallinnon asema	6
2.3	Asiakirjojen käyttö ja sen edistäminen	9
2.3.1	Asiakirjojen käyttö	9
2.3.2	Asiakirjojen käytön edistäminen	15
2.4	Julkisen organisaation verkkosivuston merkitys	19
3	TUTKIMUSASETELMA	26
3.1	Tutkimusongelma	26
3.2	Tutkimusmenetelmät	26
3.3	Aineisto.....	33
3.4	Tutkimuksen eettisyys	38
4	TUTKIMUSTULOKSET	39
4.1	Asiakirjahallinto ja arkistoimi tekijänä.....	40
4.1.1	Miten asiakirjahallinnon ja arkistotoimen kuvailu	40
4.1.2	Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen vastuukysymykset	42
4.1.3	Asiakirjahallinnon toimintaohjeistus	43
4.1.4	Asiakirjahallinnon yhteystiedot.....	44
4.2	Asiakirjojen käsittely kunnissa	46
4.2.1	Asiakirjojen toimittamiseen liittyvät ohjeet	47
4.2.2	Kirjaamista koskevat merkinnät	49
4.2.3	Säilytystä kuvaavat merkinnät.....	50
4.3	Kuntien arkistot asiakirjojen kokonaisuuksina.....	51
4.3.1	Asiakirjojen laadun ja määrän kuvaileminen	51
4.3.2	Asiakirjojen hakuvälineet.....	54
4.3.3	Muut havainnot arkistosta kerrottaessa	55
4.4	Asiakirjojen julkisuus, käyttörajoitukset ja nähtävilläpito	58
4.4.1	Yleisesti asiakirjajulkisuudesta kertovat ilmaukset.....	58
4.4.2	Pöytäkirjojen ja päätösasiakirjojen nähtävilläolo	60
4.4.3	Asiakirjojen käyttörajoitukset.....	61
4.4.4	Asiakirjojen vaillinaisuudesta.....	62
4.5	Tietopalvelutoiminta ja muut palvelut.....	64
4.6	Verkkosivustoilla luettavissa olevat asiakirjat ja hakutehtävä	71
4.6.1	Päätösasiakirjat	72
4.6.2	Kaavoitukseen liittyvät aineistot	74
4.6.3	Kunnan rakennusjärjestys.....	75
4.6.4	Hakemus esiopetukseen.....	75
4.7	Asiakirjahallinnan käsitteistön esiintyminen.....	76
5	JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO	79
	LÄHTEET	87
	LIITTEET	

1 JOHDANTO

Kuntien verkkosivustot ovat tärkeä viestinnän väline. Niiden avulla voidaan tehokkaasti tavoittaa kuntalaiset ja välittää informaatiota kunnan toiminnasta ja sen tarjoamista palveluista. Vaikka hakeutumisesta kunnallisen asiakirja-aineiston pariin ei ole tutkimusta, voidaan olettaa, että kunnan verkkosivustoilla on merkittävä rooli siitä, miten hyvin tiedontarvitsijat löytävät kunnalliset arkistot. Siksi on tärkeää, että verkkosivustoilta on löydettävissä kaikki se informaatio, joka tukee asiakirja-aineiston käyttöä.

Työssäni tarkastelen, kuinka kuntien verkkosivustoilla kerrotaan kuntien asiakirjahallinnasta. Menetelmäni käytän sisällön erittelyä ja sisällönanalyysiä. Tutkin siis sitä, mitä asiakirjahallinnasta kerrotaan, miten siitä kerrotaan ja mitä jätetään kertomatta. Vertailen kuntien verkkosivustoja toisiinsa. Aineisto koostuu 68 kunnan verkkosivustosta, ja kunnat ovat asukasluvultaan hyvin erikokoisia. Yksi tutkimuksen olennainen osa onkin tutkia, vaikuttaako kunnan koko verkkosivustoilla tehtävään viestintään.

Tutkielmassa on viisi päälukua. Johdantoa seuraa tutkimuksen viitekehys, jossa esittelen käsitteet, kunnallisen asiakirjahallinnon aseman, asiakirjojen käytön ja sen edistämisen sekä julkisen organisaation verkkosivustojen merkitystä käsittelevää tutkimusta. Luvussa kolme esittelen tutkimusasetelman eli tutkimusongelman, tutkimusmenetelmät sekä aineiston.

Luvussa neljä käsittelen tulokset. Tulokset on jaoteltu seitsemään alalukuun, joista ensimmäisessä käsittelen, miten kunnan verkkosivustolla kerrotaan asiakirjahallinnosta ja arkistoimesta organisaationa. Toisessa alaluvussa tarkastelen, miten asiakirjojen käsittelystä kerrotaan. Kolmannessa alaluvussa käydään läpi, mitä kunnan arkistosta asiakirjojen kokoelmana kerrotaan. Neljännessä alaluvussa esittelen, miten asiakirjojen julkisuudesta ja käyttörajoituksista kerrotaan. Viidennessä alaluvussa käsittelen kuntien verkkosivustojen ohjeistuksia liittyen tietopalvelutoimintaan ja muihin arkistojen tarjoamiin palveluihin. Kuudennessa alaluvussa käsittelen kuntien asiakirjahallintaa hakutehtävän avulla, ja seitsemännessä alaluvussa tarkastelen keskeisten käsitteiden esiintymistä. Nämä eri näkökulmat muodostavat asiakirjahallintaa käsittelevän kokonaisuuden.

Luku viisi on yhteenveto, jossa arvioidaan, miten tulokset vertautuvat aiempaan tutkimukseen.

2 TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS

Tässä luvussa määrittelen tutkimuksen kannalta keskeiset käsitteet kuten *asiakirja*, *arkisto*, *asiakirjahallinta* ja *verkkosivusto*. Lisäksi käsittelen kunnallisen asiakirjahallinnan asemaa, asiakirjojen käytön tutkimusta, asiakirja-aineiston käytön edistämistä sekä julkisen organisaation verkkosivustojen merkitystä.

Tutkimukseeni vaikuttavat lukuisat lait kuten arkistolaki (831/1994), laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), kuntalaki (410/2015), hallintolaki (2003/434), henkilötietolaki (523/1999) ja laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003). Lakien lisäksi kunnallista asiakirjahallintaa säätelevät erilaiset asetukset ja Kansallisarkiston määräykset. En käsittele Tutkimuksen viitekehys -luvussa vaikuttavien lakien sisältöä yleisesti, koska tutkimukseen vaikuttavan lakien määrä on niin laaja.

2.1 Keskeiset käsitteet

Käsittelen tutkimuksessani asiakirjahallinnan näkyvyyttä kunnan verkkosivustolla. Työ kuuluu skandinaaviseen asiakirjahallinnan perinteeseen, joten en erottele päiväntuoreita ja historiallisia asiakirjoja toisistaan, vaan käsitelen asiakirjoja niiden iästä riippumatta. Tässä työssä asiakirjalla tarkoitetaan kaikkia julkisuuslaissa (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999) ja arkistolaissa (831/1994) tarkoitettuja esityksiä, joita voidaan pitää viranomaisen asiakirjoina. Tämä sisältyvät myös muut asiakirjalliset tiedot, jotka eivät välttämättä sovi arkistoteoreettiseen käsitykseen perinteisestä asiakirjasta, mutta jotka silti kuuluvat julkisuuslain soveltamisen piiriin.

Asiakirja

Tässä tutkimuksessa *asiakirjalla* tarkoitetaan arkistolaissa (831/1994 § 6) mainittua kirjallista tai kuvallista sähköistä tai muulla tavoin aikaansaatua *esitystä*, joka on luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä teknisin apuvälinein. Asiakirjat saapuvat arkistonmuodostajalle sen tehtäviensä johdosta tai sen toiminnan yhteydessä.

Tutkimuksen raportoinnissa ei ole tarvetta tarkemmin problematisoida asiakirjan määrittelyä. Kun työssäni järjestelmällisesti kaikkia kunnan asiakirjoja asiakirjoiksi riippumatta siitä, täyttävätkö esimerkiksi verkossa luettavissa olevat esitykset varmasti kaikki

asiakirjan yleisesti hyväksytyt määritelmät. Asiakirjan määritelmästä käydään jatkuvaa keskustelua alan kirjallisuudessa (Valtonen 2005, 30), mutta esimerkiksi ISO-standardissa ISO RM 2001 asiakirja on määritelty siten, että asiakirja liittyy selkeästi toimintaan ja tehtäväprosesseihin (Valtonen 2005, 34; International standard ISO 15489-1).

Olen ottanut huomioon sen, että kunnan verkkosivustoilla luettavissa olevat esitykset, kuten vaikkapa toimielinten pöytäkirjat, eivät välttämättä ole yhtä todistusvoimaisia tai sisällällä samaa informaatiota kuin ne toimielinten pöytäkirjat, jotka kuuluvat kunnan arkistoon ja joita arkistonmuodostaja pitää virallisena päätöksentekoprosessissa syntyneinä asiakirjoja. Tähän ilmiöön viitataan myöhemmin asiakirjojen vaillinaisuutena. Kysymys liittyy esitysten asiakirjallisuuteen (recordness), eli esitysten niihin tunnuspiirteisiin, jotka erottavat asiakirjat muista dokumenteista. Tällaisia tunnuspiirteitä ovat asiakirjojen kontekstuaalisuus, evidentiaalisuus, kollektiivisuus ja historiallisuus. (Valtonen 2005, 32.)

Arkiston määritelmä ja arkistonmuodostus

Tässä tutkimuksessa käsitteellä *arkisto* viitataan sen kolmeen peruserkitykseen, jotka Lybeckin (2006, 16) mukaan ovat arkistohuone, organisaatioyksikkö tai -laitos, joka säilyttää arkistoja sekä arkistonmuodostajan toiminnan seurauksena syntynyt asiakirjojen muodostama kokonaisuus eli fondi.

Käsitteen arkisto eri merkityksillä on kaikilla rooli tässä tutkimuksissa. Fyysiseen tilaan viittaavaa arkistoa käsitellään, kun tarkastellaan, mitä kunnan arkistosta fyysisenä kokonaisuutena kerrotaan esimerkiksi sen sijainnin tai arkiston sisältävän rakennuksen historian suhteen. Arkistoa organisaationa tarkastellaan silloin, kun arvioidaan, miten kunnan asiakirjahallinnosta tai arkistotoimesta kerrotaan tai toisaalta myös silloin, kun tarkastellaan, miten muihin arkisto-organisaatioihin viitataan.

Suurimman huomion saa kuitenkin tutkimuksessa saa arkiston kolmas merkitys, eli arkisto asiakirjojen kokonaisuutena tai fondina.

Arkistonmuodostaja on viranomainen, järjestö, yritys tai muu organisaatio tai yksityishenkilö, jonka toiminnan tuloksena arkisto syntyy (Lybeck 2006, 14). Arkistolaisissa mai-

nitaan arkistonmuodostajina muun muassa kunnalliset viranomaiset ja toimielimet (Arkistolaki 831/1994 § 1). Myöhemmin käsittelen kuntia arkistonmuodostajina ja tällöin esittelen tarkemmin, mitä käsitteellisiä ongelmia kunnalliseen asiakirjahallintaan liittyy.

Asiakirjahallinnassa korostetaan, että arkisto ei ole koskaan sama asia kuin kokoelma. Ero näkyy sanoja vertailemalla. Kokoelma kootaan kokoelmaksi, kun arkisto muodostuu tai se syntyy arkistoksi (Lybeck 2006, 14). Olen ottanut huomioon tämän erottelun muun muassa niissä kohdissa, joissa käsitellään kuntien arkistosta kertovien verkkosivujen merkintöjä. Verkkosivustoilla toisinaan viitataan kotiseutuarkistoon, joka kuitenkin nimes-tään huolimatta on arkistoteoreettisesti lähempänä kokoelmaa kuin arkistoa.

Asiakirjahallinto, arkistotoimi ja asiakirjahallinta

Suomessa *asiakirjahallintoa* ja *arkistotoimintaa* pidetään läheisesti toisiinsa liittyvinä, mutta ne tarkoittavat eri asioita. Käsitteet esiintyvät usein yhdessä muodossa asiakirjahallinto ja arkistotoimi, ja toimintojen tehtävät osittain samansisältöisiä. Asiakirjahallinto on osa hallintoa. Asiakirjahallinto on lähtöisin Yhdysvalloista, jossa sitä on 1940-luvulta asti kehitetty vastaamaan kasvavien asiakirjamassojen tuomaan ongelmaan. Amerikkalaisen perinteen mukaan asiakirjahallinto käsittelee ajankohtaisia asiakirjoja (records), kun historialliset asiakirjoista (archives) huolehtii arkistonhoitaja. Asiakirjahallinto tavoittelee ta-loudellisuutta ja tehokkuutta asiakirjojen laatisemisessä, säilyttämisessä, käytössä ja hävit-tämisessä niiden elinkaaren ajan kuitenkin niin, että varsinainen pysyvä säilytys ei enää kuulu asiakirjahallinnon tehtäviin. Esimerkiksi ajankohtaiseen aineistoon kohdistuva tie-topalvelu ja sekä erilaiset tietoturvallisuuden kysymykset ovat selkeästi asiakirjahallin-non tehtäviä. (Lybeck 2006, 19–20.) Kilkin (2008, 27) mukaan asiakirjahallinnon tehtävä on huolehtia, että asiakirjojen hallinnassa otetaan huomioon organisaation normiympä-ristö. Esimerkiksi säilyttämiseen liittyvät vaatimukset ovat osa tätä normiympäristöä.

Arkistoimen tehtävinä ovat pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista huolehtiminen ja esi-merkiksi järjestäminen, luettelointi, kuvailu ja päätearkiston tietopalvelu. Se myös osal-listuu asiakirjojen käsittelyn ohjaamiseen koko asiakirjojen elinkaaren ajan, joten sen teh-tävät eivät rajoitu vain päätearkistoon. (Lybeck 2006, 19–20.)

Asiakirjahallinnolle ja arkistoinnille yhteisiä tehtäviä ovat arkistokelpoisuuden varmistaminen, oikeiden tallennusvälineiden valinta, asiakirjojen rekisteröinti, asiakirjojen arvonmääritys, arkistointi ja määräajan säilytettävien asiakirjojen hävittäminen (Lybeck 2006, 20).

Vaikka käsitteiden tasolla tehtävät eroavat selkeästi toisistaan, mutta tämä ei aina näy asiakirjojen ja arkistojen parissa työskentelevien toimenkuvissa. Arkistonhoitaja voi vastata ajankohtaisen asiakirja-aineiston tietopalvelusta ja tietopalvelusihteeri voi suunnitella arkistoimea tai hoitaa päätearkistoa. (Lybeck 2006, 20.) Toiminnot ovat toisistaan hyvin riippuvaisia. Ilman toimivaa asiakirjahallintoa ei arkistotoimella ole asiakirjoja, joita hoitaa.

Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen rinnalle tai niitä korvaamaan on kehitetty 2000-luvulla käsite *asiakirjahallinta*. Se pitää sisällään asiakirjojen elinkaarenhallinnan tehtävät asiakirjojen tuottamisesta niiden säilyttämiseen saakka, eli se pitää sisällään niin asiakirjahallinnon kuin arkistotoimenkin tehtävät. (Valtonen 2005, 18–19.) Koska olen tutkimuksessani kiinnostunut kaikista kuntien asiakirjoista sekä niin asiakirjahallinnon kuin arkistotoimenkin tehtävistä, käytän tässä tutkimuksessa käsitettä *asiakirjahallinta*.

Seulonta, arvonmääritys ja asiakirjan arvot

Seulonta ja arvonmääritys ovat asiakirjahallinnan peruskäsitteitä. Seulonnalla tarkoitetaan asiakirjojen määrällisen supistamiseen tähtäviä toimenpiteitä eli tietojen lajittelua ja valikoimista. Seulontaa käytetään yläkäsitteenä, johon sisältyy myös arvonmääritys. (Lybeck 2006, 56.)

Asiakirjojen arvoa voidaan määrittellä eri tavoin, ja sopivien mittareiden määrittely on asiakirjahallinnassa kiistellyimpiä kysymyksiä, joskaan arvonmääritys ei ole tämän tutkimuksen kannalta ole keskeisessä asemassa. Asiakirjan arvoon voi vaikuttaa esimerkiksi se, miten merkittävä organisaatio asiakirjan on luonut, miten asiakirjaa käytetään välittömästi sen luomisen jälkeen tai miten asiakirjaa käyttävät muut kuin alkuperäinen arkistonmuodostaja. Koska tulevan käytön ennakointi on käytännössä hyvin vaikeaa, tulee ajatukseen asiakirjan käytöstä arvon mittarina suhtautua kriittisesti. (Trace 2010, 56–57.)

Asiakirjat voidaan jaotella organisaatioille itselleen tärkeisiin ja organisaation ulkopuolisille tärkeisiin. Organisaatiolle itselleen tärkeillä asiakirjoilla on primaariarvo ja organisaation ulkopuolisille tärkeillä asiakirjoilla on sekundaariarvo. (Schellenberg 1956, 133.) Lisäksi asiakirjojen arvonmäärittämisessä on otettava huomioon asiakirjan todistusarvo, eli kuinka uskottava todiste toiminnasta asiakirja on, sekä asiakirjojen informaatioarvo, eli kuinka paljon informaatiota asiakirjat välittävät (Schellenberg 1956, 139–148).

Verkkosivusto

Tutkimuksessa käytetään termiä *verkkosivusto* (englanniksi *website*) kuvaamaan kunnan verkkosivuja. Kunnat itse nimittävät sivujaan verkkosivuiksi, nettisivuiksi tai verkkosivustoksi. Esimerkiksi Lavento (2008) käyttää käsitteitä verkkosivut ja verkkosivusto rinnakkain.

Sanastokeskus TSK ry:n Tietotekniikan termitalkoot -projektissa on määritelty erilaisia tietoteknisiä käsitteitä, joista yksi on verkkosivusto. Sen mukaan verkkosivusto on verkkosivujen joukko. (Sanastokeskus TSK ry 2012.)

2.2 Kunnallisen asiakirjahallinnon asema

Kuntien arkistot sisältävät ainutlaatuista tietoa. Kunnalliset arkistot aloittivat toimintansa vuoden 1865 tietämillä. Tällöin annettiin asetus kunnallishallituksesta maaseudulla, ja vuonna 1873 annettiin asetus kunnallishallituksesta kaupungeissa. Toki vanhaa itsehallintoa on ollut jo aiemmin, mutta tällöin sitä hoitivat seurakunnat. Kunnallishallinnon alkuaikoina ja vielä 1900-luvun alkuvuosikymmeninä asiakirjoja syntyi vähän. Asiakirjojen määrä kuitenkin kasvoi 1900-luvun aikana. (Seppänen, Oittinen ja Gröhn 1990, 11–12.) Arkistolaki uudistettiin vuonna 1981, ja siinä määrättiin, että kunnanvaltuusto määrää arkistotoimea johtavan ja valvovan viranomaisen (arkistolaki 184/1981 § 15). Valtionarkiston päätös kunnallisten asiakirjojen hävittämisestä annettiin vuonna 1989, ja vuonna 1990 monet kunnat vahvistivat arkistosääntönsä. Suomen Kunnallisliiton vuonna 1979 tekemässä kyselyssä 10 %:ssa kuntia ei oltu määrätty arkistonhoitotehtäviä kenellekään, mutta vuonna 1989–1990 tehdyssä kyselyssä keskusarkistonhoitaja oli nimetty jokaiseen kuntaan. (Seppänen, Oittinen ja Gröhn 1990, 11–12.)

Arkistolaki (831/1994 § 1) määrittää arkistonmuodostajat, joihin myös kunnalliset viranomaiset ja toimielimet luetaan, hoitamaan arkistoaan. Kunta voi koostua useammasta arkistonmuodostajasta tai olla yksi arkistonmuodostaja, jolla on useampi arkisto – asia ei ole yksiselitteinen, kuten ei arkistonmuodostajan käsite yleensääkään. Arkistolain (831/1994) voi nähdä tukevan kumpaakin kantaa. Ajatus kunnasta yhtenä arkistonmuodostajana on kuitenkin uudempi. Historiallisesti on käytetty erilaisia jaottelumalleja, joissa arkistonmuodostajana pidetty esimerkiksi monijäsenisiä hallintoelimiä tai jopa yksittäisiä viranhaltijoita, kuten lastenvalvojaa tai alkoholitarkastajaa, mikäli näillä on ollut laissa säädetty tehtäväpiiri. Vastakkaisen näkemyksen mukaan kunta on yksi arkistonmuodostaja, sillä se on yksi oikeushenkilö ja sen eri toiminnot muodostavat kokonaisuuden. Esimerkiksi kunnanhallituksen rooli kunnanvaltuuston asioiden valmistelijana ja toimeenpanijana tukee tätä ajatusta. (Haario 2001, 4–5.) Samalla tavoin yksittäiset viranhaltijat käyttävät toimielimeltä delegoitua valtaa hoitaessaan tehtäviään.

Kunnallisessa asiakirjahallinnassa arkistonmuodostaja on saattanut jakautua *osa-arkistonmuodostajiin* ja *osa-arkistoihin*. Vielä 1990-luvun alun kunnallista asiakirjahallintoa koskevassa kirjallisuudessa käytettiin käsitettä osa-arkisto kuvaamaan itsenäisen osaston, kuten terveyslautakunnan, muodostamaa kokonaisuutta, jolle laadittiin oma arkistokäytäntönsä. Siitä, milloin toimintayksikkö oli oma osa-arkistonmuodostajansa, ei kuitenkaan ollut yleispätevää sääntöä, vaan asia ratkaistiin tapauskohtaisesti. (Seppänen, Oittinen ja Gröhn 1990, 59.)

Arkistolain (831/1994 § 6) mukaan arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä. Lain mukaan arkistonmuodostajan on määrättävä, miten sen arkistotoimen suunnittelu, vastuu ja käytännön hoito järjestetään. Arkistotoimen järjestäminen kuuluu kunnanhallitukselle ja sen on edelleen määrättävä viranhaltija tai toimihenkilö, joka johtaa kunnan arkistointia ja arkistonmuodostusta sekä huolehtii kunnan pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista. (Arkistolaki 831/1994 § 8-9.) Kunnallisesta itsehallinnosta johtuen kunnat ovat keskenään erilaisia, ja siten myös niiden arkistotoimet ovat eroavat toisistaan. Kansallisarkiston norminanto-oikeus kuitenkin vaikuttaa kuntien arkistointiin yhdenmukaistavasti ja saattaa parantaa asiakkaiden saamaa palvelua. (Koukka 2010, 89–91).

Yleensä kunta määrittelee johtosäännöissään, miten arkistotoimen hoito käytännössä toteutetaan, ja kuka toimija asiakirjahallinnasta vastaa. Kuntaliiton hallintosääntömallissa (Hallintosääntömalli 8.6.2016), suositetaan, että asiakirjahallintoa johtaa viranhaltija, sillä Kuntalain (410/2015 § 87) mukaan tehtävät, joissa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Vaikka arkistolaki (831/1994) ei edellytä asiakirjahallinnon johtamiseen virkasuhdetta, voi virkasuhteen nähdä selkiyttävän hallinnollisia vastuita esimerkiksi tietopyyntöihin vastatessa.

Koska arkistolaki (831/1994) velvoittaa kaikkia kuntia, on jokaisessa 311 kunnassa arkisto, tosin niiden hoito voi olla vaihtelevaa kunnasta riippuen. Myös hoitamatta jätetty arkisto täyttää arkistolain määritelmän arkistosta. Kunnallisten arkistojen merkitys kansalaisten tiedonsaannille on pelkästään niiden lukumäärän perusteella suuri. Siinä missä Kansallisarkiston toimipisteet sijaitsevat maakuntien keskuskaupungeissa, joissa vierailu ei ole kaikilla pitkän välimatkan takia mahdollista, ovat kunnalliset arkistot helposti melkein kaikkien kuntalaisten saavutettavissa. Voisiko arkistoa pitää peruspalveluna? Vaikka arkistot ja kirjastot voidaan nähdä eräänlaisina sukulaisina, erottaa niitä monen muun seikan lisäksi se, että kunnallinen kirjasto on peruspalvelu, johon kunta saa valtionosuutta (laki yleisistä kirjastoista 1492/2016 § 18), kun taas kunnanarkisto on vain osa kunnan hallintoa ja sen rahoituksesta vastaa yksin kunta.

Kunnallisiin arkistoihin on kuntien itsehallinnon aikana kertynyt merkittävä aineisto, joka selittyy kuntien tehtävien suurella määrällä. Vuonna 2012 tehdyn selvityksen mukaan kuntien tehtävien lukumäärä vaihteli jonkin verran, mutta eräänä lukuna esitettiin 535. Tehtävät jakautuivat eri ministeriöiden hallinnonalueiden kesken, mutta suurimmat olivat sosiaali- ja terveysministeriö (194), ympäristöministeriö (82), liikunta- ja viestintäministeriö (62) ja opetus- ja kulttuuriministeriö (60). Vuonna 2015 selvitystä täydennettiin ja tehtävien lukumäärä oli kasvanut 610:een. (Hiironniemi 2013, 18; Hiironniemi 2015, 41.). Suuresta tehtävämäärästä johtuen kuntien arkistot sisältävät hyvin monipuolisesti erilaisia asiakirjoja, mikä näkyy arkistojen rakennetta tarkasteltaessa. Pienessä kunnassa jokin tietty tehtävä ei välttämättä toistu usein eikä siihen tehtävään kuuluvia asiakirjoja juuri muodostu, mutta silti tämäkin tehtävä otetaan huomioon arkistonmuodotusta suunniteltaessa.

2.3 Asiakirjojen käyttö ja sen edistäminen

Tutkimuksen taustamotiivina on arkistojen ja asiakirja-aineiston käytön edistäminen. Asiakirja-aineiston käytön edistämisen tarpeellisuus on asiakirjahallinnan alalla tiedostettu, mutta esimerkiksi Suomessa sitä on tutkittu vähän. Tässä luvussa käsittelen ensin asiakirjojen käytön tapoja, asiakirjojen käyttäjäryhmiä ja asiakirjojen käytön suhdetta arvonnäilytykseen. Tämän jälkeen tarkastelen asiakirjojen käytön edistämistä.

2.3.1 Asiakirjojen käyttö

Asiakirjojen käytön edistämistä tukee se, että tiedetään, miten asiakirjoja käytetään ja ketkä niitä käyttävät. Sen, käytetäänkö asiakirjoja vai ei, voidaan taas nähdä liittyvän jopa asiakirjojen arvoon, ja tähän kysymykseen palaan tämän luvun lopussa.

Asiakirjojen käyttöä on vaikeaa ennustaa. Asiakirjat syntyvät toiminnan seurauksena, minkä jälkeen niitä säilytetään erinäisten syiden takia. Asiakirjojen lopullinen käyttö ei välttämättä kuitenkaan enää liity alkuperäiseen tehtävään, jota varten asiakirjat tuotettiin.

Arkistotieteessä on perinteisesti tutkittu lähinnä arkistoja. Asiakirjojen käytön ja käyttäjien tutkiminen on alkanut vasta 1980-luvulla. (Sundqvist 2007, 623–626.) Pääasiassa käyttöä koskevat tutkimukset keskittyvät siihen, miten tutkijat käyttävät arkistoinstituutioiden hallussa olevia asiakirja-aineistoja. (Sundqvist 2007, 634–635.)

Kuinka asiakirjoja käytetään?

Asiakirjahallinnan oppikirjoissa käsitellään, miksi asiakirjoja käytetään ja mikä asiakirjojen tarkoitus. Laajalti on hyväksytty Schellenbergin (1956, 28–29) asiakirjan arvon jaottelu primaariarvoon ja sekundaariarvoon. Primaariarvo viittaa asiakirjojen arvoon silloin, kun arkistonmuodostaja tarvitsee asiakirjaa hallinnollisen, taloudellisen, juridisen tai muun tehtävänsä suorittamiseen. Sekundääriarvo viittaa asiakirjan arvoon, kun asiakirjaa käytetään johonkin toiseen tarkoitukseen kuin mitä varten se alun perin luotiin. (Schellenberg 1956, 28–29.) Muita jaottelumalleja on muun muassa Smedbergin (1995) malli, jossa asiakirjoilla on lyhyt- ja pitkäkestoinen arvo, tai Shepherdin ja Yeon kolme kategoriaa asiakirjojen käytön päämäärille (tässä Sundqvist 2007, 630–631). Nämä kolme kategoriaa ovat taloudelliset päämäärät, vastuullisuuteen liittyvät päämäärät sekä kulttuuriset päämäärät (Shepherd ja Yeo 2003, xii–xiii).

Empiirinen asiakirjojen käytön tutkimus on alkanut 1980-luvulla (Sundqvist 2007, 632). Esimerkiksi Goggin (1986) tutki, kuinka tutkijat käyttävät arkistolähteitä. Yksi tutkimuksen tuloksista oli se, että tutkijat käyttivät arkistolähteitä julkaistujen lähteiden tukena. Tutkijat suosivat enemmän narratiivisia asiakirjoja kuten kirjeenvaihtoa, pöytäkirjoja ja päiväkirjoja kuin tiliasiakirjoja tai sopimusasiakirjoja. Goggin (1986) päätteli, että narratiiviset asiakirjat ovat helpompia käyttää – ne ikään kuin puhuvat puolestaan. (Goggin 1986, 59–63.) Miller (1986) taas tutki, miten sosiaalhistorian artikkeleissa käytetään asiakirjalähteitä. Niiden käyttö oli merkittävää, ja eniten tutkijat hyödynsivät määrällistä informaatiota sisältäviä asiakirjoja, jotka liittyivät muun muassa väestönlaskentaan, verotukseen ja kastetodistuksiin. Tutkimukset, jotka käsitelivät laajempaa muutosta, hyödynsivät määrällistä asiakirja-aineistoa, kun taas tutkimukset, jotka keskittyivät yksittäisiin henkilöihin tai tapahtumiin, hyödynsivät kerronnallista asiakirja-aineistoa. (Miller 1986, 390–391.) Samanlaisia tuloksia ovat saaneet myös muut asiakirjojen käyttöä tutkineet. Smedbergin (1980) tutkimusten mukaan asiakirjoja käytettiin historian tutkimuksen lisäksi myös politiikantutkimuksessa sekä monilla muilla aloilla. Kävi myös ilmi, että asiakirjoja käytettiin tutkimuksen aineistona jo ennen kuin ne oli siirretty arkistoinstituutioiden huolehdittaviksi. (Tässä Sundqvist 2007, 633–634.) Arkistonmuodostajaorganisaatioissa tapahtunut käyttö jäi siis päätearkiston seurannan ulkopuolelle. Tibbon (2003) tutkimus tuki käsitystä, että historian tutkimukselle hyödyllistä asiakirjamateriaalia ovat kirjeenvaihto, päiväkirjat ja käsin kirjoitetut tekstit. Erityisen käytettyjä asiakirjoja olivat tutkitun aikakauden sanomalehtiartikkelit. (Tibbo 2003, 19). Pricipe (1980) tunnisti kahdenlaista käyttöä, joista ensimmäinen oli tutkijamaista tutkimusta, jota edusti esimerkiksi sukututkimus. Toinen käytön laji oli hallinnollinen tutkimus, joka liittyi juridiseen ja taloudellisiin seikkoihin. Käyttäjien enemmistö oli harrastelijoita. (Tässä Sundqvist 2007, 636.)

Asiakirjojen käyttäjien käyttäytymistä ja tiedonhakua on myös tutkittu. Stevens (1977) tutki, kuinka historian tutkijat etsivät lähteitä ja hakivatko he tietoa nimien vai aiheiden perusteella. Historiantutkijat suosivat epämuodollisia lähteitä ja käyttivät niin nimiä kuin aiheitakin hakujensa tukena (Stevens 1977, 74). Beattien (1989) tutkimuksessa tutkittiin, mitä lähteitä naiseen kohdistuvassa historian tutkimuksessa käytettiin. Kävi ilmi, että vain neljännes tutkituista piti muodollisia hakuvälineitä, kuten arkistokuvailuja, hyvinä välineinä tiedon löytämiseen (Beattie 1989, 43). Kaksi kolmesta piti niitä kohtalaisina tai

huonoina välineinä. Enemmän suosittiin epämuodollisia hakukeinoja, kuten arkistonhoitajan puoleen kääntymistä, toissijaisia lähteitä tai kollegoilta kysymistä. Ristiriitaisesti arkistokuvailuja pidettiin hyödyllisinä, vaikkei niitä käytetty. (Sundqvist 2007, 640.)

Asiakirjojen käyttäjäryhmät

Jo 1980-luvulla Dowler (1988) toi esille asiakirjojen käytön tutkimuksen tärkeydestä kirjoittaessaan, että arkistojen suurimman käyttäjäryhmän oletetaan akateemisten tutkijoiden (scholars), mutta tämä on vain oletus. Hän viittaa käytön tutkimuksiin, joissa suurimmiksi käyttäjäryhmiksi osoittautuvat sukututkijat ja arkistojen työntekijät itse. Näitä käyttäjäryhmien jälkeen eniten arkistoja käyttivät muun muassa hallinnolliset työntekijät, sukututkijat, amatöörihistoriantutkijat ja kirjastonhoitajat. (Dowler 1988, 76.) Saarenheimo (1993, 412) tekee samankaltaisen havainnon Suomen Arkistolaitoksesta. Arkistolaitoksen 1990-luvun alun organisaatiokaaviossa on kuvattu asiakasryhmät, joita on kolme – hallinto, kansalaiset ja tutkijat omana erikoisryhmänään. (Saarenheimo 1993, 412.)

Arkistotieteellisessä kirjoittelussa ei olla juuri tarkasteltu, ketkä asiakirja-aineistoja käyttävät (Sundqvist 2007, 635). Käyttäjätutkimukset on tehty arkistoinstituutioiden näkökulmasta, ja eri tutkijat ovat jaotelleet käyttäjäryhmät eri tavoin. Käyttäjäryhmillä on havaittu hieman erilaisia tarpeita ja kykyjä tutkimuksista riippuen. Yhtenäisiä piirteitä tutkimuksissa on ollut esimerkiksi se, että historiantutkijoiden merkitys asiakirja-aineiston käyttäjinä on ollut suuri. (Sundqvist 2007, 638.) Seuraavaksi esittelen joidenkin tutkijoiden tapoja ryhmitellä käyttäjiä.

Pughin (1992) tutkimuksessa käyttäjäryhmät jaettiin kahteen: ammatillisiin (vocational) ja ei-ammattillisiin (avocational). Nämä joukot jaettiin edelleen pienempiin ryhmiin. Ammatilliseen käyttäjäkuntaan kuuluivat arkistonmuodostajaorganisaation henkilökunta, muut ammattilaiset (professional users), tutkijat ja opiskelijat ja opettajat. Ei-ammattillista käyttäjäkuntaa olivat sukututkijat sekä amatöörihistoriantutkijat. (Pugh 1992, 14–24.) Duchein (1983) taas jakoi käyttäjät tutkijoihin ja yleisöön (tässä Sundqvist 2007, 635–636).

Roperin (1982) mukaan 1960- ja 1970-luvuilla akateemisten tutkijoiden lukumäärä oli huomattavasti suurempi kuin niiden, jotka vierailivat hallinnollisten, juridisten tai taloudellisten syiden takia. Akateemisten tutkijoiden lisäksi tärkeitä käyttäjäryhmiä olivat su-

kututkijat ja amatöörihistoriantutkijat. Pricipen (1982) tutkimuksessa tunnistettiin käyttäryhmiksi ammattilaiset (toimistotyöläiset ja opettajat), työntekijät (labourers), armeijan palveluksessa olevat, eläkeläiset, opiskelijat, järjestöt ja muut (kuten kotiäidit). (Tässä Sundqvist 2007, 636.)

Uudempaa tutkimusta edustavat esimerkiksi Smithin (2003) ja Borteyen ja De Porres Maaseqin (2013) tutkimukset.

Smithin (2003) tutkimuksessa hyödynnettiin asiakasryhmän jakamista asiakassegmentteihin. Tunnistettuja asiakasryhmiä oli neljä, ja ne olivat akateemiset käyttäjät (academics), sukututkijat (family historians), koulutuksessa olevat (formal education) eli koululaiset ja opiskelijat sekä vapaa-ajan historiantutkijat (leisure historians). Sukututkijoiden ja vapaa-ajan historiantutkijoiden ero vaatinee selvennystä. Sukututkija-ryhmään jaoteltiin ihmiset, jotka selvittivät perheen historiaa tai käyttivät arkistoja yksityisten tarpeiden vuoksi. Tätä käyttäjäryhmä kuvattiin sivistyneeksi ja se hyödynsi esimerkiksi internetissä tarjottavia palveluita. Sen sijaan vapaa-ajan historiantutkijat olivat joukko ihmisiä, jotka olivat yleisesti kiinnostuneita historiasta ja tyydyttivät tiedontarpeitaan esimerkiksi television, lehtien ja museokäyntien avulla. Tämä joukko ei käynyt arkistossa eikä heidän edes toivottukaan käyvän, vaan heitä varten järjestettiin erityisiä tapahtumia ja toivottiin heidän käyvän arkiston verkkosivustolla. (Smith 2003, 47–49.)

Borteye ja De Porres Maseeq (2012) tutkivat, minkälaiset käyttäjät olivat kiinnostuneita ghanalaisen Afrikan tutkimuksen instituutin arkistosta. Puolet käyttäjistä ei ilmoittanut ammattiaan. Työttömiä oli 35 %. Luennoitsijoita oli 5 % ja opiskelijoita 3,5 %. (Borteye ja De Porres Maaseq 2012, 49.) Akateemisten käyttäjien vähyys selittyy Borteyen ja De Porres Maseeqin (2012) mukaan sillä, että ghanalaiset yliopistot keskittyvät luonnontieteisiin, teknologiaan ja liiketalouteen – aloihin, joilla ei perinteisesti hyödynnetä arkistoa tutkimuksessa. Myös arkiston sijainnilla nähdään olevan negatiivinen vaikutus. (Borteye ja De Porres Maaseq, 2012), 50.)

Suomalaisten arkistojen käyttäjäryhmistä vuosina 1989–2009 kerrotaan Lönnströmin (2012) pro gradu -tutkielmassa. Vuonna 1995 Arkistolaitoksen (nykyisin Kansallisarkisto) suurin käyttäjäryhmä oli sukututkijat, vaikka tutkijoiden taustatietoja ei olla kattavasti tilastoitu. Jyväskylän ja Oulun maakunta-arkistoissa käyttäjiksi tunnistettiin esimerkiksi opiskelijat, harrastajatutkijat, tieteellistä tutkimusta tekevät sekä sukututkijat. Ar-

kistolaitosta sekä Jyväskylän ja Oulun maakunta-arkistoja työllistivät tarkasteluajanjaksoilla erilaiset selvitykset. Esimerkiksi inkeriläisillä oli tarve saada todistuksia Suomessa oleskelustaan ja syntyperästään, natsi-Saksassa pakkotöissä olleet tarvitsivat asiakirjoja korvausten hakemiseen ja saamelaiskäräjälain vaaliohjesäännön muutos vuonna 1999 edellytti yli tuhatta lappalaisjälkeläisyyden selvittämistä. (Lönström 2012, 21–28.) Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Kirjallisuusarkiston käyttäjistä enemmistö oli kirjallisuudentutkijoita, mutta myös muut akateemiset tutkijat käyttivät aineistoja (Lönström 2012, 28–30). Elinkeinoelämän keskusarkistoa käyttivät taloushistorian tutkijat, opinnäytetöiden tekijät ja yrityshistorioiden kirjoittajat. Suomen Urheiluarkiston käyttäjät olivat akateemisia tutkijoita ja opinnäytetöiden tekijöitä. Myös urheilujärjestöjen historiikkeja kirjoittavat hyödynsivät Urheiluarkistoa. (Lönström 2012, 30–34.) Työnväen arkiston käyttäjistä ainoana ryhmänä nimettiin harrastajatutkijat, joihin myös sukututkijat luettiin (Lönström 2012, 34–37).

Käytön tutkimuksessa päähuomio keskittyy passiiviaineistoon

On otettava huomioon, että käyttöä koskevissa tutkimuksissa tutkitaan melkein pelkästään aktiivivaiheen ohittaneen asiakirja-aineiston käyttöä. Tämä johtaa siihen, että arkistojen merkittävimpänä käyttäjäkuntana nähdään historian tutkijat. Schellenbergin ajatus asiakirjojen sekundaariarvosta dominoi tutkimusta eikä aktiivivaiheen käyttöä osata ottaa huomioon. (Sundqvist 2007, 648.) Ruotsalaiseen tai suomalaisessa asiakirjahallintaan olennaisesti kuuluva yhteys julkisuuslakiin ei ole siis samalla tavalla esillä. Esimerkiksi viranomaisten asiakirjoja koskevista tietopyynnöistä merkittävä osa koskee aineistoja, jotka ovat tuoreita eivätkä siis siirtymässä päätearkiston säilytykseen. Tämä ongelma koskee myös skandinaaviseen perinteeseen kuuluvaa tutkimusta (Sundqvist 2007, 648). Vaikka aktiivivaiheessa olevien asiakirjojen käyttö hallinnossa tunnistettaisiin, nähdään kaikki käyttö jossain määrin historian tutkimuksena. Vaikka kaikki käyttäjät eivät olekaan perinteisiä tieteellisiä tutkimusta tekeviä akateemisia tutkijoita, vaan esimerkiksi sukututkijoita, on heidän tapansa käyttää asiakirjoja hyvin samankaltaista kuin akateemisilla tutkijoilla. On mahdollista, että kokonaisuudessaan tämä ilmiö liittyy arkistoteorian perinteeseen, jossa tehdään ero hallinnollisten aktiivivaiheessa olevien asiakirjojen ja historiallisten, passiivivaiheeseen siirtyneiden aineistojen välillä ja samalla vielä keskitytään erityisesti historiallisiin asiakirjoihin (Sundqvist 2007, 648).

Olisi tärkeää, ettei käytön tutkimus rajoitu vain historian tutkimukseen vaan asiakirjojen käyttöä tutkitaan hallinnollisessa ympäristössä, koska virastot ja muut vastaavat instituutiot ovat ensisijaisia tahoja, jonka puoleen kansalaiset kääntyvät hakiessaan tietoa asiakirjoista. (Sundqvist 2007, 649.) Skandinaavisesta näkökulmasta olisi luonnollista tehdä enemmän tutkimusta siitä, miten paljon asiakirjoja käytetään arkistoinstituutioiden ulkopuolella. Yksi väline tähän esimerkiksi tietopyyntöjen tilastointi. Organisaatiossa omasta käytöstä tietoa voisi hakea esimerkiksi asiankäsittelyjärjestelmän lokitiedoista.

Käytön suhde arvonmääritykseen

Asiakirjojen käyttöä voi pitää yhtenä perusteena arvioitaessa aineiston arvoa. Tällöin se toimisi kriteerinä seulonnassa, mutta ajatusta on kritisoitu. Kyseessä on yksi arkistotieteen merkittävimmistä kysymyksistä. Esimerkiksi Schellenberg painotti asiakirjojen käyttöä, kun taas Jenkinson vierasti ajatusta käytöstä arvonmäärityksen kriteerinä. Historiantutkijataustaisen Schellenbergin lähestymistapa arkistoihin oli käytännöllinen. Hän arvosti aineistossa käytettävyyttä, joka voitiin parantaa seulomalla aineistoja. (Stapleton 1983, 78–81). Schellenberg vaikuttaa nähneen arkistot yhteiskunnan yhteisenä omaisuutena, jota piti hoitaa asiakirjojen käyttö ja käytettävyyden etusijalle asettaen. Arkistonhoitajan tulisi siis pitää esimerkkinään kirjastonhoitajaa, joka on asennoitunut työssään palvelemaan yhteiskuntaa, ja joka pyrkii parantamaan aineiston saavutettavuutta ja siten lisäämään käyttöä. (Schellenberg 1968, 164–165.)

Eastwoodin (1993) mukaan asiakirjojen käyttöä voi pitää arvonmäärityksen kriteerinä, koska arkistot ovat tarkoitettu käytettäväksi. Asiakirjoihin liittyy tarpeita, mutta tarve on käsitteenä liian abstrakti mitattavaksi, kun taas käyttö on jotakin konkreettista, jota voi mitata. Asiakirjan käyttö johtuu aina jostakin tarpeesta ja tätä voi pitää arvon ilmenemisenä. Asiakirjojen käytön tapoja ja määriä tarkastelemalla asiakirjojen arvo voidaan määrittellä empiirisesti. Koska asiakirja on todiste tapahtumasta, se tyydyttää todistusvoimaisuuden liittyvän tarpeen. (Eastwood 1993, 117–118.)

Eastwoodin (1993) mukaan ajatus käytöstä arvon mittarina on hylätty siksi, että ajatellaan puhuttavan tulevasta käytöstä, jota ei voida ennustaa. Ei tulisi kuitenkaan ohittaa havaintoja siitä, miten asiakirjoja on ennen käytetty – käytöstä voi havaita säännöllisyydet, joita voi käyttää arvon konstruoimisessa. Tieto aiemmasta käytöstä vaikuttaa siihen, miten tulevaa käyttöä arvioidaan ja ennakoitaan. Jotta arkisto olennaisesti ilmentäisi sen luonutta

yhteiskuntaa ja sen yhteiskunnan arvoja, tulee arkiston arvo määritellä sen käytön perusteella. Yhteiskunta osoittaa arvostavansa arkistoa, kun se käyttää sitä. (Eastwood 1993, 117–118.)

Arkiston käyttö asiakirjojen arvon mittarina perustuu asiakirjojen arvostamiseen välineinä saavuttaa jotakin. Esimerkiksi toimittajalle asiakirjat ovat väline saada käsitys tapahtuneista asioista, jotta tämä voi tehdä työnsä, mutta asiakirja itsessään ei ole olennainen.

2.3.2 Asiakirjojen käytön edistäminen

Kansallisarkiston Kunnallisen asiakirjahallinnon oppaassa mainitaan asiakirjallisen aineiston käytön edistäminen. Oppaan mukaan aineistoa säilytetään *tarvitsijoiden käyttöön*. Siinä luetellaankin joitakin keinoja, joilla yleisön kiinnostusta asiakirja-aineistoa kohtaan voi lisätä. Näitä keinoja ovat muun muassa asiakirjanäyttelyt, arkistoesittelyt koululais- ja opiskelijaryhmille, verkkonäyttelyt internetissä ja kotiseutuarkistotoiminta. Lisäksi suositellaan yhteistyötä kunnassa toimivien muiden muistiorganisaatioiden kanssa. Arkistohakemistot voivaan ohjeen mukaan viedä kunnan verkkosivustolle, mutta tällöin tulee kiinnittää erityistä huomiota tietosuojakysymyksiin, tiedon löydettävyyteen sekä ymmärrettävyyteen. Lisäksi oppaassa kerrotaan, että mikäli arkistoaineistoa aiotaan jaella kunnan verkkosivuston kautta, tulee sen tietosisältö kuvailla. (Kansallisarkisto 2011)

Suomessa asiakirjojen käytön edistäminen on toisinaan esiintynyt lainsäädännössä. Vuoden 1981 arkistolaissa (184/1981 § 13) määriteltiin keskusarkiston tehtäviä, joita tarkennettiin arkistoasetuksella (1012/1982). Tässä asetuksessa keskusarkiston neljäntenä tehtävänä mainitaan asiakirjojen käytön edistäminen tutkimuksen lähdeaineistona. Uudemmassa lainsäädännössä asiakirjojen käytön edistämisen sijaan puhutaan siitä, että asiakirjat palvelevat tutkimuksen tiedon lähteinä (arkistolaki 831/1994 § 7).

Esimerkiksi Pugh (1992) näkee, että asiakirjojen käytön edistäminen liittyy suoraan arkistojen ja arkistotyön tulevaisuuteen. Ainostaan markkinoimalla arkistojen palveluja voivat arkistot varmistua siitä, että niiden tekemä työ nähdään arvokkaana, ja että niillä jatkossakin on rahoitus toiminnalleen. Lisääntynyt kiinnostus arkistoja kohtaan ei johda vain suurempaan työmäärään vaan asiakkaat voivat olla myös lisäresurssi arkistolle. Asiakkaat voivat olla mukana esimerkiksi järjestely- tai luettelointitöissä. (Pugh 1992, 9.)

Arkiston ja sen asiakirjojen käytön edistäminen on Suomessa myös osa viranomaisen tiedonantovelvollisuutta, jonka merkitys on tällä hetkellä muuttumassa. Aiemmin saatettiin ajatella, että viranomaisten tehtävä on tarjota yleisölle tietoja, jos niitä pyydetään. Nyt viranomaisen odotetaan aktiivisesti tarjoavan tietojaan. Tämä on seurausta perustuslaissa määritellystä julkisuusperiaatteesta, jonka toteutumista viranomaisten täytyy turvata. Tämä turvaaminen tapahtuu toisaalta luonteeltaan passiivisella tietojen luovuttamisella ja luonteeltaan aktiivisella tiedottamisella ja muulla avoimuuden edistämällä. Tiedottamisvelvollisuutta käsitellään edelleen julkisuulaissa ja kuntalaissa. (Mäenpää 2008, 38.)

Asiakirjojen käytön edistämiseen liittyy myös käyttäjien opettaminen. Esimerkiksi Vasilaki ja Moniarou-Papaconstantinou (2017, 121) huomauttavat, että asiakirjojen ymmärtäminen ja käyttö vaativat erityisiä taitoja, joita asiakirjahallinnan ammattilaisten ja yhteiskunnan tulisi edistää. Suomalaisten kuntien näkökulmasta asiaan ei voida vaikuttaa, koska kuntien arkistoimilla tuskin on resursseja kouluttaa asiakkaitaan käyttämään arkistokuvailuja.

Internetin ja sosiaalisen median yleistymisen on vaikuttanut arkistojen toimintaan. Arkistojen käytön edistämisessä internetillä ja sosiaalisella medially on suuri merkitys, jonka voidaan olettaa kasvavan. Esimerkiksi Flickr sopii kokoelmien esittelyyn ja Instagram voi olla tapa löytää uusia käyttäjiä nuorista ja opiskelijoista. (Mason 2014, 166.) Käyttäjien osallistuminen, joustavuus ja avoimuus ovat keskeiset tekijät, joilla vaikutaan siihen, millaisena muu yhteiskunta arkistot näkee (Mason 2014, 167).

Käytön edistämisen ongelmat

Aineiston käytön edistämisen ja aineiston säilyttämisen suhdetta voisi kuvata jännitteiseksi. Analogisten aineiston kohdalla voi puhua jopa ristiriidasta. Käytön lisääminen on periaatteessa toivottavaa, koska asiakirjoja säilytetään käyttöä varten, mutta toisaalta käyttö voi tehdä haittaa asiakirjoille. Asiakirjat voivat repeytyä tai likaantua käytettäessä. Ilman kunnollista valvontaa asiakirja-aineisto voi vahingoittua käytettäessä sitä varomattomasti. Erityisesti omatoiminen kopioiminen nähtiin asiakirjoja mahdollisesti vahingoittavana. (Conway 1994, 45.) Vaikka esimerkiksi Conway (1994, 86–87) kirjoittaa käytön negatiivisista vaikutuksista, on myös hän sitä mieltä, että arkiston tulisi pyrkiä parantamaan aineiston saavutettavuutta ja kannustaa tutkijoita omatoimisuuteen. Arkistojen hyödyllisyyttä tulisi korostaa, ja pitäisi tuoda esille, kuinka historia voi tarjota oivalluksia – erityisesti alkuperäisiä lähteitä tulisi hyödyntää ainakin silloin, kun se on mahdollista.

Arkiston palvelut tulisi tehdä tutuiksi potentiaalisille käyttäjille ja tässä tulisi hyödyntää myös teknologiaa. (Conway 1994, 85–86.)

Käytön edistämisestä kirjoitetaan vähän

Asiakirjojen käytön edistäminen on mainittu esimerkiksi arkistonhoitajan eettisissä säännöissä. Niiden mukaan *arkistonhoitajan tulee edistää asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilymistä ja käyttöä*. (International Council on Archives, 1996). Kulttuuriperinnön käytön edistäminen ei kuitenkaan näy suomalaisessa asiakirjahallinnan kirjallisuudessa. Esimerkiksi Wilhelmssonin (2014) pro gradu -tutkielmassa, jossa tutkittiin suomalaisten asiakirjahallinnan ammattilaisten työssään kohtaamia eettisiä ongelmia, kulttuuriperinnön käytön edistäminen mainittiin tutkielmassa lähinnä siksi, että Wilhelmsson näki käytön edistämisen olevan ristiriidassa yksityisyyden suojaamisen tavoitteen kanssa. (Wilhelmsson 2014, 21–22.) Asiakirjahallinnan ammattilaiset kyllä kohtasivat ongelmia avoimuuden takaamisen liittyen (Wilhelmsson 2014, 54), mutta tällöin oli kyse siitä, että työntekijöitä yritettiin ohjata olemaan noudattamatta esimerkiksi julkisuuteen liittyvää lainsäädäntöä. Toiminnan eettisyyttä arvioitaessa lainsäädännön vähimmäisvaatimusten noudattaminen on korkeintaan hyvä alku, mutta todellinen käytön edistäminen lienee jotain muuta.

Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen oppikirjasta vuodelta 2006 ei juurikaan löydy mainintoja käytön edistämisestä (Lybeck 2006). Julkisuuslain sisällöstä keskiöön oppikirjassa nousee hyvä tiedonhallintatapa. Myös käsitellessään arkistoalan ammattieettistä pohjaa Lybeck (2006) tulee asettaneeksi hyvän tiedonhallintatavan ennen avoimuutta (Lybeck 2006, 201). Tätä voi pitää erikoisena, sillä julkisuuslaissa käsitellessä lain tarkoitusta mainitaan ensin *avoimuus* ja vasta toisena *hyvä tiedonhallintatapa* (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999 § 3). Näistä ensimmäistä voi pitää päämääränä ja toista välineenä päämäärän saavuttamiseksi.

Kuntien tietopyyntöongelmat

Asiakirja-aineiston käytön edistäminen ei tunnu siis kiinnostavan suomalaisia ammattilaisia, mikäli kirjallisuutta arvioidaan. Siihen liittyen onkin mielenkiintoista tarkastella, miten haluttomia osa kunnista on palvelemaan tietopyyntöä tehtäessä. Kun Kosken ja Kuutin (2016) tutkimuksessa kuntia lähestyttiin julkisuuslain mukaisilla tietopyynnöillä,

kolmannes kunnista vastasi normaalisti, kolmannes vastasi siten, että vastauksessa oli jotakin huomautettavaa ja kolmannes jätti kokonaan vastaamatta. Merkittävimpänä tekijänä tietopyyntöihin vastaamisen ongelmien taustalla oli kuntien puutteellinen ohjeistus, joka johti edelleen lukuisiin ongelmiin. Ongelmana saattoi myös olla se, että ohjeistus oli olemassa, mutta työntekijät eivät olleet tietoisia siitä. Sujuvan asioinnin kannalta tärkeimpänä tekijänä kuitenkin nähtiin kokenut asiantuntija ja organisaatio. (Koski ja Kuutti 2016, 62–63.)

Tutkimuksessa kävi ilmi, että kunnallisten viranomaisen tavoittaminen oli paikoin ongelmallista ja viestintä oli puutteellista. Osa viranomaisista jätti jopa kokonaan vastaamatta, mitä ei voi pitää hyvän hallinnon mukaisena. Viranomaisen tulisi vastata viesteihin ja kertoa pyynnön käsittelystä. Resurssien niukkuus vaikutti siihen, ettei tarkentavia kysymyksiä tietopyyntöön liittyen esitetty, kun se monissa tapauksissa olisi ollut tarpeen asian selvittämiseksi. Pyyntöihin reagoitiin myös liian hitaasti. Tietopyytäjän oikeusturvan kannalta oli ongelmallista, ettei tietopyyntöjä kirjattu. Kun tietopyyntöjä ei kirjata, ei niitä myöskään voida tilastoida, tutkia tai vertailla keskenään. Yksi havainto oli, että viranhaltijat vaikuttavat kokemattomilta vastaamaan tietopyyntöihin. Arkistohenkilökunnan osaaminen tunnustettiin, mutta samalla todettiin, ettei asiakirjahallinnan ammattilaisia ole jokaisessa kunnassa. Erityisesti päiväntuoreiden asiakirjon kohdalla nähtiin ongelmallisenä se, että vastausvastuu jäi asiaa käsittelevälle viranhaltijalle, joka saattoi olla kokematon vastaamaan tietopyyntöihin. (Koski ja Kuutti 2016, 63–64)

Kunnallisten viranomaisten kykyyn vastata tietopyyntöihin vaikuttivat käytettävissä olevat resurssit eli monimutkaiset tietopyynnöt saatettiin jättää käsittelemättä, koska ne olisivat vaatineet lisäselvitystä. Työnjaossa oli kunnissa myös parannettavaa: tietopyyntöihin vastaaminen saattoi olla vain yhden henkilön tehtävä, ja tämän ollessa estynyt jäi koko tietopyyntö käsittelemättä. Tietopyyntöihin vastattiin kunnissa myös siten, että jotain tietoa annettiin, mutta jotain jätettiin vastauksesta pois ilman, että asiaa olisi selvennetty tarkemmin. (Koski ja Kuutti 2016, 64–65.)

Viranomaisten toiminnassa näkyi ylivarovaisuus, joka ilmeni henkilötietojen tarpeettoman poistamisella eikä toimintaa perusteltu kunnolla. Ylivarovaisuutta ongelmallisempaa oli se, että vastauksissa tietoja jätettiin antamatta salassapitosäädöksiin vedoten, mutta tietojen antamatta jättämisestä ei kuitenkaan annettu valituskelpoista päätöstä. (Koski ja

Kuutti 2016, 65–66.) Ilman valituskelpoista päätöstä ei viranomaisen ratkaisua asiassa voi kyseenalaistaa eikä esimerkiksi hallinto-oikeus voi ottaa asiaa käsittelyyn.

Kosken ja Kuutin (2016) tutkimuksesta voi siis päätellä, että vaikka suomenkielistä käyttöä edistävää tutkimusta tai ohjeistusta ei juuri löydy, ovat asiakirjahallinnan ammattilaiset kuitenkin halukkaita edistämään asiakkaiden mahdollisuuksia käyttää asiakirjoja.

2.4 Julkisen organisaation verkkosivuston merkitys

Kuntalain (410/2015 § 29) mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille, ja kunnan tulee antaa riittävästi tietoja muun muassa kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta ja kunnassa valmisteilla olevista asioista. Siinä mainitaan erikseen, että toimielinten käsittelyyn tulevista asioista tulee esityslistan valmistuttua antaa yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa (kuntalaki 410/2015 § 29). Kunnat ovatkin julkaisseet toimielimiensä esityslistoja ja pöytäkirjoja internetissä jo useamman vuoden ajan. Esimerkiksi Hämeenlinnan ja Jyväskylän kaupunkien verkkosivuilta ovat pöytäkirjat olleet luettavissa ainakin vuodesta 1999 alkaen. Kunnan verkkoviestintää säätelee kuntalain lisäksi myös muita lakeja kuten henkilötietolaki (523/1999) ja laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Suomen Kuntaliitto on julkaissut verkkoviestintää käsittelevän ohjeen, jossa keskeisenä ajatuksena on, ettei kuntalaisen tarvitse tuntea kuntaorganisaatiota, jotta hän voi hakea tietoa kunnan toiminnoista. Käyttäjää tulisikin tukea tiedon löytämisessä. Verkkosivustosuunnittelussa tulisi olla käyttäjälähtöinen ote, joka näkyy esimerkiksi informaation jaotteluna eri käyttäjäryhmien mukaan. Koska käyttäjillä on erilaisia tiedontarpeita, on vaikeaa löytää ratkaisua, joka palvelee kaikkia. Verkkosivustolla vieraileva kuntalainen hakee ensi sijassa tietoa kunnan tarjoamista palveluista, joten tieto siitä, mikä yksikkö tai toimiala palvelun tuottaa, ei välttämättä ole tiedonhakijan tarpeiden kannalta olennaista. (Kuntien verkkoviestintäohje 2010, 10–13.)

Verkkoviestinnän sisältölähtöisen arvioinnin malli VESLA

Kunnan verkkoviestinnän suunnitteluun on kehitetty verkkoviestinnän sisältölähtöisen arvioinnin malli VESLA, jonka avulla voidaan varmistaa, että kaikki olennaiset näkökulmat ja kuntien viestinnän eri tehtävät tulevat otetuiksi huomioon. Työkalua voi myös

käyttää verkkosivuston suunnittelun pohjana tai tarkistuslistana. VESLA on jaettu teemoin kahdeksaan arviointialueeseen, joista ensimmäinen keskittyy tietosisältöihin. Ensimmäisen arviointialueen kolmas tarkistuskohde on ”tietoa valmisteltavana olevista asioista, ennen asioiden päättämistä esityslistalle”. Tämän jälkeen tarkistuslistalla ovat erikseen mainittuna niin valtuuston, hallituksen kuin lautakuntienkin esityslistat ja pöytäkirjat. Se noudattaa kuntalain (410/2015 § 29) tiedottamisen velvoitetta. Merkille pantavaa kuitenkin on, ettei viranomaisten muita asiakirjoja ole esityslistojen ja pöytäkirjojen lisäksi mainittu. Luultavasti niiden ajatellaan sisältyvän kolmanteen aiemmin mainittuun kohtaan. Ensimmäisen arviointialueessa on myös mainittu virallinen asiointiosoite, joka lomakkeen esimerkissä on kirjaamo@kunnannimi.fi. (Lavento 2008, 149.) Se noudattaa JHS-suositusta JHS 161, jonka mukaan kunnan virallisen asiointiosoitteen sähköpostiosoite on muotoa kirjaamo@esimerkki.tld. Suosituksen mukaan tähän sähköpostiosoitteeseen lähettyjen sähköisten asiakirjojen oletetaan tulevan kirjatuiksi. (JHS 161.) Merkille pantavaa on, että suositusta voi tulkita myös siten, ettei tätä kirjaamisoletusta liity muihin kunnan sähköpostiosoitteisiin.

VESLAn kolmas arviointialue käsittelee yleisimpiä peruspalveluja ja niiden esittelyjä. Useampi kohta peruspalveluista käsittelee sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Myös kirjastopalvelut on mainittu. Tutkielmani kannalta relevantti on yhdeksäs kohta, joka on ”tiedot kunnan info- tai yhteispalvelupisteestä” sillä kirjaamopalvelut toimivat usein info- tai yhteispalvelun kanssa yhteistyössä tai samoissa tiloissa. (Lavento 2008, 151.) Asetuksessa viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (Asetus viranomaisten toiminnan ... 1030/1990) määrätään, että asiakirjarekisterit sekä arkistonmuodostussuunnitelma on pidettävä yleisön saatavilla viranomaisen kirjaamossa tai muussa yhteispalvelupisteessä.

Neljännessä arviointialueessa käsitellään neuvonta- ja asiointipalveluja, ja useampaa kohtaa voi pitää työni kannalta olennaisena. Tarkistuslistalla ovat muun muassa info- tai neuvontapisteen sijainti, sähköiset asiointipalvelut ja tulostettavia tai sähköisesti täytettäviä lomakkeita eri asioiden hoitoon. Lisäksi sivuilla olisi hyvä olla tarjolla väylä, jota kautta kuntalainen voi antaa palautetta, ja tieto siitä, kuinka nopeasti palautteeseen vastataan. Yhdeksäntenä kohtana tarkistuslistalla on rekisteriseloste, jossa kerrotaan henkilötietojen käsittelystä verkkopalvelussa, jossa vaaditaan henkilötunnuksen käyttöä. (Lavento 2008, 151.)

Viidennessä arviointialueessa on keskitetty kuntalaisen verkkoasioinnin mahdollisuuksiin. Listattuna on eri elämänalueita, joihin liittyvää asiointia voisi hoitaa joko lomakkeella tai verkkopalvelulla, kuten vaikkapa esiopetukseen ilmoittautuminen, ilmoitus jätevesien johtamisesta, lupa maa-aineiston ottamiseen ja omaishoidon tuen hakeminen. (Lavento 2008, 152.) Siitä riippumatta, onko asiointimahdollisuus toteutettu lomakkeella vai asiointipalvelulla, on kunnan asiakirjahallinnolla rooli prosessissa. Jos kyseessä on koneelle tallennettava dokumentti, joka täytetään ja lähetetään sähköpostilla, on lähetysosoitteeksi luultavasti merkitty kunnan virallinen asiointiosoite eli kirjaamon sähköpostiosoite. Kunnan viralliseen asiointiosoitteeseen toimitettu sähköinen asiakirja kirjataan ja siirretään asiakäsittelyjärjestelmään, jonka jälkeen se ohjataan asiaa käsittelevälle taholle. Myös siinä tapauksessa, että kyseessä on verkkopalvelu, joka perustuu verkossa selaimella täytettävään sähköiseen lomakkeeseen, on kunnan asiakirjahallinnolla osansa asian käsittelyprosessissa. Asioidessa syntyvä sähköinen asiakirja viedään asiankäsittelyjärjestelmään, jonka jälkeen asiakirja ohjataan asiaa käsittelevälle taholle (JHS 156, 11–12).

VESLAn kuudennessa arviointialueessa keskitytään kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin. Kunnan verkkosivujen kautta tulisi olla mahdollista tehdä virallinen aloite sekä sivuilla tulisi olla tietoa tehtyjen aloitteiden käsittelystä. Lisäksi tulisi olla tietoa siitä, kuinka aloite voidaan tehdä ei-sähköisesti. Verkkosivuilla voisi olla osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sisältäviä verkkopalveluja sekä olisi hyvä, mikäli kuntalaiset voisivat verkkosivuilla kommentoida tärkeimpiä valmistelussa olevia asioita. VESLAn listassa on erikseen mainittuna kaavat ja niiden kommentointi. (Lavento 2008, 153). Kaavan kommentointi on luultavasti mainittu erikseen siksi, että yleis- ja asema-kaavoituksella on merkittävä vaikutus kuntalaisten elinoloihin ja lainsäädännössä veloitetaan vuorovaikutukseen (maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 § 62; maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999 § 30).

Verkkoviestinnän sisältölähtöisen arvioinnin mallin käyttäminen verkkosivujen suunnittelussa tukee kuntalaisten mahdollisuuksia tutustua osaan kunnan asiakirjoista. Kunnallisen päätöksenteon kannalta keskeisemmät asiakirjat, eli esityslistat, pöytäkirjat ja näiden liitteet, on hyvin otettu huomioon VESLAssa, mutta muita asiakirjatyyppejä ei ole mainittu. Asiakirjahallintoa tai arkistoa ei erikseen mainita.

Arkisto kunnan verkkosivustolla

Sillä, näkykö kunnan arkisto kunnan verkkosivustolla, voi olla vaikutus kunnan arkiston käyttöön. Southwellin (2002, 103–104) tutkimuksessa kolmasosa kyselyyn osallistuneista oli tunnistanut käyttöönsä sopivaa arkistoaineistoa internetin kautta. Tätä voidaan pitää merkinä siitä, että internetnäkyvyydellä on suuri merkitys arkistojen löydettävyydessä. Vaikka tutkijat ja muut potentiaaliset arkiston käyttäjät löytäisivät tarkoitukseensa arkiston, eivät he välttämättä kuitenkaan osaa etsiä asiakirjoja arkistosta. Esimerkiksi verkkosivuilla oleva arkistoluettelo voi olla arkistoterminologiaa tuntemattomalle liian vaikeaselkoinen tulkittavaksi. Siinä missä arkistossa arkistoluetteloä hämillään tarkasteleva asiakas saattaa herättää henkilökunnan huomion, ei internetin kautta arkistokuvailuihin tutustuva asiakas välttämättä saa tarvitsemaan apua. (Yakel 2004, 73–74.)

Suomalaisten kuntien verkkosivustot

Suomalaisten kuntien verkkosivustoja on tutkittu melko vähän. Kuusiston (2007) tutkimuksessa tarkasteltiin Tampereen kaupungin verkkosivustoa ulkoisen viestinnän välineenä vuosina 1994–2003. Kuusisto toteaa, että verkkoviestinnän rooli on tuolloin jäänyt vielä selkeytymättömäksi ensimmäisen kymmenen toimintavuoden aikana. Kuusisto huomauttaa, että verkko mahdollistaa kunnan työntekijöiden kommunikoinnin yleisön kanssa ilman kunnan viestinnästä vastaavien vaikutusta. Suurin osa verkkosivustojen aineistosta on peräisin esimerkiksi tiedottajilta, mutta verkkosivuston kautta sisällöntuottajat, kuten Kuusisto vaikkapa päätöksenteon valmistelijoita kutsuu, voivat jakaa materiaalia kenenkään puuttumatta. (Kuusisto 2007, 159.) Samankaltainen havainto oli Kaupinmäen pro gradu -tutkielmassa. Siinä selvitettiin asiantuntijahaastattelujen avulla, mikä on merkityksellistä kunnallisten verkkosivustojen palvelutarjonnan, organisoinnin, suunnittelun, toteutuksen ja ylläpidon kannalta. Tutkimusmenetelmänä oli laadullinen sisällysanalyysi. Tutkimuksessa lisäksi arviointiin eräiden kaupunkien, joiden palveluksessa osa asiantuntijoista oli, verkkosivustoja. Niiden käytettävyyttä ja informaatioarkkitehtuuria arvioitiin heuristisin menetelmin. (Kaupinmäki 2014, 4.) Tutkimuksessa haastatellun Kuntaliiton asiantuntijan mukaan verkkosivustoilla välitettävä informaatio sopii täydentämään kunnan muuta tiedotusta, ja verkkosivustoa pidetään sopivana paikkana epäviralliselle aineistolle, kuten nettilehdille tai kilpailuille. Tutkimuskohteista esimerkiksi Rii-

himäellä on harkittu muun materiaalin lisäksi kaupunginvaltuuston kokousten videotallenteiden jakelua, mutta siitä oli luovuttu, koska tallenteiden kiinnostavuutta epäiltiin. (Kaupinmäki 2014, 37.)

Asiantuntijat kertoivat verkkosivustoilla olevan tiedon löydettävyyden ongelmista ja asiakirjahallinnon toimintatapoja kritisoitiin. Esteenä asiakirjojen löytämiseen olivat puutteelliset metatiedot, joista erikseen mainittiin asiasanojen puute. Syynä tähän ei pidetty teknisiä puutteita vaan siinä, ettei järjestelmän olemassa olevia ominaisuuksia hyödynnetä tarpeeksi. (Kaupinmäki 2014, 56–57.)

Kauton ja Henttosen (2017) tutkimuksessa tutkittiin, kuinka kuntien verkkosivustoilla kerrottiin asiakirjajulkisuuteen ja tietosuojaan liittyvistä asioista. Tutkimuksessa haettiin esimerkiksi tietosuojaselosteita. Tutkimus toteutettiin kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa haettuja tietoja etsittiin verkkosivustojen etusivuilta, ja tässä tarkasteltavina olivat kaikki kunnat, joiden verkkosivut olivat toiminnassa. Neljän kunnan verkkosivut jätettiin huonon toimivuuden takia tutkimuksen ulkopuolelle. Toisessa vaiheessa aineistoa rajattiin. Mukaan otettiin asukasluvun mukaan kymmeneen isointa kuntaa ja näiden lisäksi valittiin joka kymmenes kunta. Toisen vaiheen aikana tarkasteltiin 38 kunnan verkkosivustoa, joista enemmistö kuului suomenkielisille kunnille. Sivustoilla tehtiin yksinkertaisia sanahakuja aiheeseen liittyvällä sanastolla. Tuloksena oli, ettei kuntien verkkosivuilta löytynyt haettuja tietoja ja sitä saattoi pitää osoituksena siitä, etteivät kaikki kunnat pidä asiakirjajulkisuuteen ja yksityisyydensuojaa liittyviä kysymyksiä erityisen tärkeinä. Asiakirjajulkisuuden pitkä perinne ei tunnu vaikuttavan suomalaisten kuntien tapaan toimia. Tutkimuksesta tuli myös ilmi, että tiedon esille asettamisessa oli puutteita – vaikka tietoa saattoi verkkosivustolta löytyä, se vaati tiedonhakilta vaivannäköä ja oli aikaa vievää. Koska tutkimus tehtiin sanahakuja tekemällä, oli hakutulosten joukossa paljon hälyä eikä haettu informaatio ollut välttämättä lainkaan relevanttia. Tutkijat vahvistivat aiemmissä tutkimuksissa esille olleen ongelman, jossa verkkosivustojen linkit, joiden piti viedä tietosuojaa käsitteleviin sivuihin, eivät johtaneet minnekään. Tutkimuksessa todettiin, että kunnan koko ei ollut ratkaiseva tekijä vaan organisaation suhtautuminen asiaan oli ratkaisevaa. (Kautto ja Henttonen 2017.)

Internetin vaikutus arkistojen toimintaan

Internetin vaikutuksesta suomalaisten kuntien asiakirjahallintoon ei ole tehty tutkimusta. Sen sijaan Lönnström on tutkinut suomalaisten arkistojen käyttäjämäärien kehitystä vuosina 1989–2009 ja sivuaa tutkielmassaan verkon vaikutusta arkistotyön muuttumiseen. Tutkittujen arkistojen joukossa ei ollut yhtään kunnallista arkistoa. (Lönnström 2012, 18–19.) Lönnströmin mukaan suomalaiset arkistot ovat havainneet internetin ja sähköisten palveluiden vaikutuksen, ja tutkijasalien pienentyneiden käyttäjämäärien on nähty johtuvan verkkopalvelujen kehittymisestä. Esimerkiksi erilaiset verkossa saatavilla olevat tietokannat vähensivät tutkijoiden tarvetta vierailta arkistoissa. Toisaalta internetillä ei ole vain käyttäjämääriä vähentävä vaikutus vaan verkossa tarjottavien palvelujen vaikutus on monimutkaisempi. Esimerkiksi sähköpostilla tehtyjen tiedustelujen määrä yleistyi vuosi vuodelta. (Lönnström 2012, 48–51.)

Julkishallinnon verkkosivustot ja avoimuus

Maailmanlaajuisesti kuntien ja niiden kaltaisten julkishallinnollisen yksiköiden verkkosivuja on tutkittu useista näkökulmista, mutta tämän tutkimuksen kannalta erityisen kiinnostava on Armstrongin (2011) tekemä tutkimus, jossa tutkittiin floridalalaisten piirikuntien hallinnon ja koulun johtokuntien (school board) verkkosivuja sisällönanalyysin keinoin. Tutkimuksen tarkoituksena oli tarkastella viranomaisen asiakirjojen saatavuutta ja kuinka avointa toiminta oli. Avoimuuden mittarina toimivat 12 asiakirjalajia, jotka olivat muun muassa esityslistat, pöytäkirjat, valtuutettujen yhteystiedot, tulevien kokousten aikataulut, sopimukset, yhteenvedot sopimuksista, tarjouspyynnöt, menettelyohjeistukset, budjetit tai muut taloudelliset tiedot sekä tiedot avoimista työpaikoista. (Armstrong 2011.) Löydetyimmät asiakirjat olivat yhteystiedot, menettelyohjeet ja kolmantena asiakirjaryhmänä kokousaikataulut sekä esityslistat. Etsityistä asiakirjatyypeistä vähiten löytyi sopimuksia. Tutkimuksessa kävi ilmi, että koulun johtokuntien verkkosivut olivat piirikunnan hallinnon verkkosivuja avoimempia: niiltä löytyivät paremmin sopimukset, avoimet työpaikat sekä kokouspöytäkirjat. Se, miten tiedot esitettiin, oli tärkeää – mikäli informaatio oli sijoitettu vaikeasti löydettävää paikkaan, jäi se löytymättä. Avoimuuden vaikutelma ei ollut riippuvainen organisaation koosta vaan siitä, miten palveluja tarjottiin, ja kuinka ammattimaiselta toiminta vaikutti. Pienemmät yhteisöt, jotka olivat keskittyneet julkisen tiedon saavutettavuuteen ja sivuston toimivuuteen, vaikuttivat avoimemmilta kuin suuret yhteisöt, joiden fokus oli toisaalla. (Armstrong 2011.)

Verkkosivustoja ja arkistoja käsiteltäessä tulee myös ottaa huomioon, että internetin palveluiden kehitys muuttaa käyttäjien käsitystä siitä, miten asiakirjoja hallitaan ja sillä on vaikutus myös siihen, miten arkistojen ja asiankäsittelyjärjestelmien odotetaan toimivan. Joidenkin asiakirjahallinnan menetelmien, kuten asiakirjojen luokittelun, merkityksen voi olettaa vähenevän tekniikan kehittyessä. Googlen hakukoneen tai Google Driven kaltaiset tavat hallita dokumentteja muokkaavat ihmisten käsitystä, miten dokumentit ovat löydettävissä. (Bailey 2007.) Siinä missä aiemmin dokumentin nimellä oli suuri merkitys, on hakupalvelun tiedonhakumenetelmät siinä määrin kehittyneitä, että indeksoiduista dokumenteista voi hakea suoraan sisällöstä ilman tietoa dokumentin nimestä tai sijainnista luokituksessa.

Kirjallisuuden perusteella siis tiedetään, että julkisen organisaation verkkosivuston tarjoamalla informaatiolla on suuri merkitys. Toimiva verkkosivusto luo mielikuvan avoimesti toimivasta organisaatiosta. Verkkosivustoja on kyllä tutkittu, mutta melko vähän asiakirjahallinnan näkökulmasta. Vielä vähemmän löytyy tutkimusta, joka käsittelee suomalaisten kuntien verkkosivustoja asiakirjahallinnan näkökulmasta. Oma tutkimukseni tuo lisätietoa aiheeseen.

3 TUTKIMUSASETELMA

Tässä luvussa käsittelen tutkimusongelman, minkä jälkeen kerron tutkimusprosessista ja siihen liittyvistä valinnoista.

3.1 Tutkimusongelma

Työni tutkimusongelma on, miten asiakirjahallinnasta kerrotaan kuntien verkkosivustoilla. Tarkastelen siis millaista informaatiota asiakirjoista, arkistoista ja asiakirjahallinnasta yleisesti kerrotaan suomalaisten kuntien verkkosivustoilla. Tätä ei olla aiemmin tutkittu suomalaisten kuntien osalta. Aiemmasta muualla tehdystä tutkimuksesta (esimerkiksi Southwell 2002, 103) kuitenkin tiedetään, että internetillä on vaikutus siihen, miten arkistolähteiden pariin löydetään, ja voidaan olettaa, että asiakirjahallinnan näkyvyys verkkosivustolla lisää kansalaisten tietoisuutta arkiston olemassaolosta. Edelleen voidaan olettaa, että mitä paremmin arkiston olemassaolo tiedetään, sitä enemmän sen aineistoja käytetään.

Asiakirjahallinnan kannalta ei ole yhdentekevää, mitä asiakirjoista tai arkistosta kerrotaan kunnan verkkosivustolla. Kuntien verkkosivustoilla nähdään tärkeä rooli kunnan viestinnässä. Ne ovat kustannustehokas tapa välittää ajantasaista tietoa kuntalaisille ja muille sidosryhmille, ja Kuntaliiton verkkoviestinnän ohjeessa verkkosivustoa kuvataankin kunnan käyntikortiksi. Monet kunnat ovat linjanneet verkkotiedottamisen keskeisimmäksi tiedottamisen välineeksi. (Kuntien verkkoviestintäohje 2010, 9.)

Tutkimukseni tarkoituksena on kuvailla ja kartoittaa nykytilaa sekä vertailla eri kuntien verkkosivustojen sisältöjä.

3.2 Tutkimusmenetelmät

Menetelmänäni käytän sisällönanalyysiä ja sisällön erittelyä. Esittelen ensin analyysimenetelmän, minkä jälkeen esittelen menetelmän, jolla aineisto on kerätty.

Sisällönanalyysi ja sisällön erittely

Tuomen ja Sarajärven (2009) mukaan sisällönanalyysi on perusanalyysimenetelmä, jota voidaan käyttää kaikissa laadullisen tutkimuksen perinteissä. Sitä voidaan pitää paitsi yksittäisenä metodina mutta myös väljänä teoreettisena kehyksenä. Laadullisen tutkimuksen aineistosta on yleensä löydettävissä useita mielenkiintoisia asioita, joita voisi tutkia, mutta tutkijan tulisi kyetä keskittymään kaikkein olennaisimpiin osiin. On valittava jokin tarkkaan rajattu ilmiö ja keskityttävä siihen. (Tuomi ja Sarajärvi 2009, 93–94.)

Analysoin aineistoni käyttäen menetelmänäni sovellettua *sisällön erittelyä*. Sisällön erittelyllä tarkoitetaan dokumenttien analyysia, jossa dokumentin sisältöä, esimerkiksi tekstiä, kuvataan kvantitatiivisesti. *Sisällönanalyysissa* pyritään taas kuvaamaan dokumenttien sisältöä sanallisesti. Sisällön erittelyn ja sisällönanalyysin eron voi kuvata esimerkiksi, jossa vertaillaan pro gradu -töiden ja tiedelehtien tutkimusartikkelien erilaisia tapoja käyttää lähdekirjallisuutta. Sisällön erittelyn keinoin saatiin selville, että pro gradu -töiden lähteinä oli enemmän suomenkielisiä lähteitä kuin tieteellisissä artikkeleissa sekä että niissä käytettiin lähteinä vähemmän tieteellisiä lähteitä kuin tieteellisissä artikkeleissa. Opinnäytetöiden lähteenä oli esimerkiksi oppikirjoja. Kuitenkin vasta sisällönanalyysi olisi paljastanut, minkälaisessa tarkoituksessa jotakin lähdettä käytettiin. Pelkkä lähdeluettelon tarkastelu ei kerro, mihin kohtaan alkuperäistä lähteessä viitataan ja millä tavalla. Tuomen mukaan osa lähdeluetteloista voi näyttää vakuuttavalta, mutta tutkimuksen teoreettisuus perustuu siltikin ongelmallisiin lähteisiin. Asia varmistuu varsinaista tekstiä tarkastelemalla. (Tuomi ja Sarajärvi 2009, 106–109.)

Sisällön erittely on joukko menettelytapoja, joilla sisällöstä voidaan tehdä havaintoja ja kerätä tietoa. Sisällön erittelystä puhutaan yleensä kahdentyyppisissä tutkimuksissa: ensimmäisessä kuvaillaan dokumenttijoukon sisältöä ja toisessa pyritään dokumenttien sisällön perusteella tekemään niiden tuottajia koskevia päätelmiä. (Pietilä 1973, 4.) Pietilän (1973) mukaan dokumentit voivat sisältää tietoa itsestään sekä toisista ilmiöistä. Tieto dokumenteissa voi olla eksplisiittisiä tai implisiittisiä, joista ensimmäinen tarkoittaa ”suoraa” tietoa ja jälkimmäinen epäsuorasti pääteltävissä olevaa tietoa. (Pietilä 1973, 20.) Tutkimuksessa dokumentteja voidaan siis käyttää useammalla tavalla. Dokumentteja tai niiden sisältöjä voidaan kuvata tai selittää sellaisenaan, dokumenttien avulla voidaan kerätä tietoa jostakin tai niiden pohjalta voidaan tehdä päätelmiä. (Pietilä 1973, 22–23.) Pietilän (1973) mukaan dokumenttien kuvailu on ilmiö itsessään, mutta ollakseen kiinnostava, se

tulisi toteuttaa vertailevalla otteella. Erilaisia vertailuja ovat muun muassa trendivertailut, tuottajapohjaiset vertailut, ympäristöpohjaiset vertailut, välinepohjaiset ja sisällön vertailu todellisuuden tapahtumiin. (Pietilä 1973, 24–25.) Omassa tutkielmassani teen tuottajapohjaista vertailua. Siinä eri tuottajien dokumenttien sisällöllisiä ominaisuuksia vertaillaan toisiinsa (Pietilä 1973, 25). Vertailen siis eri kuntien tapoja kertoa asiakirjahallinnastaan verkkosivustoillaan.

Pietilä (1973) kuvaa esimerkin avulla, miten sisällön erittely menetelmänä toimii, kun tutkimuksen kohteena on dokumentin sisältö ilmiönä sinänsä. Esimerkissä tutkittavana ilmiönä on lehden sisältö tietynä aikavälinä. Tutkimustehtävänä olisi kuvailla lehden sisältöä ja siinä ilmeneviä muutoksia ja kehityslinjoja. *Perusaineistona* olisi tuon aikavälin aikana julkaistut lehden kaikki numerot ja *tutkimusaineistona* olisi joko perusaineisto tai vain osa siitä. Tutkimuskysymykseen voisi vastata kahdella tavalla, joista ensimmäistä kuvataan sanallisesti kuvailevaksi ja toista tilastollisesti kuvailevaksi tavaksi. Sanallisesti kuvailevassa tavassa aineisto ensin luetaan läpi, jonka jälkeen sen sisällöstä muodostetaan yleiskuva, jonka pohjalta kirjoitetaan tutkimusraportti, jossa yksityiskohtaisemmin kuvaillaan sisältöä ja siinä ilmeneviä muutoksia. Sanallista kuvailua käytetään yleensä, kun kuvaillaan jotakin tiettyä asiaa koskevan lehdistökirjoittelun tai julkisen keskustelun sisältöä. Tilastollisesti kuvaileva tapa etenisi eri tavalla. Tilastollisesti kuvailevassa menetelyssä ensin perehdytään aineistoon, jonka jälkeen sisällölle kehitellään joukko sopivia sisältöluokkia, joiden mukaan sisältö on luokiteltavissa. Lehtiesimerkissä sisältöluokat koskisivat lehden kirjoitusten aihesisältöjä, jotka voisivat olla esimerkiksi ulkomaan uutisten luokka ja kotimaan uutisten luokka. Nämä pääluokat jakaantuisivat pienempiin luokkiin esimerkiksi uutisaiheen tai maan perusteella. Tätä jakoa pää- ja alaluokkiin kutsutaan *luokitusrungoksi*. Kun se on valmis, tutkija palaa aineiston pariin ja luokittelee sen aihealuokkiin sopivasti. Lopullinen tulos on numeerisessa muodossa – esimerkiksi palstasenteinä – johon voi kohdistaa tavanomaisia tilastollisia menetelmiä ja siten kuvata lehden sisällössä tapahtunutta kehitystä. (Pietilä 1973, 31–32.)

Aineiston luokiteltavuus

Sisällön luokiteltavuus on edellytys sille, että aineiston sisältö on tilastollisesti kuvailtavissa. Jos tutkittava aineisto on suppea tai kuvailtavia piirteitä on vähän, ei luokittelu ole järkevää. Luokittelu ja tilastollinen kuvailu sopivat hyvin, kun aineisto on laaja, kuvailtavia sisällöllisiä piirteitä on paljon tai jos pyritään vertailtavuuteen tai yleistettävyyteen.

Hyvin muodostettu luokittelukaavio takaa havaintojen ja tietojen keruun systemaattisuuden. (Pietilä 1973, 33.)

Jotta aineiston kerääminen tapahtuisi systemaattisesti, loin alustavan tarkistuslistan (liite 1) ennen kuin aloitin aineiston keräämisen. Tarkistuslista on muodostettu analysoimalla tutkimusaineistoni ulkopuolisten kuntien verkkosivustojen tapoja kertoa asiakirjahallinnasta. Tarkistuslistani jokainen kohta vastaa sisällön erittelyn sisältöluokkaa. Tarkistuslista koostuu tutkimusongelman mukaisesti elementeistä, jotka kertovat asiakirjahallinnasta jollain tapaa. Tarkistuslistani vertautuu sisällön erittelyssä käytettyihin sisältöluokkiin sillä erotuksella, että sisältöluokat muodostetaan aineiston käsittelyn jälkeen (Pietilä 1973, 94–94), kun taas itse luokittelin informaatiota jo kerätessäni sitä.

Tarkistuslistalla oli kahdenlainen merkitys. Tarkastelin verkkosivustoja olettaen, että niiltä löytyy ainakin osa tarkistuslistasta mainituista sisällöistä. Oli myös mahdollisesta, että verkkosivustoilta löytyy informaatiota, jotka ei ole osattu ennakoida löydettävän. Tarkistuslista siis ohjasi hakemaan verkkosivuilta tietynlaista informaatiota. Toisaalta tarkistuslista toimi löydetyn informaation luokittelun välineenä.

Tarkistuslista

Tarkistuslistalla (liite 1) on 39 kohtaa. Osa kohdista on yksiselitteisiä, mutta joitakin listalla esiintyviä määritelmiä täytyy tarkentaa. Käyn kohdat läpi ja viitataan tarkistuslistan kohtiin tarvittaessa. Seuraavassa alaluvussa käsitellään verkkosivuston sanojen mahdollista monimerkityksellisyyttä.

Yhteystiedoilla tarkoitetaan osoitetta, puhelinnumeroa, sähköpostiosoitetta tai muuta vastaavaa informaatiota, jonka avulla tiedonhakija voi pyrkiä asiakirjojen pariin, toimittaa kuntaan asiakirjoja tai muuten asioida kunnan kanssa.

Etusivulla tarkoitetaan kunnan verkkosivuston ensimmäistä näkymää sivuilla vierailtaessa. Yhteystiedot-sivulla tarkoitetaan verkkosivustolla olevaa yhteystietoja sisältävää alisivua, jonka otsikko usein yhteystiedot.

Arkiston yhteystiedoilla (liite 1 kohdat 7 ja 8) viitataan kirjaamosta erillisen keskusarkiston yhteystietoihin.

Asiakirjojen käsittelyllä (liite 1 kohta 10) tarkoitetaan asiakirjoille tehtäviä toimia vastaanottamisesta arkistointiin.

Arkiston aukioloajoilla (liite 1 kohta 12) viitataan asiakirjojen fyysisen säilytyspaikan, esimerkiksi keskusarkiston, aukioloaikoihin.

Muilla arkistoilla (liite 1 kohta 13) tarkoitetaan arkistoja, jotka eivät olet verkkosivustoa ylläpitävän kunnan hoitamia arkistoja. OmaKanta-palvelu on rajattu tämän kohdan ulkopuolelle. Arkistot voivat olla esimerkiksi yhdistysten, seurakuntien tai muiden kuntien ylläpitämiä arkistoja. Lakkautetut tai kuntaan yhdistetyt arkistot ovat kunnan hoitamia arkistoja eli niitä ei käsitellä tässä kohdassa. Tässä yhteydessä ei myöskään käsitellä kirjastopalvelujen tietokantaesittelyjä, jossa usein mainitaan erilaiset sanomalehtiarkistot.

Asiakirjahallinnan kuvailulla (liite 1 kohta 11) tarkoitetaan asiakirjahallintoa ja arkistointia kuvailevaa informaatiota. Arkiston kuvailulla (liite 1 kohta 14) taas tarkoitetaan arkistoa asiakirjojen kokoelmana ja paikkana kuvailevaa informaatiota. Arkiston työntekijällä (liite 1 kohta 16) tarkoitetaan kunnan työntekijää, joka hoitaa arkistoa tai jonka alaisuudessa arkistoa hoitavat työntekijät ovat.

Asiakirjahallinnasta kertovilla sivuilla (liite 1 kohta 18) tarkoitetaan sivuja, joiden otsikko on esimerkiksi arkisto, kirjaamo tai asiakirjahallinto.

Asiakirjahallintaan liittyviä palveluilla (liite 1 kohta 19) tarkoitetaan esimerkiksi tietopalvelua tai selvityksiä.

Saatavilla olevilla aineistolla (liite 1 kohta 24) tarkoitetaan kaikkia verkkosivustolla mainittuja asiakirjatyyppisiä ja asiakirjoja. Sivustolla vieraileva saa paremman käsityksen arkiston sisältämisestä asiakirjoista, jos niistä on maininta verkkosivustolla.

Diaarilla (liite 1 kohta 28) tarkoitetaan kaikenlaisia asiarekistereitä.

Uusimmalla pöytäkirjalla (liite 1 kohta 31) tarkoitetaan alle kolme kuukautta vanhaa pöytäkirjaa. Kokonaisella pöytäkirjalla (liite 1 kohta 34) tarkoitetaan viranomaisen pöytäkirjaa, josta ei ole poistettu mitään.

Viranhaltijapäätöksellä (liite 1 kohta 35 ja 36) tarkoitetaan kunnallisessa päätöksenteossa viranhaltijan yksin tekemää päätöstä jossain asiassa.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelmalla ja taustaselvityksillä tarkoitetaan (liite 1 kohta 37) kaavoitusprosessin aikana tuotettuja asiakirjoja. Osallistumis- ja arviointisuunnitelma tulee laatia riittävän varhaisessa vaiheessa kaavan laadintaa (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 § 63).

Tarkistuslistan kohdissa 38 ja 39 tarkastellaan, mitä jonkin kuvitteellisen tehtävän suorittaminen kertoo kunnan asiakirjahallinnasta. Esiopetukseen hakemiseen liittyvästä ohjeistuksesta (liite 1 kohta 38) voidaan esimerkiksi päätellä, onko kunnassa otettu käyttöön sähköinen asiointi vai haetaanko opetukseen sähköpostin välityksellä. Lisäksi kyseisten hakemusten yhteydessä tarkasteltiin esimerkiksi sitä, minne hakemukset tuli toimittaa.

Rakennusjärjestyksen (liite 1 kohta 39) löytyminen tai puuttuminen kunnan verkkosivustolta kertoo lähinnä siitä, miten hyvin kunnan pyrkii palvelemaan kuntalaisia. Ajatuksena on, että sen tulisi olla mahdollisimman helposti löydettävissä – onhan sen noudattaminen pakollista.

Verkkosivustojen läpikäynti ja kontekstin arviointi

Tutkin kuntien verkkosivustoja järjestelmällisesti aiemmin muodostettua tarkistuslistaa (liite 1) seuraamalla. Mikäli verkkosivustolta löytyi muuta asiakirjahallinnan kannalta kiinnostavaa informaatiota, kirjasin sen muistiinpanoihini. Toisinaan verkkosivustoilla informaation etsiminen selaamalla ei tuottanut tulosta, joten tällöin käytin sanahakuja. Jos verkkosivuston oma hakutoiminto ei palauttanut toivottuja tietoja, hain informaatiota Googlen hakukonetta käyttäen.

Kokosin verkkosivustojen asiakirjahallinaan käsittelevät tekstit tietokantaan niiden käsitelyyn helpottamiseksi. Tallensin verkkosivustoista ruudunkaappaukset, koska aineisto on alati muuttuvaa. Kuvankaappaukset otettiin Full Page Screen Capture -nimisellä Google Chrome -selaimen lisäosalla. Nimensä mukaisesti lisäosa mahdollisti verkkosivuston tallentamisen yhdeksi kuvaksi.

Jätin joitakin verkkosivuston sivuja tai osia tutkimuksen ulkopuolelle siitä huolimatta, että ne saattoivat sisältää asiakirjahallinnan kontekstissa relevanttia informaatiota. Tällaisia olivat esimerkiksi erilaiset uutis- ja tiedoteosiot sekä kuulutukset-sivu. Samalla tavoin rajasin pois verkkosivuston lomaan sisällytetyt Facebook-sivut ja muut sosiaalisen median tilit. Perusteena rajauksella on se, että mainitut sisällöt ovat yleensä esillä vain tietyn

ajan eli niin kauan, kunnes niiden tilalle tulee tuoreempaa sisältöä. Kunnilla ei vaikuta olevan yhteistä käytäntöä sen suhteen, miten kauan vanhentuneita tiedotteita pidetään verkossa luettavissa. Tiedostan rajauksen olevan jossain määrin keinotekoinen ja ongelmallinen, sillä kunnan tiedotteet ovat myös asiakirjoja.

Verkkosivustolla olevien asiakirjojen sisällön rajasin pois tutkimuksesta. Googlen hakukoneen vahvuus oli se kyky hakea verkkosivustolla jaetuista asiakirjoista niiden formaattista huolimatta. Haun toimiminen edellytti kuitenkin sitä, että asiakirjat sisälsivät tekstiä sellaisessa muodossa, että hakurobotin oli sitä mahdollista kerätä. Osa verkkosivustojen asiakirjoista oli skannattuja kuvia paperisista asiakirjoista eikä niille oltu tehty optista tekstintunnistusta. Näin ollen informaatiota ei haettu esimerkiksi toimielinten pöytäkirjoista, strategiateksteistä tai tietosuojaselosteista. Tätä perustelen tutkimusekonomialla, sillä asiakirjoista hakeminen on työlästä, sekä sillä että tarkoituksena oli tarkastella verkkosivustoja eikä kunnan asiakirjoja yleensä. Asiakirjojen kohdalla tulee myös ottaa huomioon se, etteivät ne välttämättä ole pitkään verkossa luettavissa.

Tutkimuksessa huomio keskittyi siis verkkosivustojen muuttumattomimpaan osaan eli yleensä HTML-kielellä toteutettuihin verkkosivuihin.

Otin huomioon tiettyjen sanojen monimerkityksellisyyden ennen tutkimuksen aloittamista. Jonkun verran hälyä aiheuttava sana on *arkisto*, joka esiintyy verkkosivuilla yhdyssanojen osana sellaisissa sanoissa kuin *kuva-arkisto*, *tiedotearkisto* tai *uutisarkisto*. Kuva-arkisto on otettu huomioon tutkimuksessa, jos sillä viitataan arkistossa sijaitsevaan kuva-arkistoon, mutta sitä ei olla otettu huomioon, jos sillä viitataan verkkosivustolla tai vaikkapa kirjastossa esillä olevaan valokuvien joukkoon, joka vaikuttaa pikemminkin kuvakoelmalta.

Keräsin aineiston toukokuun 2017 ja heinäkuun 2017 välisenä aikana. Tutkittavia kuntia oli 68. Yhden kunnan verkkosivuston sisällön keräämiseen ja alustavaan luokitteluun meni aikaa noin puolesta tunnista tuntiin.

Tutkijan vaikutus tuloksiin

Kerron työssäni tutkimuksen toteutuksesta mahdollisimman tarkasti. Tutkijan tarkka se-
lostus tutkimuksen toteutuksesta kohentaa laadullisen tutkimuksen luotettavuutta. Aineiston tuottamisen liittyvät olosuhteet tulee kertoa selvästi. Lisäksi on kerrottava aineiston

keräämiseen kulunut aika, mahdolliset häiriötekijät, virhetulkinnat sekä tutkijan oma itsearviointi tilanteesta. Mahdollisten luokittelujen perustelut tulisi myös kertoa. Myös tulosten tulkinnan prosessi tulisi selostaa mahdollisimman avoimesti: olisi kerrottava, millä perusteilla tulkintoja esitetään ja mihin päätelmät perustuvat. (Hirsjärvi, Remes, ja Saja-vaara 2009, 232–233.)

Minulla tutkijana on ainakin kahdenlainen vaikutus saatuihin tuloksiin. Ensinnäkin oma taitoni hakea informaatiota kunnan verkkosivustolta vaikuttaa siihen, miten hyvin löydän sisältöä, jota analysoida. Jos en löydä asiakirjahallinnasta kertovia tekstejä, johtuu se joko siitä, etten osaa etsiä informaatiota kyllin hyvin tai siitä, ettei informaatiota ole verkkosivustolla. Toiseksi tutkimukseen vaikuttaa henkilökohtainen mielipiteeni ja kokemukseni siitä, miten relevanttina pidän löytämäni informaatiota. Oma taustani informaatiotutkimuksen ja asiakirjahallinnan parissa saattaa auttaa tai haitata arviointiprosessissa.

Ensimmäinen ongelma on otettu huomioon siten, että verkkosivustoja selatessani noudatan tarkistuslistaa ja pyrin hakemaan verkkosivustoilta vähintään tarkistuslistalla mainitun informaation. Toinen ongelma on otettu huomioon siten, että ilmaisen avoimesti mahdolliset rajaukset sekä perustelen tehdyt valinnat.

3.3 Aineisto

Aineiston valinta ja sen rajaus

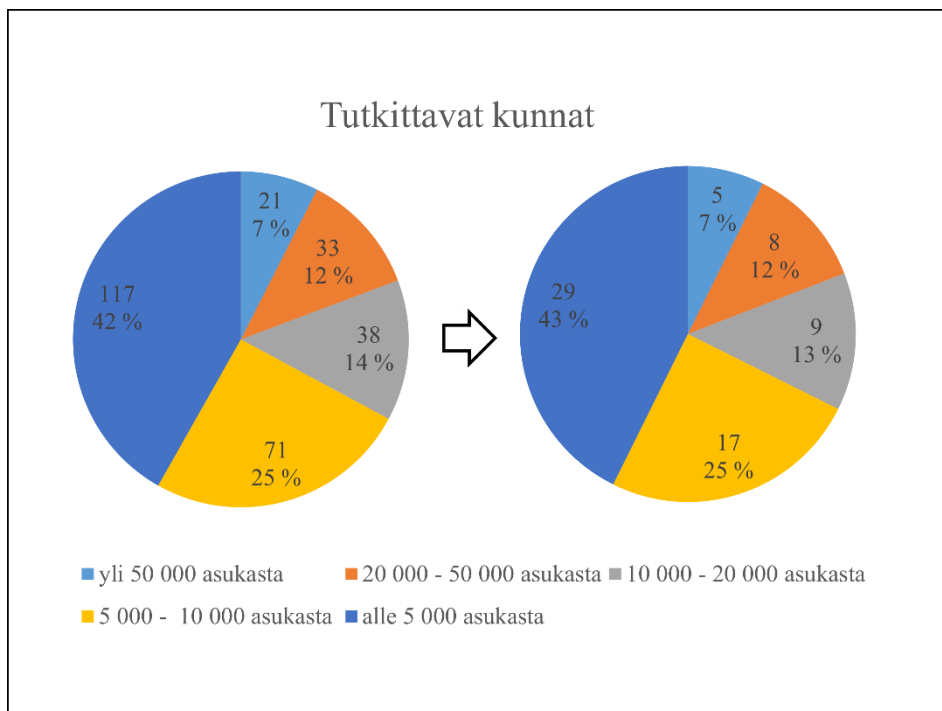
Vuonna 2017 Suomessa oli kuntia 311. Tutkimusekonomisista syistä johtuen olen päätenyt rajaamaan aineistoni ulkopuolelle aineiston ulkopuolelle ruotsinkieliset kunnat ja ne kaksikieliset kunnat, joissa ruotsi on ensisijainen kieli. Tällaisia kuntia on yhteensä 31. Tarkastelen siis kuntia, joiden virallinen kieli on suomi sekä niitä virallisesti kaksikielisiä kuntia, joiden ensisijainen kieli on suomi. Tällaisia kuntia on 280 ja käytän näistä vastedes käsitettä *suomenkieliset kunnat*.

Tutkimuksen havaintoyksikkönä toimivat suomenkieliset kunnat. Koska kaikkien suomenkielisten kuntien verkkosivustojen läpikäynti on pro gradu -tutkielman vuoksi liian työlästä, olen päätenyt käyttämään satunnaisesti valittua havaintoyksikköjoukkoa eli *otosta*.

Koska suomenkieliset kunnat eroavat hyvin paljon toisistaan, käytän ositettua otantaa. Sen myötä tietyn kokoisten kuntien osuus otoksessa on yhtä suuri kuin niiden osuus kaikkien suomenkielisten kuntien joukosta. Kuntien toiminnan laajuutta tai kokoa voidaan mitata eri tavoin, mutta valitsin määreeksi kuntien asukasluvun. Jaoin suomenkieliset kunnat viiteen luokkaan, jotka on esitetty kuvassa 1. Tämän jaottelun perusteella sain selville, kuinka paljon minkäkin kokoisia suomenkielisiä kuntia on. Esimerkiksi yli 50 000 asukkaan kuntia on 21 kappaletta, mikä on noin 8 % kaikista suomenkielisistä kunnista. Alle 5 000 asukkaan kuntien on peräti 117, joka on noin 42 % kaikista suomenkielisistä kunnista. Poimin otokseni järjestämällä kunnat ensin viiteen luokkaan suurusjärjestyksessä suurimmasta pienimpään. Tämän jälkeen poimin jokaisesta luokasta joka neljännen kunnan, kunnes sain kokoon tarvittavan määrän. Kuntia on 68. Otokseni kattaa noin 22 % Suomen kunnista. Se on noin 24 % kaikista suomenkielisistä kunnista. Ositetun otoksen jakaantuminen asukasluvun mukaan ilmenee myös kuvasta 2.

Luokka	Lukumäärä	Osuus aineis- tossa	Ositettu otos	Osuus otok- sessa
yli 50 000 asukasta	21	n. 8 %	5	n. 7 %
20 000 - 50 000 asu- kasta	33	n. 12 %	8	n. 12 %
10 000 - 20 000 asu- kasta	38	n. 14 %	9	n. 13 %
5 000 - 10 000 asu- kasta	71	n. 25 %	17	n. 25 %
alle 5 000 asukasta	117	n. 42 %	29	n. 43 %
kuntia yhteensä	280	n. 100 %	68	n. 100 %

Kuva 1: Kuntien jako luokkiin asukasluvun perusteella ja ositettu otos



Kuva 2: Ositetun otoksen muodostaminen aineistosta

Laadullisessa tutkimuksessa on tärkeää, että tiedonantajien valinta ei ole satunnaista vaan tiedonantajien valinta tehdään harkiten (Tuomi ja Sarajärvi 2009, 87–88). Tällöin on tarkoituksenmukaista valita aineisto, joka kertoo tutkijalle mahdollisimman paljon. Tätä tutkimusta tehdessäni en voinut kuitenkaan menetellä näin, koska ei ole olemassa mitään määrettä, josta voisi ennakoida kuntien asiakirjahallinnan tapoja. Esimerkiksi Henttosen ja Kauton (2017, 10) tutkimuksessa todettiin, ettei kunnan koolla ollut vaikutusta.

Verkkosivustojen kuvaus

Tutkimuksessa tarkasteltiin 68 kunnan verkkosivustoja asiakirjahallinnan näkökulmasta. Ensivaikutelma oli, että verkkosivustot olivat keskenään samankaltaisia, mutta tarkempi tarkastelu osoitti, että kuntien tavoissa järjestää verkkosivustonsa informaatiota oli eroja. Myös asiakirjahallintaan liittyvä aineiston sijoittamisen ratkaisut vaihtelivat.

Kuntien verkkosivustot etusivut olivat visuaalisesti melko samanlaisia. Tyypillisesti verkkosivuston etusivulla oli informaatiota joistakin yksittäisistä aiheista, mutta suurin osa tutkimukseni kannalta oleellisesta informaatiosta oli sijoitettuna syvemmälle verkkosivustojen rakenteeseen. Käytän esimerkkinä kunnan K16 verkkosivustoa esitellessäni verkkosivustojen tyypillisiä ratkaisuja.



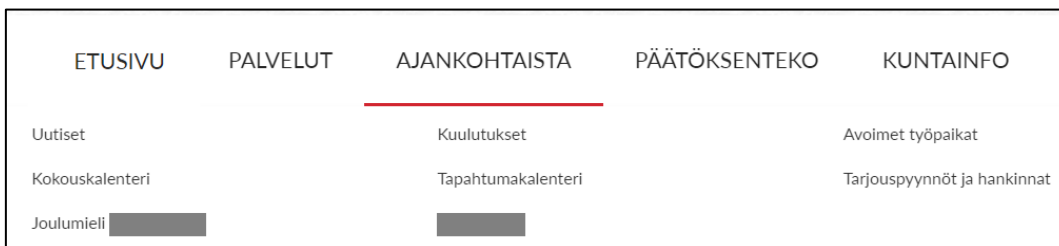
Kuva 3: Kunnan K16 verkkosivuston viisi pääosiota

Kunnan K16 verkkosivusto oli jaettu viiteen pääosiioon (kuva 3). Pääosio sisälsi alaosiota, joiden alla oli edelleen sivuja. Pääosiot olivat *etusivu*, *palvelut*, *ajankohtainen*, *päätöksenteko* ja *kuntainfo*. Tutkimukseni kannalta kaikkein oleellisin tieto löytyi pääosioista palvelut, päätöksenteko ja kuntainfo. Käyn läpi alaosiot kuvaten, mihin asioihin liittyvää informaatio kustakin löytyi.



Kuva 4: Kunnan K16 verkkosivuston Palvelut-pääosio

Palvelut-pääosion alle oli sijoitettuna kunnan tarjoamia palveluja (kuva 4). Kunnan K16 sivuilla palvelut oli jaoteltu kuuteen alaosiioon, jotka olivat *asuminen ja rakentaminen*, *elinympäristö*, *sosiaali- ja terveyspalvelut*, *lapset ja nuoret*, *vapaa-aika ja matkailu* sekä *työ ja yrittäminen*. Kunnan K16 tapauksessa tutkimuksen kannalta relevanttia informaatiota löytyi *Palvelut*-pääosion sivuista *rakennusvalvonta*, *kaavoitus ja maankäyttö*, *kadut ja liikenne* ja *esi- ja perusopetus*.



Kuva 5: Kunnan K16 verkkosivuston Ajankohtaista-pääosio

Ajankohtaista-osio sisälsi esimerkiksi uutiset, kuulutukset ja tarjouspyynnöt (kuva 5). Mitään näistä ei tarkasteltu tutkimuksessa.

ETUSIVU	PALVELUT	AJANKOHTAISTA	PÄÄTÖKSENTEKO	KUNTAINFO
Valtuusto		Kunnanhallitus		Toimielimet
Muut toimielimet		Sähköiset esityslistat ja pöytäkirjat		Osallistu ja vaikuta
Luottamushenkilöille		Kokouskalenteri		

Kuva 6: Kunnan K16 verkkosivuston Päätöksenteko-pääosio

Päätöksenteko-osio ei jakaantunut alaosioiden sijaan sivuihin, joista osa käsittelee eri toimielimiä ja osa sisältää muuta informaatiota (kuva 6). Esityslistat ja pöytäkirjat olivat luettavissa tässä osiossa. Tutkimuksessa tarkasteltiin erityisesti sivuja *sähköiset esityslistat ja pöytäkirjat* sekä *osallistu ja vaikuta*. Myös toimielimistä kertovia sivuja tarkasteltiin, koska toisinaan niistä löytyi asiasta asiakirjoihin liittyvää tietoa.

ETUSIVU	PALVELUT	AJANKOHTAISTA	PÄÄTÖKSENTEKO	KUNTAINFO
Kunnan organisaatio		Hallinto ja talous		Arviointikertomukset
Kirjaamo ja arkisto		Henkilöstö		Viestintä ja markkinointi
lyhyesti		Historia		Strategia
Kuvia		Kylät ja taajamat		Varautuminen häiriötilanteisiin Alasivu

Kuva 7: Kunnan K16 verkkosivuston Kuntainfo-pääosio

Kuntainfo-osiossa on enemmän kunnan hallintoon liittyvää informaatiota sekä esimerkiksi tilastotietoa (kuva 7). Kuntainfo-osiossa ei ollut alaosiota vaan suppeampia sivuja, jotka keskittyivät johonkin yksittäiseen aiheeseen kuten arviointikertomuksiin. Kunnan K16 tapauksessa kuntainfo-osiossa on sivu *kirjaamo ja arkisto*, jossa kerrotaan kirjaa-
mista ja arkistoinnista kunnassa. Tutkimuksessa tarkasteltiin myös sivuja *kunnan organisaatio*, *hallinto ja talous*, *viestintä ja markkinointi* ja *henkilöstö*. Toisin kuin kunnan K16 verkkosivustolla, joidenkin kuntien verkkosivustoilla oli kuntainfo-osiossa ohjeet ja määräykset -niminen sivu, jossa oli esimerkiksi kunnan toimintaohjeita. Siitä osiosta oli löydettävissä esimerkiksi asiakirjahallinnon toimintaohje ja erilaisia asiakirjahallintaan liittyviä hinnastoja.

3.4 Tutkimuksen eettisyys

Tutkittavat kohteet ovat kuntia, ja eikä tutkimuksessa keskitytä henkilöihin, jotka käytännön ratkaisuja kunnissa tekevät. Tutkimus ei siten loukkaa tai vahingoita yksittäisiä henkilöitä. Raportoin tulokset kuntia erikseen nimeämättä, koska se ei ole tutkimuksen kannalta tarpeellista. Osa kunnista voi olla pääteltävissä aineistosta.

Tutkimus on toteutettu noudattaen hyvän tieteellisen käytännön keskeisiä lähtökohtia, jotka ovat Tutkimuseettisen neuvottelukunnan mukaan muun muassa rehellisyys, yleinen huolellisuus ja tarkkuus niin tutkimustyössä, tulosten tallentamisessa kuin tulosten arvioinnissa. Tutkimuksessa lisäksi toteutetaan tieteellisen tiedon luonteeseen kuuluvaa avoimuutta. (Hyvä tieteellinen käytäntö 2014.)

Myös tutkimusaiheen valinta on eettinen kysymys (Tuomi ja Sarajärvi 2009, 126) ja se on tiedostettu tätä tutkimusta tehtäessä. Olen valinnut tutkimusaiheen oman mielenkiintoni perusteella kuitenkin niin, että tutkimuksen toteuttaminen ennemmin palvelee kuin haittaa tutkittavia eli kuntia.

4 TUTKIMUSTULOKSET

Kuten mistä tahansa toiminnasta, myös asiakirjahallintaan liittyvästä toiminnasta, voidaan kertoa kahdella tapaa: voidaan kertoa itse toiminnasta tai toimijoista. Asiakirjahallinnan alueella voidaan siis tarkastella verkkosivustojen teksteistä sitä, miten ne kertovat asiakirjojen käsittelystä eli esimerkiksi siitä, miten asiakirjoja käytetään jokapäiväisen työn välineinä, tai voidaan keskittyä siihen, miten tekstit kertovat asiakirjahallinnosta, joka tässä tapauksessa tarkoittaa kaikkia asiakirjojen kanssa työtään tekeviä organisaation työntekijöitä.

Asiakirjahallinnassa keskeisenä ajatuksena on pyrkimys korostaa suoritettavaa tehtävää tekijän ollessa toissijainen. Tähän pyrkii muun muassa asiakirjojen tehtäväpohjainen luokitus, jossa ainakaan ihannetilassa ei tekijällä ole merkitystä vaan kiinnostuksen kohteena on päämäärä, johon pyritään. Tämä ei kuitenkaan täysin välity kuntien verkkosivuilla, vaan kunnissa tehtävästä asiakirjahallinnasta puhutaan asiakirjahallinnon kautta. Se vaikuttaa olevan kaikkein luontevinta. Tämän voi nähdä olevan vastoin kuntien verkkoviestintäohjetta (Kuntien verkkoviestintäohje 2010, 10–13). Siinä suositellaan luokittelemaan informaatiota palvelujen näkökulmasta. Koska verkkosivustojen informaatio on esitelty organisaatiolähtöisesti, siksi tässäkin tutkimuksessa käsitellään tuloksia ensimmäisenä organisaationäkökulmasta, ja vasta sitten tarkastellaan, miten asiakirjojen käsittelystä muuten kerrotaan.

Toisinaan esitelen aineistoa näytteiden kanssa. En nimeä kuntia vaan viittaan kuntiin koodilla. Koodista on pääteltävissä kunnan koko, eli kunta K1 on tutkimusaineiston asukasluvultaan suurin kunta ja kunta K68 pienin kunta (kuva 8). Kunnan koodin perässä on merkitty, mihin kokoluokkaan kunta sijoittuu tutkimusaineistossa.

yli 50 000 asukasta	K1 K2 K3 K4 K5	luokka I 5 kpl
20 000 - 50 000 asukasta	K6 K7 K8 K9 K10 K11 K12 K13	luokka II 8 kpl
10 000 - 20 000 asukasta	K14 K15 K16 K17 K18 K19 K20 K21 K22	luokka III 9 kpl
5 000 - 10 000 asukasta	K23 K24 K25 K26 K27 K28 K29 K30 K31 K32 K33 K34 K35 K36 K37 K38 K39	luokka IV 17 kpl
alle 5 000 asukasta	K40 K41 K42 K43 K44 K45 K46 K47 K48 K49 K50 K51 K52 K53 K54 K55 K56 K57 K58 K59 K60 K61 K62 K63 K64 K65 K66 K67 K68	luokka V 29 kpl

Kuva 8: Kuntien koodit ja luokittelu asukasluvun mukaan

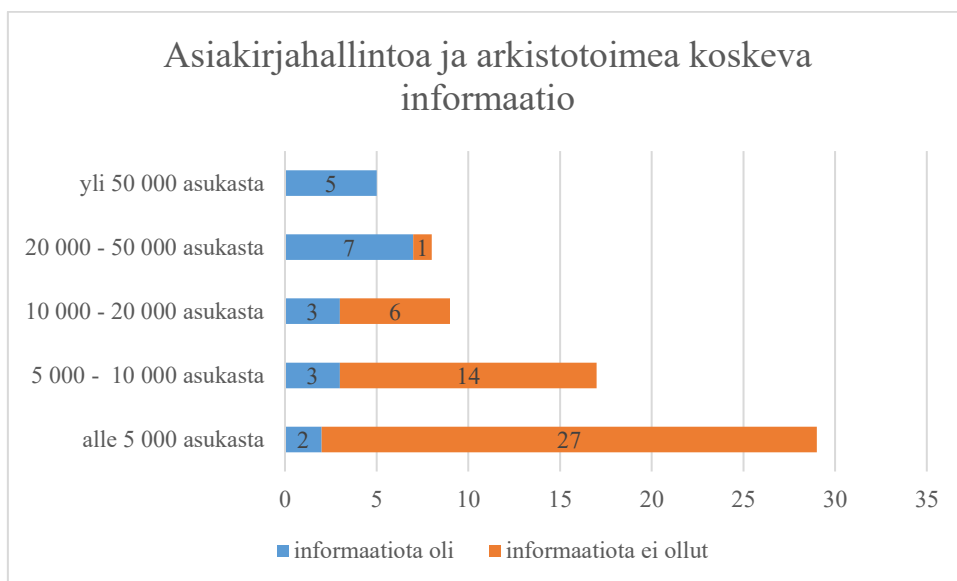
Kuntia vertailtaessa muuttujana on käytetty kunnan asukaslukua.

4.1 Asiakirjahallinto ja arkistoimi tekijänä

Tässä luvussa käsitellään sitä, miten tutkittujen kuntien verkkosivustoilla kuvaillaan arkistotoimea ja asiakirjahallintoa, asiakirjahallinnon vastuunjakoja, asiakirjahallinnon toimintaohjeistusta ja asiakirjahallinnon yhteystietoja. Joidenkin merkintöjen kohdalla voi havaita suoraan lakien ja Kansallisarkiston määräysten vaikutusten. Esimerkiksi vastuunjakoon liittyvät merkinnät liittyvät suoraan arkistolain määräyksiin (Arkistolaki 831/1994 § 9).

4.1.1 Miten asiakirjahallinnon ja arkistotoimen kuvailu

Kuntien verkkosivustoilta oli löydettävissä melko vähän merkintöjä, joissa olisi kerrottu asiakirjahallinnosta ja arkistotoimesta ja niiden tehtävistä. Jopa 48 kunnan (70 %) verkkosivustolla ei ollut mitään asiakirjahallinnon ja arkistotoimen toimintaa kuvaavaa merkintää. Kuten kuvasta 9 käy ilmi, erityisesti tutkimusaineiston asukasluvultaan pienempien kuntien verkkosivustoilta informaatio yleensä puuttui. Toisinaan kuvailtiin asiakirjahallinnon tai arkistotoimen tyypillisiä tehtäviä, mutta kyseisiä käsitteitä ei juuri käytetty. Asiakirjahallinnan käsitteistön esiintymistä verkkosivustoilla käsitellään laajemmin kappaleessa 4.8.



Kuva 9: Asiakirjahallintoa ja arkistotoimea kuvailevan informaation löytyminen verkkosivustoilta.

Kuntien verkkosivustojen perusteella asiakirjahallinnon ja arkistotoimen tehtäviä oli useita. Yleisimmin esiintynyt tehtävä oli tietopalvelutehtävä. Kirjaamon ja asiakirjahallinnon tehtävänä oli *antaa tietoa asioista ja hakea asioihin liittyviä asiakirjoja*. Eri kuntien verkkosivustoilla oli tästä erilaisia variaatioita. Joissakin tapauksissa tämä ilmaistiin siten, että asiakirjahallinto antaa tietoa *vireillä olevista asioista*, mutta joissakin tapauksissa mainittiin myös jo päättyneet asiat.

Kaupunginarkisto palvelee asiakkaita tekemällä tietohakuja, asiakirjahakuja ja antamalla arkistoiduista asiakirjoista kopioita. / K5, luokka I

Arkistotoimen merkitystä kuvailtiin toisinaan hyvin yleisellä tasolla. Esimerkiksi kunnassa K2 (luokka I) kerrottiin kaupunginarkiston tehtävänä olevan arkistoaineiston säilyttäminen lainsäädännön ja sen perusteella asetettujen määräysten ja ohjeiden mukaisesti. Nimeämättömiin lakeihin viittaaminen ei juuri kerro toiminnan laadusta, sillä kaikki muukin viranomaistoiminta perustuu aina lakeihin ja asetuksiin.

K2:n kaupunginarkisto on kunnallinen keskusarkisto, jonka tehtävänä on arkistoaineiston säilyttäminen lainsäädännön sekä sen perusteella asetettujen määräysten ja ohjeiden mukaisesti. / K2, luokka I

Kunnan K30 (luokka IV) verkkosivustolla kuvattiin arkistotoimen tehtävää asiakirjojen kautta, ja samalla arkistotoimen tekemä työ asiakirjojen parissa muuttuu epäselväksi. Kunnan arkistotoimen tavoitteena on, että *asiakirjat edistävät kaupungin jokapäiväistä toimintaa, tukevat oikeusturvan ja tietosuojan toteutumista sekä palvelevat tieteellistä tutkimusta*. Virkkeessä kiinnittyy huomio siihen, miten asiakirjojen kerrotaan edistävän tietosuojan toteutumista. Asiakirjahallinnan näkökulmasta asiakirjojen vaikutus tietosuojaan

on pahimmillaan päinvastainen – kun tieto merkitään asiakirjaan, tehdään samalla mahdolliseksi, että informaatiota tarkastelee sellainen myös henkilö, jolla ei ole oikeutta tarkastella sitä. Luultavasti tässä kohdassa onkin pyritty kertomaan, että arkistotoimi huolehtii asiakirjoista niin, ettei kuntalaisten tietosuoja heikenny kunnassa laadittavista asiakirjoista huolimatta.

Kahden kunnan verkkosivustolla oli lainattu arkistolain 7. pykälän 1. momenttia. Se on sellaisenaan kattava ja tiivis kuvaus arkistotoimen tehtävästä. (Arkistolaki 831/1994 § 7 mom 1.) Suoran lainauksen yhteydessä olisi kuitenkin hyvä tuoda esille alkuperäinen lähde. Toisen kunnan sivulla lähdeviite löytyy, mutta toisen kunnan sivuilta ei löydy.

Kirjaamo on osa asiakirjahallintoa. Tämä ilmaistiin kunnan K7 (luokka II) verkkosivuilla. Kirjaamon tehtäviä kuvattiin monipuolisiksi, ja tehtävistä erikseen nimettiin muun muassa toimielinten kokousasiakirjojen eli esityslistojen ja pöytäkirjojen kanssa tehtävä työ. Kunnan K30 (luokka IV) kirjaamon tehtäväksi kuvattiin *esityslistojen ja pöytäkirjojen tekeminen sekä päätösten tiedoksianto ja täytäntöönpano*. Tässä *pöytäkirjojen tekemisellä* luultavasti tarkoitettiin pöytäkirjojen teknistä toteuttamista, sillä kunnalliset toimielimien pöytäkirjanpitäjät eivät ainakaan aina ole kirjaamon työntekijöitä, vaan kuten kunnan K30 tapauksessa, hallinnon johtavia viranhaltijoita. Toisen kunnan (K12, luokka II) kirjaamon kerrottiin julkaisevan kokousasiakirjat julkaisujärjestelmässä ja internet-sivuilla. Kirjaamon tehtävänä oli myös ilmoitustaulun hoitaminen eli kunnallisista kuuluksista vastaaminen sekä rekisteriselosteista huolehtiminen (K7).

Arkistoinen tai asiakirjahallinnon yhtenä tehtävänä kuvataan olevan myös asianhallintajärjestelmän ylläpito. Kunnan K7 verkkosivuilla asianhallintajärjestelmän ylläpidon kerrotaan perustuvan julkisuuslain määrittelemään hyvään tiedonhallintatapaan. Kuntaa K8 (luokka II) lukuun ottamatta kuntien verkkosivuilla ei asianhallintajärjestelmän toimintaa sen tarkemmin selitetä. Kunnan K8 verkkosivustolla on yksityiskohtainen kuvaus asianhallintajärjestelmään liittyvästä muutostyöstä, jonka vaikutukset näkyvät kuntalaisillekin muutoksina kunnan verkkosivustolla. Tämän kaltainen avoimuus voisi auttaa tekemään asiakirjahallintoa ja sen merkitystä tunnetuksi kuntalaisten parissa.

4.1.2 Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen vastuukysymykset

Ainostaan kahden kunnan verkkosivustolla yksiselitteisesti kerrottiin, että arkistotoimen järjestäminen on kunnanhallituksen vastuulla. Kunnat olivat K24 (luokka IV) ja K19

(luokka III). Kunnan K24 verkkosivustolla kerrottiin, että asiakirjahallinnosta vastaa keskushallinto, joka on kaupunginhallituksen alainen. Kunnan K19 verkkosivustolla se ilmoitettiin suoremmin: *Kaupungin arkistotoimesta vastaa kaupunginhallitus.*

Arkistoimen järjestämistä koskeva merkintä tulee suoraan arkistolain määräyksestä. Arkistolaki edelleen määrittää, että kunnanhallitus määrää arkistointia ja arkistonmuodostusta johtavan viranhaltijan tai toimihenkilön. (Arkistolaki 831/1994 § 9.)

Enemmistö kunnista, 44/68, kertoi verkkosivuillaan, kuka arkistoa käytännössä hoitaa eli kenen voi olettaa tietävän, missä jotakin tiettyä asiakirjaa säilytetään. Osa kunnista kertoi arkistonsa parissa työskentelevistä henkilöistä suoraan verkkosivuston arkistosta kertovassa osiossa (kuten K24), ja osan kohdalla informaatio löytyi kunnan palveluksessa olevien henkilöiden kuvauksesta (esimerkiksi K27, luokka IV). Kunnista 24 kohdalla (35 %) ei löytynyt mitään tietoa asiaa koskien. Tätä voi vaikuttaa negatiivisesti kuntalaisten mahdollisuuksiin käyttää asiakirjoja.

Joissakin tapauksissa voisi tiedontarvitsijan näkökulmasta olla hyödyllistä tietää, kuka kunnan arkistosta vastaa. Osa kunnista kertoi tiedon, mutta kaikki eivät. Joidenkin kuntien osalta ei verkkosivustoa tarkastelemalla voinut päätellä, vastaako kunnan arkistosta kukaan.

4.1.3 Asiakirjahallinnon toimintaohjeistus

Tutkimuksessa tarkasteltiin, löytyykö kuntien verkkosivustoilta mainintaa asiakirjahallinnon toimintaohjeista. Osissa kunnissa tästä asiakirjasta käytettiin nimeä *asiakirjahallinnon ja arkistotoimen toimintaohje*, mutta tässä kohdassa sisällytettiin myös muut ohjeet, kuten *ohje asiakirja- ja tietopyyntöjen käsittelyyn*. Nämä erilaiset ohjetekstit kertovat kunnan toimintakulttuurista. Se, että ohjeteksti avoimesti esitellään kunnan verkkosivustolla, voi pitää osoituksena siitä, että kunnassa ollaan erityisen kiinnostuneita asiakirjahallinnan laadusta. Joissakin asiakirjoissa oli merkintä, että kunnanhallitus oli käsitellyt ja hyväksynyt ne.

Peräti 59 kunnan (86 %) verkkosivuilla ei ollut mainintaa asiakirjahallintaan liittyvistä toimintaohjeistuksista, mutta yhdeksän kunnan verkkosivustoilla jonkinlainen maininta löytyi. Ohjetekstiin viitataan neljän kunnan asiakirjahallintoon liittyvillä sivuilla. Neljän kunnan sivuilla ei taas mitään viittausta ole, mutta ohje löytyy kunnan muiden toimintaa

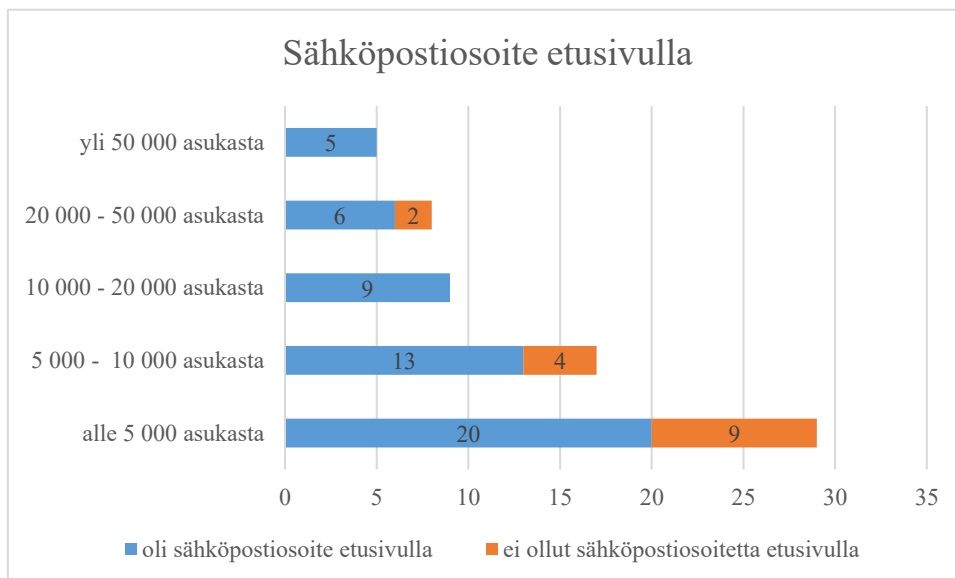
ohjaavien ohjetekstien joukosta. Usein tämä osio on otsikoitu ”Ohjeet ja määräykset”. Yhden kunnan kohdalla hakutoiminto palautti linkin asiakirjaan nimeltä *Arkistotoimen toimintaohje*, joka oli ollut sivuilla PDF-muodossa, mutta ei ollut enää.

Vain seitsemällä kunnalla (10 %) oli asiakirjahallinnon toimintaohjeistus tai siihen verrattava ohjeteksti luettavissa verkossa. Tutkimuksessa ei selvinnyt syytä, miksei ohjetekstejä ollut enempää saatavilla.

4.1.4 Asiakirjahallinnon yhteystiedot

Kuntien verkkosivustojen etusivuilla oli vaihtelevasti informaatiota. Tavallisesti verkkosivuston etusivulla kerrottiin kunnan nimi, kunnanviraston käyntiosoite, postiosoite, puhelinnumero, sähköpostiosoite, työntekijöiden sähköpostiosoitteiden perusmuoto sekä laskutusosoitteet.

Kirjaamon sähköpostiosoitetta etusivullaan ei ollut 15 kunnalla (22 %). Noista 15:sta kunnasta viidellä (7 %) ei ollut myöskään postiosoitetta etusivulla. Kuten kuvasta 10 käy ilmi, noin joka kolmannella alle viiden tuhannen asukkaan kunnalla ei ollut verkkosivustonsa etusivulla sähköpostiosoitetta.



Kuva 10: Sähköpostiosoitteen esiintyminen kunnan verkkosivuston etusivulla

Enemmistöllä kunnista verkkosivusto oli järjestetty siten, että etusivulla oli pääosin kaikki tärkeimmät viestintään tarvittavat yhteystiedot. Tavanomaista kuitenkin oli, että verkkosivustolla oli erillinen yhteystiedot-osio, josta löytyi eri osastojen ja henkilöiden yhteystietoja. Siinä missä etusivulla oli tilanpuutteen takia pyritty tiiviiseen ilmaisuun, oli

yhteystiedot-osiossa kerrottu yleensä melko laajasti. Kuitenkaan 15 kunnalla (22 %) ei tällaista laajennettua yhteystiedot-osiota ollut tai jos osio oli, löytyi sieltä vain henkilöhakemisto, jossa oli listattuna kunnan työntekijöiden yhteystiedot, mutta ei esimerkiksi kirjaamon sähköpostia.

Kirjaamon sähköpostiosoite oli ilmoitettu yhteystiedot-osiossa 48 kunnalla (70 %). Viidellä kunnalla oli yhteystiedot-osio, mutta kirjaamon sähköpostiosoitetta ei siellä ilmoitettu. Näistä viidestä kunnasta neljällä kirjaamon sähköpostiosoite kuitenkin ilmoitettiin etusivulla. Ainoastaan kunnan K10 (luokka II) kohdalla informaatiota piti hakea enemmän ja se löytyi lopulta erillisestä osiosta, joka oli otsikoitu *Asiointi*.

Tiedontarvitsijan kannalta ei ole olennaista, onko kirjaamon sähköpostiosoite tai muut yhteystiedot ilmoitettu kunnan verkkosivuston etusivulla vai yhteystiedot-osiossa – tärkeintä on, että tiedot ovat vaivatta löydettävissä. Informaation löytämistä voi edesauttaa, mikäli kunnat kehittävät yhtenäisiä käytäntöjä sen suhteen, mihin kohtaan verkkosivustoa kutakin asiaa koskeva informaatio sijoitetaan.

Asioinnin kannalta on toisinaan hyödyllistä tietää kunnan työntekijöiden sähköpostiosoitteet. 40 kunnalla (58 %) oli ilmoitettu yhteystietojen joukossa, minkä muotoisia kunnan työntekijöiden sähköpostiosoitteet ovat. Muoto ilmoitettiin usein lauseella *henkilökunnan sähköpostiosoitteet ovat muotoa: etunimi.sukunimi@kunta.fi* tai lyhyemmällä *etunimi.sukunimi@kunta.fi* -merkinnällä. Koulun henkilökunnan sähköpostiosoitteista ilmoitettiin joidenkin kuntien verkkosivustoilla erikseen, sillä niiden muoto poikkesi muista kunnan työntekijöistä. Koulujen työntekijöiden osoitteet olivat muotoa *etunimi.sukunimi@edu.kunta.fi*. Luvussa 4.2.1. käsitellään tarkemmin asiakirjojen toimittamiseen liittyviä merkintöjä. Näissä merkinnöissä huomautettiin, ettei asioita voi laittaa vireille lähettämällä viestejä työntekijöiden henkilökohtaisiin sähköpostiosoitteisiin.

Selkeä enemmistö kunnista, eli 50 (73 %), ei käyttänyt mitään kuvausta asiointisähköpostiosoitteelle korostaakseen sen merkitystä. Usein sähköpostiosoite luki verkkosivuilla samalla tavalla kuin vaikkapa puhelinnumero. Sen oheen ei oltu merkitty tietoa siitä, kuka sähköpostia seuraa tai mihin viestit päätyvät. Jos jonkinlaista identifioivaa ilmausta käytettiin, ne vaihtelivat paljon.

Sähköpostin identifioimisessa käytettiin seitsemän kertaa sanaa *virallinen*, joista esimerkeinä ovat lause *kaupungin virallinen sähköpostiosoite on* ja pidempi virke *virallisessa*

asioinnissa on käytettävä ensisijaisesti kaupungin virastojen ja laitosten yleisiä sähköpostiosoitteita, jotka löytyvät kyseisen palvelun sivuilta. Myös sanaa yleinen käytettiin eri variaatioina, kuten yleinen email, yleissähköpostiosoite sekä yleinen s-posti. Lisäksi käytettiin käsitteitä asiointisähköpostiosoite ja kunnan kirjaamon sähköposti.

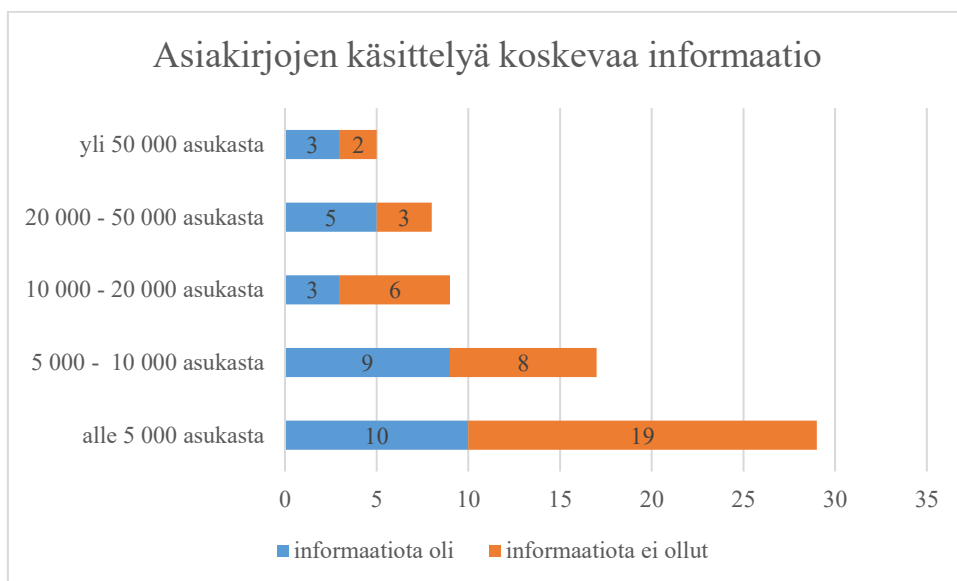
Kunnan kirjaamon sähköpostiosoitteen identifioimisen oli kytköksissä siihen, että kahdeksalla kunnalla oli verkkosivustollaan lueteltuna useampi sähköpostiosoite. Kuntalaisen näkökulmasta tätä käytäntöä voi pitää sekavana. Ilmiöstä esimerkkeinä ovat muun muassa parit asiakaspalvelu@kunta.fi ja kirjaamo@kunta.fi; kirjaamo@kunta.fi ja vaihde@kunta.fi sekä kunnannimi.kunta@kunta.fi ja kirjaamo@kunta.fi. Kunnan K55 (luokka V) verkkosivustolla oli esimerkki erityisen sekavasta ohjeistuksesta, jossa luki:

Sähköposti: kunnannimi.kunta(at)kunnannimi.fi ja Sähköiset asiakirjat: kirjaamo(at)kunnannimi.fi. / K55, luokka V

Kirjavat käytännöt sähköpostiosoitteiden nimeämisessä eivät palvele kunnan kanssa asioiden etua. Sivuja tarkastelemalla jäi epäselväksi, mitä osoitteita milloinkin pidetään virallisina asiointiosoitteina. Yksinkertaisinta olisi, jos nimeämisessä pitäydyttäisiin JHS-suosituksessa JHS 161, jonka mukaan kunnan virallisen asiointiosoitteen sähköpostiosoite tulisi olla muotoa kirjaamo@esimerkki.tld. (JHS 161.)

4.2 Asiakirjojen käsittely kunnissa

Alle puolella kunnista, 30/68, oli verkkosivustollaan tietoa asiakirjojen käsittelystä. Kunnan asukasluvulla ei vaikuttanut olevan yhteyttä siihen, kerrottiinko verkkosivustolla asiakirjojen käsittelystä (kuva 11). Asiakirjojen käsittelystä kertovia merkintöjä oli löydettävissä yhteensä 89 kappaletta. Ne jakaantuivat asiakirjan toimitukseen liittyviin (44 kappaletta), kirjaamiseen liittyviin (34 kappaletta) ja säilytystä kuvaaviin (11 kappaletta) merkintöihin.



Kuva 11: Asiakirjojen käsittelyä koskevan informaation esiintyminen

4.2.1 Asiakirjojen toimittamiseen liittyvät ohjeet

Asiakirjojen toimittamiseen liittyvää informaatiota oli 44 merkintää, joista noin puolet, eli 29 kappaletta, käsitteli mahdollisuutta toimittaa asiakirjoja sähköisesti tai laittaa asia muuten vireille sähköisiä palveluja hyödyntäen. Enemmistö sähköistä asiointia koskevista merkinnöistä (17/29) käsitteli viestien ja asiakirjojen lähettämistä kuntaan sähköpostin välityksellä. Niitä löytyi kuuden kunnan verkkosivustoilta. Merkinnöissä näkyi tarve muistuttaa kuntalaisia siitä, että onnistunut asian vireille laittaminen edellyttää sitä, että viesti toimitetaan työntekijöiden henkilökohtaisten sähköpostiosoitteiden sijasta kirjaamon sähköpostiin, jolloin esimerkiksi lomasta johtuvat poissaolot eivät estä viestin käsittelyä määräaikojen puitteissa.

Tätä virallista osoitetta käytetään silloin kun halutaan laittaa asia vireille tai käsiteltäväksi sähköpostin välityksellä. (Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 13/2003). / K61, luokka V

Kaupungin henkilökunnan sähköpostiosoitteisiin toimitetut viestit eivät takaa asian vireillepanoa, sillä ne ovat tarkoitettu palveluksessa olevalle henkilölle suunnattuun henkilökohtaiseen viestintään. Saapuneiden viestien käsittelytavasta vastaa kukin sähköpostiosoitteen haltija. / K22, luokka III

Kaupungille ja eri osastoille samoin kuin henkilökunnalle voit lähettää postia sähköisesti ja se käsitellään kuten muukin posti. / K17, luokka III

Kerran muistutettiin, että palautetta voi antaa niin sähköisesti kuin paperilla. Kenties tässä on haluttu ottaa huomioon ne kuntalaiset, jotka eivät ole tottuneet käyttämään sähköisiä

palveluita. Ehkäpä ajan myötä vastaavat huomautukset lisääntyvät. Toistaiseksi on tärkeämpää muistuttaa siitä, että asiakirjan voi toimittaa myös sähköisesti.

Palautetta voi antaa suoraan päättäjille tai viranhaltijoille niin sähköisesti kaupungin internetsivujen kautta kuin perinteisesti paperilla. / K4, luokka I

Niissä merkinnöissä, joissa ei suoraan puhuttu sähköpostin välityksellä asioimisesta, kerrottiin verkkosivustolla olevasta palautelomakkeesta tai aloitteen laittamisesta vireille sähköisessä palvelussa.

Kirjaamo ottaa vastaan kunnan sivuilla olevia lomakkeita ja sähköisiä lomakkeita. / K7, luokka II

[Kunnan nimi] kunnalle voi antaa palautetta sähköisesti. / K8, luokka II

Tunnistautumisjärjestelmien keskeneräisyyden vuoksi allekirjoitettavat asiakirjat tulee edelleen toimittaa paperiversioina. / K17, luokka III

Kuntien verkkosivustoilla muistutettiin, että asiakirjoja voi jättää erilaisiin paikkoihin. Tämän tarkoituksena oli kaiketi varmistaa, ettei kuntalaisille tule mielikuvaa, että asia tulisi laittaa vireille postitse toimitetulla kirjeellä tai sähköpostilla. Samassa yhteydessä kerrottiin, milloin asiakirjat merkitään kirjatuksi, jos ne jätetään johonkin toimipisteesseen. Lisäksi kerrottiin, että asiakirjat toimitetaan viranomaiselle tai valmistelevalle viranhaltijalle käsiteltäväksi.

Asiakirjoja voi jättää kirjaamoon toimitettavaksi myös [kunnan nimi] Infoon [osoite]. / K9, luokka II

[Rakennuksen nimi] kolmannessa kerroksessa hissien luona on kirjaamon postilaatikko, joka tyhjennetään arkisin klo 8.00. Postilaatikkoon jätetty posti kirjataan saapuneeksi tyhjennyshetkellä. / K1, luokka I

Kaupungin viranomaisten käsittelyyn tarkoitetut asiakirjat ja hakemukset voit jättää ao. viranomaiselle tai kaupungintalon neuvontaan, josta toimittamme ne valmistelevalle viranhaltijalle. / K32, luokka IV

Asiointiin liittyy myös luottamuksellisuus. Kuntalaiselle on tärkeää, etteivät hänen antamansa tiedot päädy ulkopuolisten saataville. Tietosuojaa liittyviä merkintöjä oli kuitenkin melko vähän – vain kolmen kuntaa oli erikseen ohjeistanut asiakirjojen tai tietojen lähettäjiä. Merkinnöissä muistutettiin, että sähköpostilla tai suojaamattomalla verkkolomakkeella ei tule lähettää arkaluontoisia tietoja.

Koska verkkoyhteyden turvallisuutta ei ole varmistettu, älä kirjoita viestiin arkaluontoista tietoa, kuten henkilötunnuksia, pankkitilin numeroa tms. / K45, luokka V

Huomaathan, että sähköpostilla tai suojaamattomalla verkkolomakkeella ei kannata lähettää luottamuksellisia tai arkaluonteisia tietoja, kuten henkilötunnusta tai pankkitilin numeroa. / K65, luokka V

Vaikuttaa siltä, ettei kunnissa olla otettu huomioon sitä mahdollisuutta, että asiakirja toimitettaisiin väärälle viranomaiselle. Ainoastaan kunnan K48 (luokka V) verkkosivustolla kerrottiin, miten menetellään, jos kunnan kirjaamoon saapuu toiselle viranomaiselle tarkoitettu viesti. Kuntalaisen näkökulmasta voi ajatella olevan yhdentekevää, kuka viranomainen vaikkapa tienhuollosta vastaan – monia kiinnostaa vain se, että tie on ajokunnossa.

Osa aloitteista ei koske kunnan toimintaa. Tällöin kunta voi välittää aloitteen viranomaiselle, joka hoitaa kyseistä asiaa. Tyypillinen esimerkki tästä on aloite Ely-keskuksen piiriin kuuluvan tien päällystämisestä, jonka kunta voi välittää Elykeskukselle. / K48, luokka V

4.2.2 Kirjaamista koskevat merkinnät

Kirjaamista koskevia merkintöjä oli yhteensä 34. Asiakirjojen kirjaamisen ja kirjaamon käsitteet voivat olla suurimmalle osalle kuntalaisista tuntemattomia. Siitäkin huolimatta asiakirjan reittiä kuntalaiselta viranhaltijan valmisteluun kuvattiin 20 kertaa kirjaamon rooli mainitsemalla. Vaikka kirjaamo voi käsitteenä olla epäselvä, on se silti jollain tapaa konkreettinen taho, joka huolehtii asiakirjojen päätyemisestä sinne, minne ne on tarkoitettu. Kirjaamo siis ensin vastaanottaa, sitten kirjaa ja lopuksi välittää asiakirjan eteenpäin.

[Kunnan nimi] kirjaamo ottaa vastaan ja arkistoi kuntaan paperilla tai sähköisesti saapuvat asiakirjat, rekisteröin asiakirjat asianhallintajärjestelmään ja lähettää asiat eteenpäin käsiteltäväksi. / K7, luokka II

Kirjaamon tehtävänä on vastaanottaa kaupungille, kaupunginhallitukselle ja –valtuustolle osoitetut postit ja kirjata ne asianhallintajärjestelmään. Sen jälkeen ne toimitetaan asiaa hoitavalle henkilölle mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. / K12, luokka II

Vaikka kirjaamista koskevia merkintöjä on yhteensä 18 kunnan verkkosivustoilla, ei kirjaamisen ja diaarinumeron merkitystä selitetä edes alkeellisesti kuin kahden kunnan verkkosivuilla. Näistäkin merkinnöistä jää puuttumaan kirjaamisen varsinainen tarkoitus eli se, että asiakirjojen kirjaaminen helpottaa asiakirjojen arkistosta hakemista.

*Kirjaamisen myötä aloite saa diaarinumeron ja sen avulla voi seurata aloitteen käsittelyn etenemistä tiedustelemalla sitä kaupunginkanslian kirjaa-
mosta / K4, luokka I*

Kirjaamisen yhteydessä aloitteesi saa asianumeron, jolla voit tiedustella asiiasi käsittelyn etenemistä. / K45, luokka V

Aloitteet kirjataan kunnan kirjaamossa omalle diaarinumerolleen, ja ne jaetaan eteenpäin valmistelijoille." / K48, luokka V

Kirjaamisesta kerrotaan yleensä ilman mainintaa diaari- tai asianumerosta. Diaari- tai asi-
anumero mainitaan vain viidesti, ja kaikkiaan neljän kunnan verkkosivustolla. Kaikissa
diaarinumeroa koskevissa merkinnöissä ohjeistus liittyy kuntalaisaloitteen tekemiseen.

4.2.3 Säilytystä kuvaavat merkinnät

Asian käsittely vaatii asiaan liittyvien asiakirjojen säilyttämisen. Kuntien verkkosivus-
toilla säilyttämistä koskevia merkintöjä oli melko vähän – yksitoista kappaletta. Näistä
seitsemän käsitteli asiakirjojen säilyttämistä yleensä.

*[Kunnan nimi] pysyvästi ja yli 10 vuotta säilytettävät asiakirjat on sijoitettu
kunnanvirastolla sijaitsevaan päätearkistoon. / K38, luokka IV*

*Pitkään ja pysyvästi säilytettävät asiakirjat arkistoidaan kaupunginarkis-
toon, joka on kaupungin keskusarkisto. / K1, luokka I*

Verkkosivustoilta löytyi neljä merkintää, jotka kertoivat kunnan asianhallintajärjestelmän
toiminnasta. Asianhallintajärjestelmän merkitys jää luultavasti suurimmalle osasta verk-
kosivustoilla vieraileville epäselväksi.

*[[Kunnan nimi] rakennusvalvonnalla ei vielä ole Arkistolaitoksen lupaa säh-
köiseen pysyväisarkistointiin). / K42, luokka V*

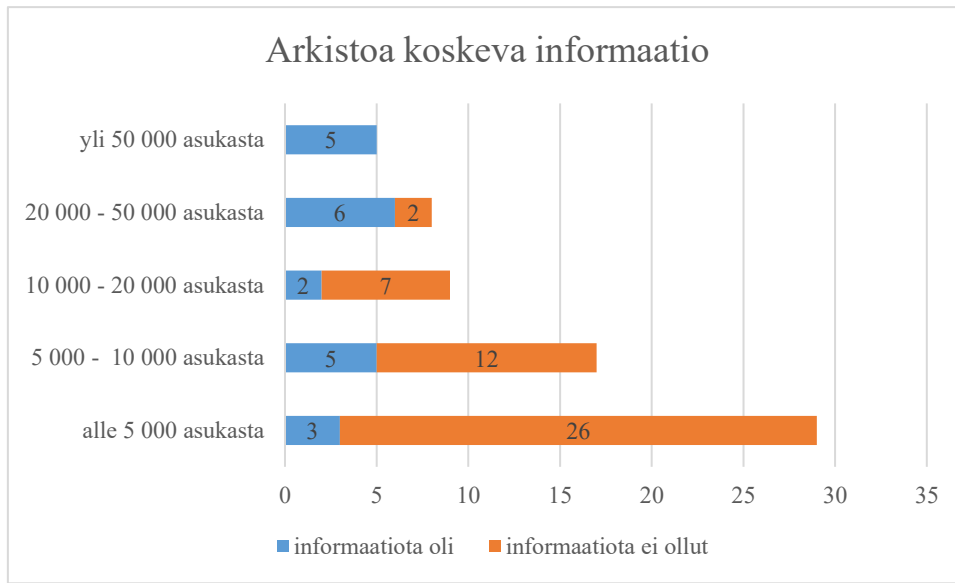
*Asiakirjahallinnossa ylläpidetään myös asianhallintajärjestelmää. / K7,
luokka II*

*[Kunnan nimi] otettiin toukokuussa 2017 vaiheittain käyttöön uusi asianhal-
lintajärjestelmä, johon jatkossa tallennetaan kunnan toimielinten esityslistat,
pöytäkirjat ja viranhaltijapäätökset. Järjestelmässä on viranaltijapäätökset
1.5.2017 alkaen ja lautakuntien esityslistoja ja pöytäkirjoja 1.6.2017. Jär-
jestelmä uudistuksen vuoksi kaikkia toimielimiä ei vielä näy uuden julkaisujär-
jestelmän listalla. Toimielimet ilmestyvät valikkoon sitä mukaan, kun niiden
ensimmäinen esityslista tai pöytäkirja julkaistaan järjestelmän kautta. / K8,
luokka II*

Säilytystä koskevat merkinnät sisältävät paljon tietoa kunnassa tehtävästä asiakirjahallin-
nasta. Mahdollinen ongelma on merkintöjen vähäinen lukumäärä. Säilytystä koskevaa in-
formaatiota oli vain kuuden kunnan verkkosivustolla.

4.3 Kuntien arkistot asiakirjojen kokonaisuuksina

Tässä luvussa tarkastellaan arkistosta kertovien merkintöjen laatua, kun sanalla arkisto tarkoitetaan asiakirjojen kokonaisuutta. Arkistosta ei kerrota 48 kunnan verkkosivustolla. Vain kolmen (3/29) alle viiden tuhannen asukkaan kunnan verkkosivustoilla kuvailtiin arkistoa (kuva 12). Tätä voi pitää yllättävänä.



Kuva 12: Arkistoa koskevan informaation esiintyminen

Arkistoa kuvailevia merkintöjä oli 103 kappaletta. Eniten merkinnät koskivat asiakirjojen laatua tai määrää jollakin tapaa. Näitä merkintöjä oli 64 kappaletta.

4.3.1 Asiakirjojen laadun ja määrän kuvaileminen

Määrää ja laatua kuvailevista merkinnöistä voitiin hahmottaa seitsemän eri alaluokkaa. Alaluokat olivat

- asiakirjatyyppjä kuvailevat merkinnät,
- keskusarkiston roolia kuvailevat merkinnät,
- asiakirjojen määrää kuvailevat merkinnät,
- asiakirjojen rajavuosia kuvailevat merkinnät,
- asiakirjojen yhteydestä viranomaistoimintaan kertovat merkinnät,
- asiakirjojen ainutkertaisuudesta kertovat merkinnät,
- asiakirjojen järjestämisestä kertovat merkinnät,
- arkistorakennuksesta kertovat merkinnät,

- asiakirjojen luovutuksesta kertovat merkinnät,
- organisaation vaikutuksista kertovat merkinnät ja
- muualta saadusta asiakirja-aineistosta kertovat merkinnät.

Eniten, 16 kappaletta, oli asiakirjatyyppisiä nimeäviä merkintöjä.

Aineistot koostuvat pitkään ja pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista joihin kuuluvat muun muassa pöytäkirjat, rakennusten rakennepiirustukset, terveydenhuollon asiakasasiakirjat ja koulutodistukset. / K1, luokka I

Kaupunginarkistosta voi tiedustella esimerkiksi rakennusluvista vuodesta 1950 alkaen. Rakennusluvista on mukana ainakin arkkitehtikuvat. / K20, luokka III

... näitä ovat esimerkiksi erilaiset pöytäkirjat, rakennuspiirustukset ja koulutodistukset. / K12, luokka II

Tarkemmat tiedot kokoelmista selviävät arkistoluetteloista. / K30, luokka IV

Yhdeksän kuntaa nimesi edes osan arkiston sisältämistä asiakirjoista.

Viisi kuntaa kertoi asiakirjojen olevan viranomaisen toiminnassa syntyviä asiakirjoja.

Näitä merkintöjä oli yhteensä 8 kappaletta.

Arkistoon otetaan säilytettäväksi kunnan viranomaistoiminnan tuloksena syntyneitä aineistoa. / K7, luokka II

[Kunnan nimi] arkistot ovat viranomaisten toiminnassa syntyneitä arkistoja. / K1, luokka I

Viranomaistoiminnan tuloksena syntynyt asiakirja-aineisto voi olla kuntalaiselle vaikeasti ymmärrettävä käsite.

Kunnan K30 (luokka IV) verkkosivustolla oli tuotu esille arkisto-sanan moniselitteisyys ja kerrottu selkeästi, mitä tarkoitetaan sillä, että asiakirjat kuuluvat arkistoon. Tässä tapauksessa arkisto-sana ei viitannut fyysiseen tilaan – esimerkiksi kunnan keskusarkistoon – vaan kunnan hallinnoimaan asiakirjojen kokonaisuuteen siitä riippumatta säilytetäänkö asiakirjoja keskusarkistossa vai toimipisteissä.

Kaupungin arkistoon kuuluvat kaikki kaupungin tehtävien johdosta saapuneet tai toiminnan tuloksena syntyneet asiakirjat riippumatta siitä, säilytetäänkö niitä päätearkistossa tai eri työ- ja toimipisteissä. / K30, luokka IV

Kuusi kuntaa kuvaili arkistonsa kokoa jollakin tapaa. Mittayksikkönä käytettiin käsitettä hyllymetri. Toisinaan myös arkistotilojen pinta-ala ilmoitettiin. Arkistointia tuntemattomalle hyllymetriä voi olla tuntematon käsite, ja pinta-ala voi olla helpompi hahmottaa.

Keskusarkiston kokonaishyllymetrimäärä on n. 3,4 hyllykilometriä. / K10, luokka II

Yhteensä keskusarkistossa on asiakirjoja n. 800 hyllymetriä. Osa aineistosta on talletettu muualle kuin kaupungintalolle. / K6, luokka II

[Kunnan nimi] keskusarkisto tarjoaa kaupunkilaisten ja tutkijoiden käyttöön yli 900 hyllymetriä asiakirjoja, joista muodostuu yli 140 arkistoa. / K30, luokka IV

Tilojen yhteispinta-ala on n. 330 m². / K10, luokka II

Toisinaan arkistoa todellista kokoa ei kerrottu vaan ainoastaan käytettävissä olevan hyllytilan määrä. Pelkkä käytettävissä olevan tilan määrän ilmoittaminenkin antaa jonkinlaisen kuvan arkiston laajuudesta.

Hyllytilaa on kaikkiaan 1 250 metriä. / K38, luokka IV

Kymmenen kuntaa kertoi aineiston rajavuosista yhteensä 16 kertaa. Vanhimmat asiakirjat olivat 1700-luvulta. Näin vanhat asiakirjat eivät voi olla kunnallisia asiakirjoja, joten samassa yhteydessä kerrottiin myös miltä ajalta kunnallishallinnon tuottamaa asiakirja-aineistoa on kertynyt. Joissakin kunnissa arkistosta kerrottiin nimenomaan hyvin vanhojen asiakirjoja esittelemällä. Vanhoja asiakirjoja oli myös skannattu luettavaksi. Vaikka selkeä enemmistö asiakirjoista on yleensä hyvin tuoreita, voi yksittäisten asiakirjojen iän korostaminen voi olla arkistolle tapa markkinoida itseään ja tehdä toimintaansa ymmärrettäväksi.

Keskusarkiston vanhin asiakirja on 1700-luvulta ja kunnallista materiaalia arkistoon on kertynyt vuodesta 1866 alkaen. / K16, luokka III

Vanhin asiakirja on 1849-luvulta oleva ruotsinkielinen diaari. / K12, luokka II

Asiakirjojen iän korostamisen lisäksi asiakirjojen ainutlaatuisuutta ja herkkyyttä korostettiin kahden kunnan verkkosivustoilla. Näiden ominaisuuksien voi ajatella olevan toisiinsa liittyviä: asiakirjat ovat herkästi tuhoutuvia, ehkä jo valmiiksi huonokuntoisia eikä niille varakappaleita, joten niitä tulee käsitellä varoen. Vaarana on muuten ainutkertaisen historiallisen esineen tuhoutuminen sekä mahdollisesti sen sisältämän informaation katoaminen.

Koska asiakirjat ovat ainutkertaisia, niitä ei voi lainata ulos arkistosta. / K6, luokka II

Voit tutustua julkisiin asiakirjoihin rajoituksetta ja maksutta kunnanvirastolla, mutta erityisesti vanhojen asiakirjojen huono kunto voi rajoittaa asiakirjojen käyttötapoja. / K49, luokka V

4.3.2 Asiakirjojen hakuvälineet

Kuntien verkkosivuilta ei löytynyt tietoa, miten kunnassa käytössä olevaa asiarekisteriä pääsee tarkastelemaan. Sana *diaari* mainittiin melko usein, mutta lukijalle jää sivuja tarkastelemalla epäselväksi, mikä diaari on ja miten diaari liittyy asioiden käsittelyyn.

Sen, ettei diaarin olemassaolosta ja julkisuudesta kerrota selvästi, voi nähdä olevan ristiriidassa tietopalvelussa esiintyvän tiedon yksilöimisen vaatimuksen kanssa. Siksi huomiota herättivät esimerkiksi kunnan K23 (luokka IV) verkkosivut, joilla ensin opastetaan tietopyynnön tekemisessä, ja kerrotaan, että tiedon pyytäjän tulee yksilöidä haluamansa tieto. Tätä tukeakseen kerrotaan, että ”*julkisuuslain 34 §:n perusteella kohtuullisista kopiointi- tai tulostuskuluista voidaan periä maksu. Jos asiakirja ei ole helposti löydettävissä asiakirjarekisteristä, tiedon esille hakemisesta aiheutuneita kustannuksia vastaava maksu voidaan myös periä (vastaa kaupunginhallituksen päätöksen kohtaa 2 Erityistöimenpiteitä vaativan tiedon antaminen).*” Eli jos tietoa ei ole yksilöity tarpeeksi, joudutaan tietoa hakemaan ja se tuottaa kustannuksia kysyjälle. Kysyjä ei taas voi mitenkään yksilöidä haluamaansa tietoa, koska kunnan K23 verkkosivustolla ei kuitenkaan kerrota, missä diaariin saa tutustua. Tietopalvelupyytäjän vaihtoehtoiksi jää joko tehdä pyyntö epätietoisena tulevista kustannuksista tai jättää pyyntö kokonaan tekemättä.

*Tietoja asioiden käsittelyvaiheista ja päätöksistä voi tiedustella kirjaamosta.
/ K5, luokka I*

*Tietoja asioiden käsittelyvaiheista ja päätöksistä voi tiedustella kirjaamosta.
/ K24, luokka IV*

Kirjaamosta saa tietoa kaupunginvaltuuston ja -hallituksen päätöksistä sekä vireillä olevista asioista. / K28, luokka IV

Ainoastaan neljän kunnan (6 %) verkkosivustoilla on maininta arkistoluetteloista. Kunnan K10 kohdalla mainitaan, että ”*tarkemmat tiedot selviävät arkistoluetteloista*”. Arkistoluettelot eivät kuitenkaan ole saatavilla. Kunnan K4 (luokka I) verkkosivustolla ei taas ole mitään pohjustusta eikä selitystä. Arkistosivun alalaidassa on *Yleisluettelo*-kohta, jossa on *Keskusarkiston yleisluettelo 1999*. Kunnan K30 (luokka IV) verkkosivustolla on linkki yleisluetteloon arkistoista, jossa luetellaan aineisto arkistojen tasolla. Lisäksi sivuilla kerrotaan, että ”*asiakirjat järjestetään ja luetteloidaan niin, että ne ovat nopeasti ja helposti käytettävissä*” (K30).

K1 (luokka I) on ainoa kunta, jonka verkkosivustolle on oikeasti lueteltu aineistoa. Kunnan verkkosivuilla on osio, jonka nimi on sähköinen arkisto. Se on sekoitus luettelointitietoja sekä asiakirja-aineistoa – joitakin yksittäisiä asiakirjoja on digitoitu palveluun. Verkkosivustolla osiota kuvataan näin:

Sähköisessä arkistossa on nähtävissä kaupunginarkistossa säilytettävien arkistojen luettelointitietoja. Voit selata arkistoja joko selausnäkyvän kautta, tai kokeilla hakuja. Arkistojen metatiedot täydentyvät koko ajan. Sähköiseen arkistoon on digitoitu muun muassa vanhoja kuntakokousten pöytäkirjoja ja kunnalliskertomuksia sekä keskeisiä kunnan toiminnasta syntyneitä audiovisuaalisia tallenteita. Suurin osa digitoiduista aineistoista ei tekijänoikeuslain ja henkilötietolain mukaan saa olla julkisesti internetissä nähtävissä. Niiden metatiedot ovat kuitenkin löydettävissä arkistoluetteloista. Lisätietoja voit kysyä kaupunginarkistosta. / K1, luokka I

Minkään kunnan verkkosivuilta ei käy ilmi, minkälaista asiaryhmitystä kunnassa käytetään. Tilanne on sikäli erikoinen, sillä osalla kunnista on mahdollista hakea toimielinten pöytäkirjoissa olevia päätöksiä asiaryhmän perusteella.

4.3.3 Muut havainnot arkistosta kerrottaessa

13 kunnan verkkosivustolla kerrottiin arkistosta ja sen jakautumisesta keskusarkistoon ja lähiarkistoihin. Keskusarkistoon viitattiin kunnan päätearkistona, mutta samalla tuotiin esille se, etteivät kaikki asiakirjat välttämättä sijaitse keskusarkistossa vaan esimerkiksi eri toimipisteissä. Informaatio oli osittain samaa, mitä käsitellään luvussa 4.2, jossa käsiteltiin asiakirjojen käsittelyä kunnassa ja säilytystä koskevia merkintöjä. Yhteistä näillä merkinnöille oli se, että niissä ilmaistiin keskusarkiston poikkeuksellista luonnetta muihin arkistoihin nähden: muut arkistot säilyttivät asiakirjoja, mutta pitkään tai pysyvästi säilytettävät asiakirjat säilytettiin keskusarkistossa.

[Kunnan nimi] kaupunginarkisto on kunnallinen keskusarkisto, jonka tehtävänä on arkistoaineiston säilyttäminen lainsäädännön sekä sen perusteella asetettujen määräysten ja ohjeiden mukaisesti. / K2, luokka I

Toimintayksiköiden käytössä on lisäksi omia lähiarkistotiloja. / K10, luokka II

Kaupunginarkisto toimii kaupungin eri yksiköiden päätearkistona. / K3, luokka I

Laatua ja määrää lukuun ottamatta arkistoa ja asiakirjaa kuvailevista merkinnöistä ei erotunut laajoja selkeitä kokonaisuuksia kuin yksi. Peräti kymmenen kunnan sivulla oli maininta erilaisten organisaatiouudistusten vaikutuksesta kunnan arkistonmuodostukseen tai esimerkiksi asiakirjojen säilytyspaikkoihin. Suomessa on tehtyä lukuisia kuntaliitoksia

vuosien 1955 ja 2015 välillä, ja kuntien määrä on pudonnut 547 kunnasta 317 kuntaan, joista 301 on Manner-Suomessa (lisää lähde luetteloon, <http://vm.fi/kuntien-lukumaara>). Tätä ennen kuntien määrä vähensi esimerkiksi alueiden luovutus vuonna 1944.

Entisten [kunnan nimi] ja [kunnan nimi] arkistot säilytetään toistaiseksi entisissä arkistoissa [kunnan nimi] ja [kunnan nimi]. (Asiakirjapyynnöt keskusarkiston kautta.) / K4, luokka I

Kuntaliitoksissa lakkautuneiden ja [kunnan nimi] liitettyjen [kunnan nimi], [kunnan nimi], [kunnan nimi] ja [kunnan nimi] asiakirjat ovat kaupunginarkiston [kunnan nimi] toimipisteessä. [kunnan nimi], [kunnan nimi] ja [kunnan nimi] arkistot säilytetään toistaiseksi entisissä tiloissaan. / K3, luokka I

Sen lisäksi, että asiakirjoja säilytetään entisten kuntien omissa arkistotiloissa, on aineistoa myös siirretty esimerkiksi Kansallisarkiston säilytettäväksi.

Kokoelmassa on [kunnan nimi] kaupungin toimintayksiköiden asiakirjoja kaupunginvaltuuston perustamisesta 1875 lähtien sekä vuoden 1973 alusta [kunnan nimi] liitetyn [kunnan nimi] asiakirjoja. [kunnan nimi] vanhempi osa on talletettuna [kunnan nimi] maakunta-arkistoon samoin kuin [kunnan nimi] kaupungin Rahatoimikamarin ja [kunnan nimi] Merimieshuoneen asiakirjat. / K10, luokka II

Vaikka organisaatiomuutosten vaikutusta käsitellään useassa merkinnässä, eivät kaikki asiakirjojen luovutusta koskevat merkinnät vaikuta liittyvän organisaatiomuutoksiin vaan asiakirjoja on luovutettu esimerkiksi Kansallisarkistolle tai paikallisella museolle myös muista syistä, jotka eivät tule ilmi verkkosivustoilta.

Joitakin vanhoja asiakirjoja on luovutettu [kunnan nimi] museolle. / K12, luokka II

Kartanoa koskevat asiakirjat on sijoitettu maakunta-arkistoon. / K38, luokka IV

Arkistomateriaalin lisäksi arkistosta kerrottaessa mainittiin myös muu aineisto, johon oli arkistossa mahdollista tutustua. Esimerkiksi kunnassa K2 (luokka I) oli kunnassa asuneen kirjailijan työhuone, johon oli mahdollista tutustua arkiston aukioloaikoina. Lisäksi arkiston yhteydessä saattoi olla toimintaa kuvaavia painotuotteita, joiden ei yleisesti ajatella kuuluvan arkistoon.

Tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteena olivat kunnalliset arkistot, jotka muodostuvat kunnallisten viranomaisten toiminnan seurauksena. Kuntien arkistojen olivat verkkosivustojen perusteella kuitenkin tiiviissä yhteydessä myös muihin kunnallista elämää koskeviin arkistoihin kuten yksityisarkistoihin ja kotiseutuarkistoihin. Kotiseutuarkistojen

kohdalla mainittiin joissain tapauksissa, että sen ylläpito on kulttuuritoimen tehtävä siinä missä keskusarkistoa hallinnoi keskushallinto.

Kunnantalolla sijaitsee myös [kunnan nimi] kotiseutuarkisto, joka kuuluu kulttuuritoimen alaisuuteen. / K39, luokka IV

Yksityisarkistoja ovat esimerkiksi eri [kunnan nimi] yhdistysten ja tienhoitokuntien arkistot. / K1, luokka I

Vuodesta 2003 päätearkistoon on otettu vastaan myös [kunnan nimi] järjestöjen ja yhdistysten pysyvästi säilytettävää aineistoa. Näin mahdollistetaan kulttuurihistoriallisen materiaalin säilyminen. / K38, luokka IV

Arkiston toiminta liittyy myös olennaisesti arkistotiloihin. Neljän kunnan verkkosivustoilla kerrottiin arkistorakennusten historiasta. Vaikka lähtökohtaisesti arkiston sisältämät asiakirjat ovat rakennusta mielenkiintoisempia, on rakennuksesta kertominen kuitenkin yksi tapa tehdä arkistointi ja asiakirjahallinta konkreettiseksi. Tiloihin liittyvät kysymykset ovat voineet myös vaikuttaa kunnan arkistonmuodostukseen – tilanpuute tai rakennuksen huono kunto voivat johtaa asiakirjojen häviämiseen tai vaurioitumiseen.

"Asianmukaiset tilat arkisto sai keväällä 1974 uudesta kunnanvirastotalosta (nyk. kaupungintalo), [osoite], missä se toimii edelleen." / K30, luokka IV

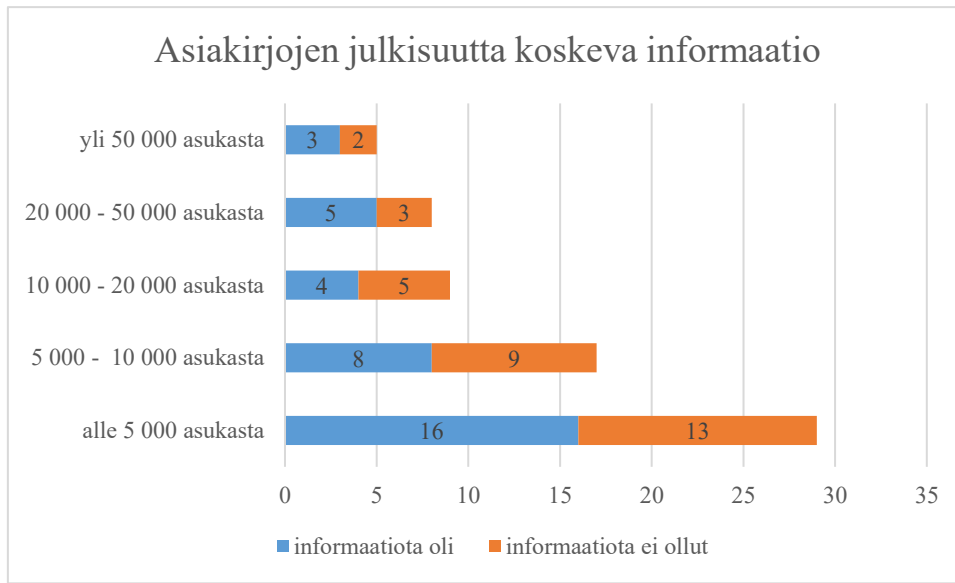
"Kaupunginarkisto sai asianmukaiset arkistotilat 1987 valmistuneen kaupungintalon pohjakerrokseen." / K10, luokka II

Arkistonhoito on jatkuva prosessi, jonka yhtenä päämääränä on parantaa aineiston löydettävyyttä ja käytettävyyttä. Asiakirjojen metatiedot mainittiin kunnan K1 (luokka I) verkkosivustolla. Kunnan K1 verkkosivustolla metatietojen kerrottiin täydentyvän jatkuvasti. Kunnan K30 (luokka IV) verkkosivustolla taas kerrottiin, että asiakirjat järjestetään ja luetteloidaan, jotta asiakirjat ovat helposti ja nopeasti löydettävissä.

Kunnan K1 verkkosivusto erottui muiden tarkasteltujen kuntien verkkosivustoista. Sen verkkosivustolla on luettavissa keskusarkistosta kertova verkkolehden muotoon tehty esite, joka kertoo kaupunginarkiston historiasta ja nykykäytännöistä. Informaatio on osittain samaa kuin mitä verkkosivuille on tallennettu sellaisenaankin, mutta erityisesti kuvat arkistosta ja asiakirjoista tekevät esitteestä poikkeuksellisen. Toteutusta voi kritisoida siitä, että verkkolehti on kiinnostava ulkoasultaan, mutta teknisesti kömpelö ja vaikealukuinen.

4.4 Asiakirjojen julkisuus, käyttörajoitukset ja nähtävilläpito

Kuntien enemmistön, 41 kunnan, verkkosivustoilla kerrottiin jotakin asiakirjojen julkisuuteen liittyvää. Kaikkiaan 27 kunnan verkkosivustoilta ei löytynyt lainkaan informaatiota asiakirjojen julkisuuteen liittyen (kuva 13). Kunnan asukasmäärällä ei vaikuttanut olevan vaikutusta tulokseen.



Kuva 13: Asiakirjojen julkisuutta koskevan informaation esiintyminen

Julkisuudesta kertovista merkinnöistä oli eroteltavissa neljä luokkaa. Määrällisesti eniten, 37 kappaletta, oli ilmauksia, joissa viitattiin julkisuuslakiin tai yleiseen asiakirjajulkisuuteen. Toiseksi eniten, 34 kappaletta, oli asiakirjojen nähtävilläolosta kertovia ilmauksia. Asiakirjojen käyttörajoituksista ilmaistiin 11 kertaa ja asiakirjojen vaillinaisuudesta 10 kertaa. Kahden viimeisen luokan voi nähdä muodostavan myös yhden kokonaisuuden, joskin asiakirjojen vaillinaisuudesta voidaan kertoa mainitsematta salassapitoa ja päinvastoin, eli salassapidosta voidaan puhua mainitsematta muita syitä vaillinaisuudelle.

4.4.1 Yleisesti asiakirjajulkisuudesta kertovat ilmaukset

Kuntien verkkosivustoille kerrottiin vaihtelevasti asiakirjajulkisuudesta. Kunnista 16 verkkosivustolta löytyi maininta yleisestä asiakirjojen julkisuudesta. Osassa tyydyttiin toteamaan, että asiakirjat ovat julkisia tarkemmin selittämättä, mitä asiakirjan julkisuus tarkoittaa, ja osassa kerrottiin asiakirjajulkisuudesta tarkemmin. Kunnat korostivat eri asioita, mutta tärkeimmät seikat olivat se, että kuka tahansa voi tutustua asiakirjoihin niin halutessaan sekä se, että arkiston käyttäminen on lähtökohtaisesti ilmaista.

Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja kuka tahansa voi käydä tutkimassa niitä kunnantalolla. / K39, luokka IV

Julkiset tiedot kokonaisuudessaan ovat saatavissa kunnan hallintotoimiston kautta. / K65, luokka V

Asiakirjojen julkisuutta säätelee julkisuuslaki, henkilötietolaki sekä muutamat muut erityislait. Arkiston aineistosta suurin osa on julkisia, ja niihin saa tutustua maksutta. / K12, luokka II

Viranomaisten asiakirjat ovat pääsäännön mukaan julkisia asiakirjoja, joista jokaisella on oikeus saada tieto. / K22, luokka III

Joissakin ohjeissa ilmaistiin, että asiakirjoihin on mahdollista tutustua jossakin tietyssä paikassa. Tätä voi pitää asiakirjajulkisuuden kannalta hyvin positiivisena asian, koska se luultavasti madaltaa käyttökyynnystä.

*Kirjastossa pääsee tutustumaan kuluvan vuoden pöytäkirjoihin ja kunnantal-
lon arkistosta löytyvät vanhemmat pöytäkirjat. / K44, luokka V*

Asiakirjoihin on mahdollista tutustua myös kaupungintalolla. / K23, luokka IV

*Asiakirjoihin voi tutustua kunnanviraston tiloissa viraston aukioloaikoina. /
K38, luokka IV*

Asiakirjojen käyttöä rohkaistiin sekä kerrottiin, että julkista asiakirjaa voi kysyä myös puhelimella tai sähköpostilla. Joissakin ohjeissa kerrottiin julkisuuslaissa esiintyvistä vaatimuksesta, että tietopyyntöihin tulee vastata tietyssä ajassa. Lisäksi kerrottiin, että tietoa on saatavilla myös valmistelijalta tai luottamushenkilöltä.

*Julkista asiakirjaa koskevan pyynnön voi tehdä puhelimitse tai esim. sähkö-
postilla kirjaamo@K5.fi. / K5, luokka I*

*Tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian. Julkisuus-
laissa säädetään julkisen asiakirjan antamisen takarajaksi kaksi viikkoa ta-
vanomaisissa tapauksissa ja kuukausi monimutkaisemmissa tapauksissa. /
K23, luokka IV*

*Toimielimen esityslistasta ja pöytäkirjasta saa tietoja myös toimielimen sih-
teeriltä tai ko. pykälän valmistelijalta sekä kirjaamosta. / K7, luokka II*

*Valtuuston kokoukset ovat julkisia, ja valtuuston kuten myös kunnanhallituk-
sen ja lautakuntien esityslistat ovat ennen kokousta nähtävillä. Voit olla yh-
teydessä asiaa valmistelevaan virkamieheen tai päättävään luottamushen-
kilöön. / K16, luokka III*

Pöytäkirjojen julkisuudesta ja nähtävilläpidosta kerrottaessa kerrottiin myös pöytäkirjat tuottavien kokousten julkisuudesta.

Valtuuston kokoukset ovat julkisia, ja valtuuston kuten myös kunnanhallituksen ja lautakuntien esityslistat ovat ennen kokousta nähtävillä. Voit olla yhteydessä asiaa valmistelevaan virkamieheen tai päättävään luottamushenkilöön. / K16, luokka III

Kokoukset eivät ole julkisia. Kokousten esityslistat julkaistaan internetissä pääsääntöisesti kokousta edeltävänä viikolla torstaina iltapäivällä. Pöytäkirjat julkaistaan kokouksen jälkeen. / K4, luokka I

Julkisen asiakirjan merkitys voi verkkosivustolla vierailevalle olla epäselvä. Sivuilta löytyi silti melko vähän informaatiota, joka olisi helpottanut ymmärtämään, mitä tarkoittaa se, että asiakirja on julkinen. Kunnan K5 (luokka I) tapauksessa tätä sivuttiin kertomalla, että arkiston valokuvien julkaiseminen edellyttää käyttö lupaa. Tässä yhteydessä olisi hyvä perustella, miksi käyttö lupaa edellytetään.

Arkiston valokuvien julkaiseminen edellyttää käyttö lupaa. / K5, luokka I

Julkisuus ilmeni myös kunnan K63 (luokka V) verkkosivuston sivun otsikoinnissa. Sivu oli nimetty otsikolla *Julkiset asiakirjat* ja se sisälsi joitakin valittuja kunnan toimintaan liittyviä asiakirjoja, kuten kehittämissuunnitelman, hyvinvointisuunnitelman, mielenterveys- ja päihdetyön strategian, hallintosäännön, rakennusjärjestyksen, talousarvioita ja tilinpäätöksiä. Kuntalaisen kannalta on luultavasti käytännöllistä, että asiakirjat on sijoitettu samalle sivulle, koska sieltä niitä voi hakea vaivattomasti. Asiakirjat olivat ladattavissa pdf-muodossa. Ongelmallista asiakirjahallinnan näkökulmasta on kuitenkin se, että otsikoksi on valittu *Julkiset asiakirjat* – ikään kuin nämä 24 asiakirjaa olisivat ainoat julkiset asiakirjat, jotka kunnan arkistoon kuuluvat. Väärinkäsityksen olisi voinut korjata jonkinlaisella selvennyksellä.

4.4.2 Pöytäkirjojen ja päätösasiakirjojen nähtävilläolo

Päätöksistä tiedottamiseen ja muutoksenhakuun liittyy olennaisesti asiakirjojen pitäminen yleisön nähtävänä. Verkkosivustoilla kerrottiin asiakirjojen nähtävilläolosta yhteensä 35 kertaa. Eniten kerrottiin päätöspöytäkirjoihin tutustumisen mahdollisuudesta. Nähtävillä pitäminen liittyy kuntalaisten mahdollisuuksiin vaikuttaa muutoksenhaun kautta. Ohjeissa kerrottiin, että kunnan toimielinten pöytäkirjoihin voi tutustua internetissä, sekä tuotiin esille mahdollisuus tarkastella pöytäkirjaa virastotalolla tai vastaavassa paikassa.

[Kunnan nimi] toimielinten esityslistat ja pöytäkirjat ovat nähtävissä kunnanviraston lisäksi sähköisessä muodossa internetpalvelussamme. / K67, luokka V

Pöytäkirjojen tarkastuksen jälkeen toimielinten pöytäkirjat pidetään yleisesti nähtävillä kaupungin asianhallinnassa [osoite] kolmen arkipäivän kuluttua kokouksesta. / K13, luokka II

Kunnanhallituksen ja lautakuntien pöytäkirja siihen liitettyine oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen yleisesti nähtävänä siten kuin siitä on ennakolta ilmoitettu. Muun viranomaisen pöytäkirja pidetään vastaavasti yleisesti nähtävänä, jos asianomainen viranomainen katsoo sen tarpeelliseksi. / K60, luokka V

Ohjeet eivät rajoittuneet koskemaan vaan toimielinten pöytäkirjoja vaan joukossa oli muunlaisia asiakirjoja, kuten viranhaltijapäätöksiä ja esimerkiksi kaavoitukseen liittyvää aineistoa.

Ilmoitustaululla mainitut asiakirjat ovat nähtävissä kunnan internetsivujen lisäksi virka-aikana kunnantalon hallinto-osastolla (2krs.). Asiakirjat nähtävillä pitää: / K63, luokka V

Julkiset kuulutukset ja ilmoitukset ovat nähtävänä [kunnan nimi] kunnan verkkosivulla / K47, luokka V

Julkiset viranhaltijapäätökset ovat nähtävänä arkistosihteerillä päätöstä seuraavana perjantaina. / K15, luokka III

Pidämme nähtävänä kaavat, katupiirustukset ym. suunnitelmat / K35, luokka IV

4.4.3 Asiakirjojen käyttörajoitukset

Kuntien verkkosivustoilla kerrottiin asiakirja-aineistoon liittyvistä käyttörajoituksista. Viittauksia salapitoa koskevaan lainsäädäntöön lueteltiin vaihtelevasti. Julkisuuslakiin viitattiin useita kertoja.

Asiakirjojen julkisuutta ja käyttöä rajoittavat julkisuuslain, henkilötietolain ja eräiden erityislakien pykälät. / K49, luokka V

Salaisten asiakirjojen antamisessa toimimme julkisuuslain mukaisesti. Tiedonsaantioikeus varmistetaan. / K1, luokka I

Toisinaan salassapitoon liittyvissä teksteissä päädyttiin kiertämään kehää. Esimerkin tekstin voisi lyhentää muotoon ”liitteitä, jotka sisältävät salassa pidettäviä tietoja, ei ole julkaistu verkossa”. Esimerkin pitkä virke esiintyy identtisenä kahden eri kunnan verkkosivustolla.

Liitteitä, jotka sisältävät salassa pidettäviä tietoja tai tietoja, joiden julkistaminen voi vaarantaa yksityisen suojan tai elinkeinonharjoittajan liike- tai ammattisalaisuuden ei ole julkaistu verkossa. / K3, luokka I sekä K65, luokka V

Verkkosivustoilla oli otettu huomioon myös mahdollisuus, että tietoa hakee sellainen henkilö, jolla on oikeus tarkastella salassapidettäviä asiakirjoja. Tällöin ohjeistuksessa mainitaan, että tiedot ovat saatavilla, jos pystyy todistamaan, että oikeutettu tarkastelemaan kyseisiä tietoja.

Mikäli tietopyyntö koskee salassa pidettäviä tietoja, on pyyntö tehtävä kirjallisesti ja siinä on ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat. / K1, luokka I

Muista kuin julkisista asiakirjoista annamme tietoja vain asianosaisille. / K39, luokka IV

Salassa pidettäviin asiakirjoihin, henkilötietorekistereihin ja luetteloimattomiin asiakirja-aineistoihin liittyy käyttörajoituksia. Salaisten asiakirjojen käyttö- tai tutkimuslupa voidaan myöntää tieteellistä tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten. / K5, luokka I

4.4.4 Asiakirjojen vaillinaisuudesta

Kunnissa muodostuu kunnan koosta riippuen satoja, tuhansia tai kymmeniä tuhansia asiakirjoja vuosittain. Kuntien verkkosivustoilla jaetaan joitakin keskeisiä asiakirjoja suoraan kuntalaisille. Esimerkiksi toimielinten pöytäkirjat ovat usein luettavissa verkkosivustolla. Kuntien arkistoon muodostuu kuitenkin suuri massa asiakirja-aineistoa, josta ei jaeta internetin kautta erinäisistä syistä. Tätä ilmiötä voisi kuvailla arkiston tai kokoelman vaillinaisuuden esille tuomiseksi. Lisäksi on tavanomaista, että kunnat tekevät asiakirjoistaan verkkoon tarkoitettuja lyhennettyjä tai sensuroituja versioita, joista on poistettu joitakin sinänsä julkisia tietoja, joita ei kuitenkaan haluta laittaa internettiin. Tätä voisi kuvailla asiakirjojen vaillinaisuuden esille tuomiseksi.

Esimerkki kokoelman vaillinaisuudesta ovat tekstit, joissa kerrotaan lukijalle, etteivät liitteet ole jaossa internetissä. Syy, miksi jokin tietty liite ei ole saatavilla internetissä, ei liity pelkästään salassapitosäännöksiin vaan syy voi olla myös tekninen – liite on olemassa paperisena eikä sitä ole skannattu digitaaliseen muotoon.

Kunnanvaltuuston, -hallituksen ja lautakuntien päätöisasiakirjoissa on mainittu liitteitä, joita ei julkaista www-sivuilla. Näihin kuuluu liitteet, joissa on salassa pidettäviä tietoja, tai joissa olevien tietojen julkistaminen voi vaarantaa yksityisyyden suojan, tai elinkeinonharjoittajan liike- tai ammattisalaisuuden, tai joita ei ole teknisistä syistä saatu sähköiseen muotoon. (Jul-

kisuuslaki § 621/1999, Sähköisen viestinnän tietosuojalaki § 516/2004, Henkilötietolaki § 523/1999, Sosiaalihuollon asiakaslaki § 812/200, Potilaslaki § 785/1992 ja Laki julkisista hankinnoista § 348/2007). / K41, luokka V

Pöytäkirjojen osalta Kuntaliitto on ohjeistanut, etteivät kunnat pitäisi asiakirjoja liian pitkään verkossa. Tätä perustellaan sillä, että pöytäkirjat saattavat sisältää henkilötietoja eikä henkilötietoja tulisi jakaa verkossa ilman perusteltua syytä. Kunnan K5 (luokka I) verkkosivustolla kerrotaankin Kuntaliiton ohjeistuksesta ja neuvotaan, että vuotta vanhemmat pöytäkirjat ovat luettavissa kaupungintalolla. Ohjeistusta voi pitää hyvänä, koska tämä antaa vahvan viestin siitä, että asiakirjoja on enemmän saatavilla, kuin mitä verkkosivustoa selaamalla voisi olettaa.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että henkilötietoja sisältävät kokousasiakirjat poistetaan verkosta viimeistään vuoden kuluttua niiden julkistamisesta. Tältä pohjalta pöytäkirjoja ei ole vuotta pidemmältä ajalta nähtävissä verkossa. Tätä vanhempia pöytäkirjoja voi lukea [kunnan nimi] kaupungintalolla. / K5, luokka I

Kuntien verkkosivustoilla voidaan kertoa verkossa luettavissa olevien asiakirjojen olevan jollakin tapaa epätäydellisiä ja että täydelliset tiedot saa kysymällä niitä esimerkiksi kunnanvirastosta.

Henkilöiden tietosuojan turvaamiseksi pöytäkirjat eivät ole internetpalvelussa välttämättä täydellisiä ja niitä pidetään sivuilla vain vuoden ajan. / K17, luokka III

Julkiset esityslistat ja pöytäkirjat julkaistaan kaupungin verkkosivuilla heti niiden valmistuttua. Henkilötietoja ja muita ei-julkisia tietoja sisältäviä liitteitä ei julkaista. / K3, luokka I

Kunnat kertoivat yllättävän vähän siitä, miten asiakirjat päätyvät verkkoon. Muista poiketen kunnan K8 (luokka II) verkkosivustolla kerrottiin seikkaperäisesti, miksi verkon kautta tarkasteltavina eivät ole kaikki asiakirjat, ja miksi jotkut asiakirjat ovat. Tiedonhankijan kannalta tätä voi pitää positiivisena avoimuutena siitakin huolimatta, ettei asianhallintajärjestelmä käsitteenä ole kaikille tuttu. Selkeä ilmoitus asian keskeneräisyydestä säästää tiedontarvitsijan aikaa ja resursseja, kun tämä ei etsi tietoa sivuston muista osista.

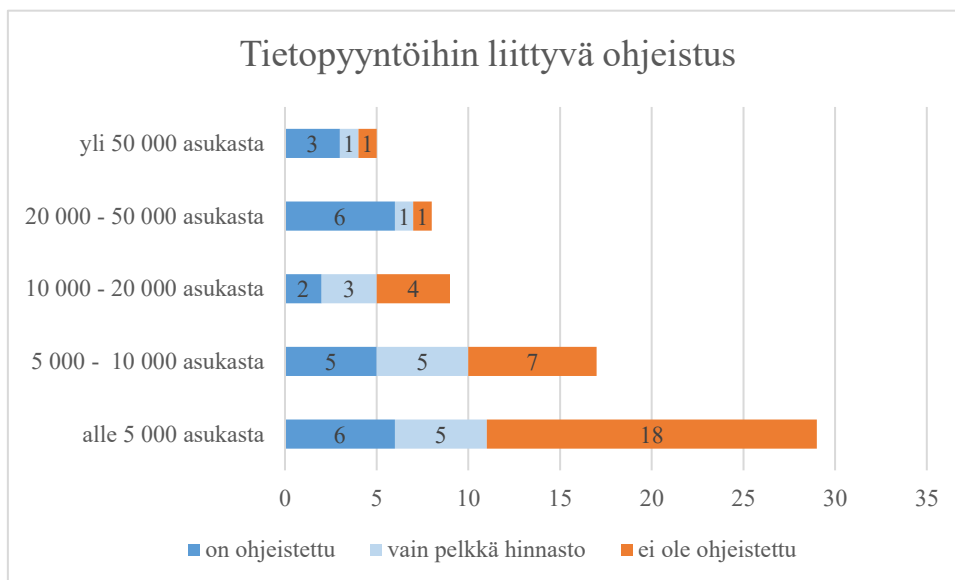
[Kunnan nimi] otettiin toukokuussa 2017 vaiheittain käyttöön uusi asianhallintajärjestelmä, johon jatkossa tallennetaan kunnan toimielinten esityslistat, pöytäkirjat ja viranhaltijapäätökset. Järjestelmässä on viranhaltijapäätökset 1.5.2017 alkaen ja lautakuntien esityslistoja ja pöytäkirjoja 1.6.2017. Järjestelmä uudistuksen vuoksi kaikkia toimielimiä ei vielä näy uuden julkaisujärjestelmän listalla. Toimielimet ilmestyvät valikkoon sitä mukaan, kun

niiden ensimmäinen esityslista tai pöytäkirja julkaistaan järjestelmän kautta.
/ K8, luokka II

4.5 Tietopalvelutoiminta ja muut palvelut

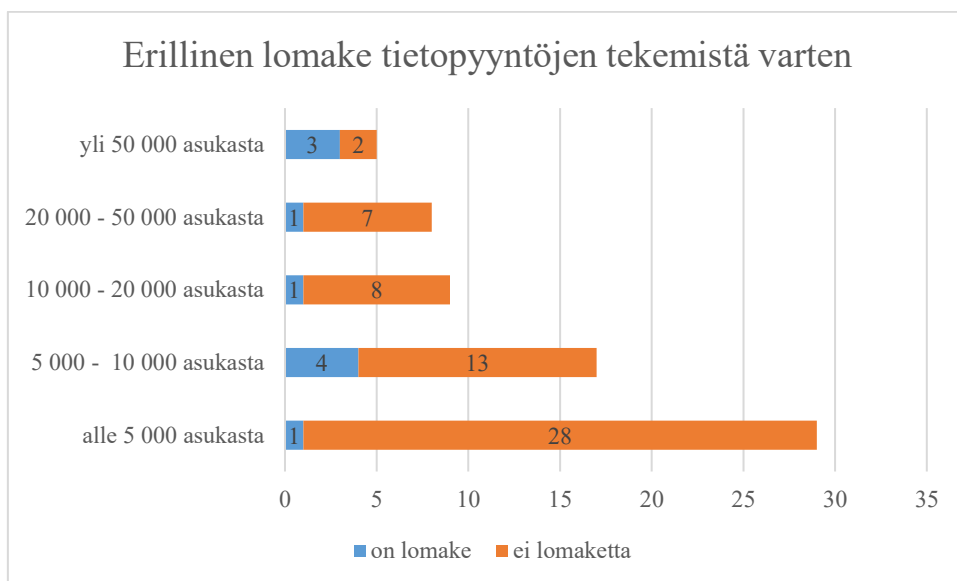
Tässä osiossa on rajattu ulkopuolelle julkisuutta käsittelevät lauseet, koska ne on käsitelty julkisuutta käsittelevässä luvussa 4.4.

Noin puolet eli 37 kuntaa (54 %) olivat ohjeistaneet tietopalvelupyynnöiden tekemistä. Asukasluvulla ei vaikuttanut olevan merkittävää vaikutusta tulokseen (kuva 14). Tietopyyntöihin liittyvään ohjeistukseksi oli laskettu myös asiakirjahallinnon palveluhinnaston löytyminen verkkosivustolta. Jos pelkän hinnaston löytymistä ei lasketa positiiviseksi tulokseksi, oli tietopalvelupyynnöiden tekemistä ohjeistanut alle puolet kunnista eli 22 kuntaa.



Kuva 14: Tietopyyntöihin liittyvän ohjeistuksen esiintyminen

Yhdeksällä kunnalla (13 %) oli käytössään erillinen lomake tietopyyntöjä varten (kuva 15). Luokissa II ja V toistui sama eli vaikka tietopyyntöjen tekemistä ole ohjeistettu kunnan verkkosivustolla, oli lomake käytössä vain yhden kunnan verkkosivustolla.

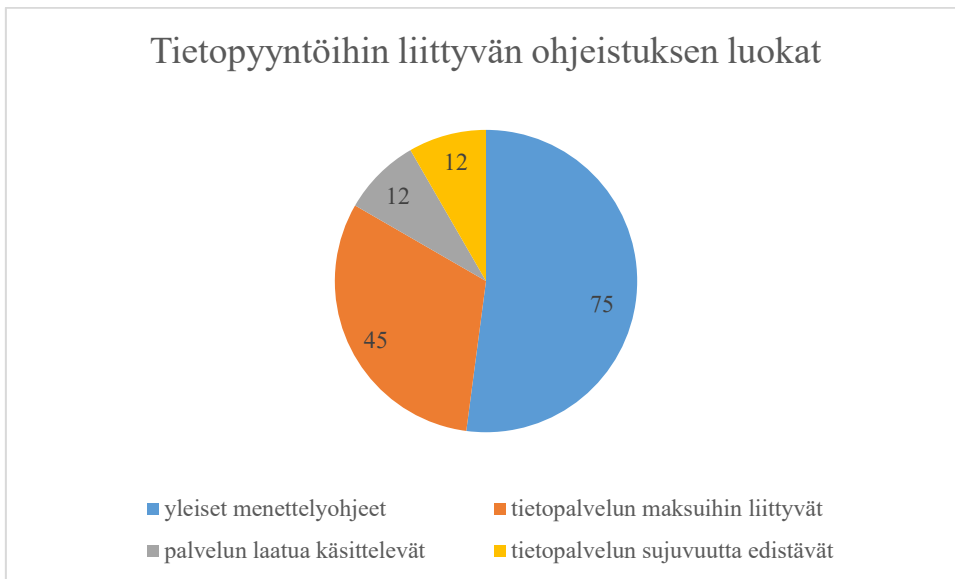


Kuva 15: Erillinen lomake tietopyyntöjen tekemistä varten.

Lomaketta ei luultavasti nähdä jokaisessa kunnassa tarpeellisena. Tietopalvelupyyntöjen tekemiseen liittyy täsmällisyyden vaatimus eli tiedon pyytäjän tulee kertoa, minkä asiakirja haluaa ja millä perustein. Näin ollen lomakemuoto voi auttaa tiedontarvitsijaa antamaan tietopyynnön ratkaisun kannalta olennaiset tiedot.

Tietopalvelutoiminnan ohjeistus

Tietopalvelua koskeva ohjeistus jakautui neljään luokkaan (kuva 16). Määrällisesti eniten oli yleisiä menettelyohjeita, joita ei voinut luokitella muihin luokkiin. Muut luokat olivat tietopalvelun maksuihin liittyvät ohjeet, tietopalvelun sujuvuutta edistävät ohjeita sekä tietopalvelun laatua kuvailevat ohjeet. Tietopalvelun sujuvuutta edistävillä ohjeilla tarkoitetaan merkintöjä, jotka esiintyivät yleisten menettelyohjeiden seassa eräänlaisina vihjeinä siitä, miten tietopalvelussa asioiva voi edistää halutessaan omaa asiaansa ja sujuvoittaa palvelutilannetta. Tietopalvelun laatua kuvailevilla ohjeilla tarkoitetaan ohjeita, jotka käsittelevät asiakirjojen toimitusaikoja tai -tapoja.



Kuva 16: Tietopyyntöihin liittyvän ohjeistuksen luokittelu

Yleisiä menettelyohjeita löytyi 75 kappaletta yhteensä 21 kunnan verkkosivustolta. Ohjeet olivat toteavia eikä niistä voinut tunnistaa mitään erityispiirteitä, minkä perusteella ne olisi voinut luokitella. Merkinnöissä kerrottiin, kenelle tietopyyntö tulee osoittaa ja miten tietopyyntö tehdään, mitä tietoja tulee antaa, mitä tietoja ei tarvitse antaa, annetaanko asiakirjoista kopioita vai lainataanko niitä, milloin tietopyyntö tulee vireille sekä mitä tiedon pyytäjän tulee tehdä saadakseen tutustua salassapidettäviin asiakirjoihin.

Tietopalvelun maksuihin liittyviä ohjeita oli toiseksi eniten, eli 45 kappaletta, ja niihin laskettiin myös asiakirjahallinnon palveluhinnastoon linkittäminen. Näitä merkintöjä löytyi 29 kunnan verkkosivustolta. Hinnastoon liittyvät yksityiskohdat käsitellään tarkemmin luvussa 4.5.2.

Sekä sujuvuutta edistäviä ohjeita että palvelun laatua kuvailevia ohjeita löytyi saman verran eli 12 kappaletta. Sujuvuutta edistäviä ohjeita oli kahdeksan kunnan verkkosivustolla, mutta palvelun laatua kuvailevia ohjeita vain viiden kunnan verkkosivustolla.

Suurimmalla osalla kunnista jäi yleisten menettelyohjeiden määrä alle viiden. Vain viidellä kunnalla oli yli viisi yleiset menettelyohjeet -luokkaan kuuluvaa merkintää verkkosivustollaan. Joukosta erottui positiivisesti alle viiden tuhannen asukkaan kunnat K42 ja K63, joiden kummankin verkkosivustolla oli hyvin laajat ohjeet tietopalvelupyynnöiden tekemiseen.

Asiakirjoja ja aineistoja koskeva tietopalvelupyynnön voi osoittaa arkistosihteerille N.N:lle [nimi ja yhteystiedot] / K38

Pyyntö on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. / K23

Aineiston tilaukset tehdään mieluiten tilauslomakkeella tai sähköpostitse osoitteella [sähköpostiosoite] / K7

Palvelun sujuvuutta edistävien ohjeiden muoto oli pikemminkin suositteleva kuin käskävä. Niiden keskeinen sanoma oli, että asiakas voi tehdä moniakkin asioita, mikäli haluaa itselleen parhaan mahdollisen asiakaspalvelukokemuksen. Koska kyse on suosituksesta, ei sitä oleteta noudatettavan, vaan palvelua saa, vaikkei ohjeita noudattaisikaan. Muotoilut kuten ”on hyvä sopia”, ”kannattaa ottaa etukäteen yhteyttä” ja ”olisi hyvä tietää”, poikkeavat muusta asiakirjahallinnan kentän ohjeistuksesta, joka on suoraa ja lähinnä toteaa vaatimuksia. Suosittelevan ja jossain määrin asiakaslähtöisen ohjeistuksen voi ajatella tukevan asiakirjajulkisuutta.

Laajemmissa tilauksissa arkistoon kannattaa ottaa etukäteen yhteyttä ja ilmoittaa, mitä tietoja tarvitsee. / K7

Etukäteen sopiminen säästää asiakkaankin odotusaikaa, kun halutut asiakirjat voidaan etsiä valmiiksi esille. / K6

Palvelun laatua kuvailevat ohjeet käsittelivät asiakirjojen toimitusaikoja ja -tapoja. Julkisuuslaissa (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999.) säädetään asiakirjan antamisen aikarajoista (§ 14) sekä asiakirja antamistavoista (§ 16). Useimmat verkkosivustoilla olevat tietopalvelun laatua käsittelevät merkinnät ovatkin suoraa toistoa julkisuuslain sisällöstä.

Julkisuuslaissa säädetään julkisen asiakirjan antamisen takarajaksi kaksi viikkoa tavanomaisissa tapauksissa ja kuukausi monimutkaisemmissa tapauksissa.” / K23

Toimitusaika vaihtelee pyynnön laajuuden, työtilanteen ja perustietojen tarkkuuden mukaan. / K6

Vaikka merkintöjen sisältö mukailee lainsäädäntöä, julkisuuslakiin viitataan ainoastaan kunnan K23 verkkosivustolla.

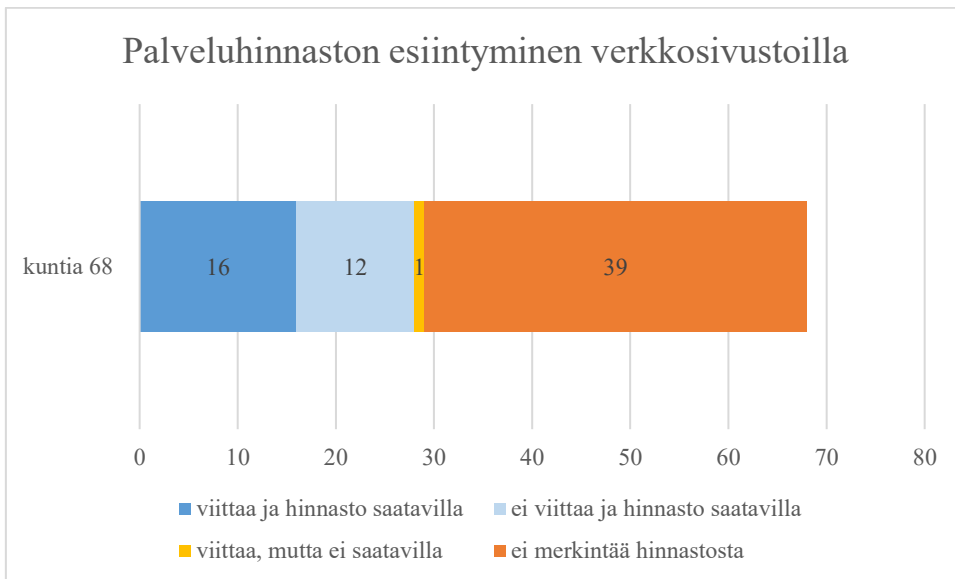
Asiakirjahallinnon palveluhinnasto

Kuten jo luvun alussa todettiin, osalla kunnista ainoa tietopalveluun liittyvä ohjeistus on verkkosivustolla löytyvä asiakirjahallinnon palveluhinnasto. Kuntalaisten palvelemisen näkökulmasta asiakirjahallinnon palveluhinnaston löytyminen kunnan verkkosivustolta

on alin hyväksyttävä palvelemisen taso – ilman avoimesti ilmoitettua hinnastoa tietopalvelunpyyntöjen tekeminen on hankalaa ja potentiaalisesti kallista. Kunnista 28 (38 %) verkkosivustolla on asiakirjahallinnon tietopalvelun hinnasto (kuva 17).

Tutkimuksessa esille tuli joitakin seikkoja, joita voi pitää asiakirjojen saavutettavuuden ja tietopalvelupyyntöjen kannalta ongelmallisina. Hinnaston sijoittamisessa tulisi arvioida, kuinka helppoa tietoja haluavan on tutustua asiakirjahallinnon hinnastoon. Jos hinnaston olemassaoloon ei viitata esimerkiksi arkistosta kertovilla sivuilla, on luultavasti epätodennäköistä, että tietoja haluava käyttäisi resurssejaan hinnaston etsimiseen muualta. Joiden kuntien verkkosivustoilla hinnasto oli vaikeasti löydettävä. Esimerkiksi kunnassa K14 hinnastoon ei viitata asiakirjahallinnan aiheita käsittelevissä teksteistä, vaan asiakirjahallinnon palveluhinnasto löytyy muiden kunnan hinnastojen joukosta. Vähän parempana tilannetta voi pitää kunnan K3 verkkosivustolla, jossa hinnastoon ei viitata arkiston kuvauksessa, mutta hintoja tai linkki hinnastoon on lomakkeissa, joilla asiakirjoja voi tiedustella. Kunnista 12 on hinnasto saatavilla, mutta siihen ei viitata (kuva 17). Yksi kunta viittaa hinnaston olemassaoloon, mutta sitä ei ole kuitenkaan saatavilla. Kunnista 17 viittaa hinnastoon ja on laittanut hinnastonsa verkkoon. Kunnista 39 kohdalla jääpäselväksi, millä perusteilla asiakirjoista peritään maksuja.

Tutkimuksessa tarkoitettiin asiakirjahallinnon palveluhinnastoilla niitä asiakirjoja, jotka kattoivat kaikki tietopalveluun liittyvät maksut. Kunnan K54 verkkosivustolla oli luetta- vissa pelkkä kopiohinnasto, mutta ei hintaa tietopalvelutyölle. Tehtävästä työstä voi tulla merkittävä lisälasku, ja siksi verkkosivulla olisi ehdottomasti kerrottava, mikäli työstä veloitetaan. Lisäksi esimerkiksi kunnassa K22 on teknisen palvelukeskuksen aineisto-, materiaali- ja palveluhinnasto, mutta tässä hinnastossa ei olla katettu koko asiakirjahallinnon kenttää ja hinnasto on suunniteltu pitkälti kunnallistekniikan näkökulmasta.

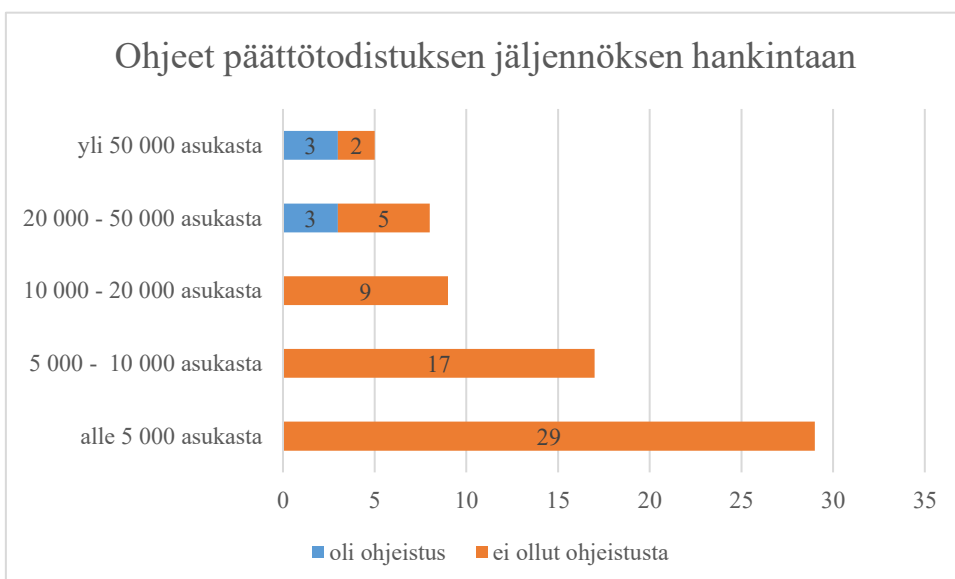


Kuva 17: Asiakirjahallinnon palveluhinnaston esiintyminen verkkosivustoilla

Jäljennös peruskoulun päättötodistuksesta

Tietopalvelutoiminnan yhtenä osana erottui peruskoulun päättötodistuksen jäljennöksen hankintaan liittyvä ohjeistus.

Peruskoulun päättötodistus mainittiin tai sen hankintaa koskevaa ohjeistusta löytyi kunnan (9 %) verkkosivustolla. Kunnan asukasluvulla saattoi olla yhteys tulokseen, sillä alle 20 000 asukkaan kuntien verkkosivustoilla ei mainintoja ollut lainkaan (kuva 18).



Kuva 18: Päättötodistuksen jäljennöksen hankintaan liittyvien ohjeiden esiintyminen

Kunnalla K1 oli erillinen sivistystoimen tietopalvelu, jonka verkkosivuilla oli selkeät ohjeet, miten menetellä, jos halusi päättötodistuksen kopion itselleen. Kunnalla K3 taas oli asiasta ohjeistus perusopetuksesta kertovassa osiossaan, jossa oli linkki lomakkeeseen, jolla voi tilata todistusjäljennöksen.

Vanha koulutodistus hukassa?

Usein kysytyjä aineistoja ovat koulujen päättötodistukset. Jos päättötodistuksesi on kadonnut, voit tilata siitä kopion. Uusimmat todistukset pyydetään suoraan päättötodistuksen antaneelta koululta ja ennen vuotta 2010 annetut todistukset ovat pääsääntöisesti [kunnan nimi] kaupunginarkistossa. / K1

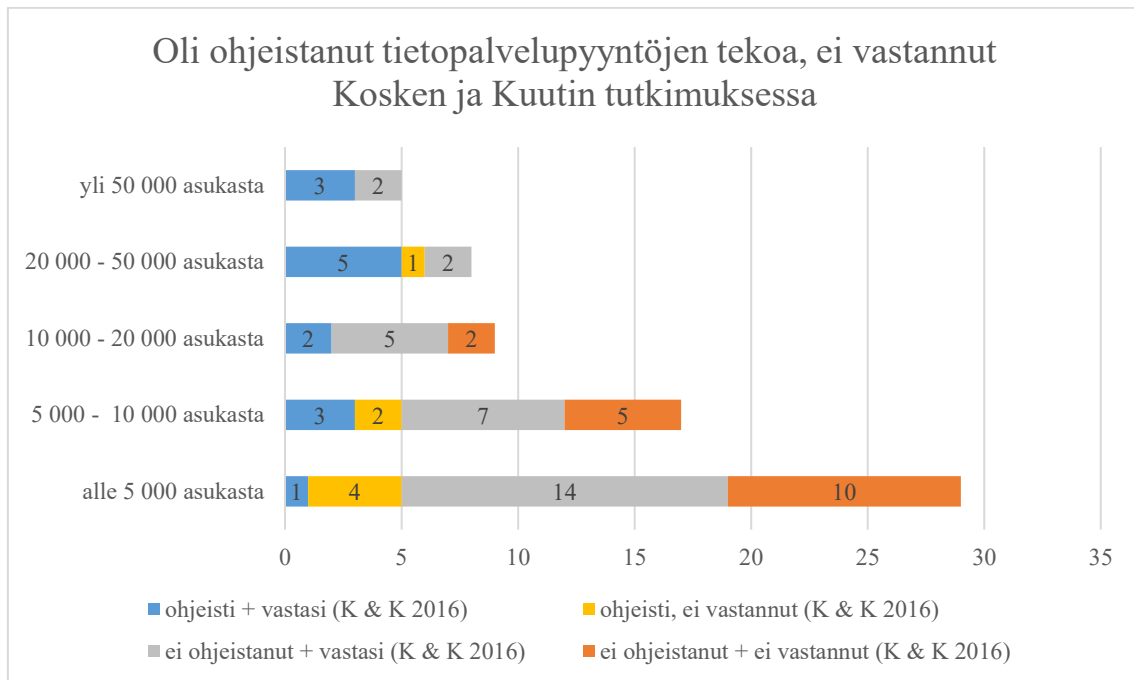
Muuten koulutodistuksen mainittiin vain muiden mahdollisesti kiinnostavien asiakirjojen listauksissa. Tiedon tarvitsijan asiointia voi helpottaa tieto siitä, että muutkin ihmiset ovat hakeneet vanhoja todistuksiaan kunnan arkistosta. Näin ollen voi olettaa, että toimenpide on helposti toteuttavissa.

Kysytyimpiä asiakirjoja ovat mm:

- toimielinten pöytäkirjat*
- rakennusluvut piirustuksineen*
- koulutodistukset / K6*

Kosken ja Kuutin tutkimukseen vertailu

Kosken ja Kuutin (2016) tutkimuksessa tietopalvelupyyntöön vastasi tutkimusaineistoni kunnista 44 kuntaa. Vastaamatta jätti siis 24 kuntaa. Näistä 24 kunnasta seitsemän oli sivuillaan ohjeistanut tietopalvelupyyntöjen tekemistä (kuva 19).



Kuva 19: Vertailu Kosken ja Kuutin (2016) tutkimukseen.

4.6 Verkkosivustoilla luettavissa olevat asiakirjat ja hakutehtävä

Tutkimuksessa tarkasteltiin joitakin verkkosivustoilla olevia asiakirjatyyppejä. Näitä olivat toimielinten pöytäkirjat, viranhaltijoiden päätöspöytäkirjat, kaavoitukseen liittyvät tietyt aineistot sekä kunnan rakennusjärjestys. Tarkastelemalla näiden asiakirjojen saatavuutta verkossa tehtiin havaintoja kunnan asiakirjahallinnan tavoista.

Eri asiakirjat paljastivat erilaisia seikkoja. Esimerkiksi pöytäkirjojen esillepanon tarkastelun perusteella saattoi pystyä päättämään kunnassa käytettävän asiahallintajärjestelmän. Pöytäkirjojen oheen sijoitettu ohjeistuksesta pystyi päättämään, miten kunnissa oletetaan pöytäkirjoja käytettävän.

Kaavoitukseen liittyvän aineiston esillepanoa saattoi tarkastella hyvinkin kriittisesti. Kaavoitukseen liittyvät asiakirjoissa on harvoin salassapidettävää tietoa ja ne kiinnostavat laajaa yleisöä – siksi niiden jakelu kunnan verkkosivustojen välityksellä on hyvin yleistä. Toisinaan asiakirjoja ei kuitenkaan ollut saatavilla, ja toiminnasta syntyvä mielikuva oli väistämättä negatiivinen.

Rakennusjärjestys on taas hyvin tärkeä kuntalaisten elämään vaikuttava ohjesääntö, joka ei sekään sisällä salassapidettävää tietoa. Koska tavoitteena on, että mahdollisimman

moni tunteen rakennusjärjestyksen määräykset, on rakennusjärjestykseen tutustumisen oltava mahdollisimman vaivatonta.

4.6.1 Päätösasiakirjat

Yhtä kuntaa lukuun ottamatta kaikilla kunnilla oli verkkosivustoillaan luettavissa toimielinten pöytäkirjat. Tapa, jolla toimielinten pöytäkirjoja pääsi lukemaan, oli hyvin samanlainen kunnasta riippumatta. Useimmilla oli pöytäkirjat julkaistu asiahallintajärjestelmän tarjoamaa toiminnallisuutta hyödyntämällä. Tämä ilmeni erilaisina portaaleina, joita tarkastelemalla pystyi päättämään asiahallintajärjestelmän tuottaneen yrityksen ja käytetyn ohjelmiston. Pöytäkirjoihin navigointi tapahtui yleensä hyvin samalla tavoin. Osio, josta pöytäkirjat löytyivät, oli yleensä otsikoitu tekstillä *päätöksenteko* tai *pöytäkirjat*. Linkki oli yleensä sijoitettu heti etusivulle, jolloin pöytäkirjoja ei tarvinnut hakea sivuilta. Joidenkin kuntien kohdalla päätöksenteko-linkkiä klikkaamalla siirryttiin sivulle, jossa kerrottiin toimielinten pöytäkirjoista ja siellä oli linkki portaaliin, jonka kautta itse asiakirjoja saattoi tarkastella. Toisten kuntien sivustoilla tätä väliaskelmaa ei ollut vaan vastaavaa linkkiä klikkaamalla siirryttiin suoraan itse asiakirjojen pariin. Suoraan portaaliin siirryttäessä ongelmana oli se, ettei kuntalaisille voitu välittää asiakirjoihin liittyviä ohjeita, kuten sitä, miten voi tutustua niihin asiakirjoihin, jotka eivät ole luettavissa palvelussa.

Ainoastaan yhden kunnan (K5) verkkosivustolla kerrottiin selkeästi päätöksenteko-osiossa, että internetissä luettavana olevat kokousasiakirjat ovat suppeampia kuin varsinaiset pöytäkirjat, ja samalla kerrottiin, mistä kokonaiset asiakirjat löytyvät. Esimerkiksi kunnan K3 verkkosivustolla kerrottiin pöytäkirjojen yhteydessä, että ”*henkilötietoja ja muita ei-julkisia tietoja sisältäviä liitteitä ei julkaista*”, mutta jätettiin kertomatta, mistä nämä julkaisemattomat tiedot löytyvät.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että henkilötietoja sisältävät kokousasiakirjat poistetaan verkosta viimeistään vuoden kuluttua niiden julkistamisesta. Täältä pohjalta pöytäkirjoja ei ole vuotta pidemmältä ajalta nähtävissä verkossa. Tätä vanhempia pöytäkirjoja voi lukea K5n kaupungintalolla. / K5

Lisäksi verkkosivustoilla oli merkintöjä, joissa jonkinlaiseen informaation vajaukseen viitattiin, mutta lopulta käytettiin epämääräisiä käsitteitä, kuten *alkuperäiset ja viralliset asiakirjat*. Esimerkiksi kunnan K38 verkkosivustolla huomautettiin, että *alkuperäiset ja viralliset pöytäkirjat säilytetään kunnan arkistossa*. Ilmeisesti ilmaisun tarkoituksena oli

korostaa, ettei verkossa luettavissa olevia kokousasiakirjoja tulee pitää niin sanotusti virallisina eli ne eivät välttämättä sisällä kaikkea informaatiota.

Huomaa, että alkuperäiset ja viralliset pöytäkirjat säilytetään kunnan arkistossa. Virallisen pöytäkirjanotteen saat tarvittaessa pyynnöstä asianomaiselta viranomaiselta. / K38

Kuntien verkkosivustojen pöytäkirjoista kertovat osiot vaikuttivat siltä, että ne on suunniteltu tuoreiden kokousasiakirjojen julkaisemista varten. Päiväntuoreiden kokousasiakirjojen ohella kunnissa on kuitenkin myös hyvin vanhoja kokousasiakirjoja, ja ne yhtä lailla saattavat kiinnostaa kuntalaisia. Tutkimuksessa tarkasteltiin vanhojen kokousasiakirjojen ottamista huomioon arvioimalla verkkosivuston informaatiota siitä näkökulmasta, kuinka hyvin sen sisältämät merkinnät auttoivat hakemaan vuoden 1991 valtuuston kokouksen pöytäkirjaa. Vain kuuden kunnan (9 %) verkkosivustolla oli päätöksenteko-osiossa ohjeistus koskien kuntien vanhoja kokousasiakirjoja.

Vanhemmat esityslistat ja pöytäkirjat ovat saatavilla [kunnan nimi] kunnantalolta. / K57

Sen sijaan, että vanhoista asiakirjoista kerrottaisiin, voi joitakin verkkosivustoilla olevia tekstejä pitää jopa harhaanjohtavina. Esimerkiksi kunnan K54 verkkosivustolla lukee, että kunnan hallintoon liittyvät kokousasiakirjat ovat Dynasty-nimisessä järjestelmässä. Koska tekstin linkki vie Innofactorin Dynasty-järjestelmän internet-portaaliin, jossa kunnan toimielinten kokousasiakirjoja on luettavissa, voi tiedonhakija erehtyä luulemaan, ettei muita kokousasiakirjoja ole saatavilla. Järjestelmässä on esimerkiksi kunnanvaltuuston kokousten pöytäkirjat vuodesta 2015 alkaen. Merkinnän voi toki ymmärtää myös siten, että kaikki hallintoon liittyvät asiakirjat ovat heidän käyttämässään asiankäsittelyjärjestelmässä. Tuolloinkaan ei lause pitäisi paikkaansa, koska todennäköisesti asiankäsittelyjärjestelmässä on vain osa kunnan arkiston kaikista asiakirjoista. Luultavasti suurin osa ainakin ennen 1980-lukua tuotetuista asiakirjoista säilytetään edelleen paperisina kuntien arkistoissa.

Kaikki [kunnan nimi] hallintoon liittyvät esityslistat ja pöytäkirjat ovat Dynasty-järjestelmässä. / K54

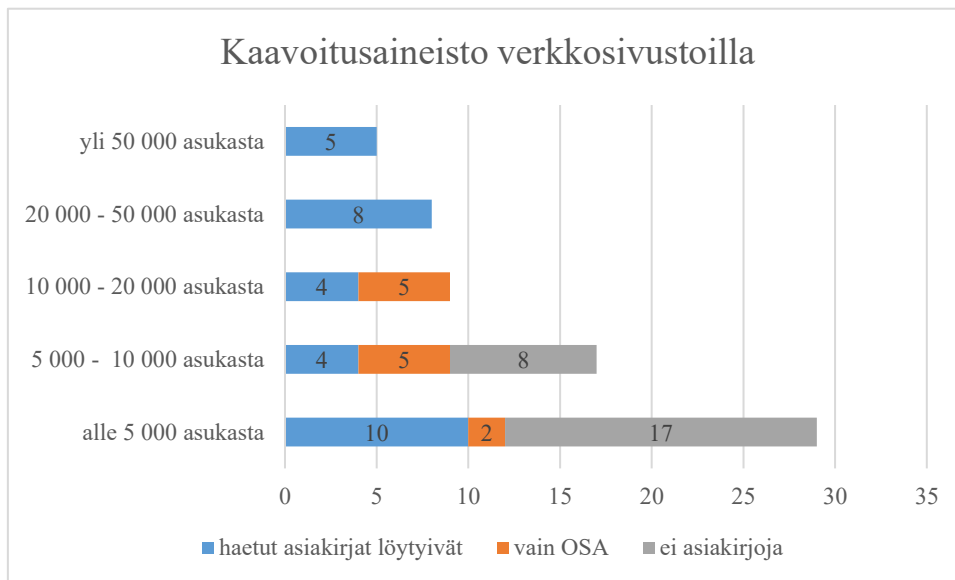
Yleensä kunnilla olivat asiakirjat pdf- tai doc-muodossa. Kunnan K64 verkkosivustolla kokousasiakirjat oli ensin tulostettu, allekirjoitettu ja sitten skannattu pdf-muotoon ja laitettu verkkosivuille. Koska asiakirjat olivat skannattuja, ei niistä ollut mahdollista hakea tekstin perusteella, koska optista tekstintunnistusta (OCR) ei oltu käytetty. Verkkosivuilla

ei ollut myöskään luetteloja kokouksissa käsitellyistä asioista. Mikäli kaipasi tietoa johonkin tiettyyn asiaan liittyen, jäi asiakirjojen selaaminen ainoaksi keinoksi hakea informaatiota. Tiedon hakeminen oli siis hyvin työlästä ja hankalaa.

4.6.2 Kaavoitukseen liittyvät aineistot

Tutkimuksessa arvioitiin, ovatko tietyt kaavoitukseen liittyvät asiakirjat luettavissa kunnan verkkosivustolla. Kunnista 25 (37 %) verkkosivustolla ei ollut kyseisiä asiakirjoja. Kunnista 12 (18 %) verkkosivustolla oli pelkästään osallistumis- ja arviointisuunnitelmat (jatkossa OSA), mutta ei taustaselvityksiä. Kunnista 31 (46 %) verkkosivustolla oli luettavissa niin osallistumis- ja arviointisuunnitelmia kuin kaavahankkeisiin liittyviä taustaselvityksiä ja muuta aineistoa kuten esimerkiksi vastineita.

Tämän kysymyksen kohdalla oli havaittavissa mahdollinen yhteys kunnan väkilukuun. Aineistossa oli 29 alle 5000 asukkaan kuntaa. Näistä 17 kunnan kohdalla mainittuja asiakirjoja ei ollut luettavissa verkkosivustolla (kuva 20). Alle 5000 asukkaan kunnista vain kolmanneksella oli haetut aineistot verkkosivustollaan. Koko aineistoa tarkastellessa vastaava tulos oli 46 %.



Kuva 20: Kaavoitusaineiston esiintyminen kuntien verkkosivustoilla

Tuloksia arvioitaessa tulee ottaa huomioon, että erikokoiset kunnat kaavoittavat eri tavalla. Asukasluvultaan pienemmissä kunnissa ei vaikuttanut olevan vireillä hankkeita

yleiskaavojen laatimiseksi vaan niissä valmisteltiin suppeampia osayleiskaavoja ja asemakaavoja, joita varten ei välttämättä tehdä laajoja taustaselvityksiä. Tämä voi osaltaan selittää sen, miksei selvityksiä ollut löydettävissä.

4.6.3 Kunnan rakennusjärjestys

Kunnista enemmistön (62/68) verkkosivustoilta oli suoraan löydettävissä kunnan rakennusjärjestys tai sen luonnos, jos rakennusjärjestyksen uudistaminen oli kesken. Lisäksi kahden kunnan verkkosivustolta navigoitaessa oli mahdollista päätyä rakennusjärjestyksestä vastaavaan kuntayhtymän verkkosivustolle. Yhteensä siis 64 kunnan verkkosivustolta oli mahdollista tutustua kunnan rakennusjärjestykseen.

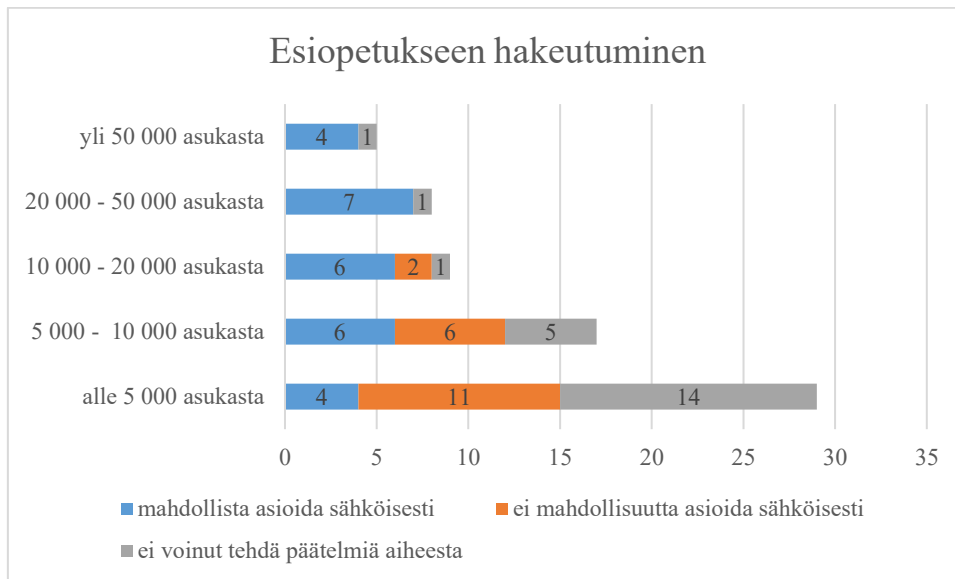
Kunnilla oli erilaisia tapoja sijoittaa rakennusjärjestys verkkosivustoilleen ja tämä teki rakennusjärjestyksen löytämisestä toisinaan vaikeaa. Yleisimmin rakennusjärjestys löytyi kohdasta, jossa käsiteltiin kunnan rakennusvalvontaa. Näin ei ollut kuitenkaan jokaisella verkkosivustolla vaan toisinaan rakennusjärjestys oli sijoitettu ”Kunnalliset määräykset”-kohtaan (kunta K3).

Niiden kuntien, joiden verkkosivustoilta ei rakennusjärjestystä löytynyt, oli mahdollista löytää viittauksia rakennusjärjestykseen. Esimerkiksi kunnan K59 verkkosivustolla ei rakennusvalvonnasta kertovassa osiossa ei ollut mitään tietoa asiasta, mutta kaavoituksesta kertovassa osiossa kerrottiin kunnan kuuluvan kolme kunnan yhteenliittymään, joka valmistelee rakennusjärjestystä yhdessä. Erikoista oli, ettei kunnan sivulla siltikään ollut linkkiä tähän rakennusjärjestykseen.

4.6.4 Hakemus esiopetukseen

Tutkimuksessa tarkasteltiin kuntien asiakirjahallintaa myös kuvitteellinen tehtävä suorittamalla. Hakutehtävänä toimi esiopetukseen hakeutuminen. Jokaisen kunnan verkkosivustolta etsittiin tehtävään liittyvää tietoa ja samalla tarkasteltiin, millaista ohjeistus on asiakirjahallinnan näkökulmasta.

Kunnista 22 verkkosivustoa tarkastelemalla ei voinut tehdä päätelmiä esiopetukseen ilmoittautumisen tavoista (kuva 21). Näistä kahden kunnan verkkosivuilla suoraan kerrottiin, että kunta on huoltajiin suoraan yhteydessä ja lähettää ohjeet, kun esiopetukseen hakeutuminen on ajankohtaista.



Kuva 21: Esiopetukseen hakeutuminen

Kunnista 27 (39 %) verkkosivustoilla kerrottiin, että esiopetukseen oli mahdollista ilmoittautua sähköisesti (kuva 21). Asioiminen tapahtui erilaisissa verkkopalveluissa sekä käyttäen verkkolomakkeita. Verkkopalveluissa tunnistauduttiin esimerkiksi Kansalaisen tunnistus- ja maksamispalvelu Vetuman avulla tai palveluun kirjauduttiin kirjeitse saatuja tunnuksia käyttäen.

Kunnista 19 verkkosivustolla ei mainittu mahdollisuutta asioida sähköisesti. Näistä kunnista 13 kunnan verkkosivustolla oli ilmoittautumislomake ja ohjeet, minne lomake tulee toimittaa. Joissakin tapauksissa lomake tuli toimittaa lapsen hoitopaikkaan ja joissakin tapauksissa kunnan kirjaamoon tai varhaiskasvatuksen hallinnon toimipisteeseen. Ohjeistus luki joko verkkosivustolla, itse lomakkeessa tai molemmissa.

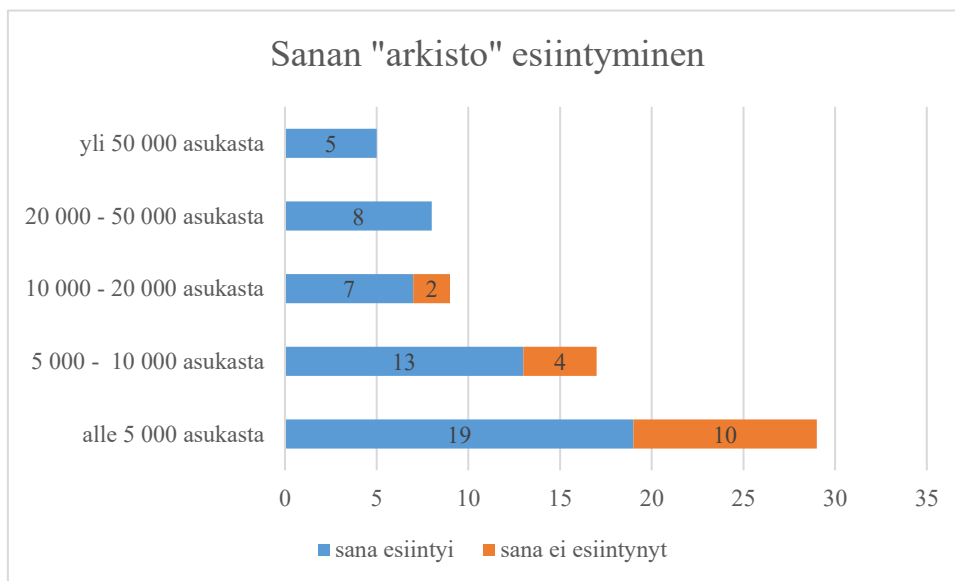
Asioinnin sujuvuuden kannalta on ongelmallista, jos kuntalaiselle ei ole täysin selvää, mihin asiakirja tulee toimittaa. Ongelmia oli melko vähän. Vain kuuden kunnan kohdalla ohjeistusta voi pitää selkeästi vajeana. Näissä tapauksissa hakemiseen tarkoitettu lomake löytyi verkkosivustolta, mutta epäselväksi jäi, minne hakemusasiakirja tulisi toimittaa.

4.7 Asiakirjahallinnan käsitteistön esiintyminen

Asiakirjahallinnan keskeistä käsitteistöä esiintymistä tutkittiin hakemalla sanoja verkkosivuilla. Tutkimuksessa ei otettu huomioon sanoja, jos ne esiintyivät kunnan verkkosivustoilla olevissa asiakirjoissa kuten pöytäkirjoissa.

Sana *arkisto* esiintyi 52 kunnan verkkosivustolla (kuva 22). Se esiintyi sekä itsenäisenä sanana että yhdyssanan osana. Esiintyneitä yhdistelmiä olivat arkisto- ja palvelusihteeri, arkistolaitos, arkistonhoitaja, arkistosihteeri, arkistotoimi, kaupunginarkisto, keskusarkisto, keskusarkistonhoitaja, kotiseutuarkisto, maakunta-arkisto ja sota-arkisto. Substantiivin *arkisto* lisäksi verkkosivustoilla käytettiin verbiä *arkistointi* eri muodoissa.

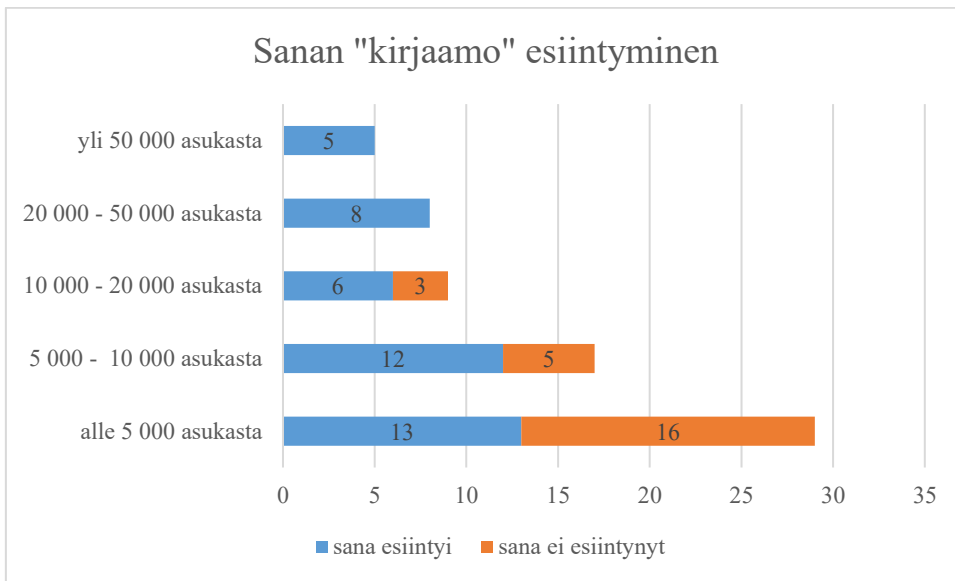
Joidenkin kuntien verkkosivustoilla ei arkistoa oltu mainittu muuten kuin työntekijän nimikkeessä tai tehtävänkuvauksessa. Näin oli esimerkiksi kuntien K13, K33 ja K52 tapauksissa.



Kuva 22: Sanan arkisto esiintyminen verkkosivustoilla

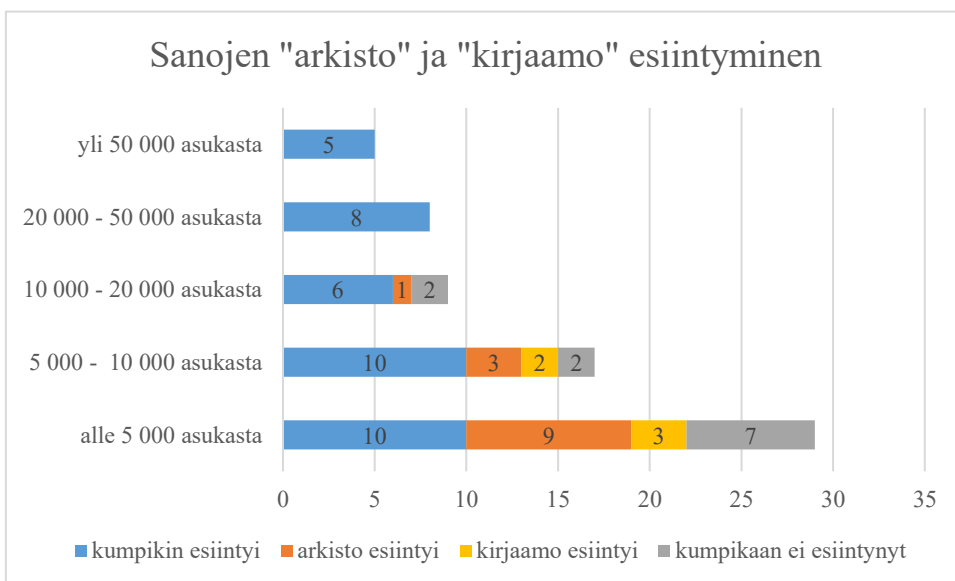
Sanan *arkisto* puuttumisella verkkosivustolta vaikutti olevan yhteys siihen, miten asiakirjahallinnasta verkkosivustolla kerrottiin. Mikäli sanaa arkisto ei esiintynyt verkkosivustolla, ei asiakirjahallintaan liittyvää muutakaan informaatiota ollut yleensä saatavilla.

Sana *kirjaamo* esiintyi 44 kunnan verkkosivustolla (kuva 23). Esiintymistä ei otettu huomioon, jos sana *kirjaamo* esiintyi verkkosivustolla siksi, että se viittaisi toisen organisaation kirjaamon osoitteeseen. Näin oli esimerkiksi kunnan K52 verkkosivustolla.



Kuva 23: Sanan kirjaamo esiintyminen verkkosivustoilla

Sanan *kirjaamo* esiintyminen liittyi sanan *arkisto* esiintymiseen. Vain viiden kunnan verkkosivustolla esiintyi sana *kirjaamo* ilman sanaa *arkisto* (kuva 24).



Kuva 24: Sanojen arkisto ja kirjaamo esiintyminen yhdessä

Sana *asiakirjahallinto* esiintyi seitsemän kunnan verkkosivustolla. Sana *asiakirjahallinta* esiintyi vain kunnan K2 verkkosivulla, jossa sana esiintyi kunnan asiakirjahallinnon ohjeeseen *Asiakirjahallinta [kunnan nimi] kaupungissa* johtavan linkin otsikossa.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO

Työni tutkimusongelmana oli, miten asiakirjahallinnasta kerrotaan kuntien verkkosivustoilla. Tarkastelin, minkälaista informaatiota asiakirjoista, arkistoista ja asiakirjahallinnasta yleisesti kerrotaan suomalaisten kuntien verkkosivustoilla. Tätä ei ole aiemmin tutkittu suomalaisten kuntien osalta.

Aineistosta oli löydettävissä eri teemoja tai näkökulmia, joista kunnallista asiakirjahallintaa voi lähestyä. Kuntien verkkosivustoilla kerrottiin

- asiakirjahallinnon ja arkistoimen organisaatiosta ja työntekijöistä,
- asiakirjojen käsittelystä,
- kuntien arkistoista (asiakirjojen kokonaisuuksina),
- asiakirjojen julkisuudesta, käyttörajoituksista ja nähtävilläpidosta,
- sekä tietopalvelutoiminnasta.

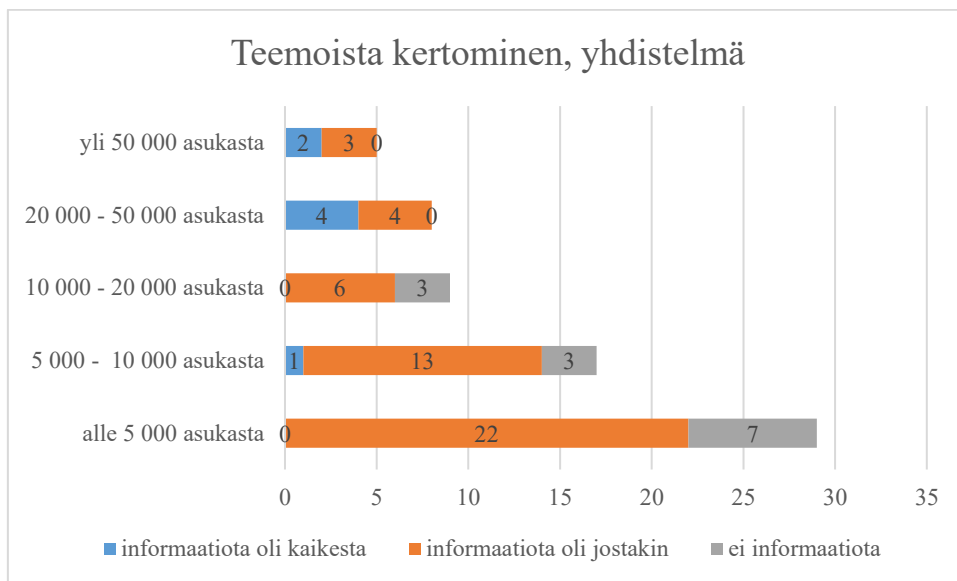
Käyn seuraavaksi läpi tulokset jaoteltuna kolmeen ryhmään, jotka olivat:

1. kaikista teemoista kertoneet kunnat (10 kuntaa)
2. vain joistain teemoista kertoneet kunnat ja (48 kuntaa)
3. kunnat, jotka eivät kertoneet yhdestäkään temasta (13 kuntaa).

Samalla vertailen tuloksiani aiempaan tutkimukseen.

Kaikista teemoista kertominen

Ainoastaan seitsemän kunnan (10 %) verkkosivustolla oli kerrottu kaikista löytämistäni teemoista (kuva 25). Suhteellisesti positiivisin tulos oli kokoluokassa II, jossa tulos oli 50 %.



Kuva 25: Eri asiakirjahallinnan teemoista kertominen, yhdistelmä kokoluokittain.

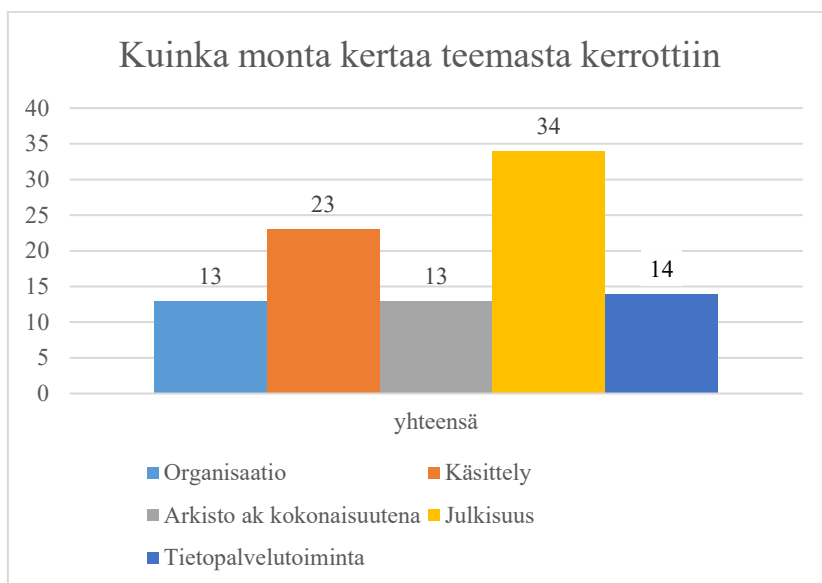
Luokassa I oli kaksi kuntaa, joiden verkkosivustoilla kerrottiin kaikista teemoista (kuva 25). Kunnat olivat K1 ja K5. Kunnan K1 verkkoverkkosivusto oli selkeästi informatiivisin. Muista kunnista poiketen sen verkkosivustolla oli mahdollisuus tarkastella arkistoluetteloita, mitä tukee hyvin kansalaisten mahdollisuuksia käyttää aineistoa. Toisaalta K1 oli aineistoni selkeästi suurin kunta, joten tulosta ei voi pitää yllättävänä. Kunta K5 oli luokan I pienin kunta – asukkaita siellä oli noin viidesosa kunnan K1 asukasmäärästä.

Luokassa II kaikista teemoista kertoivat kunnat K7, K8, K9 ja K12. Niiden asukasluku vaihteli 25 000 ja 40 000 välillä. Mitään muuta yhteistä ei tuntunut olevan. Verkkosivut olivat visuaalisesti erilaisia ja kunnat sijaitsivat eri puolilla Suomea. Viimein kaikista teemoista kertonut kunta K30 sijoittui luokkaan IV. Siellä asukkaita oli noin 8000.

Kunnan K9 ja K30 hyvää tulosta pitää yllättävänä sen takia, että kumpikaan kunnista ei vastannut lainkaan Kosken ja Kuutin (2016) tutkimuksessa tehtyyn tietopalvelupyyntöön.

Kerrottu vain joistakin teemoista

Valtaosa kunnista (70 %) ei sijoittunut kumpaankaan ääripäähän, vaan niiden verkkosivustoilla kerrottiin jostakin pääteemasta (kuva 25). Näiden 48 kunnan verkkosivustoilla kerrottiin eniten asiakirjojen julkisuuteen liittyvää informaatiota (kuva 26).



Kuva 26: Kuinka monta kertaa teemasta kerrottiin

Toisin kuin oletin, luokassa I oli kolme kuntaa, joiden verkkosivustolla oli kerrottu vain joistakin teemoista (kuva 25). Kunnat olivat K2, K3 ja K4, ja niiden verkkosivustoilta puuttui informaatiota käsittelystä ja tietopalvelutoiminnasta (kuva 27).

Luokassa II oli neljä kuntaa, joiden verkkosivustoilla oli kerrottu vain joistakin teemoista (kuva 25). Ainoastaan julkisuus-teema oli sellainen, että siitä löytyi tietoa jokaisen luokkaan II kuuluvan kunnan verkkosivustolla (kuva 27). Aiemmin mainituista neljästä kunnasta ainoastaan yksi oli kertonut käsittelystä.

Luokassa III oli kuusi kuntaa, joiden verkkosivustoilla oli kerrottu vain joistakin teemoista. Eniten oli kerrottu julkisuudesta ja vähiten tietoa löytyi tietopalvelupyynnöihin liittyen (kuva 27).

Luokassa IV vain joistakin teemoista kertoneita kuntia oli 13 (kuva 28). Jossain määrin yllättävää oli se, että vähiten luokan IV kunnat olivat kertoneet organisaatiostaan (2/13). Eniten merkintöjä löytyi jälleen julkisuuteen liittyen.

Luokassa V vain joistakin teemoista kertoneita kuntia oli 22. Eniten kyseiset kunnat kertoivat julkisuudesta (16/22) sekä käsittelystä (10/22).

Vertailtaessa Kosken ja Kuutin (2016) tutkimukseen voidaan havaita, että luokassa IV on viisi kuntaa (5/13) ja luokassa V peräti 10 kuntaa (11/22), jotka eivät vastanneet tietopalvelupyynnöön. Sen sijaan luokkien I, II ja III vain joistain teemoista kertoneet kunnat olivat vastanneet pyyntöön.

	Kunta	Organisaatio	Käsittely	Arkisto asiakirjojen kokonaisuutena	Julkisuus	Tietopalvelu- toiminta	Eri teemat yhteensä
I	1	x	x	x	x	x	5
	2	x	-	x	x	-	3
	3	x	-	x	x	x	4
	4	x	x	x	x	-	4
	5	x	x	x	x	x	5
II	6	-	-	x	x	x	3
	7	x	x	x	x	x	5
	8	x	x	x	x	x	5
	9	x	x	x	x	x	5
	10	x	-	x	x	-	3
	11	x	-	-	x	-	2
	12	x	x	x	x	x	5
13	x	x	-	x	x	4	
III	14	-	-	-	-	-	0
	15	-	-	-	x	-	1
	16	-	-	x	x	x	3
	17	x	x	-	x	-	3
	18	-	-	-	-	-	0
	19	x	x	-	-	-	2
	20	x	-	x	-	x	3
	21	-	-	-	-	-	0
22	-	x	-	x	-	2	

Kuva 27: Yhteenvedo eri teemoista, luokat I - III

	Kunta	Organisaatio	Käsittely	Arkisto asiakirjojen kokonaisuutena	Julkisuus	Tietopalvelu- toiminta	Eri teemat yhteensä
IV	23	-	x	-	x	x	3
	24	x	x	x	-	-	3
	25	-	x	-	-	-	1
	26	-	x	-	-	-	1
	27	-	-	-	-	-	0
	28	x	x	x	x	-	4
	29	-	-	-	x	-	1
	30	x	x	x	x	x	5
	31	-	-	-	-	x	1
	32	-	x	-	-	-	1
	33	-	-	-	x	-	1
	34	-	-	-	-	-	0
	35	-	-	-	x	-	1
	36	-	-	-	-	-	0
	37	-	x	-	-	-	1
	38	-	x	x	x	x	4
	39	-	-	x	x	x	3

Kuva 28: Yhteenveto eri teemoista, luokka IV

	Kunta	Organisaatio	Käsitteily	Arkisto asiakirjojen kokonaisuutena	Julkisuus	Tietopalvelu- toiminta	Yhteensä eri teemat
V	40	-	-	-	-	-	0
	41	-	-	-	x	-	1
	42	-	x	-	x	x	3
	43	x	-	-	-	-	1
	44	-	-	-	x	-	1
	45	-	x	-	-	-	1
	46	-	-	-	x	-	1
	47	-	-	-	x	-	1
	48	-	x	-	x	-	2
	49	-	-	x	x	x	3
	50	-	-	-	x	-	1
	51	-	-	-	-	-	0
	52	-	-	-	-	-	0
	53	-	-	-	x	-	1
	54	-	x	-	-	-	1
	55	-	-	-	x	x	2
	56	-	-	x	-	-	1
	57	-	x	-	x	-	2
	58	-	x	-	x	-	2
	59	-	-	-	-	-	0
	60	-	x	-	x	-	2
	61	-	x	-	-	x	2
	62	-	-	-	-	-	0
	63	-	x	-	x	x	3
	64	x	-	-	-	-	1
	65	-	x	-	x	-	2
	66	-	-	-	-	-	0
	67	-	-	-	x	-	1
68	-	-	-	-	-	0	

Kuva 29: Yhteenveto eri teemoista, luokka V

Ei kerrottu yhdestäkään teemasta

Noin joka viidennen kunnan verkkosivustolla ei kerrottu yhdestäkään teemasta. Luokissa I ja II ei ollut yhtään tällaista kuntaa. Sen sijaan luokassa III oli peräti kolme kuntaa (kuva 25). Luokissa IV oli myös kolme kuntaa (kuva 25) ja luokassa V oli seitsemän kuntaa (kuva 25). Suhteellisesti ongelmallisoin tilanne oli luokissa III ja V, joissa kummassakin noin joka kolmannen kunnan verkkosivustoa voi pitää tiedoiltaan puutteellisina.

Kosken ja Kuutin (2016) tutkimukseen verrattaessa voidaan havaita jonkinlaista yhteneväisyyttä. Mainituista 13 kunnasta kuusi (46 %) oli jättänyt vastaamatta Kosken ja Kuutin (2016) tutkimuksessa tehtyyn tietopyyntöön.

Kokoluokkien vertailu

Tutkimuksessani on ollut koko ajan tarkoituksena vertailla kunta toisiinsa. Yhtenä mittarina voisi pitää eri teemoista kertomisen laajuutta. Olen antanut jokaiselle kunnalle pistemäärän sen perusteella, kuinka monesta teemasta sen verkkosivuilla on kerrottu. Pisteet jakautuivat siis välille nolasta viiteen. Kuten kuvasta 30 voidaan todeta, luokan I kunnat saavat korkeimmat pisteet keskiarvolla 4,2. Seuraavana on luokka II, mutta tämän jälkeen järjestys vaihtuu. Kolmanneksi paras ei olekaan luokka III vaan luokka IV eli 5 000 – 10 000 asukkaan kunnat. Huonoimmat pisteet saa luokka V keskiarvolla 1,21.

Pisteiden keskiarvot luokittain	
luokka I	4,2
luokka II	4
luokka III	1,56
luokka IV	1,76
luokka V	1,21
Kaikki luokat	1,94

Kuva 30: Pistearvojen keskiarvot luokittain

Kosken ja Kuutin (2016) tutkimuksessa tietopalvelupyyntöön vastanneiden kuntien pisteiden keskiarvo oli 2,14. Sen sijaan kunnat, jotka eivät vastanneet saivat keskiarvokseen 1,58. Kaikkien aineistoni kuntien keskiarvo oli 1,94.

Vertailu Kauton ja Henttosen (2017) tutkimukseen

Kauton ja Henttosen tutkimuksessa (2017) havaittiin, ettei kuntien verkkosivustoilla kerrota esimerkiksi asiakirjajulkisuudesta. Itse löysin asiakirjajulkisuudesta viitteitä 16 kunnan (24 %) verkkosivustolta. Ero selittyy sillä, että laskin mukaan kaikki vähänkään asiakirjojen julkisuutta kuvailevat merkinnät. Asiakirjajulkisuutta sivuttiin, mutta ei syvällisesti eli kattavia ohjetekstejä asiakirjajulkisuuteen liittyen en löytänyt.

Tutkimuksen rajoitukset

Tutkimuksen tulos olisi voinut olla erilainen, mikäli aineisto olisi rajattu eri tavalla. Nyt aineistonani oli 68 suomenkielisen kunnan verkkosivustot. Se on noin 22 % kaikista Suomen kunnista. Laajemmasta aineistosta olisi saattanut vielä löytyä uusia tapoja kertoa asiakirjahallinnasta. Toisaalta tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, ettei esimerkiksi väkiluvultaan suurimpien kuntien verkkosivustot olleet muita informaatorikkaampia. Jos se tutkimusekonomisesti olisi ollut mahdollista, olisi ollut mielenkiintoista ottaa aineistoon myös ruotsinkielisiä kuntia.

Mahdollisia aiheita jatkotutkimukselle

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin kuntien verkkosivustoja asiakirjahallinnan ammattilaisen näkökulmasta. Luonteva jatkoa tälle voisi olla tutkia kansalaisia ja heidän tapojaan hakea informaatiota kuntien verkkosivustoilta asiakirjahallintaan liittyen. Lisäksi voitaisiin tutkia kuntien asiakirjahallinnan ammattilaisten mielipiteitä ja asenteita verkkoviestintään liittyen.

Lopuksi

Tutkimus osoitti, että kunnilla on hyvin erilaiset tavat kertoa asiakirjahallinnastaan verkkosivustoillaan. Osalla oli verkkosivustoillaan paljon informaatiota ja niistä välittyi mielikuva siitä, että halutaan tukea kansalaisten edellytyksiä käyttää asiakirja-aineistoa. Joidenkin kuntien kohdalla oli taas tilanne päinvastainen – arkistosta tai sen asiakirjoista ei ollut vihjaustakaan. Asiakirjajulkisuuden kannalta tämänkaltainen tilanne on vaikea. Kuinka kansalaiset voisivat käyttää asiakirja-aineistoa, jos sen olemassaolosta ei kerrota?

Tutkimuksen alkuoletuksena oli, että väkiluvultaan suuret kunnat pärjäisivät arvioinnissa pieniä kuntia paremmin. Kunnan väkiluku ei kuitenkaan ollut selittävä tekijä kuntien välisissä eroissa.

LÄHTEET

Arkistoasetus 1012/1982. Luettavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/kumotut/1982/19821012>

Arkistolaki 184/1981. Luettavissa: <https://www.eduskunta.fi/pdf/saadokset/184-1981.pdf>

Arkistolaki 831/1994. Luettavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940831>

Armstrong, C. L. 2011. Providing a clearer view: An examination of transparency on local government websites. *Government Information Quarterly*, 28(1), 11-16. Luettavissa: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X10001048>

Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta 1030/1990. Luettavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19991030>

Bailey, S. 2007. Taking the road less travelled by: The future of the archive and records management profession in the digital age. *Journal of the Society of Archivists*, 28(2), 117-124. Luettavissa: <http://dx.doi.org/10.1080/00379810701607777>

Beattie, D. 1989. An archival user study: Researchers in the field of women's history. *Archivaria*, 29. Luettavissa: <https://archivaria.ca/index.php/archivaria/article/viewFile/11607/12554>

Borteye, E. M., ja De Porres Maaseg, M. 2012. User studies in archives: The case of the manhyia archives of the institute of African studies, Kumasi, Ghana. *Archival Science*, 13(1), 45-54.

Conway, P. 1994. Partners in research: Improving access to the nation's archive. *Archives and Museum Informatics*. Luettavissa: <https://pdfs.semanticscholar.org/2f61/24e514aea4206a65d6d3b199a928a07a0f9b.pdf>

Dowler, L. 1988. The role of use in defining archival practice and principles: A research agenda for the availability and use of records. *The American Archivist*, 51(1/2), 74-86.

Eastwood, T. 1993. How goes it with appraisal? *Archivaria*, 36, 111-121.

- Goggin, J. 1986. The indirect approach: A study of scholarly users of black and women's organizational records in the library of congress manuscript division. *The Midwestern Archivist*, 11(1), 57-67. Luettavissa: <http://www.jstor.org/stable/41057922>
- Haario, P. 2001. Asiakirjahallinnon ominaispiirteitä eri organisaatiotyypeissä. kunnalliset arkistot. Asiakirjahallinnon koulutusohjelma VII. luento 28.9.2001.
- Hallintolaki 2003/434. Luettavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>
- Hallintosääntömalli 8.6.2016. Suomen Kuntaliitto. Luettu 15.3.2017.
- Henkilötietolaki 523/1999. Luettavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990523>
- Hiironniemi, S. 2013. Kuntien tehtävien kartoitus. Raportti. Valtiovarainministeriö. Luettavissa: http://vm.fi/documents/10623/357692/7+Kuntien_tehtaevien_kartoitus_finaali_NETTI.pdf/d3e1adc6-9350-46d9-8ebf-21f17699ea56
- Hiironniemi, S. 2015. Kuntien tehtävät ja velvoitteet 2015. Täydennysraportti. Valtiovarainministeriö. Luettavissa: <http://vm.fi/dms-portlet/document/0/389672>
- Hirsjärvi, S., Remes, P., ja Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.
- Hyvä tieteellinen käytäntö 2014. Tutkimuseettinen neuvottelukunta (TENK). Luettavissa: <http://www.tenk.fi/fi/hyva-tieteellinen-kaytanto>
- International Council on Archives. 1996. Arkistonhoitajan eettiset säännöt Luettavissa: <https://www.ica.org/sites/default/files/Ethics-FI.pdf>
- International standard ISO 15489-1, information and documentation - records management. part 1: General (2001). ISO RM 2001.
- JHS 156. 2012. JHS 156 asiakirjojen ja tietojen rekisteröinti sähköisen asioinnin ja asiankäsittelyn tiedonhallinnassa. Luettavissa: <http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS156/JHS156.pdf>
- JHS 161. 2013. JHS 161 sähköpostiosoitteet julkishallinnossa. Luettavissa: <http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS161/JHS161.html>

Kansallisarkisto. 2011. Kunnallisen asiakirjahallinnon opas. Luettavissa:

http://wiki.narc.fi/arkistowiki/index.php/Kunnallisen_asiakirjahallinnon_opas

Kaupinmäki, S. 2014. Tiedon löytyvyys kuntien nettisivuilla : Katsaus kuntasivustojen informaatioarkkitehtuurin periaatteisiin ja käytäntöihin. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. Luettavissa: <https://tamcat.finna.fi/Record/tamcat.835213>

Kautto, T., ja Henttonen, P. 2017. Availability and findability of FOI and privacy statements on finnish municipalities' websites. Tidsskriftet Arkiv, 8(1).

Kilkki, J. 2008. Ohjaako arkistolaitos asiakirjahallintoa vai asiakirjahallintaa? Arkistoviesti 1, 27-29.

Koski, A., ja Kuutti, H. 2016. Läpinäkyvyys kunnan toiminnassa – tietopyyntöihin vastaaminen. Keuruu: Kaks - Kunnallisan alan kehittämissäätiö. Luettavissa:

https://kaks.fi/wp-content/uploads/2016/11/Tutkimusjulkaisu-98_nettiin.pdf

Koukka, T. 2010. Kunnallisen arkistotoimen sääntely. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. Luettavissa: <https://tamcat.finna.fi/Record/tamcat.523199>

Kuntalaki 410/2015. Luettavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>

Kuntien verkkoviestintäohje. 2010. Suomen Kuntaliitto. Luettavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Verkkoviestintaopas.pdf>

Kuusisto, P. 2007. "Virtuaalivirasto on avattu": Verkkosivusto www.tampere.fi kunnan viestinnän välineenä vuosina 1994–2003. Licensiaatintyö. Tampereen yliopisto, tiedotusopin laitos, tiedotusoppi. Luettavissa: <https://tamcat.finna.fi/Record/tamcat.468340>

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 13/2003. Luettavissa:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030013>

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999. Luettavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>

Laki yleisistä kirjastoista 1492/2016. Luettavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20161492>

- Lavento, H. 2008. KISA - kuntien viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä Suomen Kuntaliitto ja Helsingin yliopisto, viestinnän laitos. Luettavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/KISA-julkaisu.pdf>
- Lönström, T. 2012. Arkistojen käyttäjä- ja käyttömäärien kehitys sekä niihin vaikuttaneet tekijät vuosina 1989-2009. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. Luettavissa: <http://tampub.uta.fi/handle/10024/83612>
- Lybeck, J. 2006. Arkistot yhteiskunnan toimiva muisti: Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen oppikirja. Helsinki: Arkistolaitos. Luettavissa: <https://www.finna.fi/Record/fennica.972511>
- Maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999. Luettavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990895>
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999. Luettavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>
- Mäenpää, O. 2008. Julkisuusperiaate. Helsinki: WSOY pro. Luettavissa: <https://tamcat.finna.fi/Record/tamcat.588352>
- Mason, M. K. 2014. Outreach 2.0: Promoting archives and special collections through social media. *Public Services Quarterly*, 10(2), 157-168.
10.1080/15228959.2014.904212.
- Miller, F. 1986. Use, appraisal, and research: A case study of social history. *The American Archivist*, 49(4). Luettavissa: <http://dx.doi.org/10.17723/aarc.49.4.e1251j7r1125525n>
- Pietilä, V. 1973. Sisällön erittely. Helsinki: Gaudeamus.
- Pugh, M. J. 1992. Providing reference services for archives and manuscripts.
- Saarenheimo, J. 1993. Kleion vai mnemosynen palvelija?: Länsimaisten arkistojen käsitys tehtävästään ja roolistaan eri aikoina. Keskusteluja professorin kanssa: Veikko litzen 60 vuotta 1.12.1993.

- Sanastokeskus TSK ry. 2012. Tietotekniikan termitalkoot. Luettavissa: http://www.tsk.fi/tsk/termitalkoot/fi/hakemistot-267.html?page=get_id&id=ID0028&vocabulary_code=TSKTT
- Schellenberg, T. 1956. Modern archives: Principles and techniques University of Chicago Press Chicago.
- Schellenberg, T. 1968. Archival training in library schools. *The American Archivist*, 31(2), 155-165.
- Seppänen, V., Oittinen, R., ja Gröhn, E. 1990. Arkistointi ja kirjaaminen kunnallishallinnossa (2. uud. p. ed.). Helsinki: VAPK-kustannus.
- Shepherd, E. J., ja Yeo, G. 2003. Managing records: A handbook of principles and practice. London: Facet Publishing.
- Smith, E. H. 2003. Customer focus and marketing in archive service delivery: Theory and practice. *Journal of the Society of Archivists*, 24(1), 35-53.
10.1080/0037981032000061019.
- Southwell, K. L. 2002. How researchers learn of manuscript resources at the western history collections. *Archival Issues*, 91-109.
- Stapleton, R. 1983. Jenkinson and schellenberg: A comparison. *Archivaria*, 17(0) Luettavissa: <http://archivaria.ca/index.php/archivaria/article/view/11021/11956>
- Stevens, M. E. 1977. The historian and archival finding aids. *Georgia Archive*, 5(1), 7.
- Sundqvist, A. 2007. The use of records - a literature review. *Archives & Social Studies*, 1(1), 623. Luettavissa: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:miun:diva-7354>
- Tibbo, H. 2003. Primarily history in america: How US historians search for primary materials at the dawn of the digital age. *The American Archivist*, 66(1), 9-50.
- Trace, C. B. 2010. On or off the record? notions of value in the archive. Teoksessa T. Eastwood, ja H. MacNeil (toim.), *Currents of archival thinking* (s. 47-68). Santa Barbara, California: ABC-CLIO.

Tuomi, J., ja Sarajärvi, A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Valtonen, M. R. 2005. Tapaustutkimus poliisin esitutkinnan dokumentoinnista: Asiakirjahallinnan näkökulma. Arkistoyhdistys ry-Arkivfreningen rf.

Vassilakaki, E., ja Moniarou-Papaconstantinou, V. 2017. Beyond preservation: Investigating the roles of archivist. *Library Review*, 66(3), 110-126. 10.1108/LR-09-2016-0077.

Wilhelmsson, S. 2014. Asiakirjahallinnan ammattietiikka ja eettiset ongelmat. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. Luettavissa: <https://tamcat.finna.fi/Record/tamcat.662763>

Yakel, E. 2004. Encoded archival description: Are finding aids boundary spanners or barriers for users? *Journal of Archival Organization*, 2(1-2), 63-77.

LIITTEET

Liite 1: Tarkistuslista

01 Milloin verkkosivustoa on tutkittu?

02 Mitä muita huomioita verkkosivustosta voi tehdä?

03 Mitä yhteystietoja etusivulla on?

- kirjaamon sähköpostiosoite
- kirjaamon postiosoite

04 Mitä yhteystietoja Yhteystiedot-sivulla?

- kirjaamon sähköpostiosoite
- kirjaamon postiosoite

05 Mitä henkilökunnan sähköpostiosoitteiden muodosta kerrotaan?

06 Minkälaisilla sanamuodoilla kirjaamon sähköposti identifioidaan?

07 Kerrotaanko arkiston sähköpostiosoite?

08 Kerrotaanko arkiston postiosoite?

09 Mitä muita havainnot yhteystiedoista voi tehdä?

10 Mitä kerrotaan kuntaan osoitettujen asiakirjojen käsittelystä?

11 Miten asiakirjahallintoa kuvaillaan?

12 Kerrotaanko arkiston aukioloajat?

13 Mitä muita arkistoja mainitaan?

14 Miten arkistoa kuvaillaan?

15 Kerrotaanko, että arkistoimen järjestäminen on kunnanhallituksen vastuulla?

16 Kenen työntekijän vastuulla arkisto on?

17 Onko verkkosivustolla asiakirjahallintaan liittyviä omia ohjeistuksia kuten toiminta-ohjeistusta?

- 18 Minne asiakirjahallinnasta kertovat sivut sijoittuvat sivujen rakenteessa?
- 19 Minkälaisia asiakirjahallintaan liittyviä palveluja tarjotaan?
- 20 Onko asiakirjapyyntöjen tekemistä ohjeistettu?
- 21 Onko verkkosivustolla erillinen lomake tietopalvelupyynnön tekemiseen?
- 22 Mitä kerrotaan asiakirjajäljennösten hinnasta?
- 23 Onko arkisto- ja asiakirjapalvelujen hinnasto verkossa saatavilla?
- 24 Mitä kerrotaan saatavilla olevista aineistoista?
- 25 Mitä kerrotaan kunnan hallussa olevien asiakirjojen julkisuudesta?
- 26 Onko asiakirjahallintaan liittyvää informaatiota on luokiteltu eri käyttäjäryhmien mukaan?
- 27 Esiintyvätkö seuraavat sanat?
- asiakirjahallinto
 - arkisto
 - kirjaamo, kuvaus
 - diaari
 - asianhallinta
 - sähköinen asiointi
 - asiakirjahallinta
- 28 Mitä kerrotaan diaarista?
- 29 Mitä kerrotaan arkistoluetteloista?
- 30 Mitä kerrotaan asiaryhmyksestä?
- 31 Onko kunnanvaltuuston uusimman kokouksen pöytäkirja luettavissa verkkosivustolla?
- 32 Onko ohjeistettu, miten on mahdollista tutustua kunnan valtuuston pöytäkirjaan vuodelta 1991?
- 33 Onko verkkosivustolla kerrottu verkossa olevien pöytäkirjojen joidenkin tietojen sensuroinnista?

34 Onko ohjetta, miten kokonaisuun pöytäkirjoihin voi tutustua?

35 Onko kerrottu viranhaltijapäätöksistä, ja miten niihin voi tutustua?

36 Julkaistaanko viranhaltijapäätöksiä verkkosivustolla?

37 Onko verkkosivustolla luettavissa vireillä olevan yleis- tai asemakaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelma ja taustaselvitys?

38 Minkälaisia havaintoja on tehtävissä ohjeistuksesta, joka koskee esiopetukseen hakemista?

39 Mitä verkkosivustolla oleva kunnan rakennusjärjestys kertoo asiakirjahallinnasta?