

SÄHKE-MÄÄRÄYKSEN MUKAISEEN SÄHKÖISEEN
ASIAKIRJAHALLINTOON SIIRTYMINEN
JULKISHALLINNON ORGANISAATIOISSA

Jouni Alanen

Tampereen yliopisto
Informaatiotieteiden yksikkö
Informaatiotutkimus ja
interaktiivinen media
Pro gradu -tutkielma
Lokakuu 2011

ALANEN, JOUNI: SÄHKE-määräyksen mukaiseen sähköiseen asiakirjahallintoon siirtyminen julkishallinnon organisaatioissa
Pro gradu -tutkielma, 48 s., 1 liites.
Lokakuu 2011

Sähköinen asiakirjahallinto eroaa merkittävästi paperilla tapahtuvasta asiakirjojen käsittelystä. Se tarjoaa uusia mahdollisuuksia asiakirjahallinnan toteuttamiseen, mutta tuo mukanaan myös uudenlaisia haasteita. Sähköiseen asiakirjahallintoon siirtyminen edellyttää monia teknisiä muutoksia kuin myös muutoksia organisaation työtapoihin ja asiakirjahallinnan suunnitteluun.

Tutkimuksen tarkoituksena oli tutkia, miten ja miksi suomalaisissa julkishallinnon organisaatioissa siirrytään sähköiseen asiakirjahallintoon. Tutkimuksessa pyrittiin selvittämään, mitä eri osa-alueita ja vaatimuksia sähköiseen asiakirjahallintoon siirtymiseen liittyy, mitä hyötyä siitä on organisaatioille ja minkälainen asema SÄHKE-määräyksellä on siirtymisessä. Arkistolaitoksen antama SÄHKE-määräys oli oleellinen osa tutkimuksen aihepiiriä. SÄHKE-määräys on kuvaus niistä vaatimuksista, jotka organisaation on täytettävä saadakseen säilyttää asiakirjallisia tietojaan pysyvästi yksinomaan sähköisessä muodossa.

Tutkimuksen aineisto kerättiin kuudella teemahaastattelulla. Haastateltavina oli sähköiseen asiakirjahallintoon siirtymisestä vastaavia julkishallinnon organisaatioiden edustajia. Haastattelut litteroitiin ja eri haastatteluissa esiin tulleet samaan teemaan liittyvät kohdat koottiin yhteen. Tutkimusaineiston analyysin pohjalta tehtiin aineistolukujen muodostamat yhteenvedot.

Tutkimus osoitti, että sähköiseen asiakirjahallintoon siirtyminen on koko organisaatiota koskeva sisällönhallinnallinen projekti, johon tarvitaan koko organisaation tuki. Suurimpina hyötyinä ovat rinnakkaisesta paperisen ja sähköisen asiakirjahallinnon tekemisestä eroon pääseminen sekä asiakirja-aineiston saaminen paremmin suunnitelmallisen asiakirjahallinnan piiriin. Täysin sähköiseen asiakirjahallintoon ei kuitenkaan ole vielä päästy kokonaan siirtymään, sillä kaikissa organisaatioissa ei ole vielä käytössä sähköistä allekirjoitusta.

Avainsanat: asiakirjahallinta, sähköinen asiakirjahallinto, SÄHKE, teemahaastattelu, julkishallinto

Esipuhe

Kiitos kaikille tutkimukseen osallistuneille antoisista haastatteluista ja kiinnostuksesta tutkimustani ja sen aihetta kohtaan.

Kiitos graduohjaajalleni Jaana Kekäläiselle vapaudesta ja ymmärryksestä (gradun) kirjoittamistani kohtaan.

Kiitos Tampereen yliopiston asiakirjahallinnan tohtoreille Pekka Henttoselle ja Marjo Rita Valtoselle vertaistuesta, hyvistä keskusteluista ja kannustuksesta asiakirjahallintoa koskevan tutkimuksen tekemisessä.

Kiitos puolustusministeriön tiedonhallintasektorille harjoittelupaikasta, jonka ansiosta tämä tutkielma saatiin alkuun ja kipinä tämän aihepiirin tutkimukseen syntyi.

Kiitos.

Tampereella 9.10.2011

Jouni Alanen

Sisällysluettelo

1	JOHDANTO	6
2	KESKEISET KÄSITTEET	8
2.1	Sähköinen asiakirjahallinta ja sähköinen asiakirjahallinto	9
2.2	Sähköinen pysyväsäilytys	9
2.3	SÄHKE-määräys	10
2.4	Julkishallinnon organisaatio	11
3	SÄHKÖISTEN ASIAKIRJOJEN OMINAISPIIRTEET	12
3.1	Tarve teknisille apuvälineille	12
3.2	Metatiedot	12
3.2.1	Asiakirjan konteksti	13
3.2.2	Alkuperäisyys ja luotettavuus	13
3.2.3	Käytön rajoittaminen	14
3.3	Sähköinen säilyttäminen	14
4	SÄHKÖISEN ASIAKIRJAHALLINNON NORMIYMPÄRISTÖ SUOMESSA	15
4.1	Arkistolaki	15
4.2	Arkistolaitos	16
4.3	Asiakirjojen julkisuus ja tiedonsaantioikeus	16
4.4	Laki sähköisestä asioinnista viranomaisessa	17
5	ASIAKIRJAHALLINNAN SUUNNITTELU JA ARKISTONMUODOSTUSSUUNNITELMA	19
5.1	Suomalaisen asiakirjahallinnan erityispiirteet	19
5.1.1	Kontinuumimalli	20
5.1.2	Ennakkoseulonta	20
5.1.3	Rekisteröinti	20
5.2	Arkistonmuodostussuunnitelma ja sen laatiminen	21
6	SÄHKE-MÄÄRÄYS JA SEN MUKAINEN SÄHKÖINEN ASIAKIRJAHALLINTO	23
6.1	Periaatteet	23
6.2	Vaatimukset asiankäsittelyjärjestelmälle	24
6.3	Metatietomalli ja metatietojen kerääminen	24
6.4	Siirtokokonaisuus ja sen muodostaminen	26
7	TUTKIMUSKYSYMYKSET, -MENETELMÄ JA -AINEISTO	27
7.1	Tutkimuskysymykset	27
7.2	Tutkimusmenetelmä ja haastattelurunko	28
7.3	Tutkimusaineisto ja haastateltavat	28
7.4	Tutkimusaineiston analyysi	29
8	SIIRTYMISEN VAIHEET JA SIIHEN VAADITTAVA TYÖ	31
8.1	Sähköiseen asiakirjahallintoon siirtymisen osa-alueet	31
8.1.1	Uuden asiankäsittelyjärjestelmän hankinta	31
8.1.2	Arkistonmuodostussuunnitelman päivittäminen sähköisen asiakirjahallinnon vaatimuksia vastaavaksi	32
8.1.3	Päivittäminen ja ylläpito	33
8.2	Koko organisaatiota koskeva projekti	34

8.3	Työnteon tukeminen	35
9	SIIRTYMISEN SYYT, TAVOITTEET JA HYÖDYT	36
9.1	Tarve uudelle asiankäsittelyjärjestelmälle.....	36
9.2	Paperisesta asiakirjahallinnosta eroon pääseminen	36
9.2.1	Sähköinen allekirjoitus kynnyksenä	37
9.2.2	Sähköinen seulonta	38
9.3	Enemmän aineistoa järjestelmän piiriin	38
9.4	Viestinnän ja tiedon kulun tehostuminen	39
10	SÄHKE-MÄÄRÄYS SÄHKÖISEEN ASIAKIRJAHALLINTOON SIIRRYTTÄESSÄ	41
10.1	Määräyksen asema.....	41
10.1.1	Omat tarpeet etusijalla	41
10.1.2	Yhtenäistäminen	42
10.1.3	Vaatimusmäärittelyn avuksi	43
10.2	Työnkulkujen määrittelemisen vaikeus	43
11	YHTEENVETO TUTKIMUKSEN TULOKSISTA.....	45
	LÄHTEET	47
	LIITTEET	49

Liite 1. Haastattelurunko

1 JOHDANTO

Nykyään ihmiset hoitavat asioitaan yhä enemmän sähköisesti. Palvelut siirtyvät tietoverkkoihin ja suurin osa työnteossa ja asioiden hoitamisessa käytetystä tiedosta käsitellään sähköisesti tietojärjestelmissä. Kehityksen suunta on selvästi kohti sähköistä asioiden hoitoa. Tämä kehitys aiheuttaa paineita monilla yhteiskunnan eri osa-alueilla. Organisaatioiden on siirryttävä tuottamaan palveluita sähköisesti, työntekijöiden on opittava käyttämään uusia tietojärjestelmiä ja asioiden hoitaminen sähköisesti vaatii myös työtapojen muuttamista.

Vastauksena tälle kehitykselle suomalainen julkishallinto on alkanut siirtyä sähköiseen asiakirjahallintoon. Sähköisiä asiantkäsittelyjärjestelmiä on käytetty jo pitkään paperisen asiakirjahallinnan rinnalla, mutta mahdollisuus siirtyä kokonaan sähköiseen asiakirjahallintoon avautui vasta vuonna 2005, kun arkistolaitos antoi ensimmäisen SÄHKE-määräyksen. Määräyksen vaatimukset toteuttamalla oli mahdollista saada lupa säilyttää asiakirjallista tietoa pysyvästi yksinomaan sähköisessä muodossa.

Tarve eGovernmentin eli sähköisen hallinnon kehittämiseen on kansainvälisesti suuri. eGovernmentin periaatteena on hyödyntää tieto- ja viestintäteknologiaa parantaakseen julkishallinnon palveluja, osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia, hallinnon sisäisiä prosesseja ja kansalaisten, järjestöjen ja yritysten mahdollisuuksia saada informaatiota (Anttiroiko, 2002).

Suomalainen asiakirjahallinnan normiympäristö ja suunnittelun periaatteet ovat sen verran ainutlaatuisia, että mallia ei voida ottaa suoraan muualta. On erityisen tärkeää, että SÄHKE-määräyksen avulla sähköisen asiakirjahallinnon vaatimuksia on saatu sovellettua suomalaisiin olosuhteisiin ja luotua selkeä linjaus siitä, mitä sähköiseen asiakirjahallintoon siirtymisessä tulisi ottaa huomioon.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on kuvata SÄHKE-määräyksen mukaiseen sähköiseen asiakirjahallintoon siirtymistä. Suomalaista asiakirjahallintoa ei ole tutkittu yhtään liikaa ja sähköinen asiakirjahallinto on hyvä näkökulma julkishallinnon tämän hetkisen asiakirjahallinnan tutkimukselle.

Tutkimuksen taustaksi on esitelty sähköisen asiakirjahallinnon ominaispiirteitä (luku 3), julkishallinnon asiakirjahallinnan normiympäristöä (luku 4), suomalaisen asiakirjahallinnon suunnittelun periaatteita (luku 5) sekä SÄHKE-määräyksen sisältöä (luku 6).

Tutkimusaineistona käytetään tutkimusta varten tehtyjä kuutta julkishallinnon organisaatioiden edustajien haastattelua. Niiden perusteella kuvataan sähköiseen asiakirjahallintoon siirtymisen käytännön toteutusta, esitellään muutostyön hyötyjä ja tavoitteita sekä SÄHKE-määräyksen asemaa muutostyössä.

2 KESKEISET KÄSITTEET

Asiakirjahallinnon tieteenalan nuoruudesta ja alan käytännönlähtöisyydestä johtuen alan käsitteistö ei ole täysin vakiintunutta ja samoille asioille on olemassa monia eri nimityksiä (Alanen 2011). Vaikka käytännön työn tekeminen onnistuisikin vielä kelvollisesti horjuvasta käsitteistöstä huolimatta, tieteenteon ja asiakirjahallinnan periaatteiden systemaattisen tarkastelun kannalta yhtenäisten käsitteiden käyttäminen on ensiarvoisen tärkeää.

Sähköisen asiakirjahallinnon tuleminen on lisännyt entisestään käytettävien termien määrää. Uusille tekniikoille ja käytännöille on keksitty uusia nimityksiä, mutta paperiasiakirjojen parissa on ollut luonnollista käyttää samoja käsitteitä kuin aiemminkin. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa samasta asiasta käytetään eri nimitystä riippuen tehdäänkö se paperilla vai sähköisesti.

Asiakirjahallinnan periaatteet ja normiympäristö pysyvät kuitenkin sähköiseen asiakirjahallintoon siirryttäessä pohjimmiltaan samoina. Vain keinot näiden periaatteiden käytännön toteutukseen ja erilaisten vaatimusten täyttämiseen muuttuvat. Käsitteiden kannalta jako sähköiseen ja paperiseen asiakirjahallintoon ei ole suotavaa, vaan olisi pyrittävä käyttämään mahdollisimman paljon yhtenäistä käsitteistöä.

Tässä tutkielmassa on kiinnitetty erityistä huomiota käsitteiden määrittelyyn sekä käsitteiden ja termien yhdenmukaiseen käyttöön. Olemassa olevia asiakirjahallinnan vakiintuneita käsitteitä on pyritty soveltamaan sähköiseen ympäristöön ja määritellä niiden merkitys tässä kontekstissa.

2.1 Sähköinen asiakirjahallinta ja sähköinen asiakirjahallinto

Tässä tutkielmassa käytetään Valtosen määritelmää asiakirjahallinnasta:

”Asiakirjahallinta on asiakirjatiedon suunnitelmalliseen tuottamiseen, käsittelyyn ja säilyttämiseen kohdentuvaa toimintaa, jota toteutetaan sekä organisaatiokontekstissa että arkistoinstituutiossa. Asiakirjahallintaan kohdistuu toiminnallisia, teoreettisia, hallinnollisia ja lainsäädännöllisiä vaatimuksia.” (Valtonen 2005).

Jos asiakirjahallinnan kohteena on asiakirjatieto, joka on koko elinkaarensa ajan yksinomaan sähköisessä muodossa, asiakirjahallintaa voidaan kutsua sähköiseksi asiakirjahallinnaksi.

Asiakirjahallinnan organisaatiokontekstissa tapahtuvasta toiminnasta käytetään tässä tutkielmassa nimitystä sähköinen asiakirjahallinto. Tällöin on kyse asiakirjahallinnosta, jonka kohteena on yksinomaan sähköisessä muodossa oleva asiakirjallinen tieto.

Arkistoinstituutiossa tapahtuvaa asiakirjahallinnan osaa kutsutaan tässä tutkielmassa sähköiseksi pysyväissäilytykseksi. Sähköistä asiakirjahallintoa hoidetaan niin, että sen tuottama aineisto on valmis sähköiseen pysyväissäilytykseen.

2.2 Sähköinen pysyväissäilytys

Sähköinen pysyväissäilytys on sähköisen asiakirjahallinnon tuloksena syntyneen aineiston säilyttämistä pysyvästi yksinomaan sähköisessä muodossa. Tässä tutkielmassa sähköisen pysyväissäilytyksen katsotaan alkavan siitä, kun organisaatio siirtää sähköisen asiakirja-aineistonsa säilytettäväksi sähköiseen pysyväissäilytykseen erikoistuneeseen organisaatioon.

Sähköisen pysyväissäilytyksen ideana on säilyttää asiakirjoja niin että ne toimisivat mahdollisimman pitkään todisteina tapahtumista, säilyttäisivät kulttuuriperintöä ja olisivat tarjolla tutkimuksen tarpeisiin. Sähköisen pysyväissäilytyksen aikana aineistoon tulee tarjota tietopalvelua ja varmistaa tietojen käytettävyyden, alkuperäisyyden ja eheyden säilyminen.

Sähköistä pysyväissäilytystä varten asiakirja-aineisto ja sen metatiedot muutetaan yleisesti käytössä olevaan (standardoituun) muotoon, jolloin aineistoa on helppo ylläpitää vuodesta toiseen. Julkishallinnon organisaatioissa aineiston muunto toteutetaan SÄHKE-määräyksen mukaisesti ja siitä laaditaan vaatimusten mukainen siirtokokonaisuus.

Sähköistä säilyttämistä käsitellään myös tutkielman luvuissa 3.3 ”Sähköinen säilyttäminen” ja 6.4 ”Siirtokokonaisuus ja sen muodostaminen”.

2.3 SÄHKE-määräys

SÄHKE-määräys on arkistolaitoksen antama määräys, joka koskee sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittelyä ja sähköisen pysyväissäilytyksen vaatimuksia. SÄHKE-määräyksiä on olemassa kaksi eri versiota.

SÄHKE1 on vuoden 2006 alusta voimaan tullut määräys, joka sisältää ne vaatimukset ja ominaisuudet, joita edellytetään, jotta asiankäsittelyjärjestelmiin sisältyvät tiedot voitaisiin säilyttää pysyvästi yksinomaan sähköisessä muodossa (Arkistolaitos 2005). SÄHKE1 määräyksen mukaista sähköisen säilyttämisen lupaa voi hakea vuoden 2012 loppuun sillä edellytyksellä, että siirtokokonaisuuden muodostamisessa noudatetaan SÄHKE2:n mukaista siirtotiedostorakennetta ja -menettelyä (Arkistolaitos 2008).

SÄHKE2 on SÄHKE1:n seuraaja, joka tuli voimaan vuoden 2009 alusta. SÄHKE2 laajentaa vaatimukset koskemaan kaikkia asiakirjallista tietoa sisältäviä tietojärjestelmiä. SÄHKE2:n mukaisessa asiakirjahallinnossa tietojärjestelmien toiminnallisuutta ja asiakirjallisten tietojen elinkaarta ohjataan uudella sähköisellä arkistonmuodostussuunnitelmalla, eAMS:lla, jo operatiivisen käsittelyn aikana. (Arkistolaitos 2008)

Tässä tutkielmassa SÄHKE-määräyksellä tarkoitetaan sähköisten asiakirjojen käsittelyyn kohdistuvien vaatimusten ja ominaisuuksien osalta SÄHKE1:ä ja siirtokokonaisuuden muodostamisen osalta SÄHKE2:a. SÄHKE-määräystä käydään läpi tarkemmin luvussa 6.

2.4 Julkishallinnon organisaatio

Tässä tutkielmassa julkishallinnon organisaatiolla tarkoitetaan arkistolain piiriin kuuluvaa organisaatiota.

Tutkielman aiheena oleva SÄHKE-määräys velvoittaa virallisesti vain valtionhallinnon ja kunnallishallinnon organisaatioita (Arkistolaitos 2005, Arkistolaitos 2008). Tutkielmassa halutaan kuitenkin käyttää laajempaa käsitettä, sillä monet pelkästään arkistolain piiriin kuuluvat organisaatiot haluavat myös ottaa mallia SÄHKE-määräyksestä ja pitää omaa asiankäsittelyjärjestelmäänsä määräyksen kanssa yhteensopivana.

Arkistolain piiriin kuuluvat organisaatiot määritellään arkistolain ensimmäisessä pykälässä. Näitä organisaatioita ovat muiden muassa valtion virastot, laitokset ja tuomioistuimet, kunnalliset viranomaiset ja toimielimet, Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos, säätiöyliopistot sekä valtion ja kunnan liikelaitokset. (Arkistolaki 1 §)

3 SÄHKÖISTEN ASIAKIRJOJEN OMINAISPIIRTEET

Sähköinen asiakirja on monilta osin erilainen käsitellä ja käyttää kuin paperinen asiakirja ja tämä on huomioitava siirryttäessä sähköiseen asiakirjahallintoon. Erot asiakirjojen käsittelyssä liittyvät sähköisten asiakirjojen vaatimiin teknisten apuvälineiden käyttöön, sähköisen asiakirjan vaatimiin metatietoihin sekä sähköisen aineiston säilyttämiseen liittyviin ongelmiin.

3.1 Tarve teknisille apuvälineille

Sähköiset asiakirjat ovat täysin riippuvaisia teknisistä apuvälineistä. Niiden luominen, käyttäminen, järjesteleminen ja säilyttäminen vaativat kaikki luotettavasti toimivia laitteita. Eri laitteiden, formaattien ja ohjelmistojen välillä on aina yhteensopivuusongelmia ja ne korostuvat, kun aletaan puhua muutamien vuosien sijasta muutamista vuosikymmenistä tai peräti pysyvistä käytettävyydestä ja säilyttämisestä.

Sähköinen asiakirja tarvitsee teknisiä apuvälineitä, tietotekniikkaa ja järjestelmiä, jotta asiakirja saadaan muutettua ihmiselle ymmärrettävään muotoon. Toisaalta se on tietoteknisten apuvälineiden vuoksi myös monella tapaa käytettävyydeltään parempi kuin paperiset vastineensa. Sähköiseen aineistoon voidaan päästä käsiksi kauempaa, monista eri paikoista ja monta ihmistä samaan aikaan. Aineiston jakaminen on nopeampaa ja vaivattomampaa ja tietoja on helpompaa hakea, yhdistellä ja koostaa. (Lybeck 2006)

Teknisten apuvälineiden käyttämisessä on myös ongelmansa. Sähköisten asiakirjojen esittämiseen käytettävät eri laitteistot ja ohjelmistot eivät ole välttämättä yhteensopivia ja asiakirjan ulkoasu voi vaihdella käytetystä laitteistosta riippuen. (Lybeck 2006)

3.2 Metatiedot

Sähköisen asiakirjan suurin ero paperiseen asiakirjaan on se, että sähköisellä asiakirjalla ei ole lainkaan fyysistä muotoa. Tämän takia siltä puuttuu myös monia fyysisen olemuksen mukanaan tuomia tietoja ja ominaisuuksia. Nämä fyysisen olemuksen itsessään sisältämät metatiedot on kuvailtava ja merkittävä sähköiseen asiakirjaan erikseen.

3.2.1 Asiakirjan konteksti

Paperiset asiakirjat sijaitsevat fyysisesti aina jossain tietyssä paikassa ja sijaintipaikan perusteella pystyy päättelemään paljon asiakirjan kontekstista. ”Miksi asiakirja on juuri näiden asiakirjojen yhteydessä?” Tai ”miksi se on sijoitettuna tällaiseen erilliseen huoneeseen?”

Asiankäsittelyjärjestelmässä asiakirjaan voi päästä käsiksi montaa eri kautta eikä asiakirjalle voida määrittää yksiselitteistä sijaintia. Kaikki se, mitä tiedämme asiakirjasta, on pitänyt erikseen kuvailla ja merkitä sen yhteyteen. Pelkkä verkkolevyiltä löydetty ”XFghf4Ed.dmp”-tiedosto on vaikea mieltää itsessään asiakirjaksi, mutta jos siihen on liitettyä asianmukaiset metatiedot, se voidaan todeta alkuperäiseksi, tietyn tehtävän tuloksena syntyneeksi ja tiettyyn formaattiin tallennetuksi asiakirjaksi.

Metatietoja on asiakirjan käyttötarkoituksesta riippuen monenlaisia. SÄHKE-määräyksessä määritellään julkishallinnon organisaation asiakirjahallinnan näkökulmasta tarpeelliset metatiedot. Metatietojen kerääminen varmistetaan kyseisten vaatimusten mukaan laaditulla ja tarkoituksenmukaisesti käytetyllä asiankäsittelyjärjestelmällä.

3.2.2 Alkuperäisyys ja luotettavuus

Paperiasiakirjan alkuperäisyyttä on harvoin tarvetta kyseenalaistaa (Lybeck 2006), koska sen väärentäminen ja väärennöksen ujuttaminen erilliseen ja valvottuun arkistoon on vaikeaa ja monimutkaista.

Sähköisten asiakirjojen todistusvoiman takaamiseksi on niiden alkuperäisyys ja luotettavuus kyettävä todistamaan. Sähköisten asiakirjojen kohdalla se tarkoittaa sitä, että niihin on liitettävä riittävät metatiedot, joista on luotettavasti todennettavissa asiakirjan syntyprosessi ja -konteksti. Tämän lisäksi on kyettävä osoittamaan, että asiakirjat ja niiden metatiedot ovat turvattu asiattomilta muutoksilta ja vahingoilta. (Lybeck 2006)

Tämän vaatimuksen takia SÄHKE-määräyksen mukaisissa asiankäsittelyjärjestelmissä on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että kaikki asiakirjoille tehtävät muutokset kirjautuvat tapahtuma- ja muutoslokiin, asiakirjojen muokkaaminen pystytään tarvittaessa estämään ja arkistoidusta aineistoista saadaan laskettua erityiset sähköiset tunnisteet, joita vertaamalla voidaan todeta asiakirjojen muuttumattomuus. (Arkistolaitos 2005)

3.2.3 Käytön rajoittaminen

Organisaation kaikki asiakirjalliset tiedot sisältyvät samaan asiankäsittelyjärjestelmään. Kaikki käyttävät samaa järjestelmää ja heillä on käytössä kaikki tiedot, jos ei sitä erikseen rajoiteta.

Tätä varten SÄHKE-määräyksessä vaaditaan asiankäsittelyjärjestelmään käyttäjähallinta-ominaisuus. Käyttöoikeudet on voitava määritellä jokaiselle käyttäjärhymälle erikseen ja jokainen käyttäjä on liitettävä johonkin käyttäjärhymistä

3.3 Sähköinen säilyttäminen

Samalla tavalla kuin sähköisten asiakirjojen lukeminen, myös niiden säilyttäminen vaatii erityisiä menetelmiä. Kuten kirjassa ”Arkistot yhteiskunnan toimiva muisti” (Lybeck 2006) osuvasti todetaan: ”Paperiasiakirja säilyy, ellei sitä erityisesti hävitetä, sähköinen asiakirja häviää (itsestään), ellei sitä erityisesti säilytetä.”

Sähköisten asiakirjojen säilyttämisessä on kaksi erillistä ongelmallista haastetta. Asiakirjat pitäisi saada säilymään pitkiä aikoja sähköisessä muodossa ja sähköisessä muodossa olevaa aineistoa pitäisi pystyä toistamaan alkuperäisessä muodossaan vielä vuosienkin päästä.

Kumpaankaan ongelmaan ei ole tällä hetkellä olemassa kunnollista ratkaisua, vaan aineistoa joudutaan säännöllisin väliajoin muuttamaan muodosta toiseen ja siirtämään medialta toiselle. Tätä prosessia kutsutaan migraatioksi.

Sähköisen aineiston säilyttämiseen tällä hetkellä käytettävä tekniikka, kuten magneettinauhut, kiintolevyt ja cd-levyt, soveltuvat vain väliaikaiseen säilyttämiseen. Niitä käytettäessä joudutaan säännöllisin väliajoin kopioimaan aineistot uudelle medialle, koska muuten aineistot ovat vaarassa tuhoutua.

Esittämisen kannalta ongelmallisinta on se, että ohjelmistoja ja formaatteja tulee jatkuvasti lisää ja kaikkien eri laitteistojen ja formaattien tukeminen on käytännöllisesti katsoen mahdotonta. Tätä ongelmaa on pyritty ratkaisemaan kehittämällä mahdollisimman yleispäteviä formaatteja, joiden lukemiseen on kehitetty helposti ylläpidettävä laitteistoja ja ohjelmistoja. Ongelmana on kuitenkin se, että aina kun aineistoa muutetaan muodosta toiseen (eli konvertoidaan) joitain tietoja tulee hävitetyksi.

4 SÄHKÖISEN ASIAKIRJAHALLINNON NORMIYMPÄRISTÖ SUOMESSA

Kansalaisten asioita hoidettaessa on viranomaisen otettava huomioon monia asioita. On suojattava heidän yksityisyyttään, turvattava tasa-arvoinen kohtelu, annettava kansalaisille mahdollisuus tietää heitä koskevista asioista ja päätöksistä sekä rakennettava luotamusta läpinäkyvästä, toimivasta ja tarkoituksenmukaisesta asioiden hoitamisesta.

Normiympäristö koostuu eri tavoin velvoittavista ja toimintaa ohjaavista normeista, kuten lainsäädännöstä, määräyksistä, standardeista sekä erilaisista ohjeistuksista ja säännöstöistä. Nämä määrittävät viranomaisen työtä ja viranomaisen on varmistettava toimintansa normienmukaisuus. Myös asiakirjahallinnolla on oma normiympäristönsä, jonka tärkeimpinä normeina ovat arkistolaki, arkistolaitoksen normit, henkilötietolaki ja julkisuuslaki. (Valtonen 2010)

Maailman muuttuessa myös normiympäristön on muututtava. Uudet tilanteet vaativat uusia tulkintoja ja mahdollisesti kokonaan uusia normeja. Sähköisessä asiointissa ja asiakirjahallinnossa eivät päde enää samat vanhat normit, vaan normeja on ajanmukaistettava, tarkennettava ja tulkittava uudelleen.

Tässä luvussa käydään läpi julkishallinnon organisaatioiden asiakirjahallinnon normiympäristöä Suomen lainsäädännön osalta.

4.1 Arkistolaki

Sähköisen asiakirjahallinnon kannalta arkistolaissa on erityisesti kaksi kohtaa, jotka tulisi ottaa huomioon.

Arkistolain (1994) mukaan arkistonmuodostajan tehtävänä on varmistaa asiakirjojen käytettävyys ja säilyminen, huolehtia asiakirjoihin liittyvästä tietopalvelusta ja määritellä asiakirjojen säilytysarvo ja hävittää tarpeeton aineisto.

Sähköiseen asiakirjahallintoon siirryttäessä aineiston käytettävyys ja säilyminen muuttuvat oleellisesti. Varmistaakseen tämän vaatimuksen toteutumisen arkistolaitos on an-

tanut SÄHKE-määräyksen. SÄHKE-määräyksessä määritetään tiedon käytettävyyteen ja säilymiseen liittyviä seikkoja.

Arkistolain 7§:ssä säädetään, että ”arkistointia on hoidettava siten, että se tukee arkistonmuodostajan tehtävien suorittamista sekä yksityisten ja yhteisöjen oikeutta saada tietoja julkisista asiakirjoista.” Sähköisen asiakirjahallinnon voidaan sanoa tukevan entistä paremmin tehtävien suorittamista. Myös julkisten asiakirjojen saatavuus paranee.

Tässä kohdin voidaan kysyä, kuinka kauan paperisen asiakirjahallinnon voidaan katsoa tukevan tehtävien suorittamista riittävästi ja voidaanko joskus tulevaisuudessa kohtaa tulkita niin, että oikeus tietojen saamisesta ei täyty ilman sähköistä asiakirjahallintoa.

4.2 Arkistolaitos

Arkistolaitos määrittää omalta osaltaan julkishallinnon organisaatioiden asiakirjahallinnon hoitamista. Arkistolaitoksen tehtävänä on varmistaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen säilyminen ja käytettävyys.

Tämän tehtävän hoitoon arkistolaitokselle on annettu oikeus antaa arkistonmuodostajille määräyksiä sekä määrätä, mitkä asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi. (Arkistolaki 1994)

Sähköisen asiakirjahallinnon osalta ohjaaminen on tapahtunut SÄHKE-määräyksen kautta. Siinä arkistolaitos ohjaa julkishallinnon organisaatioita sähköisen asiakirjahallinnon toteutuksessa. SÄHKE-määräyksen toteuttamiseksi organisaatioiden on hyväksyttävä asiankäsittelyjärjestelmänsä arkistolaitoksessa. Tämän yhteydessä hyväksytään myös lista pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista.

4.3 Asiakirjojen julkisuus ja tiedonsaantioikeus

”Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.” (Suomen perustuslaki 1999)

Suomessa asiakirjojen julkisuus on määritelty selkeästi lainsäädännössä. Suomen perustuslain (1999) mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja julkisuuslain (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 1999) mukaan viranomaisten

asiakirjat ovat julkisia, jollei asiakirjan julkisuudesta erikseen toisin säädetä. Näiden perusteella asiakirjahallinnon on varmistettava, että asiakirjat ovat julkisesti saatavilla eikä niitä suotta salailta.

Käytännössä julkisuuslakia toteutetaan arkistolain määräyksestä laadittavan arkistonmuodostussuunnitelman avulla. Siinä on jokaisen asiakirjan kohdalla oltava erikseen tieto asiakirjan julkisuudesta (Arkistolaitos 2007). Salaisten asiakirjojen yhteydessä on lisäksi mainittava lain pykälä, johon salaiseksi luokittelu perustuu. Salassapidon perusteena on yleensä julkisuuslain 24§:ssä erikseen määritelty peruste.

Asiakirjojen julkisuuteen vaikuttaa myös henkilötietolaki (1999). Henkilötietolain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista.

Henkilötietolain toteuttamiseksi on kaikista julkisesti levitettävistä asiakirjoista poistettava henkilötiedot. Asiakirja on kuitenkin julkinen niiltä osin, kun siinä ei esiinny henkilötietoja.

Henkilötietolain takia arkistonmuodostussuunnitelmassa on erillinen kohta ”Sisältää henkilötietoja”. Tämä asiakirjan metatieto kertoo sisältääkö asiakirja henkilötietoja vai ei. Tämä auttaa arkistonmuodostajaa toteuttamaan julkisuuslakia ja tarvittaessa poistamaan henkilötiedot ennen julkaisua.

4.4 Laki sähköisestä asioinnista viranomaisessa

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (2003) on hyvä esimerkki lainsäädännön täydentämisestä vastaamaan yhteiskunnan muutoksia. Tämä laki on laadittu nimenomaan sähköisen asioinnin yleistymisen takia eikä tällaiselle laille ollut mitään tarvetta vielä 15 vuotta sitten.

Laissa säädetään selkeät säännöt viranomaisten ja viranomaisessa asioivien kansalaisten oikeuksista, velvollisuuksista ja vastuista sähköisessä asioinnissa. Lakia sovelletaan hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon.

Laki velvoittaa viranomaista muun muassa huolehtimaan sähköisten palveluiden toimintakuntoisuudesta, kirjaamaan sähköisen viestin ja ilmoittamaan asiakirjan vastaanottamisesta lähettäjälle. Lisäksi laissa säädetään erikseen sähköistä asiointia koskevista käytännöistä asiakirjan saapumisajan määrittämisen, allekirjoitusten tarpeellisuuden ja sähköisten tiedoksiantojen suhteen.

5 ASIAKIRJAHALLINNAN SUUNNITTELU JA ARKISTONMUODOSTUSSUUNNITELMA

Asiakirjahallinta ei ole itsetarkoituksellista toimintaa, vaan organisaation toiminnallisten, oikeudellisten ja hyvään tiedonhallintatapaan liittyvien tarpeiden ja velvoitteiden hoitamista. Näiden päämäärien tulee määrätä se, miten asiakirjahallinta toteutetaan. Asiakirjahallinta olisi pyrittävä suunnittelemaan niin, että kertyvät asiakirjat palvelisivat organisaatiota mahdollisimman hyvin ja taloudellisesti elinkaarensa kaikissa vaiheissa. (Lybeck 2006)

Asiakirjahallinnan suunnittelussa on otettava huomioon kaksi näkökulmaa. Toisaalta on huomioitava organisaation omat lähtökohdat ja tarpeet ja toisaalta normiympäristön vaatimukset organisaation asiakirjahallinnalle. Asiakirjahallinnan toteuttamiseen ei ole yleispätevää kaavaa, vaan organisaation tehtävät, koko ja rakenne sekä asiakirjojen tehtävät, määrä ja tietojen laatu vaikuttavat siihen, miten asiakirjahallinta kannattaa milloinkin toteuttaa (Lybeck 2006).

Nykyaikaisen asiakirjahallinnan keskeisimpiä tavoitteita on, että mitään varsinaista uudelleen järjestämistä tai muutoksia ei tarvitsisi tehdä jälkikäteen, sillä asiakirjahallinnan virheitä on hankalaa ja kallista korjata jälkikäteen (Lybeck 2006). Asiakirjahallinta koskee koko organisaatiota ja sen työntekijöitä eikä näin ollen järjestelmiä ja käytänteitä voida muuttaa jatkuvasti. Muutokset aiheuttavat vastarintaa ja vaativat aina myös työntekijöiden uudelleen kouluttamista. Perusteellisella suunnittelulla voidaan vähentää muutosten tarvetta.

5.1 Suomalaisen asiakirjahallinnan erityispiirteet

Asiakirjahallinta on hyvin käytännönläheinen ala. Asiakirjahallinnan tieteellinen tutkimus on sen verran vähäistä, että mitään kokonaisvaltaista teoreettista viitekehystä ei voida asiakirjahallinnan suunnittelun taustalla katsoa olevan. Nykyisten periaatteiden ja käytäntöjen kehittymiseen voidaan katsoa vaikuttaneen enemmän vahva käytännön kokemus kuin systemaattinen tutkimus.

Muutamia selkeitä periaatteita voidaan kuitenkin nähdä suomalaisen asiakirjahallinnan suunnittelun takana olevan. Tärkeimmät niistä ovat asiakirjan elinkaarta koskeva kon-

tinuumimalli, asiakirjojen arvonmääritykseen liittyvä ennakkoseulonta ja asiakirjojen käsittelyyn kuuluva rekisteröintikäytäntö.

Näiden periaatteiden siemenet voidaan katsoa kylvetyn jo vuoden 1981 arkistolaissa. Samat periaatteet näyttäisivät säilyvän varsin muuttumattomina nyt myös sähköiseen asiakirjahallintoon siirryttäessä. Nämä periaatteet myös poikkeavat selvästi monien muiden maiden julkishallintojen tavasta hoitaa asiakirjahallintoa.

5.1.1 Kontinuumimalli

Kontinuumimallissa asiakirjan elinkaari nähdään jatkumona. Tällöin asiakirjan elinkaari ei jakaudu selvästi aktiivi- ja passiivivaiheeseen, vaan asiakirjan voidaan katsoa olevan yhtä aikaa elinkaarensa kaikissa vaiheissa. Toisin kuin Yhdysvalloissa, Suomessa organisaatiossa tapahtuva asiakirjahallinto ja aineiston säilyttämiseen erikoistunut arkistotoimi ovat sulautuneet yhteen. Sähköiseen asiakirjahallintoon siirryttäessä tämä korostuu vielä enemmän, kun asiakirja on syntyhetkestä pysyvässä säilytykseen asti sähköisen asiankäsittelyjärjestelmän hallinnassa.

5.1.2 Ennakkoseulonta

Asiakirjojen arvonmäärityksen kannalta Suomessa on periaatteena niin kutsuttu ennakkoseulonta, joka on läheistä sukua kontinuumiajattelulle. Ennakkoseulonnassa asiakirjan säilytysaika ja -tapa määritellään jo ennen kuin asiakirjaa on edes luotu. Ennakkoseulontan toteutuksen kannalta tärkein työväline on arkistonmuodostussuunnitelma, johon jokaisen asiakirjan kohdalle merkitään erilliseksi metatiedoksi sen säilytysaika. (Lybeck 2006)

Tämä periaate korostuu erityisesti sähköisessä asiakirjahallinnossa, jossa asiakirjojen käsittely on tietokoneen ohjaamaa ja määritykset on syötettävä tietokoneelle etukäteen ennen järjestelmän käyttöönottoa. Säilytysaikojen määrittäminen on yksi suurimmista ja työläimmistä tehtävistä sähköiseen asiakirjahallintoon siirryttäessä.

5.1.3 Rekisteröinti

Rekisteröintikäytäntö on suomalaiselle asiakirjahallinnalle tyypillinen piirre ja sillä on pitkät perinteet Suomen hallinnossa. Kaikki käsiteltävät asiat ja asiakirjat rekisteröidään asiarhmittymisen perusteella. Rekisteröinnissä asioita ja asiakirjoja koskevat tiedot tallennetaan asiankäsittelyjärjestelmään, jolloin samaan asiaan liittyvät toimenpiteet ja asiakirjat saavat

yhteisen tunnuksen ja niihin liitetään arkistonmuodostussuunnitelmasta ja järjestelmästä automaattisesti tulevat metatiedot. (Lybeck 2006)

Rekisteröinnin merkitys on uudelleen korostunut sähköisen asiakirjahallinnon ja asiointin kautta. Laki sähköisestä asioinnista viranomaisessa (2003) edellyttää, että viranomaiselle saapuneet sähköiset asiakirjat rekisteröidään. Rekisteröinnin yhteydessä tuotettavat metatiedot, kuten saapumisajankohta sekä eheyden ja alkuperäisyyden toteaminen, ovat tärkeitä sähköisten asiakirjojen hallinnoinnin kannalta. (Lybeck 2006)

5.2 Arkistonmuodostussuunnitelma ja sen laatiminen

”Arkistonmuodostajan on määrättävä tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa.” (Arkistolaki 1994)

Arkistonmuodostussuunnitelma on tärkeä työkalu suomalaisen asiakirjahallinnon suunnittelussa ja se on lajissaan kansainvälisesti harvinainen. Arkistolaki velvoittaa kaikki julkishallinnon organisaatiot laatimaan arkistonmuodostussuunnitelman (AMS). Itse AMS:n sisällöstä säädetään niukasti, mutta normiympäristön vaatimukset ja käytännön tarpeet ovat vakiinnuttaneet AMS:n sisällön.

Tavallisesti AMS sisältää vähintään organisaation tehtävien ja toimintojen perusteella laaditun asiaryhmytyksen, listan toiminnan tuloksena syntyvistä asiakirjoista ja tiedot asiakirjojen käsittelyyn, hallintaan ja säilytyksen kannalta oleellisista metatiedoista.

Erityisesti sähköistä asiakirjahallintoa varten laadittavasta AMS:sta voidaan käyttää nimitystä sähköinen arkistonmuodostussuunnitelma (sähköinen AMS). Pohjimmiltaan kyse on kuitenkin samasta, arkistolaissa mainitusta AMS:sta.

Sähköinen AMS poikkeaa jonkin verran paperista asiakirjahallintoa varten laadittavasta AMS:sta. Sähköinen AMS on integroitu asiankäsittelyjärjestelmään ja siihen on lisätty työkulkuja, määritelty automaattisia tilasiirtymiä ja muita sähköisen asiakirjahallinnon ohjaamiseen liittyviä tietoja.

AMS:n laatiminen on oleellinen osa organisaation arkistonmuodostuksen suunnittelua. AMS:n laatimiseen voidaan katsoa kuuluvan neljä eri vaihetta:

- 1) organisaation tehtävien kartoitus ja asiaryhmyksen laadinta
- 2) toimenpiteiden ja niissä syntyvien asiakirjojen kartoittaminen
- 3) asiakirjojen metatietojen määrittäminen sekä
- 4) arkistonmuodostussuunnitelman hyväksyminen

Arkistonmuodostussuunnitelman laadinta alkaa asiaryhmyksen laadinnalla. Sitä varten kartoitetaan organisaation tehtävät ja toiminnot. Työ on ryhmätyötä, johon osallistuvat tehtäviä hoitavat henkilöt, arkistonhoitaja ja tietojärjestelmäasiantuntijat (Lybeck 2006).

Organisaation tehtävien kartoituksen ja asiaryhmyksen laadinnan jälkeen on määritettävä, mitä asiakirjoja ja tietoaineistoja syntyy eri tehtävien ja toimintojen yhteydessä (Lybeck, 2006). Sähköiseen AMS:aan tehtävät on kartoitettava työnkulkuja myöten. Tällöin on määriteltävä, mitkä asiakirjat syntyvät minkäkin toimenpiteen tuloksena.

AMS:aan kerätään kaikkien organisaatiossa käsiteltävien asiakirjojen metatiedot. Tärkeimpiä metatietoja ovat sijainti asiaryhmyksessä, asiakirjatyyppe, julkisuusluokka, henkilötietoluonne ja säilytysaika. Nämä vaikuttavat asiakirjan käsittelyyn ja säilyttämiseen. Ne on määriteltävä AMS:ssa jokaiselle asiakirjalle erikseen.

Kun arkistonmuodostussuunnitelma on saatu laadittua organisaatiossa, se on hyväksyttävä vielä arkistolaitoksella. Arkistolaitos tarkastaa pysyvästi säilytettävät asiakirjat ja antaa niihin tarvittaessa täydennysehdotuksia.

Sähköisessä asiakirjahallinnossa AMS:n hyväksyminen tapahtuu sähköisen säilyttämisen luvan myöntämisen yhteydessä. Tällöin hyväksymisprosessiin kuuluu lisäksi asiankäsittelyjärjestelmän hyväksyttäminen. Arkistolaitos tarkistaa, että järjestelmä on SÄHKE-määräyksen mukainen, siitä löytyy määräyksessä vaadittavat toiminnot ja ne toimivat asianmukaisella tavalla.

6 SÄHKE-MÄÄRÄYS JA SEN MUKAINEN SÄHKÖINEN ASIAKIRJAHALLINTO

SÄHKE-määräyksen tarkoituksena on auttaa soveltamaan luvussa 5 esiteltyjä asiakirjahallinnan suunnittelun periaatteita sähköisessä toimintaympäristössä. Asiakirjallisten tietojen hallinta, käsittely ja arkistointi sähköisessä toimintaympäristössä edellyttävät suunnitelmallisuutta ja asiakirjahallinnollisten ominaisuuksien toteuttamista asiankäsittelyjärjestelmissä. (Arkistolaitos 2005)

Jos julkishallinnon organisaatio haluaa siirtyä täysin sähköiseen asiakirjahallintoon, sen on haettava arkistolaitokselta sähköisen säilyttämisen lupaa. SÄHKE-määräys esittää ne vaatimukset ja ominaisuudet, jotka asiankäsittelyjärjestelmässä tulee olla, jotta sen sisältämät tiedot voidaan säilyttää yksinomaan sähköisessä muodossa. (Arkistolaitos 2005)

Tässä luvussa esitellään SÄHKE-määräyksen sisältöä, määräyksen mukaisen sähköisen asiakirjahallinnon periaatteita sekä sen asettamia vaatimuksia asiankäsittelyjärjestelmälle.

6.1 Periaatteet

SÄHKE-määräyksen (2005) mukaan asiakirjahallinnolliset ominaisuudet on kytkettävä osaksi tietojärjestelmien toiminnallisuutta, jolloin tietojärjestelmät tukevat asioiden ja asiakirjojen luotettavaa ja aukotonta käsittelyä niiden koko elinkaaren ajan, varmistavat asiakirjallisten tietojen käytettävyyden, eheyden ja säilymisen sekä mahdollistavat säilytysarvon määrittelyn ja tarpeettoman aineiston hävittämisen.

Sähköistä asiakirjahallintoa varten on laadittava sähköinen arkistonmuodostussuunnitelma. Se toimii metatietoarvojen lähteenä sekä ohjaa asiakirjahallintoon liittyvien toiminnallisuuksien toteuttamista asiankäsittelyjärjestelmässä.

Sähköisen AMS:n on oltava tietosisällöltään riittävän yksityiskohtainen ja se on integroitava asiankäsittelyjärjestelmään. Siihen tulisi määritellä käytettävän asiaryhmitäytteen ja asiakirjojen metatietojen lisäksi myös organisaation työnkulut ja asiakirjojen sijainti organisaation toiminnoissa toimenpiteiden tarkkuudella. Asiankäsittelyjärjestelmä hyödyntää näitä tietoja asiakirjojen hallinnassa ja käsittelyssä. (Arkistolaitos 2005)

6.2 Vaatimukset asiankäsittelyjärjestelmälle

Sähköisessä asiakirjahallinnossa asiankäsittelyjärjestelmä ohjaa asiakirjojen käsittelyä. SÄHKE-määräyksessä asetetaan järjestelmälle vaatimuksia, jotka sen on toteutettava. Asiankäsittelyjärjestelmä on muutettava toiminnoiltaan sellaiseksi, että se täyttää kaikki SÄHKE-määräyksen vaatimukset.

Asiankäsittelyjärjestelmässä on oltava käyttäjähallinta ja järjestelmään on määritettävä etukäteen käyttäjätiedot, joiden mukaan käyttöoikeudet määrittyvät. Jokaiselle järjestelmän käyttäjälle on erikseen määritettävä, mihin käyttäjäryhmään hän kuuluu. Eri käyttäjäryhmillä on eri oikeuksia asiankäsittelyjärjestelmässä ja käyttäjäryhmien perusteella määritetään käyttöoikeudet järjestelmän käyttäjille. Käyttöoikeudet määrittelevät mitä kaikkea on nähtävillä ja mitä kaikkea käyttäjä voi muuttaa ja poistaa järjestelmässä.

Järjestelmän on osattava käsitellä myös asian ja asiakirjojen tiloja. Niiden mukaan asiankäsittelyjärjestelmä säättää asiakirjojen julkisuutta ja käyttäjien oikeuksia. Esimerkiksi luonnos-tilassa olevat asiakirjat eivät ole julkisia ja arkistoituja asiakirjoja tai päätettyjä asioita ei pääse muuttamaan. Asian ja asiakirjojen tilat määräytyvät asian toimenpiteiden mukaan.

Asiankäsittelyjärjestelmän tulee pitää yllä säilytyshistoria- sekä tapahtuma- ja muutoslokitietoja. Kaikista asiankäsittelyjärjestelmässä tehtävistä muutoksista on jätävä jälki lokitiedostoihin. Näiden perusteella voidaan muun muassa valvoa asiakirjoihin tehtyjä muutoksia, todeta asiakirjan alkuperäisyys ja hallita järjestelmässä tehtyjä muutoksia.

6.3 Metatietomalli ja metatietojen kerääminen

Metatiedot ovat oleellinen osa sähköistä asiakirjahallintoa. Ne ohjaavat asiankäsittelyjärjestelmän toimintaa ja niiden avulla haetaan järjestelmän sisältämiä tietoja. Metatietojen systemaattisella keräämisellä varmistetaan asiakirjojen käsittelyyn ja pysyvään sähköiseen säilyttämiseen vaadittavien tietojen tallentuminen. SÄHKE-määräyksen mukaan asialla, toimenpiteillä ja asiakirjoilla on tietyt pakolliset metatietoelementit.

SÄHKE-määräyksen mukaisessa sähköisessä asiakirjahallinnossa metatiedot tulevat kolmelta eri taholta: asiankäsittelyjärjestelmästä, arkistonmuodostussuunnitelmasta ja käyttäjältä.

Asiankäsittelyjärjestelmä tallentaa asiakirjoihin monia tärkeitä metatietoja automaattisesti. Metatiedot täydentyvät asian ja asiakirjallisen tiedon elinkaaren edetessä. Asiankäsittelyjärjestelmä merkitsee automaattisesti muun muassa asiakirjan aikamääreet, kuten avaamis- ja saapumis-/luomisajankohdan sekä laskee asiakirjojen säilytysajat.

Arkistonmuodostussuunnitelma on tärkeä lähde metatiedoille. AMS:sta asiakirjat saavat monia metatietoja, joista tärkein on asiaryhmitys, jonka mukaan asiakirjat luokitellaan. Asiaryhmitys ilmaisee asiakirjojen paikan osana organisaation toimintoja, mikä on tärkeä osa asiakirjan kontekstin kuvaamista. Arkistonmuodostussuunnitelmasta saadaan myös asiakirjoille ennakkoseulonnassa määritellyt säilytysajat sekä asiakirjoja koskevat käyttörajoitukset.

AMS:sta automaattisesti tulevat metatiedot tallentuvat järjestelmään uuden asian avaamisen ja asiakirjan luonnin tai tallentamisen yhteydessä ja niitä hyödynnetään koko asiakirjan elinkaaren ajan.

Käyttäjälle jää SÄHKE-määräyksen mukaan lisättäväksi vain asiakirjatyypin ja nimeke. Asiankäsittelyjärjestelmissä pyritään siihen, että käyttäjän tarvitsisi mahdollisimman vähän puuttua asiakirjojen käsittelyyn ja niitä koskevien tietojen syöttämiseen. Tarkoituksena olisi, että mahdollisimman suuri osa tiedoista tulisi automaattisesti AMS:sta ja asiankäsittelyjärjestelmästä. Käyttäjän on kuitenkin pakko syöttää ainakin asiakirjan nimike ja tyyppi.

6.4 Siirtokokonaisuus ja sen muodostaminen

Arkistolaitos hyväksyy sähköiseen pysyvässäilytykseen aineistoa, joka on muodostettu SÄHKE-määräyksen mukaisesti ja siitä on luotu määräyksen vaatimusten mukainen siirtokokonaisuus.

Siirtokokonaisuuden muodostamista varten asiankäsittelyjärjestelmän on kyettävä muuttamaan asiakirjatiedostot ja niiden kuvailutiedot XML-muotoon. XML-siirtokokonaisuuden muodostavat seuraavat osat:

- 1) tiedosto, jossa kuvaillaan siirtokokonaisuuden tunnistetiedot/kuvailutiedot
- 2) siirrettävän aineiston kuvailutiedot
- 3) määräyksen mukaiseen tiedostomuotoon konvertoidut asiakirjatiedostot
- 4) siirtokokonaisuuden allekirjoitus ja allekirjoitetun sisällön varmistetiedosto
- 5) mahdollinen muu dokumentaatio siitä alkuperäisestä järjestelmästä ja toimintaympäristöstä, jolla aineisto on tuotettu

Siirron yhteydessä lasketaan siirtokokonaisuuden sisältämien tietojen eheystunniste, jonka avulla voidaan todeta aineiston muuttumattomuus.

7 TUTKIMUSKYSYMYKSET, -MENETELMÄ JA -AINEISTO

7.1 Tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, kuinka julkishallinnon organisaatioissa siirrytään sähköiseen asiakirjahallintoon. Sähköinen asiakirjahallinto houkuttaa varmasti monella tavalla, mutta siihen siirtyminen on käytännössä monimutkaista. Sähköiseen asiakirjahallintoon siirtymisessä on monia eri vaiheita ja työtehtäviä, joita on vietävä läpi ennen kuin sähköiseen asiakirjahallintoon voidaan siirtyä.

Tutkimuksen johtavana kysymyksenä on:

”Miten ja miksi julkishallinnon organisaatiot siirtyvät sähköiseen asiakirjahallintoon?”

Tutkimuksessa kysymykseen vastataan kolmen eri teeman kautta, jotka omalta osaltaan rajaavat tutkimuksen aihetta ja joiden kautta tutkimuksen tuloksia käydään läpi tutkielman seuraavassa kolmessa luvussa.

1) Siirtymisen vaiheet ja siihen vaadittava työ

Oleellinen osa tutkimusta on selvittää, mitä osa-alueita ja vaiheita sähköiseen asiakirjahallintoon siirtymiseen kuuluu. Samalla on tarkoitus selvittää, miten siirtymiseen liittyvää työtä on alettu tehdä, mikä työssä on ollut haastavinta ja kuinka ongelmiin on saatu apua.

2) Siirtymisen syyt, tavoitteet ja saavutettavat hyödyt

Tutkimus pyrkii selvittämään ja erittelemään, mitkä ovat suurimmat syyt sähköiseen asiakirjahallintoon siirtymiseen, mitä tavoitteita siirtymiselle on asetettu ja mitä hyötyjä on saatu käytännössä.

3) SÄHKE-määräys sähköiseen asiakirjahallintoon siirryttäessä

Arkistolaitoksen antama SÄHKE-määräys määrittää pitkälti julkishallinnon organisaatioissa tehtävää muutostyötä. Tutkimuksessa selvitetään, mikä on SÄHKE-määräyksen asema, millä tavalla sitä on käytetty ja kuinka se on vaikuttanut työn tekemiseen.

7.2 Tutkimusmenetelmä ja haastattelurunko

Tutkimuksen aineiston hankinnassa käytettiin menetelmänä teemahaastattelua. Eskola ja Vastamäki (2007) tyypittelevät haastattelut neljään eri ryhmään: strukturoitu, puolistrukturoitu, teemahaastattelu ja avoin haastattelu. Teemahaastattelu on haastattelutyyppejä, jota tehdessä määritetään etukäteen haastattelun aihepiirit, mutta ei valmiita kysymyksiä, kuten puolistrukturoidussa haastattelussa. Aihepiirien käsittelyjärjestys ja laajuus vaihtelevat haastattelusta toiseen, mutta kaikkien haastateltavien kanssa käydään läpi kaikki aihepiirit, toisin kuin avoimessa haastattelussa, jossa jotkut aihepiirit voidaan jättää kokonaan käsittelemättä.

Teemahaastattelujen tekemisessä käytettiin apuna haastatteluja varten erikseen laadittua haastattelurunkoa (Liite 1). Haastattelurunkoon määriteltiin kuusi aihepiiriä, joista keskusteltiin kaikkien haastateltavien kanssa. Aihepiirit olivat:

- 1) Organisaation tausta
- 2) Muutostyön tavoitteet
- 3) Tehtäväluokitus ja toimintaprosessien kuvaus
- 4) eAMSin laadinta
- 5) Työnteon tukeminen
- 6) Muutoksen hyödyt

Haastattelut kestivät tunnista kahteen tuntia ja ne toteutettiin haastateltavien luona. Haastattelun lopuksi haastateltavien annettiin vielä kertoa vapaasti heidän mielestään huomion arvoisista asioista, joita haastattelussa ei oltu aiemmin käyty vielä läpi.

7.3 Tutkimusaineisto ja haastateltavat

Tämän tutkielman tutkimusaineistona ovat kuusi tammi- ja helmikuussa 2011 tehtyä teemahaastattelua. Haastateltavat olivat julkishallinnon organisaatioiden edustajia, jotka vastaavat organisaationsa sähköiseen asiakirjahallintoon siirtymisestä.

Haastateltavien saamiseksi tiedusteltiin arkistolaitokselta julkishallinnon organisaatioita, jotka olisivat saaneet tai ainakin hakeneet sähköisen säilyttämisen lupaa. Haastateltavien joukkoa rajattiin maantieteellisesti, jotta haastattelut olisi mahdollista toteuttaa kahdella erillisellä haastattelualueella.

Tutkimukseen haastatellut edustavat organisaatioita, jotka ovat ensimmäisinä soveltaneet SÄHKE-määräystä käytäntöön ja siirtyneet sähköiseen asiakirjahallintoon määräyksen vaatimuksia noudattaen. Haastatteluihin osallistui organisaatiosta riippuen yksi tai kaksi henkilöä.

Haastateltavana oli julkishallinnon organisaatioita, joiden suhde arkistolakiin, SÄHKE-määräykseen ja pysyvään sähköiseen säilyttämiseen vaihteli. Kaikki organisaatiot olivat siirtyneet sähköiseen asiakirjahallintoon SÄHKE1-määräyksen pohjalta, vaikkakin jotkut olivat ottaneet vaikutteita myös SÄHKE2:sta. Kaikki organisaatiot kuuluvat myös arkistolain piiriin ja yhtä lukuun ottamatta kaikki kuuluvat virallisesti myös SÄHKE-määräyksen piiriin.

Neljä kuudesta organisaatiosta voi halutessaan antaa sähköisen aineistonsa Kansallisarkistoon pysyvästi säilytettäväksi ja vain puolet organisaatioista oli saanut haastatteluajankohtaan mennessä arkistolaitokselta sähköisen säilyttämisen luvan.

Tutkimuksen aineistona käytettäessä haastatteluja ei katsottu tarpeelliseksi eritellä, vaan niitä käytetään yhtenä kokonaisuutena tutkimuskysymyksiin vastatessa. Kaikki tutkimukseen osallistuneet organisaatiot toimivat hyvin samankaltaisessa normiympäristössä ja heidän lähtökohtansa sähköiseen asiakirjahallintoon siirtymiselle ovat varsin samantyyppiset. Tutkimusta tehdään myös sen verran yleisellä tasolla, että tutkimuksen tulosten kannalta organisaatioiden välisillä eroilla ei katsota olevan merkitystä

7.4 Tutkimusaineiston analyysi

Tutkimusaineiston kuusi haastattelua nauhoitettiin ja haastattelut litteroitiin analysoimista varten sähköiseen muotoon. Litteroinnin jälkeen aineisto teemoiteltiin käyttämällä TAMSanalyzer nimistä ohjelmaa. Ohjelman avulla tekstimuodossa olevista haastatteluista merkittiin eri teemoihin kuuluvat tekstikappaleet XML-tageilla. Näin eri haastatteluissa mainitut samaan teemaan liittyvät kohdat saatiin yhdistettyä ja käytettyä tutkielman aineistolukujen perustana.

Aineistoa käydään läpi tutkimuskysymys-osiossa mainittujen kolmen teeman kautta. Jokainen näistä muodostaa oman aineistolukunsa ja vastaa omalta osaltaan tutkimuskysymykseen. Tutkimusaineiston pienuudesta johtuen mitään määrällistä analyysiä, kuten

tietyn asian esiintymistä eri haastatteluissa ei tehty, vaan aineistolukujen muodostamat yhteenvedot tehtiin tutkimusaineiston analyysin ja siitä tehtyjen tulkintojen perusteella.

Aineistosta on poimittu jokaiseen lukuun luvun teeman kannalta osuvia lainauksia. Nämä lainaukset tiivistävät haastatteluissa esiin tulleita keskeisiä asioita ja tuovat esiin haastateltavien käyttämiä ilmaisuja teemaan liittyvistä asioista. Sitaattien yhteydessä haastateltavat organisaatiot ja niiden edustajat on merkitty kaksiosaisella koodilla. Esimerkiksi O6/H1 tarkoittaa organisaation numero 6 haastateltavaa 1.

8 SIIRTYMISEN VAIHEET JA SIIHEN VAADITTAVA TYÖ

Tässä aineistoluvussa käydään läpi haastatteluissa esiin tulleita teemoja, jotka liittyvät sähköiseen asiakirjahallintoon siirtymisen vaiheisiin ja eri vaiheissa hoidettaviin työtehtäviin. Haastatteluissa nämä asiat tulivat pääsääntöisesti esiin kohtien 3) ”Tehtäväluokituksen ja toimintaprosessien kuvaus”, 4) ”eAMSin laadinta” ja 5) ”Työnteon tukeminen” yhteydessä.

8.1 Sähköiseen asiakirjahallintoon siirtymisen osa-alueet

Haastattelujen perusteella oli selvästi erotettavissa osa-alueita, jotka ovat erityisen tärkeitä sähköiseen asiakirjahallintoon siirryttäessä. Nämä kolme osa-aluetta ovat 1) uusilla ominaisuuksilla varustetun asiankäsittelyjärjestelmän (myöhemmin pelkkä järjestelmä) hankinta, 2) järjestelmän käyttöönottoon vaadittavien määrittelyiden tekeminen sekä 3) järjestelmän toiminnan testaaminen ja sen sisältämien tietojen päivittäminen ja ylläpito.

8.1.1 Uuden asiankäsittelyjärjestelmän hankinta

Kaikista konkreettisista sähköiseen asiakirjahallintoon siirtymiseen liittyvistä asioista on uusilla ominaisuuksilla varustetun asiankäsittelyjärjestelmän hankinta ja käyttöönotto. Koko sähköinen asiakirjahallinto hoidetaan pääasiallisesti järjestelmän kautta ja kaikki eri rooleissa työskentelevät henkilöt käyttävät samaa järjestelmää. Järjestelmän on määrä toimia käyttäjien apuna työnteossa sekä käsitellä ja säilyttää sinne tallennettua aineistoa.

Järjestelmän hankintaan kuuluu monia eri vaiheita. Ensin on tehtävä vaatimusmäärittely eli kuvattava, mitä toiminnallisuuksia järjestelmän tulee pitää sisällään. Vaatimusmäärittelyn perusteella tehdään kilpailutus, jonka tuloksena valitaan järjestelmätoimittaja, joka vastaa asiankäsittelyjärjestelmän teknisestä toteutuksesta, järjestelmän räätälöinnistä organisaation yksilöllisiin tarpeisiin sekä organisaatiokohtaisten määrittelyiden integroimisesta osaksi järjestelmän toimintaa. Kaikissa tutkimuksen organisaatioissa valittiin

järjestelmätoimittajan valmis tuote, jota jouduttiin räätälöimään erikseen SÄHKE-määräyksen vaatimusten ja organisaation omien tarpeiden mukaiseksi.

Ennen asiankäsittelyjärjestelmän käyttöönottoa järjestelmän toimivuus on testattava ja raportoitava ongelmista ja puutteista järjestelmätoimittajalle. Lisäksi organisaatiossa on toteutettava laaja käyttäjien kouluttaminen, jonka yhteydessä saadaan myös paranusehdotuksia ja palautetta järjestelmän käytettävyydestä.

8.1.2 Arkistonmuodostussuunnitelman päivittäminen sähköisen asiakirjahallinnon vaatimuksia vastaavaksi

”Me lähetettiin prosessikartotuksen kautta, että me kartotettiin meidän toimintaprosesseja, ministeriön toimintaprosesseja, että missä on sitä asiankäsittelyä, asiakirjojen käsittelyä. Niitä kuvattiin eli kartotettiin nykytiloja ja tästä saatiin semmonen kokonaisuus ja sen jälkeen tehtiin se luokittelu ja siinä oli [mukana] osastot, osastojen substanssiasiantuntijat ja päälliköt ja tän tyyppiset. Tietopalvelu organisoii tän työn ja sitten he määritteli nämä prosessit tai luokitukset, että se tehtiin ihan meidän toiminnasta ja osastoista lähtöisesti se prosessiluokitus.” (O5/H1)

Ennen asiankäsittelyjärjestelmän käyttöönottoa asiankäsittelyjärjestelmään on määritettävä käytettävä asiaryhmitys sekä asiakirjojen oletusmetatiedot. Nämä tiedot sisältyvät pääosin organisaation jo olemassa olevaan arkistonmuodostussuunnitelmaan, mutta sähköiseen asiakirjahallintoon siirryttäessä niihin on tehtävä joitakin lisäyksiä ja tarkennuksia. Organisaation arkistonmuodostussuunnitelman tiedot ovat usein vanhentuneita eivätkä kuvaa enää kunnolla organisaation nykyisiä toimintoja ja niissä syntyviä asiakirjoja. On siis tehtävä määrittelytyötä, jonka avulla tiedot saadaan täydennettyä ja päivitettyä ajan tasalle.

Tutkimusaineiston perusteella yleisin työtapana on kyseisistä toiminnoista vastaavien asiantuntijoiden haastattelu. Määrittelyjen tekemistä varten perustetaan työryhmä, jonka jäseninä ovat eri toiminta-alueiden edustajat ja ryhmän johtajana määrittelyiden teosta vastaava asiakirjahallinnon edustaja.

Organisaation toiminnot ja niissä syntyvät asiakirjat määritellään asiantuntijoiden kanssa järjestettävissä tapaamisissa. Tapaamisissa käydään läpi heidän työtehtäviään ja karotetaan niissä syntyviä asiakirjoja. Tapaamisissa käytetään erikseen tiedonkeruuseen laadittua runkoa, jonka pohjalta täydennetään jo olemassa olevia tietoja ja yritetään kuvata työtehtävät ja niissä syntyvät asiakirjat mahdollisimman tarkasti. Näitä tapaamisia

järjestetään tarvittaessa useita ja joka kerta kuvaukset tarkentuvat ja kattavat yhä paremmin koko organisaation toiminnan. Tämä luo hyvän perustan myös uuden asiaryhmituksen laatimiselle.

Uutta asiaryhmitystä työstetään samassa määrittelytyöryhmässä neuvottelemalla ryhmien nimityksistä ja eri toiminta-alueita koskevan ryhmituksen rakenteesta. Tämän työn myötä kaikkien tutkimukseen osallistuneiden organisaatioiden asiaryhmitys muuttui prosessimuotoiseksi. Tämä tarkoittaa sitä, että asiakirjat ryhmitellään organisaation toiminnon eikä osastojaon mukaisesti, kuten joissain vanhoissa asiaryhmityksissä on tapana.

Joissain organisaatioissa tällaista toimintojen kartoittamiseen tähtävää työtä kutsuttiin prosessityöksi ja asiaryhmitystä prosessiluokitukseksi. Prosessityötä oli joissain organisaatioissa tehty jo hallinto- tai strategiayksiköissä osana organisaation toiminnan kehittämistä. Prosessityö luo hyvän pohjan asiaryhmituksen uusimiselle ja määrittelytyön yhteydessä prosesseja voidaan kehittää edelleen. Kaikkialla tällaiseen kehittämiseen ei kuitenkaan ollut resursseja, koska määrittelytyö koettiin muutenkin niin työlääksi.

Asiakirjojen oletusmetatietojen laatimisessa tarvittiin myös työryhmän ulkopuolista apua. Säilytysaikojen määrittämiseen saatiin apua arkistolaitoksen suosituksista sekä muualla työskenteleviltä kollegoilta. Organisaation lakimiehet puolestaan auttoivat julkisuusluokkien ja salassapito perusteiden määrittelyssä.

8.1.3 Päivittäminen ja ylläpito

”Siis se ei oo suinkaan valmis tää projekti siinä vaiheessa, kun se lätkästään tuotantoon. Sen jälkeen pitää oikeesti olla käytettävissä, vierihoidossa, neuvonnassa, kuunnella tarpeita, kuunnella valitukset, ilmottaa, et joo me reagoidaan näihin. Siis se kestää vielä monta kuukautta sen jälkeen ja me lähdetään oletuksesta, että me joudutaan TOSsia muuttamaan kesällä. Eli et me kerätään ne muutostarpeet ja muutetaan sitä. Mut sitähan on nyt helppo muuttaa.” (O2/H1)

”Resursointi on se, että se on pysyvä työ, että vaikka sitä saatais AMSsi joskus tehtyä niin se on pysyvä tehtävä, ei sitä aina tarte niin paljon panostaa” (O5/H1)

Järjestelmän käyttöönoton jälkeen alkaa järjestelmän ja sen määritysten ylläpito- ja päivistyö. Vaikka varsinainen projekti loppuisikin käyttöönottoon, usein sen jälkeen jär-

jestelmän toimittajalta tilataan vielä uusia versioita, otetaan käyttöön niiden mukana tulevia uusia ominaisuuksia ja korjataan käytön myötä ilmenneitä puutteita.

Myös asiaryhmitys ja asiakirjojen metatiedot asettuvat lopulliseen muotoonsa vasta järjestelmän käyttöönoton jälkeen. Käytön myötä huomataan virheitä ja puutteita määrittelyissä, joita sitten korjataan jälkeinpäin. Myös organisaation toimintojen ja työtapojen muuttuessa määrittelyjä on päivitettävä.

Sähköisen asiakirjahallinnon ylläpitoon ja järjestelmän jatkuvaan päivittämiseen on varattava riittävästi resursseja. Vaatimukset ja standardit muuttuvat nopeasti ja niiden perässä pysyäkseen organisaatiolla on oltava resursseja jatkuvaan kehitystyöhön. Tämän tutkimuksen organisaatioilla seuraavat kehitystyön kohteet olivat sähköinen allekirjoitus, SÄHKE2:n määräykset sekä työnkulkujen määrittely.

Tässä tutkimuksessa kuvattu SÄHKE-määräyksen mukaiseen sähköiseen asiakirjahallintoon siirtyminen on varmasti työmäärältään suurempi kuin seuraavat kehitysvaiheet, mutta on oletettavaa, että noin joka viides vuosi joudutaan tekemään jonkinlainen suurempi järjestelmän muutostyö.

8.2 Koko organisaatiota koskeva projekti

”Koska tässä projektissa tehdään kehitystyötä siis niin monilla alueilla, et tää ei oo ollu vaan tätä TOSsin työstöä, vaan tähän on kuulunut niin paljon kaikkee muutakin.” (O2/H2)

”Se on hyvin laaja työ sillee, että sitä ei voi tehdä joku tietohallinto tai tietopalvelu ihan vaan omissa huoneissaan, vaan siihen pitää saada koko organisaatio mukaan.” (O5/H1)

Organisaation sähköiseen asiakirjahallintoon siirtymisestä vastaavat henkilöt olivat sitä mieltä, että sähköiseen asiakirjahallintoon siirtyminen on koko organisaatiota ja sen työtapoja koskeva sisällönhallinnan projekti. Tässä työssä asiakirjahallintoyksikkö toimii monilta osin asiantuntijana ja työtä koordinoivana tahona, mutta varsinaisessa työssä tarvitaan paljon myös muun organisaation työntekijöiden osallistumista. Asiakirjahallinto ei voi yksin toteuttaa näin mittavaa uudistustyötä.

Jotta projekti saataisiin toteutettua, on sillä oltava organisaation johdon vahva tuki ja hyväksyntä. Asiantuntijajärjestelmän hankinta ja käyttöönotto on kallista ja lisäksi sitä varten laadittavien määrittelyiden tekemiseen vaaditaan paljon aikaa myös ydintoi-

mintojen työntekijöiltä, jotka tässä tapauksessa ovat pääosin virkamiehiä ja asiantuntijoita. Työntekijöiden muutostyöhön sitouttaminen ja riittävän rahoituksen saaminen ei onnistu ilman johdon tukea.

Työn laajuus riippuu lähtötilanteesta, organisaation koosta ja tavoitetilasta. Jos organisaatio on pieni ja sen asiakirjahallintoa on hoidettu järjestelmällisesti jo aiemmin, työ on huomattavasti helpompaa kuin isolla organisaatiolla, jolla ei ole selkeää kuvaa organisaation toiminnoista ja niiden tuloksena syntyvästä aineistosta.

Haastatelluilla organisaatioille arkistonmuodostussuunnitelman päivittämiseen ja määrittelyiden tekemiseen oli mennyt vähintään vuosi ja asiankäsittelyjärjestelmän hankintaan oli saattanut mennä kaksikin. Eikä työ tuntuisi tulevan koskaan valmiiksi, vaan yhden projektin valmistuessa on jo seuraavat kehitystarpeet tiedossa.

8.3 Työnteon tukeminen

Yhtenä haastattelurungon teemoista oli työnteon tukeminen. Sen yhteydessä kävi ilmi, että yhdessäkään tutkimuksen organisaatioista ei käytetty projektissa organisaation ulkopuolista apua. Konsultteja ei käytetty ja projektiryhmätkin kerättiin pääosin oman talon työntekijöistä.

Koulutusten suhteen organisaatioilla oli varsin erityinen tilanne. Arkistolaitoksen järjestämiä virallisia koulutuksia ei ollut vielä saatavilla, koska organisaatiot olivat ensimmäisiä, jotka siirtyvät SÄHKE-määräyksen mukaiseen sähköiseen asiakirjahallintoon. Sen sijaan monet haastateltavat mainitsivat olleensa suoraan yhteydessä Kansallisarkistoon ja itse SÄHKE-määräyksen laatijoihin, jolloin he saivat yksilöllistä ohjausta. Pääasiassa organisaatiot joutuivat kuitenkin tekemään työtä hyvin itsenäisesti ja keksimään itse ratkaisut ongelmiin, joita kukaan muu ei ollut vielä kohdannut.

Kollegoiden tuki ja erilaiset yhteistyöryhmät koettiin erityisen tärkeäksi avuksi työnteossa. Eri organisaatioilla oli omat vertaisryhmät, joissa ongelmia saatettiin käsitellä. Kuntien yhteistyöryhmä koettiin toimivana ja Valtioneuvoston tietopalveluiden yhteistyöryhmä (VALTIPA) sai myös haastatteluissa paljon kiitosta osakseen.

9 SIIRTYMISEN SYYT, TAVOITTEET JA HYÖDYT

Tässä aineistoluvussa käydään läpi haastatteluissa esiin tulleita asioita, jotka liittyvät sähköisen asiakirjahallinnon siirtymisen syihin, tavoitteisiin ja hyötyihin. Luvussa kuvaillaan haastattelujen pohjalta, miksi organisaatiot haluavat siirtyä sähköiseen asiakirjahallintoon, mitä siirtymisellä tavoitellaan ja mitä konkreettista hyötyä on jo saatu ja mitä tullaan tulevaisuudessa vielä saamaan.

Haastatteluissa nämä asiat tulivat pääsääntöisesti esiin haastattelurungon kohtien 2) ”Muutostyön tavoitteet” ja 6) ”Muutoksen hyödyt” yhteydessä.

9.1 Tarve uudelle asiakäsittelyjärjestelmälle

Kaikissa haastatteluissa tuli esiin yksi yhteinen syy alkaa siirtyä SÄHKE-määräyksen mukaiseen asiakirjahallintoon ja tavoitella sähköisen säilyttämisen lupaa. Vanha asiakäsittelyjärjestelmä oli tullut tiensä päähän ja oli hankittava kokonaan uusi järjestelmä tai ainakin päivitettävä nykyinen järjestelmä uudempaan versioon. Vanhan asiakäsittelyjärjestelmä ei täyttänyt enää sille asetettuja vaatimuksia eivätkä sen toiminnot vastanneet organisaation tarpeita. Uuden järjestelmän hankinnan yhteydessä päätettiin myös suunnata kohti SÄHKE-määräyksen mukaista sähköistä asiakirjahallintoa.

9.2 Paperisesta asiakirjahallinnosta eroon pääseminen

”Ja tosiaan se, että ne kopiot jää puuttumaan elikkä ei oo niitä kopion kopion kopioita ja sit se, että ne lyhyen aikaa säilytettävät sähköiset asiakirjat häviää suoraan, niin se helpottaa jo paljon, et esimerkiks päätöksistä lähetetään otteita siis varmaan kymmeniä tuhansia joka vuosi.” (O1/H2)

”Se niin sanottu hybridimaailma, että sulla on paperia ja sitten sähköstä, on äärimmäisen työlästä, virhealtista, se on niinku katastrofi voi sanoa” (O4/H1)

Selkeästi yksi tärkeimmistä tavoitteista sähköiseen asiakirjahallintoon siirtymisessä oli paperisten asiakirjojen käsittelystä eroon pääseminen. Haastattelu hetkellä haastateltavien organisaatioiden asiakirjahallinnossa elettiin niin kutsuttua hybridi-vaihetta, jolloin kaikki asiat hoidetaan sekä sähköisesti että paperilla. Paperisten asiakirjojen käsitteleminen vaatii paljon työtä, mutta pysyvästi säilytettävien asiakirjojen takia siitä ei voida

luopua ennen kuin organisaatio on saanut arkistolaitokselta sähköisen säilyttämisen luvan.

Haastatteluissa tuli esiin, että sähköinen asiakirjahallinto muuttaa organisaation toimintaa olennaisesti asiakirjojen laadinnan, kirjaamon toiminnan ja arkistonmuodostajan oman arkiston hoidon osalta.

Kaikissa tutkimukseen osallistuneissa organisaatioissa asiakirjan laatija laatii tätä nykyä asiakirjan aina sähköisesti. Myös kaikki muu asiakirjoihin liittyvä työ, kuten asiakirjojen lähettäminen ja vastaanottaminen, hakeminen ja tallentaminen tapahtuvat sähköisesti. Silti yhtä organisaatiota lukuun ottamatta kaikissa organisaatioissa asiakirja oli tulostettava paperille allekirjoitusta ja arkistointia varten.

Kirjaamon työtehtävät hoidetaan nykyään myös pääasiassa sähköisesti. Muun muassa sähköisesti saapuneet asiakirjat kirjataan asiankäsittelyjärjestelmään, uudet asiakirjoja koskevat asiat avataan sähköisesti ja asiat myös päätetään ja merkitään arkistoitavaksi sähköisesti. Silti jokainen asiakirja on tulostettava arkistointia varten myös paperille. Paperilla olevia asiakirjoja käsitellään kirjaamossa perinteisen asiakirjahallinnon periaatteita noudattaen. Arkistossa asiakirjat on edelleen oltava luokiteltuna ja luetteloituna niin, että ne on löydettävissä myös ilman sähköisten järjestelmien apua.

Sähköisen asiakirjahallinnon myötä organisaatioissa pyritään pääsemään eroon kaikista paperiasiakirjoihin liittyvistä työtehtävistä ja sitä kautta vähentämään asiakirjahallinnon vaatimia resursseja. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kaikki sähköiset työvaiheet pysyvät ennallaan, mutta asiankäsittelyjärjestelmään tehdään muutoksia niin, että se pystyy myös luotettavasti säilyttämään asiakirjoja sähköisessä muodossa. Tällöin kaikki asiakirjat löytyvät aina asiankäsittelyjärjestelmästä ja niistä voidaan tulostaa kopioita tarpeen mukaan. Näin ollen myös kaikki paperiset kopiot voidaan hävittää huoletta, kun tiedetään, että alkuperäiset asiakirjat löytyvät poikkeuksetta tarvittaessa asiankäsittelyjärjestelmästä.

9.2.1 Sähköinen allekirjoitus kynnyksenä

Täysin sähköiseen asiakirjahallintoon ei ollut siirtynyt kuin yksi tutkimukseen haastatelluista organisaatioista. Kaikki olisivat halunneet jo luopua asiakirjojen manuaalisesta

käsittelymisestä, mutta ilman mahdollisuutta allekirjoittaa asiakirjoja sähköisesti tämä ei ole ollut vielä mahdollista.

Sähköinen allekirjoitus on edellytyksenä sähköisten asiakirjojen todistusvoiman ja alkuperäisyyden toteutukseksi. Haastatteluhetkellä sähköisen allekirjoituksen käyttöönoton esteenä oli se, ettei työntekijää ollut mahdollista tunnistaa sähköisesti ja lisäksi se, etteivät asiankäsittelyjärjestelmät vielä tukeneet sähköistä allekirjoitusta osana sähköistä asiakirjahallintaa.

Sähköisen allekirjoituksen käyttöönotto vaatii lisäksi myös käyttäjien kouluttamista ja organisaation allekirjoituskäytäntöjen sovittamista sähköisesti toteutettaviksi.

9.2.2 Sähköinen seulonta

”Et sitä kauhulla odotan sitä sähköisen arkiston seulontaa sitten, kun ruvetaan nappia painamaan, että 'delete'” (O4/H1)

Sähköinen asiakirjahallinto tekee myös asiakirjojen seulomisesta sähköistä ja osittain automatisoitua. Asiakirjojen hävitysajankohdista ei tarvitse pitää kirjaa erikseen, vaan järjestelmä ilmoittaa milloin tietyt asiakirjat on määrä hävittää ja käyttäjä vain hyväksyy ja toimeenpanee asiakirjojen hävittämisen.

Asiankäsittelyjärjestelmät ja niiden kehittäminen on vienyt huomiota pois paperiarkistoista niin, että useimmilla tutkimuksen organisaatioista oli paperiasiakirjojen seulonta jäänyt tekemättä monen vuoden ajalta. Sähköiseen asiakirjahallintoon siirtymistä pidettiin luontevana aikana hoitaa paperiarkiston aineistot kuntoon ja odottamaan päätearkistoon lähettämistä.

9.3 Enemmän aineistoa järjestelmän piiriin

”-- me saadaan paljon enemmän matskuu kiinni nyt. Ja me löydetään sitä matskuu ja se on oikeeta tavaraa eikä se, että niitä on sitten tuolla, osastoilta käydään kerjäämässä, että mistä se aineisto löytyy ja löytyykö sitä koskaan. Et laatu on iso sana täs joo.” (O3/H1)

”No ylipäätään suurin osa siitä dokumenttimateriaalista, mitä meillä on tuotettu, siitä ei oo tähän asti ollu minkäänlaisten käsittelysääntöjen piirissä. Ei standardimetatietoja, eikä ennen kaikkea mitään siivoussysteemejä.” (O2/H1)

Paperista eroon pääsemisen ohella toinen merkittävä hyöty sähköisestä asiakirjahallinnosta on organisaation hallussa olevan dokumenttiaineiston parempi kartoittaminen. Aiemmin organisaation arkistonmuodostussuunnitelmaan on sisältynyt vain asiakirjaineisto, mutta sähköiseen asiakirjahallintoon siirryttäessä myös luonnos- ja dokumenttiaineistoa saadaan asiaryhmyksen ja säilytysaikojen piiriin. Tällöin käytöstä jo pois jäänyttä aineistoa on helpompi hallita, kun se on asiankäsittelyjärjestelmän piirissä. Aiemmin luonnos- ja dokumenttiaineistoa on käsitelty pääasiassa verkkolevyillä, joiden sisältämä epämääräinen aines on ollut ongelma monille organisaatioille.

Kun aineistoa saadaan yhä enemmän kaikkien saataville ja lajiteltua niitä koskevien asioiden käsittelyn yhteyteen, myös aineiston paremman hallinnan myötä saatavat hyödyt tulevat konkreettisiksi. Tämä rohkaisee myös käyttäjiä luomaan ja käsittelemään aineistoja enemmän asiankäsittelyjärjestelmän avulla, kun he huomaavat sen auttavan myös heitä itseään, kun aineistoja ei tarvitse alkaa etsiä monesta paikasta tai miettiä mitä materiaalia asiasta on yleensäkin olemassa.

Kun aineisto on paremmin järjestyksessä ja helpommin saatavilla, myös asiantuntijoilla on enemmän materiaalia käytettävissään työtehtävien ja päätöksenteon tueksi. Sähköiseen asiakirjahallintoon siirtymisestä saadaan myös tällaisia hyvin merkittäviä, mutta varsin vaikeasti mitattavia hyötyjä.

9.4 Viestinnän ja tiedon kulun tehostuminen

”Se tieto menee niin paljon nopeemmin talon sisälläkin, kun ajattelee, että se on sähköisesti laitettu niin se on saman tien siellä käsittelijöillä luettavissa ja nähtävissä. Eli ei tarte odottaa sitä, että kun paperit jaetaan jonnekin lokeroon ja sieltä lokerosta ennen kuin niitä haetaan ja myös se, että koko talo tietää niistä kaikista.” (O6/H1)

Sähköinen asiakirjahallinto nopeuttaa myös organisaation sisäistä viestintää. Kun kaikki aineisto on saatavilla yhdestä paikasta, myös tiedon jakaminen helpottuu. Papereita ei jaeta enää kirjaamon postilokeroihin, vaan riittää, että saapuneista asiakirjoista lähetetään tieto sähköisesti asianomaiselle. Asiankäsittelyjärjestelmän kautta kaikki pääsevät käsiksi tietoon välittömästi ja löytävät samasta paikasta muutkin asiaan liittyvät aineistot.

Periaatteessa myös asiakirjaluonnokset päivittyvät järjestelmään heti laatijan tallentaessa dokumentin ja asiankäsittelyn seuraaminen on mahdollista lähes reaaliajassa. Tällöin ei tarvitse miettiä, onko tieto jo vanhentunutta tai olisiko olemassa uudempikin versio, kun kaikki aineisto on tallennettuna samassa paikassa.

Haastatteluista kävi ilmi, että kaikki sähköisen ympäristön tuomat mahdollisuudet eivät ole vielä käytössä. Työskentelytavat ovat vielä paperisen asiakirjahallinnon kaltaisia ja sitä kautta asiankäsittelyjärjestelmää ei nähdä työtä tukevana työskentely-ympäristönä, vaan pelkkänä lakisääteisten velvoitteiden hoitamiseen tarkoitettuna pakollisena pahana. Tulevaisuudessa uuden asiankäsittelyjärjestelmän kautta uskotaan hoidettavan paljon myös viestintää ja hyödynnettävän sitä monipuolisemmin tiedon haussa ja organisoimisissa sekä esimerkiksi työn suunnittelussa.

10 SÄHKE-MÄÄRÄYS SÄHKÖISEEN ASIAKIRJAHALLINTOON SIIRRYTTÄESSÄ

Tässä luvussa käydään läpi haastatteluissa esiin tulleita teemoja, jotka liittyvät SÄHKE-määräyksen rooliin julkishallinnon organisaatioiden sähköiseen asiakirjahallintoon siirtymisessä. Haastattelurungossa nämä asiat tulivat esiin pääasiassa kohdissa 2) ”Muutos-työn tavoitteet” ja 5) ”Työnteon tukeminen”.

Kaikki tutkimuksen organisaatiot olivat siirtyneet sähköiseen asiakirjahallintoon SÄHKE1-määräyksen pohjalta, vaikkakin jotkut olivat ottaneet vaikutteita myös SÄHKE2:sta.

SÄHKE-määräyksen tarkoituksena on ohjeistaa julkishallinnon asiakirjahallintoa sähköiseen asiakirjahallintoon siirtymisessä sekä luoda yhteiset säännöt ja linjaukset suomalaiselle sähköiselle pysyvässäilytykselle.

10.1 Määräyksen asema

“Meidän ei olisi pakko noudattaa SÄHKE2-standardia, mutta me ollaan aina tehty yhteistyötä Kansallisarkiston kanssa, aina hyväksytyt meidän AMS-si siellä ja pyritään noudattamaan SÄHKE2:sta niin pitkälle kuin se on meillä mahdollista” (O2/H1)

Tutkimuksen perusteella SÄHKE-määräyksellä näyttäisi olevan kolme erilaista roolia: velvoittaa, ohjeistaa ja yhtenäistää sähköiseen asiakirjahallintoon siirtymistä Suomessa. Kyseessä ei ole siis pelkkä velvollisuudesta toteutettava määräys, vaan se on myös organisaatioiden itsekkin kaipaama ohjeistus sähköiseen asiakirjahallintoon siirtymiseen sekä yhteisten pelisääntöjen luomiseen.

10.1.1 Omat tarpeet etusijalla

”Meillä oli heti tavoitteena se, että me mennään sähköiseen arkistointiin jossain vaiheessa ja me lähdettiin sitten rakentaa sitä sillee, että rakennetaan näitten määrityksen, normien mukasesti, että vaikkei nyt heti mentäskään niillä, niin lähdetään kuiteski sille tielle, että niinku ollaan koko ajan sillee menossa sinne suuntaan, ettei poiketa siitä...” (O5/H1)

Haastattelujen perusteella syntyi vaikutelma, että organisaatiot eivät alkaneet siirtyä sähköiseen asiakirjahallintoon ulkoisesta pakosta, vaan tarve muutokselle tuli oman

organisaation kehitystarpeista käsin. SÄHKE-määräys koettiin enemmän ohjeistuksena ja hyvänä viitekehyksenä asiakirjahallinnon kehittämiseksi kuin velvoituksena sähköiseen pysyvässäilytykseen siirtymisestä.

Sähköistä pysyvässäilytystä ei nähty itseisarvona, vaan suuntana ja seuraavana askeleena organisaation toiminnan kehittämisessä. Sähköiseen asiakirjahallintoon siirtymisestä koettiin olevan paljon hyötyä, vaikkei kokonaisvaltaiseen sähköisyyteen ja sähköiseen pysyvässäilytykseen vielä päästäisikään.

10.1.2 Yhtenäistäminen

Haastatteluissa nousi esiin myös SÄHKE-määräyksen rooli yhtenäistäjänä ja yhteisten pelisääntöjen asettajana. Erityisesti nämä sähköiseen asiakirjahallintoon ensimmäisten joukossa siirtyneet organisaatiot olivat joutuneet matkan varrella tekemään paljon omia ratkaisuja ja työskentelemään itsenäisesti. Tästä johtuen he suhtautuivat hyvin myönteisesti kaikenlaiseen yhtenäistämiseen ja julkishallinnon organisaatioiden väliseen yhteistyöhön.

Nähtiin, että muut organisaatiot kamppailevat myös samojen asioiden parissa ja joskus omien järjestelmien hankkiminen ja kehittäminen tuntui pyörän uudelleen keksimiseltä. Organisaatiot kaipasivat valmiita yhtenäisiä ratkaisuja, jotka olisi muualla jo mietitty ja hyväksi havaittu ja itse voisi vain ottaa ne käyttöön.

Yhtenäistämistä keskustellessa useammassa haastattelussa mainittiin Valtiokonttorin ”Asian- ja aiheidenhallinnan tietojärjestelmä, VALDA”. Valtiokonttorin internetsivuilla kuvaillaan VALDAa seuraavasti:

”VALDA on dokumenttien, viranomaisen asiakirjojen ja asianhallinnan yhteiskäyttöinen kokonaisratkaisu yksittäisen valtionhallinnon organisaation asiakirjallisen tiedon ja dokumenttien käsittelyyn, hallintaan ja väliaikaiseen arkistointiin. VALDA-palvelu sopii kaikenkokoisille valtionhallinnon virastoille ja laitoksille.” (Valtiokonttori, 2010)

Tällaiselle yhteiselle asiantkäsittelyjärjestelmälle olisi tarve ja sen avulla olisi mahdollisuus säästää niin asiantkäsittelyjärjestelmän hankintamenoissa kuin järjestelmän määrittelytyöhön käytetyissä työtunneissa. Tällä hetkellä organisaatiot hankkivat asiantkäsittelyjärjestelmänsä eri järjestelmätoimittajilta ja maksavat kukin erikseen täyden hinnan järjestelmän hankinnasta. Vaikka eri organisaatioiden välillä on eroja asiakirjahallinnon

toteutuksessa, olisi hyvä olla yhteinen perusta, josta organisaatiot aloittaisivat omiin tarpeisiinsa muokkaamisen.

10.1.3 Vaatimusmäärittelyn avuksi

SÄHKE-määräys koettiin erinomaisena apuna vaatimusmäärittelyiden teossa. Siinä listataan ja kuvaillaan paljon ominaisuuksia, joita tarvitaan sähköisen asiakirjahallinnon toteuttamiseksi ja joista asiankäsittelyjärjestelmän on kyettävä suoriutumaan. SÄHKE ei yksistään riitä vaatimusmäärittelyksi, mutta on hyvä lähtökohta ja suuri apu vaatimusmäärittelyä laadittaessa.

10.2 Työnkulkujen määrittämisen vaikeus

”Tosiaan kaupungilla on ehkä erilaisia tapoja toimia, että meillä esimerkiksi sama asia voi olla valmistelussa kahdella eri valmistelijalla samaan aikaan. Just tällaisia asioita, joita ei ehkä usein ajatella, että näin tapahtuu ja sen takia se ei voi olla automaattinen se prosessiohjaus, että se täytyy olla silleen, että on voitava antaa käyttöoikeudet kahdelle henkilölle samaan aikaan esimerkiksi.” (O1/H2)

Organisaatioiden suurimmat ongelmat SÄHKE-määräyksen kanssa koskivat yksityiskohtaista työnkulkujen ja metatietojen määrittelyä. SÄHKE-määräyksen mukaan tehtävät tulisi jakaa toimenpiteisiin, jotka määrittäisivät asiakirjojen tallentamista ja metatietojen kirjautumista. Toimenpiteet ovat olennainen osa myös SÄHKE-määräyksen mukaisia automaattisia tilasiirtymiä.

Organisaatiot olivat määritelleet työnkulkuja varsin paljon, mutta niitä ei vielä oltu otettu käyttöön asiankäsittelyjärjestelmässä. Tähän mainittiin syinä muun muassa, etteivät asiankäsittelyjärjestelmät osanneet teknisesti hyödyntää työnkulkuja riittävän hyvin, niiden käyttöönottamisesta ei katsottu olevan merkittävää hyötyä ja työtehtävien ei katsottu käytännössä noudattavan aina määrittelyä.

Työnkulkujen yksityiskohtainen määrittely koettiin vaikeana. Todellisuus ei tahdo olla yksiselitteisesti määriteltävissä eikä työnteko ole niin kaavamaista, että sitä voisi kuvata suoraviivaisena ja vaihe-vaiheelta etenevänä prosessina. Koska työnkulkuja ei koettu toimintaa kuvaavana, työnkulkujen käyttöönotto nähtiin työnteon ohjaamisen ja tukemisen sijasta vaikeuttavan järjestelmän käyttämistä.

Myöskään toimenpidekohtaisia metatietoja ei pidetty tarpeellisina, koska metatietojen koettiin olevan asiakirjojen lajittelun ja hakemisen kannalta riittävän yksityiskohtaisia. Sen sijaan toimenpiteet haluttiin pitää valinnaisina, jolloin niitä voi tarvittaessa lisätä ja käyttää. Silloin kaikki tiettyä asiaa koskevat asiakirjat ovat käytettävissä kunnes koko asian käsittely lopulta päätetään ja näin ollen järjestelmän käyttö on paljon joustavampaa.

11 YHTEENVETO TUTKIMUKSEN TULOKSISTA

Kaikkiaan syyt sähköiseen asiakirjahallintoon siirtymiselle olivat selvät. Vanha asiankäsittelyjärjestelmä ei enää täyttänyt sille asetettuja vaatimuksia ja paperisen ja sähköisen asiakirjahallinnon tekeminen rinnakkain koettiin kaikin puolin epäedulliseksi tilanteeksi. Uuden asiankäsittelyjärjestelmän hankinnan myötä oli mahdollisuus ottaa pitkä askel kohti kokonaan sähköistä asiakirjahallintoa, joka nähtiin olevan luonnollinen kehitysaskelel myös koko organisaation kehittämisen näkökulmasta. Myös arkistolaitoksen SÄHKE-määräys ja sen tuoma mahdollisuus siirtyä jossain vaiheessa kokonaan sähköiseen asiakirjahallintoon nähtiin hyvänä suuntana kehitykselle.

Projektina sähköiseen asiakirjahallintoon siirtyminen koskee koko organisaatiota. Useimmissa tutkimuksen organisaatioista asiakirjahallintayksikkö johti ja toimi asiantuntijana, mutta myös organisaation muiden yksiköiden työpanos oli välttämätön muutoksen aikaansaamiseksi. Kokonaisuudessaan projekti kesti kahdesta viiteen vuotta ja sen tuloksena saatiin uudet kartoitukset organisaation toiminnoista ja niissä tuotettavista asiakirjallisista tiedoista. Lisäksi organisaatio sai otettua käyttöön uusilla ominaisuuksilla varustetun asiankäsittelyjärjestelmän, joka ohjaa asiakirjallisen tiedon käsittelyä ja tuottamista.

Täysin sähköistä asiakirjahallintoa organisaatiot eivät kuitenkaan saaneet aina toteutettua. Ongelmaksi tuli vastaan sähköisen allekirjoituksen käyttöönottoaminen ja sen yhteensopivuus asiankäsittelyjärjestelmien kanssa. Suurimmalla osalla organisaatioista oli kuitenkin suunnitelmissa siirtyä sähköisen allekirjoituksen käyttöön lähitulevaisuudessa.

SÄHKE-määräyksen asema sähköiseen asiakirjahallintoon siirtymisessä nähtiin yhtenäistäjänä ja yhteisten pelisääntöjen määrittäjänä. Työtä ei tehty itse määräyksen takia, vaan lähtökohtana olivat ennemminkin oman organisaation tarpeet ja vaatimukset. SÄHKE-määräys oli eräänlainen laadun tae. Sen koettiin tarjoavan hyvän pohjan sähköiseen asiakirjahallintaan siirtymiselle. Määräyksen noudattamisen koettiin myös takaavan laadukkaan toteutuksen sekä täyttävän julkishallinnon yhtenäistämiseen liittyviä vaatimuksia.

Tämän tutkimuksen ulkopuolelle jäi monia oleellisia sähköistä asiakirjahallintoa koskevia teemoja. Esimerkiksi sähköiseen pysyvässäilytykseen ei tässä tutkimuksessa ollut

mahdollista syventyä ja myös kansainvälinen näkökulma esimerkiksi eGovernmentin näkökulmasta jäi puuttumaan.

Tutkimukseen olisi ollut mielenkiintoista myös sisällyttää näkökulmia asiakirjahallinnan alan ammattilehtien, Aktin ja Failin, ammatillista kirjoittamista. Niiden perusteella olisikin mielenkiintoista tutkia uudempiin hankkeisiin ja kehityssuuntiin liittyviä odotuksia ja haasteita. Tällaisia tutkimuskohteita voisivat olla esimerkiksi SÄHKE2- ja tuleva SÄHKE3-määräys sekä arkistolaitoksen ”Sähköisten aineistojen vastaanotto- ja palvelujärjestelmä, VAPA”. Myös julkishallinnon yhtenäistämishankkeet, kuten Valtiokonttorin ”Asian- ja aiheidenhallinnan tietojärjestelmä, VALDA” ja kuntien yhteinen tehtäväluokitus, olisivat hyviä tutkimuskohteita.

Vaikka tämä tutkimus jäi monilta osin varsin yleiselle tasolle ja monet sen osa-alueista olisivat ansainneet paljon perusteellisemmän käsittelyn, toivon tämän tutkimuksen toimivan jonkinlaisena pohjana ja tien raivaajana julkishallinnon sähköistä asiakirjahallintoa koskevalle tutkimukselle. Jokainen tutkimus, joka pyrkii systemaattisesti valottamaan jotakin asiakirjahallinnan osa-aluetta ja vakiinnuttamaan sen piirissä käytettävää käsitteistöä, on tärkeä luodessaan pohjaa suomalaisen asiakirjahallinnan kestäväälle ja laajakatseiselle kehitykselle.

LÄHTEET

Alanen, J. 2011. Arkisto-opiskelijan sanakoe. Ajatuksia eAMS-työstä -blogi.
<<http://eams-tyo.blogspot.com/2011/03/arkisto-opiskelijan-sanakoe.html>> 5.9.2011

Anttiroiko, A-V. 2002. eGovernment. eGovernment-alan tutkimuksen ja opetuksen kehittäminen Tampereen yliopistossa. Tampere: Tampereen yliopistopaino.

Arkistolaitos. 2005. SÄHKE1: Asiankäsittelyjärjestelmiin sisältyvien pysyvästi säilytettävien asiakirjallisten tietojen säilyttäminen yksinomaan sähköisessä muodossa. Arkistolaitoksen määräys 20.12.2005 (KA 1486/40/2005)
<<http://www.arkisto.fi/fi/asiankaesittelyjaerjestelmiin-sisaeltyvien-tietojen-saeilyttaaminen/>> 1.3.2011

Arkistolaitos. 2007. Opas arkistonmuodostussuunnitelman laatimiseksi ja ylläpitämiseksi. < <http://www.ams-opas.fi/sahkoinen-ams/ams-rakenne/>> 1.11.2010.

Arkistolaitos. 2008. SÄHKE2: Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen. Arkistolaitoksen määräys 19.12.2008 (AL 9815/07.01.01.00/2008)
<<http://www.arkisto.fi/fi/saehke2-maeaeraeys/>>. 1.11.2010.

Arkistolaki 23.9.1994 / 831

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

Henkilötietolaki 22.4.1999 / 523

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 24.1.2003 / 13

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 21.5.1999 / 621

Lybeck, J. (toim.) 2006. Arkistot yhteiskunnan toimiva muisti. Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen oppikirja.
<http://www.arkisto.fi/uploads/Palvelut/Julkaisut/asiakirjahallinnon_oppikirja.pdf>
1.4.2011

Suomen perustuslaki 11.6.1999 / 731

Valtiokonttori. 2010. Asian- ja aiheidenhallinnan tietojärjestelmä VALDA.
<<http://www.valtiokonttori.fi/public/default.aspx?nodeid=21726>> 1.11.2010

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

Valtonen, M. R. 2010. ITIMS38. Asiakirjatiedon normivaatimukset -kurssin aineisto. Informaatiotutkimuksen ja interaktiivisen median laitos. Tampereen yliopisto. (Muistiinpanot tekijän hallussa.)

LIITTEET

Liite 1. Haastattelurunko

Haastattelurunko

Organisaation tausta

- Mikä on organisaationne henkilömäärä ja vuotuinen asiakirjamäärä?
- Montako henkilöä teillä on töissä asiakirjahallinnossa?
- Ketkä osallistuivat eAMS-työhön?
- Milloin edellinen AMS on tehty? Monesko versio se oli?

Muutostyö

- Miksi eAMS-työhön ryhdyttiin?
- Mitkä olivat eAMS-työn tavoitteet?

Tehtäväluokitus ja toimintaprosessien kuvaus

- Muutettiinkö tehtäväluokitusta eAMSia laadittaessa?
- Kuvattiinko organisaation toimintaprosesseja erikseen?
- Milloin näitä on määritelty edellisen kerran?

Jos tehtäväluokitusta muutettiin tai kuvattiin erikseen toimintaprosesseja, niin...

- Miten tämä työ organisoitiin ja tehtiin?
- Miten tehtäväluokitus tai toimintaprosessien kuvaukset muuttuivat?

- Onko arkistonmuodostussuunnitelmassa ja asiakäsittelyjärjestelmässä käytössä sama tehtäväluokitus ja toimintaprosessien kuvaukset?

eAMSin laadinta

- Mitä muutoksia AMSiin on tehty SÄHKE-määräyksen johdosta?
- Miten määrititte...
 - 1) käsittelyvaiheet, 2) toiminnassa syntyvät asiakirjat ja 3) asiakirjojen metatiedot

Työnteon tukeminen

- Mitä välineitä tai palveluita on käytetty apuna työssä?
- Mistä on ollut eniten hyötyä? Mitä olisi kaivannut lisää?

Muutoksen hyödyt:

- Mitä hyötyä muutoksesta on ollut koko organisaatiolle?
- Miten eAMSia hyödynnetään?

- Haluaisitteko kertoa vielä jotain muuta eAMSiin liittyvästä työstä?

- Olisiko teillä nähtävillä jokin osio nykyisestä eAMSistanne?