

Tiedonohjaussuunnitelman oppaiden kehitys ja muutokset Helsingin kaupungissa 2015–2024

Itä-Suomen yliopisto
Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta
Historia- ja maantieteiden laitos
Asiakirjahallinnan ja arkistoalan
maisteriohjelma
Helmikuu 2025
Waltteri Heikkilä

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO, TUTKIMUSTIEDOTE

Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta
Historia- ja maantieteiden laitos
Asiakirjahallinnan ja arkistoalan maisteriohjelma
Heikkilä, Waltteri: Tiedonohjaussuunnitelman oppaiden kehitys ja muutokset Helsingin kaupungissa 2015–2024
Opinnäytetutkielma, 63 sivua
Tutkielman ohjaajat: Saara Packalén ja Lauri Partanen
Helmikuu 2025

Asiasanat: asiakirjahallinto, tiedonhallinta, tiedonohjaus, tiedonohjaussuunnitelma

Pro gradu -tutkielma käsittelee Helsingin kaupungin vuosien 2015 ja 2024 tiedonohjaussuunnitelman oppaiden välisiä eroja, yhteneväisyyksiä, kehitystä ja muutoksia. Tiedonohjaussuunnitelmat ovat keskeinen osa suomalaista asiakirjahallintoa. Niiden avulla hallinnoidaan asiakirjojen koko elinkaarta syntyhetkestä arkistointiin tai tuhoamiseen asti. Lähdeaineistona tutkielmassa käytetään Helsingin kaupungin oppaita tiedonohjaussuunnitelmaan. Tutkimustehtävänä on selvittää, miten Helsingin kaupunki opastaa organisaation työntekijöitä käyttämään tai laatimaan tiedonohjaussuunnitelmaa. Tutkielmassa tunnistettiin, että molempien oppaiden keskeisiä osioita olivat opastukset tehtäväluokitukseen, metatietoihin sekä niin kutsuttujen TOS-kuvausten laatiminen.

Lisäksi tutkimuskysymyksenä on selvittää, onko opastus muuttunut vuodesta 2015 vuoteen 2024 ja jos on, miten. Tutkielmassa havaittiin, että Helsingin kaupungin vuoden 2015 oppaassa keskityttiin enemmän tiedonohjaussuunnitelman laatimiseen ja päivittämiseen. Vuoden 2024 opas sen sijaan painottuu enemmän tiedonohjaussuunnitelman käyttämiseen. Oppaassa perehdytetään tiedonohjauksen ja tiedonhallinnan perusteisiin. Vuoden 2024 oppaaseen on sisällytetty myös enemmän asiaa lainsäädännöstä, sillä asiakirjahallinnon normiympäristö on muuttunut oleellisesti vuodesta 2015 vuoteen 2024.

Sisältö

1 Johdanto 5

1.1 Tieto, tiedonhallinta ja tiedonohjaus 5
1.2 Tiedonohjaussuunnitelma 7
1.3 Helsingin kaupungin organisaatio 11
1.4 Tutkimuskysymykset, aineisto ja metodi 12
1.5 Tutkimusperinne 16

2 Helsingin kaupungin tiedonohjaus 20

2.1 Digitaalisen tiedon sirpaleisuudesta tiedonohjausjärjestelmään 20
2.2 Tiedonohjauksen ymmärrys ja tavoitteet 23

3 Vuoden 2015 TOS-ohjeet 27

3.1 TOS-opas tiedonohjauksen tukena 27
3.2 Tehtäväluokitus on keskeinen 30
3.3 Metatietojen merkitseminen 35

4 Vuoden 2024 TOS-opas 38

4.1 Tiedonohjauksen perusteet 38
4.2 Tiedonohjaussuunnitelman rakenne 39
4.3 Tiedon elinkaari ja muutokset tiedon infrastruktuurissa 40

5 TOS-oppaiden vertailu 43

5.1 Tiedonohjauksessa tapahtuneet muutokset 43
5.2 Miten tiedonohjauksen opastuksissa näkyy tiedonohjaukselle asetetut tavoitteet? 46
5.3 Mitä tiedonohjauksen ohjeistuksessa olisi hyvä ottaa huomioon tulevaisuudessa? 48

6 Yhteenveto ja johtopäätökset 55
Lähteet ja kirjallisuus 57

1 Johdanto

1.1 Tieto, tiedonhallinta ja tiedonohjaus

Länsimaiset yhteiskunnat ovat muuttuneet huomattavasti digitalisaation vaikutuksesta. Informaation liikkumisesta paikasta toiseen on tullut nopeaa, vaivatonta, halpaa ja kynnys vuorovaikutukseen sekä toisten ihmisten että yhteiskunnallisten instituutioiden kanssa on madaltunut. Tällä kaikella on suuri vaikutus ihmisten ajatteluun ja toimintaan.[1]

Käytännössä kenellä tahansa on mahdollisuus julkaista ja jakaa tuottamaansa informaatiota. Tämä on johtanut informaation ja digitaalisen datan määrän kasvuun, puhutaan jopa big datan aikakaudesta. Määrällisen kasvun lisäksi informaatioympäristön muutosta määrittää eri informaatiomuotojen ja formaattien moninaistuminen.[2]

Tiedon (information) ja tietämyksen (knowledge) käsitteet voidaan erottaa toisistaan. Laajempi käsite tietämys (knowledge) kattaa alleen kaikki mekanismit, joilla saadaan ihmisten omaava tieto käyttöön. Tieto (information) puolestaan viittaa tallennetun tietämyksen järjestämiseen, jalkauttamiseen ja varastointiin.[3]

Tietoa käsitteenä voi ajatella myös jatkumona: data – informaatio – tietämys – viisaus. Data tarkoittaa yksittäisiä informaatiopisteitä, ilman omaa merkitystä. Informaatio tarkoittaa tulkittua ja selvennettyä dataa, joka on saanut uuden merkityksen tulkinnan avulla. Tietämyksen voi ymmärtää jatkumolla pisteeksi, jossa informaatio on saanut ympärilleen kontekstin ja informaatio voidaan ymmärtää ja sisäistää. Viisaus on siten jatkumon päätepiste, jossa pitkäaikaisen tiedonhankinnan kerryttäminen saa aikaa harkittuja päätöksiä, pohdintaa ja strategian toiminnalle.[4]

---

[1] Vihma et al. 2018, 17–22.
[2] Vihma et al. 2018, 22.
[3] Schopflin & Walsh 2019, 2.
[4] Schopflin & Walsh 2019, 2–3

Franks määrittelee tiedon (information) kokoelmaksi dataa, ideoita, ajatuksia tai muistoja. Franksin mukaan tiedonhallinta on integroitu, strateginen lähestymistapa tiedon hallintaa, prosessointia, kontrollointia ja arkistointia varten sekä tiedon käyttämistä todisteena toiminnasta.[5]

Tiedonhallinta on osa yrityksen johtamista. Se on organisaation toimintaa, joka on erilaisten toimien ja alueiden yhdistelmä, joka on syntynyt vastauksena organisaatioiden tietoa säätelevään lainsäädäntöön, tietoturvauhkiin ja tiedon kasvavaan määrään. Tiedonhallinnan osa-alueita voidaan katsoa olevan esimerkiksi dokumenttienhallinta, tietoresurssienhallinta, verkkosisältöjenhallinta ja sisällönhallinta. Asiakirjahallinnon voidaan ajatella olevan osa organisaation sisällönhallintaa. Sisällönhallinnalla tarkoitetaan strategioita, välineitä, prosesseja ja taitoja, joilla organisaatio hallitsee tietovarantojaan sekä niiden elinkaarta.[6]

Tiedonhallinnan suhde asiakirjahallintoon ja tiedonhallinnan muidenkin osa-alueiden suhde toisiinsa on kuitenkin monitulkintainen.[7] Etenkin sähköisten asiakirjojen myötä vanhat jakolinjat tiedonhallinnan (osa-alueiden) ja asiakirjahallinnan välillä ovat hämärtyneet ja esimerkiksi asiakirjahallinnasta on monesti alettu puhua tiedonhallinnan synonyymina, kun sähköiset aineistot mielletään monesti vain tiedoksi, eikä esimerkiksi asiakirjoja tunnisteta omaksi osa-alueekseen.[8] Englanninkielisessä tutkimuskirjallisuudessa käytetään termiä information governance, jonka voidaan tulkita viittaavaan joko tiedonhallintaan tai asiakirjahallintaan. Mutta tiedonhallinnan merkityssisältö ei ole vakiintunut edes kansainvälisessä tutkimuksessa.[9]

Tässä tutkielmassa käsitän tiedonohjauksen siten, kuten Henttonen on esittänyt. Hänen mukaansa tiedonohjaus (information control) tulee ymmärtää nimenomaan suomalaiseen kontekstiin kehitettynä tiedonhallinnan menetelmänä. Henttonen katsoo, että tiedonohjaus

---

[5] Franks 2018, 32–33
[6] Svärd 2017, 14–27.
[7] Brooks 2019.
[8] Henttonen 2023, 13–14.
[9] Erkama 2020.

perustuu pohjoismaalaiseen tiedonhallinnan malliin, jossa asiakirjoja on ohjattu rekistereihin synty- tai vastaanottohetkestään lähtien, toisin kuin anglosaksisissa maissa, joissa vasta arkistonhoitajat keräävät tiedon arkistoinnin hetkellä. Oleellista tiedonohjauksessa on myös arvonmääritys jo ennen asiakirjojen liittämistä asiakirjojen kokonaisuuteen, jotta niitä ei tarvitse poistaa asiakirjayhteydestään myöhemmin ja täten rikkoa provenienssiperiaatetta. Oleellista on myös asiakirjojen luokittelujärjestelmä, joka alun perin pohjautui niin kutsuttuun ABC-kaavaan, jossa asiakirjat rekisteröidään niiden muodon mukaan (esimerkiksi listat, muistiot tai kirjeet) ja sittemmin funktionaaliseen luokitteluun. Jotta asiakirjat saadaan luokiteltua sen mukaan, missä toiminnassa ne ovat syntyneet, tarvitaan suunnitelma, jonka mukaan asiakirjat ohjataan kuhunkin, toiminnalliseen, luokkaan. Nämä suunnitelmat tunnettiin alun perin arkistonmuodostussuunnitelmana ja sittemmin tiedonohjaussuunnitelmana.[10]

1.2 Tiedonohjaussuunnitelma

Asiakirjojen saatavuus, käytettävyys, eheys ja alkuperäisyys on varmistettava sähköisessäkin ympäristössä. Tiedonohjaussuunnitelma (TOS) on ohjeisto, joka on olennainen osa sähköistä asiakirjahallintaa ja tiedonohjausta. Tiedonohjaussuunnitelmalla ohjataan tiedon käsittelyä ja elinkaarenhallintaa tietojärjestelmässä ja varmistetaan asiakirjojen saatavuus, eheys, käytettävyys ja alkuperäisyys. Tiedonohjaussuunnitelma integroidaan tietojärjestelmään, mikä tarkoittaa sitä, että se on samassa yhteydessä kuin syntyvä ja käsiteltävä tieto.[11]

TOS:n tietosisältö on kehitetty arkistonmuodostussuunnitelman (AMS) tietosisällöistä.[12] Arkistonmuodostussuunnitelma tuli Suomeen jo vuoden 1981 arkistolain (184/1981) edellyttämänä, ja on edelleen voimassa olevan arkistolain (831/1994) edellyttämä. Arkistonmuodostussuunnitelmaa ei ole ainakaan sellaisenaan muualla kuin Ruotsissa, vaikka eräänlaisia suunnitelmia (retention schedule[13]) asiakirjatiedon suunnitteluun on muissakin

[10] Henttonen 2024, 116–120.
[11] ”Arkistoinnin ja asiakirjahallinnan kuvaukset” 17.2.2024.
[12] ”Arkistonmuodostussuunnitelma ja tiedonohjaussuunnitelma.” 18.12.2024.
[13] ”Retention schedule”. 15.12.2024.

maissa mutta Suomessa AMS on ollut tärkeässä roolissa. AMS:aa ei ole määritelty tarkasti. Minimivaatimuksina on asiakirjojen ja niiden säilytysaikojen sekä -tapojen kuvaukset. AMS:aa on voitu käyttää myös Arkistolaitokselle (nykyiselle Kansallisarkistolle) lähetettävänä säilytysaikaesityksenä. AMS:aa on käytetty myös ohjaamaan organisaation arkistonmuodostusta eli käytännössä ohjaamaan asiakirjojen rekisteröintiä, arkistointia ja seulontaa, toteuttamaan julkisuusperiaatetta ja tietosuojaa, toimimaan tietopalvelun apuvälineenä sekä uusien työntekijöiden perehdyttämisaineistona.[14]

2000-luvulle tultaessa arkistonmuodostussuunnitelman rooli on muuttunut digitalisaation myötä. Silloinen Arkistolaitos laati Sähke-määrityksen (nykyisin Sähke on vain suositus[15]) sähköisille asiakirjajärjestelmille, jossa ohjattiin sitä, miten viranomaisten asiankäsittelyjärjestelmien tuottamat asiakirjalliset tietoaineistot saadaan sähköisesti säilytettäviksi arkistolaitoksessa. Tällöin keskeistä oli, että asiankäsittelyjärjestelmä perustuisi hallintodiaarin tyyppiseen asiakirjarekisteriin. Asioiden ja asiakirjojen käsittelyn tuli perustua arkistonmuodostussuunnitelmaan ja sen luokittelurunkona toimia asiaryhmitys.[16]

Sähke-määrityksen jälkeen arkistonmuodostussuunnitelma sai uusia tulkintamuotoja. Sitä alettiin soveltamaan myös prosessiohjaukseen ja suunnitelmaa käytettiin muidenkin tietojärjestelmien laatimiseen, esimerkiksi säilytysaika-, julkisuus- ja metatietojen osalta.[17] Arkistonmuodostussuunnitelmasta tuli kaiken tiedon käsittelyä, hallintaa ja säilyttämistä eri tietojärjestelmissä ohjaava suunnitelma.[18] Alettiin puhua sähköisestä arkistonmuodostussuunnitelmasta ja Arkistolaitos julkaisi vuonna 2008 Sähke2-määrityksen, jossa asiakirjojen liikkuminen prosessissa dokumentoituu asian käsittelytietoihin asiakäsittelyjärjestelmän asiarekisterissä.[19]

---

[14] Lybeck 2006, 79–80.
[15] ” Suositus SÄHKE2-metatietomallin hyödyntämisestä on julkaistu” 28.1.2025.
[16] Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen. Määräys 19.12.2008. AL 9815/07.01.01.00/2008.
[17] Ks. Happonen 2004, 2005, viitattu teoksessa Henttonen 2015, 177.
[18] Ks. Happonen 2006, 2007, viitattu teoksessa Henttonen 2015, 177.
[19] Ks. Happonen 2009, viitattu teoksessa Henttonen 2015, 177.

Sähke2-määrityksessä oleellinen ero aiempaan Sähke-määritykseen on siinä, että se edellyttää prosessivaiheiden kuvaamista tehtävien ja asiakirjatyyppien ohella. Tämä mahdollistaa sen, että tietojärjestelmässä tiedonohjaussuunnitelma (eli TOS tai aikaisemmalta lyhenteeltään eAMS eli sähköinen arkistonmuodostussuunnitelma) sekä tuottaa aineistolle tarvittavat metatiedot että päivittää niitä tarvittaessa eri prosessin vaiheissa. Tämä on tärkeää myös siksi, että metatietoarvo voidaan myös laskea prosessin tietystä hetkestä alkaen, kuten esimerkiksi säilytysaika asian päättämisestä.[20]

Sähköinen arkistonmuodostussuunnitelma tai nykyisin tiedonohjaussuunnitelma on huomattavasti monipuolisempi työkalu kuin pelkkää arkistointia ja arkistonmuodostusta ohjannut paperimaailman AMS. Tiedonohjaussuunnitelmaa ei voi pitää myöskään pelkkänä metatietojen lähteenä asiankäsittelyjärjestelmälle. Kansanvälisestikin on poikkeuksellista, että tiedonohjaussuunnitelma on niin puhtaasti tehtävä- ja prosessipohjainen.[21]

Prosessien kuvaaminen vaatiikin työtä ja työmäärän minimoimiseksi on alettu korostaa suunnitelmien sisällöllistä yhdenmukaisuutta. Tavoitteena on ollut, että kukin organisaatio päivittäisi suunnitelmaansa vain yleisestä mallista poikkeavilla arvoilla ja tiedoilla. Alun perin kunnallisella puolella oli visiona vuonna 2008 jopa keskitetty palvelu, josta yhteiseen suunnitelmaan tehdyt muutokset välittyisivät yksittäisten organisaatioiden tiedonohjausjärjestelmiin. Tämä ei ole toteutunut. Sen sijaan yhteneväisyyttä on edistetty kuntasektorin yhteisellä tehtäväluokituksella, joka on tiedonohjaussuunnitelman runko ja ydin.[22]

TOS on nykyään viranomaisten arkistonmuodostuksen ensisijainen ohjausväline AMS:n sijaan. TOS on huomattavasti yksityiskohtaisempi, sillä siinä kuvataan esimerkiksi asiakirjojen luokitus ja käsittelyprosessienkin kuvaukset.[23]

---

[20] Henttonen 2015, 178.
[21] Henttonen 2015, 178.
[22] Henttonen 2015, 178–179.
[23] ”Arkistonmuodostussuunnitelma ja tiedonohjaussuunnitelma.” 15.12.2024.

Asiakirjatietojen luokittelutapoja on monia. Yksi tapa on luokitella asiakirjatiedot tehtävän tai toiminnan mukaisesti. Tätä luokittelutapaa kutsutaan tehtäväluokitukseksi. Tehtävän avulla asiakirjatiedot liitetään niiden syntykontekstiin, jolloin luokitus itsessään heijastaa toimintaa, josta asiakirjatieto on syntynyt. Tehtäväluokitus toimii organisaation tehtävien luettelona. Näitä ovat lakisääteiset tehtävät sekä muut tehtävät (esimerkiksi tuki- ja ylläpitotehtävät).[24]

Kuntien tehtäväluokituksissa voi hyödyntää kuntien yhteistä tehtäväluokitusta. Kuntien yhteinen tehtäväluokitus valmistui vuoden 2008 lopussa. Luokitus perustuu kolmijakoisuuteen eli siinä on päätehtäväluokat, joiden alla on tehtäväluokat, joiden alla on alatehtäväluokat. Tehtävätason kolme ensimmäistä tasoa pyritään pitämään samana ja vältetään tekemästä esimerkiksi viiden tason suunnitelmia.[25]

Kun operatiivisessa tietojärjestelmässä avataan uusi asia, käsittelyprosessin kuvaukseen määritetyt metatiedot siirtyvät siihen oletusmetatiedoiksi. Kuvaukseen sisältyy tietyn asian käsittelyyn kuuluvat toimenpiteet ja muodostuvat asiakirjatiedot (asiakirjatyypit) sekä niiden oletusmetatietoarvot.[26]

Tietoaineistojen elinkaarihallinta on sidoksissa metatietojen laatuun. Metatiedoilla varmistetaan tietoaineistojen ymmärrettävyys, todistusvoimaisuus, tunnistaminen ja käyttöön saattaminen. Tiedonhallinnan näkökulmasta tarpeellisen metatiedon kanssa on tarkoituksenmukaista tuottaa myös arkistointitarkoituksen näkökulmasta tarpeelliset metatiedot, joten tietojärjestelmissä tulee ottaa huomioon myös arkistokuvailun näkökulma ja tarpeet. Arkistoinnin metatietomääritykset pyrkivät varmistamaan tietoaineiston todistusvoimaisuuden ja tukemaan niiden hyödynnettävyyttä riippumatta siitä, miten tietoa käytetään uudelleen, missä tai milloin. Metatieto voi siis olla tarpeellinen, vaikka tiedonhallinnan konteksti, standardit, käytännöt,

[24] JHS 191 Tiedonohjaussuunnitelman rakenne, 10.
[25] Seitsonen 2010, 18–19.
[26] JHS 191 Tiedonohjaussuunnitelman rakenne, 11–12.

lainsäädäntö tai yksittäinen tietojärjestelmä eivät sitä edellyttäisi. Suuri osa metatiedoista on kuitenkin yhteneväistä tiedonhallinnan ja arkistointitarkoituksen näkökulmista.[27]

1.3 Helsingin kaupungin organisaatio

Kaupungit ovat epäjärjestyksen paikkoja. Monen tekijän, kehityskulun, ilmiön ja ihmisen keskittyminen kaupunkiin, saa aikaan sen, että kaupungeissa on tehtävä luovia ratkaisuja perustavaa laatua olevien (kuten teknisten, liikenteellisten tai ympäristöllisten) ongelmien ratkaisuun. Kaupungin hallinto keskittyy suurilta osin järjestyksen tuottamiseen. Voidaan kuitenkin ajatella, että kaupunki ei ole pelkästään teknillishallinnollinen entiteetti, vaan myös moraalisen järjestyksen luoja ja ylläpitäjä. Tähän rooliin tarvitaan tietoa. Kaupunki tarvitsee tietoa asukkaista – heidän valinnoistaan, toimintatavoistaan ja ajatuksistaan.[28]

Helsingin kaupunkistrategiaan on kirjattu, että kaupunkia johdetaan tiedolla. Tavoitteena on rakentaa kestävämpi kaupunki, joka digitalisaation avulla pystyy ennakoimaan muutoksia ja reagoimaan tehokkaasti esimerkiksi erilaisiin kriiseihin. Palveluita ja prosesseja myös automatisoidaan.[29]

Kaupunki tarvitsee sähköisiä palveluja sekä ratkaisuja, joilla kuntalaiset pääsevät käsiksi tietoon ja jotka edistävät kuntalaisten osallistumista valmistelu-, päätöksenteko- sekä henkilökohtaisiin prosesseihinsa. Sähköisten palvelujen kehittäminen edellyttää palvelutoimintojen kuvauksia ja asiakirjatiedon elinkaaren hallintaa.[30]

Arkistolaissa ei määritellä kunnallista arkistonmuodostajaa, mutta kunnallisina arkistonmuodostajina voivat olla kunnalliset viranomaiset ja toimielimet, joita ovat monijäseniset viranomaiset sekä kunnan organisaatioon mahdollisesti kuuluvat laitokset. Myös kunnan

---

[27] ”Metatieto ja arkistokuvailu”, 18.2.2024.
[28] Cantell & Lahti 2011, 164.
[29] Helsingin kaupunki 2021, 19–20.
[30] Arkistolaitos 2011, 2.

liikelaitos voi olla arkistonmuodostaja. Käytännössä katsoen kunnanhallitus on taho, joka määrittelee kunnan arkistonmuodostajat.[31] Helsingin kaupunki on arkistolain mukainen yksi arkistonmuodostaja, mutta Helsingin kaupungilla on osa-arkistonmuodostajia. Helsingin kaupunki on myös tiedonhallintalain mukainen yksi tiedonhallintayksikkö.[32] Se, että kaupunki on yksi arkistonmuodostaja, näkyy konkreettisesti siinä, että koko kaupungilla on yhteinen tehtäväluokitus.

Nykyisin tiedonhallinnasta säädetään arkistolain lisäksi myös tiedonhallintalailla (906/2019), joka kumosi voimaan tultuaan puolestaan tietohallintolain (634/2011). Tiedonhallintalain mukaan kaupungin on huolehdittava siitä, että tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuut on määritelty. Helsingin kaupungilla kansliapäällikkö on päättänyt, että kaupungin kanslian tiedonhallintayksikkö vastaa tiedonhallinnan kaupunkitasoisesta ohjaamisesta.[33]

Tiedonhallintayksikkö vastaa koko Helsingin kaupungin tiedonhallinnasta ja tiedonohjauksesta. Tiedonhallintayksikkö on sijoitettu organisatorisesti kaupungin kansliaan. Kaupungin kanslia muodostaa yhdessä neljän liikelaitoksen kanssa kaupungin keskushallinnon, joka ohjaa neljää toimialaa: kasvatuksen- ja koulutuksen toimialaa, kaupunkiympäristön toimialaa, sosiaali- terveys- ja pelastustoimialaa sekä kulttuuri ja vapaa-ajan toimialaa.[34]

1.4 Tutkimuskysymykset, aineisto ja metodi

Pro gradu -tutkielmani käsittelee tiedonohjaussuunnitelman opastusta Helsingin kaupungissa yhdeksän vuoden aikajänteellä, vuodesta 2015 vuoteen 2024. Mielestäni aihetta on tärkeä tutkia siksi, että tiedonohjaus on keskeinen osa suomalaista tiedonhallinnan ja asiakirjahallinnan käytäntöä, mutta sitä ei ole tutkittu riittävän paljon. Oman työhistoriani aikana olen huomannut, että usein TOS saattaa olla vain Excel-tiedosto organisaation intranetissä tai vastaavassa

[31] Arkistolaitos 2011, 8.
[32] Klami 2017, 36–37.
[33] ”Tiedonhallinnan ohjausvastuut ja tiedonhallintaryhmän asettaminen” 17.2.2024.
[34] ”Toimialat” 17.2.2024.

paikassa, eikä se ole organisaation työntekijöille tuttu. Siksi keskityn tutkielmassa nimenomaan tiedonohjaussuunnitelmaan ja TOS:n oppaiden analyysiin. Minua kiinnostaa tiedonohjaus ja tiedonohjaussuunnitelma uniikkina, suomalaisena tiedonhallinnan menetelmänä. Kattavaa tutkimustietoa sen soveltamisesta, menestyksestä tai roolista osana organisaatioiden tiedonhallintaa ei vielä ole.

Keskityn tutkielmassani Helsingin kaupungin tiedonohjaukseen. Helsingin kaupunki on iso organisaatio (esimerkiksi Suomen suurin työnantaja[35]) ja siten se, miten tiedonohjaus on Helsingin kaupungissa järjestetty ja ohjeistettu, voi antaa lisätietoa tiedonohjauksen yleisistäkin suuntaviivoista.

Tutkielmassani keskityn kahteen pääteemaan, joiden pohjalta tutkimuskysymykset on muotoiltu. Teemat ovat tiedonohjauksen järjestäminen isossa organisaatiossa ja tiedonohjauksessa tapahtuneet mahdolliset muutokset vuodesta 2015 vuoteen 2024. Tällä aikavälillä tiedonohjaus on muuttunut monin tavoin. 2010-luvun aikana viimeistään moni organisaatio on siirtynyt paperisesta asiakirjahallinnosta sähköiseen asiakirjahallintoon. Vuonna 2016 EU:ssa säädettiin yleinen tietosuoja-asetus.[36] Suomessa tuli voimaan tiedonhallintalaki vuonna 2019.[37] Vuoteen 2019 asti tiedonohjaussuunnitelmat pohjautuivat Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan suositukseen, JHS 191 Tiedonohjaussuunnitelman rakenne, mutta neuvottelukunta lakkautettiin vuoden 2019 lopussa eikä tiedonohjaussuunnitelman rakenteesta ole säädetty laissa, joten enää tiedonohjaussuunnitelman rakennetta ei määrää mikään.[38] Tiedonhallintalain pohjalta valtiovarainministeriöön perustettiin tiedonhallintalautakunta, joka on monialaiseen asiantuntijayhteistyöhön perustuva viranomainen, joka on antanut joitain suosituksia liittyen esimerkiksi asiakirjojen metatietoihin.[39]

---

[35] ”Miksi töihin kaupungille?” 5.11.2023.
[36] Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance). 4.5.2016. Euroopan unionin säädöskokoelma 2016/679.
[37] Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 9.8.2019. Suomen säädöskokoelma (SäädK) 906/2019.
[38] ”Kysymyksiä ja vastauksia tiedonhallintalaista” 18.2.2024.
[39] ”Tiedonhallintalautakunta” 9.3.2024.

Tutkielman tutkimuskysymykset ovat:

1. Minkälaisia asioita Helsingin kaupunki ohjeistaa työntekijöitään huomioimaan tiedonohjaussuunnitelmaa laatiessa tai käytettäessä?
2. Onko tiedonohjauksen opastus muuttunut edellisen, vuonna 2015 julkaistun TOS-oppaan ja nykyisen, vuonna 2024 laaditun TOS-oppaan välillä? Ja jos on, miten?

Katson, että ensimmäisellä tutkimuskysymykselläni pääsen kiinni aineiston perusluonteeseen, miten kaupungin TOS-opas on laadittu ja mistä sen sisältö koostuu. Kun olen analysoinut Helsingin kaupungin tapaa hahmottaa tiedonohjausta ja tiedonohjaussuunnitelmaa, minkälaisista elementeistä se koostuu ja minkälaisia asioita Helsingin kaupunki pitää tiedonohjaussuunnitelmassa keskeisinä, pyrin toisessa tutkimuskysymyksessä hahmottamaan, miten opastus on muuttunut vanhemman ja uudemman TOS-opastuksen välillä.

Koska Helsingin kaupunki on iso organisaatio ja laatinut oppaat tiedonohjaussuunnitelman laatimiseen, käyttämiseen ja ylläpitoon, käytän aineistonani Helsingin kaupungin TOS-oppaita. Ne itsessään antavat kattavan kuvan tiedonohjauksesta ja tiedonohjaussuunnitelmasta, siinä mahdollisesti tapahtuneista muutoksista ja niiden analysointi kertoo siitä, miten Helsingin kaupunki lähestyy tiedonohjausta ja tiedonohjaussuunnitelmaa.

Helsingin kaupungin aiempi TOS-opas valmistui vuonna 2015. Sitä on päivitetty pieniltä osin vuosina 2016 ja 2017. Selvyyden vuoksi puhun oppaasta tässä tutkimuksessa vuoden 2015 versiona, vaikka käytänkin lähdeaineistonani opasta, johon on sisällytetty vuoden 2016 ja 2017 päivitykset. Päivityksissä oppaaseen on lisätty esimerkiksi kuvia ja muita esimerkkejä. Opas on sivumäärältään 51 sivua pitkä. Se on jaettu kahdeksaan lukuun, joista ensimmäinen on alkusanat. Pisin luku on tiedonohjaussuunnitelman laatimisesta kertova luku, joka on 22 sivua pitkä. Tehtäväluokituksen opastamiseen, eri tavoin, on omistettu kolme erilaista lukua: tehtäväluokituksen tarkastelu; tehtäväluokituksen, TOS-kuvausten ja asioiden väliset suhteet sekä tehtäväluokituslinjaukset.

Vuoden 2024 TOS-opas on huomattavasti lyhyempi, 15 sivua pitkä. Se on jaettu 5 eri lukuun, joista tiedonohjausta ja tiedon elinkaarta koskeva luku 2 on pisin, 7 sivua. Molempiin oppaisiin on myös sisällytetty versiohistoriasta kertova laatikko.

Lisäksi Helsingin kaupunki on lähettänyt minulle aineistoksi myös Kaupungin sähköinen muisti -nimisen työryhmän raportin vuodelta 2012, jossa on analysoitu silloista nykytilaa kaupungin tiedonohjauksessa ja visioitu sähköisen tiedonhallinnan tulevaisuutta vuosikymmenen lopussa. Peilaamalla kaupungin sittemmin tehtyä työtä ja nykyistä TOS-opasta myös tähän raporttiin, pystyn hahmottamaan tiedonohjaussuunnitelman opastuksessa mahdollisesti tapahtuneita muutoksia myös tiedonohjaukselle asetettuihin tavoitteisiin.

Tutkielmassani on kyse aineistolähtöisestä analyysista, jonka avulla tuotetaan perustietoa jonkin tietyn ilmiön olemuksesta.[40] Keskityn ensisijaisesti analysoimaan, miten tiedonohjaussuunnitelman opastus on mahdollisesti muuttunut viime vuosien aikana vai onko se muuttunut lainkaan. Tarkastelemalla nimenomaan TOS-oppaita, pääsen käsiksi siihen, mitä asioita tiedonohjaussuunnitelmasta halutaan korostaa, mitkä nähdään oleellisimmiksi ja mitkä tekijät nähdään tiedonohjauksen onnistumisen kannalta kriittisiksi tekijöiksi. Nämä mielestäni luovat kuvaa siitä, minkälaisena prosessina tiedonohjaus Helsingin kaupungissa nähdään ja mikä sen rooli on osana tiedonhallinnan kokonaisuutta.

Tutkielmani on laadullinen tutkimus. Käytän sisällönanalyysia aineiston analyysissa. Vertailen aiempaa ja uudempaa TOS-opasta keskenään ja analysoin mahdollisesti löytämiäni muutoksia TOS-oppaiden välillä.

Laadullisella sisällönanalyysilla tarkoitetaan keskittymistä siihen, mistä asioista, aiheista ja teemoista aineisto kertoo. Se ei siis keskity aineiston kielelliseen tai muuhun ilmaisulliseen muotoon. Laadullinen sisällönanalyysi ei myöskään ole sisällönerittelyä, jossa aineistoa käsiteltäisiin määrällisen analyysin avulla. Laadullisen sisällönanalyysin perustana on aineiston

[40] Eskola & Suoranta 1998, 19.

koodaus, jossa tutkija tunnistaa ja nimeää aineistostaan löytämiä elementtejä ja tekee johtopäätöksiä aineiston sisäisestä variaatiosta sisäisen vertailun avulla. Toisin sanoen kiinnitetään huomiota aineiston aineistoyksiköiden välisiin eroihin sekä samanlaisuuksiin.[41]

Itse keskityn tutkielmassa vuoden 2015 ja vuoden 2024 TOS-oppaiden analyysiin, jossa katson, mitkä kokonaisuudet muodostavat kummankin oppaan ytimen. Lopuksi kokoan yhteen, minkälainen kokonaiskuva yksityiskohdista muodostuu. Tämän teemoittelun avulla pääsen hahmottamaan oppaat omina kokonaisuuksinaan ja vertailemaan niitä keskenään sekä erittelemään niiden välisiä yhteneväisyyksiä ja eroavaisuuksia.

Tutkielmassa otan huomioon sen, että käsittelen yhden organisaation aineistoja, jotka ovat vielä kohdentuneet organisaation omaan toimintaan. Tunnistan sen, että kyseessä ei ole objektiivinen katsaus siihen, miten tiedonohjaus ymmärretään laajemmin. Aineisto ei myöskään välttämättä perustu testattuun tietoon vaan voi olla hyvinkin kontekstisidonnaista. Ajattelen kuitenkin, että tätä aineistoa analysoimalla voin luoda kiinnostavan katsauksen ison organisaation tiedonohjaukseen, ja sitä kautta maalaamaan yhdenlaisen kehityskulun suomalaisen tiedonohjauksen kentän vaiheista menneinä vuosina sekä hahmottamaan, millaista roolia tiedonohjaus näyttelee Helsingin kaupungissa.

1.5 Tutkimusperinne

Tiedonhallintaa on laajemminkin tutkittu ja viime vuosina eritoten siirtymistä digitaaliseen tiedon- ja asiakirjahallintaan. Esimerkiksi Henna Räty tarkasteli pro gradu -tutkielmassaan sähköiseen asianhallintaan siirtymistä valtionhallinnossa[42] ja Hanna Määttä julkisen sektorin asianhallintaprosessin digitalisointia.[43]

[41] Vuori 2021.
[42] Räty 2019.
[43] Määttä 2023.

Erityisen oleellinen tutkimus oman työni kannalta on Helsingin kaupungin tiedonhallintaa tutkinut Katja Klami. Pro gradu -työssään hän selvitti kaupungin henkilöstön suhtautumista tiedonhallintaan. Tutkielmassa Klami selvitti, että 27 % vastaajista koki, ettei tiedonohjaussuunnitelma ollut helppolukuinen, 55 % koki, ettei ole saanut koulutusta tiedonohjausjärjestelmän käyttöön ja 73 % koki, että tiedonohjausjärjestelmä ei ollut helppokäyttöinen tai ei ollut samaa tai eri mieltä helppokäyttöisyydestä. 39 prosenttia vastaajista oli osallistunut tiedonohjaussuunnitelman laatimistyöhön ja 31 prosenttia vastaajista koki, että tiedonohjaussuunnitelman tehtäväluokitus voi olla haastava hahmottaa. Ratkaisuehdotukseksi annettiin tietojen linkittäminen toisiinsa tehtäväkuvauksissa ja tiedonohjauksen koulutus.[44]

Oman työni kannalta oleellisin aikaisempi tutkimustieto on nimenomaan tiedonohjauksen tutkimus. Tietääkseni tiedonohjausta ei ole juurikaan tutkittu, mutta pro gradu -tutkielmia aiheesta on tehty. Kansainvälisesti tiedonhallintaa ja digitaalista tiedon käsittelyä on tutkittu paljon ja jo 1990-luvulta lähtien[45], mutta tiedonohjaus on jossain määrin yksilöllinen suomalaiseen kontekstiin. Poikkeuksen tutkimusperinteeseen tekee Pekka Henttosen artikkeli, joka muodostaakin keskeisimmän teoreettisen viite- ja vertailukehyksen tutkimukselleni. Artikkeli on *"'One System to Rule Them All' – The limited success of information control systems in Finland",* joka tarjoaa kattavan analyysin tiedonohjauksen kehitysvaiheista sekä metodologiasta suomalaisen arkistokentän kontekstissa. Artikkelissa Henttonen määrittää tiedonohjauksen nimenomaan suomalaisen arkistoajattelun tuotokseksi.[46] Henttonen on käsitellyt tiedonohjausta myös Saara Packalénin kanssa tutkimuksessa *"Adding Paradata About Records Processes via Information Control Plans"*, jossa he tutkivat paradatan käsitettä. He havaitsevat, ettei tiedonohjauksen hyödyistä oikeastaan ole empiiristä tutkimusta. Siinä, missä asiakirjaprosessien automatisointi saattaa säästää resursseja, yksikään tutkimus ei ole vielä

[44] Klami 2022, 2–53.
[45] Esimerkiksi lähtien Raasista (1999) ja Baratasta (1998), jotka tutkivat arkistotieteen oppien yhdistämistä käyttöjärjestelmien suunnitteluun, esimerkiksi Paniin (2016) asti, joka on tutkinut käyttäjien hyväksynnän merkitystä sähköisten asianhallintajärjestelmien onnistumisessa.
[46] Henttonen 2024.

osoittanut, kuinka suuri hyöty automatisoinnista olisi saatu. Lisäksi tiedonohjaussuunnitelmaa tulee jatkuvasti päivittää, joka on itsessään aikaa ja resursseja vievä prosessi.[47]

Eija Sormunen tutki pro gradu -tutkielmassaan tiedonohjaussuunnitelman tehtäväluokituksen räätälöinnin vaikutusta asianhallintajärjestelmän käytettävyyteen ammattikorkeakouluissa. Hän havaitsi, että niissä ammattikorkeakouluissa, joissa tehtäväluokituksia oli räätälöity enemmän, asianhallintajärjestelmää pidettiin käyttäjien keskuudessa käytettävämpänä kuin niissä ammattikorkeakouluissa, joissa räätälöintiä oli tehty vähemmän.[48]

Anne Lipponen tutki opinnäytetyössään tiedonohjaussuunnitelmia varten tehtyjen standardien, ohjeiden ja määräysten näkymistä tiedonohjausjärjestelmässä. Tutkielmassa havaittiin esimerkiksi, että ohjeet (kuten JHS-suositukset, Sähke2 tai kuntien yhteinen tehtäväluokitus) vastasivat hyvin metatietokysymyksiin ja tiedonohjausjärjestelmän käytettävyyteen, mutta eri prosesseihin liittyvää substanssiosaamista ja kokemusta metatietojen ja suunnitelman rakentamisesta järjestelmiin puuttui organisaatioissa. Tutkielma antoi myös mielenkiintoista tietoa siitä, että kuntien eri toimialoilla on ollut halu pitää kiinni omista tehtäväluokista ja kuinka yhteisiä, kaikkien käytettävissä olevia tehtäväluokkia on ollut hankala hahmottaa.[49]

Timo Ryynäsen pro gradu -tutkielmassa selvitettiin Joensuun kaupungin asiakirjahallinnan sähköisten järjestelmien kehitystä vuosina 2013–2019 ja havaittiin, että sähköisen tiedonhallinnan kehitysprojektin onnistumiseen vaikuttavia tekijöitä olivat muun muassa työntekijöiden koulutuksen taso ja johtajuuden onnistuminen. Työntekijöiden koulutuksen tasolla oli suuri merkitys siihen, kuinka motivoituneita he olivat omaksumaan uuden järjestelmän käyttöön. Koulutukseksi havaittiin riittävän jopa se, että projektiin osallistuville työntekijöille esitettiin, miten muutokset tulivat vaikuttamaan heidän jokapäiväiseen työhönsä ja miksi siitä oli heille hyötyä. Ryynäsen pro gradu -tutkielmassa on myös tärkeää empiiristä tietoa TOS-projektin läpiviennistä ja tiedonohjaussuunnitelman laatimiseen liittyvistä haasteista.

---

[47] Packalén & Henttonen 2024, 229.
[48] Sormunen 2023, 2.
[49] Lipponen 2021, 2–23.

Tällaisia ovat esimerkiksi henkilöstön osaamisen puute, yhteisten ohjeiden soveltumattomuus erilaisiin organisaatioihin käytännössä ja tiedonkulun riittämättömyys. Tiedonkulku ja henkilöstön osallistaminen ovat tärkeitä seikkoja TOS-projektin onnistumisessa, sillä johdon ylhäältä alas sanelema määräys laatia tiedonohjaussuunnitelma saattaa johtaa siihen, että tiedonohjaussuunnitelma ei vastaa käyttäjien tarpeita, sillä sen suunnitteluun ei olla tosiasiallisesti panostettu henkilöstön tasolta tarpeeksi.[50]

Tehtäväluokituksia maakuntien liitoissa tarkasteli puolestaan Vili Hirvonen pro gradu -tutkielmassaan, jossa hän havaitsi, että maakuntaliittojen yhteinen tehtäväluokitus, joka oli pyrkinyt sovittamaan itseensä kuntien yhteistä tehtäväluokitusta arkistolaitoksen suosituksen mukaisesti, soveltui varsin heikosti reflektoimaan maakuntien liittojen tosiasiallista tehtäväkenttää.[51]

Tehtäväluokituksia on tutkinut myös Saara Packalén omassa väitöskirjassaan *"Functional Classification Systems in Finnish Public-Sector Organisations".* Tutkimuksessa havaittiin, että tehtäväluokitusta pidettiin vallitsevana lähestymistapana asiakirjojen järjestämiseen Suomessa. Tehtäväpohjainen lähestymistapa on laajalti integroitu suomalaisen arkistokentän tehtäviin ja asiakirjahallinnon järjestelmiin. Tehtäväpohjaista luokittelua pidettiin loogisena eikä sille oikeastaan edes tunnettu Suomen arkistokentällä vaihtoehtoja. Tehtäväluokituksesta löydettiin kuitenkin myös haasteita. Haasteet liittyivät esimerkiksi organisaation muuttuviin käytäntöihin, mikä teki tehtäväluokituksen pitämisestä ajan tasalla liki mahdotonta. Tämä puolestaan johti siihen, että asiakirjalle ei välttämättä löydetty oikeaa luokkaa.[52]

[50] Ryynänen 2019, 2–27.
[51] Hirvonen 2023, 2.
[52] Packalén 2017, 46–49.

2 Helsingin kaupungin tiedonohjaus

2.1 Digitaalisen tiedon sirpaleisuudesta tiedonohjausjärjestelmään

Tiedonohjaus on oleellisessa osassa tiedonhallintaa. Organisaation kyky tehdä ratkaisevia päätöksiä on sen varassa, että organisaatiolla on luotettavaa asiakirjatietoa, tietoaineistoja ja dataa, joka on helposti käytettävissä. Hyvään tiedonhallintaan kuuluu tarpeettoman tiedon hävittäminen, jotta oleellinen tieto on helpommin löydettävissä. Lisäksi siihen kuuluu luottamuksellisten aineistojen turvaaminen sekä henkilötietojen oikeaoppinen säilyttäminen.[53]

Vuonna 2012 Helsingin kaupungilla oli käytössä yli 900 tietojärjestelmää. Kaupungin toiminnassa lisäksi syntyy lukuisia erityyppisiä asiakirjallisia aineistoja. Tunnistettuja aineistotyyppejä, joita kaupungin toiminnassa syntyy, ovat esimerkiksi perinteiset asiakirjat, digitoidut dokumentit, rakenteiset dokumentit, valokuvat, audiovisuaaliset aineistot, verkkoaineistot, tekniset piirustukset ja suunnitelmat, 3D-mallit sekä havainnekuvat ja animaatiot.[54] Kun aineistot ovat näin monimuotoisia ja yhtä hajautettuna lukuisiin eri järjestelmiin, voidaan pohtia, missä määrin asiakirjallinen tieto pystytään organisaatiossa edes ottamaan talteen tai edes tunnistamaan asiakirjalliseksi tiedoksi. Tosin esimerkiksi Yeo on argumentoinut, että jäykkä määritelmä asiakirjalle ei välttämättä riitä digiajan monimutkaisissa ympäristöissä, joissa asiakirjojen ja muiden dokumenttien väliset rajat ovat hämärtyneet.[55]

Vuonna 2012 Helsingin kaupunki tunnistikin tiedonhallinnassaan ongelmiksi sen, että tietojärjestelmiä kehitettiin kaikissa hallintokunnissa, eikä sähköisen arkistoinnin vaatimusten huomioon ottamiseksi tarvittavaa keskitettyä ohjausta ollut riittävästi. Kokonaisarkkitehtuuri ei vielä ohjannut tietojärjestelmätyötä, vaan uusia tietojärjestelmiä syntyi yksittäisiin tarpeisiin. Vanhoissa tietojärjestelmissä ei ollut huomioitu sähköisen arkistoinnin tarpeita, eikä sähköisen arkistoinnin edellytyksenä olevia keskitettyjä palveluja ollut tarjolla

---

[53] Smallwood 2019, 7–8.
[54] Kaupungin sähköinen muisti -työryhmän raportti (KSM) 2012, 18
[55] Yeo 2011, 16.

(tiedonohjaussuunnitelma/TOS, metatiedot). Pitkäaikaisen sähköisen arkistoinnin ratkaisua ei ollut.[56]

Lisäksi tunnistettiin haasteiksi se, että kaupunki on kooltaan suuri organisaatio ja lisäksi maan pääkaupunki. Tämä tarkoittaa erikoistarpeita ja monimuotoisia aineistoja, joita kaupungin toiminnasta syntyy. Lisäksi tämän vuoksi yhteisen tiedonohjaussuunnitelman (TOS) laatiminen vaatii paljon resursseja - silloiset TOS:it olivat järjestelmäkohtaisia.[57]

Monien organisaatioiden koko ja maantieteellinen hajautuminenkin – Helsingin kaupungillakin on useita toimipisteitä - tekevät erityisen vaikeaksi löytää olemassa olevaa tietoa ja saada se sinne, missä sitä tarvitaan. Pienessä, paikallisessa yrityksessä johtaja tietää todennäköisesti, kuka omaa kokemusta tietyltä toiminta-alueelta. Organisaation suurin mahdollinen koko, jossa ihmiset tuntevat toisensa riittävän hyvin kollektiivisen tiedon luotettavaan hallintaan, on noin 200–300 henkilöä. Suuressa organisaatiossa, jossa toimistot ja toimipisteet ovat hajautettuja ja tuotteiden ja toimintojen yhdistelmä on monimutkainen, tiedon määrä on valtava. Organisaation tiedosta tulee arvokasta vain, jos se on saavutettavissa, ja sen arvo kasvaa saavutettavuuden tason myötä.[58]

Nykyisin Helsingin kaupungin tiedonohjaussuunnitelma on toteutettu tiedonohjausjärjestelmän muodossa. Järjestelmään sisältyy Helsingin kaupungin tiedonohjaustiedot kokonaisuudessaan riippumatta siitä, missä muodossa tieto on eli järjestelmä ohjaa niin sähköisiä kuin paperisia aineistoja.[59]

Tiedonohjaussuunnitelmaa hahmotettaessa keskeistä on tehtäväluokitus, jonka varaan tiedonohjaussuunnitelma rakentuu. Tehtäväluokat ohjaavat asiakirjallisen tiedon prosesseja. Tiedon luokittelu on perinteisestikin tiedonhallinnan väline. Luokituksessa muodostetaan

---

[56] KSM 2012, 19
[57] KSM 2012, 20.
[58] Davenport & Prusak 2000
[59] ”Helsingin kaupungin tiedonohjausjärjestelmä” 17.2.2024.

luokkia, jotka osoittavat asioiden ja tietojen keskinäisiä suhteita. Yhden luokan alle lisätään ne tiedot, joilla on yhteisiä ominaisuuksia. Luokittelun avulla tietoaineistoista tulee ymmärrettävämpiä ja löydettävämpiä tiedonhaun näkökulmasta. Suomessa luokitus on järjestetty toimijan tehtäviin perustuvalla tehtäväluokituksella. Se on käytännössä katsoen korvannut aiemmin käytössä olleen asiaryhmityksen. Tehtäväluokituksen etu on sen pysyvyydessä, kun luokitus ei perustu muuttuviin organisaatiorakenteisiin, virkanimikkeisiin, prosesseihin, tietojärjestelmiin tai edes asiakirjoihin.[60] Tehtäväperustainen luokitusjärjestelmä hyödyttää organisaatiota, koska se tarjoaa ymmärryksen organisaation toiminnan ja sen asiakirjojen välisestä suhteesta, asiakirjojen tunnistamisen, joka on tarpeen niiden todistearvon vuoksi, asiakirjojen priorisoinnin toiminta-arvon perusteella sekä säilyttämispäätösten helpottamisen.[61]

Lisäksi on hyvä huomata, että tiedon luokittelun rooli korostuu, kun mietitään digitaalisen asiakirjatiedon syntyä ylipäänsä. Luciana Duranti argumentoi, että asiakirja syntyy vasta arkistoyhteydestään (archival bond). Arkistoyhteys on yhteys, joka jokaisella asiakirjalla on edelliseen ja seuraavaan asiakirjaan käsitteellisten suhteiden verkostossa, joka muodostuu samassa toiminnassa tuotetuista asiakirjoista. Analogisissa aineistoissa arkistoyhteys on ilmeinen, mutta digitaalisessa aineistossa yhteys täytyy luoda. Ja tämä tapahtuu nimenomaan luokituksen kautta. Luokittelu yhdistää asiakirjan samaan luokkaan kuuluvien muiden asiakirjojen kanssa, tai saapuvien ja lähtevien asiakirjojen tapauksessa asiakirjalle annetussa rekisterinumerossa, joka yhdistää sen luojan aiemmin ja myöhemmin tekemien tai vastaanottamien asiakirjojen kanssa, jotka käsittelevät samaa asiaa.[62]

Ilman luokitusta ja sen merkityksen ymmärtämistä asiakirjahallintaa on vaikea tai jopa mahdoton hoitaa tehokkaasti ja kattavasti siten, että asiakirjan koko elinkaari otetaan huomioon. Luokitus on yleensä jäänyt varjoon myös kehitettäessä asiakirja- ja asianhallintajärjestelmiä ja

---

[60] ”Arkistoinnin ja asiakirjahallinnan kuvaukset” 19.2.2024.
[61] Mokhtar & Yusof 2015, 177.
[62] Duranti & MacNeil 1996, 53–54.

niissä on keskitytty enemmän elinkaaren muihin vaiheisiin kuten varastointiin tai talteenottoon.[63]

2.2 Tiedonohjauksen ymmärrys ja tavoitteet

Vuonna 2012 Helsingin kaupungin tavoitteena on ollut, että vuosikymmenen (2010-luku) loppuun mennessä kaupungin sähköinen arkistointi olisi ratkaistu. Painopisteen on haluttu olevan nimenomaan alun perin sähköisessä muodossa syntyvässä aineistossa. Työnteon on visioitu muuttuvan niin, että asiakirjoja ei enää tulostettaisi paperille käsittelyvaiheiden välillä, vaan toiminta- ja palveluprosessit olisivat sähköistyneet. Sähköpostin merkityksen ajateltiin vähenevän toimintaprosessiin liittyvien dokumenttien ja herätteiden siirtotienä. Silloin tunnistettiin myös, että osa asioista ja asiakirjoista ei enää olisi kaupungin hallinnassa vaan esimeriksi sosiaalisen median puolella.[64]

Tiedonohjauksen ymmärrykseen sisältyi muun muassa ne havainnot, että arkistoitavaa tietoa syntyy useiden kanavien kautta, joita kaikkia olisi pystyttävä hallinnoimaan, ja että asiointikanavat on tarkoitettu tiedon välittämiseen, mutta niissä ei ole tarkoituksenmukaista säilyttää tietoa. Avoimet rajapinnat ovat tärkeitä, koska kokonaisuuteen liittyy useita eri järjestelmiä. Arkistointia tulisi pystyä hallitsemaan kokonaisuutena. Alle kymmenen vuotta säilytettäviä aineistoja voidaan säilyttää aktiivijärjestelmissä. Pitkäaikaissäilyttämisestä puhuttaessa aktiivijärjestelmät ehtivät vaihtua useaan kertaan. Eri organisaatioiden kesken tulisi tehdä yhteistyötä arkistoinnin kehittämiseksi. Verkkosivustojen arkistointiin liittyy myös kaupungin omia tarpeita, joita Kansalliskirjaston ratkaisut eivät pysty täyttämään. Muulla kuin tekstimuotoisella asiakirjatiedolla (kuten 3D-aineistot, valokuvat, liikkuvat kuvat) on erityistarpeita. Tulevaisuudessa arkistoon pitää voida mennä menemättä fyysiseen arkistoon. Tiedon säilyminen luotettavana, eheänä ja käyttökelpoisena on yhteiskunnallisen toiminnan

[63] Mokhtar & Yusof 2015, 176.
[64] KSM 2012, 31.

perusedellytys. Ja että uusien sähköisten aineistojen laatimiseen tarvitaan uusia toimintatapoja.[65]

Tiedonohjauksen kannalta erityisen kriittisiä tavoitteita olivat muun muassa varmistaa, että sähköisen arkistoinnin asettamat vaatimukset otetaan huomioon kaikissa uusissa tietojärjestelmähankkeissa. Lisäksi tavoitteena oli lisätä tietojärjestelmätyön keskitettyä ohjausta kokonaisarkkitehtuurin avulla sekä rakentaa sähköisen arkistoinnin mahdollistavat tietojärjestelmien tarvitsemat yhteiset palvelut. Tietojärjestelmien yhteen toimivuuden parantaminen avoimien rajapintojen ja avoimen datan avulla oli myös keskeinen tavoite, samoin kuin rekistereiden yhteensopivuuden varmistaminen SÄHKE-suositusten mukaisesti. Tavoitteena oli lisäksi laatia yksi yhteinen kaupunkitasoinen tiedonohjaussuunnitelma (TOS), joka palvelee koko kaupungin tietojärjestelmiä, ja varmistaa asiakirjatiedon laatimisen, käsittelyn ja arkistoinnin muuttaminen kokonaisuudessaan sähköiseksi. Tavoitteisiin kuului myös vaikuttaa Arkistolaitoksen linjauksiin ja päätöksiin, jotka koskevat kuntien sähköisten tietojen säilyttämistä, tarjota kaupungin käyttöön hyvin toimiva ja luotettava sähköinen säilytyspalvelu sekä edistää aineiston digitointia ja digitoidun aineiston hyödyntämistä.[66]

Tiedonohjauksen ymmärrykseen liittyy myös se, kuinka kaupungin tietopääomaan liittyvät vastuut sekä ohjaus- ja toimintamalli on linjattu määriteltäväksi tulevaisuudessa. Kaupungin arkistointipolitiikka tulisi määritellyksi ja se tulisi ottamaan huomioon erityyppiset sähköiset aineistot. Arkistointipolitiikka perustuisi kaupungin informaatioarkkitehtuuriin.[67]

Informaatioarkkitehtuurilla tarkoitetaan määriteltyä metatietomallia, yhteistä tiedonohjaussuunnitelmaa, yhteistä käyttöoikeusmallia ja tiedon omistajuuden määrittelyä. Vuonna 2012 määritellyssä tavoitetilassa kaikki järjestelmät hyödyntäisivät yhteistä

[65] KSM 2012, 31.
[66] KSM 2012, 19–21.
[67] KSM 2012, 32.

kokonaisarkkitehtuuria. Tiedonohjausjärjestelmä tarjoaisi palveluita kaupungin eri järjestelmille ja sen sisältönä toimisi tiedonohjaussuunnitelma.[68]

Tiedonohjauksessa merkittävä osassa on myös ihmiset. Helsingin kaupungin tiedonohjauksen ymmärryksessä henkilöstön osaaminen pyritään varmistamaan ja henkilöt pyritään ohjaamaan käyttäytymään sovittujen toimintatapojen mukaisesti. Henkilöstö ymmärtää tiedon arvon toiminnalle. Käyttäjätyytyväisyyttä seurataan ja toimintatapoja sekä palveluja kehitetään palautteen perusteella.[69]

Sähke2-mallinkin idea on ollut se, että tiedonohjausjärjestelmästä ja tiedonohjaussuunnitelmasta saataisiin sekä asiakirjan metatiedot että prosessivaihe, mutta myös järjestelmien kokonaisarkkitehtuuri.[70]

Sähke2-mallin ideaali on kuitenkin todettu epärealistiseksi.[71] Laajempi visio tietojärjestelmien saamisesta asiakirjahallinnon hallintaan ei ole toteutunut yleisesti. Sähköisen arkistoinnin kehittäminen on ollut takkuista. Yhteiset linjaukset ja järjestelmät koko julkisella sektorilla ovat jääneet puuttumaan. Pitkäkestoisen säilyttämisen suunnittelu on organisaatioissa puutteellista. Joissain organisaatioissa arkistoinnin suunnittelu- ja kehittämistehtävät ovat jopa täysin järjestämättä, puhumattakaan siitä, että tietojärjestelmät olisivat puhtaasti asiakirjahallinnon hallinnassa. Silti kuitenkin SÄHKE-määräykset ja tiedonohjaus ovat nousseet alan hallitseviksi normeiksi (ainakin 2010-luvulla). Valtaosa julkisen sektorin toimijoista on pyrkinyt 2010-luvulla sähköistämään arkistointinsa. Digitalisointia on kuitenkin hidastanut järjestelmäinfrastruktuuriin ja resursseihin liittyvät puutteet, joskus jopa prosessien kuvaamiseen liittyvät haasteet. Tiedonohjausta ja sähköisen arkistoinnin ja asiakirjahallinnan kehitystä on myös hidastanut lainsäädännön keskeneräisyys. Osaltaan organisaatiot ovat jääneet myös odottamaan keskitettyjä ratkaisuja, esimerkiksi julkisen sektorin yhteistä sähköistä arkistoa.[72]

---

[68] KSM 2012, 32.
[69] KSM 2012, 32.
[70] Henttonen & Valtonen 2009.
[71] Henttonen & Valtonen 2009.
[72] Kokkinen & Mäkiranta 2020.

Yleisiksi haasteiksi tiedonhallinnan ja tiedonohjauksenkin osalta on tunnistettu niin ikään tiedon hajanaisuus eri järjestelmissä. Tieto ei ole välttämättä haettavissa ja löydettävissä, eikä tiedetä, miten ja kuinka riittävästi tietoa on kuvattu ja järjestetty järjestelmiin. Lisäksi järjestelmät eivät ole välttämättä yhteentoimivia.[73]

[73] Kokkinen & Mäkiranta 2020.

3 Vuoden 2015 TOS-ohjeet

3.1 TOS-opas tiedonohjauksen tukena

Helsingin kaupunki ohjeistaa henkilöstöään tiedonohjaussuunnitelman käyttöön TOS-oppaalla. TOS-opas on valmistunut vuonna 2015.

Tiedon elinkaaren hallinnan vaatimukset on otettava huomioon jo tietojärjestelmiä suunniteltaessa, jotta eri hallintokuntien (eli hallinnonalojen) eri tietojärjestelmät on mahdollista kytkeä kaupunkiyhteisiin ja jopa kansallisiin järjestelmiin. Helsingin kaupunki on virallisesti lähtenyt vuodesta 2014 siirtymään sähköiseen säilyttämiseen. TOS-opas ohjeistaa tiedonohjauksen perusteisiin. TOS-oppaassa käsitellään, mikä on tiedonohjaussuunnitelma, mitä siihen kuvataan ja kuinka.[74]

Jaan TOS-ohjeiden viiteen tekijään: tiedonohjaussuunnitelman laadinnan prosessinomaisuuteen, tehtäväluokituksen keskeisyyteen, kuvailutietojen tarkkuuteen, metatietojen merkitsemiseen ja TOS-pohjan operoimiseen.

Helsingin kaupunki hahmottaa tiedonohjaussuunnitelman laadinnan prosessina. Tiedonohjaussuunnitelma vaatii myös jatkuvaa päivittämistä. Lisäksi tiedonohjaussuunnitelman pitää perustua käytännön tasolla tehtävään työhön. Jos se ei vastaa tosiasiallisia toimenpiteitä, joita kaupunki tuottaa, siitä ei ole hyötyä. Helsingin kaupunki käyttää käsitettä ”TOS-työ”, jolla ohjeistuksessa viitataan tiedonohjaussuunnitelman laatimiseen, ylläpitoon ja päivittämiseen.[75]

TOS-työn organisointi on määritetty kaupungissa hallintokuntakohtaiseksi. Kaupungin kanslia tai kaupunginarkisto ei siis vastaa TOS-työstä kunkin toimialan puolesta. Tiedonohjauksen kuvaus- ja toteutustavat halutaan kuitenkin yhdenmukaisiksi, joten tehtäväluokitukset kootaan

[74] Helsingin kaupungin opas tiedonohjaussuunnitelmaan (HOTOS) 2015, 5.
[75] HOTOS 2015, 8.

kaupunkiyhteiseen päätehtäväluokitukseen. Myös TOS-kuvaukset laaditaan kaupunkiyhteiselle pohjalle. Käsittelen sekä tehtäväluokitusta ja kaupunkiyhteistä pohjaa vielä erikseen seuraavissa alaluvuissa. Kaupunginarkistolla on vuoden 2015 ohjeistuksessa ollut käynnissä tukipalveluhanke, joka on tukenut ja ohjannut hallintokuntakohtaista TOS-työtä.[76]

Ohjeistuksessa on muodostettu projektimalli TOS-työn organisoinnille. Projekti käynnistetään projektisuunnitelman laatimisella. Tätä varten on laadittu malli. Projektille muodostetaan projektiorganisaatio, jonka suositellaan olevan kompakti ja ekonominen. Projektiryhmään kuuluu projektipäällikkö, jolla olisi hyvä olla asiakirjahallinnan osaamista sekä 2–4 henkilöä – yleensä ne henkilöt, joilla on käytännössä eniten työaikaa TOS-työn edistämiseen. Yhden jäsenen vastuulla on tiedonkeruuvälineenä käytettävä TOS-Excel (eli pohja, johon TOS-kuvaukset laaditaan).[77]

Kokouksia projektiryhmällä TOS-työssä on oltava riittävästi, mutta ei liikaa. TOS-projektin aloituskokous suositellaan pidettäväksi yhdessä tukipalvelun kanssa. Kun projekti on käynnistetty, siirrytään laatimaan TOS.

TOS laaditaan TOS-työpajoissa. TOS-työssä tärkeä rooli on projektiorganisaation lisäksi substanssiprosessien asiantuntijoilla. Työpajat järjestetään tehtäväluokkakohtaisesti ja työpajoihin kutsutaan yhdestä kolmeen kyseisen substanssin asiantuntijaa. Tällä varmistetaan, että TOS-kuvaus vastaa todellisia asiankäsittelyprosesseja.[78]

Ensimmäinen TOS-työpaja vedetään tukipalvelun toimesta. Tämän jälkeen hallintokunta jatkaa TOS-työpajoja itsenäisesti. Työpajan tyypillinen kesto on kahdesta kolmeen tuntia, jonka aikana laaditaan TOS-kuvausta yhden alatehtäväluokan osalta siihen liittyvien prosessien asiantuntijoiden kanssa. Yhtä TOS-kuvausta eli alatehtäväluokkaa varten saattaa tarvita jopa kolme TOS-työpajaa. Määrään vaikuttaa prosessin laajuus, tehdyt valmistelut ja osallistujien

[76] HOTOS 2015, 8.
[77] HOTOS 2015, 8–9.
[78] HOTOS 2015, 9.

määrä. Työpajoissa keskitytään nimenomaan tehtäväluokituksen, käsittelyprosessin ja asiakirjojen kuvaamiseen. Myöhemmin huolehditaan metatiedoista.[79]

Myös useamman hallintokunnan yhteisiä TOS-työpajoja saatetaan tarvita. Tukipalvelu järjestää nämä työpajat. Tukipalvelun lisäksi TOS-työtä tukemaan on Helsingin kaupungissa perustettu myös TOS-yhteyshenkilöiden verkosto, jossa keskustellaan TOS-työhön liittyvistä kysymyksistä.[80] TOS ei lopulta ole ylhäältä säädetty kaava, vaan jokaisen työntekijän oman työn tueksi tarkoitettu työkalu. Helsingin kaupungin TOS-ohjeistuksessa on otettu kattavasti huomioon prosessin riippuvuus ihmisistä; henkilöstön joustavuus muutoksiin ja henkilöstön osallistaminen.

Prosessinomaisuuteen liittyy myös projektin päättäminen. On tärkeää, että TOS-projekti todetaan jossakin kohtaa valmiiksi, jotta tiedonohjaussuunnitelma saadaan hyväksyttyä. TOS voidaan hyväksyä myös osissa, esimerkiksi käynnissä olevaan tietojärjestelmähankkeeseen liittyvien tehtävien osalta. TOS-projektin päättäminen ja TOS:n hyväksyminen etenee niin, että kun TOS-kokonaisuus on valmis, käynnistetään TOS-kuvausten tarkastus- ja hyväksymisprosessi.[81]

Hallintokunta lähettää TOS:n tarkistettavaksi ja päivittää tehtäväluokkien kuvailutiedot kaupunkiyhteisiin tehtäväluokituksiin. TOS-kuvaus tarkastetaan tämän jälkeen kaupunginarkistossa ja tarvittaessa järjestetään palaveri. Kaupunginkanslia järjestää hallintopajan, jossa TOS-kuvaus käydään läpi asiankäsittelyprosessin näkökulmasta. Hallintokunta täsmentää tämän jälkeen TOS-kuvausta tarvittaessa. Tämän jälkeen voidaan järjestää vielä erillinen kommentointikierros. Lopulta tukipalvelu laatii tarkastuskertomuksen ja lähettää kuvauksen arkistotoimen päällikölle hyväksyttäväksi. Myös hallintokunta hyväksyy TOS:n käyttöön. Hyväksymispäätös lähetetään kaupunginarkistoon tiedoksi. TOS-projektin päätyttyä täytetään vielä loppuraportti, jossa peilataan toteutunutta projektia alkuperäiseen projektisuunnitelmaan. Raporttiin kirjataan, missä onnistuttiin, missä olisi voitu toimia toisin ja

[79] HOTOS 2015, 9–10.
[80] HOTOS 2015, 10.
[81] HOTOS 2015, 46.

mitä matkan varrella opittiin. Projektin päättyessä laaditaan TOS:n jatkokehityssuunnitelma ja hahmotetaan TOS:n ylläpito.[82]

Tiedonohjaussuunnitelma on niin ikään päivitettävä aina, jos organisaatiossa tapahtuu tiedonohjaussuunnitelmaan vaikuttavia muutoksia. Vain ajantasainen tiedonohjaussuunnitelma on käyttökelpoinen. Loppuraporttiin ohjeistetaan sisällyttämään varsin kattavasti projektin onnistumiset, kehityskohteet ja TOS-työstä saadut opit. Nämä auttavat kehittämään TOS-projektityötä eteenpäin ja tarjoavat vinkkejä tulevien TOS-projektien organisoimisiin. Prosessi ei pääty, vaikka yksittäinen TOS-projekti saadaankin päätettyä.[83]

3.2 Tehtäväluokitus on keskeinen

Tehtäväluokitus on keskeisessä roolissa tiedonohjaussuunnitelman ohjeistusta. Tämä onkin luontevaa, sillä tehtäväluokitusta pidetään vallitsevana lähestymistapana asiakirjojen järjestämiseen Suomessa.[84] Tehtäväluokitus on nimensä mukaisesti tehtävien luettelo organisaatiossa. Se on hierarkkinen kokonaisuus ja tiedonohjauksen selkäranka. Sen mukaan tietoa luokitellessa myös tiedonhaku helpottuu. Tehtäväluokasta voidaan päätellä, minkä toiminnan tuloksena asiakirja on syntynyt.[85]

Helsingin kaupungilla tehtäväluokitus on ohjeistettu päätehtävien osalta kahdessa osassa: substanssitehtävät (toiminnan toteuttaminen) ja tuki- ja ylläpitotehtävät (toimintaedellytysten luominen). Kaupungin tehtävät kootaan tehtäväluokitukseksi päätehtävien alle. Luokitus pätee yli organisaatiorajojen ja tietojärjestelmien.[86]

---

[82] HOTOS 2015, 46–47.
[83] HOTOS 2015, 47.
[84] Packalén 2017, 46–49.
[85] HOTOS 2015, 12.
[86] HOTOS 2015, 12.

Taulukko 1. Helsingin kaupungin päätehtäväluokat

Tuki- ja ylläpitotehtävät	Substanssitehtävät
00 Hallintoasiat	05 Sosiaalitoimi
01 Henkilöstöasiat	06 Terveydenhuolto
02 Talousasiat, verotus ja omaisuuden hallinta	08 Liikenne
03 Lainsäädäntö ja lainsäädännön soveltaminen	09 Turvallisuus ja yleinen järjestys
04 Kansainvälinen toiminta ja maahanmuuttopolitiikka	10 Maankäyttö, rakentaminen ja asuminen
07 Tiedon hallinta	11 Ympäristöasiat
	12 Opetus- ja sivistystoimi
	13 Tutkimus- ja kehittämistoiminta
	14 Elinkeino- ja työvoimapalvelut

Päätehtävien jakoa käytetään siihen, että eri substanssialoille on yhteiset tuki- ja ylläpitotehtävät. Täten esimerkiksi hankinnat kuuluvat aina Talousasioiden, verotuksen ja omaisuuden hallinnan luokkaan, substanssialueesta riippumatta. Se tarkoittaa sitä, että jokaisen substanssitehtävän yhteydessä ei tarvitse erikseen kuvata hankintaan liittyvä prosessia, sillä tuki- ja ylläpitotehtävät ovat asiakirjatiedoiltaan samanmuotoisia hallintokunnasta riippumatta. Tuki- ja ylläpitotehtävien TOS-kuvaukset hoidetaan tukipalvelun puolesta, eikä muiden hallintokuntien tarvitse siis laatia TOS-kuvauksia näille luokille.[87]

Tarkasteltaessa tehtäväluokitusten päätehtäviä pidemmälle, tehtäväluokituksen rakenne muodostuu päätehtävien lisäksi tehtävistä ja alatehtävistä. Alatehtäviä – kuten päätehtäviäkin – on tehtäväluokituksen hierarkiassa vain yhdellä tasolla. Tehtävillä voi olla useampia hierarkiatasoja.[88]

[87] HOTOS 2015, 13.
[88] HOTOS 2015, 13.

Helsingin kaupungin tehtäväluokitus perustuu kuntien yhteiseen tehtäväluokitukseen, joka on sitova toiselle tasolle asti eli päätehtävät, ja niiden alle sijoittuvat ensimmäiset tehtävät ovat samoja jokaisessa kunnassa. Ensimmäisen tehtävän jälkeen tulevat tehtävät ja niiden mahdolliset alatehtävät ovat Helsingin kaupungin itse muotoilemia. Se, että luokittelut seuraavat yhteistä tehtäväluokitusta, mahdollistaa esimerkiksi tietoaineistojen siirtämisen julkishallinnon yhteiseen sähköisen säilyttämisen ratkaisuun.[89]

Tehtäväluokitusta voidaan päivittää TOS:n laatimisen yhteydessä. Tätä päivitystä tulee kuitenkin koordinoida, jotta kokonaisuudesta muodostuu yhdenmukainen ja selkeä. TOS-tukipalvelu tekee tätä koordinointityötä Helsingin kaupungilla. TOS-projektin aluksi tarkastellaan nykyistä tehtäväluokitusta ja kartoitetaan mahdolliset muutostarpeet. Tehtäväluokituksen rakenteella on vaikutusta tiedonohjaussuunnitelman rakenteisiin; yhtä tehtäväluokituksen alimman tason luokkaa kohden laaditaan aina yksi TOS-kuvaus. Tehtäväluokituksen muutostarpeet kirjataan TOS-verkoston ylläpitämään taulukkoon. Taulukon on tarkoitus tuoda ilmi ne tehtävät, jotka ovat useammalle eri hallintokunnalle yhteisiä, koska tehtäväluokitus on kaupunkiyhteinen.[90]

Tehtäväluokituksen hahmottamiseksi Helsingin kaupungin TOS-ohjeistuksessa on kattavasti selitetty, miten tehtäväluokitusta lähestytään. Esimerkiksi termien osalta ohjeistetaan, että termien ja rakenteiden tulee olla yhdenmukaisia ja selkeitä. Tehtäväluokituksessa tulee välttää lyhenteitä, yksittäisten projektien nimiä sekä muu-sanan käyttöä. Kun käytetään yleistajuisia ja täsmällisiä käsitteitä, varmistetaan asioiden kirjaaminen oikeaan tehtäväluokkaan ja tuetaan tehtäväluokituksen hyödynnettävyyttä myös esimerkiksi viidenkymmenen vuoden kuluttua.[91]

Tehtäväluokitus sanelee myös sen, minkälaisiksi TOS-kuvaukset muodostuvat. Tehtäväluokitus ja TOS-kuvaus puolestaan yhdessä määrittelevät sen, mitä käsittelyvaiheita, toimenpiteitä sekä asiakirjoja asiankäsittelyprosessissa eli asiassa voidaan hyödyntää. Asia on siis

---

[89] HOTOS 2015, 13.
[90] HOTOS 2015, 14.
[91] HOTOS 2015, 17,

tiedonohjaussuunnitelman toteuttamista käytännössä. Asiankäsittelyprosessin käynnistyessä, asialle valitaan tehtäväluokka. Tehtäväluokasta määräytyy noudatettava TOS-kuvaus. Asiankäsittelyprosessin käynnistyessä valitaan asialle tehtäväluokka. Tehtäväluokasta määräytyy noudatettava TOS-kuvaus. Asiankäsittelyprosessin aikana valitaan, mitä kyseisessä TOS-kuvauksessa määritettyjä käsittelyvaiheita, toimenpiteitä ja asiakirjoja hyödynnetään. Kaikkia TOS-kuvaukseen merkittyjä käsittelyvaiheita, toimenpiteitä tai asiakirjoja ei tarvitse hyödyntää, mutta asia voi hyödyntää kerrallaan vain yhtä TOS-kuvausta. Jos noudatettavaa TOS-kuvausta tarvitsee vaihtaa, täytyy vaihtaa tehtäväluokka.[92]

Kuvaustiedot täytyy siis olla laadittu tarkkaan. TOS-kuvaus määrittelee sen, mitä toimenpiteitä ja asiakirjoja asiankäsittelyprosessissa saadaan hyödynnettyä. Siinä, missä tehtäväluokitus ja TOS-kuvaus ovat osa tiedonohjaussuunnitelmaa, asia ja asiankäsittelyprosessi ovat osa operatiivista järjestelmää.[93]

Tiedonohjaussuunnitelmaan kuvataan asiankäsittelyprosessin eteneminen, siihen liittyvät asiakirjalliset tiedot sekä tietojen hallintaa ohjaavia metatietoja. Näitä metatietoja voi olla esimerkiksi julkisuusluokka tai säilytysaika.[94] Esittelen metatietoja vielä tarkemmin seuraavassa alaluvussa. Kun nämä tiedot on kuvattu tiedonohjaussuunnitelmaan, niitä ei tarvitse jokaisen asiankäsittelyprosessin yhteydessä laatia erikseen.

Kuvailutietoihin sisällytetään siis asiankäsittelyprosessi, asiakirjat ja metatiedot. Asiankäsittelyprosessin kuvaus koostuu käsittelyvaiheista ja niitä tarkentavista toimenpiteistä. Prosessissa laadittavat, vastaanotettavat tai muutoin käsiteltävät asiakirjat puolestaan merkitään käsittelyvaiheiden ja toimenpiteiden alle.[95]

---

[92] HOTOS 2015, 22.
[93] HOTOS 2015, 22.
[94] HOTOS 2015, 24.
[95] HOTOS 2015, 25.

Asiankäsittelyprosessien kuvauksien on vastattava todellisia prosesseja. Helsingin kaupungin opas ohjeistaakin hyödyntämään substanssiasiantuntijoita, erilaisia tausta-aineistoja, kuten prosessikuvauksia, sisäisiä toimintaohjeita ja arkistonmuodostussuunnitelmaa kuvailutyön tukena. Kuvausten on oltava myös yhteneväisiä. Usein prosesseihin liittyy samoja toimenpiteitä ja asiakirjojakin, joten niiden kuvaamisessa on hyvä käyttää samanlaisia sanamuotoja ja rakenteita.[96]

Käsittelyvaiheiden merkitseminen tiedonohjaussuunnitelmaan on vuonna 2015 ollut julkishallinnon yhteisten määräysten mukaan pakollista. Kaikkia määräyksissä ja suosituksissa listattuja käsittelyvaiheita ei tarvitse jokaisessa TOS-taulukossa käyttää. Niiden järjestystä voi muuttaa, ja on mahdollista käyttää myös muita, paremmin soveltuvia käsittelyvaiheita. Hallintolaista tulevat tietyt käsittelyvaiheet (neuvonta/ohjaus, vireillepano/vireilletulo, valmistelu/käsittely, päätöksenteko, tiedoksianto, toimeenpano, muutoksenhaku ja seuranta/valvonta). Helsingin kaupungin asiankäsittelyjärjestelmästä saadaan valmiiksi osa näistä kuvauksista (ne, jotka liittyvät substanssitehtäviin (kuten päätöksenteko)).[97]

Käsittelyvaiheet puolestaan jaetaan usein tarkemman tason toimenpiteiksi. Toimenpiteet auttavat hahmottamaan asiankäsittelyprosessia paremmin. Myös sellaisia toimenpiteitä voi olla, joista ei synny asiakirjoja, kuten asiakirjan lähettäminen. Helsingin kaupungin ohjeistuksessa suositellaankin kuvaamaan tiedonohjaussuunnitelmaan sekä käsittelyvaiheet että toimenpiteet. Toimenpiteiden kuvaaminen on tärkeää erityisesti monivaiheisissa käsittelyprosesseissa ja sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Tiedonohjaussuunnitelmaan kuvatut toimenpiteet auttavat luoman yhteyksiä käyttäjän suorittamien toimintojen ja tiedonohjauksen välille.[98]

Asiakirjoille taas merkitään asiakirjatyyppi ja asiakirjatyypin tarkenne. Asiakirjatyyppi kuvaa käyttötarkoitusta ja tietosisältöä, asiakirjatyypin tarkenne täsmentää asiakirjatyyppi-tietoa. Esimerkiksi asiakirjatyyppi voi olla hakemus ja asiakirjatyypin tarkenne työhakemus.

---

[96] HOTOS 2015, 26.
[97] HOTOS 2015, 26–27.
[98] HOTOS 2015, 27.

Asiakirjatiedot ovat keskeisiä tiedonohjauksen toteuttamisessa. Niiden perusteella asiakirjoille tallennetaan metatietoja. Asiakirjan kuvaustietoja hyödynnetään myös tiedonhaussa ja tilastoinnissa. Asiakirjatyyppien merkitsemisessä tuleekin olla johdonmukainen, muuten tiedonhaussa ei asiakirjatyypin perusteella löydetä kaikkia relevantteja hakutuloksia. Tiedonohjaussuunnitelmaa laadittaessa Helsingin kaupunki on laatinut valmiiksi asiakirjatyypeille valintalistan. Myös uutta asiakirjatyyppiä voi ehdottaa.[99]

Asiakirjojen osalta vähimmäisvaatimuksena on, että TOS:sta selviää prosessissa käsiteltävät keskeiset asiakirjat. Helsingin kaupunki kuitenkin ohjeistaa merkitsemään merkitykseltään vähäisetkin asiakirjat tiedonohjaussuunnitelmaan. Tiedonohjaus kuitenkin tukee vain tiedonohjaussuunnitelmaan merkityn aineiston hallintaa. TOS:n ulkopuolelle jätettyjen asiakirjojen kohdalla käytännöt vaihtelevat, eikä niiden hallintaan pystytä soveltamaan systemaattisia menetelmiä.[100]

3.3 Metatietojen merkitseminen

Metatiedoilla on oppaissa keskeinen rooli, että käsittelen niitä vielä erikseen tässä alaluvussa. Tiedonohjaussuunnitelmaan merkittyjen metatietojen avulla esimerkiksi määritellään ennalta, kuinka kauan asiakirjoja säilytetään ja ovatko ne julkisia. Tiedonohjaussuunnitelman ansiosta asiakirjallinen aineisto saa osan metatiedoista heti luonti- tai vastaanottohetkellä. Osa metatiedoista taas syntyy tai täydentyy myöhemmin. Joka tapauksessa, kun metatiedot on määritelty ennalta, asiakirjallinen tieto yhdenmukaistuu ja tietojen käsittely ja hallinta tehostuu.[101]

Kun asiakirja vastaanotetaan, liitetään se tehtäväluokkaan, käsittelyvaiheeseen ja sille merkitään asiakirjatyyppi – näiden tietojen avulla pystytään päättelemään muun muassa tiedonohjaussuunnitelmaan merkitty julkisuusluokka. Pelkän asiakirjatyypin merkitseminen ei

[99] HOTOS 2015, 27–28.
[100] HOTOS 2015, 28.
[101] HOTOS 2015, 38.

kuitenkaan riitä, sillä eri tehtäväluokkiinkin liittyvillä asiakirjoilla saattaa olla eri metatiedot. On myös tilanteita, joissa metatietoja ei pystytä koodaamaan asiakirjalle asiankäsittelyprosessissa automaattisesti tehtäväluokasta, käsittelyvaiheesta ja asiakirjatyypistä ammentaen. Tällöin puhutaan esimerkiksi julkisuuteen liittyvistä metatiedoista, jotka tulee arvioida tapauskohtaisesti.[102]

Helsingin kaupungin oppaassa ohjeistetaankin merkitsemään metatiedot tiedonohjaussuunnitelmaan vasta, kun asiankäsittelyprosessi ja asiakirjat on kartoitettu. Lisäksi ohjeistetaan, että metatietojen merkitsemisessä voi hyödyntää aikaisemmin laadittuja arkistonmuodostussuunnitelmia sekä säilytysaikamääräyksiä ja -suosituksia. Myös substanssiasiantuntijoiden apua kannattaa hyödyntää, sillä metatietoihin vaikuttaa myös asiakirjojen tietosisältö. Metatiedot tulee määritellä myös paperiaineistolle, vaikka sähköisessä asiakirjahallinnassa metatietojen tuottamistapa ja niiden ohjaavuus onkin erityyppistä kuin paperiaineiston hallinnassa.[103]

Metatiedot rakentuvat tiedonohjaussuunnitelmasta ohjautuvista tiedoista, tietojärjestelmän tuottamista tiedoista (kuten aikaleimat) ja loppukäyttäjän tuottamista tiedoista (kuten julkisuusluokan muuttaminen asiakirjan tietosisällön mukaan). Käytännössä metatietojen tuottaminen pystytään kuitenkin automatisoimaan tiedonohjaussuunnitelmasta ohjautuvaksi melko pitkälle.

TOS-oppaassa käsitellään myös perusteellisesti kaupunkiyhteisestä TOS-tiedostopohjaa. TOS-ohjeistus on moniulotteinen ja koostuu useista eri osista. TOS:n muodostaminen kussakin hallintokunnassa erikseen, mutta kuitenkin yhdenmukaisesti, olisi varmasti lähes mahdotonta ilman yhteistä pohjaa, jota täyttämällä tulee noudattaneeksi yhteistä ohjeistusta melkein itsestään.[104]

---

[102] HOTOS 2015, 38.
[103] HOTOS 2015, 38.
[104] HOTOS 2015, 35.

Kaupunkiyhteisen TOS-pohjan on laatinut tiedonohjaussuunnitelman tukipalvelu, ja hallintokunnat käyttävät sitä TOS-kuvausten pohjadokumenttina. TOS-pohja perustuu julkishallinnon yhteisiin suosituksiin ja sen valmiissa metatiedoissa on huomioitu muun muassa julkisuuslaki ja henkilötietolaki. Sisältötyön yhdenmukaistamiseksi TOS-pohjassa on tosiaan valmiita valintalistoja. Niitä ei ole mahdollista muuttaa, vaan valmiista valintalistoista on valittava joku vaihtoehdoista. Jos tarve muutoksille tulee, tapahtuu se keskitetysti tukipalvelun kautta.[105]

Ohjeistukseen on myös koottu useita case-esimerkkejä sekä valmiita toimenpiteiden ja asiakirjojen kuvausmalleja, joita voi hyödyntää TOS:n laatimisessa. Ohjeistus sisältää myös yksityiskohtaista tietoa TOS-pohjan operoinnista, täyttämisestä ja solujen muuttamisesta.[106]

[105] HOTOS 2015, 35.
[106] HOTOS 2015.

4 Vuoden 2024 TOS-opas

4.1 Tiedonohjauksen perusteet

Helsingin kaupunki uudisti TOS-oppaansa vuonna 2024. Uusi TOS-opas sijoittaa tiedonohjauksen selkeästi osaksi tiedonhallinnan kokonaisuutta. Tiedonohjauksesta puhutaan tiedonhallinnan mahdollistavana tekijänä ja perehdytetään opasta lukeva organisaation työntekijä perusteista lähtien siihen, mitä tiedonohjaus on.[107]

Yksi tärkeä kokonaisuus tiedonohjauksessa on sen takaaminen, että tietoa tuottavat ja käsittelevät organisaation työntekijät ymmärtävät, mitä tieto on ja mitä tiedonohjaus on – ja ennen kaikkea, mikä niiden merkitys on, jotta tietoa oikeasti rekisteröitäisiin asianmukaisesti. Vuoden 2024 TOS-oppaassa Helsingin kaupunki lähteekin liikkeelle perusteista. Oppaassa on omat osionsa sille, miten tiedonohjaus on, mitä sana "tieto” tarkoittaa tiedonohjauksessa ja mitä on tiedon ”ohjaaminen”.[108]

Helsingin kaupungin ohjeistus määrittää tiedonohjauksen osaksi laajempaa tiedonhallinnan kokonaisuutta. Tiedonohjaus opastaa kaupungin työntekijää käsittelemään kaupungin työtehtävissä syntyvää ja käsiteltävää tietoa oikein, säilyttämään sitä oikealla tavalla ja oikeassa paikassa ja lisäksi oikean pituisen ajan. Tiedonohjaus varmistaa tiedon löydettävyyden ja käytettävyyden sekä ohjaa ottamaan huomioon myös tietosuojan. Tietoa tulisi käsitellä siten, että tietoa on vain niiden henkilöiden nähtävissä, joiden työtehtäviin kyseisen tiedon käsittely kuuluu.[109]

---

[107] Tiedonohjausopas (TOS-opas) 2024.
[108] TOS-opas 2024, 1–3.
[109] TOS-opas 2024, 1–2.

Tiedoksi määritellään muun muassa paperiset asiakirjat, tietojärjestelmässä oleva tieto, sähköpostiviestit, valokuvat, äänitteet, videotallenteet, julkaisut ja esimerkiksi valvontakameran tallenteet.[110]

Tiedon ohjaaminen puolestaan tarkoittaa esimerkiksi sitä, että tieto ohjataan säilymään oikean ajan ja tieto ohjataan säilymään oikeassa paikassa. Tiedolle siis määritellään säilytysaika ja säilytyspaikka. Tietoa ohjataan laatimalla tiedonohjaussuunnitelma, joka sijaitsee tiedonohjausjärjestelmässä. Tietoa ohjaamalla tietoon yhdistyvät tiedot myös siitä, mihin lakiin tai suositukseen säilytysajan pituus perustuu, mistä säilytysaika aletaan laskea, julkisuudesta, salassapidosta, henkilötietoluonteesta sekä missä tietojärjestelmässä tieto on ja mihin tietojärjestelmään se on rekisteröity. Nämä ovat niin ikään metatietoja.[111]

4.2 Tiedonohjaussuunnitelman rakenne

Tiedonohjaussuunnitelma rakentuu tehtäväluokista ja niiden sisältämistä TOS-kuvauksista. Tehtäväluokitusta kuvataan tiedonohjauksen selkärangaksi, jonka avulla voidaan päätellä, minkä tehtävän perusteella tieto on syntynyt.[112]

Helsingin kaupungin tehtäväluokituksen sanotaan perustuvan kuntien yhteiseen tehtäväluokitukseen, jossa on huomioitu yhdenmukaisuus myös valtionhallinnon tehtäväluokitukseen. Tehtäväluokitus jaetaan substanssitehtäviin ja tuki- ja ylläpitotehtäviin. Tehtäväluokkien sisällä kuvataan organisaation tehtävät, tehtävien sisällä olevat toimenpiteet ja toimenpiteissä syntyvät asiakirjat. TOS-kuvaus muodostuu kahdesta viimeksi mainitusta.[113]

---

[110] TOS-opas 2024, 2.
[111] TOS-opas 2024, 3.
[112] TOS-opas 2024, 6.
[113] TOS-opas 2024, 6.

Tehtävä sijoitetaan tiedonohjaussuunnitelmassa hallintolain mukaisen hallintomenettelyn käsittelyprosessin eri vaiheisiin. Käsittelyvaiheiden sisällä tehtävässä on erilaisia toimenpiteitä ja toimenpiteissä syntyy asiakirjoja/tietoja.[114]

TOS-oppaassa ohjeistetaan myös päivittämään TOS-kuvaus tarvittaessa. TOS-kuvauksen päivittämisestä vastaa kunkin toimialan tiedonhallinnan asiantuntijat yhdessä substanssiasiantuntijoiden kanssa. TOS-kuvausta päivitettäessä on hyvä ymmärtää TOS-kuvauksen sisältämään tehtävään liittyvä erityislainsäädäntö, kyseiseen tehtävään liittyvät prosessikuvaukset, säilytysaikaohjeet, säilytysaikasuositukset, Kansallisarkiston seulontapäätökset sekä tiedonhallintaan ja arkistointiin liittyvä lainsäädäntökokonaisuus.[115]

TOS-kuvauksen päivittämisellä luodaan uusi versio TOS-kuvauksesta. Aiemmatkin versiot säilytetään. Niistä syntyy versiohistoria. Asiakirjat ja tietoaineistot säilytetään niiden laatimisvuonna voimassa olleet TOS-kuvauksen säilytysajan mukaisesti.[116]

4.3 Tiedon elinkaari ja muutokset tiedon infrastruktuurissa

Tiedon elinkaaren havainnollistamiseksi vuoden 2024 TOS-oppaassa on osio, jossa kuvataan, miten kaupungissa tehtävä työ liittyy osaksi isompaa tiedon infrastruktuuria. Tiedonohjauksessa huomioidaan tehtävien yhteys toisiinsa ja tiedon liikkuminen eri toimijoiden välillä, jotta kaikesta oleellisesta tiedosta saadaan kiinni ja joka tarvittaessa voidaan arkistoida.[117]

Tiedonohjaussuunnitelmassa kullakin asiakirjalla on säilytysaika ja sen lisäksi tieto siitä, mihin lakiin, asetukseen, suositukseen tai vastaavaan säilytysaika perustuu. Kun tiedon säilytysaika

[114] TOS-opas 2024, 7.
[115] TOS-opas 2024, 11.
[116] TOS-opas 2024, 12.
[117] TOS-opas 2024, 9.

päättyy, se joko arkistoidaan tai tuhotaan. Arkistointi tulee kyseeseen vain silloin, kun Kansallisarkisto on seulontapäätöksessä määritellyt tiedon arkistoitavaksi.[118]

Ohjeistuksessa myös avataan, mitä seulonta ja tuhoaminen tarkoittavat käytännössä.[119] Kuvaamalla tiedon elinkaaren näin tarkasti, ohjataan työntekijää läpi asiakirjahallinnan vaiheiden, mikä auttaa hahmottamaan asiakirjahallinnan merkitystä osana isompaa kokonaisuutta.

Vuoden 2024 TOS-oppaassa keskitytään myös ottamaan huomioon muutokset tiedonhallinnan lainsäädännössä ja tiedonhallinnan ympäristössä. Oppaassa taustoitetaan vuoden 2020 alussa voimaan tulleita muutoksia lainsäädännössä, jotka vaikuttavat tiedonhallinnan työhön. Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (eli niin kutsuttu tiedonhallintalaki) kohotti yleistä tietoisuutta tiedonhallinnan merkittävyydestä osana julkishallintoa. Laki muun muassa velvoitti julkishallinnon organisaatioita kehittämään tiedonhallintaa. Yksi tällaisista kehittämistoimista on tiedonhallintamallin laatiminen organisaatioissa.[120]

Tiedonhallintamalli on kuvaus tiedonhallintayksikössä toimivien viranomaisten tehtävien hoidossa toteutettavasta tiedonhallinnasta ja toimii siten yleiskuvauksena organisaation tiedonhallinnalle.[121]

Lainsäädäntömuutosten myötä on valtiovarainministeriöön myös perustettu tiedonhallintalautakunta, joka julkaisee suosituksia ja ohjeita julkisorganisaatioiden tueksi. Tämä on tärkeää huomioida myös, sillä suositukset ja ohjeet auttavat organisaatioita toteuttamaan tiedonhallintalain vaatimuksia toiminnassaan. Tiedonhallintalautakunnan suosituksiin kuuluu esimerkiksi suositukset tiedonhallintamallista säilytysajoista sekä muutosvaikutusten arvioinnista (MVA). Organisaation on arvioitava muutosten vaikutukset tiedonhallintamalliin aina

[118] TOS-opas 2024, 10–11.
[119] TOS-opas 2024, 10–11.
[120] TOS-opas 2024, 12.
[121] TOS-opas 2024, 12.

kun organisaation tiedonhallintaan on tulossa muutoksia. MVAn avulla saadaan selville myös tiedonohjaussuunnitelmaan tarvittavat muutokset. Helsingin kaupungissa MVAn voi laatia esimerkiksi valmiille lomakepohjalle.[122]

Myös tiedonhallinnan sähköistyminen on tarkoittanut muutoksia toimintaympäristössä. Tiedonhallintalaki velvoittaa viranomaiset säilyttämään tiedot pääsääntöisesti sähköisessä muodossa. Sähköistä tiedonhallintaa koskeva lainsäädäntä ja vaatimukset on tärkeä ymmärtää, sillä tietoa säilytetään nykyään paljon myös muualla kuin tietojärjestelmässä, esimerkiksi verkkolevyillä, jolloin sen hallinnasta huolehditaan omatoimisesti yksiköissä. Avainasemaan nouseekin tiedonhallinnan riittävä ohjeistus. Helsingin kaupungissa on laadittu tietoaineistojen sähköisestä säilyttämisestä erillinen ohje, joka on linkitetty TOS-oppaaseenkin.

Lisäksi tiedonhallinnan käsitteet ovat olleet muutosvaiheessa viime vuosina. Kaikkia käsitteitä ei ole edes lainsäädännön tasolla määritelty, ja ne ovatkin organisaatioiden itse määriteltävissä. Helsingin kaupunki tarjoaa käsitteille määrittelyjä erillisessä perehdytysaineistokokonaisuudessa, johon työntekijät voivat tutustua. Tämäkin aineisto on linkitetty TOS-oppaan yhteyteen.[123]

[122] TOS-opas 2024, 12–13.
[123] TOS-opas 2024, 13–14.

5 TOS-oppaiden vertailu

5.1 Tiedonohjauksessa tapahtuneet muutokset

Tiedonohjauksen menestys yhtenä tiedonhallinnan keinona on ollut rajallista. Tiedonohjaus vaatii onnistuakseen toistuvia prosesseja organisaation toiminnassa, joilla on ennaltamäärätty rakenne. Arkistoajattelua Suomessa onkin perinteisesti dominoinut weberiläinen ajattelumalli, jossa organisaatiot nähdään rationaalisesti toimivina byrokratioina. Mutta etenkin viime vuosina organisaatiot ja niiden toimintaympäristöt ovat ajautuneet kauemmas tästä mallista, kohti hajanaisempia toimintatapoja. Se on tarkoittanut sitä, että asiakirjaprosesseja on vaikeampi proaktiivisesti suunnitella ja automatisoida. Lisäksi tiedonohjauksen hyötyjä ei täysin ymmärretä kaikkialla, mikä rajoittaa tiedonohjauksen onnistumisen mahdollisuuksia, koska siihen panostamista ei nähdä hyödyllisenä.[124]

Vuosien 2015 ja 2024 TOS-oppaiden väliset muutokset heijastelevat Henttosen havaintoja. Vuoden 2015 TOS-opas on yksityiskohtaisempi ja pidempi. Siinä opastetaan tiedonohjaukseen ja tiedonohjaussuunnitelmaan prosessinomaisesti ja organisaation rakenteita mukaillen, kuten ohjeistamalla työnjakoa ja TOS-projektien pystyttämistä.[125]

Vuoden 2015 oppaassa korostuu myös se, että organisaatio on ollut vasta siirtymässä sähköiseen asiakirjahallintaan ja tiedonohjauksen rakenteet on jouduttu vasta pystyttämään. Vuoden 2015 TOS-opas keskittyykin suurelta osin TOS-kuvausten ja muiden elementtien luomiseen. Tästä voidaan päätellä, että vuonna 2015 tiedonohjaukseen on haluttu panostaa, sitä on ajateltu prosessina, joka on kaavamainen ja byrokraattinen ja joka vaatii onnistuakseen tarkkaa suunnitelmallisuutta.[126]

---

[124] Henttonen 2024, 127–130.
[125] HOTOS 2015 ja TOS-opas 2024.
[126] HOTOS 2015.

Vuoden 2024 TOS-opas puolestaan on suuripiirteisempi, lyhyempi ja keskittyy tiedonohjauksen perusteiden opastamiseen. TOS-työtä ei enää opasteta järjestettävän tai organisoitavan TOS-työpajoissa tai TOS-projekteissa. Samat elementit kuitenkin toistuvat molemmissa oppaissa. Tehtäväluokitus, kuvailutiedot, metatiedot ja TOS:n rakenne ohjeistetaan ja selitetään auki molemmissa.[127]

Vuoden 2024 oppaassa keskitytään paljon taustoittamaan tiedonohjauksen roolia ja merkitystä organisaation tiedonhallinnassa, kuvataan tiedon elinkaarta sekä viime vuosina tapahtuneita muutoksia tiedonhallinnan toimintakentässä.[128] Yksi selitys tähän saattaa olla se, että ymmärrys tiedonohjauksesta organisaatiossa on jäänyt vähäiseksi. Toisaalta myös tiedonohjaus on itsessään saatettu kokea vaikeaksi tai toimimattomaksi organisaatiolle. Yksinkertaisin selitys lienee kuitenkin se, että organisaatio on kehittynyt tiedonohjauksen rakenteiden luomisessa eikä yhtä yksityiskohtainen opastus tiedonohjaukseen ole enää uudistuneessa oppaassa tarkoituksenmukaista, kun jokaiselle toimialalle on jo kehitetty jo monen vuoden ajan olemassa olevia tiedonohjaussuunnitelmia, TOS-kuvauksia, metatietoja ja esimerkiksi prosessikuvauksia.

Vuoteen 2024 yksinkertaistunut opas TOS:iin heijastaa myös Helsingin kaupungin työntekijöiden tuntemuksia TOS:ista. Helsingin kaupungin henkilöstön mielipiteitä tiedonhallintaa kohtaan tutkinut Klami sai selville, että 27 % kaupungin henkilöstöstä koki, ettei tiedonohjaussuunnitelma ollut helppolukuinen ja 73 % koki, että tiedonohjausjärjestelmä ei ollut helppokäyttöinen tai ei ollut samaa tai eri mieltä helppokäyttöisyydestä. Lisäksi 31 prosenttia henkilöstöstä koki, että tiedonohjaussuunnitelman tehtäväluokitus voi olla haastava hahmottaa.[129] Opastuksen uudistuksen yhteydessä onkin siis ollut selvä tarve tehdä opastuksesta entistä helpompaa hahmottaa.

[127] HOTOS 2015; TOS-opas 2024.
[128] TOS-opas 2024.
[129] Klami 2017.

Ryynäsen mukaan organisaation henkilöstön osaamisen puute ja yhteisten ohjeiden soveltumattomuus käytännössä olivat tunnistettuja haasteita tiedonhallinnan sujuvuudelle.[130] Opastuksella ja sen omaksuttavuudella on siis iso rooli organisaation tiedonhallinnassa. Toisaalta vuoden 2015 opas lähti selvästi erilaisesta lähtökohdasta opastamaan työntekijöitä TOS:iin – siinä lähdettiin henkilöstön osallistettavuudesta, TOS-projektien laatimisesta ja TOS-työpajoista liikkeelle. Henkilöstön katsottiin näyttelevän suurempaa roolia jo TOS:in laatimisessa, päivittämisessä ja ylläpidossa. Vuoden 2024 opas on puolestaan passiivisempi, siinä ei ole opastusta henkilöstön osallistamiseen. Vuoden 2024 opas sen sijaan toimii kuin johdatuksena tiedonohjauksen perusteisiin ja miten käyttää TOS:ia tietojen tallentamisessa. Ryynänen havaitsi, että henkilöstön osallistaminen olisi kuitenkin tärkeää, sillä ylhäältä saneltu tai annettuna otettu TOS ei palvelisi tosiarjen tarpeita organisaation päivittäisessä työssä.[131]

Kautto ja Henttonen (2020) ovat havainneet, että asiakirjahallinto ja asiakirja-ammattilaisten työ on niin kutsuttua näkymätöntä työtä suomalaisissa kuntaorganisaatioissa. Asiakirjat ovat kuitenkin strategisen tärkeitä työkaluja julkisten organisaatioiden ja kansalaisten välisessä viestinnässä, luottamuksen edistämisessä näiden toimijoiden välillä ja korruption estämisessä. Tiedon sirpaloituminen digitaalisessa ympäristössä ja teknologiset muutokset ylipäänsä ovat pirstoneet, muokanneet ja laajentaneet tietoon liittyviä ammatteja uusiin muotoihin. Asiakirja-ammattilaisten asema on siirtynyt enemmän taka-alalle ja digitaalisessa ympäristössä muut ryhmät, kuten IT-ammattilaiset, ovat nousseet etualalle. Kuntaorganisaatioiden johto ei välttämättä tunnista asiakirjahallinnon vaatimuksia ja tärkeyttä. Asiakirjahallinnon vastuita ei aina ole määritelty ja asiakirjahallintoa ei sisällytetä kuntien visioihin, strategioihin tai edes riskinhallintasuunnitelmiin. Hallintosääntöjä päivitettäessä asiakirjahallinto saattaa jäädä paitsioon eikä asiakirja-ammattilaisia osallisteta IT-projekteihin. Asiakirjahallintoon saatetaan myös palkata epäpätevää henkilöstöä, määräaikaisiin työsuhteisiin eikä perehdytyksestä huolehdita.[132]

---

[130] Ryynänen 2019.
[131] HOTOS 2015; TOS-opas 2024; Ryynänen 2019.
[132] Kautto & Henttonen 2020, 1–5.

Kauton ja Henttosen mukaan kuntaorganisaation johdon lisäksi muukaan henkilöstö ei omaa riittävää käsitystä asiakirjahallinnon merkityksestä. Henkilöstö ei välttämättä tiedä, mitä asiakirjat ovat sähköisessä ympäristössä tai miten niitä tulisi hallinnoida eri tilanteissa. Asiakirjahallinnon työntekijät joutuvat jatkuvasti kertaamaan samoja asioita henkilöstölle asiakirjojen hallinnoinnista ja säännöistä. Asiakirjahallinnon näkymättömyys on johtanut kuntaorganisaatioissa myös aliresursointiin, mikä vaikeuttaa työtä entisestään. Kautto ja Henttonen havaitsivat, että asiakirjahallinto ja sen kehittäminen onkin siirtynyt epämuodollisiin ja -virallisiin työryhmiin ja verkostoihin.[133]

Vaikka vanha ja uusi TOS-opas eroavatkin toisistaan merkittävästikin, tehtäväluokitusta kuitenkin opastetaan molemmissa oppaissa suurin piirtein yhtä kattavasti.[134] Tämä kertoo tehtäväluokituksen keskeisyydestä ja funktionaalisuuden vankasta asemasta suomalaisessa arkistoajattelussa, kuten Packalénkin on tutkinut.[135]

5.2 Miten tiedonohjauksen opastuksissa näkyy tiedonohjaukselle asetetut tavoitteet?

Vaikka organisaatioiden byrokraattisuus on saattanut vähentyä, ajattelen, että Helsingin kaupungin kokoisessa organisaatiossa toiminta on yhä varsin kaavamaista. Siksi asiakirjaprosessien proaktiivisella suunnittelulla ja automatisoinnilla on hyvät edellytykset onnistua. Tästä mielestäni kertoo se, että TOS-opas on ylipäänsä haluttu päivittää – uskoa tiedonohjaukseen tiedonhallinnan ja asiakirjaprosessien työkaluna yhä on.

Avaintekijäksi tiedonohjauksen onnistumiselle selvästi nähdään se, että tiedonohjauksesta vallitsisi syvempi ymmärrys organisaation työntekijöiden keskuudessa mitä aiemmin.[136]

---

[133] Kautto & Henttonen 2020, 6.
[134] HOTOS 2015; TOS-opas 2024.
[135] Packalén 2017.
[136] TOS-opas 2024.

Vuonna 2012 Helsingin kaupungin tiedonhallinnalle asetettiin tavoitteet. Ensinnäkin tavoitteena oli, että sähköisen arkistoinnin asettamat vaatimukset otetaan huomioon kaikissa uusissa tietojärjestelmähankkeissa ja asiakirjatiedon/asiakirjojen laatiminen, käsittely ja arkistointi muutetaan sähköiseksi. Helsingin kaupunki onkin siirtynyt arkistoimaan pääasiassa sähköisesti ja tämä ohjeistetaan vuoden 2024 TOS-oppaassa.[137]

Tavoitteena oli myös rakentaa sähköisen arkistoinnin mahdollistavat tietojärjestelmien tarvitsemat yhteiset palvelut ja parantaa tietojärjestelmien yhteen toimivuutta. TOS ja TOJ osaltaan auttavat tässä kokonaisarkkitehtuurissa, linjaamalla organisaatiotasoisesti tiedonkulusta.[138]

Tavoitteena on ollut varmistaa rekistereiden yhteensopivuus SÄHKE-normien kanssa ja laatia yksi yhteinen kaupunkitasoinen tiedonohjaussuunnitelma (TOS), joka palvelee koko kaupungin tietojärjestelmiä. Tätä työtä Helsingin kaupunki on tehnyt aktiivisesti vuodesta 2015 lähtien ja päivittämällä TOS-oppaitakin nyt jo kahteen otteeseen.[139]

Lisäksi tavoitteena on ollut vaikuttaa Arkistolaitoksen linjauksiin ja päätöksiin kuntien sähköisten tietojen säilyttämisestä.[140] Tämän tavoitteen toteutuminen vaatisi lisätutkimusta.

Yhtenä tavoitteena oli hyvin toimiva, luotettava sähköinen säilytyspalvelu kaupungin käyttöön ja aineiston digitointi ja digitoidun aineiston hyödyntäminen.[141] Näidenkin osalta vaadittaisiin lisätutkimusta.

---

[137] KSM 2012; TOS-opas 2024.
[138] KSM 2012.
[139] KSM 2012; HOTOS 2015; TOS-opas 2024.
[140] KSM 2012.
[141] KSM 2012.

Vuonna 2012 määritellyssä tavoitetilassa tiedonohjausjärjestelmä tarjoaisi palveluita kaupungin eri järjestelmille ja sen sisältönä toimisi tiedonohjaussuunnitelma.[142] Tämän tavoitteen katsoisin toteutuneeksi.

Oma mielenkiintoinen kysymyksensä on tavoitteista viimeinen, jossa tiedonohjauksen kannalta merkittävää osassa ovat ihmiset. Helsingin kaupungin tiedonohjauksen ymmärryksessä henkilöstön osaaminen pyritään varmistamaan ja henkilöt pyritään ohjaamaan käyttäytymään sovittujen toimintatapojen mukaisesti. Henkilöstö ymmärtää tiedon arvon toiminnalle. Käyttäjätyytyväisyyttä seurataan ja toimintatapoja sekä palveluja kehitetään palautteen perusteella. Henkilöstö pyritään selvästi ottamaan huomioon TOS-työssä.[143] TOS-oppaiden laatiminen jo itsessään kertoo siitä, että henkilöstö näyttelee keskeistä roolia TOS:n noudattamisessa ja jo analysoimani muutokset tiedonohjauksen opastuksessa vahvistavat sitä havaintoa, että henkilöstön kokemuksia on pyritty ottamaan huomioon ja selkeyttämään sekä yksinkertaistamaan ohjeistuksia vuosien aikana.[144]

5.3 Mitä tiedonohjauksen ohjeistuksessa olisi hyvä ottaa huomioon tulevaisuudessa?

Analysoituani vuoden 2015 ja vuoden 2024 TOS-oppaita, niistä kumpusi myös huomioita asioista, joita TOS-oppaaseen voisi sisällyttää vielä tulevaisuudessa lisää. Vuoden 2015 oppaaseen oli sisällytetty TOS-projekti ja vaikka TOS:ia ei olekaan enää yhtä lailla tarkoituksenmukaista muokata ja täydentää, voisi tulevissakin oppaan mahdollisissa versioissa olla sisällytettynä jonkinlainen konsepti TOS:in työstämiseen. Projektimalli on tietysti vain yksi malli muiden joukossa, mutta ainakin sen avulla tiedonohjauksen roolit, resurssit ja esimerkiksi ajankäyttö olisivat selkeämpiä.[145]

---

[142] KSM 2012.
[143] KSM 2012.
[144] HOTOS 2015; TOS-opas 2024.
[145] HOTOS 2015.

Vuoden 2024 oppaassa henkilöstön osallisuus jää ehkä enemmän pimentoon.[146] Tätä voisi olla hyvä vahvistaa tulevaisuudessa, sillä henkilöstön osaaminen ja ymmärrys tiedonohjauksesta on avainasemassa onnistuneessa tiedonhallinnassa[147]. Henkilöstön osaamiselle voisi olla hyvä määrittää tarkat mittarit, jotta sitä voitaisiin kehittää tutkittuun tietoon perustuen.

Widén-Wulff ja Ginman ovat analysoineet, että nykyään, kasvaneen kompleksisuuden ja tiedon kasvaneen määrän myötä, organisaatioilla on erityisiä haasteita saada tieto ymmärrettäväksi, organisoiduksi ja hallinnoiduksi. Ensinnäkin tekninen haaste syntyy siitä, että ihmisten ja tiedon systeemit pitäisi suunnitella yhteneväisiksi, jotta tieto saataisiin organisoitua optimaalisesti. Toiseksi hallinnollinen haaste liittyy sellaisen ympäristön luomiseen, jossa tietoa pystyttäisiin jakamaan toisille. Henkilökohtaisella tasolla haaste on se, että henkilöt olisivat valmiita vastaanottamaan uusia ideoita ja ajatuksia. Yhteisöllisellä tasolla ongelma on siinä, että yhteisöt tulisi suunnitella tiedonjakamisen edistämiseksi. Näiden haasteiden ratkaiseminen mahdollistaisi tutkimisen, muovaamisen, reflektoimisen ja oppimisen lisääntymisen. Lisäksi hyvinvointi ja innovatiivisuus kasvaisivat.[148]

Kytkemällä henkilöstön osallisuus ja rooli vahvemmin kiinni (esimerkiksi selkeä työnjako, projektimalli TOS-työhön tai esimerkiksi henkilöstön vastuuttaminen aiempaa tiiviimmin ja selkeämmin TOS:in prosesseihin) TOS-opastukseen, joka nyt keskittyy puhtaasti TOS:n tekniseen läpikäyntiin, voitaisiin astua lähemmäs sitä organisaatiotodellisuutta, jossa ihmisten luomat ja väliset systeemit olisivat paremmin suunniteltu yhteen tietosysteemien kanssa. Se olisi myös sellainen ympäristö, jossa henkilöstöllä olisi paremmat valmiudet käyttää tietoa, kun sen operoimiseen olisi hyvät valmiudet. Lisäksi yhteisöt olisi suunniteltu toimimaan sellaisessa mallissa, jossa tietoa olisi valmiutta jakaa. Ehkä näiden huomioiden kautta myös ihmisten henkilökohtainen valmius ottaa vastaan uutta tietoa lisääntyisi.

---

[146] TOS-opas 2024.
[147] Ryynänen 2019.
[148] Widén-Wulff & Ginman 2004, 448–449.

Vuoden 2024 oppaassa on käsitelty tiedon muuttuvaa laatua ja merkitystä, ja tätä voi olla hyvä terävöittää vielä tulevaisuudessakin.[149] Informaatiolla ja datalla tulee olemaan yhä vain vahvistuvampi rooli digitalisoituneessa yhteiskunnassamme[150] ja nyt jo on käsillä esimerkiksi tekoälymurros[151], jonka osalta jäämme seuraamaan, miten se muuttaa tiedonohjausta, tiedonhallintaa ja arkistointia.

Vuonna 2021 käynnistynyt projekti InterPARES Trust AI on tutkimassa tekoälyn vaikutusta ja mahdollisuuksia arkistoajattelulle. Projektin tuottama erikoisjulkaisu *"Artificial Intelligence and Documentary Heritage"* valottaa tekoälymurroksen monia puolia arkistokentässä. Julkaisussa todetaan, että tällä hetkellä tekoälyn kehityksessä keskeistä on kielentunnistus, mutta se on vain ensimmäinen askel todellisessa arkistojen parissa tarvittavasta tekoälytyöstä. Tekoälyn ulottuvuudet liittyvät myös luonnollisen kielen ymmärtämiseen (natural language understanding) sekä luonnollisen kielen tuottamiseen (natural language generation).[152]

Luonnollisen kielen ymmärtäminen keskittyy koneiden kykyyn ymmärtää ja tulkita ihmisten (luonnollista) kieltä, käsitellen tehtäviä, kuten sanojen, fraasien, lauseiden ja suurempien tekstikokonaisuuksien merkityksen ymmärtämistä. Tämä mahdollistaa toimintoja, kuten nimettyjen entiteettien tunnistamisen (henkilöiden, paikkojen ja organisaatioiden nimien tunnistamisen tekstistä), tunnesävyanalyysin (tekstin tunnesävyn arvioimisen, olipa se neutraali, positiivinen, negatiivinen tai sekoitettu), sekä sanaluokkien tunnistamisen (sanojen tai niiden osien, kuten substantiivien, verbien, adjektiivien ja adverbien, kieliopillisten luokkien määrittämisen). Luonnollisen kielen tuottaminen taas keskittyy mahdollistamaan koneille koherentin kielijonojen tuottamisen tehtäviin, kuten tiivistelmien laatimiseen (luomalla tiiviitä tiivistelmiä pidemmistä teksteistä), konekäännöksiin (muilla kuin englannin kielellä olevien tekstien kääntämiseen tarkasti, uskollisesti ja sujuvaksi englanniksi) sekä kysymys-vastausjärjestelmiin (tarjoamalla tyydyttäviä ja tarkkoja vastauksia kyselyihin). Erityisesti

[149] TOS-opas 2024.
[150] Vihma et al. 2018, 17–22.
[151] Haenlein & Kaplan 2019, 5–14.
[152] Abdul-Mageed 2024, 11.

luonnollisen kielen tuottamisen kyvykkyydet ovat erityisen arvokkaita arkistokäyttöön. Esimerkiksi nimettyjen entiteettien tunnistamiseen perustuvat järjestelmät voivat mahdollistaa asiakirjojen luokittelun ja arkistojen järjestämisen ja kuvailemisen henkilöiden, paikkojen ja organisaatioiden nimien perusteella, parantaen näin materiaalien kuvailua ja helpottaen niiden saatavuutta. Joitakin teknologioita voidaan käyttää myös asiakirjojen tai arkistojen sisällön tiivistämiseen, kääntämiseen kielestä toiseen ja/tai käyttäjien kysymyksiin vastaamiseen antamalla räätälöityjä vastauksia. Tekoälyteknologia voi parantaa käyttäjien sitoutumista arkistojen sisältöön ja vähentää ihmistyötä tarvittavan tiedon löytämisessä.[153]

Toisaalta esimerkiksi Lemieux kirjoittaa tekoälyn riskeistä arkistokäytössä liittyen yksityisyyteen. Kun yhä useammat arkistot digitoivat aineistojaan ja julkaisevat niitä verkossa tai hankkivat nykyaikaisia digitaalisesti syntyneitä asiakirjoja, yksilöiden henkilötietojen paljastamisen riski arkistoihin julkista pääsyä tarjottaessa on kasvanut räjähdysmäisesti. Tekoälystä johtuvat henkilötietovuodot voivat ilmetä monin tavoin, aina arkistohenkilöstön tahattomasta tietojen paljastamisesta tahallisiin yrityksiin kiertää yksityisyyden ja turvallisuuden suojatoimet, joihin instituutiot eivät usein ole riittävän varautuneita puolustautuakseen tällaisia hyökkäyksiä vastaan. Koska asiakirja-ammattilaisten tehtävänä on sekä tarjota pääsy asiakirjoihin että suojella henkilötietoja, heidän on nyt oltava tietoinen kasvavasta joukosta lakeja, kuten tietosuojalainsäädännön säännöksistä tai tietojen luovutusta koskevien lakien poikkeuksista, jotka ovat nousseet vastauksena yksityisyyteen ja luottamuksellisuuteen liittyviin huolenaiheisiin digitaaliaikana. Näiden lakien tulkinta ja soveltaminen lisää monimutkaisuutta asiakirja-ammattilaisten tehtäviin.[154]

Yksi asia, mikä tuleekin näyttelemään lähiaikoina ja -vuosina suurta osaa myös tiedonohjauksen hahmottamisessa, on lainsäädäntömuutokset. Arkistolakia ollaan päivittämässä ja nyt jo esimerkiksi tiedonhallintalaki on muuttanut arkistoalaa uuteen muotoon. TOS-oppaaseen

[153] Abdul-Mageed 2024, 11–12.
[154] Lemieux 2024, 39.

voisikin hyvin hahmottaa esimerkiksi tiedonohjauksen ja tiedonhallintamallin suhdetta toisiinsa.[155]

Molemmissa oppaissa perehdytettiin jo nyt metatietoihin perusteellisesti.[156] Packalénin ja Henttosen mukaan metatietojen luominen asiakirjoihin kuluttaa paljon resursseja. Metadatan manuaalinen lisääminen asiakirjoihin on usein tarpeeton välivaihe, johon ei monesti ole motivaatiota, siitä ei ole juuri lainkaan hyötyä työtehtävälle, johon asiakirjan luominen liittyy, vaan päinvastoin hidastaa prosessia. Tähän onkin ratkaisuna automatisoida ja ikään kuin piilottaa metadatan luomisen prosessi. Suomalaisessa kontekstissa tämä tehdään nimenomaan tiedonohjaussuunnitelman avulla, jonka avulla ja ohjaamana saadaan asiakirjoihin metadatat nopeammin ja automatisoidummin.[157]

Toisaalta esimerkiksi Kettunen ja Henttonen ovat havainneet, että melkein puolta metadatan olemassa olevista pääelementeistä ei hyödynnetä organisaatioissa lainkaan. Metadatan pääelementeillä he tarkoittavat niitä metadataan sisältyviä ydinelementtejä, jotka ovat välttämättömiä tietyn asiakirjan tai tietueen kuvaamiseksi ja hallitsemiseksi. Pääelementit voivat sisältää esimerkiksi asiakirjan nimen, tekijän, luontipäivämäärän ja tiedostotyypin, jotka auttavat jäsentämään ja hakemaan tietoa tehokkaasti järjestelmässä. Se, että jopa puolta näistä pääelementeistä ei hyödynnetä organisaatioissa lainkaan, saattaa johtua siitä, että suositukset asettavat vain osan metadatatiedoista pakollisiksi.[158]

Joka tapauksessa, pidän hyvänä, että metadata on keskeisessä osassa oppaissa. Packalén ja Henttonen kuitenkin esittelevät tutkimuksessaan myös paradatan käsitteen ja pohdin, voisiko sen sisällyttämisestä TOS-oppaaseen olla hyötyä. Packalén ja Henttonen määrittelevät metadatan informaatioksi, joka auttaa datan semanttisessa tulkinnassa. Paradata puolestaan on

[155] ”Arkistolainsäädännön uudistaminen” 7.10.2024.
[156] HOTOS 2015; TOS-opas 2024.
[157] Packalén & Henttonen 2024, 215–216.
[158] Kettunen & Henttonen 2010, 48.

informaatiota datan taustasta tai alkuperästä, sen hallinnoinnista ja käytöstä. Voisikin oikeastaan ajatella, että asiakirjahallinnon metadata sisältyy paradatan käsitteen alle.[159]

Tiedonohjaussuunnitelma ei itsessään ole paradataa, mutta kun sitä käytetään organisaation asiakirjahallinnon prosesseissa, sen sisältämästä tiedosta tulee osa asiakirjojen paradataa. Packalénin ja Henttosen mielestä asiakirjahallinnon käytännöt ja toimet tulisi perustaa ja rakentaa teoreettisen ja käsitteellisen ymmärryksen varaan. Suomalainen arkistoajattelu on nojannut historiallisestikin enemmän käytännön tarpeisiin.[160]

Esimerkiksi Klami on havainnut, että Helsingin kaupungin henkilöstö ei pidä tiedonohjaussuunnitelmaa helppolukuisena eikä koulutusta tiedonohjausjärjestelmän käyttöön ole saatu riittävästi[161], joten siksi pohdin voisiko teoreettisen viitekehyksen vahvempi kytkeminen osaksi TOS-opasta ja esimerkiksi paradata-käsitteen sisällyttäminen oppaaseen olla askel oikeaan suuntaan ja vahvistaa ymmärrystä tiedonohjaussuunnitelmasta sekä tiedonohjauksesta ylipäänsä.

Klamin tutkielmassa esiin nousseet havainnot Helsingin kaupungin henkilöstön suhtautumisesta tiedonhallintaan paljastavat sen, että henkilöstö koki tiedonhallinnan vastuut selkeiksi omalla tahollaan. Lisäksi vastuiden jakautuminen omassa yksikössä tiedonhallinnan osalta hahmotettiin hyvin, Sen sijaan koko kaupungin tasolla vastuujako vaikutti vaikeasti hahmotettavalta. Epäselväksi jäi myös kanslian ohjaava rooli suhteessa muihin toimintoihin. Klamin tutkimuksessa nousi esille myös olennaiselta osin omaa tutkielmaani ajatellen, että niin tiedonhallinnan ohjeet kuin koulutuksetkin saatettiin kokea raskaiksi, koska ne olivat niin sidoksissa lakeihin.[162] Tulkitsen, että Klamin tulosten mukaisesti Helsingin kaupunki onkin sittemmin, vuoden 2024 oppaassa pyrkinyt yksinkertaistamaan ohjeitaan ja erittelemään myös kytköstä lakeihin ja säädöksiin selkeästi ja selväsanaisesti, jotta ohjeet eivät olisi vaikeasti ymmärrettäviä.[163]

---

[159] Packalén & Henttonen 2024, 218–219.
[160] Packalén & Henttonen 2024, 229.
[161] Klami 2017, 48.
[162] Klami 2017, 59–60.
[163] TOS-opas 2024.

Klamin kyselyn tuloksissa esiin nousi myös henkilöstöresursseihin ja henkilöstön sitoutumiseen liittyvät seikat.[164] Itsekin tulkitsen, oppaita vertailemalla, että henkilöstön osallisuutta tiedonhallintaan ja nimenomaan -ohjaukseen on pyritty keventämään. Siinä, missä vuoden 2015 oppaassa eritellään seikkakohtaisesti TOS-työn ja TOS-projektien pystyttäminen ja niissä operointi tiedonohjaussuunnitelman laatimiseksi, päivittämiseksi ja noudattamiseksi, vuoden 2024 oppaassa vastaavaa ei enää ole. Tämä osaltaan johtuu tietysti siitä, että yhdeksässä vuodessa henkilöstö on jo ehtinyt tehdä paljon työtä TOS:n laatimiseksi, kehittämiseksi ja noudattamiseksi, mutta osaltaan myös varmasti siitä, että tiedonohjauksen ei haluta olevan liian raskasta, jotta se olisi enemmän organisaation työtä tukeva, kuin työtä haittaava rasite.[165]

[164] Klami 2017, 59–60.
[165] HOTOS 2015; TOS-opas 2024.

6 Yhteenveto ja johtopäätökset

Tässä tutkielmassa olen käsitellyt Helsingin kaupungin vuosien 2015 ja 2024 tiedonohjaussuunnitelman oppaiden välisiä eroja ja tutkinut, miten opastus on vuosien varrella muuttunut. Olen peilannut oppaissa esiteltyjä ohjeita Helsingin kaupungin tiedonhallinnalle asetettuihin tavoitteisiin. Tutkielmassa olen pyrkinyt luomaan kokonaiskuvaa Helsingin kaupungin tavasta hahmottaa tiedonohjaus osana tiedonhallintaa, minkälaisia haasteita ja mahdollisuuksia siihen liittyy ja mikä on opastuksen rooli osana tiedonohjausta.

Ensimmäinen tutkimuskysymykseni koski sitä, minkälaisia asioita Helsingin kaupunki ohjeistaa työntekijöitään huomioimaan tiedonohjaussuunnitelmaa laatiessa tai käytettäessä. Vuoden 2015 oppaassa keskityttiin paljon tiedonohjaussuunnitelman laatimiseen ja päivittämiseen. Tiedonohjaussuunnitelman laatimista ja päivittämistä varten opastettiin oppaassa luomaan niin kutsuttu TOS-projekti, jonka vaiheita oppaassa ohjeistettiin yksityiskohtaisestikin.

Vuoden 2024 opas sen sijaan painottuu enemmän tiedonohjaussuunnitelman käyttämiseen. Oppaassa perehdytetään tiedonohjauksen ja tiedonhallinnan perusteisiin, jotta käyttäjälle muodostuisi kokonaiskuva tiedonhallinnan kentästä ja tiedonohjauksen roolista siinä. Vuoden 2024 oppaaseen on sisällytetty myös paljon asiaa lainsäädännöstä sekä asiakirjahallinnon muuttuvasta normiympäristöstä. Tämä onkin oleellista, sillä lainsäädäntö on ollut muutoksessa ja esimerkiksi arkistolaki on uudistumassa[166].

Molemmissa oppaissa käydään varsin yksityiskohtaisesti läpi tiedonohjaussuunnitelman rakenne. Opas siis toisin sanoen perehdyttää siihen, mistä kokonaisuuksista tiedonohjaussuunnitelma koostuu, jotta sen hahmottaminen ja siten käyttäminen olisi käyttäjälle helpommin lähestyttävää. Keskeisiksi osioiksi molemmissa oppaissa nostetaan tehtäväluokitus, metatiedot sekä niin kutsutut TOS-kuvaukset.

---

[166] ”Arkistolainsäädännön uudistaminen” 16.12.2024.

Toinen tutkimuskysymykseni koski sitä, onko tiedonohjauksen opastus muuttunut edellisen, vuonna 2015 julkaistun TOS-oppaan ja nykyisen, vuonna 2024 laaditun TOS-oppaan välillä. Ja jos on, miten?

Yhtäältä TOS-oppaiden välillä on isojakin eroja. Vuoden 2024 opas on huomattavasti lyhyempi, keskittyy TOS:n laatimisen ja päivittämisen sijaan enemmän TOS:n käyttämiseen. Vuoden 2024 opas lähtee liikkeelle aiempaa perusteellisemmin tiedonohjauksen perusteista ja siinä luodaan selkeämpi kokonaiskuva tiedonohjauksen ja tiedonohjaussuunnitelman merkityksestä organisaatiolle.

Toisaalta oppaiden välillä ei ole suuria eroja siinä, miten tiedonohjaussuunnitelmaa ohjeistetaan varsinaisesti käytettävän asiakirjojen ohjaamisessa järjestelmiin ja järjestelmissä. Vaikka lainsäädäntö on ehtinyt oppaiden välillä muuttua paljonkin, tiedonohjaussuunnitelman rooli organisaation tiedonhallinnassa ei ole kuitenkaan nähtävästi oleellisilta osin muuttunut. Helsingin kaupunki perustaa tiedonohjauksensa yhä tehtäväluokituksen varaan ja käyttää tiedonohjausjärjestelmää apuna tiedonohjauksessa, yhdessä tiedonohjaussuunnitelman kanssa.

Näkymä, jonka tiedonohjaussuunnitelman oppaat antavat organisaation tapaan käsittää tiedonohjaus, on kuitenkin mielenkiintoinen. Vuoden 2024 opas on selkeämpi ja yksinkertaisempi. Voi siis analysoida, että organisaation ymmärrys tiedonohjauksesta sekä tiedonohjaussuunnitelmasta sekä niiden opastamisesta on virtaviivaistunut oppaiden välillä.

Helsingin kaupunki on myös katsonut oleelliseksi sisällyttää uudistuneeseen oppaaseen enemmän perehdytystä tiedonohjauksen perusteisiin, mikä voi johtua ainakin kahdesta eri syystä. Joko tiedonohjaussuunnitelmaa tai tiedonohjausta itsessään on pidetty vaikeatulkintaisena ja/tai vaikeasti käytettävänä tai tiedonohjauksen ja tiedonhallinnan normiympäristö on muuttunut niin paljon viime vuosina, ettei työntekijöiden ymmärrys ole ajantasaista. Todennäköisintä on, että molemmilla syillä on ollut vaikutuksensa.

Lähteet ja kirjallisuus

Lähteet

Kaupungin sähköinen muisti -työryhmän raportti 2012.

Helsingin kaupungin opas tiedonohjaussuunnitelmaan 2015.

Tiedonohjausopas 2024.

Kirjallisuus

Abdul-Mageed, M. 2024. AI in the I Trust AI Partnership. Teoksessa Artificial intelligence and documentary heritage, toimittanut Duranti, Luciana & Rogers, Corinne. UNESCO.

”Arkistoinnin ja asiakirjahallinnan kuvaukset”. 19.2.2024. Kansallisarkiston verkkosivu. https://kansallisarkisto.fi/arkistoinnin-kuvaukset. 19.2.2024.

Arkistolaitos. Kunnallisen asiakirjahallinnon opas 2011. Suositus. 11.4.2011. AL/14752/00.01.02/2008

”Arkistolainsäädännön uudistaminen”. 7.10.2024. Opetus- ja kulttuuriministeriön verkkosivu. https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM057:00/2021. 7.10.2024.

”Arkistonmuodostussuunnitelma ja tiedonohjaussuunnitelma.” 18.12.2024. Kansallisarkiston verkkosivu. https://kansallisarkisto.fi/ams-ja-tos. 18.12.2024.

Barata, Kimberly, J. 1998. The impact of information technology standards on recordkeeping systems development: Implications for records professionals. Computer Standards & Interfaces Volume 19, Issue 1.

Brooks, Julie 2019. Perspectives on the relationship between records management and information governance. Records Management Journal. Emerald Publishing Limited. DOI: DOI:10.1108/RMJ-09-2018-0032.

Cantell, Timo & Lahti, Tero 2011. Helsinki tiedon kohteena. Helsingin kaupungin tietokeskus 100 vuotta. Helsingin kaupungin tietokeskus. Porvoo.

Davenport, Thomas, H. & Prusak, Lawrence 2000. Working knowledge: how organizations manage what they know. Ubiquity, Volume 2000, Issue August. DOI: 10.1145/348772.348775.

Duranti, Luciana & MacNeil, Heather 1996. The Protection of the Integrity of Electronic Records: An Overview of the UBC-MAS Research Project. Archivaria; Ottawa Vol.42 (Fall 1996).

Erkama, Emilia 2020. Information management -käsitteen merkitys: systemaattinen kirjallisuuskatsaus ja käsiteanalyysi. 2020. Tampereen yliopisto. https://urn.fi/URN:NBN:fi:tuni-202012158880.

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

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus).

Franks, P. 2018. Records and information management. ALA Neal-Schuman. Chicago.

Haenlein, Michael & Kaplan, Andreas 2019. A Brief History of Artificial Intelligence: On the Past, Present, and Future of Artificial Intelligence. California management review. Vol.61 (4). DOI: 10.1177/0008125619864925.

”Helsingin kaupungin tiedonohjausjärjestelmä” 17.2.2024. Helsingin kaupungin verkkosivu. https://tiedonohjaus.hel.fi/. 17.2.2024.

Helsingin kaupunki 2021. Kasvun paikka – Helsingin kaupunkistrategia 2021 – 2025. https://www.hel.fi/static/helsinki/Kaupunkistrategiaesitys29092021.pdf.

Henttonen, Pekka & Valtonen, Marjo Rita 2009. Arvio: Sähke2. Railakasta menoa. Faili, nro 1.

Henttonen, Pekka 2015. Johdatus asiakirjahallinnan tutkimukseen. Avain. Helsinki.

Henttonen, Pekka 2023. Johdatus asiakirjahallinnan tutkimukseen (Uudistettu laitos). Avain. Helsinki.

Henttonen, Pekka 2024. "One system to rule them all". The limited success of information control systems in Finland. Teoksessa The Nordic Model of Digital Archiving, toimittanut Bak, Greg & Rostgaard, Marianne. Routledge.

Hirvonen, Vili 2023. Luovasti paitsiossa – Yhteiset tehtäväluokitukset ja tehtäväluokitusten rakentuminen maakuntien liitoissa. Pro gradu -tutkielma. Itä-Suomen yliopisto. http://urn.fi/urn:nbn:fi:uef-20230262.

JHS 191 Tiedonohjaussuunnitelman rakenne.

Kansallisarkisto. Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen. Määräys. 19.12.2008. AL 9815/07.01.01.00/2008.

Kautto, Tuija & Henttonen, Pekka 2020. Records management as invisible work: A study of Finnish municipalities. Government Information Quarterly. Volume 37, Issue 4. DOI: 10.1016/j.giq.2020.101460.

Kettunen, Kimmo & Henttonen, Pekka 2010. Missing in Action? Content of records management metadata in real life. Library & Information Science Research. 32(1):43-52. DOI: 10.1016/j.lisr.2009.10.002.

Klami, Katja 2017. Tiedonhallinnan vaatimukset asiantuntijatyössä. Kyselytutkimus Helsingin kaupungin tietotyöläisten keskuudessa. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. https://urn.fi/URN:NBN:fi:tuni-202204063075.

Kokkinen, Susanna & Mäkiranta, Minna-Liisa 2020. Sähköisen arkistoinnin nykytilan selvitys. Korkeakoulu- ja valtiosektorien yhteenveto. Aalto-yliopisto.

“Kysymyksiä ja vastauksia tiedonhallintalaista” 18.2.2024. Valtiovarainministeriön verkkosivu. https://vm.fi/kysymyksia-ja-vastauksia-tiedonhallintalaista?p_p_id=com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_5vM8URk8uznQ&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_5vM8URk8uznQ_delta=20&p_r_p_resetCur=false&_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_5vM8URk8uznQ_cur=2. 18.2.2024.

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta Suomen säädöskokoelma 906/2019, annettu 9.8.2019.

Lemieux, V.L. 2024. Balancing Act: Navigating the Nexus of AI, Privacy, and Accessibility in Archives. Teoksessa Artificial intelligence and documentary heritage, toimittanut Duranti, Luciana & Rogers, Corinne. UNESCO.

Lipponen, A. 2021. Säännöistä todeksi. Tiedonohjaussuunnitelmien käyttöönotto ja ylläpito. Opinnäytetyö. Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu. https://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-202102262715.

Lybeck, Jari et al. 2006. Arkistot yhteiskunnan toimiva muisti. Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen oppikirja. Arkistolaitos. Helsinki.

”Metatieto ja arkistokuvailu”. 18.2.2024. Kansallisarkiston verkkosivu. https://kansallisarkisto.fi/metatieto-ja-arkistokuvailu. 18.2.2024.

”Miksi töihin kaupungille?” 5.11.2023. Helsingin kaupungin verkkosivu. https://www.hel.fi/fi/avoimet-tyopaikat/miksi-toihin-kaupungille. 5.11.2023.

Mokhtar, Umi Asma & Yusof, Zawiyah M. 2015. Classification: The understudied concept. International Journal of Information Management. Volume 35, Issue 2. DOI: 10.1016/j.ijinfomgt.2014.12.002.

Määttä, H. 2023. Julkisen sektorin asianhallintaprosessin digitalisointi. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto. http://urn.fi/URN:NBN:fi:jyu-202302231860.

Packalén, Saara 2017. Functional Classification Systems in Finnish Public-Sector Organisations. Väitöskirja. Tampereen yliopisto. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0473-7.

Packalén, Saara & Henttonen, Pekka 2024. Adding Paradata About Records Processes via Information Control Plans. Teoksessa Perspectives on Paradata, toimittanut Huvila, I. & Andersson, L. & Sköld, O. Springer Nature. DOI: 10.1007/978-3-031-53946-6.

Pan, Weimei 2016. Determinants of User Acceptance of Electronic Recordkeeping Systems: A User Focused Empirical Study of System Characteristics. Canadian Journal of Information & Library Sciences 2016-06, Vol.40 (2).

Raas, Urs 1999. Electronic recordkeeping – more than electronic document management. Records Management Journal 1999-08, Vol.9 (2).

”Retention schedule.” 15.12.2024. Verkkosivu. https://dictionary.archivists.org/entry/retention-schedule.html. 15.12.2024.

Ryynänen, Timo 2019. Asiakirjahallinnan koulutuksen teoriasta käytäntöön. Joensuun kaupungin sähköisen asianhallinnan kehitys 2013-2019 ja työni kaupungin TOS-projektissa. Pro gradu -tutkielma. Itä-Suomen yliopisto. http://urn.fi/urn:nbn:fi:uef-20191383.

Räty, H. 2019. Sähköiseen asianhallintaan siirtyminen valtionhallinnossa. Kokemukset ja ennakko-odotukset. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto. http://urn.fi/URN:NBN:fi:jyu-201911295049.

Schopflin, K. & Walsh, M. 2019. Practical knowledge and information management. Facet publishing. Lontoo.

Seitsonen, K. 2010. Kuntien yhteinen tehtäväluokitus ja semanttinen web. Semantic Web 2.0 -hanke -tutkimusraportti. Tampereen yliopisto. https://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8060-7.

Smallwood, Robert, F. 2020. Information Governance: Concepts, Strategies and Best Practices (2. painos). John Wiley & Sons Inc.

Sormunen, E. 2023. Tiedonohjaussuunnitelman (TOS) tehtäväluokkien räätälöinnin vaikutus asianhallintajärjestelmän käytettävyyteen. Kyselytutkimus ammattikorkeakouluille. Pro gradu -tutkielma. Itä-Suomen yliopisto. http://urn.fi/urn:nbn:fi:uef-20230295.

”Suositus SÄHKE2-metatietomallin hyödyntämisestä on julkaistu”. 28.1.2025. Kansallisarkiston verkkosivu. https://kansallisarkisto.fi/-/suositus-sahke2-metatietomallin-hyodyntamisesta-on-julkaistu. 28.1.2025.

Svärd, Proscovia 2017. Enterprise content management, records management and information culture amidst e-government development. Chandos Publishing.

”Tiedonhallintalautakunta”. 9.3.2024. Valtiovarainministeriön verkkosivu. https://vm.fi/tiedonhallintalautakunta. 9.3.2024.

”Tiedonhallinnan ohjausvastuut ja tiedonhallintaryhmän asettaminen”. 17.2.2024. Helsingin kaupungin verkkosivu. https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2019-013152/u02100vh2-2019-278/. 17.2.2024.

”Toimialat”. 17.2.2024. Helsingin kaupungin verkkosivu. https://www.hel.fi/fi/paatoksenteko-ja-hallinto/kaupungin-organisaatio/toimialat. 17.2.2024.

Vihma, A. & Hartikainen, J. & Ikäheimo, H-P. & Seuri, O. 2018. Totuuden jälkeen. Teos. Helsinki.

Vuori, Jaana. 2021. Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Tampere. https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/.

Widén-Wulff, Gunilla & Ginman, Mariam 2004. Explaining knowledge sharing in organizations through the dimensios of social capital. Journal of Information Science. 30(5):448-458.

Yeo, G. 2011. Rising to the the level of a record? Some Thoughts on Records and Documents. Records Management Journal 21(1):8-27. DOI: 10.1108/09565691111125071.