

**TIETOPYYNNÖT VIRANOMAISILLE:
KEHITTÄVÄ, YHTEISÖVIESTINNÄLLINEN NÄKÖKULMA**

Alexi Koski
Pro gradu -tutkielma
Yhteisöviestintä
Viestintätieteiden laitos
Maaliskuu 2011

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Tiedekunta HUMANISTINEN	Laitos VIESTINTÄTIETEIDEN LAITOS
Tekijä Aleksi Koski	
Työn nimi Tietopyynnöt viranomaisille: kehittävä, yhteisöviestinnällinen näkökulma	
Oppiaine Yhteisöviestintä	Työn laji Pro gradu -tutkielma
Aika Maaliskuu 2011	Sivumäärä 80 + liitteet
Tiivistelmä <p>Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta velvoittaa viranomaiset vastaamaan kenen tahansa tekemiin tietopyyntöihin ja joko antamaan haluttu tieto tai perustelemaan, miksi näin ei tehdä. Tietopyynnöt ratkaistaan tapauskohtaisesti.</p> <p>Toisaalta käsittelyyn käytetty aika ja työ ovat pois viranomaisorganisaation ydintehtävän suorittamiseen käytetyistä voimavaroista. Tästä syystä tietopyynnöistä pitäisi selvittää mahdollisimman vaivattomasti. Mutta toisaalta esimerkiksi stakeholder-etiikka velvoittaa viranomaisorganisaation varmistamaan, että tiedonhankkija saa haluamansa tiedot. Lainmukaisesti ja eettisesti toimivan viranomaisorganisaation täytyy ponnistella sovittaakseen yhteen nämä kaksi vaatimusta.</p> <p>Tutkimuksessa tarkastellaan 74 raporttia tietopyynnöstä viranomaiselle. Raportit on kirjoittanut 24 Jyväskylän yliopiston opiskelijaa osana Viranomaisaineistojen journalistinen hyödyntäminen -tutkimushankkeen julkisuustestiä. Tutkimuksen viitekehyksessä on keskeisellä sijalla tiedonhankintatutkimus ja erityisesti Brenda Dervinin sense making -metafora. Laadullisella ja kehittävällä tutkimusotteella aineistosta pyritään saamaan aikaan kokonaiskuva luokittelemalla ja teemoittelemalla. Tältä pohjalta muodostetaan käsitys niistä seikoista, jotka ovat olennaisia tietopyyntöjen onnistumiselle mahdollisimman nopeasti ja vähällä vaivalla.</p> <p>Tutkimuksessa kehitetyn mallin mukaan tiedonhankintaa parantavat ja työläyttä vähentävät samat seikat. Olennaisinta tiedonhankinnan onnistumiselle on tiedontarpeen ja organisaation toimintalogiikan yhteensovittaminen. Tiedonhankintaa tukevia ja puuttuessaan tiedonhankintaa estäviä seikkoja ovat tiedonhankkijan aktiivisuus sekä kyky yksilöidä tietopyyntönsä. Viranomaisen puolelta keskeisiksi seikoiksi nousevat tekninen osaaminen, aktiivinen ja tiedonhankintaa tukeva asennoituminen sekä organisaation sisäisen tietopyyntöprosessin sujuvuus. Tutkimuksen lopussa esitetään ohjeita viranomaisille siitä, kuinka he voivat kehittää toimintaansa tietopyyntöjen ratkaisemisen parantamiseksi.</p>	
Asiasanat Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, Yritysetiikka, Tiedonhankinta, Tietojenluovutus, Tiedontarve, Tiedonsaanti, Organisaatioviestintä, Suhdetoiminta, Viranomaiset, Viranomaistehtävät	
Säilytyspaikka Jyväskylän yliopisto, kirjasto	

SISÄLLYS

1	Johdanto	1
1.1	Tutkielman tarkoitus	1
1.2	Tutkielman rakenne.....	2
2	Näkökulma tutkimukseen	3
2.1	Gadamerin hermeneutiikka	3
2.2	Sosiaalinen konstruktionismi.....	4
2.3	Organisaatiot ja stakeholder-etiikka.....	8
3	Tutkimuksen viitekehys.....	13
3.1	Julkisuuslaki	14
3.1.1	Viranomaisen määritelmä	15
3.1.2	Julkisuusperiaate	15
3.1.3	Viranomaisen asiakirja.....	16
3.1.4	Tiedonsaantioikeus, tiedon pyytäminen ja tiedon luovuttaminen	17
3.1.5	Viranomaisen velvollisuudet edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa	18
3.1.6	Salassapitovelvoitteet.....	19
3.1.7	Aiempi tutkimus julkisuuslaista.....	19
3.2	Tiedonhankintatutkimus.....	21
3.2.1	Tiedonhankintaprosessi.....	23
3.2.2	Tiedonhankintatutkimuksen paradigmat	24
3.2.3	Dervinin sense-making -metafora.....	26
4	Menetelmät.....	29
4.1	Tutkimuksessa käytetty aineisto.....	29
4.2	Tutkimuksessa käytetty metodi.....	30

4.3	Tutkimuksen kulku.....	34
4.3.1	Toisen lukukerran aikana käyttämäni luokat	36
4.3.2	Tuloksien kirjaus ja käsittely	39
4.4	Näkökulman ja viitekehysten lopullinen operationalisoiminen: Tutkimuskysymykset	41
5	Tulokset	46
5.1	Luokittelu.....	46
5.2	Teemoittelu	51
5.2.1	Perusteet tietopyyntöjen lopputulokselle.....	51
5.2.2	Perusteet viranomaisen toiminnasta syntyneille mielikuville	58
6	Johtopäätökset:.....	63
6.1	Vuorovaikutuksen ydinkysymys	64
6.2	Tiedonhankkijan tietopyyntöprosessiin vaikuttavat ominaisuudet.....	66
6.3	Viranomaisen tietopyyntöprosessiin vaikuttavat syyt	67
6.4	Tietopyynnöstä syntyvä vaikutelma	69
6.5	Ohjeita viranomaisille.....	70
6.6	Jatkotutkimusehdotuksia	73
7	Tutkimuksen arviointi.....	74
8	Kirjallisuus	78

1 JOHDANTO

Keväällä 2008 avustin Jyväskylän yliopiston tutkimushankkeessa Viranomaisaineistojen journalistinen hyödyntäminen. Hanke käsitteli Lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta journalistisen tiedonhankinnan näkökulmasta. Lähetin viranomaisille kyselylomakkeita, joita he pitivät niin vaikeina ja työläinä vastata, että kymmenestä lähestymästani viranomaisesta minulle vastasi vain yksi. Yhteyshenkilöni vaikuttivat turhautuneilta ja yhteydenpidosta heihin jäi ikävä jälkimaku.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta vaatii usein paneutumista ja tilannekohtaista pohdintaa. Laki antaa kenelle tahansa oikeuden lähestyä viranomaista ja pyytää tältä mitä tahansa tietoa. On viranomaisen velvollisuus tuntea laki, päättää onko tieto julkista vai ei sekä pyrkiä tarjoamaan tietopyyntöä vastaavaa tietoa. Kyselylomakkeita lähettäessäni huomasin, että viranomaisilla on lain tulkitsemisessa ja toteuttamisessa ongelmia. Vaikutelmani pohjalta uskoin törmänneeni epäkohtaan, jonka hoitaminen sopii yhteisöviestinnän kenttään: Kannattamani käsityksen mukaan viestintä on ennen kaikkea toimintaa, jolla luodaan, ylläpidetään ja muokataan merkityksiä. Tietopyyntöprosessi on luonteeltaan lähes puhtaasti viestinnällinen, kahden tahon välistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta. Jos organisaatiolla on toiminnassaan ongelmia, niin se heijastuu myös viestintään. Ja huono viestintä on huonoa toimintaa itsessään.

1.1 Tutkielman tarkoitus

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta asettaa viranomaiselle suuren vastuun. Laki ei ole helppo; sitä laadittaessa on toisaalta haluttu luoda selkeät säännöt tietyille erityistapauksille, mutta toisaalta on haluttu välttää konkreettisten rajojen vetämistä. Esimerkiksi asiakirjan tyypillä tai nimikkeellä ei ole juuri väliä, jos se sisältää merkittävää tietoa. Keskeisellä sijalla on julkisuusperiaate. Myöskään pelkkä lain pykälien tunteminen ja reaktiivinen reagoiminen ei riitä, vaan viranomaisen on oltava proaktiivinen:

esimerkiksi lain koko 5. luku käsittelee viranomaisen velvollisuuksia edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa.

Tässä tutkielmassa pyrin ensin kartoittamaan yleiskuvaa siitä, kuinka tietopyynnöt viranomaisilta onnistuivat sekä millaiset asiat tiedonhankintaa heikentävät tai parantavat. Näiden havaintojen pohjalta pyrin luomaan mallin, joka tiivistää havainnot ja selittää, mitkä tekijät ovat olennaisia tietopyynnön onnistumiselle. Lopuksi pyrin antamaan löydöksiini nojaten kehitysehdotuksia viranomaisille toimintansa parantamiseksi tietopyyntötilanteissa.

1.2 Tutkielman rakenne

Aloittaessani tämän opinnäytetyön en löytänyt aiempaa yhteisöviestinnän tutkimusta Laista viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Siksi tutkielman teon alkuvaiheessa oli hankala miettiä teoreettista viitekehystä: haluan parantaa viranomaisten toimintaa, mutta mistä näkökulmasta asiaa olisi parasta tarkastella? Tutkielman toisessa luvussa selvitän sitä näkökulmaa, josta aihetta tarkastelen. Tutkielman kolmas luku sisältää tutkielman kannalta olennaisen tiedon Laista viranomaisten toiminnan julkisuudesta sekä tiedonhankintatutkimuksen teoriaa. Luvussa neljä esittelen viitekehyksieni pohjalta laatimani tutkimuksen menetelmät, sen metodin ja kulun. Viidennessä luvussa esittelen tulokset ja kuudennessa niiden pohjalta tekemäni johtopäätökset. Kuudes luku sisältää mallini tietopyynnöistä viranomaisille. Sen tarkoituksena on tyhjentävästi selittää jokaisen aineiston raportin kohdalta, miksi tietopyynnössä kävi kuin kävi. Lisäksi luvussa on selitysmallin ja aineiston pohjalta laatimiani kehitysehdotuksia viranomaisille. Seitsemännessä luvussa arvioin tutkimustani: sen luotettavuutta, vahvuuksia ja heikkouksia. Tutkielman lopusta löytyy kirjallisuusluettelo tutkielmaan sisältyvistä viittauksista. Lisäksi tutkielmassa on kaksi liitettä: aineistona olleiden raporttien tehtävänanto sekä taulukoita luokittelujen tuloksista.

2 NÄKÖKULMA TUTKIMUKSEEN

Tässä luvussa esittelen tällä hetkellä pätevimmäksi ja uskottavimmaksi kokemiani tieteenfilosofisia näkemyksiä. Ne antavat ymmärtää, että se miten asiat ovat, riippuu siitä, mistä näkökulmasta niitä tarkastelee. Tästä syystä, ainakaan ihmistieteissä, ei voi olla täysin arvoneutraalia teoriaa: teorian takana vallitsee aina jokin ideologia, joka arvottaa asioita ja määrittää toiset seikat merkittävämmiksi kuin toiset. Mutta tämän ei silti tarvitse tarkoittaa arvorelativismia eli että ei olisi yhtä oikeaa vastausta kysymyksiin ja ongelmiin. Ymmärryksen muodostumisen luonne vain tekee totuudellisten väitelauseiden esittämisen haasteellisemmaksi. Yksi keino parantaa tiedon ja väittämien pätevyyttä on pyrkiä lausumaan julki tutkimuksen taustalla vallitsevat oletukset. Vaikka niin ei aina tehdä, niin se ei tarkoita, ettei näitä oletuksia olisi. Se tarkoittaa vain, ettei niitä lausuta julki taikka tiedosteta.

2.1 Gadamerin hermeneutiikka

Gadamerin mukaan ymmärryksen muodostuminen on hermeneuttinen prosessi. Hermeneutiikassa on keskeistä, että ihminen on kielellinen olento: ajattelumme ja sosiaalinen maailmamme rakentuu kielen pohjalle, ja näin asioiden ymmärtämiseen voidaan käyttää tekstejä ja näiden tulkintaa. Gadamerin sanoin: "Language is the universal medium in which understanding occurs. Understanding occurs in interpreting" (Lavery 2003, 10). Gadamerin filosofinen hermeneutiikka käsittää hermeneutiikan metodologiaksi, jolla muodostuu kaikki ymmärrys, niin tieteellinen kuin ei-tieteellinenkin. (Lavery 2003, 10; Niiniluoto 1983, 166–171.)

Gadamerin (2004, 13–14) mukaan tiede tavoittelee totuutta: tiede kyseenalaistaa ennakkoluuloja ja pyrkii tarjoamaan aiempaa parempaa tietoa siitä, mitä on. Pohjimmiltaan tiede pyrkii tarjoamaan totuudellisia väitelauseita (Gadamer 2004, 15). Gadamerin (2004, 25) mukaan: "Jokaisella väitelauseella on tilannehorisonttinsa ja puhutteleva funktionsa". Puhutteleva funktio tarkoittaa, että väite pyrkii vastaamaan tyhjentävästi

johonkin tiettyyn kysymykseen. Tilannehorisontti taas tarkoittaa, että asioita tarkastellaan aina jostakin näkökulmasta: samasta asiasta tehdyt havainnot voivat olla erilaisia, keskenään ristiriitaisia, ja silti kukin omassa tapauksessaan "tosia" ja loogisia, jos ne on tehty erilaisista tilannehorisonteista. Ymmärtääksemme jotain väitettä, meidän on siis ymmärrettävä, mistä näkökulmasta väite esitetään: mitä huomioidaan ja mitä ei.

Gadamerin (2004, 18–28) mukaan olemme rajallisia olentoja: elämme tässä maailmassa ja ajassa, joka vaikuttaa meihin ja toisaalta tiedämme sen minkä tiedämme. Näin ollen kun väitämme jotain, vaikuttaa väitteeseemme niin kokemuksemme ja aiempi tietomme (historiallinen horisontti) kuin tämänhetkinen tilanne ja ympäristömme yhteisöineen ja kulttuureineen (nykyhorisontti) niin tiedostetusti kuin tiedostamattaankin. Nämä horisontit muodostavat kulloistakin tilannehorisonttia. Näin väitteemme ovat aina jossain määrin epätäydellisiä ja subjektiivisia. Kuitenkin Gadamerin mukaan objektiivisuuteen pitää pyrkiä: "totuus on kytkeytynyt ensisijaisesti tieteeseen" (2004, 14) ja "tiede vaatii subjektiivisen kokemuksen satunnaisuuden ylittämistä objektiivisella tiedolla" (2004, 18). Ja vaikka näemme asioita eri tavoin, voimme pyrkiä saavuttamaan keskinäisen ymmärryksen keskustelun ja kielen kautta (Gadamer 2004, 27–28).

2.2 Sosiaalinen konstruktionismi

Viimeisen parinsadan vuoden aikana on käyty tieteenfilosofista keskustelua tiedon luonteesta. Keskustelulla on ollut erityistä merkitystä ihmistieteissä, joiden keskeiset tutkimuskohteet (kuten kulttuuri, valta ja instituutiot) eivät useinkaan sijaitse selkeästi mitattavina kohteina fyysisessä todellisuudessa. Sen sijaan ihmistieteissä on syntynyt ja moniulotteiseksi kehittynyt käsitys yksilöllisesti koetusta ja sosiaalisesti rakennetusta todellisuudesta. Sosiaalinen konstruktionismi on tieteenfilosofinen suuntaus, joka tarkastelee tiedon ja todellisuuden luonnetta. Sosiaalisen konstruktionismin klassikkona

pidetään yleisesti Berger ja Luckmannin teosta *The Social Construction of Reality* (Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen), johon viitataan edelleen. Myös viestinnän tutkimuksessa on pitkät perinteet nähdä viestintä sosiaalisena toimintana, jossa merkityksiä sekä yhteiskunnan näkymättömiä rakenteita luodaan, jaetaan ja uusinnetaan vuorovaikutteisessa prosessissa. (Heide 2009, 43–44; Craig 2007, 82–85; Hatch & Cunliffe 2006 43; Berger & Luckmann 1995, 11–28.)

Bergerin ja Luckmannin mukaan käsityksemme todellisuudesta on ihmisten keskenään luoma eli rakentama. Berger ja Luckmann väittävät, että on olemassa yksi fyysinen maailma ja todellisuus, mutta ihminen ei tätä voi suoraan havainnoida: kasvaessaan ihminen oppii merkityksiä, joiden kautta hän havaitsee ja tulkitsee maailmaa. Maailmaa siis katsotaan aina tietystä näkökulmasta, tietystä todellisuudesta käsin. Mutta ihminen ei vain tulkitse ja vastaanota maailmaa, vaan viestiessään muille ihminen ulkoistaa tulkintansa, ilmaisee oman versionsa siitä ja samalla uusintaa todellisuutta: hän toistaa vanhoja käsitteitä, mutta samalla muokkaa niitä toisenlaisiksi sekä luo uusia. Kun viesti on Bergerin ja Luckmannin mukaan ulkoistettu muiden aisteille, se objektivoituu: kun kaikki tietävät siitä, se ei riipu enää yksilöstä. Objekti vallitsee sosiaalisessa tilassa ihmisissä ja heidän välissään. Objekti säilyy niin kauan kuin ihmiset sen muistavat ja ylläpitävät sitä uusintamalla objektia toistuvasti. Tämä mekanismi, sisäistämisen, ulkoistamisen ja objektivoitumisen kehä on Bergerin ja Luckmannin sosiaalisen konstruktionismin keskeinen osa. Vaikka todellisuus on siis sosiaalista, on jokaisen ihmisen henkilökohtainen maailma kuitenkin ainutlaatuinen ja erilainen: tämä johtuu siitä, että kukin tulkitsee maailmaa subjektiivisesti omasta kokemusmaailmastaan käsin. Kuitenkin samassa kulttuurisessa maailmassa sijaitsevat ihmiset käsittävät maailman hyvin samankaltaisesti. Kun sisäistämisen, ulkoistamisen ja objektivoitumisen prosessia on jatkunut riittävän kauan, on tietyt objektivoitumat Bergerin ja Luckmannin mukaan muuttuneet kestäviksi ja sosiaalista todellisuutta

ohjaaviksi rakenteiksi, instituutioiksi, rooleiksi ja normeiksi, jotka säilyvät kenties kyseenalaistamattomina sukupolvelta toiselle. Näin ihmisten havaitsema todellisuus on ihmisten sosiaalisen toiminnan luomaa ja värittämää, vaikka se ihmisestä tuntuisikin objektiiviselta, varmalta ja itsestään selvältä. (Heide 2009, 48–50; Berger & Luckmann 1995.)

Ennen ja jälkeen Bergerin ja Luckmannin teoksen on sosiaalisesta konstruktionismista ja sen pohjalta tehty lukuisia tutkimuksia, käsitteitä ja (myös keskenään ristiriitaisia) suuntauksia, jotka sijoittuvat samaan viitekehykseen. Yksi suosittu tapa hahmottaa näitä on jako vahvaan ja heikkoon sosiaalisen konstruktionismiin sen mukaan, kuinka keinotekoisena, muuttuvaisena ja sopimuksenvaraisena maailmaamme pidämmekään (Heide 2009, 51). Toisaalta erimielisyyttä on myös sosiaalisen konstruktionismin painopistealueista. Esimerkiksi Craig (2007, 66–85) on jaotellut tehtyä viestinnän tutkimusta seitsemään traditioon sen mukaan, millaisesta metateoreettisesta näkökulmasta niissä viestintää tarkastellaan. Craigin jaon mukaan sosiopsykologisen ja sosiokulttuurisen tradition välillä on näkemysero siitä, painotetaanko yksilöiden välistä kanssakäymistä sosiaalisen todellisuuden ohjaajana vai sosiaalisia rakenteita yksilöiden ohjaajana. Tällainen jaottelu ei kuitenkaan useinkaan ole tarpeellista, sillä esimerkiksi Giddensin rakenteistumisteorian mukaan sekä mikro- että makrotasot vaikuttavat toisiinsa: yksilöiden välinen vuorovaikutus vaikuttaa rakenteisiin ja luo niitä, jotka puolestaan vaikuttavat yksilöiden väliseen vuorovaikutukseen sitä ohjaten (Falkheimer 2009, 108–109).

Bergerin ja Luckmannin (1995, 172) mukaan tärkein todellisuutta ylläpitävä mekanismi on keskustelu. Teoksessaan *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen* Berger ja Luckmann eivät mainitse lähteitään, mutta Juutin (2001, 30) mukaan kahden ihmisen vuorovaikutuksen analyysissään he lainaavat symbolista interaktionismia.

Symbolisen interaktionismin mukaan viestintä on merkitysten välittämistä, luomista ja uusintamista. Merkitys on side idean ja merkin välillä, joten yhdellä merkillä voi olla useita erilaisia merkityksiä. Kun ihminen kokee jotain, hän ymmärtää sen liittämällä siihen merkityksiä. Toisaalta ihminen havainnoi maailmaa merkitysten muodostamasta kehyksestä käsin, joka vaikuttaa havaintojemme luonteeseen. Keskeisin merkkijärjestelmämme on kieli, joka on erikoistunut kommunikointiin eli merkitysten välittämiseen. Symbolisen interaktionismin mukaan viestintä on aina vastavuoroista: aina viestiessämme tulkitsemme samalla viestintätilanteessa olevia muita merkkejä ja niihin liittyviä merkityksiä. Käymme keskustelua myös sisäisesti: kasvaessamme ja kehittyessämme luomme minuuteemme "yleistetyn toisen", joka käsittää meille merkityksellisten ihmisten välittämien merkitysten kokonaisuuden. Näin ennen kuin teemme käytännössä mitään, voimme käydä sisäistä vuoropuhelua ja punnita aikomuksiamme ja ajatuksiamme yleistettyä toista vasten. Ihmisen käytös ei kuitenkaan ole täysin kognitiivista, eikä käyttäytymisemme ole vain seurausta muilta välitetyistä merkityksistä: ihmisellä (self) on syntyjään oma persoona, vietit, vaistot ja tunteet (jotka luovat kokonaisuuden englanninkieliseltä nimeltään I), ja näiden rinnalle ja päälle toimintaamme vaikuttamaan kehittyä yleistetty toinen (me). (Littlejohn 1995, 159-165.)

Juutin (2001, 46-51, 86-92, 111-112, 120-121) mukaan sosiaalinen konstruktivismi kääntyi 1900-luvun jälkipuoliskolla postmoderniin suuntaan: yleistyi käsitys, että johtuen kunkin ihmisen subjektiivisesta maailmankokemisesta ihmisten keskinäinen yhteisymmärrys vuorovaikutuksessa on parhaimmillaankin vain osittaista. Foucault'n mukaan tekstit liittyvät aina toisiin teksteihin. Näin muodostuu diskursseja, joiden kautta maailman objektit näyttävät tietyntylaisina. Erilaisten diskurssien sisällä erilaiset esineet ja ilmiöt saavat erilaisia merkityksiä. Näin voidaan nähdä, että totuus riippuu aina näkökulmasta. Yhteisymmärryksen saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi tarvitaan jatkuvaa vuorovaikutusta, joka

uusintaa ja pitää yhteistä todellisuutta yllä. Toisaalta tulkitessaan ja tuottaessaan maailmaa myös ihminen itsessään on jatkuvassa muutoksessa. Onkin esitetty, että pysyvää itseä tai identiteettiä ei ole olemassakaan. Identiteetin nähdään olevan "positio tekstissä", eli erilaisten sisäistettyjen merkitysten hetkellinen kokonaisuus. Nuo merkitykset muodostavat keskenään yhdenmukaisen kokonaisuuden, tarinan, eli oikeastaan tulkinnan itsestä. (Motion & Leitch 2009, 86–91.)

Tässä tutkielmassa käytän tässä luvussa kuvailtua sosiaalisen konstruktionismin ja symbolisen interaktionismin mukaista käsitystä viestinnästä. Sen mukaan viestintä on ihmisten välistä toimintaa, jossa he yhdessä luovat, ylläpitävät ja tulkitsevat merkityksiä. Kommunikoinnin käsitän yksittäiseksi merkitysten välittämisen tavaksi tai tapahtumaksi, kun taas viestintä on laajempi käsite, joka voi sisältää useita kommunikoinnin tapauksia ja muotoja.

2.3 Organisaatiot ja stakeholder-etiikka

Satojen vuosien ajan organisaation käsitettä on tutkailtu monista näkökulmista. Näkökulman muuttuessa on muuttunut käsitys tutkimuskohteesta sekä siitä, mitä asioita organisaatiossa pidetään merkittävänä. Tarkastelun kohteena ovat olleet muun muassa organisaation rajat ja ympäristö, organisaation sosiaalinen rakenne, organisaatiossa käytetty teknologia, organisaation kulttuuri, organisaation fyysinen rakenne sekä valta, kontrolli ja konfliktit organisaatiossa. (Hatch & Cunliffe 2006, 4–8.)

Hatch ja Cunliffe (2006, 25–57) jakavat organisaatioteoreettisen tutkimuksen diskurssit kolmeen luokkaan niiden näkökulman mukaan: modernistiseen, symbolis-tulkitsevaan ("symbolic-interpretivism") sekä postmoderniin. Nämä diskurssit ovat samalla kuin historiallinen katsaus siitä järjestyksessä, jossa ne ovat kehittyneet. Modernistiselle organisaatiodiskurssille tyypillistä on mekanistinen ote, jossa organisaatiota pyritään hahmottamaan, hallitsemaan ja tehostamaan. Symbolis-tulkitsevan ja postmodernin

näkökulman mukaan organisaatio on sosiaalinen rakennelma: sen jäsenet ovat yksilöitä yksilöllisine tavoitteineen ja näkökulmineen, mutta heidän keskinäisen viestintänsä kautta organisaatio rakentuu omaksi objektikseen yksilöiden tuolle puolen. Näin organisaatio muodostuu viestinnästä, mutta synnyttyään vaikuttaa ihmisten viestintään sosiaalisena objektina. Näiden kahden jälkimmäisen näkökulman kiinnostuksenkohteita ovat esimerkiksi kulttuuri ja valta. Erilaiset näkökulmat eivät sulje pois toisiaan, mutta pitävät merkityksellisinä hieman erilaisia asioita organisaatiossa.

Vaikka ajan myötä johtamisen trendit ovat vaihdelleet, niin erityisesti johtamisen tutkimuksessa on pitkät perinteet noudattaa modernistisia organisaatiomääritelmiä. Esimerkiksi Mintzbergin (1998, 145) mukaan organisaatioissa on koko ihmiskunnan historian ollut kyse siitä, että erikoistumalla (division of labour) eri tehtäviin ja koordinoimalla toimintaa organisaatiot pyrkivät saavuttamaan tavoitteitaan. Tästä näkökulmasta olennaista on organisaation ydintehtävän toteuttaminen riippumatta siitä, onko organisaatio yksityisellä vai julkisella sektorilla. Johtamisen näkökulma on olennainen yhteisöviestinnälle, koska esimerkiksi Suomessa suuressa suosiossa ollut tulosviestintä näkee organisaatioviestinnän tehtävänä nimenomaan organisaation tavoitteellisen, strategisen, toiminnan tukemisen (Aula 2008, 18–20).

Eräs organisaation rakenteen ja ympäristön hahmottamiseen ja hallitsemiseen erikoistunut teoria on stakeholder-teoria. Freeman (1984) esitteli sen teoksessaan *Strategic management: the stakeholder approach*. Teoksessa esitelty teoria on työkalu, jonka avulla organisaatio voi hahmottaa ja hallita toimintaympäristöään ja toimintaansa eli tunnistaa ja luokitella organisaatiolle merkittäviä toimijoita. Freemanin teoksen jälkeen stakeholdereista tuli suosittu aihe ja teoriaa on kehitelty ja kritisoitu usein eri tavoin. Freemanin teos on silti säilynyt merkittävänä perusteoksena. (Phillips 2003, 65, 164; Stieb 2009, 401).

Phillipsin mukaan jotkut ovat halunneet ja pyrkineet käyttämään stakeholder-teoriaa normittomana ja arvovapaana organisaation johtamisen työkaluna (2003, 66–67). Mutta Phillipsin mukaan stakeholder-teoria on ennen kaikkea organisaation johtamisen ja etiikan teoria. Eettinen teoria se on siitä syystä, että Phillipsin mukaan kaikissa johtamisen (management) teorioissa on moraalista sisältöä, vaikka se on usein piiloista. Moraalisuus tulee siitä, että teorit ottavat kantaa muun muassa siihen, kenen etua ajetaan ja millä keinoin. Toisin sanoen, taustalla on aina jonkinlainen normatiivinen näkökulma (Phillips 2003, 15–17). Myös Freeman itse on painottanut stakeholder-teorian eettisyyttä niin omissa artikkeleissaan kuin Phillipsin teoksessa. On huomioitava, että Freeman on johtamisen lisäksi nimenomaan etiikan professori (Hatch 2006, 94).

Etiikka on filosofian osa, joka käsittelee sitä, mikä on hyvää ja oikein. Phillipsin mukaan talous ei ole amoraalista. Se tarkoittaa sitä, ettei talouselämä, eikä mikään muukaan inhimillinen toiminta, sijaitse missään omassa maailmassa yleisen etiikan tuolla puolen. Näin yleinen etiikka vallitsee aina kaiken toiminnan yläpuolella. Kysymykseen: "mitä on hyvä" voidaan etsiä vastausta sitä tutkivasta tieteestä eli etiikasta. Mutta Phillips jatkaa, että organisaatioiden kohdalla yleiseen etiikkaan perehtyminen, sen analysointi ja sen pohjalta päättely ei aina ole tarkoituksenmukaista. Pelkkä yleisen etiikan noudattaminen on käytännön toiminnassa liian yleispiirteistä tai sitten raskas prosessi. Phillipsin mukaan tarvitaan erilaisia normatiivisia ohjeita erilaisissa tilanteissa. (Phillips 2003, 4, 53–56.)

Freemanin stakeholder-teoriassa stockholdereiden eli osakkeenomistajien sijaan liiketoiminnan keskiöön tulevat stakeholderit, jotka Freemanin mukaan ovat: "any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the organization's objectives". Freemanin stakeholder-teoria olettaa tiettyjä luottamuksenvaraisia (fiduciary) vaatimuksia organisaation suhteissa stakeholdereihin: 1) stakeholdereille on jaettava etuja (benefits), 2)

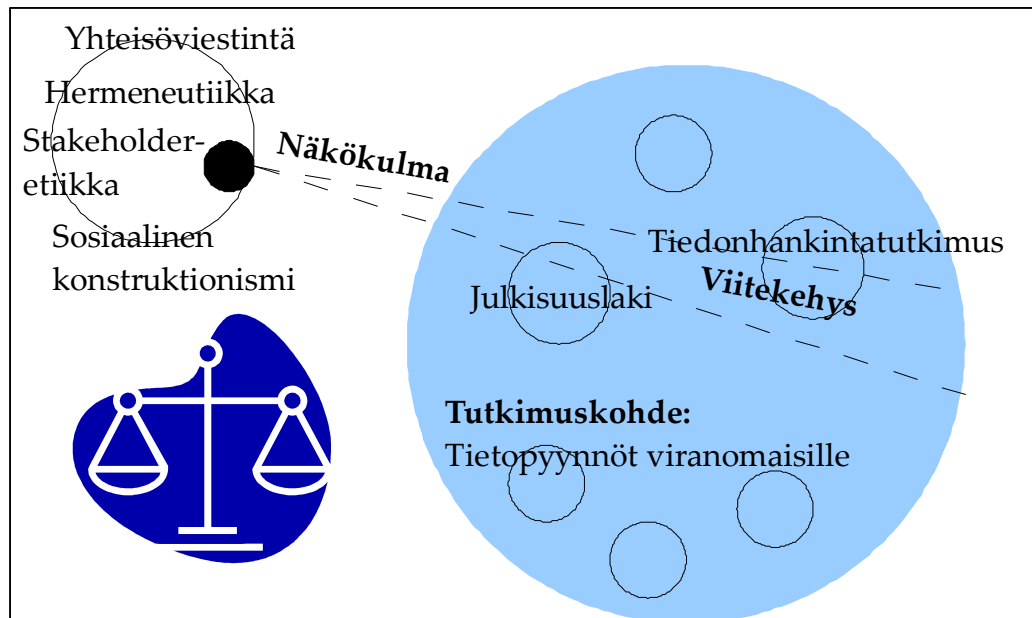
stakeholdereille on jaettava valtaa tärkeiden päätösten tekemiseen. Tässä on seikka, johon kriitikot usein kiinnittävät huomionsa: Freeman ei kriitikoiden mukaan perustele riittävästi sitä, kuinka paljon valtaa ja etuja stakeholdereille pitäisi jakaa ja millä perustein. (Stieb 2009, 405–407).

Monet stakeholder-mallit määrittelevät stakeholderit näiden funktion tai vaikutuksen mukaan. Phillips taas jakaa stakeholderit sillä perusteella, millainen oikeus heillä on vaikuttaa organisaation toimintaan ja millainen velvollisuus organisaatiolla on huomioida stakeholderit toiminnassaan. Toisin sanoen, kun muissa managerialistisissa stakeholder-malleissa stakeholderit ovat toiminnan kohteita, ovat stakeholderit Phillipsin mallissa moraalisia subjekteja oikeuksineen. Phillips jakaa stakeholderit normatiivisiin (normative) ja derivatiivisiin (derivative) stakeholdereihin sekä ei-stakeholdereihin (non-stakeholders) sen mukaan, kuinka legitimoituja ne ovat vaikuttamaan organisaation toimintaan. Normatiivisilla stakeholdereilla on vahva legitimaatio ja heidät pitää huomioida aina organisaation toiminnassa. Tällaisia stakeholdereita ovat muun muassa sellaiset, joilla on lain nojalla siihen oikeus tai joiden antama panos tai uhraus on organisaation toiminnan kannalta välttämätön. Derivatiiviset stakeholderit ovat sellaisia, jotka voivat vaikuttaa organisaatioon tai sen normatiivisiin stakeholdereihin. Derivatiivisilla stakeholdereilla ei siis ole sinällään oikeuksia organisaatiota kohtaan, mutta organisaatiolla on velvollisuus huomioida ne, koska ne voivat vaikuttaa organisaatioon tai normatiivisiin stakeholdereihin. Ei-stakeholdereilla taas ei ole mitään ylimääräisiä oikeuksia puuttua organisaation toimintaan, eikä heitä tarvitse huomioida mitenkään yleisen moraalin ja lainsäädännön lisäksi. Ei-stakeholder ei siis tarkoita sitä, ettei stakeholderia tarvitsisi huomioida, vaan että ryhmällä ei ole mitään ylimääräistä oikeutta puuttua organisaation toimintaan tai tulla huomioiduksi. (Phillips 2003, 123–131.)

Kuten tässä luvussa kuvaillaan, käsitän organisaation ihmisten yhteenliittymäksi, yhteisöksi, joka on muodostunut jonkun tietyn tavoitteen tai tavoitteiden saavuttamiseksi. Organisaatio muodostuu ihmisten välisestä viestinnästä, mutta objektivoitunut organisaatio ohjaa puolestaan ihmisten toimintaa. Organisaatiolla on ydintehtävänsä, jota sen on pyrittävä toteuttamaan, mutta siten, että se kunnioittaa stakeholderiensa oikeuksia. Muutoin organisaatio toimii epäeettisesti, uhkaa menettää legitimaationsa ja toimii tarkoitustaan vastaan.

3 TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS

Tässä luvussa esittelen tutkimustyöni perustana olevat käsitteet ja teoriat, jotka edellä esitellyn näkökulman pohjalta ovat tarkoituksenmukaisia tutkimustyössäni.



KUVIO 1 Tutkimuksen taustalla vallitseva näkökulma ratkaisee sen, miten tutkimuskohde näyttäytyy eli rajataan; mitkä asiat ovat tutkimukselle tarkoituksenmukaisia eli relevantteja ja kuinka niitä arvioidaan.

Edellisessä luvussa julki lausumani näkökulma tähän tutkimukseen ohjaa toimintaani tutkijana ja auttaa punnitsemaan, mikä tutkittavassa aiheessani on hyvää, oikein ja olennaista. Tutkimuksen viitekehys taas sisältää näitä seikkoja. Ensinnäkin Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta näyttäytyy sosiaalisen konstruktioismin pohjalta vallitsevana normina, sosiaalisena objektina, joka Phillipsin stakeholder-etiikan perusteella antaa tiedonhankkijalle oikeuden pyytää tietoa viranomaiselta ja viranomaiselle velvollisuuden palvella tiedonhankkijaa. Tästä seuraa ristiriitatilanne: perinteisen johtamisen organisaatiokäsityksen mukaan organisaation on toteutettava sitä ydintehtävää, jota varten se on muodostunut. Tästä näkökulmasta kaikki organisaation ydintehtävää häiritsevää toimintaa pitäisi

pitää minimissään tehokkuuden nimissä. Näin ollen tulkitseen, että organisaation pitäisi pyrkiä avustamaan tiedonhankintaa viranomaiselta onnistuneesti mahdollisimman pienellä vaivannäöllä. Tältä pohjalta tarkoituksenmukaisen lähestymistavan tutkimukseen tarjoaa tieteenala nimeltään tiedonhankintatutkimus.

3.1 Julkisuuslaki

Laista viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621) käytetään jatkossa sen lyhyempää kutsumanimeä julkisuuslaki. Sen tarkoitukseksi kerrotaan lain alussa: "toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan." (3§)

Julkisuuslaissa on yleisempiä, toimintaa ohjaavia periaatteita, konkreettisempia toimintaohjeita sekä erityisiä alakohtaisia erityissäädöksiä. Julkisuuslain lisäksi viranomaisten tietokäyttäytymistä ohjaavat muun muassa perustuslaki, arkistolaki, henkilötietolaki, tekijänoikeuslaki, hallintolaki sekä kielilaki. Lisäksi on erityislainsäädäntöjä tiettyjen asiakirjojen suhteen, esimerkiksi potilasasiakirjat (Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992), kuolemansyyn selvittämiseen liittyvät asiakirjat (Laki kuolemansyyn selvittämisestä 459/1973), verotusasiakirjat (Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta 1346/1999), väestörekisteriasiakirjat (Väestötietolaki 507/1993). (Lybeck ym. 2006, 30.)

Julkisuuslain lukuja ovat 1) Yleiset säännökset, 2) Asiakirjan julkiseksi tuleminen, 3) Oikeus saada tieto asiakirjasta, 4) Tiedon antaminen asiakirjasta, 5) Viranomaisen velvollisuudet edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa, 6) Salassapitovelvoitteet, 7) Salassapidosta poikkeaminen ja sen lakkaaminen sekä 8) Erinäiset säännökset.

3.1.1 Viranomaisen määritelmä

Julkisuuslaissa viranomaisilla tarkoitetaan (4§): ”1) valtion hallintoviranomaisia sekä muita valtion virastoja ja laitoksia; 2) tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä; 3) valtion liikelaitoksia; 4) kunnallisia viranomaisia; 5) Suomen Pankkia mukaan lukien Rahoitustarkastus, Kansaneläkelaitosta sekä muita itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia; Eläketurvakeskuksen ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen asiakirjoihin lakia kuitenkin sovelletaan 2 momentissa säädetyllä tavalla; 6) eduskunnan virastoja ja laitoksia; 7) Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa; 8) lain tai asetuksen taikka 1, 2 tai 7 kohdassa tarkoitetun viranomaisen päätöksen perusteella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetettuja lautakuntia, neuvottelukuntia, komiteoita, toimikuntia, työryhmiä, toimitusmiehiä ja kunnan ja kuntayhtymän tilintarkastajia sekä muita niihin verrattavia toimielimiä.”

Tiivistetysti voisi siis sanoa, että viranomaisilla tarkoitetaan julkisten organisaatioiden toimielimiä (Mäenpää 2008, 79). Huomattava tosin on, että julkisuuslaki kohtelee yksittäistäkin henkilöä viranomaisen edustajana, jos tämä käyttää hänelle myönnettyä julkista valtaa (4§): ”Mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa.”

3.1.2 Julkisuusperiaate

”Julkisuusperiaate on lain 1 §:n 1 momentin mukaisesti pääsääntö, josta poikkeaminen edellyttää lakiin otettua nimenomaista säännöstä.” (Tilastolain kehittämistyöryhmä 2003, 26.)

Julkisuusperiaatteen mukaan "jokaisella on halutessaan oikeus saada tietoa julkisesta vallankäytöstä ja viranomaisten muusta toiminnasta". Periaate on kirjattu Suomen perustuslakiin (12 §, 2 momentti) sekä Julkisuuslain ensimmäiseen pykälään. Suomalaisessa lainsäädännössä julkisuusperiaatteen juurien voidaan nähdä ulottuvan 1700-luvulle asti sekä keskusteluun julkisuudesta ja modernista julkisuusperiaatteesta. (Mäenpää 2008, 1-17.)

Julkisuusperiaatteen tarkoittaman julkisuuden tehtäviä ovat Mäenpään (2008, 3) mukaan oikeusvarmuuden ja oikeusturvan takaaminen, osallistumisen, vaikuttamisen ja valvonnan mahdollistaminen, avoimen ja hyvän hallintotavan edistäminen, sananvapauden tukeminen, viranomaistoiminnan legitimitetin vahvistaminen sekä julkisten tietovarantojen hyödyntämisen mahdollistaminen.

Julkisuusperiaatteen keskeisiä toteuttamistapoja ovat asiakirjojen ja tallenteiden julkisuus, käsittelyn julkisuus (hallintoasiat ja oikeudenkäynnit), (oma-aloitteinen) tiedottaminen sekä hyvä tietohallinto. Julkisuusolettaman mukaan viranomaisen asiakirjat ovat aina julkisia, ellei laissa toisin säädetä. Julkisuutta toteutetaan hajautetusti, eli jokainen voi pyytää keneltä tahansa viranomaiselta tietoa ja tuo viranomainen ratkaisee tiedonantamisen. Mikäli viranomaisen palveluksessa oleva henkilö ei noudata julkisuusperiaatetta, voidaan asiasta vaatia oikaisua, valittaa hallintotuomioistuimeen, tehdä hallintokantelu ja lisäksi periaatteen vastainen toimi voi olla riittävä peruste vahingonkorvauskanteelle tai virkarikossyytteelle. (Mäenpää 2008, 11-13.)

3.1.3 Viranomaisen asiakirja

Viranomaisen asiakirja tarkoittaa viranomaisen laatimaa tai hallussa olevaa asiakirjaa, joka liittyy viranomaisen toimintaan. Julkisuuslain viidennessä pykälässä luetellaan ne poikkeukset, joita ei lueta viranomaisen asiakirjoiksi. (Mäenpää 2008, 63-66; Ahvenainen ja Rätty, 1999, 40.)

Julkisuuslaissa asiakirjan käsite on pyritty laatimaan hyvin laajaksi, joustavaksi ja neutraaliksi, jotta käsite tekniikan kehitymisestä huolimatta tarkoittaisi millaista tahansa tiettyä asiaa tai kohdetta merkitsevää kokonaisuutta. Asiakirja voi siis olla vaikkapa videokuvaa tai kuitti. Julkisuuslain painopiste on tiedossa, ei tiedon laatimistavassa tai tallennusmuodossa. (Mäenpää 2008, 55-57.)

Vaikka julkisuuslain tarkoitus on tuoda avoimeksi viranomaisen toimintaa ja tietoa siitä, niin se käsittelee lähinnä viranomaisen asiakirjoja. Ajatus käytännön takana on, että viranomaisten toiminnassa syntyy asiakirjoja, joita tarkastelemalla kansalaiset voivat seurata viranomaisten toimintaa itse ilman viranomaista välikätenä. Toisaalta laki koskee myös sellaista viranomaisen hallussa olevaa tietoa, joka on viranomaisen hallussa, mutta josta ei ole merkintää missään asiakirjassa. Viranomaisella on yleinen velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa, ja esimerkiksi viranomaisella on tiedotusvelvollisuus yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista, jotka ja joita koskevat asiakirjat ovat vielä kesken. Esimerkiksi hallintolain kirjaamisvelvollisuus määrää viranomaiselle velvollisuuden kirjata heille suullisesti esitetyt vaatimukset ja selvitykset, jotka "saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun". (Mäenpää 2008, 5-6.)

3.1.4 Tiedonsaantioikeus, tiedon pyytäminen ja tiedon luovuttaminen

Kuten julkisuusperiaate määrittää, määrää Julkisuuslaki, että lähtökohtaisesti jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja viranomaisella on velvollisuus antaa tämä tieto. (Mäenpää 2008, 121.)

Lähtökohtaisesti siis kuka tahansa voi lähestyä viranomaista ja pyytää mitä tahansa tietoa: on viranomaisen velvollisuus olla selvillä lainsäädännöstä ja siitä, mikä on salaista tietoa ja mikä ei ole viranomaisen tietoa, mitä viranomaisen voi olettaa tekevän ja mitä ei, vastata pyyntöön sekä perustella vastauksensa. E erityisen vahva oikeus tietoon on asianosaisella, eli lähtökohtaisesti jokaisella on oikeus itseään koskevaan tietoon (9§, 12§).

Lisäksi on viranomaisen velvollisuus kertoa, mikäli tiedonsaajalla on vaitiolovelvollisuus tietoa koskien (17§).

13 §:n mukaan viranomainen voi vaatia, että tietopyyntö on yksilöitävä ja rajattava riittävästi, jotta tieto voidaan viranomaisen asiakirjoista löytää. On kuitenkin viranomaisen tehtävä avustaa tiedon pyytäjää rajauksessa ja tiedonhankinnassa (13§, 21§).

Mikäli viranomainen kieltäytyy antamasta tietoa, on hänen lain mukaan (14§): ” 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy; 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi; 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.”

Tieto julkisesta asiakirjasta on annettava kahdessa viikossa alkaen siitä, kun viranomainen vastaanottaa tietopyynnön (14§). Mikäli tietopyyntö on työläs, on aikaa vastaukseen kuukausi.

Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydetyllä tavalla (16§): laissa mainittuja luovutustapoja ovat asiakirjan antaminen suullisesti, antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste.

3.1.5 Viranomaisen velvollisuudet edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa

Viranomaisen on tehtävä etukäteen töitä sen eteen, että tiedonhankinta olisi mahdollisimman helppoa (18§, 19§, 20§, 21§). Tiivistettynä tämä tarkoittaa erityisesti hyvää tiedonhallintatapaa, jonka mukaan viranomaisen täytyy suunnitella ja toteuttaa tietojärjestelmänsä ja hallinnointitapansa tietopyyntöjä tukeviksi. Tällaisiksi toimenpiteiksi laissa mainitaan muun muassa luetteloiden ja selvityksien laatiminen asiakirjoista ja

tietojärjestelmistä, viranomaisen palveluksessa olevien tietotaidon varmistaminen, aineistoa koskevien oppaiden, tilastojen ja muiden selvityksien laatiminen, toimintansa ja palveluidensa tiedottamisesta huolehtiminen sekä yleisön kannalta keskeisistä asiakirjoista ja niiden helposta saatavuudesta huolehtiminen.

3.1.6 Salassapitovelvoitteet

Mikäli tietoa ei voida antaa, on viranomaisen perusteltava päätöksen syy sekä kerrottava tiedonhankkijalle, kuinka päätöksestä voi oikeudellisesti valittaa (14§, 17§).

Salaisiksi tietoa voi luokitella vain lain perusteella. Lisäksi salaisuus koskee tietoa: mikäli tietopyyntö koskee asiakirjaa, jossa on salaisia tietoja, on tuo salainen tieto peitettävä tai poistettava ja annettava muu asiakirja, ellei tieto asiakirjasta itsessään ole salaiseksi luokiteltava asia. Viranomainen voi harkinnan mukaan antaa tietoa myös sellaisesta asiakirjasta, joka ei ole julkinen (9§, 26§), esimerkiksi toimitustyön materiaaliksi. Mikäli hakee tietoa salassa pidettävästä asiakirjasta, on tiedon pyytäjällä velvollisuus ilmoittaa tietojen käyttötarkoitus sekä muut luovuttamisen edellytyksien selvittämiseksi tarpeelliset seikat (13§).

Mikäli tietoa ei voida antaa, on viranomaisen perusteltava päätöksen syy sekä kerrottava tiedonhankkijalle, kuinka päätöksestä voi oikeudellisesti valittaa (14§, 17§).

3.1.7 Aiempi tutkimus julkisuuslaista

Julkisuuslakia on aiemmin lähestytty joko julkisoikeuden, toimittajan tai viranomaisen näkökulmasta. Vastaavaan yhteisöviestinnän stakeholder-näkökulmaan, kuin mitä tämä opinnäytetyö edustaa, en ole löytänyt yliopiston kirjaston hakupalveluista (JYKDOK, Nelli, Linda, Arto) tai yleisellä Google-hakukoneella.

Julkisoikeuden opinnäytetöitä muista yliopistoista en tarkastellut: niiden hankkiminen olisi vaatinut erillistä työtä, eivätkä ne otsikkotasolla vaikuttaneet istuvan kovinkaan hyvin viitekehukseeni. Lisäksi uskon julkisoikeuden teosten (kuten Mäenpää 2003) kattavan tämän näkökulman.

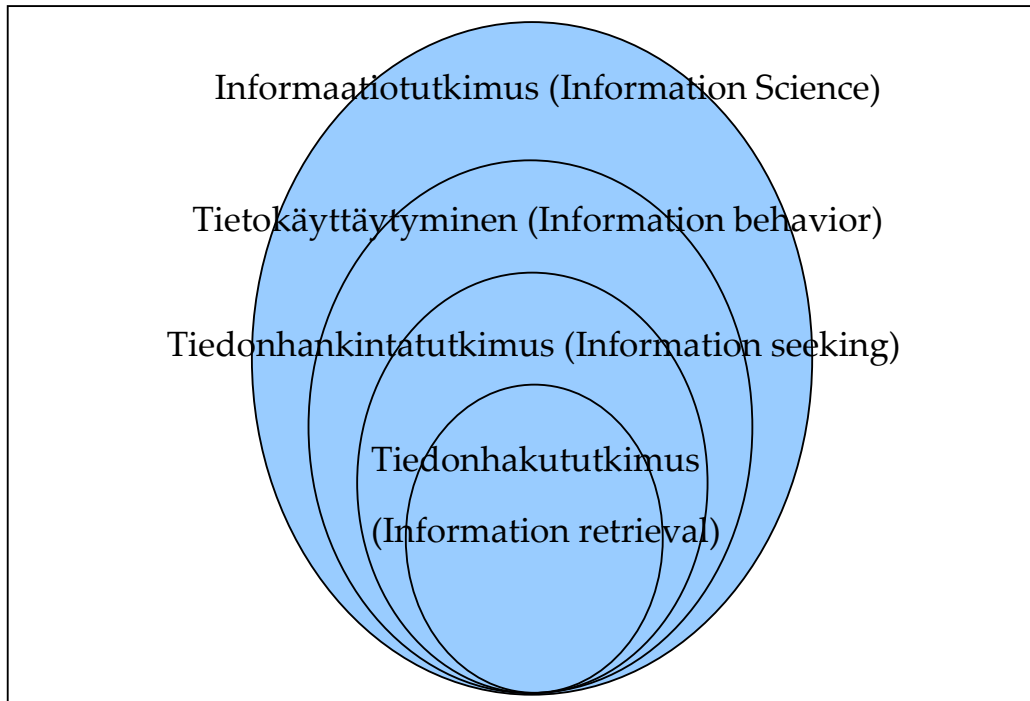
Salovaara & Tala (2003) ja Salovaara (2003) tekivät vuosituhannen alussa laajan selvityksen silloisen uuden Julkisuuslain toimivuudesta viranomaisen näkökulmasta. Salovaaran ja Talan (2003, 1) mukaan vuonna 1999 voimaan tullut uusi julkisuuslaki toi mukanaan monia uudistuksia: ensinnäkin laissa esiteltiin hyvä tiedonhallintatapa, toiseksi laki laajensi julkisuuden yksittäisten asiakirjojen sijaan koskemaan tietoa, laki rajattiin koskemaan viranomaisten lisäksi myös muita toimijoita kuin julkista valtaa käyttävät, viranomaisille määrättiin laissa aktiivinen tiedontuotannon tehtävä ja asioiden julkisuutta lisättiin jo niiden valmisteluasteella. Tutkimus käsitti kyselylomakkeet, joita lähetettiin viranomaisille. Lomakkeet palautettiin hyvin korkealla vastausprosentilla. Suurin osa kyselyihin vastanneista viranomaisista koki lain muuttaneen heidän toimintatapojaan hyvin vähän tai ei lainkaan. Pieni osa koki muutoksia tapahtuneen, lähinnä asenteissa. Tietopyyntöjen määrään lainmuutos ei näyttänyt vaikuttavan, tosin tutkimuksissa ei kerrottu sitä, kuinka paljon niitä yleensäkin tehdään. Yleisin tietopyynnön tekijä on asianosainen tai toinen viranomainen, selkeästi harvemmin tavallinen tiedonjanoinen kansalainen: "Kiistattomalta vaikuttaa erityisesti se, että kansalaiset eivät ole mainittavasti aktivoituneet ns. yleisöjulkisuuden hyödyntäjinä" (Salovaara & Tala 2003, 38). Hyvää tiedonhallintatapaa tutkimuksissa ei voitu kunnolla tutkia silloisten lain siirtymäaikojen vuoksi. Valtaosa viranomaisista koki salassapitosäännökset onnistuneiksi ja ettei niiden vahinkoedellytyslausekkeiden soveltamisesta ollut juuri kokemuksia. Kaiken kaikkiaan näiden tutkimusten valossa viranomaiset kokivat Julkisuuslain melko ongelmattomana muutama vuosi sen voimaantulon jälkeen: "Samoin kuin valtionhallinnossa, myös kunnissa ja kuntayhtymissä viranomaisten oma kokemus viittaa siihen, että

julkisuuslaki lähinnä toteutti ja vakiinnutti lainsäädännön osalta ne käytännöt, joita oli noudatettu hallinnossa jo aiemmin” (Salovaara 2003, 34 - 35).

Mörä ja Tarkiainen (2003) tutkivat lähinnä valtionhallinnon viranomaisten tiedottamista tutkimuksessaan Joukkoviestimien kokemuksia valtionhallinnon viestinnästä. Haastatellut toimittajat olivat usein yhteydessä valtionhallinnon tiedotukseen. Tutkijoiden mukaan toimittajat arvioivat valtionhallinnon tiedotuksen kehittyneen uuden julkisuuslain myötä ja että tiedottajien ammattitaito oli melko kiitettävää, joskin kritisoitavaa edelleen riitti, muun muassa byrokraattisuudessa ja kankeudessa. Selvityksessä Toimittajien kokemukset uudesta julkisuuslaista mainitaan, että toimittajat kritisoivat viranomaisten tulkitsevan salassapitosäädöksiä liian laajasti.

3.2 Tiedonhankintatutkimus

Informaatiotutkimus (information science) on oppiaine ja tutkimusala, jonka osa tiedonhankintatutkimus (information seeking) on. Mäkisen (1999, 40) mukaan sekä viestinnän tutkimus että informaatiotutkimus tutkivat usein samoja ilmiöitä näkökulman ollessa lähes ainoa tieteenalat erottava tekijä. Wilsonin mukaan tiedonhankinta on kauttaaltaan viestinnän läpäisemää, ja informaatiokäyttäytyminen on laaja-alainen prosessi ja osa viestintäkäyttäytymistä, eli hänen mukaansa pohjimmiltaan kyse on siitä, että tietoa hankintaan viestinnän kautta (Haasio & Savolainen 2004, 39). Hyvä esimerkki eri tieteenalojen päällekkäisyydestä on Johnsonin (2002) tiedonhankintatutkimuksen artikkeli ”On contexts of information seeking”, joka käsittelee aiheitaan viestinnän, organisaation ja johtamisen (management) näkökulmista. Informaatiotutkimus on lainannut valtaosan hyödyntämästään teoriasta muilta tieteenaloilta sekä jakaa samoja teorioita muiden tieteenalojen kesken (Johnson 2002, 736).



KUVIO 2 Havainnekuva informaatiotutkimuksen käsitteiden sijoittumisesta toisiinsa nähden: kattokäsite on informaatiotutkimus, jonka alakäsite on tietokäyttäytyminen. Tiedonhankintatutkimus on tietokäyttäytymisen osa, ja tiedonhaketutkimus on puolestaan tiedonhankintatutkimuksen alakäsite.

Aikaisemmin tiedonhankintatutkimuksen suomenkielinen nimi oli kirjastotiede ja informatiikka. tutkimus keskittyi alun perin kirjastojen ja tietopalveluiden kehittämiseen, mutta käsite laajeni sittemmin. Vakkarin (1999, 27–30) mukaan: ”Kooten voi todeta, että informaatiotutkimus tarkastelee sitä, miten ihmiset saavat käsiinsä tarvitsemansa tiedon käyttämällä tiedonlöytämismekanismeja ja muita mahdollisuuksia sekä miten näitä mekanismeja tulisi kehittää inhimillisen toiminnan tueksi. Sen keskeisimpiä tutkimusalueita ovat tiedonhankinnan, tiedonhaun sekä tietohallinnon tutkimus”. Informaatiotutkimuksen laajuutta kuvastaa se, että siihen kuuluu esimerkiksi informaatiohistoria, jota kiinnostaa esimerkiksi Mesopotamian savitaulut (Mäkinen 1999, 32). Lyhyesti sanottuna tiedonhankintatutkimus tutkii sitä, miksi ja miten tietoa hankitaan (Savolainen 1999, 73). Sitä ei pidä sekoittaa tiedonhaketutkimukseen

(information retrieval), joka koostuu lähinnä tietoteknisen sisällönhaun tutkimuksesta, kun tiedonhankintatutkimus liikkuu laajemmalla alueella. (Haasio & Savolainen 2004, 12–13.)

3.2.1 Tiedonhankintaprosessi

Yleisesti ottaen tiedonhankintaprosessin koetaan etenevän siten, että ensin on tiedon tarve ("information need") tai ongelma, joka ajaa tiedonhankintaan ("information seeking", "information acquisition" tai "information search"), joka taas johtaa tiedonkäyttöön ("information use" tai knowledge use"). (Savolainen 1999, 73; Haasio & Savolainen 2004, 21–33.)

Keskeisiä käsitteitä tiedonhankintatutkimuksessa ovat tiedonlähteet, -kanavat ja -välittäjät. Tiedonlähde (information source) on informaation materiaallinen kantaja. Esimerkiksi kirjallinen dokumentti on tiedonlähde, mutta toisaalta myös henkilöt voivat toimia tiedonlähteinä. Tiedonlähteet voidaan jakaa dokumentoituihin (formaalit) ja dokumentoimattomiin (informaalit tai suulliset). Primaarilähteet ovat varsinaisia tietolähteitä, sekundaarilähteet taas kertovat mitä primaarilähteitä on tarjolla (esimerkiksi erilaiset luettelot artikkeleista) ja tertiaarilähteet puolestaan viittaavat primaari- ja sekundaarilähteisiin. Kanava (channel) puolestaan tarkoittaa "organisointua käytäntöä tai mekanismia, jonka avulla tai kautta on mahdollista päästä tietolähteille". Esimerkiksi kirjasto on kanava. Savolaisen ja Haasion mukaan myös henkilö voi olla paitsi tietolähde, niin myös kanava. Tosin tällöin puhutaan yleensä tiedonvälittäjistä. Esimerkiksi kirjastonhoitaja edustaa tiedonvälittäjiä. (Savolainen & Haasio 2004, 19–20)

Savolaisen ja Haasion (2004, 14–17) mukaan tiedon arvoketjun (value chain of information) osat data, informaatio ja tieto ovat keskeisiä käsitteitä tiedonhankintatutkimuksessa. Data koostuu merkeistä tai symboleista, jotka eivät itsessään merkitse mitään. Ne ovat esimerkiksi kirjaimia ja numeroita, joista varsinainen informaatio rakentuu. Informaatio taas sisältää jonkin

tiedon. Savolaisen ja Haasion mukaan (2004, 16) informaatio voidaan jakaa semanttiseen ja pragmaattiseen informaatioon. Semanttinen informaatio on väitelause, joka ilmaisee asiantiloja, esimerkiksi ”tänään sataa”. Mitä yksinkertaisempi ja selkeämpi lause on, sen parempi. Pragmaattinen informaatio taas on sellaista, josta on käyttäjälleen hyötyä. Savolaisen ja Haasion mukaan (2004, 16): ”Informaatio muodostuu tiedoksi, kun kukin vastaanottaja vastaanottaa ja tulkitsee saamansa informaation ja antaa sille merkityksen. Tätä informaation vastaanottajan muodostamaa mielekästä kokonaisuutta voimme kutsua tiedoksi.” Toisin sanoen, vasta kun tiedon vastaanottaja tulkitsee ja ymmärtää informaation jotenkin, on kyseessä tietoa.

Kuhlthaun tiedonhankinnan prosessimallin mukaan tiedon sisäistäminen voi vaatia melko monitahoisen prosessin ja niin sanotusti ”useampia kierroksia” informaation käsittelyssä. Kuhlthaun malli nosti esille tiedonhankinnassa rikkaan ja merkityksellisen tunnemaailman, joka voi olla melkoista vuoristorataa epävarmuudesta optimismiin ja turhautumisesta tyytyväisyyteen. Toisaalta tunteet kuvastavat sitä vaihetta, jossa tiedonhankinnassa ollaan eli ne ovat reaktioita toimintaan ja tapahtuneeseen. Toisaalta tunteet vaikuttavat tiedonhankinnan laatuun. (Savolainen 1999, 97–101; Haasio & Savolainen, 27.)

3.2.2 Tiedonhankintatutkimuksen paradigmat

Casen (2002, 258–262) mukaan yleisin tapa tehdä tiedonhankintatutkimusta on tutkia ammatillista ryhmää (profession or occupation). Näiden lisäksi kaksi muuta suurta tutkimusaluetta ovat olleet demografisten tekijöiden kuten iän tai sukupuolen tai tiedonhankintaprosessin roolin mukaan tehty tutkimus. Sosiaalisen roolin mukaan tehdyt tutkimukset on tehty kansalaisen tai äänestäjän, asiakkaan, potilaan tai muiden roolien mukaan. Suuri osa kansalaisten tiedonhankintatutkimuksesta käsittelee jokapäiväistä tiedonhankintaa, kuten vaikkapa median käyttöä. Toisaalta on tutkittu esimerkiksi äänestäjien tiedonhankintaa. Yksi tutkimuksesta toiseen toistuva

havainto on, että epävirallisia tiedonhankintakanavia käytetään mieluummin kuin virallisia. Esimerkiksi keskimääräinen tiedonhankkija kysyy häntä vaivaavaa asiaa mieluummin tuttavaltaan kasvokkain kuin viranomaiselta.

Casen (2002, 132–153) mukaan esimerkiksi Dervin puhuu näkökulmista teorioiden ja paradigmojen sijaan, koska hänen mukaansa tutkijoiden taustalla vaikuttaa monipuolinen joukko filosofioita, metodeja ja tutkimustraditioita. Case taas selventää tarkoittavansa paradigmalla tieteen harjoittamisen traditiota, ja käsittää näkökulman tarkoittavan samaa.

Casen paradigmoista relevanteimmat hänen mukaansa ovat Zipfin vähimmän vaivan periaate, hyöty- ja käyttötarkoitustutkimukset, sense-making, median käyttö sosiaalisena toimintana sekä leikki- ja viihdeteoriat.

Zipfin vähimmän vaivan periaate on George Zipfin tutkimuksiin pohjautuva teoria, jota on testattu useita kertoja hyvin tuloksin. Zipfin mukaan yksilö valitsee sellaisen toimintatavan, joka todennäköisesti vaatii häneltä vähiten vaivaa. Tiedonhankinnassa tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että ihmiset ovat valmiita tyytymään huonompilaatuisempaan ja pienempään määrään tietoa, jos se on helpommin saatavilla. Toisaalta tiedonhankinta voidaan helposti nähdä liian työläänä ja siitä luovutaan (140–143).

Hyöty- ja käyttötarkoitustutkimus tulee joukkoviestintätutkimuksesta. Kyseessä on näkökulma, lähestymistapa tai malli: se olettaa, että tietoa hankitaan tyydyttämään jotain sosiaalista tai psykologista tarvetta (143–146).

Median käyttö sosiaalisena toimintana on hyöty- ja käyttötutkimuksen hengenheimolainen. Sen mukaan tietoa valikoidaan sosiaalisten olosuhteiden mukaan ja viestien vastaanottaminen ei ole vain sitä, vaan myös viestien muokkaamista ja käsittelemistä – viesti rakennetaan vastaanottajan päässä (148–149).

Leikki- ja viihdeteoriat perustuvat huomiolle, että ihmiset säätelevät viihteen ja informaation vastaanottamista tunnetilojensa mukaan. Ihmiset valitsevat mieluummin viihteen kuin informaation, toisaalta viihteellisen ja hauskan myötä luovuus nousee paremmin pintaan (148–152).

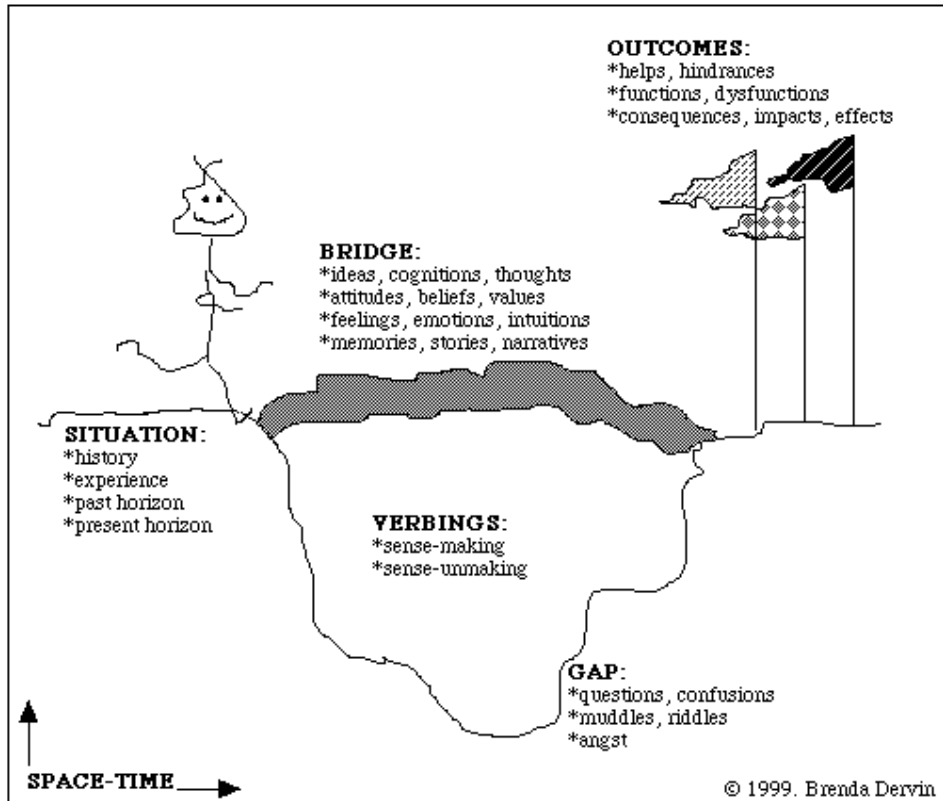
Toisaalta edellä mainittujen paradigmojen lisäksi on paljon muitakin käytettyjä teorioita. Moni näistä teorioista tulee psykologian, sosiologian ja viestinnän kentästä, mutta toisaalta myös taloustieteiden puolelta. Casen mukaan voidaan esittää, mitä paradigmoja käytetään yleisimmin, mutta kattavaa tai yhtä ja oikeaa paradigmaa tai tiedonhankinnan teoriaa ei voi esittää. Paradigmojen rajat ovat hatarat, toisensa ylittävät ja toimivat erilaisilla yleistettävyyden tasoilla. Myös Haasion ja Savolaisen (2004, 70) mukaan yleisen mallin tekeminen tiedonhankinnasta on hyvin vaikeaa. Kuitenkin tätä on yritetty: esimerkiksi Wilson (1997) on tehnyt oman melko kattavan tiedonhankintamallin, joka yhdistelee hänen omaa laajaa aiempaa tutkimustaan sekä muun muassa psykologisia teorioita. Choo on yrittänyt luoda yleistä mallia kahdesti: ensin yleisellä informaation käytön mallilla (a general model of information use) (Choo 1998, 58–63), sekä myöhemmin integroivan tiedonhankintakäyttäytymisen mallilla (Choo 2006, 68–70). Myös Choon mallit yhdistävät useita tunnettuja teorioita ja malleja. Choon sanoin kyseessä ovat ”multifaceted models of information-seeking behavior” (Choo 2006, 70–73).

3.2.3 Dervinin sense-making -metafora

Brenda Dervinin sense making -metafora yhdistää laajasti tiedonhankintatutkimuksen tutkimusta, malleja ja taustalla vaikuttavia näkemyksiä. Savolaisen (2006, 1116) mukaan Dervinin sense making -käsite ei ole niinkään teoria, vaan metafora, joka kuvaa prosessia. Sense making -metaforasta on kehittynyt yleinen viestintäpohjainen metodologia, joka sopii tiedonhankinnan tutkimukseen missä tahansa kontekstissa. Savolaisen mukaan metaforat yksinkertaistavat ilmiötä ja tuovat näkyville sellaista,

mitä on muutoin hankala nähdä. Toisaalta metafora jättää aina jotain pois eikä ole kaikenkattava. Toisaalta tämä sopii hyvin sense makingin käsitteeseen: ihmisen itselleen luoma käsitys ei ole täydellinen, vaan sumea ja muutoaankin vaihtava. Pohjimmiltaan sense makingissa on kyse merkitysten antamisesta kokemuksille.

Dervin (1998, 36, 41) ei tee eroa tiedon (data) sekä tiedon (information) tai edes tiedon (knowledge) välillä, vaan hänelle kaikki ovat tiedonhankkijan rakennusmateriaalia käsityksen, ymmärryksen tai tajun (sense) luomiseksi. Dervin kutsuu tietoa verbiksi, ei substantiiviksi. Hänen mukaansa tieto on tekemistä, eikä jokin ehyt kokonaisuus, jonka voi varastoida johonkin siististi. Itse asiassa Dervinille (1998, 42) esimerkiksi tieto, luulot ja tunteet ovat kaikki yhtä tarpeellista materiaalia (fodder) käsityksen (sense) rakentamisessa. Luuloilla, tunteilla ja mielikuvilla luodaan hänen mukaansa puitteita tietämiselle (framing of knowing). Täytyy muistaa, että Dervin ei puhu pelkästään sense makingista, vaan myös sense unmakingista: vanhoja käsityksiä on voitava myös purkaa, jotta uusille ja tarkemmille tai tilanteeseen sopivammille löytyisi tilaa (Savolainen 2006, 1119).



KUVIO 3 Dervinin alkuperäinen sense-making -piirros.

Dervinin sense-making -mallin mukaan tiedonhankinta ei ole lainkaan suoraviivainen vaan melko monitahoinen prosessi. Alussa on tilanne (situation), josta halutaan päästä käyttöön ja toimintaan (uses). Käytön ja tilanteen välissä on kuitenkin tietämättömyyden kuilu (gap). Tiedonhankinta on vertauskuvallisesti sillan rakentamista kuilun yli pala palalta. Tietoa täytyy käsitellä ja muokata ja palata etsimään lisää, jotta saadaan aikaiseksi tarkoituksenmukainen rakennelma. Savolaisen sanoin keskeinen opetus tässä on, että: "Hankittava tieto onkin aina tiedon vastaanottajan (tiedonhankkijan) eikä sen lähettäjän tai välittäjän konstruktio". (Savolainen 2006.)

Sense-making -metaforan mukaan tiedonhankinta vaatii siis hyvin moniulotteista ja -puolista työtä tiedonhankkijalta. Tätä työtä tarvitaan, jotta tiedonhankkija kykenisi rakentamaan itselleen kaipaamansa tiedon eli antamaan merkityksen kokemukselle.

4 MENETELMÄT

Voidakseni antaa viranomaisille kehitysehdotuksia, täytyy ensin kartoittaa, missä ja minkälaisia ongelmia tietopyyntöjen toteuttamisessa on. Kartoituksen jälkeen kykenisin selvittämään, milloin tietopyyntöjen käsittely onnistuu parhaiten ja milloin ei ja kuinka tätä prosessia voitaisiin parantaa.

4.1 Tutkimuksessa käytetty aineisto

Tutkimusaineistonani käytin Jyväskylän yliopiston opiskelijoiden julkisuustestissä valmistamia raportteja tietopyynnöistä viranomaisille. Julkisuustestin tarkoituksena oli (Kuutti 2009, 2): "selvittää sekä tiedonpyytäjän yhteistyötä tietopyynnön kohteena olevan viranomaisen kanssa että pyydettyjen tietojen ja aineistojen yleistä julkisuutta". Tehtävänannon olen laittanut tämän tutkimuksen liitteeksi (liite 1.), koska 1) koen tutkimuksen taustaohjeistuksen vaikuttavan vahvasti siihen, millaisia raportit ovat ja 2) ohjeistus ei ole lainkaan yksiselitteinen.

Tiivistettynä Julkisuustestin tehtävänantona oli tehdä tietopyyntö viranomaiselle opiskelijan yhteiskunnallisesti tai journalistisesti merkittäväksi kokemastaan asiasta. Tehtävää pohjustettiin luennoilla julkisuuslaista ja omatoimisella aiheeseen perehtymisellä. Lisäksi opiskelijat saivat valmiit sähköpostimallipohjat tietopyynnöille. Kaiken kaikkiaan testin tuloksena oli 74 tietokoneella kirjoitettua raporttia. Suurin osa opiskelijoista teki kolme raporttia, mutta kaksi opiskelijaa teki niitä neljä. Raportit ovat hyvin monimuotoisia rakenteeltaan, pituudeltaan, kieleltään ja raporteissa mainituilta seikoiltaan. Kaikissa raporteissa on kuitenkin mainittu ketä lähestytään, miten tietopyyntöprosessin koettiin sujuvan ja millä lopputuloksella.

Kyseinen aineisto sopii mielestäni erinomaisesti tietopyyntöjen kulun tarkasteluun: raporteissa on kyse juuri siitä, mikä viitekehysieni mukaan on olennaista, eli miten tietopyyntöprosessi käytännössä sujui, millainen oli

normatiivisen stakeholderin vaikutelma viranomaisen toiminnasta ja saiko hän tiedontarpeensa tyydytettyä vai ei.

4.2 Tutkimuksessa käytetty metodi

Tein päätöksen tarkastella aineistoa sisällönanalyysillä saadakseni kokonaiskuvaa aineistosta. Merkitysten syvemmän tarkastelun sijaan pyrin vain löytämään teksteistä yksinkertaista, viitekehyksien kannalta olennaista tosiasiatietoa. Alasuutari (1993, 72) kutsuu tällaista näkökulmaa sisällönanalyysiin faktanäkökulmaksi: Pyrin siis kiinnittämään huomiota vain siihen, mitä lähdeaineistossa suoraan kerrotaan todellisuudesta. Tällä näkökulmalla pyrin välttämään mahdollisimman pitkälle omien tulkintojen tekemistä aineistosta. Yksi kriittisen todistelun kulmakivistä, tutkimuksen toistettavuus, kärsii huomattavasti jos tulos riippuu yksilöstä (Uusitalo 1991, 25). Gadamerin hermeneutiikan ja sosiaalisen konstruktionismin pohjalta tiedostan sen, että jokainen näistä raporteista on yhden yksilön kirjoittama, eli toisin sanoen subjektiivinen näkemys siitä, kuinka asiat sujuivat. Näin ollen niissä tapahtumia kuvataan Alasuutaria (1993, 72) mukailleen ikään kuin lievästi vääristyneen linssin läpi - raportit ovat siis yksi näkemys siitä, kuinka asiat sujuivat, eivät yksiselitteinen totuus eli konkreettisen todellisuuden kanssa yhdenmukainen kertomus. Luotan siihen, että opiskelijat eivät ole väärentäneet tietoja, eli esimerkiksi muuttaneet numeroita asiakirjojen liitteiksi laittamissaan otteissa sähköpostiviesteistä. On kuitenkin todennäköistä, että opiskelijat kaunisteleivat omaa käytöstään tekstissä ja että raporttien kuvaukset voivat olla vahvasti värittyneitä. Toisaalta oma tutkimustyöni on ollut tämän näkemyksen tarkastelua oman näkökulmani tai linssini läpi. Näin käsitykseni siitä, mitä oikeasti yksilön ja viranomaisen välillä on tapahtunut, on ikään kuin kaksinkertaisesti vääristynyt. Stakeholder- ja sense making -teorioiden pohjalta minua ei kuitenkaan kiinnostakaan mitä oikeasti on tapahtunut, vaan mikä on asian kokeneen henkilön käsitys aiheesta. Nämä käsitykset pyrin poimimaan teksteistä ilman sen suurempaa tulkintaa - pyrin siis etsimään raporteista

niiden kirjoittajien käsityksiä siitä, miten tietopyynnöt sujuivat sekä heidän perusteluitaan sille, miksi niin kävi.

Ryan ja Bernardin (2000, 769–802) mukaan analysoitaessa tekstiä siihen voi suhtautua joko varsinaisena tutkimuskohteena (texts as objects of analysis) tai sitten kokemuksen välittäjinä (texts as proxy for experience), jolloin varsinaisena tutkimuskohteena on kokemus, jota teksti kuvaa. Kuten Alasuutariin viitaten aiemmin totesin, haluan saada selvyyttä kokemuksista, eli näen käsittelemäni raportit melko vapaamuotoisina kertomuksina tapahtuneesta. Tällöinkään en ole kiinnostunut tarkastelemaan yksittäisiä sanoja, vaan isompia tekstin paloja eli kokoamaan laajempia ajatuksia tai ideoita, aiheita, joita Ryan ja Bernard kutsuvat koodeiksi (Codes). Heidän mukaansa yksi teksti, tässä tapauksessa raportti tiedonhankinnasta viranomaiselta, otetaan kokonaisuudessaan ja siitä pyritään tunnistamaan tutkimuksen kannalta merkitykselliset seikat. Koodaamisen osia Ryanin ja Bernardin mukaan ovat aineistonkeruu (sampling), teemojen tunnistaminen (identifying themes), tulkintasääntöjen muodostaminen (building codebooks), tekstien lukeminen (marking texts), mallien rakentaminen ja mallien testaaminen empiiristä aineistoa vasten.

Kun aineisto on kerätty eli analysoitavat tekstit valittu, täytyy Ryanin ja Bernardin (2000, 780) mukaan valita analyysin perusyksikkö. Näitä voi olla yksittäiset sanat, lauseet tai kappaleet, mutta myös kokonaiset teokset, kuten tässä tutkimuksessa raportit. Toisaalta tässä tutkimuksessa on etsitty tiettyihin teemoihin liittyviä mainintoja, joita mainitaan kutsuttavan teemayksiköiksi (thematic units).

Ryanin ja Bernardin (2000, 780–781) mukaan teemat ovat abstrakteja rakenteita teksteissä, joita tutkijat tunnistavat ennen tutkimusta, sen aikana ja sen jälkeen. Teemojen etsimiseen on useita eri keinoja, mutta Ryanin ja Bernardin mukaan näitä yhdistää lähinnä se, että tutkijan pitää tehdä aina runsaasti tulkintaa niiden muodostamiseksi.

Tässä tutkimuksessa olen luonut teemat kirjallisuuden viitoittamana ja aineiston rajoissa. Toisin sanoen olen valinnut ennaltakäsin seikkoja, joihin kiinnitän huomiota. Sitten olen tarkastanut, kuinka nämä raportit jakautuvat tämän teemoittelun mukaan. Tätä teemoittelun vaihetta kutsun luokitteluksi. Varsinaisena teemoitteluna tässä tutkimuksessa pidän sitä alateemojen muodostamisen vaihetta, jossa etsin perusteluja kullekin tulokselle kussakin luokassa.

Luokitteluksi kutsun siis sitä työvaihetta, jossa kirjallisuuden viitoittamana ja aineiston mahdollistamissa rajoissa jaan raportit eri nippuihin jatkoanalyysiä eli teemoittelua varten. Teemoittelussa tulkinta on runsaampaa ja siinä yritän löytää perusteluja luokitteluvaiheen tuloksille.

Käsitysten kohtelussa faktoina ja niiden analysoinnissa käytän avukseni laadullisen aineiston määrällistä sisällönanalyysiä: toisin sanoen määritän tulkintasäännöt, joiden pohjalta luokittelen kunkin raportin eri luokkiin. Yhdistämällä nämä luokitukset yhteen taulukkoon numeerisina summoina pyrin hahmottamaan yleiskuvan siitä, kuinka erilaiset ilmiöt joista olen kiinnostunut aineistossani ilmenevät. Kutakin lokeroa tarkastelemalla pyrin löytämään ne seikat, jotka sen lokeron raportteja yhdistävät. Teen siis laadullisen aineiston teemoittelua aineiston luokittelun pohjalta. Tällaisen osa-analyysin uskon tarjoavan minulle vihjeitä ja johtolankoja, joiden avulla kykenen luomaan aukottoman yleisselityksen sille, mitkä tekijät vaikuttavat viranomaisille tehtyjen tietopyyntöjen onnistumiseen.

Määrällisestä sisällönanalyysistä huolimatta laadullisessa aineistossa on aina kyse tulkinnasta, monella tavalla. Esimerkiksi lukeminen on aina pohjimmiltaan tulkintaa, vaikka pyrkisikin etsimään vain tosiasiatietoja. Tästä esimerkkinä raporteissa sanaa "muutama" käytettiin usein ilmaisemaan lukumäärää. Ihmisillä kuitenkin on erilaisia merkityksiä yleisesti käytetyille sanoille, ja tässä aineistossa "muutama" tarkoitti kirjoittajasta riippuen jotakin yhdestä(!) neljään. Tämä paljastui, kun vertasin

mainittua määrää raportin liitteenä olevien sähköpostien kopioiden numeromuodossa oleviin päiväyksiin. Muun muassa tämänkaltaisten tulkinnan epämääräisyyksien vaikutusta tuloksiin pyrin välttämään kahdella keinolla: ensinnäkin vertasin kunkin raportin sisällä samasta asiasta kertovia seikkoja toisiinsa, kuten edellä mainitussa "muutaman" tapauksessa tarkistaessani luvut sähköpostiliitteistä. Toisaalta pyrin tekemään luokitteluistani mahdollisimman yksinkertaisia, jotta ensinnäkin niiden pohjalta päättely olisi mahdollisimman vaivatonta ja toiseksi merkitysten hajonta (kuten esimerkiksi "muutaman" tapauksessa) mahtuisi helposti luokitukseen: on samantekevää, mitä kirjoittaja tarkoittaa muutaman päivän kokonaiskestolla, jos pienin luokittelu on viisi päivää. Pyrkimykseni oli, että kukin luokitus vastaa sitä, mitä sen taustalla oleva teoria pitää olennaisena.

Päättelyni on saanut huomattavasti vaikutteita Alasuutarilta, joka tuotannossaan (esim. 1993, 15) vertaa laadullista tutkimusta salapoliisityöhön ja arvoituksen ratkaisemiseen: esitetään arvoitus, tehdään havaintoja, löydetään johtolankoja, laaditaan aukoton näyttö ja ratkaistaan arvoitus. Keskeistä Alasuutarin mukaan laadullisessa tutkimuksessa on, että esitetty näyttö on aukoton: kun määrällisessä tutkimuksessa pelataan numeroilla, näiden eroilla ja poikkeavuuksilla, ei laadullisessa tutkimuksessa poikkeuksia sallita (Alasuutari 1993, 21). Mikäli jokin havainto on ristiriidassa ratkaisuehdotuksen kanssa, pitää ratkaisuehdotusta tarkentaa tai hylätä, koska syyllisellä on alibi (Alasuutari 1993, 25).

Alasuutarin mukaan (1993, 26): "laadullisessa analyysissä on tärkeää pyrkiä pelkistämään raakahavainnot mahdollisimman suppeaksi havaintojen joukoksi". Tätä uskoakseni on, kun tulkintasääntöjen varassa, faktanäkökulmasta käsin, luokittelen raportit ja tältä pohjalta kokoan luokkien sisällä olevista raporteista havaintoja yhteen teemoitellen. Näiden havaintojen yhdistäminen tapauksen ratkaisuksi on Alasuutarin mukaan varsinaista laadullista analyysiä: "Ideana on muotoilla sellaisia

havaintolauseita, raakahavaintoja kuvaavia sääntöjä, jotka pätevät poikkeuksetta koko aineistoon... ..Poikkeustapaukset ovat olennaisen tärkeitä, koska ne pakottavat miettimään asiaa, pohtimaan mitä aluksi hahmoteltu, yleispäteväksi oletettu sääntö ottaa annettuna ja muotoilemaan havaintolauseet uudelleen".

Laadullinen tutkimus on hermeneuttinen prosessi, jossa käsitys tutkimuskohteesta muuttuu ja muovaantuu jatkuvasti. Alkaessani läpikäymään raportteja niistä etsimäni seikat olivat erilaisia kuin mihin lopulta kiinnitin huomioni. Suurin syy oli se, että tätä aineistoa ei voinut käyttää alkuperäisiin tutkimuskysymyksiini vastaamiseen. Seuraavasta luvusta "Tutkimuksen kulku" lukija voi seurata, millaisia luokituksia ja tulkintasääntöjä aineistoa läpikäydessäni käytin. Lopulliset tutkimuskysymykseni esittelen vasta juuri ennen varsinaisia tuloksia. Tämä johtuu siitä syystä, että tutkimuskysymysten lopullinen muoto valmistui tutkimuksen aikana ja ne ovat itse tutkimuksen tarkoituksen kannalta relevantteja ainoastaan tulosten kannalta. Kehittävässä tutkimusotteessani tutkimuskysymyksiä suurempi painoarvo on tutkimuksen tarkoituksella ja tuloksien pohjalta tehdyillä johtopäätöksillä. Tutkimuskysymykset ovat vain yksi osa tai työkalu tutkimuksessa, eivät sen lähtöpiste.

4.3 Tutkimuksen kulku

Vastaanotettuani tutkimusaineiston Heikki Kuutilta selailin raportit läpi yleisvaikutelman saamiseksi.

Sitten aloitin itse tutkimuksen teon. Tutkimuksen aikana pidin tutkimuspäiväkirjaa, johon merkitsin kunkin päivän tuloksia ja heränneitä ajatuksia. Yleisvaikutelman ja teorian pohjalta loin luokituksia, joihin merkitsin raportteja sitä mukaa kuin etenin.

Tein useita spreadsheet-taulukoita Google documents -verkkotyökalulla. Niihin laatimiini luokkiin pyrin systemaattisesti merkitsemään poimimiani

tietoja raporteista. Merkitsin raportin alkuun juoksevan kirjaimen kuvaamaan raportin kirjoittajaa (A-Y) sekä juoksevan kirjaimen merkitsemään kirjoittajan kutakin raporttia. Ensimmäinen kirjoittaja ja raportti olivat siis A1 - juokseva kirjain ja numero valikoituvat sattumanvaraisesti, mutta valinnan tehtyäni se oli pysyvä koko tutkimusprosessin ajan.

Luettuani ensimmäisen kerran kaikki raportit huolella läpi havaitsin, että silloinen luokittelujärjestelmäni on liian raskas, vaikeasti hallittava ja joihinkin luokkiin löytyy hyvin vähän merkintöjä. Poistin mielestäni epärelevanteilta vaikuttavat luokat, yhdistin samankaltaisia luokkia ja poistin selaamastani aineistosta seitsemän raporttia. Yhdessä näistä raporteista lähestytty organisaatio ei ollut viranomainen ja lopuissa ei käynyt ilmi tietopyynnön käsittelyyn kulunutta aikaa, joten en voinut luokitella niitä.

Toisella lukukerralla työvälineeni olivat kirjoituslusta, A3-ruutupaperiarkkeja sekä muste- ja punakynä. Säilytin kunkin kirjoittajan kaikkea materiaalia (raportteja, sen mahdollisia liitteitä, ruutupapereita ensimmäiseltä lukukerralta sekä A3-paperiarkkeja) samassa nipussa sisäkkäin, mutta sekaantumisten estämiseksi merkitsin aina yhteen A3:seen kirjoittajan nimen sekä kirjoittajan numero-kirjainyhdistelmäparit.

Toisen lukukerran aluksi, ensimmäisen lukukerran opettamana, muodostin luokkia, joiden mukaan poimin aineistosta tietoja A3:ille. Näiden luokkien tulkintasääntöjä jouduin hienosäätämään sitä mukaa, kuin vastaan tuli uusia ongelmallisia tilanteita. Tämä tietysti tarkoitti, että lukukerta täytyi aloittaa alusta niiden raporttien osalta, jotka olin ehtinyt jo lukea. Tämä toinen lukukerta ei siis ollut suoraviivaisesti etenevä prosessi, vaan edestakainen, jonka aikana kävin raportit useampaan otteeseen läpi hienosäätäen ja poistaen luokkia sekä tulkintasääntöjä.

Toisella lukukerralla kuitenkin keräsin sen aineiston, jonka perusteella tein lopulliset luokitteluni. Tämän lopullisen luokittelun perusteella taas tein lopulliset taulukoinnit laadullisen analyysini tueksi. Laadullisessa analyysissäni hyödynsin tietysti kaikkea koko tutkimusprosessin aikana aineistosta oppimaani.

4.3.1 Toisen lukukerran aikana käyttämäni luokat

Ensimmäinen luokka käsitti juoksevan kirjaimen ja numeron kuvaamaan raporttia ja sen kirjoittajaa.

Toinen luokka koski tiedontarpeen laatua: toisella lukukerralla olin havainnut, että siinä missä toiset tiedonhankkijat etsivät tietoa, eivät toiset olleet lainkaan kiinnostuneita hankkimiansa asiakirjojen sisällöstä tai edes saamaan asiakirjoja, kunhan tiesivät, kuinka ne voisi saada. Siksi pyrin tekemään luokituksen, jolla olisin merkinnyt kustakin tällaisesta erilaisesta tiedonhankintatarpeesta (tieto, asiakirja tai tieto asiakirjasta) numeron (1-3), minkälainen tarve on kyseessä. Toisen lukukerran lopussa päätin kuitenkin hylätä tämän kohdan täysin seuraavista syistä: a) muodostui käytännössä hyvin vaikeaksi erotella kulloinkin, mihin luokkaan kunkin raportin sijoittaisi. Vaikka esimerkiksi raportissa ei mainittaisi asiakirjan sisällöstä mitään, ei voida olettaa, ettei tiedonhankkija olisi siihen tutustunut. b) tiedontarpeen laadulla ei näyttänyt olevan minkäänlaista yhteyttä mihinkään: vaikutti olevan aivan yhdentekevää, etsikö tiedonhankkija tietoa vai tietoa asiakirjan julkisuudesta, eikä tuloksissa näyttänyt olevan mitään havaittavaa eroa millään tasolla.

Kolmanteen luokkaan merkitsin tiedonsaannin onnistumisen laadun: onnistuiko tiedonsaanti (1), tiedonhankkija kokee saaneensa jotain tietoa, mutta että jotain jäi uupumaan (2) tai tiedonhankkija ei kokenut saaneensa mitään tietoa (3).

Neljäs luokka koostui julkilausutuista vaikutelmista tietyistä asioista. Nämä eivät olleet numeerisessa muodossa, vaan tarkoituksenani oli vain kerätä havaintoja seuraaviin alaluokkiin myöhemmän teemoittelun tueksi:

a) ensimmäinen alaluokka oli perustelut sille, miksi tiedonsaanti onnistui kuten onnistui, eli kirjoittajan mainitsevat perustelut.

b) toiseksi pyrin merkitsemään tiedonhankkijan yleisen vaikutelman viranomaisen laintulkinnasta. Huomasin pian, etten ollut ajatellut tätä kohtaa riittävän pitkälle, enkä useassakaan kohdassa kyennyt merkitsemään siihen mitään, eli myöhemmin hylkäsin tämän kohdan.

c) kolmanneksi pyrin merkitsemään yleisen arvion viranomaisen palveluhenkisyydestä. Käytännössä havaitsin tämänkin olevan liian tulkinnanvarainen luokka, joten hylkäsin tämänkin melko pian.

d) neljänteen luokkaan nostin vaikutelmat ja käsitykset yhteistyön sujumisesta ja laadusta. Tähän nostin lyhyinä mainintoina kaikki julkilausutut käsitykset eli sellaiset maininnat, joissa raportin kirjoittaja kuvailee adjektiivein ja kuvailee toiminnan laatua arvioivin sanoin. Huomasin, että raportit olivat usein kirjoitettu hyvin asiallisella, virkamiesmäisellä kielellä. Kirjoittajien arviot "paistoivat" tekstistä hyvin läpi tai olivat esimerkiksi yhdessä kappaleessa raportin lopussa. Yritin tehdä poimintaa huolella: tulkintasääntöjä noudattaen olen yrittänyt poimia vain julki lausutut, mutta useammasta lukukerrasta huolimatta en välttämättä ole huomannut jokaista arvioivaa kohtaa poimia. Uskon kuitenkin tällaisten tapausten olevan vähäisiä.

Viides luokka käsitteli tiedonhankintaprosessin vaatimaa aikaa, rakennetta sekä työläyttä.

a) ensin merkitsin tiedonhankinnan kokonaisajan, eli kuinka pitkä aika kului ensimmäisen ja viimeisen viranomaiseen otetun yhteydenoton välillä.

Tässä tutkimuksessa olen joko uskonut raporteissa ilmoitettua aikaa tai laskenut päivämäärät raporteista. Tällöin olen käyttänyt aloitusajaksi sähköpostin lähetyspäivämäärää ja vastaukseksi olen laskenut kielteisen päätöksen, päivämäärän jolloin viranomainen luovuttaa oman arvionsa mukaan kaiken aineiston tai kun viranomainen antaa laajan selvityksen vastineeksi tietopyyntöön. Lyhyitä tarkistuksia, kuittauksia, osittaisia aineistotoimituksia ennen kaiken viranomaisen toimittaman tiedon vastaanottoa tai vastauksen jälkeen tapahtuneita tiedonhankkijan jatkokysymyksiä en ole laskenut tietopyyntöaikaan.

Julkisuuslain mukaan lain tarkoittama kaksi viikkoa lähtee liikkeelle siitä, kun viranomainen vastaanottaa aineiston. Tätä ajankohtaa ei voi raporteista useinkaan päätellä, koska moni viranomainen jätti kuittaamatta tietopyynnön vastaanottamisen tai sitten raportin kirjoittaja ei tätä maininnut. Myöskään myöhemmin tuloksia tarkastellessa tämä tulkintasääntö ei vaikuta vaikuttavan tuloksiin.

b) toinen kohta oli prosessikuvaus. Ensimmäisen lukukerran aikana havaitsin, että varsinainen virallinen tietopyyntö ja vastaus siihen ovat vain osa tiedonhankinnan kokonaisprosessia. Tietopyyntöä edeltää usein useita yhteydenottoja, joiden aikana tiedonhankkija etsii yhteyshenkilöä ja tarkentaa tietopyyntöään. Toisaalta varsinaisen ratkaisun jälkeen saattoi olla vielä useita yhteydenottoja. Toisella lukukerralle jaoin tiedonhankintaprosessin kolmen eri otsikon alle sen mukaan, missä vaiheessa tietopyyntöä ne olivat: "Tiedusteluksi" nimesin yhteydenotot ennen varsinaista tietopyyntöä. "Tietopyynnöksi" nimesin prosessin vaiheen, joka alkaa tietopyynnön lähettamisestä ja päättyy päätöksen vastaanottamiseen. Jälkipeliksi nimesin vaiheen, jossa yhteyttä pidetään vielä päätöksen jälkeenkin.

Otsikoiden alle merkitsin tiedonhankinnan prosessin seuraavalla tavalla:

- a) Kirjainyhdistelmillä merkitsin kulloisenkin yhteydenpitotavan tyyppin: LE: on lähtevä e-mail, SE: on saapuva e-mail, LP: on lähtevä puhelussessio, SP: on saapuva puhelussessio, LK: on lähtevä kirje ja SK: on saapuva kirje. Haast. on haastattelu kasvokkain, joita ilmeni vain yhdellä opiskelijalla.
- b) Kirjainyhdistelmän viereen merkitsin yhteydenpidon kanssakumppanin mainitun tittelin. Mikäli titteliä ei mainittu, merkitsin kohtaan yleisen tahon, johon soitettiin (näistä yleisin esimerkki on vaihde). Joissakin tapauksissa tiedonhankinnan tekijä ei tiennyt, kenelle soitti tai tiesi henkilön vain nimeltä, ei titteliltä. Tällöin merkitsin kunkin tällaisen henkilön omalla kirjaimella, kuten x, a, b tai c.
- c) Lisäksi merkitsin prosessiin lyhyesti huomioita, mitä yhteydenpito sisälsi. Erikseen neliöihin merkitsin, mikäli kyseisessä yhteydenotossa tapahtui jotain mielestäni merkittävää. Nämä merkinnät tein pelkästään myöhempää käyttöä varten tai ajattelun tueksi.
- d) Hakasulkeisiin kirjoitin omia mieleen juolahtaneita pohdintoja.

4.3.2 Tuloksien kirjaus ja käsittely

Toisen lukukierroksen jälkeen taulukoin tulokset Google Docsin spreadsheet -työkalulla ja aloin käsittelemään niitä. Tärkeä työkalu oli Google Docsin presentation-työkalu, jonka sivulle piirtämäni yhdeksänosaiseen taulukkoon siirsin oikealle kohdalleen kunkin raportin numerokirjainyhdistelmän. Vaakatason akselin merkitsin tarkoittamaan tiedonhankinnan onnistumisen astetta, pystytason akselin tietopyynnön käsittelyyn kulunutta aikaa. Numerokirjainyhdistelmän värin muutin sen vaikutelman positiivisuuden (musta), neutraaliuden (vihreä) ja negatiivisuuden (punainen) mukaan. Työläyden organisaatiolle merkitsin hymiöllä tunnisteiden viereen. Presentation-ohjelmalla oli helppo hallinnoida tuloksia: siirtää lokeroista toiseen, järjestellä ja havainnoida visuaalisesti.

Saatuani näin luokittelut valmiiksi siirryin teemoittelemaan aineistoa: tarkoitukseni oli koota yhteen raporttien kirjoittajien perustelut tiedonhankinnan lopputulokselle sekä millaisia vaikutelmia heille viranomaisen toiminnasta syntyi. Perusteluissa käytin ensinnäkin toisella lukukerralla käyttämäni luokkaa 3., johon olin merkinnyt tiedonhankinnan koetun onnistuneisuuden asteikolla 1-3, sekä luokkaa 4 a), johon olin perusteluja jo alustavasti kerännyt. Etsin siis perusteluja sille, miksi tietopyyntö onnistui, onnistui vain osittain tai epäonnistui. Teemoittelussa perustelut tietopyyntöjen onnistumiselle tuntuivat löytyvän ja asettuvan helposti teemoihin. Vaikutelmissa viranomaisten toiminnasta taas hyödynsin luokkaa 4 d), johon olin kirjannut vaikutelmat ja käsitykset yhteistyön sujumisesta ja laadusta, mutta myös luokkaa 4 a) ja jouduin lukemaan raportteja useaan kertaan läpi niiltä osin, joissa kuvailtiin viranomaisen toimintaa. Ensin tämän teemoittelun tavoitteena oli vain kerätä viranomaisista syntyneitä vaikutelmia, mutta tästä listasta tuli epämääräinen ja pohjimmiltaan tarkoitukseton. Adjektiivit ja toiminnan kuvailu ovat melko merkityksettömiä, ellei niitä yhdistä kontekstiinsa eli siihen asiaan, jonka yhteydessä niitä käytetään. Tästä syystä teemoitellessani vaikutelmia etsin oikeastaan perusteluja sille, miksi tiedonhankkija arvioi viranomaista negatiivisesti tai positiivisesti.

Toteutin teemoittelun keräämällä ensin kaikki perustelut ja vaikutelmat omille tekstitiedostoilleen ranskalaisin viivoin. Seuraavaksi poistin päällekkäiset maininnat ja keräsin samantapaiset perustelut ja vaikutelmat yhteisen otsikon alle. Otsikoksi valitsin sellaisen sanan, joka kuvaa kaikkia ryhmän perusteluja tai vaikutelmia ja joka nousi ryhmää koskevasta aineistosta.

Tehdessäni luokitteluja ja teemoitteluja luonnostelin koko ajan yhteenvetomallia viranomaiselle tehdyn tietopyynnön sujumisesta.

Lopullisen mallinmuodostuksen tein kuitenkin vasta teemoittelunkin valmistuttua.

Saatuani siis luokiteltua ja teemoiteltua aineiston pyrin selittämään sitä: teoreettisen viitekehyksen ohjastamana pyrin tekemään yhteenvetoa ja selvittämään, mikä havaintoja yhdistää. Tällöin periaatteeni on ollut induktiivinen logiikka: tulkinnan lopputuloksena pitäisi olla ristiriidattomia väitelauseita, jotka selittävät kohdettaan ja pätevät poikkeuksetta aineistoon. Toisin sanoen väittämäni ovat vääriä, mikäli niiden taustalla vallitseva looginen argumentointi ei toimi tai ne eivät vastaa todellisuutta. Kaiken kaikkiaan tässä polveilevassa tutkimusprosessissa on kyse tästä:

"Laadullisessa analyysissä on tärkeää pyrkiä pelkistämään raakahavainnot mahdollisimman suppeaksi havaintojen joukoksi". "Ideana on muotoilla sellaisia havaintolauseita, raakahavaintoja kuvaavia sääntöjä, jotka pätevät poikkeuksetta koko aineistoon". (Alasuutari 1993, 26)

Kolmannella lukukerralla kävin kaikki raportit läpi ja tarkistin, että olin luokitellut raportit tulkintasääntöjeni mukaan oikein eikä raporteista löytynyt mitään, mikä ei kävisi teemoitteluistani ilmi. Sitten palautin aineiston Heikki Kuutille 10.11.2010.

4.4 Näkökulman ja viitekehyksen lopullinen operationalisoiminen: Tutkimuskysymykset

Käytyäni tutkimusaineiston läpi toisen kerran, päädyin siihen, että näkökulmani ja viitekehykseni kannalta keskeisimpiä ja aineiston kannalta mahdollisia luokittelukysymyksiä aineistolle ovat:

Luokittelu 1. Saiko tiedonhankkija tiedon?

Dervinin sense-making metaforan mukaan tiedonhankkija rakentaa tiedon itselleen. Näin ollen ainoa mittari tiedonhankinnan onnistumiseen on tiedonhankkijan kokemus siitä, että hän on saanut haluamansa tiedot.

Tiedontarpeet ovat hyvin yksilöllisiä: yksi haluaa vain asiakirjoja, toiselle kelpaa tieto eli viranomaisen suullinen selvitys asiasta ja kolmas haluaa tietoa siitä, millaisia asiakirjoja tiedosta on olemassa. Jokaista näistä tiedonhankintaongelmista yhdistää se, että tiedonhankkija kuitenkin lopulta tietää saiko hän haluamansa tiedot vai ei. Tosin tässä tutkimuksessa hyvin yleinen oli myös kolmas vaihtoehto: tiedonhankkija koki saavansa jotain tietoa, mutta jotain jäi hänen mielestään uupumaan.

Tähän luokitteluun pystyin käyttämään suoraan aineiston toisen lukukerran luokkaa kolme.

Luokittelu 2. Kuinka kauan tietopyynnön käsittely kesti?

Julkisuuslain mukaan tietopyyntöä saa käsitellä kaksi viikkoa tai kuukauden, mikäli pyyntö on erityisen työläs. Oletan, että mitä nopeammin tietopyyntö saadaan ratkaistua, sen parempi se on sekä tiedonhankkijalle että asian parissa työskentelevälle viranomaiselle.

Useissa tapauksissa varsinaista tietopyyntöä edelsi tai tietopyyntöä seurasi huomattavakin määrä viranomaisen ja tiedonhankkijan välistä viestintää, mutta päätin taulukkoon luokitella vain tietopyynnön ajan. Syy tähän on se, että tietopyynnön käsittelyaika on laissa määritelty ja useassa raportissa mainitaan prosessin kestosta vain se. Tulkitsen tämän niin, että niin tiedonhankkijoille kuin lainsäädännönkin kannalta oleellisinta viranomaisen toiminnassa on varsinaisessa tietopyynnössä tehty toiminta.

Aineiston toisella lukukerralla olin merkinnyt luokittelukohdan 5. prosessikuvaukseen tietopyynnön käsittelyyn kuluneeksi mainitun ajan.

Luokittelu 3. Millaisen vaikutelman tiedonhankkija sai viranomaisen toiminnasta?

Stakeholder-teorian mukaan organisaation täytyy pyrkiä vastaamaan stakeholdereiden vaatimuksiin ja odotuksiin.

Toisen lukukerran jälkeen loin kolme luokkaa, positiivinen, neutraali ja negatiivinen. Raportit jaoin luokkiin sen mukaan, millaisilla lauseilla raportin kirjoittaja viranomaisen toimintaa arvioivat, mikä luonnollisesti edellyttää tulkintaa. Tässä luokittelussa käytin aineiston toisella lukukerralla käyttämäni luokkaa 4. d), johon olin poiminut vaikutelmia ja käsityksiä yhteistyön sujumisesta ja laadusta. Tulkintasääntönä pidin suoraan mainittua asianlaitaa (esimerkiksi "viranomaisen toiminnasta jäi minulle positiivinen mielikuva") tai voittopuolisesti positiivinen tai negatiivinen arvio. Tällöin käytin suhdetta 1/3, eli yhtä negatiivista seikkaa kohti piti olla kolme positiivista seikkaa ja toisin päin. Positiivisiksi laskin vain selkeästi positiiviset ilmaisu, kuten hyvä, ystävällinen ja nopea, esimerkiksi usein käytettyä sanaa "asiallinen" en laskenut positiiviseksi. Mikäli toimintaa ei erityisemmin arvioitu tai arvio oli liian epäselvä tai tulkinnanvarainen, laitoin sen luokkaan neutraali. Tarkemmalla analyysitekniikalla neutraalien tulosten määrä ei olisi ollut niin suuri kuin se nyt on, mutta toisaalta uskon tulkintatapani olevan luotettava sen paljastaessa kärjekkäimmät käsitykset.

Luokittelu 4. Kuinka työläs tietopyyntö oli?

Tämä kysymys on näistä neljästä kysymyksestä ongelmallisin. Tiedonhankkijan kirjoittamasta raportista ei voi saada tietoa siitä, mitä käytännössä viranomaisen sisällä tapahtuu tietopyyntöjen aikaan. Mutta oletan, että ihannetapauksessa organisaatiolle tietopyyntö on ohi nopeasti mahdollisimman vähäisellä yhteydenpidolla. Käytin seuraavia aineiston toisen lukukerran kohdan 5. b) prosessikuvaukseen merkitsemiäni asioita ilmentämään yhteydenpidon työläyttä: laskin yhteen lähetetyt ja vastaanotetut sähköpostiviestit, tiedonhankkijan kanssa käydyt puhelussessiot, kasvokkain tehdyt haastattelukerrat, lähetetyt ja vastaanotetut kirjeet sekä kerran jokaisen eri ihmisen, joka oli yhteydessä tiedonhankkijaan. Tämän luvun tarkoituksena on erottaa eri määrän viestintäsessioita sisältävät raportit toisistaan. On huomattava, että tähän lukuun olen laskenut kaikki

tapaukset koko tiedonhankintaprosessin ajalta, en vain tietopyynnön ajalta. Esimerkkilaskelma: vähätöinen tapaus, jossa kaksi eri ihmistä (2) on yhteydessä tiedonhankkijaan, joka ensin soittaa kaksi puhelua viranomaiselle (2), lähettää sähköpostilla tietopyynnön (1), saa sähköpostilla yhden tarkentavan kysymyksen (1) johon sähköpostilla sitten vastaa (1) ja sittemmin vastaanottaa päätöksen (1), saa pistemäärän 8. Vertailukohtana eräs raportoitu tapaus, jossa kahden viikon aikana tiedonhankkija lähetti ja vastaanotti yhteensä 21 sähköpostiviestiä ja asioi kuuden eri virkamiehen kanssa saa pistemääräksi 27.

Työläydestä on muistettava, että asettamani luokituksen rajat näille työläyksille olivat täysin oman harkintani varaisia. Niissä asetin rajat lähinnä sen mukaan, että aineiston erot näkyisivät selkeästi, aivan kuin korjaisin valokuvan tarkkuutta säätelämällä kontrastia kuvankäsittelyohjelmassa. Pienen työläyden luokan raporteissa on kyse todellakin hyvin vähäisistä määristä yhteydenottoja, jotka eroavat selvästi keskimääräisestä työläydestä, joista puolestaan hyvin suuren työläyden ryhmä erottuu aivan omaksi joukokseen. Näillä periaatteilla erottelin raportit toisistaan asettamalla rajoiksi 1-7 (pieni työläys), 8-15 (keskiverto työläys) ja 16+ (suuri työläys).

Edelliset luokat olen luonut tässä tutkimuksessa esitellyn kirjallisuuden viitoittamana ja aineiston mahdollistamissa rajoissa. Niiden pohjalta siirryin teemoitteluun, jolla pyrin vastaamaan muun muassa seuraaviin kysymyksiin.

Teemoittelu 1. Miten tiedonhankkijat perustelivat tietopyyntöjen lopputuloksen?

Teemoittelu 2a. Millainen viranomaisten toiminta annetaan raportissa perusteeksi positiiviselle arviolle viranomaisen toiminnasta?

Teemoittelu 2b. Millainen viranomaisten toiminta annetaan raportissa perusteeksi negatiiviselle arviolle viranomaisen toiminnasta?

Kun luokittelulla pyrin saamaan yleiskuvaa ja kartoitusta aineistosta, niin teemoittelu alkoi jo lähestyä ongelmanratkaisua ja etsimistä vastausta kysymykseen miksi: Tarkoitukseni oli kerätä aineistosta perusteluja sanallisessa muodossa sille, miten tietopyynnön koettiin onnistuvan ja miksi vaikutelmasta viranomaisen toiminnasta tuli positiivinen tai negatiivinen. Perustelut tietopyynnön käsittelyyn kuluneesta ajasta sekä tietopyyntöjen työläydestä sisältyivät näihin kahteen perusteltavaan asiaan sen mukaan, milloin niiden nähtiin olevan keskeinen syy onnistumiselle, osittaiselle onnistumiselle tai epäonnistumiselle ja milloin ne joko ärsyttivät tai saivat kiitosta tiedonhankkijalta. Perustelut tiedonhankinnan lopputulokselle ja viranomaisen toiminnan synnyttämien vaikutelmien erillisen teemoittelun näin kuitenkin mielekkääksi, koska kyse vaikutti olevan selkeästi erilaisesta arvostelusta: ensimmäinen kohdistui varsinaiseen havaittuun toimintaan ja jälkimmäinen tiedonhankkijan kokemuksiin. Joskus näiden kahden erottelu oli mahdotonta, ja merkitsin joitakin samoja havaintoja molempiin teemoitteluihin. En kuitenkaan nähnyt tässä mitään ongelmaa. Pohjimmiltaan molemmissa teemoitteluisissa on kuitenkin kyse samasta asiasta: raportoijat arvioivat viranomaisen toimintaa siitä näkökulmasta, kuinka tietopyyntö onnistui ja tällöin positiivisia tunteita herättäväksi viranomaisen toiminnaksi nähtiin tiedonhankintaa edistävät seikat ja negatiivisiksi sitä heikentävät seikat.

Teemoiteltujen perustelujen uskoin antavan hyödyllistä tietoa siitä, milloin tietopyyntöjen käsittely onnistuu ja milloin ei.

5 TULOKSET

Kuten edellisessä luvussa kuvailin, pyrin luokittelemalla ja teemoittelemalla kuvaamaan ja kartoittamaan aineistoa päättelyn tueksi. Luokittelemalla aineistoa luokittelusääntöjen mukaisesti pyrin tiivistämään tutkimukseni näkökulman kannalta olennaiset seikat. Saatuaani luokittelut valmiiksi havainnollistin niitä laittamalla ne taulukkomuotoon. Luokittelujen pohjalta tein puolestaan teemoitteluja, joilla tiivistin teemoiksi raporteissa ilmenneet perustelut tiedonhankinnan onnistumisesta ja viranomaisen toiminnan aikaansaamista vaikutelmista. Luokittelun ja teemoittelun tuloksia hyödynsin muodostamalla mallin tietopyynnöistä viranomaisille. Tämä malli löytyy johtopäätösosiosista, koska malli on pohjimmiltaan taustateorian ohjastamaa, induktiivista päättelyä ja yhteenvetoa saaduista tuloksista, eikä siinä tehdä uusia havaintoja aineistosta.

5.1 Luokittelu

Luokittelin raportit tutkimuskysymysten mukaisesti johonkin kolmesta eri luokasta kussakin neljässä luokittelukysymyksessä. Lähtökohtani oli, että laitan luokitteluni tulokset jokaisesta neljästä luokittelukysymyksestä samaan taulukkoon, jonka olen asettanut tutkielman liitteeksi (liite 2.). Tämä liitteenä oleva yleistaulukko on havainnekuva siitä Google docsin presentation-työkalulla tekemästäni taulukosta, jota käytin teemoittelujeni pohjana. Ero liitteenä olevaan taulukkoon on se, että liitteestä ei pysty tunnistamaan yksittäisiä raportteja.

Seuraavaksi esittelen luokittelujen tulokset taulukkomuodossa kahden luokittelukysymyksen ristiintaulukointina. Näin pystyn myös havainnollistamaan joitakin keskeisiä havaintoja, joita luokittelusta nousee.

Liitteenä olevan yhdistelmätaulukon pohjalla ovat tietopyynnön onnistuminen sekä sen käsittelyyn kulunut aika. Tämä johtuu siitä, että ne ovat tietoja, jotka melko selkeästi oli raporteista todettavissa. Ne oli helppo

poimia aineistosta, eikä niissä tarvinnut juuri käyttää omaa tulkintaa. Luokittelut vaikutelmista viranomaisten toiminnasta sekä tietopyyntöjen työläydestä ovat tulkinnanvaraisempia ja lähinnä suuntaa-antavia: vaikutelmissa jouduin useasti itse päättämään tulkintasäännön mukaan luokituksen ja tietopyyntöjen työläys kuvastaa viranomaisten varsinaista toimintaa lähinnä epäsuorasti, kuten edellisessä luvussa mainitaan.

Luokiteltuani tietopyynnön onnistuneisuuden ja niihin käytetyn ajan, yhdistin tulokset seuraavanlaiseksi taulukoksi:

	Onnistunut tietopyyntö	Osittain onnistunut tietopyyntö	Ei saanut tietoa	Yhteensä
Alle tai 5 arkipäivää	6	11	9	26
Alle tai 2 viikkoa	7	9	7	23
Yli 2 viikkoa	4	10	4	18
Yhteensä	17	30	20	67

TAULUKKO 1 Tietopyynnön onnistuneisuus ja sen käsittelyyn kulunut aika.

Kaiken kaikkiaan onnistuneita tietopyyntöjä oli yhteensä 17, osittain onnistuneita eniten eli 30 ja tapauksia joissa tiedonhankkija ei saanut mitään tietoa 20. Suurin osa tietopyynnöistä, 26, käsiteltiin yhden työviikon aikana eli alle viidessä arkipäivässä. Kahden viikon määräajassa käsiteltiin 23 tietopyyntöä ja tämän ajan ylitti 18 tietopyyntöä.

Tästä taulukosta havaitsin, että aineiston raportit jakaantuivat tiedonhankinnan onnistuneisuuden ja tietopyynnön käsittelyajan näkökulmista hyvin tasaisesti ja hyvin monenlaiset tiedonhankintakokemukset olivat aineistossa edustettuina.

Kahden muun luokituksen, vaikutelmien viranomaisten toiminnasta sekä työläyden yhdistäminen tuottivat hyvin mielenkiintoisen näköisen taulukon:

	Pieni työläys	Keskiverto työläys	Suuri työläys	Yhteensä
Positiivinen mielikuva	8	11	0	19
Neutraali mielikuva	17	15	4	36
Negatiivinen mielikuva	6	4	2	12
Yhteensä	31	30	6	67

TAULUKKO 2 Tiedonhankinnan työläys ja viranomaisen toiminnasta saatu mielikuva.

Neutraaleja mielikuvia oli eniten, 36. Tämä tosin voi johtua muun muassa siitä, että tiedonhankkijaa ei erikseen ohjeistettu raportoimaan tuntemuksiaan tai siitä, etten kyennyt tulkitsemaan raportteja riittävän selkeästi. Toiseksi eniten oli positiivisia mielikuvia, 19. Vähiten oli negatiivisia mielikuvia, 12. Tietopyyntöjen työläydessä eniten oli pienen työläyden luokassa, 31, lähes yhtä paljon merkintöjä oli keskiverron työläyden luokassa, 30. Suuren työläyden luokassa oli vain kuusi tapausta. Tästä on muistettava, että suuren työläyden tapaukset todellakin ovat aineistossa poikkeuksellisia, niiden yhteydenpitomäärät eroavat muusta aineistosta merkittävästi.

Mielestäni taulukko vihjaa siihen suuntaan, että vähätöisyys itsessään on positiivinen piirre viranomaisen toiminnassa siinä missä suuritöisyys on vahvasti negatiivinen.

Seuraavaksi vertasin ristiin kaikkia tutkimuskysymyksiä toivoen, että ne tarjoaisivat vihjeitä yhdenmukaisen, toimivan mallin luomisessa. Koska tämä tutkimus on laadullinen, on näiden taulukoiden lukuja tarkasteltaessa oltava kuitenkin varovainen. Tämä johtuu siitä, että otos on keinotekoinen eikä vastaa populaatiota ja toisaalta eri ryhmissä on eri määrä raportteja,

esimerkiksi hyvin työläitä tai onnistuneita tietopyyntöjä on suhteessa muihin vaihtoehtoihin melko vähän. Tästä syystä vertailu eri ryhmien välillä on hankalaa ilman kehittyneempiä tilastollisia menetelmiä. Vaikka näiden taulukoiden numeroita ei siis voi käyttää puhtaina todisteina, voi selkeiden numeroerojen osalta epäillä tulosten vihjaavan jotain, kuten seuraava tiedonhankinnan onnistuneisuuden ja viranomaisen toiminnasta syntyneen mielikuvan kysymysten välinen vertailu selkeästi osoittaa:

	Onnistunut tietopyyntö	Osittain onnistunut	Ei saanut tietoa	Yhteensä
Positiivinen mielikuva	8	9	2	19
Neutraali mielikuva	8	19	9	36
Negatiivinen mielikuva	1	2	9	12
Yhteensä	17	30	20	67

TAULUKKO 3 Tiedonhankinnan onnistuneisuus ja viranomaisen toiminnasta syntynyt mielikuva.

Kuten olettaa saattaa, vaikuttaisi viranomaisen toiminnan mielikuva olevan sitä positiivisempi, mitä paremmin tiedonhankinta onnistuu. Suhteessa raporttien määrään tiedonhankinnan onnistuneisuuden luokissa eniten positiivisen mielikuvan tapauksia löytyy onnistuneista tietopyynnöistä, neutraaleja mielikuvia osittain onnistuneista tietopyynnöistä ja negatiivisia mielikuvia epäonnistuneista tietopyynnöistä. Tietopyyntöjen onnistumisen ja viranomaisista syntyvän vaikutelman välinen suhde ei kuitenkaan ole näin yksinkertainen. Taulukon pohjalta on esimerkiksi mahdotonta päätellä, miksi onnistuneesta tietopyynnöstä on kerran saatu negatiivinen mielikuva ja miksi epäonnistunut tietopyyntö on johtanut kahdesti positiiviseen mielikuvaan. Näihin kysymyksiin löytyy vastauksia vasta teemoittelun tuloksissa.

Vertaamalla tiedonhankinnan työläyttä ja onnistuneisuutta huomataan, että eniten työläitä tapauksia löytyy niistä luokista, joissa tiedonhankinta onnistuu osittain, kuten taulukosta 4. huomataan.

	Onnistunut tietopyyntö	Osittain onnistunut	Ei saanut tietoa	Yhteensä
Pieni työläys	11	10	10	31
Keskiverto työläys	5	16	9	30
Suuri työläys	1	4	1	6
Yhteensä	17	30	20	67

TAULUKKO 4 Tiedonhankinnan onnistuneisuus ja työläys.

Taulukossa 5. verrataan viranomaisen toiminnasta syntyneitä mielikuvia tietopyynnön käsittelyyn kuluneeseen aikaan. Taulukon tulokset ovat samansuuntaiset kuin taulukossa 2., jossa verrattiin tietopyyntöjen työläyttä ja niistä syntyneitä mielikuvia. Vertaamalla yhteen tiedonhankinnan työläyttä ja tietopyynnön käsittelyyn kulunutta aikaa taulukossa 6. saatiin jälleen ennakko-oletusten mukainen tulos: mitä vähemmän aikaa tietopyynnön käsittely kestää, sitä vähätöisempi se on.

	Positiivinen mielikuva	Neutraali mielikuva	Negatiivinen mielikuva	
Alle tai 5 arkipäivää	8	14	4	26
Alle tai 2 viikkoa	8	12	3	23
Yli 2 viikkoa	3	10	5	18
	19	36	12	67

TAULUKKO 5 Viranomaisen toiminnasta syntynyt mielikuva ja tietopyynnön käsittelyyn kulunut aika.

	Pieni työläys	Keskiverto työläys	Suuri työläys	
Alle tai 5	15	11	0	26

arkipäivää				
Alle tai 2 viikkoa	8	13	2	23
Yli 2 viikkoa	7	7	4	18
	30	31	6	67

TAULUKKO 6 Tiedonhankinnan työläys ja tietopyynnön käsittelyyn kulunut aika.

5.2 Teemoittelu

Luokittelujeni perusteella teemoittelin tiedonhankkijoiden perusteluja tietopyyntöjen onnistumiselle ja vaikutelmia viranomaisten toiminnasta. Olen pyrkinyt havainnollistamaan teemojen sisältämiä perusteluja suorilla lainauksilla aineistosta.

5.2.1 Perusteet tietopyyntöjen lopputulokselle

Raportit, joissa tiedonhankinta onnistui alle viiden päivän tietopyyntöprosessilla edustavat tutkimuksessa haettua win/win-tilannetta: kaikissa näissä kuudessa raportissa haluttu tieto löytyi, nopeasti ja vähällä vaivalla. Lisäksi puolessa tapauksista viranomaisorganisaatio sai positiivisen arvion toiminnastaan ja puolessa neutraalin. Näitä tapauksia yhdistää toiminnan riipeyden lisäksi se, että tieto oli rajattu hyvin tarkasti asiakirjoihin, jotka olivat valmiita ja julkisiksi organisaatiossa tiedettyjä. Tämä rajaaminen tapahtui kahdella tavalla: joko tiedonhankkija tiesi, mitä asiakirjoja hakee tai sitten viranomaisen oli valmistanut ennakkoon tiedontarvetta vastaavat asiakirjat.

”Minuun suhtauduttiin alusta alkaen ystävällisesti ja yhteistyöhön ryhdyttiin välittömästi. Toisaalta tämä tietopyyntö oli kohtalaisen helppo muihin verrattuna, sillä asiakirja on julkinen, koska se on valmistunut käyttötarkoitukseensa ja tullut jo viranomaiselle.”

”Hän sanoi, että hänellä oli juuri kyseinen tiedosto auki työpöydällään ja hän voisi lähettää sen minulle.”

Kahden viikon määräajassa ratkaistu tietopyyntö, joka päättyy tiedonhankinnan onnistumiseen, on myös periaatteessa laskettavissa win/win-tilanteeksi. Tässä luokassa oli yksi poikkeuksellinen negatiivinen kokemus viranomaisen toiminnasta: siinä tietopyyntö tehtiin hyvin yksilöitynä ja vastaus viranomaisella oli valmiina, mutta tietopyynnöstä närkästynyt viranomainen käyttäytyi tiedonhankkijan mielestä aggressiivisesti ja epäystävällisesti sekä toimi suhteellisen hitaasti (tietopyyntö koski oletettuja väärinkäytöksiä, joita ei ollut rajattuna ajankohtana tapahtunut lainkaan). Tällä yksittäisellä tapauksella olisi siis ollut kaikki mahdollisuudet sijoittua ensimmäiseen win/win-luokkaan, mutta viranomainen pilasi vaikutelman hitaalla ja tyyllä käytöksellä. Kahden viikon määräajassa tapahtuneissa ja onnistumiseen johtaneissa tapauksissa on hyvin mielenkiintoista, että tiedonhankkijoiden negatiiviset ja neutraalit kokemukset koskivat tietopyyntöjä, jotka yksilöityivät suoraan viranomaisten valmiisiin asiakirjoihin, jotka tiedonhankkija sai sellaisenaan. Viranomainen olisi siis kaikissa näissä tapauksissa voinut toimia nopeammin, muttei näin syystä tai toisesta tehnyt. Positiivisia arvioita taas yhdistää se seikka, että niissä jokaisessa viranomainen on selvästi nähnyt vaivaa, koonnut tietoa eri lähteistä ja luovuttanut kattavan tietopaketin tietopyynnön tehneille.

“Tiehallinto suhtautui tietopyyntöön erittäin perusteellisesti ja toimitti kavoatut asiakirjat jopa pitemmältä aikaväliltä kuin oli pyydetty.”

Yli kahden viikon vierähtäneet mutta tiedonhankinnan onnistumiseen johtaneet tietopyynnönkäsittelytapaukset sisältää neljä raporttia. Näitä tapauksia yhdisti, että kaikissa tiedonhankkija ilmoitti tietopyynnön kestäneen kauan, mutta koki saavansa kattavat tiedot sekä viranomainen oli selkeästi nähnyt vaivaa tietopyynnön eteen, eli oli joutunut keräämään tietopyyntöä vastaavaa tietoa ja asiakirjoja useasta eri lähteestä. Tästä syystä kokemukset olivat hyvin positiivisia.

“Yhteistyö oli helppoa ja halutut tiedot sain käsiini, vaikkakin prosessi oli hyvin hidas... ..Vastauksen saaminen kesti lähes neljä viikkoa. Asiaa pahoiteltiin ja perusteltiin tietojen vaikealla saannilla.”

Tiedonhankinnan onnistumiseen johtaneissa tapauksissa perusteita onnistumiselle ei ruodittu yhtä tarkkaan kuin syitä epäonnistumiselle ongelmallisemmissa tapauksissa. Tästä syystä teemoittelulistat ongelmien perusteista ovat yksityiskohtaisempia ja pidempiä.

Syitä sille, että tiedonhankkijat kokivat jääneensä paitsi jostain tiedosta ovat seuraavat: 1) Osa pyydetystä aineistosta on viranomaisen mukaan salaista. 2) Pyydettyä aineistoa ei ole olemassa viranomaisen hallussa. Esimerkiksi kysyttyä tietoa ei tilastoida mitenkään tai sitten kyseinen tieto on toisen viranomaisen toimialaa. 3) Viranomainen ilmoittaa, että osa aineistosta on jollain tapaa työlästä hankkia, jonka jälkeen tiedonhankkija päättää lopettaa tiedonhankinnan, yleensä aineiston maksullisuuden vuoksi.

“Vastauksessa myös perustellaan kiinniottopaikkojen puuttuminen, sillä ettei tullut laadi tilastoja, joissa nämä näkyisivät. Työ olisi manuaalista ja hyvin aikaa vievää.”

4) Aineisto vaatii omaa työtä, esimerkiksi asiakirjojen lukua paikan päällä tai laajan tiedon läpikäyntiä, johon tiedonhankkija ei jaksaa tai osaa perehtyä.

“Hankaluudeksi koin aineiston suunnattoman koon, josta minun piti itse haarukoida insuliinikynien neulavalintaan liittyvät perustelut ja miten toimittajien tekemiä tarjouksia oli vertailtu.”

5) Aineistoa ei ole sähköisessä muodossa. 6) Viranomainen ei saa aineistoa ulos tietojärjestelmästä tai lähetettyä sähköisesti tiedonhankkijalle.

“Heillä selvästi oli tahtoa toteuttaa tietopyyntö - resurssit, osaaminen ja järjestelmät eivät tosin siihen taipuneet.”

7) Tiedonhankkija ei osaa rajata pyyntöään viranomaisen asiakirjoihin, eikä viranomainen osaa tai halua auttaa. 8) Viranomainen jättää antamatta osan

pyydytyistä tiedoista ja tiedonhankkija ei tiedä miksi, muttei tätä myöskään kysy tai saa kysymykseensä vastausta. 9) tiedonhankkija kokee olevansa turhan suureksi vaivaksi viranomaiselle ja päättää lopettaa tiedonhankinnan.

“Koska tilanne alkoi pitkittyä ja asia tuntui aiheuttavan kiireiselle ylitarkastajalle ylimääräistä vaivaa...”

Vaikka osa halutusta tiedosta jäi uupumaan, oli vaikutelma viranomaisen toiminnasta silti usein positiivinen. Positiiviset arviot johtuivat palvelun avuliaisuudesta: ystävällisyydestä, nopeudesta ja tiedonhankinnan eteen nähdystä vaivasta.

“Tietopyynnön saaja vastasi viivyttelämättä ja tietopyynnön tekijänä minulle tuli olo, että minua yritettiin vilpittömästi auttaa”

Tapauksissa, joissa tietopyyntö on kestänyt yli kaksi viikkoa ja osa halutuista tiedoista jää uupumaan, on kaksi negatiivista arviota viranomaisen toiminnasta. Ruudun molempia negatiivisia arvioita yhdistää se, että niissä molemmissa viranomaisella on teknisiä ongelmia ja toisaalta molemmissa tapauksissa myös viranomaisen laintulkintaa arvosteltiin voimakkaasti. Viranomaisen nähtiin siis perin juurin ammattitaidottomana.

“Kokonaisuutena asiointikokemus oli ikävä.”

Raporteissa, joissa tiedonhankkija ei saa lainkaan etsimäänsä tietoa, syitä ovat: 1) Tieto on salaista. 2) Tieto on maksun takana. 3) Tietoa on vain paperilla ja viranomaisen ei suostu muuttamaan aineistoa sähköiseksi ilman maksua tai kertomaan siitä mitään.

“Tietopyynnön tekijälle ei suoranaisesti anneta kielteistä päätöstä, mutta kuitenkin todetaan, että jos toimenpiteisiin ryhdytään, niin se aiheuttaa kustannuksia. Viranomaisen katsoo, että velvollisuutta heillä ei ole aineiston poimimiseen.”

4) Viranomainen ohjaa tiedonhankkijaa toiselle tietolähteelle, mutta tiedonhankkija ei halua sitä käyttää.

“Vastaus tuli sähköisesti ja siinä todettiin ainoastaan pyydettyjen tietojen löytyvän kaupungin tilinpäätöksestä.”

5) Viranomainen kieltäytyy yhteistyöstä.

*“Your message was deleted without being read on Wednesday, November 04, 2009
3:35:03 PM”*

6) Tiedonhankkija ei osaa yksilöidä, mitä tietoa haluaisi.

Kielteisen päätöksen saaneiden tietopyyntöjen raportit päättyvät usein joko toteamukseen, että päätös oli perusteltu ja asiallinen tai sitten ihmettelyyn esimerkiksi siitä, miksi tiedon ainoaksi hankintakeinoksi annetaan maksu, eikä esimerkiksi ehdoteta aineistoon perehtymistä itse paikan päällä.

Tapauksissa, joissa viranomainen vastaa nopeasti että mitään tietoa ei anneta, ei ole ainuttakaan positiivista arviota viranomaisten toiminnasta. Yhdeksästä tämän luokan raportista neljä on arvioltaan negatiivisia. Niitä kaikkia yhdistää vaikutelma siitä, että viranomainen estää tiedonhankinnan väärin perustein: joko lakia on tulkittu väärin tai sitten päätös on tiedonhankkijan mielestä lain hengen vastainen.

“Virkamies näyttää kaipaavan kertausta julkisuuslaista.”

Kahden viikon määräajassa toteutuneissa mutta kielteiseen päätökseen päättyneissä tietopyyntötapauksissa oli kaksi positiivista kokemusta viranomaisen toiminnasta. Näissä molemmissa tapauksissa tiedonhankkija oli vaikuttunut siitä perehtymisestä, jota viranomainen osoitti tietopyyntöä kohtaan.

Yli kahden viikon käsittelyajan ylittäneissä ja epäonnistuneeseen tietopyyntöön päättyneissä tapauksissa oli neljä raporttia, joista kolme oli

kokemuksiltaan negatiivisia ja yksi neutraali. Yhdessä neutraalissa tapauksessa pitkä aika johtui siitä, että kiireinen yhteyshenkilö ei ollut ehtinyt asiaan perehtyä ja ratkaisun antoi toinen yhteyshenkilö. Päätös oli tiedonhankkijan mielestä perusteltu ja selitys viivästymiselle uskottava. Yhdessä tapauksessa tiedonhankkija koki, että viranomainen asetti aineistolle perusteettomia maksuja ja salauksia. Muissa tapauksissa on kyse siitä, että viranomainen on yksipuolisesti katkaissut yhteydenpidon.

Seuraavalla sivulla on taulukkoon tiivistettynä teemoittelut perusteet tietopyyntöjen lopputulokselle.

<p>Perusteluja sille, että tietopyyntö onnistui:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Viranomaisen toimi ripeästi • Viranomaisen näki vaivaa tietopyynnön eteen • Viranomaisen oli hyvin palveluhenkinen • Viranomaisen oli tehnyt ennakkoon tiedontarvetta vaativan kokonaisuuden • Tiedonhankkija tiesi ennakkoon, mitä asiakirjaa hakee (osasi yksilöidä) • Tiedonhankkija tiesi, mistä tarvittava tieto löytyy 	<p>Perusteluja sille, miksi osa tiedosta jäi puuttumaan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) osa pyydetyistä aineistosta on viranomaisen mukaan salaista. 2) pyydettyä aineistoa ei ole olemassa viranomaisen hallussa. 3) viranomaisen ilmoittaa, että osa aineistosta on jollain tapaa työstä hankkia. 4) aineisto vaati tiedonhankkijalta omaa työtä. 5) aineistoa ei ole sähköisessä muodossa. 6) viranomaisen ei saa aineistoa ulos tietojärjestelmästä tai lähetettyä sähköisesti tiedonhankkijalle. 7) tiedonhankkija ei osaa rajata pyyntöään viranomaisen asiakirjoihin. 8) viranomaisen jättää antamatta osan pyydetyistä tiedoista ja tiedonhankkija ei tiedä miksi. 9) tiedonhankkija koki olevansa turhan suureksi vaivaksi viranomaiselle. 	<p>Perusteluja sille, miksi mitään tietoja ei saatu:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) tieto on salaista. 2) tieto on maksun takana. 3) tietoa on vain paperilla. 4) viranomaisen ohjasi tiedonhankkijaa toiselle tietolähteelle. 5) viranomaisen kieltäytyi yhteistyöstä täysin. 6) tiedonhankkija ei osannut yksilöidä.
---	--	--

TAULUKKO 7 Teemoitellut perustelut tiedonhankinnan onnistuneisuudelle.

5.2.2 Perusteet viranomaisen toiminnasta syntyneille mielikuville

Kokemukset positiivisesti tiedonhankintaan vaikuttavasta toiminnasta tiivistin kolmeen luokkaan:

"Palveluhenkisyys"	"Ratkaisulähtöisyys"	"Perustelevuus"
<ul style="list-style-type: none"> • Ystävällinen, kohtelias käytös • Toiminnan riipeys • Suoraviivaisuus, kiertelemättömyys • Oma-aloitteinen • selittäminen 	<ul style="list-style-type: none"> • Viranomaisen kysymykset, jotka koskevat aihetta: millaista tietoa itse asiassa haetaan • Avun tarjoaminen tietopyynnön edelleenlähtelyksessä tietopyyntöön paremmin vastaavalle viranomaiselle • Neuvominen, miltä viranomaiselta ja mistä lähteestä tietoa voisi löytyä paremmin • Ohjeet aineiston tulkitsemiseen • Viranomaisen toiminnan ja asiakirjojen laadun selvittäminen • Kokemus, että viranomaisen näkee vaivaa tietopyynnön eteen / uhraa aikaa ja vaivaa 	<ul style="list-style-type: none"> • Perusteleva ote: päätökset perustellaan lailla ja ongelmallisille seikoille kerrotaan selitykset • Asiallisuus • Kokemus, että saa samankaltaista kohtelua kuin muutkin

TAULUKKO 8 Teemoitellut perustelut positiivisille vaikutelmille viranomaisen toiminnasta.

Tiedonhankkijoiden kiittämiä viranomaisen ominaisuuksia ovat: 1) Palveluhenkisyys, eli ystävällisyys, riipeys, suoraviivaisuus ja oma-aloitteisuus. Hienona eleenä nähtiin myös tietopyynnön tekijän pitäminen tilanteen tasalla tietopyynnön edistymisestä viranomaisorganisaatiossa.

“Vaikka osaan tietopyynnöstä tuli kielteinen vastaus, kokonaisasioinnin miellyttävyys madalsi selkeästi halua ryhtyä valittamaan päätöksestä.”

“Erityisen otettu olin siitä, että Poliisiammattikorkeakoulun suunnittelija Kirsti Asunta soitti, kun heidän tietokoneensa eivät toimineet sähkökatkon takia ja pahoitteli, ettei päässyt vielä työskentelemään tietopyyntöni kanssa.”

2) Tiedonhankkijan ongelman ratkaisulähtöisyys, eli kyselevä ote, avun tarjoaminen, neuvominen ja ohjeistaminen, asiakirjojen laadun selvittäminen sekä kokemus viranomaisen vaivannäöstä tietopyynnön eteen.

“Mäkitalo vastasi minulle parin päivän päästä sähköpostiin ja vastauksen laajuus yllätti minut. Hän ei vastannut pelkästään päätöksestä vaan suoraan kaikella mahdollisella saatavilla olevalla viranomaisaineistolla.”

3) Perusteleva ote, eli asiallisuus, kokemus yhdenmukaisesta kohtelusta sekä päätösten perusteleminen lailla.

Kuten tiedonhankinnan onnistuneisuuden perustelujen kohdalla, niin myös negatiivisena nähdyn toiminnan kuvailu oli raporteissa monipuolisempaa:

<p>”Epäasiallinen käytös”</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tiedonhankkija kokee, että häntä pidetään tyhmänä/yksinkertaisena/ymmärtämättömänä • - ”vihamielinen ja penseä ote” 	<p>”Tietopyynnön merkityksen kyseenalaistaminen”</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tiedonhankkijan tietopyyntöä vähätellään, kyseenalaistetaan • Tiedonhankkijalta kysytään perusteluita tai tarkoituseriä tiedonhankinnalle • Tiedonhankkijaa pyydetään luopumaan tietopyynnöstä, koska se rasittaa viranomaista liikaa 	<p>”Perustelemattomuus”</p> <ul style="list-style-type: none"> • Viranomaisen päättää rajauksesta oma-toimisesti • Aineiston maksullisuudelle ei esitetä vaihtoehtoja • Suurpiirteisyys • Kokemus, että viranomaisen asettaa maksuja, kaavakkeita tai kieltoja ilman kunnollisia, laillisia perusteita • Sovittu materiaali jää tulematta
<p>”Tekninen kyvyttömyys”</p> <ul style="list-style-type: none"> • Viranomaisen välittämä verkko- tai sähköinen aineisto ei toimi tai sitä ei saa ulos järjestelmästä • Tiedonhankkijan mielestä viranomaisen ei tunne tai tulkitsee Julkisuuslakia väärin 	<p>”Reaktiivisuus”</p> <ul style="list-style-type: none"> • ”Piittaamattomuus”, reaktiivisuus, passiivisuus • Ei kerrota heti, että lähestytty viranomaisen on väärä tai että kysytty tieto on selkeästi salainen • Hidas yhteydenpito • Niukka/tiukkasa naisuus • Kokemus, että viranomaista saa muistuttaa ja hoputtaa, jotta asiat etenisivät 	<p>”Tiedonhankinnan hankaloittaminen”</p> <ul style="list-style-type: none"> • ”Pompottelu” viranomaiselta toiselle • Kaavakkeiden täyttö • Toiminnan maksullisuus

TAULUKKO 9 Teemoitellut negatiiviset vaikutelmat viranomaisen toiminnasta.

Negatiivisena nähtiin: 1) epäasiallinen käytös, eli vihamielinen ja penseä ote, sekä kokemus, että tiedonhankkijaa pidetään tyhmänä/ yksinkertaisena/ ymmärtämättömänä.

“Olin pettynyt kotikuntani kohteluun, sillä mielestäni yhteydenotot kaupungin virastoihin olivat vastaavien puolelta hätköityjä ja työkeitäkin.”

2) Tietopyynnön merkityksen kyseenalaistaminen, eli tietopyynnön perusteluita ja tarkoitusperiä udellaan, tietopyynnön merkitystä vähätellään ja tiedonhankkijaa jopa pyydetään luopumaan siitä liialliseen työläyteen vedoten.

“Viranomainen ei missään vaiheessa kieltäytynyt lähettämästä pyydettyjä asiakirjoja sähköisesti, vaan yritti ensimmäisellä kerralla päästä mahdollisimman helpolla ikään kuin kyseessä ei olisi ollut varteenotettava tietopyyntö, johon on vastattava lain edellyttämällä tavalla.”

3) Perustelemattomuus, eli viranomainen päättää esimerkiksi tietopyynnön rajauksesta omatoimisesti, toimii suurpiirteisesti, sovittu materiaali jää tulematta tai asetetaan maksuja ja kieltoja aineistolle ilman perusteluja. 4) Tekninen kyvyttömyys, eli viranomaisen välittämä verkko- tai sähköinen aineisto ei toimi tai sitä ei saa ulos järjestelmästä, taikka tiedonhankkijan mielestä viranomainen ei tunne tai tulkitsee julkisuuslakia väärin.

“Viranomaisen puolelta auttaminen oli mielestäni melko kehnoa. En ymmärrä miten vaihde voi antaa väärän numeron tai miten ministeriön sähköpostijärjestelmä voi olla niin pahasti epäkunnossa, että viestit eivät tavoita vastaanottajaa.”

4) Reaktiivisuus, eli viranomainen antaa passiivisen ja piittaamattoman vaikutelman. Ei kerrota heti, jos lähestytty viranomainen on väärä tai tieto salainen. Lisäksi yhteydenpito on hidasta, niukkasanaista ja tiedonhankkijalla on kokemus, että viranomaista pitää hoputtaa, jotta asiat etenisivät.

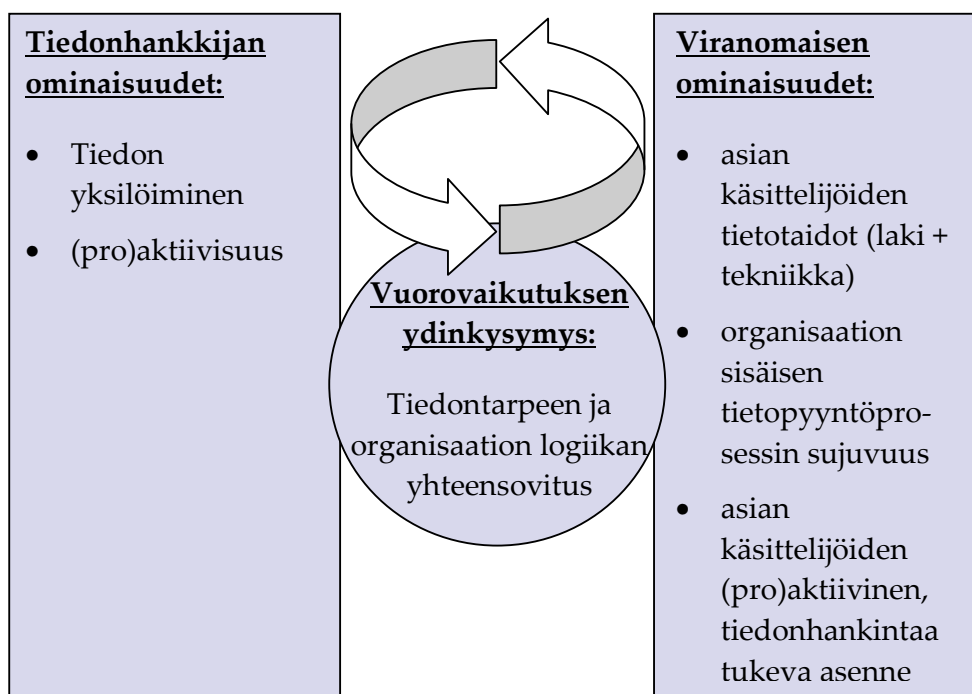
“...erikoista oli, että kielteisen päätöksen antamista odoteltiin kaksi viikkoa sen sijaan, että olisi ilmoitettu, että tietoa ei ole saatavissa.”

5) Tiedonhankinnan hankaloittaminen, eli toiminnan maksullisuus, pompottelu virkamieheltä toiselle tai vaikkapa erilaisten kaavakkeiden täyttö.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET:

Aineiston luokittelun ja teemoittelun jälkeen tein yhteenvedon, jossa näkökulmani ja teoreettisen viitekehyksen ohjastamana pyrin luomaan mallin tietopyynnöistä viranomaisille.

Tärkein havaintoni oli, että tietopyynnön onnistumista tai epäonnistumista ei useinkaan voi sälyttää kummankaan osapuolen syyksi: sen sijaan vika löytyy heidän keskinäisestä viestinnästään. Tietopyyntöprosessin eri tahojen välinen yhteistyö ratkaisee, kuinka tietopyynnön lopulta käy. Lisäksi raporteista on löydettävissä tiedonhankkijan ja viranomaisen ominaisuuksia, jotka uupuessaan hidastavat tai estävät tietopyyntöprosessia ja heikentävät hankitun tiedon laatua. Seuraavaksi käyn läpi yksityiskohtaisemmin mallin eri osia.



KUVIO 4 Viranomaiselle tehdyn tietopyynnön onnistumiseen vaikuttavat seikat.

6.1 Vuorovaikutuksen ydinkysymys

Kukin viranomainen toimii tiettyjä tarkoituksia varten ja toimintansa tueksi kerää tietynlaista tietoa tietynlaisessa muodossa. Tieto voi olla hyvinkin erikoistuneessa asiantuntijamuodossa tai sen keruu ja arkistointitapa voi olla omalaatuinen organisaation kehityksestä johtuneista syistä. Julkisuustestissä tiedonhankkijoilla ei ollut juurikaan aiempaa kokemusta lähestymistään viranomaisista, vaan he tekivät tietopyyntönsä pitkälti erilaisten oletusten varassa. Tällöin on tavallista, että kysytynkaltaista tietoa ei löydy lainkaan viranomaisen hallusta tai sitä on vaikea tai erittäin työläs viranomaisten aineistosta poimia. Syy on se, että tiedot on alun perin koottu erilaisista näkökulmista ja tarkoituseriä varten kuin mitä journalistilla on. Toisin sanoen, viranomaisen toimintalogiikka ei käy yksiin tietopyynnön logiikan kanssa.

Mikäli tietopyynnössä joudutaan edellä kuvatun kaltaiseen ristiriitatilanteeseen, saattaa viranomainen valita esimerkiksi jonkin seuraavista toimintatavoista: a) antaa jotain asiakirjoja ja toivoo tiedonhankkijan jättävän viranomaisen rauhaan, b) viranomainen ilmoittaa, että heillä ei ole kyseistä tietoa tai sitä on vaikea saada heidän aineistostaan, katkaisee yhteydenpidon taikka ohjaa tiedonhankkijan toiselle tietolähteelle tai c) alkaa työlääseen työhön, jossa pyrkii aineistostaan kokoamaan vastauksen tietopyyntöön.

Vaikka näistä vaihtoehdoista c seuraa parhaiten julkisuuslain henkeä, ei sekään ole vaihtoehtona erinomainen: ensinnäkin tietopyyntöön vastaamisen vaatima työ täytyy järjestää viranomaisen muun toiminnan joukkoon ja voi vaatia usean virkamiehen osallistumista. Tällöin tietopyynnön pituus voi venyä lakia rikkomatta kahdesta neljään viikkoon. Lisäksi lopputulos ei ole aina taattu: julkisuustestissä oli kokemuksia, että viranomaisen suuritöinenkin vastaus tietopyyntöön oli jotenkin vajavainen. Vaikka viranomainen koki tietopyyntöön vastanneensa, ei tiedonhankkija saanut

siitä kaikkea haluamaansa. Toisin sanoen, siinä missä viranomainen koki tietopyynnön tarkoittaman tiedon ilmenevän luovuttamastaan aineistosta, saattoi tiedonhankkija kokea asian toisin.

“Viestintävirasto oli joko tahallaan tai tahtomattaan tulkinnut tietopyyntöni eri tavalla kuin olin sen alun perin tarkoittanut.”

Keskeisin seikka tietopyyntöjen onnistumiselle vaikuttaisi siis olevan, että tietopyyntö on yhteensopiva viranomaisen toimintalogiikan kanssa. Jotta tämä onnistuisi, on jommankumman osapuolen oltava aktiivinen ennen tietopyyntöä: joko tiedonhankkija tuntee viranomaisen niin hyvin, että osaa kysyä suoraan oikeita asiakirjoja oikeasta paikasta, tai sitten viranomainen tietää sidosryhmiensä tiedontarpeet ja osaa luoda niihin sopivaa tietoa valmiiksi etukäteen.

Tilannetta kuvaamaan istuu mielestäni erinomaisesti Luhmannin autopoiesiksen käsite: sen mukaan jokainen organisaatio toimii omalla sisäisellä logiikallaan, joka voi olla hankala ellei mahdoton organisaation ulkopuolisten ymmärtää mutta joka on elinehto organisaation selviytymiselle itsenäisenä systeeminä. Tälle tulkinnalle antoi tärkeän vihjeen yksi kaikista muista tiedonhankkijoista poikennut tapaus: opiskelija Y työskenteli viranomaisessa, jolle tietopyynnot teki. Hän osasi lähestyä suoraan oikeita tahoja ja sai vastaukset välittömästi. Aivan kuten Luhmannin teoriasta voisi päätellään, on muissa raporteissa useita mainintoja vääristä oletuksista viranomaisen toiminnassa sekä tietämättömyydestä siitä järjestelmästä, mitä viranomainen toiminnassaan käyttää: viranomaisen sisäinen logiikka on omanlaisensa, jonka ymmärtäminen vaatii Luhmannin teorian mukaan organisaatiolta avautumista ulospäin ja toisaalta tietynlaista rajattua avoimuutta sisäänpäin. Juuri tästä tietopyynnöissä on kyse. (Holmström 2005, 62–64.)

6.2 Tiedonhankkijan tietopyyntöprosessiin vaikuttavat ominaisuudet

Sense making -metaforan mukaan tiedonhankinta on onnistunut vasta sitten, kun tiedonhankkija on ratkaissut tiedontarpeensa. Tämä ei onnistu, mikäli tiedonhankkijalla ei ole riittäviä kykyjä saada muodostettua tietoa viranomaisen asiakirjojen pohjalta. Mikäli tietopyynnön tehnyt ei esimerkiksi osaa tulkita asiakirjoja tai yhdistellä niiden tietoja tarvitulla tavalla, ei hän kykene ymmärrystä niistä muodostamaan. Tiedonhankkijan on osattava lausua julki tiedontarpeensa siten, että viranomainen ymmärtää, millaista sisältöä asiakirjoista tarvitaan.

“Lisäksi aineistossa on käytetty numerotietojen sijaan lyhenteitä, joita ei ole avattu, joten aineistoa on vaikea ymmärtää.”

Tiedonhankkijalta tarvitaan tietynlaista aktiivisuutta koko prosessin ajan: hänen on oltava valmis työstämään vastaanottamaansa aineistoa ja pyrkimään saavuttamaan käsitys tiedustelemastaan aiheesta, esimerkiksi tehtävä kysymyksiä. Tiedonhankkijan on myös muokattava tietopyyntöään, mikäli sillä ei ole mahdollista tarvittua aineistoa saada. Kaikilta ei edellä mainittua aktiivisuutta löydy, vaan useissa tapauksissa tiedonhankkija jätti tietopyynnön ilman jatkotoimenpiteitä, vaikka asiaa olisi voinut vielä viedä eteenpäin lukuisin eri tavoin. Toisilla tiedonhankkijoilla on siis syystä tai toisesta melko alhainen kynnys lopettaa tiedonhankinta. Parhaassa tapauksessa tiedonhankkija olisi proaktiivinen, eli hän tuntisi etsimänsä asiakirjat ja lähestymänsä viranomaiset hyvin jo ennen tietopyyntöä.

“Kun tutustuin näihin liitteisiin enemmän, huomasin, että olin olettanut tämän koneiston toimivan päinvastaisesti.”

Mallini osat vaikuttaisivat toimiessaan sekä lisäävän tiedonhankinnan laatua että vähentävän tiedonhankinnan työläyttä. Seuraavat tiedonhankkijan ominaisuudet kuitenkin parantavat tiedonhankintaa, mutta lisäävät

tietopyyntöjen työläyttä. Toisaalta tietopyynnöt eivät etenisi ilman seuraavaksi kuvailtuja toimintatapoja:

Vaikka yksilön pyrkimykset ymmärtää viranomaisen logiikkaa ja asiakirjojen laatua voivat nopeuttaa ja mahdollistaa tiedonhankinnan, niin ne voivat merkitä myös huomattavaa lisätyötä viranomaiselle: tiedonhankkija voi kysellä aktiivisesti viranomaiselta asiakirjoista, ja viranomainen voi joutua tekemään useita ja perusteellisia selvityksiä toiminnastaan ja asiakirjoistaan, joko puhelimitse, kirjeitse tai sähköpostilla. Toisaalta aineistossa oli useita tapauksia, joissa tiedonhankkijan kokeman mukaan asia ei olisi edennyt lainkaan, ellei tiedonhankkija olisi ollut aktiivinen viranomaisen suuntaan: viranomaista on pitänyt muistuttaa ja hoputtaa, jopa siteerata julkisuuslakia, ennen kuin viranomaisen ratas on nytkähtänyt eteenpäin - tietopyyntö saatettiin jopa unohtaa, kunnes tiedonhankkija muistutti asiasta. Aktiivisimmat tiedonhankkijat eivät pysähtyneet viranomaisen asettamiin esteisiin tiedonhankinnan tiellä: esimerkiksi aineiston ehdoksi asetettu tarkemmin perustelematon maksu saatettiin yrittää sinnikkäästi kiertää esimerkiksi kyselemällä tarkemmin, millaista ilmaista aineistoa olisi tai onnistuisiko aineistoon tutustuminen paikan päällä. Kaikki nämä lisäkysymykset vaativat viranomaisen vastausta ja toteutuessaan työtä, sillä esimerkiksi paikan päällä aineistoon tutustuvalle täytyy varata henkilö organisaatiosta esittelemään aineistoa.

6.3 Viranomaisen tietopyyntöprosessiin vaikuttavat syyt

Joissakin tapauksissa tiedonhankintaa esti ja hidasti tekniset syyt: sähköposti ei toiminut, liitetiedostot eivät mahtuneet sähköpostiin tai tietoja ei osattu poimia viranomaisen tietojärjestelmästä. Tiedonhankinnan onnistumista heikensi ja aikaa pidensivät siis tekniikan ongelmat ja osaamattomuus. Teknisten taitojen lisäksi ongelmaksi saattoi muodostua lainopillinen tietotaidon puute. Tällöin viranomainen saattoi toimia väärin silkasta tietämättömyydestään tai siirtää tietopyynnön lakimiehen tarkasteltavaksi.

Melko monessa tapauksessa viranomaisen lakimies tutki tietopyynnön lainmukaisuuden. Tällöin laintulkinta organisaation sisällä saattoi viedä päiviä, sekä päätyä lopulta tulkintaan, jonka tiedonhankkija tulkitse kuitenkin mielestään selvästi vääräksi ja perusteettomaksi. Toisin sanoen laintulkinnan heikkous heikentää tiedonhankinnan laatua ja pidentää tietopyynnön käsittelyaikaa.

Toisaalta tiedonsaantia hidasti ja esti organisaation sisäisen tietopyyntöprosessin alkeellisuus: 1) Ensinnäkin vastuualueet olivat epäselviä, ja tietopyyntöä saatettiin siirrellä henkilöltä toiselle, ennen kuin sopiva henkilö löytyi. 2) Toiseksi tietopyyntöön vastaaminen vaati useiden ylemmän portaan päättäjän hyväksynnän, joka monimutkaisti prosessia. 3) Kolmanneksi yllättävän paljon keskeisistäkin asiakirjoista on edelleen vain paperimuodossa ja niiden muuttaminen sähköisen muotoon on työlästä. 4) neljänneksi tietojärjestelmät eivät useinkaan olleet kovin joustavia, ja esimerkiksi salaisen tiedon erittely julkisen tiedon joukosta ei onnistunut kovinkaan kätevästi.

“Viranomaistoiminnassa on hyvän hallintotavan lisäksi parantamisen varaa myös toiminnan nopeudessa ja vastuualueiden kartoituksessa.”

Kenties merkittävin viranomaisen tietopyyntöön vaikuttava seikka on kuitenkin tämän asenne: aineiston negatiivisista arvioista viranomaisen toiminnasta suuri osa liittyi tapaukseen, jossa viranomainen yksinkertaisesti päätti olla pitämättä yhteyttä tiedonhankkijaan. Päätöstä ei voi perustella oikein millään muulla kuin viranomaisen edustajan henkilökohtaisella valinnalla. Esimerkiksi eräässä tapauksessa yhteyshenkilö ilmoitti suoraan, ettei hän ole kiinnostunut tutkimuksesta ja lopetti yhteydenpidon.

Useissa tapauksissa valitettiin viranomaisen penseää, niukkasanaista, tyyliä ja yhteistyöhalutonta otetta. Näissä myös tulokset olivat usein huonoja - tiedonhankkija ei voi saada kaipaamaansa tietoa, ellei viranomainen ole

valmis neuvomaan ja avustamaan organisaation toiminnan ja tiedon laadun esittelyssä sekä tietopyynnön rajaamisessa. Sen sijaan aktiivinen, palveluhenkinen ja tiedonhankkijan tietopyynnön ratkaisemaan pyrkivä viranomaisen vaikuttaa edistävän tiedonhankintaa. Joissakin ripeästi sujuneissa ja onnistuneesti päättyneissä tietopyyntötapauksissa oli kyse viranomaisen proaktiivisesta toiminnasta, jossa tiedontarpeisiin oli etukäteen räätälöity tieto. Viranomaisen oli siis tietoinen heihin kohdistuvasta mielenkiinnosta ja osasi luoda etukäteen tähän tarpeeseen sopivia tietopaketteja. Useassa näissä tapauksissa viranomaisen edustajina oli kyse myös ammatiltaan informaatioista, eli tiedonhankinnan ammattilaisista.

6.4 Tietopyynnöstä syntyvä vaikutelma

Raporteista ilmeni vahvoja mielipiteitä viranomaisen toiminnasta. Mielenkiintoista oli huomata, että nämä mielipiteet eivät useinkaan olleet mitenkään yksiselitteisiä: esimerkiksi viranomaista saatettiin pitää samanaikaisesti hyvin ystävällisenä ja auttavaisena, mutta samalla kertaa ammattitaidottomana ja hitaana.

Raportinlukujeni pohjalta vaikuttaa siltä, että tietopyynnön tekijällä voi olla yhtä aikaa hyvin ristiriitaiset arviot muun muassa sellaisista viranomaisen toiminnan alueista, kuin laintulkinnan hallitsemisesta, käsitys teknisestä taitavuudesta (tekniikan käyttö ja prosessit), käsitys avuliaisuudesta (valmius tehdä työtä tietopyynnön eteen) sekä käsitys kohtelusta (ystävällinen, arvostava ja huomaavainen käytös).

Oli myös mielenkiintoista huomata, että välillä raporteista lukemalla viranomaisen toimintaa voisi olettaa viranomaisen saavan paljon huonomman arvostelman, mutta tietopyynnön tekijä antaakin hyvin positiivisen lausunnon viranomaisen toiminnasta. Väittäisin, että tätä ilmiötä selittää viranomaisen aikaisempi maine tiedonhankkijan silmissä, kuten Luoma-aho (2006) esittää.

6.5 Ohjeita viranomaisille

Mikäli viranomainen haluaa parantaa tietopyyntöjen onnistumista ja vähentää niiden työläyttä, kannattaa kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin:

Varmista yhteyshenkilöketju

Mikäli ensimmäinen yhteydenotto ei mene suoraan oikealle yhteyshenkilölle, ovat tämän tutkimuksen valossa todennäköisimmät ensimmäisen yhteydenoton kohteet vaihde, viestintäyksikkö ja yleinen numero, tässä järjestyksessä. Ihannetapauksessa tietopyyntö osattaisiin ohjata näistä suoraan oikealle yhteyshenkilölle. Muutoin on uhka, että usea virkamies joutuu tulkitsemaan tietopyyntöä.

Asenteeksi ongelmanratkaisulähtöisyys

Heti tiedonhankinnan alussa viranomaisen pitäisi pyrkiä saamaan käsitys siitä, mitä tietopyyntö itse asiassa tarkoittaa ja miten sen vaatima tieto ilmenee viranomaisen asiakirjoissa. Viranomaisen kannattaa heti ensimmäisestä yhteydenpidosta lähtien olla ystävällinen ja asennoitua ratkaisemaan tiedonhankkijan ongelma.

Vaikka tietopyynnön avustamiseksi olisi tärkeää tietää, mitä tietopyyntö tarkkaan ottaen tarkoittaa, niin tämän tutkimuksen valossa tiedonhankkijat kokevat erittäin epäasiallisenä, jos viranomainen kysyy, miksi tiedonhankkija tietoa hakee. Sen sijaan olisi hyvä pyrkiä selvittämään tiedonhankkijan kanssa ainakin seuraavat asiat:

- Haluaako tiedonhankkija tietoa eli jonkinlaisen selvityksen aiheesta, vai varsinaisia asiakirjoja aiheesta?
- Mitä tietopyynnön tietoa koskevia asiakirjoja on saatavilla?
- Millaista tietoa näistä asiakirjoista löytyy?

- Kuinka laajasta aineistosta on kyse?
- Kuinka julkista aineisto on? Mitkä ovat salaamisen perusteet?
- Missä muodoissa aineisto on mahdollista saada?
- Maksaako tietopyynnön toteuttaminen mahdollisesti jotain ja mitkä ovat maksun perusteet?
- Pääseekö aineistoon tutustumaan henkilökohtaisesti paikan päällä?

Suosi suoraa kommunikointia

Koska näitä kysymyksiä on paljon ja tiedonhankkija ei todennäköisesti tunne viranomaista eikä viranomaisen tiedonhankkijan tietopyynnön tarkempaa sisältöä, johtavat vastaukset todennäköisesti lisäkysymyksiin ja -selvityksiin. Siksi tämä keskustelu on syytä käydä joko kasvokkain tai puhelimitse: Sähköpostin välityksellä se joko venyy tai keskeytyy, kun tiedonhankkija ei jaksa kirjoittaa.

Selvitä konteksti

Mikäli tiedonhankkijalle ei osata selvittää tiedon ja asiakirjojen laatua ja sisältöä ennen varsinaisen tietopyynnön tekemistä, on vaarana tietopyyntö, joka vastaa heikosti viranomaisen aineistoa: silloin tietoja täytyy poimia erikseen aineistosta tai sitten tiedonhankkija joutuu tekemään toisen tietopyynnön, koska ensimmäinen epäonnistui. Olennaista on, että tiedonhankkijan kuva kohteestaan on mahdollisimman hyvä ennen tietopyyntöä, koska tuolloin se onnistunee tarkimmin ja nopeimmin sekä vähimmällä työllä. Parhaassa tapauksessa koko tietopyyntöä ei tarvitse käsitellä viranomaisessa, koska tiedonhankkija saa kaipaamansa tiedot jo ennen tietopyynnön lähettämistä.

Kuittaa ripeästi

Kun viranomainen vastaanottaa tietopyynnön, on tähän syytä vastata kuittausviestillä välittömästi: laki määrää tälle vastaukselle aikarajaksi viimeistään yhden päivän kuluttua vastaanottamisesta.

Pidä tiedonhankkija tilanteen tasalla

Tietopyyntöä käsiteltäessä on hyvä informoida tiedonhankkijaa sen jokaisesta vaiheesta: kenellä tietopyyntö on käsittelyssä, millaisessa ja kuinka kauan ja mitä mahdollisia ongelmia on tullut eteen. Erityisen tärkeää olisi selvittää tiedonhankkijalle jo ensimmäisen viikon aikana, mikäli aineistossa on jotain salaista.

Ohjaa aina eteenpäin – silloinkin kun itse olet esteenä

Mikäli vastaus on kielteinen, on siihen muistettava liittää ohje, kuinka päätöksestä valitetaan sekä neuvoa, kuinka tiedonhankkijan olisi mahdollista saada jos ei täysin samaa niin vastaavaa tietoa. Näin viranomaisesta ei muodostu tiedonhankkijalle ylittämätöntä estettä vaan häntä autetaan eteenpäin.

Ohjeista ja kysy, onnistuiko?

Myöntävässä vastauksessa on syytä olla ohjeita asiakirjojen tietojen tulkitsemista varten, mikäli niitä tarvitaan. Muista, että jollet tunne tiedonhankkijaa, et voi tietää, millaiset taustatiedot hänellä aiheeseen on. Viranomaisen olisi hyvä tiedustella tiedon luovuttamisen jälkeen, kuinka tiedonhankinta onnistui: onko tiedonhankkijalla vaikeuksia tulkita asiakirjaa tai kaipaako hän jotain lisätietoja.

Mahdollisimman harvan luukun periaate

Parhaassa tapauksessa tiedonhankkijan kanssa asioi ja asiaa hoitaa yksi ja sama vastuhenkilö: näin säästyy aikaa, kun ei tarvitse turhaan selvittää asiaa yhä uudelleen ja väärinymmärrysten syntymisen todennäköisyys

laskee. Organisaatiossa voisi esimerkiksi olla informaattikko, joka hallinnoi organisaation tietojärjestelmiä sekä vastaanottaa ja hallinnoi tietopyyntöjä. Näin henkilö tietäisi varsin hyvin, millaisia asiakirjoja viranomaisella on. Julkisuuslain mukaan sen viranomaisen edustajan tulisi tietopyyntöön vastata, jolle se kuuluu. Mikään ei kuitenkaan estäne spesialistin apua tällaisessa tilanteessa.

Pyri ennakoimaan – turha itkeä, kun maito on maassa

Viranomaisen kannattaisi toimia proaktiivisesti, pyrkiä selvittämään sidosryhmien tiedontarpeita ja luomaan näitä vastaavia aineistoja jo ennakkoon. Tästä syystä esimerkiksi tietojärjestelmät pitäisi pyrkiä muokkaamaan sellaisiksi, että niistä on helppo tehdä hakuja ja esimerkiksi salattaviksi luokiteltavien henkilötietojen piilottaminen tai poistaminen tulosteista tai kopioista onnistuisi helposti.

6.6 Jatkotutkimusehdotuksia

Opiskelijoiden yksilöllisellä tiedonhankintakäyttäytymisellä vaikutti selvästi olevan vaikutusta tiedonhankintaan. Opiskelijat esimerkiksi käyttivät toisistaan poikkeavia tapoja lähestyä viranomaista: toiset lähestyivät suoraan, toiset etsivät ensin verkkosivuilta ja käyttivät paljon aikaa tiedusteluun ennen tietopyyntöä ja toiset vain olivat aktiivisempia. Toisaalta esimerkiksi eräs tietopyyntöjen tekijä sai vain negatiivisia vastauksia. Syitä näihin ilmiöihin tai kuinka ne prosessiin vaikuttavat ei mielestäni voi tästä aineistosta saada selville, vaan tarvittaisiin uusi tutkimus ja aineisto.

Suhteellisen yksinkertainen mutta tärkeä asia olisi selvittää, kuinka paljon tietopyyntöjä ja keiltä viranomaisille yleensä tulee. Salovaaran ja Talan (2003) tutkimuksesta paljastui, että joissakin viranomaisissa asiasta pidetään kirjaa ja toisissa ei. Toisaalta tavalliset kansalaiset hakevat tietoa ilmeisen harvoin, mutta mitään lukuja tutkimukset eivät esitä. Julkisuustestin raporteista ilmeni, että usein viranomainen vaikutti siltä, kuin tietopyynnöt olisivat

heille aiemmin tuntematon asia. Olisi myös mielenkiintoista tietää, kuinka tietoisia tavalliset kansalaiset ovat Julkisuuslaista ja sen myöntämistä oikeuksista: onko kyseessä viranomaisille nukkuva uhka – he ovat valmistautumattomia tietopyyntöihin, joita saattaisi ilmetä useita esimerkiksi suosituksen lehtiartikkelin seurauksena.

Tässä tutkimuksessa käytettiin tiedonhankkijan näkökulmaa, mutta mielenkiintoista olisi tarkastella tietopyyntöjä myös viranomaisten suunnasta. Tällöin erityisen hedelmällinen tutkimuksenteon muoto voisi olla toimintatutkimus, jossa tutkija pääsisi viranomaisen toimintaan ja logiikkaan kiinni ja kehittävästä näkökulmasta voitaisiin saada suurin hyöty.

7 TUTKIMUKSEN ARVIOINTI

Johtavana ajatuksenani oli viranomaisten toiminnan kehittäminen: tavoitteenani oli tutkimuksen kautta tarjota ohjeistusta siitä, millainen toiminta edistää ja millainen toiminta on haitallista niin tiedonhankinnan onnistumisen, viranomaisten työlääntyneisyyden kuin stakeholder-suhteiden kannalta. Kehitysehdotuksia varten pyrin ensin esittelemään huolella tarkastelemani näkökulman, kartoittamaan aineiston luokittelemalla ja teemoittelemalla sekä vetämään johtopäätökset siitä, milloin tietopyynnöt viranomaiselle onnistuvat ja milloin ne epäonnistuvat.

Mielestäni onnistuin tutkielmani tavoitteessa, eli sain luotua kehitysehdotuksia viranomaisten toiminnalle sekä tehtyä yhteenvetona mallin tietopyynnöistä viranomaisille. Mielestäni tutkielmani osuu tutkimusaukkoon suomalaisessa tutkimuskentässä.

Toisaalta, vaikka tutkimukseni esittelee mielenkiintoista ja tarpeellista tietoa siitä, milloin tiedonhankinta viranomaisilta onnistuu ja milloin epäonnistuu, niin tutkimus ei anna tietoa siitä, kuinka merkittäviä nämä asiat ja piirteet ovat suhteessa toisiinsa, kuinka laajasti tulokset ovat yleistettävissä suomalaisiin viranomaisiin ja ovatko kaikki oleelliset ilmiötä koskevat seikat

nyt löytyneet. Näitä varten olisi tarpeen esimerkiksi määrällinen, deskriptiivinen jatkotutkimus, jolla asian tiimoilta laajasti tutkittaisiin suomalaisten viranomaisten tilaa.

Lisäksi, kuten Ryan ja Bernard (2000, 769–802) artikkelissaan esittävät, olisivat mallini ja havaintoni todennäköisesti rikkaammat ja tarkemmat, mikäli olisin keskustellut niistä raporttien kirjoittajien sekä viranomaisten edustajien kanssa mallini valmistumisen jälkeen. Olin kuitenkin tehnyt graduani jo sen verran pitkään, ettei minulla ollut tähän enää resursseja eli aikaa ja rahaa.

Mitä tulee tutkimuksen luotettavuuteen muuten, niin ensinnäkään en koe, että itselläni olisi ollut mitään piileviä tausta-ajatuksia tai motiiveja tutkimuksen suhteen. Reliaabeliuden ja validiuden kysymyksiin olen pyrkinyt kiinnittämään huomiota Menetelmät luvussa: menetelmien, luokittelusääntöjen ja tutkimuksen kulun kuvaamisella olen yrittänyt mahdollistaa tutkimuksen toistettavuuden ja seurattavuuden. Olen myös pistänyt paljon ajatusta sille, millaista havaintoa ja tuloksia aineistosta voi ylipäänsä saada.

Itseäni on hieman vaivannut menetelmieni tietty alkeellisuus: en ole käyttänyt tilastollisia menetelmiä tai kehittyneitä laadullisia metodeja. Perustelen kuitenkin valintaani seuraavilla seikoilla:

1) *Huono otos*: tyypillisesti puhtaasti määrällisen tutkimuksen pohjana on edustava otos, eli että tutkittavat edustavat uskottavasti populaatiota. Tässä tapauksessa raportit ovat täysin keinotekoisia ja varta vasten tehtyjä, eivätkä niiden tekijät näin ollen edusta tavanomaisia viranomaisia lähestyviä tiedonhankkijoita aidoissa tilanteissa. Toisin sanoen esimerkiksi numeerisia havaintoja joidenkin tässä aineistossa ilmenevien seikkojen yleisyydestä ei voi sellaisenaan suoraan yleistää tämän aineiston ulkopuolelle. Toisaalta tämä aineisto on hyvin perusteltu: tiedonhankinta viranomaisten

asiakirjoista on esimerkiksi Salovaaran ja Talan (2003) sekä Salovaaran (2003) tutkimusten perusteella ilmeisen harvinaista ja koko populaatiota (esim. Julkisuuslain kohdalla koko Suomen kansa) edustavaa määrällistä otosta voi olla hyvin vaikea saada.

2) *Ei tarkoituksenmukaista*: tässä tutkimuksessa aineistoa ei laiteta numeeriseen muotoon todisteena, vaan vihjeinä induktiiviselle päättelylle. Näin ollen ei ole tarkoituksenmukaista tehdä työlästä tilastollista laskentaa, koska se ei itsessään todista mitään. Samoin tutkimuksenteon ollessa kesken olin vielä epävarma lopullisista tutkimuskysymyksistä ja siitä, millaista tietoa aineistosta voisi saada. Näin ollen kehittyneempien metodien käyttö olisi voinut tarkoittaa raskaampaa tutkimusprosessia vailla takeita hyvistä tuloksista.

3) *Ei resursseja*: edellistä perustelua voisi jatkaa toteamalla, että tietysti perusteellinen tilastollinen tai laadullinen työ tarjoaisi perustellummat vihjeet päättelylle. Mutta koska ne eivät kuitenkaan ole välttämättömiä, niin ne ovat kustannustehottomia tilanteessa, jossa on vain vähän aikaa ja mahdollisuuksia tutkimuksen tekemiselle.

4) *Ajateltu kohderyhmä*: olen lähinnä kiinnostunut sellaisista julkisista organisaatioista, joissa olen itse työskennellyt. Niissä on usein hyvin vähäinen määrä viestinnän henkilökuntaa, joilla on hyvin vähän resursseja - niin aikaa kuin osaamista esimerkiksi tilastolliseen laskentaan. Kuitenkin RACE-mallin mukaan mitä enemmän ja paremmin viestintää mittaa, sen paremmin viestintä onnistuu. Niinpä olen kiinnostunut minimalistisista keinoista arvioida viestintää: yksinkertaisista malleista, teorioista ja nyrkkisäännöistä, joiden pohjalta voi esittää kustannustehokkaita kysymyksiä eli joihin vastaaminen tuo olennaista tietoa vähällä vaivalla.

Mitä tutkimustulosten yleistettävyyteen tulee, niin kuten todettua, otos oli keinotekoinen ja populaatioon nähden suppea. Toisaalta pyydän lukijaa

huomaamaan, että en varsinaisesti pyri saamaan aiheesta tarkkaa kuvaa, jonka voisi yleistää tämän aineiston ulkopuolelle. Tarkoitukseni on paljastaa aineistosta havaintoja siitä, milloin tietopyynnöt onnistuvat ja milloin ne menevät vikaan. Tutkimuskysymysten tarkoituksena on ainoastaan kiinnittää huomio oleelliseen, auttaa luokittelussa ja teemoittelussa sekä erotella tapauksia jotenkin systemaattisella tavalla toisistaan – eli kyse on loogista päättelyä edesauttavista toimenpiteistä, joilla erottelen epäolennaista dataa olennaisesta. Induktiivisen logiikan periaatteiden mukaisesti päättelyni pitävyyden ei perustu havaintojen yleistettävyyteen vaan niiden sisäiseen ristiriidattomuuteen. Toisaalta, koska parempaa tutkimusta ei ole ja saattaa olla hankala löytää resursseja sen tekemiseenkään, tarjoaa tutkimukseni mielestäni tällä hetkellä pätevintä tietoa aiheestaan. Tällöin induktiivisen päättelyn tuloksia voi yleistää aineiston ulkopuolelle sillä periaatteella, että törmätessä havaintoihin jotka ovat ristiriidassa mallini tai päättelyni kanssa, on samalla asetettu logiikkani pitävyyden kyseenalaiseksi. Päättelyäni pitää tällöin tarkistaa ja korjata tai sitten hylätä. Induktiivinen päättely on siis pätevää kunnes toisin todetaan.

Lopuksi haluaisin vielä mainita, että Sense-making -malli on mielestäni erinomaisen hyvin yhteensopiva Gadamerin hermeneutiikan sekä sosiaalisen konstruktionismin kanssa sekä vetää yhteen monipuolisesti tiedonhankintatutkimuksen eri osia ja linjoja. Lisäksi metafora on hyvin helposti ymmärrettävissä ja käyttökelpoinen näkökulman antaja tutkimuksen suunnitteluun, toteutukseen ja tulosten analysointiin. Muun muassa näistä syistä olen valinnut metaforan lähtökohdaksi tutkiessani tietopyyntöjä viranomaisille valitsemastani näkökulmasta.

8 KIRJALLISUUS

Ahvenainen, T. & Rätty, T. 1999. Julkisuuslainsäädäntö. Julkisuus ja salassapito kunnissa. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Alasuutari, P. 1993. Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino.

Aula, P. 2008. Organisaatioviestinnän merkitys: tuleeko hyvä käytäntö aina hyvästä teoriasta? Teoksessa Aula, P. (toim.) Kivi vai katedraali. Helsinki: Infor, 11-25.

Berger, P., Luckmann, T. 1995. Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen. Helsinki: Gaudeamus.

Case, D. 2002. Looking for information: a survey of research on information seeking, needs, and behavior. San Diego, Calif: Academic Press.

Choo, C. W. 1998. The Knowing Organization. New York: Oxford University Press.

Choo, C. W. 2006. The Knowing Organization. New York: Oxford University Press.

Craig, R. T. 2007. Communication Theory as a Field. Teoksessa Craig, R. T., Muller, H. L. (toim.) Theorizing Communication. Readings Across Traditions. Los Angeles: Sage publications.

Dervin, B. 1998. Sense-making theory and practice: an overview of user interests in knowledge seeking and use. Journal of Knowledge Management Vol. 2, No. 2, 36-46.

Falkheimer, J. 2009. On Giddens. Interpreting Public Relations through Anthony Giddens's Structuration and Late Modernity Theory. Teoksessa

Ihlen, Ø., van Ruler, B. & Fredriksson, M. (toim.) Public relations and social theory: key figures and concepts. New York: Routledge.

Freeman, E. 1984 . Strategic Management: the Stakeholder Approach. Boston: Pitman.

Gadamer, H. 2004. Hermeneutiikka: ymmärtäminen tieteissä ja filosofiassa. Tampere: Vastapaino.

Haasio, A., Savolainen, R. 2004. Tiedonhankintatutkimuksen perusteet. Helsinki: BTJ Kirjastopalvelu Oy.

Hatch, M. J., Cunliffe, A. L. 2006. Organization Theory. New York: Oxford University Press.

Heide, M. 2009. On Berger. A Social Constructionist Perspective on Public Relations and Crisis Communication. Teoksessa Ihlen, Ø., van Ruler, B. & Fredriksson, M. (toim.) Public relations and social theory: key figures and concepts. New York: Routledge.

Holmström, S. 2005. An Intersubjective and a Social Systemic Public Relations Paradigm. Public relations interpreted from systems theory (Niklas Luhmann) in opposition to the critical tradition (Jürgen Habermas). Väitöskirja. University of Roskilde, Denmark.

Holmström, S. 2009. On Luhmann: Contingency, Risk, Trust and Reflection. Teoksessa Ihlen, Ø., van Ruler, B. & Fredriksson, M. (toim.) Public relations and social theory: key figures and concepts. New York: Routledge.

Johnson, J. D. 2002. On contexts of information seeking. Information Processing and Management, Vol. 39, 735–760.

Juuti, P. 2001. Johtamispuhe. Jyväskylä: PS-Kustannus.

Kuutti, H. 2009. Julkisuustesti. Jyväskylän yliopisto.
(<http://users.jyu.fi/~hkuutti/JULKISUUSLAKI-NETTIINEISTO/JULKISUUSTESTI.pdf>)

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621): Finlex
(www.finlex.fi)

Laverty, S. M. 2003. Hermeneutic Phenomenology and Phenomenology: A Comparison of Historical and Methodological Considerations. *International Journal of Qualitative Methods*, Vol. 2, No. 3.

Littlejohn, S. W. 1995. *Theories of Human Communication*. Belmont: Wadsworth.

Lybeck, J. et al. 2006. Arkistot yhteiskunnan toimiva muisti. Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen oppikirja. Arkistolaitoksen toimituksia 2. Helsinki: Arkistolaitos.

Luoma-Aho, V. 2006. Intangibles of Public Organizations: Trust and Reputation. Teoksessa Luoma-Aho, V., Peltola, S-M. (toim.) *Public Organizations in the Communication Society*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Manis, J. G. & Meltzer, B. N. 1978. *Symbolic Interaction*. Allyn and Bacon: Boston.

Mintzberg, H. 1998. The structuring of organizations. Teoksessa Mintzberg, H. & Quinn, J. B. (toim.) *Readings in the Strategy Process*. London: Prentice-Hall, 143–161.

Motion, J., Leitch, S. 2009. On Foucault. A Toolbox for Public Relations. Teoksessa Ihlen, Ø., van Ruler, B. & Fredriksson, M. (toim.) *Public relations and social theory: key figures and concepts*. New York: Routledge.

Mäenpää, O. 2008. *Julkisuusperiaate*. WSOY: Helsinki.

- Mäkinen, I. 1999. Tiedon tie. Johdatus informaatiotutkimukseen. Helsinki: BTJ Kirjastopalvelu Oy.
- Mörä, T., Tarkiainen, J. 2003. Toimittajien kokemukset uudesta julkisuuslaista. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2003:36.
- Niiniluoto, I. 1983. Tieteellinen päättely ja selittäminen. Helsinki: Otava.
- Phillips, R. 2003. Stakeholder Theory and Organizational Ethics. San Fransisco: Berret-Koehler Publishers Inc.
- Ryan, G. W. , Bernard, H. R.2000. Data management and analysis methods. Teoksessa Denzin, N. K., Lincoln, Y. S. (toim.) Handbook of Qualitative Research. Second edition. Thousand Oaks (Calif.): Sage.
- Salovaara, C. 2003. Uuden julkisuuslainsäädännön toimivuus kunnissa ja kuntayhtymissä. OPTL:n tutkimustiedonantoja 57.
- Salovaara, C., Tala, J. 2003. Uuden julkisuuslainsäädännön toimivuus valtionhallinnossa. OPTL:n julkaisuja 199.
- Savolainen, R. 1999. Tiedontarpeet ja tiedonhankinta. Teoksessa Mäkinen, I. (toim.) Tiedon tie. Johdatus informaatiotutkimukseen. Helsinki: BTJ Kirjastopalvelu Oy.
- Savolainen, R. 2006. Information Use as Gap-Bridging: The Viewpoint of Sense-Making Methodology. Journal of the American Society for Information Science and Technology, Vol. 57, No. 8, 1116–1125. Wiley Periodicals Inc.
- Stieb, J. A. 2009. Assessing Freeman’s Stakeholder Theory. Journal of Business Ethics, Vol. 87, 401–404.
- Taylor, S. R. 1991. Information Use Environments. Teoksessa Dervin, B. (toim.) Progress in Communication Sciences, Vol. X, New Jersey: Ablex, 217–255.

Tilastolain kehittämistyöryhmän muistio. 2003. Helsinki: Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto.

Tuominen, K., Savolainen, R. 1997. A Social Constructionist Approach to the Study of Information Use as Discursive Action. Teoksessa Vakkari, P., Savolainen, R. & Dervin, B. (toim.) Information seeking in context. London: Taylor Graham.

Uusitalo, H. 1991. Tiede, tutkimus ja tutkielma. Helsinki: WSOY.

Vakkari, P. 1999. Tiedonhankinnan tukeminen ja informaatiotutkimus. Teoksessa Mäkinen, I. (toim.) Tiedon tie. Johdatus informaatiotutkimukseen. Helsinki: BTJ Kirjastopalvelu Oy.

Wilson, T.D. 2006. On user studies and information needs. *Journal of Documentation*, Vol. 62, No. 6, 658–670. Emerald Group Publishing Limited.

Liite 1.

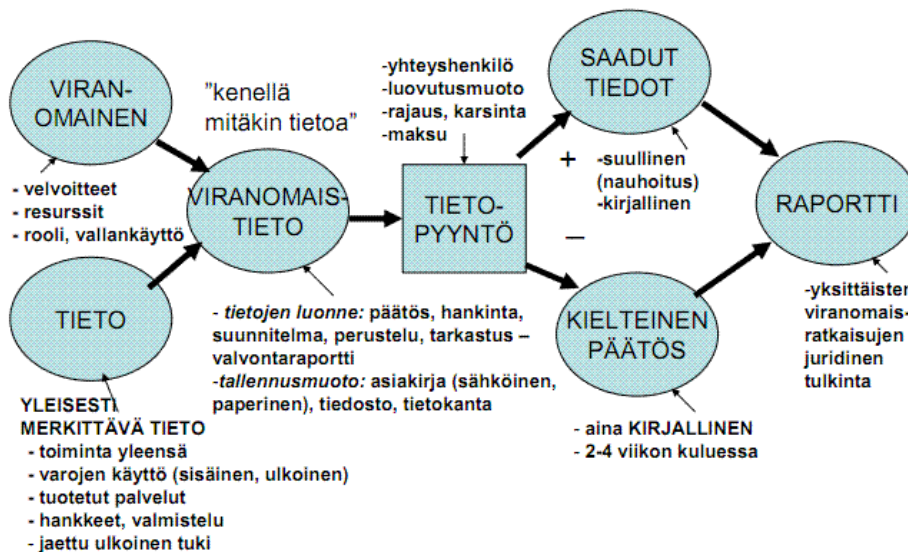
JULKISUUSTESTIN OHJEISTUS

1) TAUSTAT JA TAVOITTEET

Tavoitteena selvittää viranomaisen hallussa olevan (yleisesti ja journalistisesti kiinnostavan) tiedon / tietoaineiston julkisuutta julkisuulain pohjalta ja arvioida aineiston luovuttamatta jättämisen juridista asianmukaisuutta (jos tietoja ei haluta luovuttaa yleensä tai pyydettyssä laajuudessa). Tarkoituksena on kartoittaa erilaisia harmaita aukkoja julkisuuslain salassapidossa (tästä syystä toteutettavat tietopyynnöt pyritään rajaamaan julkisuuden kannalta "ongelmallisiin" tai tulkinnanvaraisiin tietoihin tai aineistoihin)

Tavoitteena EI OLE (ainakaan tällä kurssilla) hyödyntää näin kerättyä tietoaineistoa (vaikka aineiston tarpeella ei olekaan merkitystä itse tietojen luovuttamiselle)

Julkisuustestin toteuttaminen



Kyse on tietoja hallinnoivan viranomaisen ensikäden julkisuustulkinnasta ja sen asianmukaisuudesta. Julkisuuspäätöksestä on mahdollista jatkossa valittaa tai viranomaisen toiminnasta kannella, mutta tämä kuuluu tämän kurssin ulkopuoliseen julkisuustestin (mahdolliseen) kakkosvaiheeseen.

Osa laitoksen laajempaa tutkimushanketta "Viranomaisaineistojen journalistinen hyödyntäminen" (www.julkisuuslaki.fi)

Työtapa

- julkisuusasteen selvittäminen yksin tai 2-3 hengen työryhmässä
- kohteena tietty viranomainen/tietyt viranomaiset.
- opiskelijakohtainen työmäärä: 3 kpl erilaista tietoa/tietokokonaisuutta (opiskelijan mahdollista tehdä tietopyyntöjä eri aiheista myös samalle viranomaiselle, yhteyshenkilö viranomaisessa voi vaihdella)

Edeltävä toiminta

- tutustuminen julkisuuslain julkisuusperiaatteeseen, salassapidon edellytyksiin ja aineistojen luovutuskäytäntöihin (luennot, itseopiskelu)
- tutustuminen KHO:n salassapitoa koskeviin laintulkintoihin (www.julkisuuslaki.fi)
- tietopyynnön kohteiksi valittujen viranomaisten valinta valtionhallinto, aluehallinto ja paikallishallinto (ministeriö, läänit, kunnat--)
- tutustuminen niiden hallinnoimaan viranomaisaineistoihin (mm. viranomaisten verkkosivut, puhelinkyselyt)
- tietojen/tietojoukkojen/laajempien aineistojen valinta tietopyyntöjen kohteiksi tietojen yleisen mielenkiinnon pohjalta (-> luettelot tehtävien tietopyyntöjen kohteista ennakkoon kurssinvetäjän hyväksyttäväksi)
- kirjallisten luovutuspyyntöjen valmistelu

Tietopyyntöjen kohteita

- viranomaisen asiakirja
- viranomaisen tieto/tiedot asiakirjassa/rekisterissä
- kokonainen/osittainen rekisteri/tietokanta (sähköinen massaluvutus)

Luovutusmuoto

- ensisijaisesti sähköinen (viranomaisen perusteltava erikseen jossa tietoa ei ole sähköisessä muodossa (paperidokumentti, kortisto)

Julkisuustestin tarkastelukohteita

- onko tietopyynnön kohteena viranomaisen asiakirja
- ovatko pyydetty tiedot julkisia
- onko asiakirja julkinen (kokonaan, osittain)
- onko rekisteri julkinen (kokonaan, osittain)
- voidaanko ei-julkisesta asiasta kertoa jotakin suullisesti/kirjallisesti
- kuuluuko asia viranomaisen tiedotusvelvollisuuden piiriin

2) TESTIN TOTEUTTAMINEN

Viranomaistiedon valitseminen

Vaihtoehtoisena lähestymistapana joko viranomainen tai tieto, jotka yhdessä johtavat ”viranomaisen tietoon”

a) Lähestymistapana viranomainen:

- viranomaiselle ja sen toiminnalle asetetut velvoitteet ja tehtävät (laissa, asetuksessa)
- viranomaisen yleinen rooli ja yleinen yhteiskunnallinen näkyvyys
- viranomaisen vallankäyttö: vallankäytön itsenäisyys, laajuus, vallankäytön kohteet
- viranomaistoiminnalta edellytetty läpinäkyvyys

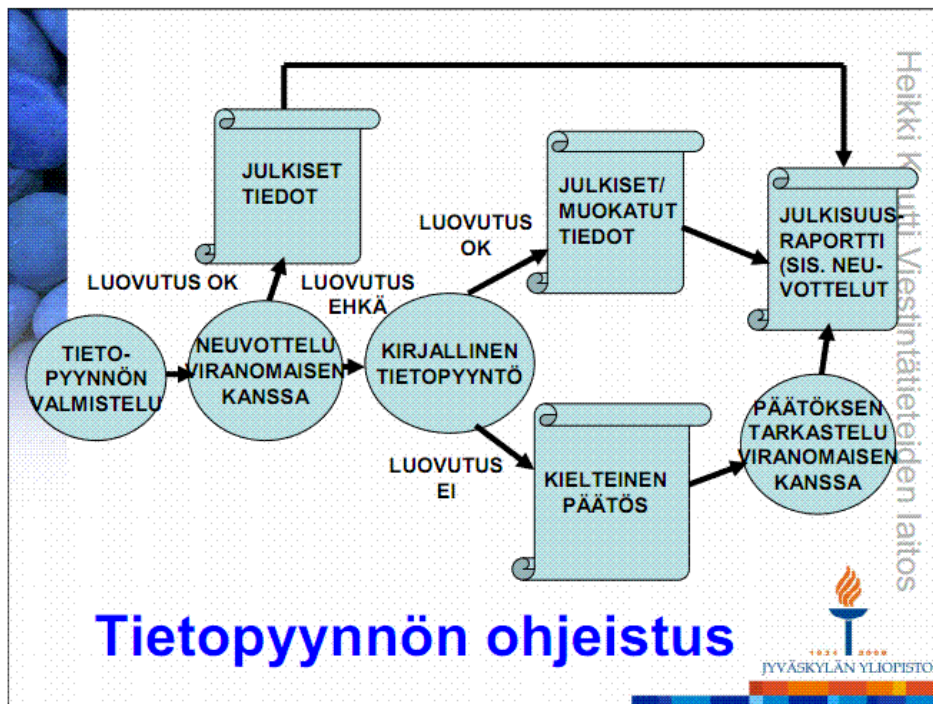
(HUOM. tutustuminen viranomaisen verkkosivuihin auttaa asian hahmottamisessa)

b) Lähestymistapana tieto:

- mitä asiaa koskehtavan / minkä luonteisen tiedon julkisuusasteen selvittämisellä voi olla yleisempää merkitystä viranomaistoiminnan arvioinnin kannalta

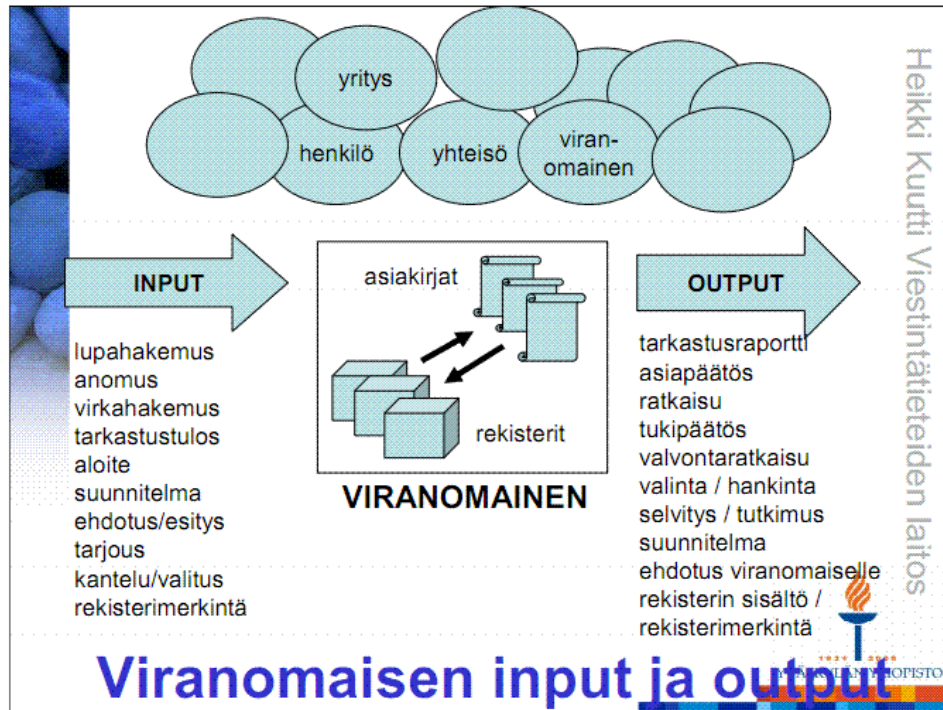
- viranomaistoiminnan arviointia voidaan tehdä esimerkiksi seuraavista tarkastelukulmista: resurssien käyttö (toiminta yleensä), varojen käyttö (sisäisesti, ulkoisesti), tuotetut palvelut (laatu, tarve, kysyntä, yleinen hyödyllisyys) hankkeet (merkitys, kustannukset, kilpailutus), asioiden valmistelu (valmistelu kohde, sisältö, valmistelutapa), jaettu ulkoinen tuki (tuen kohde, tuen saaja, saajan valinta) ym. ym.

-> mikä viranomainen / mitkä viranomaiset tietopyyntöjen kohteina



Viranomaisen tieto

- tiedon / asiakirjan luonne: ratkaisu, sopimus (yksityisen tahon, toisen viranomaisen kanssa), päätös, suunnitelma, pyyntö, anomus, hakemus, tilaus, raportti, kantelu (yksityisen / viranomaisen tekemä), selvitys (sisäinen, toisen viranomaisen tilaama), tutkimus yms.
- tiedon tallennusmuoto: paperinen asiakirja, sähköinen tiedostotallenne (teksti, kuva, video, äänite), tietokanta (rekisteritietojen joukko)
- tietopyynnön alustava rajaaminen: tiedot muodostavat tietyn (riittävän, mutta ei liian laajan) kokonaisuuden
- rekisteritietojen luovuttaminen: tiettyä viranomaisen hallinnoimaa asiaa tai viranomaisen toimintaa kuvaava tietokanta (mahdollisesti jonkin tietoluokan pohjalta karsittu)



Tietopyynnön toteuttaminen

- yhteydenotto viranomaiseen (viestintäosastoon) puhelimitse (sähköpostitse): aineistojen luovuttamisesta tietää/päittää yleensä osastopäällikkö tai lakiosasto (lakimies)
- alustava keskustelu tietopyynnön kohteena olevasta aineistosta: kyseessä oikea viranomainen, tietojen olemassaolo viranomaisessa, tietojen kuuluminen julkisuuslain piiriin, arvio tietojen julkisuustatuksesta (tiedot luovutetaan heti käytävän keskustelun pohjalta / luovuttaminen edellyttää erillistä viranomaisen harkintaa ja kirjallista tietopyyntöä), tietopyynnön mahdollisen rajauksen tarve, tietojen luovutusmuoto
- sopiminen henkilötasolla asian jatkokäsittelystä viranomaisessa (kuka hoitaa, millä aikataululla)
- tietopyynnön laatiminen ja toimittaminen viranomaiselle ko. viranhaltijalle (sähköpostitse): tietojen/aineiston rajaus, luovutusmuoto (sähköinen, sähköpostitse), luovutuksen aikataulutoive, käyttötarkoitus Julkisuuslakikurssiin kuuluva ”julkisuustesti” (henkilörekisteritietojen kohdalla journalistinen tarkoitus)
- kielteisen päätöksen tarkastelu yhdessä viranomaisen kanssa: tarkentavia kysymyksiä, viranomaisen mahdollisuus / halukkuus tiedottaa asiasta ilman asiakirjoja

Esimerkki tietopyynnöstä

(viranomainen)

(yhteyshenkilö viranomaisessa)

TIETOPYYNTÖ VIRANOMAISELLE

Pyydän (viranomaisen nimi) luovuttamaan julkisuuslain (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999) mukaisesti kopion seuraavasta julkisesta aineistosta:

(kuvaus aineistosta)

Pyydän, että kopio aineistosta luovutetaan sähköisessä muodossa sähköpostiini: (---@jyu.fi)

TAI mikäli kyse on rekisteritietojen luovuttamisesta:

Pyydän, että kopio aineistosta luovutetaan sähköisessä muodossa massamuotoisesti sähköpostiini (---@jyu.fi) esim. excel-tiedostona

Toivon saavani aineiston lain edellyttämässä kahden viikon määräajassa.

Pyydän ottamaan yhteyttä mikäli pyydettyyn aineistoon liittyy ongelmia, jotka estävät sen määräajassa tapahtuvan luovuttamisen, esimerkiksi:

- aineiston toivottu luovutusmuoto on ongelmallinen
- tietopyynnön kohdetta on laajuutensa takia rajattava
- luovutettavan aineiston sisältöä on julkisuuden kannalta rajattava
- aineiston luovuttaminen edellyttää sen erillistä laatimista

Mikäli luovuttaminen ei ole aineiston julkisuuden kannalta mahdollista pyydän tästä mahdollisimman pikaisesti kirjallisen päätöksen lain edellyttämin salassapitoperustein.

Jyväskylässä xxxx 2009

(opiskelija + yhteystiedot)

Mahdollinen tietopyyntöä tarkentava lisäys viestin loppuun (käyttö harkinnanvarainen): Kyseessä oleva tietopyyntö liittyy osana Jyväskylän yliopistolla järjestettävään Julkisuuslaki-kurssiin. Tarkoituksena on testata viranomaisten julkisuustulkintoja eriaiheisissa tietopyynnöissä.

Tietopyyntöjen tuloksista laaditaan raportti, joka julkaistaan kuluvaan vuoteen aikana internetissä osoitteessa: www.julkisuuslaki.fi

Tapausten raportointi

Tiivis raportti kustakin kolmesta tietopyynnöstä erikseen

1) Tietopyyntö

- tietojen ja viranomaisen valinta testiin
- tietojen yleinen merkitys viranomais toiminnan arvioinnin kannalta

2) Viranomaisyhteistyö

- kuvaus tietopyyntöä koskevasta neuvottelusta viranomaisen kanssa (luovuttamisen ongelmat, alustava julkisuusarvio ym. tilanteeseen liittyvää)

3) Julkisuusanalyysi

- viranomaisen ilmoittamat perusteet mahdolliselle pyydettyjen tietojen luovuttamatta jättämiselle (viranomaisen laatimasta kirjallisesta päätöksestä)
- viranomaisen tekemän päätöksen asiallisuusarvio julkisuusperiaatteen ja -lain näkökulmasta (tieto kokonaan salassa pidettävä, osaksi salassa pidettävä, salattavan ja julkisen aineiston erottaminen, harkinnanvarainen suullinen/kirjallinen tiedottaminen keskeneräisestä asiasta)

Julkisuustestin julkisuus

Tuloksista laaditaan erillinen osio Julkisuuslaki-projektiin ja ne julkaistaan projektin nettisivuilla. Sisältönä raporttien pohjalta muokatut tulokset opiskelijoiden tekemistä yksittäisistä tietopyynnöistä sekä yhteenveto julkisuustestin tuloksista

Tärkeää muistettavaa

- 1) Julkisuuslaki edellyttää, että tietoa pyytävää avustetaan tarvittaessa tietojen paikantamisessa yms.
- 2) Vaikka käyttötarkoitusta ei tarvitse julkisten tietojen luovuttamisen kohdalla lain mukaan erikseen perustella, kannattanee mainita, että kyseessä on kurssityö Jyväskylän yliopistossa ja että selvityksen tulokset julkaistaan internetissä (viranhaltijat ottavat luovutuspyynnöt ehkä tästä syystä vakavammin?) voi antaa myös nettiosoitteen www.julkisuuslaki.fi
- 3) Maksut: raportoikaa jos viranomaisen edellyttää maksuja aineistonsa luovuttamisesta, tässä ei pitäisi olla ongelmaa koska julkisuustestissä ei tarvitse hankkia pyydettyä aineistoa
- 4) Rekisteritietojen paikantamisessa ja sisällön arvioinnissa auttaa viranomaisen laatima rekisteriseloste

Liite 2. Teemoittelun pohjana ollut kaikki luokittelut yhdistävä taulukko

	Onnistunut tietopyyntö	Osittain onnistunut	Ei saanut tietoa
Alle tai 5 arkipäivää	1. ☺ = 3 kpl ☹ = 3 kpl	4. ☺ = 5 kpl, joista työläitä 3kpl ☹ = 6 kpl, joista työläitä 4 kpl	7. ☺ = 5 kpl, joista työläitä 2 kpl ☹ = 4 kpl, joista työläitä 1 kpl
Alle tai 2 viikkoa	2. ☺ = 3 kpl, joista työläitä 3 kpl ☹ = 3 kpl, joista työläitä 1 kpl ⊗ = 1 kpl	5. ☺ = 3 kpl, joista työläitä = 2 kpl ☹ = 6 kpl, joista työläitä 1 kpl ja hyvin työläs 1 kpl	8. ☺ = 2 kpl, joista työläitä 2kpl ☹ = 3 kpl, joista työläitä 2 kpl ⊗ = 2kpl, joista työläitä 1 kpl ja hyvin työläs 1 kpl
Yli 2 viikkoa	3. ☺ = 2 kpl, joista työläitä 1kpl ☹ = 2 kpl, joista työläitä 1 kpl ja hyvin työläs 1 kpl	6. ☺ = 1 kpl ☹ = 7 kpl, joista työläitä 4 kpl ja hyvin työläs 1 kpl ⊗ = 2 kpl, joista työläitä 1 kpl ja hyvin työläs 1 kpl	9. ☺ = 1 kpl ⊗ = 3 kpl, joista työläitä 1 kpl

Tietopyynnön onnistuminen ja sen käsittelyyn kulunut aika, johon on lisätty vaikutelmat viranomaisen toiminnasta sekä tietopyyntöjen työläydestä. Hymiö kuvaa luokkaan kuuluvia raportteja, joissa on joko positiivinen (☺), neutraali (☹) tai negatiivinen (⊗) vaikutelma. Pienestä työläydestä ei ole mainintaa, keskiverto työläys ilmaistaan taulukossa työläänä ja suuri työläys hyvin työläänä.