

This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.

Author(s): Mykkänen, Markus; Koski, Aleks

Title: Viestintäyksiköiden rooli kaupunkiorganisaatioiden vastatessa julkisuuslain mukaisiin tietopyyntöihin

Year: 2017

Version: Accepted version (Final draft)

Copyright: © Kunnallistieteen yhdistys, 2017

Rights: In Copyright

Rights url: <http://rightsstatements.org/page/InC/1.0/?language=en>

Please cite the original version:

Mykkänen, M., & Koski, A. (2017). Viestintäyksiköiden rooli kaupunkiorganisaatioiden vastatessa julkisuuslain mukaisiin tietopyyntöihin. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 45(2), 27-40.

Viestintäyksiköiden rooli kaupunkiorganisaatioiden vastatessa julkisuuslain mukaisiin tietopyyntöihin

Markus Mykkänen ja Aleksi Koski

Communication units' roles in local authorities' handling of Freedom of Information Act requests

Abstract

In Finland, the principle of publicity of governmental records and public access to governmental information is written to the Finnish Constitution (PL 12.2 §) and is seen as a basic right. The Act on the Openness of Government Activities is the *lex generalis* and is the Finnish freedom of information act (FOIA). According to the Finnish legislation, it is a right of everyone to request information from governmental records. It is a duty of the public authorities to disclose the requested information or give reasons based on legislation about why the records are not disclosed. Communication units are parts of municipalities as local authorities and this article examines the roles of the units when municipalities are answering to freedom of information act requests. The empirical data consist of two small types of research to communication units and an analysis to cities communication guidelines. 16 cities participated the research and 10 cities' guidelines were analysed. The result suggests communication units to have four distinguished roles in FOIA request processes. Communication units and communication professionals are either processing requests by themselves, delivering them to other unit(s) or taking caring (supervising) them, or are eventually ignorant of them and assuming other units to processing them. From this study, it can be concluded that openness and the work of communication units have significant benefits for the openness of local authorities and freedom of information.

Keywords: communication, communication professionals, good governance; disclosure of information; public authorities; Act on the Openness of Government Activities

Johdanto

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, kuinka kuntien viestintäyksiköt osallistuvat medialta ja yksityishenkilöiltä tulevien tietopyyntöjen käsittelyyn. Tarkoitus on lisätä ymmärrystä siitä, millainen viestintäyksikköjen rooli on julkisuuslain mukaisissa tietopyynnöissä. Tutkimuskohteena ovat julkisuuslain mukaiset viranomaiselle osoitetut tietopyynnot.

Viranomaiselle osoitettujen tietopyyntöjen oikeutus ja käsittely perustuvat lainsäädäntöön.

Tutkimusaiheella on tästä syystä vahva normatiivinen viitekehys. Suomessa on lainalaisuusperiaate (PL 2.3 §), jonka mukaan julkisen vallankäytön pitää perustua lakiin. Julkiseksi vallankäytöksi katsotaan Mäenpään (2008, 49) mukaan ”lain nojalla tapahtuvaa päätöksentekoa toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta ja velvoittavan määräyksen antamisesta”. Julkista valtaa käyttäviä valtion ja kuntien toimielimiä kutsutaan viranomaisiksi. Viranomaisiksi lasketaan kussakin lain suomassa tapauksessa itsenäisesti julkista valtaa käyttävä elin.

Kunnat ovat julkista valtaa käyttäviä viranomaisia, joita velvoittaa lainsäädäntö. Kunta kokonaisuutena lasketaan yhdeksi viranomaiseksi ja sen eri hallintokunnat ja näiden yksittäiset toimielimet voivat olla lain tarkoittamia viranomaisia. Kunnissa viranomaisia on siis lukuisia sisäkkäin. Laista johtuva toimivalta ei kuitenkaan ole sidottu viranomaisasemaan vaan myös yksityisellä toimijalla voi olla lainsuomaa päätösvaltaa, jolloin toteutetaan näiltä osin viranomaista koskevaa oikeuskäytäntöä. (Mäenpää 2016, 115; Mäenpää 2013, 96)

Oikeus saada tieto viranomaisten asiakirjoista on jokaisen perusoikeus, joka säädetään perustuslaissa (731/1999, 12.2 §). Yleislaki (*lex generalis*) viranomaistietojen julkisuudelle on julkisuuslaki, joka määrittää tietojen julkisuuden soveltamisen ja esimerkiksi valtaosan tiedon

salausperusteista (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, JulkL). Julkisuusasetus (asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta 1030/1999, JulkA) on täsmennys lainsäädäntöön. Näiden lisäksi on erillislakeja (lex specialis), joissa saattaa olla yleislain lainkohtia täydentäviä tai kumoavia pykäläiä. Esimerkiksi laissa verotietojen julkisuudesta asetetaan julkisuuslaista poikkeavia julkisuus- ja salausperusteita. Lainsäädännön ohella viranomaisorganisaatioilla voi olla omia sääntöjä ja ohjeistuksia, mutta ne eivät voi kumota lainsäädäntötason säädöksiä (Mäenpää 2013, 121).

Yksi lainsäädännön tehtävistä on sen turvaaminen, että julkisen vallan käyttäjät toimivat lainmukaisesti ja toteuttavat perusoikeuksia sekä ihmisoikeuksia (PL 22 §). Perustuslain 21 § takaa jokaiselle oikeuden saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi. Julkisuusperiaate on keskeinen lainsäädännöllinen periaate, joka on kirjattu lakeihin ja kattaa tiivistettynä viranomaisaineistojen julkisuuden, menettelyn avoimuuden sekä omaehtoisen tiedottamisen (Mäenpää 2016, 1; 4).

Julkisuuslaissa erotellaan yleisö- ja asianosaisjulkisuus. Tässä artikkelissa käsitellään yleisöjulkisuutta. Yleisöjulkisuus tarkoittaa jokaisen oikeutta julkisiin viranomaistietoihin. Asianosaisen tiedonsaantioikeus on laajempi ja käsittää muun muassa oikeuden moniin sivullisilta salattuihin tietoihin tai asiakirjoihin ennen niiden julkiseksi tuloa. (Kulla & Koillinen 2014; Wallin & Konstari 2000; Mäenpää 2016)

Suomen perustuslain mukaan jokaisen viranomaisen täytyy kaikessa toiminnassaan toimia hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Hyvän hallinnon määritelmiä ja näkökulmia on maailmassa lukuisia (esim. Koivisto 2011; Torvinen 2014), mutta tietopyyntöjen oikeudellisessa viitekehyksessä käsite määritellään lainsäädännön sekä Euroopan neuvoston Hyvän hallinnon perussäännön (Code of Good Administration 2007) mukaan (Mäenpää 2013, 171). Perussäännön yhdeksän hyvän hallinnon periaatetta ovat lainmukaisuus, yhdenvertaisuus, suhteellisuus, puolueettomuus, oikeusvarmuus, viivytyksetön menettely, osallistumisperiaate, yksityisyyden suoja ja avoimuus, joka edellyttää julkisuusperiaatteen noudattamista (Mäenpää 2013, 172; 315). Julkisuuslain mukaisiin tietopyyntöihin vastaaminen on virkavelvollisuuteen sisältyvä hallintomenettelyä (Mäenpää 2016, 23; 266). Hyvän hallinnon perusteet säädetään erityisesti hallintolaissa (434/2003 6–10 §).

Osa tiedonhallintaa ja -luovutusta koskevista laeista on käsitteiltään ristiriitaisia ja esimerkiksi tiedonluovutusta koskevat sadat pykälät eri laeissa (Voutilainen ym. 2016). Kun ristiriitapauksia käsitellään oikeudessa, syntyy ennakkoratkaisuja, jotka vaikuttavat viranomaisten lainsäädännön soveltamiseen ja tulkintaan jatkossa. Myös ylimmät laillisuusvalvojat (kuten valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies) voivat antaa ratkaisuja ja kannanottoja, jotka velvoittavat viranomaisia toimimaan niiden mukaisesti. Lainsäädäntö, oikeudenratkaisut sekä laillisuusvalvojien kannanotot luovat sen normatiivisen kontekstin, joka ohjaa viranomaisten toimintaa.

Julkisuuslain mukainen tietopyyntö

Julkisuuslakia käsittelevä oikeuskäytäntö kohdistuu käytännön syistä asiakirjoihin (Mäenpää 2016, 11). Julkisuuslain mukaan (JulkL 5 §): ”asiakirjalla tarkoitetaan tässä laissa kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla.”

Asiakirjan määritelmä on hyvin kattava ja sisältää lähes kaiken tietoaineiston, joka on jonkinlaisessa tallennetussa muodossa. Julkisuuslainsäädännön mukaan viranomaisilla on velvollisuus edistää tiedonsaantia (JulkL 17–21 §): tiedonsaantioikeudet on huomioitava päätöksenteossa, keskeneräisistä asioista on annettava tietoa, on tuotettava ja jaettava tietoa sekä

noudatettava hyvää tiedonhallintatapaa (18 §, JulkA 1–4). Hallituksen esityksessä julkisuuslaiksi (HE 30/1998) todetaan, että tiedonintressejä on huomioitava: mikäli on tunnettua, että eri ryhmät haluavat tiettyä tietoa, on sitä oltava saatavilla.

Lainsäädännössä ei löydy tarkkaa määritelmää tietopyynnölle. Tiedon voi pyytää viranomaiselta haluamallaan tavalla ja haluamassaan muodossa. Ainoa julkisuuslain määrittämä velvoite pyynnölle on, että sen täytyy olla siten yksilöity, että viranomainen kykenee paikallistamaan halutun tiedon tietoaineistoistaan. Viranomaisen on kuitenkin autettava pyytäjää tässä yksilöinnissä esimerkiksi tarjoamalla luetteloita asiakirjoistaan (esimerkiksi diaaria). Tietopyynnön saa tehdä nimettömänä, mutta tietopyytäjän on paljastettava henkilöllisyytensä, mikäli hän haluaa salattavaa tietoa tai tietoa henkilökisteristä tai tahtoo tietopyynnön käsiteltävän virallisena hallintoasiana (JulkL 13 §).

Kaikki kysymykset ja pyynnot eivät kuitenkaan ole julkisuuslain soveltamista edellyttäviä tietopyyntöjä. Jotta tiedon pyyntö olisi viranomaisen toimintaa velvoittava, täytyy sen täyttää kaksi kriteeriä: 1) kysymyksen täytyy koskea viranomaisen toimintaa (HL 8 §, PL 21 §, JulkL 5 §), 2) pyyntö on voitava yksilöidä olemassa olevaan tietoaineistoon (JulkL 13 §).

Julkisuuden ratkaiseminen

Kun viranomainen vastaanottaa viestin ja tunnistaa sen julkisuuslain mukaiseksi tietopyynnöksi, täytyy asiankäsittelijän ratkaista pyyntö. Virkamies ratkaisee pyynnot asiakirjakohtaisesti ja tilanneperusteisesti käyttäen harkinnassaan lakia ja sen periaatteita (Mäenpää 2016,147).

Käytännössä asiakirjajulkisuus ratkaistaan seuraavan heuristiikan avulla (Wallin & Konstari 2000, 98–100):

Ensimmäiseksi tarkistetaan, kohdistuuko pyyntö viranomaisen asiakirjaan (JulkL 4–5 §).

Viranomaisen asiakirjoiksi lasketaan sellaiset asiakirjat, jotka ovat syntyneet viranomaisen virallisen toiminnan tuloksena tai on toimitettu viranomaiselle osana viranomaisen toimintaa (JulkL 5.2 §). Esimerkiksi julkisuuslain nojalla ei saa löytötavaraa tai sisäisen koulutuksen tietoaineistoa. Lisäksi laki ei luonnollisesti koske asiakirjoja, joita ei ole olemassa. Näin ollen virkamiehen ei esimerkiksi tarvitse julkisuuslain nojalla kertoa mielipidettä tai arviota, ellei siitä löydy tietoa asiakirjasta. Mutta koska kyseessä on viranomaisen toimintaan liittyvä kysymys, on viranomaisen tässäkin tapauksessa vastattava viestiin hallintolain nojalla (HL 7–8 §).

Toiseksi katsotaan, löytyykö lainsäädännöstä säännöstö, jonka nojalla täytyisi salata tietoa sivullisilta (JulkL 22–25 §). Salaaminen edellyttää lailla perustelua. Päänsääntö salaamisessa on osittaisalaaminen (JulkL 10.1 §), eli asiakirjasta pitää poistaa vain ne kohdat, joiden sisältämän tiedon luovuttamisen salaaminen estää. Lähtökohtaisesti asiakirjan salaaminen kokonaan onnistuu vain, mikäli tieto asiakirjasta itsestään on salattava (esimerkiksi tietyt sosiaalietuusasiat, jolloin tieto sosiaalihuollon asiakkuudesta voi itsessään olla salattava arkaluontoinen tieto).

Kolmanneksi tarkistetaan, onko asiakirja tullut ehdottoman julkisuuden piiriin (JulkL 6–7 §) vai onko asiakirjan luovuttaminen viranomaisen harkinnassa. Esimerkiksi pöytäkirja on lain mukaan julkinen, kun se on tarkistettu ja allekirjoitettu. Sitä ennen asiakirjan luovutus on viranomaisen harkinnassa. Viranomaisen on kuitenkin oltava harkinnassaan julkisuusmyönteinen, eli asiakirjan luovuttamatta jättäminen on voitava perustella (Mäenpää 2016, 147).

Vastaaminen tietopyyntöön

Julkisuusratkaisun jälkeen viranomaisen on vastattava viivytyksettä. Tässä vaiheessa vastaaminen on hallintolain mukaista vastaamista ja tarkoittaa sen kertomista tietopyynnön lähettäjälle, että asia on otettu käsittelyyn ja miten viranomainen tietopyynnön osalta seuraavaksi toimii. Seuraavaksi viranomaisen täytyy joko:

1) luovuttaa julkinen tieto viivytyksettä (myös julkisuuslaki ohjeistaa viivytyksettömyyteen, mutta

- antaa aineiston luovutukselle kahden viikon määräajan, erityistapauksissa kuukauden)
- 2) pyytää yksilöimään tarkemmin tietopyyntöä tai muuten keskustella siihen liittyvistä ongelmista (kuten ylimääräisen työn aiheuttamasta maksullisuudesta)
 - 3) Perustella lainkohdin tiedon epääminen sekä tiedusteltava pyytäjältä, haluaako tämä valituskelpoisen päätöksen asiasta (JulkL 14 §.).

Julkisuuslain mukaan (14 §) asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Mikäli kunnan johtosääntöön on näin kirjattu, voi toimitella siirtää ratkaisuvallan alaiselle viranhaltijalle. Muutoin tiedon asiakirjasta antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva jolle tehtävä on määrätty tai jolle se aseman ja tehtävien vuoksi kuuluu. Mikäli viranomainen saa tietopyynnön, joka kuuluu toisen viranomaisen tehtävänalaa, ohjaa viranomainen tämän asian toisen viranomaisen ratkaistavaksi (HL 8.2 §, JulkL 15 §).

Lähtökohtaisesti tietopyyntöön pitää saada vastaus sähköisestä aineistosta sähköisessä muodossa maksutta. Poikkeukset mainitaan laissa, esimerkiksi mikäli halutaan paperisia kopioita tai tietojen etsimisessä hyvän tiedonhallintatavan noudattamisesta huolimatta kestää tavallista kauemmin. Tällöin viranomaisella täytyy kuitenkin olla voimassa palveluhinnasto asiasta sekä hinnan määrittelyssä noudatetaan kustannusvastaavuusperiaatetta. (JulkL 34 §)

Kunnat ja tietopyynnot

Kuntalaissa ja muussa lainsäädännössä määritetään tehtäviä, joita kunnan tulee hoitaa. Kunnilla on itsehallinto, eli kunnat voivat itse päättää, kuinka ne järjestävät näiden tehtävien hoitamisen. Lain vaatimat tehtävät suoritetaan organisoimalla palveluita.

Kunnissa on tätä varten lukuisia eri viranomaisia, jotka käyttävät julkista valtaa. Tällaisia voivat olla esimerkiksi kunnan tekninen toimi, joka hoitaa maankäyttöä ja kunnalliseen infrastruktuuriin liittyviä asioita.

Kunnissa voi olla myös työntekijöitä ja yksiköitä, jotka eivät suoraan itsessään ole julkisen vallan käyttäjiä tai viranomaisia, mutta jotka tukevat kunnan toimintaa tai hoitavat sen tehtäviä. Kunnat toimivat hyvin monimuotoisina organisaatioina, esimerkiksi kuntakonserneina, joissa eri hallintokunnat voivat toimia hyvin itsenäisesti – kuitenkin kuntaorganisaatiota on voitava kohdella julkisuuslain näkökulmasta yhtenä kokonaisuutena, minkä lisäksi pyynnön voi lähettää halutessaan yksittäiselle viranhaltijalle.

Kuntaorganisaatioilla on havaittu vaikeuksia vastata julkisuuslain mukaisiin tietopyyntöihin (Koski & Kuutti 2015). Käytännössä kunnissa on hyvin monimuotoisia ja erilaisia tapoja organisoida ja toteuttaa tietopyyntöihin vastaamista ja virkamiehillä on havaittu olevan vaikeuksia toimia yhteistyössä organisaationa tietopyyntöihin vastattaessa (Koski & Kuutti 2016).

Viestintäyksiköt kuntaorganisaatiossa

Kuntien ja kaupunkien viestintäyksiköt eivät yleensä tee virkapäätöksiä ja näin ollen eivät käytä julkista valtaa. Viestintäyksiköt kuitenkin sisältyvät organisoitavasta riippumatta kuntakonserniin ja tiedottamiseen liittyy taloudellista valtaa (Hakala 2015). Viestintäyksiköt toimivat julkisen vallan tukena muun muassa päätöksenteossa (esim. Iivonen & Åberg 2009; Mykkänen 2016). Tällöin ne ovat osa kuntaa, joka kokonaisuutena on viranomainen ja julkisen vallan käyttäjä. Viestinnän merkitys kuntaorganisaatioissa on muuttunut viimeisten vuosikymmenten aikana. Sen rooli on kasvanut välineestä tiedottamiseksi ja 2000-luvun aikana entistä enemmän viestinnän johtamiseksi. Avoimuuden normi on vahvistunut eli päätöksenteon odotetaan olevan aiempaa läpinäkyvämpää ja politiikka on medioitunut eli median merkitys politiikassa on kasvanut (Vesa 2016). Julkishallinnon viestinnän on nähty kehittyvän entistä enemmän julkisuuspolitiikan rakentamisen ja julkisuussuhteiden hoitamisen suuntaan (Iivonen & Åberg 2009) sekä strategiseen viestintään (Keckman 2015). Hakalan (2015) mukaan julkishallinnossa viestintä on osa organisaatioiden johtamista. Muun muassa sisäinen konsultointi ja julkisuuden hallinta korostuvat yhä enemmän

viestinnän ammattilaisten toimenkuvassa.

Niemisen (2000) mielestä julkishallinnon viestintä on joko strategista tai kommunikatiivista. Strateginen toiminta edistää jotain päämäärää ja viestijät toimivat ennalta annetun tavoitteen hyväksi. Kommunikatiivinen toiminta puolestaan pyrkii yhteisymmärryksen saavuttamiseen yhteisön jäsenten välillä sekä tarjoamaan mahdollisuuden keskusteluun.

Valtionhallinnon tuorein viestintäohjeistus (Valtionneuvoston kanslia 2016) painottaa valmistelun ja päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Samaa tähdentää Kuntaliiton viestintäsuositus (2016). Median merkitys tiedonvälittäjänä on edelleen suuri, sillä media on keskeinen viranomaistiedon välittäjä ja tulkitsija sekä yhteiskunnallisen päätöksenteon valvoja (Valtionneuvoston kanslia 2016). Molemmat ohjeistukset painottavat, että mediaviestinnän tulee olla aktiivista, avointa, tasapuolista ja palvelevaa. Ohjeistukset muistuttavat, että viestinnän luotettavuudesta ei tingitä nopeuden takia. Julkisuuslain periaatteet on tunnettava sekä on tiedettävä, mitä julkisuuslaki edellyttää. Erityisesti on ymmärrettävä julkisuuslain edellyttämä asiakohmainen punninta julkisen ja ei-julkisen tiedon välillä.

Viestintäyksikköjen odotetaan edistävän tiedon avoimuutta, sillä sen panttaaminen saattaa viedä julkista keskustelua epäedulliseen suuntaan. Yhteistyöstä kieltäytyminen taas voi ruokkia median mielenkiintoa ja pitkittää organisaation ja päätöksenteon ympärillä käytävää negatiivista keskustelua (Mykkänen 2015).

TUTKIMUSMENETELMÄT JA AINEISTO

Tutkimuksen empiirinen aineisto koottiin syksyn 2015 ja alkuvuoden 2016 aikana.

Tutkimuskysymys oli: *Kuinka viestintäyksiköt osallistuvat julkisuuslain mukaisiin tietopyyntöihin sekä millainen on yksikön rooli ja toimintatapa tietopyyntöihin vastaamisessa?* Aineisto kerättiin osana Jyväskylän yliopiston viestintätieteiden laitoksen Tietopyyntöongelmien ratkaiseminen kunnallishallinnossa -tutkimusprojektia. Kuntien ja kaupunkien viestintäyksikköjen roolia tietopyyntöjen käsittelyssä tiedusteltiin sähköpostitse ja puhelinhaastatteluilla. Yhteensä 26 Suomen suurinta kaupunkia pyydettiin osallistumaan, joista halukkuutensa osallistua tutkimukseen ilmaisi yhteensä 17 kaupunkia. Sähköpostitse tutkimukseen osallistuivat Järvenpää, Rovaniemi, Salo, Kokkola, Vaasa, Joensuu, Mikkeli, Porvoo. Puhelimitse haastateltiin Kouvola, Espoo, Tampere, Turku, Lahti, Vantaa, Jyväskylä, Oulu ja Helsinki. Haastatteluissa sähköpostitse ja puhelimitse käytettiin ennalta luotua teemoitettua kysymysrunkoa. Ennen varsinaisia kysymyksiä kahdella taustakysymyksellä selvitettiin kuinka tuttu julkisuuslaki ja sen mukaiset tietopyynnöt ovat. Sähköpostitse saadut vastaukset tallennettiin kokonaisuudessaan. Puhelinhaastattelujen aineisto kirjoitettiin käsin ylös, jonka jälkeen aineisto kirjoitettiin käsin puhtaaksi. Tämän jälkeen tutkimusaineisto analysoitiin sisällönanalyysillä ja teemoitettiin ennakkoon luodun rungon mukaisesti. Kaupunkien viestintäyksiköiltä tiedusteltiin seuraavia asioita:

Taulukko 1: Tutkimuksen teemat ja viestintäyksiköille esitetyt kysymykset.

	Teema	Kysymykset
1.	Organisointi ja sisäinen yhteistyö	Kuinka tietopyyntöihin vastaaminen on organisoitu kunnassanne? Mikä on viestintäyksikön rooli pyyntöihin vastaamisessa? Kuinka vastaamista on ohjeistettu?
2.	Kokemukset ja palaute	Millaisia kokemuksia viestintäyksiköllänne on kertynyt suullisista tai vapaamuotoisista tietopyynnöistä sekä Julkisuuslain (621/1999) mukaisista kirjallisista tietopyynnöistä?
3.	Käytännön ongelmat	Millaisia käytännön ongelmia tietopyyntöihin

		vastaamisesta on mahdollisesti aiheutunut? Millaisia seurauksia tästä on koitunut?
4.	Tieto- ja tiedoteaineistojen tuottaminen	Millaisia mahdollisia julkisia aineistoja viestintäyksikkö on laatinut kunnan saamien tietopyyntöjen pohjalta tai omaehtoisesti tietopyyntöjen perusteella?

Ensimmäiseksi viestintäyksikköjä pyydettiin kuvailemaan, kuinka kaupungin sisäinen yhteistyö on tietopyyntöihin vastaamisessa järjestetty ja millainen viestintäyksikön rooli on pyyntöihin vastaamisessa tai niiden koordinoimisessa. Toiseksi selvitettiin kokemuksia tietopyynnöistä sekä millaisia käytännön ongelmia vastaamisessa on ollut. Kolmanneksi tiedusteltiin, millaisia ongelmia käytännössä tietopyynnöistä on koitunut. Neljänneksi tiedusteltiin, millaisia mahdollisia tiedotusaineistoja tietopyyntöjen pohjalta on laadittu.

Varsinaisten pääteemojen lisäksi tutkimuksessa analysoitiin vielä 10 suurimman kaupungin viestintäohjeistuksia. Näistä tarkasteltiin, kuinka julkisuuslaki on huomioitu ja kuinka ne toimivat kaupunkien viestintäohjeistuksien pohjana.

TUTKIMUKSEN TULOKSET

Julkisuuslaki, tietopyynnöt sekä viestintähenkilöstön rooli kuntaorganisaatiossa muodostavat tämän tutkimuksen teoreettisen kehyksen. Seuraavaksi empiiriset aineistot ja päähavainnot niistä sijoitetaan suuremmaksi kokonaisuudeksi tietopyyntöjen toteutumisessa. Seuraavissa alaluvuissa esitellään päähavainnot viestintähenkilöstön kokemuksista ja havainnollistetaan tietopyyntöihin liittyviä tekijöitä. Artikkelin lopuksi johtopäätöksissä arvioidaan viestintähenkilöstön merkitystä tietopyyntöjen toteutumisessa sekä kuntaorganisaation viestinnälle sekä julkisuusperiaatteelle.

Tietopyyntöjen organisointi ja sisäinen yhteistyö

Tutkimuksen taustakysymykset osoittivat, että julkisuuslaki ja sen mukaiset tietopyynnöt ovat kaupunkien viestintäyksiköille tuttuja, sillä kaikki vastaajat kertoivat tuntevansa lain ja tietopyynnöt.

Lain kerrottiin ohjaavan päivittäistä työtä ja olevan lähtökohtana tietojen kokoamiselle sekä esitysten laatimiselle. Sen mainittiin toimivan myös verkkoviestinnän, tiedottamisen sekä päätöksenteon taustalla. Sen todettiin kohentaneen kaupunkien sisäistä viestintää ja edesauttaneen yhteistyötä kaupungin hallinnon kanssa. Sen kerrottiin myös mahdollistavan asiantuntemuksen tuonnin tietopyyntöihin liittyvään viestintä- ja päätöksentekoprosesseihin.

Vastaajat nimesivät toimittajien tietopyynnöt yleisimmiksi tietopyynnöiksi, joita kaupungeille viestintäyksiköille tehdään. Viestintäyksiköt kertoivat suhtautuvansa tietopyyntöihin avoimesti ja positiivisesti. Osaa tietopyynnöistä joudutaan silti kohtuullistamaan ja tietoa toimittamaan erissä. Yleisesti muiden vastuulle kuuluvat tietopyynnöt viestintäyksiköt kertoivat ohjaavansa eteenpäin muualle kaupunkiorganisaatioon.

Viestintäjohtajat ja -päälliköt vastaavat yleensä itse medialta tulleisiin tietopyyntöihin sekä toisinaan myös yksityisiltä kaupunkilaisilta tulleisiin kyselyihin. Tietopyyntöjen kerrottiin olevan suurimmalta osaltaan pienitöisiä, joihin tieto löytyy nopeasti. Osa pyynnöistä vaatii silti eri osastojen välistä yhteistyötä kaupunkiorganisaation sisällä.

Käytännöt viestintäyksiköiden roolista tietopyynnöissä ja niihin vastaamisen organisoimisessa osoittautuivat vaihteleviksi ja eri kaupunkien sisäiset käytännöt poikkesivat toisistaan.

Tietopyyntöjen kerrottiin yleisesti tulevan useita eri reittejä pitkin ja ne on osoitettu usein eri vastaanottajille. Sama koskee viestintäyksiköille kohdistettuja tietopyyntöjä ja ne tulevat kaupunkien järjestelmiin eri tavalla. Yleisin tapa oli, että media lähettää tietopyynnöt suoraan viestintäyksikölle. Haastateltavien mukaan tässä korostuvat hallinnon ja kaupungin ajanmukaiset yhteystiedot. Näiden ollessa kunnossa media on usein yhteydessä suoraan asioita hoitaviin virkamiehiin.

”Monet tietopyynnöt lähetetään suoraan asiasta vastaavan palvelun aluejohtajalle tai asiantuntijalle, jolloin viestintä ei välttämättä edes saa tietoa niistä. Viestinnälle osoitetut kyselyt tulevat useimmiten medialta – yksittäisiltä toimittajilta, joilla on juttu työn alla.”

Tietopyynnöt lähetetään usein kirjaamoon tai erilliseen palautejärjestelmään. Kirjaamo käsittelee pyynnön usein myös itse. Media lähettää viestintäyksikölle osoitettuja tietopyyntöjä kirjaamoon, koska se haluaa tietopyynnöstä tulevan virallisen päätöksen mahdollisia myöhempiä oikeustoimia varten. Kaupungin asiakaspalvelupisteellä on kirjaamo, niin tällöin se voi vastata tietopyyntöön. Kirjaamot usein ohjaavat pyynnön eteenpäin asiaa koskevalle yksikölle vastattavaksi. Viestintäyksiköt kertoivat, että niiden rooli tietopyyntöjen osalta kaupungeissa ei ole keskitetty vaan tietopyyntöihin vastaa se yksikkö tai henkilö kenelle tietopyyntö on osoitettu. Tietopyyntöjä ei kerätä yhteiseen tietokantaan, sillä tietopyyntöjä tulee useita eri kanavia pitkin ja eri yksiköihin. Kirjaamoon tulleet tietopyynnöt välitetään toimialoille tai keskushallintoon ja diarioidaan. Viestintäyksikölle suoraan tulleille tietopyynnöille etsitään joko itse vastaukset tai ne välitetään edelleen asiantuntijoiden vastattaviksi. Viestintäyksikköjen mukaan tietopyyntöihin vastaamisessa käytetään asiantuntijoita sekä substanssiosaamista, jos se on tietopyynnön osalta merkityksellistä. Tällöin sovitaan myös vastuut, kuka tarkistaa lopulliset tiedot ja kuka lähettää vastauksen tietopyytäjälle.

”Viestinnällä ei ole erikseen määriteltyä roolia. Kaupungin viestintäohjeeseen on kirjattu: Kaupungin viestinnässä kaikkia tiedotusvälineitä palvellaan yhtä hyvin, sama tieto annetaan kaikille. Mediakutsut ja tiedotteet jaetaan sähköisesti sillä laajuudella mikä kulloinkin on tarpeen. Haastattelupyyntöihin pyritään aina vastamaan ja löytämään juuri oikeat haastateltavat sen hetkiseen tilanteeseen. Myös taustatietoa annetaan, mikäli sen hankinta ei aiheuta kohtuutonta vaivaa ja häirtää kaupungin perustehtävää.”

Viestintäyksiköt korostivat, että organisaatiossa on tiedettävä, kuka sen saamiin tietopyyntöihin lopulta vastaa. Tietopyyntöihin vastaamista oli joissakin vastauskaupungeissa edesautettu sisäisellä koulutuksella julkisuuslaista. Tämän ansiosta sisäisen yhteistyön kerrottiin toimivan aiempaa paremmin. Lakipalveluita käytetään yhteistyössä säännöllisesti. Vastaajat kokivat, että huolimatta sisäisen yhteistyön prosessista kaikki tietopyynnöt eivät tule viestintäyksiköille tiedoksi. Tämän lisäksi eri toimialoilla voi olla myös omia valtuutettuja viestintähenkilöitä, jotka toimivat saman linjauksen mukaan kuin kaupungin viestintä yleisesti.

Yhteistyö tietopyyntöihin vastaamisessa vaihtelee eri kaupunkien väleillä. Viestintäyksiköt kertoivat, että tietopyyntöihin suhtaudutaan vakavasti ja ne laitetaan etusijalle viestinnän ja virkamiesten töissä. Apua muualta kaupunkiorganisaatiosta pyydetään, jos se nähdään tarpeelliseksi. Yhteistyö tällöin rajoittuu esimerkiksi vain kaupungin lakimieheen. Lakimies voi toisinaan myös antaa lausunnon medialle, mutta yhteistyö pääsääntöisesti liittyy tiedon tarkistukseen ja keskusteluun siitä.

Tietopyyntöihin liittyvä yhteistyö ei aina liity konkreettisiin pyyntöihin vaan myös koulutukseen sekä julkisuuslain huomioon ottamiseen. Viestintäyksiköt kertoivat opastavansa virkamiehiä ymmärtämään missä vaiheessa asia tulee julkiseksi tai missä vaiheessa se on salainen. Tämän taustalla kerrottiin olevan viestintäyksikön työn luonne osana kaupungin julkisuusystyötä.

Viestintäyksiköt ilmaisivat, että ne eivät itse halua eivätkä saakaan salaisia asiakirjoja pöydilleen. Luottamuksellisiin aineistoihin liittyvää tietopyyntöjen aineistoa valmistellaan lakipykälien nojalla luottamuksellisesti esimerkiksi kaupunginsihteerin tai -johtajan kanssa. Tällaisia tietoja voivat olla muun muassa erilaiset laskutustiedot.

Tietopyynnöt vaativat toisinaan muokkausta selkokieliseen muotoon, sillä esimerkiksi kirjanpitokoodien sisällyttäminen vastaukseen ei palvele tietopyytäjän varsinaista tiedontarvetta. Viestintäyksikköjen tehtäväksi jää myös seurata antamia vastauksia tietopyyntöihin. Osa tietopyynnöistä koettiin niin sanottujen ”aktiivisten kyselijöiden” tekemiksi. Tällaiset pyytäjät ovat median aktiivisia seuraajia, ja lähettävät samaiset pyynnöt tiedoksi myös medialle, jotta media seuraisi mitä kaupunki vastaa.

Kokemukset ja palaute

Kokemukset julkisuuslain mukaisista tietopyynnöistä kaupunkien osalta osoittautuivat kirjaviksi. Pienempien kaupunkien viestintäyksiköt (tässä tutkimuksessa ei 10. suurimman kaupungin joukossa) kertoivat, että heille ei ole tullut julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä, eikä suullisia tai vapaamuotoisia tietopyyntöjä. He silti mainitsivat, että ”monenlaisia ja eri kokoluokan asioita selvitetään niin medialle kuin muillekin”.

”Virallisia tietopyynnöiksi otsikoituja pyyntöjä emme siis juurikaan saa, vaan myös media kysyy meiltä yleensä ”epämuodollisesti”: lähettää kysymykset sähköpostilla, ja kaupunki vastaa kysymyksiin ottaen huomioon julkisuuslain ym. vaatimukset.”

Suuremmissa kaupungeissa (10. suurimman osalta) viestintäyksiköt kokivat saavansa säännöllisesti julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä sekä muita kyselyjä. Ne olivat myös selvästi tietoisia tietopyyntöjen aiheuttamasta työmäärästä. Suurempien kaupunkien perustelut suuremmille tietopyyntömäärille oli median ja julkisuuden paine. Pienemmät kaupungit, jotka arvioivat kokemuksensa tietopyynnöistä vähäisiksi, kertoivat tietopyyntöjen ohjautuvan useimmiten suoraan kaupungin eri yksiköille. Jos tietopyyntöjä tuli viestintäyksikölle, ne yleensä ohjattiin eteenpäin oikealle vastaajataholle. He kokivat, että harvoin tietopyynnöt kohdistuvat salaisiin tai ongelmallisiin asioihin. Näissäkin tapauksissa viestintäyksiköt pyrkivät silti huolehtimaan, että tietopyytäjät saavat vastauksen.

Suuremmissa kaupungeissa viestintäyksiköt vastasivat kokemusten tietopyynnöistä liittyvän median tekemisiin tietopyyntöihin, päivittäiseen viestintätyöhön sekä virkamiesten ja lautakuntien työhön ja päätöksentekoon. Näiden vastauksissa korostui kokemukset julkisuuslaista viestintätyötä auttavana. Julkisuuslaki koettiin tyhjentäväksi listaksi julkisuuden osalta, kun taas muut lait koettiin vaikeatulkintaisimpina. Kaupunkien viestinnässä arvioitiin olevan paljon tilanteita, joissa pitää miettiä mikä on julkista, mitä voidaan julkaista verkkosivuilla sekä millaisia sidonnaisuuksia on. Viestintäyksiköt kokivat, että julkisuus koetaan virkamiesten keskuudessa epäselväksi, mikä aiheuttaa viestintäyksikölle ongelmatilanteita. Myös kaupungin lakimies voi tällöin olla työllistetty julkisuuslain muistuttamisessa päättäjien kanssa.

Viestintäyksiköt kokivat, että lait tulevat tutuksi työyhteisöjen sisäisen koulutuksen kautta.

Julkisuuslain toteutumista pyritään edesauttamaan myös erilaisissa projekteissa heti alusta lähtien.

Suuremmissa kaupungeissa viestintäyksiköt kokivat, että median kiinnostus tietopyynnöissä liittyy hallinnon ja päätöksenteon lisäksi talousasioihin, erityisesti erilaisiin kululaskuihin, ostomäärärahoihin, kiinteistökauppoihin, tarjouspyyntöihin sekä budjetteihin. Näissä asioissa vastaamisvastuu on muualla organisaatiossa ja viestintäyksikkö vain huolehtii, että tietopyyntöön vastataan. Median kyselyt koetaan normaalisti palveluksi ja viestintäyksikköjen mukaan näitä yhteydenottoja on usein. Viestintäyksiköt kokivat, että tietopyyntöjä tekevät valikoituneet toimittajat valituille virastoille. Suuremmat kaupungit korostivat myös, että suurin osa tietopyynnöistä menee heidän ohitseensa suoraan virastoille kirjaamon kautta.

Viestintäyksiköt vastasivat, että palaute, jos sitä ylipäänsä tulee, on pääsääntöisesti positiivista.

Hyvin yleisesti tietopyyntöjen tietojen lähettämisestä kiitetään. Osa viestintäyksikköistä taas kertoi, että välttämättä kiitoksiakaan ei tule, mutta ei myöskään moitteita. Negatiivinen palaute tulee muuta

kautta kuin tietopyytäjiltä itseltään. Toisinaan tietopyytäjän kanssa ollaan yhteyksissä, annetaan väliaikatietoja ja pyydetään tarkennuksia. Viestintäyksiköt korostivat, että saattavat olla yhteydessä tietopyytäjiin aineiston rajaamisessa. Tietopyytäjät voivat tiedustella, että miksei tietopyyntöön ole jo vastattu, vaikka lainmukaista vastausaikaa on jäljellä. Viestintäyksiköt painottivat, että yhteydenottoja tietopyytäjään ei tehdä tiedon salaustarkoituksessa vaan tarpeettoman työmäärään vähentämiseksi. Esimerkkinä kerrottiin tietopyyntö, jolla pyydettiin suuri määrä erilaisia ostokuitteja, mutta aineiston toimittamisen jälkeen toimittaja ilmoitti olevansa tekemättä asiasta juttua ja käyttävänsä aineistoa ”ehkä joskus myöhemmin, jos siltä tuntuu”. Jos asiaan liittyy salassa pidettävää tietoa, niin viestintäyksikkö perustelee asiaa tietopyynnön tekijälle.

Tietopyyntöihin liittyvät ongelmat

Vastaukset osoittivat, että tietopyyntö käsitteenä koetaan osin ongelmalliseksi. Tietopyytäjät eivät yleisesti nimeä pyyntöjään tietopyynnöiksi vaan ne voivat olla puettuja erilaisiksi kyselyiksi. Erityisesti media lähestyy sekä virallisesti että epävirallisesti. Molemmissa tapauksissa viestintäyksiköt kertoivat ottavansa huomioon julkisuuslain sekä mahdollisesti muiden lakien ja asetusten vaatimukset.

”Käsite tietopyyntö on vähän ongelmallinen, mitä sillä tässä tarkoitetaan? Saamme paljon erilaista palautetta ja kyselyjä kuntalaisilta ja medialta, mutta eivät kysyjät juuri koskaan ymmärrä nimetä pyyntöjään tietopyynnöiksi.”

Pienemmät kaupungit (ei 10. suurimman joukossa) kertoivat, että tietopyynnot työllistävät ”välillä enemmän ja välillä vähemmän”, kun osa listasi selviä ongelmia. Yleisin näistä oli työlääät tietopyynnot, joissa viestintäyksikkö joutuu ensimmäiseksi selvittämään, onko pyydetty tieto laajuudessaan aidosti tarpeellinen. Tällaisiksi koettiin erityisesti luottamushenkilöiden läsnäolotiedot, koska näitä ei saada ”vähäisellä vaivalla” vaan vaativat ”kaksi viikkoa käsin tehtävää työtä”. Tällaisessa tapauksessa toimittajalle on muun muassa annettu asiakirjat käyttöön hänen omaa journalistista työtänsä varten. Suuremmissa kaupungeissa (10. suurimman joukossa) tietopyynnot koettiin pääsääntöisesti ongelmattomiksi. Haasteita aiheuttivat työmäärän kasvaminen, kun toimittaja ei keskity tietopyynnössään mihinkään erityiseen vaan hakee ainoastaan suurta aineistomäärää. Tällaisia tapauksia ovat erityisesti kuitteihin tai edustuskululaskuihin liittyvät tietopyynnot. Näissä tapauksissa pyyntöä ei useinkaan yksilöidä ja aineiston toimittaminen sellaisenaan ei viestintäyksikköjen mukaan aukeaisi tietopyytäjälle. Viestintäyksiköt kokivat, että heillä ei ole mahdollisuutta tai tietämystä pilkkoa laskuihin liittyviä tietopyyntöjä vaan toimittaa pyyntö kaupungin sisällä vastaavalle yksikölle eteenpäin sellaisenaan. Osaltaan ongelmaksi koettiin myös tietopyyntöjen kulku oman organisaation sisällä. Tietopyyntöjen kokonaisuutena ei välttämättä kaupunkien sisällä tiedetä eikä niiden kulkua ole mietitty viestinnän prosessien näkökulmasta. Ongelmaksi nousi myös se, että viestintäyksikkö voi toisinaan joutua perustelemaan median puolesta miksi asiakirja täytyy luovuttaa.

Viestintäyksikköjen mukaan tietopyytäjät odottavat nopeampaa palvelua kuin on mahdollista saada. Tiedon julkisuutta joudutaan myös toisinaan pohtimaan, mutta tällöin kaupungin tietojärjestelmää käytetään apuna. Ongelmaksi koettiin myös päättäjien halu toisinaan salata valmisteltavia asioita. Näissä tapauksissa lakimies muistuttaa aktiivisesti avoimuuden vaatimuksesta yhdessä viestintäyksikköjen kanssa. Median tietopyyntöjä tekee ongelmalliseksi se, että media ei tiedä tai osaa yksilöidä, mitä asiakirjalla tarkoitetaan. Näissä tapauksissa viestintäyksikköjen täytyy auttaa mediaa yksilöimään tietoa eli hoitamaan julkisuuslain neuvontavelvoitetta (13.1 §). Tietopyyntöihin voi liittyä vaativia ja laajoja järjestelmäajoja, joissa on kustannuksia. Näitä ei laskuteta medialta. Kiireet muiden töiden osalta yhdistettynä tietopyynnön tiedontuottamisen aikatauluun koettiin myös

joskus ongelmalliseksi. Vähäinen ongelma voi liittyä toisinaan yksittäiseen asiaan, kuten esityslistojen julkisuuteen.

Vastaajat yksilöivät kaksi isoa merkittävää ongelmatapausta:

Ensimmäinen esimerkki liittyi yhden vastaajakaupungin laitoksen kirjeenvaihtoon, jota toimittaja tietopyynnöllä halusi päästä lukemaan. Tietopyyntöön oli vastattu myöhässä ja laitos oli perusteetta salannut koko kirjeenvaihdon, vaikka siihen ei ollut perusteita. Oikeuden päätöksellä salaus muuttui kirjekohtaiseksi ja viestintäyksikkö tuki tapauksessa tietopyynnön tehneen toimittajan oikeutta saada tietoa. Viestintäyksikkö selvitti, miksi pyyntö ei ollut mennyt laitokselle ajoissa.

Toisen esimerkki liittyi virastopäällikön valintaan. Toimittaja oli pyytänyt hylättyjä ääniä ja olisi halunnut kuvata ne lehtijuttua varten. Äänet oli perusteetta salattu. Viestintäyksikkö oli pohtinut salausta yhdessä viraston kanssa, mutta virasto yksin oli tehnyt lopulta päätöksen salaamisesta.

Vastauksissa ilmeni myös tekijöitä, miksi tietopyyntöihin vastaamisessa ei ollut ongelmia.

Ongelmia ehkäisi median tietopyyntöihin vastaaminen aina faktapohjaisella tiedolla. Kielteisissä vastauksissa tietopyyntöihin vastaamatta jättämistä perusteltiin aina julkisuuslailla. Ongelmia vähensi myös se, että viestintäyksiköillä on nimetty vastaaja tietopyynnöille. Yleensä viestintäpäällikkö huolehti vastaamisesta, koska asiantuntemuksensa pohjalta tietää, kenellä kaupunkiorganisaatiossa on tieto asiaan. Ongelmia vähensi myös erikseen julkisuuteen erikoistunut henkilöstö, joka auttaa vastaamaan tietopyyntöihin. Myös lakipalveluiden käyttö tietopyynnöissä vähensi ongelmia. Ongelmattomuuden taustalla korostui myös se, että viestintäyksiköt kokevat tietopyynnöt normaaliksi viestinnän työksi, jota koskee avoimuuden periaate. Osa ongelmista myös siirtyy pois viestintäyksiköiltä, kun ne välittävät tietopyyntöjä muualle kaupunkiorganisaatiossa.

Tieto- ja tiedoteaineistojen tuottaminen

Kaupunkien viestintäyksiköt eivät kertoneet pääsääntöisesti tekevänsä tiedotteita tai erillisiä tiedoteaineistoja tietopyynnöistä. Ne kertoivat kunnioittavansa median tietopyyntöjä, joten ne eivät ala kilpailla omilla tiedotteillaan, kun media on tietoa pyytänyt. Viestintäyksiköt tuottavat erilaisia aineistoja omaehtoisesti ja kaupunkien tiedotevirta on säännöllistä. Vastaajien mukaan tietopyynnöt herättävät keskustelua tiedon löytymisestä ja siihen liittyvistä prosesseista. Näiden kautta ohjeistuksia on tarkennettu ja vastuita selvennetty. Huomioitavaa on, että aineistoja olisi voitu yhdessä tapauksessa tehdäkin, sillä yksi viestintäyksikkö ilmoitti tietopyynnön paljastaneen rekisteripuutteen kaupungin omaisuudessa.

Vastaajat kertoivat tuottaneensa tiedotteita tai materiaaleja kahdessa tapauksessa. Ensimmäinen tapaus oli koskenut kaupungin ostomääriin liittyviä tietoja. Tämän takia oli koettu tarpeelliseksi tuottaa tietoaineistoa, koska kuntaliitoksen myötä kaupunkiin on yhdistymässä pienempiä kuntia. Tarkoitus oli ollut avata alakohtaisia ostotietoja tarkemmin verkkosivuille ja mahdollistaa parempi pääsy kaupungin dataan. Toinen tapaus liittyi kaupungin johdon palkkauksiin, etuihin ja luottokorttien käyttöön, joista oli tehty materiaalia verkkosivuille. Nämä oli myöhemmin lisätty avoimena datana löytyvien kirjanpitolietojen sekä esityslistojen ja päätöksenteon liitteiden oheen. Vastaajat korostivat, että kaupunkien verkkosivut ovat viestintäyksikköjen hallinnassa, joten tietopyyntöjen myötä niille voidaan tarvittaessa lisätä tietoa. Esimerkiksi kerrottiin, että valtuuston poissaoloja on osassa kaupungeista alettu laittaa verkkosivuille tietopyyntöjen pohjalta.

Viestintäyksiköt seuraavat tietopyynnöstä syntyvää uutisointia ja keskustelua sekä reagoivat siihen tarvittaessa omilla tiedotteilla tai vastineillaan. Tämän taustalla koettiin olevan se, että tietopyyntöjen tietoa saatetaan käyttää tai uutisoida virheellisesti. Tämän kerrottiin olevan normaalia viestinnän työtä sekä kuuluvan osaksi perinteistä mediaseurantaa.

Julkisuuslaki viestinnän taustalla

Sähköpostilla ja puhelimitse toteutettu tutkimus osoitti julkisuuslain olevan yksi tärkeimmistä viestinnän perusteista tietopyyntöjen käsittelyssä. Erikseen tehty kymmenen suurimman kaupungin viestintäohjeistusten tarkastelu osoitti kuitenkin hyvin poikkeavat viittaukset julkisuuslakiin.

Kaikkien kymmenen kaupungin ohjeistuksissa viitattiin joko suoraan tai epäsuoraan lakiin viranomaisten julkisuudesta tai sen kansanomaisempaan nimitykseen eli julkisuuslakiin. Ohjeistuksissa korostui myös, että viestinnän avoimuuteen vaikuttavat lukuisat muut lait, asetukset ja periaatteet. Ohjeistuksissa määritellään myös viestinnän käytäntöjä sekä viestintäkanavia. Taulukossa 2 on tiivistetty eri ohjeistusten keskeisimmät sisällöt lyhyesti julkisuuslakiin ja viestinnän avoimuuteen liittyen.

Taulukko 2: Kymmenen suurimman kaupungin avoimesti saatavilla olevien tai erikseen pyydettyjen viestintäohjeistusten tai -linjausten maininnat julkisuuslaista.

Kaupunki	Dokumentti
Kuopio	Viestintäohje: Julkisuuslaki turvaa ja edistää[...] Julkishallinnonviestintää ohjaa julkisuusperiaate [...] asiakirjat julkisuuslain mukaan pääasiassa julkisia [...] salaisia vain perustellusta syyistä[...] liikelaitoksia koskevat samat julkisuusperiaatteet[...]
Kouvola	Viestintäohje 2015-2017: viestintä lainsäädännön ohjaamaa[...] avoimuuden ja läpinäkyvyyden vaatimus[...] Viranomaisen asiakirjat ovat pääsäännön mukaan julkisia[...] oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta[...] julkisuuslaki, henkilötietolaki, kielilaki, hallintolaki sekä eräät erityislait, muun muassa hankintalaki sekä maankäyttö- ja rakennuslaki[...]
Espoo	Viestinnän käsikirja: ”Kuntalaki ja julkisuusperiaatteet[...]
Tampere	Viestintäohje: Lainsäädännön asettamat tiedotusvelvollisuudet (perustuslaki, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, kuntalaki)
Turku	Viestinnän ohjeistukset (luonnos 2016): lainsäädäntöön perustuva viestintävelvoite[...] Kuntalaki, julkisuuslainsäädäntö, hallintolaki ja kielilaki[...] Julkisuuslainsäädännön mukainen julkisuusmyönteisyys[...] Salassapito perustuu vain lakiin[...]
Lahti	Viestinnän ohjeet: laki viranomaisen julkisuudesta, hallintolaki sekä henkilötietolaki [...]
Vantaa	Viestinnän toimintapa: Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta[...] tiedonantamisen periaatteet [...] asiakirjat ovat julkisia, ellei erikseen säädetä [...] pitää toimia julkisuusmyönteisesti kaikissa tilanteissa[...]
Jyväskylä	Viestinnän linjaukset 2013-2016: lait ja säädökset, kaupungin omat säännöt, kaupunkistrategia, toiminnan linjaukset[...] Kuntalaki, perustuslaki, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, hallintolaki, maankäyttö- ja rakennuslaki, laki yksityisyyden suojasta työelämässä, tekijänoikeuslaki, sosiaalilainsäädäntö[...]
Oulu	Asiakirjaohje: oikeus yksityisyyteen[...] sananvapaus ja julkisuus[...] Yksilön oikeusturvan takaaminen[...] viranomaisten toiminta ja asiakirjat ovat julkisia[...] julkisuus on pääsääntö ja salassapito poikkeus[...] toiminnan julkisuus on asiakirjajulkisuutta[...] viranomaisten toiminnan julkisuudesta. [...]
Helsinki	Viestinnän linjaukset 2015: kaupungin strategiaohjelman tavoitteet ja toimenpiteet[...] Viestinnän ohjeet 2009: perustuslaki, kuntalaki, julkisuuslaki[...] asiakirjat ovat julkisia, ellei erikseen säädetä[...]

tiedotusvelvollisuus toiminnasta ja palveluistaan ja asioiden valmistelusta sekä oikeuksista ja velvollisuuksista[...]
--

Viestintäohjeistusten ja linjauksien tarkastelu osoittaa mainintojen julkisuuslakiin olevan hyvin lakitekstimäisiä tai juhlavia julistuksia, joiden tehtävä on ohjata kaupungin viestintää. Kaikkien kaupunkien ohjeistuksissa tavalla tai toisella viitataan julkisuuslakiin. Paikoin ohjeistuksissa viitataan myös perustuslakiin sekä kuntalakiin. Viittauksissa on silti suuria kaupunkikohtaisia eroja. Osa kaupungeista listaa yksityiskohtaisesti viestintää ohjaavat lait ja asetukset. Taulukko 2 osoittaa, että kaupungeilla ei ole täysin yhtenäistä linjaa ohjaamassa julkisuuslakiin liittyvää viestintää. Ohjeistukset eivät olleet julkisesti saatavilla kaikkien kaupunkien osalta vaan muutamasta tiedot täytyi pyytää erikseen. Tässäkin kaupunkien käytännöt poikkeavat toisistaan. Julkisesti saatavilla olevat ohjeistukset avaavat suurelle yleisölle pääpiirteittäin viestinnän toimintatapoja. Eriksien pyydyt ohjeistukset olivat luonnoksia tai sisäisiä ohjeistuksia, joissa viitattiin ohjaaviin lakeihin tai asiakirjojen julkisuuteen. Pääsääntöisesti ohjeissa viitataan siihen, että kunnan tai kaupungin viestintä perustuu kuntalakiin sekä muuhun lainsäädäntöön. Niissä korostettiin myös, että asiakirjojen salaaminen perustuu aina lakiin ja niiden salaaminen poikkeustapauksissa pohjautuu erillisiin säädöksiin sekä perusteltuihin syihin.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tarkoitus on lisätä ymmärrystä, millainen viestintäyksikköjen rooli on julkisuuslain mukaisissa tietopyynnöissä ja kuinka julkisuusperiaatetta kaupungeissa toteutetaan. Tulosten perusteella roolit voidaan määritellä neljällä eri tavalla:

Taulukko 3: Kaupunkien viestintäyksikköjen roolit tietopyyntöjen käsittelyssä.

<i>Käsittelevä viestintäyksikkö:</i> Vastaanottaa tietopyynnön, joko suoraan tai muuta kautta. Se ottaa pyynnön käsiteltäväkseen, jos tuntee sen kuuluvan omalle vastuulle. Viestintäyksikkö etsii tiedon tietopyyntöön, muokkaa sen haluamaansa tai tietopyytäjän haluamaan muotoon. Lopuksi se lähettää tiedon tietopyytäjälle sekä seuraa tiedon käyttöä, jos sitä käytetään julkisessa keskustelussa joko perinteisessä tai sosiaalisessa mediassa.	<i>Välittävä viestintäyksikkö:</i> Vastaanottaa tietopyynnön ja välittää sen eteenpäin organisaatiossa substanssiosaajille, jotka huolehtivat vastaamisesta. Viestintäyksikkö ei huolehdi tietopyyntö- tai viestintäprosessin loppuun saattamisesta vaan se jättää huolehtimisen substanssiosaajan tai osaston harteille. Viestintäyksikkö seuraa tiedon käyttöä perinteisessä tai sosiaalisessa mediassa.
<i>Huolehtiva viestintäyksikkö:</i> Vastaanottaa tietopyynnön, joko suoraan tai muuta kautta. Se välittää pyynnön eteenpäin, mutta jää huolehtimaan tietopyyntö- ja viestintäprosessin kunnollisesta loppuun saattamisesta. Tietopyyntöön vastaa viestintäyksikön sijasta substanssiosaaja tai muu organisaation osasto. Viestintäyksikkö huolehtii, että tietopyyntöön vastataan asianmukaisesti ja jää seuraamaan tiedon käyttöä perinteisessä tai sosiaalisessa mediassa.	<i>Olettava viestintäyksikkö:</i> Ei ole tietoinen aktiivisista tietopyynnöistä, mutta olettaa tai uskoo niitä olevan tai tulevan. Ei osallistu millään tavalla tietopyyntöjen käsittelyyn. On jälkikäteen tietoinen tietopyynnöistä kuultuaan siitä organisaation sisältä tai luettuaan siitä perinteisestä tai sosiaalisesta mediasta.

Viestintäyksikköjen roolit vaihtelevat erilaisten tietopyyntötapausten osalta, koska viestintäyksikkö ei voi aina vaikuttaa siihen, kuinka tietopyyntö kaupunkiorganisaatiolle tehdään. Rooli määräytyy sekä tietopyytäjän yhteydenoton että kaupunki- tai kuntaorganisaation käytäntöjen perusteella. Tietopyytäjä, erityisesti media, voi kohdistaa suoraan tietopyynnön kaupungin substanssiasiantuntijalle, jolloin viestintäyksikkö ei osallistu lainkaan asian selvittämiseen. Viestintäyksikköjen rooleissa korostuvat joko huolehtiva tai välittävä rooli, sillä viestintäyksiköt

pääsääntöisesti välittävät tietopyynnöt eteenpäin. Mitä enemmän talousasioihin pyyntö liittyy, sitä todennäköisemmin viestintäyksiköt ohjaavat tietopyynnöt substanssiasiantuntijoille. Viestintäyksikköjen tehtäväksi jää hoitaa lähinnä pienitöiset sekä rutiininomaiset tietopyynnöt. Roolit eivät ole normatiivisia suosituksia vaan pelkästään käytännön työtä kuvailevia. Tietopyynnöt osoittautuivat olevan viestintäyksiköille normaalia median kanssa tehtävää yhteistyötä, mutta vastaajien kokemuksen mukaan harvoin muulle kaupunkiorganisaatiolle. Tietopyynnöt viestintäyksiköille olivat yleisempiä isoissa kaupungeissa (10. suurimman keskuudessa) kuin tätä pienempien. Tätä selittää median ja julkisuuden paine suuremmissa kaupungeissa. Vaikka tietopyynnöt ja julkisuuslaki olivat tuttuja viestintäyksiköille, niin erilaisten tietojen pyytämistä tai tiedustelua ei täysin osata tunnistaa julkisuuslain mukaisiksi tietopyynnöiksi. Havainnot tukevat suurelta osin Kosken ja Kuutin (2016) tuloksia, joiden mukaan kaupungit ja kunnat kertovat tuntevansa julkisuuslain mutta eivät käytännössä osaa soveltaa sitä. Esimerkiksi viranomaiset eivät aina osaa tunnistaa tietopyyntöä julkisuuslain mukaiseksi, juridisesti velvoittavaksi tietopyynnöksi. Viestintäyksiköiden saamat tietopyynnöt eivät kerro viranomaisen kokonaistietopyyntöjen kokonaismäärästä, koska vain harva kunta pitää näistä kokonaisuudessaan kirjaa. Myöskään median ei tee aina eroa virallisen tietopyynnön tai jutun tekoon liittyvien kyselyjen välillä. Viestintäyksiköt kokevat tietopyyntöjen olevan osa tutkivaa journalismia, joihin ne vastaavat viestimällä faktapohjaista tietoa. Näin viestintään ei sotketa päätöksentekoon liittyvää organisaation sisäistä mielipideajattelua. Viestintäyksiköt joutuvat myös oman organisaationsa sisällä perustelevaan median puolesta asiakirjojen julkisuutta ja luovuttamista. Tämän tutkimuksen tulokset osoittavat, että viestintäyksiköt kokevat avoimen viestinnän kuntien ja kaupunkien eduksi. Sen koetaan vähentävän sekä median että yksityishenkilöiden tekemiä tietopyyntöjä. Avoimen viestinnän koetaan ennakoivan yleisöjen tiedontarvetta ja antavan ajankohtaista tietoa kaupungin ja sen päättäjien toiminnasta. Ennakoiva viestintä kaupungin päätöksenteosta koetaan vähentävän päätöksiin kohdistuvia tietopyyntöjä. Tulosten perusteella tämä edellyttää koko organisaation tukea ylemmästä johdosta alkaen sekä koko organisaation avointa toimintakulttuuria. Avoimuuden vaatimuksen sekä lain viranomaisen julkisuudesta myötä tietopyyntöihin vastaaminen koetaan osaksi päivittäistä viestintäyksikköjen työtä. Tietopyyntöjen ei koeta olevan kaupungin toimintaa rajoittava tekijä vaan yleisesti toimintaa avoimemmaksi tekevä osa. Viestintäyksiköillä ei ole julkista valtaa, mutta tietopyyntöjen osalta he pystyvät vaikuttamaan hallinnon avoimuuteen ja päätöksenteon läpinäkyvyyteen. Tämä tutkimus osoittaa, että viestintäyksikköjen työ tietopyyntöjen osalta toteuttaa valtionhallinnon ja kuntaviestintäoppaan viestintäsuosituksia. Vaikka kaupunkien viestintää ohjaavat linjaukset ja ohjeistukset poikkeavatkin selvästi toisistaan, niin viestintäyksikköjen työ tukee hyvää hallintotapaa korostamalla avoimuutta ja tiedon jakamista. Tämä edellyttää viestintäyksiköiltä vastuullista tietopyyntöjen hoitamista. Vastuullisuudella on merkittävä vaikutus julkisuuperiaatteen toteutumiselle kaupungeissa sekä yleisesti viranomaisen toiminnan avoimuudelle että sitä kohtaan tunnettavalle luottamukselle. Viestintäyksikköjen työ on silti kaupunkiorganisaation julkisuustyötä myös tietopyyntöjen osalta. Tämä tukee Iivosen ja Åbergin (2009) näkemystä, että julkishallinnon viestintä kehittyy julkisuuspolitiikan rakentamisen ja julkisuussuhteiden hoitamisen suuntaan. Tutkimuksessa tarkastellut viestintäohjeistukset osoittavat, että viestintäyksikköjen työn taustalla vaikuttaa strateginen pyrkimys huolehtia kuntalaisten perusoikeuksien toteutumisesta. Taustalla vaikuttavien lakien ja asetusten sekä käytännön työllä viestintäyksiköt pyrkivät edesauttamaan viranomaista kohtaan tunnettavaa luottamusta. Niemistä (2000) mukailen kyseessä on strateginen toiminta kommunikatiivisen toiminnan mukaisten olosuhteiden luomiseksi. Tämä tutkimus osoittaa, että viestintäyksiköt kokevat tietopyyntöjen tukevan kaupunkien ja kuntien hallinnon sekä päätöksenteon läpinäkyvyyttä sekä edesauttavan viestinnälle asetettuja strategisia tavoitteita. Kokonaisuudessaan tutkimuksen tutkimus vahvistaa Hakalan (2015) tuloksia, että viestintäammattilaiset tukevat työnsä julkisuuperiaatteeeseen, joka mahdollistaa heidän toimimisen merkittävänä tiedon jakajina ja tietoaiteiston tuottajina.

Lähteet:

Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999)

Hakala, S. (2015): *Vallan merkilliset tiedottajat. Professionalisaatio ministeriöiden viestinnässä*. Väitöskirja. Sosiaalitieteiden julkaisuja 2015:1. Helsingin yliopisto: Helsinki.

Hallintolaki (434/2003)

Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002)

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi (HE 1/1998)

Hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta (HE 30/1998)

Henkilötietolaki (523/1999)

Iivonen, J., & Åberg, L. (2009). Viestinnästä julkisuuspolitiikkaan: julkisen vallan viestintätoimintojen muutos Suomessa. *Hallinnon tutkimus* 28 (2009): 2.

Keckman, K. (2015): *Valtionhallinnon viestintä deliberatiivisen demokratian näkökulmasta. Viestinnän ammattilaisten käsitysten arviointia*. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopiston sosiaalitieteiden laitos.

KHO 2008:52

KHO 2014:83

Koivisto, Ida. (2015). *Hyvän hallinnon muunnelmat: Julkisoikeudellinen tutkimus*. Väitöskirja. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 304. Oikeustieteellinen tiedekunta: Helsingin yliopisto.

Koski, A. & Kuutti, H. (2015). Kolmannes kunnista ei vastannut julkisuuslain mukaiseen tietopyyntöön. *Politiikasta.fi* <http://politiikasta.fi/kolmannes-kunnista-ei-vastannut-julkisuuslain-mukaiseen-tietopyyntoon/>

Koski, A. & Kuutti, H. (2016). *Läpinäkyvyys kunnan toiminnassa – tietopyyntöihin vastaaminen*. Kunnallisan alan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisu, nr. 98.

Kulla, H. & Koillinen, M. (2014). *Julkisuus ja henkilötietojen suoja viranomaistoiminnassa*. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta: Turun yliopisto.

Kuntalaki (410/2015)

Kuntaviestinnän opas. Ohjeet kunnan ja kuntapalveluja tuottavan yhteisön viestintään ja markkinointiin. (2016). Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003)

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)

Mykkänen, M. Todenmukainen PR. Teoksessa Kuutti, H. 2015. *Todenmukainen journalismi*. Jyväskylän yliopisto 2015, s. 239-252.

Mykkänen, M. (2016) Communication Professionals and Organisational Decision-Making: A Finnish Study of Practitioner Roles, in Peggy Simcic Brønn, Stefania Romenti, Ansgar Zerfass (ed.) *The Management Game of Communication (Advances in Public Relations and Communication Management, Volume 1)*. Emerald Group Publishing Limited, s. 143-161.

Mäenpää, O. (2016). *Julkisuusperiaate*. Talentum Pro: Helsinki.

Mäenpää, O. (2008). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Edita: Helsinki.

Mäenpää, O. (2013). *Hallinto-oikeus*. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Nieminen, H. (2000). Julkisyhteisön viestintä. Kohti kansalaisnäkökulmaa. Teoksessa Aula, P. & Hakala, S. (toim.): *Kolmet kasvot. Näkökulmia organisaatioviestintään*. Helsinki: Lokikirjat, s. 109-130.

Suomen perustuslaki (731/1999)

Torvinen, L. (2014). Hyvä hallinto - mitä se on?: avunantajien hallintoarvioinnit ja niiden merkityksellisyys Mosambikissa. *Hallinnon Tutkimus* 33 (2), s. 145-161.

Voutilainen, T. (toim.) (2016). *Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistarpeista*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 30/2016.

Valtioneuvoston kanslia (2016): Valtionhallinnon viestintäsuositus. Verkkojulkaisu. <http://vnk.fi/documents/10616/3541383/Valtionhallinnon-viestintäsuositus-2016.pdf/5b1ec30b-107c-419f-8366-bfd9b9f923f8> (viitattu 29.3.2017).

Vesa, J. (2016). *Päätöksenteon avoimuus ja medioituminen Suomen konsensusdemokratiassa*. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja.

Wallin, A. & Konstari, T. (2000). *Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö*. Gummerus: Jyväskylä.