

**JULKISEN JA SALAISEN RAJAT MAAKUNTIEN EU-TUKIHALLINNOSSA**  
Kartoitus journalismin ehdoista ja mahdollisuuksista uudessa julkisuuskulttuurissa

Asko Hynninen  
Journalistiikan lisensiaatintyö  
Jyväskylän yliopisto  
Viestintätieteiden laitos  
1997

---

Tiedekunta  
HUMANISTINEN

Laitos  
VIESTINTÄTIETEIDEN

---

Työn nimi  
JULKISEN JA SALAISEN RAJAT MAAKUNTIEN EU-TUKIHALLINNOSSA  
Kartoitus journalismin ehdoista ja mahdollisuuksista  
uudessa julkisuuskulttuurissa

Tekijä: ASKO HYNNINEN

---

Oppiaine  
JOURNALISTIIKKA

Työn laji  
LISENSIAATINTYÖ

---

Aika  
1997

Sivumäärä  
180

---

### Tiivistelmä

Perinteinen suomalaisen politiikan kartta on vanhentunut EU-jäsenyyden myötä. Uuden valtakeskuksen tulo suomalaiseen poliittiseen peliin merkitsee kaikilla poliittisen järjestelmän eri tasoilla tapahtuvaa resurssien uusjakoa. Uusjako ulottuu myös maakuntiin: maakuntien liitoista ja aluehallintoviranomaisista on tullut EU-tukien jakajana merkittävä voima.

Tutkimuksessa pyritään selvittämään, miten julkisuus toteutuu uudessa hallintokulttuurissa. Julkisuus käsitetään demokratian perusarvoksi, välineeksi, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden päätöksenteon etu- ja jälkikäteisvalvontaan. Suomessa muutaman virkamiehen joukko, EU-eliitti, tekee tukia koskevia päätöksiä demokraattisen valvonnan ulottumattomissa.

Laadullisessa tutkimuksessa julkisuusnormit, viranomaisdokumentit, lehtikirjoitukset sekä virkamiesten ja toimittajien haastattelut käyvät keskenään vuoropuhelua. Perimmäisenä tavoitteena on vastata kysymykseen, kenen ja millä ehdoilla julkisuus toteutuu.

Sen paremmin EU-virkamieseliitti kuin maakuntalehtien toimittajatkaan eivät näytä käytännön tasolla sisäistäneen avoimuusperiaatteen tavoitteita. EU-tukien monimutkaisessa hallinnossa erityisesti kauppa- ja teollisuusministeriö tulkitsee julkisuusmääräyksiä mielivaltaisesti. Näihin tulkintoihin ei ole luvassa muutosta ennen kuin tiedotusvälineet ryhtyvät järjestelmällisesti kokeilemaan salaisen ja julkisen rajoja. Julkisuuden toteutumiseksi on esteitä sekä maakuntahallinnon rakenteissa, julkisuusnormeissa että virkamiesten asenteissa. Uuteen julkisuuslakiin on tulossa virkamiehille tiedottamisvelvollisuus, mikä antaisi toimittajille välineitä vaatia avoimuuden lisäämistä.

---

Asiasanat            EU-tuet, julkisuus, maakuntahallinto

---

Säilytyspaikka    JY Tourulan kirjasto

---

# SISÄLLYSLUETTELO

Johdanto	1
1. Julkisuus	3
1.1. Käsitteen määrittelyä	3
1.1.1. Yksityinen ja julkinen	4
1.1.2. Sananvapaus ja julkisuus	6
1.1.3.. Julkisuus pelinä, näyttämönä ja areenana	7
1.2. Suomen julkisuuslainsäädäntö	9
1.2.1. Yritykset lain uudistamiseksi	10
1.2.2. Vuoden 1997 uudistusesitys	11
1.2.3. Viranomaisten salassapito- ja vaitiolovelvollisuus	14
1.2.4. Viranomaisten tiedottamisohjeet	15
1.2.5. Lakiesitys ja salassapito	16
1.3. Julkisuusperiaate Euroopan unionissa	18
1.3.1. Julkisuus EU:n eri toimielimissä	20
1.3.2. Suomen ja EU:n julkisuusnormien ristiriidat	21
1.4. Suomen tavoitteet avoimuuden lisäämiseksi EU:ssa	23
1.5. Ministeriöiden käytäntösäännöt EU-asioiden julkistamisessa	27
1.6. Suomessa käydyin julkisuuskeskustelun tarkastelua	29
1.6.1. Oikeusasiamiehet aktiivisia	29
1.6.2. Journalistit hiljaa	29
2. Eliitti	31
2.1. Eliitin käsitteestä	31
2.2. EU-eliitti Suomessa	31
2.3. Alue-eliitti	33
2.3.1. Synty: aluehallinnon uudistus	33
2.3.2. Alueiden raskas EU-organisaatio	34
2.3.3. Valtataistelun aluepelikenttä	36
2.3.4. Alueellisen päätöksenteon julkisuus	37
3. Taantuvien teollisuusalueiden tukiohjelmien julkisuus	39
3.1. EU:n alueita koskevat tiedotusohjeet: kampanjajulkisuus	39
3.2. Ministeriöiden ohjeet: liikesalaisuuden ristiiriitaista tulkintaa	40
3.3. Yritystukien jakoa koskeva kritiikki	43
3.4. Maakuntien liittojen tiedottaminen	44
3.5. 2-ohjelmien perillemeno	47
4. Tutkimusmenetelmä ja teoreettinen viitekehys	49
4.1. Ymmärtävä lähestymistapa	49
4.2. Alue-eliitin ja tiedotusvälineiden suhteet	51
4.3. Arvioitsijamenetelmästä	53
4.4. Vuorovaikutuksen ja julkisuuden mallit	54
4.5. Lähteet tutkimuksen kohteena	56

4.6. Aktiivisuus vs. reaktiivisuus	59
4.7. Kvalitatiivisesta tutkimusmenetelmästä ja tutkimusaineistosta	60
4.8. Teemahaastattelu	63
5. Tutkimuskohteen maantieteellinen ja hallinnollinen rajaus	66
6. Tutkittavat lehdet	67
6.1. Alueellisen ykköslehden määrittelyä	67
6.2. Tutkittavien lehtien linjanmäärittelyt suhteessa ympäristöön	67
6.2.1. Etelä-Saimaa	67
6.2.2. Etelä-Suomen Sanomat	68
6.2.3. Keski-suomalainen	69
6.3. EU-tuet, työllisyys ja levikki	69
7. Ylätason virkamiesten julkisuusnäkemykset	72
7.1. Sisäinen avoimuus ja luottamus	72
7.2. Harkinnanvarainen avoimuus	74
7.3. EU:n asiakirjojen julkisuus suomalaisilta testaamatta	75
8. EU-tukijuttujen lähteet ykköslehdissä	78
8.1. EU-tuet uutisena: kenen asialla, kenen äänellä maakuntalehti	78
8.1.1. Etelä-Saimaa: maakuntajohtajan äänitorvesta mielipiteiden areenaksi	78
8.1.2. Etelä-Suomen Sanomat: maakunnan virkamiesten areena	85
8.1.3. Keski-suomalainen: ulkokohtaista välinpitämättömyyttä	91
8.1.4. Alueen ääni EU-maakunnassa: maakuntajohtajan puhuva pää	95
8.2. EU-tukia koskevan päätöksenteon valvonta	96
9. Toimittajien ja EU-eliitin suhteet haastattelujen valossa	102
9.1. Etelä-Karjala	102
9.1.1. Maakuntaliiton asenteet: aktiivista julkisuuden hyväksikäyttöä	102
9.1.2. Etelä-Saimaa: omilla ja lähteen ehdoilla	105
9.1.3. Etelä-Karjalan vuorovaikutusmaisema: aktiivisuus synnyttää konsensusta ja konflikteja	108
9.2. Päijät-Häme	109
9.2.1. Maakuntaliiton asenteet: reaktiivista etäisyyttä	109
9.2.2. Etelä-Suomen Sanomat: yksittäistä rajojen koettelua	112
9.2.3. Päijät-Hämeen vuorovaikutusmaisema: elinkeinoelämä sanavapauden rajaajana	115
9.3. Keski-Suomi	116
9.3.1. Maakuntaliiton asenteet: julkisuusmyönteistä passiivisuutta	116
9.3.2. Keski-suomalaisen asenteet: vaikeusaste passivoi	117
9.3.3. Keski-Suomen vuorovaikutusmaisema: passivistien tyhjä kenttä	120
9.4. Toimittajat ja EU-lähteet ryhmäkuvassa: julkisuuden rajoja ei koetella	121
10. Liikesalaisuus julkisuuden rajoittajana	124
10.1. Liikesalaisuuskäsitykset komissiossa ja Suomen keskushallinnossa	124
10.2. EU-tuet ja liikesalaisuus maakunnissa	127



10.3. KTM:n liikesalaisuusrajojen testaus alueilla: mielivaltaisia tulkintoja	131
10.4. Yritystukiristiriidat maakunnissa	132
11. Suomalainen hallintokulttuuri ja journalistinen kulttuuri julkisuuden esteinä	136
12. Työpaikkatavoitteiden julkisuus	138
12.1. Tavoitteiden ja saavutusten välinen kuilu	138
12.2. Rahanjako työpaikkoja tärkeämpää	140
13. Johtopäätökset	145
13.1. Viranomaisten väliset tiedonkulun ongelmat avoimuuden esteenä	145
13.2. Toimittajien tiedonhankinnan esteet ja mahdollisuudet	147
13.3. Julkisuus EU-hallinnon eri portaissa ja maakuntalehdissä	151
14. Julkisen ja salaisen hämärät rajamaat	157
Lopuksi ja jatkoksi	163
Lähteet	164
Liitteet	171

## Johdanto

Tutkin virkamiesten ja toimittajien välistä vuorovaikutusta Euroopan unionin julkisuuden "aluepelikentällä". Tutkimuksen keskiössä ovat alueellinen EU-virkamieseliitti ja EU-asioista kirjoittavat maakuntalehtien toimittajat. Yritän analysoida sitä, mitkä ovat ne ehdot ja mahdollisuudet, joilla julkisuus, tuo demokratian (myös EU:ssa paljon mainostettu) peruspilari toteutuu periferian näkökulmasta.

Ericsonin ym. (1987, 345) mukaan uutinen on toimittajien ja heidän lähteidensä vuorovaikutussuhteen tuote, ei suinkaan heijastusta todellisuudesta. Oletan, että asiantuntijaeliittiin ja toimittajien vuorovaikutus on tärkein EU-uutisten kanava myös maakuntalehdissä. Tarkastelen toisaalta viranomaisten tiedottamisen käytäntöjä ja toisaalta toimittajien tiedonvälittämisen käytäntöjä uudessa julkisuuskulttuurissa.

Lähtökohtani on pikemmin *pragmaattinen* kuin moralisoiva. Suomalaista EU-journalismia selvittävässä tutkimuksissa on lähes poikkeuksetta päädytty lopputulokseen "väärin sammutettu" (ks. esim. Kivikuru ym. 1996). Itse en lähde mukaan tähän retoriikkaan: yritän tutkimuksen kautta paitsi kartoittaa julkisuuden ehtoja myös löytää konkreettisia kanavia, joista voisi olla apua niille toimittajille, jotka työskentelevät maantieteellisesti kaukana EU:n valtakeskuksista, mutta lähelle alueille muodostunutta EU-eliittiä. Lähdän liikkeelle siitä oletuksesta, että tämän asiantuntijaeliitin toiminnan seuraaminen tuottaa oleellista tietoa maakuntalehden lukijoiden arjen kannalta.

Kaupin (1997, 60) mukaan perinteinen suomalaisen politiikan kartta on vanhentunut EU-jäsenyyden myötä: uuden valtokeskuksen tulo suomalaiseen poliittiseen peliin merkitsee koko poliittisen järjestelmän tasolla tapahtuvaa poliittisten resurssien uusjakoa. Uusjako ulottuu läpi koko suomalaisen hallinnon, lähtien Brysselin-Strasbourgilta tasolta läpi jäsenvaltion keskushallinnon ja maakuntahallinnon, aina paikallistasolle saakka. EU-byrokratiahan ei ole erillinen hallinnon lohkonsa, vaan se ulottuu ja tunkee läpi lähes kaikkeen kansalliseen hallintoon, ylhäältä alas ja alhaalta ylös. Oletukseni on, että toimittajat tarvitsevat uusia koordinaatteja, jotta he pystyisivät eksymättä suunnistamaan uudessa hallintokulttuurissa.

Tutkimukseni etenee seuraavasti:

Lähdän liikkeelle julkisuudesta. Se on tämän tutkimuksen kannalta ikään kuin uloin kehä, jonka puitteissa viranomaiset ja toimittajat toimivat. Julkisuuden käsitteen määrittelystä siirryn tarkastelemaan Euroopan unionin ja Suomen julkisuusnormeja, käytännesääntöjä ja lopulta käytäntöjä.

Seuraavaksi tarkastelen suomalaista EU-tukihallintoa ja sen päätöksenteon demokraattisuutta eliitin käsitteen kautta. Tämä on se käytännön kenttä, maakuntalehtien kannalta lähin EU-hallinnon taso, jonka kanssa vuorovaikutuksessa maakuntalehdet koettelevat julkisuuden rajoja. Tätä kautta pyrin määrittelemään alueiden EU-eliitin.

Tutkimuksen empiirinen aineisto jakautuu kirjalliseen ja haastatteluaineistoon. Kirjallisena tausta-aineistona ovat EU:n ja Suomen julkisuusnormistot. Niiden pohjalta tarkastelen EU-tukiohjelmadokumentteja, jotka ovat

- a) kolmen taantuvan teollisuusalueen (Etelä-Karjala, Päijät-Häme, Keski-Suomi) ns. 2-tukiohjelma-asiakirjat ja erityisesti niihin kirjatut tiedotuseriaatteet
- b) ohjelmien seurantaraportit.

Tukiohjelmat olen valinnut tutkimuksen kohteeksi siksi, että EU:n jakamalla sadoilla miljoonilla alueet ovat saaneet uudenlaisen vallankäytön instrumentin, lisää aluekehitysvaltaa keskushallinnon kustannuksella. Väänäsen (1996, 136) mukaan aluehallintoon on syntynyt oma EU-eliittinsä, suppea virkamiesjoukko, joka valmistelee ja päättää asioista jopa yhdeksän portaan takana äänestäjästä. Dokumenttien ja haastattelujen kautta yritän selvittää sitä, missä kulkevat käytännön julkisuuden rajat, jos demokratia toimii näin huonosti. Vaikka lähtökohtana onkin Väänäsen analyysi, myös se on julkisuuden toteutumisen näkökulmasta oman kriittisen tarkastelunsa kohteena.

Toinen näkökulma on kansalaisten oikeus tietoon: EVA:n tutkimuksen (1996) mukaan 70 prosenttia suomalaisista on sitä mieltä, että EU-tukia jää paljon saamatta, koska niitä ei tunneta eikä osata hakea. Lähes yhtä moni on sitä mieltä, että tukijärjestelmä on monimutkainen ja sekava.

Vuorovaikutustarkastelun toisena osapuolena ovat vastaavien alueiden ykköslehdet Etelä-Saimaa, Etelä-Suomen Sanomat ja Keski-suomalainen ja niiden toimittajat. Kysyn, miten tiedotusvälineet ovat onnistuneet avaamaan näitä tukiohjelmiä, joiden tavoitteena on kansalaisten hyvinvoinnin ja erityisesti työllisyyden parantaminen. Lehtien sisällönanalyysin kohteena ovat EU:n 2-tukiohjelmiä koskevat kirjoitukset 1.4.1995-30.12.1996 eli ensimmäisen ohjelmakauden siltä ajalta, kun ensimmäisiä tukiohjelmiä päästiin maakunnissa toteuttamaan. Lähdän liikkeelle oletuksesta, jonka mukaan uudenlaisessa hallintokulttuurissa tiedotusvälineelle avautuu sekä uudenlaisia mahdollisuuksia että uudenlaisia esteitä. Mahdollisuus on siinä, että kun maakuntiin on siirretty lisää päätösvaltaa, maakuntalehdet pystyvät vaikuttamaan päätöksentekokoneistoon ja samalla vahvistamaan identiteettiään yleisön silmissä. Esteitä on sitä kautta, jos faktiset päätökset tehdään julkisuudelta salassa, vain näennäisesti demokratian pelisääntöjen mukaan.

Virkamiesten haastatteluja vastaavasti kartoitan toimittajahaastatteluilla toimittajien ja EU-eliitin välistä vuorovaikutusta. Tämän jälkeen tarkennan kysymyksenasettelua kahteen teemaan. Ensimmäinen teema ovat julkisuuden pullonkaulat EU-tukihallinnossa. Toiseksi teemaksi nostan tukiohjelmiin keskeiseksi tavoitteeksi kirjatun työpaikkojen lisäyksen: miten hyvin tavoite on onnistunut, ja miten maakuntalehdet ovat onnistuneet valvomaan tämän tavoitteen toteutumista.

Lopuksi palaan julkisuuden toteutumiseen ideologisenä tavoitteena. Tämä tarkastelu tapahtuu kahden mallin pohjalta. Ensimmäinen, Shoemakerin ja Reesen kehittämä malli toimii lähteiden ja toimittajien vuorovaikutustarkastelun pohjana. Toisen, Ericsonin ym. mallin pohjalta pyrin kartoittamaan julkisuuden ja salaisen kenttää "alueiden Euroopan" kolmessa maakunnassa.

## 1. Julkisuus

### 1. 1. Käsitteen määrittelyä

Tässä tutkimuksessa on puhe julkisuudesta kahdessa merkityksessä. Alue-eliitin ja toimittajien välisessä vuorovaikutuksessa on kysymys toisaalta julkisuuden *alueen hallinnasta*, vallankäytöstä, toisaalta julkisen alueen *rajojen määrittelystä*. Pyrin selvittämään sitä, merkitseekö tiedotusvälinejulkisuuden hallinta myös valtaa määrittellä julkisen ja salaisen rajoja. On siis tehtävä ero käsitteiden julkinen ja julkisuus välille: jos uutisen lähde käyttää julkisuutta hyväkseen, se ei suinkaan tarkoita sitä, että se pyrki laajentamaan julkisen aluetta, siis pienentämään salaisen ja salailun aluetta.

Nykysuomen sanakirja antaa julkisuuden käsitteelle kaksi merkitystä. Ensimmäinen viittaa julkisuusperiaatteeseen, oikeuteen ja lakiin oikeudenkäytön julkisuudesta. Toisena merkityksenä on tiedon, kirjoituksen tai teoksen saattaminen julkisuuteen. Adjektiivi julkinen taas määrittellään kaikkien tiedossa olevaksi ja avoimesti tapahtuvaksi asiaksi. Toisaalta julkisuus liittyy yleiseen, yleisöön ja kaikkia koskevaan asiaan.

Englannin kielessä on lukuisia ilmauksia, jotka on suomen kielessä käännetty julkisuudeksi. Näitä ovat ainakin publicity (suhdetoiminta, yleinen huomio), openness (avoimuus), right of access (lähinnä asiakirjojen saatavuus) ja transparency (läpinäkyvyys). Tässä tutkimuksessa selvitän yleisö- ja ennen muuta tiedotusvälinejulkisuuden toteutumista "transparenttisuuden" kautta. Erityisesti Pohjoismaat ovat vaatineet tätä avoimuutta kiivaasti EU:hun.

Valtiotieteellisesti, sosiologisesti tai viestintäopillisesti julkisuuskäsite liittyy vahvasti länsimaiseen käsitykseen demokratiasta. Nykyinen käsityksemme julkisuudesta on sidoksissa siihen, että 1600-luvun kuluessa 'julkinen' sai modernin valtio-oikeuden syntymisen myötä 'valtiollisen' merkityksen. 1700-luvun loppua kohti julkinen sai uuden erityisulottuvuuden kun se alettiin liittää läheisesti *valistuksen* korostaman rationaalisuuden ja järjenkäytön yhteyteen. Julkisuudelle ja järjelle perustuva vallankäyttö asetettiin feodaalivallan absoluuttisen ja salaisuuteen perustuvan päätöksenteon vastakohtaksi. Esikuva julkiselle keskustelulle perustuvasta päätöksenteosta löydettiin antiikin Kreikasta, jossa vapaiden miesten torikokous toteutti julkisuuden ja demokratian periaatteita. Ranskan vallankumous ja Rousseau'n valistusaatteet toivat julkisuuteen yleisen mielipiteen käsitteen, jonka katsottiin ilmentävän 'yleistahtoa'. (Ks. Koivisto ja Väliverronen 1987.)

Julkisuusaatteen ideologinen tausta on näin luonnonoikeusteoreetikkojen ja valistusfilosofien ajattelussa. Habermasin (1980) mukaan samoin kuin salassapito palveli tahtoon perustuvaa herruutta, julkisuuden toteuttaminen palveli järkeen perustuvaa lainsäädäntöä. Julkisuuden avulla kuninkaan tai valtion toiminnasta poistettaisiin satunnaisuus ja mielivaltaisuus ja se saataisiin noudattamaan yleisiä sääntöjä, laillisuutta.

Julkisuus-käsite syntyi alunperin palvelemaan nousevan porvariston tarpeita. Takala ja Konstari (1982, 24-25) toteavat kuitenkin, että valtion asioiden julkisuus ei käytännössä koskaan vastannut liberalistisen julkisuusihanteen vaatimuksia. Ensinnäkään valtio ei koskaan erottunut vain julkisten, yhteisten asioiden hoitajaksi. Se noudatti pitkään

esikapitalistisen yhteiskunnan logiikkaa, oli miltei hallitsijan tai aateliston omaisuutta. Vieläkin valtio on sidoksissa voimakkaisiin erityisetiin, kuten suurten yritysten ja korkeiden virkamiesten intresseihin. Toiseksi kansainvälisessä kilpailussa valtion asiat muuttuivat ikään kuin yksityisasiaksi suhteessa muihin valtioihin, ja siksi myös suhteessa omiin kansalaisiin, joiden saattoi epäillä luovuttavan vaarallisia tietoja vihamielisille valtioille. Kolmanneksi sellaista taloutta, joka olisi ohjautunut pelkkien markkinavoimien mukaan ilman valtion ohjaavaa, hillitsevää tai edistävää kättä, ei ole koskaan ollut olemassa. Näin valtio sai tai joutui hankkimaan tietoonsa asioita, jotka ideaalin mukaan olivat yksityisiä. Siten valtion kaikkien asioiden paljastaminen merkitsi myös monien yksityisten salaisuuksien paljastumista.

Rationaalisuuden ja järjenkäytön tavoitteen taustalla on käsitys tiedon emansipatorisesta voimasta. Tästä lähtee liikkeelle esimerkiksi Suomen julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistus:

"Tiedolla on merkittävä asema yhteiskunnallisessa äätöksenteossa sekä yksilöiden ja yhteisöjen välisessä vuorovaikutuksessa.

Erilaiset tietoon, sen saatavuuteen, käyttöön ja luotettavuuteen liittyvät oikeudet määrittelevät osaltaan vallan käytön ja sen valvonnan perusteita. Demokraattisen yhteiskunnan keskeisiin periaatteisiin ja perustuslakiin kirjattuihin perusoikeuksiin kuuluu, että jokaisella on oikeus vapaasti muodostaa ja ilmaista mielipiteensä yhteisistä asioista ja vaikuttaa niihin. Tämä edellyttää, että yksilöillä ja heitä edustavilla yhteisöillä on mahdollisuus saada luotettavaa tietoa julkista valtaa käyttävien organien toiminnasta sekä yhteiskuntaoloista ja julkisen vallan toimenpiteiden vaikutuksesta niihin."

(Hallituksen luonnos laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi 1997, 9.)

### 1.1.1. Yksityinen ja julkinen

Sana "julkinen" liitetään arkikielessä hyvinkin erilaisiin toimijoihin ja toimintoihin. Tämän tutkimuksen toisena kohteena on EU:n alue-eliitti, lähteet, jotka edustavat *julkishallintoa*. Toisena osapuolena taas ovat toimittajat, *julkinen sana*, jonka yksi tehtävä on valvoa viranomaisten toimintaa. Vaikka kumpikin ovat *julkisia*, useissa tapauksissa julkishallinto ja ja julkinen sana mieltävät intressinsä vastakkaisiksi.

Julkisuusperiaate liitetään tavallisesti julkishallintoon ja erityisesti hallintoviranomaisten toimintaan, valmisteluun ja päätöksentekoon. Tiedotusvälineille on itse asiassa siirtynyt tehtävä vastata julkishallinnon avoimuuden toteutumisesta, esimerkiksi raporttoimalla lakien ja kunnallisten päätösten valmistelusta. Yksityisessä omistuksessa olevalle tiedotusvälineelle tehtävää voi pitää osittain paradoksaalisena: se joutuu toimimaan julkishallinnon portin- ja moraalinvartijana asioissa, joita tiedotusväline ei useinkaan voisi itsestään ja kilpailijoistaan paljastaa liikesalaisuuden suojan takia.

Takalan ja Konstarin mukaan valtion lisääntyvä puuttuminen talouselämään on kärjistänyt julkisen ja yksityisen ongelmaa entisestään, mikä taas näyttää johtaneen valtion salassapitosäännösten paisumiseen. Tämä näkyy

esimerkiksi esityksissä julkisuuslainsäädännön uudistuksiksi: vaikka julkisuuden aluetta pyritäänkin johdonmukaisesti kasvattamaan, budjetti- ja liikesalaisuus ovat edelleenkin lähes koskemattomia. Julkisen ja yksityisen välisiä rajoja on hämärtänyt myös valtioiden yritystukipolitiikka. Tukien saamisen ehtona on se, että yritys antaa luottamuksellisesti tietoja valtion viranomaisille omista liikesalaisuuksistaan. Näin yksityisen yritykset eivät enää olekaan yksityisiä sanan varsinaisessa merkityksessä: ne ovat julkisia siinä mielessä, että ne saavat rahaa veronmaksajilta. Tätä yksityisten yritysten sitoumista ja sitomista julkisen vallan tukeen on kasvattanut edelleen EU, jonka budjetista peräti 80 prosenttia menee erilaisiin tukiin. Nämä rahat EU saa puolestaan jäsenmaiden veronmaksajilta.

Habermas tekee selvän eron liberaalille kapitalismille ominaisen julkisuusmuodon ja myöhäiskapitalismissa vallitsevan julkisuusmuodon välille. Monopolikapitalismissa julkisuuden liberaali muoto menettää taloudellisen perustansa. Toiseksi yhteiskunnan ja valtion, yksityisen ja yhteiskunnan ja julkisen erot hämärtyvät. Valtio puuttuu entistä enemmän yksityisen alueen toimintaan, toisaalta yksityiset organisaatiot muuttuvat luonteeltaan julkisemmiksi. Kolmanneksi järkeilevä yleisö menettää merkitystään yhteiskunnan kehityksen ohjailussa. Päätöksenteko siirtyy monopoleille, puolueille ja intressiorganisaatioille, jotka toimivat pääasiassa ei-julkisesti. (Ks. Koivisto ja Väliaverron 1987, 72.)

Keskeistä julkisuuden rakennemuutoksessa on Habermasin mukaan yksityisen ja julkisen välisen rajan hämärtyminen. Julkisuuden liberaalin mallin keskeisenä periaatteena on se, että yksityiset kansalaiset voivat julkisuudessa mielipiteitään esittämällä vaikuttaa valtion toimintaan. Rakenteellisesti muuttuneessa julkisuudessa tämä tehtävä on siirtynyt erilaisille yhteiskunnallisille organisaatioille. Habermasin mielestä nämä organisaatiot eivät pyri julkiseen keskusteluun vaan pikemminkin neuvottelemaan valtion kanssa suljettujen ovien takana (1985, 21). Myös politiikassa ja parlamentarismissa julkisuus rajoittuu organisaatioiden ja instituutioiden sisälle ja saa välittyneen luonteen: vaikuttaminen tapahtuu vain organisaatioiden ja insituutioiden kautta. Samalla nämä byrokratisoituvat ja etäännyvät ihmisistä (Habermas 1985, 21; 1980, 274-276).

Julkisuuden manipulaatioluonne näkyy Habermasin mukaan siinä, että julkista keskustelua ei käydä niinkään ennen päätöksentekoa, vaan julkisuudessa legitimoidaan jo tehdyt päätökset. Kulttuuriteollisuus (kuten media) taas edustaa näennäis-julkisen mielipiteen aluetta, jossa mielipiteenmuodostus ei tapahdu enää yleisön kriittisessä keskustelussa (1980, 290).

Habermasin mukaan nyky-yhteiskunnassa julkisuus on eriytynyt rakenteellisesti kahdeksi kommunikaatioalueeksi: yhtäällä on epävirallinen, persoonallinen ja ei-julkisten mielipiteiden järjestelmä ja toisaalla formaalinen institutionalisoitujen mielipiteiden järjestelmä. Näiden kahden kommunikaatioalueen välinen vuorovaikutus on Habermasin mielestä yksisuuntainen: joukkotiedotus välittää auktorisoituja mielipiteitä massoille. Suhdetta hän kutsuu manipulatiiviseksi ja ja demonstratiiviseksi julkisuudeksi. Demonstratiivinen, näytösluonteinen julkisuus viittaa siihen, että esimerkiksi mielipidemittauksilla pyritään antamaan se kuva, että päätöksenteko viime kädessä pohjautuisi kansan ääneen.

### 1.1.2. Sananvapaus ja julkisuus

Julkisuuden käsitettä ei voi irrottaa sananvapaudesta. Näitä voi pitää julkisuuden toteutumisen välttämättöminä ehtoina. Mikäli virkamiehelle ei ole turvattu sananvapautta, hän ei pysty käyttämään tietojaan niin, että julkisuus toteutuisi emansipatorisessa mielessä.

Nordenstreng (1996, 272-273) tiivistää suomalaisen sananvapausajattelun suuret linjat viiteen teesiin:

- 1) Sananvapauden hallitsevana viitekehysenä ei ole enää kysymys *sensuurista* - pahan valtiovallan harjoittamasta ennakkovalvonnasta yli median - vaan ihmisoikeuksista: jokaisella on perustavanlaatuinen oikeus tietoon ja ja sen välittämiseen sekä oikeus mielipiteeseen ja sen ilmaisemiseen eli *viestinnän oikeus*.
- 2) Sananvapauden haltijoina eivät ole joukkoviestintä ja journalistit eli *media* - vapautensa puolesta urhoollisesti taistelevana eturyhmänä - vaan *kansalaiset*, joille sananvapaus osaltaan turvaa sekä demokratiaa että elämänlaatua.
- 3) Koska media organisoii kansalaisten sananvapauden käyttöä, se on vastuussa toiminnastaan kansalaisille sekä yksilöinä että yhteisönä. Tämän vastuusuhteen toteuttamiseksi tarvitaan sekä yleisiä yhteiskunnallisia sääntöjä että erityistä *median itsesääntelyä*.
- 4) Demokratia edellyttää sekä *vallankäytön avoimuutta* että *kansalaisten vaikuttavaa osallistumista* yhteiskunnalliseen keskusteluun ja heitä itseään koskevaan päätöksentekoon. Sananvapaus palvelee näitä tarkoituksia pitämällä yllä viestinnän monipuolisuutta eli pluralismia suhteessa yhteiskunnassa esiintyviin näkemyksiin ja etupiireihin.
- 5) Sananvapaus demokratiassa edellyttää *julkista areenaa* niin paikallisella, alueellisella kuin valtakunnallisella sekä kansainvälisellä (EU:n) tasolla. Tämän julkisen tilan takeeksi ei riitä oikeusjärjestys, joka turvaa hallinnon julkisuuden ja kansalaiskeskustelun vapauden, vaan lisäksi tarvitaan *aineelliset edellytykset* julkisuuden ja keskustelun toteutumiseksi.

Nordenstrengin ihanteena on kansalaisen "paluu" sananvapauden haltijaksi, mikä ei kyllä kestä historiallista tarkastelua. Kansalaisjournalismin (ks. Rosen 1994) ajatusten pohjalta hän päätyy siihen, että kun kansasta on tullut vaikutusten kohde, sen teoriassa pitäisi olla vaikutusten lähde. Tämä ideaalimalli unohtaa kuitenkin mielestäni sen, että kansalaistenkin tiedot ovat jostakin peräisin: monimutkaisessa ns. tietoyhteiskunnassa syntyy väistämättä asiantuntijaeliittejä, joilla on tietoa joistakin asioista enemmän kuin toisilla. On romantisoitu harhanäky, että mitään suoraa, puhdasta kansanvaltaa ja sitä edistävää sananvapautta olisi koskaan ollutkaan.

Nordenstrengin teeseissä kiusaa myös niiden ohjelmallisuus: vaikka niissä esiinnyttään kansalaisten sananvapauden asialla, tätä tavoitetta pyritään kuitenkin ohjaamaan ylhäältäpäin, ikään kuin kansa ei kuitenkaan itse tietäisi mikä sille on tärkeää ja mikä ei. Kansalaisjournalismin käsitettä voi verrata EU:n kampanjajulkisuuteen ja sellaisiin iskulauseisiin kuin "Kansalaisten Eurooppa". Mielestäni ei riitä, että määritellään jokin ideaalitila, vaan tutkimuksenkin täytyy lähteä olemassaolevien rakenteiden analyysistä, jotta tiedettäisiin mitkä ovat esimerkiksi sananvapauden ja julkisuuden toteutumisen ehdot ja mahdollisuudet.

Hallinnossa keskeistä on se, missä kulkevat virkamiehen ilmaisunvapauden ja toisaalta tiedottamisvelvollisuuden rajat.

On kysymys siis sekä vapaudesta johonkin että vapaudesta jostakin. Nordenstrengin (1996, 273) mukaan sananvapausajattelun painopiste siirtyy negatiivisesta vapausoikeuden käsitteestä (vapaus jostakin) positiivisen oikeuden puolelle (vapaus johonkin). Suomessa kuitenkin esimerkiksi julkisuuslainsäädännön uudistuksen yhteydessä on tarkoitus säätää viranomaisten tiedottamisvelvollisuudesta: tähän saakka siitä ei ole ollut yleisiä säännöksiä. Ilmeisesti virkamiesten ei ole katsottu käyttäneen omaehtoista ilmaisuvapauttaan riittävästi, koska siitä täytyy tehdä juridinen velvollisuus. Silti lakiesityksessä (s. 69) muistutetaan, että "tiedottamisvelvollisuus ei kuitenkaan syrjäytä salassapito- ja vaitolovelvollisuutta". Eli kun nämä velvollisuudet ovat ristiriidassa, tiedottamisvelvollisuus häviää salassapitovelvollisuudelle.

Toimittajaa ei velvoita mikään laki tiedottamaan. Suomalaisten toimittajien ammattirooleja tutkineen Ari Heinosen mukaan työtään tekevä journalisti ei voi työssään pohtia joidenkin asioiden julkistamisen tai julkistamatta jättämisen seurauksia, koska tällöin hänen asemansa riippumattomana tiedonvälittäjänä vaarantuisi (1996, 230). Valtaapitäviin päin esiinnyttään vahtikoiran roolissa, kansalaisiin päin taas valistajan roolissa. Heinonen tulee tutkimuksessaan siihen tulokseen, että suomalaisten toimittajien journalistinen vapaus näyttää hyvinkin suurelta. Toisaalta kuitenkin toimittajat tiedostavat harjoittavansa itsesensuuria ja myöntävät sen avoimesti. (Ks. Melin ja Nikula 1993, 10-11.) Tälle kummalliselle vapauden ja itsesensuurin yhdistelmälle Heinonen etsii selitystä institutionaalista näkökulmasta. Koska toimittaja on palkkatyöntekijä, hän ei ole vapaa kuin työnantajan haluamissa rajoissa, jolloin ainekset ovat valmiit itsesensuurille.

Itse lähdän siitä, että julkisuus on toimittajalle paitsi oikeutta ja vapautta saada haluamiaan tietoja, myös velvollisuus välittää sitä demokratiassa. Heinonen päätyy - toisin kuin toimittajat itse - siihen, että journalistinen vapaus on parhaimmillaankin varsin rajallista. Tämä johtuu kuitenkin osittain siitä, että näitä sananvapauden rajoja ei ole juuri koeteltu. Tässä tutkimuksessa tarkoitukseni on selvittää, miten näitä rajoja on koeteltu ja kenen ehdoilla. Selvitettäväksi jää, ovatko mahdollisuudet suuremmat kuin ne keinot, joita on käytetty julkisuuden ja sananvapauden rajojen koettelemiseksi.

### 1.1.3. Julkisuus pelinä, näyttämönä ja areenana

Tiedotusopillisissa ja viestinnän tutkimuksissa on puhuttu julkisuudesta näyttämönä, areenana ja pelikenttänä. Erityisen suosittu on ollut termi "julkisuuspelejä", jossa osapuolina ovat toimittajat ja heidän lähteensä. Kansalaisjournalismissa taas lähdetään siitä, että kansalaisten pitäisi median myötävaikutuksella siirtyä julkisuuden katsomosta julkisuuden areenalle.

Noelle-Neumann (1984, 61-62) määrittelee julkisuuden yksityisyyden vastakohtaksi, kaikkia koskevaksi, mikä tarkoittaa sitä, että asia tai aihe murtautuu yleiseen tietoisuuteen. Julkisuuden negaatio on ei-julkisuus, jota edustavat esimerkiksi talous, perhe ja keho sekä niitä manipuloivat sosiaaliset suhteet (Sallamaa 1993, 229). Organisaatiosta nähtynä julkisuus toteutuu tai tapahtuu, kun organisaatio, sitä edustava henkilö, ajatus, näkemys tai ajatussuunta päätyy laajemman yleisön kuin oman piirin, esimerkiksi sidosryhmän tietoisuuteen (Ikävalko 1996, 14).



Ikävalko toteaa, että mediapeli ja julkisuuspeli -sanojen loppuosa peli on tuonut sanoille konnotatiivisia merkityksiä. Se voi tarkoittaa urheilullista tai ajanvietteellistä kilpailua, jossa tavoitellaan tiettyjen sääntöjen vallitessa voittoa enemmän tai vähemmän vakavasti. Kuvaannollisesti se voi merkitä esimerkiksi pelin pelaamista rehellisesti tai epärehellisesti, pelistä voi pudota tai sen voi voittaa. Arkinen peli-sanana käyttö liittyy kiusantekoon tai juonitteluun. Julkisuuspelille on Ikävalkon (mt., 15) mukaan ominaista dynamiikka: pelillä on aina jokin tavoite, siinä joko voittaa tai häviää.

Julkisuuden näyttämö -käsitteeseen puolestaan sisältyy roolijako. Näyttelijät eivät esitä itseään vaan rooleja, kun taas pelissä pelataan omilla nimillä ja omissa joukkueissa. Tämän tutkimuksen kannalta keskeistä on se, kuinka lojaaleja työnsä tai asemansa vuoksi julkisuudessa esiintyvät henkilöt ovat virkamiesroolilleen, yhdenmukaistavalle lojaaliudelle ja vastaavasti kuinka tärkeänä he pitävät virkamiesroolin kanssa mahdollisesti ristiriidassa olevaa emansipatorista, kansalaisten tietoa lisäävää julkisuustavoitetta, jota ollaan kirjaamassa uuteen julkisuuslakiin.

Puhutaan myös taistelusta julkisuuden areenalla. Näyttämö viittaa kulttuuriin, peli urheiluun tai yleensä ajanvietteeseen, mutta areenalla tapellaan jo verissäpäin. Käsitteeni mukaan näitä kaikkia tarkastelutapoja voi käyttää tutkittaessa vuorovaikutussuhteita EU-organisaation sisällä toisaalta, ja EU-organisaation ja median välisissä suhteissa toisaalta. Sekä EU että media pyrkivät näyttämölle, maksimoimaan positiivista julkisuutta kun ne pyrkivät hankkimaan olemassaololleen oikeutusta suuren, siis mahdollisimman suuren yleisön silmissä. Pelissä ne voivat kumpikin pyrkiä maksimoimaan oman voittonsa toisen kustannuksella. Ne voivat myös pelata samaan maaliin, yhteistyöllä pyrkiä hyötymään jonkin kolmannen osapuolen kustannuksella.

Areenalla taas voidaan tarkastella esimerkiksi EU:n kaltaisessa, vaikutukseltaan lähes kaikkialle ulottuvassa organisaatiossa sen sisäisiä intressiristiriitoja, esimerkiksi komission, keskushallinnon ja maakuntahallinnon tasojen välillä. Toiseksi julkisuuden areenalla kamppailevat tiedotusvälineet keskenään, maakunnalliset ja alueelliset tiedotusvälineet keskenään, samoin kuin maakunnalliset tiedotusvälineet valtakunnallisen median kanssa. Kolmanneksi valtataistelua (areenalla) käydään tiedotusvälineiden ja lähdeorganisaation ideologisista lähtökohdista: organisaation etu saattaa olla pelkästään itsensä kannalta positiivisten asioiden tuominen julkisuuteen, kun taas tiedotusvälineen etu saattaa olla lähdeorganisaation kannalta ikävien, ns. koviin uutisten julkistaminen.

Väliverronen (1994, 34) taas puhuu julkisuudesta 'interdiskursiivisena tilana', jossa instituutiot, ryhmät ja muut toimijat kilpailevat sosiaalisen todellisuuden määrittelystä ja rakentamisesta. Tällainen lähestymistapa on yleistynyt viime vuosina myös politiikan tutkimuksessa (ks. esim. Aula 1991). Kuten Reunanen (1995, 2) toteaa, politiikka nähdään siinä keskeisesti kamppailuksi sosiaalisen todellisuuden määrittelystä julkisuudessa. Tällöin politiikan toimijoina ei pidetä pelkästään ammatti- tai puoluepoliitikkoja, vaan ylipäänsä henkilöitä ja tahoja, jotka osallistuvat tähän merkityskamppailuun.

Omaa tutkimusotettani lähinnä suomalaisessa tutkimuksessa on Luostarinen (1994), joka käytti institutionaalista lähestymistapaa tutkiessaan julkisuuden ja sotajournalismin lähteiden suhteita. Hän painotti julkisuuteen pyrkivien ja sitä karttavien toimijoiden mediastrategioita. Pelikenttä-

tai areenametaforan käyttö palvelee parhaiten tutkimustani, jossa tarkastelen lähdeinstituutioiden ja journalististen instituutioiden jäsenten välistä vuorovaikutusta.

## 1.2. Suomen julkisuuslainsäädäntö

Suomessa noudatetaan periaatetta, jonka mukaan asiakirjat ovat julkisia ellei toisin ole erikseen määrätty. Ruotsi-Suomen vuoden 1766 vuoden painovapausasetus oli ensimmäinen laki, jossa oli säädökset viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta. Vaikka julkisuusperiaatteen voidaan katsoa olleen voimassa jo 1700-luvulta lähtien, yleiset säännökset saatiin vuonna 1951 lailla yleisten asiakirjojen julkisuudesta (83/1951). Tärkeimmät poikkeukset julkisuuslakiin on määritelty salassapitoasetuksessa.

Julkisuuslaki on edelleen (heinäkuussa 1997) voimassa pääasiassa alkuperäisessä muodossaan. Ensimmäinen merkittävä muutos tehtiin vasta vuonna 1982, jolloin pääsäännöksi tuli asianosaisen oikeus saada itseään koskevassa asiassa laaditusta asiakirjasta tieto siitä riippumatta, onko se salassa pidettävä vai julkinen. Uudistus palveli erityisesti yksityisten mahdollisuuksia valvoa *omia* etujaan ja oikeuksiaan.

Yleiset asiakirjat ovat lain pääsäännön mukaan julkisia ja jokaisella on oikeus saada niistä tieto. Laki rakentuu näin julkisuusperiaatteelle. Yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain mukaan asiakirjat jakaantuvat julkisuusasteeltaan kolmeen ryhmään: (1) julkisiin, (2) salassa pidettäviin ja (3) harkinnanvaraisesti (luvanvaraisesti) julkisiin asiakirjoihin.

Takala ja Konstari (1984, 27-28) taas näkevät hallinnon julkisuusperiaatteen *toteutumisen* Suomen oikeusjärjestyksessä kolmessa muodossa: (1) asianosaisjulkisuutena, (2) käsittely- eli kokousjulkisuutena ja (3) asiakirjajulkisuutena.

Ensiksikin asianosaisella on oikeus saada tiedoksi häntä itseään koskevassa hallintoasiassa koskeva aineisto. Asianosaisjulkisuus palvelee ennen muuta yksilön oikeusturvan valvomista yksittäisissä ratkaisuisissa.

Toiseksi käsittely- eli kokousjulkisuus tarkoittaa sitä, että monet hallinnon elimet tekevät päätöksensä julkisissa, jokaisen seurattavissa olevissa kokouksissa. Käsittely- ja kokousjulkisuus rajoittuu kuitenkin tärkeimpien päättävien elinten kokouksiin. Esimerkiksi kunnanhallitusten ja keskusvirastojen istuntoihin ei ole pääsyä ilman erityistä syytä ja nimenomaista lupaa. Kokousjulkisuuden suppeutta perustellaan sillä, että itse asiat käyvät joka tapauksessa ilmi asiakirjoista, jotka ovat julkisia.

Asiakirjajulkisuutta Takala ja Konstari luonnehtivat monella tapaa tärkeimmäksi julkisuusperiaatteen ilmenismuodoksi. He toteavat, että julkisuuslaki (1) tarjoaa periaatteessa hyvän lähtökohdan toimittajille ja tutkijoille, jotka haluavat selvyyttä johonkin asiaan, jota koskevaa tietoa on viranomaisen hallussa. Se antaa myös (2) virkamiehille yleiset ohjeet siitä, millaisia tietoja heidän on annettava. Periaatteellisesti tärkein on kuitenkin (3) kansalaisnäkökulma: se tarjoaa tarvittaessa laillisen selkänöjan, johon voi tukeutua asiakirjoja pyytäessä. Näin kansalaisen ei tarvitse luottaa pelkästään viranomaisen hyvään tahtoon ja palvelualltiuteen.

Toisin on monissa muissa maissa ja EU:ssa, missä viranomaisilla on harkintavalta siinä, mitä julkistetaan. Toisaalta Takala ja Konstari toteavat, että tämä "yleiseurooppalainen malli" ei välttämättä käytännössä johda huonompiin tuloksiin kuin pohjoismainen malli:

"Meillä (...) periaate on kyllä se, että hallinto on julkista paitsi erikseen säädetyissä poikkeustapauksissa, mutta käytäntö on päinvastainen: hallinto on salaista paitsi niissä tapauksissa joissa laki nimenomaan estää salassapitämisen. Asiat pyritään hoitamaan ohi julkisten kokousten ja asiakirjojen. (I)tsetyytyväisyyteen ei Suomessa hyvästä periaatevalinnasta huolimatta ole aihetta; julkisuuslakimme on hengeltään huomattavasti demokraattisempi ja avoimuutta suosivampi kuin viranomaisten noudattama käytäntö." (mt, 158.)

### 1.2.1. Yritykset lain uudistamiseksi

Suomen julkisuuslaki on tätä kirjoitettaessa pian 50 vuotta vanha. Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö on sirpaloitunut erityisesti sen vuoksi, että salassapitosäännökset ovat hajaantuneet eri alojen erityislakeihin. Viimeisen 25 vuoden aikana lainsäädäntöä on yritetty uudistaa muutamien vuosien välein, mutta uudistukset ovat kuivuneet kokoon lähes joka kerta. Ja vaikka Suomessa korostetaan hallinnon julkisuutta, julkisuusperiaatetta ovat syöneet yhä useammat poikkeukset tästä säännöstä. Takala ja Konstari toteavat (1984, 26), että asiakirjojen salassapitoa koskeva säännöstö on kehittänyt Suomessa rönsyillen, ja niin, että sitä on vaikea hallita. Julkisuusperiaatetta ei myöskään enää 1900-luvulla korostettu yhtä paljon kansalaisten keinona *kontrolloida* hallintoa kuin *tarkoituksenmukaisen* hallinnon ja yksilön oikeusturvan välineenä.

Julkisuus- ja salassapitolainsäädännön uudistaminen on ollut vireillä eri lainvalmisteluhankkeina neljännesvuosisadan, 1970-luvulta lähtien. Myös eduskunta on vuosien varrella useaan otteeseen kiirehtinyt julkisuus- ja salassapitolainsäädännön uudistamista. Julkisuuslain uudistamistyön kivikkoisuuden havainnollistamiseksi on syytä luoda kronologinen katsaus kaatuneisiin uudistushankkeisiin.

(1) Vuonna 1972 valtioneuvosto asetti tietojärjestelmäkomitean laatimaan luonnoksen julkisuuslaiksi. Luonnos tietojärjestelmäkomitean II osamietinnöksi valmistui 1975, mutta se ei johtanut mihinkään, ja samalla myös komitea lakkautettiin.

(2) Myöskään vuonna 1974 valmistunut komiteamietintö (1974:70) ei johtanut toimenpiteisiin. Siinä ehdotettiin luotavaksi lupajärjestelmä, jonka mukaan salassapidettävästä asiakirjasta voitaisiin antaa tietoja erityisellä luvalla.

(3) Oikeusministeriön vuoro oli 1976 asettaa työryhmä, joka valmisteli ehdotuksen julkisuuslainsäädännön osittaisuudistukseksi. Siihen kirjattiin tavoitteeksi mm. uutisvälityksen lisääminen viranomaisten toiminnasta. Kuitenkin työryhmän näkökulma oli viranomaisen: sen päätettäväksi jätettiin mm. se, millä asiakirjalla on uutisarvoa ja millä ei. (OM:n lainvalmisteluosaston julkaisu 1978: 14, 102.) Tämän esityksen ansiosta lisättiin seuraavalla

vuosikymmenellä, vuonna 1982 hallintomenettelylain säätämisen yhteydessä yleisten asiakirjojen julkisuudesta annettuun lakiin luku asianosaisen oikeudesta asiakirjaan.

(4) Jo tätä ennen, vuonna 1980 OM asetti uuden työryhmän, jonka piti em. työryhmän työn pohjalta antaa esitys julkisuuslain muuttamiseksi. Esitys valmistui 1981, ja siitä pyydettiin lausunnot eri tahoilta. Niiden pohjalta valmistuikin luonnos lain muuttaamisesta. Muutos kariutui kuitenkin laintarkastuslautakunnan lausuntoon (3/1982): se totesi, ettei valmistelun julkisuutta ole syytä lisätä luonnoksessa esitetyllä tavalla. Lainvalmistelua jatkettiin OM:ssa vuoteen 1985, mutta sekään ei johtanut mihinkään.

(5) Yhtä huonosti kävi VN:n 1981 asettaman tietosuojakomitean esityksen (komiteanmietintö 1981:66). Henkilörekisterilain säätämisen yhteydessä tehtiin julkisuuslakiin vain henkilörekisterilaista johtuvat muutokset.

(6) Valtion budjettiasiakirjojen julkisuutta koskevia säännöksiä valmisteltiin valtiovarainministeriön 1983 asettamassa työryhmässä (työryhmämuistio 1984: VM 2). Mietinnön pohjalta laadittu ehdotus ei johtanut lain muutokseen.

(7) OM asetti 1990 jälleen toimikunnan julkisuus- ja salassapitolainsäädännön uudistamista varten. Se sai työnsä päätökseen 1992, minkä jälkeen mietintöön pyydettiin lausunnot 99 eri organisaatiolta.

(8) Juuri ennen Suomen liittymistä EU:hun, kesäkuussa 1994, valmistui OM:n esitys laiksi viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta. Esitys pohjautui vuoden 1992 komiteanmietintöön. Lähtökohtana oli, että viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, ellei toisin säädetä. Erityisen merkittävä oli uudistus, jonka mukaan viranomaiselle tulisi velvollisuus tiedottaa toiminnastaan sekä antaa tieto myös keskeneräisestä asiasta. Julkisuus pyrittiin turvaamaan myös tapauksissa, joissa valtio tai kunnat ostavat palveluja yrityksiltä.

Lakiesityksestä pyydetyissä lausunnoissa eniten huomautettavaa oli valtiovarainministeriöllä (allekirjoittajana Iiro Viinanen) ja Suomen Pankilla (allekirjoittajana Sirkka Hämäläinen). Lausunnoissa oli nähtävissä selvä kahtiajako: lähes kaikki noin sadasta lausunnonantajasta kannattivat julkisuuden lisäämistä valmisteilla olevista asiakirjoista, kun taas VM ja SP pitivät sitä liian julkisuusmyönteisenä. Merkittävimpänä perusteluna oli Suomen liittyminen EU:hun. SP valitti joutuvansa ongelmalliseen tilanteeseen Suomen mahdollisen EU-jäsenyyden takia, koska "EU:ssa julkisuusperiaatetta ei juuri tunneta". SP ja VM nostivat siis kädet pystyyn EU:n edessä, toisin kuin esimerkiksi EU-asiakirjojen julkisuutta selvittänyt työryhmä, jonka 9.12. 1994 päivätyn muistion mukaan mukaan "julkisuus turvataan parhaiten EU-jäsenyyden oloissa vaikuttamalla EU:n normistoon ja toimintapoihin".

### 1.2.2. Vuoden 1997 uudistusesitys

Vielä 1997 alussa voimassa oleva laki (vuodelta 1951) toteuttaa julkisuutta niin, että kansalaiset, organisaatiot ja toimittajat pyytävät tietoja asiakirjoista. Viranomaisten rooli avoimuuden toteuttamisessa on jäänyt passiiviseksi, joskin eri viranomaiset ovat viime vuosikymmeninä tehostanut omaa tiedotustoimintaansa. Erityisesti vuoden 1976 kunnallislakiin otettu tiedottamisvelvoite on lisännyt ja monipuolistanut kuntien tiedotustoimintaa. Yhtä kaikki Suomessa, toisin kuin Ruotsissa, ei ole yleisiä säännöksiä, jotka velvoittaisivat viranomaisia tiedottamaan toiminnastaan. (Ks. OM:n lainvalmisteluosasto 1994, 1, 26-27.) Vuoden 1994 luonnoksessa todetaan, että "julkisuusperiaatteen aktiivinen huomioon ottaminen (...) ei ole

riittävästi toteutunut". Tämä puolestaan on johtanut ristiriitatilanteisiin tietoja pyytävien ja viranomaisten välillä. Työryhmä ehdottikin julkisuuslainsäädännön uudistamista kokonaan.

Vanhan julkisuuslain käsitteet on todettu vanhentuneiksi, sekä osittain ristiriitaisiksi ja sekaviksi. Julkisuuslain kannalta voi pitää paradoksina sitä, että sen noudattamista on haitannut sen ymmärrettävyyden puute - sisältö on siis ristiriidassa sen kanssa, mitä sen pitäisi edistää. Julkisuuslaki tuskin edistää kovin paljon julkisuutta, jos se ei ole edes ymmärrettävä. Epäselvä on esimerkiksi jaottelu: laissa yleiset asiakirjat jaotellaan julkisiin, luvanvaraisesti julkisiin ja salassa pidettäviin. Lisäksi käytännössä käytetään tähän perusjaotteluun soveltumattomia käsitteitä. Salassapitovelvollisuuden ja vaitolovelvollisuuden tarkka merkitys ja tarkoitus on näin jäänyt vanhassa laissa tulkinnanvaraiseksi.

Erityistä huomiota työryhmä kiinnittää valmistelun julkisuuden puutteisiin. Valmisteluasiakirjat ovat lain 5 §:n mukaan asiakirjoja, joista voi saada tiedon vain viranomaisen luvalla. Asiakirjat säilyttävät ei-julkisen luonteensa vielä asian käsittelyn päättymisen jälkeenkin. Tärkeä osa valmisteluaineistosta jää näin viranomaisen luvasta riippuvaksi ja kansanvaltaisen valvonnan ulkopuolelle. Luonnoksessa todetaan, että kuitenkin juuri valmistelun julkisuus autaa kansalaisia ja tiedotusvälineitä saamaan tietoja viranomaisten käsiteltävistä asioista ja niiden taustoista. Työryhmän mukaan "kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta oleellista on, että tietoja voidaan saada mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ennen lopullisen päätöksen tekemistä".

Lainsäädännön hajanaisuuden ja vaikeaselkoisuuden takia kansalaisten ja yhtä hyvin viranomaisten saattaa olla vaikea päätellä, ovatko tietyt asiakirjat julkisia vai salassa pidettäviä. "Tämä on usein johtanut myös julkisten asiakirjojen perusteettomaan salassapitämiseen tai ainakin tiedonsaannin viivästymiseen", työryhmä toteaa koruttomasti.

Salassapitosäännöksiä työryhmä moittii epäyhtenäisiksi, ja siitä, että niistä ei näy riittävän selvästi salassapidon peruste ja ulottuvuus. Laki ei myöskään sääntele viranomaisen oikeutta saada toiselta viranomaiselta tietoja. Sääntelyn puuttuminen on aiheuttanut ongelmia erityisesti silloin kun viranomainen on salassapitovelvollinen ja toinen viranomainen on erityissäännöksen nojalla oikeutettu tiedon saamiseen.

Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen piti tulla eduskunnan käsittelyyn 1995, mutta lakiesitys oli menossa eduskunnan käsittelyyn vasta syksyllä 1997. Viivästymistä on perusteltu esityksestä annettujen lausuntojen runsaudella, mutta myös EU:hun liittymisen on epäilty vaikeuttaneen työtä. Joka tapauksessa uudistus on niin arka asia, että eduskuntaan menevän esityksen sisällöstä ei suostuttu kertomaan sen paremmin tiedotusvälineille kuin esimerkiksi sitä kirjallisesti pyytäneelle europarlamentaarikko Heidi Hautalallekaan. Vielä toukokuussa 1997, kun lakiluonnos oli menossa hallituksen iltakouluun, oikeusministeri Kari Häkämies totesi Helsingin Sanomille, että julkisuuslakiesitys ei ole julkinen (HS 30.5.1997).

Vaikka julkisuuden lisääminen lainsäädäntöteitse on edennyt hyvin hitaasti, parissa vuosikymmenessä on havaittavissa selvä muutos muutoksen pyrkimysten lähtökohdissa. Kuvaavaa esimerkiksi vuoden 1974 komiteamietinnölle (70/74) on sen nimi: salassapitotoimikunnan mietintö. Julkisuutta ja salassapitoa lähestyttiin *viranomaisen näkökulmasta*, niistä ongelmista,

joita vuoden 1951 laki aiheutti. Sanaa kansalainen ei esimerkiksi yhteenveto- ja perusteluosassa mainita lainkaan. Ehdotuksen kantava ajatus kiteytyy virkkeeseen

"(T)oimikunta on ehdotusta laatiessaan pyrkinyt siihen, että toisaalta hallintotoimintaa ei työläillä menettelymuodoilla tarpeettomasti vaikeuttaisi ja että toisaalta kulloisetkin menettelymuodot suhteutettaisiin suojattavien etujen tärkeyteen."

Vuonna 1997 valmistuneessa lakiesityksessä ehdotettiin viranomaisten asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskeva lainsäädäntö uudistettavaksi kokonaisuudessaan. Sen lähtökohdat ovat nyt *kansalaisen*, eivät niinkään viranomaisen:

"Esityksen tavoitteena on lisätä viranomaisten toiminnan avoimuutta, tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa, parantaa mahdollisuuksia saada tietoja viranomaisten käsittelyssä olevista asioista sekä siten lisätä yksilöiden ja yhteisöjen mahdollisuuksia osallistua julkiseen keskusteluun ja vaikuttaa yhteisten asioiden hoidossa. (...) Viranomaiselle ehdotetaan säädettäväksi uusia velvoitteita edistää tiedonsaannin toteuttamista sekä toteuttaa asiakirja- ja tietohallinnossa hyvä julkisuus- ja salassapitorakenne. (...) Käsiteltävänä olevien asioiden julkisuutta ehdotetaan lisättäväksi rajoittamalla viranomaisten harkintavaltaa tiedon antamista harkittaessa." (Luonnos 17.5. 1997)

Uuden lain mukaan katoaisi yleisen asiakirjan käsite. Sillä tarkoitetaan nykyisin kaikkia viranomaisen hallussa oleia virkatoimiin liittyviä asiakirjoja. Kuten Vuortama (Journalisti 29.5.1997) toteaa, "yleinen" ei tarkoita samaa kuin julkinen, sillä virkatoimiin liittyy myös ei-julkisia ja salaisia asiakirjoja. Yleisen asiakirjan mukaan uudessa laissa puhutaan viranomaisen asiakirjasta.

Keskeisimmän muutoksen verrattuna vuoden 1951 lakiin kertoo jo lain nimi. Vanha laki rajoittui yleisten *asiakirjojen* julkisuuteen, kun uudessa laissa puhutaan viranomaisten *toiminnan* julkisuudesta.

Tämän tutkimuksen ja myöhemmän liikesalaisuustarkastelun kannalta kiintoisin kohta on julkisten asiakirjojen tiedonsaantia koskeva kohta. Tieto voidaan luonnoksen mukaan antaa suullisesti, jäljennöksenä ta tulosteena. Asiakirja voidaan antaa myös viranomaisen luona luettavaksi ja jäljennettäväksi vanhan lain tapaan. Uutta on se, että tieto on annettava sen pyytäjän toivomalla tavalla, *ellei siitä aiheudu virkatoiminnalle kohtuutonta haittaa*. Julkisten tietojen antamisesta kokonaan ei millään perusteella voi kieltäytyä.

Keskeistä tässä kohdassa on se, miten ja kuka määrittelee sen, mikä on kohtuuton haitta. Palaan tähän kysymykseen luvuissa, joissa tarkastelen viranomaisten suhtautumista EU-tukiasiakirjojen julkisuuteen. Ennen uuden lain voimaantuloa monet virkamiehet kieltäytyivät toimittamasta asiakirjoja nimenomaan sillä perusteella, että siitä aiheutuu heille viranhoidon kannalta kohtuutonta haittaa ja vaivaa.

### 1.2.3. Viranomaisten salassapito- ja vaitiolovelvollisuus

Asiakirjan salassapitovelvollisuus merkitsee poikkeusta julkisuusperiaatteesta. Yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain mukaan salassa on pidettävä sellainen asia tai asiakirja, josta niin on lailla säädetty. Itse julkisuuslakiin sisältyy vain muutamia salassapitosäännöksiä. Lain 9 §:n 2 momentin mukaan etuja, joiden suojaamiseksi asetuksella voidaan säätää asiakirjan salassapidosta, ovat:

- 1) valtion turvallisuus tai suhteet ulkovaltoihin,
- 2) maanpuolustuksen etu,
- 3) rikosten ehkäiseminen tai syyteseen saattaminen,
- 4) luonnonsuojelu,
- 5) valtion tai itsehallintoyhdyskunnan tai yksityisen liiketoimen tai oikeudenkäynnin tai tietosuojan varmistaminen ja
- 6) yksityisen tärkeä henkilökohtainen etu sielunhoidon, terveyden- ja sairaanhoidon, verotuksen tai julkisen tarkastustoiminan alalla.

Ns salassapitoasetuksen (650/1951) lisäksi erityislaeissa ja -asetuksissa on suuri määrä salassapitosäännöksiä. Tämän tutkimuksen kannalta kiintoisaa on se, että eniten salassapitosäännöksiä on annettu yksityisyyden ja yksityisten taloudellisten etujen turvaamiseksi. (Ks. lakiluonnos 17.5.1997.)

Asiakirjan salassapitovelvollisuus voi perustua myös siihen, että virkamiehellä on asiassa vaitiolovelvollisuus. Asiakirjasalaisuus sisältää kiellon näyttää salainen asiakirja tai antaa siitä jäljennös. Vaitiolovelvollisuus puolestaan sisältää kiellon ilmaista tieto riippumatta siitä, missä muodossa tieto on.

Lakiin perustuvat vaitiolosäännökset aiheuttavat aina myös velvollisuuden pitää salassa vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja sisältävät asiakirjat. Lakiluonnoksessa (1997) todetaan, että epäselvänä voidaan pitää sitä, voivatko asetuksella annetut vaitiolosäännökset aiheuttaa asiakirjasalaisuuden myös silloin, kun on kysymys muun kuin yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 9 §:n 2 momentin (ks. edellä) tarkoitetun edun suojaamisesta. Alemmanasteiset vaitiolomääräykset eivät aiheuta asiakirjasalaisuutta, jolleivät ne perustu lakiin.

Valtion virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta säädetään valtion virkamieslain (750/1994) 17 §:ssä. Säännöksen mukaan "virkamies ei saa käyttää hyödykseen eikä luvatta muille ilmaista virkamiesasemassaan tietoonsa saamaansa seikkaa, joka on erikseen säädetty tai määrätty salassa pidettäväksi tai joka koskee toisen terveydentilaa taikka jota asian laadun vuoksi ei muutoin ilmeisesti saa ilmaista". Tässä huomio kiinnittyy epämääräisiin ilmaisuihin "asian laadun vuoksi" tai "ilmeisesti", eli epävarmoissa tapauksissa virkamiestä suorastaan yllytetään vaikenemaan. Lisäksi erityislaeissa ja -asetuksissa on peräti nelisensataa vaitiolovelvollisuutta koskevaa säännöstä.

Salassapitovelvoitteiden rikkomista koskevat rangaistussäännökset sisältyvät osin julkisuuslakiin ja osin rikoslakiin. Virkamiehiä koskevat rangaistukset on määritelty rikoslain 40 luvun 5 ja 6 §:issä. Nämä säännökset koskevat myös luottamushenkilöitä lukuunottamatta kansanedustajia.

Asiakirjan salassapitovelvollisuus ei kuitenkaan ole ehdoton. Esimerkiksi liike- ja ammattisalaisuuden ja yksityisyyden suojaamiseksi salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja voidaan antaa ulkopuolisille sen suostumuksella, jota salassa pidettävät tiedot koskevat. Käytännössä tämä pykälä näyttää jääneen ainakin tiedotusvälineiden tiedonhankinnan kannalta merkityksettömäksi: virkamiehen pitäisi toimittajan pyynnöstä sopia yrityksen edustajan kanssa tietojen luovuttamisesta.

Luonnoksessa uudeksi julkisuuslaiksi todetaankin, että salassapitosäännösten hajanaisuus aiheuttaa käytännössä ongelmia. Eniten valituksia ovat aiheuttaaneet juuri liikesalaisuuskysymykset, eli sisältääkö asiakirja salassapitoasetuksen 1 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettuja tietoja yksityisen liiketoiminnasta tai taloudellisesta asemasta tai saman momentin 8 kohdassa tarkoitettuja tietoja kunnan liiketoiminnasta. Eräissä tapauksissa valituksen kohteena on ollut, onko viranomaisella oikeus saada toiselta viranomaiselta tietoja salassa pidettävästä asiakirjasta. Lisäksi ongelmia ovat aiheuttaneet valmisteluasiakirjojen julkisuuden rajat.

#### 1.2.4. Viranomaisten tiedottamisohjeet

Viranomaisten velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ei Suomessa ole yleisiä säännöksiä, mutta pisimmällä ollaan kuntatasolla. Vuonna 1995 voimaan tullut kuntalaki oli edellä aikaansa verrattuna Suomen julkisuuslain kokonaisuusdistukseen, sillä kuntalakiin kirjattiin viranomaisten velvollisuus tiedottaa kansalaisille hyvissä ajoin merkittävistä hankkeista. Kuntalain mukaan kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuksista ja niiden vaikutuksista. Asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille. (Ks. Hallberg ja Hannus, 1995.)

Valtionhallinnossa tiedotus on ollut ohjeiden varassa, joista tärkein on Valtioneuvoston yleisohje ulkoisesta tiedottamisesta (1994).

"(M)illoin säädökset jättävät tiedon antamisen viraston hallussa olevasta asiasta tai asiakirjasta viranomaisen harkintaan, on yleensä tarkoituksenmukaista käyttää harkintaa julkisuusperiaatteen kannalta myönteisesti. Julkisuuden toteutumisen kannalta on tärkeää, että valmisteltavana olevasta asiasta voi saada mahdollisimman laajasti tietoja myös sinä aikana, kun asian käsittely on viranomaisessa vielä kesken. (...) Valtion ulkoisen tiedotuksen keskeisiä vaatimuksia ovat avoimuus, nopeus ja luotettavuus. Tiedotuksen on pystyttävä vastaamaan nopeasti tiedotusvälineiden tarpeisiin. Jos tietojen antaminen viivästyy, lähtevät liikkeelle huhut, joiden kumoaminen on myöhemmin erittäin vaikeaa."

VN:n yleisohje antaa kaikessa tiedotusystävällisyydessään siis viranomaiselle itselleen lopullisen harkintavallan, mikä on julkista ja mikä ei. Periaatteellisenä erona edellisiin, vuodelta 1987 peräisin olevien tiedotusohjeisiin on joka tapauksessa avoimuuden korostaminen.



### 1.2.5. Lakiesitys ja salassapito

Hallituksen esitysluonnoksessa uudeksi julkisuuslaiksi todetaan, että vuodelta 1951 peräisin olevan lain mukaan julkisuus toteutuu ensisijaisesti siten, että kansalaiset, organisaatiot ja toimittajat pyytävät tietoja asiakirjoista. Viranomaisten rooli avoimuuden toteuttamisessa on jäänyt passiiviseksi, joskin eri viranomaiset ovat viime vuosikymmeninä tehostaneet omaa tiedotustoimintaansa.

Käytännössä ongelmia on aiheuttanut mm. se, missä laajuudessa lakia sovelletaan valtion ja kuntien liikelaitoksiin ja ns. välillisen julkishallinnon orgaaneihin. Tällaisena välillisen julkishallinnon organina voidaan pitää esimerkiksi maakuntien liittoja, jonka julkisuuskysymyksiin paneudun tarkemmin myöhemmissä luvuissa.

Luonnoksessa todetaan myös, että salassapitovelvollisuuden ja vaitiolovelvollisuuden merkitys ja tarkoitus jäävät tulkinnanvaraisiksi. Keskeneräiset asiat taas ovat jääneet viranomaisten luvasta riippuvaiseksi ja kansanvaltaisen valvonnan ulkopuolelle. Luonnoksessa moitiskellaan myös asiakirjasalaisuuden ja vaitiolovelvollisuuden suhdetta vaikeaselkoiseksi. Tämä vaikeaselkoisuus johtuu ennen muuta siitä, että salassapidon tulee perustua lain tai ainakin asetuksen tasoiseen säätelyyn, kun taas vaitiolovelvollisuuden on katsottu voivan perustua viranomaisen määräykseen tai jopa asian laatuun.

Sekä kansalaisten että viranomaisten on siis ollut usein vaikea päätellä, ovatko tietyt asiakirjat julkisia vai salaisia. Lakiluonnoksessa todetaan, että tämä on usein johtanut myös julkisten asiakirjojen perusteettomaan salassa pitämiseen tai ainakin tiedon saannin viivästymiseen.

Myöhemmin palaan myös niihin käytännön ongelmiin, joita on aiheutunut siitä, että vanha julkisuuslaki ei ole säännellyt perusteita viranomaisen oikeudelle saada toiselta viranomaiselta tietoja. Säätelyn puuttuminen on aiheuttanut ongelmia erityisesti silloin, kun viranomainen on salassapitovelvollinen ja toinen viranomainen on erityissäännöksen nojalla oikeutettu tiedon saamiseen.

Esityksen mukaan jatkossa asiakirjojen salassapidosta voidaan säätää vain lailla. Toisin kuin Ruotsissa, Suomessa aiotaan säätää jatkossakin julkisuusperiaatteen poikkeuksista myös muissa laeissa kuin laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Tätä perustellaan luonnoksessa sillä, että poikkeuksien keskittäminen yhteen julkisuuslakiin tekisi järjestelmän jäykäksi.

Vaitiolovelvollisuudesta aiotaan ottaa perussäännökset uuteen julkisuuslakiin. Luonnoksessa ehdotetaan virkamiehen vaitiolovelvollisuuden supistamista niin että vaitiolovelvollisuus ei voisi enää perustua epämääräiseen "asian laatuun". Viranomaiset joutuisivat määrittelemään selkeästi tiedottamisen ja tiedon antamisen menettelytavat ja niistä vastaavat Vaitiolovelvollisuus jäisi kuitenkin asiakirjasalaisuutta jossain määrin laajemmaksi sen takia, että vaitiolovelvollisuus koskee päinvastoin kuin asiakirjasalaisuus myös tallettamattomia tietoja.

Salassapitoperusteiden lista uudessa laissa on kasvanut 30-kohtaiseksi. Kohdassa 15 puhutaan julkisesta taloudellisesta edusta, ja sen mukaan liike- ja ammattisalaisuuksia koskevat tiedot kuuluisivat ehdottomasti asiakirjasalaisuuden piiriin. Muuta liiketoimintaa koskevien tietojen osalta olettamana on kuitenkin julkisuus. Kohdassa 18 käsitellään yksityisen liikkeen- ja ammatinharjoittajan taloudellista etua. Useissa nykyisissä salassapitosäännöksissä on säädetty salassa pidettäväksi asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisen liike- ammattisalaisuuksista, joita ei laissa ole tarkemmin määritelty. Liikelaisuudella tarkoitetaan laissa yleensä taloudellisuonteisia, lähinnä kaupankäyntiin kuuluvia yrityksen salaisuuksia sekä ns. know how'ta eli kokemukseen perustuvaa taitoa tiedon hyväksikäytöstä.

Lakiehdotuksessa todetaan, että liike- ja ammattisalaisuudet olisivat edelleen salassa pidettäviä ilman lisäedellytyksiä. Julkisten tukien julkistamisen kannalta avoimuus ei näytä lisääntyvän:

"(T)oiminnan harjoittajan salassapitotahto ei ole yksistään ratkaiseva, vaan viranomaisen on arvioitava asiaan liittyvät salassapitointressit kokonaisuutena. Viranomaisen on kuitenkin asianmukaista erityisesti epäselvissä tapauksissa kuulla yrittäjää sekä ottaa arvioinnissa huomioon yrittäjän salassapitotahto sekä yrittäjän tiedon antamisen vaikutuksista antamat selvitykset. Liike- ja ammattisalaisuudet ovat seikkoja, joiden tulee lähtökohtaisesti aina jäädä julkisuuden ulkopuolelle."

Tiedotusvälineiden tiedonhankintaan lakiesityksen tämä kohta ei näytä ainakaan tuovan helpotusta, vaikka luonnoksessa ehdotetaan yritystuesta annetun lain 33 §:n (732/1995) kumoamista.

Pääsäännön mukaan viranomaisen asiana on ratkaista, onko asiakirja julkinen vai salainen ja saadaanko siitä antaa tietoja ulkopuoliselle. Kun salassapitovelvollisuus on säädetty yksityisen taloudellisen edun tai muun edun kuten liike- ja ammattisalaisuuden suojaamiseksi, saa yksityinen päättää asiakirjan salassapidosta, vaikka se onkin viranomaisen asiakirja. Tiedon asiakirjasta saa antaa *sen suostumuksella*, jonka eduksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Luonnoksessa todetaan, että tällaista säännöstä ei ole aiemmassa laissa, mutta yleisesti näin on käytännössä jo menetelty.

Viranomaiselle näyttää jäävän edelleenkin täysi harkintavalta antaa tietoja tuen saajasta vai ei. Lakiesityksessä ei lainkaan pohdita sitä, mikä merkitys julkisten tukien käytön julkisella valvonnalla on kansanvallan kannalta. Vaikka viranomaisten velvollisuuksia tiedottaa lisätään, viranomaisten velvoite ei ulotu yksityisen yrityksen saamiin rahoihin, vaikka kysymyksessä onkin julkisten, siis verovaroin kustannettujen tukien jakaminen.

Julkisuuslain muutos toisi myös kuntalakiin muutoksia, joilla on merkitystä EU-tukien jaon julkisuuden kannalta. Ehdotuksen mukaan valtuuston harkintavaltaa pitää kokouksensa suljettuna rajoitettaiisiin. Myös muiden kunnallisten toimielinten harkintavaltaa rajoitettaiisiin. Vuoden 1976 kuntalain mukaan niiden kokoukset ovat julkisia vain jos toimielin niin päättää. Ehdotuksen mukaan toimielimen harkintavaltaa "selvyyssyistä" rajattaiisiin niin, ettei se voisi päättää pitää kokousta julkisena, jos kokouksessa käsiteltävänä on asia tai asiakirja, joka on laissa erikseen säädetty salassa pidettäväksi. Käytännössä esitystä on tulkittava niin, että jos yksikin asia kokouksessa on salainen, koko kokous on salainen. Periaatteessa ehdotus saattaa

merkitä kokousjulkisuuden rajoittamista. Tähän rajoitukseen palaan myöhemmin maakuntien yhteistyöryhmien toimintaa ja liikesalaisuutta käsittelevässä luvussa 10.

### 1.3. Julkisuusperiaate Euroopan unionissa

Euroopan unionissa asiakirjojen julkisuutta voi kuvata *harkinnanvaraisen* julkisuuden pääsäännölle rakentuvaksi järjestelmäksi, jossa harkintaa rajaavat eritasoiset (1) salassapito- ja vaitiolonormit sekä toisaalta asiakirjojen saatavuutta koskevat (2) käytäntösäännöt.

Primäärioikeuden sopimuksissa ei ole vastinetta julkisuusperiaatteelle. Vaitiolovelvoitteista perussäännöksenä voidaan pitää Rooman sopimuksen artiklaa 214, jonka mukaan yhteisön toimielimen tai komitean jäsen, yhteisön virkamies tai muu sen palveluksessa oleva ei saa tehtävänsä päätyttyäkään ilmaista salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja eikä varsinkaan tietoja yrityksistä tai niiden liikesuhteista ja kustannustekijöistä.

Vaitiolovelvoitteen katsotaan koskevan ns. ammatillista salaisuutta (*secret professional; obligation of professional secrecy*). Tämä käsite ei vastaa Suomessa käytössä olevaa ammattisalaisuuden käsitettä, vaan on pikemminkin luonnehdittavissa virkamiehen tai muun yhteisön työntekijän lojaalisuutta koskevaksi vaatimukseksi siitä, että tietoja annetaan käsiteltävistä asioista vain sen mukaan kuin asianomainen toimielin on päättänyt. Lisäksi suojataan liikesalaisuuksia ja yksityisyyttä (OM 22.6.1995).

Laajan vaitiolovelvollisuuden periaate on ymmärrettävissä sitä taustaa vasten, että yhteisön toiminnassa on katsottu olevan kysymys valtioiden välisestä yhteistyöstä. Kansainvälisessä diplomatiassa käytäntönä on myös, että valtion neuvotteluissa esittämiä näkökohtia ja neuvotteluasetelmia ei ilmaista ilman asianomaisen valtion suostumusta. Myöskään valtaosassa yhteisön jäsenmaita ei ole omaksuttu julkisuusperiaatetta.

Julkisuuslainsäädäntö kuuluu kuitenkin EU:ssa jäsenmaiden oman lainsäädännön alaan. Sen mukaan muiden kuin EU:ssa käsiteltävinä olevien asioiden julkisuusaste ja menettelytavat jäävät kokonaan jäsenmaiden oman lainsäädäntövaltaan, jollei unionin antamista asetuksista ja direktiiveistä muuta johdu.

Euroopan yhteisöjen kansallisen lainsäädännön sisältöön vaikuttavissa asetuksissa ja direktiiveissä on sekä julkisuutta että salassapitoa koskevia määräyksiä. Salassapitoperusteet ovat samoja kuin Suomen salassapitolainsäädännössä, kuten liike- ja ammattisalaisuus ja yksityisyyden suoja (ks. OM 1994, 23). Kattavin jäsenvaltioiden oman lainsäädännön liikkuma-alaa rajoittava sekundäärioikeuden normisto on Euroopan yhteisöjen asiakirjojen historiallisesta arkistosta annettu asetus (83/354/EEC). Asetuksen 6 artiklan mukaan jäsenmaan on pidättäydyttävä julkistamasta sellaisia hallussaan olevia asiakirjoja, joiden salassapitoa ei ole kumottu. Jäsenvaltio ei voi säätää sellaista asiakirjaa julkiseksi, jonka unioni on määrännyt salaiseksi. Siten EU:n salassapitonormi kaventaa kansallisen lainsäädännön liikkumavaraa.

EU:n asiakirja voi olla merkitty salassapidettäväksi (classified), mikä merkitsee samankaltaista salassapitovelvoitetta kuin pohjoismaiset salassapitosäännökset. Silti vaikka asiakirja ei olisikaan luokiteltu salassapidettäväksi, se ei välttämättä merkitse ehdotonta oikeutta saada asiakirja, mutta ei toisaalta myöskään ehdotonta velvollisuutta olla antamatta asiakirja. Tähän harkinnanvaraisuuteen perustuvaan ennakoimattomuuteen on ottanut kantaa mm. EU:n suomalainen oikeusasiamies Jacob Söderman, joka on edellyttänyt EU:n eri elimiltä selkeitä julkisuussääntöjä.

Maastrichtin sopimuksen valmistelun aikana nousi esiin EY:n toimintapoihin kohdistuneen kritiikin vuoksi kysymys paitsi toiminnan demokraattisuudesta ja keskittymisestä, myös toiminnan avoimuudesta eli transparensista. Käsitteellä avoimuus on siis EU:ssa julkisuutta tai yleistä tiedonsaantioikeutta laajempi merkitys (OM 22.6.1995). Avoimuuteen kuuluu EU:ssa julkisuuden lisäksi toimenpiteiden tai poliittisten päätösten perusteiden läpinäkyvyys. Tällöin huomion kohteena ovat myös asioiden käsittelyjärjestystä koskevat normistot ja käytännöt, jotka vaikuttavat siihen, miten asioita on mahdollista seurata.

Neuvosto hyväksyi vuonna 1993 käytännesäännöt (Code of Conduct concerning Public Access to Council and Commission Document; 93/731/EC). Komissio on antanut vastaavan päätöksen (94/90/EY). Päätökset sisältävät yleisen periaatteen, jonka mukaan yleisöllä on mahdollisimman laaja pääsy komission ja neuvoston hallussa oleviin asiakirjoihin.

Hakemus asiakirjojen saamiseksi on tehtävä kirjallisesti ja siitä on ilmentävä asiakirjan yksilöimiseksi tarvittavat tiedot. Toimielimen on kuukauden sisällä ilmoitettava hakijalle, että hakemus on hyväksytty tai että tarkoitus on esittää hakemuksen hylkäävää päätöstä, jolloin hakijalla on kuukauden sisällä mahdollisuus tehdä uusi hakemus.

Merkittävin ennakkopäätös asiakirjojen julkisuudesta ja saatavuudesta annettiin 19.10. 1995 ns. Guardian-tapauksessa. EY-tuomioistuimen päätöksen mukaan EU:n toimielin voi kieltäytyä antamasta tietoja sellaisesta asiakirjasta, jonka luovuttaminen voi vahingoittaa seuraavia etuja:

- 1) julkisen intressin suojeleminen (yleinen turvallisuus, kansainväliset suhteet, rahamarkkinoiden vakaus, oikeudenkäynti, tarkastustoiminta ja tutkinta),
- 2) yksilön ja yksityisyyden suoja tai kaupallisen tai teollisen salaisuuden suoja,
- 3) yhteisön taloudelliset edut sekä
- 4) luottamuksen suoja. Tiedon antaminen voidaan evätä myös toimielimen etujen suojaamiseksi. (Council Decision of 20 December 1993 on Public Access to Council Documents; 93/731/EC.)

Suomen julkisuuslakiluonnoksessa (1997, 27) todetaan, että tuomioistuimen päätöksessä on luettavissa Guardian-tapauksessa selvä tulkintasääntö: siihen ei sisälly automaattisesti velvollisuutta olla antamatta tietoja neuvoston käsittelyssä olevista asiakirjoista eikä myöskään oikeutta olla antamatta tietoa asiakirjasta sillä perusteella, että se viittaa neuvostossa käytyihin keskusteluihin.

Yhteisön oikeuden lähtökohtana on, että yhteisön laatimien asiakirjojen julkistamisesta päättää asianomainen toimielin. EU:n asiakirja voi olla salassapidettävä, minkä voi kuvata merkitsevän samanlaista salassapitovelvoitetta kuin pohjoismaiset salassapitosäännökset. Se, että asiakirja ei ole salainen, ei merkitse oikeutta saada kopiota tällaisesta asiakirjasta, mutta ei myöskään ehdotonta velvollisuutta olla antamatta asiakirjaa.

Vuoden 1997 kevääseen mennessä yksikään suomalainen lehtimies ei ollut tehnyt yhtään tähän sääntöön perustuvaa asiakirjapyyntöä eli ei ollut kokeillut säännön toimimista käytännössä.

EU:lla ei ole toimivaltaa jäsenmaiden julkisuutta koskevien säännösten harmonisointiin, vaan jokainen jäsenvaltio päättää niistä itse. EU:ssa on kuitenkin tiettyjä salassapitosäännöksiä, joihin jäsenmaan on sopeuduttava. EY:llä on sekä julkisuutta että salassapitoa koskevia määräyksiä, jotka ulottuvat kansalliselle tasolle. Tyypillisiä salassapitovelvoitteita on erilaisten tarkastustehtävissä saatavien liikesalaisuuksien suojaaminen. Sekundäärioikeuden salassapitoperusteet ovat samoja kuin Suomen lainsäädännössä, kuten tämän tutkimuksen kannalta keskeinen liike- ja ammattisalaisuus ja yksityisyyden suoja.

### 1.3.1. Julkisuus EU:n eri toimielimissä

Mäenpään (1994, 43) mukaan EU:n julkisuusperiaatteen puuttumiseen rinnastettavaksi tiedonvälityksen ongelmaksi on monesti osoittautunut etenkin valmisteluorganisaation monimutkaisuus ja läpinäkymättömyys. Tiedon saanti on vaikeaa, mikäli ei ole riittävästi tietoa siitä, mitä asioita valmistellaan ja missä, mikä valmisteluvaihe on käynnissä tai mikä komitea on vastuussa päätösten luonnostelusta.

Perustamissopimuksen 214 artiklan lisäksi EU:n toimielimillä on kullakin omat julkisuussäännöksensä. Neuvoston ja komission vuonna 1993 hyväksymä yhteinen julkisuusohjesääntö määrittelee lähtökohdaksi mahdollisimman suuren julkisuuden. Sen mukaan yleisöllä on oltava mahdollisuus saada mahdollisimman laajalti tietoja komission ja neuvoston asiakirjoista. Esimerkiksi neuvoston päätös (93/731) asettaa kuitenkin tietojen saatavuudelle suhteellisen väljät rajoitukset.

Vaikka EU:n toimielimen saama tieto tai asiakirja olisi julkinen jäsenvaltiossa, se ei ole sitä enää välttämättä EU:ssa. Myöskään jäsenvaltiossa salassapidettävä tieto ei tai asiakirja ei ilman muuta muutu julkiseksi EU:n toimielimessä. Mäenpään (1996, 265) mukaan vakiintunut käytäntö on se, että EU:n toimielimissä ei pidetä jäsenvaltiolta saatuja asiakirjoja julkisina.

EU:ssa tapahtuvan valmistelun julkisuuden kannalta keskeisintä on komission, ministerineuvoston ja parlamentin työskentely ja yhteistyö. Aloite lainsäädäntöasioissa kuuluu komissiolle. Tiedonsaannin parantamiseksi komissio julkaisee vuosittain tulevaa vuotta koskevan lainsäädäntöohjelman. Komission sisäinen valmistelu tapahtuu komiteoissa. Useat normihankkeet aloitetaan nykyisin laatimalla aiheesta ns. vihreä kirja, joka julkistetaan ja lähetetään sekä neuvostoon että parlamenttiin näkökohtien esittämistä varten. Yleensä se lähetetään myös jäsenmaille ja erilaisille edunvalvontaorganisaatioille lausuntoa varten. Komission ehdotus tulee julkiseksi viimeistään silloin kun se annetaan neuvostolle.

Ministerineuvoston työjärjestyksen (Council Decision of 6 December Adopting the Council's Rules of Procedure; 93/662/EC) mukaan neuvosto voi pitää julkisia kokouksia, vaikka pääsääntöisesti ne ovat suljettuja. Kokouksia onkin televisoitu, mutta heikolla menestyksellä. Kun televisiokamerat ovat olleet paikalla, ministerit ovat lukeneet suoraan paperista kuivakkaita julkilausumia. Julkisuuden lisäämisen vastustajat ovatkin saaneet tästä itselleen

perusteen: he ovat todenneet, että julkisuus tappaa keskustelun, minkä takia päätöksenteko on tehokkaampaa kabinettien kätköissä. Neuvostossa suoritetun äänestyksen tulos on julkinen lainsäädäntöasioissa, jollei neuvosto yksinkertaisella enemmistöllä toisin päättä. Kukin jäsenvaltio voi julkistaa oman äänestysesityksensä.

.Neuvostossa on kysymys valtioiden välisestä valmistelu- ja päätöksentekoprosessista. Tarkoituksena on sovittaa yhteen eri jäsenvaltioiden kannat yhteiseksi toimintalinjaksi. Perinteisesti tämän työn on oletettu vaarantuvan, jos jäsenvaltioiden neuvottelupositiot ja niiden väliset keskustelut olisivat julkisia. Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä sisä- ja oikeusasioista koskevien äänestysten julkisuus vaatii edelleenkin neuvoston yksimielisen päätöksen. EU-asiakirjojen julkisuutta selvittäneen työryhmän mukaan yhteisöoikeus ei kuitenkaan aseta mitään sellaisia salassapitovaatimuksia, jotka estäisivät valtion julkistamasta omaa kannanottoaan ennen tai jälkeen asian käsittelyn. Käytännössä tulkitaan siis kotimaista salassapitosäännöstä.

Tiivistetysti sanottuna EU:ssa laadituista saadösvalmisteluasiakirjoista EU itse pitää julkisina ns. vihreitä kirjoja sekä komission ehdotuksia neuvostolle ja EU:n parlamentille, parlamentin lausuntoja ja päätöksiä lainsäädäntöasioissa sekä neuvoston yhteistä kantaa yhteistoiminta- ja yhteispäätösmenettelyssä.

EU-parlamentissa asiakirjat ovat yleensä julkisia. Käytännössä tästä seuraa, että parlamenttikäsittelyssä tulevat julki myös neuvoston yhteiset näkökohdat lainvalmisteluasioissa.

### **1.3.2. Suomen ja EU:n julkisuusperiaatteiden erot**

Mäenpää (1996, 255) jakaa mahdollisuudet saada tieto hallintotoiminnasta kolmeen periaatteeseen: 1) julkisuus-, 2) harkinta- ja 3) salassapitoperiaatteeseen. Tätä luokittelua voi käyttää karkeana erotteluna Suomen ja EU:n välillä.

- (1) Suomessa noudatettavan julkisuusperiaatteen mukaan yleisenä lähtökohtana on viranomaisten ja tietojen yleinen julkisuus. Jokaisella on periaatteen mukaan oikeus saada tällainen tieto, ellei julkisuutta ole erikseen rajoitettu.
- (2) Salassapitoperiaate on julkisuusperiaatteen vastakohta, jonka mukaan viranomaisten toiminta ja asiakirjat ovat julkisia vain erityisellä oikeudellisella perusteella.
- (3) Keski- ja Etelä-Euroopassa sekä perinteisesti myös EU:ssä noudatettu harkintaperiaate sijoittuu näiden kahden ääripään välimaastoon. Harkintaperiaatteen lähtökohtana ei ole sen paremmin julkisuus kuin salassapitokaan. Viranomaisella on sen sijaan harkintaperiaatteen mukaan viime kädessä valta päättää tiedon julkisuudesta.

EU:ssa julkisuuden harkinnanvaraisuus on tarkoittanut sitä, että yhteisön toimielimen on punnittava vastakkain kansalaisen tiedon tarvetta ja sen omaa tarvetta suojata tietojen luottamuksellisuus. Virkamiehen pitää lisäksi ottaa huomioon ulkopuolisen edut. Näin harkinta estää virkamiehiä antamasta ulkopuolisille luottamuksellista tietoa, joka on saatu kolmansilta osapuolilta.

Mäenpää etsii selitystä julkisuusperiaatteen puuttumiseen useista Euroopan integraation ominaispiirteistä.

(1) *Juridis-tekniset syyt* kytkeytyvät siihen, että EY on alun perin jäsenvaltioiden välinen yhteisö, ja tällaisissa kansainvälisissä organisaatioissa ei ole ollut tapana noudattaa julkisuusperiaatetta - siitä huolimatta, että EU on nykyään paljon muutakin kuin puhdas kansainvälinen järjestö.

(2) *Funktionaaliselta kannalta* selittävänä tekijänä on se, että integraatio perustuu lähinnä jäsenvaltioiden väliseen neuvotteluun ja päätöksentekoon, jonka tulosten toteuttaminen kuuluu kansallisille hallintokoneistoille. Jäsenvaltioiden tasolla mahdollisesti toteutuva yleisöjulkisuus ei ole ulottunut tälle ylikansalliselle tasolle, jonka on katsottu kuuluvan lähinnä ulkopolitiikan alaan. Tässäkin on muutos tapahtunut.

(3) *Sisällöllisesti* EU:n toiminta perinteisesti on keskittynyt taloudelliseen integraatioon. Laajan yleisöjulkisuuden ei yleensä ole katsottu soveltuvan taloudellisiin suhteisiin. Erityisen suojan kohteena ovat juuri liiketoimintaan liittyvät seikat.

(4) *Hallinto- ja oikeuskulttuuriin* perustuvat puolestaan syyt, joiden taustana on keskiseurooppalainen julkisuuskäytäntö. Hallintotoiminnan valvonnassa painopiste on ensisijaisesti tuomioistuinten toteuttamassa jälkikäteisessä laillisuuden valvonnassa. Etukäteiskontrollia on pidetty vähemmän tärkeänä, toisin kuin Pohjoismaissa. Tämä keskiseurooppalainen perinne on kuitenkin murtunut esim. Hollannissa (mt., 256).

Yhteentörmäyksen vaara on olemassa, kun Suomessa noudatetaan julkisuusperiaatetta ja EU:ssa lähinnä harkintaperiaatetta. Mäenpää toteaa, että viranomaistoiminnan julkisuus kuuluu asiaryhmiin, joissa sääntelyvaltaa ei ole määritelty EU:n tasolle. EU:n toimielimiä koskevat julkisuusmääräykset eivät myöskään välittömästi velvoita kansallisia viranomaisia, mutta perustamissopimuksen 5 artiklaan nojautuvaan jäsenvaltion lojaliteettivelvollisuuteen voidaankin katsoa sisältyvän velvollisuus ottaa riittävästi huomioon myös EU:n julkisuus- ja salassapitonormit.

Suomen ja EU:n välisiä suhteita koskevan asiakirjan julkisuutta sääntelevänä perusnormina voidaan Mäenpään (1996, 258) mukaan pitää salassapitoasetusta (1992/1558), jonka mukaan säännöksen alaan kuuluvat asiakirjat, jotka

- koskevat Suomen suhteita toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön
- liittyvät kansainvälisessä lainkäyttö- ja tutkintaelimessä tai muussa kansainvälisessä toimielimessä käsiteltävään asiaan
- koskevat Suomen valtion, Suomen kansalaisen tai Suomessa oleskelevien henkilöiden tai maassa toimivien yhteisöjen suhteita toisen valtion viranomaisiin tai henkilöihin tai yhteisöihin.

Tällaisia asiakirjoja ovat mm. Suomen ja EU:n välisiä suhteita koskevat tai näihin suhteisiin liittyvät asiakirjat. Ne eivät ole automaattisesti vaan edellyttävät tilanne- ja asiakirjakohtaista arviointia. Yleisenä lähtökohtana ja tulkintaperiaatteena on asiakirjan julkisuus.

Juridisesti siis asiakirjan alkuperä EU:n toimielimessä ei sellaisenaan tee sitä salassapidettäväksi esimerkiksi ulkoasiainsalaisuuden tai kansainvälisiin suhteisiin liittyvän salassapidon takia. Myöskään se, että tiedon tai asiakirjan julkisuutta on rajoitettu EU:n toimielintä koskevien säännösten tai toisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, ei julkisuusasetuksen mukaan automaattisesti sido suomalaista viranomaista. Mäenpää (mt., 259) kuitenkin toteaa, että

käytännössä viranomaisten on kuitenkin perusteltua ottaa tällainen salassapidettävyys riittävän vakavasti, kun ne arvioivat julkisuuden mahdollisesti aiheuttamaa haittaa tai vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisissä yhteyksissä.

Tämän tutkimuksen kannalta keskeisimpiä ovat kansalliset integraatioasiat. Niistä jäsenvaltiot päättävät periaatteessa itsenäisesti. Itsenäisyyttä rajoittavat kuitenkin kansallisen viranomaisen soveltamat yhteisön oikeuden normit, joihin sisältyy salassapitovelvoitteita tai muita julkisuutta rajoittavia normeja. Keskeistä tässä on se, että mahdollisessa ristiriitatilanteessa EU:n normit syrjäyttävät asiakirjojen julkisuutta koskevan lainsäädännön

Mäenpää (mt., 261) ottaa esimerkiksi viranomaisten välisen tiedonvälityksen. Suomen asiakirjojen julkisuuslain 23 §:n mukaan salaiseksi määrätty ei ole enää salainen, kun se on luovutettu toiselle viranomaiselle. Sen sijaan EU:ssa salaiseksi merkitty asiakirja pysyy ammattisalaisuuden piirissä luovuttamisen jälkeenkin, ja tässä EU kävelee kansallisen lainsäädännön yli.

#### **1.4. Suomen tavoitteet avoimuuden lisäämiseksi EU:ssa**

Oikeusministeriön asettama työryhmä laati vuonna 1995 muistion "Säädösvalmistelun lisääminen Euroopan unionissa". Se otti lähtökohdakseen kunnianhimoisen tavoitteen, jonka mukaan säädösvalmistelun pitäisi olla yhtä julkista Suomessa ja Euroopan unionissa:

" Työryhmä pitää EU:n salassapitoperusteita epäselvinä ja salassapitoluokituksia epäyhtenäisinä. EU:n harkinnanvaraiseen julkisuuteen perustuva käytäntö eroaa muutenkin olennaisesti Pohjoismassa noudatetusta julkisuusperiaatteesta. Julkisuusperiaatteen puuttuminen EU:n toiminnassa johtaa tietoa tarvitsevien epätasa-arvoiseen kohteluun: huonoimmat mahdollisuudet tiedonsaantiin on tavallisella EU-kansalaisella, jolla ei ole tukeaan suhteita ja vahvoja järjestöjä."

Työryhmä päätyi toteamaan, että Suomi sitoutui liittymissopimuksessa noudattamaan EU:n normeja ja käytäntöjä ja arvioi, että julkisuuskäytäntöjen erot saattavat johtaa julkisuuden kaventumiseen etenkin verrattuna Suomen julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen tavoitteisiin. Siinähan pyrittiin väljentämään erityisesti kansainvälisten asioiden salassapitoa. Työryhmän mielestä julkisuus turvataan parhaiten vaikuttamalla EU:n normistoon ja toimintapoihin.

Suomi esitti jo liittymissopimuksen päätösasiakirjassa julistuksen avoimuudesta. Sen mukaan "Suomi suhtautuu myönteisesti unionissa nykyisin tapahtuvaan kehitykseen kohti suurempaa avoimuutta. Suomessa avoin hallinto, johon kuuluu virallisten asiakirjojen julkisuus, on oikeudellisesti ja poliittisesti ensisijainen periaate. Suomen tasavalta jatkaa tämän periaatteen soveltamista Euroopan unionin jäsenyydestä aiheutuvien oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa mukaisesti".



Julistuksella Suomi halusi tähdentää, että EU-jäsenyys ei muuta julkisuusperiaatteen asemaa Suomessa, mutta myös sitä, että Suomi ei julistuksellaan ole halunnut irtisanoutua yhteisön sääntöjen noudattamisesta. Julistuksen tässä kohdassa on nähty sisäinen ristiriita. Esimerkiksi julkisuusasiantuntija Timo Vuortaman mukaan (HS 7.11.1994) Suomessa lähdettiin siitä, että EU-asioita pidetään pääsääntöisesti ulkopoliittikkana. Ruotsissa asia päätettiin ratkaista niin, että erityinen ulkoasiainsalaisuus poistui eli EU-asiat ovat julkisia tai salaisia kuten muutkin hallintoasiat.

VN ilmoitti myös 28.12. 1994 periaatepäätöksessään noudattavansa "mahdollisimman suurta avoimuutta annettaessa tietoja Suomen kannanotoista EU:ssa vireillä olevista säädöshankkeista ja julkistavansa Suomen salassapitonormien sallimissa rajoissa ministerineuvostossa esittämänsä kannanotot". Päätöksen mukaan EU:ssa valmisteilla olevista säädöshankkeista tulisi olla saatavissa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tieto suunnitellun säädöksen sisällöstä ja merkityksestä Suomen kannalta. Ministeriöissä tulisi tämän takia pitää luetteloa sääntelyhankkeista.

Periaatepäätöksessä huomautetaan, että EU:n avoimuus ei ole vielä riittävä. Hallitus korosti, että EU:n Suomea ahtaampi julkisuuskäytäntö ei kuitenkaan sido tiedottamista Suomessa ja piti tärkeänä, että Suomi käyttää täysimääräisesti hyväkseen kansallisen liikkumavaransa. Kannanoton mukaan esimerkiksi Suomen viranomaisten hallussa olevat EU-asiakirjat kuuluvat Suomen julkisuuslainsäädännön piiriin. Hallitus lupasi julkistaa EU:n ministerineuvostossa esittämänsä kannanotot Suomen salassapitonormien sallimissa rajoissa.

EU:lta saatujen asiakirjojen julkisuus määräytyy tapauskohtaisesti Suomen julkisuuslain mukaan. Salaiset asiat on määritelty vuoden 1995 alussa voimaan tulleessa asetuksessa. Sen mukaan salaisia ovat mm. asiakirjat, joiden julkistaminen saattaa vahingoittaa tai haitata Suomen edellytyksiä toimia kansainvälisessä yhteistyössä. Salaisia ovat mm. muiden maiden neuvottelukannanotot.

Kansalaisten tiedonsaantimahdollisuuksien turvaamiseksi ministeriöt velvoitetaan pitämään luetteloa EU:n valmisteilla olevista säädöshankkeista. Luettelosta on käytävä ilmi keskeiset uudistusta koskevat tiedot. Ministeriöiden on lisäksi huolehdittava siitä, että kansalaisten saatavilla ovat kaikki ne EU-asiakirjat, jotka Suomen julkisuuslainsäädännön mukaan ovat julkisia.

Hallituksen EU-asioiden ministerivaliokunnan periaatepäätöksen mukaan ministeriöiden on kerrottava aktiivisesti hallinnonalaansa koskevasta EU-asioiden valmistelusta ja päätöksenteosta. Kullakin ministeriöllä on kokonaisvastuu oman hallinonalansa EU-tiedottamisesta.

Puoli vuotta myöhemmin, kesäkuussa 1995 EU-asiakirjojen julkisuutta selvittänyt työryhmä ehdotti EU:n perustamissopimuksen täydentämistä avoimuutta koskevalla artiklalla. Sen lähtökohtana oli, että säädösvalmistelun pitäisi olla yhtä julkista Suomessa ja EU:ssa. Se luonnehti EU:n salassapitoperusteita epäselviksi ja salasspitoluokituksia epäselviksi. EU:n harkinnanvaraisen julkisuuden se katsoi johtavan tietoa tarvitsevien epätasa-arvoiseen kohteluun: huonoimmat mahdollisuudet tiedonsaantiin on tavallisella EU-kansalaisella, jolla ei ole takanaan suhteita ja vahvoja järjestöjä.

Työryhmä ilmoitti pyrkineensä keräämään tietoja VN:n joulukuussa 1994 päättämien EU:n säädösvalmistelun julkisuutta koskeneiden ratkaisujen käytännön toimivuudesta, ja ilmoitti, "ettei näitä ratkaisuja ole tarvetta muuttaa". Hämmästyttävää ilmoituksessa oli se, että johtopäähän päädyttiin niin lyhyessä ajassa, alle puolessa vuodessa, jossa ajassa toimivuudesta lienee mahdotonta saada kerättyä tietoa ja selvää kuvaa.

Työryhmän esitystä kiiteltiin laajasti, ja se otettiin pohjaksi Suomen avoimuustavoitteille Hallitusten välisessä konferenssissa (HVK). 29.8.1996 Oikeusministeriön avoimustyöryhmä laati kuitenkin 10-osaisen listan, jossa oli lueteltu "tiedot, joiden suojaaminen perustele tiedonsaantioikeuden rajoittamisen".

- (1) Tiedot, joiden julkisuus saattaa vahingoittaa unionin ja/tai jäsenvaltion kansainvälisiä suhteita
- (2) (...) saattaa vahingoittaa turvallisuus- ja puolustuspoliittisia etuja
- (3) (...) saattaa haitata sisäisen turvallisuuden ylläpitämistä
- (4) (...) saattaa vahingoittaa talouspoliittisia etuja
- (5) (...) saattaa haitata viranomaisten valvonta- ja tarkastustoimintaa
- (6) muut sellaiset unionin ja/tai jäsenvaltion etuja koskevat tiedot, joiden suojaamiseen julkisuudelta on erittäin painavia syitä
- (7) tiedot yksityisistä ammatti- ja liikesalaisuuksista
- (8) sellaiset yksityiskohtaiset tiedot elinkeinonharjoittajan taloudellisesta asemasta, jotka eivät sisälly julkisissa rekistereissä oleviin tietoihin
- (9) tiedot henkilöiden yksityiselämästä
- (10) tiedot, joiden julkisuus saattaa vaarantaa jonkun henkilökohtaista turvallisuutta.

Suomen taktiikaksi ilmoitettiin listata selvästi, mikä on salassapidettävää ja mikä ei. Listan avulla Suomi halusi näyttää, että kaiken lähtökohtana ei ole avoimuus, vaan sellainen sivistynyt tilanne, joka vallitsee Suomessa. Suomen esitys saikin HVK:ssa kiitosta.

Ahtaasti tulkiten poikkeukset näyttäisivät kattavan melkein kaiken, mistä viranomainen yleensä voi tiedottaa varsinkin EU-jäsenyyden aikana, jolloin ulkopoliitikasta on tullut sisäpolitiikkaa ja päinvastoin. Toisaalta monissa kannanotoissa pidettiin tärkeänä, että poikkeukset on selkeästi kirjattu, jotta viranomaiset eivät enää voisi toimia pelkän oman harkintansa pohjalta. Sinänsä lista noudatti Suomessa noudatettavaa käytäntöä, jos ehdotusta noudatetaan tarkasti - siis ilman EU:n käyttämää harkintaa.

Suomi ehdotti EU:hun kolmiportaista säännösten avoimuutta. Ylimpänä on HVK:ssa perussopimukseen hyväksyttävä uusi artikla 192a, jossa *asiakirjajulkisuus hyväksytään unionin perusperiaatteeksi*. Toisen tason muodostaisi asetus, joka säättää julkisuuden käyttämisen periaatteet ja rajoitusperusteet. Sen säätäisi neuvosto. Kolmannen tason muodostavat eri toimielinten työjärjestykset, jotka ne hyväksyvät itselleen asetuksen pohjalta. (Journalisti 17.4.1997.)

Suomen ehdotus meni selvästi pidemmälle kuin puheenjohtajamaan Irlannin esitys. Siinä lähdettiin siitä, että EU-kansalaisilla olisi oikeus tutustua parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin kunkin toimielimen

työjärjestyksensä mukaisesti määräämin ehdoin. Erityisen kuvaavaa EU:n periaatteille on lisäys neuvoston työjärjestyksestä koskevaan EY:n perustamissopimuksen 151 artiklaan:

"Neuvosto vahvistaa työjärjestyksessään ehdot, joilla yleisö voi tutustua neuvoston asiakirjoihin. Tätä kohtaa sovellettaessa neuvosto määrittelee tilanteet, joissa sen katsotaan toimivan lainsäätäjän ominaisuudessaan, jotta sellaisissa tapauksissa voitaisiin useammmin sallia yleisön tutustuminen asiakirjoihin, kuitenkin niin, että päätöksentekoprosessin tehokkuus samalla säilyy."

Lisäykseen on sisäänrakennettu kaksi keskeistä periaatetta. Ensinnäkin, että julkisuus lähtökohtaisesti häiritsee EU:n tehokkuutta. Toiseksi, kun tehokkuus ja julkisuus ovat ristiriidassa, julkisuusperiaate on alisteinen tehokkuusperiaatteelle.

Muut Pohjoismaat arvostelivat Suomen taktiikkaa: Tanskan ja Ruotsin mukaan esitys oli liian varovainen. Suomen EU-suurlähettiläs Antti Satulin mukaan Suomen linja on parempi: "Ruotsi pyrkii toiminnallaan ennen kaikkea saamaan julkisuutta, Suomi pyrkii saavuttamaan tuloksia. Ruotsi ja Tanska ovat äärimmäisellä linjallaan pelanneet itsensä ulos, Suomi taas toiminut niin, että voi vaikuttaa siihen mikä lopputulos tulee olemaan." (Puheenvuoro 22.1.1997 Poliitiikan toimittajien seminaarissa.)

HVK jäi kauaksi monista tavoitteistaan, mutta hallinnon avoimuuden lisäämisestä päästiin Amsterdamissa sopuun kesäkuussa 1997. Sen mukaan asiakirjojen avoimuus tulee perusperiaatteeksi. Perussopimukseen kirjattiin tavoite varsin epämääräinen tavoite, jonka mukaan "EU:n toimielinten on toimittava niin, että kansalaiset voivat ymmärtää niitä". Siinä edellytetään, että kansalaiset voivat saada tietoa unionin toimielinten tuottamista asiakirjoista. Uudessa sopimuksessa pyritään kääntämään pääläelleen vanha periaate, jonka mukaan asiakirjat eivät ole julkisia, ellei näin päätetä. Pääsääntönä on, että kaikki kansalaiset saavat tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin. Tätä oikeutta voidaan rajoittaa vain erikseen määriteltyjen julkisen ja yksityisen etujen perusteella

Suomen EU-sihteeristön näkemyksen (tiedote 23.6. 1997) mukaan Suomen panosta avoimuusperiaatteen läpisaamisessa voidaan pitää jopa ratkaisevana. Lisäksi tavoitteena on, että lainsäädäntö olisi kansalaisten ja liike-elämässä toimivien kannalta helpommin ymmärrettävissä.

Avoimuusperiaatteen saaminen perussopimuksen oli merkittävä askel verrattuna aiempaan harkinnanvaraisuuteen ja virkamiesten väliseen luottamukseen perustuvaan käytäntöön. Merkillepantavaa on kuitenkin se, että poikkeuslista julkisuuden ulkopuolelle jäävistä asioista on pitkä ja kattava. Suomen uuteen julkisuuslakiluonnokseen verrattuna huomattava ero on myös siinä, että tiedottamis*velvollisuudesta* ei puhuta mitään. Tiedonsaanti on edelleen kiinni EU:n virkamiesten omasta aktiivisuudesta.

Tässä tutkimuksessa uuden avoimuusperiaatteen tarkastelu jää aikataulusyystä pintapuoliseksi. Se tulee kuitenkin olemaan keskeisiä kohtia jatkotutkimukselle, jossa aion tarkastella yksityisen ja julkisen rajoja EU:ssa ja Suomessa. EU:n lisääntynyt avoimuus tulee vaikuttamaan myös Suomen hallinnon käytännösääntöihin, joita seuraavassa tarkastelen ajalta ennen kesäkuussa 1997 tehtyä Amsterdamin sopimusta.

### 1.5. Ministeriöiden käytännösäännöt EU-asioiden julkistamisessa

Kullakin ministeriöllä on kokonaisvastuu oman hallinnonalansa EU-tiedottamisesta. Valtionhallinnon ulkoisen tiedotustoiminnan yleisestä kehittämisestä ja yhteensovittamisesta vastaa VN:n tiedostusyksikkö. Kukin ministeriö nimittää oman EU-asioista vastaavan tiedottajan.

Uusi julkisuus- ja tiedotuskulttuuri vakiintui kuitenkin hitaasti. Sisäministeriön alue- ja rakennepolitiikan EU-tiedotusvastaava valitti Suomen oltua lähes kaksi vuotta EU:n jäsenenä:

"Täällä on kyllä sellainen käsitys, että tietoa saa kun vain pyytää. Ei ole kuitenkaan kunniaksi valtionhallinnolle, että pitää suhteilla ja vuotamalla hankkia tiedot." (Puhelinkeskustelu 1.11.1996)

EU:n 2-tukiohjelmista vastaavan sisäministeriön ohjeissa todetaan, että "tiedotusvälineet ovat EU-tiedotuksessakin merkittävin tiedotuskanava".

"Toimituksille jaetaan tiedotteita ja muuta aineistoa sekä järjestetään tiedotustilaisuuksia ja taustainfoja. Tärkeätä on myös palvella toimittajia silloin, kun he ottavat yhteyttä ministeriöön. Tämä edellyttää hyvää tavoitettavuutta sekä kykyä antaa nopeasti luotettavia tietoja. Erityisesti alue- ja rakennepolitiikan asioissa tiedotus kohdistetaan myös maakunnallisille tiedotusvälineille."

Tässä ohjeen kohdassa huomio kiinnittyy siihen, että tiedotusvälineet määritellään "tiedotuskanavaksi", jota kautta haluttua tietoa saadaan julkisuuteen, siis lähteen ehdoilla.

Ohjeessa annetaan myös neuvoja, miten tiedotus hoidetaan, kun EU:sta saapuu vieraita:

"EU:n komissaarien, muiden maiden poliittisen johdon ja korkeiden virkamiesten tiedottamisessa otetaan ensisijaisesti huomioon vieraan toivomukset. Yleensä vieraat haluavat vierailulleen laajaa julkisuutta, johon vierailuohjelmassa on varattava mahdollisuudet."

EU:lle julkisuus on mahdollisimman suurta *näkyvyyttä*, itseisarvo, ja tiedotusvälineet ovat tehokas kanava tukemaan tätä pyrkimystä. Sillä ei ole mitään tekemistä avoimuuden (transparensin) kanssa, vaikka sitä puheissa korostetaankin. Tiedottaminen tapahtuu myös ensisijaisesti vieraan ehdoilla.

Samaiseen SM:n tiedotusohjeeseen on koottu OM:n huomioita asiakirjojen julkisuudesta:

(1) "EU:n julkisuuskäytäntö on hyvin epäselvä ja epäjohdonmukainen. Sen vuoksi EU:n asiakirjoihin tekemiä merkintöjä kannattaa tarkastella kriittisesti ja tutkia asiaa Suomen julkisuuslainsäädännön kannalta."

(2) "EU:sta saadut asiakirjat voivat olla Suomessa vain julkisia tai salaisia, mutta eivät harkinnanvaraisesti julkisia."

(3) "Unohtaa "vain virkakäyttöön" merkintä - sille ei ole juridista perustaa."

(4) "Asiakirjan julkisuutta harkittaessa yhtenä lähtökohtana voi pitää EU:n jakelun laajuutta: jos asiakirjaa jaetaan laajasti, se ei todennäköisesti sisällä mitään salassapidettävää."

- (5) "Julkisuuslainsäädäntö säätelee sitä, mistä asiakirjasta on oikeus saada kopio; asioista tiedottaminen ja kertominen on eri asia."
- (6) "Valtioneuvoston periaatepäätöksessä edellytetään mahdollisimman avointa tiedottamista EU-asioissa. Tiedotusvelvollisuus voi edellyttää muistion tai tiedotteen laatimista, mutta ei välttämättä oikeuta kopion saamiseen asiakirjasta."
- (7) "Vaikka ei voi kertoa eri maiden kantoja julkisuuteen, voi silti kertoa millaisia vaihtoehtoja on ollut esillä ja esimerkiksi, että jotain kohtaa on vastustettu."

Nämä tiedotusohjeet sälyttävät melkoisen vastuun virkamiehille, sillä jos "EU:n julkisuuskäytäntö on hyvin epäselvä ja epäjohtonmukainen", niin myös nämä ohjeet ovat osin tulkinnanvaraisia. Kuten myöhemmin huomaamme, myös Suomessa virkamiehet ovat jo ennen EU:hun liittymistä noudattaneet harkinnanvaraista julkisuutta, myös juridisesti julkisissa asioissa (kohta 2).

Lause "EU:sta saadut asiakirjat (...) eivät voi olla harkinnanvaraisesti julkisia" on myös ristiriidassa VN:n tiedotusohjeen kanssa. VN:n ohjeessa todetaan, että "kukin virkamies arvioi itse, missä määrin hänen hallussaan olevasta EU-asiakirjasta voi antaa tietoja julkisuuteen". Kyse on näin harkinnanvaraisuudesta mitä suurimmassa määrin. VN:n ohjeessa kyllä todetaan, että EU-asiakirjoihin sovelletaan Suomen - ei EU:n - julkisuuslainsäädäntöä, mutta salaisia ovat mm. Suomen kannanotot EU:ssa "jos niiden julkitulo heikentäisi Suomen neuvotteluasemaa". Jos virkamies joutuu tässä tilanteessa punnitsemaan, antaako tieto vai ei, hän mitä todennäköisimmin on mieluummin ylivarovainen kuin ottaa riskin, että Suomen neuvotteluasema heikkenisikin.

Samoin OM:n ohjeissa korostuu lähes yllyttäminen passiivisuuteen, erityisesti kohdassa 5, jonka mukaan "julkisuuslainsäädäntö säätelee sitä, mistä asiakirjoista on oikeus saada kopio; asioista tiedottaminen ja kertominen on eri asia". Varsin tulkinnanvarainen julkisuuden kriteeri on myös asiakirjan jakelun laajuus (kohta 4); ohjeessa todetaankin että jos asiakirjaa jaetaan laajasti, se ei "todennäköisesti" sisällä mitään salassapidettävää.

Voi kysyä, kuinka moni virkamies ehtii, kykenee ja uskaltaa näin epäselvien ohjeiden pohjalta tehdä johtopäätöksiä EU:n asiakirjojen julkisuudesta, ja sen lisäksi suhteuttamaan sitä Suomen julkisuuslakiin, varsinkin kun myös Suomen julkisuuslainsäädäntö on (ainakin ensimmäiset jäsenyysvuodet ollut) hajallaan. Useissa yhteyksissä onkin todettu uuden EU-kulttuurin johtaneen viranomaisten toiminnassa ylivarovaisuuteen.

Toistaiseksi ansiokkain käytännön selvitys Suomen ja EU:n välisestä julkisuuskysymyksistä on Euroopan unionin julkisuusvaje Suomessa (Alm 1995). Sen esipuheessa julkaisun kustantaja, europarlamentaarikko Heidi Hautala paikallistaa Suomen julkisuusvajeen keskuksiksi ulkoministeriön, joka johtaa EU-politiikkaa. UM:n vallan kasvu perustuu siihen, että monista sisäasioista on tullut kansainvälisiä asioita, jotka eivät ole automaattisesti julkisia. Toisaalta kaikki suomalaiset virkamiehet eivät ilmeisesti ole täysin sisäistäneet sitä, että EU:n salassapitomääräykset koskevat vain EU-hallinnossa työskenteleviä. Tätä näkemystä voi pitää yksinkertaistuksena: siinä unohdetaan, että EU:ssa toimiminen ei ole vain valtioiden välistä toimintaa, vaan se ulottuu myös kansallisen hallinnon eri tasoille.

## 1.6. Suomessa käydyin julkisuuskeskustelun tarkastelua

### 1.6.1. Oikeusasiamiehet aktiivisia

Suomessa on useaan otteeseen jouduttu ottamaan kantaa kansallisen ja EU:n julkisuuslääkösten välisiin tulkintoihin ja ristiriitoihin. Erityisen aktiivisia tässä ovat olleet eduskunnan oikeusasiamiehet Jacob Söderman (joka siirtyi Euroopan unionin oikeusasiamieheksi) ja Lauri Lehtimaja.

Viisi vuotta ennen EU:hun liittymistä Söderman puuttui oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa julkisuuskeskusteluun. Oikeusasiamiehelle oli kanneltu siitä, että viranomaiset eivät halua antaa jäljennöksiä heillä olevista asiakirjoista silloin, kun asiakirjaa ei ole valmisteltu heillä. Söderman huomautti, että julkisuusperiaate koskee kaikkia viranomaisen hallussa olevia asiakirjoja. Södermanin mukaan moni viranomainen kokee julkisuuden negatiivisena asiana, joka vaikeuttaa toimintaa ja häiritsee työrauhaa (Alm 1995, 9).

Ns. asiakirja- eli tallennejulkisuus nostettiin 1.8.1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen yhteydessä uudeksi perusoikeudeksi. Eduskunnan oikeusasiamies Lauri Lehtimajan mukaan tästä seuraa, että kaikkia säädännäisiä julkisuusrajouituksia on tulkittava meillä suppeasti - tai oikeastaan entistä suppeammin, koska yleisten asiakirjojen julkisuus on lain mukaan jo tähän asti ollut pääsääntö, josta erilaiset salassapitoperusteet ovat poikkeuksia (Lehtimaja 9.11.1995).

Lehtimajan mukaan julkisuusperiaate ei toteudu käytännössä, jollei virkamies myös aktiivisesti ja oma-aloitteisesti tiedota asioista.

"Erityisesti EU-asioissa korostuu viranomaisen aktiivinen avunantovelvollisuus. (P)ääasiallinen ongelma tavalliselle ihmiselle ei ole ehkä tiedon pantaaminen sinänsä vaan kokonaistietomäärän massiivisuus ja olennaisen tiedon hahmottumisen vaikeus. (...) Viime kädessä ongelma palautunee asennekysymykseksi: sisäistetäänkö julkisuusperiaatteen tärkeys?"

Lehtimajan tulkintaa voi pitää juridisesti mielenkiintoisena: (julkisuus)laki ei ole pelkästään niin kuin se luetaan, vaan myös niin kuin se halutaan tulkita, ja Lehtimajan mielestä mahdollisimman pitkälle kansalaisen ehdolla. Lehtimajan kannanottoa voi tulkita myös niin, että viranomaisen velvollisuus on uudessa julkisuuslääkössä käyttää entistä enemmän harkintavaltaa - siis sitä julkisuusperiaatetta, joka on vallalla EU:n virkakoneistossa. EU:n voisi siis ajatella lisäävän harkintavallan lisäyksen ansiosta julkisen aluetta Suomessa, missä viranomaiset ovat pitäytyneet tiukasti normien määrittelemään julkisuuteen.

### 1.6.2. Journalistit hiljaa

Tässä yhteydessä on syytä myös lyhyesti tarkastella EU:n julkisuudesta käytyä keskustelua suomalaisessa lehdistössä. Kokonaiskuva on varsin vauu: muutamaa poikkeusta lukuunottamatta vasta Suomen avoimuuskannanotot HVK:ssa ovat nostivat aiheen otsikoihin päivälehdistössä. Keskustelu julkisuudesta näyttää rajoittuneen toimittajien ammattikunnan sisälle Journalisti-lehteen. Ammattilehdessäkin käyty kirjoittelu on ollut kahden kirjoittajan,

päätoimittaja Timo Vuortaman sekä Erkki Metsälammen kaksinpuhelua. Niissä pääasiallisena huolenaiheena ovat olleet toimittajien tiedonsaannin rajoitukset EU-Suomessa.

Journalisti-lehdessä käyty vähäinen keskustelu osoittaa, että vain harvoja toimittajia kiinnostaa julkisuusperiaate edes ammatillisesta näkökulmasta. Ainakaan eksplisiittisesti ei ilmaista niitä perusteita, minkä takia julkisuuden aluetta halutaan laajentaa. Julkisuudesta puhutaan demokraattisesta päätöksenteosta irrallisena käsitteenä. Julkisuus-käsite ei ankkuroidu konkreettisesti mihinkään, sen paremmin kansalaisten demokraattisiin valvontaoikeuksiin kuin journalistisiin käytäntöihin tiedonhankinnan välineenä. Sillä ei näin näytä olevan emansipatorista kuin pragmaattistakaan merkitystä.

Päivälehdissä käydyn julkisuuskirjoittelun vähäisyyden syynä on ilmeisesti se, että julkisuuden alueen kasvattaminen EU:ssa ei kiinnosta tai sen pikemminkin ei uskota kiinnostavan suurta yleisöä. Tätä käsitystä vastaan todistaa EVA:n (1995) tutkimus, jossa kysyttiin millaista toimintalinjaa ja mitä EU:n kehittämistavoitteita Suomen pitäisi ajaa unionin jäsenenä. 22:n kysymyksen listalla avoimuuden ja demokratian lisääminen EU:n päätöksenteossa oli kolmanneksi tärkein asia: sitä piti tärkeänä 91 prosenttia kansalaisista.

Kansalaiset ovat siis ainakin periaatteessa kiinnostuneita julkisuuden lisäämisestä. Tulos saa taustaa saman tutkimuksen toisesta kysymyskohdasta. Vielä keväällä 1992 61 prosenttia kansalaisista uskoi tuntevansa hyvin tai erittäin hyvin EU-jäsenyyteen liittyviä asioita. Runsaat kolme vuotta myöhemmin, kun Suomi oli ollut vajaan vuoden jäsenenä, vain joka kolmas arvioi hallitsevansa EU-asiat. Kansalaisten arvio oli varmaan muuttunut realistisempaan suuntaan, mutta kovin hyvää kuvaa se ei anna sen paremmin EU-instituution kuin suomalaisten tiedotusvälineidenkään kyvystä toimia valistuksen asialla.

Toimittajien onkin ammattikuntana vaikea perustella yleisölleen sitä, mitä hyötyä olisi jos ministerineuvosto tai komissaarit keskustelisivat televisiokameroiden edessä jatkuvasti periaatteellisista kysymyksistä, vaikkapa monimutkaisen päätöksenteon yksinkertaistamisesta. Tehokkain keino perustella julkisuuden lisäämistä on testata julkisuuden pullonkaulakohtia EU:n hallinnossa konkreettisten, kansalaisia lähellä olevien kysymysten kautta. Tarvitaan konkreettisia esimerkkejä siitä, kuinka avoin tai suljettu EU-hallinto ja sen eri elimet ovat. Kuvaavaa on, että yksikään suomalainen toimittaja ei ollut kevääseen 1997 mennessä tehnytään yhtään asiakirjapyyntöä ministerineuvostolle. Sen sijaan ruotsalaiset journalistit kokeilivat julkisuuden rajoja aivan järjestelmällisesti, jopa niin, että Suomen EU-suurlähettiläs Antti Satuli moitti ruotsalaisia itsetarkoituksellisesta byrokratian avoimuuden testaamisesta.

## 2. Eliitti

### 2.1. Eliitin käsitteestä

Nyky-suomen sanakirjan mukaan eliitti on yhtä kuin parhaimmisto tai valiojoukko. Arkikielessä sillä tarkoitetaan yhteiskunnan vahvimpien, rikkaimpien ja kyvykkäimpien joukkoa, joka käyttää arvo- ja vaikutusvaltaansa oman asiansa hyväksi ja usein yhteiskunnan yleisen ja yhteisen edun nimissä. Eliitin valta on vähemmistön vallankäyttöä väestön enemmistöön nähden.

Gaetano Moscan (1939) mukaan kaikissa yhteiskunnissa on kaksi ihmisluokkaa: luokka joka hallitsee ja luokka, jota hallitaan. Toisin sanoen missä tahansa yhteiskunnassa on pieni väestön vähemmistö, joka tekee tärkeät päätökset. Klassisen elitistisen teesin mukaan vähemmistö saa hallitsevan asemansa muilla keinoilla kuin vaaleilla. Tämän teorian luoja pääasiallinen tarkoitus oli kirjoituksillaan hävittää myytti demokratiasta (Ruostetsaari 1991, 19).

Tämän klassisen eliittiteorian vastustajat kehittivät käsityksen, jonka mukaan yhteiskunnassa on useita kilpailevia eliittejä, minkä kautta demokratia pääsee toteutumaan. Tätä kutsutaan pluralistiseksi eliittiteoriaksi. Sen mukaan vaalien ja useiden eliittien olemassaolo rajoittaa eliittivaltaa. Tätä pluralistista tai demokraattista elitismia on syytetty siitä, että se ymmärtää väärin demokratian lähtemällä siitä, että se on pelkästään keino johtajien valitsemiseksi, ja hyväksyy näin legitimiiksi massan passiivisuuden. Tämän mukaan eliitit eivät itse asiassa kilpaile keskenään, vaan muodostavat yhden yhtenäisen valtaeliitin, jonka sisällä eliittien välinen vuorovaikutus ja kommunikaatio on tiivistä.

Eliitin valvonta voi perustua kansanvaltaiseen oikeutukseen ja siihen liittyvään toiminnan kontrolliin tai sitten perustana voi olla vallankäyttö, jota ei suoranaisesti voi johtaa kansanvaltaisista menettelyistä. Kehittyneessä poliittisessa kulttuurissa poliittis-hallinnollisen eliitin vallan oikeutus on peräisin kansalta. Mutta myös pitkälle kehittyneissä demokratioissa on elitisoitunutta vaikutusvaltaa, joka ei ole peräisin kansalta. Tällaisia eliittejä ovat mm. virkakunnat sekä keskushallinnossa että aluehallinnossa.

Väänänen (1996, 117) toteaa, että poliittinen eliitti voidaan jakaa osiin siten, että se koostuu sisäkkäisistä kehistä. Varsinaisen eliitin sisällä on pieni piiri, joka muodostaa päätöksenteon ja vallankäytön ytimen. Sitä täydentää usein päällikkövaltaisen organisaation johtaja, yksittäinen henkilö. Luotettavan tiedon saaminen tällaisista sisäpiireistä on kuitenkin erittäin hankalaa.

### 2.2. EU-eliitti Suomessa

Eliittiä yleensä, virkamieseliittiä erityisesti ja alueiden EU-eliittiä vielä erityisemmin tarkasteltaessa on lähdeittävä siitä usein esitetystä näkökohdasta, että virkamiehellä on omalla alallaan paras asiantuntemus. EU:n lähes 20 000 virkamiehen koneistossa se korostuu erityisesti, koska valmistelun julkisuus on hyvin rajallista, ja virkamiehet vastaavat valmistelusta. Jokelinin (HS 9.10.1994) mukaan EU:ssa asiat tulevat julkisiksi vasta silloin, kun niiden käsittely ja poliittiset sopimukset ovat jo pitkällä. Olenaiset valmisteluvaiheen asiakirjat on voitu pitää pimennossa muuttamalla niiden luokittelua.



Konstari (1986,170) toteaa, että modernin hallinnon monimutkaisuus ja siihen liittyvä jatkuva erikoistumistendenssi on johtanut siihen, että kansalaisten mahdollisuudet järkevään mielipiteenmuodostukseen jäävät vähäisiksi, ellei alansa asiantuntijalla ole mahdollisuutta esittää tietojaan ja käsityksiään julkisuudessa. Hänen mukansa toinen merkittävä lähtökohta on se, että virkamiehen osallistuminen julkiseen keskusteluun palvelee viranomaistoiminnan ja julkisen vallankäytön kontrollikeinona.

Virkamiesten asiantuntijavallalla on myös "pimeä" puolensa: demokratian kaventuminen. Virkamiesten esiintyminen EU-asioissa julkisuudessa palvelee demokratian avoimuutta, mutta se saattaa myös toimia ulkoparlamentaarisenä painostuskeinona, jolla virkamieseliitti legitimoitii ja vahvistaa asemaansa vallankäyttäjänä.

Kauppi (1997, 60) toteaa, että perinteinen suomalainen politiikan kartta on vanhentunut EU-jäsenyyden myötä: uuden valtokeskuksen tulo suomalaiseen poliittiseen peliin merkitsee koko poliittisen järjestelmän tasolla tapahtuvaa poliittisten resurssien uusjakoa. Uusjako ulottuu läpi koko suomalaisen hallinnon, lähtien Brysselin-Strasbourg'n tasolta läpi koko keskushallinnon ja maakuntahallinnon, aina paikallistasolle saakka.

EU:ta on organisaationa arvosteltu ns. demokratiavajeesta, eli siitä että päätöksenteko ja valmistelu on keskittynyt jäsenvaltioiden kansalaisten ulottumattomiin ja virkamiehille. Tällainen virkamieskeskittymä on EU:n toimielimistä erityisesti komissiossa. Suomessa taas ETA- ja EU-jäsenyyden myötä keskushallinnon työ määrä on kasvanut merkittävästi, ja samalla on kasvanut henkilöstön määrä. Rajuimmin on kasvanut maa- ja metsätalousministeriö, joka esimerkiksi vuoden 1995 talousarviossa sai 64 uutta vakanssia ja KTM:kin 21.

Murron (1996, 77) mukaan ministeriöissä henkilöstö on jakautunut "kahden kerroksen väkeen". Toisaalta itsensä ns. tavallisiin virkamiehiin luokittelevilla on turhan romantisoitu kuva EU-asioita hoitavista ja Brysselin matkoja tekevistä virkamiehistä, sillä valta on tuonut myös paljon lisää työpaineita.

Murto toteaa, että ministeriöissä tehdään EU-asioiden valmistelutyö. Esimerkiksi VM:n ja UM:n ylimmillä virkamiehillä on tosiasiallista valtaa ja vaikutusvaltaa EU-asioihin usein selvästi enemmän kuin tietyillä ministereillä. Tätä EU-hallinnon virkamiesvaltaistumista ovatkin valittaneet useat poliitikot, niin kansallisen kuin EU-parlamentinkin edustajat.

EU-byrokratiahan ei ole erillinen hallinnon lohkonsa, vaan se ulottuu ja tunkee läpi lähes kaikkeen kansalliseen hallintoon, paitsi ylhäältä alas, myös alhaalta ylös. Vähimmälle huomiolle on jäänyt alue- ja paikallistaso, siis kansalaisia lähin valmistelun ja päätöksenteon kenttä. Tämän tutkimuksen keskeisiä lähtökohtia on Väänäsen päätelmä, jonka mukaan aluetasolle on muodostunut EU-asioissa oma virkamieseliittinsä, joka käyttää valtaa niin valmistelussa kuin päätöksenteossakin.

Suomessa virkakunnan ja asiantuntijoiden tai niiden yhdistelmien vaikutusvalta on monia muita maita suurempi. Väänäsen (mt., 100) mukaan ulkoparlamentaarisia ja välillisiä vallankäytön oikeutuksia, joilta puuttuu parlamentaarinen, vaaleihin perustuva vallankäytön oikeutus, on Suomessa muuallakin kuin ylimpien valtiollisten instituutioiden sisällä. Tällaisia ovat kunnallisen itsehallinnon virkakunta, asiantuntijavalta, ja ennen kaikkea välillinen

kunnallishallinto kuten kuntayhtymät. Uusimpana tulokkaana ovat maakuntaliittojen tehtäväkentän uudistumisen ja EU-jäsenyyden myötä syntyneet yhteistyöryhmät ja työjaostot, joita rakennerahastojen ohjelmatyö edellyttää.

## 2.3. Alue-eliitti

### 2.3.1. Synty: aluehallinnon uudistus

Aluehallinnon uudistus käynnistyi Suomessa varsinaisesti Harri Holkerin hallituskaudella. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä toukokuussa 1988 todettiin, että keskushallinnon päätösvaltaa siirretään alue- ja paikallishallintoon ja että läänien ja piirihallinnon tehtävien kehittämishanke käynnistetään. Esko Ahon hallituksen kaudella uudistusta jatkettiin. Sen ohjelmassa todettiin, että "maakunnallista hallintoa ja päätäntävaltaa kehitetään luomalla lainsäädännölliset edellytykset kuntainliittojen (yhtymien) kokoamiselle taloudellisiksi ja toiminnallisiksi laaja-alaisiksi kokonaisuuksiksi".

Vuonna 1994 astui voimaan laki alueiden kehittämisestä, jonka mukaan aluekehitysviranomaisen on maakunnallisesta edunvalvonnasta huolehtiva kuntayhtymä, maakunnan liitto. Samalla se on määrätty toimimaan EU:n aluepoliittisena vastuuviranomaisena.

Suomessa maakuntien EU-eliittejä on tutkinut Pekka Väänänen, KTM:n suunnittelujohtaja, julkisen taloudellisen vallan käytön sisäpiiriläinen ja eliitin jäsen itsekin. Hänen (mt., 116) mukaansa keskushallinnossa virkamiesvaltaa EU-asioissa käyttävät ainakin EU-asiain komitea, UM:n alainen EU-sihteeristö ja EU:n valmistelujaostot. Alueetasolla on osoitettavissa vielä selvemmin uusi eliitti, jolta puuttuu kansanvaltainen oikeutus asemaansa ja samalla selkeä poliittinen vastuu toimistaan vaikkakaan ei vaikutus- ja päätösvaltaa.

Väänänen (mt., 127) toteaa, että maakuntien liitot ovat selkeästi keskeisin aluehallinnon viranomaisen:

"Tällä ratkaisulla on osin sinetöity vuosisatainen pyrkimys maakuntahallinnon järjestämiseksi lääninhallintomallin sijasta ns. maakuntahallinnon suuntaan."

Hänen mukaansa maakuntaliittojen merkitys on huomattavasti suurempi kuin muiden kuntayhtymien. Kun Suomi liittyi EU:hun, maakuntaliitot saivat lisää valtaa, kun niille siirrettiin ennen keskushallinnolle kuulunutta valtaa. Väänänen määrittelee tämän kunnallisen itsehallinnon jatkeen "kolmannen tai neljännen asteen kunnalliseksi (itse)hallinnoksi".

Aluehallinnon uusi organisaatio perustuu tiuhaan aluejakoon. Sen toiminnallisina perusteina ovat talousalueet, työssäkäyntialueet ja seutukunnat. Väänänen (1974) mukaan aluehallinnon maakunnallisen moutoutumisen yhteiskuntaideologinen perusta juontuu todellisuudessa 1920- ja 1930-lukujen kansallismielisyydestä ja maakuntahenkisyydestä. Maakuntakeskeistä alueorganisaatiomallia voi pitää myös ideologisena hankkeena:

"Arkipolitiikan ulottuvuutena sen merkitystä korostaa se, että organisaatio on rakennettu kuntalain yhtymämuotoon. Samalla tiedetään, että pienkuntavaltaisessa maassa keskustapuolueen painoarvo on kunnallispolitiikassa tuntuvasti korkeampi kuin sen vaalimenestyksellä saavutettu painoarvo." (Väänänen 1996, 114.)

Lipposen hallitus käynnisti Aluehallinto 2000 -hankkeen, jonka näkyvin ja merkittävin seuraus on ollut läänien määrän vähentäminen viiteen sekä alueellisten työvoima- ja elinkeinokeskusten perustaminen. Tavoitteiksi on ilmoitettu hallinnon tehostaminen ja järjeistäminen sekä säästöt.

"Epäviralliset tavoitteet viittaavat valtakamppailuun ja asemien vahvistamiseen monimuotoiseksi kasvavassa aluehallinnossa. Samalla on odotuksia aluehallinnon asioiden ja vallan huomattavaksi kasvamiseksi mm. EU-ympäristössä."

"Jakoviiva kulkee tällöin pitkin toisaalta kuntalain mukaisia maakunnan liittoja, siis kuntayhtymiä ja iskukuntoon trimmattavaa valtion aluehallinto-organisaatiota - ilman lääninhallituksia. Toteutuessaan nämä hankkeet ja niiden taustaksi muodostetut toiminta-ajatukset ja -kuviot sekä strategiat synnyttävät uuden alue-eliitin, jonka seurauksena vanhan alue-eliitin merkitys olennaisesti kevenee." (mt, 114.)

Maakuntaliiton saama valta on siis tämän ajatuskuvion mukaan uudessa EU-hallinnossa pois ainakin keskushallinnolta, lääninhallinnolta ja kunnallishallinnolta. Väänänen mukaan valta ja vastuu eivät käy käsi kädessä eivätkä modernin kansalaisyhteiskunnan perusvaatteet toteudu maakuntahallinnossa. Tähän on syytä huomauttaa, etteivät demokratian, ja tämän tutkimuksen kohteena olevan julkisuuden ja avoimuuden periaatteet ole toteutuneet siinä hallintokulttuurissa, missä keskushallinto ja lääninhallinto päättivät alueita koskevista asioista.

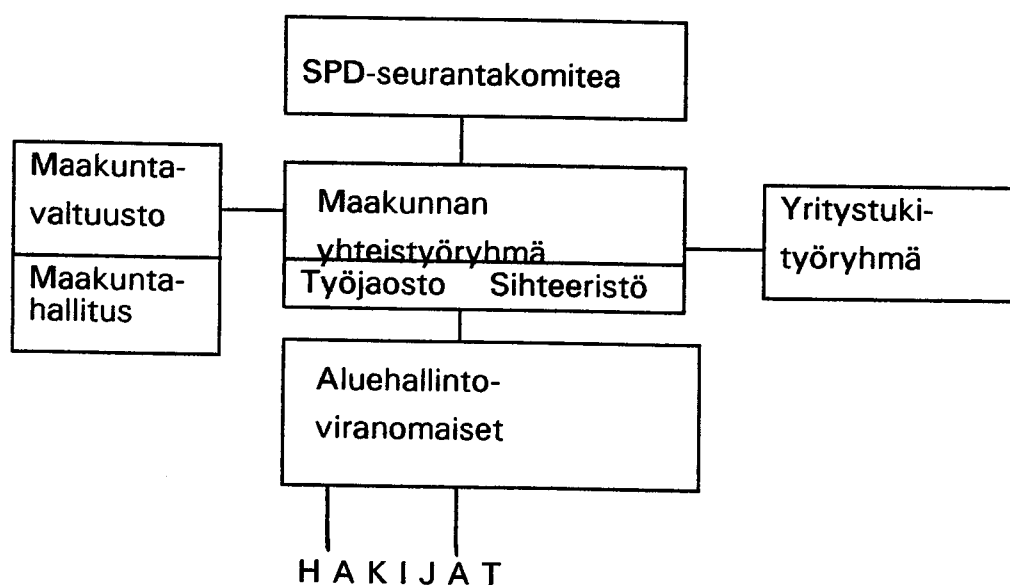
### 2.3.2. Alueiden raskas EU-organisaatio

EU:n aluetehtäviä varten on rakennettu organisaatio, jota voi luonnehtia monimutkaiseksi ja raskaaksi. Tasot jakautuvat seuraavasti:

- (1) Ylimpänä EU:n valtakunnan tason tavoiteohjelmakohtainen organisaatio, joka koostuu EU:n komission edustajista, ministeriöiden, maakuntaliittojen, Suomen kuntaliiton, elinkeinoelämän ja työmarkkinaosapuolten edustajista. Tällä ns. SPD-komitealla on yleisvastuu ohjelmien toteutumisesta, seurannasta ja arvioinnista.
- (2) Seuraavalla tasolla toimii maakunnan yhteistyöryhmä. Sen puheenjohtaja on maakuntajohtaja. Jäseninä ovat valtion aluehallinnon piiripäälliköt, elinkeinoelämän ja työmarkkinajärjestöjen edustajat sekä muut alueelliset intressitahot kuten oppilaitokset ja raha- ja oppilaitosten edustajat.
- (3) Yhteistyöryhmään käsiteltäviksi tulevat asiat valmistelee työjaosto.
- (4) Maakunnan yhteistyöryhmän rinnalla toimii yritystukityöryhmä, joka käsittelee yritystukihakemuksia. Se koostuu KTM:n alueellisen yrityspalvelun, Kera Oy:n, Tekesin, työvoimapiirin, maaseutuelinkeinopiirin ja maakuntaliiton päälliköistä.

(5) Maakunnan yhteistyöryhmän rinnalla ovat niin ikään maakuntavaltuusto ja -hallitus. Niiden jäsenet ovat kuntien valitsemia, mutta eivät vaaleilla, vaan heidät nimittävät käytännössä puolueiden piirijärjestöt. Väänänen (mt., 135) mukaan näiden elinten jäsenet jäävät etäälle aluepoliittisesta EU-asioiden päätöksenteosta. Niihin yltää vasta toisen ja kolmannen asteen kunnallinen itsehallinto.

Kuvio 1. Tavoite 2 -ohjelmien seuranta- ja hallintojärjestelmä.



Tältä pohjalta Väänänen määrittelee uuden alue-eliitin. Se koostuu maakuntajohtajasta ja muista yhteistyöryhmän jäsenistä. Tällä alue-eliitillä on vielä sisäpiirinsä, joka koostuu työjaoston jäsenistä. Ne edustavat useita alueorganisaatioita ja maakunnan eri osia, mutta eivät kuitenkaan ole demokraattisia organisaatioita, koska niissä ei kanneta poliittista vastuuta tuloksista. Yhteistyöryhmissä toteutuu näin peittelemättömästi alueellinen asiantuntijavalta, meritokratia.

Vielä epädemokraattisempaan Väänänen pitää työjaostoa:

"Se koostuu suppeasta alueasiantuntijoiden ryhmästä, jonka toiminnalliset vastuut ovat poliittisesti vähäiset ja sille on ominaista suljetun klikin tuntu. Sitä on siitä syystä pidettävä alue-eliitin sisäpiirinä. Maakunnallinen, alueellinen edustus niissä on vähäinen (...) jäsenten kotipaikat keskittyvät maakunnan alueelliseen ytimeen. Valta keskittyy laajan demokraattisen näköisen välillisen organisaatorakenteen suppealle huipulle ja siellä se henkilöityy jopa yksittäiseen viranhaltijaan eli maakuntajohtajaan. Demokraattisen järjestelmän kulttuuriset piirteet eivät täyty miltään osin. Alueellinen demokratia on näiltä osin Suomessa lapsenkengissä."

Tämän mallin mukaan EU-asioiden päätöksenteko ja valmistelu aluehallinnossa on peräti yhdeksän portaan takana äänestäjästä, kansalaisesta ja kuntalaisesta. Ratkaisuksi demokratiavajeeseen Väänänen (mt., 163) tarjoaa vaaleilla valittavia maakuntavaltuustoja, jollaiset onkin Suomea ja Kreikkaa lukuunottamatta kaikissa EU-maissa.

Esimerkiksi vuonna 1997 uusitussa Päijät-Hämeen maakunnan 20-jäsenisessä yhteistyöryhmässä oli kaksi luottamusmiestä, joista toinen kuoli pian valinnan jälkeen. Virkamiehiä joukossa oli 13 ja eri työmarkkina- ja etujärjestöjen edustajia 5. Yhteistyöryhmän kokoonpanoa voi siis luonnehtia byrokraattis-korporatistiseksi, painon ollessa byrokratian puolella.

Yhteistyöryhmää avustava, hankkeet päätöskuntoon valmisteleva ja Väänäsen mukaan todellista valtaa käyttävä työjaosto oli jaettu viiteen keskimäärin kymmenjäseniseen työryhmään. Niissä ei ole yhtään luottamusmiestä.

Kansalaisten valvontamahdollisuuksien kasvua ei ole odotettavissa myöskään aluehallintouudistuksesta - pikemminkin päinvastoin. Demokraattisen valvonnan kannalta perusteettomalta tuntuu Väänäsen tyytyväisyys työjaostossa valtaa käyttävien kolmen valtion aluehallintoviranomaisen (kauppa- ja teollisuusministeriön piiritoimisto, työvoimapiiri ja maaseutuelinkeinopiiri) yhdistyminen työvoima- ja elinkeinokeskuksiksi (TEK) yhden johtajan alaisuuteen. Väänäsen mielestä tämän yhden johtajan pitäisi edustaa työjaostossa TEK:ia. Hänen mielestään tämä johtaa alueellisen eliitin sisäpiirin lukumääräisen pienenemiseen, mikä taas johtaa tehokkuuden lisääntymiseen: "Näin syntyy maakuntajohtajan rinnalle uusi vahva alueellinen sisäpiirivaikuttaja, jolla on käytössään tuloksen kannalta välttämätön välineistö."

### 2.3.3. Valtataistelun aluepelikenttä

Väänänen siis ensin syyttää vallan keskittymisestä alueilla pienelle sisäpiirille, mutta heti perään taputtaa käsiään sille, että valta keskittyy entistä harvemmille, käytännössä kahdelle henkilölle. Muuten selkeä ja johdonmukainen analyysi menettää uskottavuuttaan: lukijalle herää epäily, että dosentti Väänänen on tässä kohtaa vähemmän tutkija ja enemmän oman työnantajansa kauppa- ja teollisuusministeriön asialla. KTM:n piiritoimistothan muodostavat uusissa työvoima- ja elinkeinokeskuksissa ns. kovan ytimen.

Taustalla voi olla hallinnon sisäinen valtataistelu (johon myös palaan myöhemmin) siitä, millä tasolla EU-tukia jaetaan. Erityisesti KTM on arvostellut sitä, että taantuvien teollisuusalueiden EU-tukien ns. irrotuspäätökset eri hallinnonaloille tekee sisäministeriö. Paitsi SM:n ja KTM:n välille EU-tukien jako on synnyttänyt kiistan maakuntien liittojen ja keskushallinnon välille. Kielenkäyttö on ollut niin kovaa, että eräät maakuntien liittojen virkamiehet nimesivät haastattelutilanteessa peräti vihamiehikseen KTM:n ja VM:n virkamiehistöt.

Valtataistelun kentän on synnyttänyt EU-tukien hallinnointijärjestelmän monimutkaisuus. Rakennerahasto-ohjelmissa ei jaeta pelkästään EU:n kautta kanavoituvaa rahaa vaan hankkeisiin tarvitaan lisäksi tietynsuuruinen kansallinen rahoitusosuus sekä sen lisäksi vielä hakijan omarahoitusosuus. Maakuntien liitot ovat suureen ääneen vaatineet, että maakuntien pitäisi antaa paitsi EU-tukien jako-oikeus, myös oikeus päättää ns. kansallisesta eli valtion budjetin kautta tulevasta rahoitusosuudesta.

Kymenlaakson maakuntajohtaja Tapio Välinoro valittaa rakennerahastojen budjetointityöryhmän mietinnön eriävässä mielipiteessä (SM 12/1996), että "nykyinen käytäntö, että EU:n tavoiteohjelmien kansalliset rahoitusosuudet ovat eri hallinnonalojen (siis ministeriöiden, AH) momenteilla, johtaa ohjelmakauden edetessä kestävämpään tilanteeseen".

Välinoroa närästää erityisesti se, että vaikka alueilla tehtäisiin päätös jonkin hankkeen rahoituksesta EU-tuella, koko hanke saattaa kaatua siihen, että vastaava ministeriö keskushallinnossa ei lähdekään siihen mukaan. Lähtökohta-ajatuksena tässä on se, että alueilla tiedetään paremmin kuin keskushallinnossa, mitkä ovat alueiden tarpeet ja mitkä hankkeet palvelevat parhaiten näiden tarpeiden tyydyttymistä.

Taantuvien teollisuusalueiden rahastovastuuministeriön SM:n ja muiden ministeriöiden (erityisesti KTM:n) välisestä skismasta kertoo puolestaan SM:n aluekehitysjohdaja Veijo Kavoniuksen kirjoitus (Hallinto 1/1997):

"(E)räät ministeriöt kuvittelevat, että EU-raha on "heidän rahaansa". Ne eivät ole sisäistäneet, että 2-alueet on määritelty EU:n käyttämien kriteerien avulla ja että EU on myöntänyt rahaa juuri näiden alueiden kehittämiseen ja ongelmien poistamiseen eikä kansallisten määrärahojen jatkeeksi."

Tässä tutkimuksessa nousee yhdeksi kysymykseksi se, miten tehokkaasti tämän valtaistelun eri intressipiirit ovat käyttäneet julkisuutta hyväkseen, miten selkeästi se näkyy maakuntalehtien kirjoituksista. Ovatko maakuntalehdet olleet keskushallinnon vai maakunnan ääni? Kysymyksen tekee erityisen mielenkiintoiseksi se demokratiavaje, joka vallitsee EU-tukia koskevassa päätöksenteossa myös alueilla. Väänäsen analyysin perusteella voi helposti päätyä oletukseen, että myöskään julkisuus ei voi toteutua muiden kuin alueellisen EU-eliitin ehdoilla. Tärkeää on myös selvittää tämän maakuntaeliitin itsensä käsityksiä ja pyrkimyksiä julkisuuden toteutumisesta.

#### **2.3.4. Alueellisen päätöksenteon julkisuus**

Etelä-Karjalassa yhteistyöryhmän kokoukset päätettiin avata tiedotusvälineille toisen ohjelmakauden alussa eli vuonna 1997. Väänäsen (mt., 154) mukaan yhteistyöryhmän merkitys on aluepolitiikan valmistelussa kuitenkin sen koosta ja moniulotteisesta edustavuudesta johtuen luonteeltaan seremoniallinen. Maakunnan liiton kannalta se on laajojen yhteiskunnallisten suhteiden ylläpidon väline enemmän kuin demokraattinen valvontaelin.

Päijät-Hämeessä maakuntaliito ryhtyi toimittamaan yhteistyöryhmän esityslistat vuonna 1996 tiedotusvälineille. Keski-Suomessa tilanne oli julkisuuden kannalta heikoin: sen paremmin yhteistyöryhmän esityslistoja kuin päätöksiäkään ei toimitettu tiedotusvälineille.

Kunnallisessa päätöksenteossa valmisteltavat asiat julkistetaan viimeistään ennen lautakuntien kokouksia. Ero niin ikään kuntalain piirissä toimivaan maakuntahallintoon on räikeä. EU-tukien julkisuuden kannalta sitä parhaiten toteuttavat juuri kunnat, joiden tukihakemukset tulevat ensimmäisenä julkisuuteen esityslistojen kautta.

Väänäsen analyysissa pahin puute on se, että siinä sivuutetaan lähes täysin demokraattisen kontrollin ulkopuolelle jäävä, mutta käytännössä yhteistyöryhmää suuremmista rahoista päättävä yritystukiryhmä. Edes yhteistyöryhmän jäsenet - vaikka he Väänäsen mukaan ovat alue-eliittia - eivät läheskään kaikilla alueilla saa tietoa edes yritystukiryhmän tekemistä päätöksistä.

Tähän läpinäkyvyyden puutteeseen kiinnitti huomiota valtiontalouden tarkastusvirasto (5/97):

"Ohjelman toteuttamisessa yritystukityöryhmälle on jätetty suhteellisen vapaa harkintavalta antaa informaatiota päätöksistä, toteuttaa seuranta ja raportoida tuloksia maakunnan yhteistyöryhmälle. (Y)rityshankkeet on tuotu pääsääntöisesti jälkikäteen yhteistyöryhmään. Usein informaation sisältö on vaihdellut paljon. Informaatiota on annettu joissakin tapauksissa vain tukipäätösten lukumäärän ja määrärahan kulumisen osalta (...) Lisäksi tieto KTM:n yrityspalvelupiirin ohjelmaan sijoittamista yritystukipäätöksistä on saattanut tulla maakunnan yhteistyöryhmälle vasta rahastovastuuministeriön kautta."

Tässä on ratkaiseva ero julkisuuden kannalta yhteistyöryhmän - jonka päätökset ovat julkisia - ja yritystukityöryhmän välillä. Yhteistyöryhmän lähinnä kuntia ja järjestöjä koskevat tukipäätökset - usein myös kielteiset - ovat julkisia, kun sen sijaan yrityshankkeista kiistatta julkisia ovat vain anonyymit koontitiedot. Kielteiset hankepäätökset jäävät ainoaaksi piiloon julkisuudesta, ellei kielteisen päätöksen saanut hakija itse halua aktiivisesti kertoa siitä julkisuudessa.

### 3. Taantuvien teollisuusalueiden tukiohjelmien julkisuus

#### 3.1. EU:n alueita koskevat julkisuusohjeet: kampanjajulkisuus

Seuraavassa tarkastelen sitä ainoaa tiedotusohjetta, jonka EU on antanut maakunnille tukiohjelmien tiedottamisesta. Tarkastelen sitä, miten siinä on määritelty julkisuus: pyritäänkö ohjeella lisäämään kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia (openness) vai onko julkisuus käsitetty lähinnä julkisuuden hallinnaksi EU:n omilla ehdoilla (publicity).

"Euroopan komission käytännön opas rakennerahastojen ja kalatalouden tiedottamis- ja julkistamisvaatimuksista" antaa hyvin yleisluontoisia, välillä suorastaan mitäänsanomattomia ohjeita:

"Hankkeen kehittelyn eri vaiheet tarjoavat useita mahdollisuuksia tiedotustoimenpiteiden toteuttamiseen. Tiedotusvälineitä koskeva suunnitelma sisältää näiden mahdollisuuksien ennakoimisen ja niiden mahdollisimman tehokkaan kohdentamisen suureen yleisöön, tiedotusvälineisiin ja potentiaalsiin edunsaajiin."

"Lukuisia tiedotusvälinesuunnitelman osia voidaan toteuttaa ennen hankkeen loppuun saattamista, kuten

- toteutettavasta hankkeesta etukäteen lehdistötiedotteella tiedottaminen
- lehdistötilaisuuksien järjestäminen alueen tiedotusvälineille ja potentiaalisille edunsaajille peruskiven muuraustilaisuuden yhteydessä
- ohikulkijoille hankkeen kulusta kertovat rakennustyömaan taulut."

Tarkemmin mediasuhteita tarkastellaan hyvin lyhyessä luvussa otsikolla "On aika luoda kiinteät suhteet tiedotusvälineisiin":

"Tiedotusvälineet muodostavat erityisen tärkeän kohderyhmän, sillä ne levittävät tietoa suurelle yleisölle. Kyseinen ryhmä olisikin pidettävä kehityksen suhteen ajan tasalla erityisesti seuraavasti:

- lehdistötiedotteet ja viralliset tiedotteet
- lehdistötilaisuudet
- videot
- tekstimainokset jne.

Erytyisesti alueelliset tiedotusvälineet (lehdistö, radio ja televisio) ovat kiinnostuneita saamaan tietoa alueellaan tapahtuvasta hankkeiden käynnistämisestä ja niiden toteuttamisen tärkeistä vaiheista."

EY:n virallisessa lehdessä 18.6. 1994 julkaistiin yksityiskohtaiset tiedotusta ja mainontaa koskevat määräykset, jotka perustuvat neuvoston asetukseen 2082/93 ja komission päätökseen 94/342. Mielenkiintoinen, ehkä EU:n julkisuuskäsitteen todellista sisältöä kuvaava yksityiskohta on käännösvirhe. Artiklan englanninkielinen nimi on "Information and publicity", jossa "publicity" on käännetty suomeksi mainonnaksi. Komission tiedotusohjeessa pyydetään "lukijaa ystävällisesti mielessään korvaamaan sana mainostaminen sanalla julkistaminen".

Komission tiedotusohje lähtee siitä, että EU:n pitää olla mahdollisimman hyvin näkyvillä: julkisuus on käytännössä yhtä kuin positiivisten mielikuvien luomista EU:sta, mikä on hyvin lähellä mainontaa. Ohjeessa ei juuri lainkaan käsitellä



tiedottamisen sisältöjä vaan sitä, että EY:stä välittyisi mahdollisimman positiivinen kuva julkisuuteen. Asioiden julkistaminen tapahtuu jälkikäteen: niistä kerrotaan suurelle yleisölle näyttävästi sen jälkeen kun päätökset on tehty. Julkisuus tässä merkityksessä ei liity millään tavalla kansalaisten tai tiedotusvälineiden aktiiviseen osallistumiseen: tiedotusvälineet ovat passiivisia kanavia, joiden kautta kerrotaan, mitä kansalaisten rahoilla on tehty.

Julkisuus on EU:lle on näiden ohjeiden valossa kampanjajulkisuutta. Samaa iskulauseenomaista näkyvyyttä se hakee myös sellaisilla hämärillä teemoilla kuin "Alueiden Eurooppa" tai "Kansalaisten Eurooppa". Näiden termien todellinen sisältö jää useimmiten kampanjan kohteen vastuulle.

Suurta merkitystä ohjeilla ei välttämättä ole ollut. Komission rakennerahastoja koskevat tiedotusohjeet näyttävät kantautuneen varsin heikosti maakuntien liitoille. Esimerkiksi Päijät-Hämeen liitolla ohjeita ei ollut vielä ensimmäisien ohjelmakauden päätyttyäkään.

Komission aluekehitysosaston hyväksymässä 55-sivuisessa ohjelma-asiakirjassa tiedotukselle ja mainonnalle on uhrattu kolme riviä: siinä viitataan komission päätökseen (94/342).

Näiden kielellisesti byrokraattisten, sisällöllisesti hämävien ja suomalaisen julkisuuskäytännön kannalta vieraiden ohjeiden valossa ei ole ihme, että tukiohjelmista tiedottaminen epäonnistui ensimmäisellä ohjelmakaudella.

### **3.2. Ministeriöiden ohjeet: liikesalaisuuden ristiriitaista tulkintaa**

Seuraavassa tarkastelen sitä, miten julkisuus on määritelty eri ministeriöiden EU-tukia koskevissa tiedotusohjeissa. Keskeisenä kohteena ovat sisäministeriön ja kauppaja- ja teollisuusministeriön ohjeet ja -käytännöt. Huomio kiinnittyy siihen, onko tukihankkeista tiedottamisessa päälinjana julkisuus niin kuin se on julkisuuslaissa määritelty vai ne poikkeukset eli salassapitomääräykset, joita erityslaeissa on määritelty. Lähtökohtani on, että kun EU-hankkeet rahoitetaan julkisin, merkityksessä verovaroin, kansalaisilla pitäisi olla periaatteellinen oikeus valvoa niiden käyttöä. Ihannetilanteessa kansalaisilla on mahdollisuus sekä etukäteis- että jälkikäteisvalvontaan. Ensiksi tarkastelen ministeriöiden tiedotusohjeiden tarjoamia mahdollisuuksia tähän valvontaan, ja sen jälkeen, miten tiedotusvälineet siinä ovat näiden ohjeiden puitteissa onnistuneet.

Erityinen huomio kiinnittyy liikesalaisuuspykälään ja KTM:n ohjeisiin. KTM:n kautta kanavoituvat yritystuet, joilla on suurin merkitys tukiohjelmiin keskeiseksi kirjatun työllisyystavoitteen toteutumisessa.

Tavoite 2 -ohjelma-asiakirjan mukaan eri ministeriöiden tehtävänä on tiedottaa ohjelmaan liittyvistä hallinnonalansa tukitoimista. Sisäasiainministeriö vastaa ohjelmaa koskevasta yleisestä tiedottamisesta. Kauppaja- ja teollisuusministeriö vastaa tiedottamisesta yritystoiminnan osalta. Maakunnan yhteistyöryhmän tehtäväksi on määritelty "huolehtia oman alueensa tavoite 2 -ohjelman tunnetuksi tekemisestä, EU-rahoituksen ja -hankkeiden yleisestä tiedotuksesta ja

julkisuudesta maakunnassa sekä ohjelman toteutumisesta". Maakunnan liiton alainen yhteistyöryhmä on siis elin, jonka kautta tämän mukaan hoidetaan myös tiedonkulku tiedotusvälineisiin.

Kauppa- ja teollisuusministeriö lähetti yrityspalvelujensa piiritoimistoille 4.4. 1996 päivätyn muistion nimeltä "Yritystukihakemusten käsittely EU-yritystukityöryhmissä ottaen huomioon salassapidettävyyssnäkökohdat". Siinä todetaan, että "EU-yritystukityöryhmä voi ennen toimivaltaisen viranomaisen päätöstä käsitellä kaikkia yritystukihakemuksia työryhmän itsensä määrittelemällä tarkkuudella. Näin ollen EU-yritystukityöryhmän toimintaan liittyviin salassapidettävyyssnäkökohtiin on kiinnitettävä erityistä huomiota".

KTM:n päätöksen (20/401/95) mukaan "EU-yritystukityöryhmä avustaa maakunnan yhteistyöryhmää sen työssä". Näin juridisesti ehkä onkin, mutta käytännössä päinvastoin: yritystukityöryhmä tekee päätökset, jotka yhteistyöryhmä lähes automaattisesti siunaa, koska yhteistyöryhmän jäsenillä ei ole oikeutta tutustua liikesalaisuuden piiriin luettaviin tietoihin. Yhteistyöryhmän asema on siis todellakin seremoniallinen (ks. Väänänen 1996): vaikka sen pitäisi johtaa ohjelmien hallinnointia alueella, sitä käytännössä johtaa pitkälti KTM:n johtama yritystukityöryhmä.

KTM:n määräyksessä todetaan, että "*salassapitovelvollisuutta on tulkittava laajasti ja sen osapuolen eduksi, jonka hyväksi salassapidettävyys on säädetty*". Lähtökohtana on siis mahdollisimman laaja salassapito, julkisuutta ei edes mainita. Salassapidettäviksi liikesalaisuuksiksi katsotaan yleensä kaikki sellaiset liiketoimintaa koskevat tiedot, jotka eivät ole julkisia. Määräyksessä kuitenkin todetaan, että se, jonka suojaksi salassapidettävyys on säädetty, voi myös vapaasti luopua lain hänelle tarjoamasta suojasta.

Yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain (83/51) 9 §:n mukaan salaisia ovat asiakirjat, jotka sisältävät viranomaisten virkatoiminnassaan hankkimia tai saamia tietoja ja selvityksiä yksityisestä liike- ja teollisuustoiminnasta, elinkeinon ja ammatin harjoittamisesta taikka yksityisen taloudellisesta asemasta, mikäli se, jota asiakirja koskee, ei anna suostumustaan sen tiedoksi antamiseen.

Rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan salassapidettävien tietojen tahallisesta paljastamisesta rangaistaan virkasalaisuuden rikkomisena. Myös huolimattomuudesta tai varomattomuudesta tapahtuneesta virkasalaisuuden tuottamuksellisesta rikkomisesta voidaan tuomita sakko- tai vankeusrangaistukseen. Mikäli kyse ei ole virkamiehestä, rankaisuperusteena on rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §. Keran ja Tekesin edustajia lukuunottamatta yritystukityöryhmän jäsenet ovat virkamiehiä.

KTM:n määräyksessä varoitetaan, että tukihakemusten käsittelyyn maakunnan yhteistyöryhmässä on kiinnitettävä erityistä huomiota. Siinä todetaan, että mikäli maakunnalle merkittävä yksittäinen hanke viedään maakunnan yhteistyöryhmään, tulee hakijalta pyytää tähän eri suostumus. Tässä tapauksessa myös yhteistyöryhmän jäseniin iskee ehdoton vaitolovelvollisuus, jonka rikkomisesta heille voidaan tuomita sakkoja tai vankeutta.

Maakunnan liiton yhteistyöryhmän ainoa mahdollisuus päästä perehtymään yritystukien sisältöön on silloin, kun yritystukityöryhmässä ei päästä yksimielisyyteen jostain hankkeesta. Ohjelma-asiakirjassa asia ilmaistaan näin:

"Kuka tahansa (yritystuki)työryhmän jäsenistä voi pyytää, että yksittäistapauksen soveltuvuutta alueelliseen suunnitelmaan käsitellään maakunnan yhteistyöryhmässä liikesalaisuuksien suojan takaavissa puitteissa. Yritystukityöryhmä raportoi säännöllisesti maakunnan yhteistyöryhmälle muodossa, joka takaa liikesalaisuuden piiriin kuuluvien suojan."

Käytännössä yritystukihankkeita ei ole viety yhteistyöryhmään. Periaatteessa mielenkiintoiseksi tämän rikosoikeudellisen vastuun tekee se, että yhteistyöryhmän kokoukset on Etelä-Karjalassa päätetty avata tiedotusvälineille. Hypoteettisessa tilanteessa siis siellä voidaan toimittajien kuullen käsitellä liikesalaisuuksia, tai sitten toimittajat on poistettava välillä kokouksesta.

Kaikkein pisimmälle häveliäisyys on viety KTM:n määräyksen loppuyhteenvedossa:

"Säännöllisesti toteutettavan raportoinnin osalta yhteistyöryhmälle välitettävät tiedot voidaan rajoittaa koontitietoina esitettäviin hakemusten lukumääriin ja myönnettyihin markkamääriin tukimuodoittain ja tavoitealueittain. Kauppa- ja teollisuusministeriön ja KTM:n yrityspalvelun piiritoimistojen yksittäisten tukipäätösten yritysten nimeä, tuen markkamäärää ja prosentteja koskevat tiedot on pidettävä julkisina."

Ilmaus "on pidettävä julkisina" on itsessään epäselvä: sen voi tulkita, niin, että tiedot on pidettävä jossain näkyvässä tai että ne eivät ole salaisia. Julkisia ne ovat joka tapauksessa - paitsi ilmeisesti yhteistyöryhmälle. Määräyksessä todetaan, että yhteistyöryhmälle välitettävä tieto "voitaneen rajoittaa koontitietoihin (...) jolloin salassapito-ongelmia ei ilmene". Käytännössä koontitiedot ovat usein olleet pelkkiä markkamääriä ilman edes tukea saaneen yrityksen nimeä.

KTM:n määräys on ristiriidassa sisäministeriön EU-hankkeiden valinta ja seuranta -muistion (1995) kanssa. Siinä todetaan, että "(yritystuki)päätösten osalta esitetään koontitiedot *sekä* (kursivointi AH) täydellinen hankeluettelo, joka sisältää ainakin seuraavat hankekohtaiset tiedot: yrityksen nimi, myönnetyn tuen määrä, tukiprosentti ja tukimuoto. Kun SM lähtee siitä, että tuensaajat on julkistettava, KTM lähtee siitä, että ne voidaan jättää julkistamattakin. Epäselvyydessään käsittämättömin on KTM:n ilmaus "voitaneen rajoittaa", mikä jättää tilaa mille tahansa tulkinnalle. Ilmeisesti edes määräyksen allekirjoittajat, KTM:n ylijohtaja Olavi Änkö ja hallitusneuvos Sakari Arkio eivät ole olleet varmoja lain tulkinnasta.

KTM:n määräys perustuu yritystuesta annetun lain (732/1995) 33 §:ään. Siinä todetaan:

"Joka tässä laissa säädettyjä asioita käsitellessään on saanut tiedon yhteisön tai yksityisen taloudellisesta asemasta tai liike- tai ammattisalaisuudesta, ei saa sitä luvattomasti ilmaista."

Salassapitorikkomuksesta virkamies voidaan rikoslain 38 §:n mukaan tuomita sakkoon. Huomio kiinnittyy yritystukilaissa siihen, tulkitaanko yhteiskunnan maksaman yritystuen julkistaminen tiedoksi tuen saajan taloudellista asemasta tai liike- tai ammattisalaisuudesta.

vastuuviranomainen hankekohtaisesta tiedottamisesta. Epäselväksi jää, miten liiton alainen yhteistyöryhmä voi tiedottaa asiantuntevasti ja avoimesti ohjelmakokonaisuuden toteutumisesta, jos se ei tiedä edes mitkä hakijat ovat saneet mihinkin hankkeeseen EU:lta rahaa.

Yhteenvetona voi todeta, että KTM:n määräyksessä lähtökohtana julkisuuden negaatio: siinä tehdään hyvin selväksi, mitä juridisia sanktioita liikesalaisuuden rajan koettelusta seuraa. Sen sijaan aktiivisen tiedottamiseen ei kannusteta sanallakaan. Siinä ei myöskään millään tavalla viitata siihen, että miten yhteistyöryhmä pystyy arvioimaan, miten hankkeet sopivat ohjelmakokonaisuuteen. Kuitenkin yhteistyöryhmä pysyy määräyksen perusteella pimennossa yritystukihankkeista, eli käytännössä sillä ei ole juuri mitään tiedotettavaa. Käytännössä vain maakuntajohtaja tuntee sekä liiton yhteistyöryhmän että yritystukityöryhmän käsittelemiä asioita, koska hän istuu molemmissa EU-tukia käsittelevissä työryhmissä. Näin tukia koskeva tieto ja tiedotusvalta on keskittynyt yhdelle henkilölle, ja siten maakuntajohtaja pystyy halutessaan määrittelemään lähes yksinään julkisuuden rajat.

Ohjelma-asiakirjan mukaan yhteistyöryhmän jäsen pääsee tutustumaan yksittäiseen yrityshankkeeseen vain silloin, kun sitä avustavan työryhmän jäsen niin erityisesti haluaa. Silloinkaan yhteistyöryhmän jäsen ei pääse tutustumaan hankkeeseen kuin pintapuolisesti. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että yhteistyöryhmällä on vain nimellinen valta: yhteistyöryhmässä hankkeet tuntevat samat henkilöt, jotka istuvat myös yritystukityöryhmässä ja usein myös työjaostossa. Näin samoille henkilöille on keskittynyt asiantuntemus ja samat henkilöt käyttävät valtaa ainakin yritystukihankkeissa kolmella eri päätöksenteon tasolla.

Käytännössä yritystuista tiedottaminen on jäänyt KTM:n yrityspalvelujen vastuulle. Se on merkinnyt sitä, että Tekesin rahoittamista hankkeista ei tiedota kukaan, vaikka Tekes on KTM:n alainen keskusvirasto. Komission hyväksymässä ohjelma-asiakirjassa, jonka mukaan tiedottamisen pitäisi tapahtua, ei mitenkään erotella Tekesin kautta rahoitettavia hankkeita, eli niistäkin julkisia tietoja olisivat tuen saajan nimi, markkamäärä ja prosenttisuus hankkeen kustannuksista. Keskeistä tässä on yritystukihankkeiden julkisuuskäsitysten ero SM:n ja KTM:n välillä: sisäministeriön tulkintaohjeen mukaan nämä tiedot ovat julkisia "ainakin" näiltä osin, kauppa- ja teollisuusministeriön tulkinnan mukaan pekästään. SM tulkitsee näin liikesalaisuutta mahdollisimman väljästi, KTM mahdollisimman ahtaasti.

Tähän keskeiseen kysymykseen palaan luvussa 10, jossa käsittelemä sitä, miten tiedonsaanti yritystukihankkeista toimii tutkituilla kolmella alueella sekä Tekesin kantaa sen rahoittamien hankkeiden julkisuuteen.

### **3.3. Yritystukien jakoa koskeva kritiikki**

EU-tukien julkisuuden ensimmäinen pullonkaula on näin liikesalaisuuden ahtaassa ja ristiriitaisessa tulkinnassa. Tämä on seurausta harvinaisen epäselvistä ja tulkinnoille tilaa antavasta laista ja määräyksistä. Voi olettaa, että näiden ohjeiden pohjalta virkamies pyrkii tulkitsemaan niitä mielummiin ahtaasti kuin oman ilmaisunvapautensa ja liikesalaisuuden rajoja koetellen. Toinen pullonkaula on päätöksenteon epädemokraattisuus: luottamusmiehillä ei käytännössä ole mahdollisuus valvoa sitä, mihin tarkoitukseen työllisyyden parantamisen keskeisesti tarkoitettut rahat menevät.

käytännössä ole mahdollisuus valvoa sitä, mihin tarkoitukseen työllisyyden parantamisen keskeisesti tarkoitettut rahat menevät.

Samaan asiaan kiinnitti Valtiontalouden tarkastusvirasto (tarkastuskertomus 5/97, 51-52), joka selvitti 6-ohjelmien hallinnointia:

"Yritystukityöryhmien toiminta on ollut puutteellista ja huonosti ohjeistettua, kun otetaan huomioon maakunnan yhteistyöryhmälle asetettu suuri vastuu ohjelman onnistumisesta sekä seuranta- ja valvontavelvoite. (M)maakunnan yhteistyöryhmä saa vajavaista tietoa yritystukihankkeista."

Tilintarkastajat vaativat liikesalaisuuden suojan määrittelyä tarkemmin ja huomauttivat, että ohjelmahankkeissa on myös yritystukien osalta kysymys julkisin varoin tuetusta toiminnasta. Erityisen tyyli on loppulause:

"Yritystukien käsittelyjärjestelmä ei täytä hallintojärjestelmää luotaessa asetettuja partnership-periaatteen, hallinnon avoimuuden (transparensin) sekä riittävän seuranta- ja arviointiaineiston tuottamisen vaatimuksia."

Turun yliopiston ja Turun kauppakorkeakoulun tekemässä 2-tavoiteohjelman arvioinnissa (1997) todetaan, että viranomaisten omat seuranta- ja arviointijärjestelmät ovat "toimimattomia, joustamattomia ja epävarmoja". Arviointiryhmä toteaa, että ohjelman toteuttajat suhtautuvat jostakin syystä vastahakoisesti tietojen luovuttamiseen. "Sanomalehdistä saa usein sellaista tietoa, mitä ohjelman toteuttajilta ei pyynnöistä huolimatta ole saatu."

Arviointiryhmän kommentti antaa vähintään omituisen kuvan viranomaisbyrokratian sisäisestä tiedonkulusta. Arviointiryhmää itseään voi arvostella turhasta häveliäisyydestä siinä, että se ei yksilöi, mitkä ohjelman toteuttajat suhtautuvat "vastahakoisesti" tietojen luovuttamiseen ja erityisesti miksi. Mikäli tiedonkulun pullonkaulaa ei paikallisteta, ei sitä myöskään saada muuttamaan toimintatapojaan.

Arviointiryhmän selvitys korostaa joka tapauksessa tiedotusvälineiden merkitystä: sen tekemän kyselyn mukaan toiseksi yleisin tiedonsaantikanava 2-ohjelmissa ovat olleet tiedotusvälineet. Tämä tieto ei tietenkään kerro vielä mitään siitä, mikä on ollut tiedon sisältö ja taso. Ja kun tieto ei näin kulje edes alueellisen tukihallinnon sisällä, todellisen julkisuuden ei voi olettaa toteutuvan tiedotusvälineiden kautta. Ainakaan tiedotusvälineet eivät kykene sen paremmin hankkeiden etukäteis- kuin jälkikäteisvalvontaankaan.

### 3.4. Maakuntien liittojen tiedottaminen

Kuten aiemmin todettiin, EU-ohjelmien ja -hankkeiden yleistiedottamisesta vastaavat maakuntien liitot ja erityisesti niiden alaiset yhteistyöryhmät. Seuraavassa selvitän mitä tiedotusohjeita tai -suunnitelmia kolmella tutkitulla liitolla on ja miten niitä on toteutettu.

SM:n muistiossa 19.2. 1997 on selvitetty tiedottamista ja julkisuutta 2-alueella vuonna 1996:

"EU:n tavoiteohjelmista tiedottamiseen käytetään sekä kansallisia varoja että ohjelmiin liittyvää teknistä tukea suhteessa 50:50. Tiedottamisen tarve on suuri, jotta mahdollisimman moni potentiaalinen tuen saaja saa tarvitsemansa tiedon ja hankkeiden taso säilyy korkeana. Tämä näkyy sekä maakuntien

entistä järjestelmällisemmissä tiedotussuunnitelmissa että tiedotukseen tänä ja viime vuonna käytettävissä rahamäärissä."

Huomio kiinnittyy ilmaisuun "entistä järjestelmällisemmissä tiedotussuunnitelmissa": sille ei löydy mitään katetta ainakaan uuden ohjelmakauden eli 1997-1999 tavoiteohjelmista. Tutkitun kolmen maakunnan, sen paremmin Etelä-Karjalan, Päijät-Hämeen kuin Keski-Suomenkaan uuden ohjelmakauden ohjelmaluonnoksissa tiedottamisesta ja julkisuudesta ei puhuta mitään. Sen sijaan kiireellä laadituissa ensimmäisissä tavoiteohjelmissa vuosille 1995-96 luvattiin, että tiedotusohjeet laaditaan seuraavalle ohjelmakaudelle

SM:n muistiossa on taulukoitu, miten tiedottaminen on määrällisesti hoidettu eri maakunnissa, ja todetaan, että "maakuntien tiedotus on jatkunut johdonmukaisena, ja painopiste tiedotusmateriaalin osalta on esitteissä, lehdistötiedotteissa (rahoituspäätökset, yksittäisistä hankkeista informoiminen) sekä eri alojen lehtiin (maakunnalliset, valtakunnalliset erikoisalojen lehdet) kirjoitetuissa artikkeleissa.

Taulukko 1. Tiedottaminen ja julkisuus 2-alueen maakunnissa vuonna 1996. (Lähde: SM 19.2.1997)

Maakunta	Tiedotusmateriaali				Tilaisuudet			
	esitteet	lehdet	tiedotteet	ilmoitukset	artikkelit	tiedotus	koulutus	luennot
Keski-Suomi								
Satakunta			16	5	1		1	1
Itä-Uusimaa	1		8			7	2	10
Varsinais-Suomi	2		1	6	4	5		
Keski-Pohjanmaa						7	8	30
Päijät-Häme			1	1	useita	2		1
Kymenlaakso	1			1		6	1	20
Etelä-Karjala	1		13	1	2	7	1	20

SM:n tulkinta ei käy lainkaan yksiin taulukon tietojen kanssa. Etelä-Karjala tosin on tuottanut lehdistötiedotteita 13 kappaletta, mutta Päijät-Häme yhden ja Keski-Suomi ei yhtään. 2-alueista Etelä-Karjalan lisäksi aktiivinen on ollut Satakunta (16 tiedotetta) ja Itä-Uusimaa (8 tiedotetta). Näitä kolmea maakuntaa lukuunottamatta viidessä muussa maakunnassa tiedottaminen on unohdettu käytännössä kokonaan, jos tiedotteita käytetään mittarina.

SM:n muistiossa todetaan, että toinen painopistealue ovat olleet "eri alojen lehtiin, kuten maakuntalehtiin kirjoitetut artikkelit". Tällä tarkoitetaan ilmeisesti liittojen virkamiesten itse kirjoittamia artikkeleja, joita on julkaistu. Kahdeksalla 2-tukialueella näitä on yhteensä julkaistu seitsemän, siis alle yksi maakuntaa kohti vuoden aikana. Päijät-Häme tosin on ilmoittanut, että artikkeleja on ollut "useita", mikä kertoo pikemminkin tiedotustoiminnan ja sen seurannan epämääräisyydestä kuin aktiivisuudesta. Mikään "painopiste" tämäntyyppinen tiedottaminen ei ole missään tapauksessa ollut.

Murheellisimman kuvan tiedottamisen ja julkisuuden hoitamisesta antaa Keski-Suomi, joka ei taulukon mukaan joko ole tehnyt asian hyväksi mitään tai sitten ei ole halunnut tai viitsinyt ilmoittaa tietojään sisäministeriölle. Huonosti ohjelmien ja hankkeiden markkinointi on hoidettu myös Päijät-Hämeessä. Etelä-Karjala oli vuonna 1996 koko maan aktiivisin alue tiedottamisessa, mikäli omaan ilmoituksen on luottaminen.

SM:n arvioissa kiinnittyy huomio kahteen asiaan. Ensiksikin liittojen tiedotustoiminta on ollut passiivista, ei aktiivista. Toiseksi SM pyrkii antamaan sen valvonnassa toimivien maakuntaliittojen tiedotustoiminnasta katteettoman positiivisen kuvan. Väite liittojen aktiivisuudesta on myös ristiriidassa muiden selvitysten kanssa (ks. esim. Mennola ym. 1996; Turun yliopisto ja Turun kauppakorkeakoulu 1997; EVA 1996; Keskuskauppakamari 1997).

Samanlaista disinformaatiota tarjoaa Euroopan parlamentin rakennerahastojen tiedotusta koskeva selvitys (5/1997). Siinä todetaan - ilmeisesti lähteen sanaan luottaen - että "Päijät-Häme on ottanut käyttöönsä sekä yleiset että suunnatut informaatiokampanjat. Yleinen 2-ohjelman profiilinnostokampanja käsitti esitteiden jakelua, radion tietoiskuja sekä lehtiartikkeleita. (...) Seminaarit ja informaatiotilaisuudet ovat saaneet julkisuutta paikallisessa lehdistössä".

Kuitenkin Päijät-Hämeessä tiedotus ontui pahasti sen perusteella, että alueella jäi kaikkein eniten jakamatta EU-tukia. Myös sisäministeriön keräämiin tietoihin verrattuna näyttää siltä, että EU:lle on pyritty antamaan kaunisteltu kuva Päijät-Hämeen tiedotuksesta.

Tiedottamisen vähäisyys selittyy ainakin osittain sillä, että ensimmäisellä ohjelmakaudella maakunnilta puuttuivat tiedotussuunnitelmat. Ohjelma-asiakirjoissa asia on kuitattu parhaimmillaankin parilla ympärilyörellä lauseella: "Hyväksytyistä ohjelmista tiedotetaan EU:n komission edellyttämällä tavalla. Valtion aluehallintoviranomaiset tiedottavat kukin oman käytäntönsä mukaisesti ohjelmaan sisältyvistä tukimuodoistaan" (Päijät Hämeen 2-tukiohjelma 1995-96).

Komission edellytykset taas rajoittuivat luvussa 3.1. esiteltyihin komission tiedotusohjeisiin, joita Päijät-Hämeen liitolla ei ollut käytettävissään ensimmäisellä ohjelmakaudella. Näin tiedottaminen on jäänyt täysin liittojen oman aktiivisuuden varaan, minkä takia jotkut ovat tiedottaneet aktiivisesti, toiset taas eivät lainkaan.

Etelä-Karjalan ohjelmassa asia on ilmaistu yhtä lakonisesti. Siinä luvataan, että tiedottamisesta laaditaan erillinen suunnitelma sen jälkeen kuin komissio on hyväksynyt tukikehysten. Tätä suunnitelmaa ei kuitenkaan laadittu koko ohjelmakaudella. Keski-Suomen tukiohjelmassa tiedottamisesta ei puhuta sanallakaan.

Tavoiteohjelmien perusteella vaikuttaa siltä, että maakuntien liitot merkittävänä alueellisina vallankäyttäjinä eivät ainakaan vielä hallitse julkisuuden pelikenttää. Niiden oman vallan kasvu yhdistettynä EU:n uuteen hallinto- ja julkisuuskulttuuriin näyttää tulleen yllätyksenä. Maakuntaliittojen julkisuusrooli näyttää jääneen passiiviseksi ja parhaassakin tapauksessa reaktiiviseksi. Julkisuuskielteistä se ei välttämättä ole ollut, mutta oma aktiivisuus on puuttunut. Alue-eliitti on noudattanut vanhaa virkamieskulttuuria. Sen seurauksena julkisuus ei ole toteutunut sen paremmin näkyvyyden (julkistamisen) kuin läpinäkyvyydenkään (avoimuuden) merkityksessä.

### 3.5. 2-ohjelmien perillemeno

EU:n budjetista noin 80 prosenttia menee erilaisiin tukiin. Rakennerahastotukien osuus tästä on kolmannes. Suomi saa vuoteen 1999 mennessä rakennerahastotukia EU:lta noin 10 miljardia markkaa. Tuen osuus on noin kolmannes hankkeiden kokonaiskustannuksista. Uusia työpaikkoja näiden hankkeiden kautta on arvioitu syntyvän 25 000. Vuosina 1995-96 piti 2-ohjelmien kautta syntyä 10 000 uutta työpaikkaa.

Ensimmäisellä ohjelmakaudella tukea jäi hakematta noin 77 miljoonaa markkaa kriteerit täyttävien hakemusten puutteen takia. Eniten rahaa jäi käyttämättä Päijät-Hämeessä. EVA:n (1996) tutkimuksen mukaan 70 prosenttia suomalaisista on sitä mieltä, että "EU-tukia jää paljon saamatta, koska niitä ei tunneta tai niitä ei osata hakea". Kuudella kymmenestä suomalaisesta ei ole mitään käsitystä siitä, kohdentuvatko tuet eri alueille oikein vai väärin. Kaksi kolmasosaa suomalaisista on sitä mieltä, että tukijärjestelmä on monimutkainen ja sekava ja että niiden hakemiseen liittyy paljon turhaa paperisotaa ja byrokratiaa.

EVA:n raportissa todetaan, että tuet ovat olleet runsaasti julkisuudessa ja että "sanomalehdet ja muut tiedotusvälineet sisältävät päivittäin uutisia EU-tukien hakemisesta ja niiden kohdentumisesta". Tutkimuksen tuloksen perusteella sekä ministeriöt, niiden alaiset piiritoimistot ja maakuntien liitot että tiedotusvälineet ovat kuitenkin epäonnistuneet tukiasioiden välittämisessä. Koko tukikysymys näyttää olevan kansalaisille epäselvä ja etäinen, vaikka niillä pitäisi olla läheinen yhteys kansalaisten elämään - ainakin rahassa ja erityisesti rahalla syntyvien työpaikkojen kautta.

Valtiovarainministeriö antoi toukokuussa 1996 Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitokselle tehtäväksi analysoida maakuntien tukiohjelmiä. Arvioinnilla pyrittiin selvittämään, miten innovatiivisuus, realismi, läpinäkyvyys ja maakunnallisuus ohjelmissa toteutuivat.

Mennolan ym. (1996, 13) johtopäätös ohjelmista on koruton luettavaa. Vakavimpana puutteena pidettiin sitä, että ohjelmatekstistä ei voinut saada selville, mistä asiasta todellisuudessa oli kysymys. Tutkijat siis tunnustivat, että analyysi jäi vajavaiseksi, kun he eivät ymmärtäneet mistä ohjelmien laatijat tarkoittivat.

"Huonosti kirjoitetut, sisällöltään epäselvät ja latteat ohjelmat ovat monesta näkökulmasta haitallisia myös asianomaisen maakunnan omille pyrkimyksille. Ne "myyvät" hankkeita huonosti EU:lle, valtion keskushallinnolle ja muille rahoittajille. Ne antavat potentiaalisille kumppaneille huonot lähtökohdat niiden harkitessa omaa mukaantuloaan. Epämääräiset ohjelmat vaikeuttavat



myös tiedotusvälineiden mahdollisuuksia seurata ohjelmatyötä ja hankkeiden etenemistä ja välittää tietoja ja käsityksiä edelleen suuren yleisön suuntaan. Ympäripyöreän ohjelmatekstin pohjalta ei myöskään voi syntyä ohjelmien kelvollisuuden kannalta monesti välttämätöntä kriittistä keskustelua."

Mennola ym. pitivät vakavana läpinäkyvyyden puutteen seurauksena sitä, että väärinkäytösten mahdollisuudet lisääntyvät: "Epäselvän ohjelman taakse voidaan myös verhota suorastaan EU-periaatteiden vastaisia pyrkimyksiä kuten yksittäisten yritysten subventointia, kotimaisten kustannusten korvaamista EU-rahoituksella taikka kilpailun rajoittamista."

Mennola ym. päättelevät, että ohjelmien valmistelu on alusta loppuun ollut lähes yksinomaan virkamiestyötä: ohjelmat ovat vain käyneet läpi tietyn muodollisen hyväksymisprosessin. Työryhmä päättyy samaan kuin Väänänen (1996): suomalainen EU-ohjelmien valmistelu on erittäin viranomaiskeskeistä.

Mennola ym. saivat raporttinsa valmiiksi elokuussa 1996. SM:n virkamiehen, ylitarkastaja Kielo Karioja-Mäkelän mukaan se päätettiin vaieta kuoliaaksi (puhelinkeskustelu 25.11.1996) . Julkisuuteen se pääsi kuitenkin marraskuussa 1996, kun Etelä-Saimaa oli saanut raportin käsiinsä Mennolalta. Raportin lehdissä saamaan julkisuuteen ja maakuntajohtajien käsityksiin raportista palaan luvuissa 6.2. ja 8.1., joissa käsitellään Mennolan raportin saamaa julkisuutta tiedotusvälineissä.

#### 4. Tutkimusmenetelmä ja teoreettinen viitekehys

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, kuka tai ketkä käyttävät julkisuuden valtaa maakuntia koskevissa EU-asioissa, ja kuinka suljettu, yhtenäinen ja yksimielinen tämä valtaeliitti on. Oletan siis, että tällainen EU-eliitti alueilla on, mutta kysymys kuuluu, ketkä siihen kuuluvat.

Julkisuuden toteutumista toisaalta ja julkisuuden hallinnan mekanismeja toisaalta tutkin yhdistelemällä useita eri lähestymistapoja. Jo esitelty julkisuus toimii ideologisena toimintaympäristönä tämän tutkimuksen kohteille, jotka ovat alue-eliitti ja toimittajat. Samalla se on sekä teoreettinen että käytännöllinen viitekehys, jonka puitteissa tarkastelen empiiristä aineistoa. Keskeisenä empiirisenä aineistona ovat toimittajien ja virkamiesten haastattelut, joita tarkastelen edellä esiteltyjen kirjallisten dokumenttien sekä lehtikirjoitusten ja kahden mallin kautta. Ensimmäinen näistä malleista on Shoemakerin ja Reesen kehittämä malli journalistien toimintaympäristöstä ja toinen Ericsonin ym. malli journalistien pääsystä lähdeorganisaatioon.

##### 4.1. Ymmärtävä lähestymistapa

Tavoitteena tutkimuksessa on paitsi kuvata ja selittää ilmiöitä, myös ymmärtää niitä. Euroopan unionia koskevaa lehtikirjoittelua Suomessa tutkittaessa on useimmiten päädytty lopputulokseen "väärin sammutettu" ellei peräti "väärin sytytetty". Monista tutkimuksista on saanut (ainakin implisiittisesti) kuvan, että ensimmäisenä lähtökohtana on ollut, että Suomi teki väärän ratkaisun liittyessään EU:hun. Tämän hypoteesin jälkeen on lähdetty etsimään osasyllisiä tiedotusvälineistä. Kutsun lähestymistapaa *moralisoivaksi*. (Ks. esim. Kivikuru ym. 1996.)

Itse lähdän liikkeelle siitä tosiasiasta, että Suomi on EU:n jäsen. Yhtä paljon kuin pyrin analysoimaan ja kritisoimaan julkisuuskäytäntöjä, pyrin myös ymmärtämisen kautta tekemään käytännön ehdotuksia siitä, miten journalismi voisi edistää julkisuutta emansipatorisena välineenä.

Lähestymistapani on lähinnä *hermeneuttinen*. Kosken (1996, 23) mukaan hermeneutiikka voidaan kuvata eksistentiaalismin kaltaiseksi filosofiseksi suuntaukseksi, jota yhdistää joukko yhteisiä kysymyksenasetteluja yhteisen doktriinin sijasta. Yleisimmin hermeneutiikka avautuu kysymyksenasettelunsa kautta: mitä on ymmärtäminen ja miten se voidaan saavuttaa. Tämän tutkimuksen kannalta hermeneuttinen lähestymistapa on erityisen käyttökelpoinen, koska se edustaa poikkitieteellistä asennoitumista. Yhdistelen tutkimuksessa ainakin oikeustieteellisiä (julkisuusnormit ja -käytännöt), perinteisestä valtiotieteellisiä (eliitin käsite) ja tietysti viestintätieteellisiä näkökulmia. Tutkimus pyrkii olemaan myös lähihistoriallinen, aikalaisnäkökulmaan perustuva kartoitus ohjelmien onnistumisesta julkisuuden näkökulmasta.

Pyrin ymmärtämään kohdetta, tässä tapauksessa viranomaisten ja toimittajien julkisuuskäytäntöjä, ensiksikin sen omin ehdoin. Yritän siis tavoittaa sen oman käsityksen niistä ehdoista, joiden kautta julkisuus toteutuu EU:ssa ja erityisesti sen jäsenvaltioiden muutamissa maakunnissa. Turunen (1995, 94) kutsuu tätä eräänlaista esiyymmärrystä *hermeneutiikka 1:ksi*. Tämä ei kuitenkaan mielestäni riitä, mikäli aikoo, kuten tässä tapauksessa, myös pyrkiä

löytämään ratkaisuja ja vaihtoehtoja nykyisiin julkisuuskäytäntöihin. Tarkoituksena on ymmärtää kohdetta "paremmin", syvemmästä ja laajemmasta näkökulmasta kuin kohde - ehkä - osaa itse ajatella. Turusen mukaan tällöin voidaan puhua *hermeneutiikka 2:sta*.

Paremmen ymmärtäminen merkitsee yleensä sitä, että ymmärtäjä nojaa johonkin yleisempään näkemykseen tai teoriaan asiasta. Hermeneutiikka 2:ssa ei välttämättä ole kysymys mistään kattavasta teoriasta, vaan se perustuu ennen muuta tutkijan omalle esiymmärrykselle, joka juontaa juurensa hänen omista kokemuksistaan ihmisenä tai ihmiskäsityksestä, samalla kun se on peräisin kyseisen ajan tavasta ymmärtää inhimillistä todellisuutta.

Tässä teoreettisena lähtökohtana on julkisuuden näkeminen emansipatorisena välineenä demokratiassa, siis kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien yhtenä osana. Ja kun on kysymys vuorovaikutustutkimuksesta - vuorovaikutuksessa ovat niin tekstit, organisaatiot kuin yksilötkin - niiden ymmärtämiseen tarvitaan kokonaisuuden tajua ja dialektista ajattelua. Dialektisesta näkökulmasta todellisuus ei koostu riippumattomista yksiköistä tai tosiseikoista, kuten ns. loogisessa atomismissa, vaan keskenään riippuvista, epäitsenäisistä momenteista (Turunen 1995, 137).

Euroopan unionin hallintoon voi mielestäni hyvin soveltaa Turusen käyttämää laboratoriovertausta:

"Jos astuu johonkin suureen laboratorioon, se voi oppimattomasta näyttää epäselvältä, kaoottiselta ja äärimmäisen monimutkaiselta. Tavallaan se, että oppii tuntemaan ja jäsentämään paikan, on hermeneuttinen tulkintatehtävä. On opittava tietämään, mitä eri laitteet tarkoittavat. Laboratorion toimintaan liittyy monentasoisia symboleja, jotka tulevat tieteestä, tekniikasta ja kyseisen laboratorion perinteistä. Teot, toimet ja rutiinit tarkoittavat jotain, niillä on jokin merkitys, joka perustuu niitä ylläpitäviin taustanäkemyksiin. Näkemykset ohjaavat ihmisten toimintaa."

EU on osoittautunut kaoottisuudessaan ja monimutkaisuudessaan kansalaisille paljon vaikeammaksi ymmärtää kuin mitä he ennen EU-jäsenyyttä luulivat. Paradoksaalista kyllä, mitä enemmän EU:n toimintamekanismeista tietää, sitä vähemmän huomaa siitä tietävänsä. Toisaalta ensimmäinen askel emansipatoriseen tietoon on sen tosiasian tunnustaminen, että tehtävä on vaikea. Tehtävän vaikeudesta huolimatta lähdetä siitä, että on tunnettava EU-laboratorion toimintatavat ennen kuin sen toimintaan edes voi vaikuttaa. Paitsi EU-lähteiden toiminnan ehtoja tämän tutkimuksen tavoitteena on myös jäsentää toimittajien työn ehtoja. Jos tutkija haluaa vaikuttaa käytännön journalismiin, ei riitä, että hän kritisoi lehtitekstejä, vaan on mentävä niihin mekanismeihin, jotka näiden tekstien taustoilla ovat.

Käsitykseni on, että tieteellä tulee myös olla aitoa sovellusarvoa, se ei saa olla vain akateemista harrastusta. Siksi esimerkiksi julkisuuskäsitteen ja julkisuuskäsitysten merkityksiä on tutkittava aidoissa journalistisissa yhteyksissä. Erityisen tärkeää se on journalismin tutkimuksessa, joka poikkeuksellisen läheisestä ammattitieteellisyydestään huolimatta on laiminlyönyt pitkään lähteiden tutkimuksen, vaikka journalismi professiona on ehkä poikkeuksellisenkin riippuvainen toimintaympäristöstään.

Kivikuru (1995, 110) toteaa, että (journalismin) tutkimus on vähitellen kohdentunut alueelle, jota tähän saakka on lähestytty vain varoen: lähteiden käyttöön ja lähdekritiikkiin (esim. Weibull & al. 1971; Kiviranta 1989; Hallin & al. 1994; Nohrstedt 1994; Nohrstedt & Ekström 1994). Vielä vähemmän on tutkittu lähteiden omia asenteita ja suhteutettu niitä toimittajien asenteisiin. Tutkimuksissa on kyllä todettu, että virallislähteiden asema on journalismissa vankka:

"Vain ani harvoin journalistinen teksti pohjautuu vankkaan, monipuoliseen evidenssiin, jossa tekijä on tietoisesti pyrkinyt haravoimaan myös vastakkaisia lähteitä. Kyse ei ole tahallisesta vääristymästä vaan kiireisen uutistyön ja uutiskäytäntöjen vahvan perimän yhteisvaikutuksesta. (...) Tutkivan journalismin mahdollisuus katoaa useiden tutkimusten mukaan juuri vajavaisen lähdekritiikin myötä: skuupin jäljittänyt journalisti viehättyy helposti jutustaan niin, että heittäytyy "syvän kurkkunsa" vietäväksi kyselemättä paljonkaan lähteen luotettavuutta tai tarkoituksiperiä." (Kivikuru 1996, 110.)

Mielestäni tämä päätelmä antaa pinnallisen ja stereotyyppisen kuvan journalistisesta työprosessista. Se, että työprosessin lopputuloksessa, jutussa, käytetään vain yhtä tai harvoja lähteitä, ei vielä kerro koko totuutta työprosessin ehdoista. Olen päätenyt haastattelemaan sekä lähteitä että toimittajia juuri siksi, että niin ei ole välttämättä vaikka siltä näyttää.

#### 4.2. Alue-eliitin ja tiedotusvälineiden suhteet

Aspin (1986) valtasuhdeteorian mukaan taas (poliittisen) julkisuuden hallinta perustuu lähteiden (poliitikkojen) ja joukkoviestimien /toimittajien väliseen vuorovaikutukseen, jossa tietoa vaihdetaan julkisuuteen. Asp päätyy arvioon, jonka mukaan asiantuntijat ja media yhdessä muodostavat eliitin, joka määrittelee julkisuuden rajat. Useimmissa tutkimuksissa tiedotusvälineitä on kuitenkin syytetty siitä, että ne syövät eliitin kädestä pyrkimällä samastumaan sen tavoitteisiin. Toisaalta intressiryhmien on todettu olevan entistä riippuvaisempia tiedotusvälineistä: Luostarisen (1994, 55) mukaan julkisen sektorin resurssikamppailu tapahtuu paljolti journalismissa, ja oletettavasti yhä suurempi osa julkisista varoista käytetään - kilpailuun julkisista varoista.

Toisaalta on syytä varoa liiallista typologisoitua: sen paremmin toimittajia kuin poliittista tai virkamieseliittiä ei voida pitää täysin yhtenäisenä ryhmänä, vaan molempien sisällä on konflikteja, ristiriitoja ja jännitteitä (ks. esim. Aula 1991, 30-31). Hypoteesini on, että mitä huonommin julkisuus (hallinnon avoimuuden merkityksessä) toteutuu, sitä helpommin media kertoo asioista lähteen ehdoilla, jolloin se myös käytännössä samastuu lähteeseensä ja ehdollistuu sen tarjoamille tiedoille. Kuten maakuntalehtien identiteettejä tutkinut Orjala (1995, 119) toteaa, uutisen näkökulma ja lähde kulkevat käsi kädessä. Oletan myös, että mikäli alueella on vain yksi yhtenäinen eliitti, julkisuus ei toteudu, koska näkökulmavaihtoehtoja ei ole. Sen sijaan kilpailevat, keskenään ristiriitaisia näkemyksiä esittävät eliitit mahdollistavat julkisuuden toteutumisen ainakin paremmin kuin yhden lähteen varassa toimiminen. Näin tässä tutkimuksessa tulee testattavaksi myös Väänänen esittämä näkemys siitä, että alueilla on EU-hallinnossa yhtenäinen eliitti, joka toimisi jonkin tietyn päämäärän ja logiikan mukaisesti.

Tiedotusvälineiden asema eliitin tai eliittien vahtikoirana on erityisen mielenkiintoinen siksi, että myös media on usein laskettu omaksi erilliseksi eliitiksi. Esimerkiksi suomalaista valtaeliittiä tutkinut Ruostetsaari (1991, 48) toteaa, että kansalaisten mahdollisuus vaihtaa hallitseva ryhmä koskettaa suoraan vain poliittista eliittiä vaalien kautta ja välillisesti myös virkamieseliittiä. Sen sijaan esimerkiksi taloudelliseen ja joukkotiedotustuseliittin kansan kontrolli ei ulotu. Altschull (1995, 155-156) torjuu kuitenkin käsityksen median vaikutusmahdollisuuksista yleiseen mielipiteeseen. Hänen mukansa vaikuttajat (poliitikot) ovat vallankäyttäjiä, jotka hyödyntävät mediaa. Niin kauan kuin media toimii liiketaloudellisella pohjalla, se on Altschullin mukaan altis ulkopuoliselle vaikuttamiselle. Marxilaisittain hän toteaa, että median sisältö heijastaa aina kustantajan intressiä.

EU on organisaatio, jolla on sekä taloudellista että poliittista valtaa, ja useimmiten ne kytkeytyvät erottamattomasti toisiinsa. Kurosen (1996) mukaan EU toteuttaa sentralismin ja subsidiariteetin kaksoislogiikkaa. Erityisesti liittovaltiohakuisuudessaan EU perustaa sentralismin, ja siinä tavoitteessa se tukeutuu alueisiin, jotka haluavat kasvattaa omaa valtaansa ja itsenäisyyttään suhteessa valtion keskusvaltaan. Tässä on se uusi hallintokulttuurin ja valtataistelun kenttä, josta maakuntalehtien pitäisi mielestäni olla kiinnostuneita.

Aspin (1986, 357-362) valtasuhdeteoria lähtee siitä, että vuorovaikutussuhteessa toimittajat kontrolloivat julkisuuden kanavia ja ovat kiinnostuneita informaatiosta. Toimittajien valta lähteiden yli riippuu siitä, missä määrin he kontrolloivat julkisuutta ja missä määrin lähteet ovat kiinnostuneita tästä julkisuudesta. Lähteiden valta suhteessa toimittajiin taas riippuu siitä, missä määrin he kontrolloivat tietoa ja missä määrin toimittajat ovat kiinnostuneita tästä tiedosta.

Mielestäni Asp liioittelee vaaleilla valittujen poliitikkojen valtaa julkisuuden hallinnassa ja varsinkin julkisuuden toteutumisessa. Asp kuten moni muukin päätöksenteon tutkija tyytyy pinnalliseen vallankäytön analyysiin: niin on jos siltä näyttää. Ns. poliittinen päätöksenteko on usein byrokraattista päätöksentekoa: monissa asioissa valtaa käyttää kulisseissa asiantuntija- eli lähinnä virkamieseliitti, joka valmistelelee ja esittelee päätökset. Muodollinen vallankäyttö täytyy erottaa todellisesta vallankäytöstä. Tämä virkamieseliitti ei ole perinteisesti ollut kovinkaan kiinnostunut julkisuudesta. Alueellisessakin päätöksenteossa moni poliitikko istuu lukemattomissa kunnallisissa luottamusmieselimissä, minkä takia hänen aikansa ei riitä perusteelliseen asioihin perehtymiseen.

Toisaalta alueilla lähteiden ja toimittajien väliset suhteet ovat oletettavasti läheisemmät ja samalla herkemät kuin esimerkiksi pääkaupungissa tai Brysselissä. Esimerkiksi maakuntalehtien päätoimittajat saattavat istua rotary-, nuorkauppakamari-, puolue- tai muiden järjestöjen kokouksissa, missä pienten ja keskisuurten kaupunkien taloudelliset ja poliittiset päättäjät kokoontuvat. Pienillä paikkakunnilla eliitin vaikutusmahdollisuudet ovat suuremmat "keittiön" kautta. Kun puhutaan lähteistä, ei pidä unohtaa myöskään ns. negatiivisia lähteitä, jotka toimituksen johtoon eriasteisin keinoin vaikuttamalla pystyvät estämään itsensä tai viiteryhmänsä kannalta kielteisten aiheiden käsittelyn tai ainakin kääntämään kiistanalaisen asian itsensä kannalta positiiviseksi.

### 4.3. Arvioitsijamenetelmästä

Julkisuuden valtaa käyttävien lähteiden määrittelyssä eliittitutkimus tarjoaa kolme lähestymistapaa: (1) institutionaalisten asemien tutkimus, (2) päätöksentekoprosessien tutkimus ja (3) asiantuntijamenetelmä. Instituutionaalisen lähtökohtana on se tutkimustulos, jonka mukaan valta on alueiden EU-asioissa keskittynyt muutamalle virkamiehelle.

Päätöksentekoprosessin tutkimuksessa selvitettäväksi tulee se, mikä on muodollisessa valtahierarkiassa huipulla olevan vaikutusvallan todellinen ala. Asiantuntijamenetelmä toimii tässä sen selvittämisessä, ketkä oikein käyttävät julkisuuden valtaa maakunnissa: ketkä siihen eliittiin kuuluvat, yksi tai useampi asiantuntija eliitti vai tiedotusvälineet vai nämä kaikki tai jotkut niistä yhdessä. (Ks. Ruostetsaari 1993, 39 ja 45.)

Alue-eliittiä voidaan tässä vaiheessa pitää osittain todennettuna (Väänäsen tutkimuksen kautta). Sekä Ruostetsaarta että Väänästä voi kuitenkin arvostella yksipuolisen institutionaalisen lähestymistavasta eliitin määrittelyssä. Väänäsen analyysistä tuntuvat puuttuvan EU:n monimuotoisuus ja monessa suhteessa ristiiriitaiset valtapyrkimykset, jotka merkitsevät eliitin pirstaloitumista. Siksi omassa tutkimuksessani yhdistelin näitä kolmea lähestymistapaa mm. niin, että jo määritellyt alue-eliitin jäsenet haastatteluissa pääsivät nimeämään muita vallankäyttäjiä, joita edelleen haastattelin kokonaiskuvan luomiseksi vallankäytön mekanismeista.

Tämän tutkimuksen menetelmänä on lähinnä ns. arvioitsijamenetelmä. Se perustuu sosiaalitutkimuksen tuomarimenetelmänä tunnettuun tapaan kerätä tietoa. Väänäsen (1996, 121) mukaan eliittitutkimuksessa se tarkoittaa lähestymistapaa, jossa eliitti sellaisenaan on määritelty, mutta tiedon intressi ulottuu eliitin toimintaan ja työtappoihin.

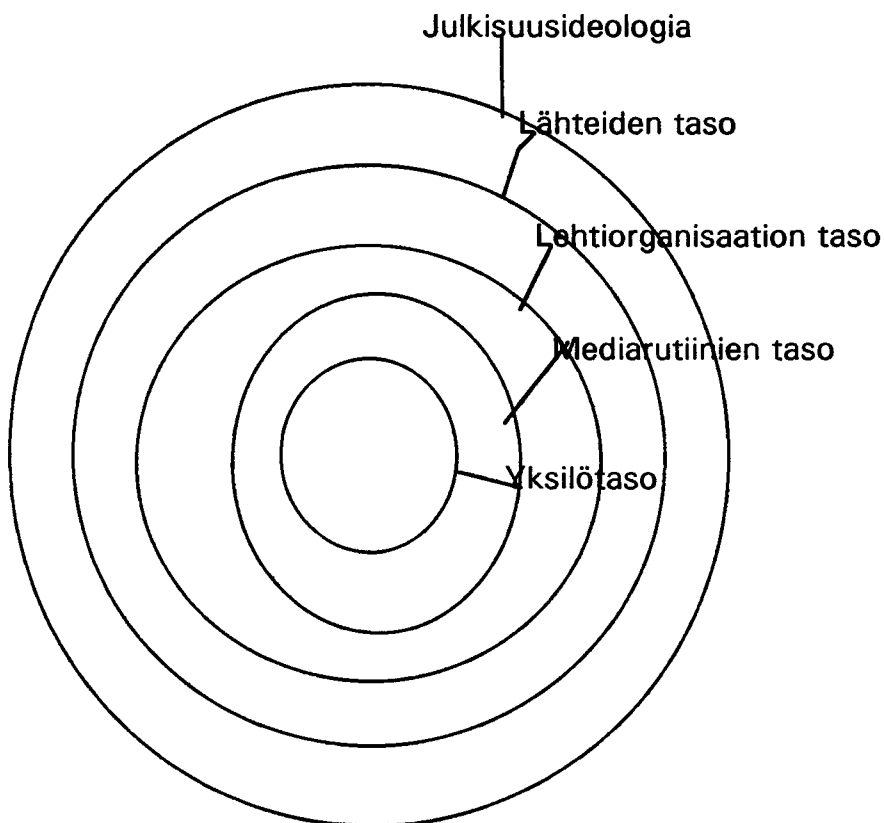
Arvioitsijamenetelmässä lähestytään eliittiin kuuluvien tuntemia henkilöitä luottamuksellisin haastatteluin ja näin saaduista tiedoista muodostetaan tietomassa, joka eritellään sisällöllisesti ja systemaattisesti. Tämän menetelmän heikkoutena ovat Väänäsen mukaan kaikki kvalitatiivisen tutkimuksen arat kohdat. Aineiston luotettavuus riippuu aina osin sattumasta ja asettaa tutkijalle korkeat moraaliset ja ammattitaidolliset vaatimukset. Menetelmä on kuitenkin ainoa tapa lähestyä yläeliittiä ja sisäpiirejä, kun kiinnostuksen kohteena ovat enemmänkin asenteet ja käytännöt kuin sosiaalirakenne ja organisaatioasema.

Menetelmä sopii mielestäni erityisen hyvin julkisuuden vallan tutkimukseen siksi, että tässä tieto siitä, ketkä käyttävät valtaa rajoittuu tavallisesti harvoille päätöksentekoareenoille ja itse eliitin jäseniin. Mielenkiintoisuuksia näillä asiantuntijoilla (tässä tapauksessa oletuksen mukaan toimittajilla), jotka eivät pääse suoraan sisälle relevantteihin päätöksentekoprosesseihin, voivat perustua lähinnä subjektiivisiin valtarakennetta koskeviin ennakkokäsityksiin. Omassa tutkimuksessani lähdenkin siitä, että aivan yhtä mielenkiintoista kuin se, kuka *todella* käyttää alueilla valtaa on myös se, minkälaisia erilaisia tai yhteneviä *näkemyksiä* on siitä, kuka valtaa käyttää. Tämän jälkeen on kysyttävä, miten vallan keskittyminen juuri tietyille eliitille, tietyille henkilöille, vaikuttaa julkisuuden toteutumiseen.

#### 4.4. Vuorovaikutuksen ja julkisuuden mallit

Edellä esiteltyjä lähestymistapoja käytän soveltamalla kahta mallia, jotka selventävät (1) toimittajien vuorovaikutusympäristöä ja (2) julkisen ja salaisen välisten rajojen muotoutumista tässä vuorovaikutuksessa.

Kuvio 2. Shoemakerin-Reesen mallin sovellus.



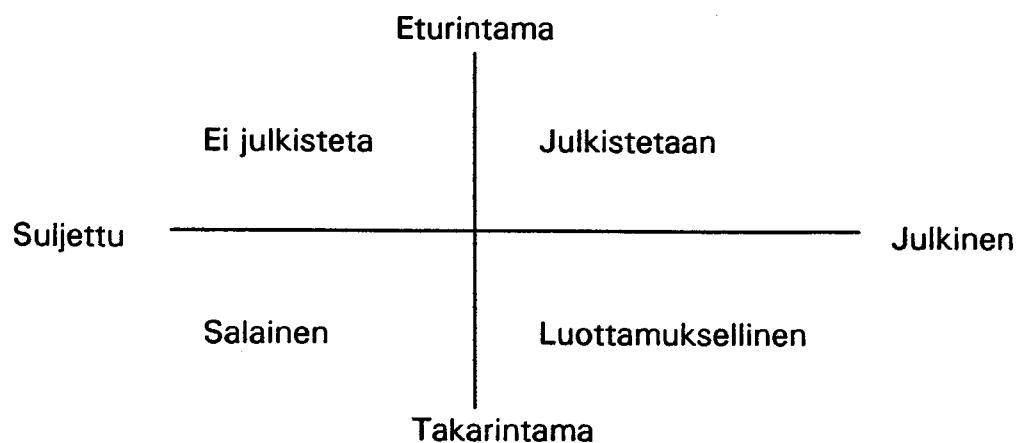
Shoemakerin-Reesin mallista tekemäni sovellus kuvaa julkisuuden toteutumisen ehtoja journalistisessa toimintaympäristössä. Uloimmalla kehällä on ideologia, tässä tapauksessa (1) julkisuusideologia, joka normien ja käytäntöjen tasolla määrittelee tietyt puitteet sen alueella toimiville organisaatioille että niiden toimijoille, siis sekä lähteille että journalisteille. Julkisuuden ehdot normien ja käytäntöjen tasolla olen pyrkinyt määrittelemään tutkimuksen ensimmäisessä luvussa. Seuraava sisempi kehä muodostaa ulkoisten toimijoiden eli lähteiden tason, joka tässä on (2) alueiden EU-eliitti. Se noudattaa omia julkisuuskäytäntöjään. Seuraava kehä on organisaatiotaso, tässä tapauksessa (3) tiedotusvälineet eli kolme maakuntalehteä. Niiden intressin voi olettaa olevan julkisuuden alueen kasvattaminen suhteessa EU-tiedon lähteisiin. (4) Mediarutiineja edustavat mm. EU-uutisointikäytännöt, jota taas määrittelee mm. se, miten EU-aiheisten juttujen teko on organisoitu toimituksessa. Toimittajan (5) yksilötasolta taas selvitän asenteellisia, koulutuksellisia ym. valmiuksia, joiden puitteissa toimittajat juttunsa rakentavat.

Oma lähestymistapani poikkeaa Shoemakerin-Reesen mielestäni liian kaavamaisesta mallista siinä, että kuvion keskiöön voidaan mediarutiini- ja yksilötasolle sijoittaa myös virkamiehet, koska tutkin myös heidän mediarutiinejaan

ja yksilötason toimintamahdollisuuksiaan. Kysymys on siis nimenomaan vuorovaikutuksesta: oletan, että paitsi että toimittajat joutuvat toimimaan ulkopuolisten, mm. EU-eliitin asettamilla julkisuusehdoilla, myös virkamiehet (EU-eliitti) joutuvat toimimaan tiedotusvälineiden ja EU-hallintokoneiston asettamissa julkisuusehdoissa.

Julkisen ja ei-julkisen rajoja tässä vuorovaikutuksessa auttaa ymmärtämään Ericsonin ym. (1989, 9) nelikenttä, joka kuvaa journalistien ja tiedotusvälineiden pääsyä lähdeorganisaatioon. Shoemakerin-Reesen mallissa tämä nelikenttä sijoittuisi siis toiseksi uloimmalle kehälle, heti julkisuusehdotuksen sisään. Ericson ym. lähtevät liikkeelle lähdeorganisaation kaksoisstrategiasta: ne pyrkivät (1) salaamaan itselleen epäedullisia asioita ja (2) suojelemaan julkisuuteen ratsastamalla asioilla, jotka ne arvioivat itselleen edullisiksi kilpailussa muiden organisaatioiden kanssa. Asian salaaminen tai luottamuksellisenä pitäminen rajatun joukon tiedossa ja sen vastakohtana julkisuus tähtäävät organisaation kontrolliin eli julkisuuden hallintaan niin organisaation sisällä kuin sen ulkopuolellakin. Riippuen siitä onko asian luonne kiinnostava vain sisäisesti vai myös ulkoisesti organisaatio valitsee kahden vaihtoehdon välillä: asia joko julkistetaan tai salataan. Kuten Ikävalko (1996, 60) toteaa, näkemys liioittelee organisaation mahdollisuuksia toimia täysin omilla ehdoillaan. Tilanteen mukaan organisaatio voi olla pakotettu tai se haluaa omaehtoisesti avautua julkisuuteen sille itselleenkin kielteisessä yhteydessä. Se ei myöskään ota tarpeeksi huomioon sitä vaihtoehtoa, että joissakin tapauksissa organisaation tai sen osan ja tiedotusvälineen saattavat yhtyä, niin että salailun ja julkisuuden rajat vaihtelevat.

Kuvio 3. Ericsonin ym. malli organisaation eri alueiden julkisuuden asteesta.



Toimittajat työskentelevät pääasiassa eturintamalla, kaikille periaatteessa julkisella alueella, missä hän uutisoi julkisia asioita. Tällä julkisuuden alueella toimittaja voi liikkua joko niin, että hän kertoo vain niitä asioita, joita lähde tarjoaa esim. infojen ja tiedotteiden kautta. Organisaation eturintamaa on kuitenkin myös kaavion "ei julkisteta" -alue: se on tietoa, joka on juridisesti mahdollista onkia esiin, jos vain toimittajat kyvyt, halut ja esimerkiksi työnantajan tarjoamat mahdollisuudet riittävät. Lähde siis voi ja usein pyrkiikin salaamaan sellaisia asioita, jotka se tietää julkisiksi, jos se katsoo tiedon julkistamisesta olevan sille haittaa. Jos lähde luottaa mediaan tai journalistiin, se voi antaa luottamuksellista tietoa vain median käyttöön. Ericson ym. korostavat, että journalistin työskentelykenttä ei ole riippuvainen vain journalistin halusta vaan myös siitä, kuinka pitkälle lähdeorganisaatio päästää hänet. Asetelma



vaihtelee ajankohdan, toimijoiden intressin ja erityisesti sen mukaan, mitkä ovat henkilöiden väliset suhteet.

Käytän sekä Shoemakerin-Reesen että Ericsonin ym. malleja vain lähtökohtina ja mahdollisina jatkokehittelyn kohteina julkisuuden ja vuorovaikutuksen tarkastelulle. Mallit ovat parhaimmillaankin todellisuuden yksinkertaistuksia, hahmottamisen apuvälineitä. Ne eivät saa olla pakkopaitoja, joihin tutkimustuloksia olisi mielekästä tai mahdollisuutta sellaisenaan ahtaa.

#### 4.5. Lähteet tutkimuksen kohteena

Yksi näiden lähde-toimittaja-vuorovaikutusmallien perinteinen heikkous on ollut siinä, että niissä on korostettu liikaa lähteiden valtaa suhteessa toimittajiin ja uutisiin. Mielestäni myös Ericson ym. ylikorostavat tätä puolta: toimittajat oletetaan usein passiivisiksi tai reaktiivisiksi toimijoiksi julkisuuden kentällä. Näin useimmiten saattaa ollakin, mutta niissä ei kysytä, mitä *mahdollisuuksia* toimittajilla on esimerkiksi niissä julkisuuden rajoissa, joita Shoemakerin ja Reesen mallin pohjalta voidaan hahmottaa. Lähteitä on pidetty ensisijaisina uutisten määrittelijöinä, kun taas toimittajien tehtäväksi on jäänyt uusintaa lähteiden byrokraattista propagandaa. Kuten Ericson ym. toteavat (mt., 24), tällainen lähestymistapa on useimmiten perustunut pelkästään toimittajien työtapojen tutkimiseen tai vielä useammin pelkkiin uutisten sisällön arviointeihin, ilman että olisi yritettykään tarkkailla tai haastatella uutisten lähteitä.

Hieman kärjistetysti voi sanoa, että journalismin tutkimus on perinteisesti tuijottanut omaan napaansa, toimittajien omiin työtapoihin ja työn tuloksiin. Mielestäni olisi korkea aika siirtää painopistettä sinne, mistä tiedolliset ainekset uutisiin saadaan eli lähteisiin. Tässä tutkimuksessa painopiste on lähteiden puolella myös siksi, että EU:n alueellisen päätöksenteon lähteet ja tietokanavat ovat toimittajien kannalta kartoittamatta. (Itse asiassa vastaavaa seikkaperäistä kartoitusta ei ole tehty edes EU:n ns. ylätasoon päätöksenteosta.)

Gans (1979, 80) määrittelee lähteet "toimijoiksi joita journalistit tarkkailevat tai haastattelevat (...) sekä ne, jotka tuottavat taustatietoa tai jutunaiheita". Toimittajat ovat siis harvoin itse paikan päällä esimerkiksi todistamassa liikenneonnettomuutta, jolloin he joutuvat juttuja tehdessään turvautumaan toisen käden tietoon. EU:ssa toimittajat pääsevät seuraamaan päätöksentekoa reaaliajassa vain Euroopan parlamentissa, muuten päätöksenteko tapahtuu käytännössä suljettujen ovien takana. EU:n aluetasoa koskevista päätöksistä toimittajat saavat kyllä jonkin verran tietoa, mutta senkään päätöksentekoprosessia he eivät pääse seuraamaan kuin vasta maakuntavaltuustossa, jolloin päätökset on tehty itse asiassa jo monta astetta alempana päätöksentekohierarkiassa. (Ks. Väänänen 1996, 162-163.)

Rentola (1983, 19) jakaa journalistisen työprosessin ideavaiheeseen, lähdevaiheeseen ja esitysvaiheeseen. Rentola toteaa, että uutisten nopea tuotanto ei olisi mahdollista, ellei toimittajan ja lähteen välille olisi syntynyt pysyvää suhdetta. Varsinkin uutisen kirjoittaminen odottamattomasta tapahtumasta olisi mahdotonta, jos toimittaja joutuisi jokaisen yksittäistapahtuman kohdalla valitsemaan lähes rajattomasta lähteiden joukosta sopivimman. Toimittajan onkin tiedettävä etukäteen, kuka on lähde jos jotakin tapahtuu.

Lähdetyyppejä luonnehtivat ainakin seuraavat ominaisuudet:

(1) Lähdetyyppi edustaa tiettyä tahoja (esim. järjestöä, laitosta, puoluetta, yritystä jne)

- (2) Lähdetyypillä on tietty, vakiintunut asema, jonka nojalla hän toimii lähteenä  
 (3) Lähdetyypillä on vakiintunut suhde toimitukseen (mt., 32)

Hieman keinotekoisesti Rentola tekee eron käsitteiden lähde ja lähdetyyppi välille; hän tarkoittaa lähdetyypillä ns. virallista lähdettä, jonka tehtäviin kuuluu antaa tietoja julkisuuteen. Tässä tutkimuksessa huomio kiinnittyy siihen, mitkä ovat maakunnallisen tiedotusvälineen kannalta (1) merkittävimmät lähteet oman alueen EU-asioissa, ja mitä ovat ne (2) mahdolliset lähteet, joita ei ole osattu hyödyntää. Oletukseni on, että mitä suurempi on toimittajan lähteiden verkosto ja mitä harvemmin hän on vain yhden lähteen varassa, hän pystyy välittämään ja tulkitsemaan parhaiten tietoa uudessa julkisuuskulttuurissa, jossa on ristiriitaisia intressejä, jotka kamppailevat julkisuudesta tai pyrkivät välttämään sitä - ja välttellessään salailemaan tietoa.

Toisaalta vaarana voi olla, mikäli tiedotusväline pyrkii esittämään (alue)politiikan vain eri intressien edustajien välisenä taisteluna, että huomio kiinnittyy epäolennaisiin, henkilökeskeisiin kysymyksiin. Juuri tästä on suomalaista EU-journalismia syyttänyt mm. Suomen EU-suurlähettiläs Antti Satuli. Näkökulman keskittyminen henkilöihin saattaa ollakin helpoin journalistinen käytännön ratkaisu tilanteessa, jossa tarjolla on valtava määrä informaatiota, mutta olennaisen tiedon kaivaminen sitäkin vaikeampaa. Erityisen vaikeaksi tiedon kaivamisen tekee tiedonhallinnan virkavaltaisuus: EU on Väänänen (1996) mukaan aluetasolla asiantuntijaorganisaatio. Sen jatkuvuus ei ole ensisijaisesti riippuvainen yleisestä mielipiteestä ja vaaleista, ja sitä myötä julkisuudesta.

Reese (1991, 325-326, Luostarisen 1994 mukaan) on eritellyt lähteiden ja tiedotusvälineiden valta-asetelmia seuraavasti: Jos sekä lähteellä että tiedotusvälineellä on paljon valtaa, seurauksena on tavallisesti joko symbioottinen yhteistoiminta tai intressien törmätessä kilpaileva tai vihollinen suhde. Jos lähde on voimakkaampi, tuloksena on yleensä lähteen kannalta myönteinen raportointi. Siksi lähteet pyrkivät alituisesti vähentämään tiedotusvälineiden valtaa mm. uhkaamalla kustolla, syyttämällä puolueellisuudesta ja kieltämällä yhteistoiminnan. Sen sijaan vähävaltaisen lähteen voi valtaa omaava tiedotusväline halutessaan marginalisoida tai jopa tuhota sen toimintaedellytykset.

Thurénin (1986, 90-91) mukaan journalistilla on kaksi vaihtoehtoa: hän voi kulkea virran mukana eli antaa lähteen manipuloida itseään tai kulkea vastavirtaan eli luoda oma tulkintansa tapahtuneesta. Ajan puute, omien tietojen vajavaisuus ja pääsy vain toisen osapuolen lähteille rajoittaa usein journalistin mahdollisuuksia luoda ns. hyvää journalismia. Mörän (1988, 61) mukaan virkamiesmäisenä pidetty, tietoja salaava ja yhteistyöhaluton strategia johtaa matalaan luottamustilaan tiedotusvälineen ja lähteen välillä.

Rentolan (1984, 35) mukaan lähdettä ei valita siksi, että hän on kiinnostava, vaan että häneltä saa luotettavaa tietoa, myös anonyymisti. Koko EU-tiedotuskulttuuri perustuu ennen muuta anonyymin, luottamuksellisen tiedon jakamiseen. Komission tasolla se background- ja off-the-record-briefauksineen on luultavasti suhteellisen luotettavaakin. Sen sijaan eri eturyhmien lobbauksessa luotettavuus luultavasti kärsii luottamuksellisuuden kustannuksella. EU-asioita koskeva tieto on jopa maakuntatasolla keskittynyt niin harvoille henkilöille, että tiedon todenperäisyyden tarkistaminen toisesta lähteestä on - jos ei eivan mahdotonta, niin ainakin hyvin paljon vaivalloisempaa. Vaarana on, että

toimittajasta tulee yhden ainoan lähteen äänitorvi, varsinkin, jos tämä lähde pystyy pitämään uutisaihetarjonnalla toimittajan suhteellisen tyytyväisenä.

Paolo Mancini (1991) puolestaan puhuu "kahden palatsin pelistä", jossa journalistit ja poliittiset eliitit käyvät keskenään keskustelua kansalaisten päiden yläpuolella. He puhuvat ja ymmärtävät samaa kieltä ja katsovat maailmaa samantyyppisten linssien läpi vaikka olisivatkin asioista eri mieltä. Mörän (1996, 219) mukaan yksi esimerkki tästä on journalistien siirtyminen journalismista hallinnon puolelle: entisistä suomalaisista Brysselin-kirjeenvaihtajista ainakin kuusi on siirtynyt työskentelemään valtionhallinnon tai EU:n organisaatioihin, mikä edelleen lisää valtaeliitin yhtenäisyyttä.

Luostarinen (1994, 50) erottelee kolmentyyppisiä tekijöitä, jotka vaikuttavat eri toimijoiden kykyyn päästä esille julkisuudessa. Lähteellä saattaa olla (1) näyttämön takana *poliittista tai taloudellista valtaa*, jolla se voi vaikuttaa välittömästi tiedotusvälineiden toimintaan tai toimintaedellytyksiin. Lähteellä voi olla myös (2) kykyä vaikuttaa journalistiseen työprosessiin *käytännöllisesti*, sitä nopeuttaen, helpottaen ja kustannuksia alentaen - tai päinvastoin. Lisäksi lähteellä voi olla (3) *kulttuurista pääomaa*, joka vaikuttaa lähteen haluttavuuteen ja siihen, miten sitä journalistisissa esityksissä kohdellaan.

Paljon toimittajien kanssa tekemisissä olevat lähteet, erityisesti organisaatioiden tiedottajat, eivät ole Luostarisen mukaan ainoastaan informantteja vaan myös tietopolkujen matkanjohtajia. Monet toimittajat arvostavat sitä, että lähde ymmärtää oman asiantuntemuksensa rajat ja neuvoo toimittajan tietävimmän lähteen luo. Näin lähde, jonka kontaktiverkkoon ja arvostelukykyyn toimittajat luottavat, saa välillisesti käyttöönsä tiedotusvälineelle kuuluvaa valtaa. Tärkeä voimavara on myös sellainen institutionalisoitu asema joka asettaa kilpailevat organisaatiot sellaiseen asemaan, että niiden käyttö on mahdollisimman vähäistä ja varauksellista.

Kuten luvussa 3.4. totesin, alueilla EU-valtaa käyttävillä organisaatioilta näyttää ainakin ohjeiden perusteella puuttuvan selkeä julkisuusstrategia, jonka mukaan ne pyrkisivät edistämään päämääriään toisaalta suhteessa tiedotusvälineisiin ja toisaalta suhteessa toisiin organisaatioihin. Monessa yhteydessä on todettu, että EU-tuista tiedottaminen epäonnistui: tässä tulee vastattavaksi kysymys, miksi se epäonnistui: epäonnistuivatko viranomaiset siksi, että tiedotusvälineiden ja EU-byrokratian edut eivät koskaan kohdanneet? Mikäli esimerkiksi työpaikkojen lisäys ei EU-hankkeiden kautta toteutunut, siitä voi ajatella olevan haittaa koko EU-tukia jakavan organisaation uskottavuudelle yleisön silmissä. Työpaikkatavoitteen epäonnistumisen voi ajatella olevan tappio myös taantuvien teollisuusalueiden maakuntalehdille, joiden levikki ja sitä kautta kannattavuus heikentyi rajusti samaa tahtia kuin levikkialueen työllisyys romahti.

Voi olettaa, että myös maakuntalehdet joutuvat valitsemaan uudessa EU:n sisäisesti ristiitaisessa, valtataistelun kentäksi muodostuneessa hallintokulttuurissa oman puolensa. Puolenvaihtaminen vaikuttaa myös sen kriittiseen rooliin. Maakuntalehden etu saattaa ainakin lyhyellä aikavälillä olla maakunnan oman päätösvallan lisääminen keskushallinnon vallan kustannuksella. Puhtaasti taloudellista näkökulmasta maakuntalehden kannattaa olla tukemassa niitä itsekkäitä

paikallisia tavoitteita, että juuri omalle alueelle pitää saada mahdollisimman paljon EU-tukia. Se pyrkimys ei välttämättä ole ristiriidassa julkisen alueen kasvattamisen eli emansipatorisen intressin kanssa.

Lähtökohtani on, että tiedotusvälineen ideologinen velvollisuus demokratian kannalta on julkisuuden alueen kasvattaminen. Samalla se on myös tiedotusvälineen ja toimittajan oma etu, koska sitä kautta sen omat mahdollisuudet tuottaa mielenkiintoisempia juttuja paranevat. Tiedotusvälineen oman edun kannalta sille voi olla tärkeää, minkä tietolähteen kanssa se liittoutuu kun ja niin kauan kuin EU-hallinnossa on ristiriitaisia intressejä. Toisaalta sen kannattaa pyrkiä säilyttämään puolueettomat kasvot eri intressiryhmien silmissä. Se myös säilyttää parhaiten uskottavuutensa ja ehkä kiinnostavuutensaakin suuren yleisön silmissä, kun se näyttäytyy kilpailevien intressien pelikenttänä. Yhden asian liikkeenä toimiminen on osoittautunut aikansa eläneeksi, sen osoittavat puoluelehtien kuolemat ja julistautumiset sitoutumattomiksi. Pelkästään omaa ja maakuntansa etua ajamalla ykköslehdestä voi tulla "vaikeneva maakuntamahti".

#### 4.6. Aktiivisuus ja reaktiivisuus

Shoemakerin-Reesen mallin sisimmälle tasolle siirryttäessä keskeiseksi kysymykseksi tämän tutkimuksen kannalta nousee se, kuinka aktiivisia ja kuinka reaktiivisia ovat toisaalta lähteet ja toisaalta toimittajat. Tutkimusten mukaan joukkoviestimet määrittelevät pikemminkin sitä, miten asioista puhutaan kuin sitä, mistä puhutaan. Wiberg (1989, 42) toteaa, että julkisuus on reagoivaa, jo olemassaolevan vastaista: viestimet voivat auttaa kiteyttämään poliittisia ongelmia, mutta vain harvoin ne pystyvät luomaan poliittisia asiakokonaisuuksia.

Sosiaalipsykologisesti, siis henkilökohtaisella vuorovaikutustasolla aktiivisuus-reaktiivisuus-kysymyksenasettelu on kiehtova: passivoiko toimittajan aktiivisuus virkamiehestä ja toisaalta virkamiehen aktiivisuus toimittajaa? Missä kulkee raja, milloin jolloin aktiivisuutta pidetään toisaalta sopimattomana tunkeutumisena esimerkiksi virkakoneiston sisäisen lojaalisuuden ja toisaalta journalistisen riippumattomuuden kentille? Kuitenkin esimerkiksi McQuail (1992, 156-158) pitää tyypillisinä lähteen ja median kohtaamistilanteina journalistien säännöllisiä yhteyksiä asiantuntijoihin ja vaikuttajiin, jatkuvaa tiedonkeruuta sekä median saaman uutistarjonnan käyttöä. Media tarvitsee tietoja ja näkemyksiä, joita vain asiaan perehtyneet lähteet voivat antaa. Ikävalkon (1991, 61) arvion mukaan säännölliset yhteydet mediaan ja journalistien tunteminen on esim. organisaatiolle paras tae saada asiansa median kautta julkisuuteen. Samalla ne ovat alttiita julkisuuteen joutumiselle silloinkin kun ne eivät sitä halua.

Voi olettaa, että jos esimerkiksi viranomaislähde aktiivinen ja toimitus reaktiivinen, lopputuloksena on viranomaisjulkisuutta ja -journalismia. Jos taas kumpikin osapuoli on aktiivinen, seurauksena voi olla molempia hyödyttävä kilpailu tai kanssakäymisen tappava yhteentörmäys. Jos taas esimerkiksi maakunnan ykköslehti ottaa journalistisesti aktiivisen roolin, ja alue-eliitti on passiivinen, lehdellä on mahdollisuus laajentaa julkisuuden aluetta tukeutumalla lukijoiden käsityksiin demokratian toteutumisen tarpeesta. Tiedotusvälineellä on siis käsittääkseni samanlainen mahdollisuus - tosin rajallinen - kuin vaikutusvaltaisella lähteellä painostaa lähdeä muuttamaan toimintapojaan käyttämällä hallussaan olevaa julkisuuden

välinettä. Siinä missä valtaeliitti usein käyttää taloudellisia tai poliittisia painostuskeinoja tiedotusvälineeseen, tiedotusväline voi käyttää populistisia, lukijoihin vetoavia painostuskeinoja ajaakseen hyväksi näkemiään päämääriä. Tällainen painostuskeino voi olla vaikkapa puhelinäänestyksen järjestäminen jostain kunnallisesta hankkeesta kun tiedetään, että vastustajat tarttuvat hanakammin luuriin kuin kannattajat.

Lähteillä on erilaiset intressit päästä julkisuuteen. Euroopan unionin hallinto- ja sen osana julkisuuskulttuuri on sanottuna hyvin monikulttuurinen. Joillekin potentiaalisille lähteille saattaa olla hyödyllisempää vältellä julkisuutta, toisille taas esiintyä julkisuudessa. Esimerkiksi ja tässä tapauksessa EU-tukien jaossa käytetään taloudellista valtaa. Jaettava raha on on julkista merkityksessä ei-yksityistä, mutta kun sitä jaetaan yksityisille yrityksille, mennään Suomessa tarkoin varjellun liikesalaisuuden puolelle, joka pyrkii suojelemaan yksityisiä taloudellisia intressejä julkisuudelta. EU:n toiminnassa on ensisijaisesti kysymys taloudellisista arvoista, mikä taas toteutuu yritysten kautta. Silloin vastakkain ovat yksityinen talous (salailun kenttä), jota tuetaan julkisin, veronmaksajien rahoin (periaatteessa demokraattisen valvontaan kuuluva julkinen kenttä). On kysymys siis myös siitä, supistaako vai laajentaako uudenlainen, ulkopuoliselta julkisyhteisöltä tuleva tukihallinto julkisuuden aluetta. Tai hiukan toisin käsittein: Jos lähde haluaa itselleen lisää julkisuutta, onko se myös valmis avoimempaan kulttuuriin, sillä riskillä että se saattaa tuottaa paitsi lisää positiivista myös lisää negatiivista julkisuutta, minkä ennakkointi taas on vaikeaa?

#### **4.7. Kvalitatiivisesta tutkimusmenetelmästä ja tutkimusaineistosta**

Aspin mukaan journalismin kolme keskeisintä tutkimuskohdetta ovat 1) journalismi tuotteena eli tutkimus journalismin sisällöstä ja muodosta 2) journalismi työprosessina eli kuinka journalismia luodaan ja kuinka ympäristö vaikuttaa tähän ja 3) journalismi yhteiskunnallisena ilmiönä eli kuinka journalismi vaikuttaa ympäristöönsä (Asp 1992, 59; ks. myös Hemánus 1989, 11, Orjala 1995, 32). Tässä tutkimuksessa pyrin yhdistelmään näitä kaikkia kolmea lähestymistapaa, koska kysymys useampisuuntaisesta vuorovaikutuksesta.

Alueellisen päätöksenteon ja julkisuuden suhdetta tutkin käyttämällä kirjallisia dokumentteja ja haastatteluaineistoja joissakin tapauksissa taustamateriaalina, datana (jolloin ne on tarkistettu toisesta lähteestä), joissakin tapauksissa itse tutkimuksen empiirisenä kohteena. Viranomaisdokumentit, lehtikirjoitukset ja haastattelut käyvät tutkimuksessani vuoropuhelua, mikä on mielestäni luonnollista ja tutkimusasetelmasta johtuen myös välttämätöntä, koska tutkin vuorovaikutusta.

Tutkimusmateriaali antaa luonnollisesti suuren määrän vastauksia erilaisiin kysymyksiin, minkä takia se ei ole etukäteen tiukasti sidottu yhteen käyttötapaan. Tutkimusmenetelmä on siis mitä syvimmissä ja laajimmassa määrin laadullinen, mikä tietysti asettaa tulosten tulkitsijalle suuren vastuun.

Johtopäätösten tekeminen julkisuuden toteutumisesta ja julkisuuden hallinnasta helpottuu kuitenkin jo olemassaolevan EU-tukihallintoa koskevan kirjallisen tutkimusaineiston ansiosta. Sen heikkoutena, ja myös tässä myös vahvuutena, on aineiston ristiriitaisuus. Se taas johtuu siitä, että historiallisesti selkeitä totuuksia ei ole päässyt vielä syntymään, kun EU:n

hallintokulttuuri on vaikuttanut Suomessa vasta muutaman vuoden. Mutta tässä onkin tutkimuksen fokus: muutaman vuoden päästä voikin olla jo myöhäistä saada kaivettua esiin niitä aikaan ja paikkaan sidottuja kokemuksia, joita kahden eri julkisuuskulttuurin yhteentörmäys aiheutti sekä hallinnossa että journalismissa.

Tämän lähestymistavan sekä heikkoutena että vahvuutena on pidettävä myös sitä, että se lähestyy ns. tutkivaa journalismia. Käytännönläheisenä tutkimusotteena se kuitenkin toivottavasti palvelee ja kiinnostaa myös ammattitoimittajia.

Alasuutari (1993, 65) pitää tutkimuksen metodia huonona silloin, jos se ei anna aineistolle yllätysmahdollisuuksia, jos tutkija ei voi edes periaatteessa saada analyysiltään hypoteeseja tai asetelmaa korjaavaa palautetta. Tässä tutkimuksessa käytetty "vuoropuhelu-metodi" toimi ehkä "liiankin" hyvin: tutkimusaineisto ja varsinkin haastattelut toivat koko ajan esiin yllätyksiä.

Tämän metodin pitää tietenkin olla sopusoinnussa teoreettisen viitekehyksen kanssa. Alasuutarin (mt., 65) mukaan jos aineisto koostuu pienestä joukosta yksilöhaastatteluja, sen pohjalta ei voi yrittääkään vastata esimerkiksi kysymykseen vaikkapa suomalaisten suhtautumisesta ulkomaalaisiin. Jos tutkitaan merkitysrakenteita, sitä miten ihmiset hahmottavat ja jäsentävät erilaisia asioita, aineistona tulee Alasuutarin mukaan olla tekstiä jossa he puhuvat asioista omin sanoin, ei niin että he joutuvat valitsemaan tutkijan jäsentämistä vastausvaihtoehdoista. Tässä tutkimuksessa selvitin julkisuusasenteita viranomaisten ja toimittajien itsensä laatimien tekstien ja sekä myös näihin teksteihin "ulkoapäin" vaikuttavien rakenteiden kautta.

Laadullisessa tutkimuksessa aineistoa tarkastellaan kokonaisuutena: sen ajatellaan valottavan jonkin singulaariseksi ymmärretyn sisäisen loogisen kokonaisuuden rakennetta. Silloinkaan kun aineisto koostuu erillisistä tutkimusyksiköistä, vaikkapa yksilöistä yksilöhaastatteluissa, argumentaatiota ei voi rakentaa yksilöiden eroihin eri "muuttujien" suhteen, ja näiden erojen tilastollisiin yhteyksiin muihin muuttujiin. Kvalitatiivinen analyysi vaatii siten tilastollisesta tutkimuksesta poikkeavaa absoluuttisuutta. Johtolangoiksi eivät kelpaa tilastolliset todennäköisyydet senkään takia, että rajoituksena on usein, kuten tässäkin tutkimuksessa, yksiköiden rajallinen määrä (mt., 21).

Lehtiteksteistä kävin läpi kaikki kolmen ykköslehden taantuvien teollisuusalueiden tukia koskevat jutut vuoden 1995 huhtikuun alusta vuoden 1996 loppuun. Ajallinen tutkimusalue määräytyi tukiohjelmien aikataulun perusteella. Ne tulivat muodollisesti voimaan vuoden 1995 alussa, mutta käyntiinlähtö viivästyi niin, että niitä päästiin toteuttamaan vasta vuoden 1995 toisella puoliskolla. Se näkyi myös lehtikirjoittelun sekä määrässä että sisällöissä niin, että päädyin edellä määriteltyyn rajaukseen.

Kvalitatiivisen aineiston riittävydestä ei ole olemassa valmiita lukuja. Useat tutkijat puhuvat aineiston kylläntymisestä: aineistoa on riittävästi, kun uudet tapaukset eivät paljasta tutkimusongelmasta uusia piirteitä (ks. Mäkelä 1990, 52). Aineiston kylläntymisen ohella tärkeä kriteeri on aineiston kattavuus: tulkinta ei saa perustua satunnaisiin poimintoihin. Tätä ongelmaa ei tässä tutkimuksessa ole, koska olen käynyt läpi EU:n kakkostukiohjelmiin liittyvät jutut yli puolentoista vuoden ajalta. Otanta olisi ehkä voinut olla suppeampikin, mutta nykyaikainen hakusanoihin perustuva tietokonehaku mahdollistaa myös varsin nopean laajan

aineiston poimimisen. Kvantitatiivisista menetelmistä näin yhtenäisen tutkimusaineiston analysoinnissa ei mielestäni ole hyötyä, koska tutkin yhtä rajattua aihepiiriä.

Keskeiset hakusanat aiheeseen liittyviä juttuja haettaessa olivat kunkin lehden "maakunta" sekä "EU-raha" ja "EU-tuki". Koska EU-tuki-hakusanalla mukaan tulivat myös maataloustuet, karsin ne joukosta pois. Haun kattavuutta varmistin myös muilla mahdollisilla hakusanoilla pistokokein, mm. käyttämällä hakusanoin maakuntajohtajien nimiä ja taantuva teollisuusalue -termiä.

Alasuutari jakaa kvalitatiivisen analyysin kahteen vaiheeseen, havaintojen pelkistämiseen ja arvoituksen ratkaisemiseen. Ensimmäisessä vaiheessa raakahavainnot pelkistetään mahdollisimman suppeaksi havaintojen joukoksi. Pelkistäminen tapahtuu aina vain tietystä teoreettis-metodologisesta näkökulmasta. Arvoituksen ratkaiseminen merkitsee laadullisessa tutkimuksessa sitä, että tuotettujen johtolankojen ja käytössä olevien vihjeiden perusteella tehdään merkitystulkinta tutkittavasta ilmiöstä. (mt., 22-27.)

Etukäteen oli periaatteessa mahdotonta tietää, mitkä teemat nousevat EU-tukijutuista tutkimuksen kannalta keskeisiksi. Jonkinlainen ennakkokäsitys toki oli sen takia, että työskentelen itse toimittajana. Lopullisen, lähilukuanalyysin kohteina olivat ne jutut ja puretut haastattelujen osat, joissa oli tutkimusongelman eli julkisuuden kannalta olennaisia piirteitä. Näitä olivat lähinnä liikesalaisuus- ja työllisyysmaat.

Etelä-Suomen Sanomissa kakkostukia käsitteleviä juttuja ilmestyi tutkimusaikana 85, Etelä-Saimaassa 80 ja Keski-suomalaisessa 82. Lisäksi kokonaisuuden hahmottamisen takia kävin lävitse juttuja myös muutaman kuukauden ajalta ennen ja jälkeen sen ajanjakson, joka oli lehtitekstien analyysin kohteena.

Tarkemman sisällönanalyysin kohteeksi poimin lehtiteksteistä ne, joissa käsiteltiin mielestäni julkisuuden toteutumisen ja julkisuuden hyväksikäytön kannalta tärkeitä teemoja. Nämä teemat ovat

- 1) Kenen äänellä tekstit puhuivat, mitkä ovat toimittajien lähteet ja painopisteet jutuissa. Näiden tekstien tulkinta toimi pohjana haastatteluille, joilla kautta kartoitin toimittajien ja alueen EU-eliitin välisiä suhteita ja vuorovaikutusta.
- 2) Miten lehdet olivat koetelleet EU-tukien julkisuuden rajoja. Haastattelut puolestaan selvittivät sekä viranomaisten että toimittajien käsityksiä siitä, missä rajat kulkevat, mitkä tiedot tuista olivat julkisia ja mitkä salaisia
- 3) Miten EU-ohjelmien keskeinen tavoite eli uusien työpaikkojen luominen oli esillä lehtiteksteissä. Edelleen haastatteluissa selvitin sitä, tuntevatko toimittajat ohjelmiin kirjattuja työllisyystavoitteita ja ovatko he seuranneet niiden toteutumista.

Eri aineistojen yhteensovittamisella tähtään sen selvittämiseen, mikä merkitys on niillä yhteiskunnallisilla toimijoilla ja insituutioilla, jotka saavat äänensä kuuluviin mediassa. Tämän tutkimuksen kannalta keskeistä on se, kuinka kuuluvasti alue-eliitti saa äänensä kuuluviin suhteessa lehden omaan ääneen.

Useimmissa tutkimuksissa sisällönanalyysin kohteena ovat lehtijutut jaotellaan 1) uutisiin 2) pääkirjoituksiin 3) muihin mielipidekirjoituksiin. Pääkirjoitukset heijastavat lehden ns. virallista linjaa, joten se on ryhmänä näistä kolmesta ongelmattomin. Sen sijaan "muut mielipidekirjoitukset" kattaa sekä toimituksen omat artikkelit että ulkopuolisten - jopa vuorovaikutussuhteen toisena osapuolena olevan alue-eliitin edustajien kirjoitukset.

Mielipidekirjoitusten erottaminen uutisista on nykyisin jopa hieman keinotekoisia, sillä yhtä useammin toimittaja kirjoittaa uutisen yhteyteen kommentin eli subjektiivisen näkemyksensä uutisen aiheesta. Tämän tutkimuksen kannalta olennaisempaa kuin tämä tyypittely on se, kuinka usein toimittaja on uskaltanut tai halunnut ottaa kantaa niinkin kiistanalaiseen asiaan kuin EU-tukijärjestelmään. Tarkoitus on, että viranomaisnormit, viranomaishaastattelut, lehtitekstit ja toimittajahaastattelut tiettyjen teemojen kautta saadaan kertomaan jotain olennaista siitä, miten julkisuus uudessa EU-hallintokulttuurissa muotoutuu viranomaisten ja toimittajien, siis lähteiden ja toimittajien välisessä vuorovaikutuksessa.

Karkeasti jaotellen tutkittaville teksteille asetin kysymyksen mitä, haastatteluaineistolle taas kysymyksen miksi. Kysymys on siitä, että jos alueilla oletetaan olevan oma EU-eliittinsä, käyttääkö tämä eliitti valtaa myös tiedotusvälineiden, tässä tapauksessa maakuntalehtien kautta. Mitenkään annettuna ei voi pitää sitä, että EU:n alue-eliitti olisi kiinnostunut tiedotusvälinejulkisuudesta. Pikemminkin kysymys on siitä, mihin kohtaan mikin EU-hallinnon viranomainen asettuu julkisuusakselilla, jossa toisessa päässä on hallinnon avoimuus ja toisessa päässä salailu.

Kvalitatiivinen analyysi tukee mielestäni aiemmin esittelemääni hermeneuttista lähestymistapaa senkin takia, siinä on olennaista pyrkiä selittämään ilmiö, tehdä se ymmärrettäväksi (Alasuutari 1993, 196). Laaksovirta (1988, 63) on korostanut ymmärtämisen tärkeyttä sillä, että yhteiskunnalliset ja kulttuuriset ilmiöt ovat ensisijaisesti laadullisia ja vasta toissijaisesti määrällisiä. Pyrin ymmärtämään (joskaan ei välttämättä aina hyväksymään) niitä lähtökohtia, joilla viranomaiset ja toimittajat toimivat tietyissä julkisuusideologian ehdoissa. Ymmärtävä metodi on palvelee myös parhaiten tutkimuksen pragmaattista tavoitetta löytää tutkimuksen kautta konkreettisia kanavia, joista voi olla apua toimittajille jotka työskentelevät maantieteellisesti kaukana EU:n valtakeskuksista, mutta toisaalta lähellä alueille muodostunutta omaa EU-eliittiä. Lähden liikkeelle siitä, että tämän joukon valmistelun ja päätöksenteon seuraaminen saattaa tuottaa oleellista tietoa EU:sta maakuntalehden lukijoiden arjen kannalta.

#### 4.8. Teemahaastattelu

Tommlan (1980, 23, 63-65) mukaan kvalitatiivinen sisällönanalyysi on omiaan selvittämään lehtikirjoittelun taustaa ja tavoitteita, sen sanomaa ja ideologiaa. Tähän esitän varauksen, että näin on, mikäli tekstien analysoinnin lisäksi käytetään hyväksi haastatteluja. Haastattelujen kautta on mahdollista murtaa se pinnallisuuden vaara, joka tekstien sisällönanalyysissä aina vaanii. Yhtä tärkeää kuin tietää, mitä lehdet ovat kirjoittaneet on selvittää niitä motiiveja, joista ne ovat syntyneet.



Sekä viranomaisten että toimittajien haastattelumetodina oli puolistrukturoitu teemahaastattelu, joka on lomake- ja avoimen haastattelun välimuoto. Siinä kysymysten muotoa ja esittämisjärjestystä ei ollut ennalta täysin määrätty. Erona avoimeen haastatteluun on se, että haastateltavan ei anneta ohjata keskustelua vapaasti. Haastattelun aihepiirit, teema-alueet ovat tiedossa, mutta kysymysten tarkka muoto ja järjestys puuttuvat. (Ks. Hirsjärvi-Hurme 1982, 29-35.) Menetelmä siis muistuttaa melko tavalla journalistista haastatteluprosessia, minkä voi ajatella omalla tavallaan loogisesti tukevan eliitin hahmottamisessa käyttämäni arvioitsijamenetelmää, joka taas lähestyy tutkivaa journalismia.

Puolistrukturoitu haastattelu sopii erityisen hyvin menetelmäksi silloin, kun kysymysalue on pääpiirteittäin määritelty, haastateltavien määrä on pieni ja kun tutkija on paneutunut hyvin tutkittavaan asiaan. Tämä tutkimus täyttää uskoakseni nämä kaikki kriteerit, myös kolmannen. Taustaa ovat antaneet paitsi julkisuutta ja EU:n aluepolitiikkaa koskevat dokumentit myös tutkittavien lehtien kirjoitukset, joissa moni haastatelluista esiintyi omalla äänellään, siis joko haastateltuina (virkamiehet) tai kirjoittajina (toimittajat). Näiden lehtitekstien kautta siis minulla oli ennakkokäsitys mm. virkamiesten ja toimittajien asenteista ja ammattitaidosta, mikä helpotti ja täsmensi kysymyksenasettelua itse haastattelutilanteessa.

Lähtökohtana tutkimuksessa oli tietynlainen kaaos: haastateltavien lausunnoista oli odotettavissa niin epävarmuutta kuin keskenään ristiriitaisia lausuntojakin. Juuri puolistrukturoitu teemahaastattelu sopii Hirsjärven ja Hurmeen (mt., 35) mukaan käytettäväksi erinomaisesti kun

"...tutkimuksen kohteena ovat emotionaalisesti arat aiheet, kun halutan selvittää heikosti tiedostettuja seikkoja, kun muistamattomuuden arvellaan tuottavan virheellisiä vastauksia tai kun tutkitaan ilmiöitä, joista haastateltavat eivät päivittäin ole tottuneet keskustelemaan, esimerkiksi arvostuksistaan, aikomuksistaan, ihanteistaan perusteluistaan kriittisessä mielessä."

Teemahaastattelussa myös tutkittava eikä vain tutkija toimii operationaalistajana. Haastattelutilanteessa tämä merkitsi sitä, että haastateltavat saivat haastattelun aluksi kertoa kovia "faktoja" työstään, minkä jälkeen teemoja syventämällä etenin asenteisiin. Varsinkaan ensimmäisten haastattelujen aluksi ei ollut selvää, mitkä asiat nousivat julkisuuden kannalta kiinnostavimmiksi. Teemahaastattelujen tavoitteena oli saada ensiksikin vastauksia kvalitatiivisen kirjallisen aineiston analyysin aikana heränneisiin kysymyksiin. Haastattelukierros oli kuitenkin myös oma prosessinsa, jossa uudet haastateltavat toivat esiin aina uusia teemoja syventäviä kysymyksiä ja näkökulmia. Tämä johtui siitä, että en haastatellut järjestyksessä erikseen viranomaisia ja erikseen toimittajia, vaan tarkoituksella testasin mahdollisimman pian toisella osapuolella toisen osapuolen edustajan väitteitä ja näkemyksiä. Samalla tavalla testasin sekä toimittajakunnan että virkamieskunnan sisällä näkemyksiä tietynlaisella vastakkaisenasettelulla. Erityisen hyvin tämä toimi viranomaishaastatteluissa, koska eri EU-hallintotasojen (maakunta, keskushallinto, komissio) näkemykset poikkesivat useissa kysymyksissä niin voimakkaasti toisistaan - jopa silloin kun oli kysymys esimerkiksi EU-tukia koskevien kirjallisten julkisuusmääräysten, siis dokumenttien sisällöistä.

Teemahaastattelua käytettäessä ollaan usein kiinnostuneempia ilmiön perusluonteesta ja -ominaisuuksista sekä hypoteesin löytämisestä kuin ennalta asetettujen hypoteesien

tiedostamisesta. Parin ensimmäisen haastattelun jälkeen teemat selkenivät ja myös kysymyksenasettelu terävöityi. On myös nöyrästi tunnustettava, että EU-hallinnon monimutkaisuuden takia monet haastateltavista toimivat tietolähteinä, jotka selvensivät kysymyksenasettelua sekä myöhemmissä haastatteluissa että koko tutkimusmateriaalin lopullisessa hahmottamisessa.

Teemahaastattelun kohteena oli kaikkiaan 16 virkamiestä. Brysselin-tasolta haastattelin viisi virkamiestä: komissiosta kolme ja Suomen EU-edustustosta kaksi. Suomen keskushallinnosta haastattelin viisi virkamiestä: kolme sisäministeriön ja kaksi kaupp- ja teollisuusministeriön virkamiestä. Alueatasolta haastattelin kuusi maakuntien liiton virkamiestä. Puhelimitse testasin liikesalaisuuden rajoja pyytämällä EU-tukitietoja kahdelta Tekesin ja kahdelta KTM:n piiritoimiston virkamieheltä.

Haastateltavat valitsin sen mukaan, kuinka merkittävässä asemassa he olivat alueiden EU-tukia koskevassa hallinnossa. Ainakin muodollisesti he käyttävät merkittävää valmistelu-, päätöksenteko- ja seurantavaltaa EU-hankkeissa. Valintojani testasin asiantuntijamenetelmän (ks. luku 4.3.) pohjalta tarkistamalla haastateltavilta, miten merkittävänä vallankäyttäjinä he pitivät valitsemiani henkilöitä. Muutamat haastatelluista nimesivät myös sellaisia henkilöitä, joita en alunperin ollut ottanut listalleni.

Haastattelukierroksen ongelma oli siinä, että se synnytti koko ajan uusia avoimia kysymyksiä, mikä olisi edellyttänyt ehkä vielä laajempaa haastateltavien joukkoa. Aineiston syventämiseen uusien haastattelujen kautta on syytä palata mahdollisessa jatkotutkimuksessa. Erityisesti ehkä mielenkiintoisimmaksi teemaksi nousseen liikesalaisuuskysymyksen syventäminen vaatii mm. yrittäjien, luottamusmiesten ja juristien haastattelemista jatkossa.

Etelä-Saimaasta, Etelä-Suomen Sanomista ja Keskisuomalaisesta haastattelin yhteensä kuutta toimittajaa, kahta kustakin lehdestä. Toimittajat valitsin ensisijaisesti sen mukaan, kuinka paljon he olivat tehneet alueita koskevia EU-aiheisia juttuja. Valinnat olisivat voineet osua myös joihinkin toisiinkin toimittajiin, koska EU-aiheinen kirjoittelu on ykköslehdissä hajaantunut lähes koko toimitukseen.

Teemahaastattelujen lisäksi tutkimuksen taustoittamiseksi on haastateltu kymmenkunta julkisuus- ja EU:n rakennepolitiikan asiantuntijaa.

Kaikki virkamiehet ja toimittajat haastattelin kahden kesken. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin. Haastattelut kestivät tunnista kahteen tuntiin. Kahden Tekesin ja kahden KTM:n virkamiehen kanssa puhelimitse käyty keskustelut perustuvat muistiinpanoihin.

Teemahaastattelujen luottettavuuden tarkastelussa puhutaan käsite- ja sisältövaliditeetista. Käsitevalidius on huono, jos tutkija ei kykene tavoittamaan tutkittavasta ilmiöstä sen olennaisia piirteitä tai ellei hän kykene johtamaan teoriasta keskeisiä käsitteitä. Sisältövalidius taas on huono, jos tutkija epäonnistuu laatiessaan teemaluetteloa ja teema-alueita koskevia kysymyksiä. (Ks. Hirsjärvi-Hurme 1982, 130.) Hyvään käsitevalidiuteen pyrin niin, että ennen sanomalehtiaineiston analyysia rakensin EU:hun yleensä ja sen alueiden julkisuusproblematiikkaan erityisesti liittyvän teoreettisen viitekehyksen. Hyvää sisältövalidiutta tavoittelin niin, että teemahaastattelujen kysymyksistä päätin

sanomalehtiaineistoon perehtymisen jälkeen, kuitenkin niin, että kysymykset elivät jonkin verran. Haastattelujen kysymyksiä täsmennettiin, syvennettiin haastattelukierroksen edetessä, koska oli tarpeen etsiä vastauksia ristiriitaisiin jopa tosiasioita koskeviin väitteisiin. Eri kirjallisia aineistoja ja haastatteluja käytettiin siis paitsi kuvastamaan asenteita myös tutkimuksen extra media datana, sillä edellytyksellä, että tiedot olivat verifioitavissa muista lähteistä.

## **5. Tutkimuskohteen hallinnollinen ja maantieteellinen raja**

EU:n alue- ja rakennepolitiikka perustuu rakennerahastotukeen, jolla pyritään alueellisen ja sosiaalisen eriarvoisuuden poistamiseen.. Tätä nykyä noin kolmasosa EU:n budjetista kanavoidaan rakennerahastoille. EU:n keskushallintokeskeisistä lähtökohdista kertoo se, että komission rahoitusoppaassa rakennerahastorahaa kutsutaan "lahjarahaksi" siitä huolimatta että raha käytännössä muodostuu jäsenmaiden maksamista jäsenmaksuista. Esimerkiksi arviot siitä, onko Suomi voittanut vai hävinnyt jäsenmaksuissa ensimmäisten vuosien aikana, ovat menneet ristiin laskijasta ja laskutavasta riippuen.

EU:n vanhoille jäsenmaille jaetaan rakennerahastoista kaudella 1994-99 yhteensä noin 141 miljardia ecua eli noin 800 miljardia markkaa. Uutena jäsenmaana Suomi saa 1995-99 tukea noin 1,7 miljardia ecua eli noin 10 miljardia markkaa.

Rakennerahastoja on neljää tyyppiä: Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), matalouden ohjaus- ja tukirahasto (EMOTR), sosiaalirahasto (ESR) sekä kalatalousrahasto. Erityyppisiä tavoitteita taas on kuusi. Hallinnoinnin monimutkaisuutta ja sekavuutta lisää vielä se, että vaikka jokaiselle tavoitteelle on nimetty vastuullinen ministeriö, myös muut ministeriöt osallistuvat suunnitteluun ja toteutukseen. Esimerkiksi kauppa- ja teollisuusministeriön kautta hoidetaan neljän eri tavoitealueen hankkeita, vaikka se ei olekaan varsinaisesti vastuussa kokonaisuudesta.

Tämän tutkimuksen empiirisenä kehyksenä oleviin kakkostukiohjelmiin oli vuosille 1995-96 oli EU:lta 400 miljoonaa markkaa ja valtion budjetista kansallista rahoitusta noin 600 miljoonaa. Hankkeiden yksityisen eli omarahoitusosuuden piti olla samoin noin 600 miljoonaa. Yhteensä 2-tukiohjelmiin oli tarkoitus käyttää 1,6 miljardia vuosina 1995-96 ja noin kolme miljardia vuosituhannen loppuun mennessä.

Kakkostavoiteohjelman tarkoituksena on kehittää taantuvia teollisuusalueita. Suomen tavoite 2 -alue koostuu kuudesta erillisestä alueesta, jotka ovat Länsirannikko, Itäinen Suomenlahti, Etelä-Karjala, Päijät-Häme, Keski-Suomi ja Kokkola. Alueilla asuu noin 15,5 prosenttia Suomen väestöstä. Alueiden työttömyysasteet vaihtelivat 1994 19,9 prosentista 24,6 prosenttiin, eli selvästi yli maan keskitason. Niitten teollinen rakenne on ollut kahtiajakautunut: tuotantorakenne on ollut riippuvainen muutamasta suuryrityksestä ja alueilta on puuttunut pien- ja keskisuuren yritystoiminnan perinne.

Tässä tutkimuksessa lähemmän tarkastelun kohteena ovat Etelä-Karjalan, Päijät-Hämeen ja Keski-Suomen tukiohjelmat ja niiden lähtökohdat ja tavoitteet julkisuuden näkökulmasta.

## 6. Tutkittavat lehdet

### 6.1. Alueellisen ykköslehden määrittelyä

Vuorovaikutustarkastelun "toimittajapuolen" kirjallisena tarkastelukohteena olivat kolmen alueellisen ykköslehden, Etelä-Saimaan, Etelä-Suomen Sanomien ja Keskisuomalaisen EU:n 2-tukia koskevat kirjoitukset.

Alueellisilla ykköslehdillä tarkoitetaan sanomalehtiä, jotka ovat ilmestymisalueillaan johtavia tai ainoita päivälehtiä. Niiden levikki on 30 000 - 140 000. Aluelehdistä alueelliset ykköslehdet erovat siten, että aluelehdet ilmestyvät maakuntaa pienemmällä alueella ja niiden levikki jää selvästi pienemmäksi (5 700 - 24 000). Ns. valtakunnanosalehdistä alueellisia ykköslehtiä on vaikea erottaa. Valtakunnanosalehdet ilmestyvät maakuntaa laajemmalla alueella, mutta niillä on ykköslehden asema ainoastaan ydinlevikkialueella. (Salokangas 1993, 7-8; Orjala 1995, 4.)

Alueelliset ykköslehdet olen valinnut vuorovaikutustarkastelun toiseksi osapuoleksi siitä syystä, että niiden voi olettaa olevan kiinnostuneita siitä, kuinka paljon Suomen pahimmille työttömyysalueille rahaa virtaa sekä yrityksiä ja työpaikkoja syntyy. Maakuntalehtien levikkialueet noudattavat myös varsin pitkälle maakuntaliittojen rajoja. Aiempien tutkimusten (Paasi 1986, Orjala 1995) mukaan alueiden ykköslehdillä on kahtalainen rooli suhteessa maakuntiinsa: toisaalta ne kirjoituksillaan vahvistavat maakuntaidentiteettiä, toisaalta ne esiintymällä maakuntansa edun ajajina vahvistavat asemaansa lukijoiden ja ilmoittajien silmissä. Uudenlaista potentiaalia maakunnallisen identiteetin korostamiselle voi ajatella syntyneen ja syntyvän sitä kautta, että Euroopan unioni on määritellyt Suomesta tukialueita, jotka noudattavat pitkälti toisaalta maakuntien liittojen ja toisaalta maakuntalehtien rajoja. Tätä EU:n tukiohjelmien kautta syntyvää identiteettiä voi tarkastelijasta riippuen pitää kunniana tai häpeänä. Joka tapauksessa EU-hallinto on tuonut on lisännyt alueellista päätöksenteko- ja erityisesti rahanjakovaltaa.

### 6.2. Tutkittavien lehtien linjanmäärittelyt suhteessa ympäristöön

Seuraavassa selvitän lyhyesti tutkittavien lehtien linjanmäärittelyjä suhteessa toimitaympäristöönsä. Tämä tarkastelu sijoittuu Shoemakerin-Reesen mallissa ulkopuolisten toimijoiden ja organisaatiotason välisen vuorovaikutuksen periaatteellisiin ehtoihin.

#### 6.2.1. Etelä-Saimaa

Vuonna 1885 perustetun Lappeenrannan Uutisten ja Itä-Suomen Sanomien seuraaja Etelä-Saimaa on Suomen kuudenneksi vanhin sanomalehti. Maalaisliiton ja Keskustapuolueen entisen äänenkannattajan toimintaympäristö on muuttunut nopeasti. Vuonna 1989 Etelä-Saimaan Kustannus Oy muuttui OTC-listatuksi yhtiöksi. Etelä-Karjalan mediakenttä muuttui oleellisesti, kun Imatralla ilmestynyt Ylä-Vuoksi fuusioitiin Etelä-Saimaaseen syyskuussa 1993. Samalla lehti julistautui poliittisesti sitoutumattomaksi.

Kesällä 1995 Etelä-Saimaan Kustannus Oy:n enemmistö siirtyi Sanoma Oy:tä lähellä olevan Kolmossivu Oy:n omistukseen.. Tässä ketjussa ovat mukana kaikki kaakkoisen Suomen seitsenpäiväiset lehdet, Etelä-Saimaan lisäksi Kouvolassa ilmestyvä Kouvolan Sanomat ja Kotkassa ilmestyvä Kymen Sanomat.

Etelä-Saimaan täyttäessä 110 vuotta lehden pääkirjoituksessa linjattiin lehden periaatteita otsikolla "Maakunnan asialla" (11.8.1995). Sen mukaan "lehdistö seuraa liikaa valtaapitäviä, ja heidän ajatuksiaan":

"Sanomalehden on elettävä lukijoidensa keskellä, ei pelkästään vallan keskipisteessä. Huoli median ja valtainstituutioiden symbioosista on aiheellinen. Viime vuosikymmenen hullut vuodet opettivat lehtitaloja kovalla kädellä. Lähes poikkeuksetta investoinnit kohdistuivat toimitiloihin ja painokoneisiin. Toimituksien määrätietoinen kehittäminen jäi usein taka-alalle. Virheistä on opittu. Journalistisesti laadukas lehti vaatii taakseen osaavat toimittajat."

Pääkirjoittajan mukaan lisääntyvä kaupallisuus ei kuitenkaan ole ristiriidassa toimituksellisen linjan kanssa, jos sanomalehden tekeminen mielletään oikein. Kirjoituksessa otetaan kantaa myös EU-jäsenyyteen:

"Suomen EU-jäsenyys on tärkeä asia Etelä-Karjalalle. Jäsenyys turvaa yrityksille tasavertaisen aseman eurooppalaisessa kilpailussa. "

Etelä-Saimaasta STT:hen siirtynyt päätoimittaja Kari Väisänen luotasi puolestaan riippumattomuuden linjaa läksiäishaattelussaan (19.2.1996):

"- Emme asetu ketään vastaan, mutta lehden on uskallettava ottaa kantaa siihen, mikä on maakunnalle parasta. (...) Väisänen myöntää, että Etelä-Karjalaan muualta muuttaneena hänen on joskus ollut vaikea ymmärtää paikallisten ihmisten herkkähipiäisyyttä. Jopa arvostetut kunnallispoliitikot ovat käyttäytyneet ala-arvoisesti ja sortuneet uhkailuun silloin kun lehden kirjoittelu ei ole heidän mielensä mukaista. Tällaisessa tilanteessa lehdellä on vain yksi vaihtoehto: olla entistä kovempi, Väisänen muistuttaa."

Entisiä alaisiaan Väisänen arvostelee siitä, että maakuntalehtien sisältö painottuu liiaksi julkisyhteisöllisiin asioihin, joiden varjosta ihmisläheinen näkökulma ei nouse riittävästi esiin.

### **6.2.2. Etelä-Suomen Sanomat**

Lahdessa ilmestyvä Etelä-Suomen Sanomat syntyi kahden nuorsuomalainen lehden, Lahden Sanomien ja Uusmaalaisen yhdistymisen tuloksena vuonna 1914. Historian lasketaan kuitenkin alkaneen jo edeltäjistä eli vuonna 1900. Lehden nimeksi valittiin Etelä-Suomen Sanomat, koska sen toivottiin leviävän koko eteläisen Suomeen. Aluksi lehti oli Nuorsuomalaisen puolueen äänenkannattaja, mutta kun Kansallinen edistyspuolue perustettiin, lehdestä tuli sen äänenkannattaja. Kun puolueen toiminta loppui vuonna 1951, lehti julistautui sitoutumattomaksi.

Etelä-Suomen Sanomien toimituspolitiikan kivijalkana on edelleen yhtiön hallituksen vuonna 1971 hyväksymä periaateohjelma. Siinä korostetaan yksilön vapautta. Lehden tehtävä puolestaan on toimia maakunnan - levikkialueensa - yhdysiteenä.

90-luvulla lehti ei esiinny enää vain "yhdyssiteenä", vaan nyt se on jo koko "maakunnan veturi". Toimitusjohtaja Jukka Ottela totesi Päijät-Hämeen maakuntaseminaarissa, että "ei olisi maakuntaa maakuntalehteä." (ESS 10.10.1996):

"Väitän, ettei sen paremmin Päijät-Hämettä kuin monia muitakaan nykyisiä maakuntia olisi ilman vireitä, voimakkaita ja maakunnallisia sanomalehtiä. (...) Päijät-Häme, joka on syntynyt Lahden ympärille ja ESS:n luomalle yhteiselle lukijakulttuurille, saa tietonsa valtaosin Etelä-Suomen Sanomista. Tosin tiedotusvälineiden kirjo koko ajan monipuolistuu, mutta maakunnallisen lehden valta-asema on edelleen rikkumaton."

### 6.2.3. Keskisuomalainen

Keskisuomalainen syntyi 1918 Keski-Suomen ja Suomalaisen yhteiseksi jatkoksi. Jyväskylässä ilmestynyt Keskisuomalainen on perinteisesti ollut Maalaisliiton, Keskustapuolueen ja Suomen Keskustan vankimpia linnakkeita Suomessa. Lehti julistautui sitoutumattomaksi keskustalehdeksi vuonna 1986.

Keskisuomalaisen vuonna 1979 vahvistetun toimituspoliittisen linjan mukaan toimituksen lähtökohtana on varmistaa journalistisesti sellainen tuote, joka 1) kilpailukykyisesti tyydyttää lehden toiminta-alueen väestön ajankohtaisen tiedontarpeen, 2) antaa ainekset lukijoiden maailmankuvan jatkuvaan avartumiseen, 3) edistää kaikin tavoin maakuntahenkeä sekä toiminta-alueen etua ja 4) pitää lähtökohtanaan Suomen kansallisen itsenäisyyden ja nykymuotoisen kansanvallan säilymistä sekä ihmiskeskeisyyttä.

Keskisuomalaisen päätoimittaja Erkki Laatikainen luonnehti lehden 125-vuotisjuhlassa maakunnan ja sanomalehden suhdetta kohtalonomaiseksi parisuhteeksi: mitä elivoimaisempi maakunta, sitä elinvoimaisempi lehti (28.1.1996). Toinenkin vertaus löytyi: "Lehti on maakunnan ainoa, päivittäin ilmestynvä käyntikortti."

### 6.3. EU-tuet, työllisyys ja levikki

Kurosen (1996, 6) mukaan EU toteuttaa yhteiskunnallisessa keskustelussa sentralismin ja subsidiariteetin kaksoislogiikkaa. EU:n päätöksiä koskeva tieto jaellaan keskitetysti EU:n päämajasta jäsenvaltioiden asianomaisiin ministeriöihin, joista se jaellaan edelleen erilaisten väliportaiden kautta edelleen hallintoalamaisille. Erityisesti liittovaltiohakuisuudessaan EU perustaa sentralismin, ja siinä tavoitteessa se tukeutuu alueisiin, jotka haluavat selvästi kasvattaa omaa valtaansa ja itsenäisyyttään valtion keskusvaltaan. Maakuntalehdellä puolestaan voi olettaa olevan intressi kasvattaa tätä alueellista valtaa, koska se sitoo konkreettisella tavalla lukijoita maakunnallisen identiteetin ja ideologian tuotteeseen.

Alueiden ykköslehdillä voi ajatella olevan sekä eräänlainen tehtävä että mahdollisuus EU-julkisuuden lisäämisen kautta

edistää maakuntansa asiaa ja toisaalta omaa uskottavuuttaan tilaajakuntansa silmissä. Maakuntalehdellä on mahdollisuus lisätä uskottavuuttaan mm. sitä kautta, että se jalkauttaa monimutkaisena ja epäkonkreettisena näyttäytyvän EU:n paikallistasolle. Kurosen sentralismi-subsidiariteetti-logiikan mukaan tämä etu voi olla myös maakunnallisten viranomaisten ja EU:n etu: maakuntahallinto turvautuu EU:hun ja EU maakuntahallintoon.

1980-luvun taloudellisella nousukaudella alueelliset ykköslehdet kasvattivat voimakkaasti levikkiään. Kääntekehyksen myötä: lehti levikkikehityksellä on suora yhteys myös työttömyyden kasvuun. Esimerkiksi Etelä-Suomen Sanomien ilmestymispaikkunnalla Lahdessa työttömyys oli vuonna 1991 10 prosenttia, mutta jo vuonna 1992 24 prosenttia. Vuoden 1995 alussa, jolloin tukiohjelmat käynnistyivät, Lahden työttömyys oli 26 prosenttia ja ohjelmakauden päättyessä 25 prosenttia. Lappeenrannassa työttömyys pysyi vuodesta 1994 vuoteen 1996 22 prosentissa. Jyväskylässä työttömyys laski kahdessa vuodessa 25 prosentista hieman alle 24 prosentin.

Levikkien lasku on tullut viipeellä, mutta määrällisesti se on verrannollinen työttömien määrän kasvuun. Parhaiten levikkinsä oli onnistunut säilyttämään Etelä-Saimaa, jonka lähtötasokin tosin on ollut vain puolet siitä mitä Keski-suomalaisella ja Etelä-Suomen Sanomilla. Taulukko ei sinällään kerro koko totuutta levikin suunnasta, sillä vuodesta 1995 vuoteen 1996 Keski-suomalaisen levikki laski 3 200 kappaleella ja Etelä-Saimaan 700 kappaleella, kun taas Etelä-Suomen Sanomat ainoana seitsemänpäiväisenä lehtenä onnistui lisäämään tilausten määrää 600 kappaleella.

Taulukko 2. Levikinkehitys (lähde: Levikintarkastus 1983, 1992 ja 1996.)

	1983	1992	1996
ESS	63 200	69 400	62 800
ES	32 600	35 000	35 400
KSML	70 800	82 000	76 000

Maakunnan talouselämän menestys näkyy suoraan myös lehtiyrityksessä; kuvaavaa on, että esimerkiksi Etelä-Suomen Sanomien toimitusjohtaja Jukka Ottela käyttää siitä nimitystä "lehtitehdas". Talouden määrävyys heijastuu myös toimituksiin: nekin lehdet, jotka eivät ole irtisanoneet toimittajiaan, ovat ainakin vähentäneet väkeä siten että poislähteneiden tilalle ei ole palkattu uusia toimittajia.

EU-tuet kytkettyvät tämän tutkimuksen lähtöasetelmassa levikinlaskun ja työttömyyden väliseen yhteyteen. Tukien ensisijainen tarkoitus on ohjelmien mukaan nimenomaan työllisyyden kohentaminen. Näin "ylimääräisen" EU-rahamen virtaaminen maakuntaan on välillisesti myös lehtiyrityksen etu. Tässä selvitettäväksi jää, heijastuuko tämä etu myös lehti sisältoihin ja toimittajien työn ulkoisiin ehtoihin. Voidaan kysyä, suhtautuuko maakuntalehti EU-tukiin

ansaittuina ja elinkeinoelämää virkistävinä jäsenmaksupalautuksina vai köyhänapuna. Tilanne on siinä mielessä uusi, että tutkittavat taantuvat teollisuusalueet eivät ole olleet perinteisen kehitysaluetuen piirissä.

Suhtautuminen julkisiin tukiin ei ole yhdenmukaisen positiivista edes elinkeinoelämässä. Esimerkiksi Keskuskauppakamarin entinen toimitusjohtaja Matti Aura on ollut sitä mieltä, että tuet vääristävät kilpailua (HS 29.7.1997). Lisäksi tukien vaikutuksien erottaminen muusta taloudellisesta kehityksestä on hyvin vaikeaa, varsinkin nousukauden aikana, jolloin työpaikkoja syntyy muutenkin. (Ks. Valtiontalouden tarkastusvirasto 5/1997, 75.)

Toisaalta selvitykset osoittavat, että EU-tukia ei ole haettu riittävästi, koska ne eivät ole saaneet tarpeeksi julkisuutta, näkyvyyden merkityksessä. Sen paremmin tiedotusvälineet, viranomaiset kuin elinkeinoelämäkään eivät ole onnistuneet kovin hyvin edes tukien markkinoinnissa. Tukien tunnettuuden lisäämisen voi ajatella olevan lyhyellä tähtäyksellä näiden kaikkien liiketaloudellinen etu. Markkinointi-julkisuuden epäonnistuminen taas kertoo selkeiden tiedotusstrategioiden puutteesta.



## 7. Ylätason virkamiesten julkisuusnäkemykset

Kokonaiskuvan muodostaminen EU-asioiden julkisuudesta ei mielestäni onnistu, ellei mukana ole myös niitä virkamiehiä, jotka tekevät periaatteellisia julkisuutta ja tavoiteohjelmia koskevia linjauksia. Ennen siirtymistä maakuntatasolle, tarkastelen Brysselissä työskentelevien komission ja Suomen EU-edustuston virkamiesten julkisuuskäytäntöjä muutamien haastattelujen pohjalta. Näitä käytäntöjä analysoin kolmen komission ja kolmen Suomen EU-edustuston virkamiehen näkemysten kautta. Viisi näistä perustuu haastatteluihin ja yksi, suurlähettiläs Antti Satulin osuus, hänen Poliitiikan toimittajien yhdistyksen seminaarissa 24.1. 1997 esittämiinsä näkemyksiin. Kolme haastatelluista oli alue- ja rakennepoliitiikan asiantuntijoita.

Virkamiehille esitetyt teemakysymykset olivat seuraavat:

- 1) Miten EU:n asiakirjajulkisuusmääräykset tai niiden puute ja virkamiehen sananvapaus tai sen puute vaikuttaa lausuntojen ja asiakirjojen antamiseen.
- 2) Mitä ristiriitoja on Suomen ja EU:n julkisuutta koskevissa julkisuusmääräyksissä.

Toimittajan jokapäiväisen työprosessin kannalta ei välttämättä ole suurta mielenkiintoa sillä, mitkä ja millaiset normit säätelevät viranomaisten tiedottamista: tärkeintä on että saa kysymyksiin vastaukset. Lähtökohtana on usein toistettu väite, että koska EU:ssa ei ole ollut julkisuusperiaatetta, toimittaja ei ole voinut ennakoida sitä, saako hän tietoa haluamastaan asiasta vai ei. Suomessa sen sijaan hän on voinut vedota asiakirjajulkisuuslakiin ja esimerkiksi kunnissa virkamiehen kuntalaisa määrittelemään tiedotusvelvollisuuteen.

### 7.1. Sisäinen avoimuus ja luottamus

Toimittajien suoria yhteyksiä komission virkamiehiin rajoittaa jo se, että komission puhelinluettelolla on rajoitettu jakelu. Käytännössä toimittaja ei myöskään voi etukäteen tietää, kuka virkamies antaa lausuntoja ja kuka ei. Käytännöt vaihtelevat kuitenkin hallinnonaloittain. Periaatteessa esimerkiksi komissiossa vain kunkin hallinnonalan komissaarin tiedottajalla (spokesperson) on oikeus antaa virallisia kommentteja. Hallinto- ja budjettiasioista vastaavan komissaarin Erkki Liikasen tiedottaja Timo Pesonen sanoo kuitenkin kannustaneensa koko ajan hallinnonalansa virkamiehiä antamaan lausuntoja (haastattelu 19.3.1997). Siis silloinkin kun haastattelu annetaan, pyydetään esimieheltä lupa ennen kuin uskalletaan kommentoida asioita.

Aluepolitiikan evaluoinnista vastaava osastopäällikkö Elisabeth Helander ilmoitti (haastattelu 20.3.1997) varovansa lausuntojen antamista, vaikkei hänen ylin esimiehensä, alue- ja rakennepoliitiikan sektorin komissaari Monika Wulf-Mathies mitään nimenomaista lausuntokieltoa ollut antanutkaan. Yhtenä perusteluna varovaisuudelle oli se, että komissaari Liikasen puuttui ruotsalaisen alaisensa EU:ta arvostelevaan lausuntoon vuonna 1995.

"Täällä toimii sellainen periaate, ettei kauheasti saa antaa tietoja lehdistölle. Minä ainakin olen arastellut sitä (lausuntojen antamista) vähän. Se johtuu ehkä siitä että ne jotka on antaneet tietoja ovat antaneet niitä aika huonolla maulla. Toistaiseksi meitä on pikemminkin varoitettu siitä.

Se johtuu siitä, että ruotsalainen aika uusi virkamies haukkui komission pystyy. Se oli aika hassu tilanne, kun hän oli sellaisessa asemassa. Tämän jälkeen kaikki suomalaiset ovat olleet aika varovaisia."

"Mutta ei siitä ole koskaan keskusteltu. Olen itse varonut, koska on tuommoinen on aina arka asia ja jokaiselle komissaarille tämä julkisuus on kauhean tärkeitä. Se on selvää, heillehän se on paljon tärkeämpää. He ovat riippuvaisia siitä että heidät tunnetaan myös kotimaassa."

"Periaate on se, että komissio pyrkii yhä suurempaan avoimuuteen, vaikka me emme tiedä missä esimerkiksi liikesalaisuusraja kulkee. Pikkuhiljaa se on paranemassa. Mutta se on selvää, että yleisesti ottaen pohjoismainen hallinto on julkisempi kuin täällä."

Sen sijaan Helanderille oli ollut yllätys se, että komission sisällä tiedonkulku on hyvin avointa, paljon avoimempaa kuin Suomen virkamieshallinnossa:

"Täällä (aluepolitiikan osastolla) pidetään johtoryhmän kokous kerran viikossa. Kokous on pitkä ja perusteellinen, keskustellaan ja otetaan yhteen oikein kunnolla. Kokouksesta pidetään keskustelupöytäkirjaa, kuka on sanonut mitäkin ja nämä paperit leviävät sitten koko talossa. Siitä näkee millaisia mielipiteitä on."

"En tiedä yhtään paikkaa Suomessa, missä johtoryhmien pöytäkirjat olisivat koko yhteisön käytössä. Se oli aikamoinen elämys, kun on tottunut aika suljettuun hallintokulttuuriin Suomessa. Että kun täällä puhutaan aina että on alaista, niin sisäisesti se on paljon julkisempaa, transparentimpaa. Se ei ole ajateltavissa Suomessa, keskushallinnossa ainakaan, ja luulen että yrityksissä se on ihan sama juttu."

Samaa mieltä on Suomen EU-edustossa alue- ja rakennepolitiikan erityisasiantuntijana työskentelevä Risto Tienari.

"Komissio on hämmästyttävän transparentti sisäänpäin, julkinen virkamiehelle joka on siinä systeemissä. Ulospäin se on avoin esimerkiksi rakennerahasto-ohjelmissa ja niiden julkisuudessa, mutta se on hirveän suljettu esimerkiksi rakennerahastouudistuksessa kun virkamiehet sitä valmistelevat. Me ollaan julkisempia kun valmistellaan jotain politiikkaa ja jotain uudistusta. Mutta eräissä asioissa ollaan suljetumpia. Juuri tämä KTM on minusta hyvä esimerkki, että yrityshankkeista annettaisiin niin vähän tietoa julkisuuteen."

Näistä lausunnoista päällimmäiseksi nousee hallinnon *sisäisen toimivuuden* tavoite. Kysymys on pitkälle viedystä *lojaliteetista*: virkamiesten kesken ollaan kriittisiä ja avoimia - kunhan siitä ei puhuta julkisuudessa. Hallinto toimii siis suljettuna systeeminä mielestään hyvin - mitään se ei kerro vielä valmistelun ja päätöksenteon *tehokkuudesta*.

Hallinnon sisäinen lojaliteettivaatimus ei koske vain virkamiehiä, vaan se on ulotettu myös toimittajien ja virkamiesten välisiin suhteisiin. Komission tiukan säädelystä tiedotuskäytännöistä antaa hyvä kuvan vihkonen "Welcome to the European Union: A practical guide for journalists". Siinä komissio kertoo, miten toimittajat voivat hankkia kommentteja komissiosta:

- 'on-the-record': tämä tieto voidaan merkitä tiedottajan kertomaksi hänen nimellään. Kaikki on on-the-record ellei toisin määritellä.
- off-the-record': tämä tieto ei saa viitata tiedottajan toimistoon tai sen henkilöstöön millään tavalla. Sillä voidaan viitata komissioon ('komissiolähde') mutta tiedottaja voi myös määritellä sen viittaavan vain 'EU-lähteeseen'.
- 'background': tätä tietoa ei saa yhdistää tai sillä viitata komissioon tai mihinkään muuhun lähteeseen millään tavalla.

Brysselissä työskentelevät EU-toimittajat ovat näin sitoneet kätensä viranomaisten ehdoilla. Vastaavanlaista käytäntöä toki noudattavat monet suomalaisetkin toimittajat Suomessa, erityisesti politiikan toimittajat, mutta virkamiesten ja toimittajien suhteen virallistaminen kirjallisilla vaitiolosäännöillä on Suomessa mahdoton ajatuksenakin. EU:ssa toimittajat ovat ota tai jätä -tilanteessa: jos et hyväksy sääntöjä, et ole EU:n kaveri, eikä sinun kanssasi pelata julkisuuspeliä.

## 7.2. Harkinnanvarainen avoimuus

Euroopan unionin julkisuus on siis "luottamusjulkisuutta" ainakin komissiolla, tarkastelipa avoimuutta komission sisällä kuin komission ja tiedotusvälineiden välilläkin. Asioista voidaan kyllä puhua avoimesti, kun siitä ei puhuta ulospäin. Toisaalta, komissaarin kannalta se on kampanjajulkisuutta: on tärkeää antaa mahdollisimman ehyt, ristiriidaton kuva komission toiminnasta ulospäin.

Helanderin omaksuma "sisäistetty arkuus" on ristiriidassa komissaari Liikasen tiedottajan Timo Pesosen linjan kanssa. Pesonen kertoo kannustaneensa oman hallinnonalansa virkamiehiä antamaan lausuntoja.:

"Suomalaisille toimittajille on uutta että tiedotusjärjestelmä on niin keskitetty. Meidän budjetti- ja hallintosektorilla on pyritty rohkaisemaan korkeita virkamiehiä, osastopäälliköitä ja siitä ylöspäin ja antamaan tietoa, taustatietoa, backgroundia. Tottakai sitten myös jos haluaa haastatteluja. Vanha perinne, että ainoastaan spokesman (tiedottaja) antaa lausuntoja ja virkamiehet luvalla, mutta tämä ei toimi enää nykymaailmassa."

"Toinen asia on se, että kun on 15 maata ja 19 000 virkamiestä ja jokainen alkaisi antaa lausuntoja. Joku nuori virkamies sanotaan ulkosuhdepääosastolla antaisi lausunnon Guardianille, että EU:n pitäisi ryhtyä jäməkämpiin toimiin Albanian suhteen ja samaan aikaan komissaari Hans van den Broek puhuisi jotain muuta. Tottakai tämä antaisi ihan naurettavan kuvan. Tietty yhdellä äänellä puhuminen on tärkeää komission ja koko EU:n uskottavuuden kannalta, jotta tiedetään mikä on EU:n kanta."

"Yksi mikä on syytä panna merkille on se, että täällä 20 tiedottajaa koko ajan paikalla ottamassa 12 tuntia vuorokaudessa vastaan nimenomaan toimittajien puheluita, tapaamassa heitä ja koko ajan käytettävissä taustakeskusteluihin, off-the-record, on-the-record. Ja joka päivä on info klo 12. Ja infoissa on sääntö, että jokaiseen kysymykseen vastataan. Kyllä tämä tiedottaminen on hyvin aktiivista."

Pesosen arvion mukaan avoimuuskulttuuri on pikkuhiljaa muuttumassa. Toistaiseksi lausuntojen antaminen on "kulttuurikysymys": joillakin pääosastoilla on enemmän valmiuksia, toiset ovat varautuneempia. Käytännössä ilmeisesti pohjoismaisten komissaarien johtamilla pääosastoilla lausuntoja on saanut helpommin kuin muilta.

Joka tapauksessa sanan- tai ilmaisunvapautta EU:n virkamiehelle ei ole turvattu. Siihen saatetaan kannustaa, mutta sanktioiden pelko näyttää usein olevan suurempi kuin henkilökohtainen tarve ryhtyä kertomaan mielipiteitään.

Toisaalta ilmaisunvapautta saatetaan EU:ssa käyttää Suomen viranomaisten mielestä liian vapaasti. Tällainen kipupiste näyttää olevan Suomen keskushallinnossa ainakin KTM:lle liikesalaisuus.

Näin kävi, kun EU:n komission aluepolitiikan osaston Suomen aluekehitysvastaava englantilainen Frank Rawlinson puhui Brysselissä vierailleelle Vasemmistoliiton valtuuskunnalle tietämättä, että paikalla oli myös Kansan Uutisten toimittaja. Kuuden palstan juttu oli otsikoitu "EU-virkamies pitää KTM:ää salailevana" (KU 11.7.1996).

"- Rakennerahastojen toimintaa Suomessa vaikeuttaa ainoastaan se, etteivät kaikki ministeriöt toimi riittävän avoimesti. Esimerkkinä hän mainitsi kauppaja teollisuusministeriön. - Emme tiedä paljoakaan siitä, mitä EU:n budjetista siirtyville rahoille tapahtuu, kun ne kulkevat KTM:n kautta."

KU:n mukaan Rawlinson piti kyllä KTM:n tukipolitiikkaa hyvänä ja modernina, mutta sanoi ministeriön salailun häiritsevän. Asiasta Suomessa noussut kohu johti siihen, että hän esitti kirjallisen anteeksipyyntönsä KTM:lle lausunnostaan. KTM:n mielestä anteeksipyyntö osoitti, että se ei salailekaan; puoli vuotta myöhemmin Rawlinson kuitenkin edelleen arvosteli KTM:ää samasta asiasta.

Tiedottaja Pesonen pitää Rawlinsonin lausuntojen antamista hyvänä esimerkkinä avoimesta tiedottamisesta, mutta asiasta noussutta meteliä asian toisena puolena.

"On ollut oppimista siinä, että jos haluaa antaa lausuntoja pitää mennä tiedotusosaston tai komissaarin kautta. Sinä et saa lausuntoa joka virkamieheltä, muuten komissiolla ei ole mitään arvoa."

Komission virkamiehellä siis on tai ei ole sananvapautta, riippuen siitä, keneltä kysyy. Rajat ovat joka tapauksessa löystymässä, eikä mikään näytä estävän toimittajia kokeilemasta näitä rajoja tiedonhankinnassaan. Suomalaisten toimittajien kannalta helpoin alue on se, missä suomalainen komissaari työskentelee: siellä voi aina vedota suomalaisiin julkisuusperiaatteisiin.

### 7.3. EU:n asiakirjojen julkisuus suomalaisilta testaamatta

Pesonen luonnehtii asiakirjojen avoimuussääntöjä hyvin samanlaisiksi kuin Suomessa.

"Ethän Suomessakaan saa budjettiesitystä ennen kuin se annetaan eduskunnalle. Se on ihan sama täällä. Meillä on komissiossa sellainen sääntö, että jos ei anneta asiakirjaa, se pitää aina perustella kirjallisesti."

Pesosen mukaan "konseptuaalisesti" saattaa olla niin, että asiakirjojen julkisuuskäyttö EU:ssa on Suomen julkisuuskäytännön peilikuva.

"Mutta voit kokeilla sitä käytännössä. Jos on valmisteilla olevia asioita, et sinä saa niitä Suomessakaan vaan vasta sitten kun päätökset on tehty. Mutta kaikki ollaan sitä mieltä, että syteemi ei ole avoin, sen takiahan sitä ajetaan perussopimukseen."

Ulkoministeriön alaisen Suomen edustuston lehdistöneuvos Reijo Kemppinen myötäilee Pesosta:

"Meidän tiedotuspolitiikka lähtee täällä lähtee siitä, että kannustamme toimittajaa soittamaan suoraan virkamiehille. Avoimuus on ongelma mutta pienin ongelma se on journalismin kannalta. Se on tietty ajattelutapa journalismissa, että ollaan huolissaan yhteiskunnan oikeudellisista perusteista. Se on ihan oikeutettua huolta, kunhan sitä ei sotketa siihen että kuka sitä tosiaan tarvitsee ja kelle tässä tiedonhallinnassa esteitä on syntynyt."

Kemppisen mukaan journalistit eivät ole juuri tiedonhankinnan esteitä EU:ssa kokeneet, jos ovat tieneet keneltä tietoa hekevät ja mitä hakevat.

"Puhutaan sitten vakavasti avoimuudesta ja avoimuuden puutteesta suomalaisen toimittajan työlle, kun ensimmäinen toimittaja tekee asiakirjapyynnön ministerineuvoston neuvotteluista. Kolmas vuosi on menossa, eikä yhtään hakemusta Suomesta ole tehty."

"Journalistit syyllistyvät älyllisen epärehellisyyteen silloin kun halutaan lisää täytyy tulla valtiomaisempi koska ainoastaan valtiossa se demokratia voi toteutua."

Kemppinen kääntää siis avoimuuskysymyksen sekä toimittajien ammattitaito- ja aktiivisuuskysymykseksi että periaatteelliseksi kysymykseksi: julkisuus ei ole itseisarvo sinänsä, eikä avoimuus EU:ssa, ellei haluta liittovaltiota. Näkemys on sama kuin ulkoministeriöllä (johon myös Suomen edustusto kuuluu): niin kauan kuin EU:n jäsenmaat ovat itsenäisiä valtioita, EU:ssa on kysymys valtioiden välisistä suhteista, ja näihin perinteisesti ei julkisuus ole ulottunut.

Kun Suomi lähti ajamaan HVK:ssa avoimuuden lisäämistä, heti ensimmäisenä poikkeuslistalla olivat kansainväliset suhteet. "Tieto joka julkaistuna voisi vahingoittaa unionin/jäsenmaan kansainvälisiä suhteita." Eli kääntäen: ne jotka ajavat avoimuuden lisäämistä, itse asiassa vastustavat demokratiaa, koska kansainvälisissä suhteissa demokratiaa ei ole. Julkisuudesta on näin tehty todellisuudesta irrallaan oleva itsetarkoitus, ei perusarvo, jonka kautta demokraattinen kontrolli toteutuu.

Tässä törmätään EU:n sisäiseen ristiriitaisuuteen: toisaalta on kysymys ulkosuhteista, mutta toisaalta puhutaan nimenomaan sisämarkkinoista ja subsidiariteetista eli siitä, että päätökset pitäisi tehdä mahdollisimman lähellä niitä joita ne koskevat.

Europarlamentaarikko Heidi Hautala ilmaisi ulkoministeriön roolin näin (Alm 1995):

"Arvosteltaessa Euroopan unionia julkisuusvajeesta ei yleensä huomata, miten suuri osa EU-asioiden salailusta tapahtuu oman maan pääkaupungissa sijaitsevilla hallintorakennuksissa. Suomessa julkisuusvajeen keskus on Helsingin Katajanokalla, Merikasarmissa, josta ulkoministeriö johtaa Suomen EU-politiikkaa."

Paitsi EU-politiikkaa, UM koordinoi mm. ns. tavallisille Suomen kansalaisille suunnattua Eurooppa-tiedotusta maakunnissa, missä sillä on 16 toimipistettä. Tällä tavoin UM istuu tavallaan kahdella tuolilla: valvoo sitä, miten Suomen etuja hoidetaan EU:ssa muihin valtioihin päin ja samalla toimii eräänlaisena portinvartijana siinä, mikä tieto on arvokasta oman maan kansalaisten kannalta.

UM:n lehdistöneuvoksen näkemys julkisuudesta, muistuttaa valtiovarainministeriön lausuntoa uudesta julkisuuslakiesityksestä, jossa todetaan että "julkisuus ei ole itsetarkoitus, minkä vuoksi säännöksestä tulisi käydä ilmi, että julkisuuteen pyritään siten ettei viranomaisten tehtävien hoito vaarannu".

Julkisuuden toteutumiseksi on toki käytännön esteitäkin. EU-suurlähettiläs Antti Satulin mukaan (24.1.1997) EU:ssa tieto kulkee yhtä hyvin kuin kansallisessa hallinnossa. "Ongelmana on olennaisen tiedon seulominen, kun tietoa tulee niin paljon. Tähän törmäävät sekä virkamiehet että toimittajat."

Käytännössä tämä näkyy Satulin mukaan niin, että EU-asiat liitetään liian usein henkilöihin. Sen sijaan EU-asioista kirjoittavat toimittajat vaivautuvat Satulin mukaan liian harvoin selvittämään sitä, miten mikin asia vaikuttaa yksittäisen kansalaisen elämään.

Myös Satuli arvostelee suomalaisia toimittajia passiivisuudesta julkisuuden rajojen koettelussa, kun eivät ole tehneet yhtään asiakirjapyyntöä. Toisaalta kritiikin kanssa ristiriidassa on se, että samalla hän arvostelee ruotsalaisia toimittajia siitä, että nämä ovat lähteneet kokeilemaan EU:n avoimuuden rajoja tekemällä kymmeniä asiakirjapyyntöjä.

## 8. EU-tukijuttujen lähteet ykköslehdissä

### 8.1. EU-tuet uutisena: kenen äänellä, kenen asialla maakuntalehti

Rentolan (1983, 25) ja Reunasen (1991, 89) mukaan kiinnostavan uutisen on oltava sekä ajankohtainen, tuttu että myös epätavallinen. Tuttuus ja epätavallisuus ovat näennäisesti ristiriidassa keskenään, mutta vain näennäisesti: esimerkiksi EU:n (tuttu organisaatio) ja hullun lehmän taudin (epätavallinen) yhdistelmä tuotti muutama vuosi sitten aineksia lukemattomille uutisille ja kansalaiskeskusteluille. Toisaalta Euroopan unioni on useimmiten lähtökohtaisesti epäuutismainen, ellei kansalaisille kasvottomaksi jäänyt byrokraattinen organisaatio enemmän tai vähemmän sananmukaisesti lihallistu. Euroopan unioni on itse asiassa prosessi, joka menee johonkin ja moneenkin suuntaan.

Kuten Schudson (1995) toteaa, uutiseksi kelpaa paremmin yksittäinen ja ainutkertainen kuin jatkuva ja toistuva. Jos jutun kohteena on prosessi, keskitytään mieluummin sen uusiin kuin toistuviin piirteisiin. Journalistin kannalta esimerkiksi EU-tukiviidakko on paitsi monimutkainen myös hankalasti seurattava, koska päätöksentekotasoja on monia ja tuet konkretisoituvat esimerkiksi työpaikoiksi hyvin hitaasti. Omien arvioiden tekeminen on suuren työn takana, ellei juridisesti (julkisuuslainsäädännön takia) mahdotonta.

EU-tukien jakaminen on prosessi sekin. Suomi tuli tukien piriin heti jäsenyyden alkaessa vuoden 1995 alussa, mutta ohjelmia päästiin toteuttamaan vasta saman vuoden lopulla. Siksi pyrin aluksi luomaan lehtikirjoittelusta ja lähteiden käytöstä kronologisen esityksen, eräänlaisen kertomuksen kirjoittelun kehityksestä kolmessa lehdessä ja lopuksi vertailemaan niitä. Tämän jälkeen tarkastelen kirjoittelua aiemmin esittämieni teemojen kautta, ja samalla teemoja käsittelevät tekstit käyvät vuoropuhelua tekemieni virkamies- ja toimittajahaastattelujen kanssa.

Ensimmäiset analyttiset EU-tukiohjelmiä käsittelevät jutut ilmestyivät varsin myöhään, vasta sitten kun ohjelmat olivat olleet voimassa useita kuukausia. Käyntiinlähdön hitautta selittävät luonnollisesti itse ohjelmien käynnistysvaikeudet: virkamiehillä ei näytä olleen paljon kerrottavaa ennen kuin rahaa alkoi EU:lta tulla, eli käytännössä vasta syksyllä 1995.

#### 8.1.1. Etelä-Saimaa: maakuntajohtajan äänitorvesta mielipiteiden areenaksi

Etelä-Saimaassa ryhdyttiin ottamaan kantaa EU-tukiin vuoden 1995 kesän lopulla, kun "se kuuluisa rahasäkki näyttäisi saapuneen Suomeen" (21.8.1995). Syyskuussa kerrottiin, että yhteistyöryhmä aloitti toimintansa jakamalla julkisiin investointeihin miljoonia markkoja, kärjessä satama, lentokenttä, vapaavarastoalue ja Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu ja Imatran seudun kehitysyritys.

30.9. 1995 ES kertoo, että EU-rahaa odotetaan alueelle kuukauden päästä: projektipäällikkö kertoo yrittäjille, että "loistaviakin ideoita on, mutta ne pitää saada esille". Hämäräksi jää se, mistä projektipäällikkö Jakobson tietää loistavia ideoita olevan, jos ne eivät ole tulleet esille.

Raha on pääosassa edelleen 3.11.1995, jolloin siteerataan Etelä-Karjalan liiton hallituksen jäsentä Hannu Äikästä. Hän sanoo, että kunnilla ja yrityksillä pitää olla myös erityisosaajia, jotka pystyvät ottamaan EU-verkosta kaiken sen rahan, joka on mahdollista saada.

Etelä-Karjalan innosta lähteä hyödyntämään EU:n tukia kertoo juttu "Lappeenranta hyödyntää EU-tukia ja kansainvälistymistä" (14.12.1995). Kaupunginhallituksen puheenjohtaja toteaa, että "EU:n suhteen on oltava aktiivinen ja mieluummin ylivarmistettava asemat". Heti perään kaupungin suunnittelusihteeri Markku Heinonen jutun mukaan "kehuu estoitta tšekäläisiä hankkeita ja sanoo niiden kestävän vertailun niin Suomessa kuin EU:ssakin". Heinonen toteaa, että jossain päin EU:ta haetaan yhä rahaa hakemisen ja kokeilemisen ilosta, ja korostaa tieto- ja yhteyskanavien ylläpitämistä Brysseliin.

Vuoden 1995 viimeisenä päivänä ES julkaisi suuren jutun, jossa maakuntajohtaja Puttonen pääsi todistamaan omassa asiassaan eli siinä, miten hyvin Etelä-Karjala on onnistunut hyödyntämään EU-tukia. Äänessä ovat myös kauppakamarin ja yrittäjien johtaja sekä kaksi alueen kansanedustajaa. Kriittisin on yrittäjien edustaja, joka kaipaa tavallisen ihmisen ymmärrykselle käyvää tiedottamista. Hän valittelee myös sitä, että "rahanjaosta on tullut jopa kilpailun kohde", ja että ohjelmia on tukirahojen toivossa räätälöity liian kiireellä.

"Vaikuttaa siltä, että tarpeettomiakin ohjelmia syntyy, jos tärkeintä on vain saada EU-rahaa. Yrittäjien näkökulmasta rahan lähteellä ei ole suurtakaan merkitystä."

Mielenkiintoisin yrittäjien edustajan lausunnossa on kohta, että rahanjaosta on tullut kilpailun kohde. Siitä ei selviä lukijalle, kilpailevatko rahanjakajat vai tukien hakijat. Joka tapauksessa se kertoo yrittäjien näkökulmasta: ei ole totuttu siihen että yhteiskunnan tuesta joudutaan kilpailemaan, ja vieläpä pahimmassa tapauksessa julkisesti.

Kriittikittömän siteeraamisen malliesimerkki on Etelä-Karjalan kauppakamarin toimitusjohtajan Jukka Pesun lausunto. Hän toteaa, että "Etelä-Karjalalle on (...) hyötyä siitä, että maakunta sijaitsee lähellä Pietarin markkina-alueen väestökeskittymää. Tämä on herättänyt suurta mielenkiintoa maailmalla". Millään tavalla ei täsmennetä sitä, millaista mielenkiintoa ja kenessä.

ES on jälleen maakunnan asialla jutussa "EU:n 2-alueiden säilyminen Etelä-Karjalan kohtalon kysymys" (13.2.96). Siinä maakuntajohtaja Puttonen sanoo EU:n 2-alueiden määrittelyyn olevan Etelä-Karjalan kannalta vuosikymmenen tärkein ratkaisu. Jutussa luetellaan jälleen mitä kaikkea EU-tuilla aiotaan rakentaa: teitä, kanavia, raja-asemia, rajanylityspaikkoja. Uusia työpaikkoja tuovista yrityksistä ei puhuta mitään.

Kun päätös tulevan 2-ohjelmakauden tukialueista lähestyy, kielenkäyttö kovenee: artikkelissa (16.2.96) todetaan, että Kymenlaaksossa käydään kovaa sisäistä taistelua, kun Kouvolakin haluaa 2-tukialueeksi. EU:n tuet ovat elämän ja kuoleman kysymys:

"Jos Lappeenranta, Imatra ja Kotka pudotetaan EU:n rakennemuutosalueiden joukosta, voi puhua kansallisesta skandaalista, joka ei olisi kunniaksi Suomelle Brysselissä. Samalla putoaisi Etelä-Karjalan kehittämiseltä käytännössä pohja, oltiin maakunnassa EU-rahojen kohdentamisesta muutoin mitä mieltä tahansa."

Tukialueiden muuttaminen olisi siis ES:n mukaan sekä kansallinen että kansainvälinen häpeä, mikä johtuu erityisesti alueen asemasta Venäjän rajalla. Epäselväksi jää, kuka siitä kärsisi eniten, Etelä-Karjala, Suomi vai koko EU. Todennäköisesti Etelä-Karjala, mutta oman levikkialueen etujen ajamisessa vedotaan jo koko yhteisöön.



Ensimmäisen kerran maakuntahallinto joutui tulilinjalle, kun Tampereen yliopiston apulaisprofessori Erkki Mennola pääsee ääneen (4.3.96). Mennola arvostelee kovin sanoin maakuntiin levinnyttä EU-byrokratiaa:

"Liitoista on tullut EU:n apuorganisaatioita, joissa teknokraatit puuhaavat marginaalista verrattuna maakunnan koko toimeliaisuuteen ja rahamäärään, joka maakunnissa liikkuu. Nyt kiinnitetään hirveästi huomiota EU-rahoihin ja hankkeisiin, joista suurin osa on roskakorista kaivettuja."

EU:n siunauksellisuutta korostettiin jälleen artikkelissa "Suomi on hyötynyt EU:n rahavirroista" (16.3.1996):

"Vaikka Suomen asema unionissa pitemmällä tähtäimellä muuttuikin saajasta nettomaksajaksi, on joka tapauksessa selvää, että Etelä-Karjala hyöttyy unionin itärajastatuksestaan. Monet unionirahoitusta saavat tutkimus-, koulutus- ja kulttuurihankkeet piristävät jatkossakin maakunnan talouselämää."

Erityisen merkittäväksi aiheeksi keväällä 1996 nousi kysymys siitä, johtaako maakuntajohtaja vai maaherra Kaakkois-Suomen ja Leningradin alueen lähialueityöryhmää. Lehti varoo ottamasta suoraan kantaa, mutta antamalla suunvuoron maakuntajohtajan kannattajille, kuten sisäministeri Backmanille, se selvästi ajaa oman alueensa asiaa. Samalla kiistasta tehdään ulkoministeriön ja sisäministeriön välinen valtakamppailukysymys.

Etelä-Karjalan 2-ohjelman painottuminen infrastruktuurihankkeisiin nousee esiin uudestaan kun ensimmäinen ohjelmakausi alkaa olla loppuillaan. "EU:n työllistämisen- ja yritystukirahojen käyttö hiertää imatralaisia" -jutussa kerrotaan, että neljännes 90 miljoonasta aiotaan uudessa ohjelmassa kanavoida moottoriteliittymiin ja maakunnallisen jätehuollon rahoittamiseen, ja todetaan, että komission antamissa ohjeissa tarvitaan erityisperusteita, jos perusinfrastruktuurihankkeita rahoitetaan 2-ohjelmasta.

Etelä-Karjalan liitto puolustautuu sillä, että "vastaavanlaisia hankkeita löytyy muualtakin Suomesta". Samaa mieltä on sisäministeriön virkamies, joka kertoo infrastruktuurihankkeiden osuuden itse asiassa lisääntyvän seuraavalla ohjelmakaudella. Työministeriössä kuitenkin ihmetellään julkisten hankkeiden osuutta.

Maakuntajohtajan asiantuntemusta käytetään ES:n jutuissa aina tilaisuuden tullen: häntä tarvitaan jopa Etelä-Karjalan historiategoksen kirjoittamisen perustelemiseen (31.10.96). Teos aiotaan rahoittaa osin EU-rahalla, sillä "EU:n kakkosohjelma korostaa kulttuurisia arvoja".

Kaupungin ja maakunnan EU-eliitin ja maakuntalehden suhteita testattiin vuoden 1996 lopulla, kun Lappeenrannan kaupunki ja liitto pyrkivät saamana Lappeenrantaan Venäjän konsulaatin. Kaupungin kustannukset olisivat olleet vuoteen 1999 saakka 1,6 miljoonaa ja EU-rahoitusosuus 0,6 miljoonaa. Juttu antaa kuvan EU-tukien hakemisen mutkikkaista taktisista kuvioista, pelistä, jolla rahoitus pyritään turvaamaan mistä tahansa EU-lähteestä.

"Konsulaatin EU-tukihakemus on edennyt kiemuraista tietä. Ensin asiaa vietiin eteenpäin EU:n tavoite 2-hakemuksena eli taantuvien teollisuusalueiden tukena. Sitten konsulaatin hoksattiin

"Konsulaatin EU-tukihakemus on edennyt kiemuraista tietä. Ensin asiaa vietiin eteenpäin EU:n tavoite 2-hakemuksena eli taantuvien teollisuusalueiden tukena. Sitten konsulaatin hoksattiin olevan tietenkin interreg-hanke, joka liittyy raja-alueyhteistyöhön. Kun interreg-ohjelman käynnistyminen näyttää viivästyvän, tuli konsulaatista taas tavoite 2-hanke." (ES 1.11.1996)

Seuraavana päivänä lehti otsikoi "Etelä-Karjalan EU-hankkeiden konsulttitoimeksiannot näyttävät ohjautuvan samoille yrityksille/EU:n kilpailuttamisvelvoite on vieras monille yrityksille" (2.11.1996). Juttu antaa kuvan, että raha ratkaisee:

"EU-into kantaa hedelmää Etelä-Karjalassa, ainakin jos hedelmällisyyttä mitataan maakunnan saamien EU-rahojen määrällä. Maakunnassa on ilonpilaajiakin. Lappeenrannassa väitetään, että erilaisten EU-hankkeiden verovaroin kerätyt konsulttirahat sujahtavat samojen yrittäjien taskuihin pienessä kaveripiirissä. Kilpailuttamisesta ei ole usein tietoaakaan."

Kriittisessä jutussa pääsevät ääneen kilpailuneuvoston pääsihteeri, KTM:n virkamies, Lappeenrannan kaupungin kehittämispäällikkö, Etelä-Karjalan kauppakamarin toimitusjohtaja, Etelä-Karjalan maakuntajohtaja, ammattikorkeakoulun aikuiskoulutusjohtaja, Imatran seudun kehittämissyhtiön toimitusjohtaja, Yritystila Oy:n toimitusjohtaja, hankkeiden kahmimisesta syytetty konsultti sekä "muutammat yrittäjät", jotka sanovat EU-rahojen kulkeutuvan keverilta toisille sisäpiirissä.

Toimittaja ei itse ota kantaa, onko väärinkäytöksiä tapahtunut: anonyymi ilmaus "Lappeenrannassa väitetään" on perinteinen toimittajien kiertoilmaus "kaupungilla huhutaan", jota käytetään kun ei olla täysin varmoja väitteen todenperäisyydestä ja halutaan välttää suoraa vastuunottoa.

Toimittaja tekee kuitenkin selväksi, että sen paremmin EU-rahaa saaneet kuin kuin niistä päättäneeetkään yhteistyöryhmän jäsenet eivät tiedä että konsultteja olisi pitänyt kilpailuttaa. Yhdeksän nimellä ja lukuisten nimettömästi haastateltujen lasunnoista syntyy kuva todellisista monen pelaajan pelistä, johon vain harvat pääsevät mukaan, ja ne, jotka eivät pääse, ovat katkeria:

"Suositusten konsulttien ammattitaitoa kyseenalaistamatta arvostelijat pohtivat, toteutuuko maakunnan EU- ja muissa julkisissa konsulttitoimeksiannoissa avoimuuden ja julkisuuden periaate vai ovatko toiset suhteineen paremmassa asemassa."

Vaikka eri osapuolet saivat äänensä esiin jutussa, se suututti paikallisen eliitin. Vastineita tai oikaisuja jutusta ei kuitenkaan ES:ssa ollut yhtään, ilmeisesti jo sen takia, että vaikka konsulttien käyttö joutui outoon valoon, siinä saivat kaikki osapuolet äänensä kuuluviin.

Seuraava konflikti maakunnan EU-eliitin kanssa syntyi, kun ES julkaisi EU-ohjelmat teillanneen tutkimuksen tulokset. Tutkimuksen teki valtiovarainministeriön pyynnöstä Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksen tutkijaryhmä, jota johti apulaisprofessori Erkki Mennola:

"- Maakunnalliset EU-ohjelmat ovat keskimäärin erittäin heppoisia, eivätkä ne täytä alkuunkaan EU:n aluepolitiikan todellisia tarkoituksia. Ne ovatkin pitkälti strategiafraasien kokoelmia, joilla voidaan rahoittaa melkein mitä tahansa." (ES 25.11.1996)

Mennolan mukaan rahaa jaetaan epämääräisiin hankkeisiin, joilla paikataan konsulttien kukkaroita tai yliopistojen täydennyskoulutuskeskusten, teknologiakeskusten, ammattikorkeakoulujen ja yrityspalvelukeskusten budjetteja. Etelä-Karjalan EU-ohjelmat arvioitiin heikkotasoisimpien joukkoon Suomessa:

"- Esimerkiksi Etelä-Karjalan kakkosohjelmassa on toistasataa sivua, mutta itse asiaa vain viisi sivua (tutkija Anja) Hallikaisen mielestä. Ohjelma on pääosin maakuntaesittelyjä ja tilastoraportteja."

Mennola kyseenalaisti myös Etelä-Karjalan liiton arvion siitä, että EU-ohjelmat olivat synnyttäneet 400-500 työpaikkaa: "Tämä luku tuntuu täysin hihasta vedetyltä, koska maakunnan kokonaistyöpaikkamäärä ei ole kasvanut."

Seuraavana päivänä (26.11.96) ES antoi puolustukselle puheenvuoron haastattelemalla maakuntajohtaja Puttosta ja sisäministeriön ylijohtaja Paavo Pirttimäkeä. Molemmat muistuttavat EU:n komission hyväksyneen Suomen EU-ohjelmat ja pitäneen niitä korkeatasoisina.

Puttosen mukaan valtiovarainministeriön ja sisäministeriön virkamiehet totesivat Mennolan tutkimuksen täysin epäpäteväksi eikä sitä julkaistu.

"- Mennola ei ollenkaan käsittänyt, mistä EU-ohjelmissä on kysymys. Hänen tutkimuksensa ja mielipiteensä kuvastaa jonkinlaista antipatiaa ja ihmettelyä, että Tampereen yliopiston kunnallistieteen apulaisprofessori laskee tällaista roskaa julkisuuteen."

Tutkimuksen seurantaryhmässä oli mukana myös sisäministeriö, jonka ylijohtaja Pirttimäki kuitenkin sanoo, että Mennolan tutkimus ei liity mitenkään EU-ohjelmien toteuttamiseen.

"- Mennola sanoo tutkineensa 500 hanketta, mutta ne eivät ole toteutettuja hankkeita vaan maakuntien ohjelmien liitteinä olleita toivomusluonteisia listoja."

Mennolan tutkijaryhmää moitittiin erityisesti siitä, että he arvostelivat hankkeita joita ei ohjelmissä edes ole, koska ne ovat "strategiasuunnitelmia". Mennola oli kuitenkin ainakin osaksi oikeassa: esimerkiksi Etelä-Karjalan tavoiteohjelmassa vuosille 1996-96 luetellaan mm. Lappeenrannan lentokentän kiitotien pidennys, tulli- ja vapaavarastoalueiden rakentaminen, Imatran seudun kehitysyrityksen osakepääoman korotus sekä Etelä-Karjalan jätehuollon kehittäminen.

Mennolan vuoro oli vastata kritiikin kritiikkiin seuraavana päivänä (27.11.1996). Väittely alkoi saada koomisia piirteitä: kun maakuntaliitto ja sisäministeriö olivat sitä mieltä, että Mennola oli ymmärtänyt ohjelmat väärin, niin Mennolan mukaan "tutkimuksen tarkoitus on ymmärretty väärin": valtiovarainministeriön teettämä tutkimus lähti alunperin liikkeelle siitä, että

EU-ohjelmissa kummittelivat samat hankkeet, jotka oli jo moneen kertaan hylätty: vanhoja hankkeita pilotettiin EU-ohjelmiin rahoituksen saamiseksi.

Tämän tutkimuksen kannalta on toissijaista se, kuka tässä juupas-eipäs-keskustelussa lopulta oli oikeassa. Mielenkiintoisinta julkisuuden näkökulmasta on se, että tutkimus päätettiin ainakin sisäministeriössä vaieta kuoliaaksi (ks. luku 3.5.) - ja ilmeisesti myös maakuntien liitoissa, koska se ei niidenkään kautta vuotanut julkisuuteen. Virkamiehet siis ensin tilasivat tutkimuksen, jonka lopputulos - kaikessa kiistanalaisuudessaankin - ei miellyttänyt tutkimuksen tilaajaa, joten asia päätettiin ratkaista ikään kuin tutkimusta ei olisi ollut tehtykään. EU-tuet ja niiden julkisuuskuva näyttää olevan niin herkkä asia, että negatiiviset tutkimustulokset pyritään salaamaan. Julkisuus ei siis näytä toteutuvan ainakaan seurannassa, jos ohjelmien onnistumisesta ei olla valmiita avoimesti keskustelemaan.

ES:n julkistama Mennolan tutkimus - joka herätti muutkin tiedotusvälineet - sai varovaista sympatiaa ainoastaan tilaajalta, valtiovarainministeriöltä (ES 27.11.1996). Alivaltiosihteeri Juhani Kivelän mukaan tutkimus on täysin relevantti kun tarkastellaan EU-ohjelmien liikkeellelähdevaihetta, mutta oli vanhentunut vuoden 1996 lopussa. Kivelän mukaan EU-ohjelmat olivat muuttuneet konkreettisemmiksi, kun ne alussa liikkui hyvin yleisellä tasolla.

Kivelän väite ei saa tukea ainakaan maakuntien seuraavista vuosien 1997-99 ohjelmista: ne eivät konkretisoidu yhtään paremmin kuin ensimmäisetkään ohjelmat - ainakaan sellaiselle, joka ei ole ollut niitä itse laatimassa.

Kiistaan palataan vielä jälkiartikkelissa (28.11.1996), joka ympäröidytyydessään vaikuttaa lähinnä maakuntaliiton lepyttelyltä.

Ensimmäisen EU-jäsenyyvuoden aikana Etelä-Saimaa toisti sanasta sanaan sen, mitä mieltä asiantuntijat, lähes poikkeuksetta virkamiehet sanoivat. Näissä puheissa tärkeimmäksi nousi kaiken mahdollisen tukirahan saaminen maakuntaan. Raha oli pääosassa siinäkin mielessä, että sen nähtiin pelastavan maakunnan elinkeinolämän ja ratkaisevan työllisyyden. Lähes ainoa kriittisen puheenvuoron käyttäjä oli yrittäjä, joka valitteli ohjelmien vaikeatajuisuutta. Yrittäjän ääni on linjassa myös EVA:n (1996) ja Keskuskauppakamarin tutkimusten (1997) kanssa: tukiohjelmaviidakko ei ole mennyt perille yrityksille.

Ohjelmakauden lopulla alkoi arvostelu: äänessä ei ollut enää vain maakuntajohtaja, joka siihen saakka oli päässyt lähes yksinoikeudella käyttämään julkisuutta kehuakseen Etelä-Karjalan ohjelmien ja hankkeiden erinomaisuutta. Lyhyen ajan sisällä Etelä-Saimaa havahtui käyttämään omaa ääntään 1) (maakuntajohtajan haastattelun mukaan) torpedoimalla konsulaattihankkeen 2) kyseenalaistamalla vapaan kilpailun ja julkisuuden toteutumisen konsulttijutulla ja 3) kyseenalaistamalla koko ohjelmatyön Mennolan tutkimuksella. Se päästi ääneen paitsi EU-eliitin, myös tavallisia kansalaisia (puhelinäänestys konsulaatista), yrittäjiä (tiettyjen konsulttien suosiminen) ja tutkijoita (Mennolan työryhmä).

Juttujen kriittisinä argumentteina Etelä-Saimaa käytti konsulaattitapauksessa (1) verorahojen tarkoituksenmukaista käyttöä, konsulttitapauksessa (2) vapaata kilpailua ja Mennolan tutkimuksessa pääasiassa (3) byrokraattisuutta. Kun ensimmäisenä tukivuotena Etelä-Saimaa

esitteli EU-tukien siunauksellisuutta maakunnalle, toisen tukivuoden lopulla edelle nousivat esimerkkitapausten kautta ideologiset, tietyt länsimaisen demokratian ja markkinatalouden perusarvot, vapaan kilpailun lisäksi myös välillisesti esimerkiksi sen avoimuus.

Kriittisissäkin jutuissa perusvireenä oli silti tietty epävarmuus, mikä näkyi parhaimmillaan tai pahimmillaan yli kymmenen asianaosaisen haastatteluna. Näin oli vapaan kilpailun puutetta konsulttien käytössä arvostelleessa jutussa, ja vieläpä niin, että väitettyjen väärinkäytösten arvostelijat esiintyivät nimettöminä, kun taas kaikki toistakymmentä syytettyä puolustautuivat omalla nimellään.

Etelä-Saimaan selkeä pyrkimys kriittisyyteen jäi näin puolitiehen, ilmeisesti objektiivisen tiedon puutteessa lopputulos jäi lukijan vastuulle. Lehti näyttäytyi kuitenkin ohjelmakauden lopussa jos ei mielipidejohtajana, niin mielipiteiden areenana, jossa mitä pidemmälle peli eteni, EU-alue-eliitti joutui olemaan entistä enemmän puolustuskannalla. Esimerkiksi Venäjän konsulaatin perustamisessa eliitti kärsi suorastaan selkeän tappion - ja kuten maakuntajohtajan haastattelusta selviää, tappion aiheutti Etelä-Saimaa epäreilulla erotuomaripelillään.

Etelä-Saimaan EU-tukiaiheisten juttujen kehitys osoittaa selvästi, että yhden lähteen, tässä tapauksessa maakuntajohtajan, käyttäminen johtaa yhden totuuden juttuihin. Etelä-Karjalan liiton aktiivisuus tiedon tarjoamisessa tuotti tulosta, mutta sen jälkeen, kun toimittaja ei onnistunutkaan saamaan omalla aktiivisuudellaan haluamia tietoja, kriittisyyskin alkoi kasvaa. Ainoa keino murtautua EU-tukihallinnon alueelle näyttää ES:n esimerkkien perusteella olevan näiden rajojen koettelu.

Tukijutuista nousi esiin selvästi EU-tukihallinnon *asiantuntijavaltaisuus*. Keskusteluun eivät osallistuneet missään vaiheessa poliitikot, vaikka kuntayhtymien pitäisi perustua kunnalliseen demokratiaan ja valvontaan luottamusmiesten kautta. Ulkopuolinen kritiikki, kuten Mennolan tapauksessa ulkopuolisen tutkimuslaitoksen kritiikki torjuttiin asiantuntamattomana, vaikka asialla olivat kunnalliseen ja kuntayhtymien päätöksentekoon perehtyneet tutkijat. Mennolan tapaus osoittaa, että silloin kun keskushallinnon ja aluehallinnon läpäisevä EU-tukihallinto esiintyy yhtenäisenä, sen toimintaa on yksittäisten toimijoiden vaikea arvostella. Mennolan hyökkäykseksi tulkittu tukihallinnon kritiikki kääntyi lopulta puolustukseksi ylivoimaisen vastustajan edessä.

Mennolan tutkimuksen varsin huonosti argumentoitu tyrmääminen osoittaa myös tukihallinnon herkkyyttä kritiikille. Tämä herkkyys perustuu ainakin osin sitä kautta, millaisen kuvan toimintansa tehokkuudesta ja EU:n tukikriteerien noudattamisesta Suomen EU-tukihallinto haluaa antaa rahanjakoa valvolle komissiolle. Julkisia tukia koskevilla asioilla komissiolla on erityinen valvontavalta suhteessa jäsenvaltioon ja sen hallintoviranomaisiin. Se voi muun muassa EY-sopimuksen 93(2)-artiklan nojalla velvoittaa jäsenvaltion poistamaan julkisen tuen tai muuttamaan sitä. Komissio voi myös määrätä jäsenvaltion perimään takaisin väärin maksetun julkisen tuen (Mäenpää 1995, 253).

### 8.1.2. Etelä-Suomen Sanomat: maakunnan virkamiesten areena

Tukiohjelmien alkuvaiheen kaaosmaisuuudesta antaa kuvan ESS:n (Heikki Mantere) ensimmäinen aihetta käsittelevä analyttinen juttu "EU-tuet vielä kaukaisia asioita Päijät-Hämeen yrittäjille" (23.4. 1995):

"Päivässä puoli miljoonaa ja vuodessa 188 miljoonaa markkaa. Tämän verran on luvassa EU-rahaa Päijät-Hämeeseen. Maakunnassa ollaan tyytyväisiä, mutta samalla ihmeissään, miten rahat lopulta jakautuvat ja löytyykö tarpeeksi hyviä kohteita."

Jutussa on haastateltu maakuntajohtajaa ja maakuntaliitton EU-tukiasioista vastavaa suunnittelijaa. Maakuntajohtaja Hopeakoski listaa ohjelman tavoitteista ensimmäiseksi työllisyyden parantamisen eli *uusien* työpaikkojen luomisen.

Toisin kuin monissa muissa jutuissa, haastateltavaksi on etsitty jutun lopuksi myös yrittäjä, jonka piti - ainakin metsälautakunnan virkamiehen mukaan - olla mukana yhdessä EU-projektissa. EU-tukihallinnon ja tuen hakijoiden välinen raja aukeaa railona yrittäjän lakonisessa toteamuksessa:

"Kyllähän sieltä lappuja on tullut, mutta en minä tietääkseni ole missään projektissa mukana."

Juttu on hyvä esimerkki siitä, miten ns. kansalaislähteen käyttäminen voi kääntää viranomaislähteiden puheet aivan pääläelleen. Jutussa käytettiin kolmea lähdettä, joista kolme oli virkamieslähteitä. Kokonaiskuva tilanteesta syntyi vasta sitten, kun mukaan saatiin henkilö, jota varten itse asiassa koko tukihallinnon pitäisi olla ja toimia. Ilman yrittäjän haastattelua juttu olisi jäänyt hallinnon esittelyn tasolle, rahamäärien, päättävien elinten ja viranomaisten omien mielipiteiden esittelyksi.

Ironiaa tai ei, jutun kuvatekstissä todetaan, että "EU-ohjelmien teko on työllistänyt Päijät-Hämeen liiton väkeä koko talven". Tukihallinto siis oli saanut töitä, mutta yrittäjä ei ainakaan EU-projektin kautta. Jutun perusteella tukihallinto oli jäänyt elämään omaa elämäänsä tietämättä sitä, mikä ohjelman vaikutus oli.

Lähes kaikissa EU-tukiohjelmiä käsittelevissä jutuissa on haasteltu maakuntajohtaja Pekka Hopeakoskea, jonka todetaankin (ESS 21.5.1996) johtavan sekä rahoituspäätösten valmistelua että uutta rahavaltaa käyttävää yhteistyöryhmää.

EU-tukien haun kangerteluun kiinnitetään seuraavan kerran huomiota elokuussa. Nyt maakuntajohtajakin valittelee, että elinkeinoelämä on lähtenyt liikkeelle hitaasti. Syitä on jutun mukaan monia, kuten "tiedon puute". Sen mukaan tietoja mahdollisuuksista ja hakumenettelystä on ollut vaikea saada: Etelä-Suomen yritykset eivät ole aikaisemmin voineet rakentaa toimintaansa tukien varaan, joten tukia ei ole totuttu hakemaan.

Epäselväksi kuitenkin jää, miksi tietoa ei ole ja miksi se ei kulje. Johtuiko se viranomaisista, yrittäjistä, järjestöistä vai tiedotusvälineistä? Tiedonkulun ongelmasta ei syytetä ketään, siihen ei oteta kantaa: se on ylhäältä annettu tosiasia, jolle ei voi tehdä mitään, se vain passiivisesti todetaan luonnonlainomaisena tosiasiana.

Syyskuussa 1995 2-ohjelmat olivat olleet voimassa yhdeksän kuukautta, mutta päätöksiä hankkeista ei ollut tehty, koska rahaa EU:lta oli tullut vasta työministeriön tilille. Rahoituksen ongelmia käsittelevässä jutussa (20.9.1995) on haastateltu kahta virkamiestä, Hollolan kunnanjohtajaa ja Päijät-Hämeen liiton maakunta-asiamiestä. Maakunta-asiamies on huolissaan rahojen viipymisestä, mutta on tyytyväinen EU-rahoituksen tuomaan toimeliaisuuteen maakunnassa. Kuukautta aikaisemmin saman EU-tukiviranomaisen, maakuntaliiton maakuntajohtaja oli juuri valittanut päinvastaista. Toimeliaisuudesta esimerkkeinä maakunta-asiamies luettelee pitkän listan erilaisia hankkeita, jotka lähes kaikki ovat vanhoja eri kehittämissuunnitelmista poimittuja projekteja ja investointeja, kuten sataman, museon ja leirinta-alueen kehittämistä. Toimittaja listaa hankkeet uskollisesti ottamatta kantaa siihen, täyttävätkö ne ohjelman kriteereitä.

Ensimmäisen kerran lehti käsittelee EU-tukihallinnon sisäistä valtataistelua, kun tukirahoja vieläkin ala kuuluu Päijät-Hämeeseen.

"Varsinkin (...) rahan makuuttamisessa jotkut ovat haistavinaan selvän vallanhalun: ministeriöiltä kului pari kuukautta, ennen kuin ne pääsivät jonkinlaiseen yhteisymmärrykseen siitä, kuinka paljon rahaa kenenkin kautta maakuntiin jaetaan." (ESS 1.11.1995)

Tietolähteenä on käytetty ilmeisesti tältäkin osin jutussa haastateltua Päijät-Hämeen liiton erikoissuunnittelija Marja Koivulaa, jonka mukaan "ministeriöt eivät ole pystyneet sopimaan edes yhteisestä hakulomakkeesta". Koivula manailee myös sitä, että ministeriöltä ei ole tullut minkäänlaista ohjetta siitä, miten käytännössä pitäisi toimia päätöksentekotilanteessa. Haastateltu uskoo, että komissiolla on ohjeita olemassa, mutta sekaisin ovat suomalaiset hallinto- ja tilikiemurat.

Maakunnan etua ajavan virkamiehen äänellä lehti ottaa kantaa keskushallinnon byrokratiaa vastaan. Myös komissio saa puhtaat paperit. Sen sijaan ei aseteta kyseenalaiseksi maakunnan liiton passiivisuutta, kun se ei ole itse ottanut selvää siitä miten sen pitäisi toimia. Myös paikallisen KTM:n yrityspalvelun edustaja pääsee valittelemaan EU-rahojen puuttumista; sen sijaan keskushallinnosta tai komissiosta ei kysytty, missä rahat viipyvät ja miksi. Maakunnasta löytyy halua ja yritystä, vika on jossain muualla.

EU:n kautta maakunta pääsi myös määrittelemään itsensä. Päijät-Hämeessä päätettiin järjestää maakuntamessut, joiden oikeutusta perusteli maakuntajohtaja (ESS 12.1.1996): "Maakunta on nyt virallistettu käsite valtakunnallisesti ja EU:n kautta." Näin maakuntajohtaja määritteli myös oman, entistä tärkeemmän asemansa EU-päätöksenteossa.

Vuoden 1996 puolella (14.1.) rahanjaon ongelmat ovat jo kääntymässä siunaukseksi. Rahaa on alkanut valua maakuntaan, ja jutussa luetellaan pitkä liuta julkisia hankkeita hyvin yleisellä tasolla: mitään selvää ei saa siitä, mikä hankkeen idea on, kerrotaan vain kohde, kuten "Slovakian kaupan edistäminen" tai "maakunnan osaamiskeskittymä", mikä voi tarkoittaa mitä vain. Yritysten tukipäätöksistä toimittaja ei saanutkaan yhteenvetoa.

Ensimmäiset ohjelmia kritisoivat äänet alkoivat kuulua julkisuuteen toisena tukivuonna. Lahden kaupunginjohtaja Kari Salmi, jonka voi katsoa yhteistyöryhmän jäsenenä kuuluvan EU-eliittiin, arvioi avausvuoden menneen vähän hukkaan, koska "ohjelmiin mukaanmenemistä jouduttiin

valmistelemään kiireellä ja niistä tuli monella tavalla toiveiden tynnyreitä". Salmi moitiskelee ohjelmia myös kovin julkishallintovetoisiksi ja koulutukseen painottuneiksi. (ESS 21.2.1996)

Lähes koomisia mittasuhteita antaa varamaakuntajohtaja Leo Barmanin vastaus Lahden kaupunginjohtajalle samassa jutussa: Barman toppuutteli toiveita saada EU-hankkeisiin mukaan yksityisiä yrityksiä: "Harva yritys viitsii lähteä mukaan niin mutkikkaaseen prosessiin."

Barmanin mukaan alueen väen on täytynyt opetella uusi hallintokulttuuri, "josta on tullut byrokraattinen vyyhti". Jutussa hän luettelee listan vaiheista, jotka hankkeen on käytävä läpi: (1) hankkeen kokoaminen (2) rahoituksen hankinta (3) käsittely yhteistyöryhmässä (4) EU-ohjelmaan sopimisen tarkistus (5) varsinainen rahoituspäätös (6) hankkeen käynnistäminen ja (7) seurantajärjestelmä.

Mielenkiintoista tässä on se, että varamaakuntajohtajan ilmeisen vilpitön kommentti on täysin ristiriidassa ainakin 2-ohjelman työllisyystavoitteen kanssa. Sen mukaan pysyviä työpaikkoja syntyy nimenomaan yrityksiin, ja jos yritykset eivät tukea hae, koko ohjelmalta putoaa pohja pois. Barman tunnustaa näin, että tukiohjelma on lähtökohdiltaan ja perusteiltaan epäonnistunut.

Sekavuudessaan ja ristiriitaisuudessaan omaa luokkaansa oli ESS:n seurantajuttu "Satamahankkeet parhaita EU:n ohjelmainvestointeja/Hallintoministeri Backman painottaa valinnassa sisältöä" (22.3.1996). Vaikka otsikko kehuu satamahankkeita "parhaiksi" hankkeiksi, Backman arvostelee ohjelmia mm. liiallisesta painottumisesta juuri infrastruktuuri-investointeihin.

Uuden näkökulman EU-tukikeskusteluun toi Tilastokeskus, jossa tarkasteltiin valtion tukien jakautumista eri maakuntiin (25.3.1996). Tilastokeskuksen yliaktuaarin mukaan "muut kuin maatalouden EU-tukirahat ovat vain pikkurahoja, eikä niillä ole suurtakaan merkitystä". Mielipide on outo siinä valossa, että nimenomaan taantuvien teollisuusalueiden tukirahoilla pyrittiin ohjelman mukaan uusi työpaikkoja, esimerkiksi Päijät-Hämeessä kahdessa vuodessa 1500. Samaan yhteyteen taitetussa jutussa maakuntajohtaja Hopeakoski on sitä mieltä, että kakkosohjelman 250 miljoonalla kahdelle vuodelle on suuri merkitys. Esimerkiksi hän ottaa Lahden sataman, johon on luvassa 10 miljoonaa: sitä ei kerrota, paljonko syntyy työpaikkoja. Uudelta aluehallintoviranomaiselta, työvoima- ja elinkeinokeskukselta Hopeakoski odottaa kymmeniä uusia työpaikkoja - siis hallinnon paisuttamisen kautta.

Päijät-Hämeen maakuntamessujen aattona elokuussa 1996 maakuntajohtaja perustelee jälleen maakunnan EU:n kautta:

"Ennen Suomen EU-jäsenyyttä maakuntaa piti todistella. Nyt se on muuta kuin hallinnollinen yksikkö. Se on tullut läheisemmäksi."

Jutusta ei selviä, kenelle läheisemmäksi: maakuntaliitolle vai maakunnan asukkaalle? Maakuntahallinto vai itse maakunta asukkaalle? Juttu esittelee maakunnan liiton hallintovallan kasvua. Brysselin tilintarkastajatkin olivat käyneet tutkimassa EU-tilejä, eikä huomauttamista löytynyt.

"Yhtään ei ole myönnetty rahaa väärin tarkoituksiin. Huonoihin tosin kylläkin. On virkamiehen tehtävä seuloa hyvät huonoista."



Vastaamatta jää, miksi huonoihin hankkeisiin on myönnetty rahaa, vaikka virkamiesten tehtävä olisi seuloa ne hyvistä. Lausumasta voi päätellä, että myös huonot hankkeet kuuluvat väistämättä EU:n varoin tuettavien joukkoon: jutusta saa käsityksen, että "väärä" ja "huono" tarkoitus ovat kaksi eri asiaa, vääristä kun jää kiinni, huonoista ei ainakaan rangaistuksia tule.

Uusi ääni alue-eliitin kuoroon tulee, kun Päijät-Hämeen liiton uusi kehityspäällikkö Hannu Tervonen aloitti työnsä kesällä 1996. Toiselta paikkakunnalta muuttaneen ääni poikkeaa huomattavasti esimerkiksi maakuntajohtajan maakuntahenkilökehutuksesta:

"Kun Tervonen ajelee pääkaupunkiseudulta kohti Lahtea ja saa näkyviinsä Salpausselän harjut, hän kuvittelee toisinaan saapuvansa eteläisen Suomen Twin Peaksiin, kaupunkiin, joka pyörii itsensä ympärillä eikä tarvitse muuta maailmaa." (ESS 11.8.1996)

Keskustelu keskushallinnon kyvyttömyydestä rahanjakajana kävi erityisen kuumana elo-syyskuun vaihteessa 1996, jolloin maakuntaliitto pääsi lähes päivittäin moittimaan ministeriöitä rahojen viipymisestä. Kun puoli vuotta aiemmin EU-hankkeilta puuttui EU:n rahoitusosuus, nyt puuttui ministeriöiltä tuleva kansallinen raha.

Keskustelua käytiin melkein pelkästään maakuntaliiton äänellä. Sen avasi ESS 28.8.1996 otsikolla "Päijät-Hämeeltä kadoksissa EU-rahoja ja hakijoita". Suunnittelija valitteli, että ministeriöiden ja alueiden ohjelmat eivät vastaa toisiaan. Piikki kohdistui kauppa- ja teollisuusministeriöön. Suurin ongelma on kuitenkin se, että EU-rahoille ei löydy tarpeeksi kysyjä.

KTM:n yrityspalvelun johtaja otti kantaa puolestaan huhuihin, joiden mukaan EU-rahoja olisi kadoksissa. Toimittajan on tyytyminen vastaukseen:

"Ne rahat jotka ministeriö on luvannut, ovat meille tulleet, ja ne on käytetty. Kaikkialla kakkosalueella voitaisiin sanoa, että rahoja on kadonnut, jos tuijotetaan vain niihin lukuihin jotka lyötiin lukkoon ohjelmaa tehtäessä pari vuotta sitten. Kakkosohjelman tavoitteet perustuvat enemmän budjettitekniikkaan kuin todelliseen, tällä hetkellä vallitsevaan tilanteeseen."

Toimittaja osoittautuu olevan omassa asiassaan todistavien virkamiesten armoilla, kun hän ryhtyy selvittämään paikalliselta tasolta rahojen kohtaloa. Sekä ministeriöihin että komissioon soittamiseen on ilmeisesti ollut liian korkea kynnyks: nyt lukija jää täysin epätietoiseksi, mitkä rahat ovat kadonneet ja minne, jos ovat. Maakuntaliiton virkamies sanoo toista ja KTM:n virkamies toista, mutta lukija ei tiedä, kumpi on oikeassa.

Parin päivän päästä Päijät-Hämeen liitosta oli löytynyt jo kuudes asiantuntija, tutkimuspäällikkö Arimo Laiho, joka toisti, että ministeriöt eivät olleet päässeet sopuun rahoista. Samalla Laiho toivoi, että maakunnille annettaisiin enemmän valtaa päättää EU-tukirahoista (ESS 31.8.1996).

Seuraavana päivänä tuli jo tietoa, jonka voi katsoa olevan ristiriidassa maakuntaliiton vallan lisäämiselle. Komission tilintarkastajat olivat (liiton edustajan mukaan) moittineet Päijät-Hämeen hankkeita siitä, että ne kuuluvat nappikaupparajaan. Maakunnan hankkeiden yhteiskunnallisten vaikutusten epäiltiin jäävän kovin vähäisiksi. Pääsyy on liiton edustajan

mukaan kuitenkin jälleen keskushallinnossa, valtion budjettikäytännössä, joka pakottaa pilkkomaan hankkeet useilta eri momenteilta ja ministeriöiltä.

"Usein kuulee syytettävän EU:n byrokratiaa, mutta ainakin tämä sotkuisuus johtuu omasta byrokratiastamme. Asiat pitäisi panna kuntoon kotimaassa."

Toinen liiton virkamies vetoaa siihen, että koko tukikulttuuri on uutta Päijät-Hämeessä, toisin kuin Itä- ja Pohjois-Suomessa. Jutussa kiinnittyy jälleen huomio siihen, että siinä siteerataan komissiolähdettä, mutta siten, että maakuntaliiton edustaja puhuu komission ja EU:n äänellä.

Entistä sekavammaksi meno kiihtyi seminaarissa, jossa piti selvittää rahojen kohtaloa (ESS 18.9.96). Päijät-Hämeen liiton virkamies arveli opetusministeriön kautta kulkevien ja Päijät-Hämeelle kuuluvien tukien menevän johonkin muuhun maakuntaan, opetusministeriössä taas kritiikkiä ei ymmärretty. Maakuntaliitolla ja opetusministeriöllä näytti jutun perusteella olevan täysin eriävät käsitykset siitä, pitääkö opetusministeriön rahat jakaa tasan eri maakuntien välillä vai ei. Sisäministeriö taas asettui puolustamaan maakuntien näkemystä. Saman jutun yhteydessä olevassa kommentissa liiton edustaja uhkaili jo rikosilmoituksella perään, kun luvattuja rahoja ei maakunnassa näy.

Maakunnan liiton virkamiehet näyttävät olleen ehtymätön mielipidesampo ESS:lle. Näkemysten kirjoa lisäsi vielä se, että saman liiton virkamies, aluekehityssuunnittelija Marja Koivula, saattoi muutaman viikon välein moitiskella suomalaisen keskushallinnon ja EU:n komission byrokratiaa hitaudesta ja kankeudesta, ja vieläpä niin, että ensin komissio oli selvästi joustavampi kuin keskushallinto, ja kohta päinvastoin (ESS 29.12.1996).

Ensimmäisen ohjelmakauden lopulla Etelä-Suomen Sanomat yritti Etelä-Saimaan tapaan selvittää sitä, mitä EU-tukirahoilla loppujen lopuksi saatiin aikaan. Varovainen loputulos on (ESS 15.12.1996), että monet tavoitteista jäivät puolitiehen: työttömyys ei laskenut arvioitua tahtia, työpaikkoja ei syntynyt niin paljon kuin laskettiin ja tukirahaa jäi noin neljännes käyttämättä.

ESS esitteli kahden vuoden aikana myös lukuisia työttömien koulutusprojekteja, joissa projektien vetäjät avoimesti kertoivat työllisyystavoitteista. Jutut jakautuivat kahtia: kriittisiin juttuihin ja niihin, joissa vetäjät saivat rauhassa esittää arvioitaan. Jutut jäivät ilmaan ja myöhempien aikojen juttujen varaan siitä, syntyikö työpaikkoja koskaan.

ESS:n jutuissa maakuntahallinto esiintyy dynaamisena uutena vallankäyttäjänä, joka usein joutuu myöntämään epäonnistumisensa, mutta vierittää syyn siitä uudelle hallintokulttuurille, jota keskushallinto ei hallitse. Vain harvoissa jutuissa pääsee ääneen keskushallinnon virkamies. Komissio näyttäytyy kaukaisena, isällisenä ellei jopa jumalallisena hahmona, joka käy antamassa pikku muistutuksia, jos rahanjako ei ole mennyt aivan kohdalleen. Keskushallinto puolestaan esittäytyy eräänlaisen hulttio-isoveljenä, jonka komissio on puolittain hylännyt, kun taas maakuntahallinto-pikkuveli on isä-EU:n suosiossa.

Uutisjutuissa pyrittiin lähes poikkeuksetta välttelemään minkäänlaisia kannanottoja tai edes rakentamaan juttuihin dramatiikkaa niin, että olisi asetettu viranomaisten väitteitä vastakkain. Luultavasti vähimmän vaivan laki toteutui myös niin, että pelkästään liiton varsin kärkeillä kannanotoilla saatiin riittävät ainekset poleemiseen otsikkoon. Usein syytettynä ollut

ministeriöiden EU-hallinto ei näytä vaivautuneen vastaamaan siihen kohdistuneeseen kritiikkiin, mutta myöskään toimittaja ei ollut kantaa kysynyt. Syytetyn penkillä istui useimmiten KTM:n piiripäällikkö. ESS:n jutuista saa kuvan, että vain keskushallinto on byrokraattinen ja rahanjaossaan hidas ja salaileva, kun taas maakuntahallinto ja komissio pyrkivät alueiden kehittämiseen.

ESS:n EU-tukijuttujen perusteella maakuntaliitto ei ole itse kovin aktiivinen lähde, mutta lähes ainoa. Koska se edustaa kuntia, sillä ei ole suoraa lojaliteettivelvoitetta keskushallintoon päin. Maakuntahallinnon virkamiesten kritiikin kohteina ovat ennen muuta kauppa- ja teollisuusministeriö ja opetusministeriö. Sen sijaan sisäministeriön kanssa halutaan olla hyvissä väleissä, koska niin kauan kuin SM vastaa valtakunnallisesta rahanjaosta, myöskään maakuntien liittojen asema ei ole uhattuna. Sen sijaan KTM:n aseman vahvistuminen merkitsisi selvää maakuntaliittojen vallan leikkaamista, ja KTM onkin useissa jutuissa puolustusasemissa. KTM:n ääni on kuitenkin heikko siihen nähden, että sen kautta jaetaan noin puolet EU:n aluetukirahoista.

ESS käytti kahden vuoden aikana EU-tukiaiheisissa jutuissa lähteinään peräti kuutta eri maakuntaliiton virkamiestä. Ylivoimaisesti tärkein lähde oli maakuntajohtaja, jonka sana riitti uutiseksi, olipa asia kuinka kiistanalainen tahansa. Seuraavaksi useimmin tietolähteenä käytettiin maakuntaliiton erikoissuunnittelijaa, joka näyttää uskaltaneen ottaa kantaa ja arvostella keskushallintoa jopa jyrkemmin kuin maakuntajohtaja. Kolmanneksi käytetyin tietolähde oli KTM:n piiripäällikkö, joka kotimaanosastossa julkaistuissa jutuissa esiintyi useimmiten kritiikin kohteena, syytettyjen penkillä, koska maakunta ei ollut saanut odottamiaan rahoja.

Vaikka opetusministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö olivat hyvin usein "syntipukkeja", keskushallinnosta ei maakunnan liiton väitteitä tarkistettu. EU-tukiaiheisissa jutuissa lehti otti siis käytännössä selkeästi maakunnan etua ajavan linjan, koska ei käyttänyt lähteitä, jotka olisivat sattaneet tuoda vastaevienssiä maakunnan ääneen. ESS:n jutut olivatkin enemmän maakuntaliiton teesejä ilman antiteesejä saati synteisiä.

Julkisuuden hallinnan näkökulmasta maakuntaliitto näyttää pystyneen ilman erityistä aktiivisuuttakin saamaan haluamaansa julkisuutta. Tiedotusväline taas on saanut vähällä vaivalla suhteellisen kärkevää uutismateriaalia, mutta maakuntaliiton ehdoilla. Julkisuutta tiedonintressin emansipatorisena välineenä lehti ei kuitenkaan ole pystynyt edistämään, koska lukijalle ei ole annettu välineitä vaihtoehtoisiin näkemyksiin ja kannanottoihin. EU-tukihallinnon kautta maakuntaliitto ja siinä erityisesti maakuntajohtaja on pystynyt vahvistamaan julkisuuden kautta valtaansa, ja siten vahvistanut viranomaisvaltaa. Maakuntajohtaja-riippuvuus tiedonlähteenä oli Etelä-Suomen Sanomilla vielä suurempi kuin Etelä-Saimaalla, koska maakuntajohtaja näyttäytyi olevan jopa kritiikin yläpuolella.

Selvimmän maakuntajohtaja ja liitto joutuivat tulilinjalle pari viikkoa Etelä-Saimaan jälkeen julkaistussa uutisessa Mennolan työryhmän raportista. Toisin kuin Etelä-Saimaan jutussa, ESS antoi heti puolustukselle eli maakuntajohtajalle puheenvuoron.

"- Jos lukee pelkästään strategista ohjelmaa, se on sellainen ja sellaiseksi tarkoitettukin. Mutta joka ikinen hanke on ministeriöiden ja komission vaatimuksesta määriteltävä ja jopa perusteltava tuskallisen tarkasti." (ESS 4.12.1996)

ESS:n jutusta puuttui myös ES:n juttuun verrattuna paikallinen dramatiikka, koska Lappeenrannassa asuvan apulaisprofessori Mennolan äänellä oli selvästi voimakkaampi vaikutus kotimaakunnassa kuin muualla. Etelä-Saimaassa raportin ankara kritiikki synnytti pitkällisen kiistakirjoitusten sarjan, kun taas Etelä-Suomen Sanomissa keskustelu tukiohjelmien sisällöistä alkoi ja päättyi samana päivänä. Näin alueen EU-eliitin ulkopuolisten asiantuntijoiden ääni jäi pelkäksi yksittäiseksi poikkeukseksi.

### 8.1.3. Keski-suomalainen: ulkokohtaista välinpitämättömyyttä

Keski-Suomessa maakunnan EU-eliitti ei näytä onnistuneen vahvistamaan valtaansa ainakaan maakuntalehden kautta.

Keski-suomalainen keskitti voimansa kampanjaan Keski-Suomen läänin säilyttämiseksi. Keski-suomalaisen kirjoituksista huokuu suorainen välinpitämättömyys koko EU-tukihallintoa kohtaan, vaikka lehden levikkialue on kolmen eri EU-tuen piirissä. (Läänikeskustelusta ks. tarkemmin Hujanen 1997, 48-59.)

Ensimmäinen analyttinen juttu EU-tuista ilmestyi KSML:ssa vasta ensimmäisen jäsenyyvuoden lopulla (24.9.1995), ja senkin tekijä oli Sanomalehtien Uutistoimiston Brysselin-kirjeenvaihtaja. Jutussa Keskuskauppakamarin varatoimitusjohtaja valittelee hyvin ideoiden puuttumista EU-ohjelmista. Jutun mukaan myös "aluepolitiikan asiantuntijat Brysselissä" olivat sitä mieltä, että hyviä ideoita puuttuu, vaikka rahaa Suomeen ei vielä siinä vaiheessa ollut vielä tullut.

Normaali maakuntalehden tapa on toimia niin, että valtakunnallisen tietotoimiston juttuun pyritään löytämään paikallinen näkökulma, jonka oletetaan kiinnostavan lehden levikkialueen lukijaa. KSML:lle tällainen maakuntalehden normaalijournalismin periaate näyttää olevan vieras yleensä ja niin tässäkin tapauksessa: se ei tähän kritiikkiin tarttunut niin, että olisi ryhtynyt selvittämään oman maakunnan tilannetta.

Jatkossakin KSML on SUT:n varassa: seuraavassa jutussa Etelä-Pohjanmaan, Etelä-Karjalan, Etelä-Savon ja lopuksi Keski-Suomen maakuntajohtajat valittavat, että EU-rahaa valuu budjetin leikkausten tilkkeeksi. Kaikkien vaatimattomimmin esillä on oma maakuntajohtaja Erkki Järvelä, jolle annetaan tilaa yhden lauseen verran jutun lopussa.

Ensimmäisen kerran KSML (Tapio Honkamaa) ottaa itse kantaa EU-tukiin taloussivuilla julkaistussa pakinassa "Hyvää huomenta Keski-Suomen EU-lobbarit" (22.10.1995). Jutussa valitellaan aluksi sitä, että Keski-Suomi ei saanut sen enempää EU:n energiatoimistoa kuin euroneuvontakeskustakaan.

"Keski-Suomen EU-lobbailu alkoi makealla voitolla. Maakunta on ainoa alue koko maassa, jolla on käytössään koko EU-tukiaisten arsenaali. Jatko ei ole jostakin syystä sujunut yhtä suotuisasti. Keski-suomalaiset ovat olleet askeleen myöhässä, kun EU on jakanut byrokratiaansa maakuntiin. Myöhästelyn ja lobbailun puutteesta ei sovi osoitella pelkästään Keski-Suomen liittoa. Ikävä tosiasia on, että keski-suomalaisilla ei ole ollut

kokeneita ja korkea-arvoisia puolestapuhujia Brysselissä (...) Keski-Suomen yhteydet EU:n huipulle ovat olleet todella vähäiset."

Kirjoittajan mukaan KTM:n euroneuvontakeskuksen evästyksset "eivät olisi olleet pahitteeksi keskisuomalaisillekaan pk-yrityksille: "Tacis ja Phare ja muut merkillisyydet saattaisivat joskus avautua yrittäjille, jos riittävästi tietoa olisi tarjolla kotikulmilla."

KSML itse ei tässä tiedon jakamisessa kunnostautunut. Se oli enemmän kiinnostunut EU-hallinnon kasvattamisesta alueella, mitä voi pitää jopa johdonmukaisena lehden linjana. Hallinnon merkitystä lehdelle korosti kirjoittelu lääninhallituksen säilyttämisen puolesta, mikä lienee ollut aktiivisinta Suomessa.

Keski-Suomi ennätti olla lähes vuoden EU-tukien piirissä, ennen kuin KSML kertoi, kuinka paljon maakunnalla on käytössään EU-rahaa eri ohjelmien kautta (29.10.1995). Sekavaan rahanpyörittelyyn perustuvassa jutussa siteerataan mm. Keski-Suomen liiton apulaisjohtajaa Jukka Patrikaista: "EU-tuen saamisen kannalta Keski-Suomella on hyvät lähtökohdat, sillä maakunnan alueet kuuluvat johonkin yhteisön tukialueeseen." Lause on täysin käsittämätön: sillä luultavasti tarkoitetaan, että EU-tuki antaa Keski-Suomelle hyvät lähtökohdat alueen kehittämiseksi ja että kaikki maakunnan osat kuuluvat EU:n tukialueisiin. Jutun anti ei ole se, miten EU-tukia alueella jaetaan vaan se, että toimittaja ei ole ymmärtänyt lainkaan, mistä EU-tukiohjelmissa on kysymys. Tehtävänä on toistaa mitä asiantuntijat sanovat, mutta toistossakin on selviä virheitä. Jutussa pyritään ilmeisesti oman epävarmuuden takia piiloutumaan asiantuntijalainauksen taakse, mikä on johtanut latteuksiin ja epämääräisiin ilmaisuihin.

Omia toimittajia enemmän persoonallista ääntään käyttävät ulkopuoliset kirjoittajat, kuten kaupunginjohtaja Pekka Kettunen, kansanedustaja Mauri Pekkarinen ja Jyväskylän yliopiston vararehtori Pekka Neittaanmäki.

Artikkelissa 19.11.1995 otetaan kyllä kantaa EU:n tukiin, mutta vain sen taloushallinnon tasolla. Siinä todetaan, että tuista neljä prosenttia käytetään väärin, mutta johtopäätös on vain ympärilyöreän ja näennäiskriittisen hurskas:

"Mikäli Euroopan unioni ei kykene korjaamaan talouteensa liittyviä epäkohtia ja estämään byrokratian paisumista, voi niistä muodostua ongelmia, jotka vaarantavat koko yhteisön tulevaisuuden."

Sama linja jatkuu Tacis-ohjelman hallinto-ongelman hallinto-ongelmien käsittelyssä:

"Nyt Tacis-ohjelmassa on liian monta kokkia. Asialla ovat muun muassa ulkoministeriö, sisäministeriö, liikenneministeriö ja ympäristöministeriö. Koordinointivastuu on ollut ulkoministeriön, mutta tähän saakka koordinointi on kangerrellut. Tieto ei ole kulkenut ja rahat ovat olleet piilossa monien ministeriöiden pykäläviikon takana:" (KSML 4.2.1996)

Retoriikka on tyypillistä: "kokkeja on liikaa", "koordinointi kangertelee", "tieto ei kulje", "rahat ovat piilossa". Ne ovat enemmän kysymyksiä kuin vastauksia tukiohjelmien yleisempiinkin ongelmiin. Mitkä kokit eli ministeriöt pitäisi jättää vastaamaan ohjelmista? Miksi koordinointi kangertelee - normeista, ministeriöiden valtataistelusta vai mistä johtuen? Mikä tieto ei kulje ja

kenelle se ei kulje? Miksi ja missä rahat ovat piilossa? Artikkelin on hyvä esimerkki siitä, että perinteinen suomalainen pääkirjoitusretoriikka saa lisää aineksia latteille ilmaisuille, kun kirjoitetaan kaukaisista asioista, joita ei ilmeisesti hallita muuten kuin toisista lehtijutuista ammennettujen tietojen perusteella. Toimittajan on helpompi kirjoittaa kaukaista asioista ympäröivä lausein kuin että hän pyrkisi konkretisoimaan aihetta lukijakunnan tasolle heidän jokapäiväiseen elämäänsä. Maakuntalehden kannalta sitä voi pitää epäviisaana linjana.

Omia toimittajia selkeämmin EU-tukiin otti kantaa Vapo Oy:n toimitusjohtaja Esko Muhonen (8.12.95). Ensin hän vaatii suomalaisia valvomaan kansallisia etuja mahdollisimman hyvin, mutta varoittaa EU:n avustuksien varassa elämisestä:

"Mitä enemmän totumme elämään tukien varassa, sitä vaikeampaa on huolehtia kansakunnan yhteisten etujen hoitamisesta. Meidän tulee seistä omalla pohjallamme, me emme saa luottaa liikaa vieraaseen apuun."

Kapulakielisyyden ennätys saavutetaan jutussa "Saarijärven kaupunki haluaa maisemat EU-tuen piiriin", mikä sinänsä houkuttelee lukemaan. Mutta itse teksti on varoittava esimerkki siitä, millaisia juttuja syntyy, kun toimittaja omaksuu sanatarkasti viranomaiskielen pahimmillaan:

"Keski-Suomen liiton tulisi Saarijärven kaupunginhallituksen mielestä toimia maakunnan kuntien mahdollisuuksien luojana ympäristöön kohdistuvissa EU-rakennerahastohankkeissa Keski-Suomellekin koulutuksen ja tutkimuksen, osaamisen sekä yrittäjyyden edistämisen ja teollistamisen ohella tärkeän ympäristöimagon vuoksi."

"Kaupunginhallitus esittää, että maakuntahallitus puoltaisi ympäristöministeriölle Keski-Suomessa maakunnan kannalta tärkeiden ja valtakunnallisesti merkittävien alueiden yleiskaavojen laatimista EU:n aluekehittämisrahastosta rahoitettavaan ohjelmaan ympäristöministeriön mahdollistamalla tavalla." (KSML 12.3.1996)

Kun EU:ta syytetään käsittämättömästä byrokratiasta ja kapulakielisyydestä, aivan samaan yltää suomalainen virkamies ja luottamusmies laatiessaan julkilausumia - ja mikä pahinta, (keski)suomalainen toimittaja toistaa ne sanasta sanaan niin. Uutisen kärjen olisi saanut siitä, että viranomaiset tehtailevat edellisen kaltaisia julkilausumia - luultavasti itselleen. Toimittajan velvollisuus - ja herkullinen tilaisuus - olisi myös ollut ottaa kantaa siihen, voiko ohjelmien kriteerien mukaan kaavoihin käyttää EU-rahaa.

Keski-Suomen liitto ottikin kielteisen kannan rantaosayleiskaavojen EU-rahoitukseen, minkä lehti kertoi seuraavana päivänä, "koska liitto painottaa toisenlaisia asioita". Tällä kuittauksella hukattiin herkullinen analyysinpaikka siitä, mihin kaikkeen EU-tukea yritetäänkin hakea.

Samanlainen ulkokohtainen linja jatkuu jutussa "EU-tietoa tarjolla paljon - puutetta vain kyselijöistä" (14.3.96).

"Suomalaiset eivät tunnu järin kiinnostuneilta Euroopan Unionista. Tai sitten he eivät tiedä, että tietoa on tyrkylällä pilvin pimein."

Toimittaja lähtee liikkeelle siitä, että ulkoministeriön Eurooppa-tiedotuksen tarjoama tieto on sinällään arvokasta jo sen takia että sitä on niin paljon, ja mitä enemmän sitä nauttii, sitä

viisaampi on EU-kansalainen. Kuitenkin tutkimuksilla (esim. Kivukuru 1996) on osoitettu, että ongelmana ei ole tiedon määrä, vaan se, miten saada käsiinsä olennainen EU-tieto.

KTM:n piiritoimisto pääsi ensimmäisen kerran ääneen jutussa "KTM myönsi ennätysvähän tukia/Keskisuomalaisten yritysten investointi-into laimeni viime vuonna ja suunnitellut tuet jäivät jakamatta" (15.3.1996). Piiritoimiston johtajan mukaan "kysymys ei ollut siitä, etteikö KTM olisi halunnut myöntää rahaa, mutta hakemusten joukossa ei vain ollut sopivia, kasvuun perustuvia hankkeita". Jutusta saa sellaisen käsityksen, että hallinto kyllä toimii, mutta yrittäjäaineksessa on Keski-Suomessa vika. Syytä investointihaluttomuuteen ei etsitä, eikä varsinkaan KTM:stä, koska äänessä on vain yrityspalvelun johtaja. Jutussa ei myöskään kerrota ensimmäisestäkään konkreettisesta tukea saaneesta hankkeesta, ainoastaan yksi toteutumaton sahananke mainitaan. Myöskään tuella työllistettyjen määrästä ei puhuta mitään.

EU:n tukipolitiikan monimutkaisuudesta yrittäjän kannalta ensimmäisen kerran kuvan antaa "EU-koukerot syynä viivästykseen" (25.4.1996). Siinä KTM:n piiritoimiston virkamies vakuuttaa EU-tukea hakeneen yrittäjän saaneen tukea sallituissa rajoissa. Virkamies korostaa, ettei viivästyksessä kyse ollut tahallisuudesta vaan EU-koukeroista, jotka jäsenyyden alkuvaiheessa aiheuttivat paljon epätietoisuutta.

"- Ehkä emme tarpeeksi hyvin osanneet kertoa yrittäjälle näistä EU:n aiheuttamista muutoksista. Kun lisäksi rahoituskuvioissa oli mukana muitakin osapuolia, niin yhteisen linjan hakeminen ei ainakaan nopeuttanut neuvotteluita. Eikä yrittäjätaustojen selvittäminenäkään käden käänteessä käy."

Myös virkamiehet selittävät vaikeuksia EU-byrokratialla: siitä on tullut vakioselitys, johon voi aina turvautua, jos jokin asia ei suju. Toimittajan taas on hyvin vaikea todistaa päinvastaista, varsinkin kun on kysymys liikesalaisuudesta.

Niin Keskisuomalaisen kuin monien muidenkin maakuntalehtien EU-näkökulma rajoittui usein maatalouden tukiin. Työllistämisen kannalta huomattavasti tärkeämpien pienten ja keskisuurten yritysten näkökulmaa ja ongelmia hakubyrokratiassa sen sijaan ei ollut esillä.

Uudesta syntipukkikulttuurista havainnollisen kuvan antaa KSML:n juttu "Viljelijät menettäneet EU-tukia epätarkkojen ohjeiden takia/Menetykset saattavat olla jopa kymmeniätuhansia markkoja. Nyt selvitetään kenen syytä kaikki on" (12.5.1996). Ensin ovat äänessä viljelijät, jotka ovat kyllästyneet maaseutuelinkeinopiirin byrokratiaan ja päättämättömyyteen. Sen jälkeen syyttelyketjussa on maaseutuelinkeinopiirin virkamies, jonka mukaan taas viivytyksen syyt eivät olleet piirissä vaan Brysselin komissiossa.

Kommentissa toimittaja Esa Kilponen toteaa, että syyppään osoittaminen on hankalaa. Niin toimittajallekin; vikaa on kaikissa eikä kenessäkään:

"Vastuu hakemusten tiedoista on viljelijällä. Taakka tuntuu liian suurelta ja virheitä on sattunut. (...) Vaikka suurin syy luuraisi ministeriössä tai Brysselissä, niin muidenkaan viranomaisten ei pidä vähätellä vastuutaan asioiden sujumisessa."

Ensimmäinen konkreettinen EU-tukihanke esiteltiin toukokuussa 1996, kun Jyväskylän Viherkeskukselle annettiin EU-tukea. Jutussa kerrotaan Jyvässeudun jo hyödyntävän hyvin kakkostukea.

Vuoden 1996 puolivälissä (16.7.1996) KSML yritti kartoittaa mitä 2-ohjelmalla on saatu aikaan. Haastateltu maakuntajohtaja Erkki Järvelä oli suhteellisen tyytyväinen tuloksiin, vaikka mitään kuvaa ei ole siitä, miten esimerkiksi uusien työpaikkojen luomisen tavoite on toteutunut. Järvelä toteaa uskovansa kuitenkin, että "rahat saadaan käytettyä". Sama kielenkäyttö toistuu myös muilla maakuntajohtajilla muissa tutkituissa lehdissä: ohjelmat on rakennettu niin, että ensisijainen päämäärä on saada rahat käytettyä eikä se, että niillä rahoitettaisiin ensisijaisesti työllisyyttä parantavia tuottavia hankkeita. Ilmeisesti toimittajienkaan mielestä ei ole mitään koomista siinä, että tukien jaosta vastaava viranomaisen pitää rahoista eroonpääsemistä päämääränä: jos esimerkiksi palkansaaja toteaisi näin omista rahoistaan, häntä pidettäisiin vähintään huikentelevaisena.

Keskisuomalaisen välinpitämättömyys maakunta- ja siten EU-tukihallintoon on kautta linjan johtanut ulkokohtaisiin ja paperinmakuisiin virkamiesilmaisuihin. Sekavuudessa ja kuivuudessa ne vetävät vertoja tukiohjelmien teksteille. Silloin kuin tukia sivutaan, ääni on kylläkin lehden oma, mutta samalla etäinen. Koko EU näyttäytyy KSML:n jutuissa Brysselissä olevana kummajaisena, jonka tärkein merkitys on toimia rahastuskohteena. Näkökulma on maakunnalle hyvin perinteinen: samalla lailla kuin KSML korostaa maakunnan etäisyyttä Helsingin herroihin, vielä selvemmin etäisyyttä otetaan EU:hun.

Keskisuomalaisessa edes maakuntajohtajaa ei lasketa mainostamaan tukien merkitystä maakunnan tulevaisuudelle. Asiantuntijoina toimivat lehden omat toimittajat, mutta asiantuntemus ei näytä riittävän. EU:sta KSML tuntuu kirjoittavan kirjoittamisen vuoksi - asioita ei yritetä analysoida sen paremmin rakentavasti kuin kriittisestikään.

#### **8.1.4. Alueen ääni EU-maakunnassa: maakuntajohtajan puhuva pää**

Toimittajien ja lähteiden välinen vuorovaikutus rajoittui maakuntalehdissä lähes kokonaan maakuntaliiton ja siellä erityisesti maakuntajohtajan antamaan tietoon. Muut äänet esiintyivät asiantuntijoina vain poikkeustapauksissa, ja silloinkin muut maakuntaliittojen EU-vastaavat, jotka ilmeisesti saivat vastata kysymyksiin kun maakuntajohtaja ei ollut paikalla.

Maakuntaliiton oma aktiivisuus esimerkiksi tiedotteiden ja tiedotustilaisuuksien järjestämisessä oli myös verrannollinen sen esiintymiseen tiedotusvälineessä (ks. luku 3.4.) Lehtikirjoitusten perusteella maakuntaliitto saneli julkisuuden alueen ehdot, varsinkin ensimmäisenä jäsenyydivuonna.

Maakuntaliiton lähes monopoliasemaa toimittajien tiedonlähteenä kannattaa tarkastella Keskuskauppakamarin (1997) tekemän haastattelututkimuksen valossa. Tutkimuksessa selvitettiin suomalaisten yritysten EU-rahoitusta. Kyselyssä suurin osa 300 haastatellusta yrityksestä ilmoitti tuntevansa ohjelmat ja niihin liittyvät rahoitustuet huonosti tai ei lainkaan. Ohjelmia ja rahoitusta koskevista tiedonlähteistä tärkeimmiksi ilmoitettiin tiedotusvälineet ja



valtion viranomaiset. EU-ohjelmien valmistelusta ja toteuttamisen seurannasta vastaavat maakuntien liitot olivat ns. tukiorganisaatioiden joukossa yritysten kannalta vähiten merkittäviä.

Tutkimus sekä herättää kysymyksiä että antaa muutamia vastauksia. Puhuvatko tiedon lähteet (viranomaiset, media) täysin ristiin tuen hakijoiden kannalta? Tutkimieni tiedotusvälineiden tärkein tietolähde oli siis maakuntaliitto, joka taas oli Keskuskauppakamarin tutkimuksessa hakijoiden kannalta vähäpätöisin. Kuitenkin yrittäjistä kolmasosa piti tiedotusvälineitä tärkeimpänä tiedonlähteenään. Yhtä moni piti tärkeimpänä tiedonlähteenään valtion viranomaisia, jotka taas esiintyivät paljon harvemmin tiedotusvälineissä kuin maakuntaliitot.

Näiden kahden, Keskuskauppakamarin ja oman tutkimukseni tulokset vahvistavat Kivikurun ym. (1996) johtopäätöstä siitä, että tiedotusvälineet puhuvat tavallisen kansan "päiden yli". Tai oikeastaan maakuntajohtaja puhuu yksin kaikkien muiden päiden yli. Toisaalta maakuntaliitto ja maakuntajohtaja ovat saaneet ilmeisesti jotain perille tuen hakijoille, koska tuen hakijat pitivät maakuntajohtajan äänitorvina toimineita tiedotusvälineitä näinkin merkittävinä tiedonlähteinään.

Lopputuloksen kannalta ratkaisevinta ei kuitenkaan ole se, mikä hakijoiden kannalta on tärkein tiedonlähde, media vai viranomaiset, vaan se, että suurin osa yrittäjistä ilmoitti tuntevansa ohjelmat ja rahoituslähteet huonosti. Ainakin potentiaalisten hakijoiden päiden yli oli siis puhuttu. Ohjelmien laadinnan lähtökohtia tarkasteltaessa se ei olekaan mikään ihme: ne ovat pääosin maakuntien liittojen virkamiesten laatimia, ja liitot taas itse ovat hoitaneet tiedotuksen huonosti. Keskuskauppakamarin tutkimuksen mukaan viranomaiset olivat selvästi tyytyväisempiä EU-ohjelmiin kuin yritykset. Erityisen tyytyväisiä olivat maakuntien liitot, jotka itse olivat niitä keskeisenä viranomaisina laatimassa ja jotka kuitenkin hakijoiden kannalta olivat vähäpätöinen tiedonlähde.

Keskuskauppakamarin tutkimuksesta saa tiedonkulun ja ohjelmien julkisuuden kannalta sen kuvan, että viranomaisten laatimat ohjelmat ovat eläneet omaa elämäänsä. Sitä ei voi pitää erityisenä ihmeenä, jos tarkastelee esimerkiksi 2-ohjelmien hallinnointikaaviota (ks. luku 2.3.2.). Laatikkoleikkiä hallitsee täysin raskas ja monimutkainen viranomaisten verkosto - vasta aivan alimmaisena, yksin ja irrallaan ovat "hakijat" ikään kuin aivan erillisessä maailmassa.

Vaikka tukiohjelmiä rakennettaessa päähuomio näyttää siis kiinnittyneen hallinnointiin, lehtikirjoitusten perusteella siitä saa myös sen käsityksen, että ilmeisesti uuden hallintokulttuurin ja viranomaisbyrokratian monimutkaisuuden takia myöskään tieto *viranomaisten välillä* ei kulkenut. Tiedotusvälineelle tässä uudessa kulttuurissa näyttää säilyttyneen passiivisen ihmettelijän tehtävä kun viranomaisten, lähinnä maakuntaliittojen ja ministeriöiden välinen tiedonkulku pätki pahasti.

## 8.2. EU-tukia koskevan päätöksenteon valvonta

Lähteiden ja tiedotusvälineiden vuorovaikutusta on syytä tarkastella myös instituutioiden tasolla: miten legitimiinä maakuntien ykköslehdet pitävät maakuntien liittojen saamaa aluekehitysvaltaa. Lähtökohtana on se, että Suomi on EU:ssa Kreikan ohella ainoa maa, jossa maakuntavaltuustoja ei valita yleisillä vaaleilla.

Useissa ESS:n jutuissa selvitetään EU-tukien sekavaa päätöksentekoa ja valmistelua; vain rivien välistä selviää, että maakuntajohtajan lisäksi aluehallintoviranomaiset eli piiripäälliköt käyttävät todellista rahanjakovaltaa maakunnassa. Demokratian toteutumisesta antaa kuvan maakuntajohtaja Hopeakosken periaate päätöksenteosta:

"Tausta-ajatuksena on, ettei päätöksenteko saisi olla puoluepolitiista. Liiton valtuuston rooliksi *riittää* ohjelmien hyväksyminen. Liittohallitus taas *antaa suuntaa* omilla kehitysrahapäätöksillään." (ESS 21.5.1995; kursivoinnit AH)

Todellista vallankäytöstä lehdellä ei tunnut vielä tässä vaiheessa olevan varmaa kuvaa, vaikka juttu onkin otsikoitu "EU teki maakunnan liitosta todellisen vallankäyttäjän/ Yhteistyöryhmä päättää suurista rahoista". Sen mukaan "rahanjaon käytännön valta *lienee* yhteistyöryhmällä, sillä maksuihin lopullisen leiman lyövät aluehallintopäälliköt ovat ryhmän jäseniä. Erittäin paljon valtaa on myös valmistelijoilla eli Päijät-Hämeen liiton virkamiehillä". Jutussa kerrotaan, että rahoista yli 52 miljoonaa ohjautuu KTM:n kautta, mutta ei puhuta yritystukityöryhmästä, jonka päätökset yhteistyöryhmä joutuu usein lähes sokkona hyväksymään. Käytännössähän yritystukiryhmän päätökset tulevat yhteistyöryhmän päätettäväksi vain siinä tapauksessa, että yritystukiryhmä eli käytännössä maakuntajohtaja ja piiripäälliköt eivät ole päässeet hankkeista yksimielisyyteen. Silloinkin liikesalaisuus rajoittaa sitä, mitä tietoja yhteistyöryhmän jäsenet saavat yritystukihankkeista eteensä.

Juttu pyrkii pohdiskelemaan myös päätöksenteon demokraattisuutta:

"Liiton hallitus käyttää valtaa oman 8 miljoonan rahansa osalta ja lisäksi yhteistyöryhmän nimittäjänä. Liittovaltuuston merkitys on lähinnä suuntaa näyttävä. Valtuusto hyväksyy kyllä kehittämissuunnitelmat, mutta ohjelmat ovat laajoja toiveiden tynnyreitä, joista varsinaiset päättäjät sitten poimivat mielestään toteuttamiskelpoiset hankkeet. Kaikkia näitä päättäjiä ei ole kovin demokraattisesti valittu, mutta jollain lailla kansanvaltakin toimii."

Tämäkään jutun tekijä ei näytä itse lukeneen ohjelmia, kun väittää, että varsinaiset päättäjät poimivat niistä toteuttamiskelpoiset hankkeet. Ohjelmiin tosin (Mennolankin raportin mukaan) on "piilotettu" erilaisia hankkeita, mutta mitään hankeluetteloita ne eivät ole vaan strategia linjauksia.

EU-rahamääränsä sekavuus näyttää sekoittaneen myös toimittajien päät. Kun ESS kirjoitti vielä huhtikuussa 1995, että EU-rahamäärä tulee maakuntaan 188 miljoonaa, artikkelissa kuukausi myöhemmin määrä oli pudonnut 120 miljoonaan. Ero selittyy sillä, että ensimmäisessä jutussa oli mukana hakijan omavaraisuusosuus, mutta jutuissa ei eritelty EU-rahamäärää, kansallista rahaa ja hakijan omaa rahaa. Erikoistutkija Hannu Niittykankaaseen viitaten kritisoidaan sitä, että miltei jokainen maakunta hakee EU-rahamäärää pienimuotoiseen ruuan tuotantoon ja puun jatkojalostukseen. Artikkelin kirjoittaja tosin löytää maakuntien yhteistyöstä positiivisen ratkaisun tähän ideoiden köyhyyteen.

"Luulisi, että kun ollaan samoilla asioilla, kannattasi lypsää yhdessä. (...) Veronmaksajan etu onkin suosittaa maakuntien miehille yhteislypsyä sooloilun asemesta." (ESS 23.5.1995)

Ongelmana siis ei ole se, että ideoita olisi vähän ja että ne olisivat huonoja, vaan se, että EU-lehmästä ei saada lypsettyä rahaa ulos. Sillä, mihin tarkoitukseen rahat menevät, ei näytä olevan niin suurta väliä.

Jo kahden päivän päästä ESS palaa maakuntien liiton vallankäyttöön, tällä kertaa pääkirjoituksessa. Sen kirjoittaja on huomannut EU-tukipäätösten virkamiesvaltaisuuden. Jutussa todetaan, että maakunnan liitossa luottamusmiehet päättävät 120 miljoonasta markasta vain 8 miljoonasta markasta. "Suurin osa kakusta jää luottamusmiesten nimittämän yhteistyöryhmän jakamaksi", kirjoittaja väittää tietämättä sitä, että todellinen päätöksenteko tapahtuu muualla.

Kun kaikissa ESS:n jutuissa puhutaan vain yhteistyöryhmän vallasta, ei sanallakaan yritystukiryhmästä, voi epäillä, että maakunnan EU-eliitillä ei ole haluakaan kertoa julkisuuteen sitä, ketkä käyttävät todellista rahanjakovaltaa kulussien takana ja liikesalaisuuden suojaan vedoten. Selvää kantaa kirjoittajalla ei ole siihenkään, kumpi on parempi, virkamies- vai luottamusmiesvalta:

"Virkamiehistä kootussa yhteistyöryhmässä on etuna se, että siinä on asiantuntemusta ja luultavasti vain vähäinen määrä poliittista intohimoa. Kummassakin suhteessa luottamushenkilöryhmät olisivat ehdottomasti huonompi ratkaisu. Voi myös olettaa, että virkamiesryhmässä rahanjako kyetään hoitamaan liiton sisällä alueellisesti kiihkottomammin kuin luottamusmiesryhmässä. Demokratiaan uskovaan jää kuitenkin pieni pelko ja epäily. Otetaanko nyt liian suuria askelia asiantuntijavallan suuntaan?" (ESS 25.5.1996)

Asiantuntijavallan kasvu myönnetään, mutta sitä ei pidetä välttämättä pahana, kunhan rahaa tulee maakuntaan. Kysymys demokratian mahdollisesta kärsimisestä jätetään lukijan vastattavaksi. Myöskään siihen ei kiinnitetä huomiota, että asiantuntijavalta johtaa päätöksenteon avoimuuden vähenemiseen. Huomio kiinnittyy muodolliseen päätöksentekovaltaan, ei siihen, ketkä todella käyttävät valtaa, mikä viittaa siihen, että kirjoittajalla on pinnallinen kuva vallankäytön mekanismeista alueella.

Kuukausi myöhemmin tosin näkemys ja tietämys rahanjaon vallankäytöstä on ottanut yhden askeleen eteenpäin:

"Viime kädessä valta EU-ohjelmien toteutumisessa on "sektorivirkamiehillä", esimerkiksi työvoima- tai kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiehillä." (ESS 23.6.1995)

Ainoa selvä riitasointu Päijät-Hämeen liiton ja Etelä-Suomen Sanomien harmoniseen duettoon syksyllä 1996, kun liitto ryhtyi EU:sta aiheutuvaan työmääränsä lisääntymiseen vedoten vaatimaan budjettiinsa lisää rahaa, vuodessa noin 3 miljoonaa. Liitto vaati itselleen myös valtaa päättää myös ministeriöiden siihen saakka päättämän, maakuntaan tulevan rahapotin käytöstä. Liiton edustaja syytti valtion viranomaisia siitä, että ne eivät ole sitoutuneet maakunnan kehittämisvastuuseen vaan ajavat oman sektorinsa kehittämistä (ESS 22.10.1996).

Lehti otti heti seuraavan päivän pääkirjoituksessa tiukan vastustavan kannan:

"Seudullisessa kehittämistyössä vallitsee nyt niin sekava tilanne, että (maan) hallituksen tulee puuttua asiaan selkein ja tiukoin linjanvedoin. Ei ole mitään syytä suostua sellaisiin vaatimuksiin, että maakuntayhtymät saisivat korvamerkkiä vailla olevan rahapotin, jonka käytöstä voitaisiin päättää EU:n läheisyysperiaatteen mukaisesti maakunnissa. (...) On näet pidettävä mielessä, että maakunnallinen päätöksenteko ei ole demokraattista. (...) Ennen kuin maakunnallinen päätöksenteko on saatettu kansanvaltaiselle pohjalle, maakuntien liitoille ei pidä antaa minkäänlaista rahapottia." (ESS 23.10.1996)

Maakuntajohtaja Hopeakoski muistutti vastineessaan (25.10.1996), että valtion viranomaiset vastaisivat hallinonalansa päätöksistä edelleen: "Maakunnallisella rahapotilla halutaan turvata EU:n hyväksymien tavoiteohjelmien toteutuminen." Liitto perusteli näin valtansa lisäämistä EU:lta saamallaan vastuulla ja valtuutuksella.

ESS:n asenne maakuntahallintoon on pysynyt jotakuinkin ennallaan kun vertaa sitä Orjalan (1995) tutkimukseen. Lehti perustelee maakuntahallinnon vallan rajoittamista sen päätöksenteon epädemokraattisuudella, mutta perustelut ontuvat. Sektoriministeriöiden, kuten KTM:n päätöksenteko EU-tukien jaossa ei tähänkään saakka ole ollut kansanvaltaisessa valvonnassa johtuen liikesalaisuudesta, mihin aiheeseen palaan seuraavassa luvussa.

Keskisuomalainen suhtautui maakuntahallintoon jopa artikkeleissa ristiriitaisesti. Tukikauden alkupuolella vaadittiin maakuntien liitoille valtaa EU-tukien jaossa.

"Maakunnallisten liittojen kannalta olisi miltei kohtalokasta, jos EU-tukien jako menisi valtionhallinnon tehtäväksi. (...) Jos tukien jako tapahtuu valtionhallinnon kapeita "putkia" pitkin alueille, vesittää se samalla kunnalliseen itsehallintoon perustuvan maakuntahallinnon ideaa. Koska eduskunta on päättänyt, että maakunnalliset liitot ovat aluekehitysviranomaisia, olisi johdonmukaista antaa liitoille keskeinen asema resurssien jaossa. (KSML 4.8.1995)

Keskisuomalaisen kanta maakuntahallintoon kiteytyy päätoimittaja Erkki Laatikaisen kolumniin "Aluesortokin on rasismia". Ensin hän siteeraa ja ylistää emeritusprofessori Heikki Kirkisen lääninhallintoa puolustavia näkemyksiä ja tekee sitten maakunnanloppumaisiin mittasuhteisiin yltävän aluepoliittisen johtopäätöksen:

"Keskisuomalaisten hymistelynajan ja vaarallisen sinisilmäisen höpätyn maakuntahallinnosta on oltava takana. Jos lääni lopetetaan, Keski-Suomen yhtenäisyys murenee peruuttamattomalla ja kohtalokkaalla tavalla." (KSML 16.12.1995)

Lääninhallitustaistelussa maakuntaliitto oli usein tulilinjalla. Elokuussa 1996 Laatikainen haukkui Helsingin Sanomat, Ilta-Sanomat ja Esko Ahon hallituksen suurläänihankkeen edistämisestä. Argumentiksi kelpasivat jopa maakuntajohtajien henkilökohtaiset ominaisuudet:

"Hupaisaa on ollut nähdä nuorten maakuntajohtajien innokkuus oman asemansa pönkittämisessä. Maakuntajohtajat ovat suurelle yleisölle

tyystin tuntemattomia. Eikä ihme. Useimmat heistä ovat perinteisen heiveröisiä maakuntasiihteereitä tai toiminnanjohtajia, joilta puuttuvat väkevän johtajuuden tunnusmerkit." (KSML 17.8.1996)

Perusteluksi kelpasi myös EU:n subsidiariteettiperiaatteen tulkinta:

"Suurlääni vie ihmisiä nyt lähellä olevaa valtionhallinnollista valtaa etäälle. Tämä sotii talonpoikaisjärkeä ja EU:n läheisyysperiaatetta vastaan, vaikka EU muutoin useimmiten on ristiriidassa tavallisen ihmisen järjen kanssa." (KSML 12.10.1996)

Laatikaisen analyysi jäi sekin heiveröiseksi. Halutessaan ja kyetessään hän olisi saanut aseita esimerkiksi siitä, millaisia ammattitaidon puutteesta johtuvia vaikeuksia maakuntaliittojen virkamiehillä oli hypätä seutukaavaviranomaisen roolista aluekehitysviranomaiseksi, lähes valmistautumatta ja ilman uudelleenkoulutusta. Samoin kritiikin kohteeksi olisi voinut ottaa maakuntahallinnon päätöksenteon epädemokraattisuuden.

Päätöimittajan ajaman linjan kanssa ristiriidassa oli valtiovarainministeri Sauli Niinistön haastattelu (21.9.1996), jossa tämä piti maakuntaliittojen aktiivisuutta EU:n suuntaan tärkeämpänä kuin euroedustajien kotipaikkaa. Kun viestinä Laatikaiselle Niinistö toteaa myös pääministeri Lipposen ihmetelleen, miksi maakunnissa ei luoteta omiin liittoihin.

Olipa EU:n aluehallinnon toimivuudesta mitä tahansa, Laatikainen joko tietämättämyyttään tai tahallaan pimitti sen tiedon, että aluekehitysvastuun siirtäminen lääninhallituksilta maakuntien liitoille toi maakuntiin lisää valtaa, ja sillä pohjustettiin alueellista EU-hallintoa. Ainakin muodollisesti maakuntien liitot ovat myös kuntayhtyminä lähempänä kansalaisia kuin lääninhallitukset, jotka taas edustavat valtionhallintoa alueella.

Vielä muutamaa viikkoa ennen lääninhallitusten lakkautusta Jyväskylä-forumissa päätöimittäjä Laatikainen ilmaisi maakuntaliittojen vastaisen kantansa:

"(Laatikaisen) mukaan Jyväseudulla on mahdollisuus käyttää valtaansa siten, että Keski-Suomen liitto jää käytännössä sen vangiksi. - Suuresti ei tarvitsisi hämmästyä, jos maakuntien liittojen tarpeellisuus julkisesti eikä vain peitetysti kyseenalaistettaisiin ja korostettaisiin sen sijaan seutukunnallista vastuuta." (KSML 1.12.1996)

Etelä-Saimaalle maakuntahallinto ei näytä olleen ainakaan ongelma. Kovastakaan hankekriitikistä huolimatta hallinnon oikeutusta ja päätöksenteon rakennetta ei juuri arvioitu eikä arvosteltu. Yksittäinen poikkeus oli apulaisprofessori Erkki Mennolan haastattelu, jossa tämä arvosteli jo ennen raporttinsa (ks. luku 6.2.1.) julkistamista sekä läänin- että maakuntahallintoa:

"- Maakuntien liitoista on tullut EU:n apuorganisaatioita, joissa teknokraatit puuhaavat jotain ohjelmatyötä. EU-rahoilla tapahtuva maakunnan kehittäminen on kuitenkin täysin marginaalista verrattuna maakunnan koko toimeliaisuuteen ja rahamäärään, joka maakunnassa liikkuu. Nyt kiinnitetään hirveästi huomiota EU-rahoihin ja hankkeisiin, joista suurin osa on roskakorista kaivettuja." (ES 4.3.1996)

Maakuntajohtaja Timo Puttonen pääsi ihmettelemään "lääninuudistuksen herättämää tunteiden paloa":

"- Ensin alueellinen kehittämisvastuu siirrettiin lääninhallituksilta ja tällä hetkellä pyritään luomaan vahva kotimainen viranomaisen alueita kehittämään. Nyt ollaan kuitenkin tekemässä tärkeää siitä viranomaisesta, jolla ei ole ollut merkitystä enää pariin vuoteen."

"Puttosen mielestä EU:n läheisyysperiaatetta ei ole koskaan käytetty enemmän väärin kuin tämänkertaisessa lääniasiassa. Läänihän ei merkitse alueen omaa hallintoa vaan se on valtion edustaja aluetasolla."

(ES 9.12.1996)

Etelä-Saimaa otti useissa jutuissa esiin lähialueyhteistyön päätöksenteon kuviot, jotka kuvattiin ulkoministeriön ja sisäministeriön kiistaksi. Lehden mukaan "maakuntaliittojen yli käveltiin lähialueyhteistyön uusissa kuvioissa" 31.8.1996). Lähialueyhteistyöjutuissa tuli selvimmin esiin lappeenrantalaisen lehden pyrkimys kasvattaa maakuntaliiton valtaa suhteessa lääninhallitukseen, joka sijaitsi lehden levikkialueen ulkopuolella Kouvolassa. Maakuntaliitolle haluttiin mahdollisimman paljon valtaa jo siksi, että maakuntahallinnon vahvistuminen vahvistaisi Etelä-Karjalan identiteettiä maakuntana suhteessa Kymenlaaksoon.

Tutkittujen maakuntalehtien samastuminen maakuntahallintoon vaihteli hyvin voimakkaasti. Kriittisin, mutta ei analyttisin, oli Keski-suomalainen, joka kynsin ja hampain piti läänin säilyttämisen puolta. Maakuntahallinto esittäytyi päätoimittaja Laatikaisen kirjoituksissa kilpailevana alueorganisaationa. Etelä-Saimaa oli aivan Keski-suomalaisen peilikuva: se leimautui maakuntahallintoon. Erona Keski-suomalaiseen oli se, että Etelä-Saimaa toimi samalla maakuntaliiton kriittisenä vahtikoirana. Etelä-Suomen Sanomat taas suhtautui artikkeleissa niin lääninhallintoon kuin maakuntahallintoonkin kriittisesti. Se kannatti suurlääniä, ja vaati maakuntaliiton hallintoon demokratiaa rahanjakovallan oikeutukseksi.

## 9. Toimittajien ja EU-eliitin suhteet haastattelujen valossa

Tarkastelen seuraavassa toimittajien ja heidän tärkeimpien EU-tietolähteidensä suhteita ja vuorovaikutusta haastattelujen kautta. Haastattelulausunnot panen "keskustelemaan keskenään" siten, että lähtökohtana ovat edellä esitellyt lehtitekstien sisällönanalyysit. Näin yritän selvittää julkisuuskäsityksiä, vaikutusyrittäjiä, vaikutuskanavia sekä aktiivisuutta ja reaktiivisuutta kummastakin, sekä lähteiden että toimittajien näkökulmasta. Haastateltavia oli kaikkiaan 16, kuusi toimittajaa ja kymmenen virkamiestä. Aluetasolla haastattelin jokaisesta kolmesta maakuntalehdestä kaksi EU-asioihin perehtynyttä toimittajaa ja jokaisesta kolmesta maakuntaliitosta maakuntajohtajan ja 2-ohjelmavastaavan. Lisäulottuvuutta viranomaisten näkemyksiin hain lisäksi haastatteleamalla kahta sisäministeriön ja kahta kauppa- ja teollisuusministeriön EU-rahoituksen ja aluepolitiikan asiantuntijaa.

### 9.1. Etelä-Karjala

#### 9.1.1. Maakuntaliiton asenteet: aktiivista julkisuuden hyväksikäyttöä

Etelä-Karjalan vuosien 1995-96 tavoite 2 -ohjelmassa luvattiin, että seuraavalle ohjelmakaudelle valmistuu tiedotussuunnitelma. Liitosta myönnettiin, että "voi sanoa, että sitä ei ole paperille pantu". 2-osainen suullinen suunnitelma sentään on: ensiksi kaikille jaettava hakuopas ja toiseksi aktiivinen tiedottaminen kokouksista, ja sen viimeisenä vaiheena kokousten julkiseksi julistaminen.

Liitossa kehutaan Etelä-Saimaata siitä, "kuinka omaehtoisesti" lehti tekee juttuja, vaikka liitto ei maakuntajohtaja Timo Puttosen mukaan ole ollut kovin aktiivinen tiedottaja. Kakkosohjelmavastaavan Pirkko Kotiharjun mukaan myös tavoiteohjelmat tunnetaan lehdessä kohtalaisen hyvin, ottaen huomioon vaikeudet:

"Ihan koko tähän EU-viidakkoon ei meillä itselläkään - tai minulla ainakaan - ole asiantuntemusta. Itsekään en ymmärrä sosiaalirahaston lomakkeen täyttämistä juuri mitään."

Maakuntajohtaja Puttonen ottaa kuitenkin esiin kolme tapausta, "jotka johtuvat *nimenomaan* toimittajien asiantuntemattomuudesta. (Lehtikirjoittelusta ks. luku 8.1.1.)

Puttonen tyrmää Etelä-Karjalan maakuntaliiton johtajana aiemmin toimineen Erkki Mennolan työryhmän kritiikin ja Etelä-Saimaan uutisoinnin sillä perusteella, että "ohjelmat ovat strategisia laatikoita, joista ei voi paljon lukea mitä aiotaan tehdä". Puttosen mukaan kun EU tutkii ja hyväksyy ohjelmat etukäteen, ja että Suomen ohjelmat havaittiin komissiossa hyväksi.

Komissio kuitenkin arvosteli muutamia alueita, mm. juuri Etelä-Karjalaa hankkeiden painottumisesta infrastruktuurihankkeisiin. Pian Puttonen korjaakin pian olevansa komission kanssa täysin eri mieltä infrastruktuurin kehittämisestä:

"Kyllä minä ymmärrän että meitä arvioitaisiin siitä että pannaan rahaa vain pikitien rakentamiseen, mutta jos me rakennetaan niitä välttämättömiä infratarpeita joita yrityksillä on, niin minä en näe siinä kauhean suurta

rikettä. Näitten infrahankkeitten kautta syntyy aika paljon työpaikkoja."

Toisena esimerkkinä toimittajien asiantuntemattomuudesta on juttu jossa arvosteltiin samojen konsulttien käyttöä hankkeissa:

"Toimittaja oli tehnyt huimia johtopäätöksiä siitä menevätkö EU-rahaut jonkun konsultin taskuun. (...) Eihän se näin tapahdu, vaan jos se jolle myönnetään rahaa päätyy ehkä käyttämään (samaa) konsulttia, niin se johtuu sitten ehkä konsulttitarjonnan vähäisyydestä alueella. (...) Eikä aina voi verrata, että olisi järkevää käyttää halvinta. Nämä eivät ole kauhean yksinkertaisia asioita."

"Minusta siinä johdettiin Etelä-Saimaata harhaan, ihana karjalainen kateus..."

Kolmas liiton ja Etelä-Saimaan suhteita hiertänyt, näkyvästi uutisoitu EU-hanke oli Venäjän konsulaatin perustaminen Lappeenrantaan. Toinen maakuntaliiton virkamies ei usko, että ES:n järjestämän, konsulaattia jyrkästi vastustaneen puhelinäänestyksen murskatuloksella (175 vastaan, yksi puolesta) olisi ollut vaikutusta siihen, että kaupunginvaltuusto ei lähtenyt hankkeeseen, jossa osarahoitus olisi tullut EU:lta. Maakuntajohtaja Puttonen on alaisensa kanssa eri mieltä:

"Etelä-Saimaa torppasi tämän hankkeen, ja sillä sipuli. Voi hyvin kysyä tätä ES:n tutkimuksen oikeellisuutta. Myös kyselyn tekijä tietää, että jos pannaan avoin linja johon voi soittaa, niin varmasti vastustajat siihen soittavat. Tässä ES käytti lehdistön valtaa. Se jää nähtäväksi, käyttikö se sitä viisaasti vai ei."

Maakuntajohtaja Puttonen luonnehtii kuitenkin Etelä-Saimaata hyväksi, kriittiseksi keskustelukumppaniksi liiton kannalta, "vaikka välillä tulee lunta tupaan".

"Se on kuin Gaussin käyrä: yleensä kirjoittelu on suhteellisen neutraalia, sitten on harvoja tapauksia kun kiittää ja harvoja tapauksia kun ne haukkuu." "Olisi äärimmäisen typerää pyrkiä vaikuttamaan lehden linjaan meidän asioissamme. Yhden ainoan kerran olen käyttänyt oikeutta joka virkamiehellä on eli pyytänyt jutun etukäteen, ne sanat jotka minun suuhun laitetaan. Yhden ainoan kerran! Se oli se, menevätkö EU-rahaut joidenkin konsulttien taskuihin."

"Kyllähän ne meitä välillä pöllyttää niin että höyhenet pöllyää, mutta jos se on asiallista niin so what. Se on nykyaikaa; tämä ei ole mikään tsaarinajan Suomi missä virkamiehet sanoo mitä lehti saa sanoa. Jos joku asia menee pieleen, niin ihan hyvä jos siitä syntyy julkista keskustelua."

Puttonen sanoo ymmärtävänsä toimittajan asemaa kun tämä joutuu tekemään monta juttua päivässä: jos virkamiehellä on aikaa miettiä jotain asiaa viikkotolkulla, toimittajalla voi olla aikaa puoli tuntia.

Esimerkiksi rakentavasta vuorovaikutuksesta maakuntajohtaja ottaa sen, että Etelä-Karjalassa yhteistyöryhmien avaaminen tiedotusvälineille tapahtui "yhteisestä päätöksestä".



"Me nähdään asia niin että EU:n transparenttisuusajatus on syytä ottaa tosissaan sillä tavalla, että jos tiedotus on vain sen varassa, että lähetetään joku faksi niin, toimittajakin on aika lujilla kun hän käy niitä läpi. Kun hän voi seurata kokousta hän perehtyy asioihin paremmin. Mun mielestä meillä ole mitään salailtavaa."

Puttonen myöntää, että yhteistyöryhmään tullessa hanke on kuitenkin jo viranomaisten kesken pitkälle käsitelty.

Yhteistyöryhmä on kuitenkin konsensusperiaatteella toimiva elin, eli yksikin useasta kymmenestä jäsenestä voi äänestää hankkeen murin. Puttonen kutsuu yhteistyöryhmää "kummalliseksi virkamiehistä, sosiaalipartnereista, kuntien edustajista jne koostuvaksi seksikiöksi, jolla ei ole mitään tekemistä demokratian kanssa". Hän pitää sen roolia täysin epäselvänä.

"Yhteistyöryhmässä on meillä hyvin vankka edustus luottamusmiehillä (kahdeksan neljästäkymmenestä, AH), mutta kun joudutaan tekemään yksittäisistä hankkeista päätöksiä, on minusta turha vedota johonkin demokratiaan. Silloin toimitaan niiden lakien mukaan jotka eri viranomaisia sitoo. Silloin kerta kaikkiaan politiikka ei sovellu siihen enää."  
 "Minä ainakin ymmärrän yhteistyöryhmän transparenttisuuselimeksi, että mahdollisimman laajasti nähdään mitä se tekee. Sen takia päätettiin kutsua tiedotusvälineet paikalle."

Puttonen muistuttaa, että ohjelman strategisista linjauksista on päätetty demokraattisesti maakuntaliiton hallituksessa ja valtuustossa.

"Sen jälkeen (hankkeista päätettäessä) päätöksenteossa alkaakin ikään kuin vaihe, jossa toimeenpannaan ohjelmaa jonka demokratia on hyväksynyt. Tässä hallintojärjestelmässä se jakautuu monelle eri viranomaiselle. Minä pitäisin yritystuen kannalta täysin mahdollisena tilanteena, että jotkut poliitikot rupeaisivat jakamaan sitä. Se ei herra nähköön satu tähän järjestelmään, ei kerta kaikkiaan!"

Maakuntajohtajan näkemyksissä tulee esiin jälleen viranomaisnäkökulma: tärkeintä on viranomaistoiminnan sisäinen tehokkuus (rahanjakojärjestelmän kannalta), jota demokraattinen päätöksenteko tai sen julkisuus voi haitata.

Yhteistyöryhmien kokouksia ei avattukaan niinkään julkisuuden alueen kasvattamiseksi kuin aivan käytännöllisistä syistä. Aiemmin Etelä-Karjalan liitolla oli tiedotustilaisuus kokouksen jälkeen, mutta kun kokoukset saattoivat venyä venymistään, toimittajat joutuivat odottamaan tuntikausia eteisessä.

Etelä-Karjalassa yritystukupäätöksiä ei ole kerrottu julkisuuteen, mutta liiton mielestä KTM ei ole myöskään salaillut niitä. Tähän palaan liikesalaisuusteemaa käsittelevässä luvussa 10.

### 9.1.2. Etelä-Saimaa: omilla ja lähteen ehdoilla

Etelä-Saimaasta haastattelin kunnallistoimittajan ja politiikan toimittajan, joka on erikoistunut EU-asioihin. ES:ssa kuka tahansa saattaa joutua kirjoittamaan EU-tuista varsinkin, kun Venäjän raja-alueella jaetaan EU-rahaa monien eri ohjelmien kautta.

Kunnallistoimittaja kertoo perehtyneensä varsin sattumanvaraisesti EU-ohjelmiin, lähinnä niin, että "niitä pyörii tuolla kunnallisten esityslistojen liitteenä". Hän pitää tukiohjelmiä "hirveänä vyyhtinä, josta ei missään tapauksessa saa kiinnostavia juttuja". Kunnallistoimittaja kertoo vaikeuksistaan, kun yritti tehdä juttua ensimmäisistä 2-ohjelman tuloksista:

"Ihan hienoa että sieltä (maakuntaliitosta) tuli konkreettisia lukuja työllisyystavoitteen toteutumisesta, mutta olin aivan tyytymätön siihen juttuuni. Liitosta heitettiin, että 500 työpaikkaa näin ja näin monella miljoonalla. Juttu oli sellainen, että toivottavasti siitä näkyi, että ne oli arveluja joiden toivottiin konkretisoituvan tässä ajan myötä."

Kunnallistoimittajan mukaan esimerkki ei ole ainoa siitä, että toimittaja on asettamaan kyseenalaiseksi sen, onko oikein tehdä juttu, kun joutuu toimimaan lausunnonantajan armoilla ilman että saisi vastauksia täydentäviin kysymyksiin. Hän harmittelee sitäkin, että olisi itse halunnut tehdä aiheesta täydentävän seurantajutun, mutta ei ennättänytkaan.

"Sen teki taloustoimitus, eikä sitä tullut ainakaan sellaista mitä minä ajattelin litania siitä että näin paljon tähän ja tähän hankkeeseen eikä mitään konkreettista tai yhtään esimerkkiä."

Kunnallistoimittaja törmäsi kaksinkertaiseen tiedonsaantiongelmaan, vaikka varsinaisesta salailusta ei viranomaisen puolelta välttämättä ollut kysymys: hän ei ymmärtänyt (1) miten listaa tukirahojen käytöstä pitäisi tulkita ja hän (2) ei saanut mielestään kunnollisia vastauksia täsmentäviin kysymyksiin. Lisäksi osa luvatuista asiakirjoista jäi kokonaan saamatta. Hänen mielestään EU-tukihallinnon seuraaminen on huomattavasti vaikeampaa kuin esimerkiksi kunnallishallinnon.

Myöskään tukea saaneen yrityksen kanssa jutunteko ei sujunut niin kuin toimittaja kuvitteli. Toimittaja halusi suuresta EU-projektin sujumisesta konkreettisen esimerkin, kun ei ymmärtänyt mistä siinä on kysymys. Pitkällisten suunnitelmien jälkeen toimittaja meni yritykseen, jonne toimitusjohtaja oli koonnut "ison revohkan miehiä".

"Tuntitolkulla siinä keskusteltiin ja käytiin läpi näitä projekteja. Ajattelin, että saan sen esimerkin. Mutta siinä oli ongelmana tietysti se, että ne monet projektit eivät olleet vielä ollenkaan valmistuneet vaan mieluummin käynnistymässä, mutta jotkut oli jo edenneet niin, että niitä olisi jotenkin voinut arvioida."

"Jo siellä tilaisudessa minulla oli aika tyytymätön mieli, vaikka siellä oli palveluallttiutta ja koottu sitä joukkoa innokkasti kertomaan. Kun katselin muistiinpanoja toimituksessa, tulos oli sellainen, että en mielestäni saanut sellaisia aineksia että olisin saanut jutun joka olisi millään tavalla tyydyttänyt."

Juttu ei ilmestynyt koskaan. Toimittajalle jäi hyvin epävarma olo. Ensiksi puuttui rohkeutta tehdä juttu, kun ei loppujen lopuksi ymmärtänyt kukaan mistä oli kysymys. Toiseksi jos juttua varten olisi hankkinut lisätietoja, olisi voinutkin syntyä kriittinen juttu rahojen käytöstä.

Etelä-Saimaan kunnallistoimittajan johtopäätös on se, että kun EU-aiheet vaativat paljon enemmän työtä kuin perinteiset uutisjutut, siihen ei välttämättä olekaan aikaa.

"Tai jos vaatimalla vaatisin, niin varmasti saisin siihen aikaa, mutta sitten nämä muut työt jäisivät tekemättä."

Kunnallistoimittaja luonnehtii suhteita EU-eliittiin asiallisiksi, mutta "joskus tulee suoraan palopuheenomaista pyöritystä ja suutuspäissään huutamista":

"Ei ymmärretä, että jos yhtään krisoidaan jotain, niin opastetaan että ettekö te ymmärrä maakuntalehden tehtävää! Muualla tehdään näin ja näin ja täällä vaan halutaan vesittää. Tällainen pyhä asia on esimerkiksi Mustolan satama, jonne EU-rahaa on haettu."

"Aika kova paine on siinä, että pitäisi toimia maakunnan äänitorvena, pyrkiä markkinoimaan alueen hankkeita. Tietysti hanke saa myönteistä väritystä, jos se tuo 50 uutta työpaikkaa, sitä ei tarvitse miettiä muuten kuin asiana sinänsä."

Kunnallistoimittaja kiittelee toimituksen johtoa siitä, että se ei ollut mitenkään puuttunut sellaisiin juttuihin, jotka olivat aiheuttaneet närää ulkopuolisissa toimijoissa. Esimerkki ulkopuolisista paineista oli Pietarin-konsulaatin perustamista koskevan puhelinäänestys. Osarahoituksen piti tulla Lappeenrannan kaupungilta, osan EU:lta. Äänestyksen tulos oli ylivoimaisesti hanketta vastaan, eikä kaupunginvaltuusto lähtenyt hankkeeseen mukaan. (Ks. luku 9.1.1.) Tilanne tulehtui niin pahaksi, että kunnallistoimittaja koki olevansa kaupunginjohtajan boikotissa vähän aikaa, vaikkei ollut itse edes kaikkia asiaa käsitteleviä juttuja tehnyt kukaan. Kaupunginjohtaja oli toimittajan mukaan loukkaantunut sen perusteella, että ei ollut toimituksen tavoitettavissa muutama viikkoon.

"Muutenkin se toi paljon palautetta, miksi ES toimi tällä tavalla. Se herätti pahennusta kaupungin päättäjissä ja poliitikoissa, valtaapitävissä. Mutta kyllä se meni sitten ohi, normalisoitui tilanne."

Vastaavanlaisen toiseen toimittajaan kohdistuvan boikotin aiheutti juttu, joka käsitteli konsulttitoimien kasaantumista samoille yrittäjille EU-hankkeissa. Aluksi tiedonsaanti oli vaikeaa ja toimittaja törmäsi joidenkin haastateltavien yllättävän pieneen tietomäärään. Kun juttu ilmestyi, se "suututti kaikki mahdolliset tahot". Kuitenkin maakuntajohtaja oli halunnut lukea jutun ennen sen ilmestymistä (ks. luku 9.1.1.).

Kolmas Etelä-Karjalan liittoa närästännyt tapaus oli Tampereen kunnallistieteiden laitoksen tekemän ns. Mennolan raportin julkistaminen. Kunnallistoimittaja ihmettelee, että Etelä-Karjalan liitto ei vastannut kritiikkiin vaan kielsi sen tulokset ja ryhtyi vastahyökkäykseen.

Etelä-Saimaan ja Etelä-Karjalan alue-eliitin konfliktit eivät ole vaikuttaneet kuitenkaan niin, että toimittajat olisivat tulleet entistä varovaisemmiksi. Kunnallistoimittaja toteaa, että on päästy askel eteenpäin, kun joku vaatimatonkin osa koko alueen EU-byrokratiasta on saatu selvitettyä - vaikkei mitään tulosta olisi lehdessä ollutkaan.

Kuudesta haastatellusta ainoa EU:hun erikoistunut maakuntalehden toimittaja oli Etelä-Saimaan politiikan toimittaja. Hän oli myös ainoa, jolla oli läheiset ja osin luottamukselliset suhteet EU-eliitin huipulle maakuntajohtajaan. Toimittaja kertoi käyvänsä maakuntajohtajan kanssa säännöllisesti useita tunteja kestäviä keskusteluja.

Maakuntajohtajaa politiikan toimittaja pitää tärkeimpänä tietolähteenään jo siksi, että tämä oli kahden yhteistyöryhmän ( 2-alueen ja 5b-alueen) sekä Interreg-raja-alueuetyöryhmän puheenjohtaja sekä vielä jäsenenä valtakunnallisessa lähialueuetyöryhmässä. Toimittajan listaan on lisättävä vielä jäsenyys yritystukityöryhmässä.

"Puttonen istuu tällä alueella kaikkien rahojen päällä. Maakuntajohtajat on pirunmoisia vallankäyttäjiä tällä hetkellä."

Politiikan toimittaja kehuu alue-eliitin ykkösmiestä siitä, että "hän ei salaile".

"Kun hän liikkuu ja kulkee kokouksissa, hän soittaa monesti minulle, että täällä on tällainen asia. Se on hyvä. Ja se kertoo paljon sellaista asiaa mitä minä en pistä heti lehteen."

"Joillakin toimittajilla ei taas tällaisia tietolähteitä ole ja sitten tässä kuulee, että minä joskus saan tietoa...En tiedä olenko minä pantannut... joskus joutuu tietysti panttaamaankin vähän. En tiedä ...toisaalta silloin saa juttuja joita ei muuten saisi. Minusta siitä on hyötyä sekä minulle että lehdelle."

Politiikan toimittaja puolustautuu myös sillä, että läheisestä suhteesta huolimatta hän välillä suututtaa maakuntajohtajan. Esimerkiksi hän ottaa jutun siitä, kun maakuntajohtaja ja maakuntahallituksen puheenjohtaja eivät tulleet toimeen ja puheenjohtaja vaihdettiin.

"Puttosen mielestä häntä ei olisi saanut sotkea tällaiseen, mutta kun se on tosiasia."

Maakuntajohtaja saa ymmärtämystä myös Mennolan työryhmän kritiikistä: toimittaja muistuttaa, että ohjelma on vain raami, jonka sisälle yritykset, järjestöt ja viranomaiset luovat hankkeita. Hän puolustaa myös infrastruktuurihankkeiden runsautta Etelä-Karjalan ohjelmissa, koska alueella ovat kaikki rajanylityspaikat.

Toimittaja myöntää kuitenkin, että Mennola on puoliksi oikeassa siinä, että kunnat ovat panneet ohjelmiin hankkeita - erityisesti satamahankkeita - joita ne eivät muuten ole saaneet rahoitettua.

Politiikan toimittajan mukaan maakuntaliitossa ei olla vakuuttuneita siitä, että Etelä-Saimaa olisi "maakunnan asialla", kuten lehden iskulauseessa väitetään vaan pikemminkin päinvastoin:

"Tässä on muutama konflikti viime kuukausien aikana ollut. Liitossa on lyhyen ajan sisällä monta kertaa valitettu siitä että ES vain vahingoittaa heidän hyvä hankkeitaan ja toimii maakuntaa vastaan. Mutta nämä ovat pikkuasioita."

Maakuntajohtajan mielestä ES torpedoi koko Pietarin-konsulaatin saamisen Lappeenrantaan. Poliitiikan toimittaja on täysin eri mieltä, vaikka myöntäkin, että puhelinäänestys "meni vähän yli":

"Sehän tiedetään että kuumaan linjaan soittavat samat jotka soittavat joka kyselyyn. Hanke on ihan hyvä, mutta toinen asia on se, pitääkö siihen

käyttää veronmaksajien rahoja. Ja kaupunki tässä tunaroi, se valmisteltiin huonosti ja valtuusto ei uskaltanut tehdä päätöstä kun pelkäsivät kaupunkilaisten reaktiota."

Koko Suomen EU-tukihallinnon ensimmäisessä julkisessa yhteistyöryhmän kokouksessa istunut toimittaja on sitä mieltä, että sen toimintaan vaikutti Mennolan työryhmän (ks. luvut 8.1.1. ja 9.1.1.) esittämä kritiikki ja siitä ES:ssa noussut keskustelu. Toimittajan mukaan kokouksissa on käytetty enemmän puheenvuoroja ja kysely mitä järkeä on hankkeissa, mutta pöydälle jätettiin vain yksi hanke.

Etelä-Saimaan lisäksi yhteistyöryhmän avoimeksi julistettua kokousta oli tullut seuraamaan vain alueradio. "Ei täällä (Lappeenrannassa) paljon muita olekaan." Yhden kokouksen perusteella toimittaja arvioi, että yhteistyöryhmän jäsenet eivät pyrkineet käyttämään julkisuutta hyväkseen, toisi kuin esimerkiksi maakuntavaltuuston kokouksessa, missä "ne puhuu toimittajille usein - kun käyttää paljon puheenvuoroja, pääsee lehtiin, puhuiipa melkein mitä vain".

### **9.1.3. Etelä-Karjalan vuorovaikutusmaisema: aktiivisuus synnyttää konsensusta ja konflikteja**

Etelä-Karjalan maakunnassa valta keskittyi kolmesta maakunnasta kaikkein näkyvimmin maakuntajohtajalle. Vaikka hän itse vähätteli omaa aktiivisuuttaan, politiikan toimittajan haastattelusta kävi ilmi se, että hän käytti "vuotamalla" tietoja julkisuutta johdonmukaisesti ja taitavasti hyväkseen. Riippuvuusuhde oli kuitenkin molemminpuolinen: vaikka maakuntajohtajan luottotoimittaja teki säännöllisesti myös maakuntajohtajaa kritisoivia juttuja, maakuntajohtajan valitukset väärästä kohtelusta eivät juuri saaneet toimituksessa myötätuntoa.

Molempien osapuolten aktiivisuus näyttää synnyttävän paitsi konsensusjournalismia myös yhteentörmäyksiä. Aktiivinen vuorovaikutus tapahtui osittain suljetulla alueella, luottamuksellisesti, mutta koska luottosuhde oli vain maakuntajohtajan ja yhden toimittajan välillä, se ei pääse heikentämään kuvaa lehdestä kriittisenä portinvartijana. Suljettu alue on kuitenkin sen verran tiivis, niin harvoille asiantuntijoille keskittynyttä, että kritiikki jää helposti puolitiehen, jolloin se on helppo torjua. Maakuntalehti on riippuvainen EU-eliitin ulkopuolisten asiantuntijoiden äänestä, jotta juttuihin vastakkainasettelun kautta saataisiin dramatiikkaa ja kiinnostavuutta.

Etelä-Saimaalta kesti yli vuoden, ennen kuin se pääsi kiinni EU-tukiprosessin taustoihin. Vuoden 1996 syksyllä maakuntajohtajan äänen toistaminen vaihtui toimituksen omiin äänenpainoihin. Julkisuus ei enää toteutunutkaan maakuntajohtajan ehdoilla, jolloin syntyi myös konfliktitilanteita.

Maakuntajohtajan puheista heijastui eräänlainen viha-rakkaus-suhde maakunnan ykköslehteen ja sen tarjoamaan julkisuuskuvaan. Maakuntajohtaja ilmoitti kannattavansa ehdottomasti lehden kriittistä roolia, mutta toisaalta asetti toimittajien asiantuntemuksen osin kyseenalaiseksi, jopa niin, että lehti oli vahingoittanut maakunnan asiaa monta kertaa. Varsinaisia virheitä maakuntajohtaja ei kuitenkaan pystynyt osoittamaan.

Toisaalta kunnallistoimittajan haastattelusta kävi ilmi, että toimittajat joutuivat varomaan kriittisten johtopäätösten tekoa, kun tietoa oli niin vähän saatavilla. Jopa rohkeana voi kuitenkin pitää ES:n toimittajan ratkaisua olla tekemättä kokonaan juttua EU-tuista, koska ei saanut vastauksia kysymyksiinsä. Ratkaisu ei varmaan miellyttänyt välttämättä esimiehiä, jotka odottivat juttua, eikä myöskään niitä, jotka olivat pitkällisen suunnittelun ja järjestelyn jälkeen hankkiutuneet paikalle toimittajan haastateltavaksi. Siinä siis toimittajan oma, yksilötason ratkaisu ylitti mediarutiinien, eli jutuntekemisen välttämättömyyden paineet. Toisaalta voi myös ajatella, että mediarutiinit estivät toimittajan paneutumisen niin pitkäksi aikaa aiheeseen, että hän olisi pystynyt hallitsemaan monimutkaisen mekanismin. Tukiviidakkohan ei ollut avautunut tyydyttävästi edes 2-ohjelmasta vastaavalle virkamiehelle.

Etelä-Saimaan toimittajien näkemykset osoittivat myös sen, että huolimatta kiireestä ja työpaineista, siis yksilötasolla vaikuttavista ongelmista, myös vaikeisiin ja monimutkaisiin asioihin on mahdollista toimitusrutiinien puitteissa paneutua. Esteet ovat pikemminkin asenteellisia - toimittajan on osattava vaatia itselleen tilaa. Toisaalta EU-hallinnon monimutkaisuus näyttää edellyttävän uudenlaisia järjestelyjä toimituksissa, mahdollisuuksia irrottautua muusta uutistyöstä. Muuten jutut joko jäävät pinnallisiksi tai kokonaan tekemättä.

Etelä-Saimaa onnistui myös ohjelmakauden lopulla konkretisoimaan EU-hankkeita niin, että enää ei kaikissa jutuissa puhuttu lukijoiden päiden yli. Hyvä esimerkki tästä oli Venäjän-konsulaattia koskevan puhelinäänestys, jonka lopputulos aiheutti koko hankkeen kaatumisen. Puuttumatta tällaisen gallupdemokratian arvoon, se osoitti, että tiedotusväline voi tukeutua myös lukijoihinsa eikä pelkästään eliittiin. Se, että puhelinäänestys katkaisi välit joihinkin päättäjiin joksikin aikaa, mutta vain joksikin aikaa, on myös osoitus siitä, myös lähteet ovat riippuvaisia tiedotusvälineestä.

Konfliktit ja sitä kautta sananvapauden rajojen koettelu eliitin kanssa näyttää olevan välttämätön edellytys julkisuuden toteutumiseksi - tiedotusvälineen kannalta. Eliitti ei sitä kaipaa eikä toivo, mutta se ei voi myöskään sitä estää.

## 9.2. Päijät-Häme

### 9.2. Maakuntaliiton asenteet: reaktiivista etäisyyttä

Kuten Etelä-Karjalalta ja Keski-Suomelta, tiedotussuunnitelma puttuu myös Päijät-Hämeen liitolta. Maakuntajohtaja Pekka Hopeakosken pohdiskelu kertoo siitä, että ainakaan julkisuuden hallinnan mekanismeja ei ole juuri mietitty Päijät-Hämeessä:

"En tiedä ihan miten tiedotus on käytännössä suunniteltu. Se on tavallaan olemassa, mutta käytännössä meillä on hallituksen ja yhteistyöryhmän listat julkisia, mistä näkyvät ne hankkeet. En tiedä, miten se tiedottaminen aiotaan käytännössä hoitaa, mutta tässä on paljon parantamisen varaa."

Käytännössä Päijät-Hämeen liitto oli vasta keväällä 1997 toisen ohjelmakauden alussa valmistelemassa tiedotusohjeita. Kehitysjohtaja Hannu Tervosen mukaan tiedonkulun turvaamiseksi pitäisi Päijät-Hämeessä harkita "jonkinlaisen ohjelma-asioihin liittyvän viestintäringin perustamista":

"Tiedotusvälineet pyritään perehdyttämään ohjelman perusteisiin ja etenemiseen, jotta ymmärtämättömyydestä ja väärinkäsityksistä tapahtuvat ylilyönnit voidaan välttää. Kaudella 1995-96 näitä oli joitakin, kun ei ymmärretty." (Seminaari 26.3.1997)

Hopeakosken ja Tervosen kannanotot kertovat Päijät-Hämeen liiton ja Etelä-Suomen Sanomien viileähköistä suhteista. ESS:hän on asettanut maakuntahallinnon tarpeen jatkuvasti vuosien varrella kyseenalaiseksi. (Ks. Orjala 1995.)

Yhteistyöryhmän kokousten avaamista tiedotusvälineille Hopeakoski "ei pidä ihan poissuljettuna", mutta epäilee sen tehokkuutta tiedotuskanavana:

"Tuskin se suurta yleisöä kauheasti kiinnostaisi. Hankkeista siellä on virinnyt keskustelua...no siitä voi saada hyvän jutun. Valtuusto on julkinen, ei se ole haitannut (toimintaa), päinvastoin. Yhteistyöryhmää voisi ajatella samalla lailla, täytyy oikein miettiä...siinä mielessä jos siitä on hyötyä... riippuu tietysti mitä kirjoitetaan. Ei ole kiva jos kaksi tuntia keskustellaan asiallisesti ja sitten yhdestä 10 000 markan hankkeesta tulee helvetinmoinen tappelu ja sitten kirjoitetaan että 'Ilmiriita yhteistyöryhmässä'. En tiedä..."

Hopeakosken mielestä kritiikki auttaisi EU-hankkeita "jos se kritiikki on otettu oikein" - siis myönteisesti::

"Nyt oli samassa kokouksessa monen miljoonan hankkeet. Saisi olla sellaista palautetta, että onko tämä merkki paremmasta, että pitkstä aikaa tuli isoja hankkeita. Ja vieläkin syvemmälle menevämpää, ettei se ole räpäivää jututua. Mutta siinä tullaan sitten toimittajan ammattitaitoon."

Hopeakosken mukaan alueen EU-hankkeista kirjoittavien toimittajien ammattitaidossa on "valtavia eroja". Se ei kuitenkaan ole sen paremmin maakuntaliiton kuin lehdenkään vaan yleinen vika:

"Jos on sellainen toimittaja joka on jyvällä, niin se vaan soittaa että päätettiin näin ja jos ei niin miksei. Ja sitten keskustellaan tuleeko tosiaan 60 uutta työpaikkaa niillä rahoilla. Mutta joku toinen toimittaja saattaa taas kysyä aluksi, että mikä on tämä kakkosalueohjelma. Silloin pitää miettiä, että hetkenen, onko vika meidän tiedotuksessa, siinä henkilössä vai tilanteessa. Todennäköisesti ei kenessäkään."

Ratkaisuna olisi EU-tukiohjelmien seurannan keskittäminen 2-3 toimittajalle:

"Nyt ne jutut on sellaisia niukkoja, mutta en minä niissä niin suuria ongelmia näe. Se näkyy siinä, että kun yhteistyöryhmä päätti kolmesta hankkeesta, ne oli todellisuudessa päätetty ajat sitten, piti vain muodollinen päätös tehdä."

Ohjelmien monimutkaisuuden edessä on Päijät-Hämeessä nostettu kädet pystyyn molemmilla puolilla: kumpikin osapuoli pääsee vähemmällä kun tyytyy minimitiedottamiseen. Näin myöskään liitto ei ole saanut juuri negatiivista tai edes kriittistä julkisuutta.

Käytännössä tiedotus on Päijät-Hämeen liitossa hoidettu 15-20 vuoden ajan niin, että yksi henkilö kertoo hallituksen kokousten jälkeen mitä kokouksessa on päätetty, minkä jälkeen

maakuntajohtaja tai joku toinen asiantuntija on kertonut parille toimittajalle tarkemmin jostain välinettä kiinnostavasta asiasta.

Komission ohjeita tukiohjelmien julkistamisesta liitosta ei löytynyt lainkaan. Sisäministeriöltä odotettiin juuri ohjeita, vaikka ainakin yhdet ohjeet ministeriöille oli laadittu jo lähes vuotta aikaisemmin.

Päijät-Hämeen liiton kakkosohjelmavastaava oli ainoa kolmen liiton virkamies, joka myönsi, että ns. Mennolan työryhmän kritiikki osui monessa asiassa myös oikeaan. Marja Koivulan näkemys kertoo siitä, mikä oli se tiedon taso, jossa maakuntaliitot laativat ohjelmia ja miksi niistä tuli Mennolan mukaan ympäröityjä ja latteita.

"Kun vuoden 1994 syksyllä laadimme ohjelmaehdotuksia, meillä ei ollut ohjeita, kun ministeriöt eivät tunteneet systeemejä. Eihän meillä edes ollut tietoa siitä, mistä EU-rahastosta voi minkäkintyyppisen hankkeeseen hakea rahaa. Tietysti oli harmaa aavistus, mutta ei selkeitä ohjeita. Siltä osin ne ohjelmat olivat ihan pielessä. Oltiin todella vähäisen tiedon varassa."

Koivulan arvio osuu yksiin tekemäni sisällönanalyysin kanssa siinä, että ESS alkoi vuoden 1996 lopulla ymmärtää mistä tukiohjelmissa on kysymys.

"Yhä harvemmin tulee sellaisia soittoja että vakavasti otettavat toimittajat eivät olisi perillä. Ja varmaan ne ovat olleet kiinnostavia, koska ne ovat olleet aika kriittisiä. Ja varmaan määrällisesti ihan sopivasti, se rupeaa tympimään jos sitä on liikaa."

"Pientä ihmistä lähellä olevia esimerkkejä kyllä tarvittaisiin enemmän. Jutut ovat olleet sitä että on myönnetty rahaa ja tällaista on tarkoitus tehdä. Tosin kyllä minusta ESS:ssa on myös ollut todella hyviä juttuja hankkeista. - minäkin olen ymmärtänyt mistä on kysymys. Ainoa missä olisi syytä olla tarkempi ovat ihan sanavalinnat: suurella yleisöllä on sellainen kuva, että ne kymmenet-sadat miljoonat jotka Päijät-Hämeeseen tulee, on meillä liiton jollain tilillä. Tässä on saanut kaikkein eniten tehdä matkasaarnaajan työtä ja oikaisua, että KTM ja työvoimapiiri on päärahoittaja, vain 10 prosenttia tulee maakuntaliiton kautta."

Koivulan mukaan tukijutut olisivat voineet olla aktiivisempia ja informatiivisempia, mutta "on siinä ollut syytä meidänkin puolella, kun ei ole ollut riittävän selkeää ja johdonmukaista tiedotuspolitiikkaa".

"Tieto ei ole ollut sellaisella kielellä että yritykset olisivat hoksanneet tarttua niihin kiinni. Luulen että systeemi koetaan liian byrokraattiseksi ja markkinoinnissa käytetään liikaa tämmöistä suunnittelukieltä."

"Emme ole tuottaneet oma-aloitteisesti sellaisia tiedotteita missä olisi selkokielellä ohjeita yrityksille. Voihan näitä yksityiset kansalaisetkin hakea - niitä erilaisia kansalaisjärjestöjäkin - mutta sen pitää olla laajemmin hyödyttävä hanke. Lähinnä tällä yrityksiiä pitäisi pystyä aktivoimaan."

Päijät-Hämeen liiton asennetta voi luonnehtia reaktiiviseksi - se oli valmis tarvittaessa tulemaan julkisuuteen ja ottamaan kantaa kärkevästikin, mutta itse se sinne hakeutui harvoin. Mitään johdonmukaista tiedotuspolitiikkaa ei ollut, mistä kertoo sekin, että EU-tiedottamisesta



muodollisesti vastaavan tehtävä oli vain luetella mitkä olivat hallituksen ja ohjelmakauden lopulla myös yhteistyöryhmän päätökset.

Tiedotussuunnitelman puute näkyi sekä suhteissa tuen hakijoihin että tiedotusvälineisiin. Mediajulkisuutta ei edes pyritty hallitsemaan, mutta viranomaistoiminnan sisäisen rauhan takasi jo se, että ESS ei juuri kritisoinut EU-tukijärjestelmää. Kolmesta maakunnasta Päijät-Hämeessä maakuntalehti ja maakuntaliitto puhuivat selvimmin yhteistä kieltä, vaikka mitään varsinaista luottamuksellista suhdetta ei ollut. Journalismissa se näkyi jonkinlaisen aktiivisena hampaattomuutena: juttuja oli varsin paljon, mutta ne tehtiin viranomaisen, käytännössä maakuntajohtajan äänellä.

### 9.2.2. Etelä-Suomen Sanomat: yksittäistä rajojen koettelua

Etelä-Suomen Sanomista haastattelin kotimaanosaston toimittajan ja taloustoimittajan. ESS:ssa periaatteessa minkä tahansa osaston toimittaja joutuu tekemään juttuja EU-aiheesta jos se vuorossa kohdalle sattuu. Kotimaanosaston toimittajan mielestä mitään erillistä EU-toimitusta ei edes ole syytä perustaa, koska se EU-asiat ulottuvat kaikkeen päätöksentekoon niin kotimaan, ulkomaiden kuin taloudenkin uutisalueilla.

ESS:n kotimaantoimittajan mukaan EU-tuet ymmärretään rahana, joka on ilmassa ja ylimääräistä ja joka vain tulee jostakin.

"Se on viimeinen siunaus sille, että hankkeelle saadaan myös kansallista rahoitusta. Ennenhän ajateltiin, että valtionavut on ilmaista rahaa, eli jos valtio antaa, kannattaa aina ottaa. Nyt EU-raha on samassa asemassa, kehitysapua. Ja aika monta kertaa tuntuu että ne hankkeet ei ole olemassakaan ilman EU-rahaa, mikä on aika järjetön lähtökohta. Minkä takia meidän pitäisi aina hankkia kaikille asioille EU:n hyväksyntä."

EU-tuista toimittajalla on käsitys, että "Suomen viranomaiset laittavat hankkeet tärkeysjärjestykseen". Päijät-Hämeen liiton asema on jäänyt epäselväksi:

"Ne tietää ja katsoo mitä on ylhäällä päätetty ja missä järjestyksessä alueella mitkäkin hankkeet on. Se on sellaista tietoa että nehän on kuulleet ja eihän niillekään ole sanottu että virallisesti nämä hankkeet on pinossa, mutta niillä on näppituntuma näihin hommiin. Sitten ne yleensä kertoo suhteellisen avoimesti miten ne hommat on menossa."

Toimittaja ei ole suoranaisesti törmännyt tilanteeseen, että jostain asiasta pitäisi kirjoittaa myönteisesti tai kielteisesti, "paitsi että talon johto on ottanut kannan että EU-asioihin pitää suhtautua myönteisesti, mikä on joskus ymmärretty niin että se vaikuttaa ykistyiskohtienkin tasolla".

Suurimpana esteenä parempien EU-juttujen etenemiseen kotimaantoimittaja pitää sitä, että ei tunne oikeita ihmisiä. Hän arvioi, että Päijät-Hämeen yhteydet Brysseliin heikkenivät, kun alueen ainoa europarlamentaarikko Kyösti Toivonen putosi.

"Pitäisi tuntea ihmisiä, joilta voi kysyä luottamuksellisestikin. Vaikka Brysselissä kävisikin, niin ihan yhdellä reissulla ihan joka paikkaan ei pysty luomaan kontakteja. Nämä suomalaiset joille olen soitellut ovat aika varovaisia, en tiedä olenko tavannut oikeita ihmisiä."

Toimittaja myöntää, että EU:n tukiohjelmat ovat jääneet lukematta, mikä johtuu "osaltaan ajanpuutteesta ja osaltaan laiskuudesta".

"Olen aina paikallisesta Eurooppa-tiedotuksesta pyytänyt papereita ja saanutkin, että kävisin läpi niitä rahoitussysteemejä. Mutta täytyy sanoa että ne on seisonet ensiksikin kaksi kuukautta yöpöydällä ja sen jälkeen kuukauden kirjahyllyssä. En ole jaksanut paneutua niihin."

Myös politiikasta kirjoittava kotimaantoimittaja sanoo tekevänsä mieluummin EU:n 'ylätason' juttuja jo siksi, että "ne ovat helpompia". Julkisuusongelmaan hän ei ole törmännyt, koska ei ole asiakirjapyyntöjä tehnyt. Tätä hän perustelee normaalin toimitustyön rytmillä: jos tekee ajankohtaista juttua tietoa pitää saada samana päivänä lehteen. Asiakirjan hakeminen EU:sta taas vie vähintään viikon. Helppointa on kysyä suoraan joltain päätöksenteossa mukana olevalta, kuten europarlamentaarikolta, "koska ne kaipaavat julkisuutta". Virkamiehille, lukuunottamatta maakuntaliittoa, kotimaantoimittaja ei ole soittanut, koska "on vähän sellainen ennakkoaavistus, että ne ei kovin mielellään rupea juttelemaan mitään".

Konkreettisempi tuntuma alueen EU-päätöksentekoon oli ESS:n taloustoimittajalla. EU-ohjelmia hän tuntee yhtä "hyvin" kuin kollegatkin:

"En ole lukenut. Syy: se on kuulemma sellainen, että sitä ei voi ymmärtää. Sen on sanoneet niin monet, joitten tervejärkisyyttä ei ole syytä epäillä."

ESS:n taloustoimittaja sanoo pyrkivänsä käyttämään useita lähteitä EU-asioista kirjoittaessaan, jos on syytä mitenkään epäillä tiedon todenperäisyyttä. Hän sanoo kuitenkin luottavansa KTM:n piiripäällikköön, koska "kuka muu näistä asioista sitten tietäisi". Seuraavaksi hän pyrkii äkkiä ottamaan yhteyttä tukea saaviin yrityksiin. Luottamuksellista tietoa yrityksistä ja niiden tuista kun on kuitenkin turha yrittää saada KTM:n paikallisjohtolta. Taloustoimittajan lähteiden käyttö rajoittuu kuitenkin lähinnä kauppa- ja teollisuusministeriöön, koska maakuntaliiton kautta kanavoituvat tuet hoitaa kotimaanosasto, yritystuet taas taloustoimitus.

Taloustoimittaja sanoo joutuvansa kysymään useinkin perusteita, joilla tukia myönnetään. Ja usein hän on törmännyt siihen, että perusteita joutuu kysymään yritykseltä, jotka taas eivät välttämättä aina kerro liikesalaisuuksiksi katsomiaan yksityiskohtia. Yrityspalvelun piiripäällikköille hän antaa tunnustusta siitä, että tämä oma-aloitteisesti kutsuu paikalle ja kertoo tukien saajista. Kaikki KTM:n piirit eivät ole yhtä avoimia:

"Esimerkiksi Kouvolan yrityspalvelusta vastattiin, että virka-aikaan ne saa täältä, mutta faksilla lähettäminen on liian monimutkaista ja työlästä. Eli otettiin tällainen tyypillinen virkamiehen asenne. Viime vuonna oli ihan sama asia."

Lahdessa KTM kieltäytyi ensin luovuttamasta julkisia tietoja EU-tuensaajista. Kun ESS sai (ainakin osaksi lehtikirjoittelun jälkeen) tahtonsa läpi, piiritoimisto ryhtyi tiedottamaan tuen

saajista ja rahamääristä tiedotustilaisuuksilla. Niitä Etelä-Hämeen piiritoimisto mainosti ainoiksi koko maassa.

Taloustoimittaja kutsuu tuen saajien julkistamista "paikalliskateuslistaksi", jonka lukuarvo on suuri.

"Sen kautta avoimuus toteutuu. Näin jokaisella lukijalla on mahdollisuus arvioida sitä omalla tavallaan onko tämä oikein."

Toisenlaista palautetta oli tullut KTM:n keskushallinnosta, jonka virkamies oli todennut, että "nimiä on turha julkistaa koska siitä tulee vain kateutta ja väärinymmärrystä".

"Sen (liikesalaisuuden) taakse yritetään verhota kaikenlaisia asioita. Se on vastoin tätä tehtyä periaatepäätöstä ja koko tätä henkeä. Täällä alueella taas piiripäällikkö Sjelvgrén on sitä mieltä, että se synnyttää tervettä kilpailua."

Kaikessa avoimuus ei kuitenkaan toimi. Tekesin hankkeista taloustoimittaja sanoo saavansa tietoa oikeastaan vain vuosikertomuksesta ja infoista. Jos toimittaja tietää jonkin yrityksen saaneen yhteiskunnan rahaa Tekesiltä, ja ryhtyy oma-aloitteisesti asiaa penkomaan, viranomaiset eivät vahvista aina edes tuensaajan nimeä vaan tieto on yrityksen johtajasta kiinni.

Toinen avoimuuden raja kulkee taloustoimittajan kokemusten mukaan toimituksen sisällä siinä, jos ryhtyy arvostelemaan EU-tuen jakamisen perusteita yksittäisen yrityksen tasolla. Jutussa (ESS 12.4.1996) kerrottiin, että tukea annettiin yritykselle, joka pystyy omalla tulorahoituksellaan rahoittamaan hankkeita. Tämän jälkeen lehden johto määritteli linjan, jonka mukaan lehti suhtautuu myönteisesti työpaikkoja luoviin yritystukiin.

"Jos minä olisin kommentissa kirjoittanut pidempään, olisin päässyt siihen, että elinkeinotuet vääristävät vapaata kilpailua yleensäkin eivätkä mitenkään edesauta eurooppalaisen teollisuuden hyvinvointia niin kuin lyhytnäköisesti kuvitellaan. Minulla on tällainen näkemys."

Ulkopuolisen palautteen mukaan investointi voi jäädä tekemättä kaupunkiin, jossa lehdellä on näin negatiivinen asenne. Taloustoimittajan mukaan jutussa ei ollut siitä kysymys, vaan "sitä oli tulkittu kuin piru raamattua". Mitään virhettä jutusta ei löydetty, mutta "mielipide oli väärä".

Toimittaja myöntää tulleen varovaisemmaksi. Hän muistelee kirjoittaneensa sen jälkeenkin yritystuista eli "peiton pidentämisestä toisesta päästä", mutta paljon yleisemmällä tasolla, niin että yrityksen nimeä ei mainittu.

Kriittisiin, perusteltuihinkin mielipiteisiin puuttuminen johtaa helposti siihen, että toimittaja toimii pelkkänä tietoa jakavan viranomaisen äänitorvena.

"Sitten sanotaan, että suomalaisissa toimittajissa on itsessään vikaa, että ne eivät ota selvää asioista. Miten tällaisesta mylläkästä mitään ottaa selvää? Millä resursseilla?"

Taloustoimittaja ihmettelee sitä, että "markkinatalousmiehet systemaattisesti unohtavat, että vapaaseen markkinatalousyhteiskuntaan kuuluvat tiedotusvälineet, jotka kertovat asioista niin hyvässä kuin pahassa".

Tukien jakoa kriittisesti käsitelleeseen juttuun puuttuminen opetti taloustoimittajalle myös sen, että lehden on oltava myös maakunnan asialla: kaikki maksut EU:lle pitää ottaa EU-tukina takaisin. "Tietysti näinkin on. Tämmöinen reppana paikka kuin Lahti - eihän tänne kaikki EU-rahastunnu menevän edes, kun ei ole hankkeita eikä halua."

Taloustoimittaja kiittelee EU:ta siitä, että se on jos ei avannut niin raottanut liikesalaisuuden verhoa. Ennen EU-jäsenyyttä tukilistoja ei annettu tiedotusvälineille. Taloustoimittaja toteaa, että tilanne on paradoksaalinen, kun EU:ta moititaan kaiken salaamisesta.

"Tähän prosessiin voidaan ollaan tyytäväisiä. Yritystukijutut ovat hyvin luettuja. Ja tästä jutusta tuli myös paljon myönteistä palautetta. Vaikka ne ohjelmat olisivat minkälaisia hetteikköä, niin sitten kun kerrotaan, mitkä ovat tukea saaneet, niin niiden lukuarvo on hyvin korkea."

### 9.2.3. Päijät-Hämeen vuorovaikutusmaisema: elinkeinoelämä kriittisyyden rajoittajana

ESS:n tapauksessa toimittaja kokeili julkisuuden rajoja niin, että kritiikin kohteeksi joutunut KTM ja tukea saaneet yritykset katsoivat toimittajan tulkinneen sananvapauttaan väärin. Tapaus on mielenkiintoinen kahdesta näkökulmasta:

- (1) sen synnytti EU:n Suomea vapaampi liikesalaisuuskäytäntö ja
- (2) toimittaja saattaa joutua vaikeuksiin käyttäessään julkisia tietoja alue-eliitin mielestä väärin.

Tässä vaiheessa on myös määriteltävä alue-eliitin rajat uudestaan. Vaikka alueilla valtaa käyttää EU-tukiasioissa pieni piiri, myös siihen voidaan vaikuttaa. Kuten aiemmin totesin, kaikki yritysjohtajat eivät pidä omien tukiensa käsittelystä julkisuudessa, ja tätä kautta toimittaja saattaa törmätä uuden julkisuuskulttuurin rajoihin. Mikäli toimituksen johto ei ole toimittajan tukena, toimittajan moraalinen ja työmotivaation kannalta suuri vaara on siinä, että hän joutuu työskentelemään tietäen että on olemassa vapauksia, joita hän ei voi kuitenkaan käyttää.

EU-tuet on ohjelman mukaan suunniteltu pienille ja keskisuurille yrityksille, joissa on alle 250 henkeä töissä. Käytännössä kuitenkin tukea voi saada myös suurempi yritys, kuten esimerkkitapauksessa, jos se on mukana suuremmassa hankekokonaisuudessa. Toimittajan sananvapauden kannalta pienen yrityksen johtajan älähtäminen ei olekaan kovin suuri vaara, mutta mitä suurempi yritys, sitä lähempänä on ulkopuolisten toimijoiden painostus.

Esimerkki osoittaa, että sananvapaus ja julkisuus ovat hyvin kiinteästi sidoksissa toisiinsa. Ellei sananvapautta ole, ei julkisuuskään toteudu. Toimittajan on turvallisempaa kirjoittaa kaukaisista asioista, kuten vaikkapa arvostella EU:n tukipolitiikkaa yleensä, kuin ryhtyä arvostelemaan yksittäisiä tukipäätöksiä omalla levikkialueella.

Pienellä paikkakunnalla vaikuttaa usein yhtenäinen eliitti, joka saattaa

ulottua myös lehtiyhtymien johtoon. Julkisuuden alueen kasvattaminen näyttää hyvin vaikealta, mikäli yksittäinen toimittaja ei saa siihen toimituksen johdon tukea.

Esimerkit osoittavat myös sen, että toimittajan on helpompi ja turvallisempaa kirjoittaa yhteiskunnan tuista kriittisesti silloin, kun kritiikki ei kohdistu yksityiseen pääomaan, vaan esimerkiksi jonkin oppilaitoksen työllisyyskoulutushankkeeseen, siis julkisin varoin toimivan organisaation hankkeeseen. Merkitystä ei näytä olevan niinkään sillä, onko itse tuki julkista, vaan sillä, onko tuen *saaja* julkisyhteisö vai yksityinen yrittäjä.

### 9.3. Keski-Suomi

#### 9.3.1. Maakuntaliiton asenteet: julkisuusmyönteistä passiivisuutta

Keski-Suomessa tiedonkulun heikkoutta perusteltiin työmäärällä. 2-ohjelmavastaava Pekka Järvinen myöntää, että maakuntaliiton tiedottaminen on ollut vähäistä:

"Se johtuu siitä, että tämä systeemi ei lähtenyt käyntiin ja me olemme ainoa alue jossa on kolme ohjelmaa. Meillä on kädet täynnä työtä näissä papereissa. (...) Tämä ei ole toiminut toivotulla tavalla."

Mitään muuta tiedotusohjetta kuin ohjelma-asiakirja ei Keski-Suomessa tunnettu. Mitään salailua ei liiton puolelta projektipäällikön mukaan ole, "mehän tiedotetaan ihan meikäläisen käytännön mukaan", eli hallituksen kokouksen jälkeen.

Keski-Suomessa faktinen hankepäätös on delegoitu yhteistyöryhmän alaiselle työjaostolle - eli Keski-Suomessa toteutuu juuri Väänänen (1996) mallin mukainen epädemokratia, jossa valtionhallinnon piiripäälliköt ja maakuntajohtaja tekevät päätökset.

Keski-Suomen liiton maakuntajohtajan Erkki Järvelän mukaan Keski-Suomessa on kuitenkin omaksuttu se EU:n lähestymistapa, että EU-tukiasiat ovat avoimia systeemejä. Tosin käytännössä tiedottaminen ja kanssakäyminen on jäänyt lehdistön kanssa vähiin:

"Asiat tiedotetaan liittohallituksen kautta aika tavalla. Ei voi sanoa että olisi tiedotussuunnitelmaa paperille pantuna. Ohjelma on siinä että soitetaan Keski-suomalaiseen. Kyllä meidänkin aktiivisuudessa olisi paljon parantamisen varaa. Kun tämä on niin työläs homma se on osittain tapahtunut tiedottamisen ja julkistamisen kustannuksella. Se on painottunut aika tavalla toimijoihin, on kierretty maakuntaa. Sillä tavalla ne olleet lehdessä. Mutta kyllä tähän tiedottamiseen on tarkoitus panostaa ihan eri tavalla kuin tähän saakka."

Järvelä pitää "harkinnanarvoisena" sitä, että yhteistyöryhmän kokous avattaisiin myös tiedotusvälineille, koska se aiheuttaisi kilpailua tiedotusvälineiden kesken ja sitä kautta lisäisi innostusta EU-tukiasioihin.

Keski-Suomen maakuntaliitossa epäillään, että ykköslehden kiinnostuksen puutteen taustalla ovat henkilökohtaiset ristiriidat maakuntavaltuuston puheenjohtajan, entisen sisäministerin Mauri Pekkarisen ja päätoimittaja Erkki Laatikaisen välillä.

"Ne on huonoissa väleissä ainakin sen perusteella mitä ne kirjoittaa toisistaan. Ja ne on paljon kiinnostuneempia läänituudistuksesta."

Järvinen kaipaa ykköslehdeltä jonkinlaista vastakaikua, että se kirjoittaisi vaikka kriittisesti tukiohjelmista ja -hankkeista, kunhan kirjoittaisi.

"Kyllä niitä saa kriittisesti arvioida, jos niitä noudatetaan heidän mielestä huonosti. Minusta yleinen tietämys pitäisi olla isompi lehdessä, että ne pystyisivät seuraamaan asioita."

Järvisen mielestä lehden olisi pitänyt ottaa kantaa sekä ohjelmien tavoitteisiin että myöhemmin ohjelman toteuttamiseen. Toisaalta hän myös ymmärtää toista osapuolta: "Toimittajaparit joutuu kaiken maailman asioiden kanssa olemaan tekemisissä, niin ei ne voi perehtyä yhteen asiaan niin paljon."

Projektipäällikkö arvelee, että kukaan KSML:n toimittaja ei ole syvällisesti perehtynyt alueelliseen EU-asioihin, koska niin moni niistä kirjoittaa. Hän myöntää toisaalta, että mutkikkaiden EU-asioden seuraaminen on äärimmäisen vaikeaa. Maakuntajohtaja Järvelän mielestä ei riitä, että toimittaja käy jossain infossa tai että hän briifataan pari kertaa.

Tiedonkulun ongelmat EU-aluehallinnon sisällä ja tiedotusvälineisiin Järvinen määrittelee ison ongelmakokonaisuuden yhdeksi osaksi. Keskeisenä ongelmana, "johon komissiokin jatkuvasti kiinnittää huomiota", hän pitää suomalaisen budjetointikäytännön monimutkaisuutta.

"Joka paikassa tässä systeemissä ei tiedetä vastuitakaan, tämä on niin hallitsematon juttu. Kun EU-käytäntö on tullut Suomeen, suomalainen viranomaiskäytäntö ei ole muuttunut mitenkään. Kun kaksi toisilleen vierasta asiaa lyödään yhteen, niin tietäähän sen mitä siitä seuraa. Tiedonvälitysongelma on seuraus tästä systeemistä. Tieto ei kulje mutta ei kulje paljon muukaan."

Maakuntajohtaja myöntää, että ohjelma-asiakirjaa laadittaessa oli tärkeämpää saada ne viranomaiskäsitellyssä keskushallinnossa ja komissiossa läpi. Ymmärrettävyyteen ei kiinnitetty huomiota sen paremmin hakijoiden kuin tiedotusvälineidenkään tarpeiden kannalta.

"Eihän ne mitään informatiivisia paketteja ole vaan pikemminkin teknisiä. Yleensä toimittajat on kiinnostuneita raharaamista, mikä on ihan oikein. Mutta sitten meidän puolelta konkretisoiminen on jäänyt vähän yleiselle tasolle kun ohjelmissa ei ole suoria hankkeita sisällä. Joillakin alueilla niin kuin Etelä-Karjalassa on joku lentokenttähanke. Sielläpäin konkreettisista asioista on helppo tiedottaa. Niitä ihmiset ymmärtää, kun voi sanoa minne se menee ja paljonko se maksaa."

### 9.3.2. Keskisuomalainen: vaikeusaste passivoi

Keskisuomalaisesta haastattelin taloustoimittajan ja kunnallistoimittajan. Kun Suomi liittyi EU:hun, Keskisuomalaisessa oli ollut tarkoituksena rakentaa jonkinlainen EU-organisaatio, jossa vastuosastoja olisivat olleet lähinnä kotimaan-, talous- ja ulkomaanosastot. Käytännössä

EU-asioita hoidettiin milloin milläkin osastolla. Kumpikaan haastatelluista toimittajista ei ollut lukenut tavoiteohjelmia.

Keskisuomalaisen taloustoimittaja piti tyypillisenä EU-tukiohjelmiin liittyvänä toimintaperiaatteena sitä, että jos "siinä on mukana yritys, se menee liiton kautta, ja se taas hoituu kunnallisosaston rutiineissa".

"Sitten jos mennään tukien väärinkäyttöön ja näiden hankkeiden todellisiin perusteisiin se voisi olla kiinnostavaa, mutta me olla siihen vielä lähdey. Kaiken kaikkiaan rahakysymykset ei ole kiinnostaneet meitä hirveästi. Olkoonkin että meidän kannattaisi iskea niihin rahavirtoihin kiinni."

Taloustoimittaja ei ole pitänyt erityisen tärkeänä sitä, että "pitäisi erityisemmin lähteä vahtimaan sitä että firmat saa sieltä rahaa".

"Kyllähän EU:nkin periaatteena on se, että johonkin järkevään ne rahat pitäisi kanavoida. Kaikenlaiseen pöljään niitä rahoja ei anneta siitä ilosta että rahat pitää vaan saada kulumaan. Ennemmin seuranta on ollut sitä että jos joku firma keksii jonkun hyvän innovaation olipa rahavirta sitten EU:lta, KTM:lta tai pankista. Se on se mistä on oltu kiinnostuneita. Että raha on EU:lta ei ole ollut erityinen syy ellei se jossakin tapauksessa ole erityisesti noussut sieltä."

Vaikka taloustoimittaja myönsi, että rahavirtoja pitäisi seurata, hän kohta kuitenkin epäilee, ovatko EU-tukiasiat kovin kiinnostavia.

"Nyt on sellainen aika että kilpailu on kiristynyt tällä (lehti)alalla ja voidaanko me lähteä siitä että tehdään noita byrokratiajuttuja hirveästi. Voidaan katsoa sitä sieltäpäin että onko ne niin kiinnostavia ihmisten kannalta ennen kuin sieltä tulee jotain väärinkäytöksiä. Jos joku firma saa puoli tai miljoonaa markkaa, ei me voida lähteä vertaamaan sitä firmaa että se on täysi paska, jos se varsinkaan ei ole jos täytyy vähänkään luottaa että KTM tekee ennakkoseulonnan. Ne aiheet mitä sieltä tulee ei ole ainakaan näyttäneet meille kiinnostavina tai ainakaan ei ole osattu hakea."

Keskisuomalaisen taloustoimituksen asenne EU-tukiseurantaan kertoo siitä, että siellä ei ole pohdittu julkisen ja salaisen välistä rajaa ainakaan juridisesta näkökulmasta: ei tiedetty, että lähinnä sen seuranta-alueeseen kuuluvan KTM:n on annettava ainakin pyydettäessä tuen saajat julki. Silti lähtökohtana EU-tukiasioiden julkistamiseen oli se, että aihe ei kiinnosta lukijoita, ellei siellä ole väärinkäytöksiä tai vastaavaa ns. kovaa uutista. Voi kysyä, miten toimittaja pääsee kiinni väärinkäytöksiin tai yleensä virkamiesten ja yritysten suljettuna pitämälle alueelle ellei hän edes tunne ja seuraa järjestelmällisesti päätöksentekoa ja valmistelua.

Taloustoimitus luottaa käytännössä siihen, että *virkamiehet päättävät toimittajien puolesta*, mikä on kiinnostavaa ja mikä ei: jos jokin näyttää epäkiinnostavana, vaikka olisi kyse kuinka suurista julkisten varojen käytöstä, siihen ei puututa. EU-tukia kiinnostavampi aihe oli esimerkiksi Keskon Tuko-kauppa, mikä oli haastattelua tehtäessä koko valtakunnan talousasioiden agendan kärjessä. Tämä kertonee siitä, että myös maakuntalehden on pyrittävä seuraamaan uutisaiheiden valtavirtaa, yhteistä agendaa, eikä välttämättä lähde itse kaivamaan paikallisesti ison työn takana olevia aiheita.

Esimerkiksi työllisyystavoitteiden toteutumista Keski-suomalaisessa ei ollut seurattu - taloustoimittaja tosin myönsi että "aihe on hyvä".

Taloustoimittaja on tyrmäsi Keski-Suomen liiton 2-ohjelmavastaavan arvion siitä, että liiton valtuuston puheenjohtajan ja lehden päätoimittajan väliset suhteet olisivat syy vähäiseen kirjoitteluun.

"Ei sillä arjen yhteistyössä ole mitään merkitystä. Suhteet voi olla mitä on, mutta ei ne tähän vaikuta. Rajansa ne on näilläkin...mitään ohjeita siihen suuntaan ei ole. Kyllä se on käytännössä pysynyt pääkirjoitussivulla ja päätoimittajan omalla palstalla. Ymmärrän kyllä että Pekkarinen itse tätä asiaa korostaa liitossa."

Huomio kinnittyy siihen, että virkamiehet luulevat tiedotusvälineiden noudattavan jonkinlaista selkeää strategiaa suhteessa ulkopuolisiin organisaatioihin. Kuitenkin usein lähteen esiintyminen tiedotusvälineessä on ensisijaisesti kiinni jonkin tietyn henkilön ja tietyn toimittajan välisistä kuin organisaatioiden välisistä suhteista.

Keski-suomalaisen kunnallistoimittaja myönsi olevansa suorastaan allerginen koko "EU-tuki"-sanalle.

"Kaikkea kun suunnitellaan kaupungeissa ja kunnissa niin yksi peruste on että siihen voi saada EU-rahaakin. Siitä tämä allergia."

"En minä kyllä sellaista kauheaa läjää paperia jaksa lukeakaan. Olen lukenut Keski-Suomen liiton ja muita selvityksiä ja lehtiartikkeleita mutta ei kyllä kauheasti innosta semmoinen teksti johon tarvittaisiin suomentajan apua."

EU-tukiin tartutaan kun liittohallitus on tehnyt päätöksiä hankkeiden rahoituksesta. Jutut tehdään siis vasta siinä vaiheessa, kun päätökset on jo tehty yhteistyöryhmässä.

Lehtikirjoitusten perusteella jutut ovat listoja julkisista hankkeista: käytännössä siis ei harrasteta etukäteis- eikä jälkikäteisvalvontaa.

Kunnallistoimittajan mukaan EU-tukiasioissakin on haettu normaali toimittajan tapa hoitaa aihe: ollaan ymmärtävinään aiheesta jotakin ja ja tavallaan tiedetään miten tieto löytyy, mutta ei välttämättä viitsit opiskella asiaa loppuun saakka.

"Tietysti niin pitäisi tehdä, mutta kun se on yksi asia muiden joukossa, ja on hirvittävästi asioita joita pitäisi samalla tavalla opiskella - ja tämä on ehkä kaikkein vaikein."

Ratkaiseva kynnyks moniin muihin kunnallisiin aiheisiin verrattuna on siinä, että EU-asiat vaativat selvitystyötä joka kerta. EU-asioissa siis toimii vähimmän vaivan laki, kuten Kiviranta (1989) on määritellyt toimittajan työprosessin taustaa. Epävarmuus omasta ammattitaidosta EU-asioissa on johtanut siihen, että ohjelmia ei yritetäkään suomentaa lukijoita kiinnostavaan muotoon.

EU-tukien keskeisin päättävä elin, yhteistyöryhmä esimerkiksi oli jäänyt täysin vieraaksi:

"Etsikkovaiheessa pari vuotta sitten huomasin sen ensimmäisen kerran, ja minun piti kysyä, mikä tämä yhteistyöryhmä on. Minulle ei ollut edes



kerrottu että tällöinen on olemassa, että se päätöksenteko on noin alhaalla."

Siitä huolimatta, että yhteistyöryhmän merkitys lopulta selvisi, vielääkään sen päätöksiä ei Keskisuomalaisissa saatu - eikä ollut edes pyydetty.

Keskisuomalaisessakin on "ollut puhetta", että tukipäätökset käytäisiin läpi. Se, ettei sitä ole aiemmin tehty, on johtunut toimittajan mukaan ajan, ei halun puutteesta. Aiheeseen perehtyminen olisi mahdollista järjestää omalla koulutuksella, jotta "pystyttäisiin käymään debattiakin näistä asioista ja vielä kritisoimaan".

"Se on hyvin pitkälle resurssikysymys, niitähän on kaikkien mielestä liian vähän, mutta toisaalta resurssien suuntaamiskysymys. Isomman porukan pitäisi olla EU-asioissa sisällä, ei riitä että yksi ihminen perehtyy jos tulee akuutti tilanne päälle."

Esteenä ovat myös esimiesten asenteet. EU-tukia ei pidetä ihmisläheisenä aiheena, vaikka toisaalta pidetään tärkeänä: "Kun sitä sitten tarjoo aiheeksi, niin sanotaan, että teepäs sellaisia juttuja jotka kiinnostaa ihmisiä." Toimittajan kannalta kierre on siis valmis: kun asiaa ei tunneta, eivätkä esimiehet kannusta asioiden penkomiseen, aihe ei kiinnosta myöskään lukijoita, koska jutut jäävät pinnallisiksi ja epäkiinnostaviksi. Toimittaja työskentelee myös muiden tiedotusvälineiden mallin mukaisesti:

"En ole nähnyt vielä yhdenkään suomenkielisen lehden selkokielistä juttua EU-tuista missään vaiheessa. Sekin passivoi kun huomaa että kukaan ei tee."

EU-tukien käsittely ei ole korkealla toimittajien päiväjärjestyksessä siitä huolimatta, että niissä on kysymys työllisyydestä, minkä paranemista suomalaiset pitivät kolmanneksi tärkeimpänä syynä liittyä EU:hun (ks. Aula 1996, 303). Sen perusteella voi olettaa, että lukijoita kiinnostaisi kuinka paljon tuilla on syntynyt työpaikkoja: Keskisuomalaisessakin sen selvittämisestä oli ollut puhetta - mutta vain puhetta.

Taustalla on myös byrokratiaan samastumisen pelko, kun EU-asioissa joudutaan toimimaan asiantuntijoiden varassa. Kunnallistoimittajan mukaan lukijoita suorastaan kiusataan, jos EU-asioista kirjoitetaan nykyistä enemmän.

Vapaus kirjoittaa osoittautui Keskisuomalaisissa lopulta olevan kiinni toimittajan omasta tahdosta: sisältöihin eivät olleet puuttuneet sen paremmin alueen EU-eliitti kuin toimituksen johtokaan yhtään kertaa.

### **9.3.3. Keski-Suomen vuorovaikutusmaisema: passivistien tyhjä kenttä**

Keski-Suomessa tiedotusvälineiden ja EU-eliitin välistä kanssakäymistä voi luonnehtia pattilanteeksi. Aktiivisuus-reaktiivuus-akselilla sitä ei edes voi mitata, kun kumpikaan osapuoli ei ole aktiivinen vaan molemmat ovat passiivisia. Tätä passiivisuutta selittävät sekä virkamiehet että toimittajat EU-tavoiteohjelmien suomentamisen vaikeudella ja hallinnon monimutkaisuudella. Keski-Suomeen on näin siis syntynyt tilanne, että alueen EU-asioita

koskevat jutut ovat jääneet niin epäkonkreettisiksi, lähinnä mitänsanomattomia rahasummia pyöritteleviksi, että edes lukijoiden päiden yli ei ole puhuttu. EU-eliitin ja tiedotusvälineiden puhesignaalit eivät ole edes kantautuneet toisen osapuolen korviin. Näin EU-ohjelman tiedotuksesta vastaava liitto ei ole saanut kaipaamaansa julkisuutta - ei sen paremmin positiivista kuin negatiivistakaan. Toisaalta Keskisuomalainen ei ole saanut kiinnostavaa uutismateriaalia. Lähdeorganisaatio ei pystynyt juurikaan vaikuttamaan lehden kirjoitteluun, mutta myöskään maakuntalehti ei kyennyt millään tavalla lisäämään julkisuuden aluetta tunkeutumalla organisaation sisäisen toiminnan alueelle.

Yhteisen kielen puute ei ole kuitenkaan pelkästään asenteellinen vaan myös organisatorinen. Tiedotuksesta vastaava liitto ei ollut järjestänyt tiedotustaan käytännössä lainkaan. Tiedottaminen oli sitä, että Keskisuomalaisen toimittaja sattuu soittamaan liiton hallituksen päätöksestä. Toisaalta Keskisuomalaisen EU-asioiden organisointi on jäänyt vain paperille. Tämä organisatorinen kynnyks johtuu myös lähteen ja tiedotusvälineen erilaisista ajattelutavoista: EU-lähteen kannalta alueen asioiden hoito pitäisi keskittää muutamalle asioihin perehtyville toimittajille, kun maakuntalehden toimituksen käytännön työn kannalta mahdollisimman monen pitäisi hallita myös EU-kysymykset mahdollisimman laajasti.

Keski-Suomen liiton ja Keskisuomalaisen vuorovaikutus EU-tukiasiassa noudattaa hyvin perinteistä virkamiesten/viranomaisten ja toimittajien/tiedotusvälineiden kanssakäymistä. Virkamies tiedottaa passiivisesti jo päätetyistä asioista, ja toimitus tekee jutut pääasiassa listojen perusteella, kun asiat on jo päätetty ja kansalaiskeskustelu on myöhäistä.

#### **9.4. Toimittajat ja EU-lähteet ryhmäkuvassa: julkisuuden rajoja ei koetella**

Eri liittojen aktiivisuudessa on siis suuria eroja. Etelä-Karjalan liitto on ollut kolmesta liitosta selvästi julkisuushakuisin. Päijät-Hämeen liitto on tullut julkisuuteen lähinnä silloin, kun toimittaja on ottanut yhteyttä. Keski-Suomen liitto on saanut varsin pitkälle olla omassa EU-rauhassaan, ilman että ainakaan maakunnan ykköslehti olisi sitä juuri häirinnyt, eikä toisaalta liitto lehteä.

Etelä-Karjalan liitossa EU-hankkeita käsittelevän yhteistyöryhmän kokousten avaaminen tiedotusvälineille on mielenkiintoisella tavalla sekä julkisuuden hyväksikäyttöä kuin julkisen alueen laajentamista. Koska yhteistyöryhmä toimii konsensusperiaatteella, käsiteltävät hankkeet on valmisteltu asiantuntijaryhmissä, siis poissa julkisuudesta niin pitkälle, että ne enää harvoin kaatuvat. Työjaostossahan ovat edustettuina keskeiset piiriviranomaiset, todellinen alueen EU-eliitti, joiden asiantuntemusta vähemmän asioista perillä olevat yhteistyöryhmän jäsenet tuskin asettavat kyseenalaiseksi. Demokraattinen keskustelu ja julkinen kritiikki pääsee EU-tukipäätöksiin käsiksi siis vasta sitten, kun päätökset on jo tehty.

Maakuntaliitossa vaikuttavat alue-eliitin jäsenet ovat kuitenkin pikemminkin epätietoisia julkisuuden rajoista kuin että he olisi pyrkineet sitä aktiivisesti rajoittamaan. Kahden liiton kritiikki julkisuuden rajoittamisessa suuntautui kauppa- ja teollisuusministeriöön ja sen liikesalaisuusmääräyksiin. Haastattelujen perusteella tilanne on avoimuuden kannalta outo, kun alueellinen vastuuviranomainen vikisee, kun sitä muodollisesti avustava viranomainen, KTM:n piiritoimisto vie ja tulkitsee julkisuusmääräyksiä mielensä mukaan.

Kaikilta liitoilta puuttuivat selkeät tiedotusstrategiat tiedotusvälineisiin päin. Aktiivisesti julkisuutta käytti hyväkseen vain Etelä-Karjalan liitto, mutta tämäkin tuli ilmi vasta Etelä-Saimaan toimittajan haastattelusta. Etelä-Karjalan maakuntajohtajalla oli tarve vähätellä valtaansa, mutta hänellä oli selvä mediastrategia. Sekä Päijät-Hämeen että Keski-Suomen liitto suhtautuivat julkisuuteen reaktiivisesti, "vastataan kun kysytään". Sitä selitettiin ohjelmatyön kiireillä, joka oli vienyt ajan huomion sinänsä tärkeänä pidetyiltä suhteilta tiedotusvälineisiin. Näiden liittojen asennetta julkisuuteen voi pitää jopa hyvin vanhanaikaisena viranomaistiedottamisena. Ne joutuvat miettimään omaa julkisuuskuvansa viimeistään kun uudet työvoima- ja elinkeinokeskukset aloittavat työnsä, sillä samalla maakuntiin syntyy EU-valtaa käyttävän maakuntaliiton rinnalle toinen, ja rahanjaossa huomattavasti vaikutusvaltaisempi vallankäyttäjä.

Keski-Suomessa EU:n alue-eliitti ei ollut kertaakaan pyrkinyt painostamaan toimitusta - tai ainakaan se ei ollut koskettanut rivitoimittajaa - mutta siihen ei ollut myöskään syytä siinä mielessä, että tukia koskeva kirjoittelu olisi ollut kriittistä. Päijät-Hämeessä EU-eliitiltä tuleva palaute tuli muuta kautta kuin maakuntaliitosta, ja sekin rajoittui muutamaaan tapaukseen. Haastattelut kyllä osoittivat, että tiedotusvälineitä kiinnostavia selkeitä vääristymiä EU-tukihallinnossakin on, puhumattakaan ristiiriidoista, mutta niistä arasteltiin puhua mediajulkisuudessa. Aktiivisin tukihallinnon kriitikkoja olivat Päijät-Hämeen liiton virkamiehet, mutta kritiikin osoite jäi epämääräiseksi, "tukihallinnon ja sekavuus ja tiedonkulun ongelmat yleensä".

Varovaisuuteen syynä oli selvästi se, että Keski-Suomessa ja Päijät-Hämeessä ei oltu varmoja siitä, minkä puolen tiedotusvälineet valitsisivat EU-hallinnon sisäisessä valtataistelussa. Tämä tuli näkyviin erityisesti siinä, osaavatko tiedotusvälineet käyttää "oikein" valtaansa, jos yhteistyöryhmä avattaisiin tiedotusvälineille.

Kaikki maakuntalehdet toimivat kuitenkin niin harvojen viranomaislähteiden - lähes poikkeuksetta maakuntaliittojen varassa - että juttujen ääni oli yksipuolinen. Silloinkin, kun esimerkiksi Etelä-Saimaa yritti pureutua EU-tukien konsultoinnin vääristymiin, aihe juuttui juupas-eipäs-asetelmaan, kun toimittajalla ei ole EU-tukihallinnossa mahdollisuutta päästä käsiksi päätösten taustalla oleviin liikesalaisuuden suojaamiin alkuperäisdokumentteihin. Johtopäätökset joudutaan tekemään ilmiantojen perusteella, jolloin väitteet pystytään kumoamaan argumentilla, että toimittajan johtopäätökset ovat väärinä, koska hän ei tunne päätökseen vaikuttavia taustatekijöitä - joita toimittajalla ei ole oikeutta saada.

Haastattelut osoittivat myös sen, että *suullisen* informaation varassa toimiminen johtaa väistämättä yksipuoliseen ja pinnalliseen journalismiin. Jutun "äänestä" tulee yksipuolinen senkin takia, että ei tunneta niitä tavoitteita ja perusteita, joilla EU-tukia maakunnissa jaetaan. Vain yksi kuudesta toimittajasta oli perehtynyt rahanjaon kannalta keskeiseen asiakirjaan eli 2-tavoiteohjelmaan. Kärjistetysti voisi sanoa, että toimittajat tekivät juttuja ennen kuin edes osasivat kielioppia. Toimitukselliset rutiinit eli kiire oli tärkein este asioihin paneutumisien, mutta toisaalta myönnettiin, että kyse oli myös omasta laiskuudesta ja viitseliäisyydestä. Kuten eräs toimittaja totesi: "Jos työaika ei riitä, ei voida nykyaikana lähteä siitä, että kaikki ammattitaidon kehittäminen tapahtuisi työnantajan kustannuksella."

Shoemakerin-Reesen malliin sovitettuna toimittajan työn ehtoja eivät siis (ainakaan toimittajien itsensä mielestä) määrää ensisijaisesti ulkopuoliset toimijat, siis lähteet ja ideologiataso, vaan yksilö- ja mediarutiinitasot, eli yksinkertaisten omat ja esimiesten asenteet.

Eri tasot vaikuttavat kuitenkin toisiinsa enemmän kuin mikään kaavio pystyy kertomaan. Toimittajien alueellisten EU-lähteiden käyttöä selvittäessäni lähdin liikkeelle kysymyksellä siitä, miten eri lehdissä EU-asioiden hoito oli organisoitu. Vastaus oli yhtä poikkeusta lukuunottamatta: ei lainkaan. Kaikissa kolmessa lehdessä kuka tahansa toimittaja saattoi joutua tekemään EU-aiheisia juttuja. EU-hallinnon sekavuuden edessä on nostettu näin kädet pystyyn antautumisen merkiksi. Ulkopuolisten toimijoiden ja (EU:n) ideologiataso vaikuttavat siis kuitenkin tiedostamatta: sen erikoislaatuisuutta organisaationa ei ole huomattu eikä panostettu sen toiminnan seurannan vaativuuteen.

Paradoksaalisena tuloksena voi pitää sitä, että EU-asioihin erikoistuneiden toimittajien puute kiusasi selvästi enemmän lähteitä kuin toimittajia. Toimittajien näkökulma oli se, että kenen tahansa täytyy *pystyä* kirjoittamaan EU-asioista, koska kuka tahansa saattoi *joutua* kirjoittamaan EU:sta. Perustelu oli se, että unionin vaikutus ulottuu kaikille niille alueille, jonka mukaan toimitukset on organisoitu eri osastoiksi. EU-asioista paljonkin kirjoittaneet toimittajat saattoivat myöntää tyhmyytensä aihepiirin laajuuden ja monimutkaisuuden edessä, mutta eivät nähneet erikoistumista minään ratkaisuna siihen. Lähteet maakuntaliitossa näkivät asian toisin: kun he joutuivat selvittämään perusasioitakin toimittajille, he turhautuivat. Joistakin maakuntajohtajien lausunnoista kävi myös ilmi se, että toimittajien tiedon pinnallisuus ja pinnallisuuden näkyminen lehtijutuissa kiusasi heitä ammatillisesti ilmeisesti enemmän kuin jutun tehneitä toimittajia. Ainakin puheissa maakuntaliitosten virkamiehet suorastaan kaipasivat analyyttisempää ja kriittisempää juttuja. Kitkerin kommentti oli se, että ei ole ollut kriittisiä juttuja, kun ei ole ollut juttuja lainkaan.

Julkisuuden rajat maakunnissa määrittelee näin alue-eliitti niin kauan kuin toimittajat ovat epävarmoja omasta ammattitaidostaan, ja toimittajat ovat epävarmoja niin kauan kuin eivät opiskele perusasioita. Opiskelu merkitsisi perehtymistä dokumentteihin, siis ainakin ohjelmiin ja seurantaraportteihin, jotka ovat julkisia. Seurantaraporttien lukeminen on itse asiassa hyödyllisempää kuin alueellisten ohjelmien hallinta; tutkimukset ja selvitykset keskittyvät olennaisimpiin kysymyksiin ja ne on kirjoitettu selkeämmin ja paremmalla suomen kielellä kuin maakuntien laatimat, viranomaisten sisäistä retoriikkaa sisältävät ohjelma-asiakirjat.

Keskustelujulkisuuden lisäämisen kannalta keskeistä olisi Etelä-Karjalan mallin mukainen yhteistyöryhmien kokousten avaaminen tiedotusvälineille. Silloin esille pääsisivät muutkin kuin maakuntajohtajien ja poikkeustapauksissa KTM:n piiripäälliköiden äänet. Yhteistyöryhmän kokousten avaamisen hyöty tiedotusvälineille riippuu kuitenkin sekin siitä, että toimittajat tietävät *mistä* keskustellaan, ei vain *mitä* keskustellaan.

## 10. Liikesalaisuus julkisuuden rajoittajana

### 10.1. Liikesalaisuuskäsitykset komissiossa ja Suomen keskushallinnossa

Olen aiemmin käsitellyt luvussa 7.1. kohua, joka nousi komission virkamiehen Frank Rawlinsonin arvosteltua KTM:ää salailusta EU-tukiasioissa. Tässä tarkastelen EU-tukihallinnossa työskentelevien virkamiesten näkemyksiä liikesalaisuuden ja julkisuuden rajoista. Keskeinen kysymys teemahaastatteluissa koski sitä, toteutuuko EU-tukia koskevassa päätöksenteossa demokraattinen valvonta.

Liikesalaisuusrajan epämääräisyydestä ja valonarkuudesta kertoo komission aluepolitiikan arvioinnista ja koordinoinnista vastaavan osaston päällikkön Elisabeth Helanderin epäröinti ensimmäisen ohjelmakauden jälkeen:

"Sitä juuri täällä selvitetään, missä kulkee liikesalaisuuden raja, koska me haluttaisiin tavallaan julkistaa... minä en oikein tiedä, että meneekö se (julkisuus) ihan projektitasolla. Minä tietysti suomalaisena lähdän siitä, että se on mahdollisimman avointa, mutta tiedän kun olen ollut Tekesin johtokunnassa, kuinka kauhean tarkat nämä salassapitosäännökset on Suomessa. En tiedä ihan tarkkaan mikä on juridinen kanta, komissiollahan on julkisuusohjeet."

Helander kertoo, että Euroopan parlamentti pyysi komissiolta luettelon kaikista suurista EU-tukihankkeista, ja se annettiin. Sen jälkeen parlamentti ilmoitti haluavansa, että hankeluettelo julkaistaan virallisessa lehdessä.

"Yhtäkkiä meitä alkoi hirvittää, että kuljetaanko me jossain sellaisella liikesalaisuusalueella, että voiko tehdä niin, että julkaistaan väljempi nimi sille hankkeelle. Me ei oikein tiedetä missä se raja kulkee. Yritykset on meillä aika arkoja, muuta en osaa sanoa."

Huolimatta Suomesta (KTM:stä) saamastaan arvostelusta komissiossa Suomen kakkostuista vastaava Frank Rawlinson toisti salailukantansa runsaat puoli vuotta KU:n kirjoituksen jälkeen:

"Vapaasti sanoen KTM on salaileva. (...) Nyt haluaisin saada KTM:n avaamisen siihen suuntaan että se osallistuisi entistä enemmän keskusteluun aluetasolla muiden tahojen kanssa uusien työpaikkojen luomisesta pieniin yrityksiin ja yleensä alueiden kehittämiseksi."

"Se (KTM:n salailu) on oikein vaikea asia, josta olemme keskustelleet KTM:n kanssa kauankin sitten. Tilanne on se, että KTM pitää luetteloa kaikista hankkeista, mutta sitä ei julkisteta esimerkiksi vuosiraportin yhteydessä."

"Luettelo johon sisältyvät kaikki hankkeet yrityksen nimineen ja tukimäärineen on saatavilla, mutta sitä ei julkisteta vaikka KTM myöntää että nämä tiedot ovat julkisia. Ne eivät halua antaa sitä seurantakomitean jäsenille. KTM:n mukaan yritykset jotka saavat tukea eivät halua päästä sinne (julkisuuteen). En ymmärrä miksi yritykset eivät teillä ilmeisesti halua että hankkeet kerrotaan."

"Voi olla, että yritykset jotka saavat paljon tukea eivät julkisuutta halua. Kuitenkin seurantaraportista käy ilmi, että KTM:n tavallisia asiakkaita ja yritysten enemmistöä ei tavoiteta kun ne eivät hae (tukea)." (Haastattelu 26.3.1997)

2-ohjelman seurantakomitean sihteeri Tarja Arajärvi toteaa, että vaikka KTM:ltä on lähtenyt eri piireille tieto, että hankkeen saajan nimi ja tuen määrä ovat julkisia, niiden julkistamisesta on "vähän erilaisia tulkintoja".

"Kun tehtiin vuoden 1995 vuosiraporttia, julkistamisesta käytiin keskustelua seurantakomiteassa saakka. Me saimme KTM:ltä heidän hanketietonsa niin että niissä oli julkiseksi määritellyt tiedot ja ne pantiin vuosiraportin liitteeksi, myös Tekesin tiedot. Siitä Tekes on kirjelmöinyt meille että näin ei olisi pitänyt tehdä."

Arajärven mukaan myös Tekesin tiedot ovat julkisia, vaikka "siinä on vähän ristiriitaa".

"Pykälissä mihin on vedottu todetaan että tietyt asiat ovat julkisia. Toisaalta kuitenkin Tekes pitää hirveän tiukka kiinni aikaisemmasta menettelystä."

"Sitten voidaan herättää kysymys niinkin päin, että jos joku ehdottomasti haluaa että joku yritys pitää hankkeensa piilossa niin että kukaan ei tiedä hänen hakeneen tai saaneen EU-rahoitusta, niin minkä takia hän hakee sitä. Yrityssalaisuuksia koskevia tietoja ei voi antaa julki, mutta mikä yritys ja paljonko on jo ihan kansallisten säännösten mukaan (julkista). Sen yli ei komissiokaan voi toimia."

SM:n aluekehitysjohtaja Veijo Kavonius pitää KTM:n ja Tekesin suhtautumista liikesalaisuuden rajaan *asenteellisena* ongelmana.

"KTM on esittänyt, että mikä on se hyöty yritysten nimien, markkamäärien ja prosentiosuuksien julkistamisesta sen jälkeen kun päätös on tehty. Olen samaa mieltä tilintarkastajien kanssa siitä, että transparenttisuus ei toimi. Se johtuu ihan KTM:n omista asenteista. Meillä oli erityisen suuria ongelmia kun pyydettiin seurantaraporttia varten hanke- ja yrityskohtaisesti julkisia tietoja sekä KTM:ltä että Tekesiltä. Ei tullut KTM:stä ennen kuin lähetettiin virallinen kirje että ne täytyy saada."

"Meillä on yliherkkä suoja siltä puolelta. On mielenkiintoista, että KTM:llä on periaatteet joita ne ei itsekään noudata."

KTM:n teollisuusneuvoksen Liisa Mieskylän mukaan taas "ei ole mitään uutta siinä, että julkista on se kuka saa ja paljonko":

"On olemassa tietty paikka, esimerkiksi kirjaamo, mistä nämä tiedot ovat saatavissa. Sen varmaan kaikki tietävät että tiedot ovat julkisia."

"Toinen asia on jos edellytetään, että jokainen KTM:n piiritoimisto tuottaa tietyllä aikavälillä listat näistä myönnettyistä tuista. Sitä ei varmaan kaikki tee koska on kysymys myös henkilöresursseista mitä milläkin alueella on käytettävissä."

Mieskylän mukaan KTM:n keskushallinnolla ei ole mitään sitä vastaan, että myönnetyt EU-tuet julkistetaan kuten Päijät-Hämeessä. Hän kieltäytyi kommentoimasta sitä, pitäisikö ne myös aktiivisesti tuoda julkisuuteen:

"2-ohjelman arvioinnissa on sentyyppisiä yritysten kantoja että he eivät välttämättä halua ollenkaan (julkisuutta). Siis me annamme sen mahdollisuuden että toimittajat voivat hakea sen tiedon.(...) Mutta ei me myöskään pakoteta tekemään koska kyllä me tiedostamme että tällöinen julkisuus on olemassa ollut vuosikymmenet."

Valtion tilintarkastajien kertomusta (5/1997), jossa kritisoidaan yritystukipäätöksiä avoimuuden puutteesta, KTM:n virkamies tulkitsee niin, että siinä kehdutaan erityisesti KTM:n tiedottamista.

Tekesin kautta tukea saavien yritysten nimien ja markkamäärien julkisuutta KTM:n ylitarkastaja Mieskylä kieltäytyi kommentoimasta kokonaan, vaikka Tekes on KTM:n hallinnon alainen yksikkö. Lähtökohta on tässäkin yrityksen ja hallinnon, ei julkisuuden:

"Investointihankkeet on varmaan periaatteessa helpommat koska ne aina myös näkee kun ne tehdään, kuten rakennukset. Kehittämishankkeissa on hyvin sensitiivisistä asioista kysymys, silloin puhutaan myös yrityksen sisäisistä asioista. Jos yritys haluaa kehittää jonkin kehittämiseen liittyvän hankkeen, se ei halua sitä julkisuuteen reposteltavaksi koska sillähän se menettää kilpailuedun."

Mieskylä tulkitsee tukien julkistamisvaatimuksen enemmän tirkistelynaluksi kuin kansalaisten oikeudeksi tietää mitä verorahoilla tehdään:

"Itse kukin olemme kiinnostuneita mitä naapurissa tapahtuu (...) mutta toistan, että pitää myös ajatella filosofiaa miksi me rahoitusta myönnämme: sen vuoksi että meidän elinkeinotoiminta kehittyä, että sillä on kilpailuedellytykset olemassa, että se pystyy tuottamaan tuotteita, että se pystyy palkkaamaan työntekijöitä. Siihen liittyy myös sen elinkeinoelämän ymmärtäminen eikä vain huutotorvena toimiminen."

KTM lähtee sekä asiakirjajulkisuusmääräysten että sananvapauden mahdollisimman tiukasta tulkinnasta. Jos joku haluaa välttämättä niukat tiedot yritysten tuista (ilman hanketietoja), niin se on mahdollista. Jos joku virkamies haluaa ne kertoa itse julkisuuteen, se on sallittua, mutta siihen ei kannusteta. Asiakirjajulkisuuslakia ja salassapitosäännöksiä pitää tulkita ensisijaisesti niin, että *elinkeinoelämä ei kärsi julkisuudesta*. KTM:n virkamies piti veronmaksajien rahoittamien tukien julkistamista kansalaisten ja tiedotusvälineiden arveluttavana *vihteenä*, jonka kanssa toisessa vaakakupissa olivat vakavat taloudelliset arvot.

KTM ei perustele liikesalaisuuden suojaamista kukaan esimerkiksi elinkeinoelämän *tehokkuuden* vaarantumisella julkisuuden kautta. Hän käyttää ilmaisua *ymmärtäminen*: kysymys on pelkästä yritysten häveliäisyydestä, yritysten subjektiiviseksi koetusta tarpeesta salata rahoituksensa.

KTM:n keskushallinnon virkamiehen (Mieskylä) haastattelun perusteella näyttää siltä, että palkka asiakirjajulkisuus ei välttämättä riitä, ellei viranomaisella ole tiedottamis*velvollisuutta*, jota on ehdotettu uuteen julkisuuslakiin. Nyt lähtökohtana on käytännössä

salassapitovelvollisuus, asenne, jonka mukaan pienempi paha on leikkiä mykkää kuin "toimia huutotorvena".

Sen sijaan SM:n virkamies (Arajarvi) jopa kehotti tiedotusvälineitä koettelemaan liikesalaisuuden rajoja - ilmeisen turhautuneena KTM:n linjaan. Siihen miksi rajojen koettelu on jäänyt niin vähiin, palaan seuraavassa luvussa.

Komission virkamiehen (Rawlinson) julkisuuteen päässyt kanta KTM:n salailusta sai KTM:n virkamiehen (Mieskylä) huomauttamaan, että "komission virkamies lähetti siitä anteeksipyyntöä". Hänen mielestään ei ole mitään ongelmia tiedonsaannissa ja kulussa komissioon päin. Hänen mukaansa KTM ei myöskään ole viivytellyt julkisten hanketietojen luovuttamisessa rahastovastuuministeriölle (SM:lle):

"Sielläkin SM:ssä on varmaan hirveän monta vastaajaa riippuen siitä keneltä kulloinkin kysyy, vähän samalla tavalla kuin komissiossa."

Haastattelujen perusteella näyttää siltä, että valtion- että maakuntarajojen ylittävä EU-tukihallinto on toisaalta avoimempi ja toisaalta suljetumpi kuin esimerkiksi komissio. Tukihallinnon lojaalius on EU:hun verrattuna heikompi: tiedonkulkuongelmat ja -ristiriidat viranomaisten välillä, toisaalta eri ministeriöiden ja toisaalta komission ja KTM:n välillä, kertovat tästä. Komissiolle luonteenomaista on sisäinen avoimuus ja harkinnanvarainen, käytännön enemmän kuin normien sanelema julkisuus ulospäin. Sen sijaan Suomen keskushallinnosta eri ministeriöiden väliltä tuntuu puuttuvan avoimuus ja keskinäinen luottamus. Tämän keskinäisen kyräilyn aiheuttamista ristiriidoista SM oli valmiimpi puhumaan julkisuudessa kuin KTM.

## 10.2. EU-tuet ja liikesalaisuus maakunnissa

Viranomaisten välisessä tiedonkulussa valtakunnantasolla keskeinen pullonkaula ja kritiikin kohde sisäministeriön puolelta oli se, että kauppa- ja teollisuusministeriö viivytteli tai jopa salaili hankkeiden seurantatietojen toimittamisessa. Vastaavanlaista kritiikkiä esitettiin aluetasolla, missä maakuntaliittojen virkamiehet arvostelivat KTM:n piiritoimistoja salailusta.

Vaikka yritystukityöryhmän olisi pitänyt antaa ainakin yrityksen nimeä tiedot rahoittamistaan hankkeista yhteistyöryhmälle, esimerkiksi Päijät-Hämeessä tieto kulki mielenkiintoista tietä ohjelmia ja hankkeita koordinoivalle maakuntaliitolle:

"Joskus me luemme alueen lehdistä mitä hankkeita alueilla on. Kun toimittaja soittaa ja kysyy hankkeesta, olemme saaneet huomata, että ne ovat meitä edellä."

Tämä Päijät-Hämeen 2-ohjelmavastaavan (Koivula) seminaarikommentti kertoo lähinnä siitä, että maakunnissa eri vastuuviranomaiset kilpailevat julkisuudesta, jolloin viranomaiset käyvät keskustelua tiedotusvälineen kautta. Kysymys on lähteiden, ulkopuolisten toimijaorganisaatioiden ja joissain tapauksissa yksittäisten virkamiesten oman edun ajamisesta, josta saattaa olla tiedotusvälineelle lyhytaikaista hyötyä. Sen kriittinen rooli kuitenkin korostuu ja muuttuu entistä suurempaa ammattitaitoa ja taustatietoja vaativaksi. Esimerkiksi KTM:n piiritoimistojen tiedotus pääsee näin usein tapahtumaan sen omilla ehdoilla ilman sen paremmin tukiohjelmaa valvovan yhteistyöryhmän kuin tiedotusvälineidenkään todellista kontrollia.



KTM:n alueellisista yrityspalveluista vain Etelä-Hämeen piiritoimisto Lahdessa ryhtyi vuonna 1996 julkistamaan tukea saaneet yritykset. Sen paremmin Keskisuomalaisen kuin Etelä-Saimaan toimittajille ei ollut tullut edes mieleen pyytää tietoja tuensaajista, vaikka Etelä-Saimaa seurasi ja julkisti hyvin aktiivisesti ne hankkeet, joiden rahoitus julkistettiin Etelä-Karjalan liiton kautta.

Etelä-Saimaan EU-asioihin erikoistunut politiikan toimittaja ei tiennyt yritystukien olevan julkisia, vaikka hän oli haastatelluista parhaiten perillä EU-tukihallinnon kokonaisuudesta. Hän oli saanut yhteistyöryhmän kautta vain yhteenvetotiedot, joissa ei ollut mitään nimiä:

"Niistä taitaa tulla yhteenveto yhteistyöryhmän listalle. Tietenkään niitä hankkeita ei näy siellä. Niin, nehan tulee yhteistyöryhmään siinä tapauksessa että yritystukiryhmässä ei olla yksimielisiä. Semmoisia ei kyllä täällä ole ollut. Hitto vie, ei niitä ole julkistettu. Eihän täällä KTM tiedota oikeastaan paljon mitään."

Toimittajan hämmästyly kertoo siitä, että tukihallinto on niin monimutkainen, että edes niin keskeinen asia kuin liikesalaisuuden raja ei välttämättä tule toimittajalle mieleen, vaikka hän olisi lähes päivittäin tekemisissä rahanjakoon liittyvien kysymysten ja maakuntajohtajan kanssa. Esimerkiksi kunnallis- ja valtakunnanpolitiikan toimittajat kyllä tuntevat oman alueensa rajat hyvin, mutta kun EU-asioiden hoito on hajautettu koko toimitukseen, monilta toimittajilta puuttuu sitä erikoisosaamista ja -tietoa, joka saattaisi olla olennaisen oivaltamisen kannalta ratkaisevaa. Toimittajan kannalta pahin ongelma on jälleen se, että tietoa on tarjolla niin paljon, että olennaisen erottaminen on hyvin vaikeaa. Aineistolle ei osata esittää oikeita kysymyksiä; sen pitäisi olla vain jutun *lähtökohta*, mutta se onkin lähes sama kuin journalistinen *lopputulos*.

Keskisuomalaisessa sen paremmin talous- kuin kunnallistoimitukseen ei ole yritystukia selvittänyt:

"Noin uutismielessä niitä ole niin niin hirveästi haettu. Se on aihepiiri, joka maistuu aikalailla paperille. Sitten jos mennään tukien väärinkäyttöön ja näiden hankkeiden todellisiin perusteisiin, se voisi olla kiinnostavaa, mutta ei me olla siihen vielä lähdetty."

Etelä-Saimaan toimittaja myöntää, että omasta *tietämättömydestä* johtuen KTM:n kautta julkisuuteen tulevat yritystuet ovat jääneet huomaamatta. Sen sijaan Keskisuomalaisen taloustoimittaja vetoaa siihen, että heitä eivät *kiinnosta* kuivat rahanjakolijat. Toimittajan tuntuu odottavan, että joku kiinnostava näkökulma, esimerkiksi tukien väärinkäytökset paljastuisivat ilman että toimittajat edes ensin ottaisivat selvää, mitkä yritykset ovat tukea saaneet. Vastauksesta käy ilmi, että edes taloustoimittajille ei näytä olevan selvää se, missä kulkee julkisuuden ja liikesalaisuuden raja silloin, kun yrityksiä tuetaan yhteiskunnan varoilla.

Etelä-Suomen Sanomat ryhtyi aktiivisesti painostamaan kauppa- ja teollisuusministeriötä, että yritystukipäätökset myös annetaan tiedotusvälineille. Etelä-Hämeen piiritoimisto ryhtyi julkistamaan tuet sen jälkeen, kun ESS vaati sitä, ja KTM:ltä oli tullut sinänsä tulkinnanvarainen määräys (ks. luku 3.2.). Lehti aloitti painostuksen uutisella "EU-tuella E-Hämeeseen 300 uutta työpaikkaa/Ktm Yrityspalvelu ei kerro tuettujen yritysten nimiä":

"Miljoonat (EU-tuki)markat vaihtoivat kuitenkin omistajaa suljettujen ovien takana. Yritystukia myöntävän KTM Yrityspalvelun virkailijat eivät kerro tuettujen yritysten nimiä. Selityksenä on vaara, että yritysten liikesalaisuudet paljastuisivat." (ESS 23.3.1996)

ESS kertoo, että vaihtolovelvollisuudessa "piilee kuitenkin pieni porsaanreikä": "Jos osaa kysyä, onko joku tietty yritys saanut tukea, virkailijat voivat vastata "kyllä" tai "ei"."

Koomisia piirteitä saanut liikesalaisuuskiista sai käänteen parin viikon päästä:

"Kauppa- ja teollisuusministeriön KTM Yrityspalvelun toimisto Lahdessa on näihin päiviin asti käsittänyt liikesalaisuuden laajasti. Se kieltäytyi kertomasta, mitkä yritykset on kelpuutettu nauttimaan yhteiskunnan tukea. Lahdessa ei suostuttu ymmärtämään, että yrityksen nimen kertominen ei ole yrityssalaisuuden paljastamista. Veronmaksajat saavat lukea yritysten nimet Etelä-Suomen Sanomista "Helsingin herrojen" ansiosta: vasta kun ministeriöltä tuli siunaus, uskalsivat lahtelaiset kertoa, minne yhteiset miljoonat menivät. Listoista näkee, että velkainen valtio tukee yrityksiä, joista moni on täysin velaton ja erittäin hyvin menestyvä. Tuntuu pelottavalta, että Suomessa ei enää tapahdu mitään ilman tukea. Onko tämä sittenkään mikään markkinatalousmaa." (ESS 12.4.1996)

Lahden yrityspalvelun johtaja Harri Sjelvgrén kiistää kuitenkin, että tukien julkistaminen olisi ollut muuta kuin yrityspalvelun omaan haluun perustuvaa aktiivisuutta:

"Meidän ei tarvitse kysyä mitään keskushallinnosta, koska me on julkistettu ne tuet."

"Meillä kyllä kävi komission tarkastaja, joka kysyi asiaa. Me näytettiin lehtijutut, ja hän sanoi, että olette ainoa piiri Suomessa joka ne julkistaa. Meille oli positiivinen yllätys, että tarkastajat sanoivat, että tuet olisi hyvä kertoa lehdissä."

"Mekin varmaan täällä silloin aluksi pelättiin, yritystutkijat pelkäsi, että sieltä tulee negatiivista palautetta. Yhtään ei ole tullut eikä yksikään ole ilmoittanut, että ei koskaan hae tukea kun nimi oli lehdissä. Päinvastoin yksi yrittäjä soitti minulle ja sanoi, että tämä oli ensimmäinen kerta kun hänen yrityksensä on päässyt lehteen. Se on positiivinen asia, jota hän voi käyttää markkinointivalttina, että KTM on tutkinut hänen yrityksensä ja hanke on todettu hyväksi. Ja me olemme saaneet tätä kautta uusia yrityksiä asiakkaisiksi." (Haastattelu 12.3.1996)

EU-hankkeiden julkistamisessa siis näyttävät lopulta yhtyneen KTM:n alueviranomaisen ja tiedotusvälineen intressit, vaikka lähtökohtana olivat ristiriitaiset käsitykset liikesalaisuuden rajojen tulkinnasta ja julkisuuden hyödyistä ja haitoista. Viranomaisen joutui sopeutumaan ESS vaatimuksiin. Tiedotusväline onnistui laajentamaan julkisen aluetta, koska toimittajat tunsivat liikesalaisuuslain.

Samainen virkamies olettaa kuitenkin, että kun tuet julkistetaan, niitä ei kritisoitaisi:

"Samat listat tuensaajista ja samat infot on pidetty paitsi Lahdessa myös Hämeenlinnassa ja Forssassa. ESS on ikävä kyllä kaikkein negatiivisimmin suhtautunut asiaan. Kun muut näkee positiivisessa mielessä että näin paljon uusia hankkeita on tullut. Kun tämä kyseinen toimittaja sekaantui asiaan se sai hyvin negatiivisen sävyn. Häntä kiinnostaa vain että saako tästä taas negatiivisen jutun. Hämeen Sanomat samoin kuin Forssan Lehti on hyvin rakentavia. Onko se niin että lehden tarkoitus on pistää joka asia niin kuin huonoksi?"

ESS:n kirjoitus (12.4.1996) käsitteli kriittisesti niitä perusteita, joilla hyvää tulosta tekevät päijät-hämäläiset yritykset olivat saaneet EU-tukea. Sjølvgrenin mielestä toimittajan pitäisi miettiä enemmän positiivisessa mielessä sitä, mitä näillä tuilla on mahdollista saada aikaiseksi, eikä sitä, onko joku tuensaaja sellainen jonka ei toimittajan mielestä ehdottomasti sitä pitäisi saada.

"Minusta lehden pitäisi olla tietyllä tavalla linjakas, kuka sitä lehteä johtaa jos yksittäinen toimittaja voi tehdä minkä tahansa linjanvedon."

"Jos katson ESS:n yleisotsikointia, se on hirveän negatiivista. Aina kun työttömyys kasvaa, siitä on isot otsikot. Missä tahansa muualla kun kierrän niin Lahti tunnetaan näistä negatiivisista asioista."

"Toimittajien taso on erilainen just näissä EU-asioissa, jotka on hirveän vaikeita ja hankalia meille virkamiehillekin. Toimittajan pitäisi käydä kaikki avainhenkilöt läpi eikä soittaa vain jollekin liiton ihmiselle joka sanoo näin ja vetää sitten lehteen juttu kysymättä onko asia näin mustavalkoinen."

KTM:n virkamies ei näe ongelmana sitä, *mitä* kerrotaan, vaan *miten* kerrotaan. Julkisuuden täytyy tapahtua viranomaisen ehdoilla, muuten maakuntalehti on oman pesän likaaja. Kritiikin kohteena olevaan kirjoitukseen ei lähetetty edes vastinetta, siinä olleita faktoja ei kiistetty, sen sijaan mielipide oli väärä. Se synnytti päätoimittajan periaatelinjauksen:

"ESS suhtautuu positiivisesti EU-jäsenyyteen. Tämä ei tarkoita, ettei EU:hun kuulumisen erilaisia vaikutuksia arvioitaisi kriittisesti. EU:n tukijärjestelmässä voi olla arvostelemisen sijaa, mutta niitä on silti hyödynnettävä täysimääräisesti. Suomi maksaa EU:lle suuria jäsenmaksuja, ja näillekin rahoilla on ottajia, ellei Suomi pidä puoliaan. Erityisen aktiivisia on oltava juuri Päijät-Hämeessä, joka on maan pahimpia työttömyysalueita. Päijät-Häme on sekä moraalisesti että asiallisesti oikeutettu ottamaan vastaan tukea, jota EU työttömyyden helpottamiseksi antaa."

Tässä linjauksessa yhdistyvät mielenkiintoisella tavalla EU:n, Suomen, maakunnan, elinkeinoelämän, lukijoiden (myös työttömien) ja lehtiyrityksen edut. Lehden tehtävänä on valvoa näitä etuja, jotka ovat puhtaasti taloudellisia. Ne edut ovat kuitenkin helposti ristiriidassa toimittajan ammatillisten ihanteiden ja myös yksilötason sananvapauden kanssa.

### 10.3. KTM:n liikesalaisuusrajojen testaus alueilla: mielivaltaista tulkintaa

Tutkimusta varten testasin KTM:n Keski-Suomen ja Kymen piiritoimistojen sekä Teknologian kehittämiskeskuksen jakamien EU-tukien julkistamista käytännössä, koska muuten väitteet niiden salailusta ja salailun perusteista olisivat jääneet ilmaan. Soitin näihin kahteen yrityspalveluun ja Tekesiin ja pyysin lähettämään listat tuensaajista, markkamääristä ja tuen prosenttiosuudesta hankkeen kustannuksista.

Sekä Keski-Suomen että Kymen piiritoimistossa ensimmäinen vastaus oli, että "tietoja ei ole ollut tapana antaa". Liikesalaisuuteen ei siis vedottu, vaan siihen, että näin ei ole tehty ennenkään. Keski-Suomen tuista vastaava myönsi, että yksittäiset päätökset ovat julkisia, "mutta kun puhutaan listojen lähettämisestä muille kuin liitoille ja asianosaisille, se ei ole ollut ihan yksinkertaista".

"Missään tapauksessa ei anneta lehdistölle luetteloita. Ymmärrän että EU lähtee eri linjasta, se haluaa julkisuutta."

Virkamies ilmoitti selvittävänsä asiaa. Muutaman päivän päästä sama virkamies ilmoitti, että listat on ehkä mahdollista saada, jos tutkimuksen tekijä pyytää niitä kirjallisesti. Kirjalliseen pyyntöön tuli puhelinsoitto piiritoimiston apulaisjohtaja Paavo Koukkumäeltä, joka ilmoitti, että "yritysten nimet ja tuet eivät ole julkisia, ellei kysyjä osaa yksilöidä, onko joko tietty yritys saanut tukea, jolloin vastataan kyllä tai ei".

KTM:n Keski-Suomen piiripäällikön mukaan Etelä-Hämeen piiritoimiston päällikkö on tehnyt väärin julkistaessaan tuensaajat.

Keski-Suomessa yritystukityöryhmä ei anna tukitietoja myöskään maakunnan yhteistyöryhmälle:

"Miksi annettaisiinkaan, kun eivät ole edes niitä vaatineet. Me suhtaudumme EU-tukiin samalla tavalla kuin pankkisalaisuuteen, erittäin pidättyvästi. Vaikka ne ovatkin julkista rahaa, ne ovat yritysten liiketoimintaa koskevia tietoja, ja tuensaajat eivät tykkää siitä että niistä huudellaan julkisuudessa."

Kymen piiritoimistossa ensimmäinen vastaus oli, että "niitä ei anneta ulkopuolelle". "Niissä kai on periaatteessa julkisia tietoja, mutta mielellämme emme niitä anna. En ihan tarkkaan tiedä..."

Virkamies siirsi vastuun esimiehelleen. Piiritoimiston apulaisjohtaja Paavo Tolvanen ilmoitti, että tuen saajan nimi ja tukimäärä ovat julkisia niin, että tukipäätökset sisältäviin mappeihin voi tulla tutustumaan Kouvolaan. Listojen antaminen ei ollut mahdollista, koska se edellyttäisi että tiedot yhdistettäisiin eri järjestelmistä.

Kymen piiritoimisto ei ole tiedottanut tukien saajista aktiivisesti, "koska pienten tukien julkistaminen voisi olla kiusallista esimerkiksi hakijalle, joka on vielä toisen palveluksessa".

Myöskään yhden maakuntalehden toimittajien käytös ei ole kannustanut tiedottamaan:

"Yksi toimittaja suorastaan uhkaili. Ei riitä että toimittaja itse penkoisi vaan pitää teettää virkamiehellä töitä. Kysymys on siitä, miten paljon tiedotusvälineet voivat omien tarkoituseriensä mukaisesti saada tiedot niin kuin ne itse haluavat. Näitä tiedotusvälineitä on kymmenittäin meidän alueella, ja jotkut halusivat niitä tietoja ihan kunnittain."

Keski-Suomessa toimitettiin näin KTM:n keskushallinnonkin laintulkinnan vastaisesti: tukipäätöksiin ei päässyt tutustumaan lainkaan. Asenne oli selkeästi *salailu*, joka perustui yritystukia koskevan lain ahtaaseen tulkintaan. Hieman lievämpi *passiivinen* linja oli Kymen piiritoimiston virkamiehellä, jonka perustelu oli aivan sama kuin keskushallinnon virkamiehellä: tietojen antaminen teettää liikaa työtä virkamiehillä, mikä taas haittaa heidän omaa *sisäistä tehokkuuttaan*. Vaikka Kymen piiritoimiston virkamies myönsi, että periaatteessa kuka tahansa voi tulla katsomaan mapeista julkiset tiedot, hän ei tiennyt - koska kukaan ei ollut sitä ennen tehnyt - millä tavalla se toteutettaisiin niin, että salaiset tiedot eroteltaisiin julkisista.

Kymen piiritoimiston virkamiehen mukaan suurista hankkeista voitaisiin tiedottaa julkisuusarvon mukaan: lähtökohtana oli, että rahaa jakava virkamies määrittelee julkisuusarvon, ei tiedotusväline omien uutiskriteerinsä pohjalta. Sen paremmin Keski-Suomen kuin Kymen piiritoimiston esimiehetkään eivät tunteneet keskushallinnon keväällä 1996 lähettämää määrystä, jossa käsitellään EU-tukien julkisuutta.

Tekesin lakiasian päällikön Ari Suomelan mukaan Tekes noudattaa pitkälle samoja ohjeita kuin KTM - mutta ei kuitenkaan julkista tuensaajia. Tekesissä työnsä aloittaville virkamiehille teroitetaan vaihteluvälisyyttä. Tekesillä ei ole ollut mitään tarvetta tuensaajien julkistamiseen, koska kukaan - toimittajakaan - ei ole tietoja pyytänyt.

"Ei ole olemassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua siitä, miten liikesalaisuutta Tekesin hankkeissa tulkitaan. Sitten julkisuuden rajat tulisi testattua, kun joku toimittaja pyytäisi ennakkopäätöksen KHO:lta."

EU:n yritystukia koskevan julkisuuden ensimmäinen pullonkaula on näin yritystukia koskevan lain ei vain harkinnanvaraisessa vaan täysin mielivaltaisessa tulkinnassa: yksi piiritoimisto julkisti tuensaajat, toinen lupasi että tiedot voi tulla hakemaan ja kolmas kieltäytyi kokonaan. Tiedottaminen vaihteli siis aktiivisesta julkisuudesta passiivisen kautta salailuun. Samalla kävi ilmi, että Etelä-Suomen Sanomien aktiivisuus julkisuuden rajojen koettelussa johti myös viranomaisien aktiivisuuteen. Etelä-Karjalassa ja Keski-Suomessa toimittajien passiivisuus johti salailuun, eli kun toimittajat ovat passiivisia, passiivisia ovat helposti virkamiehetkin.

#### 10.4. Yritystukiristiriidat maakunnissa

KTM:n tulkinta liikesalaisuuden rajoista on häirinnyt enemmän eri tukihallintoviranomaisten keskinäisiä kuin KTM:n ja tiedotusvälineiden suhteita. Keski-Suomessa ongelmat olivat kärjistyneet pahimmin:

"Kun komission tilintarkastajat kävivät täällä, ne puuttuivat siihen että täällä yritetään salailla. Ne halusivat huomattavasti avoimempaa tiedonvälitystä kuin KTM. Ainakin täällä Keski-Suomessa KTM on saanut Helsingistä ohjeita sinne sun tänne. Täällä on soudettu ja huovattu koko ajan. Välillä on saatu yritysten tiedot, välillä ei. Nyt ne on taas poistettu."

Keski-Suomen maakuntajohtaja Erkki Järvelä pitää perusteltuna Tekesin hankkeiden salaamista, "kun uusi tuote on kehitteillä ja kilpailija voi saada etua". Sen sijaan Järvelän mielestä selkeästi julkisia ovat veronmaksajien rahoittamat muut tuet. Hän kertoo, että ohjelmakauden alussa KTM tulkitsi liikesalaisuuspykälää hyvin tiukasti, sitten se löysäsi komission painostuksesta, mutta tiukensi uudestaan linjaa. Käytännössä yhteistyöryhmä ei saa Keski-Suomessa selville edes sitä mikä yritys on tukea saanut.

"Mielenkiintoista tässä on se, että kaikkien muiden (paitsi KTM:n kautta rahoitettavien) hankkeiden osalta täältä yhteenvetoraportista kyllä näkee kuka on saanut ja paljonko."

Päijät-Hämeen kakkosohjelmavastaava Marja Koivula antaa eri kuvan KTM:n Lahden yrityspalvelun linjasta kuin yrityspalvelu itse:

"KTM on ollut ongelma, mutta ei enää, kun Lahden yrityspalvelu on ottanut kannan että yritystukipäätökset ovat julkisia. Siinähan oli kova taisto."

Kokonaan testaamatta on Tekesin hankkeiden julkisuus. KTM:n määräyksessä niitä ei erotella mitenkään muista yritystukihankkeista. Haastateltujen virkamiesten lausunnoista nousi implisiittisesti esiin, että kilpailullisista syistä ei ole viisasta julkistaa niitä, ettei tukea saanut yritys menetä kilpailuetuaan. Juridisesti tulkinta on kuitenkin kestävä - harkinnanvaraisuus kulkee siis tässäkin lain ja määräysten yli.

Päijät-Hämeen maakuntajohtaja Pekka Hopeakoski toivoo myös Tekesin hankkeita julki - ihan viranomaisen omista tarkoituksista johtuen:

"Tekesinkin hankkeille olisi tärkeää saada niin paljon julkisuutta kun vain voi, koska edelleen kuulee sitä hokemaa että täällä ei ole kunnan hankkeita, että ne on vaan näiden konsulttien keksimiä, koulutuslaitosten hömpötyksiä, että kunnan yrityshankkeita ei ole. En kiistä sitä kritiikkiä, mutta jos tällaisista yrityshankkeista ei pystytä tiedottamaan, minun täytyy aina selittää, että kyllä niitä on joukossa, mutta se menee selittelyksi. Se julkisuus korjaisi pikkuisen tätä kuvaa."

Tiedotusvälineen - niin kuin myös yhteistyöryhmän - kannalta merkittävä puute on se, että yrityshankkeista eivät tule julki kielteisen päätöksen saaneet. Turun yliopiston ja kauppakorkean arviointiryhmän mukaan tämä haittaa hankepäätösten arviointia. Samaa mieltä on maakuntalehden taloustoimittaja:

"Minusta siinä jää julkisuuden toinen puoli toteutumatta kokonaan. Ei ole mitään mahdollisuutta arvioida viranomaisten jakoperusteita. Jo ennen kuin Suomi liittyi EU:hun, arviointi oli hirveän vaikeata. Ja sitten sanotaan, että suomalaisessa toimittajassa on itsessään vikaa, että ei oteta yhtään selvää asioista."

KTM:n keskushallinnon virkamies Liisa Mieskylä perusteli kielteisten päätösten salaamista sillä, että julkistettuna tieto vaikeuttaisi yrityksen mahdollisuutta saada sen jälkeen rahoitusta muista lähteistä. Perustelu ei kestä lähempää tarkastelua: mikäli ajatellaan, että huonossa kunnossa oleva yritys saisikin lainaa jostain muusta lähteestä, niin tällöinhän rahoituksen kriteerit eivät olekaan tarpeeksi tiukat, ainakin EU-tuen jakajien mielestä. Esimerkiksi Suomen

pankkikriisissä, joka sekin koskettaa mitä läheisimmin veronmaksajia, oli kysymys yritysten rahoittamisesta liian löysin perustein.

Myöskään komission Suomen aluevastaavan Frank Rawlinsonin mukaan tieto ei kulje yritystukityöryhmältä yhteistyöryhmälle:

"Yritystukityöryhmän pitäisi olla keskustelufoorumi elinkeinopolitiikasta. Sen pitäisi antaa paremmin tietoja yrityshankkeista yhteistyöryhmälle. Kun olen itse joskus ollut yhteistyöryhmän kokouksessa, siellä ei ole ollut paljon tietoa siitä mitä yritystukityöryhmässä on tehty. Oli joitakin lukuja, mutta ei hankekuvauksia eikä todellisia tietoja yhtään."

Yritystukityöryhmässä on siis selvästi pullonkaula joka suuntaan, maakuntahallintoon, keskushallintoon ja komissioon. Tiedotusvälineen kannalta muuri on lähes läpäisemätön, ellei alueen yrityspalvelu ole omasta halustaan aktiivinen. Suljettuja alueita on myös viranomaishallinnon sisällä, mutta ei täysin läpipääsemättömiä. Tiedotusvälineellä saattaa olla jopa tehokkaampia keinoja painostaa liikesalaisuuden verhon avaamiseen kuin toisia virkamiehiä valvovilla virkamiehillä, jotka eivät voi samalla tavalla vedota kansalaisten perusoikeuksiin. Vaikka virkamiehillä olisi haluakin avoimuuden lisäämiseen - kuten ainakin on maakuntaliittojen ja sisäministeriön virkamiesten puheissa - niin virkamieshallinnon lojaliteettiperinne, ylivarovaisuus ja jopa tietämättömyys estävät puhumisen tiedotusvälinejulkisuudessa.

Toistaiseksi EU-tukihallinnon sisäisen lojaliteetin rikkomukset ovat olleet poikkeuksia. Esimerkiksi erään maakuntaliiton virkamies pohdiskeli, pitäisikö puhua julkisuudessa "kadoksissa olevista 10 miljoonasta EU-tukimarkasta", mutta ei kuitenkaan ottanut tiedotusvälineisiin yhteyttä.

Komissio haluaa tietoja suoraan maakunnista, mutta ei myöskään halua lojaliteettisyyistä ohittaa jäsenvaltion keskushallintoa. Maakuntaliitot pyrkivät turvaamaan ennen muuta komissioon. Toisaalta maakuntaliitot myös arastelevat suoraa yhteydenpitoa ohi sisäministeriön, joka on niiden tärkein turva keskushallinnossa silloin, kun ne haluavat lisätä omaa valtaansa maakunnassa. Kauppa- ja teollisuusministeriön kanssa ei kukaan halua liittoutua: sekä sisäministeriö että maakuntien liitot pelkäävät oman valtansa vähenemistä, ja komissio taas syyttää KTM:ää hanketietojen salailusta, sen valvontatehtävän vaikeuttamisesta.

Liikesalaisuuden nykyistä käytäntöä väljempi tulkinta näyttäisi siis olevan ainakin maakuntaliiton ja tiedotusvälineen yhteinen etu. Tässä tutkimuksessa selvittämättä jää tarkemmin se, miten yritykset suhtautuvat tähän julkisuuteen. Turun yliopiston ja kauppakorkean seurantaraportin mukaan toiset yrittäjät suhtautuvat siihen myönteisesti, toiset taas eivät julkisuutta kaipaa.

Yllättävin tulos virkamiesten asenteista on se, että komissio suhtautuu kaikkein positiivisimmin ja aktiivisimmin tukihankkeiden julkistamiseen. Tämä koskee sekä viranomaisten välistä tiedonkulkua että hankkeiden julkistamista ulospäin. EU:n motiivi on tehdä itseään tätä kautta tunnetuksi ja näkyväksi myös alueilla, kun taas KTM noudattaa vanhaa salailevaa virkamieskulttuuria, jonka mukaan tehokkuus ja julkisuus ovat ratkaisemattomassa ristiriidassa.

KTM:n passiivisen asenteen voi ajatella myös johtuvan siitä, että se suhtautuu edelleen EU-tukeen samalla tavalla kuin kansallisiin tukiin, siis niin, että se on sen "omaa" rahaa. Tämä lähtökohta on kuitenkin kestämätön EU:n näkökulmasta: rakennerahastotuilla EU pyrkii tasaamaan alueellista ja sosiaalista epätasa-arvoa unionin eri alueiden välillä eikä suinkaan ensisijaisesti jakamaan tukea kansallisista lähtökohdista. (Ks. Kavonius 1997, 9.)

Hankkeita koordinoiva ja seurannasta vastaava maakunnan yhteistyöryhmä, joka myös periaatteessa vastaa ohjelmakokonaisuuksien julkisuudesta, on jäänyt lähinnä kumileimasimeksi. Valtion tilintarkastajat huomauttavat (tarkastuskertomus 5/97), että käytännössä maakunnan yhteistyöryhmä ei voi vaikuttaa yrityshankkeiden hyväksymiseen ohjelmaan.

Tiedotusvälineen on tietenkin tällaisissa tilanteissa varottava tukeutumasta pelkästään yhden lähteen tietoihin, varsinkin, jos toiselta puolen vedotaan liikesalaisuuteen, mikä KTM:n selityksen mukaan usein estää puhumasta asiasta julkisuudessa. Toisaalta jos tiedotusväline haluaa laajentaa julkisuuden aluetta, sen kannattaa nostaa esiin yksipuolisiakin väitteitä, että julkisuuden rajoista edes käytäisiin keskustelua. Yksittäiset jutut tietenkin parhaimmillaan antavat monipuolisen kuvan eri näkemyksistä, mutta toisaalta käytännön työssä on hyväksyttävä myös journalistiset raakileet, mikäli asian esillenostaminen on yhteiskunnallisesti tärkeää.



## 11. Suomalainen hallintokulttuuri ja journalistinen kulttuuri julkisuuden esteinä

Demokraattisen valvonnan kannalta on kiinnostavaa, jos tiedotusvälineistä muodostuu risteyspaikka, joissa viranomaisten kesken salatuista asioista tiedotetaan. Tilanne on tiedotusvälineen kannalta haastava, jos se ryhtyykin toteuttamaan sitä valvontatehtävää, joka liiton luottamusmieselimille on määritelty, mutta jota ne eivät osaa tai kykene hoitamaan. Yhteistyöryhmän - jolla on myös keskeinen tiedotusvastuu alueilla - aseman vahvistaminen hyödyttäisi luultavasti tiedotusvälineitä, koska sen intressi ei ole tulkita liikesalaisuusmääräyksiä yhtä ahtaasti kuin KTM.

Suomalaisten virkamiesten passiivisuuteen voi hakea selitystä kauempaa kuin vain yrityssalaisuuden suojasta. EU:n vaikutuksia Suomen hallintoon tutkineen Temmeksen (1994, 110) mukaan suomalainen hallintokulttuuri on tuottanut sisäänpäin suuntautuneita, kuuliaisia, varovaisia ja passiivisia virkamiehiä ja organisaatioita:

"Hallintokulttuuriset ongelmamme ovatkin pääosin hallintokoneistomme sisäisiä. Hallintokulttuurimme ei aktivoi rohkeaan vastaanottamiseen tai idearikkauteen eikä se enää edes suosi rohkeaa haasteita pelkäämätöntä johtamista. (...) Liian passiivinen hallintokulttuuri on päivänselvästi ongelma integraation yhteydessä. Pelkkä kielitaito ja osaaminen ei riitä tuomaan Suomea Euroopan foorumeille. Tarvitaan myös aktiivisuutta ja idearikkautta. Todennäköisesti pieni liioittelukin näissä kysymyksissä toisi paremman tuloksen kuin jättäytyminen nykyiseen hallintokulttuuriin."

Samaa mieltä on EU:n Suomen edustossa Brysselissä aluepolitiikan erikoisasiantuntijana työskentelevä Risto Tienari:

"EU:n hallinto on rakentunut kompromissien tuloksena monimutkaiseksi. Meillä kansallinen hallinto on on myös monimutkainen ja vanhanaikainen. se on teolliseen yhteiskuntaan sopiva hallinto. Meillä on hirveitä vaikeuksia kansallisissa asioissa hoitaa ministeriöiden välisiä ongelmia. Sitten kun nämä kaksi (EU:n ja Suomen hallinto, AH) on yhdistetty, siitä on turha tehdä turhaa dramatiikkaa että siitä on tullut monimutkainen ja hankala."

Julkisuuden ja läpinäkyvyyden ongelma on siis sekä virkamiesten asenteissa että Suomen vanhoista rakenteista johtuva ongelma. Suomalainen virkamies jättää usein kertomatta asian, ellei häntä nimenomaan velvoiteta siihen.

Maakuntalehtien toimittajilta näyttää puuttuvan sekä halua että ammattitaidollista pätevyyttä murtautua julkisillekin alueille, jos virkamies tai joku muu asianosainen ei halua tarjota siitä tietoa. Etelä-Suomen Sanomien esimerkki osoittaa, että julkisuus on toimittajille myös tärkeä työväline, sitä vain pitää pystyä perustellusti käyttämään. Jos taloustoimittaja ei tunne tai edes halua ottaa aktiivisesti selvää siitä, missä kulkevat liikesalaisuuden rajat, voi kysyä, onko hän oikealla alalla. Perusteluksi ei riitä, että yrityssalaisuuden suoja on Suomessa tiukka, jos sitä ei edes koetalla.

Salailun linnakkeeksi kutsutussa ulkoasiainhallinnossa ihmetellään sitä, että suomalaiset toimittajat eivät ole tehneet yhtään asiakirjapyyntöä ministerineuvostolle. Sama passiivisuus

näky EU-hallinnon alimmalla tasolla: vain harva toimittaja on uskaltanut vaatia tukipäätöksiä KTM:ltä ja yksikään toimittaja ei ole vaatinut niitä Tekesiltä. Tässä kohdin julkisuuden pullonkaulana ovat toimittajien omat yksilötason asenteet ja kyvyt, käytännössä haluttomuus perehtyä suuren työn takana oleviin asioihin, joiden penkominen saattaa myös vaarantaa henkilökohtaiset suhteet viranomaisiin.

Ulkopuolisten toimijoiden näkökulmasta huomio kiinnittyy myös siihen, että toimittajan vaatimuksia saada julkisia tietoja saatetaan pitää virkakoneistossa jopa uhkailuna. Toisaalta ESS:n tapaus osoittaa, että julkinen painostus saattaa tuottaa tulosta. Kaikki tasot läpäisevässä EU-hallinnossa voi tarpeen vaatiessa vedota tukien jakoa valvovaan, hierarkiassa aluetasoa ja myös keskushallintoa korkeammalla olevaan viranomaiseen.

Tämä edellyttää tietenkin määräysten tarkkaa tuntemista. Nyt EU-asioista kirjoittavat toimittajat toimivat usein yhden ainoan lähteen varassa. EU-hallinto on niin sekava, että oikean asiantuntijan löytäminen voi tuntua vaikealta. Kirjallisia dokumentteja toimittajat tuntevat huonosti. Jos tukihankkeiden seurannasta vastaavat Turun yliopisto ja Turun kauppakorkeakoulu eivät saa tietoja myös kielteisistä hankepäätöksistä, voi kysyä, kestääkö seurantakaan kriittisen tarkastelun. Vaikka kaikkien muiden tukihallintoviranomaisten paitsi KTM:n ja Tekesin mielestä liikesalaisuuden suoja on syytä purkaa, nämä kaksi viranomaista pystyvät tavallaan yksimielisyysperiaatteella, eräänlaisella veto-oikeudella säilyttämään tämän suojan, ilman että sen juridista kestävyyttä testattaisiin.

Tässä tilanteessa tiedotusväline voisi omaksua emansipatorisen roolin, ei vain antaa käyttöä itseään kilpailevien intressien julkisuuden kenttänä, vaan itse ottaa esille asioita, jotka kaventavat sen toimintamahdollisuuksia. Samalla tavalla kuin sisäministeriön virkamies korosti tiedottamisen rajojen olevan maakuntaliiton puheenjohtajan uskalluksesta kiinni, vielä enemmän se on kiinni toimittajan ja tiedotusvälineen uskalluksesta, koska toimittajaa eivät sido virkamieslain määräykset eikä lojaalisuus virkamieskuntaa kohtaan.

Jotta toimitukset voisivat toimia johdonmukaisesti sananvapauden ja julkisuuden periaatteiden määrittelijöinä, toimittajien pitäisi kokeilla niiden rajoja käytännössä. Sananvapaus ja julkisuus eivät ole vain vapautta jostakin vaan myös vapautta johonkin. Käytännön työvälineenä ne pitäisi määritellä positiivisesti, mahdollisuuksina.

Aktiivisen keskustelijan saati keskustelunherättäjän rooli ei vain ole ollut journalistien ominta aluetta. Heinonen (1995, 234) määrittelee toimittajakunnan arkisen roolin termillä "individualistinen itsensä toteuttaja". Toimittajia ovat houkutteleet alalle enemmänkin yksilölliset kuin yhteiskunnalliset seikat, vaikka ammatin yhteiskunnallinen ulottuvuus korostuukin ammatillisen ihanneroolin kuvauksissa. Keskeisiä motiiveja journalistiseen työhön heittäytymiselle ovat olleet halu toteuttaa itseään ja journalistisen työn vapaus. Vapautta vain ei ole käsitetty mahdollisuutena rajojen koetteluun.

## 12. Työpaikkatavoitteiden julkisuus

### 12.1. Tavoitteiden ja saavutusten välinen kuilu

Seuraavassa tarkastelen 2-ohjelmien keskeisimmän tavoitteen eli työpaikkojen lisäämisen seurantaan ykköslehdissä. Tukiohjelmiä ja virkamiesten haastatteluja olen käyttänyt paitsi extra media datana myös oman kriittisen tarkastelunsa kohteina. Lähtökohtani on, että tiedotusvälineiden tehtävä on omalta osaltaan jo oman uskottavuutensa takia valvottava, että yhteiskunnan tuilla toteutetaan tukiohjelmiin kirjattuja tavoitteita, varsinkin kun työllisyys yksi keskeisistä syistä, joilla suomalaiset puolsivat EU:hun liittymistä. Kansalaisten EU-agendalla ensimmäisenä olivat demokratia ja itsenäisyys, toisena identiteetti ja kulttuuri ja kolmantena työllisyys. (Ks. Aula 1996, 303.)

Vuosia 1995-96 koskevassa, komission hyväksymässä ohjelma-asiakirjassa (s. 16) tavoitteeksi oli asetettu "10 000 nettotyöpaikan lisäys". Vuosien 1997-99 ohjelma-asiakirjassa uusia työpaikkojen toteutuneeksi määräksi arvioidaan 5000.

Sisäministeriön virkamies myöntää, että 10 000 uuden työpaikan tavoite oli epärealistinen. Hänen selityksensä kuitenkin ontuu, kun vertaa sitä ohjelma-asiakirjan tekstiin:

"Tarkoitus ei ollut että kaikki 10 000 olisivat uusia vaan siinä on osa rakennusaikaisia ja osa sellaisia jotka on pystytty säilyttämään eli jotka ehkä muuten olisivat menneet."

Sisäministeriön toisella virkamiehellä on tavoitteesta "10 000 nettotyöpaikkaa" eri käsitys:

"Kyllä kai siinä sanatarkasti oli määritetty että 10 000 uutta. Miten hyvin alueilla sitten on mietitty onko ne uusia vai säilytettyjä, enpä uskalla sanoa."

Jottai ilmaus nettotyöpaikka antaisi minkäänlaisille tulkinnoille sijaa, tarkastelen seuraavassa miten eri alueiden ohjelmissa tavoite on ilmaistu.

Päijät-Hämeen ohjelmassa tavoitteeksi kirjataan työllisyyden parantaminen niin, että alennetaan työttömyysaste alle 20 prosentin. "Tavoitteena on saada *ohjelmakaudella* 2500 uutta *nettotyöpaikkaa*, joista teollisuustyöpaikkoja 1000 ja muita 1500." (Kursivointi AH.)

Päijät-Hämeen ohjelma ei anna arvauille sijaa: netto-etuliite varmistetaan vielä adjektiivilla uusi. Lisäksi työpaikkojen piti syntyä ohjelmakauden aikana, siis vuosina 1995-96, eikä viipeellä. 2-ohjelmavastaava Marja Koivula totesi (haastattelu 20.2.1997), että vuoden 1997 alkuun mennessä hyväksytyillä ohjelmahankkeilla saatiin 1000 työpaikkaa, eli tavoitteesta jäätiin Päijät-Hämeessä 60 prosenttia, 1500 työpaikan verran.

Etelä-Karjalan ohjelmassa kirjattiin myös tavoitteeksi työttömyyden lasku alle 20 prosentin vuoden 1996 loppuun mennessä. Lisäksi päämääränä oli, että "alueen tuotantorakenne uudistuu sekä monipuolistuu ja luo yleisen talouskasvun myötä 1500-2000 työpaikkaa vuoden 1996 loppuun mennessä". Etelä-Karjalan ohjelmassa on ilmeisesti ennakoitu tavoitteen epärealistisuutta käyttämällä ilmaisua "yleisen talouskasvun myötä". Kuitenkin siinä

puhutaan 2 000 uudesta työpaikasta. Sinänsä on outoa, että tavoitteessa puhutaan yleisestä talouskasvusta, sillä jos talous kasvaa, sen voi olettaa luovan työpaikkoja ilman ohjelmaakin ja siihen sisältyviä satojen miljoonien tukia.

Etelä-Karjalan liiton 2-ohjelmavastaava Pirkko Kotiharju arvioi syntyneiden työpaikkojen määräksi (haastattelu 24.2.1997), että työpaikkoja oli syntynyt noin tuhat. Mikäli tämä arvio pitää paikkansa, Etelä-Karjalassa tavoitteesta jäätiin noin puolet. Syntyneiden työpaikkojen määrään on myös syytä suhtautua varauksellisesti, koska se perustuu tukea saaneiden omiin ilmoituksiin, ja heidän pitää tukea hakiessaan ilmoittaa arvionsa hankkeen kautta syntyvistä työpaikoista. Joka tapauksessa Etelä-Karjalassa oli 2-ohjelman työpaikkojen määrä tämän mukaan kaksinkertaistunut muutamassa kuukaudessa: sama virkamies ilmoitti lokakuussa 1996 uusien työpaikkojen määräksi 500.

Keski-Suomen ohjelmassa tavoite on lisätä vuoden 1996 loppuun mennessä työpaikkamäärää 2 400 työpaikalla. Ilmaus "lisätä" ei anna tulkinnoille tilaa, "säilyttäminen" on pitämistä ennallaan, ei lisäystä. Keski-Suomen liiton 2-ohjelmavastaava Pekka Järvinen totesi (haastattelu 6.2.1997), että esimerkiksi KTM "on ennenkin tiedottanut ihan mitä hakemuksissa on sanottu, mutta se todellisuus on eria asia".

Kaksi 2-ohjelmien toteutuksesta ja seurannasta vastuussa olevaa virkamiestä siis luki eri tavalla työpaikkatavoitteen, vaikka ohjelma-asiakirjan nettotyöpaikkojen lisäys on tulkittavissa vain uusiksi työpaikoiksi. Mutta myös se SM:n virkamiehistä, joka myönsi tavoitteeksi uusien työpaikkojen luomisen, sanoo alunperinkin odotetun että työpaikat syntyvät viipeellä eivätkä ohjelmakauden aikana. Tämä merkitsee sitä, että ohjelmia ei ole edes tarkoitettu otettavaksi siten kuin tavoitteet on niihin kirjattu.

Jos ohjelma-asiakirjan keskeiseen tavoitteeseen, työpaikkojen syntyyn ei edes uskottu, voi olettaa että ohjelma-asiakirjojen muuhunkin sisältöön on suhtauduttava epäillen ja kriittisesti. Tiedotusvälineen kannalta tavoiteohjelmat ovat ohjelmakaudella 1997-99 entistä vaikeamman tulkittavissa. Voi kysyä, kun esimerkiksi Päijät-Hämeessä tavoitteeksi on vuosille 1997-99 asetettu 1 500 uutta työpaikkaa, ovatko nämä uudet lisäystä siihen 2 500:aan työpaikkaan, joiden piti syntyä ensimmäisellä ohjelmakaudella. Vai ovatko ne lisäystä todellisuudessa, ei vain tavoitteissa syntyneisiin työpaikkoihin. Jos ne ovat lisäystä todellisuudessa syntyneisiin noin 1 000 työpaikkaan, niin silloin kahdella ohjelmakaudella viidessä vuodessa syntyy parhaassa tapauksessa 2 500 työpaikkaa, mikä on sama kuin mikä oli tavoitteena ensimmäisellä ohjelmakaudella eli kahdessa vuodessa. Toinen ongelma on se, pystytäänkö koskaan selvästi erottelemaan eri tukien kautta syntyneet muusta taloudellisesta kehityksestä johtuvat työpaikat.

Komissiossa Suomen 2-ohjelmien seurannasta vastaava Frank Rawlinson myöntää, että työpaikkatavoite oli "optimistinen eikä hyvin perusteltu". Hän viittaa seurantaraporttiin, jonka mukaan erityisesti työpaikkoja luovien pienten yritysten hankkeet eivät toteutuneet, osittain siksi että ohjelmien julkisuus ei toteutunut niin kuin oli tarkoitettu.

Jotta toimittaja olisi pystynyt tekemään työpaikkojen synnystä jutun, hänen olisi pitänyt ainakin hallita mitä ohjelma-asiakirjassa tavoitteista sanotaan. Kuten aiemmista toimittajahaastatteluista kävi ilmi, ohjelmat olivat jääneet lukematta. Kaikissa liitoissa seliteltiin työpaikkatavoitteesta jäämistä ohjelman käynnistys- ym. byrokraattisilla vaikeuksilla, ikään

kuin vaikeudet eivät olisi olleet tiedossa kun ohjelmia laadittiin. Työpaikkatavoitteet oli kirjattu yläkanttiin ilmeisesti varmistuksena sille että komissio hyväksyisi ohjelmat ja sitä kautta varmistaisi EU-tukien saamisen.

Julkisuuteen tietoja tavoitteista saati niiden toteuttamisesta annettiin hyvin niukasti. Voi kysyä, olisiko suurempi avoimuus sekä etu- että jälkikäteen vaikuttanut haitallisesti ohjelmien ja niiden tekijöiden uskottavuuteen, erityisesti tukien käyttöä valvovan komission virkamiesten silmissä. Häveliäs vaikeneminen saattoi olla EU-tukihallinnon etu.

EU-tukien julkisen valvonnan kannalta liikesalaisuus ja työllisyys liittyvät toisiinsa kiinteästi. Tiedotusvälineiden on halutessaan mahdollista seurata ja arvioida maakuntaliiton kautta kanavoituvien rahojen työllisyysvaikutuksia, koska ne julkistetaan siinä vaiheessa kun niistä päätetään, joillakin alueilla liittohallituksen päätöksen yhteydessä mutta useimmilla alueilla yhteistyöryhmän kokouksen yhteydessä. Sen sijaan niin kauan kuin yritystukihankkeista kerrotaan - parhaassakin tapauksessa - vain tukea saneen yrityksen nimi ja tuen markkamäärä, näiden tukien työllisyysvaikutusta on melko mahdotonta seurata.

Tavoiteohjelmien pahin sisäinen ristiriita on siinä, että niissä luvataan työpaikkoja, mutta jälkikäteen todetaan, että niiden laskeminen on hyvin vaikeaa tai jopa mahdotonta. Uudessa vuosien 1997-99 kakkosohjelmassa myönnetään tämä peiteltysti:

"Ohjelma on ollut voimassa vasta niin lyhyen ajan, että useimmat arviot ohjelman työllisyys- ja muista mitattavista vaikutuksista perustuvat pikemminkin kvalitatiiviseen informaatioon kuin kvantitatiiviseen dataan."

Seurantatiedot laahaavat perässä jo senkin perusteella, että uusi 2-ohjelma hyväksyttiin lähes viisi kuukautta edellisen ohjelmakauden päättymisen jälkeen. Aikaa siis olisi ollut selvittää, miten tavoitteet olivat toteutuneet. Uudesta ohjelma-asiakirjasta saakin käsityksen, että komissiolle pyritään antamaan epämääräisyydessään kaunisteltu kuva tavoitteiden toteutumisesta.

## 12.2. Rahanjako työpaikkoja tärkeämpää

Omat tutkimustulokseni aluetasolta tukevat osin Mörän (1996, 220) "ylätason" haastattelututkimuksen tuloksia. Mörän mukaan journalistit pitivät EU-asioita journalismin kannalta hankalina. Seurattavat asiat olivat usein abstrakteja, hitaasti eteneviä prosesseja. "Tapahtumat" olivat usein kokouksia ja neuvotteluja, joiden ei uskottu kovin paljon yleisöä kiinnostavan, mutta niistä kuitenkin uutiset suurelta osin tehtiin. Uutisen määrittelyssä ei niinkään painotettu perinteisiä uutiskriteerejä (tärkeys, epätavallisuus, ajankohtaisuus, läheisyys), vaan uutiset määrittyivät usein kokousten logiikan ja viranomaisten aloitteiden mukaan.

Tyypillinen esimerkki prosessista on juuri työpaikkojen syntyminen. Yksikään virkamies ei vapaaehtoisesti tarjoutunut kertomaan kahden ensimmäisen jäsenyysvuoden aikana syntyneiden työpaikkojen määrästä, ilmeisesti osaksi siksi että

tavoitteista jäätiin ja osaksi siksi, että kenelläkään ei ollut kokonaiskuvaa eri sektoriviranomaisten kautta syntyneistä työpaikoista. Arvioita tempaistiin hatusta: toimittajan etiikka oli kovalla koetuksella, kun hän joutui puolestaan arvioimaan lähteen luotettavuutta.

EU-tukien uutisoinnin ongelma oli myös siinä, että toimittajan oli hyvin vaikea päästä seuraamaan valmistelua, päätöksentekoa ja toteutusta omin silmin, vierestä. Hakuprosessiin on mahdollista päästä kiinni vain silloin, kun joku kunta päättää hakea johonkin hankkeeseen EU-rahaa. Julkisuuden toisen puolen, päätöksenteon jälkikäteisarvioinnin ja seurannan avautumiselle ensimmäinen askel oli Etelä-Karjalan liiton päätös avata yhteistyöryhmän kokoukset tiedotusvälineille. Tätä kautta julkisten hankkeiden toteutusta pääsi seuraamaan. Sen sijaan yksityisten yritysten eniten työllistävien hankkeiden seuranta on kiinni yrityksen halusta. Toimittajalta vaatii jo melkoista tutkivaa journalismia, jos hän pystyy ottamaan selville työntekijöiden määrän yrityksestä, joka ei laske edes sisälle laskemaan heidän määräänsä.

Ohjelmien tärkeimmän tavoitteen seurannan kannalta tiedotusvälineiden pitäisi saada selville se, kuinka paljon missäkin rahahakemuksessa on arvioitu syntyvän työpaikkoja. Muitten kuin KTM:n ja Tekesin kautta kanavoituissa rahoissa tämä tieto on on yleensä kerrottukin, siitä huolimatta, että tavoitteiden realistisuutta on ollut syytä epäillä. KTM:n ja Tekesin haluttomuus tiedottaa selittyy myös siten, että työpaikkojen syntymisestä erilaisten yritystukien kautta ei ole takeita. (Tähän tulokseen päätyi Ari Korvola MOT-ohjelmassa 5.5.1997.)

ESS yritti tehdä ensimmäisen ohjelmakauden päätteeksi analyysiä ohjelman keskeisen tavoitteen eli työllisyyden parantamisen onnistumisesta, eli mitä noin 180 miljoonalla oli saatu aikaan. Päijät-Hämeen kakkostukiohjelmaan oli kirjattu tavoitteeksi laskea työttömyysaste 23,7 prosentista alle 20:een. Vuoden lopun tilaston perusteella työttömyys oli jopa kasvanut vuodesta 1995 vuoteen 1996. Lahdessa työttömyysaste oli joulukuussa 1996 25,4.

Työpaikkojen syntyminen ohjelmissa on laskettu ennen muuta yritysten varaan. Lahden Kauppakamarin toimitusjohtajan Juhani Vaulon mukaan jo pelkkä luetun ymmärtäminen tuotti vaikeuksia yrittäjille:

"- Yrittäjien on ensinnäkin ollut vaikeaa mieltää ohjelmien sisältöproblematiikkaa. Malli rakentuu ohjelmille ja fraaseille, jotka liittyvät EU:n pienten ja keskisuurten yritysten politiikkaan. Kestää aikansa ennen kuin yritykset saavat omat hankkeensa sovitettua fraseologiaan." (ESS 15.12.1996)

Etelä-Saimaa yritti selvittää työpaikkatavoitteen toteutumista vuoden 1996 lokakuussa. Useissa aiemmissa 1995 ja 1996 julkaistuissa jutuissa muistutettiin, että taantuvien teollisuusalueiden tukiohjelmien keskeinen tavoite työpaikkojen luominen, mutta kun kerrottiin mitä hankkeita EU-rahalla aiottiin rahoittaa, ei kerrottu sitä, kuinka paljon mikäkin tuensaaja oli luvannut uusia työpaikkoja. Hankkeen työllisyysvaikutusta kuitenkin kysytään kaikkien liittojen hakulomakkeissa.

Työttömyysaste Etelä-Karjalassa oli lokakuussa 1994 22 prosenttia. Huhtikuussa 1996, jolloin laadittiin seuraava ohjelmaesitys, laskua oli tapahtunut 0,7 prosenttiyksikköä eli 21,3 prosenttiin. Koko maassa työttömien määrä oli pudonnut prosenttiyksikön nopeampaa vauhtia, 19,1 prosentista 17,4 prosenttiin.

Maakuntajohtaja Puttonen pääsee ilmaisemaan tyytyväisyytensä EU-tukiin jutussa (28.9.1996), jossa todetaan EU:n kakkostukien poikineen 345 miljoonan hankkeet. Jutussa lutellaan hankkeita ja niiden tukisummaa, mutta ei lainkaan kerrota sitä, paljon siihen mennessä oli syntynyt työpaikkoja ja paljonko uusilla hankkeilla niitä laskettiin syntyvän.

Tavoitteeksi kakkosohjelmassa asetettiin 2000 työpaikan luominen vuoden 1996 loppuun mennessä. 28.10. 1996 ES kertoi, että työpaikkoja oli "saattanut syntyä" 400-500.

Pääkirjoituksessa määrää pidetään "kunnioitettavan suurena". Sen paremmin uutisessa kuin pääkirjoituksessakaan ei verrattu toteutuneeksi arvioitua määrää työpaikkatavoitteen.

"EU-tuen yhteyden osoittaminen jonkun työpaikan syntyyn on vaikeaa. (...) Markkinointi- ja kehitysprojektien, selvitysten ja kyselyjen vaikutukset jäävät taas usein arvailujen varaan. Hankkeiden toteuttajillekin tarkka seuranta on uutta ja kyselylomakkeiden palauttaminen on nihkeää. Seuranta on kuitenkin oleellinen koko systeemin arvioinnin kannalta ja on tärkeää, että tulokset tuodaan kaiken kansan arvioitavaksi."

Merkittävää on jutussa se, että siinä uskalletaan vaatia julkisuutta sille tiedolle, kuinka paljon todella työpaikkoja EU-tuilla on saatu aikaan. Vastaus tosin jää puolitiehen, kuten itseironisesti sisäsivun otsikossa todetaan: "Mitä niillä EU-tuilla on oikein saatu aikaan? Ainakin rahaa on saatu menemään".

Maakuntajohtaja Timo Puttosen ylisanat eivät tahdo riittää kuvaamaan tuen siunauksellisuutta:

"Kyllä tällä EU-rahalla on ollut aika taivaallinen merkitys Etelä-Karjalalle. Kyllä sillä on aikamoinen viehätysvoima."

Epäselväksi jää, mitä tarkoittaa "rahan viehätysvoima": joka tapauksessa ohjelmien ensisijainen tavoite oli työpaikkojen syntyminen, ei raha. Vastaus työpaikkojen syntyyn jä kuitenkin saamatta; todetaan vain, että puolen vuoden päästä ollaan viisaampia.

Apulaisprofessori Erkki Mennola tyrmäsi Etelä-Karjalan liiton arvion 400-500 työpaikan syntymisestä syksyyn 1996 mennessä. "Tämä luku tuntuu täysin hihasta vedetyltä, koska maakunnan kokonaistyöpaikkamäärä ei ole vastaavasti parantunut." (ES 25.11.1996)

Maakuntajohtaja Puttonen muistuttaa, että työpaikkavaikutukset eivät vielä ole näkyvissä, esimerkiksi jos päätös on tehty vuoden 1995 joulukuussa. "Ja aina täytyy muistaa, että yhdessä talouskasvun kanssa on aika epärealistista odottaa että julkisella rahoituksella voitaisiin ratkaista kaikkia ongelmia." (Haastattelu 24.2.1996)

Maakuntajohtajan vastauksesta on pääteltävissä, että ohjelmaan kirjattuun työpaikkatavoitteen eivätkä uskoneet edes ohjelman laatijat. Kuitenkin uudessa 2-ohjelmassa todetaan, että Etelä-Karjalan ohjelman tavoitteet ovat toteutuneet erittäin hyvin - mutta siinä ei puhutakaan *syntyneistä työpaikoista* vaan kuinka paljon EU-rahoituksesta on saatu sidottua eli *käytettyä eri hankkeisiin*. Toisen ohjelmakauden eli vuosien 1997-99 tavoiteohjelmaluonnoksessa uusien työpaikkojen tavoitteeksi on asetettu 2500-3000 "*yleisen talouskasvun* myötä". Epäselväksi jää, ehkä tarkoituksella, kuinka paljon EU-tuilla pitäisi syntyä työpaikkoja.

Etelä-Saimaan työpaikkajutun tekijä valittelikin niitä vaikeuksia, jota hänellä oli juttua tehdessään: tietoja ei irronnut Etelä-Karjalan liitosta millään. Ainoana konkreettinen tieto oli 30 uutta työpaikkaa Lappeenrannassa toimivassa taiwanilaisessa Acer-tietokoneyhtiössä.

Keskisuomalainen ei ensimmäisen ohjelmakauden aikana edes yrittänyt selvittää työpaikkatavoitteen (2 400) täyttymistä. Ohjelmakauden alussa kyllä esiteltiin tavoite, ja useissa jutuissa oltiin huolestuneita Jyväskylän seudun työttömyydestä. Sen sijaan 2-ohjelman sisältöä ei osattu kytkeä työpaikkatavoitteeseen kuin yhdessä ainoassa jutussa (26.4.1996). Siinä työvoimapiirin ESR-koordinaattori ja maakuntajohtaja valittelivat hankeideoiden keskeneräisyyttä ja yritysten yhteishankkeiden puutetta. Maakuntajohtaja ei osannut arvioida sitä, kuinka paljon työpaikkoja oli syntynyt, koska "seurantajärjestelmän kehittämisessä on ollut ongelmia".

Heti kuukauden päästä kuitenkin oli eri ääni kellossa: 30.5. 1996 kerrottiin, että Jyvässeutu hyödyntää hyvin kakkostukea. Toimittajalle ei ole tullut mieleen kysyä, paljonko hyväksytyjen hakemusten perusteella pitäisi syntyä työpaikkoja. Lähtökohtana tässä kuten lähes poikkeuksetta jutuissa on raha (70 miljoonaa EU:lta), joka pitää saada sidottua hankkeisiin ennen kuin on myöhäistä. Ohjelman raha-lähtökohta toistuu jutuissa. Jutuissa käytetään värikkäitä ilmauksia "Yritykset pyrkivät yksin EU:n kukkarolle" ja "EU-hankkeissa ei iltalypsy onnistu". EU on pohjaton kukkaro tai lypsylehmä, joka täytyy tyhjentää mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti.

EU-tukikritiikin kohteiksi sopivista aiheista ei sinänsä ollut pulaa. Maakuntajohtaja Erkki Järvelä kyllä totesi (KSML 11.10. 1996), että "alueella on paljon kallisti rakennettuja tyhjiä satamia", mutta huomiota ei kiinnitetä siihen, että komissio arvosteli suomalaisia 2-tukihankkeita liiallisesta satamarakentamisesta. Samoin hyvin lyhyesti kuitataan se, että ympäristöministeriö ajaa Lievestuoreen lipeälammen puhdistusta EU-hankkeeksi.

"Tietävästi (Keski-Suomen) liitto olisi kiinnostuneempi uusia työpaikkoja luovista projekteista, mutta sellaisia ei ole aikataulujen kireydestä johtuen tarjolla riittävästi." (KSML 12.5.1996)

Lause kertoo jotain olennaista EU-ohjelmista: vaikka hanke ei täyttäisi ohjelman kriteerejä, se saatetaan hyväksyä, jotta EU-tukirahoja ei jäisi käyttämättä.

Siinä missä Etelä-Suomen Sanomien ja Etelä-Saimaan toimittajat törmäsivät tiedonsaantivaikeuksiin - tietoa työpaikkojen määrästä ei ollut edes viranomaisilla - niin Keskisuomalaisen jutut jäivät tekemättä toimittajien omien asenteiden takia. Keskisuomalaisen kunnallistoimittaja kyllä tiesi työpaikkatavoitteen, ja piti tärkeänä että se vielä selvitettäisiin.

Työpaikkamäärien selvittämisen vaikeudesta kertoo Keski-Suomen liiton ohjelmavastaavan Pekka Järvisen toteamus, jonka mukaan "sen seuraaminen on äärimmäisen vaikeata, mihin mikäkin projekti vaikuttaa". Esimerkiksi KTM on tiedottanut Järvisen mukaan ennenkin ihan mitä hakemuksissa on sanottu, "mutta se todellisuus on eri juttu".

2-ohjelman arviointiraportissa puolestaan todetaan, että työllistämisen seurannan järjestäminen on maakuntaliitoissa avoinna. Jotkut hankkeiden yhteyshenkilöistä olivat myöntäneet työllisyysvaikutusten seurannan olevan vaikeaa tai jopa täysin mahdotonta. Epäluotettavuuden



huippuna voi pitää sitä, että jotkut arviointityöryhmän haastattelemista yhteyshenkilöistä olivat myöntäneet, että *seurantalomakkeita* täytetään *hankesuunnitelmien* pohjalta, siis etukäteisarviot on sama kuin todellisuus. Tällaisen näppituntuman pohjalta tehdyillä lehtijutuilla ei ole juuri mitään merkitystä: asiantuntijalähteetkin menettävät täysin merkityksensä, jos he eivät tunne asiaa. Siitä huolimatta esimerkiksi Etelä-Karjalan maakuntaliitto esiintyi julkisuudessa ikään kuin sillä olisi ainakin suhteellisen varmaa tietoa syntyneistä työpaikoista.

Osittain tavoitten ja toteutuneen työpaikkamäärän vajuus selittyy sillä, että maakunnat saivat lähes vuoden myöhässä EU-tuet käyttöönsä. Viranomaisten lausunnot kuitenkin kertovat, että tavoite oli tietoisesti epärealistinen. Tiedotusvälineiden oli vielä 1997 alkupuolella mahdotonta saada tietoja uusien työpaikkojen määrästä, koska ne puuttuivat viranomaisten rekistereistäkin.

Enää toisella ohjelmakaudella tiedotusvälineetkään eivät voi välttää vastuutaan valvoa mitä julkisella rahoituksella saadaan aikaiseksi. Kolmesta lehdestä ainoastaan Etelä-Suomen Sanomissa pidettiin lähtökohtana sitä, paljonko oli tavoitteeksi asetettu ja paljonko työpaikkoja edes arviolta syntyi. Kyvyttömyys tai haluttomuus kaivaa tietoa ohjelma-asiakirjasta antaa hyvin passiivisen kuvan tiedotusvälineiden toiminnasta. Työllisyyden toteutumisen selvittäminen osoitti, että mikäli viranomaisena on haluton tai kyvytön tiedottamaan, tiedotusväline on hyvin avuton. Vaihtoehtoisia ja puolueettomampia tietokanavia esimerkiksi ministeriöstä ei osata myöskään käyttää.

Koska luotettavat tiedot työllisyysvaikutuksista puuttuivat, tiedotusvälineet tyytyivät pääasiassa kertomaan siitä, miten hyvin rahat olivat menneet kaupaksi. Jutut tukivat hallintobyrokratian lähtökohtia siinä, että tärkein tavoite ei ole työllisyyden korjaus vaan rahanjako.

### 13. Johtopäätökset

#### 13.1. Viranomaisten väliset tiedonkulun ongelmat avoimuuden esteenä

Haastattelujen perusteella piirtyi kuva, jonka mukaan julkisuus tiedonkulun merkityksessä tuntuu olevan keskeisempi peruskysymys viranomaisille kuin tiedotusvälineille. Erityisesti maakuntien liitoissa korostettiin sitä, miten komissio arvostelee ministeriöitä tiedon pimittämisestä siitä, mitä yksittäisiä hankkeita on meneillään. Sisäministeriön virkamiehet puolestaan arvostelivat kauppa- ja teollisuusministeriötä hanketietojen pimittämisestä. Yhden maakunnan liiton virkamies puolestaan arvosteli kauppa- ja teollisuusministeriön piiritoimistoa tietojen pimittämisestä.

Sisäministeriön virkamies oli jopa niin turhautunut kilpailevan KTM:n salailuun, että kehotti tiedotusvälineitä painostamaan yritystietojen julkaisemiseen.

Avoimuuden puute käsitettiin kuitenkin viranomaisten *välisen* tiedonkulun ongelmaksi, eli samalla tavalla kuin EU-tukiraha ei EU-eliitin puheissa eikä lehtikirjoituksissa kiinnittynyt keskeiseen tavoitteeseensa eli työllisyyteen, myöskään avoimuus ei kiinnittynyt julkisuuteen hallinnon yleensä ja tässä tapauksessa julkisten varojen käytön valvontana. Avoimuuden puute oli hallinnolle sitä, että tieto ei kulkenut aluehallinnon, ministeriöiden ja komission välillä. EU-tukikoneiston sisäisen avoimuuden voi ajatella olevan yksi, mutta ei missään tapauksessa riittävä peruste sille, että myös julkisuus ulospäin toteutuisi. Itse asiassa hallintokoneiston yhtenäisyys, lojaalisuus, joka saattaa perustua keskinäiselle avoimuudelle, saattaa olla jopa este avoimuudelle ulospäin. Sisäisen avoimuuden kautta hallintokoneisto pyrkii tehokkuuteen, jolla taas voidaan jopa perustella kansalaisjulkisuuden puutetta, kuten ulkoasiainhallinnossa ja kansainvälisissä suhteissa on tapana ollut.

Tavoite 2 -ohjelman arviointiraportissa kiteytyvät tiedonkulkuun liittyvät julkisuusongelmat. Sen mukaan hankkeiden löytämisessä ja käynnistämässä oli edellisellä ohjelmakaudella vaikeuksia johtuen mm. ohjelman tunnettuuden heikkoudesta. Ohjelman hyvinä puolina pidettiin mm. yhteistyön kehittymistä eri sektoriviranomaisten kesken. Tieto ei siis kulkenut ulospäin, sen sijaan viranomaisten kesken vuorovaikutus kasvoi. Tulos korostaa hallinnon sisäisen toimivuuden itseisarvoa.

Etelä-Karjalassa lähdettiin siitä, että tiedotusvälineiden päästäminen yhteistyöryhmän kokouksiin lisää avoimuuden kautta EU-tukihallinnon tehokkuutta. Samalla tavalla voi ajatella, että tehokkuutta edistäisi valtakunnallisen seurantakomitean kokousten avaaminen. Seurantakomiteoiden kokoukset ovat tilaisuuksia, joissa käydään keskustelua sekä ohjelmien periaatteellisista kysymyksistä että hankkeista. Niiden kautta tiedotusvälineet pystyisivät seuraamaan ohjelmien ja hankkeiden toteutumista sekä alue- että valtakunnantasolla. Demokratiaan ja julkisten varojen valvontaan kuuluu se, että kansalaisilla on mahdollisuus valvoa sekä päätöksenteon valmistelua että seurata päätösten toteutumista jälkikäteen.

Sisäministeriön virkamies (Arajärvi) ei innostu seurantakomitean kokousten avaamisesta:

"En sinänsä näe sitä hirveän problemaattisena että (seurantakomitean kokoukset) avattaisiin medialle. Toisaalta en näe hirveän järkevänäkään sitä,

koska keskustelu käydään aika yleisellä tasolla, jos ajatellaan mistä lehdistö haluaa kirjoittaa."

Vastauksesta päätellen virkamies tuntee parhaiten mistä tiedotusvälineet ovat kiinnostuneita, niiden uutiskriteerit. Keskushallinnon virkamiehen raja kokousjulkisuudessa on siinä, että maakunnissa ne voivat olla julkisia, mutta kun kysymys on kokouksesta, jota sisäministeriö vielä itse johtaa, sinne ei ole enää syytä päästää tiedotusvälineitä. Itse asiassa seurantakomitean kokouksen avaamista koskevat julkisuuden kannalta samat ongelmat (virkamiesnäkökulma) ja samat edut (toimittajanäkökulma) kuin yhteistyöryhmänkin kokousta. Esille saattaa nousta yksittäisiä asioita, joissa koetellaan julkisuussuunnitelmien ja -käytäntöjen rajoja. Yhtä keskeinen pelko on ilmeisesti se, että eri osapuolten ristiriidat pääsevät julkisuuteen.

Niin valtakunnallisista seurantakomiteoiden kokouksista kuin yhteistyöryhmänkin kokouksista tiedottaminen on hoidettu hyvin amatöörimäisesti: tiedotusvastaavat saattavat olettaa, että toimittajat odottavat tuntikausia yli suunnitellun ajan venyvien kokousten päättymistä kokoussalin oven ulkopuolella.

Ongelmana on se, että tiedotuksesta on vastuu annettu viranomaisille, sisäministeriölle ja maakuntaliitoille, jotka siis käyttävät *julkisuusvaltaa* mutta eivät juurikaan lopullista *päätösvaltaa*, mihin rahaa hankkeisiin jaetaan. Tilanne on paradoksaalinen siinä mielessä, että tiedotusvälineet eivät ole niinkään kiinnostuneita linjoista kuin konkreettisista päätöksistä.

Arajärven mukaan maakuntaliitot voisivat käyttää tiedotusvaltaansa enemmänkin, vaikka rahavirrat kulkevat pääosin ministeriöiden kautta:

"Maakuntaliitot ovat aluekehitysviranomaisia ja koko ohjelmajärjestelmän pääkoordinaattoreita. Kyse on lähinnä uskalluksesta: maakuntajohtaja toimii yhteistyöryhmän puheenjohtajana ja silloin hänellä valtuudet kertoa mitä hankkeita ja suunnitelmia ohjelman puitteissa on ollut käsittelyssä ja mitä tullaan toteuttamaan - tietysti näitä yrityshankkeita lukuunottamatta. Uskallusta pitäisi vähän lisätä."

Käytännössä onkin käynyt niin, että KTM:n piiripäällikön vetämä yritystukityöryhmä on käyttänyt suurempaa valtaa kuin yhteistyöryhmä, jonka johdossa on maakuntajohtaja. Sisäministeriön virkamies sanoo, että yritystukityöryhmän pitäisi noudattaa yhteistyöryhmän määrittelemää linjaa silloin kuin se valitsee rahoitettavia hankkeita.

"Koko tämä yritystukityöryhmä tuli (liikesalaisuuteen liittyvän) yliherkkyyden takia. Minusta se olisi voinut olla joku muu ratkaisu, mutta se riippuu aika paljon siitä millaisen roolin maakuntaliitto ottaa siinä yhteistyöryhmän johdossa."

Kysymys ei siis ole pelkästään normien säädelystä virkamiesten sananvapaudesta vaan yhtä lailla asenteista, avoimmemmasta ja aktiivisemmasta tiedottamisesta, joka lähtee siitä, että julkisuus on demokratian perusedellytys eikä keino vaikeuttaa viranomaisten työtä, valmistelua ja päätöksentekoa.

Ensisijainen käytännön tiedonkulun pullonkaula on uuden EU-hallintokulttuurin *sisällä* ja hallintokoneiston organisaatioiden *välillä*. Näitä julkisuus- ja sananvapauskäsitysten eroja on ainakin kuudella eri organisaatiotasolla:

- (1) maakuntien sisällä (KTM:n piiritoimistojen ja maakuntaliittojen välillä),
- (2) keskushallinnon sisällä (ministeriöiden välillä),
- (3) komission sisällä,
- (4) maakuntien ja ministeriöiden välillä,
- (5) maakuntien ja komission välillä sekä
- (6) ministeriöiden ja komission välillä.

Haastatelluista maakuntajohtajista vain yksi sanoi keskustelewansa suoraan komission kanssa ohi keskushallinnon. Toisen maakuntaliiton virkamies myöntää, että useimpien maakuntien tilanne on se, että suoria yhteyksiä ei ole komissioon eikä niitä ole edes yritetty aktiivisesti hankkia.

"Tietysti tässä voidaan mennä itseemmekin ja suomalaiseen perinteisen hallintokäytäntöön että on totuttu tiettyyn hierarkkiseen systeemiin. Esimerkiksi yhdessä maakuntajohtajien tilaisuudessa sisäministeriö antoi yhdelle maakunnalle selkeän varoituksen siitä, mitä saa puhua heidän ohitseen ja mitä ei. Tämä on ministeriöille kova paikka - komissio toivoo meiltä suoria yhteyksiä. Ministeriöiden monet korkeat päälliköt on arkoja siitä että maakunnasta mennään suoraan komissioon ja komissiosta tulee palautetta heille (ministeriöön).

"Kyllä täällä on sellaista nöyrää alamaiskulttuuria että ollaan häpeämässä että menin tekemään väärin ja ministeriö toruu."

Maakuntaliiton virkamiehen käsitys poikkeaa kuitenkin jonkin verran komission virkamiehen näkemyksestä. Vaikka EU pyrkii vahvistamaan suoria kontakteja maakuntiin, komission Suomen keskushallinnosta saama kitkerä palaute keskushallinnon ohittamisesta on tehnyt EU:n virkamiehet varovaisemmiksi. EU saa kuitenkin valtansa jäsenvaltioiden keskushallinnosta, ei suinkaan maakuntahallinnosta. Näin maakuntien edustajien puheet EU:lta saadusta vallasta ovat olleet usein enemmän toiveita kuin tosiasioita, varsinkin silloin kun maakunnat ovat pyrkineet perustelemaan oman valtansa lisäämistä.

### 13.2. Toimittajien tiedonhankinnan esteet ja mahdollisuudet

Tiedotusvälineet näyttävät niin valtakunnan kuin aluetasollakin jääneen lähinnä EU:n päätöksenteon ja valmistelun sivustaseuraajiksi. EU-hallinnon edessä on usein nostettu kädet pystyyn antautumisen merkiksi. Uuden poliittis-hallinnollisen kentän kaaokseen tiedotusvälineet eivät ole osanneet käytännössä tarttua. Esimerkiksi vaatimukset avoimuuden lisäämisestä ovat jääneet lähinnä Journalistiliiton julkilausumien tasolle. Sisään pääsyä EU:n päätöksentekoon on vaikeuttanut paitsi byrokratian monimutkaisuus myös suomalaisten viranomaisten epävarmuudesta johtuva ylivarvaisuus. Molemminpuolinen epävarmuus on lopulta johtanut virkamiesmäiseen journalismiin.

Vaikka EU:n myötä Suomeen on tullut uusi hallintokulttuuri, se ei ole juuri heijastunut sen paremmin maakuntalehtien organisaatio-, medirutiini- kuin yksilötasoonkaan. Voidaan ajatella,

että journalistiset käytännöt reagoivat selvällä viipeellä hallinnossa tapahtuvia muutoksiin, vaikka ne vaatisivatkin toimintapojen muutoksia. Suomen kansallisen hallinnon muutokset ovat tapahtuneet EU:n myötä pakon edessä; sen sijaan tiedotusväline on liikeyritys, joka toimii enemmän tai vähemmän vapaissa markkinavoimien paineissa, joihin reagoidaan vasta sitten kun levikki ja tulos alkavat heiketä.

Journalistiset käytännöt eivät millään tavalla suosi rajojen koettelua. Kaikki toimittajat - jopa EU:hun erikoistuneet - vetosivat muihin kiireisiinsä siinä, että eivät olleet paneutuneet paremmin EU-tukiasioihin. Toisaalta he kaikki myös myönsivät, että jos viitsisivät vaatia, he saisivat aikaa esimiehiltään paneutua aiheisiin. Oma mielenkiinto herää vasta sitten, kun - kuten eräs toimittaja asian konkretisoi - vastaan tulee väärinkäytöksiä. Eli uutisen pitäisi kävellä vastaan. Sen sijaan monimutkaisen ja vaikean tukihallinnon ja päätösten kaiveleminen vaatii aikaa ja vaivaa, ja silti ei ole varmuutta, syntykö takki vai liivit vai ei mitään. Näin journalistisessa käytännössä on turvauduttu rutiinijuttuihin, jotka on tehty pääasiassa kokouslistojen perusteella tai on tyydytty toistamaan viranomaisten ehkä kriittisiä lausuntoja toisista viranomaisista, kuitenkin suhteuttamatta niitä kokonaisuuteen.

Maakuntien virkamiesten ja maakuntalehtien toimittajien tiedonsaantiongelmat muistuttavat monessa suhteessa hämmästyttävästi toisiaan. Usein ratkaiseva kynnys on siinä, että ei tunneta muita kuin maakuntatason virkamiehiä. Lisäksi suomalaisilla toimittajilla ei ole läheskään aina selvää kuvaa siitä, kuka virkamies ja mikä elin mistäkin asiasta EU-koneistossa päättää. Varsinkin EU:n Brysselin-tason valmistelun ja päätöksenteon tuntemuksessa on toimittajilla pahoja puutteita. Komissaari Erkki Liikasen tiedottaja Timo Pesonen joutui komissiossa työskennellessään tuon tuostakin vakuuttamaan suomalaisille toimittajille, että hän ei ole se oikea tietolähde, joka antaa lausuntoja muusta kuin omasta hallinnonalastaan.

Toimittajien tiedonhankinnan ja siten julkisuuden alueen laajentamisen *esteet* voi tiivistää Shoemakerin-Reesen mallin (ks luku 4.4.) pohjalta seuraaviin eri tasojen ongelmiin.

#### 1) Yksilötaso:

Toimittajilla on hyvin suppea lähdeverkko. EU:n uusi hallintokoneisto vaatii myös erilaisen tiedonhankintaverkoston.

EU: ta ei pidetä hyvänä uutisaiheena sen monimutkaisuuden takia. Hyvä uutisaihe on toimittajan kannalta myös helppo: siitä pitää saada nopeasti juttu.

#### 2) Mediaruutiinien taso:

Toimittajat tuntevat EU-asioiden päätöksenteosta vain ohuita viipaleita, mikä estää analyysien teon, kun kokonaisnäkemys puuttuu. Jopa niin rajattu alue kuin EU-tuet on hallinnoltaan monimutkainen ja kaikille tasoille ulottuva. Kun toimittajat eivät tunne byrokratiaa, he eivät osaa esittää oikeita kysymyksiä. Kirjallisia alkuperäislähteitä ei tunneta eikä osata käyttää: toimittajat joutuvat turvautumaan toisen käden lähteisiin, jolloin tiedon luotettavuus saattaa kärsiä.

EU-tukiuutiset tehdään kokouslistojen perusteella vasta sitten, kun päätökset on jo tehty. Toimittajat ovat tottuneet (opetetut) tekemään uutisia, eivät seuraamaan prosesseja. Päivittäinen uutistyoikäntö suosii kädestä suuhun -periaatetta, satunnaista ja epäjärjestelmällistä tiedonhakintaa. Kaikki tasot läpäisevän EU-tukihallinnon seuranta vaatii moninverroin enemmän työtä kuin esimerkiksi kunnallisen päätöksenteon seuranta.

Esimiehet eivät kannusta valmistelu- ja päätöksenoprosessien kaivamiseen vaan odottavat nopeita tuloksia.

### 3) Organisaatiotaso:

Maakuntalehdet eivät ole kouluttaneet toimittajia jotta he hallitsisivat koko EU:n valmistelu- ja päätöksentekoprosessin. Koulutus on ollut matkailua eri EU:n toimielimissä. Koulutus on jäänyt tutustumiseksi hallintoon, ei EU:n vaikutuksiin kansalaisten ja lukijoiden tasolle. Lehden johto voi olla sitoutunut ympäröivän elinkeinoelämän tavoitteisiin niin että yksittäisen toimittajan sananvapautta kahlitaan.

### 4) Ulkopuolisten toimijoiden taso:

Uusi hallintokulttuuri on sekava ja monimutkainen. Alueellinen EU-päätöksenteko tapahtuu suljettujen ovien takana, epädemokaattisesti poissa tiedotusvälineiden katseilta. EU-hallinto perustuu harkinnanvaraiseen julkisuuteen ja virkamiesten keskinäiseen luottamukseen. Tieto on keskittynyt virkamiehille, jotka kokevat julkisuuden usein toimintansa kannalta haitaksi. Kansalaisille ja lukijoille vastuussa olevat luottamusmiehet eivät kelpaa tietolähteiksi, koska he eivät ole mukana todellisessa valmistelussa ja päätöksenteossa. Tieto ei kulje edes uuden alueiden EU-hallinnon sisällä teknisistä ja asenteellisista ongelmista johtuen. Tiedottamista ei ole EU-tukihallinnossa käytännössä organisoitu. Ohjeet tiedottamisesta ovat epämääräiset ja vastuu tiedottamisesta on hajautettu eri viranomaisille niin, että esimerkiksi työllisyysvaikutuksista on mahdotonta saada kokonaiskuvaa.

### 5) Julkisuusideologian taso:

EU:n julkisuus ei lähde kansalaisten vaan hallinnon omista tarpeista. Julkisuus on kampanjajulkisuutta, joka perustuu abstrakteihin julkilausumiin. Valtaa käyttävät virkamiehet eivät ole riippuvaisia äänestäjistä, joita varten valmistelun ja päätöksenteon pitäisi olla julkista. Toimittajat eivät hallitse omia ammatillisia oikeuksiaan ja mahdollisuuksiaan, esim. julkisuuslainsäädäntöä, jolloin rajoja ei osata ja uskalleta koetella. Sen paremmin EU:n kuin Suomenkaan virkamieskulttuuri ei suosi virkamiesten sananvapautta. EU-tukihallinnossa eri viranomaiset noudattavat erilaisia julkisuusmääräyksiä ja -käytäntöjä, jotka he hallitsevat huonosti tai pyrkivät noudattamaan virheitä minimoiden ja mahdollisimman ahtaasti tulkiten.

Kuten huomaamme, toimittajien ja lähteiden vuorovaikutuksen tarkastelussa Shoemakerin ja Reesen malli auttaa jäsentämään todellisuutta, mutta itse todellisuudessa eri tasot vaikuttavat toisiinsa molempiin suuntiin ja ylittäen välitasoja.

Vastaavasti voi kiteyttää, mitkä ovat toimittajien *mahdollisuudet* toteuttaa eri tasoilla maksimaalista julkisuutta:

#### 1) Yksilötaso:

EU:n on luonut alueille uudenlaisen uutistyyppin, jonka tiedonhankinta vaatii toimittajalta entistä suurempaa ammattitaitoa ja työtä, mutta tarjoaa samalla lähes ehtymättömän jutunaiheiden kirjon. Tämä edellyttää kuitenkin perehtymistä dokumentteihin, tutkimuksiin ja raporteihin, jotka tiivistävät ja kertovat ohjelmien ja hankkeiden onnistumisesta paljon enemmän kuin viranomaisten omat selvitykset.

Toimittajien on luotava laajempi lähdeverkosto. Esimerkiksi liittojen luottamusmiehiltä on osattava vaatia asiantuntemusta EU-tukiasioissa. Luottamusmiesten ammattaitaidon puutteen nostaminen julkisuuteen on jo yksi keino. Alueiden tukiohjelmat ja hankkeet siunataan lopullisesti komissiossa, joten myös siellä on oltava tietolähteitä. Yhden tietokanavan tarjoavat europarlamentaarikot, ainoat demokraattisesti valitut suomalaiset EU:ssa, joiden intressissä on toimia yhteistyössä median kanssa.

Ohjelmien ja hankkeiden seurannasta vastaavat yleensä yliopistojen tutkimuslaitokset, joiden asiantuntemuksen kautta saa toiminnasta luotettavamman kuvan kuin haastattelemalla vain omassa asiassa todistavia virkamiehiä.

## 2) Mediarutiinien taso:

Esimiehiltä on vaadittava mahdollisuutta perehtyä EU:n toimintamekanismeihin ja aikaa paneutua vaikeasti avautuviin aiheisiin. Toimittajahaastattelujen perusteella sekä koulutusta että aikaa on mahdollista järjestää riittävästi, kun vain toimittaja itse sitä vaatii. Vain harvoin sitä tullaan toimittajalle tarjoamaan.

## 3) Organisaatiotaso:

Maakuntalehtien johdolla on yleensä läheisemmät suhteet ilmestymispaikkakunnan eliittiin kuin valtakunnallisilla tiedotusvälineillä. Maakuntalehden uskottavuuden kannalta on kuitenkin tärkeää, että yksittäisten toimittajien riippumattomuus säilyy, silloin kun he käsittelevät kriittisestikin esimerkiksi EU-tukien jakoperusteita. Maakuntalehden etu ei voi olla esimerkiksi se, että levikkialueen yritykset saavat mahdollisimman paljon yhteiskunnan tukea, vaan se, että nämä tuet myös synnyttävät työpaikkoja, jotka taas vaikuttavat pitkällä aikavälillä myös lehtiyrityksen talouteen. Työnantajan on myös pystyttävä turvaamaan toimittajan riippumattomuus silloin, kun tämä vaatii jopa painostusta käyttäen esimerkiksi julkisia asiakirjoja, joita viranomaiset kieltäytyvät luovuttamasta. Avoimuuden ja julkisuuden lisääminen on myös tiedotusvälineen etu yrityksenä, koska sitä kautta journalististen tuotteiden taso ja houkuttelevuus paranee.

## 4) Ulkopuolisten toimijoiden taso:

Kuten kohdassa 1) totesin, toimittajien on lisättävä ulkopuolista lähdeverkostoaan, jotta he pystyisivät muodostamaan kokonaisnäkömyksen mutkikkaasta ja sekavasta EU-tukihallinnosta. Yhden lähteen ehdoilla toimiminen vaarantaa myös tiedotusvälineen uskottavuuden lukijoiden silmissä.

Maakuntalehden kannattaa hyödyntää EU:n halua tehdä itseään tykö maakunnissa. Suoria yhteyksiä komission virkamiehiin kannattaa pyrkiä lisäämään jo sen takia, että toisella rakennemuutosohjelmakaudella erityiseksi tavoitteeksi on otettu työllisyyden parantamisen. Samoin työllisyyden parantaminen nousi keskeiseksi aiheeksi Amsterdamin huippukokouksessa kesäkuussa 1997.

Viranomaisten valtataistelu tarjoaa esille tulevien konfliktien kautta myös lukijoiden kannalta kiinnostavia uutisia. Ristiriitaisten näkemysten paineessa toimittaja on eksyksissä, mutta käyttämällä hyväksi tukihallinnon ulkopuolisia asiantuntijoita, kuten tutkimuslaitoksia, hän voi puhua myös muulla kuin intressiryhmien äänellä. EU:n tukihallinto tarjoaa siis ristiriitojen kentän, jossa maakuntalehti voi toimia erotuomarina ja sitä kautta vahvistaa omaa asemaansa. Tällaisen kolmiulotteisen kentän hallinta kuitenkin vaatii kuitenkin muutoksia myös toimituksen omassa organisaatiossa. EU:hun muuten kuin pinnallisesti perehtyneitä toimittajia on maakuntalehdissä tätä nykyä vasta muutama.

### 5) Julkisuusedelögian taso:

Amsterdamin sopimuksen perusteella EU on menossa selvästi avoimempaan suuntaan, mikä merkitsee ennen pitkää paitsi asiakirjajulkisuuden myös myös virkamiesten sananvapauden kasvua. Suomen julkisuuslainsäädännön uudistusesitys lisää toteutuessaan valmisteluasiakirjojen julkisuutta ja määrää virkamiehille tiedottamisvelvollisuuden. Tätä kautta toimittajien toimintaedellytykset paranevat - sillä ehdolla, että toimittajat nykyistä paremmin perehtyvät julkisuuslainsäädännön tarjoamiin mahdollisuuksiin ja rajoituksiin. Perehtyminen on välttämätöntä jo siksi, että näitä rajoja voisi tasaveroisesti koetella viranomaisten suuntaan. Jos lähde tuntee julkisuuden rajat paremmin kuin toimittaja, toimittaja ei voi kuvitella saavansa haluamaansa tietoa.

Tiedotusvälineiden edun voi ajatella olevan liittoutuminen niitten viranomaisten kanssa, jotka ajavat julkisuuden lisäämistä. EU-tuissa konkreettisen julkisuuden lisäämisen alueet avautuvat yhteistyöryhmän kokousten ja liikesalaisuuden väljentämisen kautta. Sekä sisäministeriön virkamiehet että maakuntaliittojen edustajat olivat kaikki valmiita liikesalaisuuden löysentämiseen periaatteella "jos joku halua julkista tukea, hänen on oltava myös valmis julkisuuteen". Samalla linjalla on myös komissio, jonka kriitikki on kohdistunut KTM:öön. Vaikka tiedotusvälineen ei ole syytä oman uskottavuutensa säilyttämiseksi ajaa minkään intressiryhmän asiaa, voi se kuitenkin ajaa sellaista asiaa, josta sille itselle on hyötyä. Tällainen asia on kiistatta julkisuuden lisääminen.

### 13.3. Julkisuus EU-hallinnon eri portaissa

Suomalaisen hallintokoneiston palveluksessa olevien virkamiesten pitäisi normien mukaan noudattaa suomalaista julkisuuslainsäädäntöä, joka perustuu julkisuuteen. Ensimmäisiä jäsenyyvuosia on leimannut epävarmuus siitä, mitkä EU:n julkisuusmääräysten vaikutukset ovat asioissa, joissa EU on osallisena. Tilanteen epäselvyydestä kertoo sisäministeriön tiedotuspäällikön Helinä Tuomisen arvio julkisuuden rajoista:

"Meillä Suomessa virkamiehillä on velvollisuus antaa tietoja kansalaisille, EU:ssa taas on kielto tai ainakin luvan takana. Meitä suomalaisia virkamiehiä EU:n määräykset eivät koske, mutta mekin olemme näissä EU-asioissa sitoutuneet komission julkistamissäätöihin, jotka ovat rahanantamisen ehtoina."

Tarkastelen seuraavassa yhteenvedona julkisuuden käsitteen käytännön toteutumista EU-tukihallinnon eri organisaatioiden tasoilla, jotka ovat komissio, keskushallinto ja maakuntahallinto, sekä niiden suhdetta maakuntalehtiin. Niiden erittely on tärkeää siksi, että EU-tukihallinto ei ole yhtenäinen kokonaisuus, vaan se käy läpi kaikki tasot. Yhtenäinen se ei ole myöskään julkisuusperiaatteissaan ja käytännöissään. Lopuksi arvioin sitä, miten julkisuuden alueen laajentamiseen vaikuttavat sekä EU:n että Suomen julkisuusnormien muutokset. Jos EU toikin Suomeen hallintokulttuurin murroksen, myös julkisuuskulttuuri on murroksessa Amsterdamin sopimuksen ja Suomen julkisuuslainsäädännön uudistuksen takia.

1) Komissiolähteet elävät julkisuudesta. Esimerkiksi tiedotteissa tämä näkyy niin, että komissaarin pitää olla yhtä näkyvällä paikalla kuin suomalaisen ministerin. Kun silta valmistuu



EU-tuen avulla, EU:n pitää näkyä, koska "komissio haluaa olla suosittu", toteaa sisäministeriön virkamies:

"Ennen en esimerkiksi ymmärtänyt, miten tärkeitä ovat barometrit. Esimerkiksi suuresta haastattelututkimuksesta "Main concerns of citizens" otettiin suoraan lopputavoitteeksi seuraavalle rahastokaudelle mm. miesten ja naisten tasa-arvo ja työllisyys."

Julkisuuden ehdot toimivat siis EU:n vaikutuksen piirissä olevissa asioissa pitkälti *kampanjajulkisuuden* periaatteiden mukaan. Tässä suopean julkisuuden pyrkimyksessä on havaittavissa sisällöllinen muutos. Ennen EU haki julkisuutta virkamiestasolla keksittyjen iskulauseiden kautta. "Kansalaisten Eurooppa" tai "alueiden Eurooppa" -tyyppiset teemat jäivät kansalaisille hämäräksi, minkä takia nyt puhutaan mieluummin jokaista kansalaista koskettavasta työllisyyden parantamisesta.

Esimerkiksi komission KTM:öön kohdistamat moitteet salailusta selittyvät ainakin osin sillä, että EU haluaa näkyä maakunnissa, osoittaa, mitä rahoilla on saatu aikaan. Sitä kautta alueiden kansalaisille odotetaan konkretisoituvan esimerkiksi sen, mitä tarkoittaa "alueiden Eurooppa". Komission turhautumisen syynä on paitsi sen kalpeaksi jäänyt julkinen kuva myös aito ärtymys siitä, että Brysselissä ei tiedetä, mitä hankkeita Suomessa on menossa EU:n rahoilla. Komissio kaipaa siis 1) pr- tai kampanjajulkisuutta myös 2) viranomaisten sisäistä ja välistä julkisuutta. Tässä välissä tiedotusväline voi toimia, ja sitä kautta lisätä julkisuutta kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien välineenä.

Julkisuus emansipatorisessa mielessä ei siis välttämättä ole aina ristiriidassa mediajulkisuuden kanssa. Uutisia rakennettaessa on vain osattava poimia tästä mediajulkisuusideologiasta emansipatorista julkisuutta hyödyntävät puolet. Se saattaa kuulostaa taktikoinnilta tai peliltä, mutta tätä peliä journalistit joutuvat pelaamaan pyrittäessä päämäärään silloin kun joku vastapuolella vastustaa sen tavoitteita.

2) Suomen keskushallinnon toteuttamaa julkisuusideologiaa voi puolestaan kutsua *normatiiviseksi*: kaikki on julkista ellei salaiseksi ole määrätty, mutta julkisuutta ei aktiivisesti pyritä lisäämään. Suomalainen virkamieskunta on perinteisesti varonut kokeilemasta sananvapauden rajojaan, vaikka asiakirjojen julkisuus onkin ollut periaatteessa laajaa. Vasta sitten on tiedotettu, kun on ollut pakko. Käytännön julkisuus ei näin ole ollut yhtä laajaa kuin mitä esimerkiksi HVK:ssa on annettu ymmärtää. EU:n virkamiesten väliseen lojaliteettiin perustuva järjestelmä on sen aiheuttaman epävarmuuden kautta lisännyt edelleen varovaisuutta. Esimerkiksi kuin Suomessa suomalaiset ja komission virkamiehet kävivät rakennerahastoneuvotteluja, suomalaiset eivät suostuneet television haastatteluun kertomaan neuvottelujen tuloksista. Sen sijaan komission englantilainen virkamies pelasti tilanteen.

Esimerkki kertoo sen, että uuteen julkisuuslakiin suunniteltu tiedottamisvelvollisuus on tärkeä, niin kauan kuin virkamies ei käytä aktiivisesti sananvapautta. Lisäksi tiedotusvälineiden tiedonsaantia vaikeuttaa se, että suomalaiset virkamiehet eivät ole tottuneet kertomaan anonyymisti taustoja eli briifaamaan saati vuotamaan.

Samoin keskeiseksi pullonkaulaksi on muodostunut julkisen ja yksityisen rajanveto, esimerkkitapauksena liikesalaisuus. Kansalaisten on mahdotonta arvioida, mihin EU-tuet ja tuet

yleensä menevät, elleivät KTM ja Tekes julkista edes tuettavien hankkeiden nimiä. Tyypillinen asenne on KTM:ssä, jossa virkamies katsoi, että hankkeiden julkistaminen palvelee pelkästään inhimillistä uteliaisuutta, jota tiedotusvälineet pyrkivät itseisarvoisesti tyydyttämään. Asenne kertoo siitä, että moni virkamies on tottunut katselemaan julkisuutta pelkästään omasta näkökulmastaan ja kuvitellusta yrityksen näkökulmasta. Esimerkiksi KTM:n Etelä-Hämeen piiripäällikön mukaan tukien julkistamisesta yrittäjiltä tullut palaute on ollut pelkästään positiivista. Mielenkiintoinen onkin ristiriita alueen ja keskushallinnon tasolla: tuntevatko keskushallinnon virkamiehet yrittäjien näkemykset paremmin kuin ne, jotka päivittäin asioivat yrittäjien kanssa?

Paitsi demokraattisen kontrollin kannalta, mahdollisimman suuri avoimuus on tukien jaossa tärkeää väärinkäytösten ehkäisemiseksi. Tutkimusten mukaan EU-tuista jopa kolmannes on nostettu väärin perustein. Suomi on tässä suhteessa ollut mallimaa, mutta seurannassa on edelleen parantamista. 2-ohjelman arviointiryhmä toteaa (1997, 19), että tietojen keräämiseen ja etsimiseen kuluu kohtuuttomasti aikaa, eikä tietojen laatu silti ole kovinkaan hyvä - esimerkiksi hylätyistä hankkeista on mahdoton saada minkäänlaista tietoa. Arvioitsijat toteavat, että ohjelman toteuttajat suhtautuvat "jostakin syystä" vastahakoisesti tietojen luovuttamiseen ja että sanomalehdistä saa usein sellaista informaatiota, mitä ohjelman toteuttajilta ei pyynnöistä huolimatta ole saatu.

Takalan ja Konstarin (1982, 94) arvion mukaan Suomessa monet asiat ovat liikesalaisuuksia ikään kuin suotta; niiden salaamiseen ei näytä olevan oikeutettua taloudellista intressiä. He esittävät kymyksen, missä kulkee "julkisen vallan" julkisen valvonnan raja:

"Mitä enemmän asioita valvotaan salassa kansalaisten silmiltä, vain viranomaisten salassa pitämien tietojen avulla, mitä vähemmän olennaisista asioista saadaan tietoa julkisuuteen, sitä heikommat mahdollisuudet kansalaisilla on puuttua asioihin ja sitä enemmän syntyy mahdollisuuksia sille, että viranomaiset ja valvottavat yksissä tuumin toimivat yleistä etua (ja myös muita valvottavia) vastaan."

Takalan ja Konstarin lähtökohta on siis täysin päinvastainen kuin KTM:llä, jonka mukaan julkisuus on este elinkeinoelämän toimivuudelle. Erityisen tärkeää julkisen vallan valvonta on silloin, kun julkinen valta jakaa julkista rahaa. Niin kauan kuin joissakin yhteistyöryhmissä rahanjakoa eivät ole valvomassa luottamusmiehet, jotka ovat vastuussa äänestäjilleen, ei voi myöskään olettaa että kansalaisilla olisi mitään mahdollisuutta valvoa EU-tukien valvonnan perusteita.

3) Maakuntatason julkisuusideologiaa kutsun *pragmaattiseksi*. Kun alueellinen EU-tuista vastaava viranomaisen maakuntaliitto on kuntayhtymä, sen pitäisi ja osin se myös noudattaa kunnallistyyppistä, hiukan kankeaa mutta varsin avointa julkisuutta, jos esimerkiksi toimittaja osaa sitä siltä vaatia. Maakuntien liitoilla on kuitenkin samalla tarve pyrkiä vahvistamaan asemaansa keskushallintoon päin. Ne ovat jääneet uudessa roolissaan keikkumaan jonnekin valtionhallinnon ja kunnallishallinnon väliin, ja niin myös noudattamissaan julkisuusperiaatteissa - joita ei käytännössä ole. Lähinnä maakuntaliitot toimivat sisäministeriön julkisuusmääräysten varassa, jos niidenkään.

Maakuntien liitoilla ja erityisesti maakuntajohtajilla olisi halutessaan mahdollisuus hyvinkin suureen avoimuuteen, vaikka he toimivatkin virkavastuulla yritystukityöryhmissä.

Maakuntajohtajien lojaliteettivaatimus poikkeaa valtion viranomaisista, heiltä ei odotettu samaa perinteistä valtion viranomaisen pidättyväisyyttä (joka sekin perustuu enemmän itse hallintokoneiston yhdenmukaistumispainaisin kuin sinänsä sananvapauden rajoituksiin).

Käytännössä selkeä julkisuusstrategia puuttuu maakuntahallinnosta. Sitä ei ole ollut ennen EU:ta, eikä sitä ole vielä, vaikka komission suunnasta paineita aktiivisuuteen onkin. Myös alueiden erot ovat hyvin suuria, riippuen siitä, mitkä ovat suhteet paikallisiin tiedotusvälineisiin.

EU-tukihallinnon avoimuuden määritelmäksi muodostuu *asiakirjajulkisuuden, kokousjulkisuuden, tiedottamisvelvollisuuden ja sananvapauden kokonaisuus*. Hallinnon valmistelu ja päätöksenteko eivät ole läpinäkyviä, jos yksikin näistä elementeistä ei toimi. Keskeistä on se, miten esimerkiksi maakuntajohtaja käyttää ilmaisuvapautta: oman asemansa pönkittämiseksi vai hallinnon avoimuuden lisäämiseksi.

Konstarin (1986, 8) mukaan ilmaisuvapauden tosiasiallinen käyttöarvo riippuu suuressa määrin siitä, missä laajuudessa ajatusten ja mielipiteitten välitys voi tapahtua joukkoviestinnän keinoin. Konstari arvioi, että näin faktuaaliseen ilmaisuvapauteen vaikuttaa olennaisesti myös se, millaisten periaatteitten mukaan joukkoviestintä on yhteiskunnassa organisoitu. Ilmaisuvapaus ei siis ole vain *vapautta jostakin*, vaan *vapautta johonkin*.

Konstari on sitä mieltä, että virkamiesten aktiivinen osallistuminen julkiseen keskusteluun on kansanvaltaisen poliittisen järjestelmän toimivuuden kannalta hyödyllinen ilmiö. Modernin hallinnon monimutkaisuus ja siihen liittyvä jatkuva erikoistumistendensi on johtanut siihen, että kansalaisten mahdollisuudet järkevään mielipiteenmuodostukseen jäävät vähäisiksi, ellei alansa asiantuntijalla ole mahdollisuutta esittää tietojaan ja käsityksiään julkisuudessa. Toiseksi virkamiehen osallistuminen julkiseen keskusteluun palvelee viranomaistoiminnan ja julkisen vallankäytön kontrollikeinona: virkamies on usein myös paras hallinnossa vallitsevien epäkohtien tuntija. Kolmanneksi Konstari tuo esiin virkamiehen "kansalaisominaisuuden": osallistumalla julkiseen keskusteluun virkamies-kansalainen voi omalta osaltaan mielipiteinen ja kannanottoineen vaikuttaa päätöksentekoon (mt., 170).

Kuitenkin Konstari päätyy siihen lopputulokseen, että virkamiehen ilmaisuvapaus ei oikeudelliselta kannalta eikä muutenkaan ole Suomessa kovin vahvalla pohjalla. Ilmaisuvapauteen liittyvät ongelmat ovat kiinteästi sidoksissa poliittis-hallinnollisen järjestelmään perinteisine lojaliteetti-ideologioineen ja virkahierarkkisine periaatteineen.

Tämän pohjalta on pääteltävissä, että lojaliteetti-ideologia on sitonut virkamieslähdetä tiukemmin kuin julkisuus- tai sananvapausideologia.

4) Maakuntalehdille ja niissä toimiville toimittajille julkisuusideologia näyttää jääneen hahmottomatta. Uudessa julkisuuskulttuurissa toimitaan edelleenkin ilman johdonmukaista strategiaa, aktiivista pyrkimystä julkisuuden alueen laajentamiseen. Kun uusi alueita koskeva hallintokulttuuri on sekava ja monimutkainen, niin on myös uusi julkisuuskulttuurikin, mikä taas on hyväksytty annettuna journalistisessa kulttuurissa. Journalistiset strategiat näyttävät seuraavan hyvin hitaasti, selvällä viipeellä hallinnon muutoksia. Erityisen vaikea sen on reagoida

niin ennennäkemättömän monimutkaiseen, sekavaan ja hierarkiseen järjestelmään kuin mitä EU on.

Journalistit esiintyvät kyllä mielellään sanvapauden portinvartijoina ja julkisuuden airueina, mutta ihanteiden ja arjen välillä näyttää olevan ylipääsemätön kuilu. Heinosen (1995, 96-99) kyselytutkimuksen mukaan suomalaistoimittajien ammattiroolin keskeisimmät ihanteet olivat epäoikeudenmukaisuuksien arvostelu, uusien ajatusten esille tuominen, maailman selittäminen ja portinvartijana toimiminen. Kun tarkastelee lehtikirjoituksia toimittajien haastattelujen valossa huomaa, että arjen ja ihanteiden välillä on lähes ratkaisematon ristiriita.

Tarkastelemalla journalistisen työn ehtoja puolestaan Shoemakerin-Reesen mallin pohjalta huomaa, että esteitä paremmalle journalismille löytyy kaikilta tasoilta, mutta ehkä kuitenkin kaikkein ratkaisevin on yksilötaso, toimittajien omat asenteet. Julkisuuden alueen kasvattaminen on äärimmäisen *vaikeaa ja hitaasti palkitsevaa*. Kukaan haastatteluista toimittajista ei nimennyt ylikäymättömäksi esteeksi kolmea ulointa tasoa, eli julkisuusideologiaa, lähteiden asettamia tai oman toimitusorganisaation esteitä. Yksilötason ulkopuolisista tasoista ratkaisevin on mielestäni organisaatiotaso eli toimituksen oma journalistinen kulttuuri. Toimituksen johdon pitäisi tukea toimittajan pyrkimystä aikaavieviin analyttisiin juttuihin ja puolustaa yksittäisen toimittajan sananvapautta konfliktitilanteissa ulkopuolisiin toimijoihin päin. Ellei näin tapahdu, jutut tehdään lähteen ehdoilla vähimmän vaivan periaatteella. Jos toimituksen johto kuuluu samaan eliittiin kuin toimituksen johto, pian samaa hyvä veli -journalismia noudattavat myös rivitoimittajat.

Journalismin tehtävä ei ole kuitenkaan vain kritisoida vaan myös tarjota *vaihtoehtoja* päätöksentekijöille. Tätä ns. rakentavaa kritiikkiä kaipaisi alueellinen EU-eliitti. Joissakin tapauksissa eliitti suorastaan halusi päästä kritiikin kohteeksi, mutta toimittajat eivät olleet heistä ja heidän tekemisistään kiinnostuneita. Lähteen kannalta kysymys ei ole pelkästään halusta olla kritiikin kohteena vaan tarpeesta päästä julkisuuteen, mutta mukana oli myös aitoa ärtymystä siitä, että EU-tukijärjestelmästä ei käyty juuri minkäänlaista keskustelua julkisuudessa. Toimittajista osa selitti aluksi analyysin puutetta sillä, että se ei kiinnosta suurta yleisöä, mutta perimmäiseksi motiiviksi paljastui lopulta ajanpuute tai - yhden toimittajan mukaan - silkka laiskuus.

Toimittajien työssä on selvästi myös aivan ammatittaidollisia esteitä. Jo toimittajakoulutuksessa olisi syytä paneutua siihen, mikä Suomessa on julkista ja mikä ei, ja miten salailun muuria voi murtaa. Esimerkiksi EU-tukien sisälle pääsemiseksi toimittajien pitäisi hallita EU:n hallintokoneisto ainakin pääpiirteissään ja sen lisäksi julkisuusnormit, ja erityisesti liikesalaisuuslainsäädäntö. Näin ei kuitenkaan ole: vain yhden lehden taloustoimittajat osasivat perätä oikeuksiaan saada tiedot EU-tukien saajista.

Mediarutiinien tasolla toimituksilta puuttui järjestelmällinen seuranta, EU-asioita seurattiin satunnaisesti, mikä merkitsee jättäytymistä lähteen tarjoaman informaation varaan. Mielenkiintoista on tässäkin se, että lähteet pitivät EU-asioihin erikoistuneiden toimittajien tarvetta suurena, kun taas maakuntalehtien toimittajien mielestä kaikkien toimittajien pitää hallita sen verran EU-asioita, että pystyy tekemään juttuja kaikesta, mihin EU vaikuttaa.

Virkamiehet siis kaipasivat tiedotusvälineiltä aktiivisempaa otetta. Vuorovaikutuksessa toimittajat olivat passiivisempi osapuoli. Passiivisuutta selittää osittain pelko samastua liian läheisessä kanssakäymisessä virkamieskuntaan, mutta vain osittain. Siinä missä suomalainen virkamies ei ole tottunut aktiivisesti tiedottamaan, suomalainen toimittaja ei ole myöskään tottunut aktiivisesti häiritsemään virkamiehiä. Virkamiesvaltaisessa EU-hallinnossa se on kuitenkin pakko, mikäli hallinnon avoimuutta halutaan lisätä journalistisin keinoin.

#### 14. Julkisen ja salaisen hämärät rajamaat

EU-tukien avoimuudessa huomio kiinnittyy siihen, että lähdeorganisaatio on siinä määrin epäyhtenäinen, että julkisen alue on avoin vain hyvin suppealle piirille, todelliselle alueen EU-eliitille. Salailu koskee nimenomaan yritystukia, siis tukia, joiden nimenomaan pitäisi luoda työpaikkoja, mikä taas on tukiohjelmien tavoite. Näitä täsmällisiä tietoja hankkeista ja niiden luomista työpaikoista saa käytännössä vain joko maakuntajohtajalta tai KTM:n piiritoimiston päälliköltä. Maakuntajohtaja käyttää yleistiedottamisen valtaa ja KTM:n piiripäällikkö tiedotusvaltaa tärkeimpien yritystukien osalta. KTM:n piiritoimisto puolestaan toimittaa seurantatiedot työpaikkojen syntymisestä maakuntien liittoihin, ja ne taas edelleen sisäministeriöön. Käytännössä tiedonkulku ei kuitenkaan ole toiminut sen paremmin aluetasolla kuin rahastovastuuministeriöönkään päin.

Todellinen julkisen alue on jäänyt lähes olemattomaksi Keski-Suomessa. "Miten ne olisivat osanneet kysyä työpaikkatietoja, kun eivät ne ole mitään muutakaan kysyneet", oli maakuntaliiton virkamiehen kommentti Keski-suomalaisesta. Myöskään Etelä-Karjalassa Etelä-Saimaan toimittaja ei ollut osannut kysyä yritystukitietoja, vaikka yrittikin selvittää syntyneitä työpaikkoja. Etelä-Suomen Sanomissa kerrottiin yritystukien saajat, mutta niiden yhteys työpaikkoihin jäi selvittämättä, kun tietoja ei ollut saatavilla.

Luottamuksellisia tietoja sai vain yksi toimittaja, joka seurusteli säännöllisesti maakuntajohtajan kanssa. Näyttää siltä, että maakunnan EU-eliitti ei hevin laske "takarintamalleen" toimittajia. Tällaiseksi takarintamaksi eliitti katsoo ilmeisesti myös yhteistyöryhmän, jonka pitäisi valvoa EU-rahoituspäätösten avoimuutta ja tuloksellisuutta. Etelä-Karjalassa toimittajat laskettiin vuoden 1997 alussa yhteistyöryhmän kokouksiin, mikä osoittaa, että avoimuuden rajoja voidaan rikkoa. Tässä kokousvaiheessa julkisuuden kautta on vielä mahdollisuutta vaikuttaa tukipäätöksiin. Sitä rajoittaa kuitenkin se, että edes yhteistyöryhmän jäsenet eivät saa täsmällisiä tietoja yritystuista, joiden sopivuutta ohjelmaan heidän kuitenkin pitäisi arvioida. Yhteistyöryhmä tekee siis päätöksiä sokkona: sen päätettäväksi tulevien asioiden julkinen alue saattaa olla jopa pienempi kuin tiedotusvälineillä. Maakuntaliiton virkamiehet olivatkin saaneet joissakin tapauksissa hankkeista tiedon suoraan lehdestä.

Avoimuuden ei voi olettaa lisääntyvän niin kauan kuin tiedotusvalta ja -vastuu on muutamalla asiantuntijaeliittiin kuuluvalla henkilöllä. EU:hun liittymisen on todettu lisänneen Suomessakin asiantuntijavaltaa, ja niin on tapahtunut myös EU-hallinnon alimmilla tasoilla. Väänänen (1996, 163) toteaa, että EU-tukihallinto on luonut uuden eliitin sisäpiireineen, mutta entisistä henkilöistä. Samalla eliitin muodostus noudattaa luonnonlain tapaisella voimalla vallan kasautumisteoriaa: valta keskittyy henkilöille, alueellisille keskuksille eikä sukupuolten tasa-arvo toteudu.

Virkamiesten ei voi olettaa peräävän suurempaa avoimuutta, sillä sitä kautta heidän toimensa joutuisivat entistä kriittisemmän tarkastelun kohteeksi, mikä taas saattaisi vaikeuttaa heidän hyväksi kokemiaan työtapoja. Nyt maakuntajohtajat pääsevät lähes monopoliasemassa esittämään julkisuudessa "virallista tietoa", vaikka he useimmiten todistavat omassa asiassaan ja kasvattavat näin omaa strategista pääomaansa julkisuuden kautta. Se vallan lisäarvo

jonka he ovat EU-hallinnon myötä saaneet, on joltain muulta, sekä alueen luottamusmiehiltä että keskusvallalta pois. Samalla alueellisen äänivallan käytössä he pyrkivät nojaamaan komissioon, jolla on intressi kasvattaa suosiotaan nimenomaan alueilla ohi keskusvallan.

Maakuntalehtien huomio epävarmuuden ajassa näyttää kiinnittyneen toisaalta rahaan ja toisaalta henkilöihin, maakuntajohtajiin. Tärkein uutiskriteeri ei ole ollut se, mitä sanotaan, vaan kuka sanoo. Toisaalta maakuntajohtajien koventunut kielenkäyttö, mikä on seurausta vallansierrosta keskusvallalta maakuntiin, on entistä helpommin ylittänyt uutiskynnyksen, jos vain maakuntajohtaja on osannut käyttää uutta asemaansa hyväkseen. Samalla maakuntajohtajat ovat päässeet ikään kuin edustamaan EU:ta läheisyysperiaatteen toteuttajina: he ovat päässeet vahvistamaan asemaansa näyttäytymällä kansalaista lähellä olevina päätöksentekijöinä. EU näyttäytyy rahanjakoautomaattina, jonka kampea vääntää maakuntajohtaja.

Toinen keskeinen vallankäyttäjä julkisuus-salailu-dikotomiolla on KTM:n piiripäällikkö. Jos maakuntajohtaja nojaa julkisuuteen, mediajulkisuuden merkityksessä, KTM:n piiripäälliköt taas nojaavat useimmissa tapauksissa salailuun. Heidän vallankäyttönsä on näin demokratian kannalta vaarallisempaa kuin maakuntajohtajien mahdollinen julkisuushakuisuus, koska siihen ei ulotu juuri minkäänlainen valvonta.

Todellinen EU-eliitti muodostuu yritystukityryhmästä, joka useilla alueilla kasvottomasti päättää EU-tuista. Näiden päällikkövirkamiesten intressissä ei ole esiintyä julkisuudessa, koska he saavat ministeriöiden edustajina alueilla vallan oikeutuksensa keskushallinnosta, eivät maakunnasta. Heidän ei tarvitse koko ajan legitimoida valtaansa mediajulkisuudessa, elleivät he sitä itse halua.

EU-hallinnon monimutkaisuus ja sen sisäiset intressiristiriidat ovat luoneet tiedotusvälineille epävarmuuden ajan: lähteiltä puuttuu selvä luotettavuushierarkia. Se johtuu siitä, että EU-tukihallinnosta puuttuu myös selvä valvontahierarkia. Aiemmin journalistisissa käytännöissä lähdettiin siitä, että mitä korkeammalle hallinnonalan organisaatiokaaviossa mennään, sitä luotettavampia ovat vastaukset. EU-tukihallinnossa hierarkia ei ole selvä, ja hallinnon hajanaisuus johtaa pirstaleiseen tietoon. Näin maakuntalehtien kannalta EU-journalismi on uudenlainen uutisjournalismin genre. Kun aluepoliittinen valta on jakautunut kolmelle eri tasolle, maakuntiin, keskushallintoon ja EU:hun, se edellyttää myös uudenlaista, *kolmiulotteista journalismia*. EU-hallinnon valmistelun ja päätöksenteon seuranta asettaa journalismille suurempia vaatimuksia kuin ehkä minkään muun hallinnon lohkon seuranta. Toimittajilta vaaditaan suurempien ja monimutkaisempien kokonaisuuksien hallintaa.

Yleisöjulkisuuden kannalta on tehokkain keino maakunnissa tapahtuvan EU-päätöksenteon avaamiseksi olisi se, että maakuntavaltuustot valittaisiin yleisillä vaaleilla. Näin tapahtuukin kaikissa muissa EU-maissa paitsi Suomessa ja Kreikassa. Nykyisin maakuntaliittojen luottamusmiespaikat ovat eräänlaisia puolueiden sisällä jaettuja palkintotehtäviä, joita hoidetaan rutiininomaisesti. Oman tutkimuksensa aihe olisi se, miten yhteistyöryhmissä toimivat harvat luottamusmiehet ja maakuntien liittojen hallituksissa ja valtuustoissa toimivat luottamusmiehet ovat halunneet käyttää ja pystyneet käyttämään valvontavaltaansa. Maakuntajohtajilta yleisillä vaaleilla valittava maakuntavaltuusto ei saanut kannatusta, mikä onkin heidän omansa asemansa kannalta ymmärrettävää. Vaalien kautta valittujen maakuntavaltuustojen ja -hallitusten

puheenjohtajista tulisi poliittisen vastuunsa takia merkittäviä vallankäyttäjiä, kilpaileva eliitti maakuntiin. Valmistelun ja päätöksentekoon nykyistä paremmin paneutuvat luottamusmiehet toimisivat myös tietolähteinä maakuntalehdille. Kuten lehtikirjoitusten analyysistä kävi ilmi, tähän saakka luottamusmiehet tieto- ja mielipiteiden lähteinä on sivuutettu lähes täysin.

Käsitykseni mukaan siis julkisen alueen laajenemisen merkittävin ehto maakunnissa on  
*1) valmistelun ja päätöksenteon rakenteiden muuttaminen demokraattisempaan suuntaan.*  
 Julkisuus toimii vajavaisesti, ellei ole demokraattista perusrakennetta, johon voi nojautua. Maakuntavaalit kasvattaisivat selvästi kaikille avointa julkisen aluetta.

Maakuntahallinnon epädemokraattisuuden lisäksi toinen keskeinen paha pullonkaula avoimuudessa on  
*2) liikesalaisuuden ja salassapitovelvollisuuden tulkinta.*

Tämän salaisen alueen määrittelystä vastaa käytännössä KTM, joka toteaa määräyksessään, että EU-tuissa salassapitovelvollisuutta on tulkittava *laajasti* ja sen osapuolen eduksi, jonka hyväksi se on säädetty. KTM tulkitsee yritystukien tapauksessa myös julkisen (rahan) yksityiseksi. Kysymys on on asiantuntijavallasta puhtaimmillaan, siitä, että virkamiehet itse määrittelevät demokraattisen valvonnan rajat. KTM:n liikesalaisuuden tulkinta on ristiriidassa esimerkiksi oikeusasiamies Lauri Lehtimajan näkemyksen kanssa. Lehtimajan mukaan virkamiesten pitäisi tulkita julkisuuslaskia niin, että salaisen alue on mahdollisimman pieni eikä laaja.

Konstarin ja Takalan (1982, 90) mukaan liikesalaisuusvaatimusta perustellaan usein kilpailun edistämiseksi. Lähtökohtana on se, että virkamiehet tietävät paremmin kuin yritykset, onko julkisuus niiden oman ja elinkeinoelämän edun mukaista yleensä. Tätä suojelua voi pitää sekä demokraattisen valvonnan vastaisena että virkamiesnäkökulmasta hätävarjelun liioitteluna.

Useimmat virkamiehet ymmärsivät sen, että yrityksen hanketietoja ei kerrota julkisuuteen Tekesin tapauksessa, kun kyse on teknisestä uudistuksesta tai tieto-aidosta, josta kilpailija saattaisi hyötyä. On kuitenkin vaikea ymmärtää, miten jo pelkkä hankkeen yleiskuvaus voisi viedä miltään yritykseltä teknisen tai tieto-aidollisen kilpailuedun. Tekesin julkisesti rahoitettaviin hankkeisiin voi mielestäni soveltaa Takalan ja Konstarin (1982, 93) huomautusta, että jos tekninen uudistus tai tuotteen muotoilu ovat riittävän omaperäisiä ja edistyneitä, ne voi suojata patentilla tai mallioikeudella.

Yritystuki päätöksistä puuttuu sekä etu- että jälkikäteisvalvonnan mahdollisuus. Tätä mahdollisuutta ei ole luottamusmiehillä eikä tiedotusvälineillä. Päätökset tehdään pienessä piirissä suljettujen ovien takana ja päätöksiä eikä päätöksiä tarvitse perustella silloinkaan kun ne annetaan julkisuuteen. Ratkaisu tähän olisi se, että yhteistyöryhmät saavat entistä täsmällisempää tietoa myös yritystukihankkeista ja tiedotusvälineet pääsevät kokouksiin (kuten Etelä-Karjalassa), jolloin ne voivat valvoa paitsi päätöksentekoa myös sitä, valvovatko sitä ne harvat luottamusmiehet, jotka yhteistyöryhmissä ovat. Nyt luottamusmiehet (kuten eivät toimittajakaan) tunne salassapidon ja julkisuuden juridisia rajoja. Jos luottamusmiehet eivät hoida valvontavelvollisuuttaan vaatimalla heille kuuluvia tietoja, toimittajien on syytä testata julkisuuden rajoja. Tarpeen vaatiessa ennakkopäätöksiä julkisuuden rajoista on haettava eduskunnan oikeusasiamieheltä tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta.



KTM:ssa yritystietojen salaamista perustellaan elinkeinoelämän toimivuuden turvaamisella. Voidaan kysyä, miksi Ruotsin elinkeinoelämä toimii ainakin yhtä hyvin kuin Suomen. Ruotsin perustuslakiin jo vuonna 1766 kirjatun julkisuusperiaatteen perusajatus on se, että avoimuus ja julkinen keskustelu toimivat välineinä jolla valvoa ja estää väärinkäytöksiä. Se lähtee oletuksesta, että viranomaiset toimivat tehokkaammin ja demokraattisemmin, jos he työskentelevät julkisuudessa eivätkä suljettujen ovien takana (Peterson & Carlberg 1990, 145).

Ruotsissa onkin säädetty myös erityisestä virkamiesten tietojenantamisoikeudesta (ns. meddelarfirhet). Sen perusteella virkamiehillä on oikeus antaa salassapidettävää tietoa, silloin kun se julkaistaan painokirjoituksina, radiossa tai televisiossa.

Suomessa salailun peruste on useimmiten se, että julkisuus ja tehokkuus sulkevat toisensa pois. Toinen peruste on yksityisyyden suoja. Yhteiskunnan tukien tavoitteet ovat kuitenkin ennen muuta yhteiskunnallisia: erityisesti EU-tuilla pyritään työpaikkojen syntymisen myötä vähentämään alueellista ja sosiaalista eriarvoisuutta. Ensisijainen tavoite ei siis ole elinkeinoelämän toimintaedellytysten parantaminen sinällään, vaan sitä kautta, että elinkeinoelämän tukemisen kautta alueiden hyvinvointi paranee.

Salaisen alue voi olla laajempi käytännössä kuin mitä se on juridisesti. Jos esimerkiksi virkamies työkiireisiinsä vedoten kieltäytyy faksaamasta Kouvolasta toimittajalle Lahteen yritystuen saajien nimiä, niin käytännön työrutiinit saattavat estää niiden tulon julkisuuteen. Sekä asenteellinen kynnyksensä että työjärjestelyistä aiheutuva kynnyksensä voivat yhdessä muodostua niin korkeiksi, että toimittaja ei katso maksavan vaivaa ensin matkustaa toiselle paikkakunnalle ja sen jälkeen penkoa KTM:n piiritoimiston mappeja vastahakoisen virkamiehen avustuksella. Tässä uusi julkisuuslaki saattaa auttaa tiedotusvälineitä jonkin verran, sillä lakiluonnoksessa esitetään virkamiehelle tiedottamisvelvollisuutta, ellei siitä aiheudu kohtuutonta haittaa ja vaivaa. Tosin vetoamalla kohtuuttomaan haittaan ja vaivaan virkamies on kieltäytynyt tähänkin saakka ainakin tietojen lähettämisestä. Suorastaan julkisuuslain vastaisena toimintana on pidettävä KTM:n Keski-Suomen piiritoimiston päätöstä, että toimittajia ei lasketa ollenkaan tutustumaan yritystukipäätöksiin.

KTM:n julkisuuslain ja salassapitoasetuksen harkinnanvaraiset ja jopa mielivaltaiset tulkinnat oikeuttavat kutsumaan sitä EU-tukihallinnon salailun linnakkeeksi. Sen tulkinnat eivät tue ainakaan Suomen ajamaa avoimuuden lisäämistä EU:ssa. Tässä Suomen pitäisi uskottavuutensa takia ensin puhdistaa oma pesänsä.

Periaatteessa julkisia mutta käytännössä salaisia ovat myös työpaikkatiedot, koska työllisyysvaikutuksia on mahdotonta erottaa muusta taloudellisesta kehityksestä. Työpaikkatavoitteen täyttymistä selvittävän toimittajan pitäisi myös päästä käsiksi hakemuksiin, joissa kerrotaan, kuinka paljon työpaikkoja alunperin arvioitiin syntyvän.

Yksi haastattelujen kautta ilmitulleista salailupyrkimyksistä oli se, että virkamiesten ilmoittamiin työpaikkamääriin ei voi luottaa. He tulkitsivat 2-ohjelmiin kirjattuja työpaikkatavoitteita oman mielensä mukaan ja "muistivat" työpaikkatavoitteet joissakin tapauksissa väärin. Tämän takia on ehdottoman välttämätöntä, että toimittajat edes tuntevat ne dokumentteihin kirjatut tavoitteet, joiden perusteella yhteiskunnan tukea jaetaan.

Myös tiedotusväline voi itse harrastaa salailua, itsesensuuria. Tästä on kysymys yhden maakuntalehden linjanmäärityksessä, jonka mukaan lehti on EU-tukien kannalla, koska jokainen työpaikka on sille tärkeä. Kun yritykset eivät kuitenkaan ole pystyneet luomaan niin paljon työpaikkoja kuin odotettiin ja ne itsekin lupasivat, niin lehden myönteisen suhtautumisen perustelu työpaikoilla menettää merkitystään.

Näin julkisten tietojen julkistaminen saattaa lehtiyrityksen kannalta olla aluetta, joka halutaan salata. Esimerkkitapauksessa lukijalle ei olisi riittänyt tieto siitä, että mitkä yritykset sai tukea, vaan olennaista oli se, millaista taloudellista tulosta ne tekivät tukea saadessaan. Ei voi olettaa, että keskivertolukija perehtyisi yrityksen vuosikertomukseen, eikä aina sitä edes osaisi tulkita asianantunnevasti. Jos lehti asettaa sisäisiä rajoja toimittajan sananvapaudelle, se samalla hyväksyy ei vain hiljaisesti vaan avoimesti olevansa korkeintaan rajoitetun julkisuuden kannalla. Voi myös olettaa, että lehden oma etu liikeyrityksenä oli vahtia sitä, että tuilla syntyy työpaikkojen kautta tilauskykyisempiä lukijoita.

Perehtyminen eri ministeriöiden, valtiontalouden tarkastusviraston ja arviointiryhmien raportteihin paljasti myös sen tosiseikan, kuinka vähän tukiohjelmiä koskevista tutkimuksista lopulta pääsee julkisuuteen. Nämä tutkimukset ovat EU-tukihallinnon eturintamaa, julkista tietoa, mutta niihin virkamiehet suhtautuvat usein periaatteella "ei julkisuuteen", ellei erikseen pyydetä. Joissakin tapauksissa mennään jopa salailun puolelle: ns. Mennolan raportti päätettiin sisäministeriössä vaieta kuoliaaksi. Jos tutkimus olikin metodologisesti huono - mistä on erilaisia näkemyksiä - niin edes siitä olisi pitänyt keskustella julkisuudessa. Julkisuudessa on voitava myös keskustella siitä, millä perusteilla erilaisia ohjelmien, siis mm. rahankäytön ja työllisyyden seurantaraportteja tehdään, mitä ne maksavat jne. Tukiohjelmien ja hankkeiden läpinäkyvyyden kannalta seurantaraportit pitäisi julkistaa erikseen jokaisella tukialueella, jotta avoin keskustelu voisi alueilla vihdoinkin alkaa. Nyt tiedotusvälineillä ei ole mahdollisuutta muodostaa kokonaiskuvaa tukijärjestelmästä, ellei toimittaja satu tietämään, - eli ellei joku virkamies satu vuotamaan hänelle - , että sellainen selvitys on tehty.

Tyypillistä journalistisille käytännöille onkin toisen tai kolmannen asteen lähteiden käyttö. Toimittajat ovat harvoin todistajina paikalla silloin kuin jotain tapahtuu. He eivät myöskään pääse paikalle seuraamaan sitä, millä kriteereillä mikäkin hanke saa EU-tukea ja mikä ei. Kun liikutaan ei-julkisen alueella, on vaikea kysyä perustellusti "miksi?", kun ei tunneta taustoja. Silloin tyydytään parhaassa tapauksessa asettamaan vastakkain eri silminäkijöiden havaintoja ja tulkintoja. (Ks. Sigal 1986, 15.)

Toimittajan omaa aktiivisuutta ei voi korostaa liikaa. EU on useimmiten uutisena prosessi, ei vain yksi tapahtuma, mutta valtavan koneiston yksittäisten rattaisten seuranta ei ole mahdotonta, jos hallitsee kokonaisuuden. Useissa maakuntalehdissä toimittajat ovat erikoistuneet yleistoimittajan työn ohella johonkin erityisalueeseen, miksei sitten myös alueellisiin EU-asioihin. Se vaatii kuitenkin opiskelua, työtä ja omaa halua: ne jännittävät "väärinkäytökset", joita Keski-suomalaisen toimittaja kaipasi uutisaiheiksi, eivät kävele ovesta sisään vaan niitä on metsästettävä. Vaikka virkamies olisikin passiivinen tiedottaja, se ei tarkoita sitä, että myös toimittajan pitäisi virkamiesmäistyä. Useimmat virkamiehet eivät edes ole passiivisia; toimittajan ammattitaidosta sitten on kiinni, saako hän virkamiehen kertomaan olennaisia asioita. Yhtenä keinona voi porkkanana voi tarjota vaikka mediajulkisuutta -

sen julkisuuden ehdoista kai kuitenkin lopulta päättää tiedotusväline. EU-tukiohjelmien avaamisella suurelle yleisölle maakuntalehti samalla myös vahvistaa omaa uskottavuuttaan lukijoiden silmissä. Se voi pyrkiä luomaan maakuntahenkeä, tai voi olla pyrkimättä. Se ei kuitenkaan saa olla yksittäisen toimittajan päätehtävä, jos esimerkiksi hän sen takia joutuu luopumaan julkisuus- ja sananvapausperiaatteista.

Kohtalaisen suurin resurssien toimivilla maakuntalehdillä on parhaat mahdollisuudet ja sitä kautta suurin vastuu oman maantieteellisen alueensa EU-hallinnon valvonnassa. Tehtävä on vaativa, koska rahoja kierrätetään jopa viranomaisten mielestä tutkimattomia teitä. Valvonnan kriittisyyden pitäisikin kohdistua myös EU-hallinnon itsensä tehokkuuteen, että itse byrokraatiaan ei huku niitä rahoja, joilla pitäisi luoda työpaikkoja (nimenomaan muualle kuin tukihallintoon).

EU:hun liittymisen myötä asiantuntijavalta on vahvistunut Suomessa. EU-tukien jaon perusteisiin on periaatteessakin mahdollista päästä vain julkisen vallan kautta, vaikka kaikkein salaisimmat tiedot koskevat yksityisiä yrityksiä. Kun tiedotusvälineet arvostelevat EU-tukijärjestelmää, ne arvostelevat myös välillisesti elinkeinoelämää. Julkisen hallinnon arvostelu on kuitenkin vaarattomampaa, oikeutetumpaa, koska veronmaksajat rahoittavat sitä. Mutta erilaisten yhteiskunnan tukien kautta verorahoilla rahoitetaan myös markkinataloudessa toimivia yrityksiä. Demokratiassakin usein keskustelu alkaa vasta sitten kun päätös on tehty. EU-tukien tapauksessa keskustelu on harvoin alkanut sittenkään, koska päätöksenteon perusteet on julistettu salaisiksi. Julkisia ne ovat vain muutamille alueiden EU-eliitin jäsenille. Vaikka luottamusmiehet kuuluvat samaan EU-tukihallintoon kuin eliitin muodostavat virkamiehet, heidän tietonsa saattavat olla rajoitetummat kuin esimerkiksi toimittajilla.

EU:n ja Suomen julkisuusnormien muutokset antavat uskoa entistä suurempaan julkisuuteen ja sitä kautta avoimempaan ja demokraattisempaan yhteiskuntaan. Toisaalta tämä tutkimus osoitti ainakin sen, että julkisuuden toteutumisessa on kysymys vähintään yhtä paljon ihmisten, niin virkamiesten ja kuin toimittajienkin arkipäivän asenteista kuin normeista. Julkisuus ei toteudu julkilausumilla. Kuten Mäenpää (1994, 42) toteaa, käytännössä julkisuusperiaatteen tehokas toteutuminen riippuu sekä viranomaisten asenteista ja julkisuusmyönteisyydestä että kansalaisten aktiivisuudesta ja tiedonhalusta. Tiedotusvälineen tehtävä tässä välissä on ainakin luoda uusia julkisuuskäytäntöjä. Se tapahtuu koettelemalla aktiivisesti näitä normien määrittämiä julkisen ja salaisen rajoja.

## Lopuksi ja jatkoksi

Tämä tutkimus paitsi antoi itselleni vastauksia moniin aiemmin epäselviin kysymyksiin, myös nostatti koko ajan uusia. Tämä johtui tutkimusalueen ja -aineiston laajuudesta ja siitä, että varsinaiset teemat, ennen mutta liikesalaisuuden ja julkisuuden rajat, osoittautuivat käsittämättömän häilyviksi EU-tukihallinnossa.

Kuva EU-tukihallinnon julkisuuden käytännön ehdoista muuttui siis koko ajan. Se oli sekä jännittävää että hankalaa, koska tutkimuksen kiintopistettä piti tarkentaa jatkuvasti. Tutkimus läheni tutkivaa journalismia sen takia, että EU-tukihallintoon ei ollut historiallista etäisyyttä. Jouduin siis toimimaan tavallaan reaaliajassa. Tämä tutkimusote tuotti joka tapauksessa jatkotutkimukselle selkeän aiheen. Mielestäni on välttämätöntä selvittää niitä syitä, minkä takia salassapidon normeja ja käytännesääntöjä voidaan Suomessa tulkita näin mielivaltaisesti ja minkä takia toimittajat - tai yleensä ketkään - eivät ole kiinnittäneet tähän kansallisen julkisuusvajeen kohtaan perusteellisempaa huomiota.

Liikesalaisuuden rajojen määrittelyn tekee entistä haastavammaksi se, että se on monelle virkamiehelle tulenarka asia. Rajojen koettelua pidetään usein virkamiehen koskemattomuuden loukkauksena. Tämä taas on viimeistään osoitus siitä, että sekä journalismin tutkimuksen että journalismin käytäntöjen takia julkisuuden rajat on selvitettävä.

Rajankäynti on erityisen mielenkiintoinen ja haastava siksi, että tätä kirjoitettaessa heinäkuussa 1997 sekä EU:n että Suomen julkisuusnormit ovat murroksessa. Molemmilta uudistuksilta odotetaan paljon, ja toimittajien on syytä huolehtia siitä, että niitä myös käytännössä noudatetaan.

## LÄHTEET

- Alasuutari, Pertti 1993: Laadullinen tutkimus. Vastapaino. Tampere.
- Alm, Oili 1995: Euroopan unionin julkisuusvaje Suomessa. Euroopan parlamentin jäsen Heidi Hautalan toimisto. Helsinki.
- Altschull, J. Herbert 1995: Agents of Power, The Media and the Public Policy. Longman Publishers. New York.
- Amsterdamin sopimus 1997: Yhteenveto ja yleisarvioita. Suomen EU-sihteeristö n:o 4/1997.
- Asp, Kent 1986: Mäktiga massmedier. Studier i politisk opinionsbildning. Förlaget Akademilitteratur AB. Stockholm.
- Aula, Maria-Kaisa 1991: Poliitikkojen ja toimittajien suhteet murroksessa. Tutkimus Yleisradion politiikan toimittajien ammatti-identiteetistä 1980-luvulla. Yleisradio. Tutkimusraportti 5/1991. Hakapaino. Helsinki.
- Aula, Pekka 1996: Mediasta verkkoihin, detaljeista metateemoihin. Kansalaisten mediakäsitykset ja viestintäverkot. Teoksessa Kivikuru, Ulla-Maija (toim.): Kansa Euromyllyssä. Yliopistopaino. Helsinki.
- Ehdotus julkisuuslainsäädännön osittaisuudistukseksi. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 14/1978. Helsinki.
- Ericson, Richard & Barnarek, Patricia & Chan, Janet 1987: Visualizing Deviance. Open University Press. Milton Keynes.
- Ericson, Richard & Barnarek, Patricia & Chan, Janet 1989: Negotiating Control: A Study of News Sources. Open University Press. Milton Keynes.
- Etelä-Karjalan tavoite 2 -ohjelma 1995-1996. Etelä-Karjalan liitto.
- Etelä-Karjalan tavoite 2 -ohjelma 1997-1999. Etelä-Karjalan liitto.
- EU-hankkeiden valinta ja seuranta. Touho-työryhmän muistio. Sisäasiainministeriö 1995.
- EU-rahoitus ja suomalaiset yritykset - kohtaavatko tavoitteet ja tarpeet. Keskuskauppakamari 1997.
- EU-rakennerahasto-ohjelman hallinnointi. Tavoite 6-ohjelman hallinnointi Suomessa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 5/1997.
- European Community Structural Funds. Objective 2. Single Programming Document 1997-1999. Finland.

EVA 1995: Suomalaisten EU-kannanotot.

EVA 1996: Suomalaisten EU-kannanotot.

Gans, Herbert 1979: *Deciding What's News. A Study of CBS Evening News, NBC Nightly News, Newsweek and Time.* Pantheon Books. New York.

Habermas, Jürgen 1980: *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft.* Darmstadt und Neuwied.

Habermas, Jürgen 1985: Julkisuus. *Tiedotustutkimus* 3/1985.

Hallberg, Pekka & Hannus, Aarno 1995: *Kuntalaki.* Suomen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja n:o 176. WSOY. Juva.

Hallin, Daniel & Manoff, Robert 1994: *Sourcing Pattern of National Security reporters.* *Journalism Quarterly* 70 (4).

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Luonnos 17.5.1997.

Hemánus, Pertti 1989: *Viestinnän ja joukkotiedotuksen perusteet. Johdatusta tiedotusoppiin 1.* Yliopistopaino. Helsinki.

Heinonen, Ari 1995: *Vahtikoiran omatunto. Journalismin itsesääntely ja toimittajat.* Tampereen yliopiston tiedotusopin laitoksen julkaisuja A84/1995.

Heinonen, Ari 1996: *Journalistit sananvapauden portinvartijoina.* Teoksessa Nordenstreng, Kaarle (toim.): *Sananvapaus.* WSOY. Juva.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena 1982: *Teemahaastattelu.* Gaudeamus. Helsinki.

Hirvasnoro, Kai 1996: *Suomen rakennerahoja hoitava virkamies: KTM:n salailu on häiritsevää.* *Kansan Uutiset* 11.7.1996.

Hujanen, Jaana 1997: *Maakunta, lääni, maakuntalääni, Väli-Suomi.* *Sanomalehti Keskisuomalaisen käsitepolitiikka läänituudistuksessa.* *Politiikka* 1/1997.

Ikävalko, Elisa 1996: *Ylivoimapeli mediassa. Julkisuusmekanismit ja julkisuuden hallinta.* Hakapaino. Helsinki.

Jokelin, Renny 1994: *Euroopan unioni avaa hitaasti hallintonsa salaisuuksia.* *Helsingin Sanomat* 9.10.1994.

*Julkisuuslainsäädännön uudistaminen. Julkisuustoimikunnan mietintö. Komiteamietintö 1992:9.* Oikeusministeriö. Valtion painatuskeskus. Helsinki.

Kauppi, Niilo 1997: Kohti post-absolutistista valtiota. EU-tutkimus haasteena politiikan tutkimukselle. *Politiikka* 1997:1.

Kavonius, Veijo 1997: Uusia työpaikkoja on syntynyt tuhansia. *Hallinto* 1/1997.

Keski-Suomen tavoite 2 -ohjelma 1995-1996. Keski-Suomen liitto.

Keski-Suomen tavoite 2 -ohjelma 1997-1999. Keski-Suomen liitto.

Kivikuru, Ulla-Maija 1995: Journalismin tutkimus. Teoksessa Elina Sana (toim.): Tieto-opista mediapeliin - journalismin tutkimuksen näkökulmia. WSOY. Juva.

Kivikuru, Ulla-Maija 1996: Tasot eivät kohdanneet. Kansalainen ja media. Teoksessa Kivikuru, Ulla-Maija (toim.): Kansa Euromylyssä. Yliopistopaino. Helsinki.

Kiviranta, Uki 1990: Vähäisimmän vaivan laki journalismissa. *Tiedotustutkimus* 3/1990.

Koivisto, Juha ja Väliverronen, Esa 1987: Julkisuuden valta. Jurgen Habermasin sekä Oskar Negtin ja Aleksander Klugen julkisuusteorioiden tarkastelua. Tampereen yliopiston tiedotusopin laitoksen julkaisuja A57.

Konstari, Timo 1986: Virkamiehen ilmaisuvapaus. Lakimiesliiton Kustannus. Vammala.

Korvola, Ari 1997: Yritystuet - lahja vuorineuvoksille. MOT 5.5.1997. TV 1 ajankohtaistoimitus.

Koski, Jussi T. 1996: Hermeneutiikka - vastalääkettä fakki-idiotismille. *Tiedepolitiikka* 2/96.

Kuronen, Timo 1996: Kansalaisen oikeus tietoyhteiskunnassa - teemojen esittely. Alustus tiedotusopin jatkokoulutusseminaarissa Tampereen yliopistossa 9.5.1996.

Käytännön opas tiedotus- ja julkistamisvaaltimuksista 1996. Rakennerahastot ja kalatalouden ohjauksen rahoitusväline. Euroopan yhteisön rakennerahastot. Euroopan komissio. Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto. Luxemburg.

Laaksovirta, Tuula H. 1988: Tutkimuksen lukeminen ja tekeminen. Kirjastopalvelu. Helsinki.

Lehtimaja, Lauri 1995: Julkisuusvaje Suomessa. Puheenvuorotiivistelmä 9.11.1995.

Local and regional Authorities and the Structural Funds: The Role of Information. European Parliament. Regional Policy Series 5/1997. Luxembourg.

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta sekä siihen liittyviksi laeiksi 1994. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto. Helsinki.

Luostarinen, Heikki 1994: Mielen kersantit. Hanki ja jää. Juva

- Maakuntavastaavien maakuntakierros. Kevät 1996. Sisäasianministeriö. Aluekehitysosasto.
- Manoff, Karl & Schudson, Michael (toim.) 1986: *Reading the News*. Pantheon Books. New York.
- Mancini, P. 1991: *The Public Sphere and The Use of News in a Coalition System of Government*. Teoksessa Dahlgren, P. & Sparks, C. (toim.): *Communication and Citizenship. Journalism and The Public Sphere in The New Media Age*. Routledge. London/New York.
- McQuail, Dennis 1992: *Media Performance. Mass Communication and The Public Interest*. Sage Publications. Great Britain.
- Melin, Harri & Nikula, Jouko 1993: *Journalistit epävarmuuden ajassa. Tutkimus Suomen journalistiliiton jäsenistä*. Suomen Journalistiliiton julkaisusarja 1/93. Forssa.
- Mennola, Erkki 1996: *Vanhaa, uutta, lainattua, sinistä. Arvio maakuntien liittojen EU-ohjelmista*. Tampereen yliopiston kunnallistieteen laitos.
- Mosca, Gaetano 1939: *The Ruling Class*. McGraw-Hill Company. New York & London.
- Murto, Eero 1996: *Poliittinen eliitti ja virkamieseliitti*. Teoksessa Murto, Eero & Väänänen, Pekka & Ikonen, Raimo: *Sisäpiirit EU-Suomessa*. Edita. Helsinki.
- Mäenpää, Olli 1994: *Julkisuusperiaate Euroopan unionissa*. Teoksessa Scheinin, Martin & Dahlgren, Taina (toim.): *Euroopan unioni ja ihmisoikeudet*. Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti. Turku.
- Mäenpää, Olli 1996: *Eurooppalainen hallinto-oikeus. Lähtökohtia ja perusteita*. Lakiemiesliiton kustannus. Helsinki.
- Mäkelä, Klaus: *Kvalitatiivisen analyysin arviointiperusteet*. Teoksessa Mäkelä, Klaus (toim.): *Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta*. Gaudeamus. Helsinki.
- Möra, Tuomo: *EY-journalistien työprosessit, lähteiden käyttö ja asenteet*. Helsingin yliopiston viestinnän laitoksen julkaisuja C/2/93.
- Möra, Tuomo 1996: *Maiseman rakentaminen. Media-agendan synty EU-journalismissa*. Teoksessa Kivikuru, Ulla-Maija (toim.): *Kansa Euromyllyssä*. Yliopistopaino. Helsinki.
- Noelle-Neumann, E. 1984: *The Spiral of Silence. Public Opinion - Our Social Skin*. The University of Chicago Press. Chicago.
- Nohrstedt, S. A. (toim.) 1994: *En nyhetsdag. Svenska nyhetsredaktionens organisation, reportrar och uppdrag. Journalistikens normer. Rapport 1*. Högskolan i Örebro.
- Nohrstedt, S.A. & Ekström, M. 1994: *Ideal och verklighet. Nyhetsjournalistikens etik i praktiken. Journalistikens normer. Rapport 2*. Högskolan i Örebro.



Nordenstreng, Kaarle 1996: Katsomosta areenalle. Kansalaisen paluu sananvapauden haltijaksi. Teoksessa Nordenstreng, Kaarle (toim.): Sananvapaus. WSOY. Juva.

Nykysuomen sanakirja 1978. WSOY.

Orjala, Jaana 1995: Omaksi ja maakunnan hyväksi. Alueellisten ykköslehtien levikkialuetta yhdistävä ja puolustava sisältö ja alueellisuuden ehdot. Lisensiaatintyö. Jyväskylän yliopiston viestintätieteiden laitos.

Paasi, Anssi 1986: Neljä maakuntaa. Maantieteellinen tutkimus aluetietoisuuden kehittymisestä. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä tutkimuksia n:o 8.

Peterson, Olof & Carlberg, Ingrid 1990: Makten över tanken. Carlssons. Stockholm.

Pietiläinen, Tuomo & Väisänen, Pekka 1994: Julkisuuslain asiantuntijat: EU-asioiden julkisuusluonnos salaileva ja epämääräinen. Helsingin Sanomat 7.11.1994.

Päijät-Hämeen tavoite 2 -ohjelma 1995-1996. Päijät-Hämeen liitto.

Päijät-Hämeen tavoite 2 -ohjelma 1997-1999. Päijät-Hämeen liitto.

Rakennerahastojen budjetointityöryhmän mietintö. Sisäasianministeriö 12/1996.

Reese, Stephen 1991: Setting The Media's Agenda: A Power Balance Perspective. Communication Yearbook 14. Teoksessa Anderson, James (toim.). Sage Publications. USA.

Rekiaro, Ilkka & Robinson, Douglas 1994: Suomi/englanti/suomi-sanakirja. Gummerus. Jyväskylä.

Rentola, Ilkka 1983: Normaalijournalismin säännöt. Tampereen yliopiston tiedotusopin laitoksen julkaisuja A47.

Reunanen, Esa 1991: Merkitysympäristö ja uutisgenren säännöt. Pro gradu. Tampereen yliopiston tiedotusopin laitoksen julkaisuja A76.

Reunanen, Esa 1995: Merkitysympäristö ja uutisgenren säännöt. Lisensiaatintutkimus. Tampereen yliopisto, tiedotusopin laitos.

Rosen, Jay 1994: Making Things more Public: On The Political Responsibility of The Media Intellectual. Critical Studies on Mass Communication. 11 (4).

Ruostetsaari, Ilkka 1992: Vallan ytimessä. Tutkimus suomalaisesta valtaeliitistä. Gaudeamus. Helsinki.

Sallamaa, K. 1993: Uhrilampaat ja poliittinen julkisuus. Teoksessa Julkisuus ja ahdistus. JULMA-projektin ontologinen antologia kenen tahansa elämästä. Yliopistopaino. Helsinki.

Salokangas, Raimo 1993.: Outlines of the historical development of the Finnish press structure. Seminaariesitelmä: Nordisk seminar om avisstruktur og avisutvikling. Volda 5.-8. august.

Schudson, Michael 1995: The Power of News. Cambridge, Mass. Harvard University Press. London.

Shoemaker, Pamela & Reese, Stephen 1996: Mediating the Message: Theories of Influences on Mass Media Content. Longman Publishers. New York.

Sigal, L. 1973: Reporters and Officials: The Organization and Politics of Newsmaking. D.C. Heath and Company. Toronto.

Suomen laki I 1996.

Suomen tavoite 2 -ohjelman vuosiraportti 1995. Sisäasianministeriö. Aluekehitysosasto 1996.

Suomen tavoite 2 -ohjelman 1995-1996 arviointi. Turun yliopisto Research Unit for the Sociology of Education, Turun kauppakorkeakoulu Yritystoiminnan tutkimus- ja koulutuskeskus/PK-Instituutti, Turun yliopisto maantieteen laitos. Turku 1997.

Suunnitelma säädösvalmistelun julkisuuden turvaamiseksi EU-jäsenyyden aikana. EU-asiakirjojen julkisuutta selvittävän työryhmän muistio 9.12. 1994.

Suomen lehdistö 4/1997.

Säädösvalmistelun julkisuuden lisääminen Euroopan unionissa. EU-asiakirjojen julkisuutta selvittäneen työryhmän muistio 22.6. 1995. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto.

Takala, Jukka-Pekka ja Konstari, Timo 1982: Mikä Suomessa salaista. Salaisen ja julkisen rajat. WSOY. Juva.

Temmes, Markku 1994: Euroopan unionin vaikutukset Suomen hallintoon - askel tuntemattomaan vai tuttuun eurooppalaisuuteen. Teoksessa Euroopan unioni ja julkinen hallinto. Kokemuksia ja näkemyksiä Euroopan integraation vaikutuksista julkisen hallintoon. Hallinnon kehittämiskeskus. Painatuskeskus. Helsinki.

Thorén, Torsten 1988: Ljusets riddare och djävulens advokater. En bok om den journalistiska yrkesrollen. Tidens Förlag. Stockholm.

Tommila, Päiviö 1980: Mittaavat menetelmät lehtihistorian tutkimuksessa. Suomen sanomalehdistön historia -projektin julkaisu n:o 16. Helsinki.

Tommila, Päiviö 1988: Suomen sanomalehdistön kehityslinjat. Teoksessa Suomen lehdistön historia 3. Sanomalehdistö sodan murroksesta 1980-luvulle. Kustannuskiila. Kuopio.

Turunen, Kari E. 1995: Tieto ja tiede. Atena. Saarijärvi.

Työministeriön työnvälitystilasto. Tilannekatsaus 31.12.1994

Työministeriön työnvälitystilasto. Tilannekatsaus 31.12.1996.

Valtioneuvoston päätös 28.12.1994. Säädosvalmistelun julkisuuden turvaaminen EU-jäsenyyden aikana.

Valtioneuvoston tiedotusohje 1987.

Valtioneuvoston tiedotusohje 1994.

Vuortama, Timo 1997: Budjettisalaisuus säilyy. Uusi lakiluonnos parantaa tietojen saantia asiakirjoista, mutta vahvistaa salassapitoa nykyisestä. Journalisti 29.5.1997.

Väliverronen, Esa 1994: Tiede ja ympäristöongelmat julkisuudessa. Tampereen yliopiston laitoksen julkaisuja A83.

Väänänen, Pekka 1974: Väli-Suomi-ajattelu - uusnationalismia. Kanava 7/1974.

Väänänen, Pekka 1996: EU-Suomen alue-eliitti. Teoksessa Murto Eero & Väänänen, Pekka & Ikonen, Raimo: Sisäpiirit EU-Suomessa. Edita. Helsinki.

Wallin, Anna-Riitta & Siitari-Vanne, Eija (toim.) 1995: Lausunnot luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Tiivistelmä. Oikeusministeriö

Weibull, Lennart & Olsson, C.-O. & Lundqvist, L.-A. 1971: Nordisk nyhetsförmedling. En studie av de nordiska nyhetsbyråernas utrikesredaktioner. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen. Göteborgs Universitet.

Wiberg, Matti 1989: Poliitiikan agendat. Erittelyjä politiikan päiväjärjestyksen muotoutumisen ehdoista. Tiedotustutkimus 2/1989.

Yhtenäinen ohjelma-asiakirja 1995-1996. Tavoite 2. Euroopan yhteisöjen komissio. Aluepolitiikan ja koheesion pääosasto.

**Liite 1****TUTKIMUSTA VARTEN HAASTATELLUT HENKILÖT:**

Maakuntajohtaja Timo Puttonen, Etelä-Karjalan liitto  
 2-ohjelmavastaava Pirkko Kotiharju, Etelä-Karjalan liitto  
 Maakuntajohtaja Pekka Hopeakoski, Päijät-Hämeen liitto  
 2-ohjelmavastaava Marja Koivula, Päijät-Hämeen liitto  
 Maakuntajohtaja Erkki Järvelä, Keski-Suomen liitto  
 2-ohjelmavastaava Pekka Järvinen, Keski-Suomen liitto  
 Aluekehitysjohtaja Veijo Kavonius, sisäasiainministeriö  
 Suunnittelija Tarja Arajärvi, sisäasiainministeriö  
 Tiedotuspäällikkö Helinä Tuominen, sisäasiainministeriö  
 Teollisuusneuvos Liisa Mieskylä, kauppa- ja teollisuusministeriö  
 Johtaja Harri Sjelvgrèn, kauppa- ja teollisuusministeriön Etelä-Hämeen piiritoimisto  
 Apulaisjohtaja Paavo Tolvanen, kauppa- ja teollisuusministeriön Kymen piiritoimisto  
 Apulaisjohtaja Paavo Koukkumäki, kauppa- ja teollisuusministeriön Keski-Suomen piiritoimisto  
 Lakiasianpäällikkö Ari Suomela, Teknologian kehittämiskeskus  
 Toimitusjohtaja Juhani Vaulo, Lahden kauppakamari  
 Suomen 2-ohjelmavastaava Frank Rawlinson, EU:n komission alue- ja rakennepolitiikan osasto  
 Johtaja Elisabeth Helander, EU:n komission alue- ja rakennepolitiikan osasto  
 Tiedottaja Timo Pesonen, EU:n komission hallinto- ja budjettiasioiden osasto  
 Europarlamentaarikko Riitta Myller  
 Europarlamentaarikko Heidi Hautala  
 Tiedotuspäällikkö Renny Jokelin, Euroopan parlamentin Suomen tiedotustoimisto  
 Projektipäällikkö Juha Parikka, ulkoministeriön Eurooppa-tiedotus  
 Tiedottaja Helena Kiina, Päijät-Hämeen Eurooppa-tiedotus  
 Erityisasiantuntija Risto Tienari, ulkoministeriön pysyvä edustusto EU:ssa  
 Lehdistöneuvos Reijo Kemppinen, ulkoministeriön pysyvä edustusto EU:ssa  
 Päätoimittaja Timo Vuortama, Journalisti  
 Erityisasiantuntija Keijo Sahrman, Suomen Kuntaliiton Brysselin toimisto  
 Kunnallistoimittaja Anne Kotiharju, Etelä-Saimaa  
 Poliitiikan toimittaja Urpo Laaninen, Etelä-Saimaa  
 Taloustoimittaja Ursula Lehtivuori, Etelä-Suomen Sanomat  
 Kotimaantoimittaja Jari Taari, Etelä-Suomen Sanomat  
 Taloustoimittaja Keijo Lehto, Keskisuomalainen  
 Kunnallistoimittaja Jorma Rahkonen, Keskisuomalainen

**Liite 2****TOIMITTAJIEN TEEMAHAASTATTELUIJEN KYSYMYSRUNKO:**

1. Miten EU-asioiden seuranta yleensä ja tukiohjelmien seuranta erityisesti on organisoitu toimituksessa?
2. Oletko perehtynyt tukiohjelmiin?
  - Ovatko ne mielestäsi ymmärrettäviä?
  - Mitkä ovat niiden työllisyystavoitteet?
  - Miten ne ovat toteutuneet?
  - Onko niistä mielestäsi mahdollista tehdä suurta yleisöä kiinnostavia juttuja?
3. Kuka on tärkein tietolähteesi maakuntaa koskevissa EU-asioissa?
4. Käytätkö useampaa kuin yhtä tietolähdettä?
5. Oletko törmännyt julkisuuden rajoihin EU-asioissa? Miten arvioisit EU-tukihallinnon demokraattisuuden ja avoimuuden asteen?
6. Oletko tyytyväinen maakuntaa koskevan EU-journalismin tasoon?
7. Missä ovat paremman EU-journalismin suurimmat esteet: lähteiden asenteissa, esimiesten asenteissa, omissa asenteissa, EU:n rakenteissa, koulutuksessa, mediarutiineissa vai jossain muussa?
8. Oletko saanut maakunnallisista EU-jutuista positiivista tai negatiivista palautetta esimiehiltäsi?
9. Oletko saanut maakuntaa koskevista EU-jutuista positiivista tai negatiivista palautetta toimituksen ulkopuolelta?
10. Pitääkö maakuntalehden mielestäsi olla ja onko se yhteisessä veneessä tukemassa esimerkiksi työpaikkojen lisäykseen tähtäviä tukiohjelmiä?

**Liite 3****VIRKAMIESTEN TEEMAHAASTATTELUIJEN KYSYMYSRUNKO:**

1. Miten 2-tukiohjelmat ovat mielestäsi menneet perille
  - a) potentiaalisille tuen hakijoille?
  - b) tiedotusvälineille?
2. Ovatko ohjelmien tavoitteet toteutuneet?
  - Paljonko uusia yrityksiä on syntynyt?
  - Paljonko uusia työpaikkoja on syntynyt?
3. Ovatko tukiohjelmat mielestäsi ymmärrettäviä?
  - Onko ne tehty hakijoille vai toisille virkamiehille?
4. Millä tavalla olette perehdyttäneet toimittajia tukiohjelmiin?
5. Onko liitolla tukiohjelmia koskevaa tiedotussuunnitelmaa?
6. Miten arvioit tukiohjelmista tehtyjen juttujen tasoa maakuntalehdessä?
  - Ovatko ne olleet asiantuntevia?
  - Ovatko ne olleet kriittisiä?
7. Onko sinulla maakuntalehdessä ketään luottotoimittajaa?
8. Miten luonnehdit suhteitasi maakuntalehteen?
9. Täyttääkö EU-tukihallinto maakunnissa mielestäsi demokratian ja avoimuuden periaatteet?
10. Mitkä ovat tukiohjelmien avoimuuden esteet?
  - Rajoittaako liikesalaisuus ohjelmien perillemenoaa?

1) tallentaa henkilörekisteriin tietoja sellaisista henkilöistä, joilla ei ole asiallista yhteyttä viranpidäjän toimintaan.

2) tallentaa henkilörekisteriin arkaluonteisia tietoja.

3) antamalla rekisteröidylle väärän tai harjoittavan tiedon estää tai yrittää estää rekisteröityä käyttämästä hänelle kuuluvaa henkilörekisterin tarkastusoikeutta.

4) käyttää henkilörekisteriä tai sen tietoja muun kuin lain mukaisesti määriteltäviin tarkoituksiin.

5) luovuttaa henkilörekisteristä henkilötietoja taikka

6) yhdistää henkilörekistereitä ja siten loukkaa rekisteröidyn yksityisyyden suojaa tai aiheuttaa hänelle muuta vahinkoa tai muuta haittaa, on tuomittava henkilörekisteririkoksesta sakkoon tai vankuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

## 10 §

## Syyteoikeus

Jos salassapitorikoksen tai salassapitorikkouksen kohteena on yksityisen henkilökohtaisia tai taloudellisia oloja taikka elinkeinoa koskeva seikka, virallinen syyttäjä ei saa nostaa syytettä tästä teosta, ellei asianomistaja ilmoita siitä syytteeseen pantavaksi taikka ellei rikoksentekijä rikoksen tehdessään ole ollut yleistä posti- tai teletoimintaa harjoittavan laitoksen palveluksessa taikka erittäin tärkeä yleinen etu vaadi syytteen nostamista.

Virallinen syyttäjä ei saa nostaa syytettä viestintäsalaisuuden loukkauksesta, korkeasta viestintäsalaisuuden loukkauksesta tai tietoturhasta, ellei asianomistaja ilmoita rikosta syytteeseen pantavaksi tai ellei rikoksentekijä rikoksen tehdessään ole ollut yleistä posti- tai teletoimintaa harjoittavan laitoksen palveluksessa taikka erittäin tärkeä yleinen etu vaadi syytteen nostamista.

Virallisen syyttäjän on ennen henkilörekisteriin kondistuvaa salassapitorikosta, salassapitorikkomusta, viestintäsalaisuuden loukkausta, korkeaa viestintäsalaisuuden loukkausta tai tietoturhoa taikka henkilörekisteririkosta koskevan syytteen nostamista kuultava tietosuojavaltuutettua. Tuomioistuimen on tällaista rikosta koskevaa asiaa käsitellessään varattava tietosuojavaltuutetulle tilaisuus tulla kuulluksi.

## 40 luku

Virkarikoksista ja julkisyhteisön työntekijän rikoksista

## 5 §

Virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen

- Jos virkamies tai julkisyhteisön työntekijä tahallaan palvelussuhteensa aikana tai sen päätyttyä oikeudettomasti

1) paljastaa sellaisen tiedon, joka on yleisten asiakirjain julkisuudesta annettujen säännösten mukaan salassa pidettävä, tai muun sellaisen palvelussuhteessaan tietoonsa saaman seikan, jota lain tai asetuksen nimenomaisen säännöksen tai viranomaisen lain nojalla erikseen antaman määräyksen mukaan ei saa ilmaista, tai

2) käyttää omaksi tai toisen hyödyksi sellaista tietoa,

häneltä on tuomittava, jollei teosta ole muualla säädetty ankarampaa rangaistusta, virkasalaisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa häntä ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä.

Jos virkamies tai julkisyhteisön työntekijä huolimattomuudesta tai varomattomuudesta syyllistyy tiimitilanteissa tarkoitettuun tekoon, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, häntä on tuomittava, jollei teosta ole muualla säädetty ankarampaa rangaistusta, tuottamuksellisesti virkasalaisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

## 42 luku

Valtion turvallisuutta tai yleistä järjestystä varten annettujen määräysten rikkomisesta

## 7 §

Joka yleisellä tiellä, kadulla, kuikuväyillä tai muussa julkisessa paikassa taikka julkisessa toimituksessa tai yleisessä kokouksessa meluamalla tai kiroamalla häiritsee rauhaa taikka harjoittaa muuta liikivaitaa, on tuomittava liikivallasta sakkoon.

olle ihmismäärille vakavia hengen tai terveyden vaaraa ja rikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, rikoksentekijä on tuomittava törkeästä yleisvaaran tuottamuksesta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi.

## 9 §

*Yleisvaarallisen rikoksen valmistelu*

Joka tehdäkseen 1—5 §:ssä tarkoitettujen rikosten pitää hallussaan pommia, muuta räjähdettä taikka vaarallista laitetta tai ainetta, on tuomittava yleisvaarallisen rikoksen valmistelusta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Yleisvaarallisen rikoksen valmistelusta tuomitaan myös se, joka tehdäkseen ydinräjähdetön hankkii ydinräjähde- tai valmistukseen tarvittavia laitteita tai aineita taikka siihen tarvittavan valmistuskaavan tai -piirustuksen.

## 10 §

*Perättömän vaarailmoitus*

Joka tekee pommista, tulipalosta, merihädästä, suuronnettomuudesta tai muusta vastaavasta hädästä tai vaarasta perättömän ilmoituksen, joka on omiaan aiheuttamaan pelastus- tai turvallisuustoimen taikka pakokauhua, on tuomittava perättömästä vaarailmoituksesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

## 11 §

*Aluksen kaappaus*

Joka väkivaltaa käyttäen tai sillä uhaten oikeudettomasti

1) puuttuu lennoilla olevan ilma-aluksen tai kauppamerenkutussa olevan aluksen ohjaukseen tai

2) ottaa lento- tai meriturvallisuutta vaarantavilla tavalla ilma-aluksen tai kauppamerenkutussa olevan aluksen määräysvaltaansa,

on tuomittava aluksen kaappauksesta vankeuteen vähintään kahdeksi ja enintään kymmeneksi vuodeksi.

Yritys on rangaistava.

Jos aluksen kaappaus on aiheuttanut vain vähäistä vaaraa lento- tai meriturvallisuudelle ja rikos, huomioon ottaen väkivallan tai uhkauksen laatu tai muut tekoon liittyvät seikat, on myös kokonaisuutena arvostellen vähäinen,

rikoksentekijä ei tuomita aluksen kaappauksesta, vaan niistä muista rikoksista, jotka teko käsittää

## 38 luku

*Tieto- ja viestintärikoksista*

## 1 §

*Salassapitorikos*

Joka laissa tai asetuksessa säädetyn taikka viranomaisen lain nojalla erikseen määräämän salassapitovelvollisuuden vastaisesti

1) paljastaa salassa pidettävän seikan, josta hän on asemassaan, toimessaan tai tehtävää suorittaessaan saanut tiedon, taikka

2) käyttää tällaista salaisuutta omaksi tai toisen hyödyksi,

on tuomittava, jollei teko ole rangaistava 40 luvun 5 §:n mukaan, salassapitorikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

## 2 §

*Salassapitorikkomus*

Jos salassapitorikos, huomioon ottaen teon merkitys yksityisyyden tai luottamuksellisuuden suojan kannalta taikka muut rikokseen liittyvät seikat, on kokonaisuutena arvostellen vähäinen, rikoksentekijä on tuomittava salassapitorikkomuksesta sakkoon.

Salassapitorikkomuksesta tuomitaan myös se, joka on syyllistynyt sellaiseen 1 §:ssä tarkoitettuun salassapitovelvollisuuden rikkomiseen, joka on erikseen säädetty salassapitorikkomuksena rangaistavaksi.

## 3 §

*Viestintäsalaisuuden loukkaus*

Joka oikeudettomasti

1) avaa toiselle osoitetun kirjeen tai muun suljetun viestin taikka suojauksen murtaen hankkii tiedon sähköisesti tai muulla vastaavalla teknisellä keinolla tallennetusta, uikopuoliselta suojatusta viestistä,

2) salaa teknisen erikoislaitteen avulla kuuntelee tai salaa teknisellä laitteella tallentaa toisen puhetta, joka ei ole hänen tietoonsa eikä muidenkään uikopuolisten tietoon tarkoitettu,



LIIKONNOS 13 1947

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi

## ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan viranomaisten asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskeva lainsäädäntö uudistettavaksi kokonaisuudessaan. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta korvaisi vuonna 1951 säädetyt lain yleisten asiakirjain julkisuudesta.

Esityksen tavoitteena on lisätä viranomaisten toiminnan avoimuutta, tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa, parantaa mahdollisuuksia saada tietoja viranomaisten käsittelyssä olevista asioista sekä siten lisätä yksilöiden ja yhteisöjen mahdollisuuksia osallistua julkiseen keskusteluun ja vaikuttaa yhteisten asioiden hoidossa.

Julkisuusperiaatteen toteutumiseksi kaikessa julkisen vallan käytössä ehdotetaan lain soveltamisalan laajentamista. Lain mukaan viranomaisten tehtävien hoitaminen ostamalla palveluja yksityisiltä ei vaikuta asiakirjojen julkisuuteen. Lain soveltamisalan piiriin tulisivat julkista tehtävää hoitavat riippumatta siitä, onko ne organisoitu viranomaisiksi. Oikeudesta saada tietoja julkisyhteisöjen määräämisvoimassa olevien yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja säätiöiden toiminnasta säädettäisiin erillisellä lailla.

Viranomaisille ehdotetaan säädettäväksi uusia velvoitteita edellä mainitussaannin toteuttamista sekä toteuttaa asiakirja- ja tietohallinnossa hyvä julkisuus- ja salassapitorakenne. Tietoon liittyvät oikeudet tulisi selvittää ja ottaa huomioon mallinnollisia, lainsäädännöllisiä ja tietojärjestelmien kehittämiseen yhtäviä uudistuksia suunniteltaessa.

Viranomaiset olisivat velvollisia pitämään luetteloita asiakirjoistaan sekä järjestämään asiakirjahallintonsa siten, että julkisuusperiaatetta voidaan käytännössä toteuttaa ja että asiakaspalvelu on toimiva.

Viranomaiset olisivat velvollisia laatimaan tarvittaessa julkaisuja, tilastoja ja muita tietoaineistoja, jotka kuvaavat niiden päätöksentekoa ja muuta toimintaa sekä kehitystä toimialallaan. Viranomaiset olisivat myös velvollisia tiedottamaan toiminnastaan sekä huolehtimaan siitä, että sen toimintaa koskevat keskeiset asiakirjat ovat helposti saatavilla.

Uudistuksen tarkoituksena on selkeyttää ja yhtenäistää salassapidon perusteita. Salassapidosta voidaan hallitusmuodon mukaan säätää vain lailla. Yleisimmistä salassapitoperusteista otettaisiin säännökset lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja niitä sovellettaisiin pääsäännön mukaan siitä riippumatta, minkä viranomaisen hallussa asiakirja kulloinkin on. Tämä mahdollistaisi eri lakeihin sisältyvien salassapito- ja vaitiovelvollisuutta koskevien säännösten kumoamisen erillisellä lailla. Virkamiesten luottamushenkilöiden ja viranomaisen lukuun toimivien vaitiovelvollisuudesta ja sen perusteista otettaisiin yleissäännökset lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta.

Käsittävänä olevien asioiden julkisuutta ehdotetaan lisättäväksi rajoittamalla viranomaisen narkintavaitaa tiedon antamista harjoittaessa. Viranomaiset olisivat velvollisia pitämään saatavilla asiakirjoja, joista ilmenevät yleisesti merkittäviä vireillä olevia suunnitelmia ja lainsäädäntöhankkeita koskevat tiedot.

Esitykseen sisältyy myös ehdotukset 76 erillisen lain muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan noin puolen vuoden kuluttua siitä, kun eduskunta on ne hyväksynyt.

N:o 732

## Laki

yritystuesta annetun lain 33 §:n muuttamisesta

Annettu Helsingissä 21 päivänä huhtikuuta 1995

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan yritystuesta 10 päivänä joulukuuta 1993 annetun lain (1136/93) 33 § seuraavasti:

## 33 §

Joka tässä laissa säädettyjä asioita käsitellessään on saanut tiedon yhteisön tai yksityisen henkilön taloudellisesta asemasta taikka liiketai ammattisalaisuudesta, ei saa sitä luvottomasti ilmaista.

Rangaistus 1 momentissa säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikos-

lain 38 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla kuin rikoslain 38 luvun 1 §:ssä säädetä ankarampaa rangaistusta.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä syyskuuta 1995.

Helsingissä 21 päivänä huhtikuuta 1995

Tasavallan Presidentti  
MARTTI AHTISAARI

Oikeusministeri Sauli Niinistö

HE 94/93  
LaVM 22/94  
SuVM 10/94



KTM yrityspalvelun piiritoimistot

Viite

EU-yritystukityöryhmien perustamista koskeva kauppa- ja teollisuusministeriön päätös  
20/401/95

Asia

YRITYSTUKIHAKEMUSTEN KÄSITTELY EU-YRITYSTUKITYÖRYHMISSÄ OTTAEN  
HUOMIOON SALASSAPIDETTÄVYYSNÄKÖKOHDAT

Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmiin sisältyvien yritystuki-hankkeiden käsittelemistä varten Euroopan komission ja Suomen välisessä yhteistyöprosessissa on kuhunkin maakuntaan perustettu tavoiteohjelma-asiakirjojen mukainen yritystukityöryhmä (jäljempänä EU-yritystukityöryhmä). EU-yritystukityöryhmä voi ennen toimivaltaisen viranomaisen päätöstä käsitellä kaikkia yritystukihakemuksia työryhmän itsensä määrittelemällä tarkkuudella. Näin ollen EU-yritystukityöryhmän toimintaan liittyviin salassapidettävyyssnäkökohtiin on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Kauppa- ja teollisuusministeriön yrityskehitysosasto lähettää KTM yrityspalvelujen piiritoimistojen johtajille tiedoksi ja noudatettavaksi oheisen salassapidettävyyssnäkökohtiin liittyvän muistion, jossa todetaan EU-yritystukityöryhmän toiminnassa huomioon otettavat periaatteet ja säännökset.

Osastopäällikkö,  
ylijohtaja

Olavi Änkö

Hallitusneuvos

Sakari Arkio

TIEDOKSI

- KTM / EU-yritystukityöryhmä
- YKOS johtoryhmä
- YKOS esittelijät

tut, rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä, valvonnan turvallisuuden ylläpitämistä taikka poliisille kuuluvien huolto-, tarkastus- ja valvontatehtävien hoittamista varten tarpeelliset luettelot, kortistot, päiväkirjat, tiedotukset ynnä muut selvitykset.

5) asiakirjat, jotka koskevat muun kuin poliisiviranomaisen toimittamia rikoksen selvittämistä ja syytöseen saattamista tarkoittavia tutkimuksia, kunnes ne on syytteen nostamista varten annettu viralliselle syyttäjälle ja niihin nähden on noudatettava yleisten asiakirjain julkaisuudesta annetun lain 4 §:n säännöksiä taikka asia on, sitä viralliselle syyttäjälle antamatta, jätetty sikseen.

5a) atomiennergialaissa (356/57) tarkoitettujen luvan nojalla harjoitettavaa toimintaa koskevat asiakirjat sillä osin kuin ne sisältävät tietoja suunnitelmista tai järjestelyistä tähän toimintaan kohdistuvien rikosten ehkäisemiseksi; (14.10.1977/731)

6) vankeinhoitoviranomaisten käytettäväksi tarkoitetut asiakirjat, jotka sisältävät tietoja vangittuna olevasta henkilöstä, mikäli vankeinhoitolaitoksen ylläpitäjä yksittäistapauksessa ei myönnä lupaa asiakirjan tiedoksi antamiseen;

7) asiakirjat, jotka sisältävät ehdonalaiseen vapautteen lasketusta taikka sosiaalisen huollon tai valvonnan kohteena olevasta henkilöstä sellaisia tietoja, joiden julkisuuteen saattaminen vaarantaisi hänen vastaista toimintansa, toimeentulomahdollisuuttaan tai yhteiskuntaan sopeutumistaan, jollei se, jota asiakirja koskee, anna suostumustaan sen tiedoksi antamiseen;

8) asiakirjat, jotka koskevat valtion, kunnan tai muun julkisoikeudellisen yhdyskunnan harjoittamaa liike- tai teollisuustoimintaa taikka sotakorvausvelvollisuuden täyttämistä, mikäli asiaa käsittelevä tai käsitellyt viranomainen ei yksittäistapauksessa anna lupaa niiden tiedoksi antamiseen; sekä

9) asiakirjat, jotka sisältävät tullin, tarkastus- ja muiden viranomaisten virkatoiminnassaan hankkimia tai saamia tietoja ja selvityksiä yksityisestä liike- ja teollisuustoiminnasta, elinkeinon ja ammatin harjoittamisesta taikka yksityisen taloudellisesta asemasta, mikäli se, jota asiakirja koskee, ei anna suostumustaan sen tiedoksi antamiseen.

Mitä edellä tässä pykälässä on sanottu asiakirjasta, koskee myös karttaa, piirrosta, kuvaa, filmiä, ääninauhaa ynnä muuta niihin verrattavaa.

A 31.12.1994/1558, jolla 2 k. muutettiin ja 2 a k. lisättiin, tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 1995. Ennen tämän asetuksen voimaantuloa Suomen viranomaisen laatuihin tai viranomaisille tulleisiin asiakirjoihin sovelletaan kuitenkin tämän asetuksen voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Asunto-osakkeiden luovutuksesta suoritettava leimaveroa koskevista laskelmista laaditut valvontailmoitukset olivat, ottaen huomioon leimaveron Vnp 23 §, salassa pidettävä. KHO 1977 II 3.

Keskusviraston ulkoasiainministeriölle lähettämä, kauppaluottimista suhteita koskeva tietoja sisältävä kirje oli 1 momentin 2 kohdan nojalla salassa pidettävä. KHO 1979 II 2. Samoin sotainfoaaliin maastavientia koskevat ulkoasiainministerion kirjeet KHO 1982 II 7.

Aluekudossa vireillä olevassa oikeudenkäynnissä asianomista jana olevan henkilön asianajaja on pyytänyt oikeudenkäyntiä varten saada kopioida keskusrikospolisin hallussa olevat asiaa koskevat ääninauhat. Asianajajalla ei ollut oikeutta omasta puolestaan saada ääninauhvoja. Kun ääninauhat eivät sisältäneet sellaista tietoa, että ne olisivat Asiakirjal. 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua tavoin vaikuttaneet oikeusperustun käsitelyyn, ei asianajajallaakaan asianomaisena ollut oikeutta saada tietoja ääninauhasta. KHO 1989 A 4.

Henkilö oli pyytänyt keskusrikospolisin jäljennosta 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua poliisiviranomaisen toimista laadittua

1989 A 51. Käytännössä tarkoitettua salassa pidettäväksi asiakirjaksi keskusrikospolisin oli varannut hänelle mahdollisuutta toimittaa saadunsa tietoja ministeriön, oli hakemus jäljennosta saadusta toimista. KHO 1989 A 1.

Tiedellin matkustajapöytäkirja 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua salassa pidettävä asiakirja. KHO 1982 II 9.

Poliisilaitokselle ulkomaalaisasetuksen nojalla toimittu ilmen miehistoluettelo oli 1 momentin 4 kohdan mukaan salassa pidettävä Yhdystyksellä, jonka tehtävään kuului mm. merimies edunvalvonta, ei ollut oikeutta saada jäljennosta luettelosta. KHO 1991 A 51.

Kaupungin liikennelaitoksen harjoittama mainospaikka vuokraus oli 1 momentin 8 kohdassa tarkoitettua liiketoiminnan vuokraukseen liittyvät asiakirjat oli pidettävä salassa liikennelaitoksen lautakunnan päättämässä laajuudessa. KHO 1987 A 1.

Asuntolaitokselle toimittu, asuntolainotteissa vuokratava vapauttujen asunonhankintojen enimmäisvuokrien tarkoituksella hakemusta asiakirja ja vuokratalon vuosi-ilmoitus olivat 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettuja salassa pidettävä asiakirjoja. Vuokralaisella ei ollut oikeutta saada niistä jäljennosta. Asiakirjal. 20 § 2 momentissa tarkoitettua ministeriön puolesta. KHO 1977 II 2.

Kun yhtiö vastusti liikesalaisuustietojen antamista ulkopuolelle, toimittajalla ei ollut oikeutta saada luettavakseen vieni kuulaitoksen myönneittä vieniakuukorvauksia koskevia tietoja tai jäljennöksiä näistä. Toimittaja ei myöskään saanut teura vieniakuukorvauksen kirjaston luetteloihin ja kortistoihin, koska näidenkin katsottiin sisältävän liikesalaisuuksiksi luettuja tietoja, joiden antamisen ei pystytty saamaan asianomaisten suostumusta. KHO 1980 II 2.

Vihannesnäytteiden tutkimustuloksista voitiin antaa tietoja asiaan niiden viljelijöiden suostumuksella, joita ne koskivat, keinohallituksen asiasta olisi ollut tiedustella mainitusta suostumusta. KHO 1980 II 3.

Myönneity vieniulisenssit ja niihin liittyvät vieniulisenssisihtit olivat tietoja yksityisestä liiketoiminnasta. Verohallituksella ei ollut oikeutta saada lisenssivirastolta näitä tietoja. KHO 1983 II 10.

Tuontitarkkailun ja öljy-yhtiön välisestä sopimuksesta, mikä sisälsi tietoja muun muassa polttoaineteiden hankinnasta, korjauksista, rahdeista ym., ei yhtiön vastustuksessa annettu jäljennosta. KHO 1983 II 10.

Arpajaisveroasiain päätösluettelo bingopeleiden osalta sisältävi viranomaisen virkatoiminnassaan saamia yksityisen ulosmittausta koskevia 1 momentin 9 kohdan mukaan salassa pidettuja tietoja. KHO 1985 II 21.

Muunnusvarastosta tapahtunutta ostoa koskenut tulliilmoitus oli salassapidettävä, kun se ei sisältänyt Tullin 67 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tietoja toisen liiketoimintasta eikä tietoja, joiden muidenkään säännösten nojalla olisi saanut ilmaista. KHO 1985 II 2.

Yhtiö, joka ei ollut asiassa asianomainen, ei saanut toisen tulliilmoituksen saamista koskevassa valitusasiassa kertyneitä tietoja tiedokseen. KHO 1989 A 1.

2 §. Asia on katsottava yleisten asiakirjain julkaisuudesta annetun lain 4 §:n tarkoittamassa tapauksessa sikseen jätetyksi, sittenkun asianomainen poliisiviranomainen tai virallinen syyttäjä on siitä niin päättänyt.

3 §. Viranomainen, jonka hallussa asiakirja lausunnon antamista tai muuta tilapaista käyttöä varten, alkoon antako asiakirjasta tietoa ilman sen viranomaisen suostumusta, jonka käsiteltävänä ja ratkaistavana asia on.

4 §. Kun yleisiä asiakirjoja, jotka edelleen on pidettävä salassa, siirretään säilytettäväksi valtioon, maakunta-arkistoon tai muuhun julkiseen arkistoon, ne on varustettava salassapitamisvelvoitusta osoittavalla leimalla tai merkinnällä, missä viittaus siihen saannokseen tai määräykseen, jolla on annettu velvollisuus perustuu.

5 §. Tämä asetus tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1952.

# HANKKEEN KÄSITTELYPROSESSI PÄIJÄT-HÄMEEN LIITTOSSA

