

Analyysi

Alexi Koski ja Markus Mykkänen

Uutismedian tietopyyntöongelmia voisi ratkaista kehittämällä kuntien vuorovaikutusosaamista

Uutismediat ovat toistuvasti kertoneet ongelmistaan saada julkisia viranomaistietoja (esim. Yle 2021; Satakunnan Kansan 2022; Lapin Kansan 2023; Kaleva 2023). Jyväskylän yliopiston kieli- ja viestintätieteiden laitoksen tutkimushankkeissa on pyritty selvittämään erilaisia tietopyyntöongelmia ja niiden syitä (ks. yhteenvetoa Jyväskylän yliopisto 2004). Ongelmia on havaittu tietopyyntöprosessin kaikissa vaiheissa: tietopyynnön lähettämisessä, viestiin vastaamisessa, pyynnön käsittelyssä, tiedon luovuttamisessa ja jopa asian jälkikäsitteilyssä, kuten maksun perimisessä tai valitusprosessissa. (Koski ja Kuutti 2016b; Kuutti 2011; Koski ja Kuutti 2016a). Viranomaisista johtuvia ongelmia koetaan laajalti, lähtien vaikkapa vihamielisen oloisesta viranhaltijasta, pitkästä tietopyynnön käsittelystä tai perusteettomiksi koetuista salauksista. Ilmiön taustalle on paikannettavissa suomalaisten kuntien päätöksenteon ja viranomaistoiminnan viestinnän ja avoimuuden ongelmat.

Huolimatta toistuvasta julkisesta keskustelusta tietopyyntötutkimus on saanut viestinnän tutkimuksen kentällä verrattain vähäistä huomiota. Aihe on ajankohtainen myös siksi, että julkisuuslakia ollaan parhaillaan uudistamassa. Haluamme oman panoksemme tutkimukseen sekä yleiseen keskusteluun tuoda vuorovaikutuksellista perspektiiviä tietopyyntöihin ja viranomaisviestintään. Esitämme tässä katsauksessa, että tietopyyntöongelmia ei saada ratkaistuksi yksin lainsäädännöllisin keinoin, vaan kehittämällä kuntien vuorovaikutusosaamista. Tarkastelemme julkisuuslain mukaisten tietopyyntöihin liittyviä ongelmia erilaisista viestinnällisistä näkökulmista. Tietopyynnöille oleellista on lainsäädäntö, mutta aiemman tutkimuksen pohjalta on selvää, että tietopyynnön onnistuminen edellyttää tiedon pyytäjän ja asiankäsitteily keskinäistä vuorovaikutusta ja toimivaa viestintää organisaation sisällä (Koski ja Kuutti 2016a, Mykkänen ja Koski 2017, Kuutti 2011). Keskitymme erityisesti kuntaviestinnän yhteistyöhön uutismedioiden kanssa ja annamme ehdotuksemme tietopyyntöongelmien tutkista vuorovaikutusmallin avulla. Mallin tarkoituksena on kiinnittää huomiota tietopyyntöihin liittyviin tärkeisiin viestintäprosesseihin ja -osaamiseen. Mallin avulla havaittuihin ongelmiin voidaan puuttua parantamalla viranomaisorganisaatioiden vuorovaikutusosaamista eri tasoilla.

Julkisuuslain mukaisen tietopyynnön sääntely

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus julkiseen tietoon (12 § 2 momentti). Tarkemmin asiakirjojen salausta ja muita syitä olla antamatta tietoja säätelee laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), jota kutsutaan julkisuuslaiksi. Julkisuuslain tarkoitus on (3 §):

[– –] toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Näiden lisäksi asiankäsittelyn ja tiedonluovutuksen menettelyä määrittävät muun muassa hallintolaki (434/2003), arkistolaki (831/1994), tiedonhallintalaki (906/2019) sekä tietosuoja laki (1050/2018). Lisäksi on erilaisia asetuksia sekä yleislakeja ohittavaa erillislainsäädäntöä erillistilanteisiin. Lainsäädäntö ohjaa viranhaltijoiden vuorovaikutusta kattavasti: Perustuslain hyvän hallinnon takeet antavat jokaiselle oikeuden saada asiansa ajetuksi ja tulla kuulluksi. Viranomaistoiminnan on oltava myös avointa, josta seuraa velvoitteita vastata yhteydenottoihin sekä tiedottaa avoimesti (Mäenpää 2023; Nieminen 2000; Iivonen ja Åberg 2009; Keckman 2015). Hallintolaissa säädetään tarkemmin oikeus- ja palveluperiaatteista sekä muun muassa neuvontavelvoitteesta. Viestintä tiedonpyytäjän ja asiankäsittelijän välillä on hallintomenettelyä, joka kuuluu viranomaisen virkavelvoitteisiin (Mäenpää 2020). Kattavan lainsäädännön lisäksi vuorovaikutukseen on erilaisia suosituksia ja oppaita. Erityisesti valtionhallinnon viestintäohjeistus (Valtioneuvoston kanslia 2016) sekä Kuntaliiton viestintäsuositus (2016) edellyttävät, että kuntien viestinnän tulee olla aktiivista, avointa, tasapuolista ja palvelevaa. Viranomaisilla on velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa.

Tietopyynnot journalistisena tiedonhankintavälineenä

Journalismin tarkoitus on kertoa suurelle yleisölle ajankohtaisista, yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista. Tämän vuoksi journalismille on erityisen tärkeää, että meneillään olevista asioista ja tulevien päätösten valmistelusta on saatavilla avointa tietoa. Vuosituhannen vaihteessa uudistetun julkisuuslain esitöissä (esimerkiksi HE30/1998) tämän katsottiin olevan yksi merkittävä painopistealue, mutta käytännössä juuri tiedon luovuttaminen keskeneräisistä asioista on ongelmallista ja lähes täysin viranomaisen harkinnassa. Vuonna 2015 uudistetun kuntalain viestintää koskevien tavoitteiden lähtökohtana on monensuuntainen vuorovaikutus kunnissa sekä valmistelussa olevien asioiden tiedottaminen kuntalaisille.

Toimittajat ovat kokeneet ongelmia tiedonhankinnassa (Koski ja Kuutti 2016b), joskin vaikuttaa siltä, että vaikeudet keskittyvät pienelle osalle toimittajia – niille, jotka kysyvät vaikeita. Useimmat toimittajat, joiden pyytämiin tietoihin ei kohdistu mitään kiistanalaista, eivät koe suuria ongelmia. Aiemman tutkimuksen perusteella ongelmia kohdanneet toimittajat kokivat, että heitä piiloteltiin tai pimitettiin tietoa (Kuutti 2011).

Tällainen vaikutelma syntyy helposti, sillä viranomaiset eivät useinkaan perustele päätöstään olla luovuttamatta tietoa ja erilaisia vuorovaikutusongelmia on runsaasti (Koski ja Kuutti 2016a).

Toimittajat ovat tietopyyntöjen kohdalla merkityksellinen ryhmä siksi, että he palvelevat suuren yleisön intressiä. Merkittävimmät journalistiset erioikeudet tulevat tietosuoja-asetuksen kautta (Mäenpää 2020) ja julkisuuslain mukaan henkilörekisterejä koskevat ratkaisut ratkaistaan tietosuojalain mukaisesti. Julkisuuslaissa mainitaan journalistien erityisoikeudet saada tietoa. Esimerkki tästä on korkeimman hallinto-oikeuden tapaus (KHO:2022:112), jossa oikeus kumosi viranomaisen päätöksen kieltäytyä luovuttamasta 60 000 järjestyksenvalvojan henkilötietoja Yle Svenska Datan toimittajille.

Julkisuuslain uudistaminen ja tutkimus

Lainsäädäntö antaa tietopyynnöille sääntelyn puitteet: rajat, edellytykset, oikeudet pyytäjille ja veloitteet viranomaisille. Valitettavasti lainsäädännön korostunut rooli myös rajoittaa ilmiön tarkastelua. Keskustelua tietopyyntöjen ongelmista on käyty jo vuosikymmenien ajan: aihetta käsiteltiin jo 1980-luvulla teoksessa *Mikä Suomessa salaista?* (Bruun ym. 1982) sekä myöhemmin Asko Hynnisen väitöskirjassa (2000). Molemmissa teoksissa esiteltiin lukuisia tietopyyntöjen ongelmia, jotka eivät ole hävinneet minnekään vaan ovat edelleen yleisiä. Hallinto-oikeudessa ja laillisuusvalvojilla, kuten eduskunnan oikeusasiamiehellä sekä valtioneuvoston oikeuskanslerilla, on vuosittain ratkaistavana lukuisia kanteluita ja valituksia tietopyyntöihin liittyen. Hallinto-oikeus joko hylkää valitukset tai palauttaa ne viranomaisen uudelleen ratkaistavaksi. Laillisuusvalvoja taas keskittyy erityisesti viranomaismenettelyn oikeellisuuteen. Ratkaisupäätöksissä keskitytään siihen, mitä lainsäädäntöä on mahdollisesti rikottu, mutta ei mennä ongelmien juurisyihin. Ratkaisuissa mainitaan toisinaan, että viranomaisella on oltava riittävät resurssit ja lainsäädäntöosaaminen on oltava taattu. Nämä vuosittain jaettavat lääkkeet eivät selvästikään poista pysyvästi vaikuttavia ongelmia tai paranna tietopyyntöihin liittyvää viestintää.

Valtionhallinnossa on tehty joitakin selvityksiä nykyisestä julkisuuslaista. Heti lain valmistumisen jälkeen vuosituuhannen vaihteessa virkamiehiltä kysyttiin lain toimivuudesta. Lain soveltamista pidettiin työläänä, mutta lakia muuten hyvänä (Salovaara 2003, Salovaara ja Tala 2003). Uutismedian kanssa tehdyn yhteistyön osalta selvitys kohdistui lähinnä tiedottamisen onnistumiseen, ei varsinaisiin tietopyyntöihin (Mörä ja Tarkiainen 2003). Myöhemmin julkisuuslain toimivuutta on tarkasteltu oikeusministeriön tilaamilla tutkimuksilla, joista Voutilaisen työryhmä (2016) totesi tiedonhallintolainsäädäntökokonaisuuden olevan sekava ja hajallaan. Tietosuojalainsäädäntöä selvittänyt TATTI-työryhmä (ks. Nurmi ym. 2018) ilmaisi, että julkisuuslainsäädäntöäkin pitäisi päivittää. Myöhemmin Wallin ja Salokannel -työryhmä (2019) keskittyi pohtimaan erityisesti julkisen viranomaisen omistamien yritysten julkisuuslain ulkopuolelle sijoittumisen ongelmallisuutta. Vuonna 2021 oikeusministeriö asetti työryhmän "Julkisuuslain ajantasaistaminen", jonka tehtävänä oli valmistella julkisuuslain ajantasaistamiseksi tarvittavat lainsäädännön muutosehdotukset. Vuoden 2023 joulukuussa työryhmä julkaisi mietinnön, jossa se ehdottaa vanhan julkisuuslain

korvaavan lain laatimista (Leppävirta ym. 2023). Mietintö oli lausuntokierroksella 16.2.2024 saakka, jonka jälkeen alkaa ruotsinkielinen lausuntokierros ennen eduskunnan käsittelyä. Selvityksistä ja toimenpiteistä huolimatta julkisuuslain uudistustyö on ollut hyvin hidasta, tilkkutäkkimäistä ja riittämätöntä (Koski 2021).

Valtaosa julkisuuslakia ja asiakirjajulkisuutta koskevasta suomalaisesta kirjallisuudesta on luonteeltaan juridista ja keskittyy lain toimivuuteen tai erityistilanteisiin esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisujen kautta. Toista näkökulmaa ovat edustaneet lähinnä Jyväskylän yliopiston Kieli- ja viestintätieteissä tehdyt tutkimushankkeet vuosina 2009–2020 (ks. Jyväskylän yliopisto 2024). Hankkeet ovat osoittaneet, että kunnissa on ilmennyt useita ongelmia vastata lainmukaisiin tietopyyntöihin (Koski ja Kuutti 2016a).

Julkisuuslain mukainen tietopyyntö ja sen vuorovaikutus

Perustuslaki antaa jokaiselle oikeuden pyytää tietoa viranomaiselta. Julkisuuslain mukaisen tietopyynnön on kuitenkin täytettävä kaksi vaatimusta: 1) kysymyksen täytyy koskea viranomaisen toimintaa eli joko viranomaisen toiminnassa syntynyttä tai siinä käytettyä tietoa (HL 8 §, PL 21 §, JulKL 5 §) ja 2) pyyntö on voitava yksilöidä olemassa olevaan tietoaaineistoon (JulKL 13 §). Viranomaisen ei siis tarvitse luoda uutta tietoa kysyjää varten.

Julkisuuslain mukainen tietopyyntö on viranomaisorganisaation läpäisevä vuorovaikutusprosessi, jossa ratkaistaan tiedollista ongelmaa (Koski ja Kuutti 2016a).

Tietopyynnön tekotapaa ei ole sidottu välineeseen, muotoon tai kohteeseen. Viranomaiseen voi ottaa yhteyttä esimerkiksi suullisesti, sähköpostilla tai sosiaalisen median kautta eikä viranomaisen voi rajoittaa tätä. Tietopyynnön muoto on vapaa: se voi olla yksinkertainen kysymys, kattava selostus tai vaikka sivuhuomautus muun viestin ohessa. Viranomaisen ei voi edellyttää esimerkiksi lomakkeen käyttöä. Ainoa rajoite on, että pyynnön on yksilöidyttävä viranomaisen toimintaan koskevaan tietoon. Tiedon on siis oltava olemassa ja löydettävissä jostain, mutta se voi olla esimerkiksi hajallaan eri asiakirjoissa. Lisäksi pyydettäessä salassa pidettäviä tietoja tai henkilötietoja on pyytäjän kerrottava henkilöllisyytensä ja usein myös käyttötarkoituksensa. Asiantuntijan on autettava tietopyytäjää yksilöimään pyyntönsä siten, että ymmärrettävissä mitä viranomaisaineistoja siinä tarkoitetaan.

Tietopyynnön vapaamuotoisuuden vuoksi myös vuorovaikutus on vapaata. Useat tietopyyntöprosesseissa havaituista ongelmista liittyvät juuri vuorovaikutukseen (Koski ja Kuutti 2016a). Ongelmia ovat muun muassa väärinymmärrykset, mielen pahoittamiset, edelleen lähetetyn viestin hukkumiset sekä tiedolliset, affektiiviset ja tekniset syyt. Oman ulottuvuutensa ongelmille luo myös se, että tietopyynnöstä on vastuussa viranomaisen eli koko toimielin. Usein asiaa käsittelevän viranhaltijan lisäksi asia koskee muitakin henkilöitä viranomaisorganisaatiossa. Tietopyynnön ratkaiseminen on monesti lukuisten ihmisten vuorovaikutusvyyhti, joka etenee ajassa ja tilassa.

Vuorovaikutusosaaminen on vakiintunut 2010-luvulla suomalaisen tutkimuskirjallisuuden käsitteeksi (Horila 2018, 17). Sen synonyymisiä lähikäsitteitä ovat viestintäosaaminen ja viestintäkompetenssi, englanninkielisessä kirjallisuudessa

”*communication competence*”. Horilan (2018, 13) mukaan vuorovaikutusosaaminen määritellään:

[– –] tyypillisesti niiksi tiedoiksi, taidoiksi ja asenteiksi, joita ihmiset tarvitsevat viestiessään toisilleen erilaisissa työ- ja yksityiselämän vuorovaikutustilanteissa ja -suhteissa. Vuorovaikutusosaamista tutkitaan sekä kasvokkaisessa että teknologiavälitteisessä vuorovaikutuksessa.

Vuorovaikutusosaamista on tutkittu eri tieteenaloilla ja useista eri näkökulmista. Horilan (2018) mukaan valtaosa kirjallisuudesta keskittyy yksilöiden vuorovaikutusosaamista jostain tietystä näkökulmasta. Vuorovaikutusosaamista on tutkittu esimerkiksi opettajan ammatin ja tutkijoiden viestintäosaamisen konteksteissa (Laajalahti 2014). Vuorovaikutusosaamista on lähestytty esimerkiksi kansalaisten kriisiviestintäosaamisen kautta (Laajalahti ym. 2016). Vuorovaikutusosaamista on tutkittu myös yksilötason vaikutuksesta organisaatioon eikä vain yksilön työtehtävän kannalta (esim. Tench ja Moreno 2015). Näiden lisäksi on tutkittu tiimejä (Horila 2018), jolloin kyseessä ei ole yksilön ominaisuus vaan tiimin yhteisen dynamiikan tulos. On myös organisaatiotason tutkimusta (Jablin ja Sias 2001), joka on harvinaisempaa.

Tietopyynnöt osana kunnan viestintää

Kuntien ja kaupunkien viestinnän on nähty kehittyvän entistä enemmän julkisuuspolitiikan rakentamisen suuntaan perinteisestä tiedottamisesta (Iivonen ja Åberg 2009). sekä yhä strategisemmaksi osaksi kuntien ja kaupunkien johtamista (Keckman 2015; Hakala 2015). Kuntaliitto (2016) on pyrkinyt edistämään kaksisuuntaista vuorovaikutteista viestintää, jossa viestinnän lähtökohtana on kuntalaisten tarpeet. Kuntien ja kaupunkien viestintäosastoilla on tässä kehityksessä merkittävä rooli. Niiden tehtävänä on asukkaiden, yhteistyökumppaneiden, median sekä yleisesti kunnan toiminnasta kiinnostuneiden tiedonsaannin, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen. Hyvin monen kuntaviestijän työtä ja tavoitteita ohjaa edelleen viestintä erityisesti medialle ja journalisteille (Kantola ja Lounasmeri 2014).

Kuntien päätöksenteon avoimuuteen ja sen valmistelusta viestimiseen ohjeistaa Kuntaliiton viestintäsuositus (2016). Siinä korostetaan niin kutsuttua varhaisen julkisuuden periaatetta, jonka avulla pyritään saamaan monipuolista palautetta jo ennen varsinaisen päätösten tekemistä. Kyseinen viestintäsuositus ei kuitenkaan yksilöi, kuinka kuntien tulisi suhtautua juuri tietopyyntöjen kautta pyydetyn informaation toimittamiseen. Tietopyyntöjen hoitaminen osana kuntien viestintää on osaltaan merkittävä osa viestintäammattilaisten pyrkimystä tukea julkisuusperiaatteen toteutumista (Hakala 2015).

Kuntien ja kaupunkien viestintäammattilaisille tehdyt haastattelut ovat osoittaneet, että viestintäammattilaisten roolit tietopyyntöjen hoitamisessa voidaan jakaa neljään luokkaan: käsittelevään, huolehtivaan, välittävään ja olettavaan (Mykkänen ja Koski 2017). Käsittelevä viestintäyksikkö toimii tietopalveluna ja vastaa tietopyyntöön itse. Välittävä viestintäyksikkö välittää tietopyynnön toisaalle. Huolehtiva viestintäyksikkö välittää tietopyynnön toisaalle, mutta seuraa tietopyynnön ratkaisemista loppuun asti

ja lopuksi varmistaa, saiko tietopyytjä kaikki asiansa hoidettua. Olettava viestintäyksikkö jää tietopyyntöprosessin ulkopuolelle, koska ei ole tietoinen tehdystä tietopyynnöstä tai kokee, ettei ole velvoitettu asiaan perehtymään.

Kuntien ja kaupunkien viestinnän ammattilaiset työskentelevät viranomaisorganisaatiossa mutta eivät yleensä ole virkasuhteessa. Lainsäädäntö velvoittaa ohjaamaan tietopyynnot koskevasta asiasta vastaavalle viranomaiselle eli jollekin virkamiehelle. Esimerkiksi mediasuhteita hoitavan viestinnän ammattilaisen pitäisi ohjata tietopyyntö oikealle taholle kunnan tai kaupungin sisällä.

Viestintäammattilaiset pyrkivät toteuttamaan valtionhallinnon ja kuntaviestintäoppaan viestintäsuosituksia sekä edistämään hyvää hallintotapaa ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä (Mykkänen ja Koski 2017). Haasteita silti riittää, koska viestintäammattilaiset itse eivät koe median kanssa tietopyynnöissä tehtävää yhteistyötä ongelmalliseksi, mutta muulle kaupunki- tai kuntaorganisaatiolle näin voi olla (emt.). Viestintäammattilaisten liikkumavara päätöksenteon avoimuuden osalta voi olla hyvin niukka tai laaja. Niukimmillaan he saavat tehtäväkseen tiedottaa tehdyt päätökset, kun taas parhaimmassa tapauksessa viestintäammattilainen on strateginen kumppani ja tuki sekä johdolle että hallinnolle niin rooliensa kuin tehtäviensä kautta (Mykkänen 2015; Mykkänen 2016). Tällöin viestinnän sisältöjä voidaan suunnitella avoimemmin erilaisten yleisöjen sekä median toiveiden mukaisesti.

Vuorovaikutusongelmat ja niihin vastaavat kompetenssit

Elisa Juholin ja Henrik Rydenfelt (2020; 2021) näkevät, että viestintä kytkeytyy organisaation strategiaan, sen tavoitteiden saavuttamiseen ja viime kädessä tekee organisaation ja sen toiminnan näkyväksi. Mitä strategisella viestinnällä kulloinkin tarkoitetaan kuitenkin vaihtelee koulukunnittain tai lähestymistavoittain. Juholinin ja Rydenfeltin mukaan viestinnän mittaaminen ja arviointi kuuluvat viestinnän strategiseen rooliin. Viestintää mitattaessa konkretisoituu se, mitä toiminnassa tarkkaan ottaen huomioidaan, mihin pyritään vaikuttamaan ja mitä johdetaan. He jaottelevat erilaisia lähestymistapoja malleihin, jotka tarkastelevat viestinnän ilmiötä eri näkökulmista ja erilaisia asioita huomioiden.

Katsauksemme osoittaa, että julkisuuslain mukaisiin tietopyyntöihin vastaaminen on ilmiönä haastava strategisen viestinnän näkökulmasta: ilmiö on olennainen osa viranomaisorganisaation toimintaa, mutta siinä organisaatio on ulkopuolisten toimijoiden (sidosryhmien kuten journalistien) toiminnan kohde, eikä toisinpäin. Mielestämme jotkut strategisen viestinnän lähestymistavat kuten niin sanotut loogiset mallit ovat suorastaan sokeita ilmiölle: niistä käsin asiaa on hankala tarkastella niille olennaisten näkyvyyteen, brändinrakennukseen tai taloudelliseen tulokseen keskittyneillä ajattelutavoilla. Sen sijaan toiset strategisen viestinnän ajattelutavat, kuten integroidut mallit, soveltuvat huomattavasti paremmin ilmiön käsittelyyn, kun toiminnan painopiste siirtyy esimerkiksi sidosryhmien tarpeisiin, viestinnän arvoketjuihin ja toiminnan legitimitietin säilyttämiseen.

Taulukko 1. Vuorovaikutusosaamisen eri tasot

Yksilötaso	Ryhmätaso	Organisaatiotaso
Asiakaspalvelutaidot	Ongelmanratkaisun vaatiman työn jakaminen	Käytännöt, prosessit, työnjako
Asiakirjataidot (arkisto, järjestelmä)	Konsultointi-mahdollisuudet	Asianhallintajärjestelmä; kirjaus, seuranta
Hallintoasiataidot	Ohjeet, säännöt (epäviralliset)	Ohjeistukset (<i>policy</i>)
Lainsäädäntötaidot	Tilannetietoisuus	Hallintosääntö; ratkaisuvallan jako

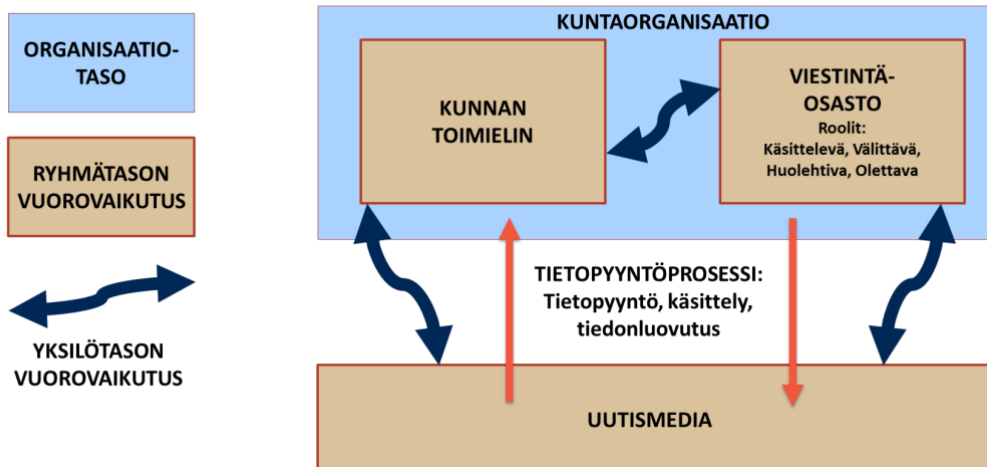
Taulukossa 1 on esitetty vuorovaikutuksen eri tasot. Taulukko on luotu ryhmittelemällä aiemmassa tutkimuksessa havaittuja tietopyyntöongelmia (mm. Koski ja Kuutti 2016a, Kuutti 2011) ja pyritty luokittelemaan ne vuorovaikutusosaamisen eri tutkimustasojen alle. Taulukon tarkoituksena on havainnollistaa tietopyyntöongelmien monipuolisuutta vuorovaikutuksen tutkimuksen kannalta. Osa ongelmista liittyy suoraan yksilöiden kyvykkyyksiin. Osa ongelmista ilmenee yksilöiden välisessä vuorovaikutuksessa ja sen järjestämisessä ryhmätasolla. Osa ongelmista ilmenee koko organisaation rakenteellisissa asioissa yksilöiden ja ryhmien ulkopuolella, kuten järjestelmissä, säännöissä, ohjeistuksissa ja niin edelleen.

Tietopyyntöjen ongelmat vastaavat erittäin hyvin vuorovaikutusosaamisen käsitettä sen eri tarkastelutasoilla. Vuorovaikutusosaamisen tarkastelu organisaation kaikilla tasoilla taas sopii erittäin hyvin integroidun viestinnän johtamisen ajattelutapaan. Tästä näkökulmasta aiemmassa tietopyyntötutkimuksessa havaitut ongelmat ovat jaettavissa kolmelle eri tasolle asiankäsittelijän ja tietopyytäjän välille, tiimitasolle viranomaisen sisällä sekä laajemmalle organisaatiotasolle (Taulukko 1). Yksilötason ongelmat liittyvät suoraan tehtävän tekniseen tai hallinnolliseen suorittamiseen, asiakaspalveluun tai yksilön vuorovaikutukseen muun organisaation kanssa esimerkiksi kirjauksilla tietojärjestelmään. Koska vastuussa on koko toimielin, leviää tietopyyntöön vastaaminen usein ryhmätasolle, jolloin asian ratkaiseminen on eri asiantuntijoiden (esimerkiksi asiankäsittelijä, lakimies, esimies, tietohallintohenkilö) monipuolista tiimityötä. Tällöin kyse ei ole vain ongelmanratkaisusta vaan myös esimerkiksi asianhoidon yhdenmukaisuudesta, muiden pitämisestä tietoisena tapahtumista ja niin edelleen. Koska asia koskee koko organisaatiota, ulottuvat vaikutukset suorasta viestinnästä myös sitä ohjaaviin sääntöihin ja muihin rakenteisiin.

Vuorovaikutusosaamisen kolmitasoinen näkökulma tuo uusia tapoja tietopyyntötilanteiden ongelmien ratkaisemiseen. Se tuo myös uutta organisaatiotason viestintäosaamistutkimusta sekä osoittaa, kuinka organisaatiotason toimenpiteet ja päätökset, kuten koulutus, resurssit, järjestelmät ja hallintosäännöt voivat käytännössä mahdollistaa ja edesauttaa yksilötason vuorovaikutusta.

Tietopyyntöprosessin voidaan katsoa onnistuneen, mikäli siinä päädytään lainmukaiseen päämäärään: joko tiedon luovutukseen tai perusteltuun kieltäytymiseen tiedon luovutuksesta. Uusi tietopyyntöongelmia korjaava lähestymistapa voisi olla organisaation vuorovaikutusosaamisen kehittäminen asiakasrajapinnassa sekä

organisaation sisällä tiimiviestinnässä ja viestinnän käytännöissä ja rakenteissa. Tietopyyntöongelmat voivat ilmetä useilla eri tasoilla, minkä lisäksi ne voivat tapahtua missä tahansa vaiheessa tietopyyntöprosessia, esimerkiksi ennen pyyntöä tapahtuvassa ohjeistuksessa ja koulutuksessa, viranhaltijan tavoittamisessa, pyynnön käsittelyssä, pyyntöön vastaamisessa ja loppukäsittelyssä kuten esimerkiksi laskutuksessa. Esitämme tämän kokonaisuuden, eli eri tasojen- sekä prosessinhallinnan, esittävän kuntien vuorovaikutuskykyä.



Kuvio 1. Julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen vuorovaikutuksen malli

Ilmiön tutkimusta voitaisiin lähestyä julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen vuorovaikutuksen mallilla (Kuvio 1.), joka huomioisi tarkemmin nämä eri ulottuvuudet: prosessiluonne (tiedonhankinnan ajallinen eteneminen sekä lain edellyttämät hallinnolliset piirteet ratkaisun laatimiselle eri vaiheineen), eri osapuolet (lain edellyttämät oikeudet tietopyytäjille sekä vastuut asiankäsittelijälle sekä koko organisaatiolle) sekä näistä johtuvat vuorovaikutuksen tasot (henkilökohtainen, ryhmä- sekä organisatorinen taso ohjeistuksineen ja resurssitekijöineen).

Johtopäätökset: Vuorovaikutusosaamisen tutkimus ratkaisemaan tietopyyntöongelmia

Julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä ohjaava lainsäädäntö on uudistettavana. Aiemman tutkimuksen valossa tietopyyntöjen ongelmat ovat vuorovaikutuksellisia ja viestintäprosesseihin liittyviä, eivätkä vain lainsäädännöllisiä. Lainsäädännön uudistaminen ei näin ollen vaikuttaisi kaikkiin näihin ongelmiin, jotka ovat luonteeltaan vuorovaikutuksellisia.

Vuorovaikutusosaamisen kehittäminen kolmella eri tasolla voisi tarjota mahdollisuuden ratkaista tietopyyntöongelmia uudella tavalla. Lisäksi kuntaorganisaatioissa jo nyt työskentelevillä, korkeakoulutetuilla viestinnän ammattilaisilla olisi asiantuntemusta ja osaamista kehittää näitä kompetensseja. Tällä hetkellä heidän roolinsa ovat avustavia, eikä heidän asiantuntemuksensa pääse täysiin oikeuksiinsa.

Kirjallisuus

- Bruun, Kettil, Timo Konstari ja Jukka-Pekka Takala. 1982. *Mikä Suomessa salaista: salaisen ja julkisen rajat*. Helsinki: WSOY.
- Hakala, Salli. 2015. *Vallan merkilliset tiedottajat. Professionalisaatio ministeriöiden viestinnässä*. Sosiaalitieteiden julkaisuja 2015:1. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Horila, Tessa. 2018. *Vuorovaikutusosaamisen yhteisyys työelämän tiimeissä*. Väitöskirja. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Hynninen, Asko. 2000. *Periaatteessa julkista: julkisuusperiaatteen käytäntö EU-Suomen päätöksenteossa ja journalismissa*. Väitöskirja. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Iivonen, Jyrki ja Leif Åberg. 2009. "Viestinnästä julkisuuspolitiikkaan: julkisen vallan viestintätoimintojen muutos Suomessa." *Hallinnon tutkimus* 28 (2): 3–25.
- Jablin, Fredric M. ja Patricia Sias. 2001. "Communication competence." Teoksessa *The new handbook of organizational communication: Advances in theory, research and methods*, toimittanut Fredric M. Jablin ja Linda L. Putnam, 819–864. Thousand Oaks: Sage.
- Juholin, Elisa ja Henrik Rydenfelt. 2020. "Strateginen viestintä ja organisaation tavoitteet: Mihin viestinnällä pyritään?" *Media & viestintä* 43 (1): 79–99. <https://doi.org/10.23983/mv.91081>
- Juholin, Elisa ja Henrik Rydenfelt. 2021. "Viestinnän mittaaminen ja strateginen viestintä: Tavoitteellisuutta, ketteryyttä vai hapuilua pimeässä?" *Hallinnon tutkimus* 40 (5): 304–325. <https://doi.org/10.37450/ht.103405>
- Jyväskylän yliopisto. 2024. *Julkisuuslaki.fi. Julkisuuslakia ja -periaatetta analysoivat Jyväskylän yliopiston tutkimushankkeet*. Luettu 10.1.2024. <https://www.julkisuuslaki.fi>
- Kaleva. 15.3.2023. Oulun kaupunki pimittää ex-kuntajohtajan varoituksen valmisteluun liittyviä sähköposteja – Professori tyrmää kaupungin perustelut. Luettu 10.1.2024. <https://www.kaleva.fi/oulu-kaupunki-pimittaa-ex-yhdyskuntajohtajan-varo/5401016>
- Kantola, Anu ja Lotta Lounasmeri. 2014. "Viestinnän ammattilaiset promootioyhteiskunnassa: aktivisteja ja ajatusjohtajia." *Media & viestintä* 7 (3): 3–21.
- Keckman, Katja. 2015. *Valtionhallinnon viestintä deliberatiivisen demokratian näkökulmasta. Viestinnän ammattilaisten käsitysten arviointia*. Pro gradu -tutkielma. Helsinki: Helsingin yliopisto, sosiaalitieteiden laitos.
- Koski, Alekski. 2021. "Julkisuuslain puutteet ja miksei niitä korjata." *Politiikasta*. Luettu 25.1.2024. <https://politiikasta.fi/julkisuuslain-puutteet-ja-miksei-niita-korjata/>
- Koski, Alekski ja Heikki Kuutti. 2015. "Kolmannes kunnista ei vastannut julkisuuslain mukaiseen tietopyyntöön." *Politiikasta*. Luettu 25.1.2024. <http://politiikasta.fi/kolmannes-kunnista-ei-vastannut-julkisuuslain-mukaiseen-tietopyyntoon/>
- Koski, Alekski ja Heikki Kuutti. 2016a. *Läpinäkyvyys kunnan toiminnassa – tietopyyntöihin vastaaminen*. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nr. 98. Helsinki: KAKS.
- Koski, Alekski ja Heikki Kuutti. 2016b. "Survey-kyselytutkimus." *Julkisuuslaki.net*. Luettu 25.1.2024. <https://julkisuuslaki.net/toimittajien-tietopyyntokokemukset/survey-kyselytutkimus/>
- Kuntaliitto. 2016. *Kuntaviestinnän opas. Ohjeet kunnan ja kuntapalveluja tuottavan yhteisön viestintään ja markkinointiin*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kuutti, Heikki. 2011. *Julkisuusjournalismi*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, viestintätieteiden laitos.
- Laajalahti, Anne. 2014. *Vuorovaikutusosaaminen ja sen kehittyminen tutkijoiden työssä*. Väitöskirja. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Laajalahti, Anne, Jenni Hyvärinen ja Marita Vos. 2016. "Crisis Communication Competence in Co-Producing Safety with Citizen Groups." *Social Sciences* 5 (1). <https://doi.org/10.3390/socsci5010013>

- Lapin Kansa. 2023. Hallinto-oikeus kumosi Rovaniemen kaupungin vuoden takaisen päätöksen sijoitusvelvoituksen salassapidosta. Luettu 10.1.2024. <https://www.lapinkansa.fi/hallinto-oikeus-kumosi-rovaniemen-kaupungin-vuoden/5249389>
- Leppävirta, Liisa, Heidi Mäntylä ja Petteri Jartti. 2023. ”Julkisuuslain ajantasaistaminen : Työryhmän mietintö.” *Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja* 2023:32. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Mykkänen, Markus ja Aleksi Koski. 2017. ”Viestintäyksiköiden rooli kaupunkiorganisaatioiden vastatessa julkisuuslain mukaisiin tietopyyntöihin.” *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 2/2017: 27–40.
- Mykkänen, Markus. 2015. ”Todenmukainen PR”. Teoksessa *Todenmukainen journalismi*, toimittanut Heikki Kuutti, 239–252. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Mykkänen, Markus. 2016. ”Communication Professionals and Organisational Decision-Making: A Finnish Study of Practitioner Roles”. Teoksessa *The Management Game of Communication. Advances in Public Relations and Communication Management, Volume 1*. toimittanut Peggy Simcic Brønn, Stefania Romenti ja Ansgar Zerfass, 143–161. Leeds: Emerald Group Publishing Limited.
- Mykkänen, Markus. 2017. ”Clarifying Communication Professionals’ Tasks in Contributing to Organizational Decision Making.” *The International Journal of Social Sciences and Humanities Invention* 4 (5): 3460–3468.
- Mäenpää, Olli. 2020. *Julkisuusperiaate*. Helsinki: Alma Talent.
- Mäenpää, Olli. 2023. *Hallinto-oikeus*. Helsinki: Alma Talent.
- Mörä, Tuomo, Johanna Tarkiainen ja Oikeusministeriö. 2003. *Toimittajien kokemukset uudesta julkisuuslaista*. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Nieminen, Hannu. 2000. Julkisyhteisön viestintä. Kohti kansalaisnäkökulmaa. Teoksessa *Kolmet kasvot. Näkökulmia organisaatioviestintään*, toimittanut Pekka Aula ja Salli Hakala, 109–130. Helsinki: Lokikirjat.
- Salovaara, Christa. 2003. *Uuden julkisuuslainsäädännön toimivuus kunnissa ja kuntayhtymissä sekä vakuustoitinnassa*. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitos.
- Salovaara, Christa, ja Jyrki Tala. 2003. *Uuden julkisuuslainsäädännön toimivuus valtionhallinnossa*. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Edita [jakaja].
- Satakunnan kansa. 29.11.2022. Oikeus: Rauman on luovutettava lain vastaisesti salatut rekrytointimuistiot. Luettu 10.1.2024. <https://www.satakunnankansa.fi/satakunta/art-2000009233077.html>
- Tench, Ralph ja Angeles Moreno. 2015. ”Mapping communication management competencies for European practitioners: ECOPSI an EU study.” *Journal of Communication Management* 19 (1): 39–61. <https://doi.org/10.1108/JCOM-11-2013-0078>
- Nurmi, Pekka, Tanja Jaatinen, Anna Hänninen, Anu Talus ja Leena Vettenranta. 2018. *EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) loppumietintö*. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Valtioneuvoston kanslia. 2016. *Valtionhallinnon viestintäsuositus*. Luettu 12.10.2022. <http://vnk.fi/documents/10616/3541383/Valtionhallinnon-viestintäsuositus-2016.pdf/5b1ec30b-107c-419f-8366-bfd9b9f923f8>
- Wallin, Anna-Riitta ja Marjut Salokannel. 2019. *Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen*. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Yle Uutiset. 9.6.2021. Yle selvitti: Näin kunnat salaavat asioita – konsultin liikesalaisuuksia, johtajan antelias sopimus, valtuutettujen ja viranhaltijoiden riitoja. Luettu 10.1.2024. <https://yle.fi/a/3-11972647>

Lainsäädäntö:

Suomen perustuslaki (731/1999)

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)

Arkistolaki (831/1994)

Hallintolaki (434/2003)
Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019)
Tietosuojalaki (1050/2018)

Kirjoittajat

Alekski Koski, FM

Alekski Koski on työskennellyt projektitutkijana Jyväskylän yliopiston kieli- ja viestintätieteiden laitoksella julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä ja niiden ongelmia käsittelevissä hankkeissa. Tutkimuskiinnostuksena on tietopyynnöt, asiakirjajournalismi, tutkiva journalismi sekä datajournalismi.

Markus Mykkänen, FT, tutkijatohtori

Markus Mykkänen on journalistiikan tutkijatohtori Jyväskylän yliopiston kieli- ja viestintätieteiden laitoksella ja yliopistonopettaja Jyväskylän avoimessa yliopistossa. Hänen tutkimuskiinnostuksensa liittyvät laajasti organisaatioiden mediajulkisuuteen, päätöksentekoon, lobbaamiseen sekä järjestelmäteoriaan.