

TUTKIMUS

Aleksi Koski ja Heikki Kuutti

**Läpinäkyvyys  
kunnan toiminnassa –  
tietopyyntöihin vastaaminen**

Läpinäkyvyys kunnan toiminnassa  
– tietopyyntöihin vastaaminen



Alexi Koski ja Heikki Kuutti

**Läpinäkyvyys  
kunnan toiminnassa**  
– tietopyyntöihin vastaaminen

**KAKS** – KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

Kieliasun tarkistus:  
Sirpa Ovaskainen

Kunnallisalan kehittämissäätiön  
Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 98  
© Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat

Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2016  
ISBN 978-952-7072-62-2 nid  
ISBN 978-952-7072-63-9 pdf  
ISSN 1235-6956

# Sisällys

ESIPUHE.....	7
1 JOHDANTO.....	9
2 JULKISUUSPERIAATE JA JULKISUUSLAKI.....	12
2.1 Viranomainen .....	12
2.2 Asiakirja ja viranomaisen asiakirja .....	13
2.3 Julkisuusharkinta.....	15
2.4 Tietopyyntö ja julkisuuslain mukainen tietopyyntö .....	17
3 TIETOPYYNTÖONGELMAT .....	20
3.1 Tietopyyntöjen ohjeistus .....	21
3.2 Viranomaisen tavoittaminen .....	23
3.2.1 Sähköpostin järjestelmävirhe ja tekniset kömmähdykset.....	23
3.2.2 Viranomaisen virheellinen tulkinta .....	24
3.2.3 Viranomaisen vastausvelvoite.....	26
3.2.4 Tietopyynnön muodon sääntely.....	29
3.3 Pyynnön käsittely .....	30
3.3.1 Venyvä vastausaika.....	30

3.3.2	Kankea aineistojen hallinta .....	33
3.3.3	Kokemattomat viranhaltijat .....	36
3.3.4	Resurssien (toistuva) puute .....	39
3.3.5	Delegoinnin puute .....	41
3.4	Tietopyyntöön vastaaminen.....	44
3.4.1	Vastaamisvelvoite.....	44
3.4.2	Viranomaisen tiedottaminen ja neuvontavelvoite .....	45
3.4.3	Viranomaisen osittainen vastaus .....	48
3.4.4	Tietojen luovuttamatta jättäminen.....	52
3.4.5	Viranomaisratkaisun kyseenalaistaminen.....	54
3.5	Aineistosta laskuttaminen .....	56
3.5.1	Laskutusvirheet .....	56
3.5.2	Kirjavat hinnoittelukäytännöt.....	58
3.5.3	Arvonlisävero .....	61
4	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	62
4.1	Yleiset havainnot tietopyyntöihin vastaamisessa .....	62
4.2	Viranomaisen vuorovaikutuskyky.....	66
4.3	Korruptionomaiset käytännöt .....	72
	LÄHTEET .....	75
	LIITTEET .....	80

# Esipuhe

Viranomaistoiminnan avoimuus ja läpinäkyvyys on demokratian olennaisimpia edellytyksiä. Kansalaisilla on oikeus tietää, kuinka viranomaiset toimivat ja perustelevat tekemiään ratkaisuja. Erityisen tärkeä tämä on paikallisen hallinnon kohdalla, jossa kunnalliset viranomaiset vaikuttavat päätöksillään kuntalaisten arkeen.

Tietoja saadaan usein viranomaisille osoitetuilla tietopyynnöillä. Viranomaisen on vastattava näihin, luovutettava pyydetyt tiedot ja aineistot tai vaihtoehtoisesti perusteltava, jos tietoja ei voida luovuttaa. Käytännössä kyse on perustuslain turvaaman julkisuusperiaatteen toteuttamisesta.

Kuitenkin esimerkiksi julkisuuslain toimivuutta journalistisessa tiedonhankinnassa selvittänyt Jyväskylän yliopiston tutkimushanke 2009–2013 paljasti tämän periaatteen konkretisoituvan varsin heikosti viranomaisten toiminnassa. Useissa ongelmatilanteissa tiedonpyytäjä jäi epätietoiseksi viranomaisen toiminnan asianmukaisuudesta eikä ymmärtänyt asiassa tehtyä ratkaisua. Viranomaiset tuntuivat mieltävän toimintansa (vain) omaksi sisäiseksi asiakseen. (Kuutti 2011; [www.julkisuuslaki.fi](http://www.julkisuuslaki.fi))

Ainakin osittain ongelmien taustalla vaikuttaa se, että tietopyyntöihin vastaamiseen velvoittaviin säädöksiin ei sisälly riittävän yksityiskohtaisia menettelytapoja. Tulokset toivat selkeästi esiin paitsi viranomaisten heikon toteutuksen lainsäädännöllisistä velvoitteistaan, myös toimimattomat yhteis-



työkäytännöt tiedonpyytäjien kanssa. Yksittäisen tiedonpyytäjän kannalta ongelmiksi osoittautuivat lisäksi yhteyden saaminen ja säilyttäminen viranomaiseen.

Kirjoittajat toivovatkin nyt käsillä olevan raportin herättävän kuntien ja niissä toimivien viranhaltijoiden kiinnostusta parantaa oman toimintansa läpinäkyvyyttä. Tämä edellyttää keskinäisen vuorovaikutuksen parantamista tiedonpyytäjien kanssa ja tietopyyntökäytäntöjen kehittämistä julkisuusperiaatteen edellyttämälle tasolle.

Kiitämme tutkimukseen osallistuneita kuntia yhteistyöstä tämän hankkeen toteuttamiseksi. Lämmin kiitos myös Kunnallisalan kehittämissäätiölle saamastamme tutkimusrahoituksesta ja virikkeellisestä ja asiaan paneutuvasta yhteistyöstä.

Jyväskylässä syyskuussa 2016

Heikki Kuutti FT

tutkimuskoordinaattori, Viestintätieteiden laitos, Jyväskylän yliopisto

Alexi Koski FM

projektitutkija, Viestintätieteiden laitos, Jyväskylän yliopisto

# 1 Johdanto

Viranomaisaineistoja koskevalla julkisuudella on voimakas laillisuuspohja. Perustuslain mukaan viranomaisten asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia (12§, 2. mom.). Lisäksi laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) ja asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999) määrittelevät viranomaisten hallussa olevien aineistojen ja tietojen julkisuutta ja luovuttamista koskevia velvoitteita.

Julkisuusperiaatteen toteutuminen vaikuttaa moneen asiaan. Esimerkiksi kuntalaisille mahdollisuus saada asianosaisina itseä koskevia tietoja varmistaa heidän oikeusturvaansa. Journalisteille viranomaisaineistot mahdollistavat vallankäytön valvonnan ja viranomaistoiminnan julkisen arvioinnin. Viranomaistoiminnan läpinäkyvyys on tärkeää myös viranomaisille itselleen sen lisätessä vallankäytön uskottavuutta ja luotettavuutta.

Jyväskylän yliopistossa vuosina 2009–2013 toteutetun tutkimuksen mukaan viranhaltijoiden halukkuus vastata tietopyyntöihin tuntui vaihtelevan merkittävästi eri viranomaisten välillä ja johtavan herkästi tiedonpyytäjien epätasavertaiseen kohteluun. Salassapitoperusteita tulkittiin laveasti, vaihtelevasti, ontuvasti ja ylimalkaisesti ”varovaisuuskulttuuria” noudattaen. Kielteisissä ratkaisuisaan viranomaiset eivät esimerkiksi tuoneet esiin lain edellyttämiä yksityiskohtaisia perusteita. Erityisiä digitaalisia data-aineistojen koskevissa tietopyynnöissä ongelmia aiheuttivat aineistojen tuottaminen,

ja sitä vaikeuttivat erimuotoiset maksulliset ”erityistehtävät”. Tietopyyntöihin vastaamista vaikeuttivat myös viranomaisten vaihteleva asiantuntemus julkisuusperiaatteen soveltamisessa ja puutteelliset rutiinit varsinkin kunnallishallinnossa. Kunnissa ongelmia muodostivat myös valmistelussa olevia asioita koskevat tietopyynnöt siitakin huolimatta, että kuntalaissa erikseen korostetaan velvoitetta tiedottaa tämäntapaisista asioista. Toisaalta tutkimus osoitti ongelmia aiheutuvan myös tiedonpyytäjien puutteellisesta tietämyksestä viranomaisten toiminnasta ja viranomaisten julkisuusvelvoitteista. Varsinkin suullisesti tietoja pyytäneet jättivät kyseenalaistamatta aineistojen luovuttamatta jättämisen. (Kuutti 2011; [www.julkisuuslaki.fi](http://www.julkisuuslaki.fi))

Tulokset herättivät kysymyksiä siitä, mistä tietopyyntöihin vastaamisessa havaitut viranomaisongelmat loppujen lopuksi johtuvat. Ongelmien ja niiden syiden kartoittaminen mahdollistaisi niihin tarttumisen ja korjaamisen.

Tässä tutkimusjulkaisussa tarkastellaankin viranomaisten ja yksittäisten viranhaltijoiden velvollisuuksia ja vastaukäytäntöjä julkisuuslain mukaisen tietopyyntöjen käsittelyssä. Toukokuussa 2015 lähestyttiin jokaista 301 Manner-Suomen kuntaa julkisuuslain mukaisella tietopyynnöllä, jossa pyydettiin tiedot kolmesta viimeisimmästä kunnalle osoitetusta, tätä pyyntöä edeltäneestä tietopyynnöstä ja viranomaisen niihin antamista vastauksista. Kyse oli siis tietopyynnöstä kunnille (aiemmin) tehdyistä tietopyynnöistä.<sup>1</sup>

Samassa yhteydessä pyydettiin tutkimuksen taustamateriaaliksi kuntien omaa ohjeistusta ja käytännön järjestelyjä tietopyyntöihin vastaamiseksi sekä kunnan vahvistamaa hinnastoa mahdolliselle aineistojen maksulliselle luovuttamiselle.

Elokuuhun 2015 mennessä tietopyyntöön vastasi 209 kuntaa. Tietoja luovutti 202 kuntaa. Vastanneiden ja vastaamatta jättäneiden kuntien vastauksissa ilmeni useita seikkoja, jotka hidastivat tai estivät pyydettyjen aineistojen luovutusta.

Tutkimusviestinnän kohderyhmänä olivat kuntien asiankäsittelijät, kuten kunnanjohtajat, hallintopäälliköt, kunnansihteerit sekä hallinnon ja asian-

---

<sup>1</sup> Tietopyyntöjä ei lähetetty Ahvenanmaan 16 kuntaan, koska julkisuuslaki ei koske Ahvenanmaata, vaan siellä on oma lakinsa, maakuntalaki yleisten asiakirjojen julkisuudesta (*lag om allmänna handlingars offentlighet*), jonka sisältö tosin on pääsääntöisesti yhdenmukainen julkisuuslain kanssa.

hallinnan suunnittelijat, arkisto- ja toimistosihteerit tai vastaavat. Koska kohderyhmänä ovat viranomaiset, tutkimuksessa tarkastellaan havaittuja ongelmia lain noudattamatta jättämisen kannalta. Tiedonhankintatutkimus selventää sitä, minkä seurausta on tämäntapaisiin ongelmiin johtanut toiminta. Tutkimuksen tavoitteena on tarjota hyödyllistä tietoa hallintomenettelyn ja asianhallinnan suunnitteluun ja toteutukseen.

Tutkimusaineistoa käsitellään ja säilytetään Jyväskylän yliopiston tietojärjestelmässä. Aineistosta on laadittu Dataverse-ympäristöön sähköisessä muodossa datataulukko, jossa kuvataan yksityiskohtaisesti tutkimukseen osallistuneiden kuntien toimintoja tietopyyntöön vastaamisessa, kuten kuntien vastaamisnopeutta, antamia vastauksia ja toimittamia aineistoja sekä selvityksiä vastausten myöhästymiselle ja puuttumiselle. (<https://dvn.jyu.fi/dvn/dv/tietopyynnot>)

Tietopyyntöjen ohella kuntien vastaamiskäytäntöjä selvitettiin Jyväskylän yliopiston Julkisuuslaki-kurssilla syksyllä 2015. Kurssin opiskelijat pyysivät valitsemistaan kunnista aineistoja viimeisimmästä kunnan tilaamasta ja ulkopuolisella yrittäjällä toteuttamasta, tarjouskilpailua ja viranomaisvalvontaa edellyttäneestä rakennushankkeesta. Erikseen mainittuina pyynnön kohteina olivat mm. hanketta koskevat diaaritiedot, suunnitteluasiakirjat, tarjouspyynnöt ja niihin saadut vastaukset, urakoitsijan valinta-asiakirjat, rakennushankkeen valvonta-asiakirjat ja valvontaa koskevat päätökset sekä tiedot hankkeen hyväksymisestä ja toteutuneesta budjetista.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Omista tietopyyntökokemuksistaan raportoivat kurssin opiskelijat Petri Virta, Ines Sirén, Kia Kilpeläinen ja Laura Kääpä.

## 2 Julkisuusperiaate ja julkisuuslaki

Julkisuuslaki perustuu julkisuusperiaatteeseen, jonka mukaan viranomaisten asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia. Kyseessä on perustuslaillinen oikeus, joka on jokaisella ammatista, pyynnön motiivista tai kansalaisuudesta riippumatta. Viranomaisten on ratkaisuihissaan oltava julkisuusmyönteisiä. (HE30/1998; JulkL 1§; Mäenpää 2008; Wallin & Konstari 2000.)

Tarkemman muotonsa ja toteutustapansa tämä perustuslaillinen oikeus tietoon saa julkisuuslaista (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999). Se määrittää, ketkä ovat tiedonluovutukseen velvollisia viranomaisia, mitkä ovat viranomaisen asiakirjoja sekä milloin ne ovat julkisia, milloin harkinnanvaraisia ja koska ne on salattava sivullisilta. (Kulla & Koillinen 2014.)

### 2.1 Viranomainen

Viranomainen on julkisen organisaation toimielin, jolla on lainsäädännön pohjalta itsenäinen päätösvalta julkisten tehtävien hoitamisessa (hoito, opetus, huolto) tai julkisen vallan käyttämisessä (edut, oikeudet, velvoitteet). Viranomaisena voi toimia myös yksityinen taho (yhteisö, laitos, säätiö ja yksityinen henkilö) sen hoitaessa julkista tehtävää ja käyttäessä tällaisessa tehtävässä julkista valtaa. Kunnallisessa toiminnassa julkisuuslaki koskee

kunnallisten viranomaisten ohella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetettuja lautakuntia, neuvottelukuntia, komiteoita, toimikuntia, työryhmiä, toimitusmiehiä sekä kunnan ja kuntayhtymän tilintarkastajia. (HE 30/1998; JulkL 4§; Mäenpää 2008, 78.)

## **2.2 Asiakirja ja viranomaisen asiakirja**

Julkisuuslaissa viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomaisen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa (JulkL 5§). Esimerkiksi viranomaiselle lähetetty sähköpostiviesti voi olla viranomaisen asiakirja, jos viesti liittyy viranomaisen toimintaan (KHO 2013:32; Kouvolan HAO 17.3.2010; OKA 10.7.2009).

Kaikki viranomaisen hallussa olevat asiakirjat eivät kuitenkaan ole viranomaisen asiakirjoja. Julkisuuslaissa tiedonsaantioikeuden ja salassapitosääntelyn kohteena on asiakirjaan sisältyvä tieto. Lainsäädäntö antaa oikeuden tietoon, mutta tuon tiedon on löydettävä asiakirjasta. Asiakirja on määritelty hyvin laajasti, ja se kattaa monenlaiset asiat kuiteista videotallenteisiin: ”kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla” (JulkL 5§). (Mäenpää 2008, 5, 60.)

Viranomaisen toimintoihin liittyviä asiakirjoja ovat esimerkiksi

- viranomaiselle sen virkatehtävään liittyen toimitetut hakemukset, kantelut, tarjoukset
- viranomaisessa (viranomaisen virkatyönä) laaditut muistiot, tuomiot, lausunnot, esitykset, päätökset
- viranomaistoiminnan tuloksena syntyneet kertomukset, raportit, selvitykset, toimeksiantoasiakirjat
- viranomaisen tallentamisen tuloksena syntyneet asiakirjat, esimerkiksi maksutositteet, tietojärjestelmämerkinnät ja niiden kokoelmat eli rekisterit ja tietokannat

- kirjallisten ohella myös kuvalliset esitykset, kuten valokuvat, kartat, piirustukset, taulukot, mikrofilmit, röntgenkuvat.

Viranomaisen asiakirjoiksi voidaan laskea myös laadittavissa olevat, potentiaaliset asiakirjat esimerkiksi tietojärjestelmätietojen pohjalta. Laatimisen lakisääteisenä edellytyksenä ovat kuitenkin sen ”tavanomaiset” toimenpiteet. (Wallin & Konstari 2000, 63.)

Viranomaistiedon saamisen näkökulmasta erityisen merkittävä asiakirjalaji on asiakirjojen luettelo eli diaari, ns. ”päivän posti”, johon viranomainen kirjaa sille saapuneet ja sen muualle lähettämät aineistot. Diaarit kuten viranomaisen asiakirjat yleensäkin ovat lähtökohtaisesti julkisia. Diaari on toimiva tiedonhankinnan lähtökohta tilanteessa, jossa tiedonpyytjä on kiinnostunut jostakin viranomaisen käsittelemästä asiakokonaisuudesta eikä hänellä ole tarkkaa tietoa kyseiseen asiaan liittyvistä yksittäisistä asiakirjoista. (HE 30/1998; Mäenpää 2008; Wallin & Konstari 2000.)

Laissa mainittu viranomaisen asiakirja edellyttää sen olemista viranomaisen hallussa tai määräysvallassa. Lisäksi edellytetään, että viranomainen on voinut tutustua asiakirjan sisältöön pystyäkseen arvioimaan sen ulospäin luovuttamisen mahdollisuuksia. Asiakirja saattaa esimerkiksi olla sellainen tekninen tiedosto, jota viranomainen ei pysty avaamaan luettavaan muotoon.

Lain soveltamisen ulkopuolelle jäävät kuitenkin erimuotoiset ”ei-asiakirjat” (Mäenpää 2008). Näitä ovat esimerkiksi

- viranomaisen laatimat alustavat ja työstämättömät luonnokset, jotka ovat asian käsittelyn alku- tai välituotteita ja joita ei myöskään ole luovutettu esittelyä tai käsittelyä varten
- erimuotoiset sisäisen toiminnan asiakirjat, jotka on hankittu sisäistä käyttöä varten tai jotka liittyvät henkilöstön yhteydenpitoon, kuten viranomaisen sisäiseen koulutukseen tai oman toiminnan kehittämiseen
- tiedot, joita ei ole tallennettu asiakirjamuotoon.

Viranomaisen asiakirjaksi on kuitenkin tulkittu ulkopuolisen tahon viranomaiselle toimittamat luonnokset ja muistiinpanot. Myös esimerkiksi viran-

omaisen hyväksymä viranhaltijan matkalasku on julkinen hallintopäätösasiakirja, eikä sitä voida tulkita viranomaisessa toimivan laatimaksi sisäiseksi asiakirjaksi.

- Kilpailuviraston laatimat nauhoitteet kuultujen henkilöiden kertomuksista olivat viranomaisten asiakirjoja (KHO 12.4.2006 T 891).
- Käräjäoikeuden memoriaalipöytäkirja sisälsi käräjätuomarin työskentelyn apuvälineeksi tarkoitettuja muistiinpanoja, joita ei katsottu asiakirjoiksi (KHO 2001:66).

Oikeudessa on vahvistettu kanta, että kaikki arkistoon liitetty aineisto on asiakirja, jota voi joka tapauksessa pyytää viranomaiselta (JulkL 5§ 4. mom.; KHO 2012:68; KKO 2004:47). Asiakirjan sisäisen käytön luonne riippuu siitä, onko asiankirjan suhde julkisen vallan käyttöön ”välillinen, vähämerkityksellinen, etäinen tai epäsuora” (Mäenpää 2008, 71). Esimerkiksi työtyytyväisyyttä mittaavaa henkilöstöbarometria ei tarvinnut luovuttaa (KHO 2012:68; KHO 2002:20), mutta hallinto-oikeuden sisäinen tasarvoselvitys piti luovuttaa, koska asia liittyi merkittävästi perusoikeuksiin (KHO 2015:171). Lisäksi merkittävistä henkilöistä koostunut osanottajalista yhteiskunnallisesti merkittävään tapahtumaan piti myös luovuttaa (KHO 2012:88).

### **2.3 Julkisuusharkinta**

Viranomaisen laintulkinta ja julkisuusharkinta on säännösteltyä ja ohjattua. Julkisuuslain perusteella pyydetävän tiedon luovutus ratkaistaan tilannekohtaisesti. Julkisuuslain menestyksekkäs soveltaminen edellyttää myös muun lainsäädännön tuntemusta (Wallin & Konstari 2000, 5). Esimerkiksi julkisuuslain salausperusteet luetellaan hyvin yksityiskohtaisesti (24§), mutta tämän lisäksi useissa muissa laeissa on salausta määrittäviä erityispykäliä (mm. henkilötietolaki, potilaslaki, poliisilaki). Viranomaisten pitää kuitenkin tulkita tiedonluovutustilanteita julkisuusmyönteisesti, lain tarkoitus huomioiden (JulkL 3§).



Mikäli asiakirja on julkinen, se tai sen sisältämä tieto on aina luovutettava sitä pyytävälle. Asiakirjan julkisuuden suhteen käytetään seuraavaa, järjestysnumeroin etenevää heuristiikkaa (Kulla & Koillinen 2014; Wallin & Konstari 2000, 99):

- Kuuluuko asiakirja lain soveltamisalaan?
- Onko asiakirja salassapidettävä?
- Onko asiakirja tullut julkiseksi?

Ensimmäiseksi tarkastetaan, onko asiakirja viranomaisen asiakirja. Onko se viranomaisen hallussa ja laadittu tai toimitettu sille sen toimialaan kuuluvassa asiassa sekä onko laissa mainittuja asiakirjakohtaisia poikkeuksia asiakirjan julkisuuteen? Toiseksi on ratkaistava, onko asiakirjassa lain perusteella salassa pidettävää. Salataanko koko asiakirja, vai onko asiakirja osittain julkinen? Kolmanneksi tarkastetaan asiakirjan laissa mainitut ajalliset ja muut muutoseikat. Tämäntapaisen heuristiikan läpäissyt asiakirja on julkinen.

Mikäli asiakirjan luovutus on viranomaisen harkinnassa tai siinä on lain perusteella jotakin salassa pidettävää, viranomaisen on tehtävä asiassa julkisuusharkintaa. Julkisuutta ja salassapitoa arvioidaan tosiseikoilla, yksilöidysti ja asiakirjakohtaisesti. (Mäenpää 2008, 214.)

- Salassapito ja julkisuus on perusteltava arvioitavissa olevilla tosiseikoilla.
- Tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos asiakirja sisältää salassa pidettäviä tietoja.
- Julkisuusarviointia ei saa toteuttaa asiakirjaan liittyvän asian käsittelyn pohjalta.

Mäenpään (2016, 358) mukaan keskeisiä sääntöjä harkintaan ovat julkisuuslain ”tiedonsaantioikeuksien huomioon ottaminen päätöksenteossa” (17§) ja ”lain tarkoitus” (3§).

Pyydetyjen aineistojen salassapitoa ei voida perustella tiedon luovuttamisen aiheuttamalla mahdollisella vaivannäöllä. Hyväksyttävä salassapidon peruste kuitenkin on se, jos pyydetyn asiakirjan sisältö ei ole ymmärrettävissä

oikein peitettyjen tietojen runsauden takia tai jos tunnistetietojen peittäminenkään ei estäisi salassa pidettävien tietojen paljastumista.

Kunnallisessa toiminnassa erityisen ongelmallinen salassapito koskee yksityistä liike- ja ammattisalaisuutta (JulkL 24:20), jolla suojattava intressi liittyy yrityksen tekniseen ja kaupalliseen osaamiseen, asiakassuhteisiin, budjetointiin tai toimintastrategiaan. Esimerkiksi kunnilla ja yrityksillä on usein keskinäisiä sopimuksia, jotka voivat olla julkisuuslain mukaisen tiedonpyynnön kohteina mutta joita koskevat tiedot voivat aiheuttaa sopimuskohteille taloudellista vahinkoa. Liike- ja ammattisalaisuutta ei kuitenkaan voida perustella sellaisilla tiedoilla, jotka liittyvät elinkeinonharjoittajan velvollisuuksiin ja niiden hoitamiseen tai jos niillä on merkitystä kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi. Salassapitoa olisi arvioitava objektiivisesti ja kokonaisuutena, ja yrittäjää olisi tarvittaessa kuuluttava arvioitaessa aineistojen luovuttamista. Yrityksen oma salassapitotahto ei ole kuitenkaan riittävä peruste aineistojen luovuttamatta jättämiselle.

Myös kunnallisiin liikelaitoksiin sovelletaan julkisuuslakia, jolloin päätöksenteko on lähtökohtaisesti julkista. Oma ongelmansa on kuitenkin aiheutumassa kuntien halusta virtaviivaistaa toimintaansa yhtiöittämällä aiemmin suoraan avoimen päätöksenteon pohjalta toimineita liikelaitoksiaan. Kun julkisuuslaki ei koske osakeyhtiölain (624/2006) alaisia yhtiöitä, näiden asiakirjat ovat lähtökohtaisesti luottamuksellisia. Erityisiä lisäongelmia syntyy yhtiöittämisen yleistymisestä myös ei-markkinaehtoiisiin kunnallisiin tehtäviin, kuten sosiaali- ja terveystalouteen. Toisaalta osakeyhtiölaki ei edellytä, että kunnallisten yhtiöiden pitäisi välttämättä salata asioitaan.

Mikäli tieto ei ole julkinen, ei se ole välttämättä salainenkaan. Julkisuuden vastakohta ei ole salaaminen, vaan tiedon harkinnanvarainen luovuttaminen (Mäenpää 2008, 214; Wallin & Konstari 2000, 97). Esimerkiksi tarkastamattoman pöytäkirjan luovuttaminen on viranomaisen harkinnassa.

## **2.4 Tietopyyntö ja julkisuuslain mukainen tietopyyntö**

Kaikki tietopyynnot eivät ole julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä. Tietopyynnöllä tarkoitetaan julkisoikeudellisessa, journalistisessa tai avoimen tiedon kirjallisuudessa yleensä julkisuuslain määrittelemää tietopyyntöä.

Tietopyyntö on käsite, jota käytetään yleisesti oikeuskirjallisuudessa julkisuuslain kontekstissa mutta jota ei yleensä tarkemmin määritellä (mm. Mäenpää 2008; Kulla & Koillinen 2014; HE 30/1998). Tietopyyntö voi olla mikä tahansa tiedon pyyntö. Se voi olla otsikoitu esimerkiksi kysymykseksi, selvityspyynnöksi, uteluksi tai kommentiksi.

Tietopyyntö voidaan esittää epämuodollisesti tai virallisemmin suoraan suullisesti tai valittua mediaa käyttäen. Sähköposti on erikseen mainittu oikeutettuna yhteydenpitotapana viranomaiseen laissa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003, 9§; Voutilainen 2006, 273). Viranomainen voi tiedonpyytäjää varten laatia esimerkiksi tietopyyntölomakkeita, joilla tietoa voi kysyä, mutta tiedonpyytäjää ei voi velvoittaa käyttämään lomaketta tietoa pyytääkseen.

- Julkisuuslaissa ei ole säännöksiä siitä, että asiakirjapyyntö tulisi tehdä tiettyssä muodossa tai edes kirjallisesti. Asiakirjapyyntö on siten vapaamuotoinen, ja sen voi tehdä myös suullisesti. (OKV 1640/1/2012.)
- Suullinen kysymys asiakkaalle tarjotusta hoidosta oli julkisuuslain mukainen tietopyyntö (OKV 1234/1/2013).

Tiedot voidaan luovuttaa jäljennöksenä tai tulosteena tai suullisesti selostamalla asiakirjan julkista sisältöä, ellei tiedonpyytäjä pyydä asiakirjasta jäljennöstä. Tiedot voi luovuttaa myös nähtäväksi, kuunneltavaksi tai jäljennettäväksi esimerkiksi tietojärjestelmästä. (JulkL 16§.)

Viranomaisella on oikeus luovuttaa pyydettyjä tietoja muuten kuin pyydetyllä tavalla, jos asiakirjoja on paljon, niiden kopiointi osoittautuu työlääksi tai tietojen luovuttaminen aiheuttaisi kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle. Leväperäisesti hoidettu asiakirjahallinto ei kuitenkaan ole tälle riittävä peruste. Kohtuuttomaksi haitaksi virkatoiminnalle on kuitenkin tulkittu se, että pyyntöä ei voida toteuttaa ilman, että merkittävä osa viranomaisen käytävissä olevista voimavaroista joutuisi sidotuksi pyyntöön vastaamiseen.

Jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, eikä tämän oikeuden toteuttamiselle ole juuri muotoseikkoja. Julkisuuslaissa asiakirjan pyytämisestä (JulkL 13§) mainitaan vain, että ”pyyntö saada tieto viran-

omaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomai-  
nen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee”. Toisaalta ”tiedon pyytäjää  
on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja,  
josta hän haluaa tiedon”. Mikäli pyyntö ei ole yksilöity riittävästi, viran-  
omaisen on neuvottava pyytäjää ja autettava tätä täsmentämään pyyntöään.

Tiedonluovutuksen ratkaiseminen on tilannekohtaista ja edellyttää muun  
lainsäädännön samanaikaista soveltamista. Lisäksi jotkut lainkohdat edel-  
lyttävät tulkintaa, johon löytyy ohjeita muualta lainsäädännöstä sekä ky-  
seistä lainkohtaa koskevista oikeuden ennakkotapauksista.

Mikäli pyyntö kohdistuu viranomaisen asiakirjaan, on pyytäjälle vastat-  
tava ja joko (JulkL 14§)

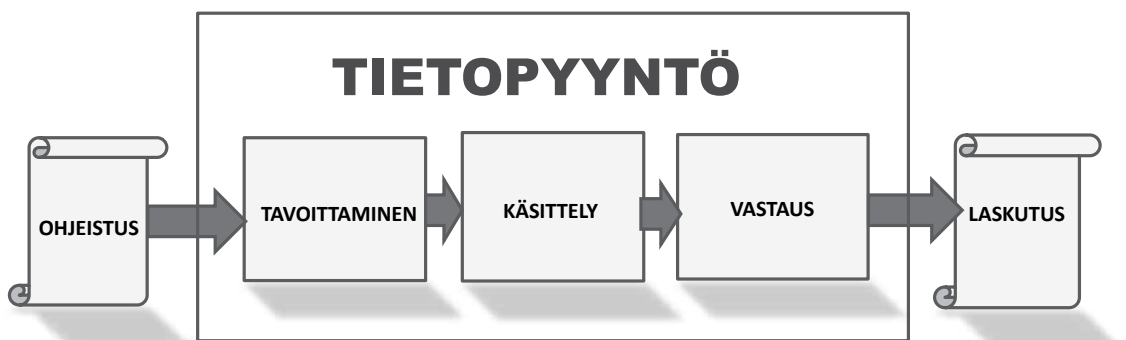
- luovutettava pyydetyt tiedot
- pyydettyä kysyjää yksilöimään tarkemmin pyydettyä tietoa tai  
muuten neuvotella pyyntöön liittyvistä ongelmista (esimerkiksi  
pyynnön kohdistuessa useaan eri asiakirjaan)
- annettava ennakkoilmoitus tietopyynnön mahdollisesta  
maksullisuudesta, mikäli se vaatii lain mukaisesti perustellen  
ylimääräistä työtä
- annettava lakiin perustuva syy kieltäytymiselle sekä kysyä  
tiedonpyytäjältä, haluaako hän asiasta valituskelpoisen päätöksen.

Viime kädessä vastuu tietopyynnön käsittelyssä on viranhaltijalla, jolle viran-  
omainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se aseman vuoksi muuten  
kuuluu. Asian valmistelijalla on mahdollisuus siirtää luovutus päätös omalle  
esimiehelle tai viranomaiselle. (JulkL 14§, 15§.)

Myös muiden viranomaisten oikeus viranomaistietoon määritellään jul-  
kisuuslaissa:

- Julkiset asiakirjat kuuluu antaa jokaiselle (myös viranomaiselle).
- Harkinnanvaraiset asiakirjat on syytä antaa vedoten viranomaisten  
keskinäiseen yhteistyöhön (hallintolaki 10§).
- Salassapito koskee sivullisille annettavia tietoja: julkisuuslaissa on  
useita pykälää, jotka oikeuttavat viranomaiset saamaan salattuja  
tietoja, mikäli ne kuuluvat olennaisesti viranomaisen toimintaan,  
jolloin toinen viranomainen ei ole sivullinen (26§, 27§, 28§, 29§, 30§).

### 3 Tietopyyntöongelmat



*Kuvio 1. Tietopyyntöprosessi, sitä koskeva ohjeistus ja aineistojen mahdolliset luovutuskustannukset.*

Tässä luvussa tietopyyntöjen ongelmia tarkastellaan lineaarisena prosessina, joka koostuu ajallisesti etenevistä osavaiheista. Ne alkavat viranomaisen tavoittamisesta, jatkuvat tietopyynnön käsittelyllä ja päättyvät viranomaisen tietopyyntöön vastaamiseen. Varsinaisten tietopyyntöjen käsittelyä on usein ohjeistettu sisäisillä ohjeistuksilla. Edelleen tietopyyntöjen pohjalta luovutettavista aineistoista saatetaan periä maksuja erillisten hinnastojen pohjalta.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Lueteltujen ongelmien lähteenä on tietopyynnöllä kerätyn aineiston sisällönanalyysi. Tarkemmin menetelmistä kerrotaan liitteissä.

### 3.1 Tietopyyntöjen ohjeistus

Lainsäädäntö edellyttää viranomaisten huolehtivan siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto tiedonluovutuksesta ja -käsittelystä (Julkl 18§, 1. momentti, 5. kohta; JulkA 4§).

Tiedonluovutusta koskeva sisäinen ohjeistus on kunnissa usein hajallaan. Monessa kunnassa ei ole ohjeistusta tai erillistä koottua asiakirjaa ohjeistuksena tiedonluovutusta varten. Kunnissa on käytössä useita erimuotoisia asiakirjoja, jotka määrittävät viranhaltijoiden tiedonluovutusta.

Kuntien tietopyyntövastausten perusteella tiedonluovutuksen ohjeistus tapahtuu yleensä käytännössä hallintosäännön sekä asiakirjahallinnon ja arkistotoimen toimintaohjeen kautta. Hallintosäännöstä ilmenevät henkilöt, joilla organisaatiossa on valta luovuttaa tietoja. Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen toimintaohje puolestaan kertoo, miten käytännössä asiakirjoja rekisteröidään, hallinnoidaan ja luovutetaan. Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen toimintaohjeiden sisältöjen laajuus vaihtelee. Osa niistä on hyvin suppeita ja osa niin laajoja, että ne voitaisiin sisällön puolesta luokitella kunnan tiedonluovutuksen yksityiskohtaiseksi ohjeistukseksi.

Lainsäädäntö mainittiin useasti ohjeistuksena. Muutamassa kunnassa sen nähtiin riittävän ainoana mainittuna seikkana. Lisäksi joitakin kertoja huomautettiin tiedonluovutusta varten laadittujen hinnastojen ja niiden päätösten sisältävän tiedonluovutusta ohjaavaa tietoa.

Laajoja kirjallisia ohjeita asiakirjojen luovutukseen lähetti vain kuusi kuntaa, vaikka niiden olemassaoloon viittasi useampi. Osassa viesteistä mainittiin julkisuuslain 5§ ja kohdat 2 ja 3, jolloin ohjeistusasiakirjoja ei toimitettu harkinnanvaraisina luovutettavina viranomaisen sisäisen käytön asiakirjoina. Kunnat lähettivät laajojen kirjallisten ohjeiden lisäksi lyhyempiä ohjeistuksia, jotka olivat muistiomaisia kokoelmia, esimerkiksi muistilistoja aiheesta, Kuntaliiton yleiskirjeitä ja esimiehen ohjeistuksia.

Useimmiten organisaation erilliset kirjalliset ohjeet oli tehty vain jotain tiettyä erityistarvetta varten, kuten ”salassa pidettävien asiakirjojen hallinnointi ja luovutus”. Lisäksi kuntien vastausten perusteella monella hallintokunnalla vaikuttaa olevan omat yksilölliset ohjeistuksensa. Tämä johtuu kuntiin kohdistuvien tietopyyntöjen toistuvasta erityislaadusta, esimerkiksi

potilastietojen tai kiinteistökarttojen kyselyistä. Esimerkiksi toimitetut potilasasiakirjojen käsittelyohjeet ovat kymmeniä sivuja pitkiä.

Jotkut kunnat lähettivät ohjeistuksen sijasta kunnan viestintä- tai tiedotusohjeita, viestintäsuunnitelmia ja viestinnän periaatteita. Muutamassa näistä käsiteltiin tietojen luovuttamista, mutta useimmiten niissä vain viitattiin velvollisuuksiin ja muihin ohjeistuksiin. Kuntaliiton materiaalit mainittiin paljon useammin kuin muiden tahojen aineistot.

Osa kunnista edellytti tietojen luovuttamista varten erityisen lomakkeen täyttämistä, joskin tämä oli yleisempää erilaisissa erityistilanteissa, kuten ”kuollutta henkilöä koskevien potilastietojen pyytäminen”. Pieni osa kunnista mainitsi antavansa henkilökunnalleen julkisuuslakia ja tiedonluovutusta koskevaa koulutusta. Toisissa kunnissa lähinnä esimiehet vain perhdyttävät asiaan suullisesti.

## Taulukko 1.

Kuntien sisäiset ohjeistukset tietopyyntöjen käsittelyssä.

TIEDONLUOVUTUKSESSA MAINITUT OHJEISTUKSET	OHJEISTUSTEN OHJAAVUUS (TULKINTA ASIAKIRJAN MERKITYKSESTÄ)	KUNNAT, JOIDEN VASTAUKSISSA ASIA ILMENI
Hallintosääntö	Tiedonluovutusosoikeuksien delegointi	39
Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen toimintaohje	Asiakirjojen rekisteröinti, hallinnointi ja luovuttaminen	41
Tiedonluovutuksen hinnastot ja päätös hinnastosta	Tiedonluovutuksen maksuttomuus ja maksullisuus, maksulliset tiedonhankinnat, hinnoittelu	hinnastosta ohjeistuksena mainitsi 7
Lainsäädäntö; julkisuuslaki, hallintolaki, henkilötietolaki, kuntalaki, arkistolaki ym.	Viranomaisen velvollisuudet tiedonluovutukseen ja salausperusteet, toiminnan yleiset raamit	63
Lomakkeet	Erytistilanteissa kysyttävät ja lain vaatimat tiedot (esim. käyttötarkoitus), rekisteröinnin ja käsittelyn helpottaminen	12
Kuntaliiton yleiskirjeet ja ohjeet; muut ulkopuoliset tahot	Laaja ohjeistus lainsäädännön yksityiskohtien toteuttamiseksi rajatuissa asioissa	15
Viestintä- tai tiedotusohje, viestintäsuunnitelma	Lyhyet viittaukset muuhun ohjeistukseen	11
Sisäiset ohjeet	Koottu yhteenveto kaikesta tai rajatun aiheen tiedonluovutusta ohjaavasta tiedosta	36
Ei ohjeistusta tai ei omaa erillistä ohjeistusta	Toimintaa ohjaavan tiedon ja asiakirjojen etsiminen useasta paikasta	88
Koulutus	Ohjeistuksen jalkauttaminen ja kokonaisuuden harjoittelu	11

## 3.2 Viranomaisen tavoittaminen

Viranomaisen tavoittaminen on ensimmäinen ja erittäin ratkaiseva askel tietopyynnössä. Nyt toteutetussa tutkimuksessa tehty tietopyyntö osoittautui lähes välittömästi ongelmalliseksi. Kuntien lähettämässä vastauksissa ja yhteydenotoissa paljastui epätietoisuutta ja ihmettelyä siitä, mistä tietopyynnössä on kysymys, ja tietopyynnössä esitettiin tarkentavia kysymyksiä.

Ensimmäiset ongelmat tietopyynnöissä syntyvät pyynnön lähettämisessä ja vastaanottamisessa viranomaisessa. Ongelmien syy voi olla viranomaisen teknisissä tietojärjestelmissä, jolloin pyyntö ei lainkaan tavoita viranomaisita. Yleisempää aineistossa on, että viranomainen karsii saamansa pyynnön virheellisen tulkinnan perusteella.

### 3.2.1 Sähköpostin järjestelmävirhe ja tekniset kömmähdykset

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) määrittää sähköpostitse lähetettävät viestit sopiviksi viestimisvälineeksi viranomaisille. Sähköpostitse voi lähettää esimerkiksi asiakirjoja tai laittaa asioita vireille ilman erityistä sähköistä tunnistusta, ”jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä”. (9§, 2. mom.) Lain mukaan vastuu viestin perillemenosta on viestin lähettäjällä (8§), joskin ”viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sen sähköiset tiedonsiirtomenetelmät ovat toimintakunnossa ja mahdollisuuksien mukaan käytettävissä muulloinkin kuin viraston aukioloaikana” (6§).

75 kuntaa kuittasi saamansa tietopyynnön tai esitti tarkentavan kysymyksen kolmen päivän sisällä viestin saamisesta. Monessa kunnassa on käytössä automaattinen kuittaus, jolloin sähköpostijärjestelmä ilmoittaa automaattisesti lähettäjälle kunnan vastaanottaneen viestin. Kaikista tällaisen kuittauksen lähettäneistä kunnista ei tullut varsinaista vastausta lainkaan (11 kappaletta).

Tutkimuksessa käytettyjen sähköpostiosoitteiden toimivuus varmistettiin E-mail checker -työkalulla. 15 kunnan kohdalla työkalu ilmoitti, että sähköpostijärjestelmässä oli käytössä ”catch all” -asetus, joka ohjasi kaikki virheellisellä osoitteella lähetetyt sähköpostit yhteen keräyskansioon, mikäli sähköpostiosoitteen loppuosa oli @[kunta].fi. Keräyskansiota ei tarkasteta



kovinkaan usein sen perusteella, että näistä kunnista ei tullut vastausta kolmessa viikossa. Kaikille näille kunnille lähetettiin pyyntö uudestaan kuntien verkkosivuilta poimittuun uuteen sähköpostiosoitteeseen.<sup>4</sup>

Huomioitavaa on myös, että kaksi kuntaa mainitsi vastauksissaan laajoista katkoksista sähköpostien vastaanottamisessa keväällä vuonna 2015. Näiden katkosten syitä ei saatu selville.

Sähköpostin lähettämisessä tapahtui useita pieniä virheitä, jotka haittasivat tai estivät tiedonkulkua viranomaisessa. Virheet olivat luonteeltaan kuitenkin selvästi kertaluontoisia:

- Liian suuri liitetiedosto, jota sähköpostijärjestelmä ei voinut lähettää ja joka toimitettiin postitse tai muistitikulla.
- Viestissä kerrotaan mukana olevasta liitteestä, mutta liitetiedosto unohdettiin liittää viestiin.
- Lähetettiin kolmen eri tiedoston sijasta sama tiedosto kolmesti.
- Lähetettiin selvästi väärä liitetiedosto.
- Viranomaisen vastaus lähetettiin väärään osoitteeseen siinä olevan kirjoitusvirheen takia.
- Viranomaisen tarjosi aineistoonsa linkin omalle koneelleen tai kunnan suljettuun intranettiin.

### 3.2.2 Viranomaisen virheellinen tulkinta

Vain yksi tietopyyntöön vastanneista kunnista kertoi tietopyynnön joutuneen sähköpostijärjestelmän automaattisen roskapostisuodattimen kautta roskapostikansioon, josta se kuitenkin osattiin poimia käyttöön oma-aloitteisesti.

Manuaalisesti tietopyyntöjä karsittiin usein. Viranomaisen oli menetellyt virheellisesti, jos se oli poistanut saapuneen viestin tietojärjestelmästä sen luettuaan ennen asian varsinaista käsittelyä. Sähköinen viesti katsotaan saapuneeksi viranomaiselle silloin, kun se on viranomaisen käytettävissä

---

<sup>4</sup> ”Catch all” -järjestelmäasetuksen vuoksi esimerkiksi yhden merkin kirjoitusvirhe sähköpostiosoitteessa voi johtaa viestin huomaamattomaan katoamiseen. Tämä ei aiheuta lähettäjän sähköpostiohjelmaan vikailmoitusta eikä viesti päädy käsitteilyyn viranomaisessa.

vastaanottolaitteessa tai tietojärjestelmässä siten, että viestiä voidaan käsitellä (laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 13/2003, 10§).

Ilmeisin syy sähköpostiviestien karsimiselle ennen käsittelyä oli niiden suuri määrä. Asiantuntijoiden tulee samaan sähköpostiosoitteeseen monenlaisia sähköposteja eri tahoilta, esimerkiksi muiden viranomaisten ja kansalaisten kyselyjä, muita varsinaiseen viranhoitoon tarkoitettuja viestejä, tutkimuskyselypyyntöjä, yleisiä ilmoituksia ja mainoksia. Postia joudutaan käymään nopeasti läpi ja ”karsimaan rankalla kädellä”, kuten eräs kunnanjohtaja asian ilmaisi. Sama kunnanjohtaja oli huolissaan sähköpostitulvan vaikutuksesta yksilöiden oikeusturvalle, kun ”yksittäisen ihmisen hätä voi hukkuu sähköpostien sekaan”.

Nopeasti sähköposteja läpikäytäessä ratkaisevaa viranomaisen toiminnalle näyttäisi olevan viestien välitön tulkinta. Virheellisiä tulkintaperusteita viestien karsimiselle osoittautui olevan useita:

- Tietopyyntö tulkittiin aiheensa vuoksi vapaaehtoiseksi tutkimuskyselyksi.
- Kun tietopyynnön lähettäjä oli tutkija, tietopyyntö tulkittiin lähettäjän roolin vuoksi vapaaehtoiseksi tutkimuskyselyksi.
- Tietopyynnön tulkittiin olevan sama asia kuin kuntaan kuukausi aikaisemmin lähetetty tutkimuskutsu haastatteluun.
- Tietopyyntö ei asiantuntijan mielestä ollut riittävän yksilöity.
- Tietopyyntö ei koskenut kysyjän oikeusturvaa tai kunnassa käsiteltävänä olevaa asiaa.
- Tietopyyntöviestistä ei löytynyt kunnalle tuttua käsitteellistä nimeä tai otsaketta, jonka mukaisesti pyyntö olisi voitu rutiininomaisesti diaroida tai käsitellä välittämällä se edelleen.
- Tietopyyntö liittyi usean eri henkilön tietämykseen ja tehtävänalaan, eikä kunnassa ollut selvyyttä siitä, kenelle viesti olisi pitänyt välittää, joten sitä ei sitten lähetetty kenellekään.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Kun viesti välitettiin hoidettavaksi toiselle viranhaltijalle ja tiedoksi toiselle, molemmat tulkitsivat viestin tulleen heille pelkästään tiedoksi.

- Asiankäsittelijä päätti, että koska aikaa viestin saapumisesta on kulunut jo paljon, viesti ei varmaankaan ollut enää ajankohtainen ja siihen jätettiin tästä syystä vastaamatta.

Tulkintavirhe on ongelma, koska suuri osa kunnista ei kirjaa tai muutoin rekisteröi pysyvällä tavalla muita kuin vireille tulleita asioita. Useasta kunnasta kerrottiin, että erikseen kirjaamattomat sähköpostit hävitetään järjestelmästä. Nopeimmat tekevät sen kolmen kuukauden kuluttua viestin saapumisesta, pisimmillään säilytysajaksi ilmoitettiin kaksi vuotta. Joissakin kunnissa liian nopeaa sähköpostien tuhoamista edesauttoi sähköpostijärjestelmän tilan puute. Erästä vastausta lainaten: ”sähköposti täynnä -ilmoitus seuraa mukana joka päivä”.

### 3.2.3 Viranomaisen vastausvelvoite

Viranomaisen velvoite vastata saamiinsa tiedusteluihin sisältyy vaatimukseen viranomaisen hyvästä hallintotavasta sekä palvelu- ja neuvontavelvollisuudesta (PerustusL 21§; HL 7–8§; esim. Mäenpää 2016, 2, 209). Esimerkiksi hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 72/2002) korostetaan viranomaisten yleistä velvollisuutta vastata niille esitettyihin asiallisiin ja riittävän yksilöityihin kysymyksiin ja muihin tiedusteluihin. Kirjallisiin kysymyksiin on esityksen mukaan syytä vastata kirjallisesti. Yksinkertaisia tai vireillä olevia asioita koskeviin tiedusteluihin voidaan vastata suullisesti, esimerkiksi puhelimitse. Vastaamisen nopeudesta hallituksen esityksessä todetaan, ”ettei hallintoasian hoitamista tai asiointia koskeviin kysymyksiin vastaaminen edellytä viranomaiselta erityisiä toimenpiteitä” ja että vastaus voidaan useimmista tapauksissa antaa heti.

Perustuslain ja hallintolain perusteella viranomaisen toimintaan koskevaan viestiin on aina vastattava heti tai viipymättä. Oikeuskirjallisuudessa viranomaisen edellyttämän viipymättömän toiminnan on tulkittu tarkoittavan 1–3 päivää, jolloin viranomaisen on annettava lyhyt vastaus tiedusteluun tai ilmoitettava ajankohta, jolloin lopullinen vastaus tai tiedonluovutus on tulossa. Julkisuuslain mukaan tieto asiakirjasta on annettava kahdessa viikossa, mutta hallintolain perusteella viranomaisen on vastattava tätä nopeammin.

---

## Taulukko 2.

Aikarajat ja juridinen pohja hyvän hallinnon edellyttämään viestiin vastaamiseen ja julkisuuslain mukaiseen tiedonluovutukseen.

VIRANOMAISEN TOIMENPIDE	VASTAAMINEN VIESTIIN	TIETOJEN LUOVUTUS
Nopeus	Heti tai viipymättä (1–3 vuorokautta)	Viipymättä (enintään 2 viikkoa)
Juridinen peruste	Hyvä hallintotapa (perustuslaki), hallintolaki, laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta

Eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri ovat ottaneet useissa ratkaisuissaan kantaa kunnille asettamiin velvoitteisiin tietopyyntöihin vastaamisessa ja viranomaisten laiminlyönneistä vastata niille osoitettuihin kirjeisiin, tiedusteluihin ja asiakirjatilauksiin (vrt. OKV 986/1/96, OKV 912/1/00, OKV 678/1/02, OKV 467/1/08).

- Viranomaisen on vastattava asialliseen ja riittävästi yksilöityyn tiedusteluun ilman aiheetonta viivytystä (OKV 64/1/2014).
- Viranomaisen on vastattava saamiinsa yhteydenottoihin, vaikka se ei olisikaan ollut velvollinen ryhtymään mihinkään toimenpiteisiin niiden tarkoittamassa asiassa (OKV 891/1/06).
- Viranomaisen olisi pitänyt antaa arvio tietopyynnön käsittelyajasta (OKV 927/1/07).
- Viranomaiselle puhelimitse tehtyyn yhteydenottopyyntöön on vastattava (OKV 812/1/05).
- Viranomaisen olisi pitänyt viipymättä ilmoittaa sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta ja viitattava pian annettavaan lausuntoon, jos vastausta ei ole mahdollista antaa viipymättä (OKV 1168/1/04).

Tietopyynnöllä keräämämme aineiston perusteella suuren sähköpostitulvan armoille joutunut viranomainen priorisoi, mihin viesteihin sen pitää vastata ja mihin se voi jättää vastaamatta. Vastausvelvollisuuden arvioinnissa kunnat kiinnittävät huomiota lähettäjän yhteiskunnalliseen rooliin, tulkintaan

pyynnön nimikkeestä tai pyydetyn tiedon käyttötarkoitukseen. Nyt toteutettua tietopyyntöä ei aina pidetty ”oikeana”, koska pyynnön tekijät eivät olleet omaa asiaansa tai oikeusturvaansa ajavia kansalaisia, vaan tutkimusta tekeviä tutkijoita. Toisaalta osa kunnista halusi erikseen tietää, oliko niiden saama tietopyyntö kysely, selvityspyyntö, vaatimus tai jokin muu sellainen viesti, jolle viranomaisella on asianhallintajärjestelmässä kirjattava käsite valmiina.

Kysymykseen siitä, sovelletaanko viestiin julkisuuslakia vai ei, ei voida kuitenkaan vastata tulkitsemalla viestiä

- viestin käsitteellisen otsikon tai kirjattavan nimikkeen mukaan,
- tiedon pyytäjän ammattinimikkeen tai yhteiskunnallisen roolin mukaan tai
- pyynnöllä hankitun tiedon käyttötarkoituksen mukaan.

Näiden sijaan julkisuuslain soveltaminen ja vastaamisvelvollisuus riippuvat kysyttävästä tiedosta. Mikäli viesti on tulkittavissa kysymykseksi tai tiedoksi viranomaisen asiakirjoissa olevista tiedoista, viestiin täytyy vastata ja arvioida, onko tietoa luovutettava.

Epäselvissä tilanteissa viranomaisella ei voi jättää vastaamatta tietoa pyytäneelle. Viranomaisella on sen toimenkuvaan liittyvissä asioissa vastausvelvoite. Julkisuuslain mukaan tiedonpyytäjää on autettava yksilöimään heidän pyytämänsä tieto esimerkiksi diaarin ja muiden hakemistojen avulla (JulkL 13§, 1. mom.).

Asiassa on olemassa useita oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tulkintoja. Epäselvissä tietopyyntötilanteissa tilannetta pitäisi tulkita perusoikeusmyönteisesti. Pyyntö voidaan esimerkiksi asiakirjaa koskevien mainintojen perusteella mieltää tietopyynnöksi, vaikka tiedonpyytäjä ei olisikaan esittänyt asiaansa yksiselitteisesti julkisuuslaissa tarkoitetuksi tietopyynnöksi.

- Mikäli viranomaiselle osoitettu tietopyyntö jää tulkinnanvaraiseksi, viranhaltijan olisi varmistauduttava asiasta siitä erikseen tiedustelemalla (OKV 904/1/2007).
- Viranomaisen olisi pitänyt tunnistaa saamansa tietopyyntö asiakirjapyynnöksi eikä pitää sitä pelkkänä ”keskustelun avauksena” (OKV 1138/1/2013).

- Viranomaisen olisi puhelin keskustelun kuluessa pitänyt kysymällä varmistaa, oliko kyseessä tietopyyntö (OKV 351/1/2008).
- Asiakkaan viranomaiselle lähettämä kirje olisi voitu tulkita myös tietopyynnöksi asiassa (OKV 687/1/00).
- Viranomaisen olisi pitänyt pyytää selvennystä epäselväksi jääneeseen tietopyyntöön. Liian laveaan pyyntöön olisi pitänyt pyytää yksilöimistä. (OKV 13/1/04.)
- Tiedustelun lähettäjä ei saa jäädä epätietoiseksi siitä, mitä hänen tiedustelulle on tapahtunut (OKV 894/1/01).

### 3.2.4 Tietopyynnön muodon sääntely

Omat ongelmansa viranomaisten tavoittamiselle aiheuttavat viranomaisten erityiset vaatimukset siitä, kuinka tietopyynnot on toteutettava. Erityisesti terveydenhuollon puolelle välitettyjen tietopyyntöjen kohdalla tiedonpyytäjältä edellytettiin

- tietopyynnön tekemistä esimuotoillulla lomakkeella
- henkilöllisyyden todistamista ja tiedon hakemista henkilökohtaisesti paikan päältä
- tiedon käyttötarkoituksen selvittämistä
- vahvaa tunnustautumista, kuten sähköistä allekirjoitusta
- tiedonhankinnassa tarvittavan tutkimusluvan hankkimista.

Tämäntapaiset vaatimukset perustuvat yleisiin käytäntöihin kysyttäessä yksittäisten ihmisten sosiaali- ja terveystietoja. Kuitenkin hallinnollisia kysymyksiä on mahdollista kysyä ilman erityisehtoja, ja myös salattavien asioiden kohdalla on viranomaisen kerrottava näitä koskevien tietojen luonne. Viranomainen voi esittää, että tiedonpyytäjä laatisi pyyntönsä tietyllä tavalla, mutta tätä se ei voi vaatia.

- Kaupungilla on harkintavaltaa asiakirjahallintonsa järjestämiseksi hyvän tiedonhallintatavan mukaiseksi. Sellaista menettelyä, että asiakirjapyynnot käsiteltäisiin vain, jos ne tehdään lomaketta käyttäen, ei voida pitää hyvän tiedonhallintatavan mukaisena.

Näin edellyttäessään viranomaisen asettaisi asiakirjapyynnön vireille panemiseksi lakiin perustumattomia toimenpiteitä. (OKV 1640/1/2012.)

### 3.3 Pyyntöjen käsittely

#### 3.3.1 Venyvä vastausaika

Viranomaisen toiminnan nopeudesta tietopyyntöihin vastaamisessa tode-taan julkisuuslaissa, että asia on käsiteltävä viivytyksettä ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut asiakirjan saa-mista koskevan pyynnön (JulKL 14§, 4. mom.). Viivytyksettömyys sisältyy myös hyvän hallinnon perusteisiin (HL 2§, 23§) (Mäenpää 2016, 35, 172).

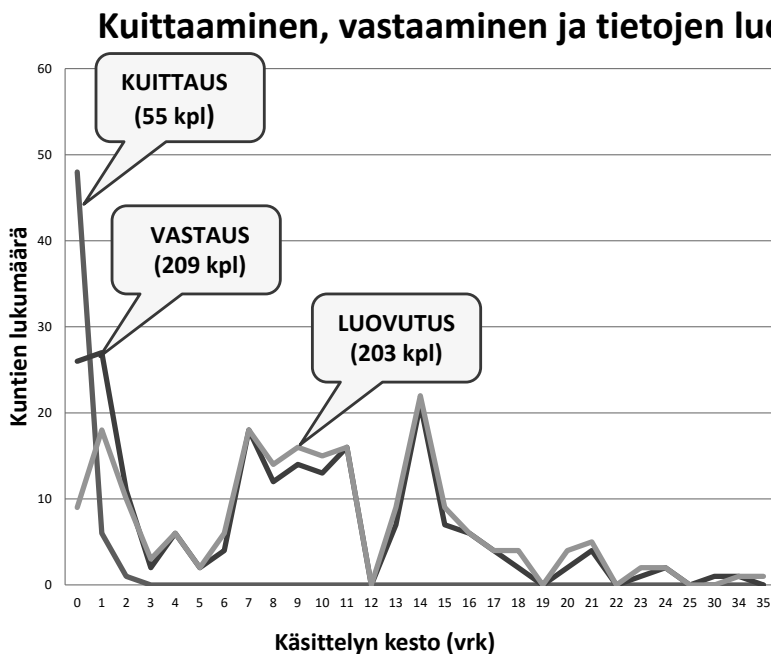
Kulla ja Koillinen (2014, 51) tulkitsevat ”viivytyksettä” tarkoittavan asian hoitamista 1–3 vuorokaudessa. Mäenpään (2008, 218) mukaan viivytyk-settömyys tarkoittaa ”asiakirjan antamista heti tai muutaman työpäivän ku-luessa”. On huomioitava, että julkisuuslain kaksi viikkoa on enimmäismää-räaika ja se koskee pyydettyjen tietojen tai aineistojen luovuttamista. Viran-omaisen on tämän lisäksi hyvän hallintotavan mukaan jotenkin vastattava viipymättä saapuneeseen viestiin.

Myös eduskunnan oikeusasiamies on korostanut ensi asteen julkisuus-ratkaisun tekemän viranomaisen toiminnan nopeutta. Mikäli asian käsitte-lylle ei ole ylivoimaisia käytännön esteitä, tietopyyntö on ratkaistava joko välittömästi samana päivänä tai tavanomaista vaikeamman asian kohdalla muutaman päivän kuluessa (EOA 568/4/90). Tietopyynnön pikainen ensi-käsittely on oikeusasiamiehen mukaan tärkeää, koska viranomaisen kieltei-sistä päätöksistä tehdyt valitukset ovat kestäneet oikeusasteissa useita kuu-kausia tai jopa vuosia. Arvioitaessa sitä, missä ajassa päätös on tehtävä, on kuitenkin otettava huomioon ratkaistavan asian laatu ja se, onko kyseessä julkinen vai salassa pidettävä asiakirja.

- Jos asian nopea ratkaiseminen ei ole mahdollista, tiedonpyytäjälle olisi pitänyt ilmoittaa välittömästi pyynnön selvittämisen vaativan lisäaikaa (EOA 661/4/96).

- Viranomaisen ja sitä edustavan yksittäisen viranhaltijan on tehtävä asiakirjapyyntöön perusteella laissa säädettyssä ajassa joko myönteinen tai kielteinen, pääsääntöisesti kirjallinen ratkaisu. Ratkaisuna ei voi olla tietojen antamisesta pidättäytyminen olemalla vastaamatta asiakkaan yhteydenottoon. (OKV 1273/1/2010.)
- Tietopyynnön käsittelyn määräaikoja on noudatettava siinäkin tapauksessa, että viranomaisen tulkitsee, ettei pyynnön kohde ole julkisuuslain mukainen viranomaisen asiakirja (EOA 1387/2002).

Tietopyynnön saaneiden kuntien vastauksissa nousi esiin ns. 14 vuorokauden väärinkäsitys (ks. kuvio).<sup>6</sup>



Kuvio 2. Kuntien kuittaamisen, vastaamisen ja tiedonluovutuksen nopeus (kuntien määrä/vastausaika vuorokausissa).

<sup>6</sup> Tässä tutkimuksessa kuittauksiksi tulkittiin sähköinen vastaanottoviesti. Vastauksiksi tietopyyntöön tulkittiin tietopyynnön toteuttamiseen liittyvä viesti (myös puhelinsoitto), kuten tarkentava kysymys tai ilmoitus tiedonluovutuksen viivästyisestä. Tiedon luovutukseksi tulkittiin joko asiakirjojen lähettäminen tai viranomaisen vastaus, että tietopyyntöjä ei ole tullut tai niitä on mahdoton löytää.



Elokuuhun 2015 mennessä tietopyyntöön oli lähettänyt sähköisen vastaanottoviestin 55 kuntaa, vastannut 209 kuntaa ja tietoja luovuttanut 203 kuntaa. Kuusi kuntaa kuittasi viestin vastaanotetuksi, muttei vastannut siihen millään tavalla. Kuusi kuntaa vastasi tietopyyntöön, muttei luovuttanut tietoja. 92 kuntaa ei vastannut lainkaan. 98 kuntaa ei luovuttanut mitään pyydettyjä tietoja.

Kolmen päivän sisällä vastasi 66 kuntaa ja 85 kuntaa 4–12 päivän kuluessa. Selkeä piikki vastauksissa on julkisuuslain määrittämän tiedonluovutuksen enimmäismääräajan eli 14 vuorokauden kohdalla. Eniten vastanneita (27) yhdellä päivällä oli päivän kuluttua tietopyynnön lähetyksestä, toiseksi eniten heti samana päivänä (26), mutta kolmanneksi eniten (21) 14 vuorokautta tietopyynnön lähetyksestä. 13–15 vuorokauden kohdalla vastauksia oli 35. Tämän ajan ylittäneiden kuntien määrä putoaa selvästi. 16 vuorokautta tai kauemmin kestäneitä vastauksia saapui enää vähän kerrallaan, yhteensä 23 kappaletta. Myöhäisin elokuuhun 2015 mennessä saapunut vastaus tietopyyntöön tuli 34 vuorokautta pyynnön lähetyksestä.<sup>7</sup>

109 kuntaa ei ottanut minkäänlaista yhteyttä tiedon pyytäjään tai kuitannut yhteydenottoa kolmen vuorokauden sisällä, vaan vastaus viipyi vähintään neljä vuorokautta. Näissä tapauksissa ensimmäinen vastausviesti tietopyyntöön tuli siis vasta tiedonluovutuksen yhteydessä viikko tai kaksi tietopyynnön lähetyksestä. Jättämällä vastaamatta kolmen vuorokauden sisällä nämä kunnat eivät noudattaneet hyvää hallintotapaa, hallintolakia tai lakia sähköisestä asioinnista. Vaikka tiedonluovutukseen voi julkisuuslain perusteella käyttää kaksi viikkoa, täytyisi viestiin silti vastata tai vähintäänkin ilmoittaa, että vastaus tietopyyntöön on tekeillä. Mukaan olisi hyvä liittää ainakin tiedot siitä, koska tietoja voidaan odottaa sekä kuka asiaa valmistelee.

Joidenkin kuntien vastauksissa kerrottiin vastaamisen priorisoinnista seuraavasti:

- Kuntalaisille vastataan välittömästi, viranomaisille määräajassa.

---

<sup>7</sup> Vastauksista syntyi vaikutelma, että viranomaiset huomioivat julkisuuslain 14 vuorokauden määräajan varsin tarkasti. Joidenkin kuntien vastauksissa myös sisäiset ohjeet korostavat tämänmukaista vastausaikaa.

- 14 vuorokauden määräaikaä käytetään hyväksi, jotta voitaisiin antaa huolellinen ja perusteltu vastaus. Viranomaisen ei usko, että tiedonpyytjä saisi pelkästään pyytämillään asiakirjoilla tarpeeksi laajan kuvan pyydetystä asiasta.

Tietopyyntöihin vastaaminen väljien määräaikojen puitteissa saattaa aiheuttaa merkittäviä ongelmia itse tiedonpyytäjille. Erityisesti tilanteesta saattaa kärsiä perinteinen media, jonka perustehtäviin kuuluu viranomaisten suunnitelmien ja toimintojen seuraaminen ja raportointi. Kun merkittävä osa kunnallista päätöksentekoa koskevasta tiedosta välittyy kuntalaisille joukkoviestinnän kautta, myöhentynyt asioiden käsittely julkisuudessa saattaa olla merkittävä epäkohta demokratian ja yleisön tiedontarpeen kannalta. Asiaan on kiinnittänyt huomiota eduskunnan oikeusasiamies.

- Viranomaisen on tiedusteltava asiakirjapyynnön tekijältä tarkempia tietoja, mikäli asiakirjapyyntö on liian yksilöimätön. Yksilöintiä koskeva pyyntö on tehtävä ilman viivytystä. (OKV 930/1/2015; 932/1/2015.)
- Tiedotusvälineiden asianmukainen toiminta saattaa edellyttää viranomaisilta erityistä ripeyttä pyydetyn tiedon antamisessa (EOA 1735/4/94).
- Julkisuusperiaate toteutuu pitkälti tiedotusvälineiden kautta. Tämä edellyttää tiedon saannin järjestämistä medialle asianmukaisella tavalla ja joukkoviestinnän nopean tiedontarpeen ottamista käytännössä huomioon. (EOA 1541/4/96.)
- Tarvetta asian viivytyksettömälle käsittelylle pitää tulkita erityisen tarkasti, kun kysymys on tiedotusvälineen edustajan perustellusta tiedontarpeesta. Jollei tietoa voida antaa, on asiasta ilmoitettava viipymättä. (EOA 661/4/96.)

### **3.3.2 Kankea aineistojen hallinta**

Monet kunnat mainitsivat vastauksissaan, etteivät pysty löytämään pyydettyjä tietopyyntöjä asianhallintajärjestelmästä. Tietopyyntöjä ei kunnissa

kirjata, rekisteröidä tai diarioida joko lainkaan, yleensä tai siten, että ne löytyisivät tai että niitä voitaisiin ylipäätään etsiä.

Tietopyyntöjen rekisteröinti- ja kirjauskäytännöt osoittautuivatkin kunnissa hyvin kirjaviksi. Vaihtelua on siinä, mitä kirjataan, minne kirjataan, missä vaiheessa kirjataan ja kuka kirjaa.

- Osa kunnista ei kirjaa lainkaan tietopyyntöjä, osa rekisteröi kaikki viranomaiselle osoitetut viestit.
- Monessa kunnassa kirjataan vain ne pyynnöt, joihin täytyy antaa kielteinen päätös tietojen luovuttamisesta.
- Osalla kunnista on diaari, osalla ei, eikä tietopyyntöjä välttämättä kirjata diaariin vaan johonkin muuhun erillisrekisteriin.
- Osa kuntien arkistoista pitää omaa kirjaansa esimerkiksi Excel-ohjelmalla.
- Tietopyyntö saatetaan kirjata lähes millä tahansa nimikkeellä (esimerkiksi kyselynä, pyyntönä, selvityspyyntönä tai toimenpiteenä), tai se voi olla löydettävissä vain sen asian yhteydestä, johon se liittyy.
- Joillakin kunnilla on tietopyynnöille oma diaarikortti.
- Jotkut kunnat mainitsivat tiedonluovutuksen näkyvän asian yhteydessä diaarikortin kohdassa ”jakelu”.

Tämäntapainen tietopyyntöjen katoaminen viranomaisessa on pyytäjän oikeusturvan kannalta erityisen ongelmallista. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies ovatkin kiinnittäneet huomiota viranomaisten mahdollisuuksiin pystyä tarvittaessa jäljittämään saamansa asiakirjat. Julkisuuslaki edellyttää viranomaiselta hyvän tiedonhallintatavan luomista ja toteuttamista ja asianhallintajärjestelmän tarkoituksenmukaista toteuttamista.

- Asiakirjojen tulee olla vaivattomasti löydettävissä (EOA 3211/2001).
- Päätettyjen asioiden luettelointi on järjestettävä niin yksiselitteisesti ja selkeästi, että viranomaisen asiakirjaliikenne voidaan jälkikäteen selvittää (OKV 1059/1/99).
- Viranomaisen on tehtävä asiakirjoista kirjaamismerkinnät ja asiakirjat on säilytettävä niin, että jälkikäteen on mahdollista selvittää asian sisältö ja asiasta tehty ratkaisu (OKV 181/1/98; OKV 629/1/02).

- Viranomaisella on oltava arkistotoimesta riittävät määräykset, ja ne on saatettava tehokkaasti henkilökunnan tietoon (OKV 576/1/2007).

Lainsäädäntö ei anna selkeää vastausta tietopyyntöjen kirjaamisveloitteesta. Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) määrittää, että mikäli asia tulee vireille, siihen liittyvät asiakirjat on kirjattava. Näin ollen tietopyyntö olisi kirjattava, jos tietojen luovuttamisesta laaditaan kielteinen päätös. Toisaalta esimerkiksi hallintolaki (434/2003) määrittää tietojen kirjaamista (42§): ”Tiedot suullisesti esitetyistä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun, on kirjattava tai muulla tavoin rekisteröitävä. Sama koskee henkilötietolaissa (523/1999) tarkoitettua henkilörekisteristä saatua tietoa.” Tällöin esimerkiksi asianosaisen pyytäessä tietoja vaikkapa kunnallisvalituksen tueksi täytyisi tietopyyntö kirjata pyytäjän oikeusturvan vuoksi siltä varalta, että tietojen luovutuksessa tehtäisiin virhe.

Hyvä tiedonhallintatapa (JulkL 18§) edellyttää kunnan huolehtivan asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta. Viranomaisella on oltava hyvät ja järjestelmälliset luettelot ja tiedonhallintatapa. Vaikka lain kannalta julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä ei ole välttämätöntä kirjata kuin poikkeustapauksissa, kirjaaminen varmuuden vuoksi kannattaisi. Poikkeustapausten ehdot voivat täytyä huomaamatta. Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeuden mukaan virkamiehen on toimitettava hänelle suoraan lähetetty asiakirja kirjattavaksi.

- Viranomaiselle tullut yksityinenkin asiakirja on viranomaisen asiakirja, jos se on toimitettu viranomaiselle viranomaisasian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa, vaikka se olisi lähetetty suoraan viranomaisessa toimivalle virkamiehelle (Helsingin HAO 07/1846/2).
- Viranomaisen on viipymättä ilmoitettava sähköisen asiakirjan saapumisesta lähettäjälle. Tapauksessa viranomaisen ei ollut lähettänyt saapumiskuittausta ja oli vastannut asiaa koskevaan tiedusteluun hitaasti. (OKV 209/1/2009.)

Osa kunnista tuntuu suhtautuvan saamiensa tietopyyntöjen kirjaamiseen vastenmielisesti. Esimerkiksi erään vastaajan mukaan tällaisten tietojen kirjaaminen vain varmuuden vuoksi olisi ”jonninjoutavaa”. Toisin kuin esimerkiksi Helsingin kaupungin hyvin automatisoitu AHJO, useimmat sähköiset asianhallintajärjestelmät vaativat kirjaamisessa käsityötä.<sup>8</sup>

Kunnilla oli useita selityksiä olla kirjaamatta tietopyyntöjä:

- Kunnassa ei ole sähköistä aineistonhallintaa.
- Kunnassa ei nähdä, että tietopyyntöjä olisi pakko kirjata.
- Tietopyyntöjen kirjaamiselle ei nähdä perusteltua syytä.
- Kunnalla ei ole resursseja kirjata tietopyyntöjä.
- Tietopyynnöille ei ole olemassa diaarikorttia, johon ne voitaisiin kirjata.
- Tietopyynnön pitäisi liittyä johonkin asiaan, jotta se voitaisiin kirjata.

Yleisin kuntien käytäntö on vastaanottaa tietopyyntöjä ja vastata niihin epämuodollisesti kasvokkain tai puhelimitse ja usein myös välittömästi. Tietopyyntöjä käsittelevät viranhaltijat eivät kertomansa mukaan kirjaa suullisia tietopyyntöjä lainkaan, mutta osa toimisto- ja arkistosiheteereistä kertoo kirjaavansa myös suullisesti esitetyt pyynnöt. Epämuodollinen ja epävirallinen, suora tietojenluovutus on joidenkin vastaajien mukaan hyvä ja oikea tapa toteuttaa ”kuntalaispalvelua”.

### 3.3.3 Kokemattomat viranhaltijat

Eri hallintokunnat saavat huomattavan vaihtelevasti tietopyyntöjä. Esimerkiksi erään vastaajakunnan mukaan sen kaupunginhallitus oli käsitellyt vuonna 2015 ensimmäisen kunnalle osoitetun asiakirjapyynnön 20 vuoteen.

---

<sup>8</sup> Usein tietojen kirjaaminen sähköisiin asianhallintajärjestelmiin on joidenkin vastaajien mukaan käytännössä niin kömpelöä, että se voi viedä esimerkiksi liitteitä sisältävän sähköpostin tapauksessa useita minuutteja. Mikäli näitä kirjaamisia tehtäisiin kaikista tietopyynnöiksi luokiteltavista viesteistä, voisi ylimääräisiä, aiemmasta toiminnasta poikkeavia kirjauksia tulla useita kappaleita päivässä. Lisäksi asianhallintajärjestelmät voivat vaatia pitkäjäisiä päivityksiä esimerkiksi viikonlopun yli, eikä niihin pääse käsiksi vaikkapa perjantai-iltapäivänä, kun päivitys alkaa.

Sen sijaan tekninen sekä sosiaali- ja terveystoimi saavat ilmeisesti jokaisella paikkakunnalla useita tietopyyntöjä. Nämä ovat usein samankaltaisia, jolloin hallintokuntien rutiinit ja esimerkiksi hinnastot on luotu tietynlaisiin pyyntöihin vastaamiseksi.<sup>9</sup>

Kuntien arkistot saavat säännöllisesti pyyntöjä. Mikäli tietopyyntö välitettiin arkistolle, henkilökunta vastasi useimmiten nopeasti, ja kattavat vastaukset osoittivat julkisuuslainsäädännön hallintaa. Kaikissa kunnissa ei kuitenkaan ole enää erillistä keskusarkistoa.

Erään arkistosihteerin vastaus kertoo kyselyjen monipuolisuudesta: ”Yksityisiin asioihin liittyvät kyselyt voivat koskea koulunkäyntiä ja opiskelua, terveyttä, palkkausta, isyyden selvittämistä, kiinteistöjen omistussuhteita, adoptioita, syntymän kellonaikoja ja niin edelleen. Yleisiä asioita voivat olla kaupunkikirjojen ja rakennuksen omistajatietojen etsiminen, kaava-, rekisteri- ja karttatietojen selvitykset, rakennustiedot, toimielimien päätökset, viranhaltijapäätökset tai hallinnon rakenteet.”

Moni tietopyyntö kohdistuu ajankohtaisiin ja vireillä oleviin asioihin, jolloin niitä koskevat asiakirjat eivät välttämättä löydy arkistosta, vaan kuuluvat viranomaisen käsiarkistoon. Tämä käsittää ”yhden työntekijän tai työryhmän hallussa olevat asiakirjat, joita säilytetään työtiloissa” (Arkistolaitos 2009).

Viranhaltijoiden kokemattomuus liittyi ennen kaikkea rutiinien puutteeseen. Kun tietopyyntöä ei osattu tunnistaa, sitä ei osattu välittää oikealle henkilölle tai jouduttiin keskustelemaan kunnan sisällä, miten tietopyyntöön käytännössä vastataan. Osassa kuntien vastauksissa kävi ilmi, että tietopyyntöä viranomaisessa käsitellyt viranhaltija ei ollut ymmärtänyt kysyttyä asiaa, mutta oli työskennellyt tästä huolimatta pyynnön ratkaisemiseksi. Erityisesti vaikeana pidettiin sitä, mitä asiakirjoja tarkalleen ottaen tietopyynnöllä oli kysytty. Pyyntö oli aiheuttanut osassa kuntia kokoustaamista ja

---

<sup>9</sup> Esimerkiksi tässä tutkimuksessa tehty hallinnollinen tietopyyntö joutui useamassa kunnassa sosiaali- ja terveyspuolelle osoitettuna virheellisen käsittelyn kohteeksi. Tietopyynnön käsittelyltä edellytettiin tiedonpyytäjän henkilökohtaista tunnistautumista ja asioimista kasvokkain paikan päällä. Vaikka tämä onkin perusteltua potilastietoja kysyttäessä, pyynnössä kysytyt ohjeistukset tai hinnastot olisi pitänyt voida pyytää ilman tämäntapaista erityismenettelyä.

työlästä aineistojen keräämistä erityisesti, mikäli kysymys koski useaa eri hallintokuntaa kunnassa. Sen sijaan että viranhaltija olisi kysynyt tarkentavia kysymyksiä tietoa pyytäneeltä, hän työllisti itseään tai organisaatiota.

- Viranhaltija ei tiennyt, mitä kysyttiin, mutta näki paljon vaivaa kerätäkseen aineistoa, joka ehkä saattaisi vastata sitä, mitä oli pyydetty.
- Viranhaltija välitti pyynnön eteenpäin toisen viranhaltijan ratkaistavaksi tai järjesti palaverin asian käsittelyä varten.
- Palaveri saatettiin järjestää erityisesti, mikäli kysymys koski useaa eri hallintokuntaa kunnassa.

Ongelmaa kuvaa hyvin erään kunnan omat kokemukset sen aiemmin saamasta tietopyynnöstä. Pyyntöä oli käsitelty ensin palaverissa, jonka jälkeen sen toteuttaminen päätettiin jakaa kolmeen osaan ja kerätä aineistot hallintokunnissa erikseen. Tämän jälkeen pidettiin toinen palaveri, jossa aineistoa koottiin yhteen. Tässä palaverissa yhden hallintokunnan päällikkö ilmoitti, että lakia tulkiten viranomaisen ei olisi välttämätöntä edes antaa kysytyjä tietoja. Tämän seurauksena selvitystyö keskeytettiin, vaikka aineistoja oli jo ehditty kerätä. Missään asian käsittelyn vaiheessa tiedonpyytäjään ei oltu yhteydessä, vaan tämä oli ollut täysin tietämätön viranomaisen sisällä tapahtuneesta toiminnasta.

Viranomaisella on laillinen peruste olla tekemättä tiedonkeruu ja -etsintätyötä, mikäli pyyntö ei ole yksilöity asiakirjatieto asiankäsittelijän ymmärtämällä tavalla. Tämä kuitenkin edellyttää asian ilmoittamista tietoa pyytäneelle ja keskustelua aiheesta tavoitteena neuvoa tietoa pyytävää tekemään lain mukainen tietopyyntö. ”Tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon.” (JulkL 13§.)

Lisäksi hallintolaissa (434/2003) on tuloksellisuusvelvoite, joka kieltää viranomaista tekemästä ylimääräistä ja tarpeetonta työtä. Laissa tämä ilmenee (7§, 1. mom.) seuraavasti: ”Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.”

Hallituksen esityksessä hallintolaiksi (HE 72/2002) kerrotaan palveluperiaatteen ja viranomaisen tehtävien tuloksellisen hoitamisen merkitsevän sitä, että asiointi tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäten. Viranomainen ei siis saisi lain mukaan nähdä enempiä vaivaa tehtäviensä suorittamiseen kuin on tarpeen.

Tietopyyntöjen kohdalla viranomaisen ei kannata yrittää vastata kysymyksiin, joita ei ymmärrä tai joiden suhteen se on epävarma. Tämän sijasta viranomaisen pitäisi pyytää kysyjältä tarkennusta pyyntöönsä siten, että sen toteuttaminen on viranomaiselle mahdollisimman vaivatonta.

Jyväskylän yliopiston Julkisuuslaki-kurssilla tietopyyntöjä tehneet opiskelijat mielsivät erityisen ongelmalliseksi kuntaviranomaisten ”sekavan toiminnan” ja epäroinnit pyydettyjen tietojen luovuttamisessa. Lisäksi viranhaltijat tiedustelivat tietojen käyttötarkoitusta. Ylipäättään tietopyyntöjen kohteiksi valituilla kunnilla ei tuntunut olevan kovin selkeää käsitystä julkisuuslain velvoitteista ja tietopyyntöjen pakottavuudesta. Hallinnollisista syistä asiakirjoja oli sijoitettu useaan eri paikkaan kunnallishallinnossa, eivätkä ne useinkaan antaneet riittävän laajaa ja monipuolista kokonaiskuvaa pyydetystä asiasta.

### **3.3.4 Resurssien (toistuva) puute**

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) tai hallintolain (434/2003) vastaamis- ja neuvontavelvoitteet eivät tunnista viranomaisen resurssien puutetta tietopyyntöihin vastaamisessa. Esimerkiksi tietopyynnön vastaamisen määräajan venyttäminen kahdesta viikosta kuukauteen onnistuu vain pyynnön työläyteen perustuvien syiden vuoksi.

Hallituksen esityksessä hallintolaiksi (HE 72/2002) todetaan, että vastaamisen edellyttämään aikaan saattavat tapauskohtaisesti vaikuttaa tiedustelun kohteena olevan asian laatu, monitahoisuus ja se, edellyttääkö vastauksen antaminen selvitysten hankkimista tai muita erityisiä toimenpiteitä. Pelkästään viranomaiselle tulevien kysymysten ja tiedustelujen suuri määrä ei kuitenkaan voisi olla hyväksyttävä perustelu sille, että vastaaminen viipyy kohtuuttomasti. Lisäksi esityksessä edellytetään, että vastauksen viivästyessä



tiedonpyytäjälle olisi ilmoitettava viivästymisen syyt ja arvioitu vastausaika. Esimerkiksi oikeusasiamies on todennut, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Viranomaisen resurssipula tai resurssien vähäisyys ei ole hyväksyttävä syy poiketa lain vaatimuksista tietopyynnön pikaisessa käsittelyssä. (EOA 1732/2/08.)

- Kunnan on osoitettava voimavaroja lakisääteisiin tehtäviinsä tarvittaessa henkilöresursseja lisäämällä tai niitä kohdentamalla siten, että kunta pystyy selviytymään sille laissa säädetyistä tehtävistään. Työnantajan on myös huolehdittava siitä, ettei yksittäisen viranhaltijan tai työntekijän työn määrä muodostu kohtuuttomaksi ja ettei viranomaisille kuuluvien lakisääteisten tehtävien hoito vaarannu. (EOA 1528/4/11.)
- Asiakirjojen ja tietojen hallinnasta vastaavan työntekijän työtilanne ei ollut laillinen peruste hylätä vaatimusta saada nähtäväksi kunnan työntekijän matkalaskut (Itä-Suomen HAO 01357/10).

Osa pienistä kunnista totesi, ettei niillä ollut mahdollisuuksia vastata saamaansa pyyntöön omien kiireiden ja vähäisten henkilöresurssien takia. Joidenkin kuntien resurssipula olikin äkillinen, raju ja tässä mielessä myös ymmärrettävä. Esimerkiksi tulviminen eräässä kunnassa aiheutti kosteusvaurion seurauksena käyttökiellon paikkakunnan ainoaan kouluun, ja tämän ongelman hoitaminen vei kaikki kunnan hallinnolliset resurssit.

Toisaalta jotkut kunnat kertoivat elävänsä jatkuvassa ”erikoistilanteessa” ja tietopyyntöihin vastaamisen kärsivän resurssien puutteesta vuosittain, esimerkiksi talouskertomusten valmistelun aikaan keväällä tai kesällä, kun koko kunnanvirasto oli kiinni tietyn aikaa. Jotkut asiankäsittelijät kertoivat olevansa töissä paikalla vain osan viikkoa tai sijaistavansa useampaa henkilöä.

Osa kunnista kertoi saamiensa tietopyyntöjen vähentyneen huomattavasti, kun tietopyynnöissä tiedustellun asian kohde on kuntayhtymälle siirtynyt asia tai palvelu. Tällöin myös tietopyyntöjen vastaamisvelvoite oli siirtynyt palvelun tarjoajalle. Vastauksissa mainittiin, että sosiaali- ja terveysasioita hoitavalla kuntayhtymällä on tuoreet, vastikään luodut käytännöt tietopyyntöihin vastaamiseen sekä usean kunnan resurssit pyörittää organisaatiota.

Monet kunnat perustelivat tietopyyntöön vastaamattomuuttaan asian unohtamisella. Tätä uskottavammalta syytä vaikuttaa kuitenkin joidenkin kuntien vastauksissa mainittu muiden asioiden priorisoiminen tietopyyntöön vastaamisen edelle. Vastaamiselle ei yksinkertaisesti ole jäänyt henkilötyötunteja. Tällöin tietopyyntöön vastaamista lykätään, kunnes siihen ei enää palata. Resurssien puute johtaakin herkästi tietopyyntöjen katkeamiseen viranomaisen organisaatiossa. Yleisten tietopyyntöjen edelle menevät helposti

- kuntalaisten oikeusturvan tai muun toiminnan asiat
- viranhaltijan varsinaiset tehtävät
- muille viranomaisille vastaaminen.

Tämäntapainen käytäntö aiheuttaa kuitenkin merkittävän ristiriidan viranomaisen velvoitteelle hoitaa lain määräämät tehtävänsä. Lain perusteella resursseja olisi lisättävä, että kaikki viestit tulevat vastatuksi ajallaan.

Julkisuuslaki-kurssin opiskelijoiden tekemien tietopyyntöjen käsittelyyn osallistuneet viranhaltijat kertoivat olevansa hyvin työllistettyjä muiden tehtävien hoitamisen vuoksi. Tämä saattoi vaikuttaa siihen, että pyyntöjä tehneet opiskelijat mielsivät viranhaltijoiden suhtautuvan heihin yliolkaisesti ja että vastaamisajat venyivät kohtuuttoman pitkiksi. Kunnat eivät myöskään toimittaneet valituskelpoista päätöstä luovuttamatta jättämistään asiakirjoista ja olivat jättäneet näin tietopyynnön avoimeksi sille vaihtoehdolle, että tiedonpyytäjät saattaa asiansa viranomaisen ratkaistavaksi.

### **3.3.5 Delegoinnin puute**

Moni vastaajakunta tuntuu kärsivän sisäisen yhteistyön puutteesta tietopyyntöihin vastaamisessa. Kovinkaan moni kunnista ja niiden hallintokunnista ei tuntunut vastanneen tietopyyntöihin yhdessä viranomaisena, vaan usein vastaaminen sälytetään kokonaisuudessaan yksittäiselle viranhaltijalle. Ongelmia aiheutuu, jos tämä tekee virheen, jättää tehtävänsä tekemättä tai jättää sen kesken. Tällöin muu organisaatio (viranomainen) ei saa tietää menettelystä eikä kykene hoitamaan alun perin sille osoitettua tietopyyntöä loppuun saakka.

Yksi merkittävä ongelma tietopyynnön käsittelyssä on puutteelliset sijaisjärjestelyt. Ongelma konkretisoituu viranomaisen sisäisissä henkilöstövaihdoksissa, kuten eläköitymisessä, työpaikan vaihdossa ja jopa viranhaltijan menehtymisessä. Toisena merkittävänä syynä olivat viranhaltijoiden erilaiset lomat ja vapaat.

Useassa tapauksessa tietopyyntöön vastaaminen oli siirretty juuri organisaatiosta pois lähtevälle henkilölle, jolta asia ei kuitenkaan siirtynyt seuraajalle. Pyyntöjä ei ole rekisteröity tai tallennettu välttämättä muualle kuin viranhaltijan tietokoneelle, eikä näihin tietoihin ollut muilla pääsyä. Asiankäsittelijän estyneisyydestä ei tullut tietoa pyytäneelle.

Useassa vastaamattomassa kunnassa tietopyyntö oli välitetty eteenpäin hallintokunnan esimiehelle eli päällikölle, johtajalle tai kunnanjohtajalle. Heitä oli kuitenkin vaikea tavoittaa, ja mikäli tässä onnistuttiin, vastaukset olivat melko samantapaiset: kiire, virheelliset tulkinnat tai tietopyyntöä tärkeämpien asioiden priorisointi. Sitä vastoin nopeita ja kattavia vastauksia saatiin näiden kuntien toimisto-, arkisto- tai tietohallintosihteereiltä, joilla oli aikaa ja ammattitaitoa tunnistaa tietopyyntö, etsiä tarvittavat tiedot ja vastata ripeästi.

Työn täydellinen säilyttäminen yhden henkilön harteille voi olla tälle myös vaarallista. Viranomaisen tekemät virheet käsitellään hallinto-oikeudessa, joka ei rankaise yksittäisiä viranhaltijoita. Hallinto-oikeuden sijasta yksittäisen viranhaltijan tekemää virhettä tai huolimattomuutta viranhoidossa voidaan käsitellä rikosoikeuden pohjalta virkavelvollisuuden rikkomisena (RL 40 luku 9§, 10§). Lain soveltaminen edellyttää virheellisen menettelyn lisäksi tästä aiheutunutta haittaa ja vahinkoa. Rangaistavuuden lisäedellytys on, että teolla tarkoituksellisesti haetaan haittaa tai hyötyä. (Mäenpää 2008, 362.)

Julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä ei välttämättä rekisteröidä keskiteysti diaariin, asianhallintajärjestelmään tai mihinkään vastaavaan. Pyyntöjä voidaan osoittaa useammalle eri taholle kunnan sisällä, esimerkiksi kunnanarkistolle, kirjaamolle, asioiden valmistelijoille, rakennusvalvonnan arkistoon, sosiaali- ja terveystoimen arkistolle. Yleisimmän hajautetun asianhallinnan toimintamallin mukaan tietopyyntö vastaanotetaan ensin kirjaamossa, asiointipisteessä tai kunnan yleiseen sähköpostiin, joka välittää sen eteenpäin asiasta vastaavalle viranhaltijalle, joka on yleensä hallintokunnan esimies.

Tietopyyntöön vastaamista ei kuitenkaan seurata organisaatiossa. Tietoa ei kirjata järjestelmiin tai se kirjataan siinä hallintokunnassa, jolle viesti on välitetty. Työtä ei jaeta, vaan se välitetään siirtämällä tietopyyntö kokonaisuudessaan sähköpostista toiseen. Toimintamallilla on seuraavanlaiset seuraukset:

- Tietopyyntöön vastaamista ei seurata rekisterimerkinnöin eikä asianhallintajärjestelmä huomautta, jos tehtävä on jäänyt tekemättä määräaikaan mennessä.
- Työtä ei jaeta, vaan kaikki vastaamiseen liittyvä työ asian rekisteröimisestä alkaen jätetään asiankäsittelijän tehtäväksi. Muilla organisaatiossa ei ole pääsyä asiankäsittelyn tietoihin tämän poissaolon aikana.
- Kun työtä ei koordinoita, tietopyynnön saanut viranhaltija etsii tai arvaa sopivan henkilön, jolle asia voitaisiin tarjota tehtäväksi. Tämä tulkitsee viestiä yksin ja erillään muista. Hän joko ryhtyy vastaamaan siihen, jättää vastaamatta tai lähettää viestin eteenpäin tai takaisin sen lähettäjälle.

Kun tietoa asian käsittelystä ja sen vaiheista ei etene muille, muutamien sähköpostivälitysten jälkeen kenelläkään organisaatiossa ei ole enää kokonaiskuvaa asian hoitamisesta. Viranomaisella ei ole tietoa tietopyynnön keskeyttämisestä tai siitä, mihin vaiheeseen vastaaminen jäi. Tästä on seurauksena:

- Tietopyyntö ei toteudu, ja tiedonpyytäjän oikeusturva kärsii. Hänen on vaikea tai mahdoton valittaa väärin hoidetusta asiastaan, jos siitä ei ole olemassa jälkeä missään rekisterissä.
- Kun viranomainen ei seuraa sille osoitettujen töiden määriä, tietopyyntöihin vastaaminen kasautuu helposti tietyille asiankäsittelijöille.
- Kuntaorganisaatiosta tulee haavoittuvainen, kun samaan pyyntöön voidaan vastata samanaikaisesti eri puolilla organisaatiota toisten tietämättä (tiedonpyytäjän lähetettyä saman pyyntönsä useaan paikkaan viranomaisessa).

Puutteelliset sijaisjärjestelyt resurssien vähäisyyden ohella eivät kuitenkaan ole lainmukaisia perusteita tietopyyntöihin vastaamisen viivästymiselle tai vastaamatta jättämiselle. Eduskunnan oikeusasiamies on puuttunut ongelmiin useissa ratkaisuisaan.

- On tulkinnanvaraista, voiko tietopyynnön asiasta parhaiten perillä olevan käsittelijän poissaolo olla perusteltu syy tietopyynnön viivästymiselle (EOA 3485/2005).
- Viranomaisen on annettava saamiinsa tietopyyntöihin valituskelpoinen kirjallinen vastaus riippumatta vuosilomista tai muista poissaoloista (OKV 8/42/02).
- Viranomaisen on toteutettava loma- ja sijaisuusjärjestelynsä niin, että tietopyynnot voidaan käsitellä viipymättä myös vastuullisten virkamiesten lomien aikana. Viranomaisen on selkeästi määrättävä siitä, kenelle pyydettyjen asiakirjojen julkisuusarviointi tuolloin kuuluu. (EOA 1541/4/96.)

## 3.4 Tietopyyntöön vastaaminen

### 3.4.1 Vastaamisvelvoite

Julkisuuslakia ei voida menestyksellisesti soveltaa viranomaistoiminnassa huomioimatta muuta lainsäädäntöä. Esimerkiksi lukuisat pykälät eri laeissa säätelevät tiedonluovutusta ja salaamista erityistilanteissa. Lisäksi eri lait vaikuttavat siihen, miten viranomaiselle osoitettuihin viesteihin vastataan.

Kaikki tietopyynnot eivät ole perustuslain tai julkisuuslain oikeuttamia tietopyyntöjä, eikä viranomaisen tarvitse vastata niihin kaikkiin. Vaikka viestiin täytyisikin vastata, silloinkaan ei välttämättä tarvitse luovuttaa pyydettyjä tietoja tai perustella tietojen salaamista.

Hyvä hallintotapa edellyttää, että viranomainen vastaa niihin viesteihin, joita sille on lähetetty koskien sen toimintaa viranomaisena (perustuslaki 21§). Esimerkkejä viesteistä, jotka eivät koske viranomaisten toimintaa tai vaikuta mitenkään kysyjän oikeusturvaan, ovat

- mainokset, tiedotusluonteiset materiaalit
- mielipidetiedustelut
- yleiset kyselyt.

Hyvää hallintotapaa noudattava viranomainen ei voi olla vastaamatta tietopyyntöihin, jotka kohdistuvat sen toimintaan. Tietopyyntöön ei kuitenkaan

tarvitse luovuttaa tietoja, jollei pyyntö kohdistu viranomaisen tosiasialliseen toimintaan tai tietoon viranomaisten asiakirjoissa. Tällaisia kohdistumattomia asioita, joihin täytyy vastata muttei luovuttaa tietoja, ovat muun muassa

- viranomaisen mielipide
- viranomaisen arvio
- viranomaisen ennuste.

Viranomaisilla on velvollisuus tuottaa ja jakaa toimialaansa koskevaa tietoa (JulkL 20§), mutta viranomaista ei voi velvoittaa tuottamaan uusia, ylimääräisiä tietoaineistoja pyynnöstä. Viranomainen voi näin toimia, mutta tämä ei ole pakko (JulkL 21§; Jaatinen 2015). Tästä syystä viranomaista voi pyytää esimerkiksi avaamaan laajoja datavarantojaan, mutta yleensä laki ei velvoita viranomaista tähän.

- Viranomaisen ei tarvinnut seuloa, yhdistellä ja muokata tietoja kuntakohtaisista kutsuntatilastoista (KHO 11.12.2015/3614).

### **3.4.2 Viranomaisen tiedottaminen ja neuvontavelvoite**

Viranomaisen on oltava ratkaisuissaan julkisuusmyönteinen ja tiedotettava toiminnastaan laajasti ja oma-aloitteisesti (JulkL 20§). Lisäksi viranomaisen on oltava valmis neuvomaan asioinnissa hallintolain neuvontavelvoitteen mukaisesti (HallintoL 8§) sekä avustamaan haettavan tiedon yksilöinnissä (JulkL 13§). Mäenpään (2016, 213) mukaan neuvonnan tulisi olla vuoro-vaikutteista ja siinä pitäisi käyttää asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Mäenpään mukaan ”neuvontaankin voidaan ulottaa viivytyksettömyyden vaatimus (HL23§)”.

Julkisuusperiaatteessa korostuu nimenomaan viranomaisten toiminnan julkisuus tätä suppeamman perinteisen asiakirjoja koskevan julkisuuden sijasta. Tärkeä osa tietopyyntöihin vastaamista on viranomaiselle säilytetty neuvonta- ja tiedotusvelvoite asioissa, joista ei ole olemassa asiakirjoja tai joihin liittyviä aineistoja ei voida jostakin muusta syystä luovuttaa. Tavoitteena on viranomaisen tukemana korvata viranomaisen näkökulmasta puutteelliseksi (tai ”virheelliseksi”) osoittautuva tietopyyntö paremmalla.

Julkisuuslaissa on erikseen määritelty viranomaisen tiedonantovelvollisuus keskeneräisissä asioissa (19§). Sen mukaan viranomaisen on pidettävä saatavilla asiakirjoja kaikista meneillään olevista asioista, esimerkiksi näiden käynnistämisestä, niitä koskevasta toimeksiannosta, asetetusta määräajasta, valmistelusta vastaavasta henkilöstä, suunnitelmista, selvityksistä ja ratkaisuksista.

Tiedon pyyntö voi kohdistua viranomaisen toimintaan, josta pitäisi löytyä tieto jostain asiakirjasta. Aina kun viranomainen käyttää julkista valtaa, voi siitä pyytää tietoa. Julkisuuslain mukainen tietopyyntö voi olla tieto tiedosta, järjestelmästä tai virallisen menettelyn vaiheesta, etenemisestä ja käsittelijöistä:

- tieto siitä, mitä salassapidettävä tai asiakirjasta poistettu salattava tieto koskee (esimerkiksi ”luovutetusta työhakemuksesta on poistettu yksityiselämää koskeva tieto”)
- tieto järjestelmästä (esimerkiksi tietojärjestelmäseloste siitä tietojärjestelmästä, johon asiakirja on tallennettu)
- tieto rekisteristä (esimerkiksi mihin rekisteriin asiakirjan lähettäneen henkilötietoja on siirretty ja voidaanko tähän rekisteriin mahdollisesti tutustua).

Tiedonpyytäjän kannalta tilannetta edesauttaisi, jos viranomainen osaisi arvioida tiedonpyytäjän tarvitsemia tietoja erityisesti niiden tietojen kannalta, joita pyytäjä ei ole osannut pyytää. Tämäntapaisia ”ylimääräisiä” tietoja voitaisiin selvittää esimerkiksi luovuttamalla yksittäisen asiakirjan sijasta selvittävää asiaa koskevat diaaritiedot ja niiden pohjalta lisäaineistot. Jopa salassa pidettävistä asiakirjoista on mahdollista kertoa suullisesti jotakin ilman salassapitosäännösten rikkomista.

Viranomaisella on nähty olevan tietopyyntöjen käsittelyssä erillinen selvitysvelvollisuus.

- Kunnan maaseutusihdeeri oli hylännyt asiakirjapyynnön, koska piti sitä riittämättömästi yksilöitynä. Koska kyse oli pienen kunnan suurista tuensaajista, kunnan olisi tullut voida omin voimin selvittää pyynnön kohteena olevat asiakirjat. (Vaasan HAO 02105/06/1203.)
- Viranomaisen on tarvittaessa myös avustettava tiedonpyytäjää ja ohjattava tämä tekemään lain edellyttämä hakemus (EOA 3009/2007).

- Viranomaisen olisi tullut avustaa diaarien avulla tietopyynnön yksilöimisessä, mikäli tietopyynnön sisältö oli jäänyt sille epäselväksi (EOA 3485/2005).

Eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota viranomaisen tiedottamisen tasapuolisuuteen, monipuolisuuteen, tietojen paikkansapitävyyteen, tiedontarpeen kiireellisyyteen ja viranomaisen tekemiin sanavalintoihin.

- Tiedotustoiminnassa kaikkia osapuolia on kohdeltava tasapuolisesti riippumatta alueellisista, kielellisistä ja poliittisten näkökantojen eroista (EOA 2783/2004).
- Virkamiehen on huolehdittava, että annetut tiedot ovat oikeita, jotta asiakkaan oikeusturva ei vaarannu ja luottamus viranomais-toimintaan säilyy (OKV 708/1/03).
- Vaikka sisällöltään mitäänsanomattoman tuntuinen ilmoitus kaavoituskatsauksesta täytti rakennusasetuksen vaatimuksen, viranomaisen olisi kuitenkin pitänyt pyrkiä tätä monipuolisempaan, kansalaisten osallistumismahdollisuuksia lisäävään tiedottamiseen (OKV 930/1/91).
- Sosiaalilautakunnan päätöksestä olisi tullut tiedottaa asianomaiselle ennen kuin tieto annettiin julkisuuteen (OKV 802/1/99).
- Virkamiehen tulee kiinnittää erityistä huomiota tekemiinsä sanavalintoihin antaessaan tiedotusvälineille lausuntoja tai haastatteluja luonteeltaan arkaluontoisissa asioissa (OKV 70/1/05).
- Kaupungin olisi pitänyt saattaa puhelinpalvelunsa hyvän hallintotavan mukaiseksi ja kattaa neuvontapalvelun kustannukset muista tuloistaan (EOA 1933/2005).
- Viranomaisella ei ollut oikeutta ulkoistaa oman neuvontavelvollisuutensa piiriin kuuluvia toimintoja (EOA 1806/2005).

Kunnalla on erityinen yleinen tiedotusvelvollisuus yleisesti merkittävistä asioista. Itse tiedottamisen menettelyä ei kuitenkaan säännellä kovin tarkasti, muutoin kuin että sen on oltava asianmukaista ja ymmärrettävää, jota välttäisiin virheellisiltä käsityksiltä.



Oma lukunsa on tiedottamisoikeudet viranomaisen omassa hierarkiassa ja sijaisuuksien hoito poissaolotilanteissa. Merkitystä on sillä, onko tiedotettava taho esimerkiksi kunnanjohtaja, tiedottaja, kirjaamo vai henkilöstösihteeri. Kunnan johtosäännössä on oltava valtuuston päätös tietojenluovutuksen delegoinnista tai subdelegoinnista viranomaisessa (JulkL 14§).

Oikeuskäytännössä viranomaistiedottamista edellyttäviä laajavaikutteisia suunnitelmia ja toimenpiteitä ovat olleet mm. peruskoulun ala-asteen lakkauttaminen, lentopaikan pitoa koskevan lupahakemuksen vireilläolo ja moottoriradan käyttötarkoituksen muuttaminen (KHO 10.1.1997 T 6 / KHO 27.12.1984 T 6090 / KHO 1989 A 85).

### 3.4.3 Viranomaisen osittainen vastaus

Jyväskylän yliopiston aiempi tutkimushanke (Kuutti 2011) osoitti viranomaisten vastaavan saamiinsa tietopyyntöihin usein vain osittain. Viranomaisen kuitenkin noudattaa julkisuuslakia jättämällä luovuttamatta osan pyydetyistä aineistosta salassapitosäädökseen vetoamalla, jos se samalla perustelee tekemänsä ratkaisun.

Lainvastainen menettely on kyseessä, jos luovuttamatta jättämistä ei perustella tai vastaaminen jää ylimalkaiseksi. Luonnollisesti kokonaan vastamatta jättäminen on lainvastaista. Hyvää hallintotapaa noudattava viranomaisen ei voi jättää vastamatta julkisuuslain mukaiseen tietopyyntöön.

Vastaustavat tässä tutkimuksessa tehtyihin tietopyyntöihin ja vastausten sisällöt osoittautuivat erittäin monimuotoisiksi. Osa kunnista kuittasi tietopyynnön välittömällä puhelinsoitolla, jossa tiedusteltiin tarkemmin tietopyynnöstä tai kysyttiin, voisiko vastauksen lähettää postitse. Osa kunnista kävi lyhyitä keskusteluja sähköpostitse, suurimmasta osasta tuli vain yksi viesti. Osa viesteistä oli hyvin ystävällisiä ("kiitos viestistänne"), osa hyvin neutraaleja ja asiallisia ("tietopyyntönne on vastaanotettu"). Muutamassa hieman hyökkäävässä viestissä kyseenalaistettiin tutkijoiden etiikka ja esitystyylit.

Tietoja luovuttaneet kunnat menettelivät seuraavasti (N=203):

- Asiakirjoja lähetettiin kolmesta asiasta. (108)
- Tietoja lähetettiin kolmesta asiasta. (33)
- Tietopyyntöihin vastaamisesta annettiin selvitys. (25)

- Vastattiin, ettei tietopyyntöjä ollut tullut. (13)
- Asiakirjoja lähetettiin kahdesta tai yhdestä asiasta. (10)
- Annettiin selvitys enintään kolmella virkkeellä. (9)
- Asiakirjoja lähetettiin neljästä tai useammasta asiasta. (3)
- Tietoja lähetettiin kahdesta tai yhdestä asiasta. (2)

Yleisin tapa vastata oli lähettää asiakirjoja kolmesta kuntaan tulleesta tietopyynnöstä. Useimmissa vastauksissa mainittiin ”vastaukset liitteenä”. Kymmenen kuntaa lähetti asiakirjoja kahdesta tai yhdestä tapauksesta, ja lähes aina syynä oli se, ettei useampia tapauksia löytynyt kuntien asiakirjahallinnosta. Kolme kuntaa lähetti enemmän asiakirjoja kuin mitä oli pyydetty. Kaikkiaan 121 kuntaa 301:stä lähetti ensimmäisen tietopyynnön jälkeen pyytämiämme tietopyyntöjä asiakirjoina sähköpostin liitteenä.

82 kuntaa ei lähettänyt asiakirjoja, vaan vastasi tietopyyntöön toimittamalla niitä koskevia tietoja. Näistä 35 kuntaa yksilöi tietopyynnot lähettäjän ja asian mukaan.<sup>10</sup> 25 kuntaa ilmoitti kolmen viimeisimmän kuntaan osoitetun tietopyynnön yksilöimisen mahdottomaksi, ja asiakirjojen luovuttamisen sijaan ne antoivat selvityksen tietopyyntöihin vastaamisesta kunnassa. Osa näistä selvityksistä oli usean liuskan mittaisia, osa kunnista selvitti asiaa enintään kolmella virkkeellä.

Erikoisesti 13 kuntaa totesi lyhyesti, etteivät ne olleet vastaanottaneet lainkaan tietopyyntöjä. Osa kunnista painotti, että niiden nyt saama pyyntö oli ensimmäinen julkisuuslain mukainen tietopyyntö. Yksi kunta muotoili vastauksensa niin, että kunnan asianhallinnasta ei löydy diarisoituja tietopyyntöjä. Ylimalkainen vastaus vaikutti perustuvan useimmiten kustannustehokkuuteen pyrkivän viranomaisen muistinvaraiseen toimintaan.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Joissakin tapauksissa nämä yksilöinnit olivat hyvin yksityiskohtaisia nimin, diaarinumeroin ja otsakkein sekä sisältökuvauksin, joissain tapauksissa hyvin ylimalkaisia. Osa näistä tapauksista oli perusteltu (pyyntö osui sosiaali- ja terveysasioita koskeviin asiakirjoihin), mutta osa ei. Jälkimmäisissä aineiston luovuttamattomuus oli virhe itsessään, mutta tietopyyntöjen ylimalkainen kuvaus tunnistamattomalla tavalla oli vielä suurempi virhe.

<sup>11</sup> Kunnat olivat saaneet esimerkiksi eri viranomaisilta useita tietopyyntöjä keväällä 2015 jo ennen tämän tutkimuksen toteuttamista. Myös MTV3:n toimittaja Ville Eklund oli lähettänyt erästä juttuaan varten tietopyynnön jokaiseen Suomen kuntaan Tietopyyntö-otsakkeella.

Kolmannes tietopyynnön kohdekunnista (98) jätti kokonaan vastaamatta saamaansa tietopyyntöön. Erikseen jälkeinpäin kysyttäessä kunnat perustelivat tietopyyntöön vastaamatta jättämistään seuraavilla syillä:

- Henkilöstöä vaihtui samaan aikaan.
- Lomat estivät vastaamisen.
- Lähetetty viesti tulkittiin väärin.
- Asia unohtui ja oli muita kiireitä.
- Tietopyyntö jäi epäselväksi.
- Pyyntö välitettiin hallintokunnan johtajalle, joka ei vastannut.
- Epäselvyyttä työn jakamisessa viranomaisessa.
- Aineistoa kyllä kerättiin, mutta se jäi lähettämättä.
- Sähköpostijärjestelmään tuli vika, tai sattui muu tekninen kömmähdys.
- Muistutusviestin jälkeen tietopyyntöön vastattiin, mutta ei kerrottu syytä vastaamattomuudelle.
- Resurssit eivät riittäneet vastaamiseen.

Kuntien lähettämistä vastauksista nousi esiin neljä perustelua osittaiselle vastaamiselle:

- Tietopyyntö koskee asiakirjaa, jota ei ole olemassa, ja viranomaisen olettaa, että tämä käsitys välittyy itsestään myös tiedonpyytäjälle.
- Tietopyyntö liittyy toisen viranhaltijan vastuualueelle, eikä tämä ole parhaillaan tavoitettavissa.
- Viranomaisen vastaa vain itselleen helppoihin kysymyksiin ja jättää vaikeampiin kysymyksiin vastaamatta.
- Viranomaisen lähettää siihen asti keräämänsä vajaan materiaalin ja toivoo, että se täyttää lain muodolliset vaatimukset vastaukselle.<sup>12</sup>

Yksikään näistä ratkaisuista ei ole lain kannalta pätevä peruste. Mikäli viranomaisen ei voi luovuttaa jotakin pyydettyä aineistoa, sen on informoitava tiedonpyytäjää luovuttamatta jätetyistä tiedoista.

---

<sup>12</sup> Osa kunnista jätti vastaamatta kokonaan samasta syystä. Eri hallintokunnista ei kuulunut vastausta asiankäsittelijälle, joka ei halunnut lähettää vajaata vastausta tietopyyntöön.

- Viranomaisen on luovutettava tiedonpyytäjälle julkisia tietoja asiakirjasta siltä osin, kuin se on asiakirjan salassapidon kannalta mahdollista. Asiakirjasta oli mahdollista antaa joitain tietoja ilman, että asiakirjojen salassa pidettävät tiedot tulisivat julki.  
(KHO 26.1.2007 T 185.)
- Päätöksessä ei ollut yksilöity salassa pidettäviä ja julkisia tietoja. Julkisuusratkaisua ei olisi pitänyt tehdä arkistoyksikkökohtaisesti, vaan sen olisi pitänyt olla riittävän yksilöity.  
(Helsingin HAO 07/0029/2.)

Kuntien toteuttamista rakennushankkeista tietopyyntöjä tehneiden Julkisuuslaki-kurssin opiskelijoiden saamat aineistot vaihtelivat merkittävästi sekä määrältään että luonteeltaan. Osa rakennusurakkaa ja sen kilpailuttamista koskevasta aineistosta toimitettiin muistitikulla, osa oli mahdollista saada vain (maksullisina) paperikopioina, osaan oli mahdollista tutustua vain erikseen viranomaisen toimitiloissa.

- Yksi kunnista toimitti rakennusprojektista 1700 asiakirjaa muistitikulla.
- Yksi kunnista päästi tiedonpyytäjän sähköiseen projektinhallintajärjestelmäänsä, josta oli mahdollista tarkastella rakennushankkeen satoja asiakirjoja.
- Yksi kunta lähetti kymmenen asiakirjaa, jotka olisi ilmeisesti voinut ladata itse suoraan viraston verkkosivuilta.
- Yksi kunta ei toimittanut mitään tietoja.

Erityisen ongelmalliseksi osoittautui tietojen luovuttaminen kunnan saamista urakkatarjouksista ja urakoista päättämisestä. Kunnan tekemistä ratkaisuksista kerrottiin pelkästään tarjouksen tehnyt yritys, tarjouksen loppusumma ja tarjouksen saamat kokonaispisteet. Kun tarjousten sisällöistä tai pisteytysperiaatteista ei annettu tietoja, tiedonpyytäjä ei voinut arvioida tämäntapaisten ”vaarattomien pöytäkirjojen” pohjalta kunnan tekemän valinnan asianmukaisuutta. Urakka-asiakirjojen puutteellista tietojen luovutusta perusteltiin liikesalaisuuksien paljastumisella ja itse salattavia tietoja yritysten itsensä asiasta tekemillä tulkinnoilla.

Tietoja pyytäneille jäi lopulta epäselväksi, miksi viranomaisen jätti osan pyydetyistä aineistosta lopulta luovuttamatta. Joidenkin asiakirjojen luovuttamatta jättämistä perusteltiin aineistojen määrällä huolimatta niiden sähköisestä tallennusmuodosta. Osa viranomaisista piti liian massiiviseksi mieltämänsä tietopyynnön kohteena olevien asiakirjojen luovuttamista tarpeettomana ja päätti ”arpoa”, mitä aineistoja luovuttaa.

### 3.4.4 Tietojen luovuttamatta jättäminen

Kuntien toimittamissa sähköpostiaineistoissa nousi esiin esimerkkejä tietojen perusteettomasta salaamisesta. Useimmiten kyseessä on järjestelmällinen nimen tai muiden henkilötietojen poistaminen pyytämistämme tietopyynnöistä. Näitä henkilötietojen poistoja ei ollut perusteltu lailla. Lisäksi joissain viesteissä tietojen poistamista perusteltiin niin yleisellä tavalla, että salaamisessa sovellettua lain kohtaa ei voitu paikallistaa tai päätellä. Mäenpään (2008, 290) mukaan henkilön yhteystiedot eivät ole salassa pidettäviä, ellei kyseessä ole esimerkiksi erikseen salattu puhelinnumero.

Joissakin tapauksissa koko asiakirja jätettiin antamatta, vaikka salauseruste olisi oikeuttanut vain asiakirjan osittaiseen salaamiseen salassa pidettävän tiedon osalta.<sup>13</sup>

- Viranomaisen on toteutettava asiakirjarekisterinsä niin, että tieto siihen tehdyistä julkisista merkinnöistä voidaan antaa vaivatta (Helsingin HAO 04/1118/2).
- Viranomaisen on perusteltava antamansa päätös niin, että siitä käyvät ilmi salassapitoon siihen vaikuttaneet seikat ja selvitykset (EOA 3934/2006 / EOA 1713/2006).
- Kielteisen päätöksen perustelut eivät saa olla puutteelliset eivätkä koostua vain säännösten siteeraamisesta (EOA 3541/2006).

---

<sup>13</sup> Saaduissa tietopyyntövastauksissa oli vain yksi tapaus, jossa viranomaisen luovutti vahingossa salassa pidettävää tietoa. Henkilötunnusta koskeva tieto oli yritetty mustata, mutta teksti näkyi läpi asiakirjan skannauksesta.

Viranomaisen ei saa myöskään tehdä omia tulkintojaan pyydettyjen tietojen tai aineistojen tarpeellisuudesta niitä pyytäneelle. Esimerkiksi journalistin tekemien tietopyyntöjen kohdalla tämäntapainen menettely voidaan tulkita viranomaisen yritykseksi rajoittaa perustuslain turvaamaa sanan- ja julkaisemisen vapautta.

- Maakuntavoudilla ei ollut laillisia perusteita kieltäytyä antamasta toimittajalle asiakirjajäljennöstä sillä perusteella, että asian julkaiseminen lehdessä ei ollut tarpeellista (EOA 683/4/92).

Kieltäytymisellä on oltava lainmukaisen perusteet, jotka viranomaisen on myös kerrottava ymmärrettävästi päätöksensä yhteydessä. Kielenkäytön onnistumisella on merkitystä perustuslaissa tarkoitettuna hyvän hallinnon takeiden toteutumisessa.

- Kieltäytyessään pyydettyjen asiakirjojen luovuttamisesta asianosaiselle viranomaisen olisi pitänyt tuoda esiin ne tosiseikat, joiden perusteella asianosaisen tiedonsaantia oli voitu rajoittaa (Helsingin HAO 345/31.5.2002).
- Viranomaisten päätösten tulee olla sisällöltään ja kieliassultaan riittävän selkeitä ja yksiselitteisiä. Päätöksen laadinnassa tulisi lähteä kansalaisen tarpeista ja toimivuudesta kansalaisen kannalta. (EOA 1124/2002.)

Pyydettyjen aineistojen muodolla, koolla ja tiedon määrällä voi olla oma merkityksensä tietopyyntöön vastaamisessa. Luovuttamatta jättäminen voi olla mahdollista, jos tietopyyntöön vastaaminen voidaan tulkita viranomaisen toiminnan kannalta kohtuuttomaksi.

- Pöytäkirja- ja liitejäljennökset yhdestätoista tiedekuntaneuvoston kokouksesta eivät muodostaneet niin laajaa asiakirja-aineistoa, että viranomaisella olisi ollut perusteita kieltäytyä sen kopioinnista olennaisen ja kohtuuttoman haitan perusteella (OKV 811/1/00).
- Viranomaisen oli toiminut lainmukaisesti kieltäytyessään luovuttamasta pyydettyä tietoa, joka ei ollut asiakirjan muodossa.

Merkitystä ei ollut sillä, oliko tieto viranomaisen tiedossa.  
(Hämeenlinnan HAO 07/0069/3.)

### 3.4.5 Viranomaisratkaisun kyseenalaistaminen

Julkisuusperiaatteen toteuttaminen edellyttää usein myös sitä, että tiedonpyytjä voi kyseenalaistaa pyyntöään koskevan viranomaisen kielteisen luovutusratkaisun. Laki määrittää hyvin yksiselitteisesti viranomaisen toimintatavat tällaisessa tilanteessa. Viranomaisen on annettava asiakirjan pyytäjälle tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, ja tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta asiakirjan pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. (JulkL 14§, 3. mom.)

Valituskelpoisen päätöksen saaminen ns. ensivaiheen viranomaisen ratkaisusta on erityisen tärkeää jo yksin sen takia, että oikeus ei voi ottaa asiaa tutkittavakseen ja ratkaistavakseen, jos viranomainen ei ole tehnyt nimenomaista päätöstä asiakirjojen antamisesta. Päätöksen tekemättä jättämisestä ei voi valittaa. Siitä voi kuitenkin kannella laillisuusvalvojille, kuten aluehallintoviranomaiselle, oikeuskanslerille tai oikeusasiamiehelle (Mäenpää 2016, 176).

- Viranomaisella ei ole harkintavaltaa asiakkaan oikeuteen joko saada pyydetty asiakirja tai muutoksenhakukelpoinen päätös (OKV 643/1/2015).
- Vastaukseksi tietopyyntöön ei kelpaa, että tieto löytyy tietoverkosta (OKV 1313/1/2015).
- Viranomaisen on vastattava ja joko luovutettava tiedot tai annettava kielteinen päätös (OKV 1108/1/2007).
- Viranomaisen olisi pitänyt ilmoittaa kieltäytymisen syy ja kerrottava mahdollisuudesta jättää asia viranomaisen ratkaistavaksi. Lisäksi tiedonpyytäjältä olisi pitänyt tiedustella, haluaako hän toimia näin. (OKV 1219/1/2007.)
- Tiedonpyytäjän kanssa käyty kirjeenvaihto ei ollut riittävää, vaan hänelle olisi pitänyt antaa valituskelpoinen päätös (Helsingin HAO 08/0339/2).

- Hallinto-oikeus ei tutkinut valitusta, koska kyseessä ei ollut viranomaisen päätös, vaan virkamiehen kieltäytyminen pyydetyn tiedon antamisesta (Hämeenlinnan HAO 01/0053/3).

Tarvittaessa viranomaisen on otettava aiemmin tehty tietopyyntö uudelleen käsiteltäväkseen. Tällainen tilanne voi tulla eteen, jos viranomaisen jo ratkaisemassa asiassa on ilmennyt uusia, asian kannalta merkityksellisiä seikkoja, ratkaisun perusteista ei ole syntynyt täysin selkeää kuvaa tai tiedonpyytäjälle syntynyt intressi puoltaa uuden päätöksen tekemistä.

- Julkisuuslain mukaisen samoja asiakirjoja tai tietoja koskevan pyynnön voi esittää viranomaiselle uudelleen. Viranomaisen tulee lähtökohtaisesti käsitellä myös uusi pyyntö julkisuuslain mukaisesti. (OKV 1877/1/2014.)

Äärimmäinen vaihtoehto lain virheellisestä tulkinnasta lienee julkisen asiakirjan määrätietoinen panttaaminen.

- Viranomaisen edustaja tuomittiin rangaistukseen tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta tämän kieltäytyttyä antamasta julkista asiakirjaa sitä pyytävälle (Itä-Suomen hovioikeus 33/24.1.1995).
- Rakennustarkastaja oli menetellyt lainvastaisesti, kun oli kieltäytynyt antamasta tietoja rakennuskaavasta ja rakennusjärjestyksestä, vaikka ne olivat julkisia asiakirjoja. Hän oli lisäksi menetellyt virkavelvollisuuksiensa vastaisesti, kun oli jättänyt neuvomatta tiedonpyytäjää. (EOA 1620/4/91.)

Kunnille lähetetyssä tietopyynnössä vaadittiin viranomaiselta päätös siitä, jos se kieltäytyy luovuttamasta pyydettyjä aineistoja. Tällaisen päätöksen lähetti vain kaksi kunta. Suurin osa kunnista perusteli aineistojen luovuttamatta jättämistä siteeraamalla salassapitoa koskevia lainkohtia, mutta ei antanut valitusosoitetta päätöksen kyseenalaistamiseksi. Viranhaltijan



asiasta antama ilmoitus ei ollut kuitenkaan viranomaisen päätös, jota tarvittaisiin asiasta valittamiseksi.

## **3.5 Aineistosta laskuttaminen**

### **3.5.1 Laskutusvirheet**

Julkisuuslain mukaiseen tietopyyntöön vastaaminen on viranomaistoimintaa, ja aineistojen luovuttaminen on pääsääntöisesti maksutonta. Lain (JulkL 34§) mukaan maksuja ei peritä, jos

- asiakirjasta annetaan tietoja suullisesti
- asiakirja annetaan viranomaisen luona luettavaksi tai jäljennettäväksi
- julkinen sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään tiedon pyytäjälle sähköpostitse
- pyydetyn asiakirjan antaminen kuuluu viranomaisen neuvonta-, kuulemis- tai tiedotusveloitteen piiriin.

Asiakirjakopiosta ja tulostepohjaisista tiedoista tai viranomaisten tietopalvelusta voidaan kuitenkin tietyin edellytyksin periä maksu.

Viranomaistoiminnan avoimuusperiaate edellyttää, että lunastusmaksut ovat kohtuullisia ja että laskutuksessa sovelletaan kustannusvastaavuuden periaatetta. Perittävät maksut voivat kattaa asiakirjojen valmistus- ja lähetyskustannukset, mutta eivät itse asian valmistelusta ja käsittelystä aiheutuneita kuluja. Poikkeuksena tästä ovat asiakirjat, jotka eivät ole julkisuuslaissa (13§, 1. mom.) tarkoitettulla tavalla yksilöitävissä ja löydettävissä viranomaisen rekistereistä. Näissä tapauksissa tiedon esille hakemisesta voidaan periä kustannuksia vastaava maksu. Myös salattavan tiedon poistamisesta asiakirjakopiosta voidaan periä maksu, mikäli poistaminen ei ole vaivatonta. Maksuperuste on ilmoitettava ennen kuin työhön ryhdytään ja pyytäjältä tiedusteltava, haluaako tämä maksaa asiakirjasta. (Kuntaliiton yleiskirje 19/80/2005.)

Mahdollisuus periä maksu viranomaisen tietopalveluna antamasta tiedosta koskeekin ainoastaan pyynnöstä tuotettua tietoa tai kopioita. Yksilöityjen asiakirjojen etsinnästä ei ole lainmukaisia perusteita periä erillisiä maksuja.

- Kustannuksiin ei voida sisällyttää sellaisten toimien aiheuttamia kustannuksia, joiden maksuton toimittaminen kuuluu viranomaisen velvollisuuksiin (EOA 3211/2001).
- Jos viranomaisen kuulee jotakin tahoja osana lainvalmistelua, viranomaisen tässä tarkoituksessa antama asiakirjajäljennös on maksuton, koska viranomaisen suoritteiden tuottaminen ei tällöin johdu vastaanottajasta (OKV 265/1/94).
- Sosiaalihuollon viranhaltijan ei tarvinnut antaa maksutta uutta jäljennöstä jo kerran antamastaan päätöksestä (Uudenmaan lääninoikeus 28.10.1993).

Yleisessä tiedonsaantioikeudessa samoin kuin asianosaisjulkisuudessa ja oikeudessa saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta on kysymys Suomen perustuslain takaamasta perusoikeudesta. Maksuja ei saa edes kunnan itsehallintoon kuuluvan harkintavallan puitteissa määrätä suuremmiksi kuin tietojen antamisesta viranomaiselle aiheutuvat kokonaiskustannukset. Julkisuusperiaate vaarantuu, jos kustannukset muodostuvat tiedonpyytäjille kohtuuttomiksi tai jos maksukäytännöt eivät ole yhteneväisiä.

- Viranomaisen on pystyttävä esittämään riittävä kustannuslaskentaan pohjautuva perustelu asiakirjajäljennöksiä koskevalle hinnoittelukäytännölleen (OKV 1207/1/01).
- Tarvittaessa kopioiden liuskakohtaiset maksut olisi porrastettava ja maksuille on määriteltävä yläraja. Kaupallisten kopiopalvelujen hintoja voidaan pitää suuntaa-antavina arvioitaessa tietopyyntöön liittyvien varsinaisten kopiokustannusten suuruutta. (Vaasan hallinto-oikeus 493/20.8.2008 / Vaasan HAO 00097/07/2205.)
- Viranomaisen tietopalvelusta voidaan periä maksu, joka saa tuottaa voittoaikin. Maksu ei saa kuitenkaan olla sillä tavoin kustannuksia vastaamaton, että se voitaisiin katsoa veron luonteiseksi. (Oulun HAO 455/I/16.11.2000.)
- Asiakirjojen nähtäväksi valmistelemisesta ei saanut periä maksua (OKV 689/1/2012).

### 3.5.2 Kirjavat hinnoittelukäytännöt

Valtaosa kunnista on tehnyt Kuntaliiton yleiskirjeiden (esimerkiksi 19/80/2005) mukaisen mallipäätöksen asiakirjan antamista koskevan päätösvallan siirtämisestä ja asiakirjoista perittävistä maksuista. Valtaosalla kunnista löytyykin hinnasto, jossa on rakenteeltaan tämän kanssa yhteneväisiä piirteitä. Lähes kaikista hinnastoista löytyy

- listaus, milloin tiedon saanti asiakirjoista on maksutonta
- kiinteä perusmaksu ja sivukohtainen maksu tavanomaisesta tiedon antamisesta, pöytäkirjanotteesta, kopiosta tai muusta tulosteesta
- listaus erityistoimenpiteitä vaativan maksullisen tietopyynnön hinnoittelusta, käytännössä työn vaatiman tuntimäärän mukaan porrastettuna.

Yleiskirjeen mukaan kunnallisissa maksuissa voi olla sekä kuntakohtaisia eroja että myös eroja kuntien ja valtion maksujen välillä.

Tätä tutkimusta varten saatujen hinnastojen mukaan ensimmäisen sivun kopiohinnat vaihtelevat 15 sentin ja 5 euron välillä. Osalla kunnista on kiinteä sivukohtainen maksu, ja osalla kopiomäärän mukainen porrastettu alennus hinnoille. Näissä kopioiden määrät ja summat vaihtelevat huomattavasti. Yleisimmin asiakirjan ensimmäisestä sivusta veloitetaan 50 senttiä. ”Tavanomaisen tiedonluovutuksen” hinnoittelu on hyvin vaihtelevaa, ja usein se on sama kuin kopiohinnaston hinta. Joissakin kunnissa oikeaksi todistetun pöytäkirjanotteen hinta on sama kuin todistamattoman otteen, joissakin hinta on eri.

Tuntiveloitusten hinnat vaihtelevat 10 euron ja 72,50 euron välillä. Joissakin kunnissa on voimassa kertasumma porrastetulta tuntimäärältä ja joissakin vain tuntikorvaus, joka voi nousta huomattavasti kertasummaa suuremmaksi. Joissakin kunnissa on kattosumma, jonka ylittävät kustannukset eivät voi nousta, joissakin on erikseen mainittu korkeimman porrastuksen ylittävä tuntihinta, esimerkiksi 20 euroa tunti. Eräässä kunnassa porrastuksessa oli useampia porrasteita, joita ei ollut luotu tuntimäärän vaan tarkemmin erittelemättömän ”työn vaativuuden” mukaan. Erityistoimenpiteistä johtuvan summan lisäksi maksettavat sivukohtaiset hinnat voivat olla pienempiä, samansuuruisia tai korkeampia kuin kopiohinnaston sivut. Joillakin kunnilla on oma hinnasto telefaksilähetyksille, joiden hinnat vaih-

televat suuresti. Harva kunta on maininnut erikseen asiakirjojen skannauksesta koituvat maksut, jotka voivat kuitenkin olla jopa 7,90 euroa sivulta. Myös lähetysmaksuissa on suuria eroja. Postimaksun lisäksi voidaan lisätä käsittelykuluja jopa 10 euroa.

Monella kunnalla on omia, yksilöllisiä lisäyksiä ja kuntakohtaisia erikoisuuksia omassa hinnoittelussaan, kuten

- asiakirjakohtainen kiinteä taksa
- vähimmäishinta tai kattohinta tietojen luovutukselle
- ”neuvoteltava tarjous”
- markkapohjainen hinnasto
- 50 prosentin alennus tiedonluovutuksesta kuntaan kohdistuvaan tutkimukseen tai esitelmään (edellyttää usein tutkimussuunnitelmaa)
- alennus yhdistyksille tai kyläyhteisöille
- vuosikohtainen, vaihteleva lisäkustannus eri vuosien asiakirjojen etsimisestä.

Jopa sanamuodoiltaan lähes identtisiä hinnoittelutapoja saatetaan soveltaa kunnissa vaihtelevasti. Esimerkiksi tietopyynnöllä haettava pöytäkirjan kopia voidaan hinnoitella pelkällä kopion hinnalla, pöytäkirjaotteen hinnalla tai pöytäkirjaotteen hinnalla tuntityön mukaan tai maksua ei peritä lainkaan. Joissakin kunnissa hinnasto on olemassa, mutta sitä ei käytetä tai siitä käytetään vain alinta hinnoittelua. Hinnastojen käyttämättömyys johtuu usein siitä, että kunnissa ei ole omaa maksukassaa, vaan hinnat pitäisi laskuttaa, jolloin laskutuksen vaatima työ ja kulut nousisivat korkeammiksi kuin laskutettava summa. Toisaalta yhdestä kunnasta ilmoitettiin tämänkertaisen laskuttamattomuuden perusteeksi halu tukea tutkimusta.

Asiakirjakopioiden ohella hinnastoissa on eritelty aineistojen etsimisestä aiheutuva ylimääräinen viranomaistyö. Malliporrastukset on yleensä jaettu normaaliin tiedonhakuun (työaika alle 2 tuntia, vaativaan tiedonhakuun (työaika 2–5 tuntia) ja hyvin vaativaan tiedonhakuun (työmäärä yli 5 tuntia). Perusmaksun lisäksi kultakin sivulta voidaan periä eurokohtainen maksu, ja mikäli tiedonhaku pyydetään kiireellisenä, porrastettu perusmaksu voidaan kaksinkertaistaa. Tämäntapaisten viranomaisten ”työpyynnöiksi” mieltämien tehtävänantojen kustannukset voivat olla tiedon-

pyytäjille yllätys, sillä hyvä tiedonhallintatapa edellyttää, että viranomaisilta pyydetty julkiset aineistot pitäisi olla löydettävissä ja luovutettavissa sellaisenaan. Tiedonpyytäjän kannalta on epäselvää, missä tarkalleen ottaen kulkee tämäläisten ylimääräisten toimeksiantojen raja, jossa ylimääräisten kustannusten periminen ei olisi enää julkisuusperiaatteen mukaista.

Osa tietopyyntöön vastanneista kunnista ilmoitti jättävänsä perimättä maksut sekä tietojen luovutuksesta että kopioista. Useimmat kuitenkin täsmensivät maksuttomuuden olevan voimassa vain toistaiseksi ja niin kauan kuin asiakirjapyyntöjen määrät ovat hallinnassa. Eräs vastannut kunnanjohtaja uskoi, että maksuja koskevat hinnastot löytyvätkin juuri niistä kunnista, joissa tietopyyntöjä on tullut useita tai joiden kanssa on ollut ongelmia. Osassa kunnista on voimassa vain kopiohinnasto, eikä esimerkiksi tiedonluovutuksen eteen tehtyä ylimääräistä työtä ole hinnoiteltu. Eräs kunta ilmoitti, että mikäli haluamme tietopyyntömme aineiston emmekä tyydy vain pyyntöjä koskeviin tietoihin, niin kunnassa laaditaan päätös, jonka pohjalta tiedonluovutus voidaan hinnoitella.

Kuntien yksilöllisen hinnoittelun vuoksi tiedonpyytäjä voi joutua maksamaan hyvin vaihtelevia summia pyytämistään aineistoista. Esimerkiksi postitse lähetettävän satasivuisen ja viisi työtuntia vaativan asiakirjan kokonais hinta voi vaihdella hinnastojen perusteella ilmaisesta lähes 600 euroon.

Lisäksi monessa kunnassa on omat hinnastonsa eri hallintokunnissa. Nämä johtuvat erityisistä hallintokuntaa koskevista toistuvista asiakirjapyyntöistä, esimerkiksi teknisen toimen karttakopioista. Kaikissa kunnissa tiedonluovutushinnastoja ei löydy internetistä, vaikka julkisuuslaki ja kuntalaki tätä edellyttävät.

Vaihtelevien ja epämääräisten hinnoitteluperusteiden pohjalta aineistoja tilaavan tiedonhakijan voi sanoa joutuvan ostamaan ”sian säkissä”. Usein vasta aineistot saatuaan hän voi arvioida, olivatko ne sitä, mitä hän oli alun perin halunnut. Näin käy, jos aineistosta ei ole mahdollista saada ennakolta ”maistiaisia” tai jos viranomainen ei voi kuvailla tarkemmin aineistojen tietosisältöjä ja puutteita. Hinta-arviossaan viranomainen kertoo aineistojen luovutuksesta vain kokonaissumman ja työn keston, mutta ei kuvaile tätä yksityiskohtaisemmin luovutuksen edellyttämää viranomaistyötä tai sitä,

mitä tietoja tietopyynnön kohteena olevasta asiasta olisi mahdollista saada maksutta.

### 3.5.3 Arvonlisävero

Useissa kunnilta saaduissa hinnastoissa mainitaan arvonlisäverollinen hinta. Arvonlisävero saattaa olla tarkasti eritelty tai kuitattu sillä, että ”kaikki hinnat sisältävät arvonlisäveron”. Hinnastoa tulkitseva ei aina voi eritellä, veloitetaanko arvonlisäveroa laskutettavasta tietopyynnöstä vai ei.

Arvonlisäverolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 88/1993) mukaan valtion ja kuntien on suoritettava veroa tavaroiden ja palvelujen myynnistä, jos toiminta tapahtuu liiketoiminnan muodossa. Viranomaistoiminta ei ole kuitenkaan liiketoiminnan muodossa tapahtuvaa toimintaa. Esimerkiksi julkisuuslain mukaisessa viranomaisen asiakirjaa koskevassa tietopyynnössä kyse ei ole kunnan liiketoiminnan muodossa tapahtuvasta tavaroiden tai palvelujen myynnistä. Kyseessä on julkisoikeudellinen suorite, jonka tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus. Arvonlisäveroton asiakirjakopio on esimerkiksi kuntaviranomaisen myöntämä rakennuslupa, koska jäljennöstä ei saa muualta kuin kunnasta. Kopiointi ei näin ollen tapahdu kilpailutilanteessa eikä muutoinkaan liiketoiminnan muodossa.

Aika ajoin kunnat ovat kuitenkin perineet arvonlisäveroa myös sellaisista tietopyyntöjen kohteena olleista aineistoista, josta veroa ei olisi saanut periä. Oikeusasiamies onkin joutunut puuttumaan ongelmaan.

- Kunta ei ollut velvollinen suorittamaan arvonlisäveroa kuntien omista asiakirjoista. Tapauksessa kunnanhallitus oli vähistanut kaikki palvelumaksunsa arvonlisäveroineen. (OVK 466/1/01.)
- Ministeriö oli hinnoitellut valokopiot ja muut jäljennökset liiketaloudellisin perustein, vaikka kyseessä oli viranomaistoiminta (KHO 1995-B-548).
- Keravan vankila ei saisi periä arvonlisäveroa kopioista, joita vangit ottavat heitä itseään koskevista asiakirjoista (EOA 2252/4/02).
- Sipoon kunta ei olisi saanut periä arvonlisäveroa asiakirjaluovutuksista (EOA 3701/4/05 ja EOA 949/2/08).

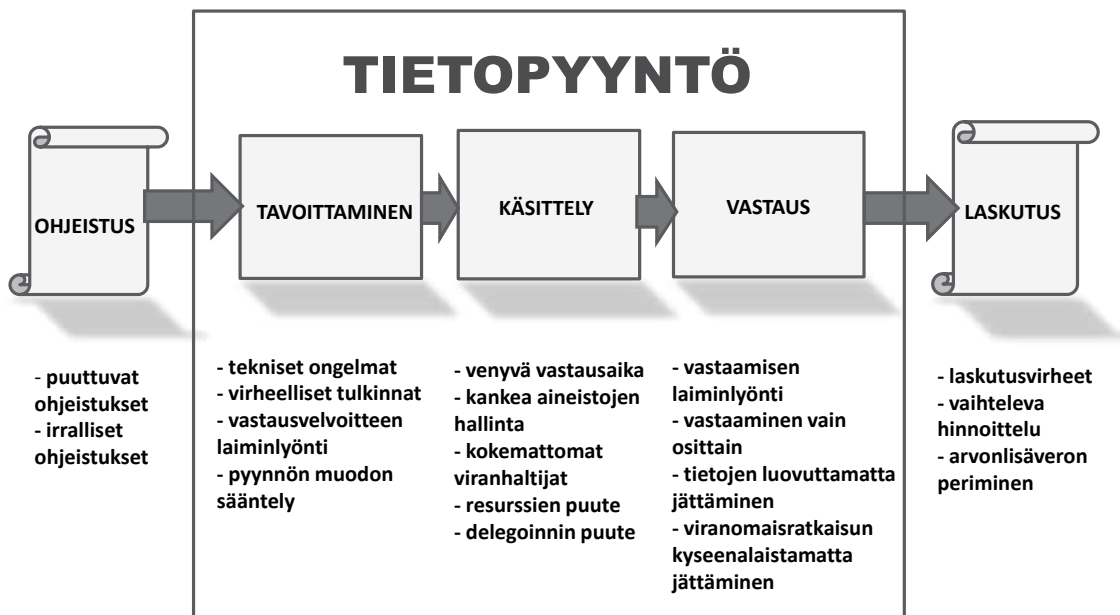
# 4 Johtopäätökset

## 4.1 Yleiset havainnot tietopyyntöihin vastaamisessa

Tietopyynnön vastaanottaneista kunnista kolmannes vastasi ripeästi ja kattavasti, kolmannekselta löytyi jotakin huomautettavaa lähetetyissä vastauksissa ja kolmannes ei vastannut lainkaan saamaansa tietopyyntöön.

Tietopyyntöjen käsittely ja niihin vastaaminen osoittautuivatkin monessa kunnassa varsin ongelmallisiksi. Julkisuusperiaatteen tunteminen ja hallintolain viranomaisille asettamien palveluvelvoitteiden tunnistaminen vaihtelevat merkittävästi kunnittain. Tämän seurauksena tietoja kyselevät joutuvat eriarvoiseen asemaan asuinkunnastaan saamiensa palvelujen suhteen.

Toteutetut tietopyynnöt osoittavat, että tiedonpyytäjille aiheutuu vaikeuksia yhteyden saamisessa viranomaiseen, tätä seuraavassa yhteistyössä sekä viranomaisten vaihtelevissa käytännöissä vastata kyselyihin ja luovuttaa pyydettyjä tietoja. Ainakin osittain ongelmatilanteet johtuvat kuntien puutteellisista ja irrallisista ohjeistuksista pyyntöjen käsittelemiseksi. Lisäksi epäselvyyksiä tietojen luovutukselle aiheutuu pyydettyjen aineistojen hinnoittelusta ja maksullisuudesta. Viranomaisen toimii hyvän tiedonhallintatavan vastaisesti, kun ei ohjeista tietojenhallintaa riittävästi ja arvioi ohjeistusten toimivuutta sopivin väliajoin.



Kuvio 3. Ongelmat tietopyynnöissä ja niihin vastaamisessa.

### Ohjeistus

- Kunnissa on paljon tietojen luovutusta määrittäviä ohjeistuksia, mutta ne ovat hajallaan eri asiakirjoissa.
- Moni kunta voisi hyötyä ohjeistuksesta, johon olisi koottu tietojen luovutusta ohjaavat asiat.
- Ohjeistusta olennaisempaa sujuvalle tietopyyntöjen käsittelylle on kuitenkin kokenut asiantuntijajäsen sekä organisaatio.

### Viranomaisen tavoittaminen

- Viranomaiset lukevat saamiaan sähköposteja kuten toimittajat tiedotteita: nopeasti selaamalla, tarpeetonta karsimalla ja pyrkimällä tulkitsemaan sisällöstä olennaisen.
- Viestien tulkinnassa tehdään toisinaan virheitä, etenkin jos huomio kiinnitetään epäolennaisuuksiin, kuten otsikon ja viestin käsitteisiin, viestin lähettäjään tai pyydetyn tiedon käyttötarkoitukseen.
- Julkisuuslain kannalta merkityksellistä on pelkästään pyydetyn tiedon kohde. Pyyntö on kohdistuttava



viranomaisen asiakirjoihin tai toimintaan. Mikäli näin on, pyyntö on käsiteltävä.

#### Viranomaisen vastaaminen tietopyyntöön

- Hyvän hallinnon mukainen vuorovaikutusviestintä on ongelmallista. Viranomaisen on vastattava saamaansa kysymykseen ja tietopyyntöön tai kerrottava, että pyyntö on käsittelyssä, milloin pyytäjää voi odottaa vastausta ja kuka pyyntöä käsittelee.
- Tietopyyntöjä käsittelevät viranomaiset noudattavat usein julkisuuslain tiedonluovutusmääräaika, mutta laiminlyövät samalla hyvän hallinnon edellyttämän nopeamman vastaamisen.

#### Tietopyyntöjen kirjaaminen

- Laki ei velvoita selkeästi tietopyyntöjen kirjaamista. Tämän seurauksena tietopyyntöjä jätetään helposti kirjaamatta myös silloin, kun siihen olisi ehdoton vaatimus kielteisen päätöksen tai hallintolain pohjalta.
- Kun tietopyyntöjä ei kirjata viranomaisen järjestelmiin, pyyntöjä ei voida tilastoida, tutkia tai vertailla keskenään.

#### Viranhaltijoiden kokemattomuus vastata pyyntöihin

- Tietopyyntöihin vastaamista vaikeuttaa se, että ne ovat harvinaisia eikä toiminta ole rutinoitunutta. Julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä ei osata erottaa tavanomaisista tietopyynnöistä.
- Arkistohenkilökunta on kokenutta ja koulutettua ja tottunut vastaanottamaan monenlaisia tietopyyntöjä. Monesta kunnasta kuitenkin puuttuu erillinen keskusarkisto.
- Usein tietopyyntö kohdistuu ajankohtaiseen ja käsittelyssä olevaan asiaan, jota koskevat asiakirjat eivät ole keskusarkistossa, vaan viranomaisen käsiarkistossa. Tällöin viranomaisen puolesta niihin voi joutua vastaamaan kokematon viranhaltija.

#### Puutteelliset viranomaisresurssit

- Vähänkin monimutkaisempi tietopyyntö vaatii vuorovaikutusta viranomaisen ja tiedonpyytäjän välillä pyydettävän tiedon

yksilöimiseksi ja halutun aineiston toimittamiseksi. Monella kunnalla ei ole aikaa tämäntapaiseen keskinäiseen vuorovaikutukseen.

- Yllättävät tai sesonkikohtaiset työkiireet syövät helposti vuorovaikutuksen tarvitseman ajan kunnassa. Tämäntapaista ongelmaa ei kuitenkaan ole huomioitu johtamisessa, eikä ”vuorovaikutusreservää” ole.

Delegoinnin puute tietopyyntöihin vastaamisessa

- Viranhaltijat eivät välttämättä toimi yhdessä viranomaisena, vaan tietopyyntöön vastaaminen säilytetään jollekin yksittäiselle henkilölle.
- Jos viranhaltija tekee virheen tietopyyntöön vastaamisessa tai on estynyt käsittelemään pyyntöä, tietoa ongelmista ei kulje organisaation sisällä muille viranhaltijoille.
- Puutteelliset organisaatiokäytännöt aiheuttavat ongelmia viranomaisen lakisääteiselle vastaamisvelvoitteelle.

Viranomaisen osittainen vastaus tietopyyntöön

- Jos kysyttyä tietoa ei ole olemassa, asiankäsittelijä saattaa vaieta asiasta sen sijaan, että selventäisi tilannetta tiedonpyytäjälle.
- Asiankäsittelijä saattaa vastata vain niihin kysymyksiin, jotka kuuluvat hänen omalle vastuualueelleen, mutta jättää informoimatta asiasta tiedonpyytäjää.
- Asiankäsittelijä saattaa vastata vain helppoihin tai selkeisiin kysymyksiin ja jättää vaikeat tai epäselvät huomioimatta.
- Asiankäsittelijä saattaa lähettää sen aineiston, jonka onnistuu määrääjassa keräämään, ja toivoo, että se riittää tiedonpyytäjälle ja täyttää lain vaatimukset.

Tietojen luovuttamatta jättäminen

- Kunnallisissa viranomaisissa vallitsee jo aiemmissa tutkimuksissa esiin tullut varovaisuuskulttuuri tietojen luovutuksessa. Esimerkiksi henkilötietoja poistetaan ja piilotetaan melko yleisesti viesteistä asiaa sen kummemmin perustelematta.

Viranomaisratkaisun kyseenalaistamatta jättäminen

- Jos viranomaislainen ei tee päätöstä tietojen luovutuksesta kieltäytymisestä, ratkaisua ei voida kyseenalaistaa oikeudessa. Viranomaislainen ei välttämättä anna päätöstä, vaikka sitä olisi toivottu, tai kerro valitusmahdollisuudesta, vaikka laki edellyttäisi siitä ilmoittamista.
- Viranhaltijan viesti, jossa perustellaan salaamista lainkohdilla, on pelkkä ilmoitus tai viesti asiasta, ei ratkaisun kyseenalaistamisen mahdollistava viranomaisen päätös.

Aineistojen hinnoittelu

- Kuntien hinnastoissa on huomattavaa kirjavuutta ja aineistojen luovuttamiseksi vaihtelevia maksuja.
- Hinnastoja voidaan soveltaa eri tavalla kuin mitä hinnastossa on mainittu. Tiedonpyytäjän on vaikea päätellä hinnastojen perusteella tietopyynnön lopullista hintaa.
- Hinnastoja on sovellettu virheellisesti, esimerkiksi viranomais-toiminnassa on peritty perusteettomasti arvonlisäveroa tai veloitettu tiedoista, joiden luovuttamisen olisi pitänyt olla maksutonta.

## 4.2 Viranomaisen vuorovaikutuskyky

Tietopyynnön onnistuminen edellyttää usein tiedonpyytäjän ja asiankäsittelijän keskinäistä vuorovaikutusta ja keskustelua sähköpostitse, puhelimitse tai kasvokkain. Mäenpään (2016, 72) mukaan vuorovaikutus on yksi perustuslain hallintomenettelylle asettamista velvoitteista (2§, 20§). Vuorovaikutuksellisuutta painottaa myös uusi kuntaviestinnän ohjeistus (Suomen Kuntaliitto 2016).

Tämän tutkimuksen aineistosta löytyi useita viitteitä siitä, että viranomaislainen ei aina kykene vuorovaikutukseen. Monella kunnalla on puutteelliset resurssit vastata tietopyyntöihin, tai kunta on organisoitu siten, että toiminnassa on ongelmia ja esteitä riittävästä resurssista huolimatta. Ilmeisesti toimintaa ja esimerkiksi henkilöstömenoja suunniteltaessa ei ole varattu aikaa vuorovaikutukselle.

Viranomaisen puutteellisesta oman toiminnan järjestelyistä käyvät esimerkkeinä seuraavat havainnot:

- Tietopyynnöt ohjataan erittäin kiireelliselle henkilölle, kuten kunnanjohtajalle, vaikka organisaatiossa olisi muutaakin osaavaa henkilöstöä vastaamaan tietopyyntöön.
- Tietopyynnöt ohjataan henkilölle, joka on lomalla, poistumassa tai jo poistunut organisaatiosta.
- Tietopyynnöt eivät jätä merkkiä tai muistutusta järjestelmään ja jäävät ”unohtuessaan” vastaamatta. Yksilön tekemä virhe johtaa viranomaisen virheeseen.

Tietopyyntö on organisaation vuorovaikutusprosessi, jossa ratkotaan tiedollista ongelmaa. Kyseessä on erityisesti koko organisaation vuorovaikutusprosessi, koska vastuu on viranomaisen eikä viranhaltijan, ja esimerkiksi kysyttyä tietoa saatetaan joutua etsimään usean eri henkilön kautta. Lisäksi esimerkiksi laajan aineiston keruun aikana vastaava henkilö voi vaihtua.

Vuorovaikutuskyvyn ongelmat liittyvät seuraaviin toimintoihin:

- Tietopyyntö tapahtuu ajassa ja paikassa ja etenee kronologisesti. Tietopyyntö lähtee liikkeelle tiedontarpeesta tai ongelmasta, johon tiedonpyytjä etsii vastausta.
- Tietopyyntöä seuraa yleensä vähintäänkin vastaus, mutta lähes poikkeuksetta sen lisäksi tarvitaan monenlaista muutakin viestintää.
- Usein tiedonpyytjä ei voi tietää, mitä kaikkia asiakirjoja tai tietoja viranomaisella on, ja olettaa virheellisesti oman pyyntönsä olevan toteuttamiskelpoinen.
- Pidempikestoisen tietopyynnön aikana tiedonpyytjä pitäisi pitää tietoisena asiankäsittelyn menettelyn vaiheista, esimerkiksi asiankäsittelijän vaihduttua.
- Yhteen tietopyyntöön saattaa sisältyä useampia vuorovaikutustapoja: keskustelua sähköpostitse, puhelimitse tai kasvokkain, aineiston noutamista viranomaiselta, vierailua viranomaisen luona tutkimassa asiakirjoja tai kirjepostia.

Tietopyynnön ratkaiseminen vaatii yksittäiseltä asiankäsittelijältä monipuolista osaamista. Vastaavasti osaamisen puutteet heijastuvat monenlaisina ongelmina.

### Taulukko 3.

Tietopyynnön ratkaisemiseksi tarvittavat asiankäsittelijän ominaisuudet.

ASIANKÄSITTELIJÄN OMINAISUUS	HAVAITTU ONGELMA, JOS OMINAISUUS PUUTTUU
Mahdollisuus toimia vuorovaikutuksessa tiedonpyytäjän kanssa	Asiankäsittelijä ei kykene vastaamaan tietopyyntöön ajanpuutteen vuoksi.
Asianhallinta- ja hallinto-osaaminen	Asiankäsittelijä ei löydä pyydettyjä aineistoja tai tunnista, mitä ne ovat.
Julkisuuslain ja muun sovellettavan lainsäädännön osaaminen	Asiankäsittelijä ei osaa tulkita tietopyyntöä juridisesti pakottavaksi tai ei osaa vastata siihen oikein.
Palvelutaidot asioimiseen lähtökohtaisesti vihamielisen tiedonpyytäjän kanssa	Asiankäsittelijä hermostuu pyynnöstä, syyttelee pyytäjää tai on tälle tyly, ratkaisee tietopyynnön henkilökohtaisin perustein.
Ratkaisuvalta tietopyyntöprosessin saattamiseksi loppuun asti menestyksekkäästi	Kunta ei tee hallintopäätöstä delegoimalla tiedonluovutusta, oikeus luovuttaa tietoja on vain johtavalla viranhaltijalla.
Halu, taito ja kyky pitää muu organisaatio tietoisena asiankäsittelyn tilasta ja tietopyynnön ratkaiseminen yhdessä muun organisaation kanssa	Viesti välitetään eteenpäin asiankäsittelijälle, mutta muu organisaatio ei ole tietoinen tämän tekemistä toimenpiteistä asiassa.

Organisaation vuorovaikutuskyky on huomioitava pohdittaessa toiminnan organisointia ja resursointia. Kuntien vuorovaikutuskyvyn heikkoudesta kertovat tässä tutkimuksessa seuraavat kolme ongelmaa:

- Tietopyyntöön jätetään kokonaan vastaamatta.
- Vastaanotetun pyynnön käsittely katkeaa jostakin syystä.
- Kunta ei toteuteta ongelmallisen pyynnön kohdalla selonotto- ja neuvontavollisuuttaan.

Kaikki nämä ovat perustus-, julkisuus- ja hallintolakia rikkovia ilmiöitä. Eräs vastaajakunnista reagoi saamaansa muistutusviestiin: ”Olit jo touko-

kuussa pyytänyt tietoja tietopyynnöistä ja käytänteistä. Sain viestisi elokuussa ja olin aloittanut jo vastauksen lähettämistä, kunnes se jostain syystä jäi minulta lähettämättä. Pyydän tätä virhettäni anteeksi.” Esimerkki kertoo siitä, että ensin oikean henkilön löytyminen organisaatiossa kesti kauan, tämän jälkeen aineistoja kerättiin, mutta niiden lähettäminen jätettiin tekemättä. Organisaation resurssit ja asiakaspalveluhenki olivat kohdallaan, mutta työn jakaminen organisaation tasolla ei toiminut. Pyyntöprosessin saattaminen loppuun asti oli hidasta ja petti lopulta kokonaan.

Vuorovaikutuksen onnistumisesta hyvänä esimerkkinä käy erään kunnanjohtajan sähköpostiviesti, jossa tämä halusi varmistaa haettavan aineiston luonteen. Seuraavalla viikolla saapunut vastaus sisälsikin kaikki pyydetty aineistot. Tapauksessa kunnan sisäinen viestintä toimi erinomaisesti. Kun kirjaamo oli toimittanut vaikeasti tulkittavissa olevan viestin olemassa olevien käytäntöjen nojalla ripeästi eteenpäin kunnanjohtajalle, tämä otti viivytyksettä yhteyttä tiedonpyytäjään ja toimitti keskustelusta kopion toimistosihteerille, joka osasi kerätä ja lähettää kaikki tarvittavat liitetiedostot. Kunta toimi ripeästi ja huolehti selonottovelvoitteestaan, kun oli epätietoinen siitä, miten viestiin pitäisi vastata.

Kuntaviranomaisen ja tiedonpyytäjän ongelmallisesta kanssakäymisestä antaa havainnollisen esimerkin Jyväskylän yliopiston Julkisuuslaki-kurssin opiskelijan Ines Sirenin kirjaamat kokemukset yli neljä kuukautta kestäneessä tietopyynnössä. Merkittävä osa pyydetystä tiedosta jäi häneltäkin lopulta saamatta.

*20.10.2015. Lähestyin kuntaa sähköpostitse otsikolla ”Tietopyyntö kunnan rakennushankkeesta”. Lyhyessä, tunnusteleavassa viestissäni kerroin tietopyyntöni aiheen: ”viimeisin kunnan tilaama ja sen ulkopuolisella yrittäjällä toteuttama, tarjouskilpailua ja viranomaisvalvontaa edellyttänyt rakennushanke siihen liittyvine aineistoineen”. Lisäksi esitin kysymyksen hankkeen diaarinumerosta ja henkilöstä, jonka vastuulla kyseisten tietojen luovuttaminen on. Tiedustelin myös hankkeen diaaritietoja, mikäli ne ovat suoraan sähköisesti luovutettavissa nähtäville. Osoitin sähköpostini kunnan teknisen puolen yleiseen osoitteeseen. Sain vastauksen vielä saman päivän aikana eri osoitteesta kuin mihin olin lähettänyt alkuperäisen viestini. Tästä oletin, että asian päällä oli nyt kunnan rakennushankkeista parhaiten tietävä viranhaltija. Viestiini vastasi rakennustarkastaja, joka suhtautui tietopyyntöni yliolkaisesti tai*

*ymmärtämättä, että viranomaisen on vastattava jokaiseen tietopyyntöön kaikissa tapauksissa. Hän kyseli viestissään tarkoitukseni sekä pyysi ”kertomaan enemmän itsestäni”. Vastasin hänelle, että tarkoitukseni on arvioida tietoaineistojen saatavuutta ja tietopyyntöjen toimivuutta. Harkitsin vastaukseni pitkiä – olisin voinut lähettää tynnyrin viestin, jossa olisin ilmaissut, etteivät motiivini tai tiedot itsestäni kuulu hänelle oikeastaan millään tavalla. Arvioin kuitenkin, että tämänkaltaisen kommunikaatiotapa johtaa helposti nihkeään viranomaisyhteistyöhön, varsinkin kun kyseinen viranhaltija ei ilmeisesti ollut tietoinen tietopyynnön viranomaista velvoittavasta luonteesta.*

*23.10.2015. Rakennustarkastaja ei vastannut aikaisempaan sähköpostiini, joten laitoin hänelle uuden viestin, jonka liitteenä oli varsinainen tietopyyntö. Selvensin, että viranomaisen on vastattava tietopyyntöön lain ilmoittamassa määräajassa. Pyysin rakennustarkastajaa välittämään tietopyyntöni eteenpäin, mikäli olen tavoittelemassa väärää henkilöä. Lisäksi listasin, mitä tietopyynnössä mainitut asiakirjat voivat esimerkiksi olla.*

*10.11.2015. Kahden viikon määräaika ylittyi jo perjantaina 6. marraskuuta. Vauhdittaakseni asiaani soitin rakennusmestarille. Hän vastasi, ettei ”ole ehtinyt kahteen viikkoon katsoa sähköpostiaan”. Suhtauduin tähän hieman epäillen, vaikka hänen mainintansa kunnan talousarvion aiheuttamasta kiireestä pitikin varmasti ainakin osittain paikkaansa. Rakennusmestari arvioi olevansa oikea henkilö vastaamaan tietopyyntöön, mutta ei osannut arvioida, milloin hänen kiireensä mahdollisesti hellittää. Kerroin hänelle myös, että lain määrittelemä määräaika tietopyyntöön vastaamiselle on jo ylittynyt. Tämän hän kuittasi lyhyesti ”aha”. Sovimme, että palaan asiaan vielä tämän viikon aikana. Päätin edetä asiassa seuraavaksi soittamalla rakennuspuolen sihteerille ja tiedustella, onko hänellä valtuuksia ja asiantuntemusta luovuttaa pyytämiäni aineistoja.*

*13.11.2015. Kunnan rakennuspuolen toimistosihteerini vastasi nopeasti ja linkitti muutamassa tunnissa muutamia verkosta löytyviä kunnanvaltuuston ja -hallituksen pöytäkirjoja, joissa asiaa oli käsitelty. Samalla hän kysyi, mitä muita asiakirjoja mahdollisesti tahtoisin. Toistin aiemmin ilmoittamani tarpeen siitä, että kaipaen lähtökohtaisesti kaikkia aiheeseen liittyviä asiakirjoja. Lisäksi toistin mahdollisuuteni tutustua kunnan diaariin sähköisesti tai saada siitä ote nähtäville. Toimistosihteerin mukaan kunnassa ei ole diaaria, ja hänen linkittämänsä asiakirjat olivat ainoat asiassa sähköisesti saatavilla olevat asiakirjat. Loppujen, yhä nimeämättömien ja erittelemättömien asiakirjojen hän kertoi olevan paperisina ja niiden muuntamisen sähköisiksi maksavan noin 500 euroa. Rakennusmestarin lisäksi myös hän ilmoitti olevansa erittäin kiireinen.*

15.11.2015. Tiedustelin toimistosihteeriltä, onko paperisten aiheeseen liittyvien koulukeskusasiakirjojen saaminen sähköisenä mahdollista edes otsikkotasolla ja että onko joukossa sellaisia asiakirjoja, jotka ovat salassa pidettäviä. Lisäksi tiedustelin, miten kunnan tietohallinto on järjestetty, jos heillä ei ole diaaria.

16.11.2015. Rakennuspuolen toimistosihteeri ilmoitti jäävänsä lomalle ja välittävänsä kaikki viestini tietopyyntöineen kunnan taloussihteerille. Päätin soittaa taloussihteerille seuraavana päivänä, ellei hän vastaa sitä ennen.

17.11.2015. Taloussihteeri ei vastannut puhelimeen.

25.11.2015. Taloussihteeri vastasi sähköpostitse olevansa kovin kiireinen talousarvion kanssa, mutta lupasi hoitaa paperit sen jälkeen mahdollisimman nopeasti. Hän kertoi, että kyseinen rakennushanke on osittain kunnan omistaman osakeyhtiön, eikä näin ollen ole varmaa, ovatko kaikki asiakirjat luovutettavissa. Päätin antaa taloussihteerille hetken lisää aikaa, mikäli kunnan talousarvion ja budjetin kokoaminen todella on kuvatus kaltainen, paljon aikaa vievä viranomaisen tehtävä.

19.12.2015. Taloussihteeri ei vastannut puhelimeen eikä jätettyyn soittopyyntöön. Muistutin häntä asiastani myös sähköpostitse. Kunnanvirasto oli kiinni 23.12.2015–6.1.2016, joten en edes yrittänyt tavoitella ketään kunnasta.

11.1.2016. Taloussihteeri ei vastannut puhelimeen eikä jätettyyn soittopyyntöön.

13.1.2016. Soitin kunnantoinimiston yleiseen numeroon tiedustellakseni, onko taloussihteeri kenties lomalla vai muualla puhelimen tavoittamattomissa. Puhelinvaihdetta ei kunnassa ole, ja taloussihteeri haettiin puhelimeen. Taloussihteeri muisti asiani, mutta valitteli kiireiden jatkuvan myös alkuvuoteen ja olevansa loppuviikon työmatkalla. Hän kuitenkin lupasi pistää asian ”jalalle” ja kertoi käskevänsä toisen sihteerin etsimään kaikki tarvittavat paperit, joita olin pyytänyt. Taloussihteerin mukaan asiakirjoja olisi myös mahdollista tulla itse paikan päälle katsomaan. Hän kysyi rakennuspuolen sihteerin aikaisempaan sähköpostiin viitaten, eivätkö tämän lähettämät linkit riittäneet vastaukseksi tietopyyntööni. Totesin, että linkit pöytäkirjoihin eivät oletettavastikaan ole ainoat asiaan liittyvät asiakirjat. Tästä taloussihteeri oli samaa mieltä.

8.2.2016. Lähetin taloussihteerille sähköpostin, kun hän ei ollut vastannut puhelimeen. Totesin, että tietopyyntööni tulisi vastata pikimmiten pyytämäni asiakirjojen muodossa.



16.2.2016. Soitin taloussihteerille ja kerroin tietopyyntöasiani venyneen nyt kohtuuttoman pitkäksi. Taloussihteerini myönsi asian, ja kävimme yhdessä puhelimesta lävitse tietopyyntöäni. Hän totesi, että kaikkia papereita asian tiimoilta ei ole mahdollista varmaankaan saada rakennuttajan osakeyhtiöluonteen takia.

Pyysin häntä toimittamaan minulle kirjallisen, valituskelpoisen päätöksen sellaisten asiakirjojen osalta, joita ei voida luovuttaa. Taloussihteerini itsekin totesi prosessin nyt kestäneen harmillisen kauan, ja että ”eihän niiden asiakirjojen kaivaminen nyt edes kauaa kestäisi”. Sovimme, että paperit olisivat sähköpostissani kuluvan viikon aikana.

29.2.2016. Projektityön palautuspäivänä taloussihteerini ei ollut edelleenkään toimittanut minulle pyytämiäni asiakirjoja. Tietopyyntöni lopputulokseksi jäivät kunnan rakennuspuolen sihteerin sähköpostitse toimittamat verkkolinkit.

### 4.3 Korruptionomaiset käytännöt

Kuntien lähettämien vastausten perusteella kunnat toimivat huomattavassa hallinnollisessa myllerryksessä ja kärsivät resurssien puutteesta. Viranhaltijat eivät välttämättä halua nähdä vaivaa esimerkiksi rekisteröinti- tai tiedonluovutuskäytäntöjen pohtimiseen, varsinkaan jos ”todellisia” julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä tulee kuntaan harvoin tai ei lainkaan.

Kuntien vastauksissa esiintyi toiveita epäviralliselle viestinnälle, vastaimisen delegointia johdon tasolle ja tietopyyntöjä tarvittaessa hankaloittavia käytäntöjä. Tämäntapainen asetelma täyttää lähtökohtaisesti korruption tuntomerkit. Tiivistettynä korruptio on lainmukaisen vaikutusvallan väärinkäyttöä omaksi tai läheisen eduksi:<sup>14</sup>

- On helppoa luovuttaa tietoja toivotuille tiedonpyytäjille, esimerkiksi viranhaltijan tutuille.

---

<sup>14</sup> Korruptio on vastuullisen aseman väärinkäyttöä omaksi tai läheisten eduksi. Suomessa korruptio määritellään usein kapea-alaisesti lahjusten ottamiseksi tai antamiseksi. (Transparency International Suomi 2012.) Korruption kohdalla on aina kysymys vallan ja vaikutusvallan väärinkäytöstä (Salminen 2015). Korruptiossa kohtaavat vastuullinen asema, väärinkäytös ja yksityinen etu (Leppänen & Muttillainen 2012). Korruptio uhkaa integriteetin, avoimuuden ja vastuullisuuden arvoja (Salminen & Mäntysalo 2013).

- On helppoa jättää luovuttamatta tietoja ei-toivotuille tiedonpyytäjille sekä hidastaa ja hankaloittaa näiden tekemien tietopyyntöjen käsittelyä.

Julkisuuslain merkittävä tarkoitus (3§) on kansalaisten mahdollisuus valvoa viranomaisia ja niiden toimintoja. Tässä onnistuminen edellyttää pääsyä viranomaisten asiakirjoihin ja niistä kertoviin rekistereihin ja asiakirjaluetteloihin, asioiden ripeää käsittelyä, tietopyyntöjen kirjaamista pyytäjän oikeusturvan varmistamiseksi sekä maltillisia tai olemattomia kustannuksia tiedonpyytäjälle. Kunnan on suunniteltava ja toteuttava asiakirjakäytäntönsä niin, että nämä seikat voidaan ottaa huomioon mahdollisimman kustannustehokkaasti.

Lähetettyämme tietopyyntömme saimme seuraavina päivinä niitä koskevia puhelinoitoja ja sähköposteja. Useimmissa niissä haluttiin tarkentaa tietopyynnössä kysytyjä asioita, mutta myös esittää laajempia näkemyksiä tietopyyntöihin vastaamisesta. Erään pienen kunnan kunnanjohtaja kiteytti useamman yhteydenottajan tunnot haluamalla tietää, ”mitähän nämä tällaiset tietopyynnot oikein ovat”. Hänen mukaansa ”jos joku soittaa tai tulee kunnanvirastoon ja pyytää tietoja kasvokkain, ne annetaan”. Toisaalta: ”eihän me voida alkaa mitään kaavakkeita siinä täyttelemään, ei täällä maaseudulla, outonahan he katsoisivat”. Samantapainen asenne ilmeni myös suurten kaupunkien hallintokunnissa.

Kaiken kaikkiaan useissa kuntien yhteydenotoissa toistuivat samanlaiset näkemykset:

- Tietopyyntöjä toivotaan ja saadaan suoraan kasvokkain ja puhelimitse. Näihin pyyntöihin tiedot myös annetaan, yleensä heti.
- Tietopyynnöistä ei pidetä kirjaa, eikä niitä kirjata tai rekisteröidä. Tämä nähdään tarpeettomaksi, ylimääräiseksi ja turhaksi työksi.
- Kunnat mieltävät nykyiset käytäntönsä toimiviksi, eikä ongelmia ole tietojen luovutuksen suhteen.

Ongelmallisiksi tämäntapaiset asenteet kuitenkin muodostuvat:

- Kun kunnan ”ulkopuolinen” haluaisi saada kunnasta tietoa, jolloin tämäntapaisiin viesteihin on helppo jättää vastaamatta.
- Kun kysytään jotain yhteiskunnallisesti tärkeää tai arkaluontoista tietoa, jonka luovuttamisessa ei saa tapahtua virheitä.
- Jos kunnan ulkopuolinen taho tarvitsee tietoja useasta kunnasta

- Kun kunta perii hintaa tietopyynnöstä vain tarvittaessa<sup>15</sup>.
- Kun kahden viikon ja sitä pidempien tietojen luovutuksen aikarajoja käytetään tarkasti vastaamisessa silloinkin, kun pyydetty aineisto voitaisiin luovuttaa vaivattomasti.
- Kun tietojen luovutukset hoidetaan kunnassa keskitetysti hallintokunnan esimiehen kautta, vaikka monessa kunnassa toimistos sihteeri tai arkistos sihteeri voisi käytännössä itse hoitaa tehtävän.

Kun nämä ongelmalliset seikat yhdistetään kuntien edellä mainittuihin toiveisiin tietopyyntöprosessin hoitamisesta, epämuodollista asiointia toivovien kuntien toiminnasta voidaan tehdä seuraavanlaisia johtopäätöksiä:

- Kunnat haluavat hoitaa saamansa tietopyynnot nopeasti ja sujuvasti, mutta myös huomaamatta ja jättämättä jälkiä rekistereihin.
- Tietopyynnot toimivat suorilla suhteilla asiankäsittelijään. Hyvin asiankäsittelijän tuntevat ovat muita vahvemmassa asemassa tietojen saamisessa.
- Tietopyyntöä voidaan hidastaa ja siihen vastaamista hankaloittaa esimerkiksi noudattamalla tarkalleen luovutusaikarajaa tai hinnoittelemalla luovutettavat aineistot kalliiksi.
- Tiedon luovuttamisesta vastaa kunnan tai hallintokunnan yksittäinen johtava viranhaltija. Väärinkäytötapauksessa hän on pääepäilty, mutta päättää silti, mitä tietoja hän asiasta luovuttaa.

Salmisen ja Ikola-Norrbackan (2009, 105) mukaan:

*”Julkisissa palveluissa tulee jo lähivuosina yleistymään korruptio ja oman edun tavoittelu. Tämä on seurausta nykyisin yksityisen sektorin toimintamalleista, joissa pääasiallisena tavoitteena on yksilön oma tuloksellisuus ja sen kautta tulospalkkaus ja bonukset.”*

Mikäli kunnat käyttävät epämuodollisia käytäntöjä vastata tietopyyntöihin, voi epäillyn korruption valvonta tietopyynnöin olla hyvin vaikeaa.

---

<sup>15</sup> Osassa vastaajakunnissa hinnastot ovat olemassa, mutta vain varmuuden vuoksi. Kaksi kuntaa myönsi suoraan, että hinnastot ovat olemassa ”hankalien asiakkaiden” varalta.

# Lähteet

- Aaltola, J. & Syrjälä, L. (1999). Tiede, toiminta ja vaikuttaminen. Teoksessa: Siinä tutkija missä tekijä: toimintatutkimuksen perusteita ja näköaloja. Toim. Heikkinen, H. L. T., Huttunen, R. Moilanen, P. ATENA: Jyväskylä.
- Alasuutari, P. (2012). Laadullinen tutkimus 2.0. Vastapaino: E-kirja.
- Arkistolaitos (2009). Arkistot yhteiskunnan toimiva muisti. <http://www.arkisto.fi/fi/palvelut/julkaisuluettelo/d-verkko-oppaat/arkistot-yhteiskunnan-toimiva-muisti>
- Eskola, J. & Suoranta, J. (1998). Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino: Tampere.
- Dervin, B. Foreman-Wernet, L. & Lauterbach, E. (toim.). (2003). Sense-Making Methodology Reader. Selected writings of Brenda Dervin. NJ: Hampton Press.
- Heikkinen, H. L. T. (2008). Toimintatutkimuksen lähtökohdat. Teoksessa Toiminnasta tietoon. Toimintatutkimuksen menetelmät ja lähestymistavat. Toim. Heikkinen, L. T. H., Rovio, E. Syrjälä, L. Kansanvalistusseura: Helsinki.
- Heikkinen, H. L. T. (1999). Mitä on toimintatutkimus? Teoksessa: Siinä tutkija missä tekijä: toimintatutkimuksen perusteita ja näköaloja. Toim. Heikkinen, H. L. T., Huttunen, R. Moilanen, P. ATENA: Jyväskylä.
- Jaatinen, T. (2015). Muokkaako avoin data kansallista julkisuusperiaatetta? Teoksessa: Korpisaari, Päivi (toim.) Viestintäoikeus nyt: viestintäoikeuden vuosikirja 2014. Helsingin yliopisto: Helsinki.
- Julkisuuslaki.fi: [www.julkisuuslaki.fi](http://www.julkisuuslaki.fi) Tutkimus- ja koulutussivusto. Jyväskylän yliopisto.
- Kiviniemi, K. (1999). Toimintatutkimus yhteisöllisenä projektina. Teoksessa: Siinä tutkija missä tekijä: toimintatutkimuksen perusteita ja näköaloja. Toim. Heikkinen, H. L. T., Huttunen, R. Moilanen, P. ATENA: Jyväskylä.
- Kulla, H. (2013). Hallintomenettelyn perusteet. Talentum: Helsinki.
- Kulla, H. & Koillinen, M. (2014). Julkisuus ja henkilötietojen suoja viranomaistoiminnassa. Turun yliopisto: Turku.

- Kuntaliiton yleiskirje 19/80/2005.
- Kuutti, H. (toim.) (2011). Julkisuusjournalismi. Jyväskylän yliopisto: Jyväskylä.
- Mäenpää, O. (2008). Julkisuusperiaate. WSOY: Helsinki.
- Mäenpää, O. (2008). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita: Helsinki.
- Peurala, J. & Muttillainen, V. (2015). Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 115: Tampere.
- Salminen, A. (2015). Rakenteellinen korruptio. Kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa. Vaasan yliopisto: Vaasa.
- Salminen, A. & Mäntysalo, V. (2013). Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvä veli -verkostot Suomessa. Vaasan yliopisto: Vaasa.
- Savolainen, R. (2006). Information Use as Gap-Bridging: The Viewpoint of Sense-Making Methodology. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, Vol. 57, No. 8, 1116–1125. Wiley Periodicals Inc.
- Spicker, P. (2007). Research without consent. *Social research update*, Issue 51, s.1. University of Surrey: Guildford. <http://sru.soc.surrey.ac.uk/SRU51.pdf>
- Suomen Kuntaliitto. (2016). Kuntaviestinnän opas 2016. Suomen Kuntaliitto: Helsinki.
- Transparency International Suomi ry. (2012). Korruptio Suomessa – tutkijoiden näkemyks korruption muodoista, tutkimisesta ja torjunnasta.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi.
- Voutilainen, T. (2007). Hyvä sähköinen hallinto. Edita: Helsinki.
- Voutilainen, T. (2012). Oikeus tietoon. Informaatio-oikeuden perusteet. Edita: Helsinki.
- Wallin, A. & Konstari, T. (2000). Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Gummerus: Jyväskylä.

## **Säädökset**

- Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999)
- Hallintolaki (434/2003)
- Hallituksen esitys arvonlisäverolaista (HE 88/1993)
- Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002)
- Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi (HE 1/1998)
- Hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta (HE 30/1998)
- Henkilötietolaki (523/1999)
- Kuntalaki (410/2015)
- Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003)
- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
- Nimikirjalaki (1010/1989)
- Osakeyhtiölaki (624/2006)
- Rikoslaki (39/1889)
- Suomen perustuslaki (731/1999)

## ***Oikeusasteet, oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies:***

OKV 930/1/91 31.8.1993  
OKV 181/1/98 5.2.1999  
OKV 1059/1/99 31.1.2000  
OKV 811/1/00 9.1.2001  
OKV 802/1/99 20.4.2001  
OKV 687/1/00 27.8.2001  
OKV 466/1/01 26.4.2002  
OKV 894/1/01 6.9.2002  
OKV 708/1/03 28.8.2003  
OKV 8/42/02 23.1.2004  
OKV 70/1/05 28.3.2006  
OKV 1168/1/04 7.8.2006  
OKV 812/1/05 22.5.2007  
OKV 891/1/06 8.5.2008  
OKV 265/1/94 20.7.1995  
OKV 1207/1/01 17.10.2002  
OKV 629/1/02 3.4.2003  
OKV 13/1/04 22.9.2006  
OKV 927/1/07 18.8.2008  
OKV 904/1/2007 23.2.2009  
OKV 576/1/2007 2.6.2009  
OKV 1219/1/2007 9.9.2009  
OKV 904/1/2007 23.2.2009  
OKV 926/1/2007 10.7.2009  
OKV 1108/1/2007 13.1.2010  
OKV 351/1/2008 5.3.2009  
OKV 209/1/2009 5.3.2009  
OKV 1273/1/2010 12.3.2012  
OKV 689/1/2012 7.2.2014  
OKV 1640/1/2012 19.8.2014  
OKV 1138/1/2013 13.10.2014  
OKV 64/1/2014 14.1.2015  
OKV 643/1/2015 12.11.2015  
OKV 1877/1/2014 15.12.2015  
OKV 1313/1/2015 28.12.2015  
OKV 930/1/2015 23.3.2016  
OKV 932/1/2015 23.3.2016

EOA 568/4/90 27.11.1990

EOA 1620/4/91 26.4.1991

EOA 683/4/92 23.1.1992  
EOA 1735/4/94 13.3.1995  
EOA 661/4/96 14.4.1998  
EOA 1541/4/96 25.11.1998  
EOA 1387/2002 19.5.2003  
EOA 3211/2001 31.12.2003  
EOA 1124/2002 9.3.2004  
EOA 2252/4/02 31.8.2004  
EOA 2783/2004 25.11.2005  
EOA 1806/2005 3.11.2005  
EOA 1933/2005 22.6.2006  
EOA 3485/2005 13.11.2006  
EOA 3934/2006 8.5.2007  
EOA 3701/4/05 8.6.2007  
EOA 1713/2006 5.7.2007  
EOA 3541/2006 4.6.2008  
EOA 1732/2/08 10.6.2008  
EOA 3009/2007 24.3.2009  
EOA 949/2/08 31.12.2009  
EOA 1528/4/11 8.9.2011

KHO 27.12.1984 T 6090  
KHO 1989 A 85  
KHO 10.1.1997 T 6  
KHO 2001:66  
KHO 2002:20  
KKO 2004:47  
KHO 12.4.2006 T 891  
KHO 26.1.2007 T 185  
KHO 2012:68  
KHO 2012:88  
KHO 2013:32  
KHO 2015:171  
KHO 11.12.2015/3614

Helsingin Hallinto-oikeus: 31.5.2002 / 02/0345/2  
Helsingin HAO 04/1118/2 21.12.2004  
Helsingin HAO 07/0029/2 10.1.2007  
Helsingin HAO 07/1846/2 21.12.2007  
Helsingin HAO 08/0339/2 12.3.2008  
Hämeenlinnan HAO 01/0053/3 27.2.2001  
Hämeenlinnan HAO 07/0069/3 24.1.2007

Itä-Suomen hovioikeus 24.1.1995 R 94/847  
Itä-Suomen hovioikeus 19.6.1997 R 96/529  
Itä-Suomen hovioikeus 29.9.2010 R 01357/10  
Kouvolan HAO 10/0164/2 17.3.2010  
Oulun HAO 129 5300 00 / 455/I/ 16.11.2000  
Uudenmaan läänioikeus 28.10.1993  
Vaasan HAO 00097/07/2205 / 08/0493/3 20.8.2008  
Vaasan HAO 02105/06/1203 / 07/0338/3 1.6.2007



# Liitteet

## Metodologia

Tässä tutkimuksessa on etsitty ongelmia, joita kunnallisilla viranomaisilla on tietopyyntöihin vastaamisessa.

Lähestymistapa on normatiivinen, koska joudumme ottamaan kantaa siihen, millainen toiminta on toivottavaa ja mikä ongelmallista. Lisäksi tutkimusotteemme on toimintatutkimuksellinen. Koemme vaikuttavamme tutkimuskohteeseemme eli kunnallisiin viranomaisiin toimimalla vuorovaikutuksessa niiden kanssa ja oppimalla samalla uutta tutkimuskohteesta. Normatiivinen ja toimintatutkimuksellinen lähestymistapa sopivat yhteen hyvin, sillä normatiivisuus, kuten toimintatutkimuskaan ”...ei ole kiinnostunut ainoastaan siitä, miten asiat ovat, vaan ennen kaikkea siitä, miten niiden tulisi olla” (Aaltola & Syrjälä 1999). Jotta tutkimusta voitaisiin arvioida paremmin, on syytä eksplikoida normatiivinen viitekehys eli julkilausua arvo-  
lähtökohdat mahdollisimman perusteellisesti.

Tämän tutkimuksen normatiivinen viitekehys koostuu seuraavista käsitekokonaisuuksista. Nämä määrittävät myös sen näkökulman, mitä asioita tässä tutkimuksessa nähdään ongelmiksi viranomaistoiminnan kannalta:

- lainsäädäntö
- tiedonhankinnan onnistuneisuus (sense-making metodologia)
- organisaation kustannustehokkuus (lainsäädäntö, hallintolaki).

Eettisyys on systemaattisesti selvitettyä käsitystä oikeasta ja väärästä, ja tavallisesti eettinen ulottuvuus arvotetaan lakia korkeammalle, koska laki on vallassa olevan tahon normatiivinen ohje. Suomen julkisuuslainsäädäntö kuitenkin pohjautuu etiikkaan ja oikeudenmukaisuuteen, taustalla on julkisuusperiaate ja lainsäädäntömme on kansainvälisestikin vertaillen kunnianhimoinen. Koska viranomaisten tehtävänä on toteuttaa lakia, laki on tutkimuksemme näkökulmasta ylin prioriteetti ja ohje. Lainsäädäntö antaa raamit kaikelle tietopyyntötoiminnalle ja määrittää sen, milloin toimitaan oikein ja milloin väärin.

Julkisuusperiaate ja julkisuuslain tarkoitus kuitenkin määrittävät, että julkisuuslainsäädäntömme on laadittu ennen kaikkea kansalaisten tiedonsaantia varten (HE 30/1998). Tästä syystä yksi normatiivinen kriteerimme on tiedonhankinnan onnistuneisuus. Tätä arvioimme erityisesti tiedonhankintatutkimuksessa käytetyn sense-making metodologian kautta sen suoraviivaisuuden ja prosessiluonteiseen toimintaan sopivuuden vuoksi (Savolainen 2006).

Dervinin sense-making metodologia tarjoaa muun muassa viestintätieteiden tutkimusta, tiedonhankintatutkimusta ja sosiaalisen konstruktivismin teoriaa yhdistelevän tiedollisen ongelmanratkaisun mallin. Mallin mukaan tiedonhankinta on tiedon keräämistä ymmärryksen muodostamiseksi vastaukseksi ongelmaan. Sen sujumista voi kuvata suoraviivaisella janalla, joka tarkoittaa etenemistä ajassa: voimme olla olemassa vain yhdessä pisteessä ajassa ja paikassa. Usein tiedonhankinnassa kuitenkin tulee mutkia vastaan, ongelmia ja esteitä, jotka hidastavat tai muuten hankaloittavat tiedonhankintaprosessia. Metodologia kiinnittää huomion näihin tiedollisen ongelmanratkaisun esteisiin ja niiden ylittämiseen käytettäviin ratkaisuihin. Käytännössä toiminnan pysähtyessä tiedonhankkija yrittää rakentaa uutta esteen voittavaa ratkaisua esimerkiksi yhdistämällä uutta tietoa vanhaan ymmärrykseensä. (Dervin ym. 2003.)

Kolmas normatiivinen näkökulmamme perustuu käsitykseen organisaatiosta ihmisten yhteistyönä jotakin tavoitteellista toimintaa varten. Tällöin organisaation toiminnan yhdeksi kriteeriksi tulee tuon tavoitteellisen toiminnan kustannustehokkuus. Tavoitteena on löytää optimaalinen piste, jossa lainsäädäntö toteutuu, tiedonhankinta onnistuu ja viranomaiselta

kuluu tehtävään mahdollisimman vähän aikaa ja muita resursseja. Lain-  
säädannöllisen perusteen kolmas normatiivinen näkökulmamme saa hal-  
lintolain (434/2003, 1§, 7§) kautta: ”Palveluperiaate ja viranomaisen tehtä-  
vien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asiointi tulisi voida ta-  
pahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisim-  
man nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen.”  
(HE 72/2002.)

## **Metodit**

### **Tietopyyntö**

Ymmärtääksemme kuntia ja tietopyyntöilmiötä paremmin lähetimme kun-  
tiin yksinkertaiseksi ja helposti käsiteltäväksi tarkoittamamme tietopyynnön.  
Lähetimme tietopyynnön Manner-Suomen jokaiseen kuntaan kahdessa  
erässä 11.5.–12.5.2015. Huomasimme kuitenkin lähes välittömästi, että  
pyyntömme oli kunnille ongelmallinen. Saimme vastauksia ja puhelinsoit-  
toja, joissa oli tarkentavia kysymyksiä, epätietoisuutta ja yleistä ihmettelyä.  
Loppujen lopuksi aineistoa kertyi niin runsaasti ja siinä itsessään ilmeni  
niin paljon havaintoja ongelmista, että päätimme valita sähköpostitse toimi-  
tetut tietopyyntövastaukset ja siihen liittyvän kirjeenvaihdon sekä puhelin-  
keskustelut tutkimusaineistoksi haastattelujen sijaan.

Läheittämmme tietopyyntö oli seuraavanlainen:

Viranomaisaineistoja koskeva tietopyyntö

Arvoisa vastaanottaja

#### **VIRANOMAISAINETOJA KOSKEVA TIETOPYYNTÖ**

Pyydän kuntaanne luovuttamaan julkisuuslain (laki viranomaisten toiminnan  
julkisuudesta 621/1999) mukaisesti kopiot seuraavista viranomaisaineistoista:

- 1) Kolme viimeisintä kunnalle osoitettua, tätä pyyntöä edeltävää tietopyyntöä  
ja viranomaisen niihin antamat vastaukset.

- 2) Kunnan oma ohjeistus ja käytännön järjestelyt viranomaiselle osoitettuihin tietopyyntöihin vastaamiseksi.
- 3) Kunnan vahvistama hinnasto viranomaisaineistojen maksulliselle luovuttamiselle.

Pyydän, että kopiot pyydettyistä aineistoista lähetetään sähköisessä muodossa sähköpostiini: *aleksi.koski@jyu.fi*. *Toivon saavani pyydettyt aineistot lain edellyttämässä kahden viikon määräajassa.*

Mikäli nyt pyydettyjen aineistojen luovuttaminen ei ole mahdollista esimerkiksi niihin sisältyvien salassa pidettävien tietojen takia tai muusta syystä, pyydän perustelut tehdyille ratkaisuille sekä salassa pidettävien tietojen kohdalla niitä koskevat salaamisperusteet ja yleisen tason luonnehdinnan tietojen sisällöstä.

Mikäli kaikkien pyydettyjen aineistojen luovuttaminen ei ole mahdollista, pyydän ratkaisustanne valituskelpoisen päätöksen kieltäytymisperusteineen. Lisäksi pyydän laskelman mahdollisista luovuttamisen aiheuttamista kustannuksista, mikäli aineiston maksuton luovuttaminen ei ole mahdollista.

Jyväskylässä 11.5.2015

Aleksi Koski  
Jyväskylän yliopisto, Viestintätieteiden laitos  
PL 35, 40014 Jyväskylän yliopisto  
040 805 4146  
aleksi.koski@jyu.fi  
www.tietopyyntoongelmat.net

Tietopyynnön kirjoitusasussa pyrimme selkeyteen ja asiallisuuteen. Tarkoituksemme oli osoittaa pyyntömme kuntien kirjaamoihin ja saada vastaukset suoraan sieltä. Tietopyyntö laadittiin tutkijoiden aiemman kokemuksen perusteella ja sitä testattiin keskustelemalla siitä Jyväskylän yliopiston kirjaamon henkilökunnan kanssa. Aiemman kokemuksemme pohjalta tiesimme esimerkiksi usean viraston, ministeriön tai yliopiston toimivan kirjaamojen kautta, joten oletimme myös kuntien toimivan tällä tavoin. Kunta-

organisaatioiden eriävät käytännöt sekä vastausten organisoinnin hajanaisuus ja monimuotoisuus tulivat tutkijoille yllätyksenä.

Osoitimme pyyntömme kuntien kirjaamoihin sähköpostitse. Katsoimme Wikipedian kuntaluettelosta ([https://fi.wikipedia.org/wiki/Luettelo\\_Suomen\\_kunnista](https://fi.wikipedia.org/wiki/Luettelo_Suomen_kunnista)) Manner-Suomen 301 kuntaa (vuonna 2015) ja laadimme niistä Excel-tiedoston. Tämän jälkeen lähetimme jokaiseen kuntaan sähköpostia. Osoitteena käytimme muotoa kirjaamo@[kunnannimi].fi.

Viestit lähetettiin yksi kerrallaan siten, että 187 kappaletta lähetettiin 11.5. ja 112 kappaletta 12.5. Osassa viestejä tuli vikailmoitus väärästä osoitteesta. Näiden kohdalta etsimme verkkosivulta toisen osoitteen ja lähetimme viestit uudestaan samana päivänä. Lisäksi myöhemmin saimme Kuntaliitolta sähköpostilistan kuntien virallisista sähköpostiosoitteista ja vertasimme sitä omaan listaamme. Tällä tavoin löysimme 20 kuntaa, joissa viesti oli mennyt väärään ja ilmeisesti toimimattomaan osoitteeseen, mutta kunnan tietojärjestelmien asetusten vuoksi tästä ei tullut minkäänlaista vikailmoitusta. Sähköpostiosoitteiden tarkistuksen jälkeen 4.6. lähetettiin vielä 21 viestiä: 20 käyttämistämme osoitteista oli toimimattomia ja yksi kunta oli jäänyt vastaanottajien joukosta pois kokonaan.

Vastaustavat tietopyyntöihin ja vastausten sisällöt olivat erittäin monimuotoisia. Osasta kunnista tietopyyntö kuitattiin välittömällä puhelinsoitolla, jossa tiedusteltiin tarkemmin tietopyynnöstä tai kysyttiin, voisiko vastauksen lähettää postitse (puheluita kunnista tuli 27, postitse vastaus tuli kolmesta kunnasta). Ohjasimme puhelimitse asiat hoitaneita viranhaltijoita myös lähettämään edes lyhyt sähköposti vastaukseksi. Osa kunnista kävi kanssamme lyhyitä keskusteluja sähköpostitse, suurimmasta osasta tuli vain yksi viesti. Osa viesteistä oli hyvin ystävällisiä (”kiitos viestistänne”), osa hyvin neutraaleja ja asiallisia (”tietopyyntönne on vastaanotettu”), muutama oli hieman hyökkäävä, ja niissä muun muassa kyseenalaistettiin tutkijoiden etiikka ja kirjoitustyyli.

Tietoja luovutettiin 203 kunnasta. Olimme erikseen yhteydessä niihin 98 kuntaan, joista emme saaneet tietoja. Lähetimme heille sähköpostikyselyn tietopyyntömme perään 9.11.2015. Tähän viestiin saimme 54 vastausta. Loppuihin 44 kuntaan otimme yhteyttä puhelimitse kevään 2016 aikana.

Soitimme ensin kunnan vaihteeseen. Sieltä tiedustelimme tahoa, joka vastaa kirjaamosta tai yleisestä sähköpostiosoitteesta, johon lähetimme viestimme. Kysyimme tätä kautta, oliko viestimme tullut perille sekä miten sen käsittely oli hoidettu.

## E-mail checker

Emme tieneet etukäteen kuntien virallisia asiointisähköpostiosoitteita. Toimimme valtiollisten virastojen, yliopiston ja suurten kaupunkien asiointikokemusten perusteella lähettämällä sähköpostia oletusarvoisesti suoraan kuntien kirjaamoihin osoitteella kirjaamo@[kunta].fi. Tämän jälkeen saimme sähköpostiohjelmaamme 142 virheilmoitusta toimimattomasta osoitteesta. Näiden kuntien kohdalta jouduimme etsimään kunnan verkkosivulta toisen yleisen osoitteen, johon tietopyynnön voi lähettää. Huomioitavaa on, että vaikka kunnalla olisi kirjaamo, ei kirjaamo@[kunta].fi välttämättä ole toimiva osoite.

Myöhemmin saimme Kuntaliiton edustajalta heidän listansa kuntien sähköpostiosoitteista ja vertasimme sitä omaamme (Tietopyyntöongelmat.net 2015). Lähettämistämme viesteistä 63 oli lähetetty eri osoitteisiin kuin mitä Kuntaliiton yhteystietoluettelossa mainitaan. Näistä

- 37 kpl oli mennyt perille tästä huolimatta ja niihin on vastattu TAI viestimme on kuitattu kunnasta
- 3 kpl olimme itse poimineet kunnan verkkosivuilta ja näihin oli saatu jo vastaukset
- 1 sähköposti ei ollut mennyt perille, koska kyseisen kunnan verkkosivuilla oli yhteystiedoissa väärä sähköpostiosoite.

Lisäksi huomasimme, että yhteen kuntaan oli jäänyt viesti lähettämättä kokonaan.

Tämän jälkeen jäljellä oli 22 kappaletta Kuntaliiton tiedoista poikkeavaa osoitetta, joista emme olleet saaneet vastausta. Niihin käytin E-mail checker-työkalua (<https://www.email-checker.com/>), joka paljasti, että kolme viesteistämme oli mennyt kirjaamoon, mutta niistä ei ole vastattu. Varmistimme tämän soittamalla kuntiin, eli sähköposti oli tullut perille, mutta asia oli vielä kesken. Neljästä kunnasta ohjelma ei osannut sanoa syytä viestin

perille menemättömyyteen, mutta ehdotti asetuksia sähköpostiohjelmassa tai roskapostinestosuojassa. 15 kunnan kohdalla E-mail checker ilmoitti, että sähköpostijärjestelmä oli asetettu ”Catch all” -asetukselle. Tämä asetus ohjaa kaikki virheellisellä osoitteella varustetut sähköpostit yhteen keräyskansioon, mikäli sähköpostiosoitteen loppuosa on @[kunta].fi. Koska näistä kunnista ei ollut tullut vastauksia, voimme päätellä, ettei tätä keräyskansiota tarkasteta kunnissa kovin usein.

## **Sisällönanalyysi**

Käytimme aineiston karkeaan jaotteluun Microsoft Excel -taulukkolaskentaohjelmaa ja tarkempaan analyysiin Atlas.ti-aineistonhallintaohjelmaa. Excel-tiedostolla pidimme kirjaa vastanneista kunnista, päivämääristä ja vastaamisen tilasta. Atlas.ti-aineistonhallintaohjelmaa varten loimme jokaiselle kunnalle kansion, johon siirsimme kunnalta tulleet sähköpostit sekä näiden liitetiedostot. Sähköpostit muunsimme Atlas.ti-aineistonhallintaohjelmaa varten pdf-tiedostoiksi. Lisäksi joidenkin kuntien kohdalla kävimme puhelinkeskusteluja, näistä saatoimme tehdä muistiinpanoja, jotka tallensimme Microsoft Wordin docx-tiedostona kunnan kansioon analyysiä varten.

Meille kuntien liitetiedostoina lähettämät Excel-tiedostot, joita Atlas.ti ei osaa tulkita, tallensimme kuvankaappauksin aineistonhallintaa varten. Yhteensä erilaisia dokumentteja Atlas.ti-ohjelmassa 31.5.2016 oli 1119 kappaletta.

Kävimme aineiston läpi teorialähtöisellä teemoittelulla. Etsimme asioita, jotka ovat ristiriidassa lainsäädännön kanssa tai estävät, hidastavat tai muuten vaikeuttavat tietopyyntöön vastaamista tai sen käsittelyä. Kirjasimme ylös viranhaltijoiden mainitsemia seikkoja sekä omia suoria havaintojamme teksteissä. Näitä havaintoja pyrimme yhdistelemään, luokittelemaan ja ryhmittelemään toisiinsa – tyypittelemään eli löytämään keskeisiä, olennaisia ja ominaisia huomioita. Jouduimme käymään läpi aineiston seitsemän kertaa läpi, ennen kuin pääsimme tässä raportissa esitellyyn jaotteluun. (Eskola & Suoranta 1998; Alasuutari 2012; Tuomi & Sarajärvi 2009.)

## Aineistonhallinta

Tutkimusaineistoa käsitellään ja säilytetään Jyväskylän yliopiston tietojärjestelmässä. Aineistosta on laadittu Dataverse-ympäristöön sähköisessä muodossa metatietotaulukko, jossa kuvataan yksityiskohtaisesti tähän tutkimukseen osallistuneiden kuntien toimintoja tietopyyntöön vastaamisessa (<https://dvn.jyu.fi/dvn/dv/tietopyynnot>).

## Eettiset kysymykset

Tutkittavat kohteet ovat viranomaisia ja julkisia organisaatioita, joilta julkisen vallan käyttäjinä ei edellytetä vastaavanlaista yksityisyyden suojaa kuin yksityishenkilöiltä. Käytettäessä tutkimusaineistona suoria vastauksia ja puhelinkeskusteluja tulokset kuitenkin raportoidaan luottamuksellisuuden takaamiseksi mainitsematta haastateltavien nimeä, organisaatiota tai paikkakuntaa.

Tutkimus pyrkii noudattamaan Tutkimuseettisen neuvottelukunnan hyvää tieteellistä käytäntöä: ”Tutkimuksessa noudatetaan tiedeyhteisön tunnustamia toimintatapoja eli rehellisyyttä, yleistä huolellisuutta ja tarkkuutta tutkimustyössä, tulosten tallentamisessa ja esittämisessä sekä tutkimusten ja niiden tulosten arvioinnissa.”

Tutkimuksen eettiset ongelmat liittyvät siihen, että tutkijat käyttävät kansalaisoikeuksiensa tuomaa valtaa viranomaisia kohtaan ”pakottaakseen” heidät osallistumaan tutkimukseen. Tutkijat eivät kuitenkaan näe tätä ongelmana seuraavista syistä:

- Julkisuuslaki on laadittu sitä varten, että sen turvin kansalaiset voisivat nimenomaan valvoa viranomaistensa toimintaa sekä oikeuksiensa toteutumista – tämä on juuri sitä, mitä tämä tutkimus tekee (Julkl 3§).
- Tutkimus käsittelee viranhaltijoiden ja kuntaorganisaatioiden toimintoja eikä yksittäisiä virkamiehiä henkilöinä, joten tutkimus ei ulotu heidän henkilön yksityisyyden tai koskemattomuuden alueelle (Spicker 2007).
- Yliopiston tehtävä on yliopistolain mukaan edistää vapaata tutkimusta ja toimia vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kanssa.



Toinen esiin nostettu ongelma tutkimuksessamme on se, kulutetaanko tutkimuksen turvin turhaan viranomaisten resursseja ja lopulta verorahoja:

- Tietopyynnöt perustuvat perusoikeuksiin, eivätkä ulkopuoliset saa määrittää sitä, onko tietopyyntö tarpeellinen vai ei.
- Kaikki tietopyynnöillä kerätty tieto tulee käyttöön tutkimuksessa ja jopa useaan kertaan eri artikkeleissa ja hankkeissa.
- Mikäli viranomaisten tiedonluovutusprosesseissa on ongelmia, jotka aiheuttavat turhaa työtä ja vievät aikaa, tutkimus on kustannustehokas keino niiden paikallistamiseksi ja toiminnan tehostamiseksi.

## **Kunnallisan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisujen sarjassa ovat ilmestyneet**

- 1 Pirjo Mäkinen  
KUNTARAKENNESELVITYS (1992)
- 2 HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN TULEVAISUUS  
Kolme näkökulmaa (1992)
- 3 Maria Lindbom  
KUNNAT JA EUROOPPALAINEN ALUEKEHITYS (1994)
- 4 Jukka Jääskeläinen  
KUNTA, KÄYTTÄJÄ, MARKKINAVOIMA  
Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen (1994)
- 5 Torsti Kivistö  
KEHITYKSEN MEGATRENDIT JA KUNTIEN TULEVAISUUS  
Kohti ihmisläheistä kansalaisyhteiskuntaa (1995)
- 6 Kari Ilmonen–Jouni Kaipainen–Timo Tohmo  
KUNTA JA MUSIIKKIJUHLAT (1995)
- 7 Juhani Laurinkari–Pauli Niemelä–Olli Pusa–Sakari Kainulainen  
KUNTA VALINTATILANTEESSA  
Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut? (1995)
- 8 Pirjo Mäkinen  
KUNNALLISEN ITSEHALLINNON JÄLJILLÄ (1995)
- 9 Arvo Myllymäki–Asko Uoti  
LEIKKAUKSET KUNTIEN UHKANA  
Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? (1995)
- 10 Heikki Helin–Markku Hyypiä–Markku Lankinen  
ERILAISET KUNNAT  
Kustannuserojen taustat (1996)
- 11 Juhani Laurinkari–Tuula Laukkanen–Antti Miettinen–Olli Pusa  
VAIHTOEHDOKSI OSUUSKUNTA  
– yhteisö kunnan palvelutuotannossa (1997)
- 12 Jari Hyvärinen–Paavo Okko  
EMU – ALUEELLISET VAIKUTUKSET JA KUNTATALOUS (1997)
- 13 Arvo Myllymäki–Juha Salomaa–Virpi Poikkeus  
MUUTTUMATON – MUUTTUVA KANSANELÄKELAITOS (1997)

- 14 Petri Böckerman  
ALUEET TYÖTTÖMYYDEN KURIMUKSESSA (1998)
- 15 Heikki Helin–Seppo Laakso–Markku Lankinen–Ilkka Susiluoto  
MUUTTOLIIKE JA KUNNAT (1998)
- 16 Kari Neilimo  
STRATEGIAPROSESSIN KEHITTÄMINEN MAAKUNTATASOLLA  
– case Pirkanmaa (1998)
- 17 Hannu Pirkola  
RAKENNERAHASTOT  
– ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta (1998)
- 18 Marja-Liisa Nyholm–Heikki Suominen  
PALVELUVERKOSSA YÖTÄPÄIVÄÄ (1999)
- 19 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko  
YKSITYISTÄMINEN VESIHUOLLOSSA? (1999)
- 20 Salme Näsi–Juha Keurulainen  
KUNNAN KIRJANPITOUUDISTUS (1999)
- 21 Heikki Heikkilä–Risto Kunelius  
JULKISUUSKOE  
Kansalaiskeskustelun opetuksia koneistoille (2000)
- 22 Marjaana Kopperi  
VASTUU HYVINVOINNISTA (2000)
- 23 Lauri Hautamäki  
MAASEUDUN MENESTYJÄT  
Yritykset kehityksen vetureina (2000)
- 24 Paavo Okko–Asko Miettälä–Elias Oikarinen  
MUUTTOLIIKE PAKOTTAA RAKENNEMUUTOKSEEN (2000)
- 25 Olavi Borg  
TIEDON VAJE KUNNISSA (2000)
- 26 Max Arhippainen–Perttu Pyykkönen  
KIINTEISTÖVERO KUNNALLISTALOUESSA (2000)
- 27 Petri Böckerman  
TYÖPAIKKOJEN SYNTYMINEN  
JA HÄVIÄMINEN MAAKUNNISSA (2001)
- 28 Aimo Ryynänen  
KUNTAYHTEISÖN JOHTAMINEN (2001)

- 29 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen  
LUOTTAMUSHENKILÖ JA VALTA  
Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet (2001)
- 30 Terho Pursiainen  
KUNTAETIIKKA  
Kunnallisen arvokeskustelun kritiikkiä (2001)
- 31 Timo Tohmo–Jari Ritsilä–Tuomo Nenonen–Mika Haapanen  
JARRUA MUUTTOLIIKKEELLE (2001)
- 32 Arvo Myllymäki–Eija Tetri  
RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYS KANSALAISSPÄLVELUJEN  
RAHOITTAJANA (2001)
- 33 Anu Pekki–Tuula Tamminen  
LAPSEN EHDOKKAILLA (2002)
- 34 Lauri Hautamäki  
TEOLLISTUVA MAASEUTU  
– menestyvät yritykset maaseudun voimavarana (2002)
- 35 Pertti Kettunen  
KUNTIEN ELOONJÄÄMISEN TAITO (2002)
- 36 MAAKUNTIEN MERKITYS JA TEHTÄVÄT (2003)
- 37 Marko Taipale–Max Arhippainen  
ANSIOTULOVÄHENNYS, JAETTAVAT YRITYSTULOT  
JA KUNTIEN VEROPOHJA (2003)
- 38 Jukka Lassila–Tarmo Valkonen  
HOIVARAHASTO (2003)
- 39 Pekka Kettunen  
OSALLISTUA VAI VAIKUTTAA? (2004)
- 40 Arto Ikola–Timo Rothovius–Petri Sahlström  
YRITYSTOIMINNAN TUKEMINEN KUNNISSA (2004)
- 41 Päivi Kuosmanen–Pentti Meklin–Tuija Rajala–Maarit Sihvonen  
KUNNAT ERIKOISSAIRAANHOIDOSTA SOPIMASSA (2004)
- 42 Pauli Niemelä  
SOSIAALINEN PÄÄOMA SUOMEN KUNNISSA (2004)
- 43 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen  
TARKASTUSLAUTAKUNTA KUNNAN PÄÄTÖKSENTEOSSA (2004)
- 44 Aimo Ryytänen  
KUNNAT VALTION VALVONNASSA (2004)

- 45 Antti Peltokorpi–Jaakko Kujala–Paul Lillrank  
KESKENERÄISEN POTILAAN KUSTANNUKSET  
Menetelmä kunnille terveystalouksien tuotannon suunnitteluun ja ohjaukseen (2004)
- 46 Pentti Puoskari  
KUNTA JA AMMATTIKORKEAKOULU (2004)
- 47 Timo Nurmi  
KUNTIEN ARVOPERHEET (2005)
- 48 Jarna Heinonen–Kaisu Paasio  
SISÄINEN YRITTÄJYYS KUNTATYÖSSÄ (2005)
- 49 Soili Keskinen  
TUTKIMUS ALAISTAIDOISTA KUNNISSA  
(verkkojulkaisu 2005)
- 50 Heikki A. Loikkanen–Ilkka Susiluoto  
PALJONKO VERORAHOILLA SAA? (2005)
- 51 Arvo Myllymäki–Päivi Kalliokoski  
VALTIO, KUNTA JA EUROOPAN UNIONI  
Unionijäsenyyden vaikutus valtion ja kuntien taloudelliseen päätösvaltaan (2006)
- 52 Aini Pehkonen  
MAAHANMUUTTAJAN KOTIKUNTA (2006)
- 53 Toivo Pihlajaniemi  
KUNTARAKENNE MURROKSESSA  
(verkkojulkaisu 2006)
- 54 Satu Nivalainen  
PENDELÖINKÖ VAI MUUTANKO?  
Työvoiman liikkuvuus kuntien välillä (2006)
- 55 Jouni Kaipainen  
KUNTIEN ROSKASOTA (2006)
- 56 Vesa Vesterinen  
KUNTA JA YHTIÖITTÄMINEN (2006)
- 57 Maria Solakivi–Matti Virén  
KUNTIEN HENKILÖSTÖ, TEHOKKUUS JA KUNTAKOKO (2006)
- 58 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko  
VESIHUOLLON HAAVOITTUVUUS  
(verkkojulkaisu 2007)

- 59 Elina Viitanen–Lauri Kokkinen–Anne Konu–Outi Simonen–  
Juha V. Virtanen–Juhani Lehto  
JOHTAJANA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA (2007)
- 60 Jouni Ponnikas–Timo Tiainen–Johanna Hätälä–Jarmo Rusanen  
SUOMI JA ALUEET 2030  
– toteutunut kehitys, ennakointia ja skenaariot (2010)
- 61 Ritva Pihlaja  
KOLMAS SEKTORI JA JULKINEN VALTA (2010)
- 62 Pekka Pietilä–Tapio Katko–Vuokko Kurki  
VESI KUNTAYHTEISTYÖN VOITELUAINEENA (2010)
- 63 Pasi Holm–Janne Huovari  
KUNNAT VEROUUDISTUKSEN MAKSAJINA? (2011)
- 64 Irene Roivainen–Jari Heinonen–Satu Ylinen  
KÖYHÄ BYROKRATIAN RATTAISSA (2011)
- 65 Anu Hakonen–Kiisa Hulkko–Nyman  
KUNNASTA HOUKUTTELEVA TYÖPAIKKA? (2011)
- 66 Markku Sotarauta–Toni Saarivirta–Jari Kolehmainen  
MIKÄ ESTÄÄ KUNTIEN UUDISTUMISTA? (2012)
- 67 Eero Lehto  
VOIKO ÄÄNESTÄMÄLLÄ VAIKUTTAA KUNTAVEROIHIN? (2012)
- 68 Kirsi Kuusinen–James  
TUOKO PALVELUSETELI VALINNANVAPAUTTA? (2012)
- 69 Leena Forma–Marja Jylhä–Mari Aaltonen–Jani Raitanen–  
Pekka Rissanen  
VANHUUDEN VIIMEISET VUODET  
– pitkäaikaishoito ja siirtymät hoitopaikkojen välillä (2012)
- 70 Niina Mäntylä–Jonna Kivelä–Seija Ollila–Laura Perttola  
PELASTAKAA KOULUKIUSATTU!  
– koulun vastuu, puuttumisen muodot ja ongelmat oikeudellisessa  
tarkastelussa (2013)
- 71 Juhani Laurinkari–Kirsi Rönkä–Anja Saarinen–Veli-Matti Poutanen  
PALVELUT TOIMIMAAN  
– tapaturmissa vammautuneiden nuorten puheenvuoro (2013)
- 72 Signe Jauhiainen–Janne Huovari  
KUNTARAKENNE JA ALUEIDEN ELINVOIMA  
– laskelmia väestöstä, työpaikoista ja kuntataloudesta (2013)

- 73 Riitta Laakso  
MISTÄ KOTI HUOSTAANOTETULLE LAPSELLE?  
(verkkojulkaisu 2013)
- 74 Vuokko Niiranen–Minna Joensuu–Mika Martikainen  
MILLÄ TIEDOLLA KUNTIA JOHDETAAN? (2013)
- 75 Niko Hatakka–Erkka Railo–Sini Ruohonen  
KUNTAVAALIT 2012 MEDIASSA (2013)
- 76 Hannu Kytö ja Monika Kral-Leszczynska  
MUUTTOLIIKKEEN VOITTAJAT JA HÄVIÄJÄT  
– tutkimus alueiden välisistä muuttovirroista (2013)
- 77 Sakarias Sokka, Anita Kangas, Hannu Itkonen, Pertti Matilainen &  
Petteri Räisänen  
HYVINVOINTIA MYÖS KULTTUURI- JA LIIKUNTAPALVELUISTA  
(2014)
- 78 Petra Kinnula, Teemu Malmi & Erkki Vauramo  
SISÄLTÖÄ SOTE-UUDISTUKSEEN  
Tunnuslukuja terveydenhuollon suunnitteluun (2014)
- 79 Hagen Henry, Jarmo Hänninen, Seija Paksu ja Päivi Pyökkänen  
OSUUSTOIMINNASTA VALOA VANHUSPALVELUIHIN (2014)
- 80 Toni Mättö, Jukka Pellinen, Antti Rautiainen ja Kari Sippola  
TALOUSOHJAUS TERVEYSASEMILLA  
– näennäisohjaus luo näennäistehokkuutta (2014)
- 81 Tuija Rajala ja Jari Tammi  
BUDJETOINTIA KUNTIEN MUUTOSKIERTEESSÄ (2014)
- 82 Petra Kinnula, Teemu Malmi & Erkki Vauramo  
SAADAANKO SOTE-UUDISTUKSELLA TASALAATUA? (2014)
- 83 Maria Ohisalo & Juho Saari  
KUKA SEISOO LEIPÄJONOSSA?  
Ruoka-apu 2010-luvun Suomessa (2014)
- 84 Anna-Maria Isola, Elina Turunen, Sakari Hänninen, Jouko Karjalainen  
ja Heikki Hiilamo  
SYRJÄYTYNYT IHMINEN JA KUNTA (2015)
- 85 Heli Sjöblom-Immala  
PUOLISONA MAAHANMUUTTAJA –  
Monikulttuuristen perheiden viihtyminen Suomessa ja muutto-  
suunnitelmat (2015)

- 86 Arttu Saarinen, Mervi Ruokolainen, Heikki Taimio, Jukka Pirttilä ja Saija Mauno  
PALVELUMOTIVAATIO JA TYÖHYVINVOINTI TERVEYDEN-  
HUOLLOSSA (2015)
- 87 Olli-Pekka Viinamäki ja Maria Katajamäki  
LUOTTAMUKSESTA ELINVOIMAA KUNNILLE (2015)
- 88 Seppo Penttilä, Janne Ruohonen, Asko Uoti ja Veikko Vahtera  
KUNTAYHTIÖT LAINSÄÄDÄNNÖN RISTIAALLOKOSSA (2015)
- 89 Paula Saikkonen, Sanna Blomgren, Pekka Karjalainen ja Minna Kivipelto  
POISTAAKO SOSIAALITYÖ HUONO-OSAISUUTTA? (2015)
- 90 Eija Kauppi, Niku Määttänen, Tomi Salminen ja Tarmo Valkonen  
VANHUSTEN PITKÄAIKAISHOIDON TARVE VUOTEEN 2040  
(2015)
- 91 Petra Kinnula, Teemu Malmi ja Erkki Vauramo  
MITEN SOTE-UUDISTUS TOTEUTETAAN? (2015)
- 92 Jaana-Piia Mäkinen, Kirsi Heikkilä-Tammi ja Marja-Liisa Manka  
MITEN KUNTAESIMIES VOI PARANTAA TYÖHYVINVOINTIA?  
(2015)
- 93 Matti Rimpelä ja Markku Rimpelä (toimittajat)  
SÄÄSTÖJÄ LAPSIPERHEIDEN PALVELUREMONTILLA (2015)
- 94 Tomi Venho  
RAHASTAA, EI RAHASTA, RAHASTAA  
– suomalaisen vaalirahoituksen seurantatutkimus (2015)
- 95 Riku Thilman, Timo Rothovius ja Jussi Nikkinen  
KUNNAN SIJOITUSVARALLISUUDESTA JA SEN HALLINNASTA  
(2016)
- 96 Tiina Rättilä ja Jarmo Rinne  
KUNTADEMOKRATIA KAKSILLA RAITEILLA (2016)
- 97 Juha Lavapuro, Tuomas Ojanen, Pauli Rautiainen ja Virve Valtonen  
SIVISTYKSELLISET JA SOSIAALISET PERUSOIKEUDET  
SYRJÄKUNNISSA (2016)
- 98 Aleksi Koski ja Heikki Kuutti  
LÄPINÄKYVYYS KUNNAN TOIMINNASSA  
– tietopyyntöihin vastaaminen (2016)





KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on tukea ja parantaa kuntien ja niiden organisaatioiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

*Polemia-sarja*, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

*Tutkimusjulkaisut-sarja*, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme [www.kaks.fi](http://www.kaks.fi).

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Fredrikinkatu 61 A 00100 Helsinki
Asiamies	Antti Mykkänen, <a href="mailto:antti.mykkanen@kaks.fi">antti.mykkanen@kaks.fi</a> , p. 0400 570 087
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, <a href="mailto:veli.pelkonen@kaks.fi">veli.pelkonen@kaks.fi</a> , p. 0400 815 527
Taloudenhoitaja	Anja Kirves, <a href="mailto:anja.kirves@kaks.fi">anja.kirves@kaks.fi</a> , p. 0400 722 682

Tutustu kotisivuihimme ([www.kaks.fi](http://www.kaks.fi))!

Aleksi Koski ja Heikki Kuutti

## Läpinäkyvyys kunnan toiminnassa – tietopyyntöihin vastaaminen

Perustuslain julkisuusperiaate edellyttää viranomaisten toiminnalta läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. Tämän pitäisi näkyä muun muassa siinä, kuinka viranomaiset vastaavat tietopyyntöihin.

Meillä jokaisella on oikeus saada tietää, miten viranomaiset toimivat ja perustelevat päätöksiään. Erityisen tärkeää tietojen saaminen on ihmisten arkea lähellä olevasta kunnallishallinnosta.

Tutkimus tuo esiin ongelmia julkisuuslainsäädännön soveltamisessa. Verkossa julkaistavassa data-aineistossa kuvataan yksityiskohtaisesti kuntien käytäntöjä tietopyyntöön vastaamisessa.



9 789527 072622

Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2016  
ISBN 978-952-7072-62-2 nid  
ISBN 978-952-7072-63-9 pdf