

Valtionhallinnon viestintä deliberatiivisen demokratian näkökulmasta

Viestinnän ammattilaisten käsitysten arviointia

Katja Annika Maarit Keckman

Helsingin yliopisto

Valtiotieteellinen tiedekunta

Viestintä

Pro gradu -tutkielma

Toukokuu 2015



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos – Institution – Department sosiaalitieteiden laitos	
Tekijä – Författare – Author Keckman, <u>Katja</u> Annika Maarit			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Valtionhallinnon viestintä deliberatiivisen demokratian näkökulmasta. Viestinnän ammattilaisten käsitysten arviointia.			
Oppiaine – Läroämne – Subject viestintä			
Työn laji – Arbetets art – Level pro gradu -tutkielma		Aika – Datum – Month and year toukokuu 2015	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 92
Tiivistelmä – Referat – Abstract			
<p>Tutkielmassa paneudutaan valtionhallinnon viestintään demokratian näkökulmasta. Tutkielman taustaoletuksena on, että viestinnän merkitys yhteiskunnassa on vahvistunut viime vuosina, mikä on vaikuttanut myös valtionhallinnon viestintään. Nyky-yhteiskunnassa viestintä on läpitunkevaa: verkkoviestinnän ansiosta se on osa kaikkien arkipäivää. Julkisuus on yksilöiden ja yhteisöjen toiminnalle yhä tärkeämpää. Valtionhallinnon on panostettava viestintään aivan eri tavalla kuin muutama vuosikymmen sitten. Demokratiaan tällä voi olla sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia.</p> <p>Valtionhallinnon viestinnän ammattilaisten työ on laajentunut ja muuttunut haastavammaksi. Työn painopiste on siirtynyt media-viestinnästä kansalaisten tavoittamiseen omilla verkkoviestintävälineillä. Samalla viranomaisten täytyy yhä enemmän perustella toimintaansa julkisuudessa, minkä vuoksi esimerkiksi julkisuuskuvaan vaikuttaminen on tärkeää. Tutkielmassa selvitetään, miten erilaiset tavoitteet painottuvat valtionhallinnon viestinnässä ja pohditaan, millaisia vaikutuksia niillä on demokratiaan.</p> <p>Aihetta tarkastellaan deliberatiivisen demokratiateorian näkökulmasta. Teorialle demokratian ytimessä on avoin julkinen keskustelu, jossa päätökset perustellaan. Tarkoituksena on parhaimman argumentin avulla löytää kaikille hyvä ratkaisu, jolloin yksilöiden omien etujen sijaan painottuu yhteinen hyvä. Lisäksi hyödynnetään valtionhallinnon viestinnän ja yhteisöviestinnän tutkimusta. Keskeinen tarkastelun väline on näkemys viestinnästä toisaalta kommunikatiivisena eli yhteisymmärrystä rakentavana ja toisaalta strategisena eli organisaation tavoitteita tukevana.</p> <p>Aineistona on 11 valtionhallinnon viestinnän ammattilaisen teemahaastattelua. Haastateltavat edustavat viestintäjohtoa ministeriöistä sekä niiden alaisista virastoista ja laitoksista. Tutkimuskysymyksiä on kaksi: miten valtionhallinnon viestinnän ammattilaiset perustelevat työtään ja miten perustelut suhteutuvat deliberatiivisen demokratian ihanteeseen? Haastattelut analysoitiin laadullisella sisällönanalyysillä.</p> <p>Analyysi vahvistaa, että valtionhallinnon viestinnässä on sekä kommunikatiivisia että strategisia piirteitä. Haastatteluista nousee kaksi keskeistä tehtävää valtionhallinnon viestinnälle: toisaalta se palvelee yhteiskuntaa ja demokratiaa; toisaalta se palvelee aina myös organisaation tavoitteita.</p> <p>Yhteiskunnan ja demokratian palvelemisessa viestinnän ammattilaiset korostavat avoimuutta, vuorovaikutusta kansalaisten ja sidosryhmien kanssa sekä suuren yleisön tavoittamista median avulla. Organisaation palvelemisessa viestinnän ammattilaiset painottavat organisaation strategian tukemista ammattimaisella viestinnällä, maineenhallintaa ja julkisuuteen vaikuttamista sekä yhteiskuntasuhteita ja sidosryhmäviestintää.</p> <p>Demokratian näkökulmasta näihin teemoihin liittyy haasteita. Voi kyseenalaistaa, riittääkö avoimuus edistämään demokratiaa, syntyykö vuorovaikutusta tarpeeksi ja pystyykö media uutisoimaan keskeisiä asioita. On riskinä, että organisaation julkisuuskuvaan rakentaminen painottuu enemmän kuin demokratian edistäminen. Avoimuus voi palvella myös viranomaisten omia tavoitteita, kun julkisuuteen pyritään vaikuttamaan aktiivisella viestinnällä, jossa omat viestit on pohdittu valmiiksi. Lisäksi runsas sidosryhmäviestintä voi vähentää painetta saattaa asioita julki suurelle yleisölle valmisteluvaiheessa.</p> <p>Johtopäätöksinä esitetään, että valtionhallinnon viestinnällä on sekä deliberaatiota eli julkista keskustelua tukevia että sitä haastavia piirteitä. Demokratian edistäminen kuuluu keskeisesti valtionhallinnon viestinnän tavoitteisiin. Viranomaisten voi kuitenkin olla entistä vaikeampi toteuttaa kommunikatiivista viestintää, kun strateginen viestintä vahvistuu. On riskinä, että demokratian edistämisen jää liian periaatteelliselle tasolle, vain työtä ohjaavaksi ideologiseksi tekijäksi. Vaikka pyrkimystä kansalaisten osallistamiseen on, se voisi näkyä vielä enemmän käytännön työssä.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords deliberatiivinen demokratia, julkisuus, valtionhallinnon viestintä, yhteisöviestintä			

Sisällys

1 Johdanto	1
1.1 Tutkimuksen aihepiiri ja merkittävyys	2
1.2 Tutkimusongelma, tutkimuskysymykset ja lähestymistapa	4
1.3 Tutkimuskohteena valtionhallinnon viestintä	7
1.4 Keskeiset käsitteet	8
1.5 Tutkielman kulku	9
2 Deliberatiivinen eli julkisen harkinnan demokratia	10
2.1 Deliberatiivisen demokratian pääpiirteet.....	10
2.2 Moniarvoisuus haastaa deliberatiivisen demokratian.....	13
2.3 Median rooli deliberatiivisessa demokratiassa	15
2.4 Organisaatiot ja verkkoviestintä deliberatiivisessa demokratiassa	19
3 Valtionhallinnon viestintä	23
3.1 Julkisuusperiaate: avoimuutta ja vuorovaikutusta?	23
3.2 Valtionhallinnon viestinnän ammattimaistuminen.....	26
3.3 Kaksi näkökulmaa viestintään: strateginen ja kommunikatiivinen.....	30
3.3.1 Viestintä kommunikatiivisena toimintana.....	31
3.3.2 Viestintä strategisena toimintana	35
3.4 Oma lähestymistapa valtionhallinnon viestintään	40
4 Aineisto ja menetelmä	42
4.1 Aineiston keruu teemahaastatteluilla.....	42
4.2 Haastattelujen toteutus ja eettisyys.....	43
4.3 Haastattelujen analysointi sisällönanalyysillä	47
5 Analyysi: valtionhallinnon viestinnän kaksi tehtävää	48
5.1 Viestintä palvelee yhteiskuntaa ja demokratiaa	49
5.1.1 Avoimuus toteuttaa demokratiaa.....	49
5.1.2 Viestintäkanavilla tietoa ja vuorovaikutusta	54
5.1.3 Tärkeä mutta riittämätön mediayhteistyö.....	60
5.2 Viestintä palvelee organisaatiota	65
5.2.1 Organisaation etu edellyttää ammattimaista viestintää	65
5.2.2 Maineenhallinnan merkitys kasvaa	69
5.2.3 Sidosryhmä- ja vaikuttajaviestintä tukee organisaatiota	74
5.3 Tiivistys: kommunikatiivinen ja strateginen viestintä valtionhallinnossa	78

6 Johtopäätökset: valtionhallinnon viestintä deliberatiivisen demokratian näkökulmasta	79
6.1 Deliberatiivista demokratiaa tukevat piirteet	80
6.2 Deliberatiivista demokratiaa haastavat piirteet	81
6.3 Viestinnän vaikutus demokratiaan	82
7 Lopuksi.....	83
Lähteet.....	85
Liite 1. Luettelo haastateltavista	91
Liite 2. Haastattelurunko	92

1 Johdanto

Jokaisen valtionhallinnon viestinnän ammattilaisen tulee osata kirjoittaa lehdistötiedote: uutinen alkuun, taustat loppuun, naseva otsikko, lisätietojen antajat ja linkit. Kiinnostava kysymys on, mikä on tämän klassisen viestintäkeino merkitys. Onko se suunnattu ensisijaisesti lehdistölle vai kansalaisten luettavaksi suoraan verkkoon? Saavuttaako tieto sen, joka sitä todella tarvitsee? Onko tiedote riittävä keino viestintään vai pitäisikö pyrkiä vahvemmin vuorovaikutukseen? Edistääkö tiedote valtionhallinnon viestinnän ydintehtävän mukaisesti demokratiaa?

Edellä olevia kysymyksiä olen pohtinut omassa työssäni tiedottajana työ- ja elinkeinoministeriössä. Lehdistötiedotteen teko on vain yksittäinen esimerkki valtionhallinnon viestinnästä. Mielestäni se kuitenkin kertoo siitä, millaisten kysymysten kanssa valtionhallinnon viestinnän ammattilaiset painivat. Olen työssäni havainnut, että yhteiskunnan digitalisoituminen ja toimituksellisen median raju murros pakottavat muuttamaan viestintätäytyötä, sillä entiset viestinnän säännöt ja välineet eivät enää riitä. Demokratian kannata tärkeät valtionhallinnon asiat eivät saa riittävästi huomiota mediassa. Julkisuus on pirstaleisempaa, ja suurta yleisöä on entistä vaikeampi tavoittaa median avulla.

Samalla uudet verkkoviestinnän ja sosiaalisen median välineet ovat avanneet valtionhallinnolle uusia mahdollisuuksia. Ne ovat tehneet viranomaisista ikään kuin mediataloja, koska ne voivat saavuttaa omilla viestintäkanavillaan laajoja yleisöjä. Viestinnän asema viranomaisorganisaatioissa on vahvistunut: se on muodostunut keskeiseksi osaksi valtionhallinnon ministeriöiden, virastojen ja laitosten toimintaa. Ennen hieman halveksutusti postikonttoreiksi kutsutuista viestintäyksiköistä on tullut kokonaisvaltaista viestinnän suunnittelua ja toteutusta tarjoavia konsulttitoimistoja. Viestinnän ammattilaisten asema organisaatioissaan on keskeinen, ja heidän työnsä on yhteiskunnallisesti merkittävää ja kiinnostavaa. Oman kokemukseni perusteella voin sanoa, että valtionhallinnon viestintä on murroksessa, minkä vuoksi se on kiinnostava tutkimuskohde.

Tässä pro gradu -tutkielmassa paneudun valtionhallinnon viestintään demokratian näkökulmasta. Uskon, että viestinnän ammattilaisilla on verkkoviestinnän ansiosta yhä suuremmat mahdollisuudet edistää demokratiaa, lakisääteisen tehtävänsä mukaisesti. Tämä on kuitenkin haastavaa nykyisessä äkkipikaisessa julkisuudessa, jossa tilaa saavat erilaiset kohut ja skandaalit. Myös viranomaiset joutuvat kiinnittämään entistä enemmän

huomiota julkisuuskuvansa. Tutkielmassa selvitän, miten erilaiset tavoitteet painottuvat valtionhallinnon viestinnässä ja pohdin, millaisia vaikutuksia sillä on demokratiaan.

1.1 Tutkimuksen aihepiiri ja merkittävyys

Valtionhallinnon viestinnässä on kyse demokraattisen yhteiskunnan perustehtävästä eli jokaisen oikeudesta tietoon ja mahdollisuudesta osallistua päätöksentekoon. Muun muassa perustuslaki (Suomen perustuslaki 11.6.1999/731, 12 §:n 2. mom, 14 §:n 4 mom.) ja julkisuuslaki (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621) velvoittavat viranomaisia tarjoamaan kansalaisille tietoa ja vaikutusmahdollisuuksia. Valtioneuvoston kanslian julkaisemassa Valtionhallinnon viestintäsuosituksessa (2010, 13) todetaan seuraavasti:

Valtionhallinnon viestinnän tavoitteena on tukea demokratian toimivuutta ja kansalaisten oikeuksien toteutumista sekä luoda edellytyksiä yhteisöjen ja yritysten toiminnalle. Valtionhallinto ja sen viestintä ovat kansalaisia varten.

Näin viestinnällä on suoraan vaikutusta demokratian toteutumiseen, mikä tekee valtionhallinnon viestinnän ammattilaisten työstä mielenkiintoisen tutkimuskohteen.

Viestinnän merkitys yhteiskunnassa on vahvistunut vuosikymmenten saatossa paljon, mikä vaikuttaa myös valtionhallinnon viestintään. Castells (2009) kuvaa nyky-yhteiskunnan luonnetta hyvin: se on verkottunut, globaali ja digitaalinen. Hänen mukaansa ihmiset ja organisaatiot muodostavat globaaleja verkostoja, jotka voivat olla esimerkiksi taloudellisia (markkinat, yritystoiminta), poliittisia (puolueet, järjestöt) tai kulttuurisia (viihde, taide). Tieto- ja viestintäteknologian asema korostuu verkostoja ylläpitävänä voimana. Verkostot ovat myös keskeisiä vallan välineitä, minkä vuoksi nyky-yhteiskunnassa valta on ennen kaikkea viestinnällistä valtaa. (Mts. 24–25, 42–47, 53.)

Kulttuurissamme viestintä on läpitukenkavaa, sillä uusi viestintäteknologia tekee siitä näkyvämpää ja interaktiivisempää kuin aiemmin. Castells (2009) erottaa ihmisten välisen viestinnän ja perinteisen joukkoviestinnän rinnalle uuden viestinnän muodon, yksilöiden joukkoviestinnän¹. Käsite tarkoittaa sitä, että internetin mahdollistamalla uusilla viestintävälineillä yksilöiden on mahdollista tavoittaa laaja, jopa globaali yleisö. Esimerkiksi video YouTubessa tai blogikirjoitus voi kerätä suuren katsoja- ja lukijajoukon. Tämän

¹ Englanniksi mass self-communication.

vuoksi perinteisen median ja muun viestinnän rajat ovat sumenemassa. (Mts. 54–55, 64, 135–136). Yksilöiden joukkoviestintä koskee myös organisaatioita, jotka voivat saavuttaa suuren yleisön omilla viestintäkanavillaan.

Elämme siis parhaillaan yhteiskunnassa, jossa kukaan ei voi paeta viestintää. Castells (2009) toteaaakin, että asiat, jotka eivät ole esillä julkisuudessa joko perinteisen joukkoviestinnän tai yksilöiden joukkoviestinnän esiin nostamina, eivät ole yleisön mielestä olemassa. Sen vuoksi niin organisaatiot kuin yksittäiset henkilötkin yrittävät saada viestinsä läpi julkisuudessa. Joukkoviestinnästä on tullut vallan areena. (Mts. 194.) Davis (2013, 1–3 nimittää yhteiskuntaamme promootiokulttuuriksi, sillä viestintä ja mainonta ovat siinä niin keskeisessä osassa (ks. myös Kantola & Lounasmeri 2014, 3–4).

Samalla kun viestinnän merkitys on kasvanut, valtionhallinnon viestinnän ammattilaisten työ on laajentunut ja muuttunut haastavammaksi. Hakalan (2015) mukaan vielä yli kymmenen vuotta sitten valtionhallinnon viestintä oli hyvin mediapainotteista. Viestintää suunnattiin etupäässä toimitukselliselle medialle, sillä sen kautta pystyttiin tavoittamaan parhaiten suuri yleisö. Nyt mediaviestintä ei ole enää riittävää, vaan viestejä täytyy räätälöidä eri yleisöille, jotka voidaan tavoittaa myös organisaation omilla viestintäkanavilla. Viestinnän ammattilaisten työ on monipuolista viestinnän suunnittelua ja julkisuuteen vaikuttamista. Työstä on tullut journalistisempaa, sillä sisältöä tuotetaan kilvan toimittajien kanssa suoraan verkkoon. (Mts. 128.) Castellsin (2009) kuvaama yksilöiden joukkoviestintä on siis mullistanut myös organisaatioiden viestinnän, sillä verkon avulla niiden on mahdollista päästä ääneen ilman mediaa välikätenä.

Uudet verkkoviestinnän välineet haastavat perinteisen toimituksellisen median eli lehdistön, radion ja TV:n. Toimituksellinen media onkin suuressa murroksessa; on puhuttu jopa journalismin kriisistä. Erityisesti tutkijat ovat kiinnittäneet huomiota journalismin kaupallistumiseen ja viihteellistymiseen sekä kyseenalaistaneet sen kyvyn hoitaa yhteiskunnallista tehtäväänsä eli valtaapitävien valvontaa. (Barnett 2002; Dahlgren 2008; Lloyd 2004; Schudson 2008; Suomessa esim. Herkman 2009; Hujanen 2009.) Täten media ei voi olla valtionhallinnolle ainoa keino saada demokratian kannalta tärkeitä asioita suuren yleisön tietoisuuteen, vaan viranomaisten on panostettava viestintään aivan eri tavalla kuin muutama vuosikymmen sitten. Demokratiaan tällä voi olla sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia.

Uudet verkkoviestinnän välineet tarjoavat valtionhallinnolle ennen näkemättömän mahdollisuuden olla vuorovaikutuksessa kansalaisten kanssa. Niiden avulla viranomaiset

voivat esimerkiksi kutsua kansalaisia kertomaan oma mielipiteensä ajankohtaisista lain-
säädäntöasioista tai hakemaan apua itseään koskevista asioista. Hyviä välineitä ovat so-
siaalisen median palvelut, kuten Facebook ja Twitter. Lisäksi oikeusministeriö pitää yllä
erilaisia osallistumispalveluita. Esimerkiksi otakantaa.fi-palvelussa voi osallistua asioi-
den valmisteluun, kansalaisaloite.fi-palvelussa tehdä aloitteen lain säätämiseksi, kunta-
laisaloite.fi-palvelussa vaikuttaa kunnan asioihin ja lausuntopyyntö.fi-palvelussa antaa
lausunnon viranomaisten lausuntopyyntöihin.

Toisaalta samaan aikaan organisaatiot joutuvat perustelemaan toimintaansa yhä
enemmän julkisuudessa. Kuten Castells (2009, 53) kiteyttää, nyky-yhteiskunnassa valta
on viestinnällistä valtaa. Viestinnän läpeensä lävistämässä kulttuurissa valtionhallinnon
viestintäkin saattaa joutua toimimaan tavoilla, jotka eivät edistä demokratiaa, kuten ra-
kentamaan omaa julkisuuskuvaansa tai pyrkiä vaikuttamaan julkisuuteen oman etunsa
mukaisesti. Voi kyseenalaistaa, miten maineenhallinta ja kansalaisten palveleminen so-
pivat yhteen. Saattaa olla tilanteita, jossa tavoitteet ovat keskenään ristiriidassa ja organi-
saatio joutuu ajattelemaan omaa etuaan yhteisen hyvän sijaan. Pahimmassa tapauksessa
organisaation edusta tulee toimintaa ohjaava periaate demokratian edistämisen sijaan.
Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun valmistelussa on vaikea ja monenlaisia mielipiteitä
herättävä asia, jolloin aktiivisen viestinnän voi nähdä haittaavan valmistelua sen sijaan,
että julkisesti käytävä keskustelu katsottaisiin hyväksi asiaksi. Mielestäni Jyrki Kataisen
ja sittemmin Alexander Stubbin hallituksen valmistelema sosiaali- ja terveystalouden
uudistus on esimerkki hankkeesta, joka kiinnostaa laajasti kansalaisia mutta jossa vies-
tintä olisi voinut olla selkeämpää ja aktiivisempää.

Kaiken kaikkiaan voi sanoa, että valtionhallinnon viestinnän ammattilaisten työ on
muuttunut yhteiskunnallisesti tärkeämmäksi, mikä tekee siitä mielenkiintoisen tutkimus-
kohteen. Viestinnän osaajia tarvitaan entistä enemmän, sillä valtionhallinto ei voi toimia
ilman ammattimaista viestintää. Hakala (2015, 9) kuvaakin ministeriöiden tiedottajien
roolia ministeriössä merkittäväksi, koska he ottavat osaa julkiseen vallankäyttöön. Minua
kiinnostaa, miten valtionhallinnon viestintä edistää demokratiaa maineen ja viestinnän
kyllästyttämässä kulttuurissamme.

1.2 Tutkimusongelma, tutkimuskysymykset ja lähestymistapa

Tutkimusongelmani on, miten edellä kuvaamani viestinnän vahvistuminen yhteiskun-
nassa vaikuttaa valtionhallinnon eli ministeriöiden, virastojen ja laitosten viestintään ja

sitä kautta demokratiaan. Viestinnästä ja näkyvyydestä julkisuudessa on tullut keskeisiä vallan välineitä. Avoimen, demokraattisen keskustelun edistäminen tällaisessa toimintaympäristössä saattaa olla haastavaa, kun henkilöt ja organisaatiot kilvoittelevat paikastaan julkisuudessa. On kiinnostavaa selvittää, mihin viranomaiset suuntaavat viestinnän panostuksia.

Olen kiinnostunut siitä, miten valtionhallinnon viestinnän ammattilaiset määrittelevät viestinnän tavoitteet. Haluan tietää, missä määrin viranomaiset edistävät viestinnällä kansalaisten osallisuutta demokraattisessa yhteiskunnassa, missä määrin ne tukevat viestinnällä oman organisaation edun toteuttamista ja missä suhteessa nämä tavoitteet ovat toisiinsa. Mielenkiintoista on myös, kuinka tietoisia viestinnän ammattilaiset ovat näistä eri tavoitteista ja niiden mahdollisesta ristiriidasta. Hakala (2015, 124) kiteyttää oivallisesti, että demokratian ytimessä eivät ole vain instituutiot vaan niissä työskentelevät ihmiset, jotka käytännössä tekevät työtä demokratian edistämiseksi. Tämän vuoksi valtionhallinnon viestinnän ammattilaisten käsitykset työstään ovat kiinnostavia.

Tutkimusongelmaani pureudun seuraavilla tutkimuskysymyksillä:

Miten valtionhallinnon viestinnän ammattilaiset perustelevat työtään?

Miten nämä perustelut suhteutuvat deliberatiivisen demokratian ihanteeseen?

Tutkimuskysymyksillä pyrin ymmärtämään valtionhallinnon viestinnän ammattilaisten tekemää työtä ja tarkastelemaan sitä demokratian näkökulmasta. Selvitän, mitä mieltä valtionhallinnon viestijät ovat työstään ja sen roolista demokratiassa. Näitä käsityksiä selvitän ministeriöiden, virastojen ja laitosten viestinnän ammattilaisten teemahaastatteluilla (ks. luku 4).

Hyödynnän tarkastelussani normatiivista deliberatiivisen demokratian teoriaa (ks. luku 2), johon peilaan haastateltavien käsityksiä työstään. Deliberatiivisessa demokratiassa päätöksentekoon kuuluu olennaisesti kansalaisten ja näiden edustajien käymä julkinen keskustelu (Benhabib 2002; Cohen 2003; Gutmann & Thompson 2004; Habermas 1994). Mielestäni deliberatiivinen demokratia tarjoaa hyvän välineen valtionhallinnon viestinnän tarkasteluun, koska se korostaa ihmisten välistä vuorovaikutusta ja osallistumista päätöksentekoon. Tällaista demokratiaa tulisi valtionhallinnon viestinnän lakisääteisen tehtävänsä mukaan tukea.

En kuvaa sitä, miten demokratia todella toimii vaan valtionhallinnon viestinnän ammattilaisten työlleen asettamia tavoitteita ja niiden suhdetta demokratiaan. Näistä tavoitteista voi kuitenkin mielestäni vetää johtopäätöksiä siitä, miten valtionhallinnon viestintä vaikuttaa demokratiaan. Oletan, että toisaalta uusien viestintävälineiden käyttö verkossa ja sosiaalisessa mediassa voi vahvistaa viranomaisten suoraa yhteyttä kansalaisiin. Näin ne voivat lisätä avointa ja suoraa dialogia yleisöjen kanssa. Toisaalta voi olla, että viranomaisviestinnän tavoitteissa painottuu organisaation aseman ja maineen rakentaminen eikä demokraattinen keskustelu yleisöjen kanssa. Esimerkiksi ministeriöissä voi olla poliittisia paineita tähän suuntaan. Myös virastoille voi olla tärkeää säilyttää oma asemansa yhteiskunnassa suurten tehostamispaineiden keskellä. Media voidaan myös ohittaa suuntaamalla viestintää julkisuudelta piilossa suoraan päätöksentekijöille. Tällaisissa tapauksissa viestintä ei edistäne demokratiaa.

Tutkielmani edustaa laadullista tutkimusta, johon kuuluu useita erilaisia tutkimusperinteitä. Tuomi ja Sarajärvi (2009) jakavat ne seuraaviin seitsemään koulukuntaan: aristoteelinen perinne, hermeneuttinen perinne, fenomenologis-hermeneuttinen perinne, kriittisen teorian perinne, yhdysvaltalainen laadullisen tutkimuksen perinne, pehmeän tutkimuksen perinne sekä postmoderniin tieteeseen perustuva tutkimus. Aristoteelisessä perinteessä keskeistä on tutkimuskohteen ymmärtäminen, ei pelkkä kuvaaminen tai selittäminen. Hermeneuttisessa ja fenomenologis-hermeneuttisessa perinteessä korostuu ihmisten luomien merkitysten tutkimus. Kriittinen teoria suhtautuu nimensä mukaisesti kriittisesti ihmisten havaintoihin ja kokemukseen maailmasta. Yhdysvaltalaisessa perinteessä painottuu suhtautuminen maailmaan annettuna, sellaisena kuin se on. Pehmeän tutkimuksen perinteessä korostuu pehmeys sekä teoriassa että empiriassa: tutkimuksessa ei ole määräävää teoriaa ja aineiston hankinnassa voidaan käyttää esimerkiksi strukturoimatonta haastattelua. Viimeisenä postmoderniin tieteeseen perustuva tutkimus kattaa suuren joukon erilaisia lähestymistapoja, joille ominaista on objektiivisen tiedon kieltäminen, suurten teorioiden häviäminen sekä ihmisen näkeminen alisteisena yhteiskunnalle ja organisaatioille. (Mts. 2009, 25–56.)

Oma tutkielmani ei edusta tiukasti mitään näistä perinteistä vaan hyödyntää erilaisia lähestymistapa. Tutkielmassani pyrin toisaalta ymmärtämään viestinnän ammattilaisten työtä ja tutkimaan heidän sille antamiaan merkityksiä. Suhtaudun niihin myös kriittisesti. Ei siis riitä, että luon haastatteluista kokonaiskuvaa vaan pyrin arvioimaan niitä demokratian näkökulmasta.

1.3 Tutkimuskohteena valtionhallinnon viestintä

Valtionhallinto koostuu valtion keskushallinnosta, aluehallinnosta ja paikallishallinnosta. Tutkimuskohteenani on keskushallinto, joka tarkoittaa ministeriöitä ja niiden alaisia virastoja ja laitoksia. Keskushallinnon organisaatioita on yhteensä noin 90, joista ministeriöitä on 12. (Suomi.fi 2015a; VM 2015.) Ministeriöillä, virastoilla ja laitoksilla on erilaisia tehtäviä, joiden ymmärtäminen on aiheeni kannalta olennaista.

Ministeriöt vastaavat oman toimialansa asioiden valmistelusta hallitukselle. Ne myös toimeenpanevat päätökset omalla hallinnonalallaan. Lisäksi ne ohjaavat alaisiaan virastoja ja laitoksia. Ministeriöt valmistelevat lainsäädäntöehdotuksia sekä erilaisia uudistus- ja kehittämishankkeita yhdessä valtioneuvoston ulkopuolisten asiantuntijoiden kanssa. Ministeriöt ovat poliittisesti johdettuja organisaatioita, sillä niiden päällikkönä toimii yksi tai useampi ministeri. (Suomi.fi 2015b; Suomi.fi 2015c; Suomi.fi 2015d.) Demokratian edistäminen kuuluu ministeriöiden toimintaan olennaisesti, sillä ne vastaavat muun muassa lakiesitysten valmistelusta.

Virastojen ja laitosten tehtävät vaihtelevat. Niille kuuluu hallintotehtäviä, tietohallinto- ja rekisteritehtäviä, tietyn toimialan kehittämistä sekä tutkimusta (Suomi.fi 2015e). Virastot ja laitokset ovat ministeriöiden alaisia, joten ne vievät ministeriöiden valmisteltomia päätöksiä täytäntöön. Toisaalta ne ovat asiantuntijoita toimialallaan, ja niillä on tärkeä rooli kehittämisaloitteiden tekemisessä. Monilla virastoilla ja laitoksilla on varsinaisia asiakaspalvelutehtäviä, jolloin ne ovat lähempänä kansalaisia kuin ministeriöt. Demokratian edistämässä niillä on tärkeä mutta erilainen rooli kuin lakeja valmistelevilla ministeriöillä.

Valtionhallinnon viestintä on tarkkaan säädeltyä. Valtionhallinnon viestintää koskevat ja sivuavat useat lait: perustuslaki, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaki, hallintolaki, laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa, henkilötietolaki, kielilaki, saamen kielilaki, tekijänoikeuslaki, yhdenvertaisuuslaki, laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa, valmiuslaki ja puolustustilalaki. (VNK 2015.)

Julkisuuslain mukaan viranomaisen asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, jollei tiedonsaantia ole erityisistä syistä rajoitettu. Avoimuuden avulla pyritään antamaan yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkista valtaa. Julkisuuden lisäksi laki velvoittaa viranomaiset aktiiviseen viestintään. (Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta

621/1999.) Lisäksi niin sanottu viestintäasetus eli asetus viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja hyvästä hallintotavasta annetun asetuksen muuttamisesta (1030/1999) määrittää viranomaisen viestinnän organisointia.

Käytännössä valtionhallinnon viestinnän ammattilaiset² suunnittelevat, toteuttavat, kehittävät ja koordinoivat viestintää organisaatioissaan. Heillä on tärkeä tehtävä vaikuttaa siihen, miten ja milloin asioista kerrotaan. Heillä on siis paljon valtaa. Valtionhallinnon viestinnän ammattilaiset ovat merkittävä ammattiryhmä: esimerkiksi valtion, kuntien ja kolmannen sektorin viestinnän ammattilaisille suunnatussa Julkisen alan tiedottajat ry:ssä on jäseniä tällä hetkellä yli 450. (JAT ry 2015.)

Paneudun valtionhallinnon viestintään tarkemmin luvussa 3. Tutkielmassani haastattelen viestintäjohtoa sekä ministeriöistä että virastoista ja laitoksista, ja esittelen aineistooni valitut organisaatiot tarkemmin luvussa 4.

1.4 Keskeiset käsitteet

Tutkimusongelmaani ja -kysymyksiini liittyviä keskeisiä käsitteitä ovat demokratia, julkisuus ja valtionhallinnon viestintä.

Tutkielmassani nojaan käsitykseen deliberatiivisesta demokratiasta, joka korostaa avoimen julkisen keskustelun ja päätösten perustelujen merkitystä demokratiassa. Julkisella keskustelulla tavoitellaan päätösten oikeutusta, sillä päätökset on helpompi hyväksyä, kun ne on sovittu yhdessä keskustelemalla. Keskustelu edistää myös parempia päätöksiä, sillä sen avulla viranomaiset ja kansalaiset voivat oppia toisiltaan ja jakaa tietoa. (Benhabib 2002; Cohen 2003; Gutmann & Thompson 2004; Habermas 1994.)

Julkisuudella tarkoitan deliberatiivisen demokratian mukaista, kaikille avointa julkista keskustelua. Julkisuuden luomiseen osallistuvat niin toimituksellinen media kuin organisaatiotkin. Mediajulkisuudella viittaa perinteisen toimituksellisen median eli lehden, radion ja TV:n luomaan julkisuuteen. Demokratian kannalta itsenäisellä medialla on tärkeä rooli julkisen keskustelun luomisessa, mutta tutkijat ovat olleet huolissaan sen kyvystä hoitaa tätä tehtäväänsä (Barnett 2002; Dahlgren 2008; Lloyd 2004; Schudson 2008; Suomessa esim. Herkman 2009; Hujanen 2009.) Myös organisaatiot luovat omia julkisuuksia viestintävälineillään, sillä verkko tarjoaa mahdollisuuden henkilökohtaiseen

² Valtionhallinnossa on viestinnän ammattilaisille eri titteleitä, kuten viestintäjohtaja, viestintäpäällikkö, viestintäasiantuntija, tiedottaja tai viestintäavustaja. Käytän tutkielmassani sanaa viestinnän ammattilainen viittamaan kaikkiin näihin, sillä se on mielestäni hyvä yleistermi viestintätöitä tekeville.

joukkoviestintään (Castells 2009) eli suurien yleisöjen tavoittamiseen esimerkiksi verkkosivuilla tai sosiaalisen median kanavilla. Verkkoviestintä voi myös edistää demokratiaa ja julkista keskustelua (Dutton 2013; Hinton & Hjorth 2013.)

Valtionhallinnon viestintä kattaa työssäni ministeriöiden, virastojen ja laitosten harjoittaman ulkoisen viestinnän eli suhteet niin mediaan, kansalaisiin kuin muihin niiden kannalta keskeisiin sidosryhmiin. Sidosryhmillä tarkoitan kaikkia niitä yleisöjä ja ryhmiä, jotka jotenkin liittyvät organisaatioon. Rajaan valtionhallinnon organisaatioiden sisäisen viestinnän tietoisesti pois tarkastelustani. Käsitakseni valtionhallinnon viestinnästä perustan siitä Suomessa tehtyyn tutkimukseen (Hakala 2000, 2015; Nieminen 2000). Käytän valtionhallinnosta rinnakkain myös nimitystä julkishallinto. Lisäksi hyödynnän soveltuvien osien yhteisöviestinnän ja poliittisen viestinnän teorioita (Coombs & Holladay 2007; Davis 2002, 2013; Dinan & Miller 2009; Franklin 2004; Grunig 2011; Louw 2010; McNair 2007). Yhteisöviestinnästä käytän myös nimitystä organisaatioiden viestintä sekä PR eli public relations, joka on englanninkielisessä tutkimuskirjallisuudessa käytetty termi.

Hyödyntämällä näitä eri lähestymistapoja pureudun parhaiten tutkimusongelmaani ja -kysymyksiini. Käsitukset demokratiasta ja julkisuudesta toimivat työni suurena viitekehysenä, joita vasten peilaan viranomaisten viestinnän ammattilaisten käsityksiä työstään. Valtionhallinnon viestinnän ja yhteisöviestinnän tutkimuksilla pystyn paneutumaan viestinnän tavoitteisiin.

1.5 Tutkielman kulku

Tutkielmani etenee seuraavasti: Luvussa 2 paneudun deliberatiivisen demokratian ihanteeseen. Esittelen teorian pääpiirteet, siihen liittyvää kritiikkiä sekä pohdin sitä median ja organisaatioiden kannalta. Luvussa 3 tarkastelen valtionhallinnon viestintää. Esittelen tarkemmin valtionhallinnon viestinnän erityispiirteitä ja viestintätyön muutosta. Lisäksi pohdin valtionhallinnon viestintää kahdesta näkökulmasta: strategisena ja kommunikatiivisena toimintana. Luvussa 4 esittelen tutkielmani aineiston hankinta- ja analyysimenetelmän. Luvussa 5 käyn läpi aineiston analyysin eli haastattelemieni valtionhallinnon viestinnän ammattilaisten käsityksiä työstään ja sen suhteesta deliberatiiviseen demokratiaan. Luvussa 6 esittelen työni johtopäätökset deliberatiivisen demokratian kannalta. Päätän tutkielmani lukuun 7.

2 Deliberatiivinen eli julkisen harkinnan demokratia

Deliberatiivinen eli julkisen harkinnan demokratia tarjoaa mielenkiintoisen välineen lähestyä valtionhallinnon viestintää, koska se korostaa ihmisten välistä vuorovaikutusta ja aktiivista osallistumista yhteisten asioiden hoitoon. Edustukselliseen demokratiaan verrattuna se antaa tärkeän roolin myös tavallisille kansalaisille. Kansalaisten osallisuudesta tulisi myös valtionhallinnon viestinnässä olla kyse jo perustus- ja julkisuuslakien perusteella. Esittelen tässä luvussa ensin teorian pääpiirteet, jonka jälkeen pohdin siihen liittyviä haasteita. Tämän jälkeen käsittelen deliberatiivista demokratiaa median ja organisaatioiden näkökulmasta.

2.1 Deliberatiivisen demokratian pääpiirteet

Deliberatiivisen eli julkista keskustelua ja harkintaa painottavan demokratiakäsityksen juuret ovat saksalaisen yhteiskuntateoreetikon Jürgen Habermasin julkisuusnäkemyksessä. Habermas (2004 [1962]) asettaa julkisuuden esikuvaksi 1700-luvun porvarillisen julkisuuden. Se kehittyi julkisen vallan vastavoimaksi, kun porvaristo halusi ottaa osaa toimintaansa koskevaan päätöksentekoon. Kriittistä keskustelua yhteisistä asioista syntyi esimerkiksi kahviloissa, salongeissa ja pöytäseurueissa. Kimmokkeina toimivat sanomalehdet ja kirjat, joissa alettiin julkaista julkista valtaa kritisoivia pohdintoja. Aiemmin julkisuus oli tarkoittanut julkisen vallan piiriä, mutta porvariston kritiikin myötä se laajeni järkipäisesti keskustelevien yksityishenkilöiden piiriksi. Julkinen mielipide syntyi tässä keskustelussa parhaimman argumentin perusteella. (Habermas 2004 [1962], 49–53, 60–65, 90–93.)

Habermasin (1984) ajattelulle keskeistä on myös toiminnan kommunikatiivisuus. Hän kritisoi modernille kaudelle tyypillistä päämäärähakuista ja välineellistä rationaalisuutta, joka korostaa ihmisten omia etuja ja menestymistä. Sen sijaa kommunikatiivisessa rationaalisuudessa keskeistä on yhteisymmärrystä rakentava, eri vaihtoehtoja perusteleva katsanto. (Mts. 10.) Habermasin mukaan sosiaaliset tilanteet voidaankin jakaa kommunikatiivisiin tai strategisiin. Kommunikatiivisessa toiminnassa ihmisiä ohjaa pyrkimys yhteisymmärrykseen omien etujen sijaan. Tavoitteet sovitetaan yhteen toisten tavoitteiden kanssa, mikä vaatii yhteistä keskustelua. Kommunikatiivisen toiminnan vastinpari on strateginen toiminta, jota leimaa ihmisten pyrkimys ajaa omia etujaan. (Habermas 1984, 285–286.)

Habermasin ajatukset porvarillisesta julkisuudesta ja toiminnan kommunikatiivisuudesta ovat deliberatiivisen demokratiateorian perustana. Sittemmin monet teoreetikot ovat kehittäneet deliberatiivista demokratiateoriaa (Benhabib 2002; Cohen 2003; Gutmann & Thompson 2004; Young 2000.) Teorian perustan muodostaa kaikille avoin julkinen keskustelu. Ydinajatus on, että demokraattisia päätöksiä tulee edeltää kansalaisten ja näiden edustajien käymä keskustelu, jossa päätökset perustellaan. Perustelujen tulee olla julkisia, yhteisesti hyväksyttäviä ja ymmärrettäviä. Näin päästään sitoviin päätöksiin, jotka kuitenkin ovat tarvittaessa avoimia keskustelulle ja muutoksille. Kyseessä on dynaaminen prosessi, jossa keskustelu on tärkeää sekä ennen että jälkeen päätösten teon. (Gutmann & Thompson 2004, 3–7; ks. myös Benhabib 2002, 105; Cohen 2003, 348–349; Suomessa esim. Nieminen 1998, 283–284.)

Julkisella keskustelulla tavoitellaan päätösten oikeutusta, sillä päätökset on helpompi hyväksyä, kun ne on sovittu yhdessä keskustelemalla. Näin ongelmien ratkaisuisissa painavat itse ratkaisun hyvät ja huonot puolet eikä esimerkiksi puolueiden neuvottelulta. Lisäksi tärkeää on kunnioittaa toisten mielipiteitä ja ottaa oman edun sijaan huomioon yhteinen etu. Keskustelu edistää myös parempia päätöksiä, sillä sen avulla viranomaiset ja kansalaiset voivat oppia toisiltaan ja jakaa tietoa. Harvoin parhaita ratkaisuja vaikeisiin kysymyksiin tiedetään etukäteen, mutta keskustelu auttaa saavuttamaan ne. (Gutmann & Thompson 2004, 10–13.) Yhteiseen etuun keskittyvässä päätöksenteossa ei ole kyse neuvotteluista eikä erilaisten sopimusten teoista vaan kaikille sopivan ratkaisun, yhteisen hyvän, löytämisestä yhdessä (Cohen 2003, 342).

Keskustelu on avoin kaikille, jota se koskee. Kansalaiset ja näiden edustajat ovat siis keskenään tasa-arvoisia. Kansalaisilla on merkittävä tehtävä olla aktiivisia ja osallistua näin yhteisönsä hallitsemiseen. Käytännössä kansalaisten tehtävä on esittää perusteluja tehtäville päätöksille ja ottaa perusteluihin kantaa. Teorian näkökulmasta ei ole riittävä, että kansalaiset ovat edustettuina vain erilaisten järjestöjen neuvotteluissa tai että he äänestävät vaaleissa. (Gutmann & Thompson 2004, 3–4.)

Gutmann ja Thompson (2004) erottavat deliberatiivisen demokratian aggregatiivisesta demokratiaasta, joka on heidän mukaansa sen suurin kilpailija. Aggregatiivinen demokratiakäsitys korostaa erilaisten näkökulmien yhdistämistä mahdollisimman tehokkaasti ja reilusti. Eräs tapa on enemmistön mielipiteen selvittäminen äänestyksellä. Toinen tapa on, että asiantuntijat selvittävät eri vaihtoehtojen pohjalta parhaimman ratkaisun. Erona deliberatiiviseen demokratiaan on, että aggregatiivinen malli ei ota huomioon eri näkemysten perusteluita eikä pyri käymään niistä julkista keskustelua. Aggregatiivisen

mallin etuna on, että se tuottaa selkeitä ratkaisuja selkeällä tavalla. Sen haitta on kuitenkin, että se ei tarjoa tapaa haastaa vallitsevia näkemyksiä tai päätöksentekotapaa. Deliberatiivinen demokratiamalli kuitenkin hyödyntää tarvittaessa myös aggregatiivisia päätöksentekomenetelmiä, kuten äänestyksiä, jos hankalissa aiheissa päätöksenteko ei ole mahdollista keskustelemalla. (Mts. 13–16, 18). Jotkut deliberatiivisen demokratian teoreetikot kuitenkin korostavat, että keskustelulla pitäisi ensisijaisesti pyrkiä yksimielisyyteen eli konsensukseen (Cohen 2003, 348.)

Habermas (1994) vertaa deliberatiivista demokratiaa liberaaliin ja republikaaniseen demokratiaan. Liberaalissa mallissa hallitusta edustaa julkinen hallinto, ja yhteiskunta on markkinaorientoitunut, yksityisten ihmisten verkosto. Poliitiikan tehtävänä on koota yhteen ja ajaa yksityisiä etuja julkisen hallinnon etua vastaan. (Mts. 1–2.) Mielestäni Habermasin (1994) kuvaama liberaali malli muistuttaa Guttmanin ja Thompsonin (2004) esiin nostamaa aggregatiivista demokratiaa, sillä kyse ei ole erilaisten näkemysten järkeen perustuvasta yhdistämisestä vaan pikemminkin niiden kilpailusta.

Republikaanisessa mallissa politiikalla on muutakin kuin vain liberaalin mallin välittävä funktio: se on koko yhteiskuntaa ylläpitävä voima. Poliitikka on kansalaisten keskustelua, jonka avulla solidaaristen yhteisöjen jäsenet tulevat tietoisiksi riippuvaisuudesta toisiinsa. Merkitseviä eivät ole enää vain hallinnon valta ja yksityiset edut, vaan myös solidaarisuus ja yhteinen hyvä. Poliitiikan tavoitteena on yhteinen ymmärrys ja konsensus. (Habermas 1994, 1–2.)

Republikaanisen mallin vahvuus on, että se säilyttää demokratian alkuperäisen tarkoituksen eli itsenäisten kansalaisten yhteisen järjen käytön. Liberaali malli taas korostaa taistelua vallasta. Republikaaninen malli on kuitenkin liian ihanteellinen, sillä siinä demokratia riippuu yksittäisten kansalaisten suuntautumisesta yhteiseen hyvään. Taustalla on liiaksi oletus kansalaisten yhteisestä eettisestä konsensuksesta, kun pitäisi painottaa julkista keskustelua, jossa paras argumentti voittaa. (Habermas 1994, 3–4.) Deliberatiivinen demokratia ratkaisee tämän ongelman, sillä se nojaa sekä toimivaan hallintoon että kansalaisyhteiskuntaan. Hallinto takaa sen, että demokraattinen mielipiteenmuodostus on virallisesti osa instituutioita eikä riipu vain kansalaisista. (Mts. 7.) Myös Benhabibin (2002, 106) mukaan tämä sekä hallintoa että kansalaisyhteiskuntaa korostava näkemys on deliberatiivisen demokratian vahvuus.

Deliberatiivinen demokratiakäsitys korostaa siis yhteiskunnan avointa kansalaiskeskustelua, jossa myös toimivalla julkisella hallinnolla on tärkeä rooli. Keskusteluun

osallistuvat sekä kansalaiset ja näiden muodostamat erilaiset liikkeet että viralliset instituutiot. Keskeistä on keskustelun julkisuus eli päätöksiä ei tehdä suljettujen ovien takana. Julkisuus ei tarkoita pelkästään tilaa, jossa keskustelu tapahtuu. Sen lisäksi se on myös tapa, jolla keskustellaan, sillä kaikki päätökset tulee perustella julkisesti. Julkisuutta ei voi muodostua ilman viestintää. Tämä on oman työni kannalta keskeistä.

Työssäni selvitän, miten valtionhallinnon viestinnän ammattilaiset perustelevat työtään ja pohdin, missä määrin viranomaisviestintä toteuttaa deliberatiivista demokratiaa. Lakisääteisen tehtävänsä vuoksi viranomaisten tulisi viestinnällä kertoa hallinnon asioista, luoda demokraattista julkista keskustelua ja saada kansalaiset osallistumaan siihen. On kuitenkin mahdollista, että viranomaisilla on julkisuudelle muita tavoitteita. Ne saattavat käyttää julkisuutta esimerkiksi oman vallan legitimoimiseen. Silloin asioita tuodaan julki vain sen takia, että omalle toiminnalle saataisiin oikeutus, mutta julkisella keskustelulla ei kuitenkaan ole todellista vaikutusta päätöksentekoon. Julkisuudella voidaan esimerkiksi pyrkiä rakentamaan organisaation hyvää mainetta. On myös mahdollista, että kaikkia asioita ei tuoda julki niiden valmisteluvaiheessa lainkaan. Tällöin arkaluonteisen keskustelun välttämiseksi saatetaan julkaista vain lopputulos. Tällaisissa tapauksissa voidaan kyseenalaistaa, kuinka julkista tai osallistavaa päätöksenteko on. Paneudun näihin kysymyksiin tarkemmin työni empiirisessä osuudessa luvussa 5.

2.2 Moniarvoisuus haastaa deliberatiivisen demokratian

Deliberatiivista demokratiaa on kritisoitu erityisesti sen ihanteellisuudesta: on kyseenalaistettu mahdollisuus järkeen perustuvasta tasa-arvoisesta keskustelusta. Kriitikot ovat katsoleet, ettei deliberatiivinen demokratiateoria ota uskottavasti huomioon yhteiskunnan moniarvoisuutta, valtarakenteita ja niistä nousevaa epätasa-arvoisuutta. (Fraser 1990; Mouffe 1999; Young 2000.)

Young (2000) arvostelee deliberatiivista demokratiaa siitä, että se sulkee osan kansalaisista keskustelun ulkopuolelle. Hänelle demokratiassa tärkeää on kaikkien ihmisten osallisuus. Yhteiskunnassa on kuitenkin rakenteellisia epäoikeudenmukaisuuksia, jotka asettavat osallisuudelle haasteita. Epäoikeudenmukaisuudet liittyvät esimerkiksi varallisuuteen, tietoon, koulutukseen tai yhteiskunnalliseen asemaan. (Mts. 30, 34.) Deliberatiivisen demokratian malli ei hänen mukaansa pysty ottamaan näitä haasteita uskottavasti huomioon.

Esimerkiksi päätösten perustelu vaatii, että keskustelijat jakavat jotkut oletukset ennen kuin he alkavat keskustella aiheesta. Tämä puolestaan johtaa siihen, että kaikkia mielipiteitä ei välttämättä voida ilmaista tai niitä ei oteta huomioon. Ihmisten kokemukset ovat niin kirjavia, että on epätodennäköistä, että kaikki olisivat samaa mieltä tietyistä alkuoletuksista. Riskinä on, että jotkut ongelmat tai kokemukset vaietaan. Deliberatiivisessa mallissa pitäisi korostaa enemmän toisten kuuntelua. Ongelmallista on, että keskustelussa etusijan yleensä saavat korkeasti koulutettujen ihmisten hyvin muodostetut, loogisesti etenevät ja rationaalisesti ilmaistut kannat. (Young 2000, 37–40.)

Myös Fraser (1990) nostaa saman ongelman esille. Hänen mielestään on epärealistista ajatella, että yhteiskunnassa ja täten julkisessa keskustelussa kaikki olisivat samanarvoisia. Niin sosiaaliset kuin kulttuurisetkin tekijät luovat epätasa-arvoa, ja erilaisilla sosiaalisilla ryhmillä on eri tavoin valtaa ja arvostusta. Fraser kokee, että julkinen keskustelu ei voi poistaa näitä yhteiskunnan epätasa-arvoisuuksia, minkä vuoksi keskustelu on vinoutunutta ja hallitsevammassa asemassa olevien mielipiteet otetaan paremmin huomioon. Sen vuoksi yhden julkisen areenan sijaan oli parempi puhua useimmista rinnakkaisista julkisuuksista, joilla erilaiset ryhmät keskustelevat ja jotka voivat kaikki päästä ääneen. (Mts. 63–70.)

Youngin (2000) mukaan kaikkien yhteinen hyvä keskustelun edellytyksenä tai tavoitteena on ongelmallinen, koska yhteiskunta on liian moniarvoinen. Lisäksi yhdenmuokaisuuden periaate on ristiriidassa sen deliberatiivisen demokratian peruseriaatteen kanssa, että ihmisillä olisi tarve oppia toisiltaan ja muuttaa mielipiteitään. Yhteisen hyvän pyrkimys korostaa yleensä valtaväestön näkökulmaa ja sortaa vähemmistöjä. Teoriassa pitäisi siis vahvemmin tunnustaa ja hyväksyä myös konfliktit ja erilaiset mielipiteet. (Mts. 40–44.) Samaa mieltä on myös Fraser (1990, 70–74), sillä yhteinen hyvä tarkoittaa eri asioita eri ihmisille.

Konflikteja kannattaa myös agonistisen demokratiakäsityksen edustaja Chantal Mouffe (1999). Hän korostaa, että demokratiasta ja yhteiskunnasta ei voi sulkea pois valtaa ja vastakohtaisuuksia. Tämän vuoksi parhaaseen argumenttiin ja järkeen perustuva konsensus ei yksinkertaisesti ole mahdollinen. Jo keskustelun käyminen julkisesti ja vapaasti kaikista tärkeistä asioista on hänen mukaansa mahdotonta. Hänelle demokraattisessa päätöksenteossa keskeisiä ovat konfliktit, sillä valta luo päätöksille legitimitetin. Demokratiassa keskeinen kysymys näin ollen on, miten luoda sellaisia vallan muotoja, jotka sopivat yhteen demokraattisten arvojen kanssa. (Mts. 750–757.)

Fraserin (1990), Mouffen (1999) ja Youngin (2000) kritiikki osoittaa, kuinka ihanteellinen malli deliberatiivinen demokratia on. On totta, että teoriassa pitäisi ottaa paremmin huomioon yhteiskunnan eri mielipiteet. Vain pienen, saman mielisen eliitin keskustelu ei ole aitoa, demokraattista keskustelua. Tämäkin on eräs asia, jota voi selvittää tutkielmani empiirisessä osassa. Keskeisiä kysymyksiä ovat esimerkiksi, keitä viranomaiset pyrkivät saamaan mukaan julkiseen keskusteluun ja kuinka paljon kohderyhmää ylipäänsä ajatellaan.

Young (2000) kuitenkin kannattaa mallin perusperiaatteita, toisin kuin Fraser (1990) ja Mouffe (1999). Youngin (2000) mukaan siinä on hyvää ihmisten välinen vuorovaikutus, joka pakottaa ihmisiä perustelemaan kantansa ja ajattelemaan asioita myös muiden näkökulmasta. Näin ihmiset oppivat toisiltaan ja saavat mahdollisuuden muuttaa omia, alkuperäisiä mielipiteitään. (Mts. 26.) Myös omasta mielestäni tämä on oleellisinta deliberatiivisessa demokratiassa sen rajoitteista huolimatta. Deliberatiivisen demokratian perusajatuksena on julkisen harkinnan avulla löytää kaikille osapuolille hyviä ratkaisuja. Näin demokratia ei ole vain yksittäisten ihmisten etujen ajamista vaan yhteisen hyvän löytämistä.

Tunnustan itsekkin, että deliberatiivinen demokratia on hyvin ihanteellinen kuvaus yhteiskunnan toiminnasta. Kuten Fraser (1990), Mouffe (1999) ja Young (2000) hyvin tuovat esiin, valta on epätasaisesti jakautunut yhteiskunnassa, mikä väistämättä vaikuttaa keskustelun tasa-arvoisuuteen. Uskon kuitenkin, että deliberatiivisessa demokratiassa on monia hyviä, tavoiteltavia asioita. Mallin vajavaisuuksista huolimatta sen perusperiaatteita voi soveltaa tutkielmassani, koska selvitän yleisellä tasolla, kuinka viranomaiset ylipäänsä pyrkivät tukemaan demokratiaa viestinnällä.

2.3 Median rooli deliberatiivisessa demokratiassa

Deliberatiivisen demokratian idea on periaatteessa yksinkertainen: päätökset ovat sitovia vain, jos ne on perusteltu kaikille avoimessa keskustelussa. Mitä kaikille avoin keskustelu käytännössä tarkoittaa? Niemisen (1998) mukaan joukkoviestimien rooli on tehdä yhteisymmärrykseen pyrkivä julkinen keskustelu mahdolliseksi. Sen vuoksi viestinten tulee olla sitoutuneita vuorovaikutuksen toteuttamiseen. Käytännössä tämä on kuitenkin ongelmallista. Esteeksi muodostuvat esimerkiksi viestinten kaupallisuus ja niiden omistajien omat intressit. (Mts. 284, 293–294.)

Toimituksellisen median murroksesta on puhuttu pitkään, ja monet tutkijat ovat olleet huolissaan sen kyvystä edistää demokratiaa ja valvoa vallankäyttäjiä. Syyksi on nähty muun muassa median kaupallistuminen. (Barnett 2002; Dahlgren 2008; Lloyd 2004; Schudson 2008.) Itsekin toimittajan työskennellyt Lloyd (2004) kritisoi, että median ja poliitikkojen suhteesta on tullut valtataistelua, jossa toimittajien tehtävänä on paljastaa ja nolata. Näin kansalaisten luottamus poliitikkoja kohtaan heikkenee, mikä puolestaan heikentää demokratiaa. (Mts. 11–15.) Myös Barnett (2002) on samasta kehityksestä huolissaan. Hänen mukaansa vaarana on, että journalistien kriittinen asenne poliitikkoja kohtaan korostuu ja muuttuu pelkästään negatiiviseksi. Järkevästä skeptisyydestä tulee ylenkatsetta, joka vähättelee demokraattisia instituutioita ja toimijoita ja heikentää demokratiaa pitkällä aikavälillä. (Mts. 404–407.)

Lloyd (2004) korostaa, että median tulisi tehdä enemmän yhteistyötä poliitikkojen kanssa. Skandaalien sijaan tulisi keskittyä asioihin ja päätöksentekoprosessien seuraamiseen ja raportointiin. Tämä vaatisi toimittajilta aivan uudenlaista suhtautumista. (Mts. 201–203.) Toisaalta Schudson (2008, 50–62) puolustaa median konfliktinhakuisuutta ja skeptistä asennetta poliitikkoja kohtaan, sillä hänen mukaansa nämä ominaisuudet tekevät mediasta hyvän vastavoiman julkiselle vallankäytölle. Dahlgren (2008, 47) tiivistääkin, että median haasteena on kertoa tärkeistä yhteiskunnallisista asioista niin, että ne kiinnostavat myös suurta yleisöä. Vaikuttaa siltä, että demokraattisen keskustelun edistäminen nykyisessä mediaympäristössä on haastavaa. Deliberatiivisen demokratian kannalta tärkeää olisi tasa-arvoinen, harkintaan pohjautuva keskustelu eikä ristiriitoja ja konflikteja korostava uutisointi.

Lloyd (2004, 108) siteeraa brittiläistä valtionhallinnon tiedottajaa, jonka mukaan viestinnän päätehtävänä ei enää ole saada juttuja lehtiin vaan pitää niitä sieltä pois, sillä asioita ei uutisoida asiallisesti julkisen keskustelun edellyttämällä tavalla. Suomessa median kaupallistuminen ei vielä ole samalla tasolla kuin Iso-Britanniassa, mutta myös Suomessa on käyty keskustelua median kriisistä ja journalismin viihteellistymisestä (Herkman 2009; Hujanen 2009; Väliaverron 2009; Kantola 2011; Nieminen 2011). Herkman (2009, 41) kutsuu journalismin kaupallistumista tulosjournalismiksi, sillä se vartioi ensisijaisesti mediatalojen liiketaloutta. Hän kiteyttää osuvasti, että ”[k]iinnostavaa on siis se, mikä myy, ei se, mikä on yhteiskunnan, demokratia, kansalaisten tiedontarpeen tai jonkun muun vastaavan abstraktin ihanteen mukaan tärkeää.” (mp.).

Toimittajia haastatelleen Hujanen (2009) mukaan markkinalähtöisessä journalismissa lehden lukija tai TV:n katselija on kuningaskuluttaja, jonka toiveet ja kiinnostuksen

kohteet määrittävät vahvasti, mitä mediassa julkaistaan. Tällöin uutisjournalismin kriteereissä eivät painotu asioiden yhteiskunnallinen tärkeys vaan uutisten kiinnostavuus suuren yleisön kannalta. (Mts. 116–117.) Kantola (2011, 117) huomauttaa, että vakavatkaan uutismediat eivät voi jättää uutisoimatta erilaisia skandaaleja, vaikka ne eivät yhteiskunnan kannalta olisikaan merkittäviä. Myös pitkän linjan politiikan toimittajat ovat huolestuneita politiikan julkisuuden trivialisoitumisesta: todellisia asiakysymyksiä ei käsitellä mediassa ja kokonaisuuksia ei hallita (mts. 125). Voi siis kyseenalaistaa, kuinka hyvin media pystyy Suomessakaan palvelemaan deliberatiivisen demokratian tavoitteita.

Toisaalta on myös toimittajia, jotka edelleen korostavat uutisoinnin yhteiskunnallista merkittävyyttä. Heille journalismi on yhteiskunnallista keskustelua aktiivisesti luova voima, ja heidän mukaansa lukijoille on tarjottava myös sellaista tietoa, mitä he eivät välttämättä koe tarvitsevänsä. (Hujanen 2009, 122–124.) Nuoremman polven journalistit painottavat ihmislähtöistä, omaperäistä journalismia, joka haastaa perinteiset valtarakenteet (Kantola 2011, 134).

Parhaimmillaan yhteiskunnallinen journalismi palvelee hyvin deliberatiivista demokratiaa. Hujasen (2009) mukaan toimittajat kuitenkin usein kokevat tehtäväkseen harvita, mitkä asiat ja aiheet ovat yleisölle tärkeitä, jolloin he näkevät kansalaiset tiedonvälityksen kohteena. Tällöin journalismi kytkeytyy pikemminkin edustukselliseen demokratiaan. Deliberatiivisessa demokratiassa kansalaisilla tulisi sen sijaan olla suurempi rooli ottaa kantaa siihen, mistä aiheista keskustellaan julkisuudessa. (Mts. 114, 127.) Myös Väliverronen (2009) huomauttaa, että perinteisen, asiapitoisen journalismin kyvyn aktivoida kansalaisia demokratiaan voi kyseenalaistaa. Sen sijaan kansalaisjournalismilla ja sosiaalisella medialla voi olla paremmat mahdollisuudet saada kansalaiset kiinnostumaan yhteisistä asioista. (Mts. 26.)

Kaupallisuuden lisäksi verkko ja sen tarjoamat uudet mediat luovat haasteita journalismille. Verkon reaaliaikaisuus vaatii journalisteilta yhä nopeampaa toimintaa, ja usein ensimmäiset jutut kirjoitetaan jo tiedotustilaisuuksissa. Juttuja on myös päivitettävä jatkuvasti. Joidenkin journalistien mukaan tämä on johtanut journalismin laadun heikkenemiseen: juttuja kopioidaan ja kierrätetään. (Kantola 2011, 128–130.) Verkojournalismi kantaakin mukanaan uhkaa uutistuotannon virtaviivaistumisesta. Verkossa on entistä helpompaa seurata yleisön mieltymyksiä ja tarjota heille vain taloudellisesti tuottoisaa luettavaa, esimerkiksi viihde- tai skandaaliuutisia. (Väliverronen 2009, 24.)

Myös organisaatioiden suhdetoiminta haastaa journalismia, mikä on oman tutkielmani kannalta erityisen kiinnostavaa. Yhteisöviestinnän vaikutusta journalismiin on tutkittu (Davis 2002; Juntunen 2011). On esitetty, että kun toimittajien työtahti tiivistyy, he altistuvat entistä herkemmin viestinnän ammattilaisten tuottamille uutissisällöille (Davis 2002, 40). Juntunen (2011) on tutkinut uutismedian lähdekäytäntöjä Suomessa. Hänen tutkimistaan uutisjutuista 36 prosenttia sisälsi jonkinlaisia merkkejä organisaatioiden viestintämateriaalista. Tällaista materiaalia ovat tiedotteet, tiedotustilaisuudet, muut julkiset tilaisuudet sekä verkkosivut. Noin viidennes eli 21 prosenttia uutisista toisti tiedotteen sisällön kokonaan tai osittain. (Mts. 20–22.) Mielestäni nämä luvut ovat merkittäviä: ne osoittavat, etteivät organisaatiot panosta mediaviestintään turhaan. Juntusen (2011, 31) tutkimuksessa kiinnostavaa on myös, että toimittajien mukaan julkishallinnon viestintään suhtaudutaan vähemmän varautuneesti kuin yritysten viestintään. Näin voisi olettaa, että julkishallinto saa sanomansa vielä paremmin mediassa läpi.

Toisaalta Nieminen (2011) toteaa, että median työtä vaikeuttaa se, että julkinen päätöksenteko on siirtynyt yhä enemmän suljettujen ovien taakse, kuten EU-eliimiin, neuvottelukuntiin, ministeriöihin ja valmisteleviin elimiin, mikä hankaloittaa median yhteiskunnallisen tehtävän hoitamista. Vaikka verkkoviestintä tarjoaisi entistä enemmän avoimuutta, päätöksenteosta ei ole tullut läpinäkyvämpää, hän väittää. (Mts. 138.) Myös Erkkilä (2012) on huolestunut samasta asiasta. Hänen mukaansa hallinto käyttää asiantuntijoita ja sidosryhmiä valmistelutyössä, mikä vähentää painetta tuoda asioita jo valmisteluvaiheessa julkisuuteen. (Mts. 26). Toimituksellisen median kyky uutisoida demokratian kannalta tärkeistä asioista riippuu siis myös siitä, kuinka avointa politiikkojen ja viranomaisten viestintä on.

Mielestäni edellä kuvaamani toimituksellisen median murros niin Suomessa kuin muualla maailmassa hankaloittaa julkiseen harkintaan pohjautuvan, demokraattisen keskustelun toteuttamista. Se vaatisi medialta aivan erityistä sitoutumista. Journalismin yhteiskunnallinen tehtävä on kaupallistumiskehityksessä heikentynyt. Yksittäisten journalistien sitoutuminen demokratian edistämiseen ja journalismin yhteiskunnallisen funktion toteuttamiseen ei riitä, vaan koko journalismin logiikan tulisi muuttua ja kaupallisten arvojen olla vähemmän tärkeitä. Verkkoviestintä ja sen mukanaan tuoma kiire sekä uutismedioiden keskinäinen kilpailu asettavat haasteita journalismin laadulle. Journalistien määrä on vähentynyt, ja aikapaineiden vuoksi uutismateriaaleissa hyödynnetään paljon organisaatioiden tuottamia viestintämateriaaleja. Nämä tekijät yhdessä vaikuttavat julkisen keskustelun käymiseen viestinten välityksellä.

Myös journalistit itse ovat kiinnittäneet median murrokseen huomiota. Tästä osoituksena ovat esimerkiksi Taloudellisen tiedotustoimiston Mediafoorumin journalismin kriisiä käsittelevät pamfletit. Niissä journalistit ja alan asiantuntijat pohtivat journalismin yhteiskunnallisen tehtävän säilyttämistä (Kinnunen & Väisänen 2009) ja talousjournalismin tilaa (Laurén & Väisänen 2012). Pamfletit tuovat ilmi, että journalismin roolia demokratiassa pidetään tärkeänä mutta haasteellisena nykyisessä mediaympäristössä.

On toki muistettava, että suomalainen media ei ole kuolemassa. Väliverronen (2009) huomauttaa, että usein journalismin kriisistä puhutaan liioitellen, vaikka historia on osoittanut, että journalismi on selvinnyt useista mullistuksista. Suomalainen journalismi on säilyttänyt uskottavuutensa kaupallistumisesta ja viihteellistymisestä huolimatta. (Mts. 27.) Lisäksi suomalaiset pitävät valtakunnallisiin uutisorganisaatioita varsin luotettavina, iltapäivälehtiä lukuun ottamatta. He ovat myös tyytyväisiä journalismin laatuun eikä suurin osa kaipaa uutistuotantoon lisää viihteellistymistä. (Karppinen, Jääsaari & Kivikuru 2010, 11–12). Oman työni kannalta on kuitenkin olennaista tunnistaa, että median rooli on murroksessa, eivätkä valtionhallinnon organisaatiot voi luottaa ainoastaan sen voimaan asioista tiedottaessaan.

2.4 Organisaatiot ja verkkoviestintä deliberatiivisessa demokratiassa

Kiinnostava kysymys on, millainen rooli organisaatioiden viestintätoimilla on demokratiassa. Ihlen ja van Ruler (2007) tuovat esiin, että yhteisöviestintää voi tarkastella sosiologisesta näkökulmasta, jolloin se näyttäytyy olennaisena osana julkisuutta siinä missä esimerkiksi journalismi ja mainontakin. Tällöin yhteisöviestinnällä ja journalismilla on yhteiskunnassa osin päällekkäiset tehtävät. Molemmat voivat edistää demokratiaa tuottamalla vapaata tietoa kaikkien saataville ja rakentamalla kaikille avointa julkisuutta. (Mts. 246.) Deliberatiivisen demokratian näkökulmasta julkisen keskustelun käyminen yhteisistä asioista on tärkeää. Kuten edellisessä luvussa totesin, toimituksellisen median yhteiskunnalliseen tehtävään on haastava. Organisaatioilla on erinomaiset mahdollisuudet käydä julkista keskustelua verkkoviestinnän avulla, vaikka siihen liittyy myös haasteita.

Castells (2009) kuvaa yhteiskunnassa tapahtunutta viestinnän vallankumousta, jonka perustana on internetin tuoma teknologinen muutos. Internet on mahdollistanut viestinnän interaktiivisuuden aivan uudella tavalla ja muuttanut perinteistä joukkoviestintää vuorovaikutteisempaan suuntaan. Internet on lisäksi antanut kaikille ihmisille mahdollisuuden julkaista tekstejä, kuvia ja videoita laajoille joukoille, mitä Castells kutsuu

yksilöiden joukkoviestinnäksi. (Mts. 63–65.) Tämä sama mahdollisuus koskee myös organisaatioita. Näin niiden on mahdollista saada asiansa omilla viestintävälineillään entistä paremmin esille yhteiskunnassa.

Verkon keskeinen vuorovaikutuksen väline on sosiaalinen media, jonka roolista ja merkityksestä tutkijat ovat käyneet paljon keskustelua (Fenton 2012; Hinton & Hjorth 2013; Suomessa esim. Laaksonen, Matikainen & Tikka 2013; Matikainen 2011.) Sosiaalinen media on verkossa tapahtuvaa vuorovaikutteista viestintää, joka lähtee käyttäjistä. Se on instituutioista riippumatonta ja yksityistä keskustelua julkisempaa. Sosiaalisen median alustoja ovat erilaiset yhteisöpalvelut, joihin käyttäjät rakentavat oman profiilinsa ja joissa he ovat yhteydessä muihin käyttäjiin. (Hinton & Hjorth 2013, 33–35; Laaksonen ym. 2013, 15–16.) Yhteisöpalvelut voidaan jakaa seuraaviin luokkiin: yhteistuotanto (wikit, esim. Wikipedia), verkostoitumis- ja yhteisöpalvelut (esim. Facebook, LinkedIn), sisältöjen jakamiseen keskittyvät alustat (esim. YouTube, Flickr), blogit ja mikroblogit (blogialustat, Twitter), virtuaalimaailmat (sosiaaliset ja pelilliset, esim. Second Life, World of Warcraft) sekä verkkokeskustelut (esim. Suomi24, MuroBBS). (Laaksonen ym. 2013, 15–16.)

Sosiaalinen media on osa ihmisten arkipäivää. Se on lisännyt tietoa ja vuorovaikutusta. Parhaassa tapauksessa se on voimaannuttanut kansalaisia: auttanut heitä vaikuttamaan politiikkaan ja muuttamaan asioita. (Hinton & Hjorth 2013, 23.) Sosiaalisen median välineet tarjoavat myös organisaatioille hyvän kanavan vuorovaikutukseen. Koska kansalaiset käyttävät sosiaalista mediaa laajasti, se voi olla valtionhallinnolle oivallinen paikka kohdata kansalaisia ja käydä heidän kanssaan keskustelua yhteisistä asioista. Valtionhallinnon toimijat ovatkin luoneet ohjeita sosiaalisessa mediassa toimimiseen³. En kuitenkaan paneudu niihin tarkemmin, vaan selvitän haastatteluissa viestinnän ammattilaisten näkemyksiä sosiaalisesta mediasta.

Myös organisaatioviestinnän tutkijat korostavat, että yhteisöviestintä ei ole enää vain journalisteille suunnattua viestintää. Sen sijaan organisaatiot voivat tavoittaa yleisöt suoraan niillä viestintävälineillä, joita yleisöt käyttävät, kuten sosiaalisen median sovelluksilla, keskustelufoorumeilla ja blogeilla. Toimittajia ei enää tarvita organisaation ja yleisön väliin kertomaan tietoa eteenpäin. (Solis ja Breakenbridge 2010, 30–32; Suomessa esim. Aula & Åberg 2012.) Myös viestinnän ammattilaisten järjestön ProComin

³ Ks. esim. oikeusministeriön vuonna 2010 julkaisema opas Sosiaalisen median mahdollisuudet hallinnolle (saatavissa: <http://oikeusministerio.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2010/06/verkko-opastustahallinnollesos.html>, haettu 9.4.2015).

yhteisöviestinnän periaatteissa (2012) korostetaan, että organisaatiot luovat omia julkisuuksia omalla toiminnallaan. Näin voi ajatella, että valtionhallinnolla on entistä paremmat mahdollisuudet toteuttaa itse edellä kuvaamaani deliberatiivista demokratiaa: ne voivat käyttää omia viestintävälineitään julkisen keskustelun luomiseen ja demokratian edistämiseen. Viranomaiset voivat esimerkiksi helposti ja kustannustehokkaasti julkaista internetissä omia uutisia tai videoita. Yleisö voi tulla suoraan organisaation tiedonlähteelle ilman, että asiasta kertoisi ensin jokin uutismedia. Viranomaiset voivat myös jalkautua sinne, missä kansalaisetkin ovat ja avata omia tilejä sosiaalisen median kanaviin. Parhaimmillaan näissä välineissä syntyy vuorovaikutusta.

Julkishallinnon toimijat ympäri maailmaa ovatkin valjastaneet verkkoa tiedon jakamiseen, palveluiden toteuttamiseen sekä demokratian edistämiseen. Kansalaisille ja yrityksille tarjotaan verkossa julkisia palveluita, kuten mahdollisuus täyttää veroilmoitus. Demokratiaa edistäviä innovaatioita ovat esimerkiksi äänestäminen verkossa sekä kansalaisaloitteet. Tätä e-demokratiaa on kritisoitu muun muassa siitä, että se tekee demokratiasta liian yksinkertaista tarjoamalla helppoa, klikkaamiseen perustuvaa osallistumista. Näin e-demokratia jäytää perinteisiä edustuksellisen demokratian instituutioita. (Dutton 2013, 48–49.) Lisäksi e-demokratialla ei välttämättä ole ollut suoraa kytköstä päätöksentekoon eivätkä monet kansalaiset ole ottaneet siihen osaa. Pahimmillaan e-demokratia on vain yksisuuntaista päättäjien tiedonjakoa kansalaisille. (Curran 2012, 13; ks. myös Matikainen 2011, 306.)

Myöskään sosiaalisen median valjastaminen demokratian edistämiseen ei ole yksinkertaista. Hinton ja Hjorth (2013) huomauttavat, että sosiaalinen media on kontrollin väline. Se on kaupallista toimintaa, jonne käyttäjät syöttävät tietoja itsestään ja joita yritykset hyödyntävät. Sosiaalisen median käyttöä seurataan tarkasti. (Mts. 24–25.) Valtionhallinnolle yhteisöpalvelujen kaupallisuus on ongelmallista, sillä yhteisöpalvelut eivät ole niiden hallinnassa. Koska palvelusta ei makseta mitään, organisaatiot eivät voi vaikuttaa mahdollisiin palveluissa tapahtuviin muutoksiin.

Fenton (2012) tuo esiin, että sosiaalisen median vuorovaikutteisesta luonteesta huolimatta yhteisöpalveluissa on usein kyse yksilöllisyydestä, itsensä esittämisestä. Monet ihmiset käyttävät sosiaalista media viihteellisiin tarkoituksiin. Yhteiskunnalliseen toimintaan tai demokratiaa edistävään keskusteluun osallistuminen ei vaikuta olevan sosiaalisen median ensimmäinen käyttötarkoitus. Ihmisillä on myös taipumus kerääntyä verkossa yhteen samanmielisten kanssa eikä vaihtaa mielipiteitä sellaisten kanssa, jotka eivät niitä ennestään jaa. (Mts. 126–130; ks. myös Matikainen 2011, 307.) Tämä on ongelmallista

deliberatiivisen demokratian kannalta, sillä sen mukaan julkisessa keskustelussa on nimenomaan kyse erilaisten mielipiteiden vaihtamisesta ja toisilta oppimisesta.

Hindman (2009) puolestaan toteaa, että Yhdysvalloissa ei-kaupallisia poliittisen toiminnan verkkosivustoja käytetään hyvin vähän eivätkä ihmiset osaa etsiä niitä haku-koneilla. Vaikka osallistumismahdollisuuksia siis on, niitä ei osata käyttää. Myös sosiaalisen eliitin muodostuminen verkkoon on ongelmallista: esimerkiksi vain muutama lukuisista yhdysvaltalaisista poliittisista blogeista on erittäin suosittu. Nämä huippubloggaajat ovat yleensä korkeasti koulutettuja valkoisia miehiä. (Mts. 131–133.)

On selvää, että verkkoviestinnän hyödyntämiseen liittyy haasteita demokratian näkökulmasta. Edellä esitetyistä ongelmista johtuen aidon dialogin muodostaminen kansalaisten kanssa voi olla valtionhallinnolle vaikeaa. Oma kokemukseni esimerkiksi viranomaisten ylläpitämistä blogeista on, että niitä kyllä luetaan jonkin verran, mutta keskustelua niissä syntyy harvoin. On myös muistettava, että suuren yleisön tavoittaminen toimituksellisen median avulla voi olla realistisempaa kuin viranomaisten omilla viestintävälineillä – median murroksesta ja haasteista huolimatta.

Vaikka e-demokratian toteuttaminen ei ole yksinkertaista, työni kannalta keskeistä on, että verkko voi parhaassa tapauksessa edistää deliberatiivista demokratiaa ja kansalaisaktivismia. Se tarjoaa viranomaisille mahdollisuuden rakentaa vuorovaikutteisia päätöksentekotapoja. Kansalaisilla on puolestaan mahdollisuus valvoa internetissä suoraan päätöksentekijöitä. Tätä mahdollisuutta täytyisi kuitenkin molempien aktiivisesti hyödyntää. Jos organisaatiot suhtautuvat verkkoon vain muun viestintänsä teknisenä jatkeena, sillä ei edistetä deliberatiivista demokratiaa kovin paljon. Väline sinänsä ei luo vuorovaikutusta, vaan organisaatioiden on itse aktiivisesti pyrittävä siihen.

Keskeisiksi nousevat jälleen tutkimani valtionhallinnon viestinnän tavoitteet. Kiinnostavaa on, että deliberatiivisen demokratian isä Habermas (2004 [1962]) suhtautuu kriittisesti organisaatioiden suhdetoimintaan: hänen mukaansa se on yksi porvarillisen julkisuuden hajottaneita asioita. Suhdetoiminta pyrkii hänen mielestään vaikuttamaan yleiseen mielipiteeseen luomalla uutistapahtumia ja ujuttamalla kiinnostavia aiheita viestimiin. Ongelmallista on, että suhdetoiminta naamioi oman etunsa yleiseen etuun nostamalla puheenaiheeksi itselleen tärkeitä asioita. Habermasin mukaan suhdetoiminta harhauttaa ajattelemaan, että ihmiset muodostavat jostakin asiasta oman mielipiteensä, kun todellisuudessa suhdetoiminnan tavoitteena on saada aikaan myönteinen mielipide. (Mts.

281–284.) Habermasin kritiikki kohdistuu yritysviestintään. On kuitenkin mielenkiintoista pohtia, missä määrin valtionhallinnon viestintä toimii tällä tavalla ja pyrkii hankkimaan suopeutta omalle toiminnalleen. Palaan pohdintaan teoriaosuudessa luvussa 3.3.

Kaiken kaikkiaan vaikuttaa siltä, että organisaatioilla on verkkoviestinnän vuoksi erittäin näkyvä asema julkisuudessa. Valtionhallinnon kannalta se tarkoittaa sitä, että sillä on entistä paremmat edellytykset toteuttaa demokratiaa. Deliberatiivisen demokratian näkökulmasta esimerkiksi erilaiset verkkokeskustelut ovat keskeisiä. Tärkeäksi kysymykseksi nouseekin, mitä julkishallinnon toimijat tavoittelevat viestinnällään.

3 Valtionhallinnon viestintä

Valtionhallinnon viestinnän tehtävä on demokraattisen yhteiskunnan kannalta keskeinen: tarjota tietoa valmisteilla olevista asioista, jotta kansalaisilla olisi mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon. Tässä luvussa paneudun tarkemmin valtionhallinnon viestintään. Esittelen ensin viestintää ohjaavaa julkisuusperiaatetta, jonka jälkeen pureudun valtionhallinnon viestinnän ammattimaistumiseen. Sitten esittelen kommunikatiivisen ja strategisen näkökulman, joista viestintää voi tarkastella. Lopuksi vedän teoriaosuutta yhteen ja tiivistän oman näkökulmani valtionhallinnon viestintään analyysiosuutta varten.

3.1 Julkisuusperiaate: avoimuutta ja vuorovaikutusta?

Valtionhallinnon viestintää määrittää julkisuusperiaate. Tämä oikeudellinen periaate tarkoittaa käytännössä, että kenellä tahansa on oikeus saada tietoa julkisesta vallankäytöstä ja viranomaisten muusta toiminnasta. Periaatteesta voi poiketa vain erityisillä, laissa määritellyillä perusteilla. Julkisuusperiaate velvoittaa käytännössä viranomaisia avoimuuteen ja aktiiviseen tiedottamiseen. Se mahdollistaa näin julkisen keskustelun ja mielipiteenmuodostuksen ja on keskeinen osa modernia yhteiskuntaa. (Mäenpää 2008, 1–2.)

Julkisuusperiaate on kirjattu jo perustuslakiin (Suomen perustuslaki 11.6.1999/731, 12 §:n 2. mom.). Tarkemmin siitä säädetään vuonna 1999 annetussa julkisuuslaissa (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621). Julkisuuslain 3 §:ssä täsmennetään lain tarkoitusta seuraavasti:

Tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Julkisuuslailla halutaan siis antaa kansalaisille mahdollisuus valvoa valtaapitäviä ja vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Nämä ovat demokraattisessa yhteiskunnassa erittäin tärkeitä asioita.

Wallin ja Konstari (2000) erottavat julkisuusperiaatteelle neljä tehtävää: integraatio-, partisipaatio-, legitimaatio- ja kontrollitehtävät. Integraatiotehtävä tarkoittaa, että julkisuusperiaate lujittaa yhteisöllisyyttä takaamalla asioiden valmistelun avoimuuden. Partisipaatiolla viitataan siihen, että julkisuusperiaate mahdollistaa kansalaisten osallistumisen yhteiskunnalliseen keskusteluun ja vaikuttamiseen. Legitimaatio puolestaan tarkoittaa, että toiminnan julkisuus luo ja ylläpitää kansalaisten luottamusta viranomaisiin. Kontrollitehtävä viittaa yksilöiden ja yhteisöjen mahdollisuuteen saada tietoa viranomais-toiminnasta ja valvoa sitä. (Mts. 29–30.)

Hakala (2015) huomauttaa, että viranomaisten toiminnassa ovat yleensä painottuneet legitimaatio- ja kontrollitehtävät. Kuitenkin integraatio- ja partisipaatiotehtävät olisivat demokraattisen yhteiskunnan kannalta olennaisia. Integraatio tarkoittaa tietojen jakamista, neuvotaa ja osallistumisen edistämistä. Partisipaatio puolestaan viittaa aktiiviseen, kansalaisten tiedontarpeet huomioon ottavaan viestintään. (Mts. 26.) Mielestäni on selvää, että jos viranomaiset yrittävät vain hakea julkisuudella oikeutusta omalle toiminnalle, deliberatiivisen demokratian ihanne julkisesta keskustelusta ei voi toteutua.

Tarkemmin viranomaisten viestinnästä säädetään niin sanotussa viestintäasetuksessa (Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta 12.11.1999/1030). Asetus velvoittaa viranomaisia muun muassa suunnittelemaan viestintäänsä siten, että eri kohderyhmät saavat tarvittavan tiedon ja pystyvät vaikuttamaan itseään koskeviin asioihin. Se ottaa kantaa myös viestinnän järjestämiseen. Asetus edellyttää, että tieto organisaation sisällä kulkee jouhevasti siten, että viestintätehtävissä toimivat ovat ajan tasalla keskeisistä viestittävistä asioista. Lisäksi virkamiehille tulee antaa tarvittavaa koulutusta ja ohjeistusta viestintään.

Lakien lisäksi valtioneuvoston kanslian julkaisema Valtionhallinnon viestintäsuositus vuodelta 2010 on keskeinen viranomaisten viestintää ohjaava asiakirja. Asiantuntijavoimin laadittu suositus antaa viranomaisille ohjeita hyvään viestintään. Sekin ankkuroi

viestinnän demokraattiseen oikeusvaltion arvoihin, joissa korostuu erityisesti kansalaisen oikeus saada tietoa ja vaikuttaa. Suosituksessa korostetaan, että valtionhallinnon viestintä on kansalaisia varten. Viestinnällä tuetaan demokratian toteutumista sekä kansalaisten, yhteisöjen ja yritysten toimintaa. (Valtionhallinnon viestintäsuositus 2010, 11–13.)

Suosituksen mukaan viranomaisviestinnän tehtävänä on neuvoa ja antaa tietoja mutta myös luoda vuorovaikutusta. Vuorovaikutuksella tavoitellaan sitä, että kansalaiset osallistuisivat asioiden suunnitteluun ja päätöksentekoon. Viestinnän pääperiaatteet ovat avoimuus, luotettavuus, tasapuolisuus, nopeus ja vuorovaikutteisuus. (Valtionhallinnon viestintäsuositus 2010, 13–14.)

Suosituksessa painotetaan, että viestinnässä tulee käyttää monipuolisesti eri keinoja. Viranomaiset viestivät kansalaisille ja sidosryhmille suoraan esimerkiksi verkossa tai erilaisissa tilaisuuksissa. Myös media on merkittävä viranomaistiedon välittäjä, joten medialle suunnatun viestinnän on oltava avointa ja aktiivista. (Valtionhallinnon viestintäsuositus, 15, 17–20). Tämä monikanavaisuus on hyvä osoitus valtionhallinnon viestinnän laajuudesta ja haastavuudesta.

Ohjeessa korostetaan myös, että viestintä on kiinteä osa johtamista. Viestinnän strateginen suunnittelu on tärkeää, koska näin viestintä tukee parhaiten muun muassa hallituksen, ministeriöiden, virastojen ja laitosten omien tavoitteiden toteuttamista. Ohjeessa nostetaankin maineenhallinta eli maineen suunnitelmallinen johtaminen yhdeksi viestinnän osa-alueeksi. Maineenhallinnalla on mahdollista ohjata sidosryhmien viranomaisia koskevia tulkintoja. (Valtionhallinnon viestintäsuositus 2010, 16, 24.) Suosituksessa ei tuoda esiin, että demokratian edistäminen ja maineenhallinta voivat olla keskenään ristiriitaisia tavoitteita. Tietenkään näin ei automaattisesti ole, mutta on kuitenkin mahdollista, että on tilanteita, joissa organisaation etu menee kansalaisten edun edelle. Käytännössä olen omassa työssäni muutaman kerran törmännyt siihen, että esimerkiksi organisaation kannalta kiusallinen selvitys on luovutettu kaikessa hiljaisuudessa kirjaamoon, mutta siitä ei ole kerrottu ulospäin. Periaatteessa selvitys on siis kenen tahansa löydettävissä, mutta asiasta ei ole tiedotettu julkisesti. Tällaisissa tilanteissa avoimuus on näennäistä.

Julkisuuslaki, viestintäasetus ja Valtionhallinnon viestintäsuositus velvoittavat viranomaisia avoimuuteen, mutta käytännössä asia ei siis ole näin yksinkertainen. Hakala (2000) tekee eron julkisuuden ja avoimuuden välille. Hänen mukaansa viranomainen voi noudattaa julkisuusperiaatetta olematta kuitenkaan avoin. Käytännössä julkisuus nousee

sopimuksenvaraisista käytännöistä eli siitä, mitkä asiat ovat julkisia ja miten niistä kerrotaan ulospäin. Avoimuus on enemmän: se on sitä, että kaikki voivat vapaasti ja ongelmitta hankkia organisaatiosta tietoja. Avoimuus kytkeytyy keskeisesti organisaation hallintokulttuuriin. (Mts. 91.)

Julkishallintojen avoimuutta kansainvälisesti tutkinut Erkkilä (2012) on havainnut, että julkisuuden korostamisesta on siirrytty läpinäkyvyyden painottamiseen. Tämä ei kuitenkaan ole lisännyt demokratiaa. Kehitys liittyy nimittäin siihen, että julkishallinnon toimintaa on alettu arvioida yhä enemmän taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta. Organisaation läpinäkyvyys toimii ensisijaisesti tehokkuuden ja toiminnan arvioinnin sekä johtamisen ja kontrollin eikä niinkään demokratian välineenä. Läpinäkyvyys ei siis itsessään takaa demokratiaa, sillä tietoa pitää myös käyttää. Ilman toimivaa kansalaisyhteiskuntaa tämä ei ole mahdollista. (Mts. 3–19.)

Tutkijoiden huolestuneita havaintoja avoimuuden toteutumisesta tukee Salmisen ja Ikola-Norrbackan (2009) hallinnon eettisyyttä koskeva kansalaisyhteiskysely. Sen mukaan kansalaiset arvostavat päätöksenteon avoimuutta ja pitävät tärkeänä viranomaisten tiedottamista ja aktiivista yhteyttä kansalaisiin. Yli puolet vastaajista kuitenkin kokee, että heitä kuullaan melko huonosti tai ei lainkaan heitä koskevissa asioissa. Vain 13 prosenttia on sitä mieltä, että kuuleminen toteutuu melko tai erittäin hyvin. Lisäksi kansalaiset kritisoiivat viranomaisten tiedotuksen riittävyttä, sillä heidän mukaansa tiedon saaminen vaatii aktiivista etsintää. (Mts. 67–72.) Nämä ovat deliberatiivisen demokratian toteutumisen kannalta huolestuttavia piirteitä.

3.2 Valtionhallinnon viestinnän ammattimaistuminen

Valtionhallinnon viestintä on ammattimaistunut ja kehittynyt vuosien saatossa. Vaikka julkisuusperiaate on kirjattu asiakirjajulkisuuslakiin jo 1950-luvulla, vasta 1980-luvun lopulla julkishallinnon viestintä on alkanut muuttua aktiivisemmaksi ja avoimemmaksi (Hakala 2015, 80). Tutkielmani kannalta on olennaista ymmärtää valtionhallinnon viestinnän ammattimaistumista, koska se kertoo, miten viestinnästä on tullut keskeinen osa viranomaisten toimintaa.

Yhteisöviestinnällä on pitkä historia Suomessa. Ala on ammattimaistunut erityisesti yritysviestinnän ansiosta. Sotia ennen ja niiden aikana yhteisöviestintä painottui vahvasti

propagandaan ja valistukseen. Sotien jälkeen 1940–60-luvuilla alettiin puhua varsinaisesta tiedotustoiminnasta ja erityisesti yritykset panostivat viestintäänsä. 1970–80-luvuilla tiedotustoiminta ammatillistui ja alettiin korostaa yrityskuvan tärkeyttä. Tuolloin viestintäalan eettinen perusta syntyi, alan koulutus lisääntyi ja alan järjestöt määrittivät viestinnän ammattilaisten tehtävät laajemmin kuin pelkäsi yksipuoliseksi tiedonvälitykseksi. 1990-luvulla alkoi korostua viestinnän strateginen rooli organisaation tavoitteiden saavuttamisessa. 2000-luvuilla painoarvoa saivat muun muassa maineenhallinta, monipuolinen ulkoinen ja sisäinen viestintä ja viestinnän arviointi. Viestinnän käytännöt ovat siis aikojen saatossa muuttuneet huomattavasti, ja tällä vuosituhanella viestinnässä korostuvat jokaisen oikeus ja mahdollisuus viestiä ja vaikuttaa julkisuuteen. (Åberg 2012a, 12–19; Åberg 2012b, 26–27, 36–39.)

Valtionhallinnon viestinnän ammattimaistuminen on osittain poikennut yritysten viestinnän kehityksestä: se on ollut hitaampaa, ja sitä on värittänyt taistelu viestinnän asemasta ja resursseista. Hakala (2015) on tutkinut valtionhallinnon tiedottajien ammatin historiallista kehitystä. Hän kytkee sen suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen: tärkeitä virstanpylväitä ovat sotien aika, hyvinvointi-Suomen rakentaminen 1960-luvun puolivälistä ja siirtyminen globaaliin kilpailuvaltioon 1990-luvun lopulla (mts. 36). Hän jakaa julkishallinnon viestinnän kehitysvaiheet kuuteen jaksoon, jotka ovat kriisitiedotus (1939–1951), julkishallinnon hiljaiselo (1952–1964), hyvinvointivaltion aktiivinen tiedotus (1965–1972), asiakaslähtöinen yhteiskuntainformaatio (1972–1987), julkishallinnon avoimuus (1987–2005) sekä tiedottamisesta strategiseen viestintään (2005–) (mts. 80). Käsittelen näitä hänen kuvaamiaan vaiheita seuraavassa tarkemmin.

Sota-aikaa ja sen jälkeisiä vuosikymmeniä leimasi kriisitiedotus ja julkishallinnon hiljaiselo. Tiedotus oli keskitetty Valtion tiedotuslaitokseen ja Valtioneuvoston tiedotuskeskukseen. Ensin mainittu huolehti erityisesti sensuurista ja sotapropagandasta, kun taas jälkimmäinen keskittyi tiedon välittämiseen lehdistölle. Sodan jälkeen valtion tiedotustoiminta järjestettiin uudelleen. Molemmat elimet lakkautettiin ja tiedotustoiminta hajautettiin. Käytännössä STT:stä tuli valtion virallinen uutiskanava. Näin valtion tiedotustoiminta oli pari sodanjälkeistä vuosikymmentä lähinnä teknistä tiedon välittämistä STT:lle aktiivisen viestinnän sijaan. Tämä näkemys korostui myös asiakirjajulkisuuslaissa vuodelta 1952, joka ei säättänyt viranomaisille aktiivista tiedottamisvelvollisuutta. Sodan aikana ja sen jälkeen viestintä käsitettiin siis yksisuuntaisena tiedonvälittämisenä, jonka passiivisena kohteena nähtiin kansalaiset. (Hakala 2015, 82–84.)

Hyvinvointivaltion rakentaminen 1960-luvulta lähtien vaati aktiivisempaa tiedottamista. Tällöin valtionhallinnon tiedottamista ryhdyttiin kehittämään. Vuonna 1965 annettiin komiteamietintö valtionhallinnon viestinnästä. Sen mukaan tiedottamisen tulisi olla aktiivisempaa ja erityisesti ministeriöiden ja keskusvirastojen tiedotusta tulisi kehittää. Viestinnässä tiedotusvälineiden, erityisesti STT:n ja Yleisradion, rooli nähtiin edelleen keskeisenä, sillä kansalaisten koettiin saavan parhaiten tietoa sitä kautta. Viestintä ymmärrettiin edelleen pikemminkin tiedon kontrollina kuin aktiivisen kansalaiskeskustelun luomisena. Tiedottajien rooli oli rakentaa suhteita lehdistöön ja järjestää tilaisuuksia, mutta ei ottaa kantaa asioiden viestintään. (Hakala 2015, 86–89.)

1970-luvun alussa julkishallinnon viestintä alkoi selkeästi vahvistua. Julkista tiedottamista kehitettiin erilaisissa komiteoissa ja siitä käytiin julkista keskustelua. Tiedottamista kaivattiin myös viranomaisten suunnitelmista, ei vain jo päätetyistä asioista, kuten laeista ja säädöksistä. Valtiotasolla koettiin, että kansalaiset tulisi saada osaksi päätöksentekoa. Julkishallinnon tiedottajien virkoja lisättiin, jotta kansalaiset saisivat enemmän heitä koskevaa tietoa. Kaikkien virkamiesten tiedottamisvelvollisuutta sekä asiakirjojen laajempaa julkisuutta pidettiin keskeisenä. Julkisessa tiedottamisessa etusija oli edelleen toimituksellisella tiedottamisella eli kansalaisten tiedonsaannilla lehdistön välityksellä. 1970-luvun lopulla osana tiedotustyöryhmän muistiota annettiin varsinainen ensimmäinen kirjallinen suositus valtionhallinnon tiedotuksesta, jossa korostettiin kansalaisten tiedontarpeita. Jokaisen viraston tuli sisällyttää ohje omiin tiedotusohjeisiinsa. (Hakala 2015, 89–96.)

Tshernobylin ydinvoimalaonnettomuus vuonna 1986 osoitti viranomaisten tiedottamisen hitauden ja heikkouden ja sen, että vastuut viranomaisten välillä eivät olleet selvillä. Tiedotuskriisiä seuranneiden toimenpiteiden vuoksi valtionhallinnon viestintä otti 1980-luvun lopulla ison harppauksen kohti avoimempaa viestintää. Valtioneuvoston kanslia antoi ensimmäiset kirjalliset valtionhallinnon tiedotusohjeet vuonna 1987. Niissä painotettiin tiedotusta ohjaavia lakeja. Tiedotus nähtiin lähinnä tiedonvälittämisenä hallinnosta, ja tiedottajan rooli kuvattiin avustavana. Ohjeet uusittiin vuonna 1994, ja niissä korostettiin valmistelujulkisuutta aiempaa enemmän, mutta muita merkittäviä muutoksia ei tehty. Mielikuvien rakentaminen, suhdetoiminta ja suopeuden hankkiminen omalle toiminnalle rajattiin pois valtionhallinnon viestinnästä. 1990-luvun lopulla ohjeistus lisääntyi erityisesti merkittävien lainsäädäntöuudistusten – perusoikeuslain, perustuslain, julki-

suuslain uudistamisen – myötä. Erityisesti julkisuuslaki velvoitti aktiiviseen tiedottamiseen ja suurempaan avoimuuteen. Taustalla vaikuttivat myös Suomen EU-jäsenyys ja avautuminen länteen. (Hakala 2015, 96–109.)

2000-luvulla viestintää kehitettiin entisestään asiantuntijahankkeilla. Valtionhallinnon viestintä 2000-luvulla -työryhmä paneutui valtionhallinnon viestintään erityisesti julkisuuslain kokonaisuudistuksen näkökulmasta. Vuonna 2002 valtioneuvoston kanslia julkaisi työryhmän valmistelun pohjalta uuden Valtionhallinnon viestintäsuosituksen, joka korosti monipuolista ja vuorovaikutteista viestintää yksisuuntaisen tiedottamisen sijaan. Viestinnän tehtävät olivat ohjeistuksen mukaan informointi, neuvonta, osallistumisen edistäminen ja kansalaiskeskustelu. Myös avoimuutta ja kansalaiskeskeisyyttä korostettiin. Viestinnällä nähtiin myös strateginen rooli johtamisessa, ja verkkoviestintää pidettiin tärkeänä. Ohjeet uusittiin vuonna 2010. Aiempiin suosituksiin verrattuna uusimmassa suosituksessa korostetaan valtionhallinnon viestinnän aktiivisuutta medioituneessa yhteiskunnassa. Poikkeuksena aiempiin ohjeisiin myös maineenhallintaa painotetaan. Molemmilla 2000-luvulla julkaistuissa suosituksissa korostuu eniten kuitenkin demokratian tukeminen viestinnällä. (Hakala 2015, 109–115; ks. myös Informoi, neuvoo, keskustele ja osallistuu 2001.)

Hakalan (2015) kuvaus valtionhallinnon viestinnän kehityksestä osoittaa, että viestintä ja tiedottajien rooli valtionhallinnossa on muuttunut paljon vuosien saatossa. Yhteiskunnan muutosten ja viestinnän kehityshankkeiden myötä viestinnän asema on vahvistunut ja viestinnän ammattilaisten työ muuttunut haastavammaksi. Sotavuosien jälkeisestä yksisuuntaisesta, tiedotusvälinekeskeisestä tiedottamisesta on siirrytty monimutkaiseen, vuorovaikutteiseen ja reaaliaikaiseen viestintämaailmaan. Tiedottajan työ oli pitkään viestin kohdistamista tiedotusvälineille, jotka kertoivat sen eteenpäin suurelle yleisölle. Nykyisin pelkkä mediaviestintä ei ole läheskään riittävää. Hakala (2015, 56) huomioi, että tiedottajan työ on muuttunut journalistisemmaksi: verkkoviestintä mahdollistaa, että se on tekstien tai twiittien, blogien ja videoiden tuottamista suoraan yleisölle. Tämä on mielestäni merkittävä muutos, sillä se tarkoittaa, että valtionhallinto on suoraan vuorovaikutuksessa kansalaisten kanssa.

Valtionhallinnon viestintää on selkeästi ammattimaistunut: siitä on tullut osa organisaation johtamista. Niinpä sisäinen konsultointi, managerointi ja julkisuuden hallinta korostuvat yhä enemmän viestinnän ammattilaisten toimenkuvassa (Hakala 2015, 56). Demokratian näkökulmasta tämä on sekä mahdollisuus että haaste. Organisaation viestinnän ammattilaisilla on valtaa vaikuttaa siihen, miten ja milloin asioista kerrotaan. Näin

viestinnän ammattilaisten rooli on muuttunut valtavasti tiedotustilaisuuksia järjestävistä avustajista täysivaltaisiksi johtoryhmän jäseniksi ja viestinnän asiantuntijoiksi. Toisaalta viestijöiden työpanos voi nykyajan verkottuneessa ja medioituneessa yhteiskunnassa olla liiankin haluttu, ja työaika voi mennä erilaisten viestinnällisten kriisien sammuttamiseen demokratian edistämisen sijaan. Viestinnän ammattilaisilla on siis kaksinainen rooli. He ovat toisaalta julkisen hyvän palvelijoita ja toisaalta organisaationsa edustajia.

3.3 Kaksi näkökulmaa viestintään: strateginen ja kommunikatiivinen

Valtionhallinnon viestinnän päätehtävä on edistää demokratiaa, mutta edellä kuvaamani valtionhallinnon viestinnän kehitys osoittaa, että nykyinen viestinnän lävistämä ja verkottunut yhteiskunta edellyttää viranomaisilta entistä ammattimaisempaa viestintää ja julkisuuden hallintaa. Niemisen (2000) lähestymistapa valtionhallinnon viestintään auttaa ymmärtämään näitä viestinnän eri tavoitteita. Habermasin näkemyksiä soveltaen Nieminen (2000) tekee eron strategisen ja kommunikatiivisen toiminnan välille. Se, onko organisaation toiminta strategista vai kommunikatiivista, vaikuttaa viestintään. Toiminnan luonne erottaa julkisyhteisöt ja muut yhteisöt, kuten yritykset ja yhdistykset, olennaisesti toisistaan. (Mts. 109–110.)

Strateginen toiminta on suuntautunut jonkin päämäärän edistämiseen. Tällaisen organisaation jäsenet toimivat ennalta annetun tavoitteen hyväksi. Yrityksissä se tarkoittaa hyvän taloudellisen tuloksen tekemistä ja yhdistyksissä puolestaan sen ydintavoitteen ajamista. Yhteisön strategia on keskeisessä asemassa. Näissä organisaatioissa viestintä palvelee ensisijassa strategiaa, perimmäisen tavoitteen saavuttamista. Viestinnällä halutaan muuttaa asioita ja saada tietty vaikutus aikaan viestin vastaanottajassa. (Nieminen 2000, 109–110.)

Julkisyhteisöille tyypillisen kommunikatiivisen toiminnan tarkoituksena puolestaan on yhteisymmärryksen saavuttaminen yhteisön jäsenten välillä. Yhteisö asettaa tavoitteet itse sen sijaan, että ne tulisivat ulkoapäin ennalta annettuina. Kommunikatiiviselle toiminnalle perustuvan viestinnän tehtävä on rakentaa yhteistä mielipidettä. Tämä tapahtuu tarjoamalla kaikille mahdollisuus osallistua keskusteluun. (Nieminen 2000, 110.)

Pohdin seuraavassa tarkemmin kommunikatiivisen ja strategisen viestinnän eroja valtionhallinnon näkökulmasta. Hyödynnän sekä valtionhallinnon viestinnän että yhteis-

söviestinnän tutkimusta. L'Etang (2011) jakaa yhteisöviestinnän tutkimuksen funktionaaliseen ja kriittiseen. Funktionaalinen tutkimus pyrkii siihen, että PR-toiminnan tutkimus olisi funktionaalista eli hyödyllistä alalla työskenteleville. Se korostaa dialogia organisaation ja sen ympäristön välillä. Kriittinen suuntaus pureutuu PR-toiminnan valtaan ja pyrkii kyseenalaistamaan sen tavoitteita. (L'Etang 2011, 10–13.) Sovellan myös funktionaalisia ja kriittisiä näkökulmia valtionhallinnon viestintään, koska ne auttavat ymmärtämään, miten valtionhallinnon viestinnän ammattilaiset perustelevat työtään.

3.3.1 Viestintä kommunikatiivisena toimintana

Valtionhallinnon viestinnän kommunikatiivinen luonne kumpuaa valtionhallinnon toiminnan päämäärästä ja arvoista. Viranomaiset hoitavat demokraattisen yhteiskunnan kannalta peruspalveluja, jotka eivät sovellu yksityisen yritystoiminnan hoidettaviksi. Niiden tehtävä on edistää demokraattisia arvoja, jotka ovat tasavertaisuus, oikeudenmukaisuus ja yhteisvastuullisuus. Keskeinen väline on julkinen keskustelu, joka auttaa selvittämään, miten demokratiaa parhaiten kussakin tilanteessa toteutettaisiin. (Nieminen 2000, 110–112.)

Valtionhallinnon viestinnän lähtökohtana tulisikin olla vuorovaikutteisen viestintätilanteen rakentaminen. Ihanteellisessa tapauksessa viestintä tavoittaa kaikki henkilöt, joita julkisyhteisön toiminta koskee. Viestintä perustuu osanottajien tasavertaisuuteen ja on kaikille avointa. Erityisesti lainsäädäntövaltaa käyttäessään viranomaisten on tärkeää turvata kansalaisten osallistuminen, sillä muuten kansalaisten luottamus demokratiaan heikkenee. Käytännössä lainsäädäntöprosessi alkaa ongelman tunnistamisesta, jonka jälkeen sen ratkaisemiseksi käydään julkinen kansalaiskeskustelu. Julkinen, yhteinen mielipide syntyy keskustelun lopputuloksena ja vietäisiin täytäntöön. (Nieminen 2000, 113, 116–119.) Näin viestintä tukisi deliberatiivisen demokratian ihanteita.

Demokratian edistäminen nousee yhdeksi ministeriöiden viestinnän ammattilaisten keskeiseksi tehtäväksi Hakalan (2015) tutkimuksessa. Ministeriöiden viestintäjohtoa haastatellut Hakala (2015) erottaa neljä keskeistä ministeriön viestinnän ammattilaisen päätehtäväaluetta, jotka ovat demokratian puolustaja, viestinnän konsultti, ministeriön ja isänmaan promoottori sekä ministeriön portinvartija. Demokratian puolustaja toteuttaa julkisuusperiaatteen mukaista avoimuutta eli tiedottamista niin lainvalmistelusta kuin päätöksistä. Viestinnän konsultille työn perustan muodostaa viestintäyksikön johtaminen

ja ministeriön johdon ja henkilökunnan tukeminen viestinnässä, minkä jälkeen vasta siten voidaan viestiä uskottavasti ulospäin. Hänelle viestinnässä korostuu valistus eli kansalaisten ohjaaminen ja neuvominen. Promoottorille viestintä on pelkän tiedottamisen sijaan ministeriön politiikan edistämistä, vaikuttamista yhteiskunnassa ja moniulotteista, strategista toimintaa. Promoottori esimerkiksi nostaa asioita julkiseen keskusteluun, tekee yhteistyötä sidosryhmien kanssa, suunnittelee ministeriön lobbaustyötä ja toimii johdon strategisena kumppanina. Portinvartija on ministeriön uskollinen palvelija. Hän edistää ja suojelee ministeriön toimintaa eri tavoin ja korostaa julkiseen palveluun liittyvää etiikkaa. Keskeistä on demokratian edistäminen, ei niinkään suhdetoiminta. (Mts. 228–233.)

Kommunikatiivinen viestintä korostuu eniten demokratian puolustajan ja ministeriön portinvartijan rooleissa. Hakalan (2015) mukaan ministeriöiden viestintäjohto näkee demokratian toteuttamisen keskeisenä perusteluna omalle työlleen. Hän kuitenkin havaitsi, että viestintäjohtajien käsitykseen ei kuulu vuorovaikutus kansalaisten kanssa. Ajatus kansalaisten kanssa käytävästä keskustelusta on heille vieras, ja kansalainen koetaan kaukaiseksi. Median rooli nähdään keskeisenä kansalaisten informoinnissa. Näin demokratia on ministeriön viestintäjohdolle pikemminkin juhlava periaate kuin elävä käytäntö. (Mts. 149–150, 158, 228.) Deliberatiivisen demokratian kannalta tämä on hälyttävä huomio. Jos viestinnän ammattilaiset eivät usko demokratian toteuttamiseen käytännössä, miten vuorovaikutus kansalaisten kanssa voisi toteutua? Tilanne saattaa kuitenkin olla nyt eri, kun verkkoviestintä on vahvistanut asemiaan ja esimerkiksi erilaisia sosiaalisen median välineitä on syntynyt.

Hakalan (2015) erottamien roolien välillä tuntuu olevan veteen piirretty viiva, sillä esimerkiksi demokratian puolustajan ja portinvartijan sekä toisaalta viestintäkonsultin ja promoottorin roolit muistuttavat toisiaan. Tämä kertoo tiedottajan roolin moninaisuudesta: tiedottaja on yhtä aikaa sekä yhteiskunnan että oman organisaationsa palvelija. Viestinnän ammattilainen voi suhtautua työhönsä eri tavoin: paljon riippuu siitä, miten hän sen käsittää. Tutkielmani empiirisessä osuudessa on kiinnostavaa selvittää, onko tiedottajien rooleissa tapahtunut muutoksia ja kuinka tärkeässä osassa on julkista keskustelua ja yhteisymmärrystä rakentava kommunikatiivinen viestintä on. Muutoksia on voinut tapahtua, sillä Hakala on haastatellut ministeriöiden viestintäjohtoa jo 15 vuotta sitten.

Funktionaalinen näkökulma yhteisöviestintään

Nieminen (2000, 109) korostaa, että julkisyhteisöjen viestintää tulee tarkastella eri näkökulmasta kuin yritysviestintää. Kuitenkin myös yhteisöviestintää yleisemmin koskevissa, yritysviestintää käsittelevissä teorioissa on näkökulmia, jotka voivat auttaa ymmärtämään tutkimuskohdettani eli sitä, miten valtionhallinnon viestinnän ammattilaiset perustelevat työtään. Kommunikatiivista toimintaa muistuttavasti yhteisöviestinnän tutkimuksessa korostetaan viestinnän pyrkimystä organisaation ja yhteiskunnan yhteisymmärrykseen ja tasapainoon (Coombs & Holladay 2007; Corneliessen 2011; Grunig 2011; Suomessa esim. Aula & Heinonen 2002; Åberg 2000; Aula & Åberg 2012). Nämä tutkijat edustavat niin sanottua funktionaalista PR-tutkimusta, joka keskittyy tekemään yhteisöviestinnästä tieteenalaa ja teoriaa, joka olisi hyödyllistä eli funktionaalista alalla työskenteleville (L'Etang 2011, 10–11).

Grunig (2011) näkee PR-toiminnan rakentavan suhteita organisaation ja sen sidosryhmien välille. Hänen mukaansa viestinnän ammattilaisten tehtävä on osallistua organisaation päätöksentekoon, jotta he voivat johtaa organisaatioiden toimintaa eivätkä vain tulkita sitä yleisöille. Kaksisuuntainen viestintä yleisöjen kanssa on tärkeää, jotta yleisöt pääsisivät vaikuttamaan organisaatioiden päätöksiin jo ennen kuin niitä tehdään. Perinteisten viestinnän keinojen eli esimerkiksi mediasuhteiden ja tiedon välittämisen lisäksi korostuvat toimintaympäristön kuuntelu ja tutkiminen. Viestinnän ammattilaisten tehtävä on tuoda yleisöjen mielipiteet organisaation muun johdon tietoon. Heidän täytyy myös kertoa, mitkä ovat kunkin päätöksen seuraukset yleisöille. (Mts. 13–16.)

Tällainen kaksisuuntainen käsitys viestinnästä toteuttaa mielestäni monia deliberaatiivisen demokratiakäsityksen ihanteita. Viestinnän kommunikatiivisuuden kannalta ongelmaksi kuitenkin muodostuu, että Grunig (2011) korostaa organisaation maineen varjelemista. Hänen mukaansa avoin keskustelu yleisöjen kanssa ennen päätösten tekoa johtaa siihen, etteivät tilanteet kärjisty kriiseiksi, ja näin organisaatio pystyy säilyttämään hyvän maineensa. (Mts. 18.) Näin viestinnässä on mielestäni loppujen lopuksi enemmän strategisia kuin kommunikatiivisia piirteitä.

Coombs ja Holladay (2007) korostavat, että PR on organisaation tietoista toimintaa, jolla se johtaa suhteita sidosryhmiinsä. Kyseiset suhteet ovat vastavuoroisia siten, että osapuolet vaikuttavat toisiinsa. He siis tunnistavat, että sekä organisaatiolla että sen sidosryhmillä on valtaa toisiinsa. Heidän mukaansa organisaatio pyrkii PR:llä harmoniaan

ja järjestykseen, jotta sen toiminta ei häiriintyisi. Sidosryhmät taas voivat saada aikaan konfliktin ja järkyttää organisaation toimintaa ja näin muistuttaa sitä olemassaolostaan. Valtasuhde ei kuitenkaan ole symmetrinen, vaan usein organisaation valta on suurempi. Tämän vuoksi he painottavatkin eettisen viestinnän ja yleisön kuuntelun merkitystä. (Mts. 24–27, 30–31.)

Maine on kiinnostava käsite julkisyhteisöjen kannalta. Maineen merkitystä yritysten kohdalla korostavat esimerkiksi Cornelissen (2011), Aula ja Heinonen (2002) ja Åberg (2000), koska hyvä maine vaikuttaa olennaisesti yrityksen taloudelliseen menestymiseen. Luoma-aho (2006) painottaa, että maine on viranomaisille välttämätön nyky-yhteiskunnassa, koska niitä ei arvioida enää pelkästään suoriutumisen perusteella. Hyvä maine takaa viranomaisille hyvät toimintaedellytykset. (Mts. 12–13).

Vaikka viranomaiset eivät tavoittele toiminnalla taloudellista voittoa, on selvää, että hyvä maine tuo organisaatioille uskottavuutta. Esimerkiksi Valtionhallinnon viestintäsuosituksessa (2010, 24) maineenhallinta luetaan yhdeksi viestinnän erityisalueeksi, jolla viranomainen voi itse aktiivisesti vaikuttaa kansalaisen mielikuviin organisaatiosta. Hyvä maine tekee toimimisen yhteiskunnassa helpommaksi ja saattaa vaikuttaa esimerkiksi viranomaisten taloudellisiin toimintaedellytyksiin. Hyvän maineen avulla viranomaiset säilyttävät toimivat suhteet sidosryhmiin. On kiinnostavaa selvittää, mitä haastattelemani viestinnän ammattilaiset ajattelevat maineen merkityksestä. Maineenhallinta voi mielestäni olla ristiriidassa viestinnän kommunikatiivisuuden kanssa. Kommunikatiivinen viestintä edellyttää viestinnältä avoimuutta ja sitä, että kaikki tärkeät asiat, olivat ne sitten organisaation maineen kannalta hankalia tai eivät, alistetaan julkiselle keskustelulle.

Edellä esittelemissäni yhteisöviestinnän teorioissa korostuu julkisuuden hallinnan näkökulma, vaikka niissä on myös kommunikatiivisen viestinnän piirteitä. Teoriat näkevät sidosryhmät ja julkisuuden erillisenä tilana, johon on tärkeää pyrkiä strategisesti vaikuttamaan. Tämä ei kuitenkaan voi olla valtionhallinnon viestinnän lähtökohta deliberatiivisen demokratian näkökulmasta. Funktionaalisten yhteisöviestinnän teorioiden ongelmana onkin, että ne painottavat organisaation näkökulmaa eivätkä tutki viestintää osana yhteiskuntaa. Ne eivät pohdi viestinnän yhteiskunnallisia vaikutuksia eli sitä, onko esimerkiksi maineeseen panostaminen deliberatiivisen, demokraattisen keskustelun kannalta hyvä vai huono asia. Olisi kuitenkin liian yksioikoista ajatella, etteikö valtionhallinnon viestinnässä olisi strategisia piirteitä. Pohdin näitä seuraavassa tarkemmin.

3.3.2 Viestintä strategisena toimintana

Vaikka kommunikatiivisen toiminnan tulisi olla julkisyhteisöjen päätehtävä, niissä on Niemisen (2000) mukaan myös strategisen toiminnan piirteitä. Tyypillistä tämä on päätöksiä toimeenpaneville viranomaisille. Tällöin viestintä tukee ennalta annettuja päämääriä. Viestinnän näkökulmasta yhteisö jakautuu hierarkkisiin ryhmiin, koska kansalaiset nähdään hallinnon toimien kohteena ja viranomaiset esivallan edustajina. Sen sijaan kommunikatiivisessa toiminnassa korostetaan kaikkien yhteisön jäsenten tasavertaisuutta ja mahdollisuutta osallistua yhteiseen keskusteluun. Kuitenkin myös julkisyhteisöjen toimeenpanevissa tehtävissä toiminnan onnistumista mitataan arvojen, ei taloudellisen tuloksen näkökulmasta kuten yrityksillä. (Mts. 115, 118.)

Yleensä julkisyhteisöjen viestintä on tukenut asioiden toimeenpanoa pikemminkin kuin valmistelua. Julkisuusperiaate toteuttaa hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä ja mahdollistaa sen valvomisen. Kommunikatiivinen, julkiseen keskusteluun ja harkintaan pohjautuva viestintä on saanut vähemmän painoarvoa. Vaikka viranomaisen rakentaisikin julkista keskustelua, ongelmaksi voi muodostua, että prosessi on täysin viranomaisen ohjaama. Tällöin pahimmassa tapauksessa viranomaisen kutsuu asiaa valmistelemaan vain voimakkaimmat eturyhmät, jolloin rakentuu pienen piirin asiantuntijajulkisuus eikä suuri yleisö pääse vaikuttamaan asiaan. Viestintä on strategista, sillä se ajaa viranomaisen omia tavoitteita eikä yhteistä hyvää. Viestintätilanteessa painottuu osallistujien tasa-arvon sijaan keskinäinen kilpailu. Tällaisen menettelyn sijaan keskustelu tulisi avata kaikille sitä koskeville tahoille alusta lähtien. Viranomaisen roolina on olla yksi keskustelija monista. (Nieminen 2000, 120–122.)

Valtionhallinnon viestinnän strateginen luonne tulee esiin myös Hakalan (2015) erittelemistä tiedottajien promoottorin ja sisäisen viestinnän konsultin rooleista. Promootio kytkeytyy markkinoituneeseen yhteiskuntaan ja markkinointiviestintään. Se on aktiivista viestintää, jossa ministeriötä tuodaan julkisuuteen ja tehdään tunnetuksi. Hakalan haastattelemat viestintäjohtajat korostavat, että media ja kansalaiskeskustelu eivät aina palvele ministeriön etuja eivätkä täten ole riittävää viestintää. Promootioon liittyykin myös ministeriöiden harjoittama lobbaus, joka kohdistuu esimerkiksi kansainvälisiin yrityksiin tai muihin valtioihin. Promootio on jopa johtanut ulkopuolisten viestintäkonsulttien käyttöön, sillä tarvittavaa viestinnällistä osaamista ei välttämättä löydy ministeriöstä. Promootioon liittyy eettisiä kysymyksiä siitä, kenen etua ajetaan. (Mts. 171–174.) Myös viestinnän konsultin roolissa on promootion piirteitä, sillä viestinnässä on erityisesti kyse

strategisesta tiedon jakamista keskeisille sidosryhmille ja maineenhallinta. Konsultille tärkeämpää on kuitenkin valmentaa ministeriön johtoa ja henkilöstöä toimimaan julkisuudessa kuin hoitaa itse suhdetoimintaa. (Mts. 231.)

Mielestäni sekä promoottorin että sisäisen viestintäkonsultin roolit ovat deliberatiivisen demokratian kannalta ongelmallisia. Niissä ei korostu deliberatiivisen demokratian kannalta tärkeä yhteisen hyvän etsiminen. Olennaisempaa vaikuttaa olevan ministeriön esiintyminen julkisuudessa luotettavana ja hyvämaineisena toimijana. Lisäksi tiettyihin kohderyhmiin kohdistuva viestintä ei välttämättä ole julkista eikä näin osallista kaikkia henkilöitä, joita asia voisi koskea.

Kriittinen näkökulma yhteisöviestintään

Strategisessa viestinnässä on loppujen lopuksi kyse vallasta. Viestinnän tutkimuksessa PR-toiminnan valtaan pureutuvat kriittiset PR-tutkijat, jotka pyrkivät kyseenalaistamaan itsestään selvinä pidettyjä käsityksiä. Kriittinen tutkimus keskittyy esimerkiksi propagan- daan, yritysten valtaan ja julkisuuteen. (L'Etang 2011, 13, 256.) Kriittiset tutkijat korostavat, että PR-toiminta tavoittelee aina tiettyä vaikutusta vastaanottajassa ja siihen liittyy asioiden esittämistä omasta näkökulmasta (Davis 2002, 2013; Dinan & Miller 2009; Suomessa esim. Kantola & Lounasmeri 2014). Deliberatiivinen demokratia puolestaan korostaa järkeen perustavaa ja kaikkien yhteistä hyvää tavoittelevaa keskustelua.

Davis (2013) kuvaa aikaamme promootiokulttuurin⁴ käsitteellä. Hänen mukaansa kulttuurimme on niin kyllästetty promootiolla, eli viestinnällä ja mainonnalla, että sekä yksilöt että instituutiot ovat sisäistäneet tiedostamattaan sen tarpeen. Promootio on levinnyt instituutioihin ja ammatteihin, joissa sillä ei aiemmin ollut merkitystä. Myös julkiset organisaatiot hyödyntävät ammattimaista viestintää, ja viestinnän ammattilaiset ovat vaikutusvaltaisessa asemassa. Julkisten organisaatioiden harjoittamalla promootiolla voi olla haitallinen vaikutus avoimeen kansalaisdialogiin, jos ne pyrkivät toiminnallaan hallitsemaan julkisuutta ja julkista mielipidettä. (Davis 2013, 3–5, 141; ks. myös Davis 2002.)

Viestintäkonsulttien työtä Suomessa tutkineet Kantola ja Lounasmeri (2014) kiinnittävät huomiota siihen, että perinteisesti viestintäkonsultteja ovat hyödyntäneet yritykset ja kansalaisjärjestöt. Kuitenkin myös ministeriöt, virastot ja laitokset ovat alkaneet

⁴ Käsitettä on ensimmäisen kerran käyttänyt Andrew Wernick (1991) teoksessaan *Promotional Culture: Advertising, Ideology and Symbolic Expression*.

yhä enemmän kiinnittää huomiota viestintäänsä ja maineeseensa. Tutkijoiden haastatellamat konsultit kokivat, että myös valtionhallinnon toimijat ovat lobbareita, jotka pyrkivät vaikuttamaan julkisuuskuvaansa ja sidosryhmiinsä ja rakentavat mainettaan. (Mts. 12–15.) Myös Hakalan (2015) tutkimus osoittaa, että ministeriöiden viestijöiden toimenkuvaan kuuluu yhä enemmän viestinnän strategista suunnittelua ja julkisuuskuvan rakentamista.

Dinan ja Miller (2009) ovat huolestuneita PR:n ja itsenäisen uutistuotannon rajan sekoittumisesta. Yhteisöviestinnän ja journalismin lähentyminen näkyy heidän mukaansa jopa siten, että samat yritykset omistavat sekä perinteisiä mediataloja että PR-toimistoja. He tuovat esiin, että usein PR:ää käyttävät organisaatiot myös ohittavat median ja suuntaavat viestintää suoraan esimerkiksi päätöksentekijöille. Pahimmillaan tällaiset viestinnän toimet eivät ota demokratiaa vakavasti, sillä ne poistavat asian julkisesta keskustelusta. (Mts. 252–255.) Mielestäni tämä median ohittamisen näkökulma on erityisen kiinnostava, koska se heijastaa organisaatioiden kasvanutta riippumattomuutta mediasta. Sen sijaan, että organisaatiot panostaisivat mediasuhteisiin ja yrittäisivät saada oman uutisensa sellaisenaan lehtien palstoille, ne voivat suunnata viestintää suoraan omille kohdeyleisöilleen. Demokratian kannalta tämä muodostuu haasteeksi, jos keskusteluun ei oteta mukaan kaikkia tahoja, joita asia koskee.

Kantolan ja Lounasmeren (2014) mukaan ammattimaisen viestinnän kasvu Suomessa on osa julkisuuden muutosta. Organisaatioiden täytyy olla viestinnässään entistä aktiivisempia ja suunnitelmallisempia sekä tuottaa sisältöjä räätälöidysti ja kekseliäästi eri yleisöille ja kanaviin. Suurten medioiden merkitys on vähentynyt. Yhteisöviestinnällä on enemmän valtaa, koska esimerkiksi sosiaalisen median avulla voi ohittaa median ja nostaa asian puheenaiheeksi omasta näkökulmasta laajemminkin. Lisääntyneessä viestintäkonsulttien käytössä on usein kyse rahasta ja vaikutusvallasta, koska konsultointi on kallista eikä kaikilla ole varaa siihen. Heidän mukaansa viestinnän ammattilaisten käytöstä pitäisi tehdä läpinäkyvämpää. (Mts. 16–18.)

Davis (2002, 2013), Dinan ja Miller (2009) sekä Kantola ja Lounasmeri (2014) kuvaavat mielestäni hyvin viestinnän ammattilaisten valtaa ja viestinnän strategisuutta. Viestijöillä on pääsy sellaiseen tietoon, joka on muilta saavuttamattomissa. Samalla heillä on tärkeä rooli vaikuttaa siihen, miten tieto julkistetaan – vai julkistetaanko. Pahimmillaan viestinnällä voidaan salata julkisen, demokraattisen keskustelun kannalta tärkeitä asioita ja korostaa organisaation kannalta suotuisia asioita.

Kriittinen näkökulma poliittiseen viestintään

Kriittistä näkökulmaa edustavat myös monet poliittisen viestinnän tutkijat (Franklin 2004; McNair 2007; Louw 2010; Suomessa esim. Herkman 2011). Viranomaiset voi lukea poliittisten toimijoiden joukkoon, minkä vuoksi poliittisen viestinnän tutkimus on tutkielmassani yksi olennainen näkökulma. McNairin (2007) mukaan poliittista viestintää on kaikki politiikasta käytävä keskustelu. Poliittisiksi toimijoiksi luetaan paitsi poliitikot ja poliittiset puolueet, myös kaikki organisaatiot, joilla on poliittisia päämääriä. (Mts. 4–9.) Herkmanin (2011, 16) mukaan politiikkaan osallistuvat puolueiden lisäksi monet muut toimijat, kuten erilaiset järjestöt, aktivistit ja kansalaiset. Viranomaiset ovat mitä suurimmassa määrin politiikkaan vaikuttavia organisaatioita.

Poliittisen viestinnän tutkimus on keskittynyt poliitikkojen tapaan rakentaa julkista kuvaansa ja vaikuttaa politiikasta käytävään keskusteluun median avulla (Franklin 2004; McNair 2007, 115–146; Louw 2010). Louwin (2010) mukaan politiikassa yhtä keskeistä itse politiikan muodostamisen lisäksi on mielikuvien hallinta. Poliitiikasta on tullut tarkkaan käsikirjoitettua näytelmää, jossa poliitikkojen mediaesiintymisellä on iso merkitys. Poliitiikka on siis medioitunutta, mikä tarkoittaa, että kansalaiset saavat politiikkaa koskevat tiedot mediasta eivätkä he kohtaa poliitikkoja suoraan. Tämän vuoksi mielikuvien hallinnasta on tullut poliitikkojen toimintaa ohjaava tavoite. Poliitikkojen PR-ammattilaisten tarkoitus ei ole kertoa journalisteille tai yleisöille meneillään olevista poliittisista asioista vaan valmentaa poliitikkoja esiintymään mediassa. (Mts. 15, 19–23.) Tällainen viestintä on läpeensä strategista. Franklin (2004) käsittelee samaa kehitystä ja korostaa, että sillä on useita ongelmallisia seurauksia demokratian kannalta. Uutisjutut syntyvät todellisuudessa viestinnän ammattilaisten käsissä, ja media on vain pelkkä tiedon välittäjä. Julkinen keskustelu henkilöityy ja keskittyy mitättömiin yksityiskohtiin. Näin julkinen keskustelu köyhtyy. (Mts. 6, 11–14.)

Valtionhallinnon viestinnän rooli politiikassa on keskeinen mutta kuitenkin erilainen kuin puolueiden tai poliitikkojen. Valtionhallinto valmistelee asioita poliitikkojen päätettäväksi ja toimeenpantaviksi päätökset. Poliitikkojen viestintä kytkeytyy paljolti oman poliittisen brändin rakentamiseen. Viranomaiset ovat enemmän taustavaikuttajia ja asioiden valmistelijoita poliitikkoja varten, eikä niiden toiminta ole niin henkilökeskeistä. Silti esimerkiksi ministeriöissä voi olla vahvakin poliittinen ohjaus viestintään. Onkin mielenkiintoista selvittää haastatteluilla, miten ministeriön poliittinen johto vaikuttaa viestintään.

Median kaikkivoipaisen roolin politiikassa voi myös kyseenalaistaa. Herkman (2011) tuo esiin, että vaikka poliittinen viestintä on Suomessa ammattimaistunut, mediologiikka ei ulotu syvälle poliittiseen päätöksentekoon tai valtaan, vaan tärkeät päätökset tehdään edelleen kulisseissa. Poliitikot siis käyttävät julkisuutta strategisesti omiin päämääriinsä pikemminkin kuin toimisivat tiedostamattomasti sen logiikan perusteella. (Mts. 27–29.) Ministeriöissä tämä voi heijastua siten, että tietyt asiat pidetään tarkoituksella poissa julkisuudesta, kunnes ne on päätetty. Jotkin asiat saatetaan yrittää haudata kokonaan. Herkman (2011, 111) kuitenkin korostaa, että muihin maihin verrattuna Suomessa poliittinen viestintä on vaatimatonta ja korostuu oikeastaan vain vaalikampanjoiden yhteydessä. Strömbäck ja Kioussis (2011) esittävät, että poliittista viestintää voi lähestyä myös siitä näkökulmasta, että mahdolliset konfliktit voidaan ratkaista. Heidän mielestään poliittisen viestinnän näkeminen pelkkänä maineenhallintana ja mediasuhteisiin vaikuttamisena on kapea-alaista. (Mts. 6, 10.)

Mielestäni edellä kuvaamani kriittiset teoriat sekä yhteisöviestinnästä että poliittisesta viestinnästä pureutuvat hyvin viestinnän strategisuuteen ja sen rooliin yhteiskunnassa ja politiikassa. Ne tekevät selväksi, että yhteisöviestinnällä on paljon valtaa. Kriittiset teoriat antavat melko inhorealistic kuvan viestinnän tavoitteista. Aiemmin esittelemäni funktionaaliset yhteisöviestinnän korostavat, että viestintä on parhaassa tapauksessa aitoa dialogia sidosryhmien niiden kanssa, vaikka päämääränä olisikin organisaation maineen rakentaminen. Kriittiset tutkijat eivät ota huomioon, että median ohittaminen voi olla myös suoraa vuoropuhelua yleisöjen kanssa sen sijaan, että organisaatiot yrittäisivät salassa vaikuttaa esimerkiksi päätöksentekijöihin.

Myös Nieminen (2007) korostaa, että päättäjät ja viranomaiset yrittävät puhutella kansalaisia suoraan. Hänen mukaansa niin poliitikot kuin virkamiehet kokevat, että media toimii demokratian kannalta riittämättömästi. Koska uutisointia määrittävät entistä enemmän kaupalliset kriteerit, media ei pysty nostamaan esiin demokratian ja kansalaisten kannalta olennaisia asioita. Tämän vuoksi päättäjät yrittävät ohittaa median ja puhutella kansalaisia suoraan, erityisesti internetin välityksellä. Hän siteeraa myös Matti Vanhasta, Suomen silloista pääministeriä, joka on todennut, että valtionhallinnon asiat koskettavat kansalaisia mutta media ei saa niistä suuria otsikoita. Tämän vuoksi valtionhallinnon täytyy hänen mukaansa panostaa entistä enemmän omiin viestintävälineisiin. (Mts. 181–184.) Pääministerin toteamus kertoo paljon valtionhallinnon suhteesta mediaan ja omien viestintävälineiden kasvavasta merkityksestä.

Verkkoviestinnän välineiden ansiosta valtionhallinnolla on entistä paremmat mahdollisuudet puhutella kansalaisia suoraan. Viranomaiset voivat motivoida kansalaisia osallistumaan päätöksentekoon. Aiheet saattavat liittyä esimerkiksi lainsäädäntöhankkeisiin, joista median avulla on vaikea kerätä kootusti kansalaisten mielipiteitä. Toisaalta valtionhallinnon viestinnässä on myös strategisia piirteitä eikä kaikista asioista välttämättä tiedoteta avoimesti ja aktiivisesti.

3.4 Oma lähestymistapa valtionhallinnon viestintään

Tässä luvussa käyn edellisten lukujen pohjalta läpi oman lähestymistapani valtionhallinnon viestintään. Työni normatiivisena kehikkona toimii deliberatiivinen eli julkista harjontaa painottava demokratiakäsitys. Sille demokratian ytimessä on julkinen keskustelu, jossa päätökset perustellaan. Keskustelu on avoin kaikille, joita asiat koskevat. Tarkoituksena on parhaimman argumentin avulla löytää kaikille hyvä ratkaisu, jolloin yksilöiden omien etujen sijaan painottuu yhteinen hyvä. Kun eri ratkaisuvaihtoja käydään läpi niitä perustellen, ihmiset oppivat toisiltaan ja voivat lopulta muuttaa mielipidettään. (Benhabib 2002; Cohen 2003; Guttman & Thompson 2004; Habermas 1994.) Uskon, että deliberatiivisella demokratialla olisi annettavaa nyky-yhteiskunnalle. Parhaassa tapauksessa se osallistaisi ihmisiä päätöksentekoon ja motivoisi näitä vaikuttamaan itseään koskeviin asioihin. Nämä ovat myös valtionhallinnon viestinnän keskeisiä, lakisääteisiä tehtäviä.

Deliberatiivisen demokratian näkökulmasta valtionhallinnon viestinnän tulisi ensisijaisesti olla luonteeltaan kommunikatiivista eli yhteisymmärrystä rakentavaa. Tämä tapahtuu tarjoamalla jokaiselle mahdollisuus osallistua julkiseen keskusteluun. Kommunikatiivisen toiminnan vastinpari on strateginen toiminta, joka ajaa yhteisölle ennalta annettua päämäärää, kuten yrityksessä hyvän taloudellisen tuloksen saavuttamista. Strategisessa toiminnassa viestintä on strategian väline, jolla tavoitellaan tiettyä vaikutusta vastaanottajassa. Valtionhallinnon viestinnässä on myös strategisia piirteitä. (Nieminen 2000.)

Viestinnän merkitys yhteiskunnassa on vahvistunut viime vuosina. Viestintä on tullut osaksi kaikkien arkipäivää, sillä uusien verkkoviestinnän välineiden avulla kenen tahansa on mahdollista julkaista sisältöjä ja olla vuorovaikutuksessa muiden ihmisten kanssa missä ja milloin tahansa. Viestintä on myös keskeinen vallan väline. (Castells 2009.) Verkkoviestintä ja sosiaalinen media ovat yhä tärkeämpi osa yhteiskunnallista

vuorovaikutusta ja ne voivat edistää demokratiaa, vaikka niihin liittyy demokratian kannalta myös haasteita (Curran 2012; Dutton 2013; Fenton 2012; Hindman 2009; Hinton & Hjorth 2013; Suomessa esim. Laaksonen ym. 2013; Matikainen 2011). Samaan aikaan media on murroksessa, ja sen kyky toteuttaa valtaapitävien valvontaa ja edistää demokratiaa on kyseenalaistettu (Barnett 2002; Dahlgren 2008; Lloyd 2004; Schudson 2008; Suomessa esim. Herkman 2009; Hujanen 2009; Kantola 2011; Nieminen 2011; Väliverronen 2009.)

Viestinnän muutokset vaikuttavat valtionhallinnon viestinnän ammattilaisten työhön. Viestinnästä on tullut keskeinen, strateginen osa ministeriöiden, virastojen ja laitosten toimintaa. Viestinnän ammattilaisten toimenkuva on laajentunut ja muuttunut haastavammaksi. He toimivat organisaatioissaan johdon strategisena tukena, ja toimenkuvaan kuuluu myös julkisuuden hallintaa ja organisaation maineen rakentamista. Lisäksi pelkän mediaviestinnän sijaan viestinnästä on tullut viestintää suoraan yleisöille, omien verkkoviestinnän viestintäkanavien kautta. (Hakala 2015.)

Deliberatiivisen demokratian kannalta viestinnän toimintaympäristön ja aseman muutos valtionhallinnossa voivat olla sekä hyvä että huono asia. Demokratian näkökulmasta valtionhallinnolla on ennen näkemättömät mahdollisuudet olla vuorovaikutuksessa kansalaisten kanssa kommunikatiivisen viestinnän mukaisesti. Vielä jokin aika sitten siihen tarvittiin mediaa, mutta nyt keskeiset kohderyhmät on mahdollista tavoittaa myös itse. Toisaalta uudet verkkoviestinnän välineet ovat muuttaneet julkisuutta nopeammaksi ja arvaamattomammaksi. Tämän vuoksi viestinnän työpanosta valtionhallinnossakin voidaan tarvita strategiseen viestintään eli muun muassa organisaation julkisuuskuvan luomiseen, mikä on demokratian kannalta ristiriitaista.

Onkin tarpeen kiinnittää huomiota yhteisöviestinnän ja poliittisen viestinnän valtaan (Davis 2002, 2013; Dinan & Miller 2009; Franklin 2004; McNair 2007; Louw 2010; Suomessa esim. Herkman 2011; Kantola & Lounasmeri 2014). Valtaan pureutuvat kriittiset tutkijat ovat sitä mieltä, että organisaatioiden PR-toiminta ajaa aina organisaation omaa etua ja tavoittelee tiettyä vaikutusta vastaanottajassa. He ovat huolestuneita, että PR on levinnyt myös julkiseen hallintoon. PR-toiminta voi vaikuttaa haitallisesti avoimeen, kansalaisten kanssa käytävään dialogiin, jos viestinnässä painottuu julkisuuden hallinta. Tämä näkökulma on hyvä pitää mielessä. Toisaalta yhteisöviestinnän funktionaaliset tutkijat korostavat, että viestinnällä on mahdollista rakentaa yhteisymmärrystä organisaation ja sen sidosryhmien välille (Coombs & Holladay 2007; Grunig 2011).

Keskeisiksi nousevat valtionhallinnon viestinnän tavoitteet, joihin seuraavaksi paneudun työni empiirisessä osuudessa. Selvitän, miten viestinnän ammattilaiset perustelevat työtään. Kiinnostavaa on, missä määrin valtionhallinnon viestintä on kommunikatiivista ja missä määrin strategista ja miten viestinnän ammattilaiset näkevät näiden tavoitteiden työnjaon.

4 Aineisto ja menetelmä

Tässä luvussa kuvailen tutkimukseni aineistoa sekä sen hankintaa ja analysointia. Tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa korostuu tutkimusprosessin julkisuus (Tuomi & Sarajärvi 2009, 142). Sen vuoksi kuvaan seuraavaksi tarkasti haastatteluprosessin. Esittelen ensin aineiston hankintamenetelmän eli teemahaastattelun. Sitten kerron, miten toteutin haastattelut. Lopuksi valaisen haastattelujen analysointia. Aineistolla haen vastauksia tutkimuskysymyksiini: miten valtionhallinnon viestinnän ammattilaiset perustelevat työtään ja miten nämä perustelut suhteutuvat deliberatiivisen demokratian ihanteeseen.

4.1 Aineiston keruu teemahaastatteluilla

Keräsin aineistoni haastattelemalla valtionhallinnon viestinnän ammattilaisia. Haastattelumenetelmä soveltui aineistoni hankintaan parhaiten, koska tutkin viestinnän ammattilaisten käsityksiä työstään ja sen tavoitteista. Haastattelu antaa ihmiselle mahdollisuuden tuoda esiin näkemyksiään: haastateltava on aktiivinen ja merkityksiä luova osapuoli (Hirsjärvi & Hurme 2006, 35). Haastattelumenetelmää puoltaa myös laadullinen tutkimusotteeni, sillä laadullisille tutkimusperinteelle on keskeistä tutkittavien oman näkökulman tavoittaminen (Eskola & Suoranta 2000, 16).

Tutkimushaastatteluita voi toteuttaa monella eri tapaa. Haastattelut eroavat toisistaan sen mukaan, miten paljon haastattelija ohjailee tilannetta ja miten kysymykset on muotoiltu. Esimerkiksi lomakehaastattelussa kysymysten muoto ja järjestys on tarkkaan määrätty, kun taas strukturoimattomassa haastattelussa käytetään avoimia kysymyksiä ja tutkija jäsentää haastattelua haastateltavien vastausten mukaan. (Hirsjärvi & Hurme 2006, 43–45.) Itse valitsin menetelmäkseni teemahaastattelun eli puolistrukturoidun haastattelun, joka sijoittuu näiden kahden haastattelutyypin välimaastoon.

Teemahaastattelu koostuu tietyistä teemoista, joiden avulla haastattelu etenee. Yksityiskohtaisten kysymysten sijaan tilaa annetaan haastateltavien tulkinnoille ja merkityksille. Ideana siis on, että haastateltavien ääni pääsee kuuluviin. Keskeistä on myös vuorovaikutus haastattelijan ja haastateltavan välillä. (Hirsjärvi & Hurme 2006, 48.) Haastattelijan roolina on varmistaa, että teemat käydään haastateltavien kanssa läpi, mutta niiden järjestys ja laajuus voivat vaihdella (Eskola & Suoranta 2005, 86). Itse koin, että teemahaastattelu soveltui aineistoni keruumenetelmäksi hyvin, koska se on joustava ja antaa haastateltaville tilaa kertoa omista näkemyksistään.

Haastattelumenetelmään liittyy haasteita. Ongelmallisista niistä on mielestäni Hirsjärven ja Hurmeen (2006, 35) mainitsema haastateltavan taipumus antaa sosiaalisesti hyväksytyjä vastauksia. Itse huomasin joissakin haastatteluissa, että haastateltava pyrki antamaan organisaatiostaan hyvän kuvan. Tämä on ymmärrettävää, koska haastateltava edustaa organisaatiotaan ja on tälle lojaali. Silloin minulle jäi kuitenkin tunne, että haastateltava ei täysin avoimesti kertonut arkaluontoisista asioista, kuten organisaationsa viestintään liittyvistä haasteista. Tämän vuoksi pyrin tulkitsemaan haastatteluja kriittisesti.

Luotettavuuden arviointi on tärkeä osa jokaista tutkimusta. Laadullinen tutkimus ei voi koskaan olla täysin puolueetonta, vaan tutkijan omat kokemukset vaikuttavat hänen tekemiinsä tulkintoihin. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 134–136.) Omaan tutkielmaani vaikuttaa väistämättä työni tiedottajana työ- ja elinkeinoministeriössä. Suhteeni aiheeseen on henkilökohtainen, sillä tutkielmaa tehdessäni pohdin ja jäsenän myös omaa tapaan tehdä työtä. Uskon, että tämä voi olla vahvuus. Koska itsekin työskentelen valtionhallinnon viestinnässä, ymmärrän työn luonteesta paljon ja osaan kysyä olennaisia asioita.

Tutkimuksen luotettavuuden lisäämiseksi käytän analyysissä sitaatteja, jotka havainnollistavat aineistoani sekä siitä tekemiäni päätelmiä. Käytän sitaatteja osoittamaan, miten olen päätenyt tiettyihin päätelmiin. Tiedostan, että tulkintani eivät välttämättä kuvaa kaikkien haastateltavien mielipiteitä. Tavoitteenani on kuitenkin muodostaa yleiskuva valtionhallinnon viestinnästä, jolloin yleistyksien tekeminen on tarpeellista.

4.2 Haastattelujen toteutus ja eettisyys

Tutkimuskysymyksissäni asetan tavoitteeksi saada tietoa koko valtionhallinnon viestinnän tavoitteista ja käytännöistä. Tämän vuoksi valitsin haastateltaviksi viestintäjohtoa sekä ministeriöistä että näiden alaisista virastoista ja laitoksista, yhteensä 11 eri organi-

saatiosta. Laadullisessa tutkimuksessa aineiston koosta ei ole olemassa mekaanisia sääntöjä, vaan aineiston määrä riippuu kustakin tutkimuksesta ja sen tavoitteesta. Aineiston koolla ei ole välitöntä vaikutusta tutkimuksen onnistumiseen vaan tärkeämpää on, että siitä pystytään rakentamaan teorian avulla mielenkiintoisia näkökulmia. Pääasiana ei ole aineiston suuri määrä vaan sen käsitteellistäminen ja sijoittaminen yhteiskunnallisiin yhteyksiinsä (Eskola & Suoranta 2005, 18, 61–62).

Alla olevassa taulukossa 1 on listattu organisaatiot, joiden viestintäjohtoa haastateltiin. Organisaatioiden tehtävien kuvaukset olen poiminut organisaatioiden verkkosivuilta. (Ks. myös liite 1, luettelo haastateltavista.)

Taulukko 1.

Ministeriö	Ministeriön tehtävä	Ministeriön alainen virasto tai laitos	Viraston ja laitoksen tehtävä
valtioneuvoston kanslia	vastaa pääministerin johdolla hallitusohjelman toimeenpanon valvonnasta ja avustaa pääministeriä valtioneuvoston johtamisessa ⁵	-	-
oikeusministeriö	ylläpitää ja kehittää oikeusjärjestystä ja oikeusturvaa sekä huolehtii demokratian rakenteista ja kansalaisten perusoikeuksista ⁶	Rikosseuraamuslaitos	vankeusrangaistusten ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanoviranomainen ⁷
sosiaali- ja terveysministeriö	vastaa sosiaali- ja terveyspolitiikan suunnittelusta, ohjauksesta ja toimeenpanosta ⁸	Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos	tarjoaa luotettavaa tietoa terveys- ja hyvinvointialan päätöksenteon ja toiminnan tueksi ⁹
ympäristöministeriö	vastaa valtioneuvoston ja eduskunnan käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta, jotka koskevat yhdyskuntia, rakennettua ympäristöä, asumista, luonnon monimuotoisuutta ja luonnonvarojen kestäväää käyttöä sekä ympäristönsuojelua ¹⁰	Suomen ympäristökeskus	tarjoaa yhteiskunnan kestävään kehityksen kannalta tarpeellista tietoa, osaamista ja palvelua ¹¹
liikenne- ja viestintäministeriö	vastaa liikennepolitiikasta ja viestintäpolitiikasta ¹²	Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi	kehittää liikennejärjestelmän turvallisuutta, edistää liikenteen ympäristöystävällisyyttä ja vastaa liikennejärjestelmään liittyvistä viranomais-tehtävistä ¹³

⁵ Ks. tarkemmin <http://vnk.fi/ministerio> (haettu 28.4.2015)

⁶ Ks. tarkemmin <http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/ministerio.html> (haettu 28.4.2015)

⁷ Ks. tarkemmin <http://www.rikosseuraamus.fi/fi/index/rikosseuraamuslaitos.html> (haettu 28.4.2015)

⁸ Ks. tarkemmin <http://www.stm.fi/stm> (haettu 28.4.2015)

⁹ Ks. tarkemmin <https://www.thl.fi/fi/thl> (haettu 28.4.2015)

¹⁰ Ks. tarkemmin <http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Ministerio> (haettu 28.4.2015)

¹¹ Ks. tarkemmin http://www.syke.fi/fi-FI/SYKE_Info (haettu 28.4.2015)

¹² Ks. tarkemmin <http://www.lvm.fi/ministerio> (haettu 28.4.2015)

¹³ Ks. tarkemmin http://www.trafi.fi/tietoa_trafista (haettu 28.4.2015)

sisäminis- teriö	vastaa sisäisestä turvallisuudesta ja maa- hanmuutosta ¹⁴	Poliisihal- litus	suunnittelee, johtaa, kehittää ja valvoo poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja ¹⁵
---------------------	---	----------------------	---

Valitsin valtioneuvoston kanslian mukaan sen vuoksi, että sen tehtävänä on koor-
dinoida koko valtionhallinnon viestintää. Oikeusministeriön vastuulla puolestaan on de-
mokratian ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien edistäminen, joten ajattelin, että
haastattelu voisi tuoda arvokkaita näkökulmia tutkimuskysymyksiini. Muut ministeriöt
valitsin sen perusteella, että ne edustavat erilaisia, kansalaisia läheisesti koskettavia elä-
mänaloja.

Virastot ja laitokset valitsin siten, että pyysin kutakin haastattelemaani ministeriön
viestintäjohtajaa nimeämään hallinnonaltaan henkilön, jota kannattaisi haastatella. Tätä
voi kuvata lumipallo-otannaksi. Se tarkoittaa, että tutkija etsii ensin tiettyjä avainhenki-
löitä, jotka liittyvät keskeisesti tutkimuskysymyksiin. Kun nämä on haastateltu, heitä pyy-
detään ehdottamaan muita mahdollisia, sopivia haastateltavia, jotka jälleen ehdottavat uu-
sia haastateltavia. (Hirsjärvi & Hurme 2006, 59–60.) Koska valtioneuvoston kanslialla ei
ole hallinnonalaa, haastateltavien joukoksi muodostui kuuden ministeriön ja viiden viras-
ton viestintäjohtajat tai -päälliköt. Kaikilla haastateltavilla oli pitkä kokemus viestinnän
alalta, useimmilla nimenomaan valtionhallinnon viestinnästä.

Kaikissa tutkimissani organisaatioissa on viestintäyksikkö, jonka vastuulla on or-
ganisaation ulkoisen ja sisäisen viestinnän johtaminen, toteuttaminen ja kehittäminen¹⁶.
Yksiköt vastaavat tyypillisesti esimerkiksi mediaviestinnästä, sisäisestä ja ulkoisesta
verkkoviestinnästä, sosiaalisesta mediasta, julkaisutuotannosta ja sidosryhmäviestinnä-
stä. Yksiköiden koot vaihtelevat muutamasta hengestä kymmeneen henkiin.

Ministeriöiden sekä virastojen ja laitosten viestinnän asiantuntijoiden toimenku-
vaan kuuluu paljon samankaltaisia tehtäviä. Viestinnän ammattilainen suunnittelee ja to-
teuttaa organisaation viestintää. Toimeen voi kuulua niin viestinnän kokonaisvaltaista
suunnittelua kuin verkkosivujen teknistä päivittämistäkin. Ministeriöissä toimintaa värit-
tää se, että ne ovat poliittisesti johdettuja organisaatioita. Virastot ja laitokset puolestaan
ovat ministeriöiden alaisia toimeenpanevia organisaatioita. (Ministeriöiden sekä virasto-
jen ja laitosten toiminnan eroista ks. luku 1.3.)

¹⁴ Ks. tarkemmin <http://www.intermin.fi/fi/ministerio> (haettu 28.4.2015)

¹⁵ Ks. tarkemmin <https://www.poliisi.fi/poliisihallitus> (haettu 28.4.2015)

¹⁶ Oikeusministeriössä sisäinen viestintä on hallintoyksikön eikä viestintäyksikön vastuulla.

Tutkimuksessa tutkijalla on aina institutionaalinen asema tutkittaviin nähden, jolloin on tärkeää huomioida tutkimuksen eettisyys ja tutkittavien oikeudenmukainen kohtelu. Tutkittavien on tiedettävä, mistä tutkimuksessa on kyse, ja tutkimustietojen on oltava luottamuksellisia. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 125, 131–132.) Kiinnitin huomiota tutkimuksen eettisyyteen joka vaiheessa. Lähestyin haastateltavia ensin sähköpostitse. Sähköpostissa pyysin lupaa haastatteluun, kuvasin lyhyesti tutkielmani aiheen ja kerroin, miten haastattelu toteutettaisiin. Kerroin, että haastattelut ovat luottamuksellisia siten, että mahdollisia sitaatteja ei voi yhdistää haastateltaviin. Haastattelut tehtiin haastateltavien työpaikoilla kesällä ja syksyllä 2014, ja ne veivät aikaa noin 30–75 minuuttia. Haastattelutilanteiden alussa kertosin tutkielman aiheen ja tavoitteen sekä luottamuksellisuuden. Näin pyrin varmistamaan tutkimuksen eettisyyden.

Haastatteluissa käytin haastattelurunkoa, johon olin jäsentänyt teemoja ja kysymyksiä valtionhallinnon viestinnän ammattilaisten työstä (ks. liite 2). Rungon olin tehnyt luvuissa 2 ja 3 esittelemäni aihealueen teorian sekä oman intuitioni varassa. Haastattelutilanteessa pyrin kuuntelemaan haastateltavaa tarkasti ja esittämään jatkokysymyksiä esille nousseista aiheista. Kysymykset ja niiden muotoilu vaihtelivat haastattelusta toiseen: jossakin haastattelussa toinen teema saattoi saada enemmän huomiota kuin toinen.

Pidin tärkeänä, että haastateltavat saisivat kuljettaa haastattelua haluamaansa suuntaan, kunhan kaikki teemat tulisivat käsitellyiksi. Sen vuoksi pyrin kysymyksissäni keskittymään haastateltavan mielipiteisiin ja kokemuksiin. Vaikka olen kiinnostunut valtionhallinnon viestinnän roolista demokratiassa, en varsinaisesti ohjannut puheenaiheita vain siihen suuntaan. Koin tärkeäksi, että haastateltava saa itse omin sanoin kertoa, mistä hänen mielestään valtionhallinnon viestintätyössä on kyse. Haastattelurunko oli mielestäni onnistunut. Se toisaalta rajasi keskustelun tiettyihin teemoihin, mutta toisaalta mahdollisti myös keskustelun rungon ulkopuolisista asioista.

Jokaisessa haastattelussa käytiin läpi haastattelurungon teemat. Osa haastateltavista pyysi haastattelurunkoa etukäteen, joten lähetin sen kaikille, jotta he olisivat tasa-arvoisessa asemassa haastattelussa. Havaitsin, että haastattelurungon näkeminen etukäteen hieman jäykisti haastattelutilannetta. Korostin, että haastattelurunko on vain alustava runko keskustelulle. Osa haastateltavista piti silti itse tärkeänä, että ennätämme käsitellä kaikki rungossa mainitut teemat. Pidinkin kuitenkin hyvänä, että haastateltavat saivat rungon etukäteen. Näin he pystyivät hieman pohtimaan aihepiiriä etukäteen.

Osa haastateltavista antoi minulle haastattelussa organisaationsa viestintästrategian, johon heidän haastatteluissa esiin nostamia asioita on kirjattu. Olen kuitenkin tarkoituksellisesti jättänyt strategiat tarkasteluni ulkopuolelle, sillä olen kiinnostunut viestinnän ammattilaisten omista, valtionhallinnon viestintää koskevista käsityksistä.

Haastattelujen luottamuksellisuus näkyy väistämättä työssäni siten, että en käsittele analyysissäni tiettyjä esimerkkejä tutkimieni organisaatioiden viestinnästä, vaikka niitä haastatteluissa nousikin. En myöskään tee vertailuja tiettyjen ministeriöiden tai virastojen välillä. Sen sijaan teen yleisiä huomioita ministeriöiden, virastojen ja laitosten viestinnästä ja vertailen niitä siinä määrin kuin se on oleellista. Jotta haastateltavia ei voi tunnistaa, olen numeroinut haastateltavat satunnaisesti numeroilla 1–11, joita käytän sitaattien yhteydessä.

Tallensin haastattelut sekä tietokoneellani että älypuhelimellani. Litteroin haastattelut niiden valmistuttua. Tein litteroinnin sanatarkasti, mutta analyysiosiossa käyttämiseni sitaateista olen jättänyt joitakin täytesanoja pois luettavuuden parantamiseksi. Non-verbaalista viestintää en huomionut litteroinneissa, sillä se ei ole analyysini kohteena. Litteroinnin apuna käytin Soundsciber-litterointiohjelmaa. Litterointi sujui pääosin ongelmitta. Muutaman haastateltavan puhetyyli oli niin nopea, että yksittäisiä sanoja on jäänyt litteroinneista pois. Litteroitua aineistoa tuli kaiken kaikkiaan 134 sivua (fontti Calibri, pistikoko 11, riviväli 1).

Eräs tapa lisätä tutkimuksen luotettavuutta on esittää tulokset niitä koskeville henkilöille ja pyytää heitä arvioimaan näitä (Tuomi & Sarajärvi 2009, 142). Itse en hyödynnä tätä menetelmää, sillä pidän tärkeänä säilyttää tutkijan itsenäisyyden johtopäätösten tekemisessä. Tunnen itse koko aineiston parhaiten ja pystyn vetämään siitä johtopäätöksiä eri tavalla kuin haastateltavat. Tutkimusprosessin julkisuuden vuoksi lähetän kuitenkin tutkielmani haastateltaville tiedoksi ennen sen julkaisua.

4.3 Haastattelujen analysointi sisällönanalyysillä

Aineiston analyysissä käyttämäni menetelmä on laadullinen sisällönanalyysi. Siinä aineisto luokitellaan, teemoitellaan tai tyypitellään erilaisiin ryhmiin. Olen valinnut teemoittelun, jossa aineisto jaotellaan erilaisiin aiheisiin eli teemoihin. Teemoja etsitään tutkimusongelman perusteella. Sillä, montako kertaa tietty teema esiintyy aineistossa, ei ole merkitystä. Lukumäärän sijaan aineistosta haetaan tiettyä teemaa kuvaavia näkemyksiä. Luokittelussa puolestaan lasketaan yksinkertaisimmillaan, kuinka monta kertaa tietty

luokka esiintyy aineistossa. Tyypittelyssä taas pyritään yleistyksiin etsimällä teemoihin kuuluvista näkemyksistä yhteisiä piirteitä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 92–93.)

Teemoittelussa kyse on aineiston tärkeimpien kohtien poimimisesta. Tätä ennen aineisto täytyy luonnollisesti lukea moneen otteeseen ja siitä kannattaa tehdä hyvät muistiinpanot. Teemoittelun jälkeen aineistoa tulkitaan omin sanoin, jonka jälkeen mukaan otetaan teoriaa ja aikaisempia tutkimuksia. Tämän pohjalta syntyy tekstin ensimmäinen versio, jota vielä hiotaan ja editoidaan. (Eskola 2010, 187–199.)

Teoria toimii apuna analyysissäni, jolloin menetelmää voi kutsua teoriaohjaavaksi sisällönanalyysiksi. Tämä tarkoittaa, että analyysissäni on kytköksiä teoriaan, mutta samalla annetaan tilaa myös aineistolle. Teorian tarkoitus on aukoa uusia ajatusuria mutta ei kahlehtia aineiston tulkintaa. Aineistolähtöisessä analyysissä teorian merkitys on pienempi, kun taas teorialähtöinen analyysi nojaa johonkin tiettyyn teoriaan, jota analyysissä testataan. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95–97.) Analyysissä hyödynnän luvussa 2 esittelemääni deliberatiivisen demokratian teoriaa sekä luvussa 3 esittelemiäni valtionhallinnon viestinnän ja yhteisöviestinnän teorioita.

Jo litteroidessani aloitin aineistoon tutustumisen. Litteroinnin jälkeen luin aineiston useaan kertaan läpi tehden siihen merkintöjä. Luokittelin aineiston karkeisiin raakaluokkiin haastattelurungon teemojen ja haastatteluissa esiin nousseiden teemojen mukaisesti. Tutkimuskysymykseni vuoksi etsin aineistosta erityisesti viestinnän tavoitteita sekä demokratiaa, vuorovaikutusta ja kansalaisten osallisuutta käsitteleviä kohtia. Kiinnitin myös huomiota kohtiin, jotka olivat ristiriidassa demokratian edistämisen kanssa. Luokittelun avulla aineisto jäsenyi aihekokonaisuuksiksi, jotka jäsenyivät lisää aineistoa vertailemalla, tulkitsemalla ja peilaamalla sitä teoriaan.

5 Analyysi: valtionhallinnon viestinnän kaksi tehtävää

Haastatteluissa keskeisin valtionhallinnon viestinnän ammattilaisille esittämäni kysymys oli, minkä he kokevat viranomaisviestinnän tärkeimmäksi tehtäväksi. Sain kysymykseen karkeasti jaotellen kaksi erilaista vastausta: Toisaalta viestintä palvelee demokratiaa ja koko yhteiskuntaa turvaamalla muun muassa avoimen tiedonsaannin ja kansalaisten vaikutusmahdollisuudet. Toisaalta samaan aikaan viestintä palvelee myös organisaatiota tu-

kemalla sen tavoitteita ja rakentamalla sen hyvää mainetta. Aineisto vahvistaa, että viestinnässä on sekä kommunikatiivisia, eli yhteisymmärrystä rakentavia, että strategisia, toiminnan tavoitteita tukevia, piirteitä (ks. myös Nieminen 2000).

Kansalaisten ja demokratian näkökulmasta on mielenkiintoista, miten nämä kaksi tehtävää sopivat yhteen. Jälkimmäistä ei perinteisesti ole viestinnän ohjeistuksissa koettu viranomaisviestinnän päätavoitteeksi (ks. esim. Informoi, neuvoo, keskustele ja osallistuu 2001, 54). Tässä luvussa tarkastelen näitä kahta tehtävää ja niihin liittyviä, haastattelussa esiin nousseita teemoja tarkemmin. Peilaan aineistoani deliberatiiviseen demokratiateoriaan sekä valtionhallinnon viestinnän ja yhteisöviestinnän tutkimukseen. Käsittelen pääasiassa valtionhallintoa kokonaisuutena, mutta tarvittaessa tuon esiin myös eroja ministeriöiden sekä niiden alaisten virastojen ja laitosten viestinnän välillä.

5.1 Viestintä palvelee yhteiskuntaa ja demokratiaa

Seuraavaksi paneudun tarkemmin siihen, miten valtionhallinnon viestintä palvelee yhteiskuntaa ja demokratiaa. Olen erottanut aineistosta kolme teemaa, jotka haastateltavat liittävät viestinnän demokratiaa edistävään rooliin. Ensin tarkastelen haastateltavien käsityksiä demokratiasta ja sitä tukevasta hallinnon avoimuudesta. Toiseksi syvennyn viestintäkanaviin sekä vuorovaikutukseen, erityisesti verkkoviestinnän näkökulmasta. Kolmanneksi nostan esiin median roolin demokratian kannalta.

5.1.1 Avoimuus toteuttaa demokratiaa

Kaikki haastattelemani valtionhallinnon viestinnän ammattilaiset korostavat valtionhallinnon viestinnän roolia demokratian edistäjänä: viestintä tarjoaa kansalaisille tietoa ja osallistumismahdollisuuksia. Erityisen vahvasti tämä korostuu useissa ministeriöiden edustajien haastatteluissa, mutta myös virastojen ja laitosten viestintäjohtajat ja -päälliköt pitävät asiaa tärkeänä. Haastateltavien käsitykset ihanteellisesta demokratiasta poikkeavat hieman toisistaan, mutta kaikki haastateltavat liittävät toimivaan demokratiaan vahvasti hallinnon avoimuuden.

Useat haastateltavat kokevat demokratian edistämisen valtionhallinnon viestinnän tärkeimmäksi tehtäväksi. Osa haastateltavista korostaa viestinnän vuorovaikutteisuutta: kansalaisilla tulee olla mahdollisuus vaikuttaa heitä koskeviin asioihin. Viestintä ei ole

pelkkää yksisuuntaista tiedonjakamista, vaan kansalaisilla ja erilaisilla yhteisöillä on oikeus osallistua päätöksentekoon.

Kyllä mun mielestä ihan se perustehtävä miks täällä ollaan niin on se, että kansalaiset saa tietoo hallinnosta, sen tekemistä päätöksistä ja et kansalaisilla on mahdollisuus olla myös vaikuttamassa itseensä koskeviin päätöksiin. (H4)

Julkishallinnossa viestintä on se kaikkein, viestinnän ja vuorovaikutuksen kautta niin me voidaan vahvistaa tätä demokratiaa eli me tarjotaan ihmisille, siis väestölle, sidosryhmille, elinkeinoelämälle, tarjotaan mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua valmisteilla oleviin asioihin. (H9)

Yllä olevissa sitaateissa valtionhallinnon viestinnän ammattilaisten kuvaama käsitys demokratiasta muistuttaa deliberatiivista demokratiaa, jossa korostuu kansalaisten rooli käymä julkinen keskustelu osana päätösten tekemistä (Benhabib 2002; Cohen 2003; Gutmann & Thompson 2004; Habermas 1994). Parhaimmillaan tällainen viestintä olisi kommunikatiivista eli yhteisymmärrystä rakentavaa (ks. myös Nieminen 2000).

Aineistosta voi erottaa myös toisenlaisen tavan suhtautua kansalaisiin. Osa haastateltavista näkee kansalaisen ensisijaisesti tiedonvälityksen kohteena eikä niinkään aktiivisena toimijana. Tiedon saaminen hallinnon toimista on julkisen keskustelun kannalta olennaista. Jos asioista ei kuitenkaan käydä laajempaa keskustelua, jää olennainen puoli deliberatiivisesta demokratiasta toteutumatta. Alla olevat lainaukset heijastavat tiedon jakamista painottavaa näkökulmaa.

No, mä oon sitä mieltä että, että jos ihmiset, et ihmiset ei voi käyttää oikeuksiaan tai täyttää velvollisuuksiansa jos ei ne tiedä mitä heidän päänsä menoksi on suunniteltu ja päätetty. Elikkä, elikkä mun mielestä se tiedon välittäminen hallinnon toiminnasta ja poliittisista päätöksistä niin on oikeestaan niin yks demokratian edellytys. Et ei ihmiset muuten voi, ilman sitä tietoahan ei voi sitten tosiaankaan toimia. (H6)

Musta se [valtionhallinnon viestintä]¹⁷ on yks demokratian, demokratia on yks sen keskeinen ulottuvuus. Koska siis mehän toimitaan veronmaksajien rahoilla. Joten kyl tavallaan pitää pystyä sanomaan et mihin se raha, tuoda lisäarvoa. Ja ja sen takia pitää olla läpinäkyvä. (H8)

Ensimmäisessä sitaatissa korostuu, että kansalaiset eivät voi toimia, jos he eivät saa tietoa valtionhallinnon päätöksistä. Tämä näkökulma korostaa, että kansalaisilla on kyllä oikeus

¹⁷ Hakasulkeisiin merkityt sanat ovat omia, luettavuuden parantamiseksi tekemiäni lisäyksiä.

saada tietoa itseään koskevista asioista, mutta vaikutusmahdollisuuksia niihin se ei tuo ilmi. Toisessa sitaatissa puolestaan painottuu, että tiedon saamalla kansalaiset voivat valvoa valtaapitäviä. Tämä muistuttaa julkisuusperiaatteen kontrolli- ja legitimaatiotehtäviä demokratiaa tukevien partisipaatio- ja integraatiotehtävien sijaan (Wallin & Konstari 2000, 29–30). Sitaateista nouseva suhtautuminen demokratiaan ei täysin täytä deliberatiivisen demokratian ihannetta, jossa kansalaiset osallistuvat keskustelua käymällä päätösten tekemiseen. Ministeriöiden viestintäjohtoa haastatellut Hakala (2015) havaitsi tutkimuksessaan saman suhtautumisen kansalaisiin: kansalaiset nähdään usein valistuksen kohteina aktiivisten vallankäyttäjien sijaan (mts. 158). Tällöin hallinnon ja kansalaisten suhteesta jää puuttumaan dialogisuus, joka on deliberatiivisessa demokratiassa olennaista.

Tekemieni haastattelujen perusteella ministeriöissä on hieman vahvempi painotus demokratian tukemiseen viestinnällä kuin virastoissa ja laitoksissa. Ministeriöiden viestinnän ammattilaiset ottivat sen yleensä itse esiin, kun taas virastojen edustajat kokivat sen tärkeäksi kysyttäessä. Toisaalta tämä on luontevaa, sillä ministeriöiden poliittiset hankkeet ja lainvalmistelu ovat kansalaisia koskettavia tärkeitä asioita, joihin heidän tulisi päästä vaikuttamaan. Virastoissa ja laitoksissa puolestaan korostuu asioiden toimeenpano, jolloin kansalaiset ovat selkeämmin asiakkaita, joihin tietyt toimenpiteet kohdistuvat. Toisaalta virastoilla ja laitoksilla on myös oman alan toimintaympäristön kehittämiseen liittyviä tehtäviä, joissa myös kansalaisten näkemysten voi ajatella olevan tärkeitä.

Demokratian näkökulmasta on ristiriitaista, että monet ministeriöiden edustajat kokevat kansalaisen ministeriöille etäiseksi kohderyhmäksi. Vaikka viestinnän ammattilaiset puhuvat vuorovaikutuksesta kansalaisten kanssa ja demokratian edistämisestä, monet sanovat suoraan, että kansalaiset ovat heille kaukainen kohderyhmä. Ministeriön viestintää kuvaillaan ensisijaisesti viestintänä asiantuntijoilta asiantuntijoille tai business-to-business-viestinnäksi, jossa sidosryhmäviestintä on tärkeää. Haastateltavien mielestä ministeriöiden alaisen hallinnon tulisi toteuttaa viestintää kansalaisille.

Ja sitte suoraa kansalaisviestintää meillä on aika vähän, se on tietysti sitte verkko-puolen sisältöjä, sisältöjähän he pääsee sitte kattomaan siinä missä mikä sidosryhmä, kohderyhmä hyvänsä. Meillä on semmonen työnjako et periaatteessa se joka on lähinnä kansalaista, sitä kansalaisrajapintaa niinku hienosti sanotaan, niin tota, se hoitaa sit sitä viestintääkin. (H6)

Yllä olevassa lainauksessa ministeriön viestintäjohtaja korostaa ministeriön alaisen hallinnon vastuuta kansalaisviestinnässä. Kiinnostavaa on, että kyseisen hallinnonalan edustaja puolestaan sanoo, että he eivät viesti suoraan kansalaisille.

Lähtökohtaisesti me ei viestitä suoraan väestölle. Mutta onhan meillä nyt kuitenkin kampanjoita jotka liittyy, on kohdistettu suoraan väestölle että tää nyt vähän vaihtelee sitten. Mut et pääsääntöisesti me yritetään median kautta tavoittaa väestö. (H8)

Yllä olevien sitaattien perusteella ei ole aina selvää, kenen tehtävänä on toteuttaa kansalaisviestintää demokratiaa edistävällä, osallistavalla tavalla. On totta, että virastot ja laitokset ovat toiminnassaan tavallaan lähempänä kansalaisia, sillä osalle niistä kansalaiset ovat erilaisten viranomaispalvelujen asiakkaita. Toimeenpanelevassa roolissa niillä on demokratian edistämässä kuitenkin erilainen asema kuin asioita hallitukselle valmistelevilla ministeriöillä. Esimerkiksi eräs viraston viestintäpäällikkö kritisoi, että Suomessa ei ole onnistuttu edistämään demokratiaa kovin hyvin verkkoviestinnän välineillä. Hänen mielestään valtionhallinto hyödyntää marginaalisesti esimerkiksi oikeusministeriön ylläpitämää, osallistumismahdollisuuksia tarjoavaa otakanta.fi-sivustoa. Hänen mielestään vastuu olisi ensisijaisesti ministeriöillä. Vaikuttaa siltä, että demokratian edistämisestä ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksista on helpompi puhua kuin niitä on toteuttaa.

Kaikki haastateltavat ovat yhtä mieltä siitä, että jotta demokratia voisi toteutua, viestinnän ammattilaisten tulee huolehtia viranomaisvalmistelun avoimuudesta. Julkisuus jo valmisteluvaiheessa on erittäin tärkeää deliberatiivisen demokratian kannalta. Avoimuus on vahvasti koko aineiston läpi leikkaava teema. Avoimuutta perustellaan valtionhallinnon viestinnän lakiperustalla eli muun muassa julkisuuslailla. Viestinnän ammattilaiset ovat, kuten eräs haastateltavista ilmaisee, avoimuuden airueita organisaatioissaan. He valitsevat, mitkä viestintäkanavat missäkin asiassa tavoittavat kohderyhmän parhaiten ja miten asia kannattaa niihin pukea, kuten haastateltava alla kuvaa.

Jos tiedottaja tekee vaikka tiedotteen, niin kyl se ensimmäinen on et hän tutkii sen asian että mikä, mikä se, mikä se on tämä todellinen tilanne siitä, mikä siinä on plussaa, mikä siinä on miinusta ja pyrkii siinä asiassa kertomaan sen kokonaisuuden eri, eri kohderyhmille. (H2)

Haastateltavan mukaan viestinnässä tärkeää on rehellisyys. Asioita ei voi vääristellä, vaan niistä kerrotaan niin kuin ne ovat: sekä hyvät että huonot puolet tuodaan esiin. Kriittiset

yhteisöviestinnän tutkijat ovat sitä mieltä, että viestintä pyrkii kertomaan asioista omasta näkökulmastaan, omia tavoitteitaan tukien (Davis 2002, 2013; Dinan & Miller 2009). Haastateltavan yllä oleva lainaus on tämän näkemyksen kanssa ristiriidassa, sillä haastateltava korostaa asian kaikkien puolien esittämistä viestinnässä.

Viestinnän ammattilaiset kokevat, että on erittäin vaikea olla avoin, jos viestintää ei suunnitella. Yksi tiedote hankkeen loputtua ei riitä kertomaan asiasta vaan siitä täytyy viestiä eri tavoilla koko sen elinkaaren ajan. Viestinnän ammattilaisen tulee kuulua organisaatiossaan erilaisiin kokoonpanoihin, joissa asioita valmistellaan. Näin he pystyvät parhaiten vaikuttamaan asian viestintään eri vaiheissa. Ministeriöiden viestinnän edustajat korostavat, että yhteys ministeriön poliittiseen johtoon on elintärkeää. He tapaavat ministereitä ja näiden avustajia säännöllisesti keskustellakseen viestinnästä. Monet haastateltavat tuovat esiin, että viestinnän ammattilaisten asema on parantunut valtionhallinnossa paljon: monissa organisaatioissa aivan viime vuosina viestinnän ammattilaiset on saaneet arvostetun ja luottamuksellisen aseman ja heidät on otettu aiempaa paremmin mukaan asioiden valmisteluun.

Avoimuuteen kuuluu keskeisesti se, että viestintä on kaikkien virkamiesten asia. Virkamiehet vastaavat omalla vastuullaan olevien asioiden viestinnästä, ja heillä on velvollisuus antaa niistä tietoa niin kansalaisille kuin mediallekin. Erään viestintäjohtajan mielestä viestintä on niin keskeinen osa virkamiesten työtä, ettei virkamiehen asiantuntemuksella enää ole merkitystä, jos hän ei osaa viestiä siitä eli kirjoittaa, puhua, antaa lausuntoja ja toimia vuorovaikutuksessa esimerkiksi kokouksissa. Viestinnän ammattilaisten tehtävä on valmentaa ja tukea virkamiehiä viestinnässä. Ministeriöiden edustajat pitävät tärkeänä myös ministereiden mutkattomia suhteita julkisuuteen. Haastateltavien mielestä Suomeen ei istu kansainvälisesti käytössä oleva spokesman-järjestelmä, jossa tiedottaja puhuu organisaation puolesta julkisuudessa. Pitkään yksityisellä sektorilla työskennellyt haastateltava kertoi yllättyneensä siitä, että julkisella sektorilla viestintäjohtaja ei olekaan organisaationsa puhemies, vaan kaikki virkamiehet antavat lausuntoja.

Asioiden salailu ja vääristely saavat haastateltavilta täystyrmäyksen. Viestinnän ammattilaiset kannustavat avoimuuteen sellaisissakin tilanteissa, joissa virkamiehet, organisaation johto tai jopa ministeri ovat viestintää vastaan. Heidän mukaansa ongelmia avoimuudessa tulee vain yksittäistilanteissa.

Yksittäistapauksissa voi, voi olla et on semmosii tilanteita ja, ja ne voi olla semmosii tilanteita joissa ehkä jotakin reaktiota pelätään. Ja usein sit se paras vastaus on se,

että jos päätös jostakin asiasta on uskallettu tehdä tai uskalletaan olla jostakin asiasta jotakin mieltä, niin sitten miksi sitä ei voisi sitten ikään kun olla myös julkisesti sitä samaa mieltä? Koskaan niistä ei mitään kriisiä oo tullu. (H5)

Kuten yllä olevasta lainauksesta käy ilmi, viestinnän ammattilaisilla on tärkeä rooli rohkaista avoimuuteen. Keskeinen kysymys on, riittääkö avoimuus demokratian toteuttamiseen. Esimerkiksi Hakala (2015, 224) huomauttaa, ettei hallinnon tekeminen avoimeksi vielä aktivoi kansalaisia. Julkishallintojen avoimuutta kansainvälisesti tutkinut Erkkilä (2012) on havainnut, että julkisuuden korostamisesta on siirrytty läpinäkyvyyden painottamiseen. Tämä ei kuitenkaan hänen mukaansa ole lisännyt demokratiaa, vaan toiminnan arviointia ja taloudellista tehokkuutta. (Mts. 3–19.) Deliberatiivisen demokratian kannalta viestinnän vuorovaikutteisuus on elintärkeää. Paneudun luvussa 5.1.2 tarkemmin vuorovaikutteisiin viestintäkeinoihin.

Kaikki haastatteleman viestinnän ammattilaiset perustelevat työtään demokratialla, jolloin valtionhallinnon viestinnän perimmäinen tehtävä on edistää hallinnon avoimuutta ja kansanvaltaa. Perustelu nousee useammin esiin ministeriöiden edustajien kuin virastojen ja laitosten edustajien haastatteluissa. Haastateltavilla on demokratiaan erilaisia näkökulmia: osa painottaa nimenomaan kansalaisten tietojen lisäämistä, osa puolestaan kaksisuuntaista vuorovaikutusta ja osallistumismahdollisuuksia. Tiedonvälityksessä ei vielä ole kyse deliberatiivisen demokratian mukaisesta kommunikatiivisesta viestinnästä, jossa hallinto ja kansalaiset kävisivät keskustelua yhteisistä asioista. Erityisesti ministeriöiden viestintäjohto kokee kansalaisen kaukaiseksi kohderyhmäksi. Vaikuttaa siltä, että demokratiasta on helppo puhua juhlavana, lakiin perustuvana periaatteena. Sen käytännön toteutus deliberatiivisen demokratian ihanteen mukaisesti julkista keskustelua käymällä on kuitenkin haastavampaa.

5.1.2 Viestintäkanavilla tietoa ja vuorovaikutusta

Haastatteleman viestinnän ammattilaiset luonnehtivat, että pitkällä aikavälillä valtionhallinnon viestintä on muuttunut mediapainotteisesta päätösviestinnästä monikanavaisen viestintään, jossa verkkoviestinnällä on tärkeä rooli. Kuitenkin myös perinteisemmät viestinnän välineet, kuten lehdistötiedote ja jopa julkaisut, ovat pitäneet pintansa viestintäkanavina. Toisaalta kanavissa painottuu uutismaisuus ja tiedonvälitys, mutta myös pyrkimystä vuorovaikutukseen on. Ministeriöiden sekä niiden alaisten virastojen ja laitosten

viestintäkanavien käytössä ei juurikaan ole eroja, vaan samankaltaiset välineet ovat laajasti valtionhallinnossa käytössä.

Eräs haastateltavista kiteyttää, että verkkoviestintä on ollut avoimuuden ja vuorovaikutuksen parhaita toteuttajia. Vuorovaikutus ei sinänsä ole uusi asia, sillä jo ennen verkkoa hallinto on ollut tekemisissä kansalaisten kanssa esimerkiksi puhelimen ja kirjeiden välityksellä. Verkko on kuitenkin tehnyt vuorovaikutuksen entistä helpommaksi. Sekä verkkosivusto että sosiaalisen median välineet mahdollistavat suoran yhteyden ja vuorovaikutuksen kansalaisiin. Castells (2009) korostaakin verkkoviestinnän mukanaan tuomaa interaktiivisuutta ja verkottumista. Vuorovaikutus on tärkeä osa valtionhallinnon viestintää, kuten eräs haastateltava alla kuvailee.

Verkkoviestintä ja sosiaalinen media antaa loistavat mahdollisuudet et sä voit hyvin räättälöityä viestintää myös käyttää ja kertoa aika pienillekin porukoille niitä kiinnostavista asioista tai kutsuu heidät vaihtoehtoisesti mukaan jotain asiaa valmistelemaan. Et jos sun ainoa tiedonlähde on se et julkaistaan lehdistötiedote joka ei mee ees missään läpi niin se on aika harakoille menny. (H9)

Edellä olevasta lainauksesta käy ilmi, että pelkkää lehdistölle suunnattua tiedotetta pidetään riittämättömänä keinona viestintään. Haastateltava korostaa, että medialla ei ole aikaa eikä resursseja uutisoida kaikista kansakunnan kannalta tärkeistä asioista, joten omia välineitä tulisi käyttää yhä enemmän. Tällainen verkkoviestinnän käyttö on osoitus Castellsin (2009) mainitsemasta henkilökohtaisesta joukkoviestinnästä, jossa yksittäiset ihmiset ja tässä tapauksessa instituutiot voivat saavuttaa yleisöjä omilla viestintäkanavillaan.

Haastattelemieni viestinnän ammattilaisten mukaan omilla viestintävälineillä tavoitetaan erityisesti pieniä, tiettyjä kohderyhmiä. Suuren yleisön huomion saaminen omilla viestintäkanavilla on mahdollista mutta haastavampaa kuin pienempien kohderyhmien. Se vaatii, että omat kanavat ovat seurattuja. Lisäksi uutisen täytyy olla merkittävä, ja se täytyy osata kertoa taitavasti. Omat viestintäkanavat nähdään isona mahdollisuutena, johon pitäisi panostaa entistä enemmän. Hallinnolla on mahdollisuus tulla entistä lähemmäs kansalaisia esimerkiksi suorilla nettilähettyksillä ja mobiiliviestinnällä. Tällä hetkellä demokratian kannalta omien viestintäkanavien käytössä ongelmana vaikuttaa olevan, että viestit tavoittavat vain pieniä, jo asiaan vihkiytyneitä kohderyhmiä. Haasteena on saada uudet henkilöt asiaan mukaan. Tämä tukee Fentonin (2012) ja Hindmanin (2009) havainnot siitä, että kovin monet ihmiset eivät käytä verkkoa yhteiskunnalliseen toimintaan tai demokraattiseen keskusteluun.

Verkkoviestinnällä on vuorovaikutuksen lisäksi toinenkin funktio: se mahdollistaa sen, että hallinto voi toimia viestinnässään itse uutismaisesti. Verkkoviestintään panostetaan paljon, sillä useissa organisaatioissa on hiljattain uudistettu sivusto kokonaan, jotta se palvelisi entistä paremmin kansalaisia ja sidosryhmiä. Sivusto on organisaation oma julkaisukanava, jonka sisällön se voi itse kokonaan määritellä. Julkisuuteen ei pyritä enää ainoastaan median kautta, vaan jokainen organisaatio toimii ikään kuin mediatalona itsenkin. Tiedottajista on tullut myös toimittajia. Myös Hakala (2015, 56) on havainnut, että tiedottajien työ on muuttunut journalistisemmaksi. Tämä on kiinnostava kehitys, sillä ennen viestinnän ammattilaiset suuntasivat viestintää pitkälti toimittajille, jotka kertoivat asioista eteenpäin suurelle yleisölle. Nyt valtionhallinnon viestinnän riippumattomuus mediasta on kasvanut.

Viestinnän ammattilaiset mainitsevat, että heidän organisaatioissaan tuotetaan uutistyyppistä sisältöä, esimerkiksi videoita ja blogeja. Tällaiset viestintäkanavat toimivat itsessään hieman uutisvälineen kaltaisesti. Omat viestintäkanavat mahdollistavat sen, että asia saadaan esiin omasta näkökulmasta. Mediakin poimii niistä juttuja.

Blogien käyttö on lisääntynyt meillä huomattavasti ihan tietoisesti koska me halutaan se asiantuntija, asiantuntijuus saattaa julki ja saattaa se siinä muodossa kun me itse se nähdään. Ettei synny tilannetta et siitä joku sanominen jää pois. Sit tietysti media tekee sen pohjalta omat uutisensa, se on ihan fine, mutta välillä tulee tilanteita et meillä ois paljon sanottavaa mutta me ei saada sitä läpi. (H7)

Yllä oleva sitaatti on mielenkiintoinen, koska se osoittaa valtionhallinnon viestinnän vallan ja huomioarvon kasvaneen. Kuten lainauksesta ilmenee, yksi syy verkkosivujen keskeiseen asemaan on, että ne tekevät mahdolliseksi tiedonvälityksen omasta näkökulmasta, ilman mediaa välikätenä. Näin viranomaiset saavat asiat julki juuri niin kuin ne haluavat. Tämä on deliberatiivisen demokratian kannalta hyvä asia: kun medially ei ole resursseja uutisoida kaikista kansalaisten kannalta tärkeistä asioista, organisaatiot tekevät sen itse. Asialla on kuitenkin toinen puoli, sillä verkkoviestintä voi palvella myös organisaation omaa etua. Esimerkiksi viestintäkonsulttien työtä tutkineet Kantola ja Lounasmeri (2014) toteavat, että sosiaalinen media voi tukea organisaation julkisuuden hallintaa. Kun asia nostetaan esille omilla viestintäkanavilla esimerkiksi sosiaalisessa mediassa, tavoitteena on syöttää asia valtamedian toimittajille organisaation itse kehystämänä. (Mts. 17.) Pohdin julkisuuden hallintaa viranomaisten kannalta tarkemmin luvussa 5.2.2.

Yhtä poikkeusta lukuun ottamatta kaikki haastateltavat pitävät organisaation verkkosivujen lisäksi sosiaalisen median kanavia sekä erilaisia vuorovaikutteisia verkkopalveluja tärkeinä viestintävälineinä. Eräs viestintäjohtaja toteaa painokkaasti, että tiedottaja ei voi olla uskottava ammatissaan, jos hän ei itse käytä sosiaalista mediaa eikä ole perillä sen lainalaisuuksista. Toinen haastateltava muotoilee, että sosiaalista mediaa ei voi olla käyttämättä, koska silloin jätettäisiin puolet yhteiskunnasta huomiotta. Joissakin organisaatioissa virkamiehet ovat johtoa myöten aktiivisesti mukana sosiaalisessa mediassa omilla profiileillaan. Kaikki organisaatiot eivät ole näin pitkällä: haasteita on esimerkiksi riittävissä resursseissa ja virkamiesten asenteissa.

Lähes kaikissa tutkimissani organisaatioissa erilaiset sosiaalisen median kanavat, kuten Facebook, Twitter, LinkedIn, YouTube ja Instagram, ovat monipuolisesti käytössä. Sosiaalisessa mediassa kynnys vuorovaikutukseen madaltuu, kuten haastateltava alla kuvailee.

Jos me ajatellaan vanhoja toimintatapoja niin meille tulee sähköpostitse joku 25 000 kysymystä vuosittain. Mut sitte taas somessa se on huomattavasti välittömämpää ja kynnys antaa palautetta on matalampi. Eli siellä meidän useissa eri profiileissa (--)¹⁸ niin siellä on jatkuvaa vuorovaikutusta. (H7)

Parhaimmillaan sosiaalinen media siis tekee hallinnon lähestyttävämmäksi kansalaisille. Sosiaalisessa medialla on mahdollisuus tavoittaa kansalaiset paremmin ja ohjata heidät tiedonlähteille. Viranomaiset ovat pohtineet sosiaalisen median käyttöä paljon ja profiloineet kanavia eri tavoin, sillä niissä julkaistaan eri sisältöä sen perusteella, mille kohderyhmälle ne on suunnattu. Esimerkiksi Twitterin kautta tavoitetaan päättäjät ja toimittajat, joten viestintä siellä on lyhyttä, reaaliaikaista ja uutismaista. Facebook on suunnattu enemmän kansalaisille, joten siellä pyritään nostamaan henkilöitä esiin ns. human interest -näkökulmasta uutismaisuuden sijaan.

Osa haastattelemistani viestintäjohtajista ja -päälliköistä tunnustaa, että sosiaaliseen mediaan liittyy haasteita. Erityisen ongelmallisena nähdään resurssit. Eräs viestinnän ammattilainen myöntää, että sosiaalista mediaa käytetään lähinnä tiedonvälitykseen, organisaation muun viestinnän jatkeena. Kyseisessä organisaatiossa on koettu, ettei sosiaalinen media voi muodostaa uutta palaute- ja palvelukanavaa entisten lisäksi. Sosiaalinen media on kuitenkin nähty tärkeänä, mutta siellä ei voida olla vuorovaikutuksessa yleisöjen

¹⁸ Merkintä (--) tarkoittaa, että olen jättänyt sitaatista luettavuuden helpottamiseksi jotain epäoleennaista pois.

kanssa. Myös virkamiesten asenteissa sosiaalista mediaa kohtaan on ollut ongelmia, sillä kuten eräs haastateltava ilmaisee, ”asiantuntijat ehkä haluaa keskittyä siihen perinteiseen työhön eikä olla tämmösii niinku aktiivisesti, vuorovaikutteisesti koko maailman kanssa tekemisissä”. Sosiaalisen median suhteen edetään siis mielestäni selvää murroskautta valtionhallinnossa. Vaikka sosiaalinen media on käytössä, sen potentiaalia deliberatiivisen demokratian näkökulmasta ei ole vielä täysin lunastettu. Tällä hetkellä se mahdollistaa viranomaisille huomattavasti nopeamman ja välittömämmän keinon viestiä kuin esimerkiksi perinteinen lehdistötiedote, mutta kaikki tutkimani organisaatiot eivät käy siellä keskustelua kansalaisten kanssa.

Yksi tutkimistani organisaatioista muodostaa sosiaalisen median suhteen poikkeuksen. Se on tietoisesti linjannut, ettei se ota sosiaalisen median välineitä käyttöön, koska sosiaalisen median ei koeta palvelevan organisaation tavoitteita. Alla oleva sitaatti kuvastaa tätä ajattelua.

Esimerkiks twitter niin se nyt on sellainen enemmänki toimittajien (--) media jossa ne seuraa toinen toisiaan tai jotain mielenkiintoisia twiittaajia mutta meillä on vähän vaikee (--) ruveta lähetteleen päivittäin twiittejä tai useampia twiittejä. Ja sit me on huomattu myös et jos me perustettais jotku omat Facebook-sivut niin me voitais ehkä perustaa sitte tämmönen uusi vihapuhekanava. (H11)

Kyseinen viestinnän ammattilainen kokee, ettei hänen organisaationsa voi luontevasti toimia sosiaalisessa mediassa. Toisaalta sillä ei ole siihen tarvittavia resursseja eikä se tavoittaisi itselleen tärkeitä kohderyhmiä. Lisäksi riskinä nähdään, että sosiaalisessa mediassa syntyisi negatiivista keskustelua, jota ei olisi mahdollista hillitä. Kaikki viestinnän ammattilaiset korostavat, että sosiaalinen media ei ole itsetarkoitus, vaan sillä täytyy olla aina jokin tavoite. Tästä huolimatta on kiinnostavaa kysyä, onko viranomaisen mahdollista jättäytyä sieltä pois. Verkkoviestintä ja sosiaalinen media ovat keskeinen osa nykyistä digitaalista yhteiskuntaa (Castells 2009). Voi kyseenalaistaa, voiko valtionhallinnon organisaatio toimia uskottavasti yhteiskunnassa osallistumatta sosiaaliseen mediaan. Yllä oleva sitaatti osoittaa, että valtionhallinnon viestinnän ammattilaisten suhtautuminen sosiaaliseen mediaan ei ole yhdenmukaista.

Sosiaalisen median lisäksi erityisesti ministeriöt hyödyntävät oikeusministeriön ylläpitämää otakantaa.fi-sivustoa, jonne avataan keskusteluita esimerkiksi valmistella olevista lakihankkeista. Ministeriöt ovat hyödyntäneet sivustoa onnistuneesti kansalaiskes-

kustelujen luomisessa. Myös erilaisia wikipohjaisia alustoja on käytetty kansalaisten mielipiteiden keräämiseen. Kommentteja on aiheesta riippuen tullut joitakin satoja, joten kovin isosta määrästä ei ole kyse. Deliberatiivisen demokratian näkökulmasta tällaiset kansalaisten osallistamishankkeet ovat tärkeitä. Vaikuttaa siltä, että niitä voisi olla enemmänkin. Nyt osallistumista tällaisten kanavien kautta tarjotaan aktiivisesti vain joissakin asioissa.

Verkkoviestinnän ja sosiaalisen median lisäksi myös perinteisemmät viestintävälineet ovat pitäneet pintansa. Viestinnän ammattilaiset tuovat esiin, että vaikka uusia viestintävälineitä on otettu käyttöön, myös vanhat viestintäkanavat ovat edelleen tärkeitä. Esimerkiksi painettuja julkaisuja tehdään yhä, joskin vähemmän kuin aikaisemmin. Lehdistötiedote koetaan edelleen keskeiseksi viestinnän välineeksi, sillä kaikki tutkimani organisaatiot julkaisevat niitä lukuisia vuodessa. Nämä viestintäkanavat ovat tärkeitä kansalaisten tiedonsaannin kannalta ja näin olennainen osa deliberatiivista demokratiaa. Eräs haastateltava luonnehtii kuitenkin, että eri asioista tiedottaminen vie viestinnän voimavaroja eikä kansalaisten osallistamiseen jää riittävästi aikaa.

Et, et kyl se [kansalaisten osallistaminen] sais enemmän näkyä kaikkien arjessa, et kyl se, et varmaa se on kyl semmonen selvä kehityskohde. Et aika paljon sanelee sitä et nyt joku asia tulee, tai tänne tulee vieraita tai joku nyt on agendalla jossain sit siitä pitää tiedottaa. Vähän semmonen niinku et ei ehkä ajatella et minkä takia tiedotetaan vaan et se nyt vaan on näin. (H4)

Haastateltavan lainauksesta ilmenee, että viestintää on totuttu tekemään tietyllä tavalla. Ongelmallista on, että vaikka perinteinen tiedottaminen on tärkeää kansalaisten tiedonsaannin kannalta, se on usein yksisuuntaista informointia. Kuten jo edellisessä luvussa toin esiin, pelkkä tiedon välittäminen ei vielä aktivoi kansalaisia.

Tutkimani ministeriöillä, virastoilla ja laitoksilla on monipuolisesti erilaisia viestintävälineitä käytössä. Ne ovat sopeutuneet hyvin verkottuneeseen ja digitaaliseen viestintäyhteiskuntaan, sillä ne panostavat verkkosivuihin ja sosiaalisen median välineisiin huomattavasti. Viestinnän ammattilaiset näkevät niillä suuren merkityksen, sillä ne mahdollistavat viestin välittämisen toisaalta omasta näkökulmasta ja toisaalta suoran vuorovaikutuksen yleisöjen kanssa. Käytännössä niihin liittyy kuitenkin haasteita, erityisesti resurssien suhteen. Vaikuttaa siltä, että deliberatiivisen demokratian mukaisen kansalaisdialogin käyminen välineissä on mahdollista mutta ei kuitenkaan arkipäiväistä. Myös pe-

rinteisemmät, yksisuuntaiset viestinnän välineet, kuten tiedotteet ja julkaisut, ovat edelleen käytössä. Deliberatiivisen demokratian ja kommunikatiivisen viestinnän kannalta dialogi kansalaisten kanssa olisi kuitenkin tärkeää.

5.1.3 Tärkeä mutta riittämätön mediayhteistyö

Viestinnän tutkijat ovat olleet huolissaan toimituksellisen median kyvystä hoitaa yhteiskunnallista tehtäväänsä vallankäyttäjien valvojana. Demokratian kannalta sen roolin säilyttämistä on pidetty tärkeänä. (Barnett 2002; Dahlgren 2008; Lloyd 2004; Schudson 2008.) Tätä mieltä ovat myös haastattelemiini viestinnän ammattilaiset. Heidän mielestään vapaa ja itsenäinen media on tärkeä osa demokraattista yhteiskuntaa. Täten myös mediaviestintä on heille tärkeää, ja toimittajasuhteisiin panostetaan. Kuitenkin median murros herättää myös huolestunutta kritiikkiä. Ministeriöiden sekä virastojen ja laitosten välillä ei ole merkittäviä eroja suhtautumisessa mediaan.

Viestinnän ammattilaisten mukaan toimituksellisen median tehtävä on tuoda asioita esiin riippumattomasta näkökulmasta ja paljastaa mahdolliset hallinnon epäkohdat. Media toimii politiikan ja hallinnon vastaparina. Medialla on demokratian kannalta tärkeä rooli myös siinä, että se tavoittaa suuren yleisön ja luo puheenaiheet, joista keskustellaan julkisesti. Median avulla voidaan saada kansalaiset kiinnostumaan yhteiskunnallisista asioista.

Et kyl must se neljäs valtiomahti on edelleen, on hirveän tärkeä.(--) jos meidän tavoitteemme on että ja toiveemme et ihmiset olisivat kiinnostuneita yhteiskunnasta, haluaisivat vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin ja seuraisivat asioita, niin kyl media on hirveen tärkeä siinä vaikka meillä ois kuin hyvät verkkosivut ja muuta. (H2)

Se on kuitenkin median kautta kuitenkin se, sieltä tulee toisaalta se suuri yleisö ja sit toisaalta ne kuitenkin edelleen luo sen agendan et mistä keskustellaan. Et jos haluaa päästä sellaselle kansankunnan agendalle niin kyl se kuitenkin edelleen median kautta tapahtuu eikä tuhannen Twitterin seuraajan kautta 140 merkillä. (H5)

Yllä olevista lainauksista ilmenee, että haastateltavien mielestä medially on suuri valta yhteiskunnallisiin puheenaiheisiin. Keskustelun ja huomion herättämisessä medially nähdään edelleen suurempi merkitys kuin organisaation omilla verkkosivuilla tai sosiaalisen median kanavilla. Tämä kertoo, että toimituksellinen media ei ole viestinnän ammattilais-

ten mielestä menettänyt merkitystään, vaikka se onkin suuressa murroksessa. Vaikka valtionhallinto panostaa omiin viestintäkanaviin ja tavoittaa sitä kautta ihmisiä, media on viranomaisille edelleen tärkeä yhteistyökumppani.

Viestinnän ammattilaiset ovat myös sitä mieltä, että media tuo uutisointiin riippumattomuutta ja uskottavuutta. Media siis paitsi valvoo vallanpitäjiä, myös parhaassa tapauksessa edistää niiden tavoitteita nostamalla tärkeitä asioita esille. Eräs haastateltava kokee, että mediassa julkaistu juttu on parempi kuin ei juttua ollenkaan, vaikka se ei olisi aivan organisaation toiveiden mukainen. Uutisointi median kautta myös tukee kaikkea muuta viestintää, sillä esimerkiksi sidosryhmät seuraavat mediaa.

Valtionhallinnon viestinnän ammattilaiset siis kokevat mediasuhteet erittäin keskeisiksi ja panostavat niihin. He pitävät mediasuhteita yllä arkisella, hyvin tehdyllä työllä. Toimittajien palvelu on tärkeää: heidän puheluihinsa vastataan kesken kokouksen, heille annetaan lisätietoja ja taustoitusta ja etsitään sopivia haastateltavia. Lehdistölle tarkoitettuja tiedotteita julkaistaan runsaasti. Valmis tiedote on pitkän prosessin tulos: se edustaa organisaation virallista kantaa ja on aktiivinen kehoitus toimittajille tarttua asiaan. Toimittajille suunnattuja tilaisuuksia järjestetään säännöllisesti. Varsinaisia tiedotustilaisuuksia pidetään entistä vähemmän, vain silloin, kun on kyseessä todella merkittävä uutinen. Sen sijaan taustoittavia tilaisuuksia järjestetään yhä enemmän. Taustatilaisuuksissa pyritään perehdyttämään toimittajia organisaatiossa valmisteilla oleviin asioihin syvällisemmin. Jonkin verran toimittajia tavataan myös epämuodollisemmissa tilaisuuksissa, kuten lounailla.

Valtionhallinnon viestijät ovat myös pyrkineet mukautumaan median murrokseen. Toimittajien kiristynyt työtahti on pakottanut organisaatioviestijät keksimään uusia keinoja heidän tavoittamiseen. Esimerkiksi sosiaalista mediaa, erityisesti Twitteriä, hyödynnetään toimittajien kontaktoinnissa. Sosiaalisessa mediassa on myös järjestetty tiedotustilaisuuksia, jotka tapahtuvat kokonaan verkossa, koska toimittajilla on entistä vähemmän aikaa tulla tiedotustilaisuuksiin paikan päälle. Tämän lisäksi hankalista asioista tehdään yksinkertaisia visuaalisia esityksiä, jotta ne avautuisivat toimittajille paremmin.

Ministeriöiden tiedotuspäälliköitä vuonna 2000 haastatellut Hakala (2015) havaitsi, että ministeriöiden viestintäväki piti mediaa luotettavana ja hyvänä kumppanina, jonka toimintaa kritisoitiin hyvin vähän (mts. 150). Mediaa pidettiin niin tärkeänä, että jos tiedottajat eivät saaneet asioita läpi mediassa, he kokivat epäonnistuneensa työssään (mts. 205). Omasta aineistostani nousee kuitenkin voimakas kritiikki toimituksellisen median

murrosta kohtaan – siitä huolimatta, että sitä pidetään tärkeänä yhteiskunnallisena toimijana ja toimittajasuhteisiin panostetaan. Kritiikki osoittaa, että median rooli yhteiskunnassa on viestinnän ammattilaisten mielestä muuttunut. Valtionhallinnolle media ei voi olla ainoa viestinnän kohderyhmä.

Haastattelemani viestinnän ammattilaiset suhtautuvat kriittisesti toimittajien ammattitaitoon. Heidän kokemuksensa mukaan toimittajilla on heikompi yleissivistys kuin aikaisemmin, mikä on johtanut juttujen laadun heikkenemiseen.

Median perustiedoissa saattaa olla tänä päivänä vähän enemmän vajausta. Et semmosia pitkän linjan politiikan toimittajia jotka oli silloin ku mä oon tullut tänne, niillä oli valtavan hyvä poliittinen muisti. Ne muisti asioita tosi tarkkaan, miten ne oli eri hallituksissa ja eri ministeriöissä. Must tuntuu et ehkä tänä päivänä ei semmost, et on paljon kirjaviisautta ja semmosta mitä löytyy kyllä netin kautta (--). (H4)

Yllä olevassa lainauksessa haastateltava kritisoi toimittajien tietämystä politiikasta. Useat haastateltavat tuovat vastaavasti esiin, että tiettyä toimialaa seuraavia erikoistoimittajia ei enää ole. Lisäksi toimittajilla on yhä suuremmat aikataulupaineet, kun he tuottavat juttuja useaan eri kanavaan. Nämä tekijät yhdessä tarkoittavat, että virheiden määrä uutisoinnissa kasvaa. Virheitä on myös lähes mahdotonta oikoa, koska ne leviävät kerralla moneen paikkaan ja lehdet lainaavat uutisia toisiltaan.

Kiireen ja uutiskilpailun vuoksi julkiseen keskusteluun ei haastateltavien mukaan mahdu kovin monia asioita yhtä aikaa. Sen vuoksi monet tärkeät ja merkittävät asiat jäävät haastateltavien mielestä uutisoimatta, kuten viestinnän ammattilaiset alla kuvaavat.

Ehkä vois sanoa kärjistetysti et Mauno Koivisto oli aikanaan oikeassa kun hän puhui sopuleista, mediasta sopuleina jotka sitten ovat sen yhden asian perässä ja juoksee laumana sinne. Ja sitähan se totta vieköön tällä hetkellä on. Et se yks uutisot-sikko, kaikki sen kopioi ja ei mahdu monia tavallaan asioita julkisuuden agendalle yhtä aikaa. Mennään vahvasti niiden tiettyjen perässä ja sitten siinä syntyy tilanne jolloin virheet toistuu. (H7)

Kekkonen sano, se on mun lempisanonta et niin on miltä näyttää. Ja tää on se mikä on tänä päivänä enemmän totta ku koskaan. Et ei oo aikaa kattoo sitä pintaa syvemmälle, klikataan, otsikko on tärkeä, mitä raflavampi otsikko, sitä parempi. Ja valitettavasti on hyvin paljon myös mediaa semmosta joka ei yhtään mieti että mitä ne kirjoittaa kunhan ne saa sinne sitä otsikkoa. (H1)

Haastateltavat suhtautuvat hyvin kriittisesti median kykyyn uutisoida yhteiskunnallisesti tärkeistä asioista. Mediat ovat yhä enemmän toistensa kaltaisia, sillä samat uutisaiheet

toistuvat. Haastateltavien mielestä tärkeimmäksi uutiskriteeriksi nousee yleensä uutisen myyvyys. Saman huolen median kaupallistumisesta ovat tuoneet esiin myös viestinnän tutkijat (Barnett 2002; Dahlgren 2008; Lloyd 2004; Suomessa esim. Herkman 2009; Kantola 2011). Jotkut viestinnän tutkijat ovat kuitenkin esittäneet, että lukijoita houkutteleva ja konflikteihin keskittyvä journalismi voi myös osallistaa kansalaisia ja saada heidät kiinnostumaan yhteiskunnallisista asioista perinteistä asiajournalismia paremmin (Väliveronen 2009; Schudson 2008). Yllä olevista lainauksista ilmenee, etteivät haastateltavat yhdy tähän näkemykseen. Heidän mielestään median toimintaan vaikuttavat vahvasti keskinäinen kilpailu ja lukijoiden houkuttelu. Tämä johtaa journalismiin, jossa asioihin ei mennä kovin syväälle. Viestinnän ammattilaiset kritisoivat, että kansalaisten ja demokratian kannalta tämä ei ole riittävää journalismia.

Kuten jo edellisessä luvussa toin esiin, median murros korostaa organisaatioiden omien viestintäkanavien merkitystä. Murros on pakottanut viestinnän ammattilaiset pohtimaan, miten tärkeät asiat saadaan esille ilman mediaa välikätenä. Haastateltavat mainitsivat, että he ovat tarkoituksellisesti lisänneet omien kanaviensa käyttöä, jotta organisaatiot saavat paremmin oman asiantuntemuksensa kuuluviin. Eräs haastateltava pohtii, milloin lehdistötiedote menettää merkityksensä viestinnän päätuotteena ja uutiset leviävät sen sijaan ensin sosiaalisen median kautta. Tämän kehityksen nostaa esiin myös Nieminen (2007, 181–183), joka huomioi, että päättäjät yrittävät ohittaa median ja puhutella kansalaisia suoraan, erityisesti internetin välityksellä. On kiinnostavaa nähdä, kuinka kehitys jatkuu tulevaisuudessa. Jos median murros jatkuu samaa tahtia, on todennäköistä, että valtionhallinnon omien viestintäkanavien merkitys kasvaa entisestään.

Mediajulkisuus ei yksinään riitä palvelemaan organisaation viestinnän pyrkimyksiä, vaan valtionhallinto haluaa täydentää sitä omilla kanavilla. Omien kanavien käyttö heijastaa viranomaisten lisääntyntä riippumattomuutta mediasta. Demokratian kannalta tämä voi olla hyvä asia, jos viestinnän panostukset suunnataan kansalaisten informointiin ja osallistamiseen. Asiaan liittyy kuitenkin myös mielenkiintoinen vallan kysymys. Kuten viestinnän tutkimuksissakin korostetaan (Barnett 2002; Dahlgren 2008; Lloyd 2004; Schudson 2008), media on demokraattisessa yhteiskunnassa tärkeä toimija. Mielestäni riskinä on, että uutisoinnista katoaa median ulkopuolinen, arvioiva näkökulma, kun organisaatiot tavoittavat yleisöjä yhä enemmän suoraan ja medialla ei ole mahdollisuutta uutisoida kaikkia tärkeitä asioita. Näin riippumattomuus mediasta kasvattaa viestinnän ammattilaisten valtaa. Yhteisöviestinnän valtaan on kiinnitetty huomiota useissa kriittisissä

tutkimuksissa, joissa on tuotu esiin, että organisaatiot uutisoivat asioista aina omasta näkökulmastaan (Davis 2002, 2013; Dinan & Miller 2009; Suomessa Kantola & Lounasmeri 2014).

Yksi haastatelluista viestintäjohtajista ja -päälliköistä tuo tämän problematiikan esille. Hän liittää sen siihen, että esimerkiksi tiedote saattaa mennä sellaisenaan lehdistössä läpi, vaikka sitä ei ole tarkoitettu journalistiseksi jutuksi. Hänen mielestään se on huolestuttavaa, sillä median tulisi kiireisestä online-kulttuurista huolimatta varmistaa juttujen journalistinen laatu.

Valmiit jutut ja valmiit sitaatit ja suorastaan kokonaiset tiedotteet saattaa mennä läpi joka on toisaalta, sitä voi ajatella viestinnän ammattilaisena että nyt on onnistunu työssään mut sit on kyl myös kansalaisnäkökulmasta tai kokonaisuuden näkökulmasta myös aika ikävä piirre että, et näin käy. (--) Ja jos huomaa tavallaan tälläsen median heikkouden jos näin voi sanoo tietyis tilanteissa, niin se pitää tunnistaa ja sitä mun mielestä ei saa väärinkäyttää. Et kyl siinä semmonen vastuu, vastuu tulee. (H5)

Haastateltava tunnistaa sen, että organisaation omilla viestintäkanavilla on erilainen rooli kuin riippumattomalla medialla. Organisaatiot esittävät asiat aina omasta näkökulmastaan. Median uutiskilpailu ja kyvyttömyys paneutua asioihin mahdollistaa parhaimmillaan – tai haastateltavan mukaan pahimmillaan – sen, että tiedotteet menevät sellaisina läpi. Se taas tuo viestinnän ammattilaisen työhön lisää vastuuta. Mielestäni on kiinnostavaa, että vain yksi haastateltava nostaa tämän esiin. Voi olla, että viestinnän ammattilaiset eivät tunnista tätä kasvanutta vastuutaan tai sitten he eivät haastattelutilanteessa halunneet analysoida näitä ammattinsa hieman arkoja piirteitä.

On mielenkiintoista, että jotkut haastattelemani viestinnän ammattilaiset korostavat, että toimittajien ja valtionhallinnon viestinnän ammattilaisten tulisi tehdä enemmän yhteistyötä. Toimittajien tulisi heidän mielestään lähteä hallinnon mukaan rakentamaan parempaa Suomea sen sijaan, että eri mediat kilpailevat sensaatiohakuisimmista uutisaiheista.

Kun on aina pelätty sitä että nyt sitte, niinku tavallaan hallinto yrittää vaikuttaa meihin, me ollaan itsenäisiä, ei me tehdä teidän talutusnuorassa yhtään mitään. Et mun mielestä ehkä tommosesta pitäis pikkuhiljaa päästä vaan eroon. (H4)

Yhteistyöprojekteja on käytännössä syntynyt esimerkiksi datajournalismissa. Voi ajatella, että parhaimmillaan valtionhallinnon viestinnän ja toimituksellisen median yhteistyö palvelee deliberatiivista keskustelua. Voi kuitenkin kyseenalaistaa, onko vapaan ja itsenäisen median tarkoitus toimina näin. Median toteuttamasta vallan vahtikoiran tehtävästä tulisi entistä vaikeampaa, jos median ja valtionhallinnon suhde olisi kovin läheinen.

Demokratian valossa viranomaisten ja toimituksellisen median suhde näyttää mutkikkaalta. Toisaalta valtionhallinnon viestinnän ammattilaiset pitävät itsenäistä mediaa ensiarvoisen tärkeänä vallan vahtikoirana demokraattisessa yhteiskunnassa. Sen tehtävä on uutisoida hallinnon asioista kriittisestä ja puolueettomasta näkökulmasta ja saada ihmiset kiinnostumaan ja käymään keskustelua yhteisistä asioista. Toisaalta taas viestinnän ammattilaiset yrittävät vaikuttaa median uutissisältöihin, sillä media tarjoaa loistavat puitteet suuren yleisön tavoittamiselle. Sen vuoksi mediasuhteisiin panostetaan ja yhteistyötä median kanssa halutaan lisätä. Samanaikaisesti viestinnän ammattilaiset suhtautuvat median murrokseen huolestuneesti ja kritisoivat toimittajien ammattitaitoa sekä mahdollisuuksia uutisoida kansakunnalle tärkeitä asioista. Valtionhallinto panostaa omiin viestintäkanaviin entistä enemmän, jotta viesti saadaan läpi ilman mediaa välikätenä. Tämä osoittaa, että viestinnän ammattilaisten valta ja vastuu ovat kasvaneet.

5.2 Viestintä palvelee organisaatiota

Yhteiskunnan palvelemisen lisäksi valtionhallinnon viestinnän ammattilaiset erottavat viestinnälle toisen tehtävän: palvella organisaatiota ja edistää sen tavoitteita. Seuraavaksi paneudun tarkemmin tähän tehtävään. Aineistosta nousee kolme tähän liittyvää teemaa. Ensin tarkastelen haastateltavien käsityksiä organisaation edusta ja sitä tukevasta ammattimaisesta viestinnästä. Toiseksi syvennyn haastateltavien näkemyksiin maineenhallinnasta ja julkisuuteen vaikuttamisesta. Kolmanneksi nostan esiin sidosryhmä- ja vaikuttajaviestinnän.

5.2.1 Organisaation etu edellyttää ammattimaista viestintää

Osa haastatteleistani viestintäjohtajista ja -päälliköistä määrittelee viestinnän tärkeintä tehtävää organisaation näkökulmasta demokratian sijaan. Heidän mielestään viestintä tukee ensisijaisesti organisaation toimintaa ja tavoitteita eli viestintä on strategista (ks.

myös Nieminen 2000). Tämä näkökulma tulee esiin sekä ministeriöiden että virastojen ja laitosten haastatteluissa mutta korostuu hieman enemmän virastoissa ja laitoksissa.

Haastateltavien mielestä viestintä kytkeytyy kiinteästi ministeriön, viraston tai laitoksen strategiaan ja toimintaan. Viestinnän tehtävänä on tukea sitä, kuten haastateltavat alla kiteyttävät.

Me tuetaan talon strategian toteutumista eli viestinnällä ei ole mitään omaa ikään kuin agendaansa an sich vaan että meidän tehtävä on tukea tän talon onnistumista. (H5)

Tärkein, no viestinnän tärkein tehtävä on omalta osaltaan auttaa siinä et ne asiat menee mahdollisimman sulavasti ja hyvin eteenpäin, sekä valmisteluvaiheet että sit se toimeenpanovaihe. (H6)

Yllä viestinnän ammattilaiset korostavat, että viestintä tekee oman osuutensa siinä, että organisaatio saavuttaisi tavoitteensa mahdollisimman hyvin ja onnistuisi toiminnassaan. Tällöin viestinnän rooli on strateginen eli se on valjastettu tietyn päämäärän ajamiseen pikemminkin kuin yhteisymmärrystä rakentavaan kommunikatiiviseen rooliin (Nieminen 2000). Tärkeäksi nousee organisaation hyvä maine, johon paneudun luvussa 5.2.2 tarkemmin.

Yksi syy viestinnän strategisuuteen on viestinnän ammattilaisten kuvaama julkisuuden muutos. Se edellyttää valtionhallinnolta ammattimaista viestintää. Median murroksen ja yhteiskunnan digitalisoitumisen vuoksi julkisuudesta on tullut entistä arvaamattomampi ja nopeampi (Castells 2009; Suomessa organisaatioiden näkökulmasta Aula & Åberg 2012). Julkisuutta kuvaillaan esimerkiksi äkkipikaiseksi ja kuohuvaksi. Mistä tahansa asiasta, pienestäkin, saattaa nousta kohu.

Et tää on sillä tavalla muuttunut tää viestintä et sillä ei oo mitään merkitystä mikä vuorokaudenaika on tai päivä on et silloin ku se tilanne on päällä niin se on päällä. Ja siihen ei tarvita mitään kauhean kummosta. Et sä et tarvi, kenenkään ei tarvi kuolla vielä että saadaan kriisi aikaseks.(H1)

Viestintäjohtajan yllä kuvailema käsitys julkisuudesta muistuttaa Castellsin (2009) huomiota siitä, että nyky-yhteiskunnassa valta on viestinnällistä valtaa. Haastattelemani viestinnän ammattilaiset kokevat, että viranomaisten vanha auktoriteetti on vähentynyt: julkisuudessa viranomaisia kritisoidaan ja kyseenalaistetaan usein. Eräs haastateltava toteaa,

ettei hänen mielestään enää ole mielekästä puhua erikseen kriisiviestinnästä, koska kaikkien asioiden viestintää hoidetaan yhtä tehokkaasti ja huolellisesti. Viestinnän ammattilaisten työn kannalta se tarkoittaa, että heidän täytyy koko ajan seurata organisaationsa asioita julkisuudessa ja pystyä tarjoamaan viestintäpalveluita myös virka-ajan ulkopuolella. Ei riitä, että johto ja viestinnän ammattilaiset ovat valppaana, vaan koko henkilöstöllä täytyy olla hyvät viestintävalmiudet.

Uudenlainen julkisuus vaatii entistä ammattimaisempaa ja strategisempaa viestintää. Viestinnän ammattilaiset korostavat, että samalla kun julkisuus on muuttunut, valtionhallinnon viestintä on monipuolistunut ja sen arvostus esimerkiksi valtionhallinnon virkamiesjohdon silmissä on kasvanut. Viestinnästä on tullut osa organisaation johtamista ja toimintaa sen sijaan, että se olisi muusta toiminnasta irrallinen saareke. Käytännössä tämä tarkoittaa, että viestintäjohtaja kuuluu organisaationsa johtoryhmään ja on mukana tekemässä organisaatiota koskevia päätöksiä ja tuomassa niihin viestinnän näkökulmaa. Viestinnän ammattilaiset ovat osallisina ministeriöiden ja virastojen asioissa ja hankkeissa alusta alkaen ja suunnittelevat, miten niistä viestitään eri kohderyhmille.

Valtionhallinnon viestijöittenkin se toimenkuva on muuttunut sillä tavalla että se on entistä monipuolisempi kun sun pitää huomioida se et mikä sulla on se viestittävä asia ja mitä erilaisia tapoja sä käytät sen viestisi eteenpäin viemiseen. Että ei oo enää semmosta uutisputkeen puskevia tiedotesinkoja. (H3)

Viestinnän ammattilaisten työstä on siis tullut haastavampaa ja monipuolisempaa, sillä kuten eräs haastateltava yllä olevassa sitaatissa kuvaa, pelkkä mediaviestintä ei ole enää riittävää. Sen sijaan viestintä edellyttää kokonaisvaltaista suunnittelua ja oikeiden kanalien valitsemista, jotta viesti saadaan esille monimutkaistuneessa julkisuudessa. Lisäksi viesti täytyy muotoilla yksinkertaisesti, vaikka asiat olisivatkin mutkikkaita.

Haastatteluista tulee siis selväksi, että valtionhallinnon viestintä on ammattimaistunut vuosien saatossa. Ammattimainen viestintä on keskeistä promootiokulttuurissa, joka on kyllästetty viestinnällä ja mainonnalla ja jossa hyvä maine on tärkeä valuutta (Davis 2013, 3–5). Eräs viestintäjohtaja havainnollistaa mielestäni hyvin promootiokulttuuria toteamalla, että poliittinen työ on nykyään suurelta osalta viestintää, minkä vuoksi yhteistyö viestinnän ammattilaisten kanssa on poliitikoille tärkeää.

Mut on kyllä koko ministeriön ja sanon että myös ministerin edun mukaista jos ministerillä on hyvät, toimivat, jopa läheiset yhteistyösuhteet viestintäihmisten kanssa. Koska tänä päivänä se poliittinen työ, se, se on isoks osaks melkeen vain

sitä viestimistä. Totta kai sit tehään, päätöksii valmistellaan ja näin mut hirveen tärkeetä on se et miten sä niistä kerrot ja tuot näkemykset esille ja taustoja. (H9)

Kuten yllä olevasta sitaatista käy ilmi, päätöksistä viestimisellä on haastateltavan mielestä yhtä iso merkitys kuin niiden valmistelulla. Tämä kuvastaa politiikan medioitumista eli mukautumista median logiikkaan (Louw 2010). Lainaus tuo esiin, että valtionhallinnon viestinnässä on kyse muustakin kuin vain pelkästä tiedonvälityksestä. Viestin muotoilu omasta näkökulmasta on tärkeää. Demokratian kannalta tämä on kiinnostavaa, koska se nostaa esiin kysymyksen viestinnän vastuusta ja paikkansapitävyydestä. Voi kysyä, onko viestinnällä mahdollista saada asiat näyttämään joltakin muulta kuin mitä ne todellisuudessa ovat.

On mielenkiintoista pohtia strategisen viestinnän suhdetta kommunikatiiviseen viestintään. Analyysini osoittaa, että molemmat tehtävät ovat tärkeitä valtionhallinnon viestinnässä. Ammattilaiset itse eivät näe niiden välillä ristiriitaa. Eräs haastateltava kiteyttää, että demokratian edistäminen viestinnällä ei voi toteutua, jos viestinnällä ei ole organisaatiossa vankkaa roolia.

Kyllä se [viestinnän tehtävä] ennen kaikkea on se sen johtamisen ja toiminnan tukeminen. Se on se tärkein tehtävä. Totta kai sitte jos ajatellaan valtionhallinnon viestintää yleisesti niin sen tavoitteethan on määritelty lähtien sieltä perusoikeuksista, julkisuuslaista, siihen liittyvissä asetuksissa missä on hyvin tarkkaan sanottu mitä valtionhallinnon viestinnän tulee olla. Mutta jotta ne tavoitteet toteutuis niin silloin viestinnän pitää tukea johtamista ja toimintaa. (H3)

Haastateltavan mielestä viestinnän strateginen asema organisaatiossa tukee valtionhallinnon viestinnän perustehtäviä. Parhaimmillaan näin varmasti on. Ongelmallista on kuitenkin, jos organisaation edusta ja esimerkiksi julkisuuden hallinnasta tulee viestintää ensisijaisesti eteenpäin ajava voima.

Hakala (2015, 228–233) erottaa ministeriön tiedottajien keskeisiksi rooleiksi demokratian puolustajan, viestinnän konsultin, ministeriön ja isänmaan promoottorin sekä ministeriön portinvartijan, jotka esittelin luvussa 3.3.1. Hakala on haastatellut ministeriöiden tiedotuspäällikköjä vuonna 2000. Sen jälkeen viestintäympäristö ja viestintätyö ovat muuttuneet paljon. Itse koen haastattelujen perusteella, että valtionhallinnon viestinnän ammattilaisten työssä korostuvat entistä enemmän promoottorin ja viestinnän konsultin roolit. Monet haastateltavat painottavat, että viestintä on osa johtamista ja kaikkia proses-

seja. Viestintä tukee organisaation toimintaa ja tavoitteita. Avoimuus ja sitä kautta demokratian edistäminen nousevat esiin viestinnän ammattilaisten puheessa, mutta kuten haastateltava yllä asian ilmaisee, viestinnän täytyy olla osa johtamista ja toimintaa, jotta avoimuus voisi toteutua. Mielestäni promoottorin ja viestintäkonsultin rooleihin liittyy myös se, että viestinnän ammattilainen edustaa vahvasti omaa organisaatiotaan ja ajaa sen etua. Vaikuttaa siltä, että viestinnän ammattilaiselle organisaation toiminnan tekeminen näkyväksi ja avoimeksi ei enää ole riittävää, vaan sen sijaan viestintä kytkeytyy yhä vahvemmin organisaation strategian toteuttamiseen.

Haastattelemiini valtionhallinnon viestinnän ammattilaiset näkevät viestinnän tärkeäksi tehtäväksi organisaation tavoitteiden tukemisen. Tämä näkemys korostuu erityisesti virastojen ja laitosten haastatteluissa, mutta tulee esiin myös useissa ministeriöiden edustajien näkemyksissä. Kun julkisuus on muuttunut haastavammaksi, viestinnän ammattilaisten merkitys organisaatioissa on kasvanut ja viestinnästä on tullut organisaation strategiaa tukeva väline. Viestintäjohtaja on erittäin tärkeä osa organisaationsa johtoa ja vastuussa tehdyistä päätöksistä siinä missä kuka tahansa johtaja. Heillä on vaikutusvaltaa päätösten lisäksi siihen, miten niistä viestitään, myös demokratian näkökulmasta. Viestinnän ammattilaiset ovat organisaatiossaan neuvonantajia ja päätöksentekijöitä. Mielenkiintoista on, minkälaisia päätöksiä he tekevät ja miten viestinnän strategisuus ja kommunikatiivisuus sopivat yhteen.

5.2.2 Maineenhallinnan merkitys kasvaa

Kuten edellä toin esiin, osa viestinnän ammattilaisista näkee viestinnän tärkeimmäksi tehtäväksi organisaation strategian tukemisen. Osana tätä tehtävää korostuu hyvä maine, koska se vaikuttaa tavoitteiden saavuttamiseen. Sekä ministeriöiden että virastojen ja laitosten viestinnän ammattilaiset ovat yhtä mieltä siitä, että maine on elintärkeä viranomaisille.

Kaikki haastattelemiini valtionhallinnon viestinnän ammattilaiset allekirjoittavat maineen merkityksen: erään viestintäjohtajan mukaan ”maine on kaikki kaikessa”. He korostavat, että maine perustuu aina todelliselle toiminnalle eikä viestinnällä voi muuttaa huonoa toimintaa hyväksi maineeksi. Viranomaisilla tulee siis olla sellainen maine kuin ne ansaitsevat. He tuovat esiin, että hyvä maine tuo toiminnalle luottamusta. Maine liittyy näin myös demokratiaan, sillä jos ihmiset eivät voi luottaa viranomaisten toimintaan, he eivät voi luottaa myöskään omien oikeuksiensa toteutumiseen.

Toisaalta hyvä maine palvelee organisaation omia tavoitteita ja vaikuttaa esimerkiksi sen resursseihin ja rahoitukseen ja siihen, saadaanko sidosryhmien tuki omalle toiminnalle. Eräs viestintäjohtaja kokee, että viestinnän tulee luoda myönteistä kuvaa organisaatiosta. Näin viestintä tukee parhaiten organisaation tavoitteita.

Yleensäkin viestinnän tärkein tehtävä on tietysti tämmönen julkikuvan ja julkisuuskuvan ylläpitäminen niin että se olis myönteinen. Ja tietysti myönteisyydellä niin se sisältää myös et se on tämän laitoksen tai yrityksen strategian mukainen ja sitä tukeva.(H11)

Yllä oleva haastateltavan lainaus poikkeaa melko paljon luvussa 5.1.1 esittelemästäni haastateltavien näkemyksestä, jonka mukaan avoin ja vuorovaikutteinen viestintä edistää demokratiaa. Myönteisen kuvan luominen pitää sisällään sen, että asioista kerrotaan julkisuuteen organisaation kannalta suotuisasta näkökulmasta, sen tavoitteita tukien.

Tärkeää on, että kaikki organisaation jäsenet jakavat sen tavoitteet ja osallistuvat maineen rakentamiseen. Tässäkin korostuu, että viestintä kuuluu kaikkien virkamiesten työhön, eikä ainoastaan viestinnän ammattilaisten.

Mutta uskoisin että tulevaisuudessa mainetta rakennetaan entistä enemmän muulla ku viestintäyksikön läpi menevien tuotteiden tai tiedotteiden kautta. Sitte tulee just näitten itse tutkijoiden, asiantuntijoiden, johdonkin ihan suoria, omia niinku. Et tää tämmönen niinku henkilökohtainen joukkoviestintä (--) niin kyllä sillä rakennetaan mainetta. (H10)

Mitä tahansa me missä tahansa kuka tahansa tekeekin, niin se vaikuttaa siihen että millanen käsitys ministeriöstä muodostuu, millaset tavallaan, työskentelyolosuhteet ja vaikuttamismahdollisuudet ministeriöllä on jatkossa. Eli tavallaan on, jokaisen kuuluu huolehtia siitä ministeriön maineesta ja siitä se kokonaisuudessaan muodostuu, ei jostakin pintakuorrutuksesta ehkä mitä joku viestintäyksikkö tekee. (H5)

Yllä olevista lainauksista käy ilmi, että maineen rakentamiseen ei ole takuuvarmoja konspteja, vaan se koostuu kaikesta organisaation toiminnasta. Toisessa lainauksessa painottuu, että maine vaikuttaa organisaation toimintaan ja vaikuttamiseen, minkä vuoksi se on tärkeä. Tämä korostaa organisaation näkökulmaa. Useat haastateltavat korostavat viestintäkoulutusta eräänä maineenhallinnan keinona.

Mainetta painottava käsitys viestinnästä ammentaa perinteisistä, erityisesti yritysviestintää koskevista organisaatioviestinnän teorioista. Niissä viestintä on osa organisaati-

tion johtamista ja maineella on merkittävä rooli organisaation toiminnan kannalta (Cornelissen 2011; Grunig 2011; Suomessa esim. Aula & Heinonen 2002). Yritysten ja viranomaisten viestintä ei kuitenkaan ole verrattavissa toisiinsa. Valtionhallinnon viestintää koskeissa ohjeissa maineenhallintaa ei ole aina nähty keskeisenä osana viranomaisten viestintää, koska se korostaa liiaksi organisaation omia tavoitteita eikä kansalaisten palvelua (ks. esim. Informoi, neuvo, keskustele ja osallistuu 2001, 54). Viimeisimmässä Valtionhallinnon viestintäsuosituksessa (2010, 24) se on kuitenkin jo mukana. Myös valtionhallinnon viestintää tutkinut Luoma-aho (2006) painottaa, että maine on viranomaisille välttämätön nyky-yhteiskunnassa, koska niitä ei arvioida enää pelkästään suoriutumisen perusteella. Hyvä maine takaa viranomaisille hyvät toimintaedellytykset. (Mts. 12–13).

Mielestäni demokratian edistämisen ja organisaation maineen rakentamisen suhde on mutkikas. Ongelmia syntyy, jos valmisteilla on jokin herkkä ja kritiikkiä nostattava asia. Onko silloin organisaation edun ja tavoitteiden mukaista nostaa asia julkiseen keskusteluun, vaikka se olisikin demokratian kannalta suotavaa? Myös Davis (2013, 141) huomauttaa, että julkiset organisaatiot voivat viestinnällään pyrkiä hallitsemaan julkisuutta ja julkista mielipidettä, mikä on avoimen kansalaisdialogin kannalta ongelmallista.

Eryteisesti poliittisesti johdetuissa ministeriöissä tämänkaltainen tilanne tulee todennäköisesti usein vastaan: erään ministeriön viestintäjohtaja toteaa, että ministerit usein arastelevat kertoa keskeneräisistä asioista. Silti ministeriöiden viestinnän ammattilaisten mukaan ongelmatilanteita syntyy todellisuudessa vain yksittäistapauksissa. He korostavat, että on ääretön määrä asioita, jotka eivät ole poliittisesti herkkiä ja joista voidaan viestiä normaalisti. Ongelmatilanteissa viestinnän johdolla on tärkeä rooli kannustaa avoimuuteen, tarvittaessa vaikka sitten vetoamalla lainsäädäntöön. Virastojen ja laitosten edustajat toteavat, että heillä ei juuri jouduta käymään keskusteluja siitä, voidaanko joistain asioista ylipäänsä tiedottaa. Erään viraston viestintäjohtaja on sitä mieltä, että avoimuus on helpompaa virastotasolla kuin ministeriöissä.

Käytännössä asia ei kuitenkaan ministeriöissä ole yksinkertainen. Ministeriöiden edustajien vastauksista voi tulkita, että avoin voi olla myös ikään kuin näennäisesti. Viestintäkanava ja käytettävä kieli vaikuttavat siihen, tavoittaako viestintä suuren yleisön. Jos jostain asiasta ei haluta herättää laajempaa keskustelua, se voidaan esimerkiksi uutisoida verkkosivuilla uutisena. Sen sijaan lehdistötilaisuus tai lehdistötiedote on huomattavasti aktiivisempi viestintäkeino, joka houkuttelee toimittajia tekemään juttua. Verkkosivuilla

uutinen on kyllä luettavissa, mutta sillä ei aktiivisesti itse lähestytä vastaanottajia, jolloin tavoitteena voi olla, ettei se herätä laajempaa keskustelua.

Kielenkäytöllä puolestaan on iso merkitys sille, kuinka ymmärrettävä asia on. Eräs ministeriön viestintäjohtaja kuvaa, että poliitikot saattavat olla haluttomia kertomaan asioista aivan suoraan, jolloin käytettävä kieli on monimutkaisempaa eikä välttämättä avaudu tavalliselle kansalaiselle. Tämä on viestinnän ammattilaisen työn kannalta kiusallista.

Viestijät haluaisi puhuu kohtuullisen suoraan ja kertoa myöskin vaikutuksista, ei vaan taloudellisia vaikutuksia vaan ihmisvaikutukset erilaisista päätöksistä, ja sitte poliitikot saattaa olla sitte, sitten tota, noh, haluttomampia sanomaan ihan suoraan asia on jollon siihen tulee(--)-semmosta sumuverhoa eteen ihan jo sanavalinnoissa ja tämmöisissä. (H6)

Yllä olevassa lainauksessa haastateltava kuvailee, miten sanavalinnoilla voidaan vaikuttaa siihen, kuinka ymmärrettävä asia on. Voi kyseenalaistaa, toteutuuko kansalaisten tiedonsaanti ja deliberatiivisen demokratian edellyttämä julkinen keskustelu, jos viestintä ei ole ymmärrettävää tai jos viestintäkeino ei tavoita laajaa yleisöä. Myös poliittisen viestinnän tutkijat ovat kiinnittäneet huomiota viestinnän suunnitelmallisuuteen: heidän mukaansa poliittiset puolueet suunnittelevat tarkasti viestintäänsä niin, että esimerkiksi tiedotteen sisältö ja ajoitus on huolellisesti harkittu siten, että se saisi joko mahdollisimman paljon positiivista huomiota tai että arkaluontoisissa asioissa se hautautuisi muiden uutisten joukkoon. (Franklin 2004; Louw 2010; McNair 2007.) Omasta, viranomaisia koskevasta aineistostani nousee samankaltainen havainto siitä, että tarvittaessa viestintää voidaan toteuttaa myös niin, että asiat eivät nouse laajempaan keskusteluun. Kuten kriittiset organisaatioviestinnän tutkijat toteavat, viestinnän ammattilaisilla on vaikutusvaltaa siihen, miten ja milloin asioista kerrotaan (Davis 2002, 2013; Dinan & Miller 2009). On siis selvää, että on tilanteita, joissa organisaation ja kansalaisten etu eivät ole sama asia. Deliberatiivisen demokratian kannalta tämä muodostaa riskin.

Viestinnän ammattilaisten haastatteluista ilmenee myös, että valtionhallinnon viestinnän keskeisellä tehtävällä eli avoimuuden varmistamisella on aina myös toinen funktio, nimittäin julkisuuden hallinta organisaation omasta näkökulmasta. Useimmat haastateltavat ovat sitä mieltä, että julkisuuden täydellinen hallinta on mahdotonta mutta julkisuutta voi ohjata avoimuudella ja aktiivisella ennakkoinnilla. Se tarkoittaa, että viestinnässä täytyy olla rehellinen ja ensimmäisenä liikkeellä. Kertomalla organisaation asioista itse ensin pääsee määrittelemään, mistä näkökulmasta ne tulevat julkisuuteen.

Ensimmäinen uutinen on se uutinen, kaikki muu on selittämistä. Ja silloin pitäisi ikään ku omilla ehdoilla päästä sanomaan siitä omasta näkökulmastansa se asia ensin ennen ku siihen tarttuu joku muu ja omalla painotuksellansa omaa intressiänsä korostaen lähtee sen kanssa joko someen keskusteluun tai sitte, no joka tapauksessahan Twitteristä nää toimittajatkin hakee uutisaiheensa, et se lähtee sit jotenki ihan väärällä kulmalla liikkeelle. (H6)

Mielestäni toimimalla aktiivisesti ja ennakoivasti ei ainoastaan edistetä kansalaisten tiedonsaantia vaan myös organisaation tavoitteita. Yllä oleva sitaatti on hyvä esimerkki Hakalan (2015, 171–193) esittelemästä promoottorin roolista. Viestinnällä on tärkeä strateginen rooli vaikuttaa organisaatiossa siihen, miten ja minkälaisista näkökulmista asioita esitetään. Demokratiaan ja avoimeen julkiseen keskusteluun tämä voi vaikuttaa heikentävästi. Davis (2013) on jopa sitä mieltä, että promootion käyttö politiikassa johtaa siihen, että uutisisällöt ovat vääristyneitä ja kansalaiset tietävät entistä vähemmän yhteiskunnallisista asioista. Tämä puolestaan johtaa kansalaisten yhteiskunnallisen aktiivisuuden laskuun. (Mts. 142.) Mielestäni tämä olisi melko pitkälle menevä johtopäätös, mutta on selvää, että organisaation ja kansalaisten etu eivät välttämättä ole kaikissa asioissa yhteneväiset.

Viestinnän ammattilaisten rooli organisaatiossa vaikuttaa ristiriitaiselta, sillä he toisaalta kannustavat avoimuuteen ja huolehtivat kansalaisten tiedonsaannista mutta toisaalta neuvovat poliitikkoja ja virkamiehiä siinä, miten ja milloin viestiä. Monet luonnehtivat rooliaan siten, että he toimivat organisaation ja yhteiskunnan välissä.

Me toisaalta edustamme organisaatioissamme kansaa ja julkista sanaa. Ja sitten toisaalta niin vaikka toimitusten suuntaan tai kansalaisten suuntaan niin me edustetaan sitten valtionhallintoa ja jossakin määrin poliittisia päättäjiä. Et se antaa aika ison vastuun molempiin suuntiin. (H5)

Haastateltavan yllä kuvailema rooli on monimutkainen. Organisaatioissaan viestinnän ammattilaisten tehtävänä on tuoda toimintaan ulkopuolisen yhteiskunnan näkökulmaa. Muulle maailmalle he puolestaan edustavat organisaatiotaan. Tämä herättää kysymyksen, miten viestinnän ammattilainen pystyy edustamaan yhtä aikaa näitä eri tahoja. Loppujen lopulta viestinnän ammattilaisen tulee aina olla lojaali työnantajalleen. Eräs ministeriön viestintäjohtaja kuvailee, että viestintätyötä ei ole mahdollista tehdä ilman luottamuksellisia suhteita ministereihin ja virkamiehiin. Luottamuksen menetys olisi kohtalokasta työlle.

Valtionhallinnon viestinnän ammattilaisten haastatteluista käy ilmi, että hyvä maine on myös viranomaisille tärkeä, vaikka se on perinteisesti liitetty yritysviestintään. Hyvä maine vaikuttaa organisaation toimintaedellytyksiin, ja sen luominen on keskeinen osa strategista viestintää. Mainetta ja julkisuutta pyritään ohjaamaan aktiivisella ja ennakkoivalla viestinnällä, jotta organisaatio pääsee kertomaan asioista omasta näkökulmastaan. Pahimmassa tapauksessa maineen rakentaminen on ristiriidassa demokratian edistämisen kanssa, jos jokin asia on niin herkkäluonteinen, ettei sitä haluta nostaa julkiseen keskusteluun. Tämä asettaa viestinnän ammattilaiset ristiriitaiseen asemaan, sillä heidän täytyy toisaalta olla lojaaleja työnantajilleen ja toisaalta miettiä viestintää kansalaisten tiedontarpeiden näkökulmasta.

5.2.3 Sidosryhmä- ja vaikuttajaviestintä tukee organisaatiota

Viestinnän strategisuuteen liittyy keskeisesti useiden haastateltavien mainitsema yhteiskuntasuhteiden hoito. Sitä korostavat sekä ministeriöiden että virastojen edustajat. Se pitää sisällään sidosryhmiin ja päättäjiin vaikuttamista erilaisilla keinoilla. Sidosryhmä- ja vaikuttajaviestinnän rooli on haastateltavien mukaan vahvistunut viime vuosina: eräs viestintäjohtaja kuvailee, että asioita ei enää voi valmistella ilman sidosryhmien panosta. Monissa organisaatioissa sidosryhmäsuhteet koetaan luontevaksi osaksi viestintää.

Haastateltavien mainitsema sidosryhmien joukko on laaja: he lukevat siihen esimerkiksi päättäjät, kansanedustajat, kunnat, elinkeinoelämän, tutkimuslaitokset, erilaiset järjestöt ja muut viranomaiset. Näistä kansanedustajat ja muut päättäjät korostuvat erityisesti virastojen edustajien haastatteluissa.

Sidosryhmien kanssa korostuu henkilökohtainen, kasvokkainen viestintä. Henkilökohtaisilla tapaamisilla on haastateltavien mukaan entistä tärkeämpi arvo, koska ihmisillä on niihin vähemmän aikaa. Erilaisilla tapaamisilla ja tilaisuuksilla halutaan käydä keskustelua sidosryhmien kanssa. Niillä on myös organisaatiota palveleva tarkoitus, sillä sidosryhmäviestinnällä pyritään edistämään sidosryhmien ymmärrystä organisaation asioista ja saamaan ne näin tukemaan niitä. Kuten viestinnän ammattilaiset alla kuvaavat, viestintä sidosryhmien kanssa tasoittaa organisaation tietä ja tekee sen työn helpommaksi.

(--) me viestimme, me kerromme valmisteilla olevista asioista mutta nykyään entistä enemmän myös tavallaan prosessin eri vaiheissa keskustelutamme eri sidosryhmillä sitä sisältöä jolloin sitten et siinä vaiheessa ku meiltä täältä mahdollisimman

valmiina ikään ku lähtee eteenpäin niin sitte se on, se menee jo semmoseen ympäristöön jossa eri sidosryhmät on voinu tuoda siihen näkemyksensä jotka on voinu vaikuttaa siihen. Ja tällä sitte helpotetaan kaikella tavalla sen asian toimeenpanoa ja hyväksyttävyyttä ja sen viestintää. (H5)

Et sit se vastaanotto vois olla sillä tavalla, ei voi sanoa että myönteinen koska myönteisyyttähän me ei voida hakea mutta sillä tavalla että sidosryhmät ymmärtäis et mistä tää tulee, minkä takia esitetään jotain sellaista mikä siellä nyt on sitte tuloillaan. (H6)

Haastateltavien sitaateista ilmenee, että sidosryhmille annetaan laajasti mahdollisuus vaikuttaa asioiden valmisteluun. Tämä täyttää hyvin deliberatiivisen demokratian ihanteen keskustelun käymisestä: keskustelulla edistetään eri osapuolten ymmärrystä asian eri puolista, jotta niistä voidaan päästä yhteisymmärrykseen. Tällainen viestintä on kommunikatiivista. Samaan aikaan sidosryhmäviestintä on myös strategista, sillä yhtenä tavoitteena on lisätä valmistelun ja viranomaistoiminnan hyväksyttävyyttä. Ideana on, että kun sidosryhmät saavat osallistua valmisteluun, ne myös myöhemmin tukevat asian viemistä eteenpäin. Siksi herää kysymys, onko tarkoitus aidosti kerätä sidosryhmien näkemyksiä ja mielipiteitä asian valmisteluun vai pikemminkin edistää asian läpimenoa julkisesti.

Ongelmallista on myös sidosryhmäviestinnän julkisuus. Deliberatiivisen demokratian näkökulmasta on olennaista, että jokaisella on oikeus osallistua sellaisten asioiden ratkomiseen, jotka koskevat häntä itseään. Jos asiasta viestitään laajemmin suurelle yleisölle vasta siinä vaiheessa, kun se on jo valmisteltu pitkälle tai päätetty, ei kyse ole yhteisestä, kansalaisia osallistavasta keskustelusta. Deliberatiivisen demokratian kriitikot Fraser (1990), Mouffe (1999) ja Young (2000) kiinnittävät huomiota siihen, että pienen samanmielisen eliitin keskustelu ei ole aitoa, julkista keskustelua.

Myös Nieminen (2007, 182) ja Erkkilä (2012, 26) näkevät ongelmallisena päätöksenteon vetäytymisen julkisuudesta ja muuttumisen pienen porukan keskusteluksi. Erkkilä (2012) mainitsee, että hallinto käyttää yhä enemmän asiantuntijoita ja sidosryhmiä valmistelutyössä, mikä puolestaan vähentää painetta saattaa kaikkia asioita kaikissa yksityiskohdissaan julki. Hänen mukaansa tällainen päätöksenteko voidaan nähdä demokraattisena vain, jos siinä on kattavasti osallisena olennaiset ryhmät. Kyse ei kuitenkaan ole institutionaalisesta, lakiin perustuvasta päätöksenteon muodosta, mikä on ongelmallista. Näin hallinnon läpinäkyvyys on näennäistä, koska se ei ulotu kaikkiin kohderyhmiin. (Mp.) On mahdollista, että ministeriöiden, virastojen ja laitosten sidosryhmäviestintä toimii juuri näin. Kun asian valmistelusta käydään keskustelua asiantuntijoiden kanssa, sitä ei valmisteluvaiheessa nähdä tarpeelliseksi alistaa julkiselle keskustelulle. Vaikuttaa siltä,

että sidosryhmäviestintä muodostaa riskin viranomaisviestinnän läpinäkyvyydelle, vaikka tavoite olisikin päinvastainen.

Viranomaisten sidosryhmäviestintää on mielenkiintoista pohtia osana lobbausta. Jaatisen (2000) mukaan lobbaus on organisaation mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Parhaimmillaan lobbaus rakentaa parempaa yhteiskuntaa ratkaisemalla konflikteja. Perinteisesti suurimpia lobbaajia ovat olleet järjestöt ja suuryritykset ja lobbauksen kohteita poliitikot ja viranomaiset. Lobbarit tarjoavat päätöksentekijöille olennaista tietoa, jotta yhteiskunnalliset asiat osataan ratkaista mahdollisimman hyvin. (Mts. 167, 171, 172, 183.) Itsekin lobbarina toiminut Jussi Lähde (2010, 32) puolustaa lobbaamista sillä, että se tuo poliittisille päättäjille sekä yrityksissä ja yhteisöissä toimiville ihmisille koottua tietoa ja näkemyksiä, jotta he voivat paremmin muodostaa oman mielipiteensä. Lähteen mielestä lobbaus tulisi nähdä olennaisena osana länsimaisen demokratian toimintaa (mts. 54).

Mielestäni Jaatinen (2000) ja Lähde (2010) antavat lobbauksesta liian suoraviivaisen kuvan. Haastatteluista ilmenee, että viranomaisilla on omat intressinsä, joita ne pyrkivät ajamaan. Kyse ei ole ainoastaan siitä, että viranomaiset kuuntelisivat sidosryhmiä, jotta ne voisivat tehdä parempia päätöksiä, vaan ne haluavat myös vakuuttaa sidosryhmät omista näkemyksistään. Kutsumalla sidosryhmiä yhteen keskustelemaan asioista viranomaisten yhtenä tavoitteena on tehdä asioista hyväksyttävämpiä. Näin ne ajavat omaa etuaan. Riskinä on, että lobbauksen idea kääntyy pääläelleen: viranomaiset lobbaavat sidosryhmiä eikä toisinpäin.

Tästä näkökulmasta haastateltavien mainitsemista sidosryhmistä nousee mielenkiintoinen joukko: päättäjät. Eräs haastateltava käyttää päättäjille viestimisestä nimitystä vaikuttajaviestintä. Viestintäkonsultteja tutkineet Kantola ja Lounasmeri (2014) tuovat esiin, että vaikuttajaviestintä eli poliittisiin päätöksentekijöihin vaikuttaminen on eri organisaatioille tärkeä viestinnän muoto, johon viestintätoimistot tarjoavat maksullisia palveluja. Useissa viestintätoimistoissa on vaikuttajaviestintään erikoistuneita konsultteja, joilla on yhteyksiä poliittisiin puolueisiin. Toimistot myyvät myös politiikkaan liittyvää hiljaista tietoa: kenellä poliitikoista on mahdollisuuksia vaikuttaa mihinkin asiaan. (Mts. 9–10.)

Aineistoni mukaan vaikuttajaviestintä on nouseva ilmiö myös viranomaisviestinnässä. Useimmat virastojen ja laitosten edustajat tuovat nimittäin esiin, että heille on tärkeää pitää suoraan yhteyttä kansanedustajiin ja muihin keskeisiin päättäjiin ja tehdä oma organisaatio tunnetuksi. Myös jotkut ministeriöiden edustajat korostavat tätä.

(--) kyl meillä selkeesti on tarve viestiä päättäjille meidän tavoitteista, tahtotilasta yhdenmukaisemmin koska tällä hetkellä se julkisuudessa se *(--)* julkikuva on vähän hajanainen. Hyvin kuvaa esimerkiksi viimeinen välikysymyskeskustelu eduskunnassa jossa viis ja puol tuntia, 170 puheenvuoroa puitiin meihin liittyviä asioita niin sen aistii et on hyvin paljon erilaisia näkemyksiä ja erilaisia lukuja ja erilaisia totuuksia ja niin edelleen. (H7)

Ja sitte jos taas kansanedustajat ja päättäjät ei meitä tunne niin se on myös meillä on joskus käyty keskustelua et miks meidän aina pitää olla, tai miks meidän pitäis näin tehdä tai miks meidän pitäis näkyä julkisuudessa. Voihan sitä yrittää vetäytyä mutta sitten taas jos, kun rahaakin jaetaan niin on tietysti tärkeitä että ensinnäkin tunnetaan ja toisaalta niin tärkeitä myös että tunnetaan myönteisesti. (H11)

Yllä olevista sitaateista käy ilmi, että viranomaisilla on tarve vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Viranomaiset haluavat tehdä omia tavoitteitaan tiettäväksi muun muassa kansanedustajille. Tämä vaikuttaa suuressa määrin viranomaisten toimintaedellytyksiin. Moni haastateltava mainitsee, että vaikuttajaviestintä on olennaista, jotta taloudelliset resurssit voidaan turvata. Näin palataan jälleen hyvän maineen tärkeyteen.

Päättäjiin kohdistuva, viranomaisten suorittama lobbaaminen on kiinnostavaa, koska viranomaiset ovat mitä suuremmassa määrin itsekin päättäjiä ja yhteiskunnallisia vaikuttajia sekä lobbauksen kohteita. Haastattelujeni perusteella näyttää kuitenkin siltä, että lobbauksen asetelma on muuttunut: viranomaiset eivät ole enää ainoastaan lobbauksen kohteena vaan myös aktiivisia lobbaajia itse. Voi kyseenalaistaa, ajaako tämän parhaiten kansalaisten etua ja demokratiaa.

Aineistostani käy ilmi, että ministeröiden, virastojen ja laitosten sidosryhmä- ja vaikuttajaviestintä on kasvattanut merkitystään. Sillä voi olla demokratiaa ja kansalaiskeskustelua edistävä vaikutus. Parhaimmillaan sidosryhmien kanssa käyty keskustelu edistää asioiden ymmärrettävyyttä ja johtaa parempiin päätöksiin, kun eri osapuolien näkökulmia otetaan huomioon. Siihen liittyy kuitenkin useita haasteita demokratian näkökulmasta. Se on kaikille avoimen verkkoviestinnän vastakohta: kasvokkaisia tapaamisia rajatulla osallistujajoukolla. On ongelmallista, jos sidosryhmien tapaamiset tapahtuvat suljettujen ovien takana. Lisäksi päättäjiin vaikuttaminen näyttää olevan nouseva ilmiö erityisesti virastoissa ja laitoksissa. Näin sidosryhmä- ja vaikuttajaviestinnällä on merkittävä rooli organisaation oman edun tavoittelemisessa, ja se vaikuttaa kiinnostavalta jatkotutkimuskohteelta.

5.3 Tiivistys: kommunikatiivinen ja strateginen viestintä valtionhallinnossa

Olen edellä esitellyt valtionhallinnon viestinnän tavoitteita ja suhdetta demokratiaan tekemieni haastattelujen perusteella. Tässä luvussa teen aineistostani vielä tiivistyksen. Aineistostani nousee kaksi viranomaisviestinnän tehtävää: toisaalta valtionhallinnon viestintä palvelee koko yhteiskuntaa ja näin myös demokratiaa; toisaalta se palvelee aina myös organisaatiotaan ja sen tavoitteita. Näin sekä kommunikatiivisen että strategisen viestinnän piirteet kuuluvat valtionhallinnon viestintään (ks. myös Nieminen 2000).

Erityisesti ministeriöiden viestintäjohto perustelee työtään demokratian edistämisellä ja kommunikatiivisella viestinnällä. Monet heistä kokevat vahvasti, että valtionhallinnon viestinnän tehtävänä on turvata kansalaisten tiedonsaanti ja osallistumismahdollisuudet. Myös virastojen ja laitosten edustajat pitävät tätä tehtävää tärkeänä, mutta he eivät nosta sitä yhtä paljon esiin.

Yhteiskunnan ja demokratian palvelemisessa viestinnän ammattilaiset korostavat kolmea teemaa, jotka ovat avoimuus, vuorovaikutus ja suuren yleisön tavoittaminen median avulla. Avoimuus tarkoittaa, että lähtökohtaisesti kaikki valtionhallinnon valmisteluun ja päätöksiin liittyvä tieto on saatavilla ja siitä tiedotetaan aktiivisesti. Vuorovaikutteisuuden kansalaisten ja tärkeiden sidosryhmien kanssa pyritään erityisesti sosiaalisen median sekä erilaisten verkkoviestinnän keinojen avulla. Toimituksellista mediaa pidetään tärkeänä voimana demokraattisessa yhteiskunnassa, sillä se valvoo poliitikkoja ja nostaa asioita julkiseen keskusteluun. Medialla on keskeinen rooli saada kansalaiset kiinnostuneiksi yhteiskunnallisista asioista.

Näihin teemoihin liittyy myös haasteita demokratian kannalta. Voi kyseenalaistaa, riittääkö avoimuus turvaamaan demokratian toteutumista. Deliberatiivisen demokratian näkökulmasta on tärkeää, että kansalaiset saavat heitä koskevan tiedon. Pelkkä tiedonvälitys ei kuitenkaan vielä aktivoi kansalaisia eikä tarkoita dialogia heidän kanssaan. Myös sosiaalisen median ongelmana vaikuttaa olevan, että siellä ei synny aitoa vuorovaikutusta. Se on monille viranomaisille uusi tiedonjakamisen kanava, jonka resurssit koetaan usein ongelmallisiksi. Valtionhallinnon viestinnän ammattilaiset kritisoivat myös median kykyä toteuttaa yhteiskunnallista tehtäväänsä. Toimittajien kiristyneet aikataulut ovat vaikuttaneet siten, että valtionhallinto ei saa kaikkia keskeisiä asioita esiin julkisuudessa.

Erityisesti virastojen ja laitosten edustajat korostavat viestinnän tehtävää organisaation tavoitteiden palvelemisessa eli viestinnän strategisuutta. Se nousee vahvasti esiin

myös muutamassa ministeriöiden edustajien haastattelussa. Viestinnän ammattilaiset korostavat seuraavia kolmea teemaa: organisaation strategiaa tukemista ammattimaisella viestinnällä, maineenhallintaa ja julkisuuteen vaikuttamista sekä yhteiskuntasuhteita.

Viestinnän ammattilaiset kuvaavat, että julkisuus on muuttunut voimakkaasti: siitä on tullut yhä nopeampaa ja arvaamattomampaa, jolloin mikä tahansa organisaatiota koskeva asia saattaa nousta julkisuuteen. Tämä vaatii organisaatioilta ammattimaista viestintää. Viestinnän asema valtionhallinnossa onkin parantunut huomattavasti viime vuosina, ja viestintäjohtaja tai -päällikkö kuuluu organisaationsa ylimpään johtoon. Maineen rakentaminen ja julkisuuteen vaikuttaminen korostuvat organisaatiota tukevassa viestinnässä. Vaikka maine perustuu aina todelliseen toimintaan, julkisuuteen voi vaikuttaa aktiivisella viestinnällä, jossa omat viestit on pohdittu valmiiksi. Näin avoimuus palvelee paitsi kansalaisten tiedonsaantia, myös organisaatioiden omia tavoitteita. Lisäksi monet haastateltavat korostavat viestinnän muuttumista vaikuttamisen suuntaan, mikä tarkoittaa, että viestinnässä korostuu sidosryhmiin ja päättäjiin vaikuttaminen.

On kiinnostavaa pohtia näiden kahden tehtävän, kommunikatiivisen ja strategisen, suhdetta toisiinsa. On selvää, että jälkimmäistä, viestinnän strategista luonnetta korostava puoli ei suoraan palvele kansalaisia tai demokratiaa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että nämä kaksi tehtävää olisivat automaattisesti ristiriidassa keskenään. Demokratian toteutuminen on kuitenkin pienistä asioista kiinni: siitä, että valtionhallinnon viestinnän ammattilaiset muistavat sen työssään, tuovat sitä organisaatioidensa johdolle esiin ja yrittävät löytää keinoja kansalaisten tavoittamiseen. Tämän takia olen tutkinut juuri viestinnän ammattilaisten käsityksiä työstään. Monet haastateltavat kokevat kansalaisten tavoittamisen selkeäksi kehityskohteeksi. He tuovat esiin, että julkisuus ja maine ovat tulleet tärkeämmiksi viime vuosina ja niihin kiinnitetään yhä enemmän huomiota. Riskinä on, että julkisuus ja maine ja organisaation strategia saavat yhä enemmän huomiota demokratian jäädessä toiseksi.

6 Johtopäätökset: valtionhallinnon viestintä deliberatiivisen demokratian näkökulmasta

Tutkielmassani olen paneutunut valtionhallinnon viestinnän ammattilaisten käsityksiin työstään ja arvioinut niiden suhdetta demokratiaan. Tässä luvussa teen aineistostani päätelmiä deliberatiivisen demokratian näkökulmasta. Esittelen deliberatiivista demokratiaa

tukevia ja toisaalta sitä haastavia piirteitä sekä pohdin valtionhallinnon viestinnän vaikutusta demokratiaan. Tässä luvussa käsittelem ministeriöitä sekä virastoja ja laitoksia kokonaisuutena eli luon yleiskuvaa valtionhallinnon viestinnästä.

6.1 Deliberatiivista demokratiaa tukevat piirteet

Kaikki haastateltavat pitävät tärkeänä valtionhallinnon viestinnän roolia demokratiassa. Osa haastateltavista nosti asian itse esiin, kun taas osa piti asiaa kysyttäessä tärkeänä. Joka tapauksessa haastateltavat luonnehtivat viestintää demokratian kulmakiveksi. Demokratian toteutumisen kannalta on keskeistä, että viestinnän ammattilaiset kokevat demokratian edistämisen tärkeäksi osaksi työtään. Olisi huolestuttavaa, jos näin ei olisi, sillä esimerkiksi Valtionhallinnon viestintäsuositus (2010, 13) kytkee viestinnän kiinteästi demokratiaan.

Demokratian näkökulmasta viestinnän ammattilaiset pitävät kansalaisia tärkeänä viestinnän kohderyhmänä. He näkevät avoimuuden ja kansalaisten jatkuvan tiedonsaannin eri hankkeiden ajan tärkeänä osana demokratian toteutumista. Kansalaiset eivät voi toimia eivätkä vaikuttaa itseään koskeviin asioihin, jos he eivät saa tietoa tärkeistä asioista. Avoimuus on viestinnän ammattilaisille tärkeä arvo. Tällaiset näkemykset korostavat viestinnän kommunikatiivisuutta eli yhteisymmärrystä rakentavaa puolta. Deliberatiivisen demokratian näkökulmasta kansalaisten tiedonsaanti on tärkeää, mutta se ei vielä riitä täyttämään ihannetta julkisen keskustelun käymisestä.

Kaikki haastateltavat pitävät vuorovaikutusta kansalaisten ja muiden sidosryhmien kanssa tavoiteltavana ja myönteisenä asiana. Käytännössä keskustelua heidän kanssaan pyritään käymään verkkoviestinnän keinoin: erityisesti organisaatioiden verkkosivuilla, osallistavilla verkkosivustoilla ja keskustelufoorumeilla tai sosiaalisen median välineissä. Näillä hankkeilla on onnistuttu keräämään kansalaisten mielipiteitä esimerkiksi meneillään olevista lakiuudistuksista.

Kaiken kaikkiaan valtionhallinnon viestintä on monipuolista ja monikanavaista. Se pyrkii tavoittamaan tärkeät kohderyhmät. Viestintää suunnitellaan ja tarvittaessa räätälöidään niin, että kaikki saisivat tarvitsemansa tiedon. Valtionhallinnon organisaatiot ovat rohkeasti ottaneet käyttöön uusia viestintävälineitä, kuten sosiaalisen median eri sovelluksia. Näin viranomaiset ovat pyrkineet tuomaan toimintaansa lähemmäs kansalaisia, ja verkkoviestintä nähdään tässä suurena mahdollisuutena myös tulevaisuudessa. Lisäksi

suuren yleisön tavoittelemiseen median avulla panostetaan edelleen. Nämä ovat deliberatiivisen demokratian kannalta myönteisiä asioita.

6.2 Deliberatiivista demokratiaa haastavat piirteet

Vaikka valtionhallinnon viestinnän ammattilaiset korostavat viestinnän roolia osana demokratiaa, haastatteluissa nousee esiin myös paljon demokratian toteuttamiseen liittyviä haasteita. Vaikuttaa siltä, että valtionhallinnon toimijoiden viestinnässä korostuu yhä enemmän strateginen viestintä. Se tarkoittaa, että viestintä tukee organisaation strategiaa ja tavoitteita. Käytännössä se näkyy maineen rakentamisena, julkisuuteen vaikuttamisena sekä yhteiskuntasuhteisiin panostamisena. Näin valtionhallinnon viestintä muistuttaa yhä enemmän minkä tahansa organisaation, kuten yrityksen, viestintää.

Paine organisaation tavoitteita tukevaan viestintään tulee yhteiskunnasta, jossa viestintä on yhä keskeisemmällä sijalla. Julkisuus on arvaamatonta: mikä tahansa asia voi uhata organisaation mainetta ja vaatia sen huomiota. Viestinnän ammattilaiset kuvaavat, että heidän työnsä on muuttunut yhä haastavammaksi ja heidän asiantuntemukselleen on paljon kysyntää. Organisaation johto arvostaa viestinnän ammattilaisia, jotka ovat keskeisiä neuvonantajia asiassa kuin asiassa. On kuitenkin muistettava, että vaikka yhteiskunta asettaa viestintätyölle tietyntyyppisiä paineita, organisaatiot itse päättävät, miten ne niihin suhtautuvat.

Käytännössä strateginen viestintä näkyy siten, että demokratian kannalta keskeinen avoimuus palvelee myös organisaation omaa etua. Viranomaiset pyrkivät aktiivisesti vaikuttamaan julkisuuteen ja rakentamaan hyvää mainetta. Tässä mielessä avoimuus on strategista: organisaatiot suunnittelevat itse aktiivisesti, milloin ja mistä näkökulmasta asioista kerrotaan, sillä asiat tulevat joka tapauksessa esiin. Demokratian kannalta voi kyseenalaistaa, kerrotaanko kaikista asioista siitä näkökulmasta kuin kansalaisten kannalta olisi suotavaa. Toisaalta voi ajatella niinkin, että intensiivinen viestintäyhteiskunta pakottaa organisaatiot entistä avoimempaan viestintään.

Haastattelemieni viestintäjohtajien ja -päälliköiden mukaan yhteiskuntasuhteet ja sidosryhmäviestintä ovat kasvattaneet merkitystään viime aikoina. Sidosryhmäviestinnän tarkoituksena on lisätä organisaatioiden sidosryhmien ymmärrystä organisaatioiden asioista ja näin lisätä asioiden hyväksyttävyyttä ja läpimenoa. Deliberatiivisen demokratian kannalta tämä voi tarkoittaa hedelmällistä keskustelua, mutta sidosryhmäviestinnän avoi-

muus on ongelmallista – ovatko kaikki, joita asiat koskevat, kutsuttu mukaan keskusteluun? Lisäksi erityisesti virastoissa keskeistä on päättäjiin, kuten kansanedustajiin, vaikuttaminen. Tämä korostaa omien, ennalta määrättyjen tavoitteiden ajamista.

Viestinnän ammattilaisten haastatteluista käy myös ilmi, että julkisuus on pirstaloitunut. Viestintä on monikanavaista ja räätälöityä. Vaikka media on edelleen tärkeä toimija, sen avulla enää tavoiteta suurta yleisöä yhä hyvin kuin aiemmin. Deliberatiivisen demokratian kannalta tämä tarkoittaa, että on vaikea luoda kaikkia koskevaa, yhteistä keskustelua.

6.3 Viestinnän vaikutus demokratiaan

Johdannossa esitin tutkimusongelmakseni sen, miten viestinnän murros yhteiskunnassa vaikuttaa valtionhallinnon eli ministeriöiden, virastojen ja laitosten viestintään ja sitä kautta demokratiaan. Tutkielmani perusteella on selvää, että demokratian edistäminen on edelleen keskeinen osa valtionhallinnon viestinnän tavoitteita. Viestinnän ammattilaiset pitävät sitä työnsä kulmakivenä. Viranomaisten voi kuitenkin olla entistä vaikeampi toteuttaa kommunikatiivista viestintää, kun strateginen viestintä vahvistuu.

Kommunikatiivisen ja strategisen viestinnän suhde toisiinsa on kiinnostava. Viestinnän ammattilaiset eivät itse näe näiden kahden tehtävän välillä ristiriitaa. Heidän mukaansa molemmat näkökulmat kuuluvat valtionhallinnon viestintään: demokratian ja kansalaisten tietoisuuden edistäminen nousee valtionhallinnon viestinnän lakisääteisestä tehtävästä ja toisaalta jokainen järkevä organisaatio edistää omia tavoitteitaan ja käy keskustelua itselleen tärkeiden sidosryhmien kanssa. He kytkevät avoimuuden keskeisesti luotettavuuteen: kun organisaatio toimii avoimesti, se ei voi tehdä mitään väärää.

Voi kuitenkin kysyä, jääkö demokratian edistäminen liian periaatteelliselle tasolle. Vaikutelmani mukaan viestinnän ammattilaiset pitävät demokratiaa tärkeänä, työtä ohjaavana periaatteena. Pyrkimystä sen käytännön toteuttamiseen on, mutta monet haastattelemistani viestinnän ammattilaisista tunnustavat, että sitä pitäisi edelleen kehittää. Erityisesti deliberatiivisen demokratian mukaista julkista keskustelua ja harkintaa korostavia piirteitä viestinnässä on vähän. Demokratian edistäminen saisi mielestäni enemmän näkyä käytännön työssä.

Viestinnän ammattilaiset kuvaavat julkisuutta äkki-pikaiseksi ja arvaamattomaksi: mistä tahansa mitättömästäkin asiasta voi olla kohu. Voi olla, että julkista harkintaa ja

keskustelua korostava viestintä ei sovi tällaiseen hektiseen julkisuuden pyörteeseen. Toimituksellisella medialla ei ole aikaa eikä resursseja uutisoida kaikista tärkeistä asioista. Myöskään valtionhallinnon viestinnän ammattilaisilla ei ole arkisessa työssään riittävästi aikaa pohtia kansalaisten osallistamista.

Deliberatiivinen demokratia on hyvin ihanteellinen kuvaus kansanvallasta. Voi kyseenalaistaa, onko se koskaan mahdollista nyky-yhteiskunnasta. Demokratian toteutuminen nimittäin ei tietenkään riipu ainoastaan valtionhallinnon viestinnän ammattilaisista itsestään, vaan myös muilla yhteiskunnallisilla toimijoilla ja medialla on siinä tärkeä osuus. Lisäksi paljon on kiinni kansalaisista itsestään eli siitä, kuinka aktiivisesti he käyttävät heille tarjottuja osallistumismahdollisuuksia.

Valtionhallinnon viestinnän ammattilaisen rooli on totisesti haastava. Monet haastateltavat tuovatkin esiin, että viestinnän ammattilainen on välittäjä moneen suuntaan, ikään kuin välikapale yhteiskunnan ja organisaation välissä. Aina ei ole selvää, kumpi rooli on vahvempi: tehtävien suhde ei ole yksiselitteinen. On paljon ammattilaisista itsestään kiinni, miten he suhtautuvat nykyiseen viestintämaisemaan demokratian kannalta.

7 Lopuksi

Tutkielmassani lähdän liikkeelle oletuksesta, että valtionhallinnon viestinnän ammattilaisten työ on yhteiskunnallisesti merkittävää. Tutkielmani osoittaa, että näin todella on. Viestinnän ammattilaisilla on keskeinen asema organisaatioissaan ja heillä on tärkeä rooli vaikuttaa siihen, miten viestintää toteutetaan, myös demokratian näkökulmasta.

Tutkielmassani keskityn viestinnän ammattilaisten käsityksiin omasta työstään. Jotta haastateltavat kertoisivat avoimesti omasta työstään, halusin pitää keskustelut luottamuksellisena. Sen vuoksi en käsittele tutkielmassani aiheitani konkreettisten esimerkkien kautta, ja siksi pohdintani jää hyvin yleiselle tasolle. Konkreettiset tapausesimerkit voisivat kuitenkin olla kiinnostava jatkotutkimuksen kohde: voisi selvittää, miten avoimuus ja kansalaisten osallistaminen on toteutunut ministeriöiden, virastojen ja laitosten toiminnassa.

Alun perin tarkoitukseni oli vertailla ministeriöiden sekä virastojen ja laitosten viestintää voimakkaammin keskenään. Olen tuonut joitain eroja esiin analyysissä, mutta vertailuni jää hieman pintapuoliseksi. Tämäkin johtuu siitä, etten ole käsitellyt organisaat-

tioita yksittäisinä esimerkkeinä vaan pyrynt luomaan kokonaiskuvaa. Uskon, että vertailu olisi edelleen hedelmällistä. Siihenkin pystyisi paremmin paneutumaan konkreettisten esimerkkien avulla. Yksi ministeriöiden sekä virastojen ja laitosten välinen kiinnostava vertailukohta olisi sidosryhmäviestintä ja yhteiskunnallinen vaikuttaminen. Itseäni yllätti, miten vahvasti se nousi aineistosta esiin. Siihen olisi kiinnostavaa paneutua tarkemmin.

Tutkielmani osoittaa, että valtionhallinnon viestinnässä riittää tutkittavaa myös jatkossa. Viestintä yhteiskunnassa on murroksessa, jonka loppua ei näy. Tämä pakottaa valtionhallinnon organisaatiot jatkuvasti kehittämään viestintäänsä. Päätän tutkielmani siihen, minkä toin esiin jo johdannossa: valtionhallinnon viestintä on demokraattisen yhteiskunnan kannalta ensiarvoisen tärkeä toiminto.

Lähteet

Tutkimuskirjallisuus

AULA, PEKKA & HEINONEN, JOUNI 2002: *Maine. Menestystekijä*. Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.

AULA, PEKKA & ÅBERG, LEIF 2012: Leimahtavat julkisuudet. Organisaatioiden uusi haaste. Teoksessa KARPPINEN, KARI & MATIKAINEN JANNE (toim.): *Julkisuus ja demokratia*, s. 201–224. Tampere: Vastapaino.

BARNETT, STEVEN 2002: Will a crisis in journalism provoke a crisis in democracy? *The Political Quarterly* 73 (4), s. 400–408.

BEBHABIB, SEYLA 2002: *Claims of culture. Equality and diversity in the global era*. Princeton: Princeton University Press.

CASTELLS, MANUEL 2009: *Communication power*. Oxford: Oxford University Press.

COHEN, JOSHUA 2003: Deliberation and democratic legitimacy. Teoksessa MATRAVERS, DEREK & PIKE, JON (toim.): *Debates in contemporary political philosophy*, s. 342–360. Lontoo: Routledge.

COOMBS, TIMOTHY W. & HOLLADAY SHERRY J. 2007: *It's not just PR. Public relations in society*. Malden: Blackwell Publishing.

CORNELISSEN, JOEP 2011: *Corporate communication. A guide to theory and practice*. Los Angeles: SAGE.

CURRAN, JAMES 2012: Reinterpreting the internet. Teoksessa CURRAN, JAMES, FENTON, NATALIE & FREEDMAN, DES (toim.): *Misunderstanding the internet*, s. 3–33. Lontoo: Routledge.

DAHLGREN, PETER 2009: *Media and political engagement. Citizens, communication, and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

DAVIS, AERON 2002: *Public relations democracy. Public relations, politics and the mass media in Britain*. Manchester: Manchester University Press.

DAVIS, AERON 2013: *Promotional cultures*. Cambridge: Polity.

DINAN, WILLIAM & MILLER, DAVID 2009: Journalism, public relations, and spin. Teoksessa KARIN WAHL-JORGENSEN & THOMAS HANITZSCH (toim.): *The handbook of journalism studies*, s. 250–264. New York: Routledge.

- DUTTON, WILLIAM H. 2013: The internet and the democratic accountability: The rise of the fifth estate. Teoksessa LEE, FRANCIS L. F., LEUNG, LOUIS, LIN-CHUAN QIU, JACK & CHU, DONNA S.C. (toim.): *Frontiers in new media research*. New York: Routledge.
- ERKKILÄ, TERO 2012: *Government transparency. Impacts and unintended consequences*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- FENTON, NATALIE 2012: The internet and social networking. Teoksessa CURRAN, JAMES, FENTON, NATALIE & FREEDMAN, DES (toim.): *Misunderstanding the internet*, s. 123–148. Lontoo: Routledge.
- FRANKLIN, BOB 2004: *Packaging politics. Political communications in Britain's media democracy*. 2. uudistettu painos. London: Hodder Arnold.
- FRASER, NANCY 1990: Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy. *Social Text* 25/26, s. 56–80.
- GRUNIG, JAMES E. 2011: Public relations and strategic management: Institutionalizing organization-public relationships in contemporary society. *Central European Journal of Communication* 06/2011, s. 11–31.
- GUTTMAN, AMY & THOMPSON, DENNIS 2004: *Why deliberative democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- HABERMAS, JÜRGEN 2004 [1962]: *Julkisuuden rakennemuutos. Tutkimus yhdestä kansalaisyhteiskunnan kategoriasta*. Suomentanut Veikko Pietilä. Tampere: Vastapaino.
- HABERMAS, JÜRGEN 1994: Three normative models of democracy. *Constellations* 1 (1), s. 1–11.
- HAKALA, SALLI 2000: Julkisen organisaation olosuhteet. Tietoa, valtaa ja yhteisyyttä. Teoksessa AULA, PEKKA & HAKALA, SALLI (toim.) *Kolmet kasvot. Näkökulmia organisaatiaviestintään*, s. 79–108. Helsinki: Lokikirjat.
- HAKALA, SALLI 2015: Vallan merkilliset tiedottajat. Tiedottajan ammatillisen roolin muuntuminen ministeriöiden viestinnässä. Väitöskirja. Sosiaalitieteiden julkaisuja 2015: 1. Helsingin yliopisto.
- HERKMAN, JUHA 2009: Journalismi markkinoilla. Konserni- ja mediajournalismia. Teoksessa VÄLIVERRONEN, ESA (toim.): *Journalismi murroksessa*, s. 32–49. Helsinki: Gaudeamus.
- HERKMAN, JUHA 2011: *Politiikka ja mediajulkisuus*. Tampere: Vastapaino.
- HINDMAN, MATTHEW 2009: *The myth of digital democracy*. Princeton: Princeton university press.

- HINTON, SAM & HJORTH, LARISSA 2013: *Understanding social media*. Los Angeles: SAGE.
- HUJANEN, JAANA 2009: Kiinnostavaa vai tärkeää? Ihmisläheisen journalismin kaksi polkua. Teoksessa VÄLIVERRONEN, ESA (toim.): *Journalismi murroksessa*, s. 112–128. Helsinki: Gaudeamus.
- IHLEN, OYVIND & VAN RULER, BETTEKE 2007: How public relations work: theoretical roots and public relations perspectives. *Public Relations Review* 33, s. 243–248.
- JAATINEN, MIIA 2000: Lobbaus osana organisaation yhteiskunta-aktiivisuutta. Teoksessa AULA, PEKKA & HAKALA, SALLI (toim.): *Kolmet kasvot. Näkökulmia organisaatioviestintään*, s. 167–186. Helsinki: Loki-Kirjat.
- JUNTUNEN, LAURA 2011: Leikkaa-liimaa-journalismia? Tutkimus uutismedian lähdekäytännöistä. Viestinnän tutkimusraportteja 4/2011. Viestinnän tutkimuskeskus CRC. Saatavissa: http://www.helsinki.fi/crc/Julkaisut/leikkaaliimaa_raportti.pdf. (Haettu 11.4.2015.)
- KANTOLA, ANU & LOUNASMERI, LOTTA 2014: Viestinnän ammattilaiset promootioyhteiskunnassa: aktivisteja ja ajatusjohtajia. *Media & Viestintä* 37 (3), s. 3–21. Saatavissa: <http://mediaviestinta.fi/arkisto/index.php/mv/article/view/49>. (Haettu 11.4.2015)
- KANTOLA, ANU 2011: Notkean journalismin nousu. Teoksessa KANTOLA, ANU (toim.) *Hetken hallitsijat. Julkinen elämä notkeassa yhteiskunnassa*, s. 115–141. Helsinki: Gaudeamus.
- KARPPINEN, KARI, JÄÄSAARI, JOHANNA & KIVIKURU, ULLAMAIJA 2010: Media ja valta kansalaisten silmin. Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet. SSHK Notat 2/2010. Saatavissa: <http://sockom.helsinki.fi/fiss/suomi/teemaalueet/journalismi/valta/raportti%20271207.pdf> (Haettu 11.4.2014)
- KINNUNEN, KRISTA & VÄISÄNEN, KARI (toim.) 2009: *Voidaanko journalismin yhteiskunnallinen tehtävä pelastaa?* Helsinki: Taloudellinen tiedotustoimisto TAT.
- LAAKSONEN, SALLA-MAARIA, MATIKAINEN, JANNE & TIKKA, MINTTU 2013: Tutkimusotteita verkosta. Teoksessa LAAKSONEN, SALLA-MAARIA, MATIKAINEN, JANNE & TIKKA, MINTTU (toim.): *Otteita verkosta. Verkon ja sosiaalisen median tutkimusmenetelmät*, s. 9–33. Tampere: Vastapaino.
- LAURÉN, KATJA & VÄISÄNEN, KARI (toim.) 2012: *Hyväuskoisuudesta kriittisyyteen. Talousjournalismi eilen, tänään ja huomenna*. Helsinki: Taloudellinen tiedotustoimisto TAT.
- L'ETANG, JACQUIE 2011: *Public relations. Concepts, practice and critique*. Los Angeles: SAGE.

- LLOYD, JOHN 2004: *What the media are doing to our politics*. Lontoo: Constable.
- LOUW, P. ERIC 2010: *The media and political process*. Los Angeles: SAGE.
- LUOMA-AHO, VILMA 2006: Intangibles of public organizations: trust and reputation. Teoksessa LUOMA-AHO, VILMA & PELTOLA, SARI-MAARIT (toim.): *Public organizations in the communication society*, s. 11–58. Jyväskylä: University of Jyväskylä.
- LÄHDE, JUSSI 2010: Lobbarin tunnustuksia. Teoksessa JASKARI, HARRI, HYYTIÄINEN, MINNA, LÄHDE, JUSSI & PERTTULA, PEKKA: *Lobbauskirja*. Kustannusosakeyhtiö Paasilinna.
- MATIKAINEN, JANNE 2011: Uudet mediamuodot. Teoksessa NORDENSTRENG, KAARLE & WIIO, OSMO A. (toim.): *Suomen mediamaisema*, s. 295–311. Tampere: Vastapaino.
- MCNAIR, BRIAN 2007: *An introduction to political communication*. 4. uudistettu painos. London: Routledge.
- MOUFFE, CHANTAL 1999: Deliberative democracy or agonistic pluralism? *Social Research* 66 (3), s. 745–758.
- MÄENPÄÄ, OLLI 2008: *Julkisuusperiaate*. Helsinki: Talentum Media.
- NIEMINEN, HANNU 1998: Viestintä ja demokratia. Kohti pluralistista julkisuutta? Teoksessa KIVIKURU, ULLAMAIJA & KUNELIUS, RISTO (toim.): *Viestinnän jäljillä. Näkökulmia uuden ajan julkisuuteen*, s. 275–299. Helsinki: WSOY.
- NIEMINEN, HANNU 2000: Julkisyhteisön viestintä. Kohti kansalaisnäkökulmaa. Teoksessa AULA, PEKKA & HAKALA, SALLI (toim.): *Kolmet kasvot. Näkökulmia organisaatioviestintään*, s. 109–130. Helsinki: Lokikirjat.
- NIEMINEN, HANNU 2007: Disobedient media, unruly citizens: governmental communication in crisis. Teoksessa CAMMAERTS, BART & CARPENTIER, NICO (toim.): *Reclaiming the media. Communication rights and democratic media roles*, s. 176–191. Bristol: Intellect Books.
- NIEMINEN, HANNU 2011: Median tulevaisuus demokratian ja markkinoiden välissä? Teoksessa MATIKAINEN, JANNE (toim.) *Muuttuvat mediat – haasteelliset sukupolvet*, s. 126–140. Helsinki: Infor Oy.
- SALMINEN, ARI & IKOLA-NORRBACKA, RINNA 2009: Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 228. Hallintotiede 37. Saatavissa: http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-249-6.pdf. (Haettu 10.4.2015.)
- SCHUDSON, MICHAEL 2008: *Why democracies need an unlovable press*. Cambridge: Polity Press.

- SOLIS, BRIAN & BREAKENRIDGE, DEIRDRE 2010: *Putting the public back in public relations. How social media is reinventing the aging business of PR*. New Jersey: FT Press.
- STRÖMBÄCK, JESPER & KIOUSIS, SPIRO 2011: Political public relations. Defining and mapping an emergent field. Teoksessa STRÖMBÄCK, JESPER & KIOUSIS, SPIRO (toim.): *Political public relations. Principles and applications*, s. 1–32. New York: Routledge.
- YOUNG, IRIS MARION 2000: *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- VÄLIVERRONEN, ESA 2009: Journalismi kriisissä? Teoksessa VÄLIVERRONEN, ESA (toim.): *Journalismi murroksessa*, s. 13-31. Helsinki: Gaudeamus.
- WALLIN, ANNA-RIITTA & KONSTARI, TIMO 2000: *Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait*. Helsinki: Suomalaiset oikeusjulkaisut SOJ Oy.
- ÅBERG, LEIF 2012a: Johdanto. Teoksessa VON HERTZEN, PIRJO, MELGIN, ELINA & ÅBERG, LEIF (toim.) *Vuosisata suhdetoimintaa. Yhteisöviestinnän historia Suomessa*, s. 12–19. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- ÅBERG, LEIF 2012b: Ammattina viestintä. Teoksessa VON HERTZEN, PIRJO, MELGIN, ELINA & ÅBERG, LEIF (toim.): *Vuosisata suhdetoimintaa. Yhteisöviestinnän historia Suomessa*, s. 20–39. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- ÅBERG, LEIF 2000: *Viestinnän johtaminen*. Helsinki: Inforviestintä.

Menetelmäkirjallisuus

- ESKOLA, JARI 2010: Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa AALTOLA, JUHANI & VALLI, RAINE: *Ik-kunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*, s. 179–203. 3. uudistettu painos. Jyväskylä: PS-kustannus.
- ESKOLA, JARI & SUORANTA, JUHA 2005: *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. 7. painos. Tampere: Vastapaino.
- HIRSJÄRVI, SIRKKA & HURME, HELENA 2006: *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. 4. painos. Helsinki: Yliopistopaino Kustannus.
- TUOMI, JOUNI & SARAJÄRVI, ANNELI 2009: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 5. uudistettu painos. Helsinki: Tammi.

Muut lähteet

Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta 12.11.1999/1030. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19991030>. (Haettu 16.2.2015)

Informoi, neuvoo, keskustele, osallistuu: valtionhallinnon viestintä 2000-luvulla. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2001/5. Saatavissa: <http://statsradetskansli.fi/julkaisukansio/2001/j05-valtionhallinnon-viestinta-2000-luvulla/pdf/134427.pdf> (Haettu 11.4.2015)

Julkisen alan tiedottajat JAT ry:n verkkosivut 2015. Saatavissa: www.jat.fi (Haettu 11.4.2015)

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>. (Haettu 11.4.2015)

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>. (Haettu 11.4.2015)

Suomi.fi 2015a. Saatavissa: http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio_ ja_kunnat/valtion_hallintojarjestelma/index.html. (Haettu 11.4.2015.)

Suomi.fi 2015b. Saatavissa: http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio_ ja_kunnat/ministeriot/index.html (Haettu 11.4.2015.)

Suomi.fi 2015c. Saatavissa: http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio_ ja_kunnat/valtion_hallintojarjestelma/asioiden_valmistelu_valtioneuvostossa/index.html (Haettu 11.4.2015.)

Suomi.fi 2015d. Saatavissa: http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio_ ja_kunnat/valtion_ylimmat_toimielimet/index.html (Haettu 11.4.2015.)

Suomi.fi 2015e. Saatavissa: http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio_ ja_kunnat/valtion_hallintojarjestelma/valtion_virastot_ ja_laitokset/index.html (Haettu 11.4.2015.)

Valtionhallinnon viestintäsuositus 2010. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/data/normit/36238-viestintasuositus.pdf>. (Haettu 11.4.2015)

VM 2015. Saatavissa: https://www.vm.fi/vm/fi/13_hallinnon_kehittaminen/02_hallintorakenteen_kehittaminen/009_keskushallinto/index.jsp (Haettu 17.2.2015.)

VNK 2015. Saatavissa: <http://vnk.fi/viestinta/valtionhallinnon-viestinnan-saadoksia-ja-ohjeita> (Haettu 11.4.2015.)

Yhteisöviestinnän periaatteet 2012. Saatavissa: <http://procom.fi/viestintaala/ohjeet-ja-periaatteet/yhteisoviestinnan-periaatteet/>. (Haettu 11.4.2015.)

Liite 1. Luettelo haastateltavista

viestintäjohtaja Anna Jokela, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi

viestintäjohtaja Eeva Larjomaa, sosiaali- ja terveysministeriö

viestintäpäällikkö Marko Luotonen, Poliisihallitus

viestintäpäällikkö Usko Määttä, Rikosseuraamuslaitos

viestintäjohtaja Kirsi Norros, Suomen ympäristökeskus

viestintäpäällikkö Päivi Paasikoski, valtioneuvoston kanslia

viestintäjohtaja Taina Pieski, liikenne- ja viestintäministeriö

viestintäjohtaja Jussi Salmi, ympäristöministeriö

viestintäjohtaja Kaija Uusisilta, sisäministeriö

viestintäpäällikkö Eeva Vallisaari, oikeusministeriö

viestintäjohtaja Päivi Väyrynen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Liite 2. Haastattelurunko

TAUSTATIEDOT, TYÖNKUVA JA ORGANISAATIO

- Nykyinen työtehtävä: Kuvaile tämänhetkisiä työtehtäviäsi.
- Työura: Kuvaile aiempaa työuraasi.

VALTIONHALLINNON VIESTINTÄ JA SEN MUUTOS

- Tavoitteet: Mikä on viestinnän tärkein tehtävä organisaatiossasi? Miten se näkyy päivittäisessä työssä? Miten poliittinen ohjaus vaikuttaa ministeriön viestintään ja sen tavoitteisiin?
- Kohderyhmät ja vuorovaikutus: Kenelle viestintää suunnataan? Tavoitellaanko vuorovaikutusta? Millaista on hyvä vuorovaikutus?
- Sisällöt ja keinot: Millaisista asioista viestinnällä kerrotaan? Millaisia erilaisia viestintäkanavia käytetään ja miten ne valitaan? Miten verkkoviestintä ja sosiaalinen media ovat vaikuttaneet viestintään?
- Muutokset: Millaisia muutoksia näet viestinnän tavoitteissa ja keinoissa toisaalta pitkällä aikavälillä ja toisaalta viime vuosina? Oman organisaatiosi ja koko valtionhallinnon näkökulmasta.

JULKISUUS JA MEDIA

- Median murros ja rooli: Miten näet median murroksen? Miten se on vaikuttanut organisaatiosi viestintään ja valtionhallinnon viestintään yleisesti? Miten näet toimittajien median tulevaisuuden?
- Mediasuhteet, julkisuuden hallinta ja maine: Mikä merkitys mediasuhteilla on organisaatiollesi? Miten organisaatiosi ylläpitää niitä? Pyritäänkö julkisuutta hallitsemaan? Mikä merkitys maineella on viranomaiselle?
- Median ohittaminen: Onko mediaa mahdollista ohittaa omilla viestintäkanavilla? Onko työn painopiste siirtynyt omien sisältöjen tuottamiseen pikemminkin kuin journalismiin vaikuttamiseen? Anna esimerkkejä.

VIESTINTÄ JA YHTEISKUNTA

- Yhteisöviestinnän kasvu ja etiikka: Viestintäalan kasvusta on puhuttu paljon, ja viestinnän ammattilaisia on kritisoitu esimerkiksi tiedon pimittämisestä. Mitä mieltä olet tästä? Onko mielestäsi organisaationne oman viestinnän valta kasvanut suhteessa mediaan? Tuleeko mieleesi alaa ja erityisesti valtionhallintoa koskevia eettisiä ongelmia?
- Seuraukset ja tulevaisuus: Miten näet valtionhallinnon viestinnän tulevaisuuden? Millaisia seurauksia organisaatioiden viestinnällä voi mielestäsi olla julkiselle keskustelulle ja demokratialle?