

AVOIMUUDEN KÄSITE JULKISESSA HALLINNOSSA

Helsingin yliopisto
oikeustieteellinen tiedekunta
Hallinto-oikeuden projekti:
modernin hallinnon muuttuva oikeus
Pro gradu -tutkielma
Laatija: Vesa Heikkinen
Ohjaaja: Prof. Leena Halila
Helmikuu 2016



Tiedekunta/Osasto Fakultet/Sektion – Faculty Oikeustieteellinen tiedekunta		Laitos/Institution– Department	
Tekijä/Författare – Author Vesa Heikkinen			
Työn nimi / Arbetets titel – Title Avoimuuden käsite julkisessa hallinnossa			
Oppiaine /Läroämne – Subject Hallinto-oikeus			
Työn laji/Arbetets art – Level Pro gradu –tutkielma (OTM)		Aika/Datum – Month and year Helmikuu 2016	Sivumäärä/ Sidoantal – Number of pages IX + 86
Tiivistelmä/Referat – Abstract			
<p>Avoimuus on noussut nykypäivänä yhdeksi julkisen vallankäytön merkittävimmistä käsitteistä. 1990-luvulta lähtien se on esiintynyt tiiviisti kansainvälisten järjestöjen suosituksissa ja arvioissa, ja se luetaan laajalti yhdeksi hyvän hallinnon tärkeimmistä elementeistä. Sen merkitys poliittisessa retoriikassa ja päivittäisessä mediassa on niin ikään huomattava, ja näin se vaikuttaakin juurtuneen vahvaksi osaksi nykyistä kulttuuriamme.</p> <p>Avoimuus (<i>transparency</i>) yhdessä sukulaiskäsitteidensä kuten tilivelvollisuuden (<i>accountability</i>) ja hyvän hallinnon (<i>good governance</i>) kanssa toistuukin ympäri maailmaa lainsäädäntöuudistusten perusteluissa, kansalaisjärjestöjen vaatimuksissa ja taloudellisen kilpailukyvyyn analyyseissä. Avoimuuden vaihtelevat ilmenemismuodot, näiden väliset ristiriitaisuudet samoin kuin avoimuuden tosiasialliset vaikutukset yhteiskunnassa tulevat kuitenkin vain harvoin tarkemmin huomioiduiksi. Näin avoimuus on päätenyt epämääräiseksi taikasanaksi, jonka itsestäänselvän positiivinen käyttötapana kätkee sisäänsä useita kysymyksiä.</p> <p>Tässä tutkielmassa tarkoituksena on nostaa avoimuuden käsite kriittiseen tarkasteluun. Aloittaen avoimuuden ilmenemismuotojen erottelusta tutkielmassa käydään läpi aiheen kannalta olennainen lainsäädäntö niin kotimaassa kuin Euroopan unionissa. Tämän materiaalin valossa näyttää selvältä, että poikkeavista lähtökohdistaan huolimatta Suomi ja EU ovat yhtä lailla omaksuneet avoimuuden yhdeksi demokraattisen ja taloudellisen kehityksen olennaisista mittapuista. Siinä missä Suomi on voinut kokea avoimuuden luontevana tapana hyödyntää olemassa olevia vahvuuksiaan kansainvälisillä areenoilla, on EU korostanut avoimuuden merkitystä sen omien heikkouksien kuten byrokraattisen imagon ja heikon legitimitietin korjaamisessa.</p> <p>Suomessa vakiintuneesti noudatettu julkisuusperiaate ja siihen olennaisesti kuuluva asiakirjajulkisuus (<i>access to documents</i>) ovat saaneet perustelunsa viime kädessä viranomaistoiminnan demokraattisen valvonnan välineinä. Viime vuosien kansainvälisen kehityksen myötä julkisuusperiaate on kuitenkin siirtymässä suuntaan, jossa julkisen vallan oletetaan aktiivisin toimenpitein toteuttavan avoimuuden päämääriä. Nämä kytkeytyvät usein demokratian ja laillisuuden sijasta kansainvälisen rahaliikenteen sujuvuuteen ja markkinataloudellisiin näkökohtiin. Samalla pääsyä julkiseen tietoon on alettu arvioida viime kädessä sen taloudellisen hyödynnettävyyden kautta. Näin avoimuus on omaksunut muotoja, jotka eivät perustelujensa, sisältönsä tai tavoitteidensa puolesta enää vastaa perinteistä käsitystä julkisuusperiaatteesta.</p> <p>Usko avoimuuden vaikutukseen yleisön luottamuksen ja legitimitietin kohentamisessa on ollut lähtökohdana useille Euroopan unionissa toteutetuille uudistuksille 1990-luvulta alkaen. Uudistuksista huolimatta luottamus unionin instituutioihin ei näytä parantuneen. Eurooppalaisen politiikan rakenteellisten ongelmien ohella näyttääkin siltä, että unionin pyrkimykset ovat perustuneet yksinkertaistetulle ja virheelliselle näkemykselle julkisuuden ja avoimuuden vaikutuksista kansalaisten asenteisiin. Kuten empiirisissä tutkimuksissa on pystytty osoittamaan, päätöksenteon läpinäkyvyydellä on harvoin yksiselitteistä vaikutusta ihmisten kokemaan luottamukseen. Tosiasiallinen tiedonsaanti voi useassa tapauksessa pikemminkin heikentää sitä auktoriteettia, jolle asiantuntijaelimien toiminta tyypillisesti perustuu.</p> <p>Avoimuuden taustalla voidaan yhä edelleen nähdä valistuksen vuosisadalla 1700-luvulla voimistuneet käsitykset, joiden mukaan parhaat edellytykset rationaaliselle päätöksenteolle yhteiskunnassa syntyvät silloin, kun tieto on saatavilla kaikille kansalaisille ja vapaa julkinen keskustelu on turvattu. Kuten muiden ohella Jürgen Habermas on todennut, tämä toimiva julkisuuden sfääri on kuitenkin taipuvainen kohtaamaan useita ongelmia. Informaatioyhteiskunnassa tiivis viestintä omaksuu usein lyhytjänteisen ja nopeita vastakkainasetteluja herättävän muodon, jossa omalähtöisen ajattelun sijaan yksilö päätyy kuluttamaan viihteellisen mielipideilmaston tarjoamaa, tuoteistettua ja kontekstistaan irrallista informaatiota.</p> <p>Vaikka avoimuuteen kriittisesti suhtautuvaa tutkimusta on yhteiskuntatieteiden alalla ilmestynyt viime vuosina suhteellisen runsaasti, on alue oikeustieteen näkökulmasta melko kartoittamaton. Koska vaatimukset avoimuuden lisäämiseksi kotimaisessa ja eurooppalaisessa hallinnossa tulevat todennäköisesti jatkumaan, on oikeustieteenkin piirissä syytä kiinnittää huomiota avoimuuden sisältämiin ongelmiin ja mahdollisuuksiin. Tämän tutkielman tarkoitus on ottaa askel tähän suuntaan.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Asiakirjajulkisuus, avoimuus, Euroopan unioni, hyvä hallinto, julkinen valta, julkisuusperiaate, läpinäkyvyys, politiikan tutkimus, tilivelvollisuus			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

Sisällys

LÄHTEET	I
Kirjallisuus	I
Virallislähteet	VI
Oikeuskäytäntö.....	VIII
LYHENTEET	IX
I JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkielman tausta ja kohde	1
1.2 Tutkielman lähdeaineisto	6
1.3 Tutkielman rakenne	8
II AVOIMUUDEN KÄSITTEELLINEN ERITTELY	11
2.1 Avoimuus sukulaiskäsitteineen	11
2.2 Avoimuus osana kulttuuria ja kielenkäyttöä	14
2.3 Avoimuuden lähde ja kohde.....	16
2.4 Organisatorisen avoimuuden variaatioita.....	18
III HALLINNOLLINEN AVOIMUUS KOTIMAISESSA OIKEUDESSA.....	21
3.1 Suomalaisen julkisuusperiaatteen kehitys.....	21
3.2 Avoimuuden nykyinen säädöspohja	25
3.3 Avoimuuden käytännöllinen toteuttaminen: asiakirjajulkisuus ja tiedonantovelvollisuus.....	28
3.4 Hyvä hallinto avoimuuden sisaruskäsitteenä	30
3.5 Kansalaisyhteisökohti hyödykettä ja näennäisen tehokkuuden mittaria?.....	32
IV EUROOPAN UNIONIN AVOIMUUS	39
4.1 Lähtökohdat eurooppalaisessa hallinto-oikeudessa.....	39
4.2 Julkisuus ja avoimuus Euroopan unionissa.....	41
4.3 Komissio uudistusten kohteena	49

V AVOIMUUDEN PÄÄMÄÄRÄT JA SEURAUKSET.....	56
5.1 Avoimuus osana muodollista legitimizeettiä.....	56
5.2 Avoimuus osana koettua legitimizeettiä.....	62
5.3 Hallinnon laatu ja tehokkuus.....	68
5.4 Avoimuus, sananvapaus ja valistukselliset päämäärät	71
VI AVOIMUUDEN KRITIIKKI – LOPPUPÄÄTELMÄT	78
6.1 Avoimuuden ongelmat.....	78
6.2 Avoimuus keinona ja päämääränä.....	81

LÄHTEET

Kirjallisuus

Alemanno 2014a

Alemanno, Alberto. *Unpacking the Principle of Openness in EU law: transparency, participation and democracy*. 2014. *European Law Review* 39(1), 72-90.

Alemanno 2014b

Alemanno, Alberto & Stefan, Oano. *Openness at the Court of Justice of the European Union, toppling a taboo*. 2014. *Common market law review*. 51. 97-140.

Bovens 2005

Bovens, Mark. 2005. *Public Accountability*. Teoksessa Ferlie, Ewan & Lynn, Laurence E. Jr. & Pollitt, Christopher (toim.) *Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press. Oxford. 184-208.

Birkinshaw 2006

Birkinshaw, Patrick. 2006. *Transparency as a human right*. Teoksessa Christopher Hood & David Heald (toim.) *Transparency - the key to better governance?* Oxford University Press. Oxford. 47-59.

Craig 2012

Craig, Paul. 2012. *EU Administrative Law*. Toinen painos. Oxford University Press. New York.

Curtin & Meijer 2006

Curtin, Deirdre & Meijer, Albert Jacob. 2006. *Does Transparency strengthen Legitimacy? A critical analysis of European Union policy documents*. *Information polity* 11 (2006). 109-122.

De Fine Licht 2014

de Fine Licht, Jenny. 2014. *Magic Wand or Pandora's Box. How transparency in decision making affects public perceptions of legitimacy*. University of Gothenburg. Department of political science.

Dewey 2006

Dewey, John. 2006. *Julkinen toiminta ja sen ongelmat*. Vastapaino. Tampere.

Erkkilä 2012

Erkkilä, Tero. 2012. *Government transparency: impacts and unintended consequences*. Palgrave. Basingstroke.

Erkkilä 2010

Erkkilä, Tero. 2010. *Reinventing Nordic openness, Transparency and state information in Finland*. Acta Politica; No. 40. Helsinki University Print. Helsinki.

Fenster 2006

Fenster, Mark. 2006. *The Opacity of Transparency*. Iowa Law Review 91. 885–949.

Fung, Graham & Weil 2007

Fung, Archon; Graham, Mary & Weil, David. 2007. *Full Disclosure – The Perils and promise of transparency*. Cambridge University Press. New York.

Habermas 2004

Habermas, Jürgen. 2004. *Julkisuuden rakennemuutos: tutkimus yhdestä kansalaisyhteiskunnan kategoriasta*. Vastapaino. Tampere.

Heald 2006a

Heald, David. 2006. *Varieties of transparency*. Teoksessa Christopher Hood & David Heald (toim.) *Transparency - the key to better governance?* Oxford University Press. Oxford. 25–47.

Heald 2006b

Heald, David. 2006. *Transparency as an instrumental value*. Teoksessa Christopher Hood & David Heald (toim.) *Transparency - the key to better governance?* Oxford University Press. Oxford. 59–75.

Hood & Dixon 2015

Hood, Christopher & Dixon, Ruth. 2015. *A Government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central government*. Oxford University Press. Oxford.

Hood 2007

Hood, Christopher. 2007. *The Blame Game – Spin, bureaucracy and self-preservation in government*. Princeton University Press. Princeton.

Hood 2006a

Hood, Christopher. 2006. *Transparency in Historical perspective*. Teoksessa Christopher Hood & David Heald (toim.) *Transparency - the key to better governance?* Oxford University Press. Oxford. 3–23.

Hood 2006b

Hood, Christopher. 2006. *Beyond exchanging first principles? Some closing comments*. Teoksessa Christopher Hood & David Heald (toim.) *Transparency - the key to better governance?* Oxford University Press. Oxford. 211–227.

Hood 2005

Hood, Christopher. 2005. *Public management – the word, the movement, the science*. Teoksessa Ferlie, Ewan & Lynn, Laurence E. Jr. & Pollitt, Christopher (toim.) *Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press. Oxford. 7–26.

Jaatinen 2015

Jaatinen, Tanja. 2015. *Muokkaako avoin data kansallista julkisuusperiaatetta?* Teoksessa Korpisaari, Päivi (toim.) *Viestintäoikeuden vuosikirja 2014*. Forum Iuris. Helsinki. 17–49.

Kettunen 2008

Kettunen, Pauli. 2008. *Globalisaatio ja kansallinen me, kansallisen katseen historiallinen kritiikki*. Vastapaino. Tampere.

Kivivuori 2011

Kivivuori, Antti. 2011. *Sanomalehtikatsaus*. Teoksessa Pakarinen, Hyvärinen & Ervasti (toim.) *Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta – Jyrki Talan juhlakirja*. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Jyväskylä. 305–318.

Kranenborg & Voermans 2005

Kranenborg, Herke & Voermans, Wim. 2005. *Access to Information in the European Union, a comparative analysis of EC and member state legislation*. Europa Law Publishing. Groningen.

Koivisto 2007

Koivisto, Ida. 2007. *Hallinnon hyvyys kommunikatiivisina käytäntöinä?* Oikeus 2007 (36); 2. 164–182.

Koivisto 2011

Koivisto, Ida. 2011. *Hyvän hallinnon muunnelmat.* Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki.

Konstari 1977

Konstari, Timo. 1977. *Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa, Tutkimus yleisten asiakirjain julkisuudesta hallinnon kontrollivälineenä.* Suomalainen lakimiesyhdistys. Vammala.

McDonald 2006

McDonald, Andrew. 2006. *What Hope for Freedom of Information in the UK?* Teoksessa Christopher Hood & David Heald (toim.) *Transparency – the key to better governance?* Oxford University Press. Oxford. 127–143.

MacIntyre 2004

MacIntyre, Alasdair. 2004. *Hyveiden jäljillä, moraaliteoreettinen tutkimus.* Gaudeamus. Helsinki.

Magun 2010

Magun, Artemy. 2010. *The Birth of terrorism out of the spirit of the Enlightenment.* Teoksessa Hirvonen, Ari & Porttikivi, Janne (toim.) *Law and Evil – philosophy, politics, psychoanalysis.* Routledge. New York. 148–168.

Mäenpää 2008

Mäenpää, Olli. 2008. *Julkisuusperiaate.* WSOYpro. Helsinki.

Mäenpää 2011a

Mäenpää, Olli. 2011. *Eurooppalainen hallinto-oikeus.* Talentum. Helsinki.

Mäenpää 2011b

Mäenpää, Olli. 2011. *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet.* 4., uudistettu painos. Edita. Helsinki.

Neuvonen 2012

Neuvonen, Riku. 2012. *Sananvapauden sääntely Suomessa*. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.

O'Neill 2006

O'Neill, Onora. 2006. *Transparency and the ethics of communication*. Teoksessa Christopher Hood & David Heald (toim.) *Transparency – the key to better governance?* Oxford University Press. Oxford. 75–90.

Pakarinen 2011

Pakarinen, Auri. 2011. *Onko lainvalmistelu Suomessa todella erityisen huonoa?* Teoksessa Pakarinen, Hyvärinen & Ervasti (toim.) *Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta – Jyrki Talan juhlakirja*. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Jyväskylä. 61–74.

Pakkasvirta 2008

Pakkasvirta, Jussi. 2008. *Pulp & Fiction: tarinoita globalisaatiosta ja sellutehtaasta*. Gaudeamus. Helsinki.

Rentto 2001

Rentto, Juha-Pekka. 2001. *Laki vapauden osatekijänä. Aristoteleen onnellinen kansalaisvaltio ja laki*. Teoksessa Tontti, Mäkelä ja Gylling (toim.) *Filosofien oikeus 1*. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki. 35–54.

Sipponen 2011

Sipponen, Kauko. 2011. *Onko valtio aikamme Leviathan?* Teoksessa Pakarinen, Hyvärinen & Ervasti (toim.) *Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta – Jyrki Talan juhlakirja*. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Jyväskylä. 265–291.

Torfig et al 2013

Torfig, Jacob; Peters, Guy B.; Pierre, Jon & Sørensen, Eva. 2013. *Interactive governance, Advancing the paradigm*. Toinen painos. Oxford University Press. Oxford.

Tsoukas 1997

Tsoukas, Haridimos. 1997. *The Tyranny of Light, temptations and paradoxes of the information society*. *Futures* 29(9), 827–843.

Tuori 1990

Tuori, Kaarlo. 1990. *Oikeus, valta ja demokratia*. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.

Tuori 2000

Tuori, Kaarlo. 2000. *Kriittinen oikeuspositivismi*. Werner Söderström Lakitieto Oy. Helsinki.

Von Wright 2001

Von Wright, Georg Henrik. 2001. *Hyvän muunnelmat*. Otava. Keuruu.

Wallin & Konstari 2000

Wallin, Anna-Riitta & Konstari, Timo. 2000. *Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö, Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait*. Gummerus Kirjapaino. Jyväskylä.

Walters & Haahr 2005

Walters, William & Haahr, Jens Henrik. 2005. *Governing Europe – Discourse, governmentality and European integration*. Routledge. New York.

Wille 2010

Wille, Anchrit. 2010. *The European Commission's accountability paradox*. Teoksessa Bovens, Curtin ja Hart (toim.) *The Real World of EU Accountability – What deficit?* Oxford University Press. Oxford. 63–87.

Virallislähteet

Arkistolain jatkotyöryhmän muistio 2015

Arkistolain jatkotyöryhmän muistio: ehdotus laiksi tiedonhallinnasta ja tietojen käsittelystä julkishallinnossa. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:12

Euroopan oikeusasiamies 2014

Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomus vuodelta 2013

Euroopan oikeusasiamies 1998

Euroopan oikeusasiamies Jacob Södermanin valmisteleva raportti *The Citizen, the administration and Community Law* Tukholman FIDE-kongressiin 3.-6.6.1998

HE 30/1998

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi

OECD 2008

OECD Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information. C(2008)36

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus vuodelta 2014

Komission asetusehdotus 2008

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi. KOM (2008) 0229

Komission valkoinen kirja 2001

Valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta 2001. KOM (2001) 428

Komission vihreä kirja 1998

Vihreä kirja julkisen sektorin tietojen käytöstä tietoyhteiskunnassa. Julkisen sektorin tieto – Euroopan avainresurssi. KOM (1998) 585

Oikeuskäytäntö

Sison v. neuvosto (C-266/05 P), ECLI:EU:C:2007:75, annettu 1.2.2007

Ruotsi v. komissio (C-64/05), ECLI:EU:C:2007:802, annettu 18.12.2007

Access Info Europe v. neuvosto (C-280/11 P), ECLI:EU:C:2013:671, annettu 17.10.2013

LYHENTEET

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
HE	Hallituksen esitys
IMF	International Monetary Fund, Kansainvälinen valuuttarahasto
JulkL	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (1999/621)
OECD	Organisation for economic cooperation and development, Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
PL	Suomen perustuslaki (1999/731)
PSI	Public Sector Information, julkisen sektorin tieto.
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
VTV	Valtiontalouden tarkastusvirasto
YK	Yhdistyneet kansakunnat

I JOHDANTO

1.1 Tutkielman tausta ja kohde

Tuskin mikään muu viime vuosikymmeninä käytössä ollut termi kiteyttää yhtä vahvasti kulttuurisen, oikeudellisen ja taloudellisen ajattelun ideologisia leikkauspisteitä kuin avoimuus. Tuo joskus myös läpinäkyvyydeksi (engl. *transparency*) kutsuttu ilmiö hyppää esiin yhtä lailla amerikkalaisessa poliittisessa retoriikassa kuin suomalaisessa lakitekstissä. Jopa roomalaiskatolisen kirkon paavi on kannanotoissaan painottanut avoimuuden merkitystä.¹

Voidaan esittää, että nykyaikaisessa populaarissa hallintokulttuurissa avoimuus on saavuttanut puoliuskonnollisen statuksen.² Taikasanan kaltaisesti se esiintyy keinona, tavoitteena ja perusteena niin poliittisessa, oikeudellisessa kuin taloudellisessakin kirjallisuudessa. Tässä mielessä se selvästi ilmentää – saksalaisen oikeusfilosofi Carl Schmittin käyttämää käsitettä lainaten – aikamme vallitsevaa poliittista teologiaa. Nykyisenkaltainen tilanne näyttää alkaneen 1980-luvulla ja jatkuneen otollisen poliittisen sekä teknologisen kehityksen myötä voimakkaana 2010-luvulle asti. Tämä on ilmennyt selvästi myös suomalaisessa ajattelussa, jossa avoimuus on nostettu pohjoismaisen hallintokulttuurin erikoisalueeksi. Tämän myötä Suomi on kokenut mahdolliseksi osallistua Euroopan- ja maailmanlaajuiseen yhteistyöhön omalla erityisellä painoarvolla.

Samaan aikaan avoimuus on levinnyt osaksi jokapäiväistä kansalaisyhteiskunnan ja julkisen vallan välistä käsitteistöä. Tässä keskustelussa erimielisyyksiä esiintyy harvoin. Yleisesti hyväksytty totuus vaikuttaa olevan, että suuri yleisö edellyttää julkiselta vallalta avoimuutta. Kun lisäksi liberaaliin demokratiaan kuuluu olennaisena osana lähtökohta, jonka mukaan suuren yleisön mielipide on sellaisenaan arvokas, ei ole ihme, että avoimuuden turvaamista painotetaan lähes joka suunnasta, poliittisista jakolinjoista riippumatta. Tyypillisesti tämä tehdään esimerkiksi demokratian toteutumisen, taloudellisen tehokkuuden, hyvän hallinnon taikka turhan byrokratian

¹ Paavi Benedictus XVI:n *Caritas in Veritate* 29.6.2009, kohta 36. ”The great challenge before us, accentuated by the problems of development in this global era and made even more urgent by the economic and financial crisis, is to demonstrate, in thinking and behaviour, not only that traditional principles of social ethics like transparency, honesty and responsibility cannot be ignored or attenuated—“. Saatavissa verkossa osoitteessa <http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/en/encyclicals/index.html>.

² Hood 2006a, s. 3.

karsimisen nimissä. Näistäkin lähtökohdista lienee selvää, että avoimuuden toteuttaminen julkisen vallan käytössä on yksi aikamme hallintokulttuurin olennaisia kysymyksiä.³

Viime vuosina avoimuus on kuitenkin saanut osakseen myös kriittisempää huomiota akateemisessa maailmassa. Useat kirjoittajat ovat pyrkineet erittelemään niin avoimuuden teoreettista sisältöä kuin sen käytännöllisiä seurauksia yhteiskunnassa. Kummaltakin osin näyttää siltä, ettei todellisuus tämän taikasanan takana ole niin yksiselitteinen kuin ensivaikutelma antaa ymmärtää. Ensinnäkin voidaan pureutua kysymykseen avoimuuden tunnuspiirteistä – mitä avoimuus oikeastaan on? Mitä siihen vetoamisella oikeastaan havitellaan? Tämä muodostaa kysymyksenasettelun teoreettisemman puolen. Toisaalta yhteiskuntatieteellisin metodein voidaan tutkia sitä, miten avoimuudeksi kutsutut käytännöt vaikuttavat tosiasialliseen inhimilliseen toimintaan. Lisääkö avoimuus luottamusta ja/tai tehokkuutta kuten yleisesti oletetaan? Missä määrin avoimuudelle asetetut oletukset ja toiveet ovat realistisia?⁴

Avoimuuden kysymykset käsittelevät nykyisen länsimaisen kulttuurin perusoletuksia, mutta ne eivät tietenkään ole uusia. Niillä on läheinen kytkentä yhteiskunnan järjestämisen perustaviin lähtökohtiin. Ennen kaikkea ne liittyvät julkisen vallan luonteeseen, sen määrittelyyn ja erotteluun yksityisestä sfääristä ja näiden kahden väliseen suhteeseen. Millä oikeudella julkinen valta toimii, ja mitkä ovat sen velvollisuudet yksityisiä kohtaan (haluamassamme) yhteiskunnassa? Nämä vallan legitimitettiin koskevat kysymykset esiintyivät jo antiikin kaupunkivaltioissa, mutta tuona aikana nykyisen kaltaista käsitystä julkisesta mielipiteestä ei vielä ollut olemassa. Tämä käsitys syntyi vasta varhaisen lehdistön synnyn myötä 1600-luvun kuluessa⁵, ja tänä päivänä yleiseksi muodostuneelle ajattelulle luotiin vahva pohja ennen kaikkea valistusaikana 1700-luvulla. Tuolloin voimistunut subjektiivisen tiedon sekä inhimillisen järjen merkitystä painottanut filosofia on vahvasti läsnä nykyisessä kulttuurissamme, jossa rationaalisten päätösten luotetaan syntyvän

³ Suuren profiilin esimerkki avoimuudesta osana poliittista retoriikkaa on Yhdysvaltain presidentti Barack Obaman virkaanastujaispuhe vuonna 2009: ”My administration is committed to creating an unprecedented level of openness in Government. We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government.”

⁴ Asiaa käsittelee myös poliittisen historian professori Kimmo Renkola Helsingin Sanomien pääkirjoituksessa 28.7.2015: ”Avoimuuden apostolit törmäävät heti käytännön vaikeuksiin. Woodrow Wilson lähti Yhdysvaltain presidentinvaaleihin teesillä, jonka mukaan hallituksella pitäisi olla vain ulkopuoli eikä ollenkaan sisäpuolta. Päästyään presidenttinä salaisuuksien äärelle hän huomasi parhaaksi turvautua edeltäjiensä käytäntöihin ja joutui vielä terästäämään niitä sotasensuurilla. Samansuuntaisesti on käynyt Barack Obamalle.”

⁵ Habermas 2004, s. 16.

parhaiten, kun julkinen keskustelu on turvattu.⁶ Tähän liittyy likeisesti myös painovapaus, joka on vuosisatojen saatossa ollut usein voimakkaan poliittisesti latautunut instituutio.⁷ Nyttemmin informaatioteknologia on muuttanut sananvapauden luonnetta niin, ettei sen maailmanlaajuinen vaikutus enää ole riippuvainen fyysisten painotuotteiden saatavuudesta.

Moniselitteisestä sisällöstään huolimatta avoimuus on omaksuttu kirjoitettuun lainsäädäntöön ympäri maailmaa. Suomalaisittain tätä ilmentää jo pitkään olemassa ollut *julkisuusperiaate*, joka vakiintuneesti merkitsee julkisyhteisöjen velvollisuutta antaa tietoja toiminnastaan. Olennaisimmat avoimuutta koskevat säännökset ovat nykyisessä perustuslaissa (731/1999, myöhemmin myös PL) sekä laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, myöhemmin myös julkisuuslaki tai JulkL), jotka ovat olleet voimassa jo yli viidentoista vuoden ajan, ja jotka perustuvat vahvaan julkisen hallinnon perinteeseen. Julkisuusperiaatteen toteuttamisesta on myös uuden lainsäädännön voimassaolon aikana saatu runsaasti kokemusta, oikeuskäytäntöä ja laillisuusvalvojen kannanottoja.⁸ Kokonaisuutena vaikuttaa siltä, ettei avoimuuden soveltamisesta vallitse Suomessa merkittäviä erimielisyyksiä, ja lainsäädäntöä pidetään näiltä osin toimivana.⁹ Informaatio-oikeuden kenttä on kuitenkin vahvan huomion kohteena ympäri maailmaa, ja olennaisia uudistuksia voi liittyä esimerkiksi Euroopan unionin uuteen tietosuojalainsäädäntöön, samoin kuin mahdollisesti Yhdysvaltojen kanssa solmittavaan vapaakauppasopimukseen. Myös julkisten tietovarantojen vapauttaminen hyödynnettäväksi – ns. avoin data – on katsottu elintärkeäksi mahdollisuudeksi luoda innovaatioita ja parantaa kilpailukykyä. Tähän liittyy myös viime kesänä julkaistu työryhmämuistio liittyen arkistolain sekä muiden julkista tietohallintoa koskevien lakien uudistukseen. Ehdotuksella muutettaisiin vähäisiltä osin myös julkisuuslain säännöksiä.¹⁰

Vaikka avoimuudelle on mahdollista hahmottaa olemassa olevan kotimaisen lainsäädännön valossa suhteellisen selkeäkin sisältö, ilmiön laajempi merkitys tekee tästä vaikeaa. Ei ole sattumaa, että avoimuuden painoarvon nousu sattuu yksiin viime vuosikymmenten teknologisen kehityksen kanssa. Informaatioyhteiskunnan sisältämät mahdollisuudet suoraan ja välittömään

⁶ Walters & Haahr 2005, s. 81.

⁷ Konstari 1977, s. 14.

⁸ Mäenpää 2008, s. i.

⁹ Erkkilä 2012, s. 107.

¹⁰ Työryhmän muistio sisältää ehdotuksen uuden lain säätämiseksi. Laki tiedonhallinnasta ja tietojen käsittelystä julkishallinnossa tähtäisi erityisesti kulttuuriperintöön kuuluvien viranomaisten tietoaineistojen säilyttämiseen tarkoituksenmukaisesti ja kustannustehokkaasti. Arkistolain jatkotyöryhmän muistio 2015, s. 1.

tiedonvälitykseen ovat olleet saatavilla jo melkein sukupolven ajan, ja niiden käyttöönottoa on vuosien ajan mitattu tiiviisti kansainvälisissä vertailuissa, indekseissä ja ranking-listoissa. Vuonna 1993 perustettu Transparency international on maailmanlaajuisista huomiota saanut korruption vastainen järjestö, jonka julkaisemissa indekseissä mitataan nimenomaan avoimuuden toteutumista. Tämä ymmärretään olennaiseksi osaksi sekä demokraattisen oikeusvaltion että kansallisen taloudellisen kilpailukyvyn toteutumista. Suomen suotuisat sijoitukset muun muassa korruptiovertailujen sekä koulutusta mittaavien Pisa-tutkimusten tuloksissa on noteerattu ympäri maailmaa, mutta kenties voimakkaimmin juuri kotimaassa. Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) vuosikertomuksessa vuodelta 2014 hallinnollinen avoimuus luetaankin yhdeksi suomalaisiksi vientituotteeksi.¹¹

Puheenvuorossaan VTV:n silloinen pääjohtaja Tuomas Pöysti lisäksi esittää, että viime vuosina mediassa tiiviisti esillä olleet skandaalit liittyen julkiseen vallankäyttöön kertovat yhteiskunnan voimistuneista vaatimuksista virkamieskunnan eettistä toimintaa kohtaan. Julkisella vallalla on edessään entistä kriittisempi yleisö.¹² Samaan aikaan useimmissa Euroopan maissa pääsy julkisen sektorin tietoon on avoimempaa kuin koskaan aikaisemmin. Luottamus julkista valtaa kohtaan ei kuitenkaan näytä kohonneen, ja joidenkin kyselytutkimusten perusteella voidaan jopa havaita tilanteita, joissa tehostettu avoimuus laskee yleisön käsityksiä toiminnan legitimitetistä.

Odotukset julkisen sektorin avoimuutta kohtaan ovat väistämättä liitoksissa myös siihen kohdistuvien, useimmiten rahallisia säästöjä koskevien paineiden kanssa. Taloudellinen tilanne niin Suomessa kuin Euroopassakin luo paineita leikkauksiin ja supistuksiin. Samat paineet tarjoavat toisaalta myös perusteen laajoihin uudistuksiin, joiden toivotaan vastaavan nykymaailman tarpeita. Mahdollinen seuraus voi kuitenkin olla yhä paheneva jäykkyys ja mukautumiskyvyn katoaminen – mitä enemmän uudistetaan, sitä heikommaksi kyky luoda ja uudistautua muuttuu. Tämä koskee jälleen tietenkin myös lainsäädäntöä, jota on viime vuosina kritisoitu nopeasta ja toisinaan hätiköidystä valmistelusta. Ripeä uudistustahti on herättänyt arvostelua oikeustieteen ja valtionhallinnon tahoilla.¹³

¹¹ VTV:n vuosikertomus 2014, s. 21.

¹² Tästä myös esimerkiksi Bovens 2005, s. 193.

¹³ Ks. esim. Pakarinen 2011, s. 62.

Euroopan unioni on tämän tutkielman aiheen kannalta mielenkiintoinen kohde. Se on kiistatta yksi suurimmista kansainvälisistä avoimuutta painottavista organisaatioista¹⁴, mutta samaan aikaan se on myös toimija, jonka avoimuudessa nähdään suuria puutteita. Unionin demokraattisuus, luotettavuus ja legitimitetti on asetettu kyseenalaiseksi toistuvasti viime vuosikymmenten aikana – jatkuvista uudistuksista huolimatta. Suomen osalta jo kaksi vuosikymmentä kestänyt suhde kotimaisen ja eurooppalaisen hallinnon välillä on tarjonnut hedelmällisen maaperän myös kansallisen itseymmärryksen kasvattamiseen. Suomi on jäsenyytensä alkuajoista lähtien painottanut avoimuuden merkitystä unionin toiminnan tehokkuuden ja legitimitetin kehittämiseksi. Kausinaan unionin neuvoston puheenjohtajamaana vuosina 1999 sekä 2006 Suomi kummallakin kerralla nosti avoimuuden puheenjohtajuutensa teemaksi, ja tämä nähdään edelleen tärkeänä maamme kansainvälistä profiilia ajatellen. Näiltä osin tilanne on toinen kuin vaikkapa 1980-luvulla, jolloin Suomi näki itsensä puolueettomana välittäjänä idän ja lännen välillä, ja tässä tärkeää oli diplomaattinen rooli luottamuksellisten neuvottelujen mahdollistajana pikemmin kuin avoimuus tai innovatiivisuus. Tämä ilmiö tiivistyy muun muassa ulkoasiainministeriön toimintamallien merkittävässä muutoksessa 1990-luvulla. Kuten moni muukin julkisen vallan instituutio, se on joutunut mukautumaan uusiin avoimuutta korostaviin toimintaedellytyksiin, joissa helposti mitattavat tulokset muodostavat prioriteetin.¹⁵

Yllä selostetuista lähtökohdista käsin tarkoitukseni on tässä tutkielmassa eritellä avoimuuden eri muotoja, näiden perusteita ja seurauksia. Keskityn erityisesti siihen, mitä avoimuus tarkoittaa julkisen vallan sfäärissä yleensä, ja toivon osuvani niihin ilmiöihin, joissa epäselvyyttä ja hämmennystä esiintyy eniten. Sen vuoksi olen jättänyt käsittelemättä esimerkiksi oikeudenkäyntien julkisuuden – oma käsitykseni on nimittäin, että lainkäytön avoimuus on kansainvälisestikin suhteellisen vakaata aluetta, eikä siinä esiinny vastaavaa muutospainetta kuin viranomaistoiminnassa yleensä. Samasta syystä jätän tutkielmassa huomiotta hallinnossa noudatettavan asianosaisjulkisuuden. Pitkälti huomiotta jäävät niin ikään aineellisen lainsäädännön tarkemmat salassapitoperusteet. Keskityn siis tässä tutkielmassa ennen muuta hallinnon avoimuuteen *yleisesti ja yleisöön nähden*.

Vaikka lähestymistapani on toisinaan voimakkaan kriittinen, jopa kärkevä, tarkoitukseni ei ole torjua avoimuuden ja sen sukulaiskäsitteiden taustalla vaikuttavia perimmäisiä arvoja, kuten

¹⁴ Ks. esim. Komission valkoinen kirja 2001, jossa tämä ilmenee erityisen vahvasti.

¹⁵ Erkkilä 2012, s. 173.

demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta. Pikemminkin kyse on pyrkimyksestä selkeyttää ja eritellä jotakin, joka omasta mielestäni vaikuttaa epäselvältä. Avoimuus on maailmanlaajuinen ilmiö, joka kätkee sisäänsä koko joukon epämääräisiä oletuksia, toiveita ja tarkoitusperiä. Tuon monitasoisen kokonaisuuden – hyvän hallinnon universaalien taikasanan – ymmärtäminen on haaste, jonka tässä tutkielmassa itselleni asetan. Kirjoitusprosessi on ollut yksi elämäni mielenkiintoisia vaiheita, ja tämän toivon välittyvän jossain määrin myös lukijalle.

Viime kädessä kyse on siis hallinnollisen avoimuuden merkityksestä nykyisessä yhteiskunnassa. Tutkielman olennainen kysymys voidaan siis tiivistää seuraavasti: Mitä nykyinen avoimuuden käsite tarkoittaa julkisessa vallankäytössä? Lähestyn kysymystä hahmottelemalla avoimuuden suhdetta julkisuuteen. Samalla erittelen näiden roolia itseisarvona ja välineenä nykyisessä kulttuurissa.

1.2 Tutkielman lähdeaineisto

Yhteiskuntatieteellistä kirjallisuutta avoimuuteen liittyen on viime vuosikymmeninä julkaistu verrattain runsaasti. Oma kimmokkeeni aiheen pariin oli Tero Erkkilän vuonna 2012 julkaisema teos *Government Transparency, Impacts and unintended consequences*. Kyseistä teosta olen käyttänyt myös tämän työn edetessä paljon hyväkseni. Sen erikoisena vahvuutena voidaan pitää nimenomaan suomalaisen avoimuuskäsityksen osuvaa analyysia. Lisäksi Erkkilän kokoama empiirinen aineisto auttaa hahmottamaan kotimaisen julkisuuslainsäädännön toimivuutta käytännön viranomaistyössä.

Christopher Hoodin ja David Healdin toimittama teos *Transparency, the key to better governance?* (2006) on toinen tutkielmani kannalta olennainen lähde. Eri kirjoittajien tuottamista artikkeleista koostuva teos toimii oivallisena johdatuksena moniin avoimuutta koskeviin kysymyksiin, yhtä lailla periaatteellisiin kuin teknisempiinkin. Erityisesti Christopher Hoodin edustama, avoimuuteen kriittisesti suhtautuva katsantokanta tuo aiheeseen liittyvät ristiriidat mielenkiintoisella tavalla esiin, ja tämä osaltaan rohkaisi minua tutkielman tekemiseen.

Avoimuuden vaikutuksia ihmisten mielipiteiden muodostumiseen on tutkittu myös empiirisin keinoin. Mielenkiintoinen tutkimus on esimerkiksi Jenny de Fine Lichtin Göteborgin yliopistossa hyväksytty väitöskirja *Magic Wand or Pandora's Box – How transparency in decision making affects public perceptions of legitimacy* (2014). Useaan kokeeseen perustuneessa tutkielmassa olennainen havainto oli se, kuinka moniselitteisesti päätöksenteon avoimuus vaikuttaa yleisön käsityksiin päätöksen laadusta ja legitimitetistä.

Herke Kranenborgin ja Wim Voermansin tutkimuksessa *Access to information in the European Union* (2005) yksinkertaisena lähtökohtana on kartoittaa kaikkien unionin silloisen 25 jäsenmaan julkisuuslainsäädäntö vertailevaan tutkimukseen, jossa osana on myös EU:n oikeusjärjestys, erityisesti sen 2001 annettu julkisuusasetus. Nytemmin tutkimuksen käyttökelpoisuutta rajoittaa hienoisesti viimeisen vuosikymmenen aikana tapahtuneet muutokset, esimerkiksi Lissabonin sopimuksen voimaantulo 2009. Lisäksi tutkimusaineisto rajoittuu jäsenmaissa voimassa olevaan lakitekstiin, eikä oikeuskäytäntöä ole mm. kielellisten esteiden vuoksi voitu ottaa huomioon. Tämä on kuitenkin jo sellaisenaan mielenkiintoinen tutkimuskohde, ja näin teos muodostaneekin hyvän lähtökohdan vertailevalle oikeustieteelle. Mitä tulee Euroopan unionin usein mainittuun ongelmaan, nimittäin avoimuuden ja tilivelvollisuuden puutteeseen, tätäkin on käsitelty empiirisen aineiston valossa. Mark Bovensin, Deirdre Curtinin sekä Paul 't Hartin toimittama *The Real World of EU accountability – What deficit?* (2010) luo katsauksen komission, Eurooppa-neuvoston sekä unionin virastojen ja komiteoiden toimintamenetelmiin ja esittää, että monessa suhteessa väitetyt ongelmat ovat korjaantuneet tai niitä on alun alkaenkin liioiteltu. Tarkemmassa analyysissä olennaiseksi kysymykseksi nouseekin se, nähdäänkö unioni viime kädessä ylikansalliseksi, hallitustenväliseksi järjestöksi vaiko omaksi itsenäiseksi kokonaisuudekseen.

Avoimuuden historiallista kehitystä kartoitan hajautetusti tutkielman eri luvuissa, joissa pyrin tuomaan esiin hallinnollisen avoimuuden merkityksellisiä kehitysvaiheita erityisesti viime vuosikymmeniin keskittyen. Laajempaa näkökulmaa olen kuitenkin hakenut muun muassa Jean-Jacques Rousseau'n sekä Jürgen Habermasin teosten kautta. Mainitsemisen arvoisia ovat myös Suomalaisen lakimiesyhdistyksen kustantamat teokset *Filosofien oikeus I & II* (2001) sekä *Oikeus ja politiikka* (2007). Suomalaisen kansallisen identiteetin muodostumisesta luin mielenkiinnolla Pauli Kettusen kirjasta *Globalisaatio ja kansallinen me, kansallisen katseen historiallinen kritiikki* (2008).

Tutkielmaa varten koottu materiaali osoittautui aikaisessa vaiheessa yhteiskuntatieteellisesti painottuneeksi. Oikeustieteellisestä aineistosta olennaisena teoksena mainittakoon Olli Mäenpään *Julkisuusperiaate* (2008), joka esittelee selkeästi ne oikeudelliset instrumentit, joilla avoimuutta on Suomessa toteutettu jo vuosikymmenten ajan. Niin ikään Olli Mäenpään *Eurooppalainen hallinto-oikeus* (2011) on ollut olennainen lähde EU:n julkisuutta koskevassa kappaleessa. Oikeuden roolia julkisen vallan perusteena käsittelee esimerkiksi Kaarlo Tuori kirjassaan *Oikeus, valta ja demokratia* (1990). Historiallinen näkökulma julkisuusperiaatteeseen tulee hyvin ilmi Timo Konstarin väitöskirjassa *Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa* (1977). Koska avoimuus on

usein vahvassa yhteydessä hyvän hallinnon käsitteeseen, olen käyttänyt tutkielmassa hyväkseni myös Ida Koiviston ansiokasta väitöskirjaa *Hyvän hallinnon muunnelmat* (2011). Myös lähestymistapani on lähellä Koiviston omaksumaa, esimerkiksi niiltä osin kun problematisointi kohdistuu itsestään selvinä pidettyjen ajatustottumusten kyseenalaistamiseen.¹⁶

Artikkeliaineistosta voidaan tässä vaiheessa nostaa esiin Haridimos Tsoukasin *Tyranny of light* (1997), joka jo suhteellisen varhain nosti esiin tiettyjä niin sanotun informaatioyhteiskunnan ongelmapiirteitä, kuten tiedon pirstoutumisen irti olennaisista konteksteistaan. Avoimuuden merkitystä Euroopan unionin oikeudessa käsitteli puolestaan Alberto Alemanno artikkeleissaan *Unpacking the principle of openness in EU law* (2014) sekä *Openness at the Court of Justice of the European Union, toppling a taboo* (2014). Näitä käytän erityisesti tutkielmani EU-oikeudellisessa kappaleessa.

1.3 Tutkielman rakenne

Aloitin tutkielman selkeyden vuoksi käsitteellisellä määrittelyllä, jossa kartoitan avoimuuden merkityssisältöä sekä sen suhdetta lukuisiin usein käytettyihin sukulaiskäsitteisiin. Tarkastelen myös alustavasti avoimuutta osana kieltä ja kulttuuria.

Avoimuuden toteuttaminen julkisessa hallinnossa tapahtuu yleensä oikeudellisten velvollisuuksien ja oikeuksien kautta. Sen mukaan, mille toimijoille nämä on lainsäädännössä asetettu, voidaan eritellä avoimuuden lähteet sekä kohteet, ts. mikä taho toteuttaa avoimuutta ja mihin suuntaan. Luvussa II esittelen avoimuuden lähteiden ja kohteiden lisäksi myös tiiviisti niitä tapoja, joilla avoimuutta voidaan toteuttaa hallinnossa.

Luku III on omistettu avoimuudelle sellaisena kuin se ilmenee kotimaisessa oikeudessa. Perinteisesti tärkein avoimuutta toteuttava instituutio on asiakirjajulkisuus, joka nousi poliittiseksi puheenaiheeksi Ruotsi-Suomessa 1700-luvulla, minkä jälkeen se on säilynyt jotakuinkin lainsäädännöllisenä lähtökohtana myös autonomian ja itsenäisyyden aikana. Se ei ole kuitenkaan kerännyt puoleensa merkittävää yhteiskunnallista huomiota ennen 1900-luvun loppua, jolloin julkisuusperiaatetta koskevaa lainsäädäntöä alettiin uudistaa verrattain tiiviisti. Samaan aikaan avoimuuden moninaisia hyötyjä korostavat poikkikansalliset virtaukset saivat aikaan muutoksen

¹⁶ Koivisto 2011, s. 34.

pyörteitä myös suomalaisessa hallintokulttuurissa. Vastaavanlaisen nousun on kokenut hyvän hallinnon käsite, jonka läheistä yhteyttä avoimuuteen on tuskin mahdollista olla huomaamatta.

Nykyään kotimaisessa oikeudessa avoimuus saa sisältönsä ennen kaikkea perustuslaista sekä julkisen hallinnon yleistä järjestämistä koskevista laeista. Näistä tärkein on laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, joka ankkuroituu edelleen valistukselliselle lähtökohdalle, jonka mukaan julkisen sfäärin ominaisuutena on vallankäytön laillisuuden valvonta ja demokraattisen kansalaistoiminnan edistäminen. Julkiselta vallalta edellytetty vastuu suomalaisen kilpailukyvyyn ja taloudellisen kasvun toteuttajana on kuitenkin kääntänyt avoimuuden yhä enemmän kansainvälisen vertailumenestyksen ja Suomen maabrändin vahvistamisen välineeksi. Markkinataloudellisten ja demokraattisten päämäärien sekoittuessa on tämän lisäksi nähtävissä jopa lopputulos, jossa avoimuuden merkitys muuttuu siinä määrin itsetarkoitukselliseksi, ettei se enää palvele kumpaakaan päämäärää.

IV luku käsittelee avoimuuden roolia Euroopan unionissa. Kotimaista oikeutta sekä Euroopan unionin oikeutta koskevat kappaleet on näin sijoitettu omiin erillisiin lukuihinsa. Syinä tähän ovat rakenteellinen selkeys ja näiden kappaleiden suuri sivumäärä. Tarkoituksenani ei ole rinnastaa kotimaista oikeutta ja unionin oikeutta vertailumielessä, eroavaisuuksia etsiäkseni, vaan käsitellä näitä kahta osana samaa, laajempaa ilmiötä. Kirjoitetun lain tasolla erot suomalaisen ja eurooppalaisen avoimuuden välillä ovat joka tapauksessa kaventuneet. Kuten yllä on todettu, Euroopan unionia voidaan avoimuuden näkökulmasta tarkastella sekä lääkärinä että potilaana. EU on 1990-luvulta lähtien painottanut avoimuuden merkitystä niin hallinnollisen legitimitetin vahvistamisessa kuin eurooppalaisen kilpailukyvyyn luomisessakin. Samalla se on itse ollut voimakkaan kritiikin kohteena, ja laajoista uudistuksista huolimatta unionin imagoon näyttää pysyvästi tarttuneen byrokraattisuuden ja epädemokraattisuuden tahra. Komissio on unionin toimeenpanevana elimenä ollut ymmärrettävästi tämän kritiikin keskiössä, ja sen vuoksi käsittelen tätä omassa erillisessä alaluvussaan. Vaikka tarkastelu kattaa karkeasti 1990-luvun alun ja nykypäivän välisen ajan, tuovat viimeaikaiset euroalueen kriisiin liittyvät vastakkainasettelut aiheeseen selvää ajankohtaisuutta. Yhteisenä punaisena lankana III ja IV luvuissa on tiivistetysti se, kuinka poikkeavista historiallisista kehyksistä riippumatta niin Suomen kuin EU:nkin tasolla on nähtävissä toisiaan vastaava kehitys, jossa kansalaisen aloitteellisuutta edellyttävä asiakirjajulkisuus korvautuu aktiivisemmalla avoimuuden ideologialla.

Avoimuuden ja sen sisarilmiöiden oletetut ja todelliset vaikutukset tulevat kriittiseen käsittelyyn tutkielman V luvussa. Lähdemateriaalina käytän niin teoreettista kuin empiiriseen

tutkimukseenkin perustuvaa kirjallisuutta. Aloittaen julkisen vallan legitimitetistä käyn läpi avoimuuden ideologisia ja käytännöllisiä tavoitteita ja pyrin haastamaan niitä. Tarkoitukseni ei ole romuttaa kaikkia avoimuuden ihanteita, vaan pikemminkin erotella ne olennaisiin tekijöihinsä ja huomauttaa, ettei kaikkia aina ole mahdollista toteuttaa samanaikaisesti. Tätä pyrkimystäni voisin kenties kuvailla sotkuisen lankakerän oikomiseksi. Esimerkiksi suuren yleisön luottamus julkiseen vallankäyttöön ei näytä kohentuvan läheskään niin yksiselitteisesti kuin avoimuuden lukuisat puolestapuhujat olettavat. Avoimuuden vaikutus päätöksentekoprosessien laatuun ja luonteeseen nousee myös esille. Lopulta laajennan näkökulman legitimitetin ulkopuolelle ja tarkastelen avoimuuden roolia kansalaisyhteiskunnan osallistumisen, sananvapauden ja oppimisen päämäärien kautta.

Viimeisessä VI luvussa pyrin esitetyn tiedon ja aineiston perusteella kertaamaan avoimuuden olennaiset ongelmat. Käsittelen myös kysymystä avoimuuden perimmäisestä roolista yhteiskunnassa ja hahmottelen vastausta siihen, tulisiko nykyisessä hallintokulttuurissa nähdä avoimuus itseisarvona vaiko välineenä korkeamman päämäärän saavuttamiseksi. Kokonaisuus muodostaa avoimuuden immanentin kritiikin, jossa sen itsensä sisältämät oletukset ovat se kriteeri, jolla avoimuutta arvostelen. Vaikka lopullisia, yksiselitteisiä vastauksia voi olla vaikea saavuttaa, toivon pystyväni yhtä kaikki horjuttamaan avoimuuden käsitettä riittävästi. Lopputuloksena haluan näyttää avoimuuden selkeämmässä, analyyttisessä ja ylimääräisiltä kulttuurisilta oletuksilta suodatetussa valossa. Tämän toteuttamiseksi toimin oikeustieteellisen käsitteistön ja laajemman kulttuurisen viitekehyksen rajapinnassa. Jos ei muuta, askeleeni puhtaan oikeustieteen ulkopuolelle voidaan sellaisenaankin ottaa esimerkkinä avoimuudesta – pyrkimyksestä käsitellä ja esittää informaatiota ohi vakiintuneiden akateemisten seinämien. Argumentointini terävyyden, ilmaisuni selkeyden ja aihepiirin merkityksen jätän lukijan arvioitaviksi.

II AVOIMUUDEN KÄSITTEELLINEN ERITTELY

2.1 Avoimuus sukulaiskäsitteineen

Avoimuuden moninaiset ilmenemistavat muodostavat periaatteellisesti, käytännöllisesti ja kielellisesti hajanaisen kokonaisuuden. Tämän tutkielman selkeyden kannalta yksi ensimmäisiä haasteita onkin avoimuuden ja sen lukuisten sukulaiskäsitteiden terminologinen erottelu.

Sanottakoon olennainen ensin: mitään yksiselitteistä, vakiintunutta tapaa järjestää avoimuus (*openness*), julkisuus (*publicity*), läpinäkyvyys (*transparency*) taikka tilivelvollisuus (*accountability*) toisiinsa nähden ei ole löydettävissä. Yksittäisinä, itsenäisinä termeinä ne eivät myöskään ole helposti määriteltävissä, vaikka niiden käyttö on viime vuosikymmeninä ollut hyvin tiivistä. Erittäin tyypillistä on, että sanoja kuten avoimuus ja läpinäkyvyys käytetään synonyymeinä sekaisin, usein kuitenkin myös molemmat mainiten, mikä puolestaan näyttäisi viittaavan erilliseen merkitysisältöön.

Tässä tutkielmassa pyrin käyttämään ”avoimuutta” yläkäsitteenä, jonka alle muut termit kuten julkisuus, läpinäkyvyys sekä tilivelvollisuus sijoittautuvat omiin, osin kuitenkin päällekkäisiin lohkoihinsa. Ennen kaikkea käytän ”avoimuutta” silloin, kun tarkoitus on käsitellä aihetta periaatteellisella tasolla, käytännön sovellutuksista irrallisena ideana.¹⁷

Kansainvälisessä kirjallisuudessa termi *openness* esiintyy silloin tällöin, mutta nykyään vakiintuneemmassa käytössä ovat ennen kaikkea *transparency* sekä sävyltään taloustieteellisempi *accountability*, joista ensiksi mainittu usein nostetaan yläkäsitteeksi ilmaisemaan periaatteellista lähtökohtaa.¹⁸ Koska tällaisissa tilanteissa suomenkielinen termi ”avoimuus” on luonteva käänös, olen pyrkinyt käyttämään sitä vierasperäisen ”transparensin” sijaan. Sujuvuuden vuoksi olen myös välttänyt läpinäkyvyys-sanankäyttöä, sillä sen merkitys suomen kielessä liittyy edelleen lähinnä fysiikkaan. Niiltä osin kun tämä on selvyuden vuoksi hyödyllistä, olen myöhemmissä luvuissa maininnut avoimuuden ohella myös alkuperäislähteessä käytetyn termin, joka on tällöin sijoitettu sulkeisiin.

¹⁷ Niinpä tässä tutkielmassa avoimuutta ei myöskään tule ymmärtää yksinomaan ”avoimen datan” (*open data*) merkityksessä. Viimeksi mainittu viittaa julkisen sektorin tietoon ja sen saatavuuden potentiaaliseen arvoon erilaisten hyödykkeiden tarjoamisessa. Se on tärkeä ja ajankohtainen, joskin vain rajallinen osailmiö keskellä laajempaa hallintokulttuurin muutosta. Avoimesta datasta enemmän alla kappaleessa 3.5.

¹⁸ Heald 2006a, s. 25.

“Accountability”, suomeksi tilivelvollisuus taikka vastuunalaisuus (usein myös tulosvastuu), on kansainvälisessä kirjallisuudessa laajalti käytetty termi, joka viittaa useimmiten jälkikäteen toteutettuun tuloraportointiin. Termin juuret ovat 1000-luvun Englannissa, missä lääninherroilla oli velvollisuus antaa luku (*a count*) omistuksistaan ja samalla vannon uskollisuutta kuninkaalle.¹⁹ Suomalaisessa ja eurooppalaisessa hallintokulttuurissa käsite on kuitenkin melko tuore.²⁰ Käyttöyhteytensä puolesta se esiintyy useimmin taloustieteellisesti painottuneissa teksteissä, mutta sen perustelut ovat usein samat kuin avoimuudella laajemmin. Olennaista on roolijako, jossa tilivelvollinen taho toteuttaa määrättyä aikana velvollisuutensa jotakin tiettyä tahoa tai forumia kohtaan.

Vakiintunut, pohjoismainen *julkisuusperiaate* on käännetty virallisissa yhteyksissä aiemmin englanniksi termillä “principle of publicity”, ja nyttemmin termillä “principle of openness”.²¹ Angloamerikkalaisessa yhteydessä tätä vastaavat pitkälti käsitteet kuten “freedom of information” (FOI) taikka “access to documents”. Näiden käsitteiden olennainen sisältö on *asiakirjajulkisuus*, jokaisen oikeus saada tieto viranomaisen hallussa olevasta asiakirjasta. Tätä koskeva pohjoismainen perinne on viime vuosikymmeninä valjastettu yhdeksi suomalaisen kilpailukyvyn vahvuusalueeksi, mikä on osaltaan johtanut julkisuusperiaatteen kääntämiseen kansainvälisesti käytetympään muotoon, avoimuudeksi ja transparensiksi.²²

Julkisuusperiaatetta on eritelty suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa muun ohella Konstarin, Tuorin ja Mäenpään teoksissa. Tuori erottelee käsitteen perustavat merkitysisällöt yhtäältä julkisuuteen oikeudellisena periaatteena ja toisaalta julkisuuteen toiminta-alueena, joista ensiksi mainittu on yksi olennainen edellytys jälkimmäisen syntymiselle. Julkisuusperiaate siis osaltaan synnyttää julkisuusalueen. Julkisuusperiaatetta voidaan puolestaan tarkastella erikseen sen mukaan, mihin julkisen vallan elimeen se kohdistuu. Voidaan siis puhua parlamenttijulkisuudesta, tuomioistuinjulkisuudesta taikka hallinnon julkisuudesta.²³ Kuten todettua, tässä tutkielmassa

¹⁹ Dubnick 2002, s. 7. Mainittakoon, että tilivelvollisuuden käyttö hallinnollisissa ja poliittisissa teksteissä oli jo 2000-luvun alussa siinä määrin tiivistä, että kyseisessä artikkelissa kirjoittajan tarkoituksena oli pelastaa käsite ylikäytöltä.

²⁰ Erkkilä 2012, s. 97.

²¹ Erkkilä 2012, s. 49.

²² Erkkilä 2010, s. 72. Tässä tutkielmassa yksi tavoitteitani on erotella julkisuus avoimuudesta. Tämä on haasteellista siksi, ettei kummallekaan ole olemassa yksiselitteistä määritelmää. Olennaista on kuitenkin huomata, että miksi tahansa nuo termit sitten haluaakaan pukea, niiden käyttäminen vaihtelevilla poikkikansallisilla forumeilla ei välttämättä säilytä haluttua merkitysisältöä. Jotain voi aina olla *lost in translation*.

²³ Tuori 1990, s. 205, 207.

mielenkiintoni kohdistuu ennen muuta viimeksi mainittuun, ja useimmissa yhteyksissä viittaaan julkisuusperiaatteella nimenomaan sen ilmenemiseen julkisessa hallintotoiminnassa.²⁴

Toisaalta myös julkinen hallinto voi kansainvälisessä, lähinnä englanninkielisessä keskustelussa kääntyä lukuisaan erilaiseen kieliasuun. Kuten avoimuuden yllä mainitut variaatiot, hallinnosta käytetyt käsitteet (*management, governance, administration*) voivat suhtautua toisiinsa vaihtelevin tavoin käyttöyhteydestä riippuen. Tyypillisesti *management*-näkökulma painottuu hallinnon sisäiseen johtamiseen, sen kustannustehokkuuteen ja sujuvuuteen. *Governance* viittaa puolestaan yleensä hallintoon sekä sen suhteisiin ulkopuoliseen maailmaan nähden, tärkeimpinä elementteinä hallinnon luotettavuus, puolueettomuus ja korruptoitumattomuus. Se on myös hyvää hallintoa koskevissa kansainvälisissä suosituksissa yleisimmin käytetty termi: *good governance*. Mahdollisesti osin tästä johtuen *governance* vaikuttaa usein olevan hallintoa kuvaavista käsitteistä merkityskentältään laajin. Se voi periaatteessa sisältää niin viranomaiskoneiston sisäisiä laatukriteerejä, eettisiä standardeja kuin suoraan yksilön oikeuksiin vaikuttavia elementtejä. *Administration* on sen sijaan terminä selvemmin oikeudellinen, ja se koskeekin läheisemmin julkisen vallan suhdetta yksityisiin nähden. Kansalaisille lailla taattuja oikeuksia ja palveluja tuottava hyvä hallinto – *good administration* – onkin se, joka laajemmin koetaan vaaleilla valittujen poliittisten päättäjien ja suuren yleisön välissä toimivaksi rajapinnaksi. Tämä lienee lähimpänä myös suomalaisessa lainsäädännössä tarkoitettua hyvän hallinnon määritelmää.²⁵

Yllä mainitut termit kulkevat mukana läpi tämän tutkielman lukujen, ja kulloinenkin sanavalinta pohjautuu niin omiin näkemyksiini kuin lähdekirjallisuuteenkin. Useimmiten kyse on kuitenkin ilmiöstä, jota voisi samanaikaisesti luonnehtia useammalla eri termillä. Tutkielman päätösluvussa hahmottelen omia näkemyksiäni yllä selostettujen käsitteiden käytöstä, keskittyen ennen kaikkea avoimuuteen sekä julkisuuteen.

²⁴ Käytän tutkielmassa käsitteitä kuten ”julkinen hallintotoiminta”, ”julkinen valta” ja ”viranomaistoiminta” pitkälti synonyymeinä.

²⁵ Mäenpää 2011b, s. 65–66. Huomattakoon, että Koivisto (2011) erottelee oikeudellisen hallinnon laajemmin soveltuvasta hallinnan käsitteestä ja katsoo hallinnon (*administration*) olevan oikeuden toteuttamista siinä missä hallinta (*governance*) on enemmänkin politiikan toteuttamista. Mielenkiintoinen on myös Hood 2005, s. 8–12, jossa kirjoittaja kartoittaa hallinnon termien etymologiaa: *Management* on tullut englannin kieleen jo 1500-luvulla italiasta, jossa *maneggiare* merkitsee taidokasta hevosen käsittelyä. *Governance* on puolestaan peräisin kreikan kielen veneen ohjaamista tarkoittavasta sanasta. *Administration* pohjautuu latinan verbiin *ministrare* – palvella. Käyttöyhteytensä puolesta viimeksi mainittu havainnollistuu myös yllä sivulla 2 alaviitteessä siteeratussa Barack Obaman puheessa, jossa hän viittaa alkavan presidenttikautensa hallintoon tällä termillä.

2.2 Avoimuus osana kulttuuria ja kielenkäyttöä

Kun avoimuutta toteutetaan yhteiskunnassa, yksi ensimmäisiä kysymyksiä koskee sitä, minkä tahon tulisi olla avoin ja mihin suuntaan. Tämän tutkielman tarkoituksena on selittää nimenomaan julkisen vallan avoimuutta suhteessa kansalaisiin, mutta tätä ilmiötä ei voida täysin eristää avoimuuden muista vaikutustavoista- ja suunnista. Vaikka avoimuus käytännön hallinnossa ilmenee tiettyinä mekanismeina – avoimuus on aina avoimuutta jollain tavalla – on taustalla aina laajempi, kulttuuriin kytkeytynyt rakenne. Tämä puolestaan on länsimaissa viimeistään valistusajan jälkeen vakiintunut käsitys, jossa tietoa sinänsä pidetään aina arvokkaana. Tuona aikana eläneet ajattelijat kuten Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) sekä Jeremy Bentham (1748–1832) nostetaankin usein esiin kartoitettaessa hallinnollisen avoimuuden syntyajankohtaa.²⁶ Myös suomalaista Anders Chydeniusta (1729–1803) on pidetty olennaisena pohjoismaisen avoimuuden pioneerinä.²⁷

Tämän tutkielman rajoissa minun ei ole mahdollista esittää kattavaa kuvausta avoimuuden aatehistoriasta läpi vuosisatojen. Valistuksen aikakausi on kuitenkin merkittävä muutenkin kuin vain historiallisena anekdoottina, sillä siihen liitetyt käsitykset toimivat vahvana pohjana myös nykyisessä ajattelussa. Julkisen sfäärin rajoittamattomuus ja sen puitteissa tapahtuva vapaa keskustelu kehityksen ehtona on hyvä esimerkki valistusajalta periytyvästä käsityksestä. On huomionarvoista, että niin suomenkielinen termi “valistus” kuin esimerkiksi englannin kielen sana “Enlightenment” viittaavat sananmukaisesti valoon, joka syrjäyttää pimeyden. Tiedon ja järjen kyky parantaa maailmaa on yhä edelleen kulttuurimme se lähtökohta, jolle myös avoimuus perustuu.²⁸ Mainittakoon, että nykymuotoisen avoimuuden kannalta olennainen laki on vuonna 1976 Yhdysvalloissa säädetty *Sunshine act*, joka vaikutti julkisuusperiaatteen (*freedom of information*) nousuun osaksi länsimaista hallintoa myös pohjoismaiden ulkopuolella. Ideallisella tasolla avoimuus yhdistyy tässäkin tapauksessa tietoon, joka valaisee pimeyttä.

Käsitteiden merkitys perustuu yhtäältä siihen, kuinka ne ilmaisevat niiden taustalla vaikuttavia uskomuksia. Toisaalta ne käytön myötä lisäksi ylläpitävät ja vahvistavat näitä uskomuksia.²⁹ Termi “avoimuus” on itse jopa eräänlainen avoimuuden ilmentymä. Se on nimittäin käsitteenä niin

²⁶ Ks. Magun 2010, s. 159: “[...]Rousseau stands right at the centre of his epoch – the value of transparency is the very value of Enlightenment[...].”

²⁷ Ks. alla kappale 3.1.

²⁸ Tsoukas 1997, s. 13.

²⁹ Koivisto 2011, s. 42.

vastaanottavainen, että siihen voidaan sisällyttää melkein mitä vain. Näin se tarjoaa käyttäjälleen hyvin laajan semanttisen kentän. Sitä voidaan kuvata samoin kuin Mark Bovens on kuvannut englanninkielistä sukulaiskäsitettä “public accountability” – se on “hurraa-sana”, yhtä positiivinen kuin vaikkapa sellaiset käsitteet kuin “oppiminen”, “vastuu” tai “solidaarisuus”. Nykypäivän länsimaisessa politiikassa onkin hyvin vaikeaa löytää ketään, joka asettuisi vastustamaan avoimuutta.³⁰

Avoimuuden laajamittainen käyttö tekee siitä myös vaikean tutkittavan. Kuten Bovens huomauttaa, analyttisessäkin tutkimuksessa tavalliset miellelyhtymät on otettava huomioon, vaikka ne herkästi tekevätkin termistä “roskatynnyrin täynnä hyviä aikomuksia, heikosti määriteltyjä käsitteitä ja epämääräisiä uskomuksia hyvästä hallinnosta.”³¹

Vaikka sanana avoimuus esiintyy jo Suomen lainsäädännössä useassa yhteydessä, voi sen merkitys yhä edelleen olla pääasiallisesti ei-oikeudellinen. Niinpä pelkkä sen herättämien konnotaatioiden tutkiminen voi kertoa jotakin sen merkityksestä. Puhtaasti subjektiivinen kokemukseni on, että avoimuus tuo mieleen tilaa, valoa, vapautta ja ystävyyttä. Mielleyhtymät ovat niin kiistatta positiivisia, että pelkästään tämä luo hyvän syyn epäluuloon. Kun termi itsessään on myönteinen, ei se useinkaan tarvitse tuekseen lisäperusteluja. Retoriikan tasolla se luo kuulijan päähän heti oman oikeutuksensa – Kun kerran on selvää, että avoimuus on sellaisenaan aina hyödyllistä ja tavoiteltavaa, tarkempaan perusteluun ei ole tarvetta.³²

Elävässä yhteiskunnassa avoimuuden voidaan katsoa ilmenevän yleisenä periaatteena, arvona tai kulttuurin piirteenä.³³ Sillä on oma, hallinnosta irrallinen sosiaalinen ulottuvuutensa.³⁴ Silloin, kun kyse on julkisen vallan sääntelystä, oikeusvaltion toteuttamisesta ja demokratian edistämisestä, tulee avoimuus usein niin ikään puheeksi. Se, mihin asioihin avoimuudella viitataan ja miten näiden oletetaan edesauttavan tavoiteltuja päämääriä, jää useimmiten epäselväksi. Mahdollisena

³⁰ Fenster 2006, s. 889.

³¹ Bovens 2005, s. 184-185.

³² Vrt. *hyvä hallinto*. Hyvän hallinnon ja avoimuuden suhteesta enemmän jäljempänä kappaleessa 3.4. Ks. myös Koivisto 2011, s. 110, jossa kirjoittaja Weberin ja Tuorin käsitteistöä lainaten pitää mahdollisena, että myönteisiä mielikuvia herättävien käsitteiden sedimentoituminen hallinto-oikeuteen voi olla signaali oikeuden formaalin rationaalisuuden rappiosta.

³³ Mäenpää 2008, s. 20.

³⁴ Ei ole tavatonta kuulla jonkun mainitsevan esimerkiksi ihmisryhmästä taikka kansallisuudesta ihailevaan sävyyn, kuinka ”avoimia heikäläiset ovat”. Tätä adjektiivia kuulee harvemmin liitetävän suomalaisiin, mikä saattaa kertoa siitä, kuinka hallinnollinen avoimuus ei kulje käsi kädessä sosiaalisen avoimuuden kanssa.

seurauksena on se, että jokainen asettaa avoimuudelle omat merkityksensä ja tämän myötä konsepti voi päätyä sisäisesti ristiriitaiseksi. Seuraavassa hahmottelen avoimuuden variaatioita ja vaikutussuuntia seuraten pitkälti David Healdin käyttämää jaottelua.

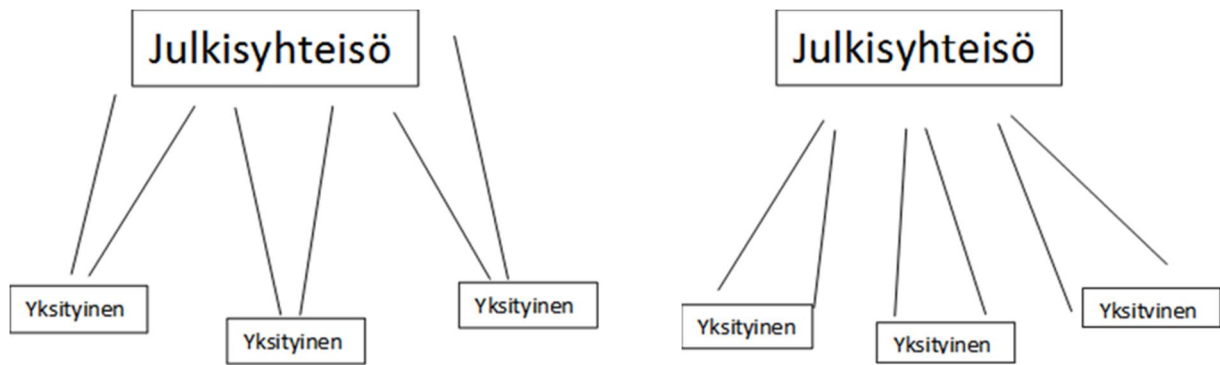
2.3 Avoimuuden lähde ja kohde

Jos julkisen vallan ja yksityisen välinen suhde ymmärretään perinteisen vertikaalisen mallin mukaan, voidaan avoimuutta eritellä sen suhteen, suuntautuuko se kansalaisesta ylöspäin julkisen vallan suuntaan, vaiko toisinpäin julkiselta vallalta alaspäin kohti kansalaista. Lisäksi avoimuus voi ilmetä horisontaalisesti, kansalaisten välillä sekä julkisen vallan eri elimien välillä. Erikseen on mahdollista luokitella avoimuus symmetriseksi tai epäsymmetriseksi sen mukaan, kuinka toimijoiden oikeus saada toisistaan tietoa kohdistuu yhtä lailla kumpaankin osapuoleen.

Avoimuus ylöspäin vastaa usein taloustieteessä omaksuttua mallia, jossa hierarkkisesti ylemmän asteinen taho kykenee valvomaan alaisensa toimintaa (ns. päämies-agentti -malli). Tämä hierarkkinen tilivelvollisuus on klassinen osa byrokraattista hallintoa.³⁵ Yhteiskunnallisessa kontekstissa kyse on julkisen vallan “valvovasta silmästä”, sen mahdollisuudesta saada tieto yksityisten toiminnasta. Tällaista avoimuutta nimitetään tyypillisesti valvonnaksi tai urkinnaksi, ja kriittisissä puheenvuoroissa voidaan käyttää termiä “orwellilainen”. Viime vuosina Yhdysvalloissa paljastuneet vakoilutapaukset ovat nostaneet aiheen esiin uutisotsikoissa maailmanlaajuisesti.

Avoimuus alaspäin puolestaan tarkoittaa alamaisten mahdollisuutta valvoa hallitsevassa asemassa olevia. Tätä pidetään olennaisena osana nykyisenkaltaista edustuksellisen demokratian järjestelmää, ja tämä on usein myös avoimuuden oletettu vaikutussuunta. Suomen perustuslain 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaate, samoin kuin useimmat julkisuuslain viranomaiselle asettamat velvollisuudet pyrkivät takaamaan tämän suuntaista avoimuutta.

³⁵ Bovens jaottelee tilivelvollisuutta sen mukaan, mihin tahoon nähden toimija on velvollinen. 1) Organisatorisessa tilivelvollisuudessa kyse on ylempien virkamiesten ohjauksesta suhteessa alaisiin, 2) poliittisessa tilivelvollisuudessa virkamiehet ovat vastuussa demokraattisesti valituille poliitikoille, 3) oikeudellisessa tilivelvollisuudessa vastuu antaa tietoja ilmenee tuomioistuimissa ja muussa laillisuusvalvonnassa, 4) hallinnollisessa tilivelvollisuudessa kyse voi olla tilintarkastuksesta ynnä muusta puolioikeudellisesta toiminnasta, ja 5) ammatillisessa tilivelvollisuudessa valvonta on ammattikunnan itsensä järjestämää. Bovens 2005, s. 187–188.



Kuvio 1. Vertikaalinen avoimuus alaspäin (vasemmalla) ja vertikaalinen avoimuus ylöspäin (oikealla).

Huomattakoon, että pitkälle viety avoimuus on aina omiaan loiventamaan hierarkkisia suhteita ja tasoittamaan toimijoiden välisiä eroja, ja niinpä äärimmäinen vertikaalinen avoimuus ei välttämättä ole edes mahdollista toteuttaa siten, että hierarkkinen suhde säilyisi. Esimerkiksi yleinen luottamus asiantuntijoista koostuvia instituutioita kohtaan – toisin sanoen instituutioiden nauttima auktoriteettiasema – usein jopa vähenee sitä mukaa, mitä enemmän niiden toiminnasta on tarjolla tietoa.³⁶ Tämä paradoksi on syytä huomioida myös julkisessa vallankäytössä.

Horisontaalisessa avoimuudessa kyse on esimerkiksi organisaation sisäisen toiminnan ja ulkopuolisen maailman välisestä avoimuudesta. Organisaation kyky havainnoida ulkopuolista maailmaa voi olla olennaista sen toiminnan onnistumisen kannalta, ja vastaavasti ulkopuolisen kyky saada tietoa organisaation sisältä voi olla olennainen osa tuon onnistumisen arviointia. Horisontaalisesta avoimuudesta on siis kyse vertaisten keskinäisessä avoimuudessa taikka muissa tilanteissa, joissa selkeää hierarkkista (vertikaalista) suhdetta ei ole. Tällainen tilanne vallitsee esimerkiksi silloin, kun viranomaisella ei ole minkäänlaista toimivaltaa yksityiseen toimijaan nähden. Yksinkertaisimmillaan horisontaalinen asetelma vallitsee kahden kansalaisen välillä, ja avoimuus asettuu näin vastakkain yksityisyyden suojan kanssa. Heald mainitsee tässä yhteydessä entisen Itä-Saksan laajamittaisen urkinta- ja raportointijärjestelmän, jossa kansalaiset valvoivat toisiaan. Tässä tilanteessa kansalaisten läpinäkyvyys toisiinsa nähden valjastettiin julkisen vallan käyttöön, vaikka nykykäsityksen mukaisesta avoimuudesta ei ollut kyse.³⁷

³⁶ Torfing, Peters, Pierce & Sörenson 2012, s. 213.

³⁷ Heald 2006a, s. 27–28. Vertailun kohteeksi voidaan tietenkin ottaa Yhdysvaltojen harjoittama digitaalinen urkinta. Totalitaarisissa yhteiskunnissa kansalaisiin kohdistuva valvonta ja kontrolli ovat kuitenkin usein laajasti tiedossa, ja kansalaiset mukautuvat siihen toiminnassaan. Tästä ei ollut kyse NSA-urkintaskandaalin kohdalla.

Erikseen voidaan vielä määrittää, millä tasolla avoimuuden on tarkoitus vaikuttaa. Onko tavoitteena yksittäisten asioiden mikrotaso, tiettyjen organisaatioiden omien toimintatapojen muodostama välitaso, vaiko koko yhteiskunnan kattava makrotaso? Avoimuuteen tähtäävä hallinnollinen instituutio voi vaikuttaa tietyllä yhteiskunnan alueella esimerkiksi legitimizeettiä kohentavasti, vaikka muualla vaikutusta ei ilmene tai se on jopa kielteinen. Poliittisella retoriikalla on tapana kohdistaa viestit sekä tavoitteet mahdollisimman suurelle osalle yleisöstä. Laajan julkison oletetaan tyypillisesti olevan se taho, joka avoimuudesta hyötyy, mutta samat menetelmät eivät välttämättä vaikuta samalla tavalla suppeammassa yhteyksissä.³⁸

Yllä mainitut vaihtoehdot eivät ole absoluuttisia taikka yksiselitteisiä, eivätkä ne sellaisenaan kerro avoimuuden hyödyistä tai haitoista mitään. Ne eivät liioin takaa, että avoimuudella olisi minkäänlaista toivottua vaikutusta, esimerkiksi suuren yleisön tietoisuuden tasoon, hallinnolliseen tehokkuuteen taikka median monipuolisuuteen liittyen. Sanottakoon myös, että koska mainitut vaihtoehdot ovat abstraktioita, ne ilmenevät kaikissa todellisissa yhteiskunnissa jossain määrin, mutta eivät koskaan täydellisinä.

2.4 Organisatorisen avoimuuden variaatioita

Riippumatta siitä, mikä taho avoimuutta toteuttaa ja mihin suuntaan, voidaan siitä lisäksi poimia esiin erilaisia sisällöllisiä variaatioita. Avoimuus voi ensinnäkin koskea 1) joko koko prosessia taikka vain sen lopputulosta, 2) se voi olla jatkuvaa taikka jälkikäteistä, 3) passiivista tai aktiivista, ja 4) pelkästään muodollista taikka myös käytännössä tehokasta.³⁹

Hallinnollisessa toiminnassa avoimuus voi siis periaatteessa koskea tosiasiallista hallintotoimintaa kuten potilaan hoitoa, opetusta tai tutkimusta, hallintoasian käsittelyä kuten kirjaamista tietojärjestelmään tai lupaharkintaa taikka näiden prosessien lopputuloksia, esimerkiksi hallintopäätöksiä. Olennainen ero avoimuuden toteuttamisen kannalta on se, että prosesseja on usein huomattavasti vaikeampaa mitata kuin niiden jälkeen syntyviä tapahtumia ja päätöksiä. Silloin, kun lopputulokset ilmenevät yhteiskunnassa epäsuorasti taikka viiveellä, on näidenkin kvantifiointi hyvin haasteellista. Tämä pätee esimerkiksi laajoihin, väestön terveyteen kohdistuviin toimenpiteisiin. Haasteet voivat joissain tilanteissa johtaa siihen, että helpommin kvantifioitava toiminta asetetaan julkisessa toiminnassa etusijalle. Tehokas ja helposti

³⁸ De Fine Licht 2014, s. 21.

³⁹ Tämä on toki vain yksi tapa jaotella avoimuutta. Avoimuuden variaatioista ks. esim. Heald 2006a, s. 29–37 sekä De Fine Licht 2014, s. 20–23.

ymmärrettävä (”avoin”) tuloksellisuuden raportointi on eräs tyypillisimpiä hallinnon kohtaamia vaatimuksia.⁴⁰

Julkisesti listautuneet yhtiöt ovat velvollisia laatimaan ja julkaisemaan tietoja toiminnastaan tietyin määräajoin (Suomen arvopaperimarkkinalain 7 luku). Tämä on esimerkki säännöllisesti toteutettavasta, jälkikäteisestä avoimuudesta, joka koostuu useimmiten rahankäytön, liikevoiton tai muun helposti kvantifioitavan tuloksen raportoinnista. Määräajoin toteutettava avoimuus jättää organisaatiolle mahdollisuuden toteuttaa toimintaansa yksityisesti näiden ”ikkunoiden” ulkopuolella. Sitä vastoin jatkuva avoimuus voi tarkoittaa tauotonta tarkkailua, millä useimmiten on merkittävää vaikutusta prosessien toteutukseen.

Julkisuusperiaatteen ydinsisältö on asiakirjajulkisuus, mikä pelkistettynä merkitsee yksityisen mahdollisuutta tutustua viranomaisen hallussa olevaan, ei-salassapidettävään asiakirjaan. Tällainen avoimuus on sellaisenaan passiivista – sen toteuttaminen edellyttää yksityiseltä kansalaiselta tulevaa aloitetta, eikä tämän puuttuessa viranomaisen tarvitse antaa mitään julki. Nykymuotoinen avoimuus edellyttää kuitenkin tyypillisesti myös viranomaisen aktiivista toimintaa, esimerkiksi tiedottamista meneillään olevista lainsäädäntöhankkeista (JulKL 20 §). Avoimuutta voidaan siis toteuttaa aktiivisesti tai passiivisesti. Tuori käyttää samasta jaottelusta nimikkeitä asianosaisaloitteinen ja viranomaisaloitteinen julkisuus.⁴¹

Avoimuus voi tietenkin olla vain muodollista tai nimellistä, ”puheen tasolle jäävää”. Se voi myös olla illusorista, jos sen toteuttamiseen tähtäävät toimenpiteet eivät vaikuta odotetulla tavalla. Avoimuus voi toteutua vain näennäisesti, mikäli sen mittaamiseen käytetty menetelmä ei vastaa todellisuutta. Esimerkiksi pelkkä tiedon saattaminen julkiseksi ei välttämättä vastaa avoimuudelle asetettuja tarkoituksia, jos tieto on käsittämätöntä, hajanaista taikka muutoin vaikea ymmärtää. Informaatioyhteiskunnassa ongelmaksi voikin nousta tiedon ylitarjonta (*information overload*).⁴² Tähän liittyy myös kysymys tiedon luonteesta itsestään. Konteksteista irrallinen, määrältään rajaton tieto esiintyy nykyisenkaltaisissa digitaalisissa ympäristöissä pikemminkin informaationa – tai datana – kuin perinteisessä mielessä inhimillisesti käsiteltävänä tietona.⁴³

⁴⁰ Se on myös osa 90-luvulla yleistyneen, niin kutsutun uuden julkisjohtamisen mallia (*new public management, NPM*).

⁴¹ Tuori 1990, s. 206.

⁴² De Fine Licht 2014, s. 28.

⁴³ Tästä kysymyksestä ks. erityisesti Tsoukas 1997.

Viime kädessä tämänkin kysymyksen kannalta olennaista on se, hahmotetaanko avoimuus itsetarkoitukselliseksi päämääräksi vaiko välineeksi päämäärien saavuttamiseen. Seuraavissa luvuissa tarkastelen kysymystä Suomen ja EU:n lainsäädännön näkökulmasta.

III HALLINNOLLINEN AVOIMUUS KOTIMAISESSA OIKEUDESSA

3.1 Suomalaisen julkisuusperiaatteen kehitys

Oikeudellinen julkisuusperiaate, samoin kuin tuoreempaa perua olevat kansainväliset avoimuuden käsitykset on keskusteluissa tavattu lukea osaksi pitkään vallinnutta, pohjoismaista perinnettä. Lainsäädännön ja julkisen hallinnon käytännöissä tapahtuvat uudistukset on tyypillisesti perusteltu osana olemassa olevaa kehityskulkua, jossa Suomi kehittää vahvuuksiaan välittömän ja avoimen hallinnon erityisosaajana. Alkaen vuoden 1982 hallintomenettelylaista (598/1982) viimeisten kahden tai kolmen vuosikymmenen aikana julkisuusperiaatetta sivuavaa lainsäädäntöä onkin uudistettu verrattain tiiviisti. Tätä edeltävä aika oli lainsäädännön puolesta kuitenkin jokseenkin staattista, jopa jähmeää.⁴⁴

Nykyisellään pohjoismaisen julkisuusperiaatteen isähahmoksi mainitaan useimmiten Ruotsi-Suomen aikainen, suomalaissyntyinen pappismies ja valistusfilosofi Anders Chydenius (1729–1803). Klassista liberalismia edustanut Chydenius näki Tukholman merkantilistisen eliitin tervantuottajien kustannuksella tekemät voitot ongelmaksi, jonka korjaamiseksi hän ajoi tietojen saamista koskevia muutoksia lainsäädäntöön. Aloitteen seurauksena Ruotsin valtiopäivät hyväksyivät vuonna 1766 uuden painovapausasetuksen (*Förordning Angående Skrif- och Tryckfriheten*), jonka 10 § laajensi painatusoikeuden koskemaan kaikkia yleisesti viranomaisen hallussa olevia asiakirjoja.⁴⁵ Tähän ajoitetaan suomalaisenkin julkisuusperiaatteen synty esimerkiksi nykyistä julkisuuslakia käsittelevässä hallituksen esityksessä⁴⁶, vaikka itsenäisessä Suomessa varsinainen lainsäädäntö tätä koskien omaksuttiin vasta 1950-luvulla.

On mahdollista ajatella, että julkisuusperiaate olisi vallinnut osana suomalaista hallintokulttuuria myös läpi tsaarinvallan kauden, ”horrostilassa” taikka ääneen lausumattomana ideologiana. Konstari kuitenkin toteaa, että ainakin 1800-luvun alussa useimpien vaikuttajien käsitys

⁴⁴ Erkkilä 2012, s. 71.

⁴⁵ Tuossa vaiheessa pääsy asiakirjoihin oli vielä voimakkaasti kytköksissä painatusoikeuteen, ja eräiden tulkintojen mukaan asiakirja voitiinkin antaa vain jos sitä pyydettiin painatustarkoituksessa. Mainittakoon lisäksi, että tuona aikana liberaaliin lainsäädäntöön vaikuttivat Chydeniuksen ohella aatelistaustainen Anders Nordencrantz (1697–1772) sekä Chydeniuksen tavoin suomalaissyntyinen Peter Forsskål (1732–1763). Konstari 1977, ss. 27, 31.

⁴⁶ HE 30/1998, kappale 2.1. Mainittakoon lisäksi, että vuoden 1766 painovapausasetus toimii alkupisteinä korkeintaan suomalais-ruotsalaisessa avoimuusideologiassa, eikä sillä voida katsoa olevan laajempaa merkitystä. Länsimaissa avoimuus modernissa muodossaan voimistui Yhdysvalloissa kaksisataa vuotta myöhemmin säädetyn *Freedom of Information Actin* (1966) myötä. Andrew McDonald luonnehtiikin Ruotsi-Suomen aikaisen asetuksen nykymerkitystä sanoilla ”remarkable, but irrelevant”. McDonald 2006, s. 129.

virkamiehistön roolista oli byrokraattis-patriarkaallinen.⁴⁷ Vuonna 1847 annettu julistus tosin salli muun muassa tuomioiden ja viranomaisten antamien käskyjen uudelleenpainatuksen, mutta viimekätinen ohjausvalta säilyi viranomaisella. Tätä toki edesauttoi se, ettei julkisen keskustelun sfääriä Suomessa juuri ollut. Konstarin mukaan 1860-luvulla julkisuus alkoi ottaa sijaa Suomessa ainakin ideologisena käsitteenä, vaikka sen toteutuminen olikin pitkälti riippuvainen emämaa Venäjän kulloisestakin poliittisesta tilanteesta. Vuosina 1865, 1867 ja 1891 annetuissa asetuksissa lähtökohtana oli kuitenkin asiakirjajulkisuus.⁴⁸

Itsenäisyyden jälkeen laadittuun uuteen Suomen hallitusmuotoon otettiin painovapautta koskeva 10 §, mutta erillistä mainintaa asiakirjajulkisuudesta ei sisällytetty toisin kuin Ruotsin vastaavassa säädöksessä oli tehty.⁴⁹ Nykyistä julkisuuslakia (621/1999) edelsi laki yleisten asiakirjain julkisuudesta (83/1951), jonka valmistelu aloitettiin 1930-luvulla, ja jonka tarkoituksena oli tuoda selkeyttä siihen, oliko asiakirjojen julkisuus todella osa Suomen valtiollista viestintästrategiaa.⁵⁰ Entisen tasavallan presidentin Kaarlo Juho Ståhlbergin (joka monen aiemman julkisuutta kannattaneen poliitikon tavoin edusti liberalistista ajattelua) laatima ehdotus annettiin 1939, mutta lain voimaantulo viivästyi sotien vuoksi. Voimaan saattaminen 1951 ei kerännyt puoleensa merkittävää poliittista keskustelua.⁵¹

Tunnetusti 1960-luvulta alkaen Suomea kritisoitiin ulkomaisissa keskusteluissa korostetun varovaisesta ja jopa kuuliaisesta poliittisesta kulttuurista Neuvostoliittoa kohtaan. Tähän erityisesti Saksan liittotasavallassa ”suomettumiseksi” (*Finnlandisierung*) kutsuttuun ilmiöön liittyi myös itesesensuuri ja luottamuksellisuuden korostaminen, varsinkin ulkopolitiikan alalla. Keskusteluissa Suomi itse näki itsensä mieluummin liittoutumattomana, rehellisesti metsäteollisuudesta elävänä kansana, joka kykeni myös toimimaan neutraalina välittäjänä idän ja lännen välillä.⁵²

1970-luvulla kiinnostus avoimuutta kohtaan nousi jälleen pinnalle. Julkisuuslain uudistamista käsiteltiin ennen kaikkea tietojärjestelmäkomiteassa, joka ei kuitenkaan lopulta päässyt yhteisymmärrykseen lain sisällöstä. Osaltaan kyse oli poliittisista erimielisyyksistä, mutta toisaalta

⁴⁷ Konstari 1977, s. 47.

⁴⁸ Konstari 1977, s. 58–59.

⁴⁹ Konstari 1977, s. 67.

⁵⁰ Konstari 1977, s. 73.

⁵¹ Erkkilä 2012, s. 71. Julkisuuslainsäädännön kehittäminen näytti olevan tuolloin, kuten myöhemminkin, pitkälti hallinnon sisällä toimivien asiantuntijoiden aloitteellisuuden tulosta.

⁵² Erkkilä 2012, s. 65.

uudistusaikomus koski alun alkaenkin hyvin laajaa kokonaisuutta. Samaan aikaan oli tarkoitus uudistaa niin julkisuus-, henkilötieto-, kuin luottolaitoslakikin. Julkisuuden osalta skismaa tuotti esimerkiksi vasemmistolaisempien jäsenien pyrkimys ulottaa tietojen saatavuutta koskevia säännöksiä myös yksityisiin toimijoihin, mihin ei tuohon aikaan ollut olemassa laajaa valmiutta. Komitea lopetti toimintansa annettuaan raporttinsa 1975.⁵³

1990-luvulla avoimuus oli kuitenkin jo noussut uudenlaiseen asemaan kansainvälisenä hyvän hallinnon taikasanana, eikä sen ihanteen enää katsottu rajoittuvan julkisen vallan sfääriin. Siinä missä pääsy yksityisen toimijan tietoihin oli 1970-luvulla monelle vielä poissuljettu vaihtoehto, oli markkinataloudellinen avoimuus ja läpinäkyvyys pari vuosikymmentä myöhemmin täysin normaaliksi koettu ilmiö. Poliittinen vastakkainasettelu oli siis näiltä osin historiaa – tilanne, joka on säilynyt myös 2010-luvulle.

⁵³ Erkkilä 2012, s. 72.

Yhteiskunnallinen rauha, kansalaisarvo 1917–1939	Sota, jälleerakennus ja kansallinen yhtenäisyys 1939–1950-luvun loppu	Kasvu, hyvinvointi ja parlamentarismi 1950-luvun loppu–1980-luku	Kilpailu ja hyvinvointi, tehokas ja avoin hallinto 1980-luvun loppu–2000-luku
<i>Vastuunalaisuuden tarkoitus?</i> Sosiaalinen vakaus ja yhteiskuntarauha	<i>Vastuunalaisuuden tarkoitus?</i> Itsenäisyys, rauha, vakaantuminen	<i>Vastuunalaisuuden tarkoitus?</i> Elintason nousu, työllisyys, sosiaaliturva, hyvinvointi Vakaat suhteet naapurimaihin Kilpailukyky, laatu, oikeudenmukaisuus	<i>Vastuunalaisuuden tarkoitus?</i> Hyvinvointivaltion ylläpito, sosiaalinen yhteenkuuluvuus, tasa-arvo ja luottamus Kansallisen kilpailukyvyn turvaaminen
<i>Vastuunalaisuuden kantaja ja kohde?</i> Kansalaiset vastuussa toiminnastaan (kansalaisarvo, uhrautuminen) Kansalaisten, eduskunnan ja viranomaisten tulisi toimia yhdessä hallituksen kanssa	<i>Vastuunalaisuuden kantaja ja kohde?</i> Kansalaiset vastuussa toiminnastaan (uhrautuminen, hillintä, vastuuntunto) Hallituksen ja eduskunnan tulisi toimia yhteisymmärryksessä	<i>Vastuunalaisuuden kantaja ja kohde?</i> Hallitus vastuussa eduskunnalle (ja äänestäjäkunnalle)	<i>Vastuunalaisuuden kantaja ja kohde?</i> Hallitus vastuussa kansalaisille ja eduskunnalle Yhteisvastuu Hallitus vastuussa markkinoihin nähden
<i>Toteutustapa?</i> Laillisuus, legaliteetti, kansalaisarvo	<i>Toteutustapa?</i> Kansallinen yhtenäisyys	<i>Toteutustapa?</i> Parlamentaarinen edustus, yhteistyö (intressiryhmien välinen sovittelu), suunnittelu	<i>Toteutustapa?</i> Parlamentarismi, perustuslailliset oikeudet, yhteistyö, markkinataloudellistuminen, hajauttaminen, avoimuus, transparensi

Taulukko 1. Julkisen vallan ja vastuun vaiheita kotimaisessa poliittisessa kulttuurissa. (Lainattu teoksesta Erkkilä 2010).

Tietojärjestelmäkomitean työ toimi pohjana uuden julkisuuslain säätämisprosessissa. Samoihin aikoihin uudistettiin myös henkilötietolaki (523/1999) sekä luottotietolaki (527/2007). Yhteiskunnalliset muutokset kuten lama, EU-jäsenyys sekä tietotekninen kehitys loivat tarvetta lainsäädännön modernisoinnille. Jokaiselle ihmiselle kuuluvien perus- ja ihmisoikeuksien merkitys oikeustieteessä oli voimistunut muun muassa Suomen liityttyä Euroopan neuvoston jäseneksi 1989, samoin kuin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä. Julkisuusperiaate eli

oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta kirjattiin perusoikeudeksi uuden perustuslain (1999) 2 lukuun. Kokonaisuutena voidaan todeta, ettei paine lainsäädännön uudistuksille ollut lähtöisin kansalaisyhteiskunnan taholta, vaan pikemminkin julkishallinnon sisältä.⁵⁴ Näiden, suhteellisen itsestään selvien muutosten lisäksi ajavana tekijänä oli poikkikansallinen kulttuuri-ilmio, joka painotti avoimuuden ja tehokkuuden keskinäisen myötävaikutteista ja erottamatonta suhdetta modernissa markkinatalousliberalistisessa maailmassa, ja joka vaikutti tarjoavan jokaiselle jotakin.

3.2 Avoimuuden nykyinen säädöspohja

Yksi tämän tutkielman tärkeimpiä huomionkohteita on viime kädessä yksityisten kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia turvaavan julkisuusperiaatteen siirtyminen avoimuuden myötä kohti markkinatalouspainotteisempaa merkitysasua. Tämä ilmiö on johtanut tilanteeseen, jossa niin viranomaistoiminnan lainmukaisuuden valvonnan kuin (esimerkiksi) taloudellista tuottavuutta mittaavien kansainvälisten indeksien perusteet ja funktiot – syyt ja seuraukset – ovat sekoittuneet. Näin ollen tutkielmani tarkoituksena onkin selkeyttää tätä nähdäkseni hämmentävää tilannetta. Seuraavassa pyrin esittelemään suomalaista julkisuusperiaatetta pääpiirteittäin ja sellaisena kuin se ilmenee olennaisen lainsäädännön valossa.

Yleinen lähtökohta Suomessa on, että julkisyhteisöjen toiminnassa noudatetaan julkisuusperiaatetta. Tämä periaate saa sisältönsä ensinnäkin perustuslain 12 §:n 2 momentista, jonka mukaan viranomaisten hallussa olevat asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta. Julkisuusperiaate luetaan näin Suomessa osaksi jokaiselle kuuluvia perusoikeuksia.⁵⁵

Perustuslaki 12 §

Jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

⁵⁴ Erkkilä 2010, s. 102.

⁵⁵ Mainittakoon, että esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen ei sisälly säännöstä julkisuusperiaatteesta.

Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Julkisuusperiaatteella on vahva kytkös sananvapauteen ja muihin perusoikeuksiin kuten PL 21 §:n takaamaan hyvään hallintoon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, PL 14 §:n 3 momentissa sekä 20 §:n 2 momentissa taattuihin osallistumisoikeuksiin sekä PL 16 §:n sivistyksellisiin oikeuksiin. Eräät perusoikeudet voivat kuitenkin myös rajoittaa julkisuuden toteuttamista – ennen kaikkea kyseeseen tulevat PL 10 §:n takaama yksityisyyden suoja, PL 7 § 1 momentissa taattu henkilökohtainen vapaus ja turvallisuus, PL 15 §:n takaama omaisuuden suoja sekä PL 18 §:n 1 momentissa taattu elinkeinovapaus.⁵⁶ Nämä muista perusoikeuksista johtuvat rajoitukset on pyritty pitkälti ottamaan huomioon jo lainsäädännössä itsessään (esimerkkinä julkisuuslain 24 §:n sisältämät rajoitusperusteet). Perusoikeuksien kollisiotilanne on useimmiten ratkaistava yksittäistapauksellisen harkinnan perusteella, ja lähtökohtana on, että kaikki tapaukseen soveltuvat perusoikeudet toteutetaan mahdollisimman täysimääräisesti.⁵⁷

Tärkein viranomaisten avoimuutta sääntelevä säädös on laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Se sisältää olennaiset säännökset julkisuuden toteuttamisesta samoin kuin asiakirjajulkisuutta koskevat poikkeukset ja salassapitoperusteet. Säädöstekstin mukaan lain tarkoituksena on a) yksityisille annettujen tiedonsaantioikeuksien ja toisaalta b) viranomaisille asetettujen velvollisuuksien kautta toteuttaa muun muassa avoimuutta.

Julkisuuslaki toimii hallintoviranomaisen avoimuutta sääntelevänä yleislakina. Sen lähtökohtana on julkisuuden ja salassapidon yleisten perusteiden määrittely kotimaisessa hallinnossa.⁵⁸ Se ei näin ollen tyhjentävästi sisällä kaikkea viranomaisten asiakirjoja koskevaa lainsäädäntöä. Se myös keskittyy hallinnon julkisuuteen. Niinpä Tuorin hahmottelemat julkisuuden kaksi muuta osa-

⁵⁶ Mäenpää 2008, s. 29.

⁵⁷ Mäenpää 2008, s. 37.

⁵⁸ Mäenpää 2008, s. 39. EU-oikeuden etusijasta johtuen ristiriitatilanteissa noudatetaan unionin julkisuuslainsäädäntöä. EU:n avoimuudesta ks. alla kappale 4.2.

aluetta – tuomioistuinjulkisuus sekä parlamenttijulkisuus – saavat sisältönsä muusta lainsäädännöstä.⁵⁹

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 1 §

Julkisuusperiaate

Viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Oikeudesta seurata eduskunnan täysistuntoa, valtuuston ja muiden kunnallisten toimielinten kokouksia sekä tuomioistuinten ja kirkollisten toimielinten istuntoja säädetään erikseen.

2 §

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista samoin kuin viranomaisten velvollisuuksista tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi.

3 §

Lain tarkoitus

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.

⁵⁹ Oikeudenkäyntien julkisuus perustuu PL 21 §:n 2 momentin säännökseen, samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan määräyksiin. Kuten todettua, oikeus julkiseen oikeudenkäyntiin on kansainvälisesti yleisesti hyväksytty osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä (*fair trial*). Suomessa laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (370/2007) sääntelee itse käsittelyn lisäksi myös oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuutta, mutta kyseisen lain 2 §:n 3 momentin mukaan myös tuomioistuinten toimintaan sovelletaan toissijaisesti julkisuuslakia. Hallintotuomioistuimissa noudatetaan vastaavasti lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007).

Eduskunnan toiminnan julkisuudesta säädetään PL 50 §:ssä, jonka mukaan eduskunnan täysistunnot ovat julkisia, jollei eduskunta jonkin asian osalta erityisen painavasta syystä toisin päättä. Valiokuntien kokoukset eivät ole julkisia, mutta valiokunta voi määrätä kokouksensa julkiseksi siltä osin kuin valiokunta hankkii tietoja asian käsittelyä varten. Valiokunnan pöytäkirjat ja niihin liittyvät muut asiakirjat ovat julkisia, jollei välttämättömien syiden vuoksi eduskunnan työjärjestyksessä toisin säädetä tai valiokunta jonkin asian osalta toisin päättä.

Avoimuus vaikuttaisi toimivan julkisuuslaissa päämääränä pikemmin kuin instrumenttina. Julkisuuslakia koskeneessa hallituksen esityksessä avoimuutta ei yksiselitteisesti määritelty. Esityksessä kuitenkin todettiin, ettei puhdas asiakirjajulkisuus ollut silloisen hallitusmuodon (nykyisen perustuslain 22 §:n) mukaisen perusoikeuksien turvaamisveloitteen näkökulmasta riittävää, vaan viranomaisten olisi syytä aktiivisesti edistää avoimuutta.⁶⁰ Samasta syystä lain nimikkeessä päädyttiin viittaamaan yleisesti viranomaisten toimintaan eikä pelkästään asiakirjoihin.⁶¹ Näiltä osin avoimuus vaikuttaisi tarkoittavan ennen kaikkea viranomaisaloitteista, aktiivista tiedonvälitystä. Toisaalta se on myös hallituksen esityksen teksti huomioon ottaen yhtä hyvin nähtävissä jokseenkin epämääräisenä sateenvarjoterminä, jonka tarkoitus on kattaa niin asiakirjojen saatavuus, niiden aktiivinen tuottaminen *kuin myös näiden kahden onnistunut lopputulos*. Näin ollen kyse olisi abstraktista päämäärästä, avoimesta ja hyvästä yhteiskunnasta.⁶²

3.3 Avoimuuden käytännöllinen toteuttaminen: asiakirjajulkisuus ja tiedonantovelvollisuus

Hallinnollisen julkisuusperiaatteen kohteena on perinteisesti ollut nimenomaan viranomaisilla olevat asiakirjat. Nykyisin asiakirjoiksi luetaan kaikki viranomaisen hallussa olevat tallenteet teknisestä muodosta riippumatta. Asiakirja voi siis olla niin kirjallinen kuin kuvallinenkin esitys tai näiden yhdistelmä, samoin kuin digitaalinen tallenne. Julkisuutta koskevassa lainsäädännössä on pyritty neutraaliuteen asiakirjan määrittelyn suhteen. Olennaista on se, että asiakirja on viranomaisen hallussa. Asiakirja voi olla viranomaisen itsensä laatima taikka sille lähetetty.

Viranomaisella tarkoitetaan lähtökohtaisesti vain julkisen vallan organisaatiota kuten valtiota, kuntaa taikka jotakin muuta julkisen hallinnon toimielintä. Perustuslain 124 §:n sallimissa rajoissa julkinen hallintotehtävä voidaan uskoa myös yksityisen hoidettavaksi. Julkisuusperiaate voi näin ollen sitoa myös yksityistä toimijaa, mikäli sille on annettu hoidettavaksi julkinen tehtävä ja se käyttää tämän nojalla julkista valtaa (JulkL 4 §).

⁶⁰ HE 30/1998, yksityiskohtaisten perustelujen kappale 1.1.

⁶¹ Vuoden 1994 luonnoksessa lain nimikkeenä oli vielä laki viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta. Wallin & Konstari 2000, s. 78–80.

⁶² Hieman epämääräinen, hyvältä kuulostava mutta soveltamisen kannalta huonosti toimiva utopistinen ajattelu mainitaan avoimuuden olennaiseksi heikkoudeksi esimerkiksi Mark Fensterin artikkelissa, jossa hän esittää nykyisen ideologian perustuvan väärin olettamuksiin niin julkisyhteisöistä kuin yleisöstäkin. Fenster 2006, s. 893.

Tallentamaton tieto ei sellaisenaan ole julkinen, eivätkä esimerkiksi suulliset viestit ole julkisuuslain tarkoittamia asiakirjoja.⁶³ Asiakirjasta erillistä, viranomaisen hallussa olevaa tietoa eli tietoa sinänsä on myös vaikkapa viranomaisen ammattitaito. Tämän jääminen julkisuusperiaatteen ulkopuolelle on käytännössäkin perusteltua, sillä tällaisen tiedon erittely ja määrittely olisi vaikeaa. Julkisuuslain (viranomaisaloitteista) avoimuutta koskevat 19 ja 20 § velvoittavat viranomaisen jakamaan tietoa kuitenkin myös keskeneräisistä asioista sekä muista toimialaansa liittyvistä asioista.

19 §

Viranomaisen tiedonantovelvollisuus keskeneräisissä asioissa

Viranomaisen on, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu, pidettävä saatavissa asiakirjoja, joista selviävät tiedot:

- 1) lainsäädännön uudistamista koskevan työn käynnistämisestä, sitä koskevasta toimeksiannosta, asetetusta määräajasta sekä valmistelusta vastaavasta henkilöstä;
- 2) valmisteilla olevista yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevista suunnitelmista, selvityksistä ja ratkaisuista.

Viranomaisen on pyydettyessä annettava suullisesti tai muulla sopivalla tavalla tietoja 1 momentissa mainittujen asioiden käsittelyvaiheesta, esillä olevista vaihtoehdoista ja niiden vaikutusten arvioinneista sekä asiaan liittyvistä yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksista.

20 §

Viranomaisen velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa

Viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Laatimisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella.

Viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

⁶³ Mäenpää 2008, s. 61. Huomattakoon, että JulkL 23 §:n mukaan myös tallentamatonta tietoa koskee vaitiolo-velvollisuus, mikäli tieto asiakirjaan merkittynä oli salassapidettävä.

Viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.

Yllä olevan säädöstekstin valossa avoimuus näyttäytyy pitkälti julkisuutta tukevana ilmiönä, jota toteutetaan tarpeen mukaan. Viranomaisten julkaisu- ja tiedotustoimintaa on arvioitava suhteessa ulkopuolisten tiedontarpeisiin, ja viranomaisten toiminnasta tulisi olla saatavissa mahdollisimman hyvä kokonaiskuva. Julkisuuslaki painottaa kansalaisnäkökulmaa: vaikka julkisen tiedon hakijoita on erilaisia, tiedon tuottaminen tulisi suunnitella ja suunnata ennen kaikkea kansalaisia varten.⁶⁴ Tämä vastaa perinteistä, oikeudellista käsitystä julkisuusperiaatteesta välineenä, jonka avulla hallintoalamaiset kykenevät valvomaan julkisen vallan käyttöä.

3.4 Hyvä hallinto avoimuuden sisaruskäsitteenä

Ei ole sattumaa, että avoimuuden (*transparency*) aisaparina toimii usein termi hyvä hallinto (*good governance*). Nykymuodossaan avoimuus ja hyvä hallinto ovat yleistyneet hallinnollisessa ja poliittisessa retoriikassa samoihin aikoihin, suhteellisen äskettäin – hyvä hallinto sekä hyvä hallintotapa ovat tosin esiintyneet suomalaisten laillisuusvalvojien ratkaisuissa jo 1970-luvulla.⁶⁵ Perusoikeus hyvästä hallinnosta tuli vuoden 1995 uudistuksen myötä⁶⁶, ja vuoden 2003 hallintolaissa (434/2003) hyvän hallinnon edistäminen on yksi keskeisiä tavoitteita. Yhteistä avoimuuden ja hyvän hallinnon käsitteille vaikuttaisi olevan – myös riippumatta niiden oikeudellisesta merkityksestä – niiden itsestään selvän positiivinen sävy. Tämä tietenkin kätkee sisäänsä koko joukon moniselitteisiä merkityksiä. On esimerkiksi mahdollista lähteä liikkeelle siitä tulkinnasta, että hyvän hallinnon kohdalla sana ”hyvä” viittaa nimenomaan eettiseen hyvään.⁶⁷ Kyse olisi silloin myös tässä tapauksessa pikemmin arvosta tai tavoitteesta kuin välineestä. Nähdäkseni kiintoisana kontrastina voidaan kuitenkin pitää vaihtoehtoista termiä hyvä

⁶⁴ Wallin & Konstari 2000, s. 226–227.

⁶⁵ Erkkilä kuitenkin haastaa Veli-Pekka Viljasen esittämän näkemyksen, jonka mukaan nykyinen hyvän hallinnon käsite olisi kotimaista alkuperää. Erkkilä 2010, s. 103. Tämän lisäksi hyvän hallinnon käsite voidaan jäljittää jopa keskiaikaiseen politiikkaan, jossa käsitteellä viitattiin ennen kaikkea *hyvän hallitsijan* toimintaan. Ks. Koivisto 2011, s. 53.

⁶⁶ Nykyään PL 22 §. ”Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.”

⁶⁷ Koivisto 2007, s. 164.

hallintotapa, jonka kohdalla ”hyvän” tulkitseminen vastaavalla tavalla eettisessä mielessä ei tunnu lainkaan yhtä luontevalta.⁶⁸

Joka tapauksessa niin avoimuus kuin hyvä hallintokin ovat merkityssisällöltään väljiä käsitteitä, ja niiden käyttötavat vaihtelevat näkökulmasta ja painotuksista riippuen.⁶⁹ On kuitenkin ajateltavissa, että niin nykyiset hyvää hallintoa (aiemmin hyvä hallintotapa) kuin avoimuuttakin (aiemmin julkisuus) koskevat säännökset ilmentävät ennen muuta lainsäädännölle asetettuja tavoitteita. Perinteiset hallinto-oikeudelliset periaatteet – julkisuus mukaan luettuna – olivat luonteeltaan instrumentaalisia. Ne olivat välineitä, joiden tehtävänä oli oikeudellisesti varmistaa lainsäädännön ulkopuolisen yhteiskunnan toimivuus.⁷⁰ Nytemmin hyvä hallinto (eettisessä mielessä) merkitsee aiemmalle hyvälle hallintotavalle (funktionaalisessa mielessä) samaa kuin avoimuus merkitsee julkisuusperiaatteelle: pyrkimystä ulottaa oikeudellinen sääntely tilanteeseen, jossa *lailla on säädetty sekä 1) itse lait, että 2) näiden lakien lopputulokset*. Ilmiö ei sinänsä ole uusi, ja sitä onkin pidetty yhtenä hyvinvointivaltiollisen oikeudellistumiskehityksen elementtinä.⁷¹ Edellä mainituista kahdesta erillisenä, kolmantena perspektiivinä voidaan kuitenkin nostaa esiin niin avoimuuteen kuin hyvään hallintoonkin nykyään vahvasti kytkeytyvä taloudellinen näkökulma.⁷²

⁶⁸ *Hyvä hallintotapa* tuntuu ”hyvydessään” prima facie pitävän sisällään pikemmin huolellisuutta ja toimivuutta kuin suoranaista eettisyyttä. Samanlaiseen tarkasteluun voidaan toki nostaa myös julkisuuslain tarkoituksena oleva *hyvä tiedonhallintatapa*, joka JulkL 18 §:n mukaan merkitsee huolehtimista mm. tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä, suojaamisesta sekä eheydestä. Tässäkin tapauksessa käsite vaikuttaa olevan lähempänä käytännöllistä kuin eettistä. Sanan ”hyvä” moninaisista tulkintavaihtoehdoista on kirjoittanut mm. G.H. von Wright (2001).

⁶⁹ Hyvän hallinnon merkityksistä laajemmin Mäenpää 2011b, s. 64–66.

⁷⁰ Ja tässä yhteiskunnalla tarkoitan ennen muuta liberaalia oikeusvaltiota. Kuten Tuori toteaa, julkisuus on liberaalin oikeusvaltion keskeinen organisatorinen ja toiminnallinen periaate. Tuori 1990, s. 205.

⁷¹ Ks. esim. Tuori 1990, s. 30.

⁷² VTV:n vuosikertomuksen johdannossa otsikon *Hyvä hallinto* alle sijoitettu kappale alkaa:

”Julkisen toiminnan tuloksellisuuden edellytyksenä on tavoitteellinen johtaminen ja toiminnan tehokas ohjaus. Hallinnonalojen ohjausjärjestelmät ovat kokonaisuutena arvioiden kohtuullisen hyvällä tasolla. Hallinnonalojen strategioiden laadinnassa tulisi kuitenkin hyödyntää nykyistä enemmän taloudellisia analyysejä. Lisäksi strategiat tulisi kytkeä selvästi taloudelliseen suunnitteluun. Toisaalta strategioiden määrää olisi tarpeen kriittisesti arvioida ja erityisesti huomiota tulisi kiinnittää niiden toimeenpanon näkökulmaan.” (VTV:n vuosikertomus 2014, s. 5–6.)

3.5 Kansalaisyhteisökohti hyödykettä ja näennäisen tehokkuuden mittaria?

Vaikka käsitys julkisuuden ilmenemismuodoista ja perusteista on viime vuosikymmeninä jossain määrin muuttunut ja laajentunut, lainsäädännössä ja oikeustieteessä julkisuusperiaate esiintyy edelleen pitkälti oikeusvaltiota ja kansalaisten demokraattista osallistumista korostava instituutina. Olli Mäenpää tiivistää julkisuuden tehtävät seuraavasti:

- 1) Oikeusvarmuuden ja oikeusturvan takaaminen,
- 2) Osallistumisen, vaikuttamisen ja valvonnan mahdollistaminen,
- 3) Avoimen ja hyvän hallinnon edistäminen,
- 4) Sananvapauden tukeminen,
- 5) Viranomaistoiminnan legitimitetin vahvistaminen,
- 6) Julkisten tietovarantojen hyödyntämisen mahdollistaminen⁷³

Tässä vaiheessa voidaan huomata, että yllä olevassa listassa julkisuuden tehtäväksi ei mainita suoranaisesti taloudellisen tehokkuuden tai tuottavuuden varmistamista, vaikka vaihdannan intressit tulevat toki epäsuorasti palveluiksi. Julkisuuslakia koskeneessa hallituksen esityksessä todetaan lain 16 §:n yksityiskohtaisia perusteluja koskevassa kappaleessa seuraavasti:

Kun tietoja pyydetään sähköisessä muodossa muista asiakirjoista, viranomaisen on 17 §:n mukaisesti ratkaisuaan harkitessaan otettava huomioon pyydettyjen tietojen käyttötarkoitus suhteessa julkisuusperiaatteeseen ja sen tarkoitukseen. Lupa voitaisiin evätä muun muassa silloin, kun tietoja pyydetäisiin *kaupallisiin ja muihin julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta vieraisiin tarkoituksiin*.⁷⁴
[kurs. tässä]

Valtiontalouden tarkastusviraston toimiala huomioon ottaen taloudellisuutta ja tuloksellisuutta painottava näkökulma on toki ymmärrettävä. Kontrasti tämän ja PL 21 §:ssä tarkoitetun hyvän hallinnon välillä on kuitenkin merkille pantava. (Perus)oikeudellinen – tai eettinen – hyvän hallinnon merkityssisältö ei yllä olevassa sitaatissa juuri ilmene. Eroa lienee mahdollista selittää *management-*, *governance-* ja *administration* –näkökulmien poikkeavuuksilla (ks. yllä kappale 2.1). Julkisen hallinnon tuloksellisuus ja sisäinen ohjaus on leimallista *management*-tyyppiselle hallinnolle. Kansalaisen oikeudet ovat keskiössä sen sijaan *administration*-tyyppisessä hallinnossa. Selkeän erottelun puuttuessa esiintyy kuitenkin tilanteita, joissa samassa virallisessa asiakirjassa voidaan – muutaman sivun sisällä – käsittää hyvä hallinto kahdessa täysin erilaisessa merkityksessä. (Vuosikertomuksen sivulla 11 hyvää hallintoa esittävissä kaaviossa käsitteeseen sisältyy kansanvaltaisuuden periaate, oikeusvaltioperiaate, julkisuus, hyvä tietojenkäsittelytapa sekä avoimuus.)

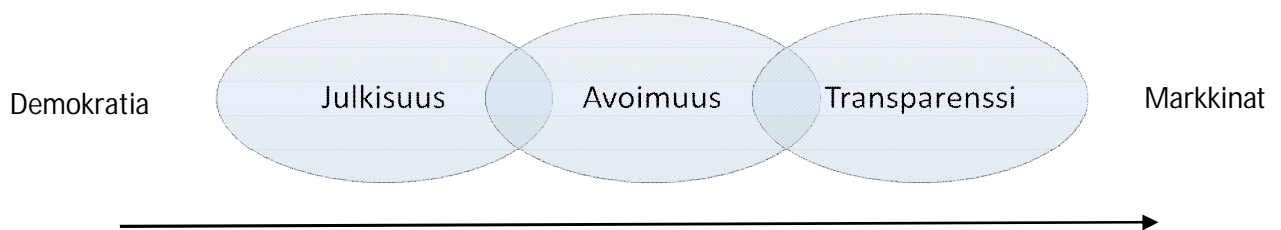
⁷³ Mäenpää 2008, s. 3.

⁷⁴ HE 30/1998, yksityiskohtaiset perustelut 16 §.

Julkisuusperiaate nähdään siis myös hallituksen esityksessä oikeusvaltiollisena instituutiona, jolle kaupalliset tarkoitukset ovat vieraita. On kuitenkin mielenkiintoista huomata, että muun muassa Konstari esittää julkisuusperiaatteen historiallisen kehityksen olleen aina kapitalistisen liberalismien motivoimaa.⁷⁵ Tämä näkökulma saa painoarvoa myös nykyisin, esimerkiksi Euroopan unionin uutta PSI-direktiiviä ja sen edellyttämiä muutoksia tarkasteltaessa.

Nykyisellään Suomen perustuslakiin kirjattuna oikeutena asiakirjajulkisuus ei toki varsinaisesti edellytä mitään tiettyä käyttötarkoitusta, vaan siihen on oikeus vedota yhtä lailla kaupallisilla kuin ei-kaupallisillakin tarkoituksilla. Myös julkisuuslain 13 §:n lähtökohta on, ettei asiakirjan pyytäjän tarvitse todistaa henkilöllisyyttään tai perustella tietopyyntöään. Yleinen (kansalaisaloitteinen) pääsy asiakirjoihin on siis nähtävissä tarkoitukseltaan instrumenttina, välineenä, jota yksityiset voivat käyttää haluamiinsa tarkoituksiin, palvelivat nämä sitten laillisuutta, julkista keskustelua taikka kaupallista hyödyntämistä.

Muutos on kuitenkin tapahtunut siinä, kuinka julkisen vallan oletetaan tarjoavan pääsyä tietoihinsa. Ilmiötä voidaan ehkä yksinkertaistaen kuvata seuraavasti kolmivaiheisena kehityksenä: Lähtökohtana ollut (1) julkisuusperiaatteen oikeusvaltiollinen funktio on viime vuosikymmeninä antanut tietä (2) avoimen hallinnon vastuutehtävälle nykyisessä markkinataloudessa, minkä myötä julkisilta instituutioilta on alettu edellyttää aktiivista roolia yksiselitteisen numeerisen datan tuottajina. Kansainvälisten ja poikkikansallisten toimijoiden tarkastelussa tämä näyttäytyy julkisen hallinnon (3) transparensina, yleismaailmallisena palvelunhalun ja luotettavuuden mittarina, joka voidaan kansallisessa politiikassa valjastaa viranomaisen tehokkuuden ja tuottavuuden välineeksi.



Kuvio 2. Käsitteellinen kehityskulku julkisuudesta avoimuuteen ja transparensiin. (Lainattu teoksesta Erkkilä 2010.)

⁷⁵ Konstari 1977, s. 24.

Tällaisena nähtynä ilmiön syiksi voidaan katsoa lukuisia laajoja muutokulkuja kuten globalisaatio, tietotekninen kehitys sekä yhteiskunnan (perus)oikeudellistuminen. Näiden kattavaan läpikäyntiin ei tämän tutkielman puitteissa ole mahdollisuutta, mutta pyrin seuraavassa poimimaan esiin tiettyjä hallinnollisen avoimuuden kannalta relevantteja esimerkkejä.

Globaali markkinatalous ja kansallisvaltion rooli

Suomen voimakas halukkuus tuoda itseään ja vahvuuksiaan julki 1990-luvun uusilla, kansainvälisillä areenoilla on ymmärrettävästi johtanut näiden koettujen vahvuuksien kääntämiseen kansainvälisesti tunnistetulle kielelle. Julkisuusperiaate (*publicity*) muuttui avoimuudeksi (*openness*) ja läpinäkyvyydeksi (*transparency*). Nykyään jo pimentoon jäänyt globalisaation käsite oli usein ääneen lausuttu motiivi Suomen muovatessa omaa kuvaansa. Vaikka globalisaatio on kansainvälistymisen ja poikkikansallistumisen ilmiö, kuitenkin nimenomaan kansallisvaltio on se toimija, jonka katsotaan vastaavan ”globalisaation haasteeseen”. Voidaan väittää, että tämä asettui hyvin suomalaisittain perinteiseen ajattelu- ja puhetapaan, jossa kansakunnan ulkopuolelta määräytyviä välttämättömyyksiä toteutetaan sisäisen tahdon voimalla, niin poliittisesti kuin taloudellisesti.⁷⁶

Avoimuus nykyisessä muodossaan on suurilta osin globalisaation muovaama tuote, ja sillä on yhtymäkohtansa niin kansainvälisyyteen, poikkikansallisuuteen kuin kansallisvaltiollisuuteenkin. Käsitteinä kaksi ensiksi mainittua on syytä erotella toisistaan. Poikkikansallisuudella tarkoitetaan ilmiön ulottumista kansallisvaltioiden rajojen yli ja ilmenemistä niistä riippumatta. Kansainvälinen sen sijaan merkitsee nimenomaan kansallisvaltioita edustavien tai niistä riippuvaisten ilmiöiden kohtaamista keskenään (esimerkkeinä mainittakoon vaikkapa YK ja olympialaiset). Kansainvälinen toiminta on usein omiaan jopa vahvistamaan kansallisvaltioiden merkitystä toisistaan erillisinä identiteetteinä.⁷⁷ Mitä tulee hallinnolliseen avoimuuteen, sen nousu 1980-luvulta alkaen on ensi kädessä poikkikansallinen ilmiö, joka kuitenkin sisältää itsessään siemenen avoimuuden kasvuun populaarissa ja markkinatalouslähtöisessä muodossa. Tämä puolestaan ilmenee lukuisina vertailuina, tilastoina, indekseinä ja ranking-listoina, joiden konteksti on nimenomaan kansainvälinen, ja joissa kansallisvaltiot esitetään ryhmänä yksittäisiä

⁷⁶ Kettunen 2008, s. 60.

⁷⁷ Pakkasvirta 2008, s. 36.

kokonaisuuksia kilpailuasetelmassa toisiinsa nähden. Näin avoimuus on nähtävissä ilmiönä, joka valtioiden rajoista irrallisena pyrkii kuitenkin korostamaan niitä joka tilanteessa.

Lähtökohtaisesti liberaali, kansallisvaltioista riippumaton taloudellinen järjestelmä näyttää kuitenkin edellyttävän nimenomaan kansallisvaltioilta voimakkaan aktiivista toimimista. Toisin sanoen: ne yhteiskunnan osa-alueet, jotka liberaalin ideologian mukaan toimisivat parhaiten vapaana julkisen vallan vaikutuksesta, ovat tästä huolimatta se kohde, joihin poliittisten päätösten oletetaan ennen kaikkea kohdistuvan. Niinpä voidaan havaita, että suunnitelmatalouteen perustuvien mallien häviön jälkeiseen aikaan eli 1990- sekä 2000-lukuihin kuuluu myös uuden suunnitteluideologian läpimurto.⁷⁸ Kansallisen kilpailukyvyyn, otollisen innovaatioympäristön ja kannustavan yrittäjyyspolitiikan katsotaan olevan nimenomaisesti julkisen vallan vastuualueita. Oikeudelliset instituutiot kuten hyvä hallinto sekä julkisuusperiaate ovat tällaisessa tilanteessa osa sitä kansallista strategiaa, jolla edellytetyt muutoksia toteutetaan.

Kansainväliset vertailut

Numeeriseen tietoon perustuvat hallinnon arvioinnit ja kansainväliset vertailut ovat institutionaalisen avoimuuden kannalta sekä muotti että lapio. Ne ovat ensinnäkin mitä tyypillisin formaatti avoimuuden ilmentämiseksi. Toisaalta ne pitävät sisällään joukon kulttuurisia, markkinataloudellisia ja yhteiskuntatieteellisiä oletuksia, jotka tarjoavat selkeän välineistön poliittisen päätöksenteon perustaksi, ja joilla voidaan saada aikaan selkeä lopputulos – esimerkiksi suotuisampi sijoitus kansainvälisessä vertailuaineistossa. Toisesta näkökulmasta kansainvälisen vertailuaineiston olemassaolo sinänsä on tietenkin merkki laajasta avoimuudesta, sillä tällaisen aineiston on oletettavasti perustuttava tietoon, joka on saatavilla esimerkiksi julkisten asiakirjojen kautta. Niinpä avoimuus on samanaikaisesti mittausten edellytys, perustelu ja kohde.⁷⁹

Kansallisten ja alueellisten yhteisöjen luottamus kansainväliseen vertailutietoon kohoaa herkästi sitä mukaa, mitä paremmin ne itse näyttävät niissä sijoittuvan. Suomen ulkomaillakin toisinaan

⁷⁸ Kettunen 2008, s. 168.

⁷⁹ Erkkilä 2010, s. 28–30. Historiallisessa kehityksessä nähtynä suvereeni keskusvalta tuli ensi kertaa mahdolliseksi laajan tietojen keräämisen, esimerkiksi verotuksen, maanmittauksen ja väestötilastoinnin kautta. Tämä samainen tieto on nytemmin se materiaali, jonka avulla suvereenit kansallisvaltiot asetetaan vertailtavaan asemaan.

Lisäksi Erkkilän mukaan hallinnon arvioinnit näyttävät viittaavan niin *yhteiskuntatieteelliseen, poliittiseen, tekniseen, maantieteelliseen, ajalliseen, demokraattiseen kuin symboliseenkin* merkityssisältöön. Oma lisäykseni listaan saattaisi olla *viitteellinen*. Kuten voidaan huomata, kansainväliset vertailut eivät ole sidottuja vain tiettyjen akateemisten tai ammatillisten sidosryhmien kiinnostukseen, vaan ne tarjoavat sisältöä jokapäiväisessä mediassa, ja ne käsittelevät usein populaareja aiheita kuten matkailua, viihtyvyyttä ja onnellisuutta.

huomioitu menestys muun muassa lasten koulutusta mittaavassa PISA⁸⁰-tutkimuksessa sekä Transparency internationalin korruptiovertailuissa on omiaan voimistamaan niihin kohdistettuja odotuksia. Hyvien sijoitusten ylläpito tulevina vuosina muodostuu poliittisten päätösten onnistuneisuuden indisioksi. Toistuvien vertailujulkaisujen lomassa vähemmälle huomiolle jää kuitenkin se, mitkä tahot aineistoja tuottavat, millä keinoilla ja mitä varten.⁸¹ Aiemmin akateemisten tahojen piirissä tehdyt vertailut ovat nyttemmin pitkälti kansainvälisten, usein taloudellista kehitystä ajavien järjestöjen tuottamia. Vertailujen kohde on niin ikään siirtynyt demokratian ja kansalaisvapauksien toteutumisesta kohti hallintoa – ja erityisesti sen kansainvälisellä järjestötasolla määriteltyjä *good governance* -tunnuspiirteitä, joissa talouskasvun ja tuloksellisuuden samoin kuin kehityksen edellytykset ovat usein keskiössä.⁸²

Hyvän hallinnon kehitysdiskurssia eritellessään Ida Koivisto toteaaakin, että kehityksestä puhuminen edellyttää aina tiettyjen ennalta määriteltyjen kriteerien soveltamista – ilman kriteerejä kehityksen sijaan on mahdollista puhua vain muutoksesta.⁸³ Keskustelun alullepanijat ja näin myös kriteerien määrittäjät ovat kansainvälisiä järjestöjä. ”Kun oikeuksista, taloudesta, ehkä etiikastakin, puhutaan yleensä joko valtion sisällä tai sitten EU:ssa – siellä, missä hallinto tapahtuu – kehityksestä puhutaan pitkälti kansainvälisten järjestöjen suulla.” Avoimuuden ja hyvän hallinnon retoriikkaa ovat käyttäneet ennen kaikkea Maailmanpankki (*World Bank*), Kansainvälinen valuuttarahasto (*International Monetary Fund*, IMF), Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD) sekä Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelma (*United Nations Development Programme*, UNDP). Merkittävä vaihe näiden järjestöjen toiminnassa sijoittui 1980–1990-lukujen taitteeseen, jolloin kylmän sodan jälkeiset uudistamispyrkimykset ja rakenteelliset sopeuttamishankkeet saivat rinnalleen hyvän hallinnon (*good governance*) käsitteen, joka myönteisyydessään selvemmin implikoi myös demokraattisuuden ja kansalaisoikeuksiin liittyvää sisältöä.⁸⁴

⁸⁰ *Programme for International Student Assessment* on OECD-maiden joka kolmas vuosi toteuttama 15-vuotiaiden koulutaitoja mittaava tutkimus.

⁸¹ Erkkilä 2010, s. 33.

⁸² Erkkilä 2010, s. 30.

⁸³ Koivisto 2011, s. 255.

⁸⁴ Koivisto 2011, s. 257–259.

Avoin data

Julkisen sektorin hallussa oleva tieto on nykyaikaisessa informaatioyhteiskunnassa nähty merkittävää taloudellista arvoa sisältäväksi hyödykkeeksi. Muiden ohella OECD on katsonut, että julkisten tietovarantojen vapauttaminen yksityisten hyödynnettäväksi tarjoaa laajalti mahdollisuuksia innovaatioille.⁸⁵ Myös Suomessa avointa dataa on nyttemmin pidetty luontevana mahdollisuutena kasvattaa kansallista kilpailukykyä. Pohjoismaissa julkisten sektorien tietovarannot ovat perinteisesti olleet verrattain laajat johtuen muun ohella kattavien sosiaaliturvajärjestelmien vaatimista tietomääristä sekä suhteellisen vakaasta luottamuksesta julkisen vallan toimintaan. Esimerkiksi ruotsalaisella väestökirjanpidolla on erityisen pitkä historia, virallinen tilastointi on jatkunut keskeytyksettä vuodesta 1749 alkaen.⁸⁶

Euroopan unionissa kiinnostus informaation taloudelliseen arvoon kehittyi 1990-luvun lopulla, jolloin komissio julkaisi vihreän kirjan julkisen sektorin tietojen käytöstä tietoyhteiskunnassa. Se piti julkisen sektorin hallussa olevan tiedon helppoa saatavuutta Euroopan elinkeinoelämän kilpailukyvyyn ehdottomana edellytyksenä viitaten myös Yhdysvaltojen *Freedom of Information Act*:iin. Se katsoi eurooppalaisten yritysten kärsivän merkittävää kilpailuhaittaa suhteessa amerikkalaisiin yrityksiin, jotka nauttivat laajasta ja kehittyneestä julkisesta tietojärjestelmästä kaikilla hallinnon tasoilla.⁸⁷

Kyseinen komission julkaisema vihreä kirja oli vaikuttamassa myös Suomessa silloin laadittuun julkisuuslakiin.⁸⁸ Vihreän kirjan pohjalta annettiin vuonna 2003 direktiivi julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä (2003/98/EY, PSI-direktiivi). Direktiivin pääperiaatteena oli kunkin jäsenvaltion velvollisuus huolehtia siitä, että julkisen sektorin hallussa olevia asiakirjoja voidaan hyödyntää, mikäli niiden uudelleenkäyttö on kansallisessa lainsäädännössä sallittu. Direktiiviin ei kuitenkaan sisällynyt velvoitetta sallia tietojen

⁸⁵ OECD 2008.

⁸⁶ Erkkilä 2012, s. 132.

⁸⁷ Komission vihreä kirja 1998, s. 1.

⁸⁸ Erkkilä 2012, s. 84.

uudelleenkäyttö, ja päätös uudelleenkäytön sallimisesta tai kieltämisestä jäi jäsenvaltion tai asianmukaisen julkisen sektorin elimen tehtäväksi.⁸⁹

PSI-direktiiviin asetetut odotukset toteutuivat vaihtelevasti, minkä vuoksi direktiiviä muutettiin kesällä 2013 (2013/37/EY). Direktiivin ydinsisältöön ei puututtu, mutta perustelujen mukaan muutoksella halutaan varmistaa uudelleenkäytön toteutuminen asettamalla jäsenvaltioille selkeä velvoite sallia kaikkien asiakirjojen uudelleenkäyttö, jollei niiden saatavuutta ole rajoitettu tai estetty asiakirjojen saatavuutta koskevilla kansallisilla säännöillä.⁹⁰ Toisin sanoen direktiivillä haluttiin kaikki lain sallimissa rajoissa käyttökelpoinen tieto uudelleenkäytön kohteeksi.

Velvollisuus tarjota julkisen sektorin tietoa uudelleenkäytettäväksi käyttötarkoituksesta riippumatta on kuitenkin mahdollisesti ongelmallinen julkisuusperiaatteen oikeusvaltiollisten prioriteettien vuoksi. PSI-direktiivi näyttäytyy muodollisesta neutraaliudesta huolimatta ennen kaikkea informaation kaupallisen hyödyntämisen välineenä, ja tämä vaikuttaa herkästi myös suomalaisittain perinteiseksi katsotun julkisuusperiaatteen nykysisältöön. Kesäkuussa 2015 julkaistu arkistolain jatkotyöryhmän mietintö sisältää ehdotuksen uudeksi tietohallinnon yleislaiksi (laki tiedonhallinnasta ja tietojen käsittelystä julkishallinnossa), minkä lisäksi mietintö sisältää ehdotuksen myös julkisuuslain muuttamiseksi uutta PSI-direktiiviä toteuttavaksi.⁹¹

Kokonaisuutena avoin data on kenties selkein ja yksiselitteisin esimerkki avoimuuden käsitteen sisältämistä kaupallisista näkökulmista. Samalla se heijastelee Euroopan unionin moniselitteistä roolia keskellä avoimuuden, demokratian ja talouskasvun kovaäänisiä vaatimuksia. EU:n on usein katsottu olevan avoimuuden kannalta potilaan asemassa, mutta sen (pitkälti kansainvälisten järjestöjen kuten Maailmanpankin vaikutuksesta omaksuma) rooli lääkärinä on niin ikään merkittävä. Seuraavassa pääluvussa pyrin esittämään, että todellisuus on – kuten tavataan sanoa – jotakin siltä väliltä.

⁸⁹ PSI-direktiivin johdanto-osan 9 kohta. ”Uudelleenkäyttö” tarkoittaa direktiivin sisältämän määritelmän mukaan: ”Sitä, että luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt käyttävät julkisen sektorin elinten hallussa olevia asiakirjoja kaupallisiin tai muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin, jotka poikkeavat alkuperäisestä julkisesta tehtävästä, jota varten asiakirjat tuotettiin. Uudelleenkäyttönä ei pidetä julkisen sektorin elinten välistä asiakirjavaihtoa, jos se tapahtuu pelkästään niiden julkisten tehtävien hoitamiseksi.”

⁹⁰ Uuden direktiivin 2013/37/EY johdanto-osan kohta 8.

⁹¹ Ehdotuksella muutettaisiin esimerkiksi JulkL 21 §:ä siten, että se sisältäisi tietojen antamista koskevan asetuksenantovaltuutuksen. Vertailu ehdotetun ja voimassaolevan pykälätekstin kanssa käynee hyvästä esimerkistä siitä, kuinka avoimuutta toteuttavaksi tarkoitettu säännös muuttaa lainsäädäntöä vain epäselvempään suuntaan. Ks. Arkistolain jatkotyöryhmän muistio 2015, s. 61. Avoin datan vaikutuksesta julkisuusperiaatteeseen ks. Jaatinen 2015.

IV EUROOPAN UNIONIN AVOIMUUS

4.1 Lähtökohdat eurooppalaisessa hallinto-oikeudessa

Hallinto-oikeuden eurooppalaistuminen on prosessi, joka on edennyt hiljalleen ennen kaikkea Euroopan unionin integroitumisen myötä ja EUT:n oikeuskäytännön kautta. EU-oikeus muodostaa itsenäisen oikeusjärjestyksen, jolla on omia, oikeudellisia erityispiirteitään kuten ensisijaisuus suhteessa kansalliseen oikeuteen. Toisaalta eurooppalainen hallinto-oikeus voidaan nähdä elimellisenä osana kotimaista hallinto-oikeutta. Eurooppalaisen hallinto-oikeuden käsite ei ole merkitykseltään siis täysin vakiintunut.⁹²

Lähtökohtaisesti unionin oikeus ei sääntele hallinnollista toimeenpanoa eikä hallintomenettelyn yksityiskohtia, vaan nämä määräytyvät jokaisen jäsenvaltion omien oikeusjärjestysten puitteissa. Unionilla ei ole toimivaltaa harmonisoida jäsenvaltioiden julkisuuslainsäädäntöä, joten esimerkiksi näiltä osin eurooppalaiset käytännöt ovat edelleen vaihtelevia.⁹³ Tämä koskee myös harmonisoitua oikeutta, vaikka unionin oikeus määrittelee vaihtelevissa määrin toimeenpanolle asetettavia vaatimuksia.

Toisin sanoen kansalliset hallintoviranomaiset noudattavat lähtökohtaisesti kansallista hallinto-oikeutta silloinkin, kun he toimeenpanevat unionin materiaalista oikeutta. Poikkeus koskee niitä tilanteita, kun unionin oikeus määrittelee tarkemmin myös menettelyllisiä seikkoja, esimerkiksi hallintotoiminnassa noudatettavia määräaika-vaatimuksia taikka sanktioita. Lisäksi EU-oikeus asettaa kansallisenkin hallintonormiston soveltamiselle tiettyjä vaatimuksia. Esimerkiksi tehokkuusvaatimus (*effet utile*) edellyttää, etteivät kansalliset säännökset haittaa unionin oikeuden tehokasta toteutumista. Vastaavuusperiaate puolestaan edellyttää, että kansallinen hallintoviranomainen toimii yhtä huolellisesti ja riippumattomasti soveltaessaan unionin oikeutta kuin soveltaessaan kansallista oikeutta. Kaikenlainen syrjintä muiden jäsenvaltioiden kansalaisia ym. toimijoita kohtaan on kielletty.⁹⁴

Perinteisesti kansallisten julkishallintojen tekemät päätökset ovat oikeusvaikutuksiltaan rajoittuneet alueperiaatteen mukaan yhden jäsenvaltion alueelle, eikä suomalaisen

⁹² Mäenpää 2011a, s. 9.

⁹³ Kranenborg & Woermans 2005, s. 9.

⁹⁴ Mäenpää 2011a, s. 345.

hallintoviranomaisen tekemä ratkaisu siis automaattisesti vaikuta vaikkapa Ranskassa. Tähän pääsääntöön on eurooppalaistumisen myötä kehittynyt poikkeuksia, erityisesti tavaroiden ja ihmisten vapaan liikkuvuuden takaamiseksi unionin alueella. Vastavuoroisen tunnustamisen periaate edellyttää yhdessä jäsenvaltiossa laillisesti markkinoille tuodun tuotteen hyväksymistä myös muiden jäsenvaltioiden alueella. Kun yhden jäsenvaltion toimivaltainen hallintoviranomainen siis myöntää luvan tuotteen myymiseen siirtyy tämä päätös hallintopäätösten vapaan liikkuvuuden periaatteen mukaan jäsenvaltion rajojen yli.

Nykyisellään eurooppalaisen hallinto-oikeuden voidaan katsoa perustuvan kolmeen eritasoiseen lähteeseen: 1) materiaaliseen hallinto-oikeuteen, 2) yleishallinto-oikeuteen sekä 3) konstitutionaaliseen oikeuteen. Materiaalinen EU-oikeus voi asettaa yksityisille toimijoille oikeuksia ja velvollisuuksia, esimerkiksi lupaedellytyksiä, maksuvelvoitteita sekä kelpoisuusvaatimuksia. Nämä ovat tyypillisimpiä ympäristö-, kilpailu-, viestintä- sekä maataloushallinnon aloilla. Sen sijaan virkamiesoikeuden tai paikallishallinnon aloille materiaalinen harmonisointi on ulottunut heikommin. Eurooppalainen yleishallinto-oikeus sisältää menettelyllisiä pelisääntöjä sekä hyvän hallinnon kriteerejä, mitkä ovat pitkälti unionin tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytännön synnyttämiä. Konstitutionaalinen taso muodostaa kenties tärkeimmän osan eurooppalaista hallinto-oikeutta, ja se sisältää myös tietojen saantia (avoimuutta) sekä muita perustavanlaatuisiksi luokiteltavia oikeuksia koskevia säännöksiä. Vaikka varsinaista valtiosääntöä taikka perustuslakia ei unionilla ole, on vuonna 2005 kansanäänestyksissä torjutun perustuslakiluonnoksen jälkeen hyväksytyn Lissabonin sopimuksen myötä EU:lla tiettyjä liittovaltiollisia piirteitä. Osa näistä piirteistä, kuten EU-oikeuden etusija sekä suora sovellettavuus, syntyivät jo suhteellisen varhaisessa vaiheessa 1960- sekä 1970-luvuilla Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnan kautta. Nykytilanteessa EU:n perussopimusten sekä perusoikeuskirjan⁹⁵ lisäksi olennaista merkitystä on Euroopan ihmisoikeussopimuksella (EIS) sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) sitä koskevalla tulkintakäytännöllä.⁹⁶

⁹⁵Oikeudelliselta luonteeltaan perussopimukset ovat jäsenvaltioiden kesken tehtyjä kansainvälisoikeudellisia valtiosopimuksia. SEU 6 artiklan mukaan EU:n perusoikeuskirjalla on perussopimuksiin verrattava painoarvo unionin toiminnassa. Mäenpää 2011a, s. 72.

⁹⁶ Mäenpää 2011a, s. 37–39.

4.2 Julkisuus ja avoimuus Euroopan unionissa

Asiakirjajulkisuus

Julkisuusperiaate on nykyään voimassa myös Euroopan unionissa, ja säädöstekstin valossa unionin elimet ovat sidottuja tietojen avoimeen saatavuuteen aivan samoin kuin suomalaisetkin viranomaiset. Julkisuusperiaatteeseen kuuluviksi voidaan lukea sellaisia asioita kuten käsittelyjen julkisuus, informaation tuottaminen sekä yleisön pääsy asiakirjoihin. Näistä viimeksi mainittu on unionin lainsäädännössä kehittynein.⁹⁷

Lissabonin sopimuksen (2007) voimaantulon myötä unionin valtiosääntöön rinnastettavan rungon muodostavat kaksi samanarvoista perussopimusta. Nämä perussopimukset eli Sopimus Euroopan unionista (SEU) sekä Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) sisältävät määräyksiä, jotka muodostavat EU:n avoimuuden normiperustan. SEU 1(2) artikla sekä SEU 10 artikla määräävät unionin päätöksenteon tapahtuvaksi mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaista. SEUT 15 artikla sisältää tarkempia säännöksiä unionin avoimuuden toteuttamisesta. Artiklan 1 kohdan mukaan unionin toimielimet, elimet ja laitokset toimivat mahdollisimman avoimesti edistääkseen hyvää hallintotapaa ja varmistaakseen kansalaisyhteiskunnan osallistumisen. Artiklan 2 kohta määrää Euroopan parlamentin istunnot julkisiksi, samoin kuin neuvoston istunnot silloin kun lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviksi säädöksiksi ja äänestää niistä. 3 kohta puolestaan vahvistaa olennaiset julkisuusperiaatetta (*access to information*) koskevat seikat.

SEUT 15 artikla

1. Unionin toimielimet, elimet ja laitokset toimivat mahdollisimman avoimesti edistääkseen hyvää hallintotapaa ja varmistaakseen kansalaisyhteiskunnan osallistumisen.
2. Euroopan parlamentin istunnot ovat julkisia, samoin neuvoston istunnot silloin kun neuvosto käsittelee ehdotuksia lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviksi säädöksiksi ja äänestää niistä.
3. Kaikilla unionin kansalaisilla sekä kaikilla luonnollisilla henkilöillä, jotka asuvat jossain jäsenvaltiossa, tai kaikilla oikeushenkilöillä, joilla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua unionin toimielinten, elinten ja laitosten asiakirjoihin niiden

⁹⁷ Craig 2012, s. 357.

tallennemuodosta riippumatta jäljempänä tämän kohdan mukaisesti määriteltyjen periaatteiden ja edellytysten mukaisesti.

Euroopan parlamentti ja neuvosto vahvistavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annettavilla asetuksilla asiakirjoihin tutustumisoikeutta koskevat yleiset periaatteet ja rajoitukset julkisen tai yksityisen edun huomioon ottamiseksi.

Kukin toimielin, elin tai laitos varmistaa työskentelynsä avoimuuden ja täsmentää omassa työjärjestyksessään toisessa alakohdassa tarkoitettujen asetusten mukaisesti erityismääräykset oikeudesta tutustua toimielimen, elimen tai laitoksen asiakirjoihin.

Euroopan unionin tuomioistuimeen, Euroopan keskuspankkiin ja Euroopan investointipankkiin sovelletaan tämän kohdan määräyksiä vain niiden hoitaessa hallinnollisia tehtäviä.

Euroopan parlamentti ja neuvosto varmistavat lainsäädäntömenettelyihin liittyvien asiakirjojen julkisuuden toisessa alakohdassa tarkoitettussa asetuksessa säädetyin edellytyksin.

Unionin perusoikeuskirjalla on SEU 6 artiklan mukaan perussopimusten tasoinen asema, ja se sitoo kaikkia unionin elimiä, samoin kuin jäsenvaltioita niiden soveltaessa unionin oikeutta. Yllä mainittua SEUT 15 artiklaa vastaavasti perusoikeuskirja määrittelee julkisuuden yhdeksi unionin perusoikeuksista:

42 artikla

Oikeus tutustua asiakirjoihin

Jokaisella unionin kansalaisella sekä jokaisella luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä, jonka asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua Euroopan unionin toimielinten, elinten ja laitosten asiakirjoihin niiden tallennemuodosta riippumatta.

Avoimuus sekä julkisuus ovat tulleet osaksi eurooppalaista oikeutta vaiheittain 1990-luvulta lähtien, jolloin kritiikki unionin avoimuuden puutetta kohtaan voimistui. Tätä ennen EU:n toimielimet päättivät asiakirjojensa julkisuudesta käytännössä oman yksittäistapauksellisen harkintansa mukaan, eikä yleistä tiedonsaantioikeutta ollut.⁹⁸

⁹⁸ Mäenpää 2011a, s. 351.

EU:n neuvosto teki vuonna 1993 päätöksen, jolla se myönsi yleisölle oikeuden tutustua sen asiakirjoihin. Julkisuusperiaatetta laajennettiin Amsterdamin sopimuksen myötä 1999, jolloin yleisön oikeus saada tietoja päti yleissäännöksenä neuvoston, komission ja parlamentin asiakirjoihin. Perusoikeudeksi julkisuusperiaate kirjattiin unionin perusoikeuskirjaan vuonna 2000. Seuraavana vuonna annettiin asetus Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisölle tutustuttavaksi (1049/2001/EY) eli EU:n julkisuusasetus. Tätä ehdotettiin uudistettavaksi vuonna 2008⁹⁹, mutta tuolloin parlamentti oli tyytymätön komission antamaan luonnokseen ja ehdotti siihen lukuisia muutoksia. Sitten uudistustyö hidastui, eikä varmaa tietoa uuden julkisuusasetuksen sisällöstä taikka voimaantulosta vielä ole.¹⁰⁰

Nykyisellään, Lissabonin sopimuksen tultua voimaan julkisuutta koskevat vaatimukset on joka tapauksessa perussopimusten määräyksillä ulotettu kaikkiin EU:n toimielimiin, elimiin ja laitoksiin. Unionin tuomioistuimen, Euroopan keskuspankin sekä Euroopan investointipankin toimintaan julkisuusperiaate ulottuu kuitenkin vain näiden hoitaessa hallinnollisia tehtäviä (SEUT 15 artiklan 3 kohdan 4 alakohta). Näin ollen rajanveto hallinnollisen toiminnan ja muun toiminnan välillä muodostuu näiden instituutioiden avoimuuden kannalta olennaiseksi.¹⁰¹

Kuten suomalaisessakin oikeudessa, eurooppalainen julkisuusperiaate vahvistaa yleisön lähtökohtaisen oikeuden tutustua unionin viranomaisten asiakirjoihin. Dokumentoimaton tieto, esimerkiksi suullisten neuvottelujen sisältö, ei kuulu julkisuuden piiriin. Asiakirjan tallennemuodolla ei ole merkitystä, ja se voi olla EU:n toimielimen itsensä laatima taikka sille lähetetty. Olennaista on se, että asiakirja on viranomaisen hallussa. Asiakirjaa on pyydyttävä kirjallisesti, ja se annetaan pyytäjälle viimeistään 15 päivän kuluessa hakemuksen kirjaamisesta. Perusteluja asiakirjan saamiseksi ei vaadita. Tällaisen yleisöaloitteisen julkisuuden lisäksi unionin elimien on kuitenkin myös itse aktiivisesti saatettava tietoa julki muun muassa lainvalmisteluprosesseihin liittyen.¹⁰²

⁹⁹ Komission ehdotus asetukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisölle tutustuttavaksi KOM(2008) 229 lopullinen.

¹⁰⁰ Ks. aiheesta esim. Craig 2012, s. 366.

¹⁰¹ Tästä ks. erityisesti Alemanno 2014b, s.108. Kirjoittajat katsovat EUT:n hallinnolliseen toimintaan (*court administration*) kuuluvan sellaiset asiat kuin organisatorinen toiminta, henkilöstöhallinto sekä tukeva infrastruktuuri. Tätä vastoin tuomioistuintoimintaan (*court jurisdiction*) perussopimusten määräykset avoimuudesta eivät kuitenkaan ylety. Näiltä osin sovellettaviksi tulevat kuitenkin erityisesti oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä (*fair trial*) koskevat unionin perusoikeuskirjan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset, joihin kuuluu muun ohella oikeudenkäynnin julkisuus.

¹⁰² Mäenpää 2011a, s. 356.

Julkisuutta koskevat periaatteet samoin kuin sitä koskevat rajoitukset on SEUT 15 (3) artiklan mukaan määriteltävä parlamentin ja neuvoston asetuksilla, joista olennainen on yllä mainittu julkisuusasetus. Se sisältää säännökset julkisuuden toteuttamisesta EU:n keskeisissä toimielimissä, samoin kuin julkisuudesta tehtävät poikkeukset. Nämä voivat perustua joko yleiseen tai yksityiseen etuun. Poikkeussäännöksiä on kuitenkin EUT:n ratkaisukäytännön mukaan tulkittava suppeasti.¹⁰³ Tapauksissa, joissa salassapito kohdistuu vain osaan asiakirjasta, voidaan noudattaa osajulkisuutta, mikä tarkoittaa salassapidettävän materiaalin erottamista aineistosta niin, että julkiseksi jäävä osa voidaan luovuttaa nähtäväksi.¹⁰⁴ Tämä johtuu jo siitä, että perussopimukset edellyttävät unionin toimielimiltä mahdollisimman avointa toimintaa. Niiden on myös kirjallisesti perusteltava asiakirjan julkisuutta koskeva hylkäävä päätöksensä. Oikeusturvakeinoina hylkäystapauksissa pyytjä voi ensisijaisesti turvautua uudistettuun hakemukseen, ja tämän jäädessä vaille menestystä hän voi nostaa kanteen toimielintä vastaan unionin yleisessä tuomioistuimessa. Vaihtoehto on myös kantelu Euroopan oikeusasiamiehelle.

Asiakirjajulkisuuteen liittyvänä oikeustapauksena mainittakoon vuonna 2009 nostettu kanne *Access Info Europe v. Neuvosto* (T-233/09), jossa kyse oli julkisuusasetuksen muuttamista koskeneiden neuvotteluasiakirjojen julkisuudesta. Espanjalainen Access Info Europe –järjestö oli pyytänyt sähköpostitse neuvoston asiakirjaa, ja pyyntöön oli myönnytty. Asiakirjasta oli kuitenkin jätetty pois yksittäisten jäsenvaltioiden kannanotot julkisuusasetuksen valmisteluun liittyen. Access Info Europe nosti asiasta kanteen EU:n yleisessä tuomioistuimessa, joka totesi neuvoston rikkoneen unionin julkisuus-lainsäädäntöä (itse asiassa nimenomaan voimassaolevan julkisuusasetuksen 4 artiklan 3 kohtaa) salaamalla osan asiakirjoista. Neuvosto valitti unionin tuomioistuimeen, joka lokakuussa 2013 annetulla ratkaisullaan (C-280/11 P) hylkäsi valituksen. Kumpikin tuomioistuinaste piti olennaisena sitä, että kyse oli lainsäädäntömenettelyyn liittyvästä asiakirjasta, jonka suhteen neuvoston esittämät väitteet salattujen tietojen erityisestä arkaluonteisuudesta eivät vastanneet unionin toiminnan legitimitiivipäämääriä. Julkisuusasetuksen salassapitoperusteita tuli tulkita suppeasti, eivätkä jäsenvaltioiden valtuuskuntien kannanotot olleet tällaisessa tulkinnassa luonteeltaan erityisen arkaluonteisia.¹⁰⁵

¹⁰³ Unionin tuomioistuimen 1.2.2007 antama tuomio asiassa *Sison v. neuvosto* (asia C-266/05 P).

¹⁰⁴ Julkisuusasetuksen 4 artiklan 6 kohta: ”Jos vain osaan pyydetystä asiakirjasta voidaan soveltaa poikkeusta, muut asiakirjan osat luovutetaan.”

¹⁰⁵ Tuomioistuimen esittämät perustelut eivät näytä erityisesti poikkeavan avoimuudelle yleensä esitetystä perusteluista. Mielenkiintoista onkin ehkä tapauksen kohdistuminen eräällä tapaa yksittäisten jäsenvaltioiden ja unionin vastualueiden rajapintaan. Joistakin keskusteluista olen ymmärtänyt tapauksen johtaneen siihen, että julkisuutta pyritään nyttemmin välttämään jättämällä kyseisenkaltaiset asiakirjat tuottamatta (”empty archives” – ilmiö). Avoimuuden vaikutuksista neuvottelutilanteisiin yleisesti ks. alla kappale 5.3.

Mitä tulee kansallisiin asiakirjoihin, niiden suhde unionin asiakirjoihin ei ole julkisuuden osalta aina täysin selvä. Jäsenvaltion oikeuden mukaan salassa pidettävä asiakirja ei välttämättä ole sitä EU-oikeuden mukaan, ja päinvastoin. Niin unionin kuin jäsenvaltioidenkin hallintoelimet soveltavat asiakirjojen julkisuuteen lähtökohtaisesti omaa lainsäädäntöään. Suomen tapauksessa sovellettavaa oikeutta olisi ennen kaikkea julkisuuslaki, unionin tapauksessa sen oma julkisuusasetus. Sitovana elementtinä voidaan kuitenkin pitää lojaliteettivelvoitetta, jonka mukaan jäsenvaltioiden ja unionin tulee toimia vastavuoroisen yhteistyön hengessä.¹⁰⁶ EU-oikeudella on myös tulkintavaikutus kansalliseen oikeuteen, minkä vuoksi kansallisten normien tulkinnassa on otettava huomioon vastaavat eurooppalaiset normit. Näin ollen salassa pidettävää EU-asiakirjaa ei ainakaan automaattisesti voida kaikissa tilanteissa määrittää julkiseksi kotimaisessa hallinnossa, ja toisinpäin.¹⁰⁷

Julkisuusasetuksen 5 artiklan mukaan jäsenvaltion on kuultava EU:n toimielintä ennen kuin antaa toimielimeltä peräisin olevan asiakirjan yleisölle. Kuuleminen on kuitenkin tarpeetonta, jos asiakirjan julkisuudesta taikka salassapidosta ei ole epäselvyyttä. EU:n asiakirja voi toki olla salassapidettävä myös Suomen oman julkisuuslain nojalla. Esimerkiksi JulkL 24 § 1 momentin 2 kohdan mukaan Suomen suhdetta kansainväliseen järjestöön koskevat asiakirjat ovat salassapidettavia, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi haittaa Suomen edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä.

Mitä tulee jäsenvaltion asiakirjoihin EU:n toimielimissä, tähän liittyy julkisuusasetuksen 4 (5) artikla, jonka mukaan jäsenvaltio voi pyytää EU:n toimielintä olemaan luovuttamatta kyseisestä jäsenvaltiosta peräisin olevaa asiakirjaa ilman jäsenvaltion etukäteistä suostumusta. EU:n toimielin ei kuitenkaan ole tällaiseen suostumukseen sidottu, eikä sen tarvitse selvittää jäsenvaltion kantaa sellaisissa tapauksissa, joissa asiakirjan julkisuudesta ei ole epäselvyyttä. Huomattakoon, että EUT on lisäksi linjannut, että jäsenvaltion pyyntö koskien siltä lähtöisin olevan asiakirjan salassapitoa voi perustua vain EU:n julkisuusasetuksessa mainittuihin näkökohtiin.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Lojaliteettiperiaatetta kutsutaan toisinaan vilpittömän yhteistyön periaatteeksi. SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrätään, että ”Jäsenvaltiot tukevat unionia sen täyttäessä tehtäviään ja pidättäytyvät kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen.” Sopimustekstin englanninkielinen ja ranskankielinen versio viittaavat tahoillaan vilpittömään yhteistyöhön (the principle of sincere cooperation) sekä lojaaliin yhteistyöhön (principe de coopération loyale). Mäenpää 2011a, s. 204.

¹⁰⁷ Mäenpää 2011a, s. 365.

¹⁰⁸ Unionin tuomioistuimen antama tuomio asiassa Ruotsi v. komissio (asia C-64/05).

Avoimuuden nousu EU:n itsenäisenä periaatteena

Nyttemmin unionin periaatteiden tarkastelussa on jo mahdollista lukea erikseen avoimuus (*openness*) ja läpinäkyvyys (*transparency*).¹⁰⁹ Useimmissa yhteyksissä nämä kuitenkin vastaavat sisällöltään toisiaan, ja tämä sisältö voidaan kiteyttää kutakuinkin ”läpitunkemattoman, vaikeasti ymmärrettävän ja salailevan vastakohdaksi”.¹¹⁰ Lähtökohdaksi voidaan niin ikään ottaa Euroopan oikeusasiamiehen Jacob Södermanin vuonna 1998 käyttämä määrittely, jonka mukaan läpinäkyvyys (*transparency*) tarkoittaa päätöksentekoprosessien ymmärrettävyyttä, syntyneiden päätösten perustelemista sekä päätöksenteossa käytetyn tiedon mahdollisimman laajaa julkisuutta.¹¹¹

Alberto Alemanno katsoo, että Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä avoimuudesta (*openness*) on tullut EU:n oikeudessa oma, uusi periaatteensa, jonka sisään voidaan nyt lukea 1) läpinäkyvyys (*transparency*) ja 2) osallistuminen (*participation*). Näistä ensiksi mainittuun lukeutuu muun muassa asiakirjajulkisuus (*access to documents*). Tämä perinteinen avoimuuden toteutustapa on hänen mukaansa saanut nyt rinnalleen unionin elimien aktiivisen velvollisuuden toteuttaa avoimuutta ja toimia mahdollisimman lähellä kansalaista, tarkoituksena laaja osallistuminen (*participation*).

Aktiivinen velvollisuus toteuttaa avoimuutta perustuu useisiin perussopimusten artikloihin, joista olennaisia ovat ennen muuta SEU 1 sekä SEUT 15 artikloiden määräykset.¹¹² Artikloiden määräysten sanamuoto merkitsee avoimuuden toimivan instrumenttina, jonka *raison d'être* on ”edistää hyvää hallintotapaa ja varmistaa kansalaisyhteiskunnan osallistumisen”. Avoimuuden periaate saa tarkempaa sisältöä SEU 11 artiklan määräyksistä.

¹⁰⁹ Tästä erottelusta erityisesti Alemanno 2014a.

¹¹⁰ Alemanno 2014a, s. 73.

¹¹¹ Euroopan oikeusasiamies 1998, s. 6.

¹¹² SEU 1 artiklan toinen kohta kuuluu: ”Tämä sopimus merkitsee uutta vaihetta kehityksessä sellaisen yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi, jossa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia.”

Alemanno tulkitsee, että uuden SEUT 15(1) artiklan englanninkielisessä versiossa (”the Union’s institutions, bodies, offices and agencies shall conduct their work as openly as possibly”) shall-verbillä on korostetun preskriptiivinen luonne, joka merkitsee avoimuuden voimistunutta velvoittavuutta.

SEU 11 artikla

1. Toimielimet antavat kansalaisille ja etujärjestöille mahdollisuuden esittää ja vaihtaa julkisesti mielipiteitä kaikilla unionin toiminta-aloilla asianmukaisten kanavien kautta.
2. Toimielimet käyvät avointa ja säännöllistä vuoropuhelua etujärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa.
3. Komissio kuulee laajasti asianomaisia osapuolia varmistaakseen unionin toimien johdonmukaisuuden ja avoimuuden.
4. Vähintään miljoona unionin kansalaista merkittävästä määrästä jäsenvaltioita voi tehdä aloitteen, jossa Euroopan komissiota kehoitetaan toimivaltuuksiensa rajoissa tekemään asianmukainen ehdotus asioista, joissa näiden kansalaisten mielestä tarvitaan unionin säädöstä perussopimusten soveltamiseksi.

Tällaisen aloitteen tekemistä varten vaadittavat menettelyt ja edellytykset vahvistetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 24 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti.

Avoimuuden ja läpinäkyvyyden vaatimukset ovat jo vanhastaan pitäneet sisällään muun muassa unionin viranomaisten velvollisuuden käyttää selkeää kieltä, tulkita ja soveltaa lakia johdonmukaisesti sekä perustella päätöksensä. Näistä erilliseksi velvollisuudeksi voidaan SEU 11 artiklan määräysten valossa hahmottaa aktiivinen osallistuminen (*participation*) mahdollistaminen, jonka Alemanno lukee toiseksi avoimuuden osa-alueeksi. Tämä ei ole unionin elimien toiminnassa sellaisenaan uusi ilmiö. Esimerkiksi komissio on vihreiden sekä valkoisten kirjojen kautta harjoittanut aktiivista keskustelua asiantuntijaryhmien sekä kansalaisjärjestöjen kanssa aina alkuvuosistaan asti. Pitkälti omaehtoisuuteen perustuva avoimuus jättää kuitenkin instituutiolle laajahkon harkintavallan sen suhteen, kuinka se avoimuutta toteuttaa ja missä tapauksissa. Tämän vuoksi 11(3) artikla voi velvoittavuudellaan merkitä muutoksia myös komission toiminnassa.¹¹³

Alemannon noudattamaa jaottelua käyttäen voidaan todeta, että yllä mainituista avoimuuden muodoista läpinäkyvyys (*transparency*) on luonteeltaan passiivista, eikä toteutuakseen vaadi kansalaisten osallistumista. Osallistuminen (*participation*) kuitenkin edellyttää läpinäkyvyyttä, koska se ei käytännössä onnistu, mikäli osallistumisen kohde – eli unionin päätöksentekoprosessi

¹¹³ Alemanno 2014a, s. 80.

– on läpinäkymätön taikka saavuttamaton. Kyse on siis yhteistoiminnasta, jossa aktiivisuutta edellytetään niin unionin instituutioiden kuin muun yhteiskunnan tahoilta.

	Vaihe 1: Heikko läpinäkyvyys	Vaihe 2: Vahva läpinäkyvyys
<i>Ajallinen sijoittuminen</i>	1993-nykypäivä	2000-nykypäivä
<i>Vallitseva diskurssi</i>	Oikeudellinen	Poliittinen
<i>Myötävaikuttajat</i>	EU:n ulkopuolella (media, järjestöt, yliopistomaailma)	EU:n sisällä
<i>Passiivista/Aktiivista</i>	Passiivista	Aktiivista
<i>Päämäärä</i>	Väärinkäytösten hallinta, päätöksentekomenettelyn ymmärrettävyys	Demokratian ja legitimitietin vahvistaminen
<i>Internetin merkitys</i>	Rajallinen	Laaja (erilaisten asiakirjojen saatavuus verkossa huomattava)

Taulukko 2. Yksinkertainen kuvaus läpinäkyvyyden vaiheista EU:ssa. (Lainattu artikkelista Curtin & Meijer 2006.)

Komission 2001 julkaisema valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta oli ponnistuslauta myös pyrkimyksille vähentää Brysselissä toimivaa poliittista vaikuttamista eli lobbausta kohtaan tunnettuja epäluuloja. Vuonna 2005 komissio teki ehdotuksen Euroopan avoimuusaloitteesta (*European transparency initiative*), jonka neljä pääasiallista tavoitetta olivat 1) lisätä läpinäkyvyyttä eri intressiryhmien edustajien pyrkimyksistä vaikuttaa unionin päätöksentekoon ja taata edunvalvonnalle minimistandardit, 2) lisätä läpinäkyvyyttä EU:n varojen käytöstä, 3) terävöittää ja kirkastaa virkamiehiä koskevia eettisiä normeja ja standardeja, ja 4) laajentaa yleisön pääsyä asiakirjoihin.¹¹⁴ Parlamentin ja komission yhteisellä sopimuksella aloitetta laajennettiin vuonna 2011 avoimuusrekisteriksi, jonka uusin versio otettiin käyttöön 2015.¹¹⁵ Siihen kuuluu

¹¹⁴ Wille 2010, s. 70.

¹¹⁵ Maaliskuun lopussa 2015 tässä ”lobbarirekisterissä” oli 8251 rekisteröitynyttä, joista suurin ryhmä (4045) olivat yritysten omat edunvalvontayksiköt sekä ammatilliset, talous- ja elinkeinoyhdistykset. Toisena olivat kansalaisjärjestöt (2132), ja kolmantena konsultti- ja lakiasiaintoimistot sekä itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivat konsultit (1043).

EU-tasolla toimivien edunvalvojen julkisen rekisterin lisäksi ohje hyvästä edunvalvontatavasta sekä varoitus- ja valitusmenettelyt. Avoimuusrekisterin heikkoutena on kuitenkin pidetty rekisteröitymisen vapaaehtoisuutta.¹¹⁶

Periaatteellisesti kenties äärimmäisin Euroopan unionin avoimuutta ja demokratiaa edustava uudistus on SEU 11(4) artiklan mahdollistama eurooppalainen kansalaisaloite. Vähintään miljoona unionin kansalaista voivat tehdä komissiolle aloitteen sen toimivaltaan kuuluvasta uudesta lainsäädännöstä.¹¹⁷ Tarkemmat säännökset allekirjoitusten keräämisestä, aloitteen sisällölle asetettavista vaatimuksista sekä sen käsittelystä komissiossa annettiin parlamentin ja neuvoston asetuksella 211/2011.¹¹⁸ Eurooppalaista kansalaisaloitetta on pidetty ensimmäisenä ylikansallisena suoran demokratian instituutiona maailmassa.¹¹⁹

4.3 Komissio uudistusten kohteena

Unionin oikeuden toimeenpanijana ja perussopimusten valvojana komissio on luonnollisesti eurooppalaisen hallintokulttuurin keskeisimpiä instituutioita. Avoimuuden nousu poliittisen keskustelun mahtisanaksi teki siitä myös unionin pääasiallisen kehityskohteen 1990-luvun alusta lähtien, jolloin merkittävästi voimistunut kritiikki sekä vaatimukset tehokkuuden ja tilivelvollisuuden lisäämiseksi kohdistuivat erityisen vahvasti komissioon. Tämä kulminoitui koko Jacques Santerin johtaman komission eroon maaliskuussa 1999, minkä jälkeen Romano Prodin luotsaama uusi komissio otti nimenomaiseksi tehtäväkseen tehottomaksi ja vastuuttomaksi syytetyn instituution uudistamisen.

Komission legitimiteettiä, tehokkuutta ja luotettavuutta koskenut kriisi johtikin seuraavan vuosikymmenen aikana hyvin merkittäviin uudistuksiin.¹²⁰ Niin etu- kuin jälkikäteistäkin

¹¹⁶ Wille 2010, s. 81.

¹¹⁷ Ottaen huomioon, kuinka Suomessa avoimuuteen usein liitetään kilpailu kansainvälisillä areenoilla, on mielestäni kiintoisaa huomata, että EU loi suoran demokratian mahdollistavan lainsäädännön ennen Suomea, jossa kansalaisaloitelaki (12/2012) tuli voimaan hieman myöhemmin, 1.3.2012

¹¹⁸ Kansalaisten on esimerkiksi oltava lähtöisin vähintään neljäsosasta unionin jäsenvaltioista. Vähintään seitsemän luonnollista henkilöä muodostavat aloitteen läpiviennin organisoimiseksi kansalaistoimikunnan. Aloitteet on rekisteröitävä komission ylläpitämällä verkkosivulla ennen tuenilmauksien keräämistä. Tuenilmaukset on kerättävä vuoden kuluessa rekisteröimisestä. Jäsenvaltioille jää vastuu henkilötietojen luotettavasta tarkastamisesta.

¹¹⁹ Alemanno 2014a, s. 81.

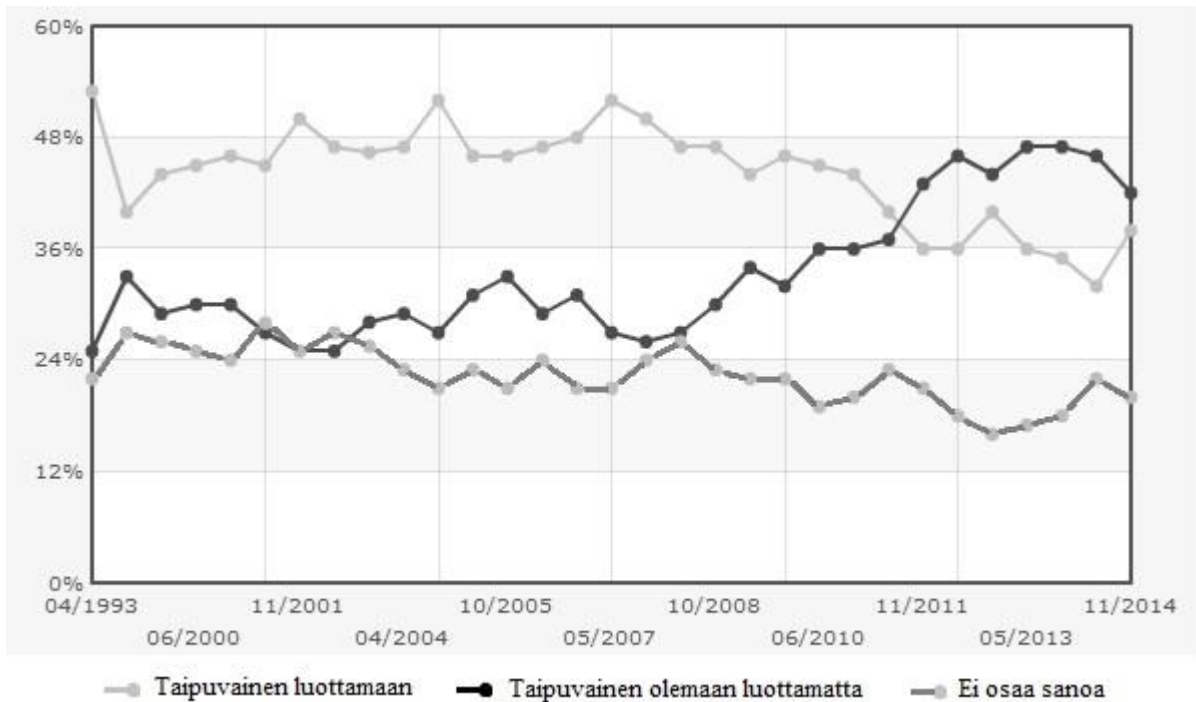
¹²⁰ Wille 2010, s. 67.

valvontaa lisättiin, parlamentin jäsenten oikeutta osallistua ja saada tietoa komission toiminnasta laajennettiin ja erillinen Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) perustettiin.

Kriisi muodostaa selkeän osan myös Suomen EU-jäsenyyden alkutaipaletta, eikä tässä valossa ole ihme, että pohjoismainen avoimuuden perinne nähtiin kyseisissä olosuhteissa luontevaksi tavaksi luoda profiilia uudessa, eurooppalaisessa ympäristössä. Pääministeri Paavo Lipposen ensimmäinen hallitus (1995–1999) totesi, että Suomi parantaa päätöksenteon avoimuutta Euroopan Unionissa, ja tätä seuranneet hallitukset ovat ohjelmissaan sittemmin yhdistäneet avoimuuden käsitteen ensinnäkin hyvän hallinnon käsitteeseen ja toisaalta kansainvälisistä yhteyksistä omaksuttuun uuteen läpinäkyvyyden (*transparency*) käsitteeseen.¹²¹ Nämä käsitteet muodostavat olennaisen rungon uudelle narratiiville, jossa ”me” (joko suomalaiset taikka pohjoismaalaiset) asetetaan vastakkain ”muiden” (joko muu Eurooppa taikka muu maailma) kanssa.¹²²

¹²¹ Viimeksi mainittu linkittyy tuoreemmissa hallitusohjelmissa lisääntyvässä määrin markkinataloudellisiin mekanismeihin ja kansainvälisen kilpailukyvyyn kehittämiseen. Läpinäkyvyyttä sovelletaan esimerkiksi hinnoitteluun, valtiontukiin ja palvelujen tarjontaan. Näin ollen sen kytkeä kansalaisten perusoikeuksiin on ohuehko.

¹²² Erkkilä 2012, s. 53–55. Toisaalta eräs näkökulma Suomen EU-taipaaleeseen voisi olla se, että siihen nähden kuinka itsestään selvänä Suomi piti ylivoimaansa avoimuudessa liittyessään Euroopan unioniin, on lähes yllättävää, millä innokkuudella avoimuutta on sittemmin korostettu myös ja nimenomaan kotimaisen lainsäädännön ja hallintokäytännön kehittämisessä. Toistuvien indeksijulkaisujen, vertailutaulukoiden ja kansainvälisesti (yhä edelleen) kiristyvän kilpailun keskellä Suomea voisi kenties verrata lääkäriin, joka kotikäynnille saapuessaan istuu sairausvuoteen ääreen, avaa varmaotteisesti salkkunsu ja alkaa itse ahmia lääkkeitä.



Kuvio 3. EU-kansalaisten luottamus komissiota kohtaan 1993–2014. Lähde: Eurobarometri.

EU:n osakseen saama kritiikki 1990-luvulla voidaan kuitenkin myös hahmottaa väistämättömäksi seuraukseksi niistä muutoksista, joita unionin laajentuminen niin maantieteellisesti kuin tehtäviensä osalta aiheutti. 1950-luvulla alkunsa saanut komissio rakennettiin alun perin teknokraattiseksi, asiantuntevaksi elimeksi, eikä poliittiseen tilivelvollisuuteen taikka demokraattiseen legitimitettiin kiinnitetty erityistä huomiota useaan vuosikymmeneen. Varsinaiseksi ongelmaksi saattoikin muodostua – ei demokraattisen tilivelvollisuuden vaje – vaan laajentuneen tehtäväkentän mukanaan tuoma tehottomuus ja heikko ongelmanratkaisukyky. Kun aiemmin komissio haluttiin eristää politiikasta, tuon eristyneisyyden korjaamisesta tuli sittemmin ongelma, joka piti ratkaista. Walters ja Haahr näkevät viime vuosikymmenten valossa EU:n rationaalisuuden jakaantuneen kahteen näkökulmaan: asiantuntijuuteen ja julkisuuteen, eivätkä nämä kaksi olleet täysin yhteen sopivia.¹²³

1990-luvun puolivälissä Santerin komission pyrkimykset uudistuksiin eivät tuottaneet tulosta, ja pian komissio menetti suurten jäsenmaiden hallitusten luottamuksen.¹²⁴ Prodin muodostama uusi komissio aloitti joka tapauksessa instituution avoimuutta koskevat uudistukset, ja vuonna 2001

¹²³ Walters & Haahr 2005, s. 82.

¹²⁴ Wille 2010, s. 64–66.

komissio julkaisi *valkoisen kirjan eurooppalaisesta hallinnosta*, jonka johdannon sanamuoto ei näytä lainkaan vanhentuneelta, nyt lähes viisitoista vuotta myöhemmin:

Euroopan poliittiset johtajat ovat paradoksaalisessa tilanteessa. Toisaalta kansalaiset odottavat heiltä ratkaisuja suuriin yhteiskunnallisiin ongelmiin ja toisaalta taas luottavat politiikkaan ja vallanpitäjiin yhä vähemmän tai ovat menettäneet kiinnostuksensa.

Ongelma tiedostetaan niin kansanedustuslaitoksissa kuin hallituksissakin. Erityisen vakavasti se koettelee Euroopan unionia. Monet ovat menettäneet luottamuksensa siihen, että vaikeaselkoinen unionijärjestelmä pystyy harjoittamaan oikeansuuntaista politiikkaa. Unioni koetaan toisaalta liian etäiseksi ja toisaalta liian virkaintoiseksi.¹²⁵

Samana vuonna eli 2001 annettiin myös edellisessä kappaleessa mainittu julkisuusasetus, jonka komissio totesi vuonna 2004 toimivan hyvin.¹²⁶ Kokonaisuutena komission uudistukset 2000-luvulla korostavat sen muutosta ”kansainvälisestä järjestöstä” Euroopan tasolla toimivaksi ”keskeiseksi toimeenpanijaksi”, jonka demokraattinen ja valtiosääntötasoinen legitimitetti on kenties ohut, mutta kuitenkin selkeä.¹²⁷ Uudistukset ovat kuitenkin keskittyneet komission tilivelvollisuuteen muihin EU:n elimiin nähden – erityisesti Euroopan parlamentin suuntaan. Tätä kehitystä voidaan luonnehtia EU:n parlamentarisaatioksi: toimeenpanovalta on vastuussa lainsäätäjälle, jonka jatkuvasta luottamuksesta se on riippuvainen.¹²⁸ Komission itsensä sisällä nämä uudistukset on otettu vastaan vaihtelevalla innostuksella, ja pelkona on poliittisen varovaisuuden tuoma kankeus. Toisaalta tilivelvollisuutta demokraattisesti valittuun parlamenttiin nähden on pidetty myös osittain tervetulleena, ja sen legitimitettiä kohottava arvo toki ymmärretään.¹²⁹ Tätä samaa tarkoitusta palveli myös vuoden 2014 europarlamenttivaaleissa tehty

¹²⁵ Komission valkoinen kirja 2001, s. 1. Koiviston tavoin voidaan myös panna merkille johdannon sanamuotoon sisältyvä kyynisyys. Voikin olla, että komission silmin nähtynä kansalaisten ja jäsenvaltioiden edellyttämät laajat ratkaisut tuntuvat kohtuuttomilta siihen nähden, kuinka laskusuuntainen kansalaisten kiinnostus unionia kohtaan on ollut. Ks. Koivisto 2011, s. 237.

¹²⁶ Komission asetusehdotus 2008. Uuden asetusehdotuksen perustelujen kohta 1.1.

¹²⁷ Wille 2010, s. 84.

¹²⁸ Wille 2010, s. 72.

¹²⁹ Wille 2010, s. 75–76, jossa kirjoittaja siteeraa haastattelemaansa komission virkamiestä, joka luonnehti tilannetta seuraavasti: ”On many matters where treaties have given the EC the initiative on legislation, the Commission is quite autonomous in spending its budget. However, the Parliament has a *droit de regard*, and MEPs mostly do not refrain from asking a lot of questions. On our side we are required to give an answer to every single request (even the stupidest) fast. This is what I call democracy and accountability. It surely happens at the national level in some countries, but rest assured that we are controlled by a democratic body.”

ratkaisu, jossa parlamentin ryhmittymät asettivat etukäteisesti ehdokkaansa tulevan komission puheenjohtajaksi. Tavoitteena oli istuttaa kansanvaltaista legitimitettä parlamentin lisäksi myös komission koostumukseen.

Komission tilivelvollisuus parlamentin suuntaan merkitsee yllä luvussa II esitetyn terminologian valossa *horizontaalista avoimuutta sisäänpäin*. Ulospäin komission avoimuus on vielä kehittymätöntä, ja niinpä laajan yleisön mielissä se näyttäytyy yhä kasvottomana EU-byrokratiana. Samalla käsitykset komission toimintakulttuurista säilyvät pitkälti epäilevinä. Sisällöltään tekninen tai prosessuaalinen tilivelvollisuus ei välttämättä välity kansalaisille mitenkään.¹³⁰ Perinteisestihän unioni on ennen kaikkea direktiivimuotoisen sääntelyn kautta pyrkinyt vahvistamaan avoimuutta erinäisten tuotteiden hinnoittelussa ja palveluntarjonnassa, mutta näiden mahdollisuus vaikuttaa yleisön käsityksiin laajemmin on vähäinen. Hinnoittelun läpinäkyvyys rautatieverkoston operoinnissa voi olla väline sisämarkkinoiden toteuttamiseksi, mutta se ei tuota avoimuutta laajan julkisen sfäärin tasolla.¹³¹

Huomattavaa on lisäksi se, kuinka viime vuosikymmenien lukuisat unionin legitimitettä ja lähestyttävyyttä kohentaneet uudistukset ovat ajallisesti sattuneet yksiin yhä laskevan äänestysinnon kanssa.¹³² Tämä ei kuitenkaan ole seurausta yksinomaan komission (taikka muiden EU-elimien) itsensä toiminnasta, vaan sillä on kytköksensä jäsenmaissa vallitsevaan poliittiseen kulttuuriin. Esimerkiksi nykyinen suomalainen identiteetti nojautuu pitkälti vastakkainasettelulle kotimaisen avoimuuden ja manner-eurooppalaisen sulkeutuneisuuden välillä, ja vastaavat käsitykset lienevät yleisiä muuallakin. Eurooppalaisen politiikan luonteenomainen piirre on yksittäisten jäsenvaltioiden taipumus puolustautua ja siirrellä vastuuta unionin päätöksenteolle negatiivisiksi koetuissa asioissa.¹³³ Vastaavasti positiiviset lopputulokset on helppo esittää kansalaisille omina saavutuksina, torjuntavoittona ”eurokraatteja” vastaan. Kansalaisten

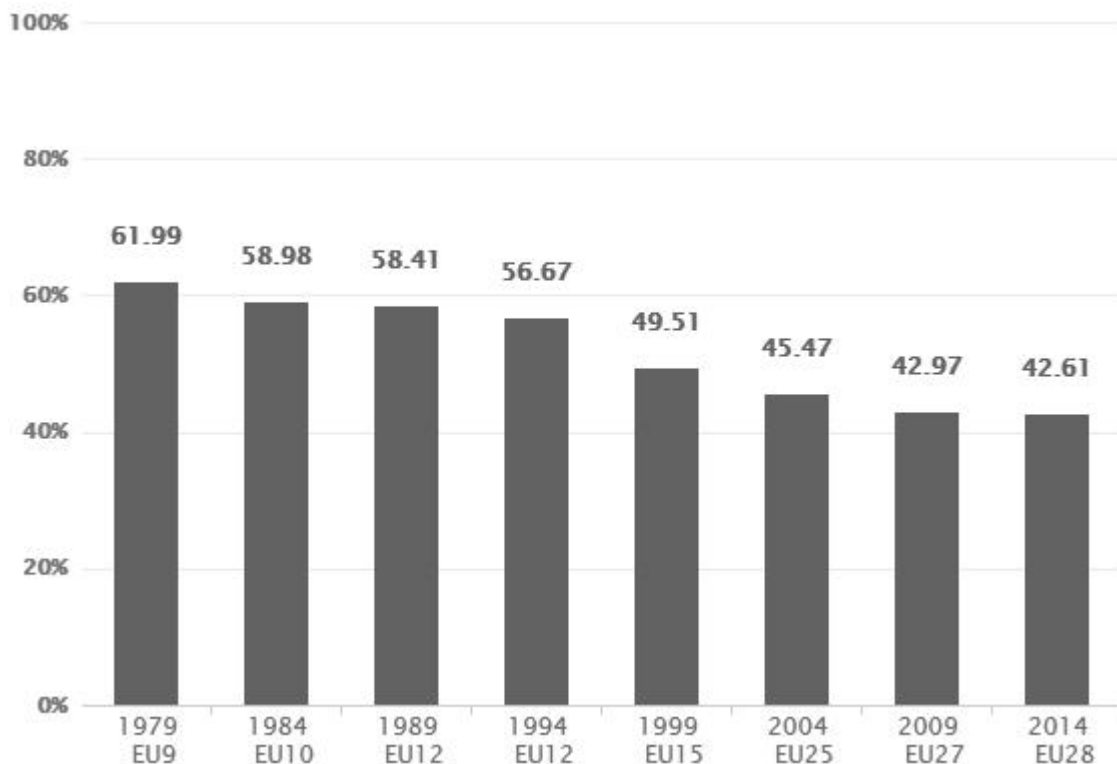
¹³⁰ Euroopan oikeusasiamiehen vuonna 2013 käynnistämistä 350 tutkimuksesta 225 (64,3 %) kohdistui komissioon. Seuraavaksi yleisin kohde olivat EU:n erillisvirastot (24 %). Yleisin aihe päätökseen saatujen tutkimusten kohdalla oli tietojen ja asiakirjojen saantia koskevat pyynnöt eli avoimuus (25,6 %), ja toiseksi yleisin komissio perussopimusten valvojana (19,1 %). Euroopan oikeusasiamies 2014, s. 10–11.

¹³¹ Hood 2006a, s. 13, jossa kirjoittaja käyttää esimerkkeinä direktiiviä 80/723/ETY jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta, direktiiviä 89/105/ETY ihmisille tarkoitettujen lääkkeiden hintojen sääntelytoimenpiteiden avoimuudesta ja niiden soveltamisesta kansallisissa sairausvakuutusjärjestelmissä sekä direktiiviä 90/377/ETY yhteisön menettelyn toteuttamiseksi kaasusta ja sähköstä teollisilta käyttäjiltä perittävien hintojen avoimuuden takaamiseksi. Hood huomauttaa, että näiden direktiivien ilmentämä avoimuus on kaukana välittömästä, selkeästä ja kaikille ymmärrettävästä – ”torikokous-tyyppisestä” – avoimuudesta, jota yhä edelleen kuitenkin näytetään pitävän ihanteena, ja joka Alemannon jaottelussa lukeutuu avoimuuden *participation*-aspektiin.

¹³² Wille 2010, s. 77.

¹³³ Hood 2007, s. 83, 122.

epäluottamus unionia kohtaan voi olla näin käyttökelpoinen väline vastuun välttelyssä, samoin kuin äänestäjien kannatuksen havittelussa. Ajoittain asiantuntijoiden tahoilla onkin todettu, että Euroopalla ei ole demokratiaongelmaa, vaan ongelma piilee kansallisvaltioissa, jotka eivät riittävästi valista kansalaisiaan näiden oikeuksista unionissa.¹³⁴ Tämän lisäksi näyttää siltä, että EU:n demokratiavajeen voimakas nousu niin poliittiseen kuin akateemiseenkin keskusteluun on ollut itseään ruokkiva ilmiö, jossa itsestään selviksi oletetut lähtökohdat tulevat jatkuvasti uudelleen toistetuiksi.¹³⁵



Kuvio 4. Äänestysaktiivisuus europarlamenttivaaleissa 1979–2014. Lähde: Euroopan parlamentti.

Kuitenkin, siinä määrin kuin avoimuutta voidaan toteuttaa toimeenpanovallan tehokkaalla valvonnalla ennalta määrätyillä forumeilla, on viime vuosien kehitys erittäin onnistunutta.¹³⁶ Toinen, tämän tutkielman kannalta erittäin olennainen kysymys on se, kuinka muodollisesti ja sisällöllisesti korkeatasoinenkin avoimuus voi loppujen lopuksi johtaa jopa odotettuja päinvastaisiin tuloksiin. Unionin instituutioiden heikko menestys kansalaisten luottamusta

¹³⁴ Kivivuori 2011, s. 306.

¹³⁵ Walters & Haahr 2005, s. 66.

¹³⁶ Bovens, Curtin & Hart 2010, s. 187.

mittaavissa kyselyissä on mahdollinen ongelma, mutta ongelman tarkka määrittely tai sijoittaminen ei ole yksinkertaista. Alkuperäinen organisaatio EU:ssa rakentui selkeälle vallanjaolle, jossa demokraattinen legitimeetti lepäsi parlamentin ja osaltaan kansallisten hallitusten varassa. Vaatimukset demokraattisuudesta komissiota – unionin asiantuntevaa ”moottoria” – kohtaan ovat tässä valossa uusi ilmiö, eikä heikko luottamus ole väistämättä indisio heikosta toiminnasta. Voidaan nimittäin väittää, että avoimuuden lisääminen missä tahansa asiantuntijaelimessä johtaa aina tuon asiantuntijaelimen nauttiman luottamuksen vähentymiseen.¹³⁷

Nämä kysymykset Euroopan komissiota koskien palaavat tarkasteluun myöhemmin V pääluvussa, jossa kartoitan avoimuuden todellisia ja kuviteltuja toimintatapoja. Tässä vaiheessa tutkielmaa pyrin kuitenkin jo itse korostamaan sitä, ettei muodollinen tilivelvollisuus tai tehokas demokraattinen valvonta loppujen lopuksi aiheuta suuriakaan muutoksia siihen, kuinka EU tai sen komissio nähdään laajan yleisön silmin. Tämä (makro)kulttuurinen taso on jotakin, jonka muuttamiseen ei lainsäädännöllä voi suoraan vaikuttaa. Hieman helpompaa voi sen sijaan olla EU:n oman sisäisen hallintokulttuurin kehittäminen.

¹³⁷ Tsoukas 1997, s. 9. Ks. myös alla kappale 5.2.

V AVOIMUUDEN PÄÄMÄÄRÄT JA SEURAUKSET

5.1 Avoimuus osana muodollista legitimizeettii

Periaatteellisesti tärkeimmäksi perusteluksi hallinnolliselle avoimuudelle mainitaan yleensä vallankäytön legitimizeetti. Tällä tarkoitetaan vallankäytön oikeutusta ja sen perustumista yleiseen tai laajasti vallitsevaan hyväksyntään.

Julkisen vallankäytön oikeutus on yhteiskuntafilosofian kestävimpiä ja muuttumattomampia kysymyksiä, johon on pyritty maailman aatehistorian aikana kehittämään lukuisia teoreettisia malleja. Euroopassa keskiajan jälkeen vastausta on tunnetusti haettu yhteiskuntasopimusteorioiden kautta. Esimerkiksi Thomas Hobbes (1588–1679) ja John Locke (1632–1704) perustelivat julkisen vallan mallilla, jossa yksilöt suostumuksellaan luovuttavat osan luonnollisista oikeuksistaan hallitsijalle yhteisen hyvän toteuttamiseksi. Hobbes piti tätä loogisena välttämättömyytenä yhteiskunnallisen rauhan ja järjestyksen aikaansaamiseksi, sillä ilman suvereenin harjoittamaa kontrollia ihmisten elämä olisi luonnontilassa ”häijy, raaka ja lyhyt”.¹³⁸ Niinpä hobbesilaisessa yhteiskuntateoriassa yksilöt alistuvat suvereenin vallalle oman etunsa turvatakseen. Toisaalta aristoteelisessa perinteessä valtiota on pidetty ihmiselle luontaisena olotilana, jossa ilmenevät kaikki sosiaalisen yhdessä toimimisen muodot, ja johon ihminen rationaalisenä eläimenä pyrkii.¹³⁹ Oli miten oli, jonkinlainen esivalta ja lainsäädäntö näyttää olevan ihmisyhteisöjen tyypillinen ominaisuus. Avoimuus julkisen vallan ja yksityisen välillä on merkittävä osa näiden kahden sfäärin välistä rajapintaa, mutta avoimuus ei ole tämän suhteen välttämätön osatekijä.¹⁴⁰

Valistusaikaan pohjautuva ajattelu on, kuten todettua, vahvassa roolissa nykyaikaisen avoimuuden perusteluissa. Vallankäyttäjien valvonnan merkitystä korosti aikanaan ennen muuta Jeremy Bentham (1748–1832), jonka käyttämä yksinkertainen maksimi kuului: ”Mitä enemmän meitä vahditaan, sitä paremmin käyttäydymme.”¹⁴¹ Toinen valistusaikana vakiintunut käsitys on jokaisen ihmisen rooli *ihmisenä sellaisenaan*, riisuttuna kaikista erityisistä rooleista tai asemaan perustuvista päämääristä yhteiskunnassa; keskiajalle jatkunut aristoteelinen käsitys ihmisestä

¹³⁸ ”Solitary, poor, nasty, brutish and short.” Ks. Sipponen 2011, s. 265–266.

¹³⁹ Rentto 2001, s. 39.

¹⁴⁰ Mäenpää 2008a, s. 20.

¹⁴¹ Lainattu teoksessa Hood 2006a, s. 9. Tämä Benthamin yksinkertainen maksimi on varmasti yhtäläillä ollut lähtökohtana myös tilanteissa, joissa valvonta kohdistuu vallankäyttäjien sijasta kansalaisiin.

funktionaalisen olentona, jonka taipumus on toteuttaa luontoonsa kuuluva päämäärä (*telos*) jäi syrjään.¹⁴² Kutakuinkin samoin kävi tiedon käsitteelle, joka alettiin ymmärtää kontekstista riippumattomaksi, valoon rinnastuvaksi substanssiksi, jonka lisääminen onnistui yhtä yksinkertaisesti kuin valaistuksen lisääminen – avaamalla ikkunoita.¹⁴³ Yhdistettyinä nämä antavat elintilaa kaikki yhteisön jäsenet kattavalle julkisuuden sfäärille, joka on toiminut ihanteena esimerkiksi sellaisille 1900-luvun kirjoittajille kuin Jürgen Habermas ja John Dewey.¹⁴⁴

Nykyisenkaltaisessa liberaalissa demokratiassa julkisen vallan legitimitetin katsotaan perustuvan kansanvallan mekanismeihin, joista tärkeimmät ovat määräajoin järjestettävät vaalit, joilla julkisen vallan olennaiset organit kuten lainsäädäntöelimet valitaan. Avoimuutta pidetään olennaisena, koska sitä kautta yksityisillä on mahdollisuus tutustua julkisen vallan toimintaan ja sen päätösten taustalla toimiviin prosesseihin sekä perusteluihin. Mahdollisuudella valvoa julkista valtaa on tarkoitus kohentaa sen nauttimaa luottamusta ja yleistä uskoa viranomaisten toiminnan lainmukaisuuteen ja eettisyyteen.

Legitimitetistä puhuttaessa on syytä erottaa toisistaan sen muodollinen (formaali) ja käytännössä koettu (empiirinen) puoli.¹⁴⁵ Ensiksi mainittua voidaan tarkastella julkisen vallankäytön laillisuuden, valvonnan ja demokratian toteutumista palvelevien mekanismien kautta – yhtä hyvin voitaneen puhua periaatteellisesta legitimitetistä. Mikäli julkinen valta perustuu kansan vapaasti valitsemien johtajien, näiden laillisessa järjestyksessä säätämien lakien ja tätä lakia noudattavien viranomaisten toimintaan, voidaan julkista vallankäyttöä pitää tästä näkökulmasta legitimiinä. Tällaista rakenteellista legitimitettiin edesauttavat esimerkiksi julkisen vallan jako useille tahoille ja näiden velvollisuus pysyä kaikessa toiminnassaan laissa säädetyn toimivaltansa rajoissa. Suomessa nämä vallanjako- ja oikeusvaltioperiaatteet ilmenevät perustuslain 2 sekä 3 §:ssä.

Toinen, usein pulmallisempi legitimitetin muoto on koettu legitimitetti. Tässä kyse on demokraattisten ja oikeudellisten puitteiden sijaan kansalaisten keskuudessa kulloinkin vallitsevasta käsityksestä. Tällaisessa yhteydessä voidaankin usein puhua pikemmin luottamuksesta julkiseen valtaan, sillä yksilöiden tiedot ja käsitykset yhteiskunnallisen

¹⁴² MacIntyre 2004, s. 54.

¹⁴³ Tsoukas 1997, s. 839.

¹⁴⁴ Ks. Dewey 2006.

¹⁴⁵ Ks. esimerkiksi Curtin & Meijer 2006, s. 112, samoin kuin Tuori 2000, s. 261.

vallankäytön puitteista vaihtelevat. Luottamus puolestaan on usein riippumaton vallankäytön tosiasiallisesti laillisuudesta, ja se perustuu moninaisten tekijöiden vuorovaikutukseen.

Julkisen vallan muodollinen legitimitetti perustuu laillisuuteen, ja niinpä se on legitimitetin muodoista selkeämmin oikeustieteellisesti tutkittavissa.¹⁴⁶ Ennalta määriteltyjen sääntöjen ja toimintamuotojen noudattaminen vallankäytössä on poliittisen teorian vanhimpia lähtökohtia, ja sillä oli vahva merkitys jo muinaisessa kiinalaisessa hallinnossa.¹⁴⁷ Laillisuusperiaate – ja useimmiten kutakuinkin samaa tarkoittava oikeusvaltioperiaate – on historian kuluessa ilmennyt esimerkiksi anglosaksisessa *rule of law* –traditiossa kuin myös saksalaisessa *Rechtstaat*-keskustelussa.¹⁴⁸ Yksilön oikeusturvan kannalta laillisuusperiaate on keskeisin hallinnollinen periaate, ja se muodostaa merkittävän osan hallinto-oikeuden yleistä legitimaatiota. Tämä voidaan kiteyttää hallinto-oikeuden tehtävään suojata yksityistä julkisen vallan käytöltä ja samalla mahdollistaa oikeanlainen vallankäyttö ja toiminta.¹⁴⁹

Avoimuutta sellaisenaan ei perinteisesti ole luettu laillisuusperiaatteen kaltaiseksi, perustavanlaatuiseksi lähtökohdaksi julkisen vallan toiminnassa. Sitä ei näin myöskään ole suojattu kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla.¹⁵⁰ Sen merkityksen korostuminen viime vuosikymmeninä on kuitenkin johtanut keskusteluun, jossa pääsyä viranomaisen tietoon on alettu pitää siinä määrin tärkeänä, että sen rinnastus ihmisoikeuteen on katsottu perustelluksi. Tällöin puhe on kuitenkin yleensä kapeammasta ilmiöstä kuin avoimuudesta yleisessä tai taloudellisessa mielessä, ja esimerkiksi Patrick Birkinshaw hahmottelee ihmisoikeuden veroiseksi kansalaisten lähtökohtaisen pääsyn viranomaisen asiakirjoihin – oikeus, jota ilman kansalainen ei Birkinshawn mukaan kykene toimimaan täysivaltaisena osana demokraattista yhteiskuntaa.¹⁵¹ Olennaista on kuitenkin huomata, kuinka tässä on kuitenkin kyseessä ”vain” pohjoismaisittain vakiintunut

¹⁴⁶ Oikeuden sisäisestä näkökulmasta oikeuden legitimiisyys samastuu sen muodolliseen pätevyteen. Ks. Tuori 2000, s. 260–261.

¹⁴⁷ Hood 2006a, s. 5.

¹⁴⁸ Koivisto 2011, s. 274.

¹⁴⁹ Koivisto 2011, s. 119–120.

¹⁵⁰ Tiedon vapaus (*freedom of information*) mainitaan YK:n puitteissa jo 1940-luvulla, mutta sen merkitys ei kohdistu viranomaisen tietoon. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus sisältää 19 artiklassa oikeuden hankkia, vastaanottaa ja levittää tietoja, mutta kyse ei ole pääsystä julkisen vallan asiakirjoihin vaan ennen kaikkea sananvapaudesta.

¹⁵¹ Birkinshaw 2006, s. 56: ”Information held by governments, or those private bodies used by governments, is fundamental to my position as a citizen and a human being, fundamental to my treatment with equal concern and respect by power wielders. It is also fundamental to my rights as a beneficiary of the information held by the government on my behalf. Information in these cases is intrinsically important.”

käsitys asiakirjajulkisuudesta – toisin sanoen, käsitys julkisuusperiaatteesta *ilman avoimuutta* ja sen tuomaa lisäsisältöä. Joka tapauksessa Birkinshaw edustaa katsantokantaa, jonka mukaan kysymys on itseisarvosta, ei välineestä.

Lähtökohtaisesti toisenlaista käsitystä edustaa David Heald, joka katsoo avoimuuden toimivan parhaiten välineenä. Healdin mukaan avoimuuden hyödyt monessa yhteydessä ovat kiistattomat, mutta kaikkine variaatioineen se muodostaa epäkoherentin ja ympäristönsä ehdoilla toimivan kokonaisuuden, jota ei tulisi nähdä itseisarvona. Avoimuuden mekanismit toimivat tarkoituksensa mukaisesti todennäköisemmin niissä tilanteissa, joissa lähtökohtana on hyvin läpinäkymätön hallinto. Hyödyt kuitenkin vähenevät sitä mukaa, mitä pidemmälle avoimuutta omaksutaan, ja tällöin myös kysymys avoimuuden tyypistä ja suunnasta saa aina suuremman merkityksen. Kuten muutkin keinot, avoimuus voi toimia yhtäällä synergiassa ja toisaalla ristiriidassa muiden keinojen ja tavoitteiden kanssa. Heald hahmottelee yleisesti ensisijaisina, tavoitteellisina periaatteina vastuun, oikeudenmukaisuuden, legitimitetin ja tehokkuuden siinä missä avoimuus, luottamus, autonomia ja yksityisyys toimivat hallinnon välineellisinä periaatteina – keinoina, joiden oikealla käytöllä tavoitteet voidaan saavuttaa.¹⁵²

Pohdittaessa avoimuuden asemaa ihmisoikeutena on toki ensi kädessä selvitettävä, mitä avoimuudella tarkoitetaan. Kuten jo alkuluvuissa tuli esille, tämä ei ole yksinkertainen tehtävä. Toisaalta voidaan kenties todeta, ettei tarkka määrittely ole koskaan ollutkaan ihmisoikeuksien hyväksymisen edellytys. Jos verrokiksi otetaan vaikkapa YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 7 artiklassa määrätty kidutuksen kieltö, on julkisen hallinnon avoimuus erittäin laaja, epämääräinen ja moniselitteinen ilmiö, jota tuskin on mahdollista tai edes tarpeellista säännellä ihmisoikeuksien tasolla. Mikäli se kuitenkin typistetään lähtökohtaisen asiakirjajulkisuuden muotoon, on sen käsittely yhtenä demokratian kulmakivenä perustellumpi – kuten Suomen perustuslain 12.2 §:n takaama asiakirjajulkisuus. Tämäkään, kuten useimmat muutkaan perusoikeudet, ei toki ole absoluuttinen, vaan siitä on mahdollista tehdä poikkeuksia pakottavien syiden vuoksi. Tämän myöntää myös Birkinshaw, jonka näkökulma avoimuuteen näyttää lopulta olevan suhteellisen suppea ja oikeudellinen siinä missä Heald katsoo samaa ilmiötä laajempänä kulttuurisena ilmiönä.¹⁵³

¹⁵² Heald 2006b, s. 68.

¹⁵³ Birkinshaw katsookin oikeuden olla tulematta kidutetuksi olevan ainoa absoluuttinen ihmisoikeus. Birkinshaw 2006, s. 56.

Laillisuusperiaatteen tavoin avoimuus voi saada perustelunsa mielivallan kiellon ja julkisen toiminnan ennustettavuuden kautta. Nykyään vallankäytön ennustettavuutta kuvataan oikeustieteessä tyypillisesti termillä oikeusvarmuus. Tämän voidaan katsoa pitävän sisällään niin laillisuusperiaatteen kuin avoimuudenkin: yhtäältä kyse on 1) ennalta määriteltyjen sääntöjen noudattamisesta, toisaalta siitä, että 2) tämä noudattaminen välittyy hallinnon ulkopuolelle siinä määrin, että se luo laajempaa varmuutta ja luottamusta.

Niin itsestään selvältä kuin oikeusvarmuuden merkitys nykyään näyttääkin, kontrastia sille voi hakea esimerkiksi aristoteelisesta etiikasta, jossa hyvän hallinnon edellytyksenä on odotetun toistuvuuden sijaan pikemminkin *fronesis* – hyveellisen ihmisen kyky soveltaa käytännöllistä järkeä nimenomaan yksittäistapauksellista harkintaa käyttäen.¹⁵⁴ Vastaavaa painotusta sisältyy myös kungfutselaiseen perinteeseen.¹⁵⁵ Huomattakoon, että esimerkiksi hallintolain 7 §:n sisältämä *asianmukaisuuden* vaatimus on myös helppo tulkita nimenomaan yksittäistapauksellisen harkinnan merkityksessä.¹⁵⁶

Nykyisissä markkinataloudellisissa yhteiskunnissa julkisen päätöksenteon toistuvuus on olennainen osa liberaalia oikeusvaltiota. Marxilaisittain oikeusvaltion voidaan katsoa olevan viime kädessä pääoman uusintamisprosessin valtiollinen ja oikeudellinen välitysmuoto, joka takaa yksityisen omistusoikeuden, tähän liittyvät sopimussuhteet sekä muodollisen vapauden ja tasa-arvon.¹⁵⁷ Toisin sanoen toimiva markkinatalous edellyttää yhteiskunnalta tietyn määrän oikeudellisesti sitovia sääntöjä, samoin kuin prosesseja, joissa näitä sääntöjä luodaan ja pannaan täytäntöön. Kolmantena edellytyksenä voidaan pitää hyvin toimivia julkisia instituutioita.

Avoimuuden merkitys muodollisessa legitimitetissä voidaan palauttaa myös Benthamin mainitsemaan sääntöön – kun viranomaistoiminta on alisteista yksityisten valvonnalle, väärinkäytösten mahdollisuus vähenee. Näin avoimuutta toteuttavat instituutiot kuten asiakirjajulkisuus automaattisesti takaavat vallankäytön moitteettomuutta. Yksikertaisesti ajateltuna mekanismi on sama kuin liikkeiden oviin sijoitetut varoitukset tallentavasta

¹⁵⁴ Koivisto käsittelee laajemminkin hyve-eettistä näkökulmaa hyvän hallinnon käsitteeseen. Koivisto 2011, s. 222. Aristoteelisen hyve-etiikan historiasta ja soveltumisesta nykypäivään ks. myös MacIntyre 2004.

¹⁵⁵ Hood 2006a, s. 6.

¹⁵⁶ Koivisto 2007, s. 166.

¹⁵⁷ Tuori 1990, s. 29.

kameravalvonnasta: jo valvonnan uhkan uskotaan ehkäisevän rikoksia, eikä tosiasiallinen valvonta ole tällöin aina edes välttämätöntä.

Jürgen Habermasin muotoilemasta näkökulmasta julkisuuden merkitys oikeusvaltiossa perustuu kommunikatiivisen vallankäytön syntymiseen. Kommunikatiivinen valta voidaan nähdä kansalaisten yhteisten vakaumusten valtana, joka perustuu julkisuudessa tapahtuvaan mielipiteenmuodostukseen. Tämän kautta kansalaiset voivat tuottaa legitiimiä oikeutta – ”antaa valtakirjan” – hallinnolliselle vallalle, jonka toimintatapa on viime kädessä pakottaminen, ja jonka tulee oikeusvaltiossa olla kommunikatiiviselle vallalle alisteinen. Tämän takaamiseksi hallinnon ja oikeudenkäytön tulee olla laillisuuden sitomaa.¹⁵⁸

Habermasilainen käsitys vaikuttaa pintapuolisesti osuvan yksiin esimerkiksi suomalaisen julkisuusperiaatteen perusteluiden kanssa. Tässä yhteydessä minun ei ole mahdollista käsitellä habermasilaista ajattelua tarkemmin, mutta sen sijoittuminen tähän muodollista legitimitettä koskevaan kappaleeseen ei ole sattumaa. Kuten Christopher Hood toteaa, muodolliseen avoimuuteen kohdistuvat toimet legitimitetin kohentamiseksi edellyttävät usein toimiakseen jonkinlaista fantasiaa täydellisestä kommunikatiivisesta rationaliteetista.¹⁵⁹ Vaikka instituutiot tämän toteuttamiseksi olisivat paikallaan, todelliset käsitykset legitimitetistä ovat moninaisten häiriötekijöiden vaikutuksessa.¹⁶⁰

Jo pelkästään länsimaisessa kulttuurissa lähtökohtainen suhtautuminen julkisiin instituutioihin vaihtelee selvästi. Angloamerikkalaisessa perinteessä valtio on tavattu nähdä pakollisena pahana, jonka olemassaolo sellaisenaan muodostaa jatkuvan uhan kansalaisten vapaudelle. Tämä ilmenee myös informaatiota koskevassa lainsäädännössä, joka heijastelee kansalaisten kokemaa epäluottamusta ja asettaa vahvoja ja selkeitä velvoitteita julkisen vallan toiminnalle. Mannermaisessa eurooppalaisessa perinteessä julkinen valta on tavattu kokea pikemminkin auktoriteettina, joka voi nauttia myös luottamusta, ja jonka velvollisuudelle edistää kansalaisten tiedonsaantia ei ole yhtä voimakasta lähtökohtaista tarvetta. Näiden lisäksi kolmantena ryhmänä voidaan nähdä pohjoismainen perinne, jossa luottamus valtiovaltaan on perustunut laajaan konsensukseen ja yhteistoiminnan malliin.¹⁶¹ Nämä näkökulmien poikkeavuudet ovat muun

¹⁵⁸ Tuori 2000, s. 108.

¹⁵⁹ Hood 2006b, s. 224. Ks. tarkemmin myös O'Neill 2006.

¹⁶⁰ Tätä toki käsittelee laajalti myös Habermas itse. Ks. esim. Habermas 2004, luku 22.

¹⁶¹ Kranenborg & Voermans 2005, s. 25–26.

muassa amerikkalaisen populaarikulttuurin vaikutuksesta huolimatta yhä edelleen olemassa, ja näillä kulttuurisilla asenteilla on oma merkityksensä avoimuuden tavoitteita ja tuloksia tutkittaessa.¹⁶²

5.2 Avoimuus osana koettua legitimizeettiä

Lisääkö avoimuus luottamusta?

Luottamus julkista hallintoa kohtaan vaihtelee huomattavasti. Oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen, laillisesti järjestetyt vaalit ja pätevästi toimiva julkinen hallinto eivät välttämättä sellaisenaan tuota kansalaisten keskuuteen laajaa luottamusta, vaan tämä on vahvassa liikkeessä kulloisenkin kulttuuriympäristön ja yksilöiden omien näkemysten vaikutuksesta. Nämä ovat ennen kaikkea oikeussosiologian ja muun yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen kohteita.

Koettu legitimizeetti ei siis välttämättä vastaa sitä, mikä oikeastaan objektiivisesti *on* legitimiä. Jonkinasteinen koettu legitimizeetti on olennaista toimivassa yhteiskunnassa, sillä vaikka julkinen valta voi viime kädessä turvautua väkivaltakoneistoonsa, ei tämän laajamittainen käyttö ole pitkän päälle toivottavaa taikka edes mahdollista.¹⁶³ Esimerkkinä koetun legitimizeetin kriisistä käynee vuoden 2010 jälkeen useissa arabimaissa käynnistynyt kansannousu, ns. arabikevät, joka on jättänyt maat kuten Egyptin jatkuvaan epävarmuuden tilaan, jossa julkisen pakkovallan näyttäytyminen on osa arkipäivää. Mainittakoon myös, että sen yhteiskuntarauhaa edistävästä vaikutuksesta huolimatta koettu legitimizeetti ei kuitenkaan ole aina puhtaasti positiivinen ilmiö, sillä se voi tarjota auktoriteetille mahdollisuuden laajoihin väärinkäytöksiin ja jopa hirmutekoihin.¹⁶⁴

Avoimuuden oletetaan tunnetusti parantavan kansalaisten näkemystä julkisen vallan legitimizeetistä. Tämä otetaan itsestäänselvytenä esimerkiksi EU:n hallintoa kehitettäessä.¹⁶⁵ Avoimuus sekä sen sukulaiskäsitteet ovat ilmenneet kansainvälisten järjestöjen suosituksissa,

¹⁶² De Fine Licht 2014, s. 45.

¹⁶³ Ks. esim. De Fine Licht 2014, s. 19.

¹⁶⁴ Myös koettu legitimizeetti on mahdollista jakaa kahteen eri merkitykseen, vahvaan ja heikkoon. Koettu legitimizeetti vahvassa muodossaan merkitsee erityisesti moraali- tai arvoperusteista hyväksyntää. Heikossa merkityksessä kyse on vain valmiudesta hyväksyä vallankäyttö, riippumatta siitä mihin tämä valmius perustuu. Tässä tutkielmassa en kuitenkaan tarkemmin käytä tätä erottelua. Ks. tarkemmin Tuori 2000, s. 261–262.

¹⁶⁵ Curtin & Meijer 2006, s. 110. Ks. myös komission valkoinen kirja 2001, s. 7. ”Avoimuuden lisääminen on erityisen tärkeää EU:lle siksi, että sen avulla voidaan lisätä yleistä luottamusta unionin monimutkaiseen toimielinjärjestelmään.”

poliittisessa retoriikassa ja myös kansallisissa lakiuudistuksissa ympäri maailmaa nyt jo sukupolven ajan. Muodollista legitimizeettiä kohentavat uudistukset eivät kuitenkaan näytä monin paikoin tuottaneen tulosta, ja jo 1990-luvun alussa tunnistetut ongelmat ovat säilyneet sellaisinaan taikka paikoin jopa pahentuneet. Niin useissa kehittyneissä länsimaissa kuin Euroopan unionissakin luottamus viranomaisten toimintaan on heikentynyt.¹⁶⁶ Sama tilanne näyttää pätevän niin ylikansallisella kuin kansallisvaltiollisellakin tasolla.¹⁶⁷

Avoimuuden puolustukseksi on mahdollista katsoa, että avoimuutta kohentavat uudistukset niin kansallisella kuin unionitasolla ovat onnistuneita, mutta niiden vaikutukset koettuun legitimizeettiin ilmenevät vasta riittävän ajan kuluttua, ihmisten tulella tietoisiksi uudistuksista ja ymmärtäessä niiden merkityksen. Toisin sanoen, sikäli kuin legitimizeetin puute voidaan rinnastaa sairauteen, on avoimuus oikea lääke, mutta vain pitkän ja vahvan kuurin muodossa. Lisäksi voidaan väittää, että uudistuksista huolimatta ajoittain esiintyneet väärinkäytökset ja niitä seuranneet skandaalit ovat säilyneet osana julkista vallankäyttöä siinä määrin, ettei kohentunutta yleistä luottamusta ole syytäkään odottaa.¹⁶⁸

Näiden näkökulmien todenperäisyyttä ei voida täysin sivuuttaa. Avoimuuden rooli itsestään selvyytensä, taikasanan kaltaisena positiivisten vaikutusten ihmäläkkeenä on kuitenkin syytä haastaa jo pelkästään tällaisten varaumien perusteella. Poliittisessa retoriikassa legitimizeetin parantumisen oletetaan tapahtuvan nopeasti avoimuuden instituutioiden käyttöönoton ja vahvistamisen myötä, mutta mikäli näin ei ole, jää toistuvien uudistusten ja vertailuraporttien merkitys kyseenalaiseksi. Toisaalta avoimuuden kyky vaikuttaa julkisen vallan korruptoitumattomuuteen on epäselvä, mikäli tilivelvollisuutta ja rehellisyyttä kohentavista toimista huolimatta toistuvia väärinkäytöksiä kuitenkin ilmenee.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Koivisto 2011, s. 130.

¹⁶⁷ Mitään merkkiä esimerkiksi Euroopan unionin koetun legitimizeettikriisin parantumisesta ei nähdäkseni ole löydettävissä. (Eurokriisin – ennen kaikkea Saksan taloudellisen painoarvon sekä Kreikan velkaantumisen – myötä ongelmat ovat kuitenkin saattaneet ilmentyä enemmän jäsenvaltioiden välisissä suhteissa kuin unionin ja sen kansalaisten välillä.) Mitä tulee Iso-Britanniaan, Onora O’Neill toteaa: ”On the contrary, the introduction of transparency requirements in the United Kingdom appears to have coincided with reducing rather than increasing levels of public trust in the very institutions and office-holders subjected to those requirements.” Ks. O’Neill 2006, s. 76.

¹⁶⁸ O’Neill 2006, s. 77–78. Kirjoittaja mainitsee mm. 2000-luvun alkupuolella tapahtuneen Enron-skandaalin, joka kuitenkin liittyi varsinaisesti yksityisen yhtiön epärehelliseen raportointiin ja yhtiön myöhempään konkurssiin. Ironian vuoksi mainittakoon, että *Fortune*-lehti luonnehti Enronia ”Amerikan innovatiivisimmaksi yhtiöksi” useana skandaalia edeltäneenä vuonna.

¹⁶⁹ O’Neill 2006, s. 78.

Luottamuksen mittaaminen

Koetun eli empiirisen legitimitietin mittaaminen on itsessään haastavaa. Pyrkimykset arvioida kansalaisten suhtautumista julkisen vallan instituutioihin perustuvat useimmiten erilaisiin kyselymittauksiin, joissa riittävän suuri joukko ihmisiä vastaa standardimuotoisiin kysymyksiin. Esimerkiksi kysymys ”Luotatko poliitikkojen puhuvan tärkeistä asioista totuudenmukaisesti?” edellyttää yksiselitteistä, verbaalista vastausta. Tämä usein prekludoi sellaisenaan kvalifioitua, harkittua vastausta, joissa vastaajan olisi mahdollista eritellä luottamuksensa kohteita ja perusteluja tarkemmin. Tämän lisäksi toiminnallinen luottamus ei aina ilmene vastaavasti ääneen lausutun luottamuksen kanssa – ihmiset puhuvat yhtä, toimivat toista. O’Neill mainitseekin esimerkkinä lehdistön, johon usein suhtaudutaan kyselytutkimusten perusteella skeptisesti, mutta jonka merkitys ihmisten mielipiteiden ja olettamusten muokkaajana on kuitenkin hyvin vahva.¹⁷⁰

Syy koetun legitimitietin ja luottamuksen vähäisyyteen piilee varmasti osittain kulttuurin rakenteissa. Katson korostamisen arvoiseksi sen, että taipumuksemme esittää verbaalista skeptisismiä erilaisia ilmiöitä kuten politiikkaa ja mediaa kohtaan perustuu kulttuuriin, jossa väärinsuunnattua luottamusta pidetään herkemmin tuomittavana kuin väärinsuunnattua epäluottamusta.¹⁷¹ Ainakin kasvokkain haastateltuina moni ihminen pitäisi mahdollisena naiiviksi leimaantumista, mikäli hän esittäisi lähtökohtaisesti luottavansa julkisiin instituutioihin. Vastaavasti ääneen lausuttu epäluottamus ja skeptisismi muodostavat turvallisen fasadin, jonka turvin ihminen voi näyttäytyä itsenäisenä, ajattelevana yksilönä. Näin ollen mittauksissa ja kyselyissä ilmenevä legitimitietivaje – kenties jopa kahvipöydissä ja iltapäivälehdissä raportoidut skandaalit – voivat olla pintatason ilmiöitä, jotka kuitenkin kätkevät alleen suhteellisen vakaan käsityksen julkisen vallan legitimitietistä.

Jos otamme näin lähtökohdaksi kulttuurin, jossa vallitsee enemmän tai vähemmän pinnallinen epäluottamuksen ilmapiiri, *voivat pyrkimykset hälventää tuota epäluottamusta itsessään saada epäluotettavuuden leiman*. Aivan kuten legitimitietti laajemmin, myös avoimuus voi ilmetä erikseen sen mukaan, onko avoimuus todellista (objektiivista) vai koettua (subjektiivista). Ensiksi mainittu ei hyvin toteutettunakaan välttämättä vaikuta kansalaisten näkemyksiin siitä, kuinka avointa julkisen vallan toiminta on. Tämä vaikutus voi jopa olla negatiivinen – erikseen

¹⁷⁰ O’Neill 2006, s. 79: ”They [kansalaiset] may claim not to trust newspaper journalists, yet believe what they read in the papers (including what journalists report about a crisis of trust!)”.

¹⁷¹ O’Neill 2006, s. 79.

avoimuutta korostava hallinto voi antaa vaikutelman salailevuudesta, jota ainoastaan yritetään peitellä retoriikalla ja merkityksettömällä informaatiolla. Näin ollen jatkuva puhe avoimuudesta pikemminkin vahvistaa käsitystä viranomaisesta lähtökohtaisesti ja luonnostaan epäluotettavana tahona.¹⁷²

Avoimuuden myötä koettua luottamusta julkista päätöksentekoa kohtaan on mitattu empiirisiin kokein, jotka on tässä yhteydessä syytä huomioida. Jenny de Fine Lichtin väitöskirjassaan esittelemät tutkimukset koostuvat viidestä kokeesta, jossa koehenkilöiden arvioitavaksi annettiin päätöksiä, joista eri koehenkilöryhmät saivat vaihtelevan määrän taustatietoa. Tarkoituksena oli mitata avoimuuden (*transparency*) eri muotojen vaikutusta koehenkilöiden kokemukseen päätöksen legitimitetistä. Seuraavassa esittelen de Fine Lichtin koetulokset lyhyesti ja pääpiirteittäin.

Ensimmäisessä kokeessa koehenkilöiden arvioitavaksi annettiin päätös, jossa julkisen terveydenhuollon resursseja ohjattiin hedelmällisyyshoitojen sijasta mielenterveyshoitoon. Seitsemästä koehenkilöryhmästä yksi oli ei-avoin (*non-transparent*), ja sille ei tarjottu lainkaan lisätietoa päätöksestä. Kuudelle muulle tarjottiin lyhyen uutiskirjoituksen muodossa tietoa joko päätöksestä itsestään (avoimuus koskien lopputulosta) taikka päätöksen syntymisprosessista (avoimuus koskien prosessia). Lisäksi ryhmät eroteltiin sen mukaan, mitä kerrottiin päätöksen takana olevista tahoista – lääkärit, poliitikot tai kansalaispaneeli – sekä sen mukaan, millä sävyllä uutisessa päätöksestä kerrottiin – positiivisesti taikka negatiivisesti. Lopputuloksena avoimemmin tietoa saaneet koehenkilöt suhtautuivat päätökseen selvästi kielteisemmin kuin ei-avoimeen ryhmään kuuluneet. Positiivinen sävy uutisessa kuitenkin selvästi nosti päätöksen hyväksyntää. Muita merkittäviä eroja ei ilmennyt.¹⁷³

Toisessa kokeessa koehenkilöille esitettiin jossain määrin ensimmäistä vastaava tilanne, jossa kalliiden syöpälääkkeiden julkinen rahoitus lopetettiin, jotta merkittävä investointi psykiatriseen hoitoon voitiin toteuttaa. Koehenkilöryhmät jaettiin jälleen ei-avoimeen ryhmään sekä ryhmiin, jotka saivat uutisen muodossa tietoa joko päätöksen perusteluista taikka päätöksen tekoprosessista. Lisäksi ajan kulumisen vaikutus ihmisten näkemyksiin pyrittiin ottamaan huomioon pyytämällä osallistujia esittämään näkemyksensä uudestaan kuukauden kuluttua koetilanteesta. Tulokset osoittivat, että avoimuuden vaikutus ihmisten näkemyksiin terveydenhuollosta oli vähäinen, mutta ensimmäisen kokeen tavoin avoimuudella oli taipumus heikentää luottamusta. Jälkikäteen kysely puolestaan osoitti, että henkilöt, jotka olivat keskustelleet ja etsineet tietoa

¹⁷² De Fine Licht 2014, s. 30.

¹⁷³ De Fine Licht 2014, s. 34–35.

aiheesta olivat selvästi vähemmän luottavaisia kuin ne, jotka olivat kokeen jälkeen yksinkertaisesti jättäneet aiheen sikseen. Näin ollen näyttää siltä, ettei harkinta-aika ainakaan paranna luottamusta.¹⁷⁴

Kolmannessa koetilanteessa tarkoituksena oli erotella väitetyt avoimuuden ja todellisen avoimuuden vaikutuksia koehenkilöiden suhtautumiseen. Ryhmät saivat jälleen eri määrän taustatietoa päätöksestä, minkä lisäksi niille tarjottiin erillinen lausunto siitä, kuinka avoin päätöksentekoprosessi oli ollut. Tulokset osoittivat, että erillinen näkemys avoimuuden tasosta vaikutti ihmisiin voimakkaammin kuin se, kuinka paljon heille itselleen tarjottiin tietoa. Ei-avoin päätös näyttäytyi koehenkilöille avoimena, mikäli erillinen lausunto väitti päätöksenteon tapahtuneen avoimesti. Avoimesti tietoa saaneet suhtautuivat puolestaan päätöksen avoimuuteen epäillen, jos sen yhteydessä viitattiin päätöksenteon tapahtuneen ei-avoimesti. Toisin sanoen vaikuttaa siltä, että todellisuudessa toteutunut tiedonsaanti merkitsee huomattavasti vähemmän kuin ulkopuolinen väite tiedonsaannin avoimuudesta. Näin ollen julkisen vallan mahdollisuudet lisätä luottamusta toteuttamalla avoimuutta päätöksenteossa voivat olla heikot, mikäli esimerkiksi median kautta esitetty näkemys pitää edelleen viranomaistoimintaa läpinäkymättömänä. Lisäksi tulos voidaan tulkita niin, että kansalaiset arvostavat mahdollisuutta tutustua tietoon, mutta eivät ole halukkaita käyttämään tätä mahdollisuutta.¹⁷⁵

Edellisten kokeiden perusteella neljännessä kokeessa tarkoituksena oli tutkia tarkemmin erityyppisten avoimuusmuotojen vaikutusta koehenkilöiden näkemyksiin. Opiskelijoista koostuville koehenkilöille tarjottiin arvioitavaksi päätös, jossa annettiin sitovia määräyksiä kännykänkäyttöön liittyen. Pelkän päätöksen perusteella toimivan ryhmän (ei-avoin ryhmä) lisäksi osalle annettiin tietoa päätöksen perusteista ja osalle taas mahdollisuus tutustua itse päätöksentekoprosessiin. Viimeksi mainituista kahdelle ryhmälle annettiin erilainen videoitu näyte prosessista: toiselle positiivinen ja toiselle negatiivinen. Lopputulosten osalta tässä kokeessa avoimuus vaikutti kaikissa muodoissaan positiivisesti päätöksen arviointiin. Muotojen välillä ei ilmennyt merkittäviä eroja, mutta selkeimmin positiivisen tuloksen antoi prosessiavoimuus, jossa päätöksenteosta tarjottiin koehenkilöille hyvä, harkittua keskustelua sisältänyt kuva. Päätelmänä oli, että hyvät perustelut voivat olla avoimuuden muotona yhtä arvokkaat kuin prosessin avoimuus. Ideaalitulanteessa prosessin avoimuus nostaa luottamusta tätä enemmän, mutta kirjoittaja epäili tästä aiheutuvan käytännön tilanteissa usein haittaa.¹⁷⁶

Avoimuuden vaikutustavat voivat vaihdella riippuen siitä, minkä tyyppisiin asioihin arvioitava päätös liittyy. Viidennessä kokeessa

¹⁷⁴ De Fine Licht 2014, s. 36.

¹⁷⁵ De Fine Licht 2014, s. 37–38.

¹⁷⁶ De Fine Licht 2014, s. 38–39.

vastaajat saivat arvioitavakseen päätöksen, joka osalla koehenkilöistä liittyi kulttuuriin ja vapaa-aikaan, osalla taas liikenneturvallisuuteen. Lopputuloksena avoimuus näytti kohentavan koehenkilöiden arvioita kulttuuriin ja vapaa-aikaan liittyvissä tilanteissa, mutta liikenneturvallisuuteen liittyvissä tilanteissa tulos oli moniselitteisempi. Viimeksi mainitun osalta avoimuuden lisääminen päätöksen perusteluihin näytti kohentavan koehenkilöiden luottamusta, mutta prosessia koskeva avoimuus toimi päinvastaisesti.¹⁷⁷

Tulosten perusteella kirjoittajat esittivät, että avoimuus kohentaa luottamusta todennäköisemmin tilanteissa, joissa päätettävä asia liittyy rutiininomaisesti punnintaa ja vertailua edellyttäviin asioihin. Sen sijaan henkeä ja turvallisuutta koskevat päätökset eivät avoimuuden myötä juuri näyttäytyä luotettavampina. Näiden kohdalla tietämättömyys näyttäisi kohentavan luottamusta enemmän kuin avoimuus. Niissä tilanteissa, joissa avoimuutta halutaan toteuttaa, hillitty, päätösten lopputuloksia ja niiden perusteluja sisältävä avoimuus vaikuttaisi kirjoittajien mukaan toimivalta vaihtoehdolta. Prosessiavoimuuden osalta De Fine Licht siteeraa von Bismarckia, joka kertomuksen mukaan totesi, että kukaan ei halua tietää, kuinka makkarointa oikeasti tehdään – tämän pätiessä myös julkiseen päätöksentekoon.¹⁷⁸

Vaikka julkisen toiminnan prosessit eivät osoittautuisikaan avoimuuden myötä vastenmielisiksi, voi edellä mainittujen ongelmien lisäksi esiin nousta se tosiasia, että tiedonsaantimahdollisuuksien kehittymisestä huolimatta mahdollisuudet vaikuttaa julkiseen valtaan jäävät usein viime kädessä perinteisen edustuksellisen demokratian instituutioiden varaan. Vaikka suoran vaikuttamisen mekanismeja on otettu käyttöön niin kunnalliselle kuin valtakunnalliselle tasolle, niiden merkitys on monessa tapauksessa rajallinen. Median kautta esiin nostetut ongelmat aiheuttavat voimakkaita reaktioita, jotka voivat johtaa turhautumiseen ja entistä kyynisempään asenneilmapiiriin. Olennaista on näiltä osin myös median taipumus korostaa omaa kriittisyyttään ja painottaa uutisoinnissaan tapahtumia, jotka vahvistavat olemassa olevia negatiivisia käsityksiä.¹⁷⁹

Osittain tästäkin syystä benthamilainen argumentti avoimuuden luottamusta kohentavasta voimasta on syytä ottaa kriittiseen tarkasteluun. Kun avoimuuden myötä niin asiantuntijaorganisaatioiden kuin poliittisten päättäjienkin toiminta asettuu valokeilaan, on yksi selkeä seuraus toiminnan ylivarovaisuus ja julkisen mielipiteen myötäily. Habermas toteaa, että jopa lainsäädäntömenettely on taipuvainen muuttumaan julkisuuden myötä puhtaaksi rituaaliksi,

¹⁷⁷ De Fine Licht 2014, s. 40–41.

¹⁷⁸ De Fine Licht 2014, s. 27.

¹⁷⁹ De Fine Licht 2014, s. 30.

jossa vapaan keskustelun ja debatin sijaan ainoastaan toteutetaan aiemmin sovitut päätökset.¹⁸⁰ Näin ollen avoimuuden vaikutuksesta julkinen toiminta jää lähinnä esityksen tasolle, mikä osaltaan vahvistaa yleisön näkemystä poliitikoista selkärangattomina ja epäluotettavina suosion kalastelijoina.¹⁸¹ Avoimuuden alkuperäinen tarkoitus voi tällaisessa tilanteessa jäädä lumeavoimuuden peittoon.

5.3 Hallinnon laatu ja tehokkuus

Hallinnon legitimitetti kytkeytyy usein käsityksiin hallinnon laadusta, mikä erityisesti nykyään ymmärretään tyypillisesti tehokkuuden kautta. Hallintotoiminta edellyttää resurssien kuten työvoiman ja materiaalien käyttöä. Samalla se on tavoitteellista toimintaa, joka palvelee jotakin tarkoitusta. Näin ollen yksi tapa ymmärtää hallinnon tehokkuus on tarkastella tuon tavoitteen saavuttamisen astetta suhteessa siihen käytettyihin resursseihin, mutta tämä ei suinkaan ole ainoa tulkintatapa.¹⁸² Tässä yhteydessä en tarkastele tehokkuuden merkityksiä seikkaperäisemmin, vaan käsittelen ainoastaan lyhyesti avoimuuden vaikutusta tiettyihin julkisen vallan päätöksentekoprosesseihin.

Ollakseen mielekäs kysymys julkisen hallinnon tehokkuudesta edellyttää melko organisoitua ja voimakasta keskusvaltaa, jota nykyään edustavat tahoillaan niin kansallisvaltiot kuin Euroopan unionikin. Tehokkuus (*effectiveness/efficiency*) kuuluu avoimuuden (*transparency*) ja hyvän hallinnon (*good governance*) ohella käsitteisiin, jotka esiintyvät lähes poikkeuksetta lainsäädännön ja politiikan perusteluina ja tavoitteina. Koivisto laskee, että komission valkoinen kirja eurooppalaisesta hallintotavasta mainitsee tehokkuuden yhteensä 41 kertaa siinä missä laillisuusperiaate taikka ihmisoikeudet tulevat tuskin mainituiksi.¹⁸³ Kotimaisena esimerkkinä mainittakoon äskettäin julkaistu arkistolain jatkotyöryhmän muistio, jossa hallinnon tehostaminen on usein toisteltu perustelu lainsäädännön uudistamiselle. Esityksen mukaan tavoitteena on muun ohella ”parantaa edellytyksiä tehokkaaseen tietojohdantamiseen viranomaisissa ja siten järkipäristää ja tehostaa viranomaisen toimintaa, saada aikaan kustannussäästöä ja parantaa viranomaisten palveluja.”¹⁸⁴

¹⁸⁰ Habermasin mukaan tämän huomasi Weimarin tasavallassa jo Carl Schmitt. Habermas 2004, s. 298.

¹⁸¹ Tsoukas 1997, s. 837.

¹⁸² Ks. tarkemmin esim. Koivisto 2011, s. 233–236.

¹⁸³ Koivisto 2011, s. 238.

¹⁸⁴ Arkistolain jatkotyöryhmän muistio 2015, s. 15.

Ideaalimallisissa avoimuus toimii yhdessä tehokkuuden kanssa ensinnäkin mahdollistamalla yksityisille pääsyn potentiaalisesti arvokkaaseen julkiseen tietoon ja toisaalta antamalla kansalaisille tietoa, jonka perusteella he voivat reagoida kelvottomaksi kokemaansa hallintoon demokraattisen äänestyskäyttäytymisen kautta. Vastuullisessa asemassa olevalla ihmisellä on selvä intressi toimia luotettavasti ja pätevästi silloin kun tämä toiminta on yleisölle läpinäkyvää.

Tämä intuitiivisesti pätevältä vaikuttava malli kohtaa kuitenkin ongelmia, paitsi yleisen luottamuksen osalta, myös päätöksenteon sujuvuuden osalta. Ensinnäkin avoimuuden mekanismit aiheuttavat kustannuksia, erityisesti mikäli ne edellyttävät suuria muutoksia hallinnon rakenteisiin tai investointeja tietojärjestelmiin. Tällaiset voivat muodostua merkittäviksi ennen kaikkea maissa, joissa olemassa olevat rakenteet poikkeavat huomattavasti avoimuuden edellyttämistä.¹⁸⁵ Toiseksi, prosessia koskeva avoimuus voi useissa tilanteissa vaikuttaa kielteisesti tehokkuuteen. Tämä pätee selkeimmin neuvottelutilanteissa, joissa eri tahojen edustajat pyrkivät ajamaan omia näkökantojaan. Mikäli neuvottelut ovat yleisölle avoimia, edustajilla on usein ensisijainen intressi näyttäytyä itse positiivisessa valossa, vaikka tämä johtaisi heikompaan kokonaislopputulokseen. Mahdollisen kritiikin välttely voi muodostua olennaisemmaksi kuin keskustelun edistäminen. Tämä voi esimerkiksi vaikeuttaa kysymysten esittämistä, näkemysten muuttamista ja kaikkea toimintaa, joka voidaan mahdollisesti tulkita tavalla tai toisella vastapuolen liiallisena ymmärtämisenä.¹⁸⁶

Vastaava voi päteä myös kirjalliseen hallintomenettelyyn, jossa avoimuus kohdistuu tyypillisesti lopputulokseen. Kun julkisuusperiaate tekee asiakirjoista aina jossain vaiheessa julkisia (yleensä saman tien taikka esimerkiksi salassapitoajan kuluttua umpeen), tämä voi joissain tilanteissa kannustaa tiedon peittelyyn tai kaunisteluun. Päätöksenteon taustalla oleva materiaali voidaan pukea asianmukaiselta näyttävään muotoon, joka ei kuitenkaan vastaa päätöksen todellisia perusteita. Joissain tapauksissa tiedon saatavuutta voidaan myös yrittää kiertää jättämällä olennaisia tietoja kirjaamatta.¹⁸⁷ Lisäksi julkinen instituutio, joka on velvollinen antamaan avoimuuden taikka tuloksellisuuden raportoinnin vuoksi säännöllisesti numeerista tietoa itsestään, voi tämän toteuttamiseksi päätyä priorisoimaan sellaisia toimintansa muotoja, jotka herkemmin

¹⁸⁵ Joidenkin kehitysmaiden lainaohjelmien ehdot ovat potentiaalinen esimerkki tilanteesta, jossa avoimuudella ei ole muuta tarkoitusta kuin kansainvälisten järjestöjen standardien täyttäminen. Ks. esim. Koivisto 2011, s. 257–281.

¹⁸⁶ De Fine Licht 2014, s. 25. Ks. myös Torfing et al 2013, s. 209, jossa kirjoittaja mainitsee esimerkkeinä herkistä neuvottelutilanteista Pitkänperjantain sopimuksen Pohjois-Irlannissa 1990-luvun lopulla sekä Oslossa käydyt neuvottelut Lähi-Idän rauhanprosessista 1990-luvun puolivälissä.

¹⁸⁷ Ks. Neuvonen 2012, s. 149.

kääntyvät positiiviseksi, numeeriseksi informaatioksi. Erkkilä käyttää esimerkkinä ulkoasianministeriötä, jonka toiminnan yksi tavoite on vähentää köyhyyttä maailmassa. Tämän onnistumisen mittaaminen vuosittain on kuitenkin käytännössä mahdotonta, siinä missä moni muu toiminto (esimerkiksi passien myöntäminen) kääntyy helposti numeroksi, kuvioksi tai tilastoksi.¹⁸⁸

Edelleen, niin kaukana kuin tämä onkin vallitsevista olettamista tiedon valaisevaa voimaa kohtaan, yhteiskunnallisissa ja sosiaalisissa instituutioissa tietämättömyys sinänsä voi palvella tärkeää tehtävää olemassa olevien rakenteiden ylläpitämisessä.¹⁸⁹ Sosiologisessa katsannossa tästähän on kyse myös julkisuuslain 24 §:n salassapitosäännösten kohdalla. Luottamus yksityiselämän piiriin nauttimaan suojaan on edellytys monelle arkielämä toiminnolle vaihdannan, terveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen piirissä. Tätä voidaan kenties pitää itsestään selvänä, mutta yksityisten henkilötietojen lisäksi myös julkisia orgaaneja ja yhteiskunnallisia instituutioita koskeva tieto voi vapaasti levitessään heikentää edellytyksiä niiden toiminnalle. Historiallisessa yhteydessä esimerkkeinä voisivat käydä kuninkaanvalta tai kirkko, mutta nykyään osuvampaa lienee viitata erilaisiin asiantuntijoihin ja ammattiryhmiin, joista Tsoukas mainitsee lääkärit, insinöörit, terapeutit ja juristit. Näiden toiminta perustuu tyypillisesti vahvasti asiantuntija-aseman tuomaan auktoriteettiin ja luottamukseen. Kuten yllä esitettiin, luottamus, avoimuus ja tehokkuus eivät suinkaan aina tue toisiaan. Koska asiantuntijan toiminta perustuu oman alan erityisymmärrykseen, jota ei sellaisenaan voi välittää eteenpäin, avoimuus asiantuntijalta yleisön suuntaan ei tee yleisöstä asiantuntijaa. Vaikka kaikki informaatio aistidatasta lähtien olisi mahdollista jakaa, ei tuon informaation *merkitystä* kuitenkaan ole mahdollista välittää. Tsoukasin mukaan tämä kuitenkin on perimmäisenä oletuksena informaatioyhteiskunnan ja sitä heijastavan avoimuusideologian ytimessä.¹⁹⁰

Tiedon säilytyksen ja viestinnän digitalisoituminen on 1990-luvulta lähtien nostettu suureen arvoon niin avoimuuden kuin tehokkuudenkin välineenä. Tämä on osunut yksin tulostavasti ja tehokkaasti korostavan *new public management* -johtamiskulttuurin

¹⁸⁸ Erkkilä 2012, s. 201.

¹⁸⁹ Heald 2006b, s. 60.

¹⁹⁰ Tsoukas 1997, s. 834–835. Mitä suurempi määrä informaatiota on tarjolla, sitä suurempi määrä (väärä) tulkintoja on mahdollista muodostaa. Tämä väistämättä heikentää luottamusta, ja mitä vähemmän asiantuntijaorgaaniin luotetaan, sitä vaikeampaa sen on tuottaa mahdollisia hyötyjä. Tsoukas mainitsee 1990-luvulla Britanniassa esitetyn ajatuksen televisiokameroiden asentamisesta leikkaussaleihin. Tätä pidettiin keinona parantaa potilaan oikeusturvaa, operaatioiden sujuvuutta ja lääkäreiden vastuullisuutta. Ongelmaksi kuitenkin katsottiin tuon informaation heikko ymmärrettävyys maallikoille. Samalla lääkäreiden kannalta arkisen, vitsejä ja kiroilua sisältävän työympäristön tuominen kaikkien näkyville olisi voinut tarpeettomasti heikentää sitä luottamusta, jolle lääketieteelliset operaatiot rutiinomaisesti perustuvat.

esiinmarssin kanssa. Nämä ovat olleet taustatekijöinä toistuville poliittishallinnollisille uudistuksille, joita on viime vuosikymmeninä toteutettu Suomessa ja ulkomailla. Siihen nähden, kuinka sangen tiiviisti ja hohdokkaasti avoimuus, toimivuus ja kustannustehokkuus ovat esiintyneet hallinnon strategioissa ja uudistuksissa, niiden lopputulosten tutkiminen on ollut verrattain vähäistä. Huomio on tyypillisesti kiinnittynyt viimeisempien uudistushankkeiden oletettuihin hyötyihin edellisten vajotessa osaksi historiaa. Näin toteavat ainakin Christopher Hood ja Ruth Dixon, jotka pyrkivät erittelemään Iso-Britannian julkishallintoa koskevia uudistushankkeita viimeisen 30 vuoden ajalta. Vaikka tarkkojen laskelmien tekeminen on materiaalin hajanaisuuden ja puutteellisuuden vuoksi mahdotonta, kirjoittajat päätyvät kutakuinkin siihen lopputulokseen, että toistuvista digitalisoitumista hyödyntävistä uudistuksista ja tehostamisyrittäyksistä huolimatta julkisen hallinnon toimivuus ei juuri ole parantunut – ei tosin huonontunutkaan. Hallinnon kustannukset näyttävät sen sijaan nousseen, ja niinpä uudistusten tavoite paremmasta ja halvemmasta hallinnosta vaikuttaa jääneen toteutumatta.¹⁹¹

Usein avoimuuteen ja tehokkuuteen tähtäävät uudistukset esiintyvät samanaikaisesti sääntelyn vähentämiseen tähtäävien pyrkimysten kanssa. Viimeksi mainittu, niin unionin kuin jäsenvaltioiden tasolla esiintyvä ilmiö ilmentää avoimuuden tavoin halua karsia byrokraattisuutta ja läpinäkymättömyyttä hallinnossa. Tämänkin suhteen todellisuus on oletettua monimutkaisempi ja itse asiassa aloitteet sääntelyn vähentämiseen johtavat usein sen kasvamiseen – ilmiö, jota on joskus kutsuttu Tocquevillen paradoksiksi.¹⁹²

5.4 Avoimuus, sananvapaus ja valistukselliset päämäärät

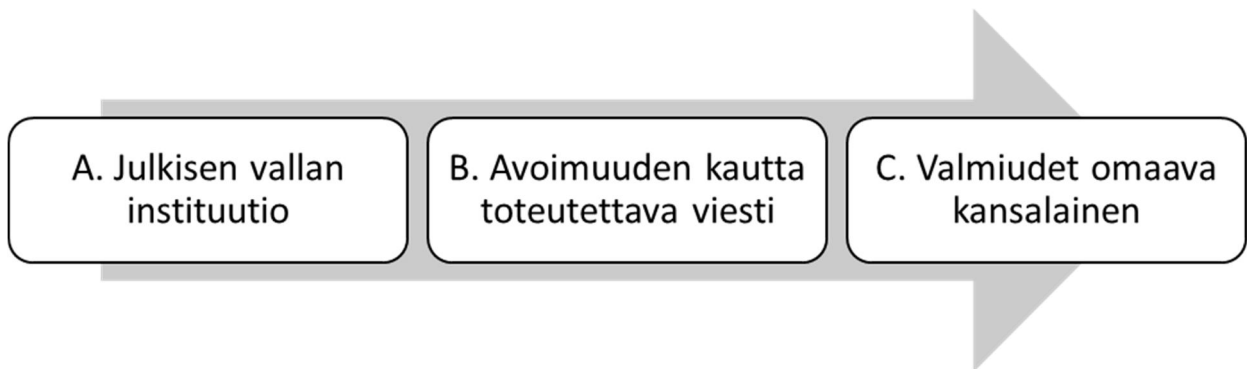
Avoimuus tiedon lisääjänä

Avoimuuden arvo voidaan nähdä tiedon lisäämisen ja oppimisen kautta. Julkisen vallan toiminta on tästä näkökulmasta onnistunutta, jos se edistää yhteiskunnallista keskustelua ja antaa kansalaisille mahdollisuuden saada tietoa itseään kiinnostavista asioista. Avoimuus on siis toimivaa, kun sitä toteuttavat toimenpiteet lisäävät tietomäärää yhteiskunnassa. Vastaavasti avoimuus epäonnistuu, mikäli jaettu tieto on käsittämätöntä tai se ei saavuta hakijaansa. Itsetarkoituksellinen avoimuus voi toisin sanoen täyttää muodollisen, legitimizeettiä kohentavan

¹⁹¹ Hood & Dixon 2015, s. 178. Vaikka brittiläinen hallintokulttuuri eroaakin vahvasti suomalaisesta perinteestä, on uudistusten taustalla esiintyvä retoriikka usein identtistä. Informaatioyhteiskunnan oletetut lupaukset yksityisen, julkisen ja näiden kahden sfäärin välisen toiminnan tehokkuudesta ja sujuvuudesta puhuvat universaalia kieltä.

¹⁹² Hood 2005, s. 22.

tarkoituksensa. Se voi myös rohkaista viranomaistoimintaa tehokkaampaan ja tuottavampaan toimintaan. Näidenkin päämäärien toteutuminen voi kuitenkin vesittyä, mikäli avoimuus ei toteutettunakaan lopulta lisää tietomäärää yhteiskunnassa. Tällöin sekä luottamus julkiseen valtaan että julkisen vallankäytön tehokkuus asettuvat kyseenalaisiksi. Mikä nimittäin olisikaan tehottomampaa kuin tarkoitukseton avoimuus? Kommunikaatio ei täytä tarkoitustaan mikäli tieto ei välity, vaan lopputulos saattaa muistuttaa pikemminkin seinille puhumista.



Kuvio 5. Toimivan avoimuuden ideaalimalli: kolme elementtiä.

Kuviossa avoimuudesta on esitetty eräänlainen ideaalimalli, joka sisältää toimiessaan kolme olennaista osatekijää. Näiden vallitessa avoimuuden voidaan olettaa onnistuvan sille asetetuissa tavoitteissa ja lisäävän tietoa yhteiskunnassa. Näiden kaikkien kohdalla on kuitenkin mahdollista törmätä ongelmiin, joita esittelen seuraavassa tiivistetysti.

Julkisen vallan olemus ei nykypäivänä tiivisty yhteen monoliittiseen instituutioon toisin kuin vaikkapa 1600-luvun absoluuttisen monarkian ja 1800-luvun suvereenin kansallisvaltion aikana. Globaalit markkinat, moninaisten hallintoinstituutioiden hajanaisuus ja päällekkäisyys, julkisen vallan yksityistäminen ja – kenties tärkeimpänä – vallan hajautuminen kansallisvaltioilta yhtäältä paikalliselle tasolle ja toisaalta ylikansalliselle tasolle sekoittaa yksinkertaista olettamusta koherentista, yksiselitteisestä toimijasta julkisena valtana. Vaikka muodollisesti tämä toimija on edelleen olemassa, on vallankäytön tosiasiallinen mekanismi usein riippuvainen usean tason samanaikaisesta toiminnasta. Kuten Fenster toteaa, ”vallan teknologiat” ovat nykymaailmassa hajaantuneet aloille, joilla ei ole suoraa yhteyttä perinteisen julkisen vallan käsitteeseen.¹⁹³

Viestintävälineiden nopeutuminen ja monipuolistuminen tarjoavat mahdollisuuksia avoimeen hallintotoimintaan vaikkapa tiiviin tiedottamisen kautta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että

¹⁹³ Fenster 2006, s. 915.

kommunikaatio olisi muuttunut helpommaksi. Ymmärrettävä viestintä voi itse asiassa olla aivan yhtä vaikeaa kuin vaikkapa sata vuotta sitten. Kun lähtökohtina ovat periaatteessa kaikki ihmiset kattava julkisuuden sfääri samoin kuin potentiaalisesti arvokkaan informaation rajaton kenttä, on ymmärrettävän ja tarkan viestin muotoilu vaikeaa. Silloin, kun tavoitteena on aito ymmärrys, lienee kasvokkain tapahtuva viestintä edelleen tehokkain menetelmä. Tätä ei laajassa mittakaavassa ole kuitenkaan mahdollista toteuttaa. Sen sijaan turvaututaan läpinäkyvyyteen ja informaatiopalveluihin. Pelkkä läpinäkyvyys ei kuitenkaan takaa ymmärrystä. Hallintotoiminta samoin kuin lainsäädäntövalmistelu ovat asiantuntijaelimien tehtäviä, ja niiden toiminta perustuu relevantin lainsäädännön tuntemiseen ja alakohtaiseen osaamiseen. Tämän välittäminen ulkopuoliselle tarkkailijalle ei ole käytännössä mahdollista, vaikka prosessin avoimuus maksimoitaisiin. Olennaista on myös se, että viestintä julkisen vallan ja kohdeyleisön välillä tapahtuu lähes yksinomaan median välittämänä, ja tällä on usein merkittävä vaikutus viestin muotoon.¹⁹⁴

Kun avoimuudesta tai legitimiteetistä puhutaan empiirisenä, koettuna ilmiönä, edellyttää tämä luonnollisesti kokemusta. Kokemus puolestaan täyttää tarkoituksensa vain jos se on ymmärrettävä ja löytää paikkansa olemassa olevassa kontekstissa. Niinpä avoimuudella voidaan tavoitella tätä päämäärää tehokkaasti vain, jos avoimuuden seurauksena syntyy selkeä, kokemuksellinen tulos. Kansalaisten käsitykseen julkisesta vallasta ei tällaisessa tilanteessa voida vaikuttaa puhtaalla julkaisutoiminnalla, mikäli julkaistu tieto ei ole ymmärrettävää.¹⁹⁵ Sen on toisin sanoen tuotettava uutta merkityssisältöä kansalaisten tietoon. Usein avoimuutta toteuttavat toimet ovat luonteeltaan liian yksipuolisia täyttääkseen nämä kriteerit. Merkittävä osa avoimuuden ja sen sukulaiskäsitteiden perusteella julkaistavasta datasta on suunnattu suhteellisen kapealle yleisölle. Tulostavuuksia ja budjetointia koskevat laskelmat voidaan esittää yksinkertaisina lukuina, mutta käytännössä julkaistut tiedot ovat joko merkityksettömiä taikka käsittämättömiä laajan yleisön näkökulmasta.¹⁹⁶ On yksinkertaistavaa nähdä tiedon jakaminen ikään kuin kyse olisi virtaavasta aineksestä, jota voidaan veden tavoin ohjata kohteeseensa.¹⁹⁷ Vaikka ennennäkemätön määrä tietoa on tätä nykyä kenen tahansa saatavilla, tämä ei ole sellaisenaan sama asia kuin

¹⁹⁴ Fenster 2006, s. 924–927.

¹⁹⁵ Fung, Graham & Weil 2007, s. 59.

¹⁹⁶ Oma kysymyksensä on se, kuinka avoimuus tietyissä muodoissaan näyttääkin merkitsevän – yleisen ja yhtäläisen tiedonsaannin sijaan – etukäteen sovituille sidosryhmille tai luotetuille kumppaneille jaettavaa tietoa, jossa edes toimivan markkinatalouden edellyttämä tasapuolisuus ei toteudu. Yllättäen avoimuus (*transparency*) voi näin muodostaa ”harmaan alueen” salassapidon ja puhtaan julkisuuden välimaastoon. Ks. Erkkilä 2012, s. 218.

¹⁹⁷ O’Neill 2006, s. 81.

kommunikaatio. Tosiaan, digitalisoituneessa yhteiskunnassa tiedon itsensä luonne on hivuttautunut kohti irrallista, kontekstista ja kokijasta riippumatonta tietoa – informaatiota.¹⁹⁸ Mikäli vertailukohteeksi otetaan jo Platonin muotoilema klassinen tiedon määritelmä – tieto on hyvin perusteltu tosi uskomus – jää suuri osa avoimuuden nimessä tuotetusta materiaalista tiedon ulkopuolelle. Irrallinen sirpale tilastotietoa ei helposti asetu ihmiselle näkyvien syiden ja seurausten kontekstiin tavalla, joka sallisi tiedon perustelun. Korkeintaan on mahdollista vedota tiedon tuottaneeseen auktoriteettiin (ja nopea tiedonvälitys voi tehdä alkuperäisen lähteen etsimisestä mutkikasta). Edelleen, vaikka tieto perustuisi paikkansa pitäviin laskelmiin ja tutkimuksiin, voi lopputuloksen merkitys jäädä yleisölle epäselväksi, jolloin he tulkitsevat sen virheellisesti.¹⁹⁹

Silloinkin, kun tieto sinänsä olisi ymmärrettävää ja relevanttia, avoimuuden sisältämä oletama rationaalista ja kiinnostuneesta yleisöstä on usein vähintäänkin optimistinen. Vaikka mahdollisuus saada tietoa on muodollisesti tärkeä osa vapaata yhteiskuntaa, ja sen olemassaoloa myös arvostetaan käytännössä, ei todellista halua tutustua julkiseen tietoon juuri esiinny. Euroopan unionin tiedotuspolitiikka on esimerkki hyvin vahvasta panostuksesta avoimuuteen, jolla ei kuitenkaan ole ollut juuri minkäänlaista havaittavaa vaikutusta legitimizeettiin. Kuten Curtin ja Meijer esittävät, asiakirjojen saatavuus tietoverkossa voi realistisesti johtaa vaikkapa siihen, että yksi eurooppalainen kolmestakymmenestä tuhannesta käyttää mahdollisuutta hyväkseen. Vaikka tämän arvoa ei sovi vähätellä, tällöin avoimuuden merkitys laajemmin koetun legitimizeetin kannalta jää kuitenkin anekdootin tasolle.²⁰⁰

Avoimuus keskustelun lisääjänä

Periaatteessa yhteiskunnallisesti merkittävien ilmiöiden tuominen yleiseen tietoon mahdollistaa julkisen keskustelun. Tässä mielessä avoimuus yhdistyy voimakkaasti sananvapauteen. Yhdessä nämä antavat perustan laajan julkison syntymiselle, joka Deweyn tai Habermasin ajattelussa mahdollistaa kommunikatiivisen vallankäytön demokraattisessa yhteiskunnassa. Tämä ihanteellinen prosessi voi yllä kuvatuin tavoin häiriintyä moninaisista syistä, mutta tällaisessakin tilanteessa on yhä nähtävissä erinäisiä avoimuuden tarjoamia etuja.

¹⁹⁸ Tsoukas 1997, s. 828.

¹⁹⁹ Tsoukasin mainitsemaa vertausta käyttäen: alueen tutkiminen kartalla ei tuota samaa kokemusta kuin sen läpi käveleminen omin jaloin.

²⁰⁰ Curtin & Meijer 2006, s. 119.

Voidaan katsoa, että vaikka suora tiedonvälitys julkiselta vallalta yksityisten suuntaan ei avoimuuden kautta läheskään aina toimi, ovat tätä toteuttavat mekanismit tästä huolimatta merkityksellisiä. Avoimuus voi tarjota arvokasta sisältöä julkiselle, vapaalle keskustelulle – vaikka tämä tarkoittaisikin alkuperäisen sisällön väistämätöntä vääristymistä. Puhtaasti sananvapauden näkökulmasta katsottuna voidaan väittää, ettei keskustelun laadulla tai puheena olevien asioiden paikkansapitävyydellä ole viimesijaista merkitystä, vaan tiivis näkemysten ilmaisu on itsessään arvokasta.²⁰¹

Habermas katsoo nykyaikaisen julkisuuden sfäärin jakautuneen kahteen pääosaan, jotka ovat ensinnäkin järkeään ei-julkisesti käyttävät asiantuntijavähemmistöt ja toisaalta julkisesti vastaanottajan asemaan asettuneet kuluttajamassat.²⁰² Julkisen keskustelun kannalta tuhoisaa on kuitenkin ensiksi mainittujen haluttomuus nostaa omia näkemyksiään keskustelun kohteeksi. He tekevätkin näin lähinnä yksityisessä tilassa kuten perhe- tai ystäväpiirissä, eikä heillä näin ole merkittävää vaikutusta julkiseen mielipiteeseen, joka jääkin kiinnostumattomien ja vähemmän koulutettujen ryhmien lyhytjänteisen huomion varaan.²⁰³ Tässä mielessä viranomaistoiminnan avoimuus ei välttämättä toimi senkään vuoksi, ettei oletettua julkisuuden sfääriä ole toimivana kokonaisuutena olemassa. Habermasin sanoin:

Manipuloitua julkisuutta hallitsee julkisen mielipiteen asemesta mielipideilmasto, suosionosoituksiin valmis mieliala. Manipulatiivisia ovat ennen muuta sosiaalipsykologisesti laskelmoidut tarjoukset, jotka on suunnattu puhuttelemaan tiedostamattomia taipumuksia ja tuottamaan ennakoituja reaktioita. Toisaalta nämä tarjoukset eivät velvoita millään tavalla niiden avulla yleisöltä vastakaikua kalastelevia henkilöitä. Nämä tarkoin tutkittujen ”psykologisten tunnuslukujen” mukaan ohjatut ja kokeiluina koetellut vetonaulat etäännyvät näet poliittisista ohjelmalauseista (asiaperusteista nyt puhumattakaan) sitä kauemmas, mitä vetoavampina samastumissymboleina niiden on tarkoitus toimia. Niiden mielenä on pelkästään sen suosion laukaiseminen, ”joka nykyisessä massa-yhteiskunnassa korvaa yksilön välittömän suhteen politiikkaan”.²⁰⁴

Kaoottisuudessaan ja lyhytjänteisyydessään nykyinen julkinen sfääri on helppo kohde myös muunlaiselle manipuloinnille. Mainonnan, kepeän viihteen ja epämääräisen poliittisen retoriikan

²⁰¹ ”Näin tämä asia koetaan” –perustelu on esiintynyt mediassa usein paikkansa pitämättömien väitteiden jälkipyykin yhteydessä. Ks. aiheesta esim. <http://etiikka.fi/totta-tai-ei-nain-me-sen-koimme/>.

²⁰² Habermas 2004, s. 256.

²⁰³ Habermas 2004, s. 309.

²⁰⁴ Habermas 2004, s. 314.

lisäksi se voidaan valjastaa myös synkempiin tarkoituksiperiin. Terrorismi on ilmiö, joka kiistatta perustuu julkisen sfäärin manipuloitavuudelle, ja näin sitä onkin mahdollista pitää yhtenä valistusaikaisen ajattelun luonnollisena seurauksena.²⁰⁵ Nähdäkseni terrori-iskuissa on kyse rikoksista, esimerkiksi murhista, joiden tarkoitus ja yleinen haittavaikutus perustuvat suuren yleisön korostettuun näkemisen ja tietämisen tarpeeseen. Mitä enemmän iskusta tiedetään, sen haitallisempi se on. Näin jokainen välitetty uutiskuva ja -teksti, jokainen asiantuntijahaastattelu ja analyysi, lisäävät teon haitallisuutta ja samalla nostavat sen merkitystasolle, jolle muut rikokset eivät laajasti uutisoitunakaan yllä. Terrorismissa yhdistyvät näin 1) umpimähkäinen väkivalta sekä 2) tämän väkivallan uutisointi terrorismin nimikkeen alla. Ensiksi mainitun mahdollisuus on aina ollut osa kaikkia ihmisyhteisöjä. Esimerkiksi satunnaisen ihmisen tappamiseen tarjoutui jokapäiväisessä elämässä mahdollisuuksia yhtäläillä antiikin Ateenassa kuin nykyään. Näitä jatkuvasti ilmeneviä mahdollisuuksia ei toteuteta, koska se olisi järjenvastaista.²⁰⁶ Terrorismissa järki kuitenkin ikään kuin luodaan tekoa seuraavalla uutisoinnilla, jossa tekijöiden taustat, teon laajempi konteksti ja näiden seuraukset ihmisten ajatteluun tuodaan esiin valmiina kertomuksena, joka korostaa kaikin tavoin teon merkityksellisyyttä.

Terrorismi ei ole erityisen uusi ilmiö, mutta sen painoarvo perustuu vahvasti sen koettuun ajankohtaisuuteen. Tällaisessa tilanteessa terroriuhkan julkinen arviointi on yksi tapa, jolla viranomaisten odotetaan toteuttavan avointa viestintää kansalaisten suuntaan. Tämä on kuitenkin hyvin ongelmallista. Esimerkiksi Yhdysvalloissa syyskuun yhdennentoista terrori-iskujen jälkeen käyttöön otettu viisiportainen värikoodisto ei osoittautunut toimivaksi. Tämä johtuu ennen kaikkea kahdesta seikasta, joista ensimmäinen on terroriuhkien vaihtelevuus ja tuntemattomuus. Käsitteenä terroriuhka voi merkitä vaikkapa äkillistä vaaraa kaapatuista lentokoneista, juomaveteen levitetystä taudeista, kätkeytyistä pommeista taikka häirityistä tietoliikenneyhteyksistä. Kyse voi kuitenkin olla vain sosiaalisessa mediassa esiintyneistä epämääräisistä puheista, joissa viitataan näihin asioihin. Näin uhkan sisältö jää epäselväksi. Toinen olennainen seikka on uhka-asteikkojen merkityksettömyys kansalaisten toiminnan ohjaamisessa. Terroriuhkan tason nostaminen esimerkiksi keltaisesta oranssiin ei sellaisenaan kerro mitään hyödyllistä siitä, kuinka yksittäisen kansalaisen tulisi muokata toimintaansa. Parhaimmillaankin lopputuloksena ovat toistuvat kehotukset valppauteen ”epäilyttävän toiminnan varalta.”

²⁰⁵ Näin esim. Magun 2010.

²⁰⁶ Mikäli terrorismi suljetaan pois, ainoa selitys satunnaiseen väkivaltaan lieneekin mielenterveysongelman tai muun häiriön aiheuttama todellisuudentajun murentuminen.

Kuitenkin, mitä tulee viranomaiskoneiston sisäiseen toimintaan, uhka-asteikoilla voi tuki olla merkitystä mikäli ne sisältävät selkeät suunnitelmat muuttuneiden tilanteiden varalta.²⁰⁷

Julkisen tilivelvollisuuden funktio	Julkisen tilivelvollisuuden dysfunktio
Demokraattinen kontrolli	Ylisääntely
Luottamus	Proseduralismi
Kehitys	Kankeus
Legitimiteetti	Skandaalihakuisuus
Katharsis	Syntipukkien etsiminen

Taulukko 3. Esimerkkejä hyödyistä ja haitoista julkisen tilivelvollisuuden sääntelyssä. (Lainattu artikkelista Bovens 2005.)

²⁰⁷ Fung, Graham & Weil 2007, s. 61.

VI AVOIMUUDEN KRITIIKKI – LOPPUPÄÄTELMÄT

6.1 Avoimuuden ongelmat

Kokemus julkisesta vallasta ja yhteiskunnasta on paradoksaalinen: yhteiskuntaa syytetään yhtäällä holhouksesta, toisaalla yksilön jääminen ilman apua on jatkuvasti esiintyvä ongelma. Yhtäältä julkista valtaa syytetään ylisääntelystä ja tarpeettomasta byrokratiasta, toisaalta odotukset yhteiskunnan ongelmien ratkaisemiseksi suuntautuvat julkiseen valtaan vähintäänkin yhtä voimakkaasti kuin 50 vuotta sitten. Kuten olemme nähneet, avoimuus toimii näiden ongelmien kehikossa taikasanana, jonka tarkoitus on tuoda väärinkäytökset päivänvaloon, tuulettaa tehoton byrokratia nykypäivän teknologialla ja kannustaa epäluuloiset kansalaiset rakentamaan yhteistyöhön.

Tämän taikasanan teho jää kuitenkin tyypillisesti toiveen tasolle. Sen käsitteellinen epämääräisyys, jatkuva käyttö puheissa ja asiakirjoissa, hämärä yhteys perinteiseen julkisuuslainsäädäntöön sekä lukuisat elävän yhteiskunnan tasolla esiintyvät ristiriitaisuudet ovat asioita, joita selittämällä olen pyrkinyt riisumaan avoimuudelta siihen tarttuneen ylimääräisen sisällön.

Ainakin suomalaisen juristin on helppo katsoa, että avoimuudessa on kyse vain tutun ja vakiintuneen julkisuusperiaatteen hienosäädetyistä, modernisoidusta muodosta – julkisuusperiaate 2.0! Tavanomainen julkisen hallinnon virkamies näkeekin avoimuuden tarkoittavan päätösten perusteluvollisuutta, hyvän kielenkäytön noudattamista, tietoverkkojen hyödyntämistä ja jossain määrin aktiivista tiedottamista yhteiskunnallisesti merkittävistä hankkeista. Mikäli avoimuuden merkitys tyhjenisi tähän, en näkisi ilmiössä merkittävää oikeudellista ongelmaa.

Avoimuuden ensimmäiseksi ja samalla oikeudellisesti relevanteimmaksi ongelmaksi voidaan kuitenkin nähdä sen sisällöllinen muutos. Alun alkaenkin epämääräinen käsite omaksuttiin osaksi lainsäädäntöä, koska julkisen vallan haluttiin aktiivisin toimin toteuttavan julkisuutta ja sen päämääriä. Koska avoimuutta ei koskaan ole tarkemmin määritelty, se mukautuu joustavasti kansainvälistyvän maailman erilaisten toimijoiden kulloisiinkin vaatimuksiin. Nämä voivat toisinaan kytkeytyä demokraattiseen legitimizeettiin ja kansalaisten tiedonsaantiin, mutta useimmiten kehityspaine liittyy kilpailukyvyyn, kansainvälisen rahaliikenteen ja innovaatiokannustimien piiriin, jossa taloudellinen hyödynnettävyys on korkein päämäärä. Tällaisen keskustelun myötä avoimuus on laajentunut alueille, jossa se ei enää sisältönsä, perustelujensa tai tavoitteidensa osalta vastaa julkisuusperiaatetta. Mikäli tämä kehitys jää

huomaamatta, on vaarana yhä laajeneva hämmennys ja turhautuminen oikeuden sfäärin ja laajemman yhteiskunnan välillä. Samalla oikeuden oma koherenssi uhkaa hajota moninaisten ja yhteen sopimattomien merkitysten ristipaineessa.

Vaikka avoimuudesta riisuttaisiin siihen tarttunut uusliberaali, taloudellista kehitystä painottava sisältö, ei sen käyttö yksiselitteisenä lääkkeenä julkisten instituutioiden legitimizeettikriisiin ole läheskään niin tehokasta kuin useimmiten oletetaan. Hyvin harva avoimuuden hyötyjä painottava hallinnollinen selvitys taikka poliittinen palopuhe erittelee tarkemmin, minkä tyyppinen avoimuus kulloisessakin tilanteessa tuottaa tulosta, ja millä yhteiskunnan osa-alueilla tuon tuloksen tulisi ilmetä. Avoimuuden itsestään selvän positiivinen sävy ja käytötapa kätkevät sisäänsä oletuksia, jotka eivät pidä paikkaansa. Tämän huomaaminen edellyttää kuitenkin irtautumista puhtaasta oikeustieteestä. Sen ohella on nimittäin syytä ottaa huomioon sosiologinen tutkimus, eurooppalaisen politiikan ominaispiirteet sekä laajempi kulttuurinen näkökulma.

Niinpä avoimuuden toinen merkittävä ongelma onkin luonteeltaan vähemmän oikeudellinen, ja se kytkeytyy ennen kaikkea eurooppalaiseen politiikkaan. Suppeassa, julkisuusperiaatetta tukevassa muodossaankin avoimuuden vaikutuksiin tulee suhtautua kriittisesti. Monet virheelliset mutta sitkeästi säilyvät oletukset avoimuuden taianomaisesta voimasta tulevat erityisen selvästi esiin Euroopan unionin kohdalla. Unionin jo sukupolven ajan vallinnutta demokratiavajetta on toistuvasti pyritty ratkaisemaan uudistuksilla, joiden tarkoituksena on kehittää unionista lähestyttävämpää ja legitimiimpää, mutta lopputulokset näyttävät heikoilta. Demokraattisesti valitun parlamentin valvontavaltaa on laajennettu, mutta samalla kansalaisten äänestysaktiivisuus on laskenut. Aktiivinen tiedottaminen, lobbausryhmien rekisteröiminen ja verkkoon saataville asetettu asiakirjamäärä ei ole parantanut luottamusta unionin instituutioihin, vaan tältäkin osin tilanne on heikentynyt. Nytemmin jäsenvaltioiden väliset, yhtäältä talouskuriin ja toisaalta turvapaikanhakijoiden sijoitteluun liittyvät vastakkainasettelut ovat joka tapauksessa muodostuneet näkyvimiksi heikkouksiksi unionin poliittisen yhtenäisyyden ja uskottavuuden kannalta.

Perussopimusten uudistetuista läpinäkyvyyttä ja osallistumista korostavista määräyksistä huolimatta avoimuuden puutetta pidetään yhä nykyäänkin yhtenä unionin pysyvimmistä ongelmista. Epäluuloon voi ollakin aihetta, erityisesti mikäli avoimuus saa talouskurin ja vapaakauppaneuvottelujen lomassa teknologialiberaalin ja markkinapainotteisen ilmiäsun, jolle demokraattinen valvontafunktio on etäinen ja vieras. Ei olisi yllättävää, mikäli tällaisessakin tilanteessa kansanvalta toimisi uuden lainsäädännön retorisenä perusteluna. Avoimuuden

mainitsemisen demagoginen vetoavuus on useaan kertaan todettu. Yhdysvalloissa Barack Obaman muutosta ja avoimuutta korostanut hallinto joutui pian vastaamaan Wikileaksinkin sekä Edward Snowdenin julkaisemiin paljastuksiin, jotka osoittivat sen toimineen vastoin omia lupauksiaan. Tässäkin avoimuuden rooli jäi suosion tavoittelun tasolle.

Vaikka avoimuuden lisääminen on unionin toiminnassa varmasti monessa yhteydessä tarpeellista ja järkevää, suhtaudun itse skeptisesti avoimuuden mahdollisuuteen ratkaista unionin yleistä legitimititeettiongelmaa. Syyt tähän ovat osittain avoimuudessa itsessään, osittain unionin teknokraattiseen menneisyyteen perustuvissa rakenteellisissa seikoissa ja osittain laajemmassa nykykulttuurissa, jossa pätevätkään avoimuusmekanismit eivät suoraan tuota haluttua lopputulosta. Eurooppalaisen politiikan monitasoinen rakenne merkitsee sitä, että avoimuuden lisääminen unionissa lisää aina samalla jäsenvaltioita koskevaa avoimuutta. Olennainen osa erityisesti neuvoston piirissä tapahtuvaa lainsäädäntömenettelyä on suljettu keskustelu, jossa jäsenvaltioiden lausumat halutaan pitää julkisuuden ulkopuolella. Tämä saattaa olla jossain määrin jopa perusteltua, sikäli kun jo Habermasin esittämä huomio julkisuuden aiheuttamasta näytösluonteisuudesta pitää paikkansa. Joka tapauksessa monitasoisuus merkitsee mahdollisuutta siirtää vastuu epäsuosituista päätöksistä eteenpäin jollekin lukuisista elimistä, ryhmittymistä tai jäsenvaltioista. Kärjistettynä kokonaisuutta voisi kenties verrata monitahoiseen pingispeliin, jossa näytävä lyönti saa aikaan suosionosoituksia samalla kun siirtää pallon turvallisesti toisaalle.

Unionin poliittinen erikoislaatuisuus ja sen perustuminen edelleen kylmän sodan aikana luotuihin rakenteisiin tuovat siis mukanaan omia syitä avoimuuden heikkoihin tuloksiin. Samalla unioni on kuitenkin jäsenvaltioidensa kanssa osa yhtä ja samaa laajempaa kulttuuria, jossa ylilatautunut julkisuuden sfääri tuottaa tehokkaimmin vastakkainasetteluja, ja jossa päivittäinen keskustelu koostuu lähes yksinomaan reaktioista kulloinkin vastapuolena pidetyn tahon viimeisimpään kataluuteen. Tässä ympäristössä puhdas, yksilön oma-aloitteisesta järjenkäytöstä kumpuava ajattelu uhkaa hukkaa. Näin kaksi valistusaikana ihannoitua arvoa, yksilön vapaa järjenkäyttö ja julkisuuden vapaa keskustelu, ovat asettuneet vastakkain.

Tämän tutkielman kannalta kolmas avoimuuden ongelma kytkeytyy siis oikeusperiaatteiden ja poliittisten rakenteiden sijasta viestintään ja sitä kautta syntyvään julkisuuden sfääriin. Avoimessa, vapaan viestinnän yhteiskunnassa tämä sfääri on täynnä mainonnan, viihteen ja uutisten tuottamaa sisältöä. Peruskoulutuksen ja medialukutaidon kautta yksilön on tarkoitus kyetä skeptisesti suodattamaan tätä sisältöä. Tämä skeptisyys valjastuu kuitenkin herkästi kilveksi, jonka kautta ennakkokäsityksiin huonosti sopiva materiaali voidaan torjua samalla kun kannatettuun

ideologiaan istuvaa satunnaista informaatiota imetään kritiikittä lisää. Lisäksi seurauksena on eräänlainen varovaisuuden ilmapiiri, jossa väärinsuunnattu luottamus nähdään julkisesti haitallisemmaksi kuin väärinsuunnattu epäluottamus. Yksilöillä on taipumus ylläpitää korostetun skeptistä ulkokuorta toimiessaan julkisen sfäärin rajapinnassa.

Tämän rajapinnan läpi viranomaisella on harvemmin suoraa pääsyä. Myös ja erityisesti avoimuuden käsitteen alla toteutetut toimenpiteet tulevat tyypillisesti yleisön tietoon vain välitetyssä muodossa, mikä usein merkitsee viestin pukemista julkisen sfäärin tavallista keskustelutasoa vastaavaan asuun. Perinteisen median – yhä silloin tällöin ansaittu – rooli vallankäytön valvojana yhdistettynä yleiseen oletukseen viranomaistoiminnan salailevuudesta johtaa puolestaan siihen, ettei vilpitiönkään avoimuus juuri koskaan johda sellaiseen positiiviseen uutisointiin, joka voisi suoraan edistää yleistä luottamusta.

Luottamus sellaisenaankin on sosiaalinen ilmiö, jonka kytkeytymistä tietoon ja ymmärrykseen on valistuksen ajoista lähtien liialti korostettu. Auktoriteetti ja asiantuntijuus perustuvat usein hallittuun kommunikointiin, ja tämän hallinnan menetys liiallisen avoimuuden myötä johtaa samalla auktoriteettiaseman ja luottamuksen murentumiseen. Tämä voi joissain tapauksissa olla tavoittelemisen arvoista, mutta tähän sisältyvät ristiriidat ja ongelmat olisi samalla syytä tiedostaa. Sikäli kun esimerkiksi Suomi on nähtävissä yhteiskuntana, jossa toimivat rakenteet perustuvat ”sosiaaliselle pääomalle”, erilaiset keinot *institutionalisoida* luottamus ja läpinäkyvyys voivat päätyä olemaan pikemminkin reikiä, joista tämä sosiaalinen pääoma valuu tyhjiin.

6.2 Avoimuus keinona ja päämääränä

Yllä mainituista ongelmista huolimatta avoimuus on selvästi osa vallitsevaa kulttuurista ideologiaa, ja sen toteuttaminen on yksi nykypäivän oikeustieteen tehtäviä. Olisiko avoimuutta sitten näissä olosuhteissa mielekkäämpää lähestyä keinona vai päämääränä? Vastaus tähän toki edellyttää käsitteen tarkempaa määrittelyä, mutta joka tapauksessa on mahdollista nostaa esiin kaksi lähtökohtaisesti toisistaan poikkeavaa lähestymistapaa. Ensimmäisessä avoimuuden rooli on luonteeltaan teknisempi, ja se toimii hallinnon laadunvalvonnan instrumenttina. Toisessa avoimuus rinnastuu universaaleihin ihmisoikeuksiin ja on siis luonteeltaan itseisarvoinen.

Kun avoimuutta käytetään välineellisessä mielessä jonkin toisen päämäärän saavuttamiseksi, avoimuus samastuu niihin välineellisiin keinoihin, jotka kulloinkin on valittu – esimerkiksi meneillä olevien lainsäädäntöhankkeiden ilmoittamiseen julkisessa verkossa. Tällaisessa tilanteessa avoimuus voi onnistua tai epäonnistua riippuen siitä, saavutetaanko sillä haviteltu

päämäärä. Jos avoimuus katsotaan itse päämääräksi, avoimuus ei sellaisenaan voi epäonnistua. Sen sijaan epäonnistuneita voivat olla keinot, jotka sen saavuttamiseksi on valittu.

Tällöin keinoja sellaisenaan ei pitäisi kutsua avoimuudeksi, vaan niiden tulisi heijastella omaa instrumentaalista luonnettaan. Julkisuusperiaate on mielestäni hyvä esimerkki tästä. Se ei nimellään lupaa vastaavaa utooppista lopputulosta kuin avoimuus, vaan se merkitsee periaatteellista lähtökohtaa – mahdollisuutta toimia hyvin demokraattisessa valtiossa. Tässä mielessä oma näkemykseni osuu paremmin yksin David Healdin kannattaman, pragmaattisemman avoimuuskäsityksen kanssa kuin esimerkiksi Patrick Birkinshawn ajaman ihmisoikeuspohjaisen käsityslinjan kanssa. Näiden kahden todelliset erot voivat tuki olla melko vähäisiä silloin, kun avoimuus ymmärretään suppeasti julkisuusperiaatetta vastaavasti, lähtökohtaisen asiakirjajulkisuuden merkityksessä.

Samaistan siis perinteisen kansalaisaloitteisen julkisuusperiaatteen ensiksi mainittuun eli instrumentaaliseen lähestymistapaan. Tarkemmin sanoen julkisuusperiaatteessa on nähdäkseni kyse julkisen vallan ja yksityisen rajapintaan sijoitetusta instrumentista, jonka vaikutuksen on tarkoitus olla kaksisuuntainen: (ylöspäin) julkiselle vallalle se antaa motiivin toimia vastuullisesti, ja tämän vaikutustavan tunnemme tuki hyvin. Vähintään yhtä merkittävää on kuitenkin julkisuuden kansalaisille (alaspäin) tarjoama mahdollisuus *toimia hyvinä kansalaisina demokraattisessa valtiossa*. Jälkimmäisen vaikutustavan merkitystä on erikseen syytä korostaa, sillä sen näivettyminen linkittyy vahvasti julkisuuden korvautumiseen laajemmalla ja epämääräisemmällä avoimuudella.

Avoimuuden voimistumisen myötä sitä on viime vuosikymmeninä alettu pitää universaalina lähtökohtana hyvän hallinnon olemassaololle. Suomen lainsäädännössä julkisuusperiaate on yksi kansalaisille kuuluvia perusoikeuksia, ja vastaavasti avoimuuden kirjaaminen jossain muodossaan kansainväliseksi ihmisoikeudeksi ei näyttäisi yleisen ideologisen ilmapiirin olosuhteissa kummalliselta. Päinvastoin, avoimuuden asema itseisarvona ja päämääränä, jolle lähes kaikki muu on alisteista, toistuu voimakkaana nykyisessä ajattelussa.

Avoimuuden – missä tahansa muodossaan – omaksuminen ihmisoikeuden kaltaiseksi, oikeudelliseksi universaaliperiaatteeksi voisi kuitenkin itse asiassa vähentää sen merkitystä poliittis-hallinnollisena taikasanana. Lakiin kirjatut ihmisoikeudet, esimerkiksi yksityiselämän suoja ja sananvapaus, ovat tunnetusti usein selvässä ristiriidassa keskenään. Näin ollen niiden ei edes oleteta toimivan absoluuttisina, poikkeuksettomina oikeuksina. Tämän tästä esiintyy

kollisiotilanteita, jotka edellyttävät aina viime kädessä tapauskohtaista harkintaa – punnintaa, jonka perusteella toinen oikeus katsotaan puheena olevassa yhteydessä toisarvoiseksi. Nähdäkseni julkisuus pitää selvästi sisällään tämän pragmaattisen näkökulman. Nykyisen avoimuuden käsitteen ei sen sijaan katsota olevan ristiriidassa juuri minkään kanssa. On nähtävissä, että tämä epämääräisyyden suoma käyttökelpoisuus heikkenisi heti, kun avoimuus asetettaisiin samalle viivalle ihmisoikeuksien kanssa. Tämä tapahtuisi yhtäältä sen vuoksi, että hallinnollisen ja oikeudellisen käytännön muodostumisen myötä avoimuuden käsite tulisi pakostakin tarkemmin määritellyksi. Toisaalta avoimuuden omaksuminen ihmisoikeudeksi asettaisi sen osaksi olemassa olevaa oikeudellista kenttää, jossa kyse olisi enää yhdestä oikeudesta muiden joukossa. Samalla se saisi osakseen saman epäluulon, jota ihmisoikeudet silloin tällöin herättävät.

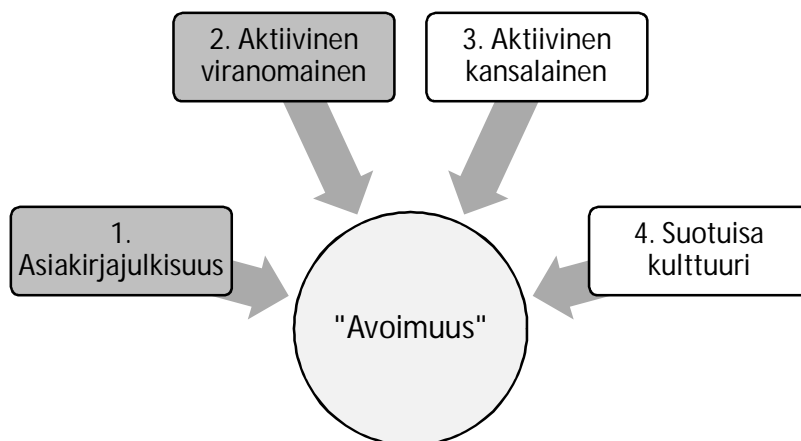
Tästä huolimatta en itse kannata avoimuuden omaksumista millekään lainsäädännön tasolle. Laajassa mielessä avoimuus vaikuttaa näet olevan lähinnä ideologinen päämäärä, jota ei ole mahdollista saavuttaa oikeudellisen sääntelyn kautta. Suppeassa muodossaan avoimuus taas vastaa jo olemassa olevaa julkisuusperiaatetta ja tulee tämän kautta riittävästi toteutetuksi. Nähdäkseni julkisuusperiaate itsessään on toiminut Suomessa hyvin jo vuosikymmenten ajan, ja ongelmat liittyvät avoimuuden irtautumiseen tästä perinteestä.

Tämän tutkielman viimeistelyvaiheen aikana kotimaisessa julkisuudessa onkin keskusteltu tiiviisti avoimuuteen liittyvistä kysymyksistä. Huomiota on kiinnitetty muun muassa valtiovarainministeriön toimintaan valmistelun alla olleen hallintarekisterilain yhteydessä. En ole pätevä ottamaan kantaa itse ehdotettuun lainsäädäntöön, mutta nähdäkseni ministeriön kritiikkiä herättänyt tiedotuskäytäntö ilmentää tendenssiä, jossa viranomaisen vastuulle annettu avoimuus päättyy muodostamaan harmaan alueen julkisuuden ja salassapidon välimaastoon. Tällä alueella valmiiksi tarkoitukseensa muokatut, mahdollisesti sopivalla poliittisella retoriikalla kyllästetyt tietopaketit luovutetaan ensisijaisesti luotetuille kumppaneille suotuisan lopputuloksen aikaansaamiseksi. Näin sekä tiedon tasapuolisuus että totuudenmukaisuus voivat vaarantua. Tämä riski lienee erityisen vahva tilanteissa, joissa viranomaistoiminta on voimakkaan poliittisen ohjauksen alainen.

Joka tapauksessa tämä harmaa alue voidaan nähdä loogisena seurauksena silloin, kun epämääräinen ja vaikutuksille altis avoimuuden käsite nostetaan päämääräksi, jonka kulloinenkin toteuttaminen nojautuu yhä enemmän viranomaisaloitteisen tiedottamisen varaan. Tällaisessa asetelmassa kansalaisten demokraattista valvontamahdollisuutta palvellut julkisuusperiaate voidaan alkaa ymmärtää vain yhdeksi viranomaisen viestintästrategian toteutuskeinoksi, jossa

viime kädessä on kyse asiakkaiden ja sidosryhmien palvelemisesta. Tämä on samalla ensimmäinen syy, miksi avoimuuden toteuttamista ei mielestäni tulisi lainsäädännössä laskea viranomaisen aktiivisuuden varaan. Avoimuuden käsitteellä on taipumus peittää niitä intressiristiriitoja, joita esimerkiksi poliittisen lainsäädäntövalmistelun ja laajan julkisuussfäärin välillä ilmenee.

Oleennaista on myös se kuinka avoimuus yhdessä tehokkuuden, tuottavuuden ja läpinäkyvyyden käsitteiden kanssa suuntaa huomion puhtaasti julkisen vallan taholle jättäen kansalaisen vaille roolia. Oikeudellisesta velvoittavuudestaan irrotettuna käsitteet jäävät ontoiksi. Pyrkimyksenä on siis toteuttaa laajaa yhteiskunnallista ja kulttuurista päämäärää pelkällä julkisen vallan toimintatapojen sääntelyllä. Tällaisen päämäärän toteutuminen tavallaan edellyttäisi julkisen vallan kattavan koko yhteiskunnan. Demokraattisessa järjestelmässä vallan on kuitenkin tarkoitus olla viime sijassa kansalaisen taholla, ja tämän vallan vastuullinen käyttäminen voi edellyttää toimivaa käsitystä hyvästä kansalaisesta.



Kuvio 6. Hahmotelma avoimuudesta viimesijaisena päämääränä, jossa oikeudellisin toimin toteutettavat asiakirjajulkisuus sekä aktiivinen tiedotus (1 & 2) yhdistyvät oikeuden ulkopuolella aktiiviseen kansalaistoimintaan ja toimivaan julkisuussfääriin (3 & 4).²⁰⁸

Kuviossa esitetyt asiakirjajulkisuus sekä viranomaisen aktiivinen tiedottaminen ovat mahdollisia toteuttaa julkisen toiminnan oikeudellisella sääntelyllä. Viimesijaiseen avoimuuteen nämä eivät kuitenkaan sellaisenaan riitä, vaan päämäärän saavuttaminen on yhtä lailla riippuvainen

²⁰⁸ Tässä kuviossa lopputulos on sijoitettu lainausmerkkeihin, koska en tämän tutkielman puitteissa ole pystynyt varmasti hahmottamaan, mitä avoimuus tällaisena perimmäisenä päämääränä voisi sisältää – en ole edes vakuuttunut, että mitään sisältöä olisi löydettävissä. Sisäisistä ristiriidoistaan riisuttuna avoimuus voi päättyä olemaan tyhjä kuori vailla rakenteita tai merkitystä.

kansalaisista ja ympäröivästä kulttuurista. Näitä puolestaan ei voi toteuttaa lainsäädännön keinoin, vaan tällä tavoin on mahdollista tarjota vain instrumentit toimivan yhteiskunnan käyttöön.

Kansalaiset ovat toki tahollaan omaksuneet avoimuuden ideologian yhtä lailla kuin markkinataloudelliset ja hallinnolliset instituutiot ja ovat keskimäärin hyvin tietoisia oikeuksistaan vastaanottaen viranomaisten tietoja ja ilmaista näkemyksiään. Aikanaan 1700-luvulla syntynyt yhteys julkisuuden ja sananvapauden kanssa elää edelleen voimakkaana. Yhtenä avoimuuden tärkeimpinä perusteluina mainitaan yhä nykyäänkin sananvapaus ja sen edistäminen. Toinen kysymys on, onko sananvapauden *edistämiseksi* nykyisessä julkisessa sfäärissä merkittävää tarvetta. Puhtaasti oman kokemukseni perusteella katsoisin mielekkääksi pikemminkin ilmaisun hillitsemisen. Tämän toteuttamiseen ei toki näytä olevan helppoa keinoa. Ylilatautuneessa ja usein vihamielisyyteen alttiissa informaatioympäristössä julkisen vallan tehtävänä on kuitenkin toimia roolinsa mukaisesti rauhoittavana ja ylläpitävänä voimana.

Ainakin kotimaisessa kontekstissa tämän pitäisi olla mahdollista, ja oma luottamukseni suomalaiseen virkamiesetiikkaan on melko vahva. Ongelmana voi kuitenkin olla se, kuinka avoimuuden ja hyvän hallinnon käsitteiden myötä viranomaistoiminta on valunut kohti asiakaspalvelullista toimintaa. Skandaalien lisääntyminen ja julkisen vallan kohtaama kritiikki on myös viranomaisen itsensä taholla helppo myöntää merkiksi kansalaisten kohonneista odotuksista viranomaistoiminnan eettisyyttä kohtaan. Julkinen valta on useimmiten täysin valmis painottamaan avoimuutta ja eettisyyttä toimintansa kehittämisessä ja myöntämään ympäröivän yhteiskunnan odotukset oikeutetuiksi. Tämä ei kuitenkaan näytä tuottavan minkäänlaista merkittävää parannusta tilanteeseen, ja olisikin kenties syytä katsoa asiaa toisinpäin. Yleisön kohonneet odotukset voivat loppujen lopuksi olla oire siitä, *ettei julkinen valta odota kansalaiselta yhtään mitään*. Nykyään vallitsevat avoimuuden ja hyvän hallinnon käsitteet asettavat kansalaiset asiakkaiden asemaan, josta käsin esitettynä yksikään vaatimus ei ole liian hölmö.²⁰⁹ Nykyinen julkisuuden sfääri on lyhytjännitteisyytensä ja – paremman sanan puutteessa – viihteellisyytensä vuoksi taipuvainen usein toistamaan yksinkertaisia, mahdollisimman kaavamaisia mielipide-eroja herättäviä uutisia.²¹⁰ Perinteinen media on pitkälti omaksunut tämän tuottamisen osaksi päivittäistä toimintaansa, jossa aavistus vanhasta roolista vallan vahtikoirona voi toimia perusteluna heikkotasoisellekin kritiikille julkista valtaa kohtaan. Julkinen valta taas on sidottu toisaalta omaan

²⁰⁹ En viittaa tässä asiakkaille niihin ihmisiin, jotka tosiasiallisesti käyttävät julkisia palveluja, vaan koko kansalaisyhteiskuntaan sinänsä.

²¹⁰ Vaikka useassa tapauksessa ”uutisen” sijaan olisikin ehkä syytä käyttää sanaa ”päivitys”.

avoimuutta ja eettisyyttä koskevaan kehitysparadigmaansa, ja toisaalta tiedottamiseen, joka edelleen nojaa ulkopuolisen median rooliin tiedon välittäjänä. Näin julkiselta vallalta jää puuttumaan itseymmärrys ja oma ääni. Asiakaspalvelullisen avoimuuden henki ikään kuin ryöstää julkiselta vallalta sen auktoriteetin, jota aidosti avoin vallankäyttö edellyttää.

Tämän keskelläkin oikeustiede voi omasta näkökulmastaan tyytyväisesti ymmärtää avoimuuden merkitsevän muutosta kohti legitimizeettiä, osallistumista ja kansanvaltaa, mutta todellisuus voi lopulta olla päinvastainen. Kyse on nähdäkseni pikemminkin muutoksesta, jossa näennäinen avoimuus johtaa tosiasiallisesti oikeuden laimentumiseen sen ulottuessa alueille, joihin sen oma formaali rationaalisuus ei yllä. Tästä voidaan katsoa johtuvan myös ne koetut haittavaikutukset, jotka usein jäljitetään yhteiskunnan oikeudellistumiseen ja byrokratisoitumiseen. Tämän yleisesti haitalliseksi koetun ilmiön ratkaisemiseksi lainsäädännölliset taikka hallinnolliset uudistukset eivät kuitenkaan ole oikea keino. Viime kädessä avoimuus edustaa pyrkimystä toteuttaa oikeutta sellaisella alueella, jolla oikeus ei toimi. Koska oikeuden ulkopuolelta kantautuvat vaatimukset avoimuuden lisäämiseksi tuskin kuitenkaan pian hiljenevät, on oikeustieteen oman itseymmärryksen varassa, päätyykö avoimuus olemaan tyhjä taikasana uusien lainsäädäntömuutosten perusteluissa vaiko jotakin, jolla on merkittävää sisältöä – keinona tai päämääränä.