

Alex Zervakis

ASIAKIRJAJULKISUUSKESKUSTELU KORONAKEVÄÄNÄ 2020

Informaatioteknologian ja viestinnän tiedekunta

Pro gradu -tutkielma

Toukokuu 2021

TIIVISTELMÄ

Zervakis Alex: Asiakirjajulkisuuskeskustelu koronakeväänä 2020

Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Informaatiotutkimus
Toukokuu 2021

Asiakirjajulkisuus on Suomessa lähtökohta, ja oikeus saada tieto julkisista asiakirjoista on perusoikeus. Medialla on tärkeä rooli julkisuusperiaatteen valvonnassa, sillä sen tehtäviin kuuluu valtaa pitävien kriittinen tarkastelu ja päätöksistä viestiminen. Kansalaiset luottavat median arvioihin päättäjien toiminnasta ja muodostavat oman käsityksensä näiden arvioiden pohjalta.

Tässä tutkimuksessa selvitettiin, mistä aiheista asiakirjajulkisuuskeskustelua käytiin koronakeväänä 2020 ja miten aiheesta kirjoitettiin. Lisäksi tutkittiin, pidettiin viranomaisten ja päättäjien toimintaa avoimena vai salailevana.

Tutkimuksen aineisto koostui 111 Helsingin Sanomien, Ylen ja Ilta-Sanomien nettisivuilta kerätystä kirjoituksesta. Aineistoon otettiin maaliskuun alusta kesäkuun loppuun ilmestyneet kirjoitukset, joissa käsiteltiin edes jossain määrin asiakirjajulkisuutta tai julkisuusperiaatetta. Tutkimus toteutettiin aineistolähtöisenä sisällönanalyysinä. Artikkeleista merkattiin relevantit osat ja ne luokiteltiin alaluokkiin ja pääluokkiin.

Artikkelien keskusteluaiheissa keskeiseksi nousi tiedon avoimuus. Viranomaisilta ja päättäjiltä toivottiin avoimuutta poikkeuksellisessa tilanteessa normaaliakin enemmän. Aineistosta kävi ilmi, etteivät viranomaiset ja päättäjät onnistuneet tässä toivotulla tavalla. Jos tiedon avoimuus ei toteutunut odotetusti, aihetta käsiteltiin yleensä laajasti.

Niin mielipidekirjoituksissa kuin uutisissa viranomaisten ja päättäjien toimintaa pidettiin selvästi enemmän salailevana kuin avoimena. Avoimuudesta vaikutettiin kirjoitettavan vasta sitten, jos toiminta oli ensin ollut salailevaa ja vasta tämän jälkeen, esimerkiksi asiantuntijoiden tai median painostuksesta, tietoja olikin päätetty julkaista.

Keskustelu oli usein sävyltään negatiivista, mikä ei ole yllättävää, sillä se esiintyy yleensä yhdessä salailevuuden kanssa. Mielipidekirjoituksissa esitetty kritiikki oli suurelta osin rakentavaa. Toki tiukempaakin kritiikkiäkin esitettiin, kun se nähtiin tarpeelliseksi.

Avainsanat: asiakirjajulkisuus, avoimuus, läpinäkyvyys, covid 19, koronakevät 2020, salassapito, sisällönanalyysi

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla.

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO	1
2	TEOREETTINEN VIITEKEHYS	3
	2.1 Keskeiset käsitteet	3
	2.1.1 Asiakirjajulkisuus ja julkisuusperiaate	3
	2.1.2 Julkishallinto ja viranomaistoiminta	4
	2.1.3 Läpinäkyvyys ja avoimuus	6
	2.1.4 Covid 19 -toimenpiteet Suomessa	7
	2.2 Näkökulma	8
3	AIEMPI TUTKIMUS.....	12
	3.1 Läpinäkyvyyden toteutuminen ja vaikutukset	12
	3.2 Median rooli	15
	3.3 Tietojen salaaminen	20
	3.4 Asiakirjajulkisuuden ongelmia	23
4	TUTKIMUSASETELMA.....	29
	4.1 Tutkimuskysymykset	29
	4.2 Aineiston kuvaus ja hankinta.....	30
	4.3 Tutkimusmenetelmä.....	32
5	ANALYYSI.....	36
	5.1 Pääluokat.....	36
	5.2 Alaluokat	38
	5.3 Keskustelunaiheet.....	47
	5.4 Pidettiinkö toimintaa avoimena vai salailevana?	56
6	JOHTOPÄÄTÖKSET.....	62
	LÄHTEET	67
	LIITE 1: AINEISTO	
	LIITE 2: LUOKKIEN ESIINTYMINEN AINEISTOSSA	

1 JOHDANTO

Suomessa julkishallinnon asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia. Laissa määritellyissä poikkeustapauksissa asiakirjat tai osia niistä voidaan kuitenkin määrätä salassa pidettäviksi. Tällaisia tapauksia ovat esimerkiksi henkilötietoja tai kansallista turvallisuutta uhkaavia tietoja sisältävät asiakirjat.

Julkisuusperiaate mahdollistaa toiminnan kriittisen tarkastelun. Kun prosessi on julkinen, voidaan viranomaistoimintaa valvoa. Valvonta on olennainen osa median tehtäviä. Kansalaiset luottavat median arvioihin päättäjien toiminnasta ja muodostavat oman käsityksensä näiden arvioiden pohjalta (de Fine Licht, 2014).

Tutkimuksessa selvitetään, mistä aiheista asiakirjajulkisuuskeskustelua käytiin koronakeväänä 2020 ja miten aiheesta kirjoitettiin. Miten julkisuusperiaatteen arvioitiin toteutuneen? Lisäksi tutkitaan, pidettiin viranomaisten ja päättäjien toimintaa avoimena vai salailevana.

Suomen historiassa hyvin harvinainen poikkeusolojen aika on tarkasteluajanjaksona normaalioloja kiinnostavampi. Koronaviruspandemia kosketti kaikkia keväällä 2020, ja valtio joutui asettamaan jopa perusoikeuksiin kajoavia rajoituksia. Tämän vuoksi läpinäkyvyyden tarve korostui. Poikkeuksellinen tilanne tarjosi rajatut puitteet tarkastella median näkemyksiä päättäjien toiminnan avoimuudesta.

Asiakirjajulkisuuskeskustelusta ei ole aiempaa tutkimusta, mikä lisää tämän tutkimuksen kiinnostavuutta. Asiakirjajulkisuutta ja läpinäkyvyyttä on kuitenkin tutkittu aiemmin sekä Suomessa että ulkomailla. Asiakirjajulkisuustutkimuksessa korostuvat sen noudattamiseen liittyvät ongelmat ja läpinäkyvyytutkimuksessa tarkastellaan sen toteutumista ja vaikutuksia yhteiskuntaan.

Luvussa kaksi käydään ensin läpi tutkimuksen kannalta keskeisiä käsitteitä. Lisäksi avataan Suomen tekemiä toimenpiteitä koronakeväänä 2020. Luvussa 2.2 esitellään tutkimuksen näkökulma. Kolmannessa luvussa esitellään aiempaa tutkimusta, joka taustoittaa tämän tutkimuksen lähtökohtia. Luku jakautuu neljään osaan, joita ovat

läpinäkyvyyden toteutuminen ja vaikutukset, median rooli, tietojen salaaminen ja asiakirjajulkisuuden ongelmat.

Neljäs luku sisältää tutkimusasetelman ja siinä esitellään tutkimuskysymykset, aineisto ja sen hankinta sekä menetelmät. Viides luku koostuu analyysistä. Alaluvussa 5.1 kuvataan sisällönanalyysissä muodostetut yläluokat ja luvussa 5.2 alaluokat. Luku 5.3 käsittää aineistossa esiintyneet keskustelunaiheet ja luvussa 5.4 analysoidaan, pidettiinkö toimintaa avoimena vai salailevana. Kuudennessa luvussa esitetään johtopäätökset ja yhteenveto. Lähteitä seuraa kaksi liitetiedostoa, joista ensimmäisessä on tutkimuksessa käytetty aineisto ja toisessa, kuinka luokat esiintyvät aineistossa.

2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tässä luvussa avataan tutkimuksen taustoja ja selvennetään tutkimuksessa käytettäviä käsitteitä. Luvussa 2.1 tarkastellaan ensin keskeisiä käsitteitä ja luvussa 2.2 tutustutaan tutkimuksen näkökulmaan.

2.1 Keskeiset käsitteet

Tässä luvussa määritellään tutkimuksen kannalta keskeiset käsitteet. Luvussa 2.1.1 käsitellään asiakirjajulkisuutta ja julkisuusperiaatetta. Luvussa 2.1.2 avataan julkishallintoon ja viranomaistoimintaan liittyviä käsitteitä. Luvussa 2.1.3 kerrotaan läpinäkyvyyden ja avoimuuden käsitteistä. Luvussa 2.1.4 tutustutaan covid 19 -taudin johdosta tehtyihin toimenpiteisiin Suomessa.

2.1.1 Asiakirjajulkisuus ja julkisuusperiaate

Julkisuusperiaatteella tarkoitetaan viranomaisen asiakirjojen julkisuutta. Kaikilla on oikeus tietoihin julkisesta vallankäytöstä ja muusta viranomaisten toiminnasta. Tästä poiketaan vain erityisin laissa määritetyin perustein. Julkisuusperiaate perustuu avoimuuteen ja velvoittaa viranomaisen tiedottamaan toiminnastaan. (Mäenpää, 2020, 1.)

Suomen alueella otettiin ensimmäisen kerran käyttöön julkisuusperiaatteen mukainen painovapausasetus vuoden 1766 Ruotsin valtiopäivillä. Siinä määrättiin oikeudesta saada tieto asiakirjasta. Asiakirjojen julkisuudesta säädettiin vuoden 1951 laissa yleisten asiakirjain julkisuudesta, mikä korvattiin 1999 lailla viranomaisen toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslailla. Lisäksi perustuslain 12 §:n 2 momentissa viranomaisen asiakirjat määritellään lähtökohtaisesti julkisiksi ja oikeus saada tieto julkisista asiakirjoista kaikille kuuluvaksi. (Mäenpää, 2020, 1–2, 5.)

Asiakirjajulkisuus on julkisuusperiaatteen toteutumisen merkittävin muoto. Se tarkoittaa oikeutta asiakirjoihin ja tietoihin asiakirjoista. Asiakirjajulkisuudesta säädetään julkisuuslaissa. (Mäenpää, 2020, 6.) Julkisuusperiaatteen muut muodot ovat

käsittelyn julkisuus, viranomaisten tiedottaminen ja tiedon hallinta (Mäenpää, 2020, 6–7).

Asiakirjajulkisuus ja julkisuusperiaate toimivat monesti myös rinnakkaisina käsitteinä. Vaikka Mäenpää (2020) esitteleekin asiakirjajulkisuuden julkisuusperiaatteen alakäsitteenä, ovat käsitteiden määritelmät hyvin lähellä toisiaan. Esimerkiksi Wallin ja Konstari määrittelevät julkisuusperiaatteen seuraavasti: ”jokaisen oikeus saada tietoja viranomaisten asiakirjoista” (Wallin & Konstari, 2000, 29). Määritelmä on käytännössä sama kuin minkä Mäenpää on antanut asiakirjajulkisuudelle.

Julkisuusperiaatetta sovelletaan ennen kaikkea viranomaisen tietoihin. Viranomaisten lisäksi julkisuusperiaatteen alaisena voivat olla muutkin organisaatiot niiltä osin, kun nämä suorittavat julkisia hallintotehtäviä. Yksityiseen toimintaan julkisuusperiaatetta ei sovelleta ainakaan suoraan. (Mäenpää, 2020, 14.)

2.1.2 Julkishallinto ja viranomaistoiminta

Julkinen hallinto vastaa suurelta osin yhteiskunnan pyörimisestä. Sen keskeisiä tehtäviä ovat muun muassa rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen yhteiskunnassa, sekä monien hyvinvointipalveluiden järjestäminen. Julkisessa hallinnossa yritetään myös kehittää yhteiskuntaa toivottuun suuntaan. (Nyholm et al., 2016, 9.)

Julkishallinnolla on käytössään erilaisia keinoja, joilla se voi toteuttaa tehtäviään. Näitä ovat esimerkiksi sääntely, ohjaus, suunnittelu ja valvonta. Nämä toimet voivat rajoittaa tai muulla tavoin vaikuttaa yksityiseen sektoriin ja kansalaiseen. (Nyholm et al., 2016, 9.)

Julkishallinnon yksipuolisesti käyttämiä käskyjä, kieltoja ja lupia kutsutaan *julkisen vallan käytöksi* (Wallin & Konstari, 2000, 60).

Julkinen hallinto koostuu monista toimijoista. Ylimmät toimielimet muodostavat eduskunta, tasavallan presidentti ja hallitus. Muita toimielimiä ovat muun muassa

riippumattomat tuomioistuimet, valtion keskus-, alue- ja paikallishallinnot, kunnat sekä välillinen julkinen hallinto.¹ (Nyholm et al., 2016, 9.)

Julkishallinnon toimintaa sääntelee muun muassa jo mainittujen perustuslain ja julkisuuslain lisäksi tiedonhallintalaki eli laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. Perustuslaissa ja julkisuuslaissa säädetään julkisuusperiaatteesta, kun taas tiedonhallintalaissa sääntelyn kohteena on viranomaisen tietoaaineisto, tiedonhallinta ja tietojärjestelmien käyttö. (Mäenpää, 2020, 5–6, 275.) Tiedonhallintalain 1 § mukaan lain tarkoitus on:

- 1) varmistaa viranomaisten tietoaaineistojen yhdenmukainen ja laadukas hallinta sekä tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi;
- 2) mahdollistaa viranomaisten tietoaaineistojen turvallinen ja tehokas hyödyntäminen, jotta viranomainen voi hoitaa tehtävänsä ja tarjota palvelunsa hallinnon asiakkaille hyvää hallintoa noudattaen tuloksellisesti ja laadukkaasti;
- 3) edistää tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuutta.

Viranomaisella tarkoitetaan julkisyhteisön määrätehtäviä hoitavaa virkamiestä tai virastoa². Näitä ovat esimerkiksi valtion viranomaiset, kunnalliset viranomaiset ja tuomioistuimet (JulkL 4.1 §). *Viranomaisen asiakirja* on viranomaisen laatima tai ”asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa” vastaanottama asiakirja. Myös viranomaisen toimeksiantona luotu tai viranomaisen toimeksiannosta annettu asiakirja on viranomaisen asiakirja. (JulkL 5.2 §.)

Kuten Timo Konstari kertoo väitöskirjassaan (1977, 1): *julkisuusperiaate siis edellyttää oma-aloitteista etsiytymistä tietolähteelle*. Asiakirjojen julkisuudesta ja tietojen luovutuksesta säädetään julkisuuslaissa (JulkL 1.1 §). *Tietopyynnön* voi kohdistaa

¹ <https://www.suomi.fi/kansalaiselle/oikeudet-ja-velvollisuudet/digituki-ja-hallintopalvelut/opas/nain-julkisen-hallinto-toimii> Käytetty 8.12.2020

² <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/viranomainen> Käytetty 13.12.2020

haluamaansa asiakirjaan, joskin tämä on voitava yksilöidä riittävällä tarkkuudella. Pyyntö on perusteltava vain poikkeustapauksissa kuten sen kohdistuessa salassa pidettävään tietoon. (Mäenpää, 2020, 289, 294.) Tiedon luovuttamisesta päättää yleensä asiakirjan vastuuviranomainen (JulkL 14.1 §). Päätöksen ollessa myönteinen, ei kirjallista hallintopäätöstä ja perusteluja yleensä anneta. Kielteinen päätös on kuitenkin aina perusteltava. Perusteluista on selvittävä syy asiakirjojen luovuttamisesta kieltäytymiseen ja sen on perustuttava lakiin. (Mäenpää, 2020, 304, 306–307.)

2.1.3 Läpinäkyvyys ja avoimuus

Läpinäkyvyyden (transparency) ja *avoimuuden* (openness) avulla voidaan arvioida hallinnon toimintaa. Käsitteiden välille on vaikea vetää selkeitä rajoja. Kummatkin käsitteet esiintyvät niin suomenkielisessä kuin englanninkielisessäkin kirjallisuudessa, mutta läpinäkyvyys vaikuttaisi olevan selvästi yleisempi. Usein niiden välisiä eroja ei selvennetä. Käsitteet nähdäänkin helposti toistensa synonyymeina.

Wallin ja Konstari näkevät julkisuuslain 3 § avoimuuden tarkoittavan sitä, että organisaation toiminnasta, tehtävistä ja näiden perusteista on saatavilla tietoa. Pelkkä oikeus asiakirjan saamiseen ei vielä ole avoimuutta, vaan tiedon tulee olla käytännössä saatavilla helposti. (Wallin & Konstari, 2000, 51.) Myös Mäenpään määritelmä mukailee tätä (Mäenpää, 2020, 2).

Läpinäkyvyys taas on Wallinin ja Konstarin mukaan avoimuutta yleisempi taso, jossa ymmärrettävyyden merkitys korostuu. Kovin suuri määrä tietoa (saatavilla), voi heikentää ymmärrettävyyttä, jolloin myös läpinäkyvyys kärsii. (Wallin & Konstari, 2000, 51–52.) Enemmän tietoa ei siis tarkoita automaattisesti parempaa läpinäkyvyyttä.

De Fine Licht, Naurin, Esaiasson ja Gilljam (2014) taas määrittelevät läpinäkyvyyden saatavana olevan tiedon määränä jonkin organisaation päätöksenteosta. Heidän määritelmänsä sopisi siis Wallinin ja Konstarin mallissa paremmin avoimuuden määritelmään. Erot ovat kuitenkin hienovaraisia, eivätkä tämän tutkimuksen kannalta merkityksellisiä.

Koska läpinäkyvyydestä ja avoimuudesta ei ole yksimielisyyttä, ei tässä tutkimuksessa käsitteitä erotella toisistaan. Käsitteitä käytetäänkin tutkimuksessa toistensa synonyymeina.

2.1.4 Covid 19 -toimenpiteet Suomessa

Covid 19, puhekielessä koronavirus tai korona, on Kiinasta loppuvuonna 2019 leviämään lähtenyt tauti.³ Maailman terveysjärjestö WHO julisti koronaepidemian pandemiaksi maaliskuussa 2020.⁴

Taudin leviämisen hillitsemiseksi valtiot ympäri maailman, Suomi mukaan lukien, asettivat erilaisia suosituksia ja rajoituksia, joilla pyrittiin pääasiassa vähentämään ihmisten liikkumista. Esimerkiksi matkustuskiellot, etätyöt ja karanteenit tulivat tutuiksi monin paikoin. Pahiten taudista kärsineillä alueilla esimerkiksi Italiassa jouduttiin turvautumaan täyssulkuihin ja ulkonaliikkumiskieltoihin.

Maaliskuun 16. päivänä 2020 hallitus ja tasavallan presidentti katsoivat Suomessa vallitsevan poikkeusolot ja seuraavana päivänä eduskunnalle annettiin valmiuslain käyttöönottoasetus.⁵ Suomessa on ollut poikkeusolot ennen kevättä 2020 vain kolmesti, edellisen kerran öljykriisin aikaan 1973–1974⁶⁷. Valmiuslain käyttöönotto mahdollisti välttämättömiksi katsottujen toimenpiteiden toteuttamisen (Valmiuslaki 4.1 §).

³ <https://thl.fi/fi/web/infektiotaudit-ja-rokotukset/ajankohtaista/ajankohtaista-koronaviruksesta-covid-19/materiaalipankki-koronaviruksesta/koronavirus-selkokielella> Käytetty 16.12.2020

⁴ <https://stm.fi/varautuminen-koronavirukseen> Käytetty 16.12.2020

⁵ <https://stm.fi/-/10616/hallitus-totesi-suomen-olevan-poikkeusoloissa-koronavirustilanteen-vuoksi> Käytetty 16.12.2020

⁶ <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006544490.html> Käytetty 4.1.2021

⁷

https://twitter.com/VilleHinkkanen/status/1272528760714211335?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1272528760714211335%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1 &ref_url=https%3A%2F%2Fembed.is.fi%2Fext%2Fembed%2F%3Furl%3Dhttps3A2F2Ftwitter.com2FVilleHinkkanen2Fstatus2F1272528760714211335 Käytetty 4.1.2021

Valmiuslain käyttöönottoa seurasi mittava määrä uusia ohjeita ja rajoituksia. Koulut siirtyivät pääosin etäopetukseen, julkisessa omistuksessa olleet kulttuuri- ja hyvinvointitilat suljettiin, vierailut hoitolaitoksissa kiellettiin, yli 70-vuotiaat määrättiin karanteenin mukaisiin olosuhteisiin sekä monia muita toimia.⁵ Toimet vaikuttivat siis käytännössä kaikkiin joko suoraan tai ainakin välillisesti.

Maaliskuun 28. päivä vuonna 2020 Suomessa astuivat voimaan liikkumisrajoitukset, jotka koskivat Uudenmaan maakuntaa. Rajoitus velvoitti uusimaalaiset pysymään Uudellamaalla ja esti alueen ulkopuolisten asukkaiden saapumisen Uudellemaalle erikseen määritellyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Poliisit valvoivat rajoitusten noudattamista ja rajan ylittäjiltä pyydettiin tarpeen vaatiessa selvitystä.⁸

Suomessa elettiin poikkeusoloissa kolmen kuukauden ajan 15.6.2020 asti. Hallitus katsoi 15.6.2020, ettei valmiuslain suomiin toimivaltuuksiin ollut enää välttämätöntä pakkoa ja antoi valmiuslain kumoamisasetuksen.⁹

2.2 Näkökulma

Tutkimuksessa tarkastellaan mediassa käytyä asiakirjajulkisuuskeskustelua. Viranomaisen toiminnan julkisuus pohjautuu perustuslakiin (12.3 §) ollen näin perusoikeus. Keväällä 2020 Suomessa jouduttiin turvautumaan poikkeusoloihin, mikä mahdollisti jopa perusoikeuksien rajoittamisen. Perusoikeuksien rajoittamisen tuli kuitenkin perustua välttämättömyyteen (Valmiuslaki 4.1 §). Tämän toteutumista valvoi muun muassa oikeuskansleri¹⁰.

⁸ <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/liikkumisrajoitukset-uudellemaalle-voimaan-28-maaliskuuta-2020-klo-00-00> Käytetty 17.12.2020

⁹ <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/valmiuslain-mukaisten-toimivaltuuksien-kaytosta-luovutaan-poikkeusolot-paattavat-tiistaina-16-kesakuuta> Käytetty 4.1.2021

¹⁰ <https://yle.fi/uutiset/3-11389235> Käytetty 21.2.2021

Valmiuslain käyttöönotto saattoi vaikuttaa myös julkisuusperiaatteen toteutumiseen, kun päätöksiä jouduttiin tekemään kriisin alkuvaiheessa poliittisina päätöksinä kiireellisyyden vuoksi. Tällä oli vaikutuksia toiminnan dokumentointiin ja avoimuuteen. Hallituksen poliittiset päätökset eivät ole muodollisia päätöksiä, joten niitä ei tarvitse dokumentoida samassa määrin kuin virkamiesvalmistelussa.⁹

Median rooli on merkittävä vallan vahtikoirana. Media toimii hallinnon ja kansan välissä tiedottaen ja kommentoiden päätöksistä. Ylellä on lisäksi kaksoisrooli, koska sillä on lakisääteinen velvollisuus turvata tiedonsaanti poikkeusoloissa (Laki Yleisradio Oy:stä 7.2 §).

Media tarvitsee viranomaisilta tietoja voidakseen toteuttaa valvontatehtäväänsä. Toimittajien kokemukset tietojen saamisesta ovat kuitenkin vaihtelevia. Osa toimittajista koki tiedonsaannin toimivaksi, toiset taas kertoivat viivyttelystä ja huonosta tavoitettavuudesta. Tietoja saatetaan saada vasta sen jälkeen, kun niiden pimentämisestä on uutisoitu. Jos tietoja ei ole saatu ajoissa, on uutinen jouduttu kirjoittamaan senhetkisen, usein puutteellisen, tiedon varassa. (Kuutti & Koski, 2021.)

Voidaan perustellusti vaatia, että myös hallituksen päätöksenteon taustalla olleet tiedot ja asiakirjat tuodaan suuren yleisön nähtäville. Nykyisen tiedon valossa voidaan myös esittää perusteltu epäily, että läpinäkyvyys ei toteutunut hallituksen tiedottamisessa ainakaan Wallinin ja Konstarin (2000, 51–52) ymmärrettävyyttä korostavan määritelmän mukaisesti. Olennaista ei siis ole pelkkä tieto, vaan myös, että se on helposti ymmärrettävissä.

Tässä tutkimuksessa halutaan selvittää, miten media on käsitellyt asiakirjajulkisuutta artikkeleissaan. Joissain maissa koronan tuomat poikkeusolot ovat voineet vaikuttaa

myös riippumattoman median tapaan käsitellä esimerkiksi hallintoa. On voinut syntyä yleinen myötäilyn ilmapiiri, jossa kriittisyys on nähty negatiivisena asiana.¹¹

Suomessakin media on edesauttanut puutteellisen tai virheellisen tiedon leviämistä koronakeväänä 2020. Tästä esimerkkinä rajanylitykseen liittyneet epäselvyydet. Hallituksen ja rajavartiolaitoksen tiedonannoista sekä tämän pohjalta median julkaisemista uutisista sai helposti virheellisen kuvan, jonka mukaan maasta poistuminen ilman välttämätöntä syytä olisi kiellettyä. Tosiasiassa kyse oli vain vahvasta kehotuksesta, eikä rajavartiolaitoksella ollut oikeutta evätä kansalaisilta perustuslain 9 § suomaan oikeutta poistua maasta.¹²

Niin eduskunnan oikeusasiamies kuin oikeuskanslerikin saivat useita valituksia rajanylityksiin liittyen. Päätöksessään oikeusasiamies totesi muun muassa Rajavartiolaitoksen joutuneen haastavaan välikäteen toteuttaessaan valtioneuvoston ohjeistusta vaatia rajanylittäjiltä välttämätön syy rajanylitykseen. Kun rajanylittäjille ei ole kerrottu heidän perustuslaillisesta oikeudestaan rajanylitykseen, on voinut syntyä perustellusti väärinymmärrys, jonka mukaan rajanylitys ei ole sallittua. (EOAK/3257/2020.)

Oikeuskansleri korosti informatiivisen ja ymmärrettävän viestinnän merkitystä erityisesti koronakevään kaltaisessa kriisitilanteessa. Valtioneuvoston kanslia ei selvinnyt tältä osin puhtain paperein. Sen päätöksistä tiedottaminen oli päätöksistä poikkeavaa ja epätasällista, mikä johti kansan epätietoisuuteen etenkin maasta poistumiseen liittyen. (OKV/61/10/2020.)

Oikeuksien rajoittamisella pyrittiin tukahduttamaan pandemiaa, joten toimia voitiin pitää tästä syystä hyväksyttävänä. Paine päättäjiä kohtaan oli kova, joten on ymmärrettävää, että kiireessä tehtiin myös virheitä. Toimintaa tulee kuitenkin voida

¹¹ <https://www.hs.fi/kulttuuri/art-2000006481134.html> Käytetty 22.2.2021

¹² <https://yle.fi/uutiset/3-11338055> Käytetty 21.2.2021

tarkastella kriittisesti ja ottaa opiksi tulevaisuutta ajatellen. Demokratian ja oikeusvaltion turvaamiseksi on pyrittävä käyttämään normaalia menettelytapaa aina kun se on mahdollista.

3 AIEMPI TUTKIMUS

Asiakirjajulkisuuskeskustelusta ei ole aiempaa tutkimusta, mutta asiakirjajulkisuutta ja läpinäkyvyyttä sekä toisaalta salassapitoa koskevaa tutkimusta löytyy paljon. Näihin liittyy paljon ongelmia muun muassa lainsäädäntöön ja sen tulkintaan liittyen. Tutkimuksen toinen keskeinen teema on median rooli poliittisten päättäjien ja kansalaisten välisenä rajapintana. Siksi tutkimuskatsaukseen on sisällytetty myös median ja kansalaisten välisestä suhteesta kertovaa tutkimusta.

Asiakirjajulkisuutta on käsitelty monista eri näkökulmista. Ulkomaisessa tutkimuksessa läheisesti asiakirjajulkisuuteen liitettävää läpinäkyvyyttä ovat tutkineet esimerkiksi de Fine Licht (2014), de Fine Licht, Naurin, Esaiasson ja Gilljam (2014) sekä Bannister & Connolly (2011). Asiakirjajulkisuuteen liittyviä ongelmia taas ovat tutkineet muun muassa Pasquier & Villeneuve (2007), Kuosma (2001), Paso (2010), Erkkilä (2010), Rantanen (2018), Kampas (2014) ja Kovač (2016).

3.1 Läpinäkyvyyden toteutuminen ja vaikutukset

Läpinäkyvyys ja avoimuus korostuvat läntisessä maailmassa yhä enemmän. Nämä yleensä rinnakkain käytetyt termit liitetään hyvin läheisesti avoimeen demokratiaan. Tutkimuksissa läpinäkyvyyden merkitys on kuitenkin osoittautunut ainakin jossain määrin ristiriitaiseksi.

De Fine Licht käsittelee artikkelissaan *Transparency actually: how transparency affects public perceptions of political decision-making* (2014) läpinäkyvyyden vaikutuksia julkiseen mielipiteeseen poliittisessa päätöksenteossa. Tätä testattiin kolmella eri läpinäkyvyytasolla (ei läpinäkyvyyttä, läpinäkyvyys perustelussa ja läpinäkyvyys prosessissa) sekä kolmella erilaisella läpinäkyvyydestä viestivällä vihjeellä (neutraali, avoin ja suljettu), joiden pohjalta luotiin artikkeleita koehenkilöille luettavaksi. (de Fine Licht, 2014.)

Paneelin kautta valituille koehenkilöille näytettiin tekstejä, joissa kerrottiin poliittisesta päätöksenteosta. Teksteissä kerrottiin joko vain lopullisesta päätöksestä ilman

perusteluja (ei läpinäkyvyyttä), perustelu päätökselle (läpinäkyvyys perustelussa) tai koko päätöksentekoprosessista mukaan lukien perustelut päätökselle (läpinäkyvyys prosessissa). Läpinäkyvyydestä viestivä vihje tarkoitti mainintaa siitä, oliko päätöksenteko avoin vai suljettu. Neutraalin vaihtoehdon kohdalla tätä ei mainittu lainkaan. (de Fine Licht, 2014.)

Tutkimuksen tulokset tukivat hypoteesia, sillä läpinäkyvyydestä viestivät vihjeet vaikuttivat ihmisten käsitykseen läpinäkyvyydestä selvästi enemmän kuin todellinen läpinäkyvyys. Ihmiset eivät halua arvioida läpinäkyvyyttä itse, vaan jättävät arvioinnin mieluummin luotettavalle lähteelle. Itse asiassa koehenkilöt raportoivat suurimmasta läpinäkyvyydestä asetelmassa, jossa avoimesta päätöksenteosta viestivä vihje yhdistyi ei läpinäkyvyyteen. Todellinen läpinäkyvyys siis vähensi jonkin verran läpinäkyvyydestä viestivän vihjeen vaikutusta. (de Fine Licht, 2014.)

Havainnoidulla läpinäkyvydellä todettiin olevan myös selkeä yhteys menettelytavan kokemisessa reiluksi. Menettelytavan reiluus taas korreloi vahvasti päätöksen hyväksymisen kanssa. Todellinen läpinäkyvyys ei vaikuttanut merkittävästi kumpaankaan näistä. (de Fine Licht, 2014.)

Tulosten perusteella poliittiset päättäjät eivät voi avoimuudellaan vaikuttaa suuresti siihen, kuinka avoimena kansa näkee päätöksenteon. Medialla sen sijaan on suuri rooli tässä, sillä ihmiset luottavat näiden arvioihin haluamatta perehtyä saatavilla olevaan tietoon itse. (de Fine Licht, 2014.) On kuitenkin otettava huomioon, että poliitikoillakin on omat keinonsa vaikuttaa medioihin. Tässä korostuu medialukutaidon merkitys, sillä lukijan pitäisi osata suodattaa kirjoitusten joukosta parhaimmat. Kärkkäimmät mielipiteet kerrotaan usein kolumneissa, joissa faktat jäävät helposti pimentoon ja tunteet ottavat vallan.

Läpinäkyvyyden voidaan toisaalta nähdä lisäävän legitimizeettiä eli valtaa pitävien oikeutusta vallankäyttöön kansan silmissä. De Fine Licht, Naurin, Esaiasson ja Gilljam tutkivat tätä artikkelissa *When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship* (2014). Tutkimuksessa käytiin läpi eri teorioita, jotka

voisivat selittää läpinäkyvyyden ja legitimitetin suhdetta. Lisäksi tehtiin empiirinen tutkimus koululaisille. (de Fine Licht et al., 2014.)

Teorioista löytyi tukea ajatukselle, että läpinäkyvyys politiikassa lisää legitimitettiä. Tätä tukivat niin päämies-agenttiteoria (agency theory), deliberatiivinen demokratia -teoria (deliberative democracy theory) kuin menettelyllisen oikeudenmukaisuuden teoriakin (procedural fairness theory). Toisaalta artikkelissa esitettiin myös kaksi skenaariota, joissa läpinäkyvyys voi päinvastoin vähentää legitimitettiä. (de Fine Licht et al., 2014.)

Tutkimuksen tulokset osoittivat läpinäkyvyydellä olevan positiivinen vaikutus menettelyn hyväksymisessä. Avoimuus perusteluissa osoittautui lähes yhtä toimivaksi kuin avoimuus prosessissa. Tämä on merkittävää, sillä päätökseen johtaneiden perustelujen esittäminen avoimesti on selvästi kustannustehokkaampaa kuin koko päätösprosessin pitäminen avoimena. (de Fine Licht et al., 2014.)

Sähköiseen hallintoon on siirrytty jo monin paikoin, ja sen on toivottu muun muassa parantavan läpinäkyvyyttä ja alentavan kustannuksia¹³. Bannister ja Connolly tutkivat tätä artikkelissaan *The Trouble with Transparency: A Critical Review of Openness in e-Government* (2011). Tutkimuksen mukaan sähköinen hallinto voi tietyissä tapauksissa heikentää hyvää hallintoa. (Bannister & Connolly, 2011.)

Läpinäkyvyyteen vaikuttaa neljä tasoa, joita ovat *yleisön oikeus tietää, hyvä hallinto, toteutuksen kustannukset ja riskit* sekä *virkamiesten oikeus yksityisyyteen*. *Yleisön oikeus tietää* kumpuaa siitä, että hallinto edustaa kansaa ja se on näin tilivelvollinen kansalle. *Hyvä hallinto* viittaa julkisten palveluiden järjestämiseen yleisesti hyväksytyjen julkishallinnon arvojen mukaisesti. *Toteutuksen kustannukset ja riskit* ovat yleinen argumentti läpinäkyvyyttä vastaan. *Virkamiesten oikeus yksityisyyteen* taas on

¹³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/egovernment> Käytetty 8.10.2020

aiheuttanut paljon erimielisyyksiä ja esimerkiksi liiallisen seurannan on katsottu jopa heikentävän läpinäkyvyyttä. Sähköinen hallinto aiheuttaa kuhunkin liittyen ongelmia. (Bannister & Connolly, 2011.)

Sähköisen hallinnon kustannukset osoittautuivat suuriksi saatavilla olevan tiedon lisääntyessä. Julkaistava tieto ei ole myöskään aina suoraviivaista, jolloin sisältö saatetaan ymmärtää väärin. Joidenkin tietojen julkaisu voi myös olla vaarallista joutuessaan väärin käsiin. (Bannister & Connolly, 2011.)

Läpinäkyvyys saattaa myös johtaa ei toivottuihin toimintatapoihin, kun syylliseksi joutumista pyritään välttämään kaikin keinoin. Seurauksena voi olla esimerkiksi itsesensuuri ja liiallinen varovaisuus. (Bannister & Connolly, 2011.)

Läpinäkyvyys ei siis ole Bannisterin ja Connollyn mukaan pelkästään hyvä asia (Bannister & Connolly, 2011). Monet tutkimuksessa esitetyistä perusteluista läpinäkyvyyttä vastaan ovat kuitenkin vältettävissä. Läpinäkyvyyden välttäminen kustannuksiin perustuen ei ole modernissa demokratiassa riittävä syy. Tiedon väärin ymmärtämistä taas voidaan ehkäistä kertomalla kontekstista mahdollisimman kattavasti. Tässä on suuri vastuu tietysti myös medialla, jonka kautta suuri yleisö usein saa tiedon.

3.2 Median rooli

Ihmisten luottamuksella journalismiin on suuri merkitys, sillä mediat valvovat poliittista päätöksentekoa ja raportoivat siitä suurelle yleisölle. Jos medioihin ei luoteta, ihmiset joutuvat arvioimaan poliittisten päättäjien toimintaa oman tietonsa varassa. Tavallisilla kansalaisilla taas ei yleensä ole resursseja tai kiinnostusta perehtyä näiden toimintaan kovin tarkasti. Kuten de Fine Lichtin (2014) tutkimuksesta kävi ilmi, kansalaiset eivät myöskään halua joutua arvioimaan päätösten läpinäkyvyyttä itse.

Michael Karlssonin artikkelissa *Dispersing the Opacity of Transparency in Journalism on the Appeal of Different Forms of Transparency to the General Public* (2020) kerrotaan, miten läpinäkyvyys vaikuttaa ihmisiin ja voidaanko sen avulla palauttaa luottamusta

journalismiin. Tutkimus toteutettiin kyselynä Ruotsissa ja sen otos oli edustuksellinen (Karlsson, 2020).

Tulokset osoittivat, että journalismissa käytetään erilaisia läpinäkyvyyden muotoja ja nämä muodot vaikuttavat eri kansanosiin. Läpinäkyvyydellä ei kuitenkaan näyttänyt olevan juurikaan vaikutusta niihin, jotka olivat ennestään epäileviä journalismia kohtaan. Nämä olivat myös kaikkein epäilevimpiä journalismin läpinäkyvyyttä kohtaan. (Karlsson, 2020.)

Läpinäkyvyyden muodoista tukeva (ambient) ja julkituova (disclosure) vaikuttivat niihin, jotka luottivat journalismiin jo ennestään. Tukeva läpinäkyvyys on uutisiin lisättävää tietoa, joka mahdollistaa uusien päätelmien tekemisen lukijalle. Julkituova läpinäkyvyys kertoo, miksi ja miten uutisia tehdään. (Karlsson, 2020.)

Osallistava (participatory) läpinäkyvyys oli poikkeus, sillä se vaikutti ihmisiin riippumatta heidän aiemmasta suhtautumisestaan journalismia kohtaan. Siinä yleisöä hyödynnetään osana uutista. Tämä mahdollistaa vuorovaikutuksen myös journalismiin epäilevästi suhtautuvien kanssa, mutta tässä piilee riski ristiriitaisiin kommentteihin, mikä voi heikentää journalistin uskottavuutta. (Karlsson, 2020.)

Herkman käsittelee muun muassa median käyttötottumuksien muuttumista ja poliittisia mentaliteetteja artikkelissaan *Mediasukupolvet ja politiikan julkisuus* (2012). Media ei ole enää entisaikojen kaltaisessa poliittisessä kontrollissa, vaan se tarkastelee vallassa olevia kriittisesti. Samalla uutisointi on keskittynyt enemmän poliitikkojen yksityiselämään ja sensaatiohakuisuus on lisääntynyt. (Herkman, 2012.)

Median käytössä on selvästi nähtävissä kahtiajako televisiota ja sanomalehtiä kuluttavien vanhempien ikäpolvien ja nuoremman nettisukupolven välillä. Suurin ero löytyy kuitenkin sosiaalisen median käytöstä, mikä on nuorten keskuudessa selvästi suosittumpaa. Sosiaalisen kanssakäymisen määrä heijastuu myös nuorten uutistenkulutuksen vähentymiseen. (Herkman, 2012.)

Myös politiikan kentällä on tapahtunut muutoksia. 1980-luvulle asti Suomessa toteutui vahvana *puoluedemokratia*, jossa puolueiden väliset erot olivat selviä ja puolueuskollisuus vahvaa. Sittemmin tapahtui siirto niin sanottuun *yleisödemokratiaan*, jossa puolueiden väliset erot pienentyivät ja kansainvälistymisen rooli kasvoi. Äänestäjät eivät olleet enää puolueuskollisia ja äänestäjiin pyrittiin vaikuttamaan esimerkiksi mielikuvilla. (Herkman, 2012.)

Viimeisimpänä mukaan on tullut Henry Jenkinsin esittelemä *konvergenssikulttuuri*, joka on muuttanut median tuotannon ja kulutuksen tapoja. Siinä perinteinen ja uusi media risteävät ja mediayritykset pyrkivät sopeutumaan uuteen tilanteeseen, jossa kuluttajat ovat jatkuvassa liikkeessä ja yhteydessä toisiinsa. (Jenkins, 2006, 2, 15–19.) Herkmanin mukaan Suomessa on jakautunut vanhempien polvien yleisödemokratiaan ja nuorempien konvergenssikulttuuriin. Valtaa pitävät yleisödemokratian edustajat eivät ole onnistuneet tavoittamaan nuoria perinteisen median keinoin. (Herkman, 2012.)

Herkman näkee viestintäteknologian jakautuneisuudesta huolimatta merkittävämpänä sukupolvien välisten poliittisten mentaliteettien erot. Esimerkiksi sotien jälkeen varttuneet elivät mustavalkoisessa vasemmisto–oikeisto-jakoisessa maailmassa, kun taas televisio- ja nettisukupolvet eivät ole samalla tavalla sidottuja ideologiaan. (Herkman, 2012.)

Poliittisten mentaliteettien erot näkyivät kiinnostavasti esimerkiksi poliitikkojen ja toimittajien toiminnassa. Vanhemman sukupolven poliitikot pyrkivät kontrolloimaan julkisuuskuvaansa, kun taas nuoremmille poliitikoille tämä ei ollut yhtä tärkeää. Vanhemmat toimittajat arvostivat laadukasta ja yhteiskunnallisesti merkittävää uutisointia, nuorten nostaessa tärkeimmäksi nopean ja järjestelmää kritisoivan uutisoinnin. Toimittajia jakoi myös median ja politiikan viihteellistyminen, minkä vanhemmat näkivät selvästi negatiivisena ja nuoremmat joko neutraalina tai jopa positiivisena. (Herkman, 2012.)

Väliverronen selvitti artikkelissaan *Jotakin uutta, jotakin vanhaa: Kansalaisten arvioita median toiminnasta ja journalismista vaalirahakohussa* (2012) median ja kansalaisten

välistä suhdetta. Tutkimuksessa käytetty aineisto kerättiin vuosina 2009–2011 ja sitä analysoitiin määrällisesti ja laadullisesti. Vuonna 2008 alkanutta vaalirahakohua seurattiin useita vuosia aktiivisesti mediassa, ja vaalirahakohun kautta tutkittiin kansalaisten mielipiteitä niin uutisista kuin niiden tekijöistäkin. (Väliverroten, 2012.)

Mediat saivat kansalaisilta kritiikkiä tiedotusvälineestä (kyselytutkimuksessa mukana: televisio, tilatut lehdet, iltapäivälehdet ja Internet) riippumatta, mutta iltapäivälehdet suoriutuivat selvästi heikoiten. Kriittisyys myös kasvoi, mitä enemmän vaalirahauutisointia oli seurattu. Väliverroten mukaan tähän saattoi olla syynä yksinkertaisesti uutisoinnin heikkous, arvioita saattoi heikentää uutisten negatiivisuus tai aiheesta tehtyjen uutisten suuri määrä. (Väliverroten, 2012.)

Kaikkia tiedotusvälineitä pidettiin sensaatiohakuisena, joskin iltapäivälehtiä selvästi muita enemmän. Luotettavimpina tiedotusvälineinä pidettiin televisiota ja tilattuja sanomalehtiä, jotka olivat tiedotusvälineistä myös suosituimpia. Näiden kohdalla luotettavuus ei kuitenkaan, muista tiedotusvälineistä poiketen, korreloinut samassa määrin puolueettomuuden kanssa. Kiinnostavimpana vaalirahauutisointia pidettiin television ja tilattujen lehtien parissa, mutta arviointien kriittisyyden huomioon ottaen, kiinnostavuus oli kauttaaltaan yllättävän korkea. (Väliverroten, 2012.)

Kyselyiden lisäksi tutkimuksen aineistona käytettiin vaalirahakohuun keskittyneitä keskustelupalstoja ja kansalaisten päiväkirjoja. Media sai niissä paljon kiitosta muun muassa poliitikkojen toiminnan kyseenalaistamisesta. Kritiikkiä taas esitettiin eniten totuudellisuutta, neutraaliutta ja riippumattomuutta kohtaan. Myös uutisten sensaatiohakuisuus sai kritiikkiä heikentäen samalla luottamusta mediaan. Lisäksi päiväkirjoissa nostettiin keskustelupalstoista poiketen ongelmaksi uutisoinnin liiallinen määrä. (Väliverroten, 2012.)

Väliverroten (2012) mukaan sukupolvien välinen jako näkyi vaalirahakohussa poliitikkojen ja toimittajien suhteissa. Kuten Herkman (2012) esitti, vanhemman polven yleisödemokratian edustajat joutuvat antamaan tilaa uuden polven konvergenssikulttuurin edustajille. Tutkimuksen aineiston perusteella samaa ei ollut

juurikaan nähtävissä kansalaisten ja median välillä (Väliverronen, 2012). Silti suuntaus vaikuttaisi niidenkin osalta olevan kohti avoimuuden, asiakysymysten ja vuorovaikutuksen konvergenssikulttuuria (Väliverronen, 2012, Herkman, 2012).

Kuutti esittelee teoksen *Julkisuusjournalismi* (2011) artikkelissa *Journalistit ja julkisuusperiaate* muun muassa journalistien mielipiteitä julkisuusperiaatteen toteutumisesta ja viranomaisaineistojen journalistisesta merkityksellisyydestä. Tutkimus suoritettiin avoimena kyselynä sekä valittujen journalistien haastatteluina. (Kuutti, 2011, 436.) Kyseinen tutkimus on luettavissa Jyväskylän yliopiston ylläpitämällä julkisuuslaki.fi – tutkimus- ja koulutussivustolla, josta löytyy myös muita resursseja toimittajille.

Journalistit pitivät viranomaisasiakirjoja hyvin arvokkaina työssään ja luottivat niiden sisältämään tietoon. Vain harvoin jouduttiin valittamaan saamatta jääneistä tiedoista. Viranomaisasiakirjoja pidettiin keskeisinä viranomaistoiminnan valvonnassa. Kuitenkin niihin kohdistettuja tietopyyntöjä tehtiin vain harvoin ja usein tyydyttiin viranomaisten valmiiksi antamiin tietoihin. (Kuutti, 2011, 536–537.)

Julkisuuslaissa tai sen tulkitsemisessä nähtiin ongelmia. Viranomaistietojen salassapidon perustelut eivät olleet aina riittävät. Journalistit myös katsoivat, ettei asiakirjojen lähtökohtainen julkisuus todellisuudessa toteutunut, vaan niiden nähtiin jopa olevan lähtökohtaisesti salassa pidettäviä. Ongelmina nähtiin muun muassa tulkinnat yksityisyyden suojasta sekä viranomaisten kielteinen asenne. Tietojen saamista vaikeutettiin esimerkiksi teknisiin syihin vetoamalla. Journalistit katsoivat, että pyydetyn asiakirjan salaamiselle voitaisiin aina löytää jokin peruste. Viranomaiset eivät myöskään lainvastaisesti aina kertoneet oikeudesta valittaa kielteisestä päätöksestä. (Kuutti, 2011, 537–538.)

Viranomaisilla nähtiin myös olevan taipumus kääntyä kielteiselle kannalle, jos he eivät olleet varmoja asiakirjan julkisuudesta. Tämä on selvästi turvallisempi valinta rikosseuraamusten kannalta. Jos myöhemmin salaiseksi katsottava asiakirja olisi

luovutettu, olisivat seuraamukset selvästi ankarammat kuin julkiseksi katsottavan asiakirjan panttaamisen kohdalla. (Kuutti, 2011, 538.)

Journalistien oma asiantuntemus ja tietämys julkisuuslaista osoittautui hyvin tärkeäksi, sillä viranomaiset eivät juurikaan auttaneet tietojen saamisessa ja vaativat tietopyyntöjen tarkkaa yksilöintiä. Tietojen saaminen saattoi olla kiinni erikoisistakin seikoista. Sama viranomaisenkin saattoi tulkita tietojen julkisuutta eri tavoin esimerkiksi asiaa ratkaisevasta henkilöstä riippuen. Henkilökohtaiset suhteetkin vaikuttivat tietojen saamiseen. Journalistit ymmärsivät mielestään viranomaista paremmin, olivatko tiedot merkityksellisiä, mutta julkisuusperiaatteen vastaisesti viranomaiset saattoivat tehdä omia arvioitaan tämän suhteen käyttäen tarveharkintaa. (Kuutti, 2011, 541–542.)

Tiedotuskäytännöt vaihtelivat journalistien mukaan paljon eri viranomaisten kesken. Ongelmia nähtiin muun muassa tiedotteiden selkeydessä ja ymmärrettävyydessä, jolloin oleelliset tiedot saattoivat jäädä pimentoon. Positiivisena taas nähtiin tiedottamisen muuttuminen aiempaa systemaattisemmaksi. (Kuutti, 2011, 544–545.)

3.3 Tietojen salaaminen

Tietojen salaamista voidaan perustella esimerkiksi henkilötietojen suojelulla tai kansallisella turvallisuudella. Tällaisia tilanteita varten laista tulisikin löytyä selkeät ohjeistukset, mutta usein päätöksentekijöille, eli virastoille tai viime kädessä tuomioistuimille, jää kuitenkin tulkinnanvaraa. Tietojen salaamista puoltavien päätösten kohdalla ei saisi myöskään jäädä epäilyjä kyseenalaisista motiiveista päätöksen taustalla. Seuraavat tutkimukset osoittavat, ettei näissä tavoitteissa ole onnistuttu parhaalla mahdollisella tavalla.

Pasquier ja Villeneuve esittelevät artikkelissaan *Organizational barriers to transparency: a typology and analysis of organizational behaviour tending to prevent or restrict access to information* (2007) typologian, jonka avulla julkisorganisaatioiden tekemää tietojen salaamista voitaisiin ymmärtää paremmin. Tutkimuksessa löydettiin viisi erilaista toimintatapaa (läpinäkymätön, ehkäisevä läpinäkyvyys, peittelevä läpinäkyvyys, venyttävä läpinäkyvyys ja maksimoitu läpinäkyvyys). Kussakin näistä organisaatiot

hankaloittivat tiedonsaantia joko tarkoituksellisesti tai tahattomasti. (Pasquier & Villeneuve, 2007.)

Tutkimuksessa nostetaan salailun syyksi neljä seikkaa: historiasta kumpuava hallitsijoiden oikeus tietoon, mutta sen evääminen kansalta; organisaatioiden luonnostaan hierarkkinen byrokraattinen kulttuuri, jossa tietoa salaamalla saadaan etu kilpaileviin organisaatioihin nähden; syyskuun 11. päivän hyökkäyksen ja kansainvälisten sopimusten varjolla toteutettava tiedon salaaminen turvallisuuden nimissä ja viimeisenä organisaatioiden luonne, jossa viestintä yleisölle ei ole ollut tyypillistä, ja minkä johdosta organisaatioiden toimintatapojen kehittäminen läpinäkyvyyden kannalta toimivaksi on hankalaa. (Pasquier & Villeneuve, 2007.)

Läpinäkyvyyttä säätelevillä laeilla ei ole pyritty absoluuttiseen vaan ainoastaan suhteelliseen läpinäkyvyyteen. Tässäkään ei olla onnistuttu täysin. Tehokkaampaan läpinäkyvyyden sääntelyyn on ehdotettu sekä absoluuttista läpinäkyvyyttä että perinteisempää osittaista läpinäkyvyyttä. (Pasquier & Villeneuve, 2007.)

Pasquier ja Villeneuve ehdottavat artikkelissa kolmea kriteeriä, joiden avulla voitaisiin selvittää saavutettu läpinäkyvyys ja tutkia sen kehitystä. Ensimmäinen liittyy tietojen paljastamisen laillisuuteen, ja tässä tärkeässä roolissa on myös kansalaisten näkemys asiasta. Toinen kriteeri koskee organisaation kykyä oppia tiedon hallinnasta ja välittämisestä. Kolmas ja tärkein kriteeri on prosessien läpinäkyvyys. Vaikka itse tiedon läpinäkyvyys olisikin suhteellista, tulee prosessien läpinäkyvyyden olla absoluuttista. (Pasquier & Villeneuve, 2007.)

Julkisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisen asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia. Kuosma tarkasteli asiakirjojen salassapitoa ja tiedonsaantioikeutta artikkelissa *Viranomaisen asiakirjojen salassapitoperusteista viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan* (2001). Viranomaisen asiakirjat voidaan salata vain välttämättömistä syistä ja se tapahtuu lain nojalla. Medialla on suuri rooli julkisuusperiaatteen toteutumisessa, sillä se raportoi viranomaisten toiminnasta kansalaisille. (Kuosma, 2001.)

Viranomaisen kieltäytyessä luovuttamasta pyydettyjä tietoja, nousee tärkeäksi kysymykseksi perustelujen antaminen. Tästä on Kuosman mukaan aiheutunut tulkintaongelmia. Esimerkiksi perustuslain 21 §:n toisen momentin mukaan perustellun päätöksen saaminen viranomaiselta on perusoikeus. Julkisuuslaki ei kuitenkaan velvoita viranomaista perustelemaan julkisuusasiaa koskevaa päätöstään. (Kuosma, 2001.)

Kuosman mukaan julkisuuslaki on tarkoituksestaan poiketen heikentänyt hallinnon avoimuutta ja aiheuttanut tulkinnanvaraisuutta. Tätä tukivat esimerkiksi 24 §:n sisältämät 32 salassapitoperustetta poikkeuksineen. Lisäksi osittain salassa pidettävää materiaalia sisältäviä asiakirjoja koskeneet 10 § ja 24 § ovat ristiriidassa keskenään. 10 §:n 2. momentin mukaan asiakirjan julkinen osa on luovutettava, jos tämä on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule ilmi. 24 §:ssä taas säädetään pykälän salassapitoperusteiden nojalla salaiset asiakirjat salaisiksi kokonaisuudessaan. (Kuosma, 2001.)

Tietyissä tapauksissa asiakirjan julkisuutta koskeva päätös voi venyessään tehdä tiedon saannista jopa merkityksettömän. Muutoksenhaku taas hidastaa tapausten ratkaisujen saamista. Valitusoikeus on välttämätön kielteisten päätösten kohdalla, mutta myönteisten päätösten kohdalla tätä voisi harkita. On erikoista, että käsittelyt pitkittyvät viranomaisten valittaessa omien päätöstensä lainmukaisuudesta. (Kuosma, 2001.)

Paso tarkasteli korkeimman hallinto-oikeuden perusteluita päätökselle, jonka mukaan suojelupoliisin ei tarvinnut julkaista niin sanottua Tiitisen listaa artikkelissa *Suojelupoliisin kansainvälisiä tiedustelutietoja koskevan asiakirjan (nk. Tiitisen lista) julkisuus: KHO 2010:31* (2010). Kyseisissä asiakirjoissa mainittujen henkilöiden on epäilty olleen yhteydessä Itä-Saksan turvallisuuspalveluun, minkä vuoksi tapaus herätti huomiota. Suojelupoliisi kieltäytyi luovuttamasta tietoja saatuaan niistä tietopyynnön, mutta hallinto-oikeus kumosi tämän päätöksen, kunnes korkein hallinto-oikeus lopulta totesi, ettei asiakirjoja tarvitse luovuttaa. (Paso, 2010.)

Niin suojelupoliisi kuin korkein hallinto-oikeuskin vetosivat päätöksissään julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohtaan, jossa viranomaisen asiakirja todetaan salassa

pidettäväksi, jos ne liittyvät valtion turvallisuuteen, eikä ole ilmeistä, että tietojen julkistaminen ei vaaranna valtion turvallisuutta. Pason mukaan ongelmallisen korkeimman hallinto-oikeuden perusteluista tekee muun muassa se, ettei tapauksen toisena osapuolena olevan toimittajan esittämiä tosiseikkoja ole otettu huomioon. Sen sijaan suojelupoliisin esittämät perustelut toimivat jatkuvasti korkeimman hallinto-oikeuden lähtökohtana. (Paso, 2010.)

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessään käyttämä ilmaisu nojaa Pason mukaan jatkuvasti suojelupoliisiin, minkä johdosta päätös ei näytä riippumattomalta. Tämän lisäksi päätöksessä on poikkeuksellisen vähän vasta-argumentteja, asiakirjan luonnetta ja sisältöä ei avata riittävästi ja päätös sisältää irrallisia argumentteja. Perusteluissa käytetään myös tunteisiin ja auktoriteettiin vetoavaa argumentointia, mikä ei ole vakuuttavuuden kannalta hyvä asia. (Paso, 2010.)

Koska päätöksessä päädyttiin asiakirjojen salassapitoon, tulisi perusteluiden olla sitäkin vankemmat. Tämä korostaa edellä mainittuja ongelmia entisestään. (Paso 2010.) Tapaus muistuttaa eduskunnan vierailijalistojen salailua (EOAK/4566/2017).

Eduskunta kieltäytyi luovuttamasta vierailijatietojaan, mikä johti tapauksen käsittelyyn korkeimmassa hallinto-oikeudessa asti sekä useisiin kanteluihin oikeusasiamiehelle. Oikeusasiamies katsoi eduskunnan toimineen väärin hävittäessään oikeudenkäynnin kohteena olleita asiakirjoja, ennen korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä. Asiakirjapyyntöihin oli myös sovellettu virheellisesti eduskunnan kanslian ohjesäännön 27 §:ää julkisuuslain 14 §:n sijaan. Lisäksi vierailijatietojen säilytysajan lyhentäminen 12 kuukaudesta yhteen päivään johti käytännön ongelmiin, jolloin esimerkiksi samana päivänä pyydettyjä tietoja ei luovutettu. (EOAK/4566/2017.)

3.4 Asiakirjajulkisuuden ongelmia

Tietojen salaamisen lisäksi asiakirjajulkisuuden toteuttamiseen liittyy muitakin ongelmia. Läpinäkyvyyteen ja avoimuuteen pyrittäessä pitäisi esimerkiksi tietoturvakäytösten olla keskeisessä asemassa. On myös mietittävä tarkkaan, mitkä tiedot voivat todellisuudessa olla vahingollisia ja perusteltava päätökset hyvin.

Asiakirjajulkisuuden toteutuminen voi jäädä kiinni myös juurtuneista tavoista, jotka estävät lainsäädäntöön sisällytetyjen kohtien toteutumisen.

Tero Erkkilä tutkii muun muassa avoimuuden tuomia muutoksia taloudelliseen tehokkuuteen Suomessa 1998–2007 teoksessa *Reinventing Nordic openness: transparency and state information in Finland* (2010). Tutkimuksessa selvitetään, miten tämä Suomessa 1990-luvulta alkaen vahvistunut pohjoismainen avoimuus on muuttanut tietostrategiaa. Metodologisesti tutkimus yhdistää virkamiesten haastatteluja sekä yleisten ja tapauskohtaisten asiakirjojen sisällönanalyysiä. (Erkkilä, 2010, 1, 2.)

1990-luvulta lähtien suomalaisesta julkisuusperiaatteesta on siirrytty markkinavetoisempaan avoimuuden ja läpinäkyvyyden malliin. Suomessa hallinnossa on pidetty kirjaa henkilötiedoista, ja Erkkilä toteaaakin, että paradoksaalisesti kansalaisten luottamus julkiseen asianhallintaan mahdollisti rekisterien taloudellisen hyödyntämisen. (Erkkilä, 2010, 279, 280.) Tästä hyvä esimerkki on vaikkapa tietolupaviranomainen Findata, joka tarjoaa suomalaisten terveystietoja tutkimustarkoituksiin¹⁴.

Toisaalta julkisuuden ja avoimuuden ilmapiiri on mahdollistanut kansalaisille paremmat oikeudet hallinnon tietovarantoihin. Tällä suunnanmuutoksella on Erkkilän tutkimuksen mukaan todellinen demokraattinen ydin. Turvallisuuteen ja yksityisyydensuojaan liittyvät ongelmat ovat olleet ajankohtaisia jo 2000-luvun alusta ja tänä päivänä ne ovat sitäkin ajankohtaisempia. (Erkkilä, 2010, 280.)

Konstarin *Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa: tutkimus yleisten asiakirjain julkisuudesta hallinnon kontrollivälineenä* (1977) nousee myös esiin asiakirjajulkisuuden ongelmia.

¹⁴ <https://www.findata.fi/tietoa-meista/mika-findata-on/> Käytetty 30.10.2020

Vaikka teos onkin jo yli 40 vuotta vanha, on se vielä tänäkin päivänä relevantti. Seuraavaksi käsitellään kahta tutkimuksessa noussutta tapausta.

Tutkimuksessa pohditaan keskeneräisen asiakirjan julkisuuteen liittyviä ongelmia. Voidaan pitää perusteltuna, että keskeneräinen asiakirja tulee julkiseksi vasta valmistuttuaan. Erimielisyyttä saattoi syntyä siitä hetkestä, milloin asiakirja katsotaan tarpeeksi valmiiksi ollakseen julkinen. Tästä säädettiin asian selkiyttämiseksi laissa yleisten asiakirjain julkisuudesta jo 1951. (Konstari, 1977, 149–150.)

Journalistiselta kannalta viranomaisten valmistelu- ja suunnitteluasiakirjat ovat erityisen tärkeitä. Valmisteluasiakirjoja pidettiin tärkeinä päätöksiä edeltävän keskustelun ja kansalaisvaikuttamisen takia. Niiden luovuttamisesta päättää yleensä käsittelystä vastaava virkamies, jolla on harkintavalta. Journalistit näkivätkin valmisteluasiakirjojen jäävän julkisuusperiaatteen harmaalle alueelle, jolloin ne jäivät yleensä saamatta. (Kuutti, 2011, 539–540.)

Konstari käsittelee myös asiakirjajulkisuuden toteutumista viranomaisen harkintavallan kautta. Hänen mukaansa viranomaisilla on taipumus pitäytyä ennestään tehdyssä lain tulkinnassa, eikä lain mahdollistamaa tapauskohtaista harkintaa täten välttämättä tosiasiaa tapahdu. Lain ollessa usein tulkinnanvarainen on viranomaisen rooli asiakirjan luovuttamispäätöksessä hyvin keskeinen. Useimmiten vaarattomin vaihtoehto on olla luovuttamatta asiakirjaa. Hiemankin tulkinnanvaraa jättävissä tapauksissa viranomaisen välttyy helposti mahdolliselta rangaistukselta. Asiakirjan panttaamisella voi kuitenkin olla merkittävät seuraukset, eikä sen luovuttaminen myöhemmin välttämättä korvaa jo aiheutunutta vahinkoa. (Konstari, 1977, 276, 282.)

Viranomaisten harkintavaltaan pyrittiinkin puuttumaan säädettäessä vuonna 1999 voimaan tullutta uutta julkisuuslakia. Hallituksen esityksessä (HE 30/1998) todetaan, että *yleisesti merkittäviä vireillä olevia suunnitelmia ja lainsäädäntöhankkeita koskevat tiedot* tulisi pitää saatavilla viranomaisten toimesta. Aiemmin mainittu THL:n korona-asiakirjojen julkisuuteen liittyvä tapaus todistaa, ettei nykyllä lainsäädäntökään ole ratkaissut tähän liittyviä ongelmia kokonaan. Samaan viittaavat myös Kuutin (2011, 539)

tutkimuksessa haastatellut journalistit, jotka katsoivat viranomaisten harkintavallan olevan laaja nykylainsäädännössäkin.

Rantanen tutki asiakirjajulkisuuden haasteita Pro gradussaan *Asiakirjajulkisuuden ongelmat korkeimman hallinto-oikeuden päätösten valossa* (2018). Tiedonhallinnan lainsäädäntö osoittautui tietyiltä osin ongelmalliseksi, vaikkei tuloksista voitukaan vetää suoraa johtopäätöksiä silloisen lain vanhentumisesta (Rantanen, 2018, 55, 62). Vuoden 2020 alusta astui voimaan uusi tiedonhallintalaki, ja Rantasen tutkimus käsittelee aikaa ennen lain voimaantuloa.

Tutkimuksen aineisto koostui rajatusta määrästä korkeimman hallinto-oikeuden asiakirjajulkisuutta koskevia päätöksiä. Metodina käytettiin teoriasidonnaista sisällönanalyysiä. (Rantanen, 2018, 38.)

Ongelmia julkisuusperiaatteen toteuttamisen näkökulmasta löytyi useita. Aineistossa korostui asiakirjan salassapitoa koskevat epäselvyydet. Tulkinta vaihteli viranomaisten kesken, eikä kulloinkin sovellettavasta laista ollut selvyttä. Sääntelyn monimutkaisuus osoittautui ongelmalliseksi myös asianosaisaseman määrittelyssä. (Rantanen, 2018, 55, 56.)

Myös asiakirjan määrittelyyn liittyen esiintyi ongelmia. Etenkin asiakirjan käyttötarkoitus ja muoto hankaloittivat arviointia siitä, oliko kyseessä julkisuuslain mukainen viranomaisen asiakirja. (Rantanen, 2018, 42, 45.)

2020 voimaan tullut uusi tiedonhallintalaki toi viranomaisille uusia velvollisuuksia, kuten tiedonhallintamallin ylläpitämisen ja uutta tietojen luovuttamiseen ja tietoturvallisuuteen liittyvää sääntelyä. Näiden vaikutuksia voidaan kuitenkin arvioida kattavammin vasta 12–36 kuukauden siirtymäajan päätyttyä.¹⁵

¹⁵ <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190906#Pidp447147872> Käytetty 4.12.2020

Julkishallinto joutuu punnitsemaan, paljonko kansalle voidaan luovuttaa tietoa, jotta hallinto ja kansallinen turvallisuus ei kärsi. Kampas tutki tätä tasapainoilua Yhdysvalloissa artikkelissaan *Should Everyone Know Everything? The Freedom of Information Act vs. Governmental and National Security* (2014). Keskiössä on tiedonvapauslain (Freedom of information act) toteuttaminen ja siihen liittyvät käytännöt. (Kampas, 2014.)

Presidentti Obama allekirjoitti heti valtaan astuttuaan läpinäkyvyyttä ja avoimuutta koskevan muistion, mutta todellisuudessa uudet toimet saattoivat johtaa jopa päinvastaiseen lopputulokseen. Obaman hallintoon tulleita tietopyyntöjä koskeviin päätöksiin otti kantaa nyt viraston ulkopuolinen osapuoli, mikä hidasti prosessia. Tämä hankaloitti virastojen mahdollisuuksia toimia tiedonvapauslain mukaisesti ja siirsi vastuuta kolmannelle osapuolelle. (Kampas, 2014.)

Kampas nostaa esiin bioturvallisuuteen liittyvät tiedot, jotka voivat pahimmillaan asettaa kansalaiset suureen vaaraan joutuessaan väärin käsiin. Tätä ei ole otettu riittävän hyvin huomioon liittovaltion tiedonvapauslaissa, mikä voi johtaa vaarallisten tietojen luovuttamiseen. Sen sijaan Teksasin osavaltion soveltamassa Public Information Act -laissa bioturvallisuus oli huomioitu, eikä tietoja Teksasissa siis luovutettaisi. (Kampas, 2014.)

Kampasin (2014) tutkimuksen valossa voidaan todeta olevan realistinen pelko, että potentiaalisesti hyvin vaaralliset tiedot joudutaan luovuttamaan tietopyynnön tultua tiedonvapauslain nojalla. Tämä tuntuu absurdilta, sillä Yhdysvalloissa korostetaan perinteisesti kansallista turvallisuutta.

Kovač tutki läpinäkyvyyden, avoimuuden ja hyvän hallinnon merkityksiä sekä toteutumista Sloveniassa artikkelissaan *Openness and Transparency in (Slovene) Administrative Procedures as Fundamental European Principles* (2016). Keskeinen kysymys on lisäksi, miten käsitys läpinäkyvyydestä eroaa Slovenian ja EU:n lainsäädännöissä. Metodeina käytettiin normatiivista vertailua EU:n peruskirjan ja

Slovenian yleisen hallintomenettelylain (GAPA) välillä sekä Slovenian hallinnollisten yksiköiden johdolle teetettyä kyselyä. (Kovač, 2016.)

Slovenian historian itäeurooppalaisena maana ja oikeudellisen perinteen huomioon ottaen, maan sääntelyn ja periaatteiden arveltiin eroavan EU:n vastaavista. Näin ei kuitenkaan ollut, vaan EU:n peruskirjassa hyvään hallintoon sisällytetyt läpinäkyvyys ja avoimuus samoin kuin lainmukaisuus, tilivelvollisuus sekä osanotto-oikeus löytyivät kaikki myös Slovenian lainsäädännöstä. (Kovač, 2016.)

Tutkimuksen toinen osa koski näiden lainsäädäntöön sisällytettyjen periaatteiden todellista toteutumista Sloveniassa. Hypoteesin mukaisesti läpinäkyvyyden ja avoimuuden käytännön toteutuminen ei ollut toivotulla tasolla. Hallinnon johdolle teetetyssä kyselyssä vastaajat kyllä nostivat edellä mainitut periaatteet keskeisiksi, mutta konkreettiset vastaukset osoittivat toista. He eivät olleet riittävän tietoisia hyvään hallintoon vaikuttavien eri tekijöiden riippuvuussuhteista. (Kovač, 2016.)

Kovač ehdottaa ongelmien korjaamiseksi GAPA:n järjestelmällistä muokkaamista. Huomiota tulisi kiinnittää muun muassa ennakoivaan avoimuuteen, yksilönvastuuseen ja menettelyyn osallistuvien toimijoiden määrän kasvattamiseen. (Kovač, 2016.)

4 TUTKIMUSASETELMA

Tässä luvussa esitellään tutkimuksen toteutusta. Ensin luvussa 4.1 esitellään tutkimuskysymykset ja luvussa 4.2 tutkimuksen aineisto sekä sen hankinta. Luvussa 4.3 kerrotaan tutkimuksessa käytetyistä menetelmistä.

4.1 Tutkimuskysymykset

Kevät 2020 oli alkaneesta koronapandemiasta johtuen hyvin poikkeuksellinen. Se asetti päättäjät ja muut viranomaiset haastavaan asemaan, jossa jouduttiin tasapainoilemaan ihmishenkien turvaamisen ja kansantalouden välillä. Poikkeustilanteessakaan julkisuuslain noudattamisesta ei tulisi tinkiä. Tästä syystä olikin mielenkiintoista tutkia, kuinka julkisuusperiaatetta ja asiakirjajulkisuutta käsiteltiin mediassa ja mitä keskustelusta nousi esiin. Aiheen merkitystä korostaa se, ettei asiakirjajulkisuudesta ole aiempaa tutkimusta.

Tutkimuksessa selvitettiin vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

1. Miten asiakirjajulkisuus ja julkisuusperiaate nousivat esille mediassa? Mistä keskusteltiin?
2. Pidettiinkö hallituksen ja viranomaisten toimintaa avoimena vai salailevana?

Aiemman tutkimuksen mukaan oli perusteltua olettaa, että mediassa tarkasteltiin päätöksentekijöitä kriittisellä otteella (Herkman, 2012). Uutispalveluissa on korostunut sensaatiohakuisuus, jonka lukijat näkevät negatiivisena asiana (Herkman, 2012, Väliverronen, 2012). Vaalirahakohun tapauksessa lukijat arvostivat ennen kaikkea journalistien kriittisyyttä ja poliitikkojen kyseenalaistamista (Väliverronen, 2012). Koronaan liittyvä uutisointi erosi edellä mainitusta kuitenkin siinä mielessä perustavanlaatuisesti, että tapaus koskettaa niin lukijoita kuin toimittajiakin paljon läheisemmin.

Median näkemys päättäjien toiminnan avoimuudesta tai salailevuudesta määrittää de Fine Lichtin (2014) tutkimuksen mukaan paljolti myös kansalaisten mielipidettä. Tämä asettaakin journalistit hyvin tärkeään asemaan, sillä kansalaiset luottavat heidän

selvittävän totuuden ja raportoivan siitä. Keskeistä pelkkien faktojen esittämisen sijaan on myös omien mielipiteiden esilletuominen.

Koska julkisuusperiaate toteutuu Suomessa lähtökohtaisesti, voitiin olettaa, että julkisuuden toteutumisesta kertovia artikkeleita oli vähemmän. Jos julkisuusperiaatteen noudattaminen taas aiheuttaa epäselvyyttä, on aiheesta todennäköisemmin myös kirjoitettu. Myös salassapitoa koskevia kirjoituksia esiintyy todennäköisesti enemmän, vaikka salassapito perustuisikin lakiin. Asiakirjan julkisuus ei lähtökohtaisesti ylitä uutiskynnystä, sillä se on normi.

4.2 Aineiston kuvaus ja hankinta

Tutkimuksen kohteena oli asiakirjajulkisuuskeskustelu koronakeväänä, joten aineisto valittiin keväällä ja alkukesästä 2020 julkaistuista kirjoituksista. Aineisto koostui kolmen uutispalvelun teksteistä. Ne olivat muun muassa uutisia, pääkirjoituksia, kolumneja tai lehden julkaisemia lukijoiden mielipidekirjoituksia. Mitään tekstilajia ei ole rajattu pois, koska esimerkiksi uutiskirjoitus sisältää usein myös mielipidekirjoituksen kaltaisia osia.

Median kirjoitukset kerättiin Ylen, Helsingin Sanomien ja Ilta-Sanomien sivuilta. Rajaus tehtiin näihin mediayhtiöihin, koska ne ovat Suomen suurimpia. Sivustot ovat myös maksuttomia, lukuun ottamatta osaa Helsingin Sanomien teksteistä, mikä mahdollistaa mahdollisimman laajan yleisön. Helsingin Sanomat otettiin osittaisesta maksullisuudestaan huolimatta mukaan sen merkittävyyden vuoksi, ja koska osa koronaa koskevista kirjoituksista oli vapaasti luettavissa¹⁶.

Erilaisia hakumenetelmiä kartoitettiin ja päädyttiin siihen, että varmin tapa on kerätä aineisto kunkin uutissivuston omaa hakua käyttäen. Aikaväliksi rajattiin 1.3.–30.6.2020. Aikaväli alkaa maaliskuun alusta, sillä poikkeusolot otettiin käyttöön 16.3., ja päättyy kesäkuun lopussa, koska poikkeusolot päättyivät kesäkuun puolivälissä. Hakusanana

¹⁶ <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000006436826.html> Käytetty 22.1.2021

kullakin sivustolla käytettiin sanaa ”korona”. Tämä oli tutkimuksen toteutuksen kannalta käytännöllisin ratkaisu, mutta kaikkia aiheen kannalta relevantteja tuloksia ei todennäköisesti saatu hakukoneiden puutteiden vuoksi. Tulokset käytiin johdonmukaisesti läpi ja valittiin tutkimuksen kannalta relevantit artikkelit.

Aineistoon valittiin lähtökohtaisesti kaikki tekstit, joissa käsiteltiin asiakirjajulkisuutta tai julkisuusperiaatetta. Tämä saattoi ilmetä edellä mainittujen termien käyttönä tekstissä tai niihin viittaamisella. Koko tekstin ei tarvinnut käsitellä tätä, vaan riitti, että edes osa käsitteli asiakirjajulkisuutta tai julkisuusperiaatetta. Aineistoon valitussa tekstissä saatettiin esimerkiksi viitata viranomaisten tietojen salailuun tai avoimuuteen. Tekstin tuli käsitellä asiakirjajulkisuutta tai julkisuusperiaatetta Suomessa, joten esimerkiksi Yhdysvaltoja koskeneet tekstit siivutettiin. Jos teksti vaikutti otsikon perusteella relevantilta, se avattiin, ja tarkistettiin mahdollinen asiakirjajulkisuuden tai julkisuusperiaatteen käsittely. Kaikkia haun antamia tekstejä ei siis avattu.

Kerätty aineisto jaettiin kahteen kategoriaan, jotka olivat julkisuus ja tiedotus. Julkisuuskategoriaan lukeutuivat kaikki artikkelit, joissa käsiteltiin asiakirjajulkisuutta, julkisuusperiaatetta tai hyvää tiedonhallinnan tapaa. Tiedotuskategoria sisälsi ensisijaisesti hallituksen ja viranomaisten tiedotusta koskevia artikkeleita. Tällaisia olivat esimerkiksi uutinen, jossa kerrottiin valtakunnallisen koronaviruspuhelimen perustamisesta tai hallituksen esiintymisestä tiedotustilaisuudessa. Uutisissa saatettiin käsitellä tiedottamista, mutta jos julkisuusperiaate nousi esille, siirrettiin se julkisuuskategoriaan.

Helsingin Sanomista julkisuuskategoriaan kuuluvia artikkeleita kerättiin 37 kappaletta ja tiedotuskategoriaan kuuluvia 16 kappaletta. Yleltä julkisuuskategorian artikkeleita kerättiin 33 kappaletta ja tiedotuskategorian 22 kappaletta. Ilta-Sanomista julkisuuskategoriaan valikoitui 41 artikkelia ja tiedotuskategoriaan 16 artikkelia. Aineiston rajaamiseksi ja tutkimuksen fokusoimiseksi lopulliseen aineistoon valittiin vain julkisuuskategorian artikkelit. Enemmän viestintään liittyneet tiedotuskategorian artikkelit karsittiin siis pois. Näin tutkimuksen näkökulma pysyi keskiössä.

4.3 Tutkimusmenetelmä

Kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus on kokonaisvaltaista tutkimusta, joka on nykyään hyvin moninaista. Sillä on kymmeniä alalajeja, joita yhdistää kokonaisvaltaisuuden lisäksi muun muassa aineistolähtöisyys. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara, 2009, 161, 162 & 164.) Nämä menetelmät voivat kuitenkin erota paljonkin toisistaan (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 13).

Kvantitatiivisesta analyysistä poiketen, kvalitatiivisessa analyysissä tehtävät havainnot ovat absoluuttisia. Poikkeuksia tai ristiriitoja ei siis tulisi olla. (Alasuutari, 2011, 31 & 149.) Kvalitatiivisessa analyysissä tutkittava aineisto pilkotaan osiin ja käsitteellistetään, jotta nähdään, mitä yksittäiset osat kertovat kokonaisuudesta. Käsitteet muodostavatkin koko analyysin perustan. (Corbin & Strauss, 2008, 64.)

Laadullisen tutkimuksen kirjallinen tutkimusaineisto voidaan jakaa yksityiseen ja joukkotiedotukselliseen. Yksityistä aineistoa ovat esimerkiksi päiväkirjat, muistelmat ja kirjeet. Joukkotiedotuksen aineistoon lukeutuvat taas muun muassa sanomalehdet. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 96.)

Sisällönanalyysi on tekstianalyysiä, joka mahdollistaa aineiston analysoinnin systemaattisesti ja objektiivisesti (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 117). Corbin ja Strauss (2008, 54) tuovat kuitenkin esille, ettei kuvailu ole koskaan täysin objektiivista, vaikka se aluksi saattaisikin siltä vaikuttaa. Sisällönanalyysi tulee myös erottaa sisällön erittelystä, joka viittaa aineiston kvantifiointiin (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 121).

Sisällönanalyysi voi olla muun muassa aineistolähtöistä, teoriaohjaavaa tai teorialähtöistä (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 122, 127 & 133). Aineistolähtöinen sisällönanalyysi voidaan jakaa kolmeen osaan: aineiston pelkistäminen, aineiston ryhmittely ja teoreettisten käsitteiden luominen (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 122).

Ensin tehtävässä pelkistämisvaiheessa tutkimusaineisto, esimerkiksi tekstidokumentti, pyritään esittämään yksinkertaisemmassa muodossa niin, että jäljelle jää vain tutkimuksen kannalta oleellinen osa. Tekstistä voidaan etsiä ja merkitä esimerkiksi

tutkimuksen kannalta relevantteja ja toisiaan muistuttavia sanoja tai ilmaisuja. Pelkistetyssä muodossa olevat osat siirretään tämän jälkeen erilleen alkuperäisestä dokumentista. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 122–123.)

Ryhmittelyvaiheessa pelkistetyistä ilmauksista etsitään yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia. Tämän perusteella käsitteet ryhmitellään ja niistä muodostetaan alaluokat, jotka nimetään kuvaavasti. Näin aineisto tiivistyy ja syntyy perusta myöhemmin tehtävälle käsitteellistämiseksi. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 123–125.)

Viimeinen eli käsitteellistämisvaihe tapahtuu rinnakkain ryhmittelyvaiheen kanssa. Ryhmitellyistä alaluokista luodaan aineistokohtaisesti mahdollisesti vielä ylä- ja pääluokkia ja lopuksi pääluokille yhdistäviä luokkia. Luokkien määrä ja luonne on vahvasti aineistosta riippuvainen. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 125–127.)

Tutkimuksen menetelmänä käytettiin laadullista aineistolähtöistä sisällönanalyysiä. Aineiston pohjalta luotiin luokat, joihin aineistojen sisältö jaettiin. Tekstit pilkottiin osiin ja niiden käsitteet ryhmiteltiin analyysissä luotuihin luokkiin. Tämän avulla nähtiin aineistosta nousseet teemat ja miten asiakirjajulkisuus ja julkisuusperiaate nousivat mediassa esille.

Sisällönanalyysissä käytettiin apuna Atlas.ti-sovellusta, joka mahdollisti muun muassa aineiston koodaamisen, merkintöjen tekemisen ja termien etsimisen yksinkertaisesti ja tehokkaasti. Jokaisen artikkelin sisältö käytiin läpi ja merkattiin relevantit tekstin osat. Tekstin osille annettiin niitä kuvaavat koodit, joita saattoi olla useita jokaista tekstinpätkää kohti.

Sisällönanalyysissä aineistosta muodostettiin 24 eri alaluokkaa, joihin tekstin tutkimuksen kannalta merkitykselliset osat jaettiin. Lähtökohtana oli, että jokainen luokka liittyy omalla tavallaan julkisuusperiaatteeseen tai asiakirjajulkisuuteen. Luokat muodostuivat vähitellen aineistoa läpikäydessä. Uusia luokkia muodostettiin sitä mukaa, kun analyysi eteni, ja tämä vaati myös aineiston läpikäymistä useampaan otteeseen. Jotkin luokista olivat hyvin selkeästi hahmotettavia, jolloin esimerkiksi tietyn sanan esiintyminen tekstissä tarkoitti jo suurella todennäköisyydellä sen saavan

vastaavan luokan. *Tietopyyntö* oli yksi tällainen, vaikka toki sekin saattoi ilmetä tekstistä hyvin monenlaisilla tavoilla. Toinen esimerkki tällaisesta selkeästä luokasta oli *tietojen jakaminen*. Tekstin osa sai kyseisen luokan, jos tekstissä sanottiin, että tietoja on luovutettu. Tämän mainitseminen oli oleellista koodaamisen kannalta, koska muuten käytännössä koko aineisto olisi lukeutunut tähän luokkaan – jaetaanhan teksteissä aina tietoa.

Jotkin luokat olivat haastavammin hahmotettavia. Tämä korostui, kun haluttiin välttää turhaa luokkien päällekkäisyyttä. Jos valitussa tekstinpätkässä lueteltiin syitä salassapidolle, se sai alaluokan *perustelu salassapidolle*, mutta ei alaluokkaa *tietojen salaaminen*. Jos samassa merkatussa kokonaisuudessa puhuttiin kuitenkin salassapidosta muussakin yhteydessä, annettiin sille myös *perustelu salassapidolle* -alaluokka. Tekstistä merkatut kohdat saivat joka tapauksessa yleensä useamman luokan.

Tekstistä merkattujen ja luokiteltujen kohtien pituus vaihteli jonkin verran tilanteen mukaan. Lähtökohtana oli, että samaa asiaa käsittelevä relevantin osan kokonaisuus merkattaisiin yhtenä. Pisimmillään tämä saattoi tarkoittaa kokonaista väliotsikon alle kuuluvaa tekstiä. Usein merkatut osat olivat kuitenkin selvästi lyhyempiä, lyhyimmillään vain pieni osa virkkeestä.

Luokitusten lisäksi toistuneiden keskustelunaiheiden selvittämisessä käytettiin hyväksi sanahakuja. Sanahakujen tarkoituksena oli löytää kaikki samaan aiheeseen liittyvät artikkelit. Hauissa käytettiin useampia termejä.

Analyysissä hyödynnettiin osittain myös määrällisiä keinoja. Määrälliset keinot mahdollistivat laadullisin menetelmin aineistosta tehtyjen päätelmien varmistamisen (Miles & Huberman, 1994, 41). Tämä tapahtui esimerkiksi laskemalla tiettyjen termien esiintyvyyden määrä. Analyysi vietiin kuitenkin syvemmälle selvittämällä termin käytön todellinen konteksti. Tietojen salaamisesta saatettiin puhua siinä merkityksessä, että tietoja oli salattu tai vaihtoehtoisesti teoreettisella tasolla, jolloin esimerkiksi viitattiin julkisuuslakiin ja kerrottiin milloin tietojen salaaminen voi olla sallittua. Kontekstin

selvittäminen oli oleellista, jotta saatiin muodostettua totuudenmukainen kokonaiskuva.

Edellä esitellyillä tavoilla toteutetulla sisällönanalyysillä selvitettiin, millaista asiakirjajulkisuuskeskustelua Helsingin Sanomissa, Ylellä ja Ilta-Sanomissa on käyty keväällä 2020. Keskustelunaiheiden lisäksi selvitettiin, pidettiinkö päättäjien toimintaa avoimena vai salailevana.

5 ANALYYSI

Tiedotuskategorian artikkelien karsimisen jälkeen aineiston kokonaismäärä oli 111 artikkelia, joista 37 oli Helsingin Sanomista, 33 Yleltä ja 41 Ilta-Sanomista. Artikkelien tekstilajit lajiteltiin hyvin yksinkertaisesti *uutisiin* ja *mielipidekirjoituksiin*, jotta ne olisivat vertailukelpoisia eri uutismedioiden välillä. Tähän päädyttiin, koska Helsingin Sanomat käytti tekstilajeina perinteisten kolumnin ja pääkirjoituksen lisäksi myös HS-analyysiä ja lukijan mielipidettä, ja Ylellä sekä Ilta-Sanomilla muita kuin uutisia oli vain vähän. Pääkirjoitukset, kolumnit ja muut vastaavat sijoitettiin yhteneväisyyden vuoksi kaikki siis mielipidekirjoituksen alle.

Valtaosa aineiston artikkeleista oli uutisia kaikissa kolmessa uutismediassa. Huomionarvioista on myös, että kussakin mediassa osa uutisista oli Suomen Tietotoimisto STT:n tekemiä. Tämän johdosta jotkin uutiset olivat sisällöltään hyvin samanlaisia, mutta tismalleen samoja aineistoon sisältyviä artikkeleita eri uutismediat eivät julkaisseet. Lisäksi kaksi Helsingin Sanomien artikkelia oli otsikkoa lukuun ottamatta sisällöltään tismalleen samat.

Helsingin Sanomissa uutisia oli 21 kappaletta eli 57 % ja mielipidekirjoituksia 16 kappaletta eli 43 %. Ylellä uutisia oli 31 kappaletta eli 94 % ja mielipidekirjoituksia kaksi kappaletta eli 6 %. Ilta-Sanomissa uutisia oli 34 kappaletta eli 83 % ja mielipidekirjoituksia seitsemän kappaletta eli 17 %.

Luvussa 5.1 esitellään ensin pääluokat ja luvussa 5.2 alaluokat. Luvussa 5.3 kerrotaan, mistä ja millä tavalla aineistossa keskusteltiin. Luvussa 5.4 selvitetään, pidettiinkö viranomaisten ja päättäjäiden toimintaa avoimena vai salailevana.

5.1 Pääluokat

Alaluokat jaettiin ylemmän tason pääluokkiin. Pääluokkia muodostettiin yhteensä kuusi kappaletta: *kriittisyys*, *lakiin perustuva julkisuus*, *salassapito*, *tietojen jakaminen*, *tietopyynnöt* ja *vapaaehtoinen avoimuus*. Taulukossa 1 on pääluokat ja alaluokat niihin jaoteltuina.

Taulukko 1. Pääluokat ja niihin sijoittuvat alaluokat

Pääluokka	Alaluokka
kriittisyys	asiantuntija kriittinen
	luottamus päättäjiin
	media kriittinen
	päättäjien/viranomaisten tietojen kyseenalaistaminen
	tyytymättömyys tietojen julkaisuun
	viranomaisen/ministeriön toimien selvitys
lakiin perustuva julkisuus	julkisuus
	julkisuuslaki
	oikeus tietoon
	perustuslaki
	yksityisyyden suoja
salassapito	perustelu salassapidolle
	perustelujen vaatiminen tai arvuuttelu salassapidolle
	tietojen salaaminen
tietojen jakaminen	epäselvä tiedottaminen
	perustelu tietojen jakamiselle
	tiedotus
	tietojen jakaminen
	tyytyväisyys tietojen jakamiseen
tietopyynnöt	tarveharkinta
	tietopyyntö
	viranomaisen viivyttely
vapaaehtoinen avoimuus	avoimuus
	avoin tiede

Pääluokkien määrää ei ollut päätetty ennalta, vaan määrä muodostui alaluokkien perusteella niin, että jokainen alaluokka kuuluu johonkin pääluokkaan. Jotkin pääluokista ja ennen kaikkea niihin kuuluvista alaluokista olivat ilmeisempiä kuin toiset. Jos pääluokka, johon alaluokka sijoitettiin, ei ollut selkeä, jouduttiin tekemään kompromissi ja päädyttiin luokkaan, joka kuvaa alaluokkaa parhaiten.

Pääluokka *kriittisyys* viittaa viranomaisten ja päättäjien toimintaan ja päätöksiin kriittisesti suhtautuviin tahoihin. Tämä pääluokka sisältää alaluokat, joissa päättäjien julkisuuskysymyksiin liittyvää toimintaa arvosteltiin ja siihen suhtauduttiin kielteisesti tai epäilevästi.

Lakiin perustuva julkisuus -pääluokalla eroteltiin lainsäädännöstä kumpuava julkisuusperiaate *vapaaehtoinen avoimuus* -luokasta, jolla viitataan ensin mainitusta

poiketen esimerkiksi eettisyyteen. *Lakiin perustuva julkisuus* sisältää alaluokat, joissa julkisuuteen liittyvä lainsäädäntö on selvästi taustalla. Usein lainsäädäntö mainittiin tekstissä, mutta se saattoi olla luettavissa myös rivien välistä. *Vapaaehtoinen avoimuus* -pääluokka sisälsi yleisesti tiedon avoimuuteen liittyvät alaluokat, mutta ei varsinaisia julkisuuteen liittyviä luokkia.

Salassapito-pääluokka sisältää salassapitoon liittyvät alaluokat. Tämä luokka ei sisältänyt juurikaan tulkinnanvaraisuutta, koska salassapitoon liittyvä keskustelu oli suoraviivaista ja tekstissä käytettiin usein termejä ”salassapito” tai ”tietojen pimittäminen”.

Pääluokka *tietojen jakaminen* on hyvin laaja ja sisältääkin kirjavan joukon erilaisia alaluokkia. Yhteinen tekijä näille oli, että ne liittyivät jollain tapaa tiedottamiseen tai tietojen jakamiseen.

Tietopyynnöt-pääluokka koostuu tietopyyntöihin liittyvistä alaluokista. Tämä sisälsi itse tietopyyntöjä käsittelevän tekstin lisäksi myös siihen liittyvää metatekstiä, kuten tietojen luovuttamiseen liittyviä käsitteitä.

5.2 Alaluokat

Seuraavaksi esitellään alaluokat, jotka olivat tekstin relevanteille ja markatuille osille annettuja koodeja. Alaluokkia oli yhteensä 24 kappaletta ja ne sijoittuvat kukin jonkin pääluokan alle.

Taulukossa 2 esitellään *kriittisyys*-pääluokkaan kuuluvat alaluokat. *Asiantuntija kriittinen* -alaluokassa asiantuntija viittaa käsiteltävän alan professoreihin ja tutkijoihin. Useimmiten heidän erikoisalaansa oli julkisuus. Erityisesti mainittakoon hallinto-oikeuden emeritusprofessori Olli Mäenpää, joka esiintyi kahdeksassa tämän luokan artikkelissa. Kritisoinnin kohde tässä luokassa olivat viranomaisten tai hallituksen julkisuuskysymyksiin liittyvät toimet eli useimmiten tietojen salaaminen. Poikkeuksellisen suurta kritiikkiä sai yhteiskunnallisesti merkittävä selvitys: *Mäenpää*

pitää erittäin isona asiana sitä, että merkittävä selvitys piilotettiin julkisuudelta, vaikka kyse olikin vain päivistä (HS 15).

Media kriittinen -alaluokka vastaa pitkälti *asiantuntija kriittinen* -luokkaa, mutta kritiikin esittäjänä on toimittaja. Kriittisyys siis kohdistuu tässäkin päättäjien ja viranomaisten toimintaan. Kirjoitukset, joissa tämä luokka esiintyi, olivat pääkirjoituksia, kolumneja tai muita vastaavia. Median kriittisyys nousi esille esimerkiksi Helsingin Sanomien toimituspäällikkö Laura Saarikosken kirjoituksessa: *THL:n kannattaisi harkita päätöstä uudestaan* (HS 31).

Tyytymättömyys tietojen julkaisuun -alaluokka on edeltäviä laajempi sisältäen minkä tahansa tahon, joka on tyytymätön tietojen julkaisuun tai luovuttamiseen. Yksittäistä artikkelia lukuun ottamatta tyytymättömyys kohdistui siihen, ettei tietoja ollut luovutettu. Edellä mainittu poikkeus liittyi Helsingin kaupungin tiedottamiseen somalitaustaisten koronatilanteesta. Suomen somalialaisten liiton puheenjohtajalta:

[Mohamed Ali] Jaman mukaan somaliyhteisössä olisi toivottu, että syytä koronavirustartuntojen suhteellisen suureen määrään yhteisössä olisi pyritty selvittämään ennen kuin asiasta tultiin julkisuuteen. Hänen mielestään esimerkiksi prosentuaalinen vertailu kantasuomalaisten ja somaleiden välillä on ongelmallinen. (Yle 7.)

Muissa artikkeleissa tyytymättömyys kohdistui tietojen panttaamiseen tai huonoon tiedonsaantiin esimerkiksi seuraavassa:

Myös kansanedustajat ovat kokeneet, että hallitus on pitänyt heitä pimennossa. Perustuslakivaliokunta on huomauttanut monta kertaa, että hallituksen valiokunnalle toimittama päätösten tietopohja on ollut puutteellinen ja osin ristiriitainen. (Yle 24.)

Päättäjien/viranomaisten tietojen kyseenalaistaminen -alaluokka tarkoittaa esimerkiksi hallituksen antamien tietojen lyttäämistä. Äärimmillään kysymyksessä oli jopa syytökset valehtelusta. Valehtelusyytökset ilmenivät seuraavassa:

”Jouni Ovaskan esimerkkiä mukaillen täällä saa nykyisin puhua valehtelijoista. Minä kerron, missä on valehtelijoita, he istuvat tuolla!”

perussuomalaisten kansanedustaja Sanna Antikainen sanoi ja osoitti hallituksen suuntaan. (HS 17.)

Viranomaisen toimien selvitys -alaluokalla viitataan tekstinosiin, joissa käsitellään esimerkiksi julkisuuskysymyksiin liittyvien selvityksien aloittamista tai selvityksen tuloksista. Selvityksien pyytjä oli useimmiten oikeuskansleri tai perustuslakivaliokunta.

Luottamus päättäjiin -luokassa käsitellään luottamusta päättäjiin tai järjestelmään. Tekstistä esimerkkinä:

Aivelo toivoo, että viranomaisten arviot ja päätöksenteko olisi avoimempaa. Hän uskoo, että se lisäisi kansalaisten luottamusta päättäjiin, jos he jakaisivat avoimesti mahdollisimman paljon tietoa koronaviruksesta ja siitä, millaisiin torjuntatoimiin ihmisten tulee varautua arjessaan. (IS 4.)

Tyytymättömyys tietojen julkaisuun -alaluokka erottui tässä pääluokassa selvästi muita yleisempänä ja esiintyi yli puolessa artikkeleista. Avoimuutta siis selvästi toivottiin lisää. Luokat *luottamus päättäjiin* ja *päättäjien/viranomaisten tietojen kyseenalaistaminen* olivat taas selvästi harvinaisempia kuin muut. Tästä voidaan päätellä, että päättäjien kertomaa ei juurikaan kyseenalaistettu ja luottamus näihin tahoihin oli melko vahva.

Taulukko 2. Kriittisyys-pääluokka

Pääluokka	Alaluokka	Dokumenttien määrä	Esiintymismäärä
Kriittisyys	asiantuntija kriittinen	22	56
	luottamus päättäjiin	6	8
	media kriittinen	24	50
	päättäjien/viranomaisten tietojen kyseenalaistaminen	9	10
	tyytymättömyys tietojen julkaisuun	66	185
	viranomaisen toimien selvitys	17	39

Seuraava pääluokka muodostuu lakiin liittyvistä alaluokista. Taulukossa 3 eritellään nämä *lakiin perustuva julkisuus* -pääluokkaan kuuluvat alaluokat. *Julkisuus*-alaluokka viittaa tässä lain mukaiseen julkisuuteen ja julkisuusperiaatteeseen. Kyseessä on hyvin laaja luokka, johon kuuluu erilaisia tietojen julkaisuun liittyviä tekstinpätkiä. Lainsäädännön tulee tässä luokassa olla keskeisempi verrattuna *avoimuus*-alaluokkaan. Selkeää rajanvetoa edellä mainittujen välille oli kuitenkin hankala tehdä ja päätökset luokittelusta olivat aina tapauskohtaisia. Selkeästi tämä alaluokka oli nähtävissä muun muassa seuraavassa:

Yleisesti täysistunnot ovat julkisia tilaisuuksia, joita kansalaisten täytyy voida seurata. Jos kansanedustajat pitävät täysistunnon etänä, täytyy myös julkisuusperiaatteen toteutumisesta huolehtia. (HS 5.)

Tulkinnanvaraisempi, mutta kuitenkin tähän luokkaan sisältynyt, teksti oli:

Torstaina myöhäisiltapäivästä pidettävää kyselytuntia pidetään erityisesti opposition piirissä tärkeänä vaikuttamiskanavana. Yleisradio lähettää kyselytunnit suorana lähetyksenä televisiosta, ja useat muutkin mediat lähettävät kyselytunnit suorana lähetyksenä verkkosivuiltaan. (IS 10.)

Oikeus tietoon -alaluokka on *julkisuus*-alaluokkaa suppeampi, viitaten esimerkiksi eduskunnan tiedonsaantioikeuteen. Tämä luokitus on annettu myös muissa yhteyksissä, jos kyseinen termi esiintyy tekstissä ja liittyy lainsäädäntöön. Eduskunnan tiedonsaantioikeus näkyi tässä: *On myös syytä ottaa huomioon, että perustuslain mukaan eduskunnalla on oikeus saada kaikki tarvitsemansa tiedot käyttöönsä* (HS 20). Toisella tapaa kyseinen alaluokka näkyi taas seuraavassa: *Onko lapsen vanhemmalla oikeus saada tietää, jos lapsen päiväkodissa tai koulussa ilmenee koronavirustapaus?* (HS 37)

Julkisuuslaki- ja *perustuslaki*-luokkia käytettiin, kun laki mainittiin tekstissä tai tekstissä oli selkeä viittaus kyseiseen lakiin, vaikkei lakia varsinaisesti olisikaan mainittu. *Julkisuuslaista* puhuttaessa kyse oli käytännössä aina julkisuusksymyksistä, mutta *perustuslakia* käsiteltiin aineistossa monilta muiltakin osin. *Perustuslaki*-luokkaa käytettiin siis vain, jos siihen viitattiin nimenomaan julkisuusksymykseen liittyen.

Yksityisyyden suoja -alaluokka liittyy nimensä mukaisesti yksityisyyden suojaan. Se esiintyi useimmiten salassapidon perusteena. Usein yksityisyyden suoja mainittiin suoraan tekstissä, mutta seuraavassa esimerkissä näin ei ollut:

Ministeriö korostaa kirjeessään oikeuskanslerille, että THL:llä oli jälkeensä arvioiden lakisäteinen peruste olla antamatta professori Uusitalolle henkilötunnusellisia tietoja.

Julkisuus-alaluokka toistui kaikista alaluokista useimmin. Tämä johtui luokan laajuudesta sekä ylipäättään tekstien aihepiiristä. Julkisuus- ja perustuslaki toistuivat artikkeleissa yllättävän useasti, sillä lait eivät yleensä ottaen ole kansalaisille kovin tuttuja. Lakeja onkin joko yritettävä avata ymmärrettävästi tekstissä, tai sitten niihin viitataan vain käsitteenä ilman, että lakia käsitellään sen enempää.

Taulukko 3. Lakiin perustuva julkisuus -pääluokka

Pääluokka	Alaluokka	Dokumenttien määrä	Esiintymismäärä
Lakiin perustuva julkisuus	julkisuus	70	198
	julkisuuslaki	21	92
	oikeus tietoon	34	68
	perustuslaki	18	40
	yksityisyyden suoja	20	40

Taulukossa 4 on *salassapito*-pääluokkaan kuuluvat alaluokat. *Tietojen salaaminen* -alaluokkaa käytettiin, kun tekstissä puhuttiin salassapidosta, tietojen panttaamisesta tai jos tietoja ei ollut jostain syystä luovutettu. Tätä luokkaa ei kuitenkaan annettu automaattisesti, jos teksti sai jonkin muun *salassapito*-pääluokkaan kuuluvan alaluokan, päällekkäisyyksien välttämiseksi. Vain jos samassa koodatussa tekstinpätkässä puhuttiin salassapidon perustelujen lisäksi tietojen salaamisesta muussa merkityksessä, annettiin myös tämä alaluokka.

Perustelu salassapidolle -alaluokka viittaa nimensä mukaisesti siihen, että salassapitoa on perusteltu tai on kerrottu miksi tietoja ei ole luovutettu. *Perustelujen vaatiminen tai arvuuttelu salassapidolle* -luokka taas tarkoittaa esimerkiksi sitä, että jokin taho vaatii perustelua tai selvitystä tietojen salaamiselle. Tähän luokkaan on laitettu myös kolmannen osapuolen arvuuttelut salassapidon syistä. *Perustelusta salassapidolle* esimerkkinä:

Tartuntatapausten määrä on vähäinen, joten niistä ei valtakunnallisten linjausten mukaisesti ja yksityisyydensuojan takaamiseksi julkaista tarkempia tietoja, kirjoitetaan Oulunkaaren tiedotteessa (Yle 8).

Perustelujen vaatiminen tai arvuuttelu salassapidolle ilmeni seuraavassa Olli Mäenpään kommentissa Iltä-Sanomille: *Ellei siellä olisi jokin tieto, joka liittyisi turvallisuussuunnitelmaan tai tämän tyyppiseen, mutta se on hyvin epätodennäköistä* (IS 31).

Tietojen salaaminen -alaluokka esiintyi useasti kuten myös *perustelu salassapidolle*. Näkökulmia perusteluille oli kaksi: yleisempi, jossa viranomaistaho perusteli omaa salassapitopäätöstään ja harvinaisempi, jossa salassapidolle vaadittiin perusteluja tai arvuuteltiin mahdollisia syitä salassapidolle.

Taulukko 4. Salassapito-pääloukka

Pääloukka	Alaluokka	Dokumenttien määrä	Esiintymismäärä
Salassapito	perustelu salassapidolle	48	121
	perustelujen vaatiminen tai arvuuttelu salassapidolle	14	29
	tietojen salaaminen	64	192

Tietojen jakaminen -pääluokkaan kuuluvat alaluokat löytyvät taulukosta 5. Tämän pääluokan kanssa identtisesti nimettyä *tietojen jakaminen* -alaluokkaa on käytetty, kun tietoja on julkaistu tai luovutettu. Tietoja julkaistiin esimerkiksi seuraavassa: *Hallitus aikoo julkaista COVID19-koordinaatioryhmän työssään käyttämiä aineistoja ja pöytäkirjoja erikseen salassa pidettäviä asioita lukuun ottamatta* (Yle 22).

Perustelu tietojen jakamiselle -alaluokka on periaatteessa vastapari *perustelu salassapidolle* -luokalle, mutta tässä perustellaan, miksi tietoja tulisi julkistaa tai luovuttaa. Nämä perustelut olivat suurimmaksi osaksi kolmannen osapuolen, esimerkiksi asiantuntijan tai toimittajan, tekemiä. *Perustelu tietojen jakamiselle* -luokka esiintyi esimerkiksi seuraavassa: *Näihin kysymyksiin viranomaisten pitää vastata uskottavasti. Vaikeita ja vaarallisiakaan asioita ei saa salailla. Muuten uskottavuus kärsii ja paniikki tosiaan pääsee valloilleen.* (IS 1.)

Tyytyväisyys tietojen jakamiseen -alaluokka viittaa siihen, että joku on sanonut olevansa tyytyväinen tietojen julkaisemiseen tai salaamiseen liittyvään toimintaan. Nämä kommentit ovat tulleet pääasiassa päättäjien puolelta, jolloin he ovat ilmaisseet tyytyväisyytensä joko omaan tai alaisen toimintaan. Esimerkkinä tästä luokasta: *Marinin mukaan oppositiolle on vastattu ja hallituksen linja on ollut koko ajan selvä* (HS 30).

Tiedotus-alaluokkaa käytettiin, jos tekstissä puhuttiin tiedottamisesta. *Epäselvä tiedottaminen* -alaluokka liittyy olennaisesti myös tiedotukseen. Sitä käytettiin, jos tiedotuksesta syntyi epäselvyyttä. Epäselvyys on saatettu mainita tekstissä, mutta se saattoi olla luettavissa myös rivien välistä. *Tiedotuksesta* esimerkkinä: *Linjaus tiedottamisen keskittämisestä on hänen mielestään ymmärrettävä näin epidemian alkuvaiheessa, juuri tapausten vähäisyyden ja yksityisyyden suojan takia* (Yle 2). *Epäselvä tiedottaminen* -alaluokka taas näkyi muun muassa tässä: *Oikeuskansleri: Hallituksen päätöksentekotavan takia suositukset ja määräykset menivät koronaepidemian alussa sekaisin* (Yle 29).

Tietojen jakaminen, *perustelu tietojen jakamiselle* ja *tiedotus* -alaluokat toistuivat kaikki usein. *Tietojen jakaminen* ja *tiedotus* linkittyvät hyvin tavanomaiseen uutisointiin ja huomio kiinnittyykin ennen kaikkea *perusteluihin tietojen jakamiseen*. Jos tiedon avoimuus ja julkisuus on Suomessa lähtökohta, miksi tietojen jakamista jouduttiin perustelemaan näinkin usein?

Taulukko 5. Tietojen jakaminen -pääluokka

Pääluokka	Alaluokka	Dokumenttien määrä	Esiintymismäärä
-----------	-----------	--------------------	-----------------

Tietojen jakaminen	tietojen jakaminen	50	97
	perustelu tietojen jakamiselle	42	130
	tyytyväisyys tietojen jakamiseen	20	24
	tiedotus	56	145
	epäselvä tiedottaminen	22	44

Tietopyynnöt-pääluokka sisältää alaluokat *tietopyyntö*, *tarveharkinta* ja *viranomaisen viivyttely* (taulukko 6). *Tietopyyntö*-alaluokkaa käytettiin, kun tekstissä mainittiin tietopyyntö jollain tapaa. Tässä ei eritelty sitä, oliko tehty virallinen tietopyyntö, vaan riitti jos mainittiin, että tietoja oli pyydetty. *Tietopyyntö*-alaluokka esiintyi muun muassa seuraavassa: *STM antoi selvityksen koronatietojen panttaamisesta – professori pyysi listaa koronapotilaiden henkilötunnuksista* (IS 40).

Alaluokka *tarveharkinta* viittaa viranomaisten harkintavaltaan tietojen luovuttamisen suhteen. Yksi näistä oli seuraava: [koronakoordinaatioryhmän puheenjohtaja, valtiosihteri Mikko] *Koskinen kertoo, että viranomaiset voivat julkisuuslain mukaan käyttää harkintaa asiakirjojen julkisuuden suhteen* (Yle 22).

Viranomaisen viivyttely -alaluokka viittaa hitaaseen toimintaan tietopyyntöjen käsittelyssä. Esimerkkinä *viranomaisen viivytystä*:

Myös STT on tehnyt useita tietopyyntöjä muun muassa epidemiaa koskevista mallinuksista, mutta valtaosaa pyydetyistä tiedoista ei ole luovutettu eikä kaikkiin tietopyyntöihin ole vastattu (IS 25).

Nämä luokat olivat moniin muihin verrattuna harvinaisia, mutta etenkin viranomaisten viivyttelyn esiintyminen tietopyyntöihin liittyen on huomion arvoista. Miksi tietopyyntöihin ei ole vastattu ajoissa? Syynä saattoi olla esimerkiksi resurssien puute, mutta myöskään tahallista viivyttelyä ei voida sulkea kokonaan pois.

Taulukko 6. Tietopyynnöt-pääluokka

Pääluokka	Alaluokka	Dokumenttien määrä	Esiintymismäärä
Tietopyynnöt	tietopyyntö	14	33
	tarveharkinta	4	4
	viranomaisen viivyttely	8	18

Vapaaehtoinen avoimuus -pääluokkaan kuuluvat alaluokat *avoimuus* ja *avoin tiede* (taulukko 7). Alaluokalla *avoimuus* tarkoitetaan tässä tiedon avoimuutta, joka ei niinkään perustu lakiin. Tästä esimerkkinä hallituksen periaatepäätös, jonka mukaan kaikki ei salassa pidettävä tieto tulee julkaista. Esimerkkinä aineistosta: *Aivelo toivoo, että viranomaisten arviot ja päätöksenteko olisi avoimempaa* (IS 4).

Avoin tiede -alaluokka viittaa avoimen tieteen käytäntöön, jossa tutkimustieto julkaistaan kaikille ja siitä saadaan näin maksimaalinen hyöty. Tätä käytettiin, kun tekstissä puhuttiin tutkimustiedon avoimuudesta, mikä erottaa tämän luokan *avoimuus*-luokasta. Tämä esiintyi tekstissä esimerkiksi seuraavassa: *THL:n mallinnusryhmän tähänastisten ennusteiden taustat aiotaan nyt avata ja julkistaa* (HS 13).

Avoimuus ja *avoin tiede* toistuivat useaan otteeseen, mutta kuitenkin selvästi harvemmin verrattuna samantapaisiin *lakiin perustuva julkisuus* -alaluokkiin. Avoimen tieteen toistuminen on jossain määrin erikoista. Se tarkoittaa, että viranomaistoiminnan seurauksena syntyy aineistoa, joka ei ole julkisuuslain piirissä.

Taulukko 7. Vapaaehtoinen avoimuus -pääluokka

Pääluokka	Alaluokka	Dokumenttien määrä	Esiintymismäärä
Vapaaehtoinen avoimuus	avoimuus	39	68
	avoin tiede	17	41

5.3 Keskustelunaiheet

Tässä luvussa nostetaan esiin keskusteluteemoja, jotka toistuivat aineistossa. Teemat löydettiin aineistoa läpikäymällä. Luokituksen jälkeen aineiston artikkelit luettiin uudelleen keskittyen yhtenäisten aiheiden tunnistamiseen. Kun jokin aihe vaikutti toistuvan useammin, tehtiin siihen liittyen sanahakuja, joilla löydettiin lisää samaa aihetta käsitteleviä artikkeleita. Sanahauissa käytettiin tarpeen vaatiessa useampia termejä.

Osa teemoista oli laajempia, osa taas selvästi rajatumpia. Toistuvia aiheita oli 111 artikkelin aineistossa paljon, joten seuraavassa esitellään näistä eniten esiintyneet. Eroja oli myös luonnollisesti siinä, kuinka laajasti kutakin aihetta käsiteltiin. Jotkin aiheet olivat artikkelista toiseen pääaiheita, kun taas toiset olivat suurimmaksi osaksi vain osa laajempaa kokonaisuutta.

Keskusteluteemojen lisäksi selvitettiin, millä tavalla niistä keskusteltiin artikkeleissa. Kirjoitettiinko aiheesta neutraaliin, positiiviseen vai negatiiviseen sävyyn? Kaikkien artikkeleiden tai teemojen kohdalla sävyn tulkitseminen ei ollut yksiselitteistä. Mielipidekirjoituksista tämän havaitseminen oli yleensä helpointa. Siksi niistä onkin tehty uutisia enemmän nostoja. Aiheiden käsittelytapaa avattiin esimerkkien avulla, joiden pohjalta muodostettiin kuva kunkin aiheen sävystä. Taulukossa 8 aiheet on listattu toistumiskertoineen.

Taulukko 8. Aineistossa toistuneet keskusteluteemat

aihe	toistumisker rat HS	toistumisker rat Yle	toistumisker rat IS	toistumisker rat yhteensä
taloustyöryhmän tiedonsaantivaikeudet	9	1	2	12
Marinin ja Orpon kiista	3	2	4	9
THL:n taustaoletukset	9	7	5	21
koronapotilaista, -uhreista ja altistuneista tiedottaminen	3	6	5	14

mielipidekirjoitukset tietojen jakamisen ja avoimuuden puolesta	10	-	3	13
journalismin käsittely	3	1	5	9
koronakoordinaatioryhmän asiakirjat	2	4	6	12
eduskunnan tiedonsaantioikeus	6	8	7	21

Taloustyöryhmän tiedonsaantivaikkeudet

Taloustieteilijä Vesa Vihriälän johtaman työryhmän tiedonsaantivaikkeudet nousivat aineistossa esille useaan otteeseen etenkin Helsingin Sanomissa (HS 7–10, HS 13–14, HS 23–25, Yle 24, IS 40–41). Hallitus oli tilannut Vihriälän työryhmältä talousselvityksen koronakriisin vaikutuksista, mutta Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL ei luovuttanut työryhmän pyytämiä skenaariolaskelmia koronaepidemiaan liittyen. Artikkeleissa käsiteltiin muun muassa syitä sille, ettei tietoja ollut luovutettu ja sitä, olivatko nämä syyt perusteltuja. Niissä kerrottiin myös, kuinka THL lopulta luovutti työryhmän tarvitsemat asiakirjat.

Useassa artikkelissa (HS 9–10, HS 14, HS 23–24, Yle 24, IS 22, IS 40–41) ihmeteltiin, että ulkoisen tiedonkulun lisäksi ongelmia oli nyt sisäisessäkin tiedonkulussa. Vihriälän itsensä lisäksi tätä kummeksuivat myös muun muassa oikeuskansleri Tuomas Pöysti, Helsingin Sanomien rikos- ja oikeustoimittaja Susanna Reinboth, Tekniikan Maailman päätoimittaja Reijo Ruokanen ja jopa pääministeri Sanna Marin.

Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) kansliapäällikkö Kirsi Varhila perusteli tietojen panttaamista lainsäädännöllisillä syillä sekä sillä, että valmisteluasiakirjoista tulisi julkisia vasta, kun hallitus on tehnyt päätöksen asiasta. Olli Mäenpää ja Susanna Reinboth eivät pitäneet perusteluita pätevinä ja Reinbothin analyysissä (HS 9) sanottiinkin, että *lain mukaan tutkimus, tilasto sekä niihin verrattavissa oleva selvitys tulee julkiseksi, kun se on valmis käyttötarkoitukseensa.*

Tämä tapaus ei ainakaan parantanut viranomaisten, etunenässä THL:n, julkisuuskuvaa. Tietojen pannaamista perusteltiin lainsäädännöllisillä seikoilla, jolloin virkamiehet vaikuttivat ikään kuin piiloutuvan lain taakse. Vaikutelma Suomen koronahoidon kannalta keskeisestä THL:stä oli jäykkä ja byrokraattinen. Kun vielä kävi ilmi, että lakia olikin tulkittu väärin ja tiedot olisi pitänyt luovuttaa alun alkaen, heikentyi kuva entisestään.

Helsingin Sanomissa tästä aiheesta kirjoitettiin peräti yhdeksässä eri artikkelissa, Ylellä yhdessä ja Ilta-Sanomissa kolmessa. Jostain syystä Yleltä ei löytynyt ainuttakaan nimenomaan tähän tapaukseen keskittyvää artikkelia, vaan tapaus mainittiin vain osana artikkelia (Yle 24), joka käsitteli hallituksen koronalinjaa laajemmin. Helsingin Sanomien artikkeleista kaksi keskittyi otsikkoa myöten tähän tapaukseen, mutta aihetta käsiteltiin Helsingin Sanomissa kaiken kaikkiaan laajasti.

Marinin ja Orpon kiista

Pääministeri Sanna Marinin (SDP) ja Kokoomuksen puheenjohtaja Petteri Orpon välinen kiista esiintyi aineistossa yhteensä yhdeksän kertaa (HS 29–30, HS 34, Yle 18–19, IS 26–29). Orpo kritisoi hallitusta epäselvästä koronatiedottamisesta ja eduskunnan heikosta informoinnista. Marin ei hyväksynyt tätä kritiikkiä ja syytti Orpoa valehtelusta, mitä voidaan pitää poikkeuksellisen kovana syytöksenä pääministeriltä. Orpon antama kritiikki ei itsessään olisi ollut tavanomaisesta poikkeavaa tai erityisen kiinnostavaa, mutta Marinin vahva reagointi kritiikkiin taas oli. Kiistely tapahtui pikaviestipalvelu Twitterissä, mikä voi tietysti alustana kärjistää keskustelua, mutta pääministerin ja oppositiojohtajan tulee tietenkin esiintyä asiallisesti paikasta riippumatta.

Kiista herätti paljon keskustelua. Aineistosta Helsingin Sanomissa julkaistiin sekä politiikan toimittaja Marko Junkkarin kommentti (HS 29) että Paavo Teittisen HS-analyysi (HS 30) aiheeseen liittyen. Niin Junkkarin kuin Teittisenkin artikkelit olivat melko kriittisiä Marinin voimakasta reagointia kohtaan. Junkkari arvuutteli syytä Marinin hermostumiselle ja esitti vaihtoehdoksi kovan paineen ohella tämän henkilökohtaista suhtautumista kokoomukseen. Teittinen taas oli Orpon kanssa samoilla linjoilla siitä,

että hallituksen koronalinjassa on ollut epäselvyyksiä. Ylekin julkaisi toimittaja Pirjo Auvisen mielipidekirjoituksen (Yle 19) kiistaan liittyen, vaikkakin tämä piti sitä turhana Suomen maailman mittakaavassa erityisen hyvän koronatilanteen takia. Ilta-Sanomat julkaisi aiheesta taas pääkirjoituksen (IS 29), jossa kiistan katsottiin olevan paluu kohti normaalia politiikkaa.

Media vaikutti olevan aiheessa enemmän kiinnostunut nimenomaan pääministeri Marinin reaktiosta kuin itse juurisyystä, josta koko keskustelu sai alkunsa. Tätä selittänee väsymys koko kevään kestäneeseen koronauutisointiin. Eduskunnan heikentyntä tiedonsaantiakaan ei voi pitää tavallisen kansalaisen näkökulmasta erityisen läheisenä aiheena. Pääministerin poikkeuksellisen vahva reagointi sen sijaan todennäköisesti herätti kansassa kiinnostusta keskimääräistä enemmän. Marinin valehtelusyytökset Orpoa kohtaan olivat poikkeuksellisia, vaikka tämä tapahtuikin Twitterissä. Helsingin Sanomien Marko Junkkarin mukaan eduskunnan täysistunnossa valehtelusta syyttäminen ei olisi ollut sallittua (HS 29).

THL:n taustaoletukset

Aineistossa toistui useasti (HS 3, HS 11–16, HS 26, HS 35, Yle 13, Yle 17, Yle 22–25, Yle 33, IS 24, IS 30–32, IS 41) THL:n käyttämiin taustaoletuksiin liittyvä keskustelu. Nämä taustaoletukset vaikuttivat THL:n tekemiin mallinnuksiin, joiden pohjalta annettiin suosituksia ja rajoituksia. Artikkeleissa kritisoitiin, ettei näitä taustaoletuksia julkaistu avoimesti. Myös oikeuskansleri alkoi selvittää taustaoletusten pimittämistä nähtyään mediassa puhuttavan aiheesta.

THL alkoi julkaisemaan parametreja toukokuussa, mutta kritiikki jatkui edelleen. Esimerkiksi Helsingin yliopiston tutkijatohtori Tuomas Aivelon mukaan osa taustaoletuksista jäi yhä piiloon. Kesäkuussa THL:ää kritisoitiin epidemialaskelmien lähdekoodin salaamisesta. THL:n tietoylijohtaja Pekka Rissanen vastasi tähän kritiikkiin Helsingin Sanomien mielipidekirjoituksessaan ja kertoi THL:n julkistaneen kaikki taustaoletukset ja parametrit. Lähdekoodia ei kuitenkaan hänen mukaansa ollut julkaistu, sillä se julkaistaisiin myöhemmin tieteellisten artikkeleiden ohessa.

Kuten Vihriälän työryhmän tiedonsaantivaikeuksien kanssa, myös tässä tapauksessa THL sai negatiivista julkisuutta tietojen salaamisen johdosta. Kritiikkiin reagoiminen ja parametrien julkaiseminen, ainakin osittain, hoidettiin tässä tapauksessa paremmin. Paineet ja odotukset THL:n toimintaa kohtaan olivat epäilemättä poikkeuksellisen suuret keväällä 2020, mikä osaltaan selittää myös virheitä. Voidaan silti ihmetellä, miksi THL:ää piti patistaa avoimeen tieteeseen keskellä globaalia pandemiaa, jolloin tiedon avoimuudelle oli poikkeuksellisen paljon kysyntää.

Helsingin Sanomien toimituspäällikkö kirjoitti mielipidekirjoituksen mallinnusten taustatietojen jakamisen puolesta ensimmäisen kerran jo maaliskuun lopussa. Suurin osa kirjoituksista sijoittui toukokuulle, mutta aiheesta kirjoitettiin vielä kesäkuun lopullakin, joten aihe oli pinnalla lähes koko tarkasteluajanjakson (1.3.2020–30.6.2020) ajan. Tämä tapaus oli artikkeleissa pääasiassa yksi tekijä, jonka perusteella viranomaisilta vaadittiin avoimuutta yleisemminkin.

Koronapotilaista, -uhreista ja altistuneista tiedottaminen

Koronapotilaiden ja -uhrien määrästä sekä altistumisista tiedottaminen oli myös toistuva teema aineistossa (HS 1, HS 31, HS 37, Yle 2–4, Yle 7–8, Yle 26, IS 3, IS 6–7, IS 12, IS 16). Näissä uutisoitiin muun muassa edellä mainittujen tietojen salaamisesta tai vaihtoehtoisesti kerrottiin tietoja julkisuuteen. Myös THL:n ja STM:n perustelut tietojen salaamiselle nousivat esille useampaan kertaan. Perusteluna salailulle oli ennen kaikkea koronapotilaiden yksityisyys.

Helsingin Sanomissa artikkelit olivat selvästi negatiivissävytteisiä. Yksi niistä oli HS-analyysi (HS 1), jossa koronatilanteen tilannekuvaa kuvattiin puutteelliseksi. Toinen Helsingin Sanomien toimituspäällikön kommentti (HS 31), jossa koronauhreista vaadittiin enemmän tietoja ja kolmas oli uutinen (HS 37), jossa Tuomas Aivelo kommentoi tiedotusta kriittiseen sävyyn. Ylen artikkelit (Yle 2–4, Yle 7–8, Yle 26) olivat uutisia ja niissä ääneen pääsi lähinnä tiedottamisesta vastaavat viranomaiset, jotka perustelivat tietojen salaamista. Poikkeuksena uutinen liittyen Helsingin leimaavaan tiedottamiseen somalitaustaisten koronatilanteesta (Yle 7). Tämä artikkeli oli selvästi

negatiivinen muista artikkeleista poiketen. Ylen ohella myös Ilta-Sanomien artikkelit olivat sävyltään jossain määrin positiivisempia Helsingin Sanomiin verrattuna. Selkeä poikkeus oli tosin Ilta-Sanomienkin artikkelissa (IS 3), jonka mukaan oikeuskanslerille oli kanneltu THL:n tiedottamisesta liittyen koronaepäilyn kiinalaisturistin kansallisuuden paljastamiseen.

Etenkin pandemian alkuvaiheessa, kun koronaviruksesta ei vielä tiedetty paljoa, korostui kansalaisten tiedontarve. Helsingin Sanomien kirjoituksista (HS 1, HS 31, HS 37) oli havaittavissa, että yksityisyyden suojasta voitaisiin kenties jossain määrin joustaa, jos edes osittain merkityksellistä tietoa jäisi muuten piiloon.

Mielipidekirjoitukset tietojen jakamisen ja avoimuuden puolesta

Kolumneista ja pääkirjoituksista suurimmassa osassa kirjoitettiin tietojen jakamisen ja avoimuuden puolesta (HS 2–4, HS 6, HS 9–11, HS 31, HS 35–36, IS 1, IS 8, IS 41). Tätä perusteltiin muun muassa poikkeusoloista johtuvalla poikkeuksellisen suurella tiedontarpeella sekä lainsäädännöstä kumpuavalla julkisuusperiaatteella. Nämä artikkelit keskittyivät nimenomaan perustelemaan, miksi tietoja pitäisi julkaista.

Vaikka kolumneilla ja pääkirjoituksilla pyritään yleensä herättämään lukijoissa tunteita esimerkiksi kärjistämällä asioita, ei näissä artikkeleissa korostunut erityisesti kielteisyys hallituksen ja viranomaisten toimia kohtaan. Sitä vastoin kirjoituksissa oltiin pääasiassa ymmärtäväisiä päättäjiä kohtaan, jotka joutuivat toimimaan hyvin haastavassa tilanteessa. Kriittisyys lisääntyi jossain määrin tarkastelujakson (1.3.2020–30.6.2020) loppupuolella. Kriittisimmästä päästä oli Ilta-Sanomissa julkaistu Tekniikan maailman päätoimittajan Reijo Ruokasen kolumni (IS 41), jossa arvostelua salailusta sai osakseen THL ja STM, mutta toisaalta hallitus sai tässäkin kiitosta avoimuuden edistämisestä.

Helsingin Sanomien kolumneissa ja pääkirjoituksissa sekä muissa mielipidekirjoituksissa aiheesta puhuttiin kymmenessä artikkelissa. Ylen kahdessa mielipidekirjoituksessa ei käsitelty tietojen jakamista tai avoimuutta. Ilta-Sanomien pääkirjoituksista ja kolumneista kolmessa käsiteltiin tätä aihetta. Avoimuus ja tietojen jakaminen oli näissä

artikkeleissa kantava teema. Aihe pysyi pinnalla koko tarkastelujakson ajan, sillä ensimmäinen kirjoitus julkaistiin 3.3.2020 ja viimeinen 24.6.2020.

Mielipidekirjoitusten verrattain pehmeä tyyli johtui mahdollisesti aiheen vakavuudesta. Helsingin Sanomilla ja Ilta-Sanomilla on hyvin laaja lukijakunta, eivätkä ne varmastikaan halunneet aiheuttaa lukijoissa tarpeetonta pelkoa. Tämä voisi viitata siihen, että lukijoista taistelevilta mediayhtiöiltäkin löytyi poikkeustilanteessa vastuuntuntoa. On myös hyvä muistaa, että jos kritiikkiä esitetään kohtuuttomasti pienistäkin asioista, ei sitä oteta tarpeeksi vakavasti silloin, kun siihen olisi oikeasti aihetta.

Journalismin käsittely

Journalismia käsitteleviä artikkeleita oli Helsingin Sanomissa kolme (HS 6, HS 27, HS 28), Ylellä yksi (Yle 1) ja Ilta-Sanomissa viisi (IS 9, IS 11, IS 18–20). Eniten käsiteltiin hallituksen suunnittelemaa journalismitukea. Muita aiheita olivat lehdistönvapaus ja median onnistuminen koronauutisoinnissa sekä median toimintaedellytysten varmistaminen muun muassa Uudenmaan sulun aikana.

Koronapandemian ja poikkeusolojen keskellä luotettavalle journalismille nähtiin olevan korostunut tarve, mutta samalla koronakriisi heikensi myös media-alan taloutta. Tämän johdosta journalistiliitto vaati eniten kärsineille yrityksille valtiontukea. Liikenne- ja viestintäministeriön tilaaman selvityksen mukaan tuki nähtiin tarpeelliseksi. Myös liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakka näki tuen tarpeelliseksi ja korosti, että valtion tulee pysyä erossa tuensaajia koskevista päätöksistä.

Median toimintaa ja onnistumista koronauutisoinnissa käsiteltiin yhdessä Helsingin Sanomien mielipidekirjoituksessa ja yhdessä Ylen uutisessa. Näissä korostui kriittisen tutkivan median tarve, jossa ei vain tyydytä välittämään viranomaisten tarjoamaa tietoa. Helsingin Sanomien artikkelissa journalismin todettiin onnistuneen hyvin tehtävässään. Myös Ylen päätoimittaja Riikka Räisänen arvioi uutisoinnin onnistuneen hyvin haastavasta tilanteesta huolimatta.

Median toimintaedellytysten turvaaminen ja journalismituki koskivat ennen kaikkea pienempiä paikallismedioita, eivätkä niinkään aineistossa esiintyneitä mediajättejä. Ylen toiminta rahoitetaan verovaroilla ja Sanoma-konserni, johon Helsingin Sanomat ja Ilta-Sanomat kuuluvat, teki hyvän tuloksen vuonna 2020¹⁷. Tärkeäksi nähdyn median kriittisyyden turvaamiseksi mahdollisimman laaja journalismikenttä olisi kuitenkin tärkeää.

Koronakoordinaatioryhmän asiakirjat

Koronakoordinaatioryhmän asiakirjoihin liittyen kirjoitettiin 12 kertaa (HS 15–16, Yle 22–25, IS 30–33, IS 35–36). Salatut asiakirjat sisälsivät pandemiaan liittyvän päätöksenteon kannalta olennaista tietoa. Valtioneuvoston kanslia katsoi, ettei julkisuuslaki koskisi koordinaatioryhmää, minkä vuoksi asiakirjoja ei luovutettu. Pääministeri Marin ohjeisti kuitenkin luovuttamaan asiakirjat, jotka eivät olleet salassa pidettäviä, ja lopulta ne luovutettiin pienellä viiveellä.

Koordinaatioryhmän asiakirjojen salaamista käsiteltiin kahdeksassa artikkelissa (HS 15–16, Yle 22–25, IS 30–33) ja ne olivat selvästi kriittisiä. Toisaalta Marinin kehotuksesta luovuttaa asiakirjat kirjoitettiin Helsingin Sanomien (HS 15–16) ja Ilta-Sanomien (IS 31–32) kahdessa artikkelissa, ja niissä Marin esitettiin positiivisessa valossa. Kritiikki kohdistuikin ennen kaikkea salaamisesta päättäneeseen valtioneuvoston kansliaan ja koronakoordinaatioryhmää johtaneeseen valtiosihteeri Mikko Koskiseen. Olli Mäenpään ajatuksista tapaukseen liittyen kirjoitettiin viidessä artikkelissa (HS 15, Yle 22–23, IS 30–31). Hänen mukaansa kyse oli viranomaistoiminnasta ja koordinaatioryhmän tuli täten noudattaa julkisuuslakia.

Marinin puuttumista koronakoordinaatioryhmän asiakirjojen julkaisuun voidaan pitää jossain määrin poikkeuksellisena. Voidaan myös päätellä, ettei viranomainen ole

¹⁷ <https://www.hs.fi/talous/art-2000007794140.html> Käytetty 16.4.2021

onnistunut tehtävässään, sillä ei salassa pidettävien asiakirjojen luovuttamisen ei olisi pitänyt olla kiinni pääministerin kehotuksesta. Olihan avoimuuden periaate kirjattu hallitusohjelmaankin. Lisäksi on kummallista, että asiakirjojen luovuttamisesta kieltäydyttiin ensin vetoamalla siihen, että koordinaatioryhmä ei olisi julkisuuslain piirissä. Kuten Mäenpääkin totesi (mm. HS 15), oli valtioneuvoston asettaman koronakoordinaatioryhmän toiminta viranomaistoimintaa ja näin sitä koski julkisuuslaki.

Eduskunnan tiedonsaantioikeus

Yksi eniten käsiteltyjä aiheita oli eduskunnan tiedonsaantioikeus, joka on määritelty perustuslaissakin. Helsingin Sanomissa aihetta käsiteltiin kuudessa artikkelissa (HS 17, HS 20–21, HS 29–30, HS 34), Ylellä kahdeksassa (Yle 9, Yle 12, Yle 14, Yle 18, Yle 20, Yle 27–28, Yle 31) ja Ilta-Sanomissa seitsemässä (IS 15, IS 21, IS 26–29, IS 34). Valtaosassa tiedonsaantioikeus oli artikkelin keskeisin teema.

Hallitus sai kritiikkiä eduskunnan tiedonsaantiin liittyen useaan otteeseen. Eduskunta ei ollut aina saanut kaikkea tarvitsemaansa tietoa, ja esimerkiksi hallituksen kannan EU:n koronaelvytyspakettiin liittyen eduskunta sai vain hieman ennen sitä koskevaa kyselytuntia. Erillisenäkin esitelty Marinin ja Orpon välinen kiista käsitteli myös suurelta osin eduskunnan tiedonsaantioikeutta. Vaikka aihe oli hyvin ajankohtainen muun muassa koronakeväänä pikatahdilla tehtyjen lakiesitysten johdosta, eduskunnan tiedonsaantiin on liittynyt ongelmia jo pidempään. Aineistossa nousi esille muun muassa Juha Sipilän hallituksen (2015–2019) aikainen Suomen, Ruotsin ja NATO:n välinen järjestelyasiakirja, josta asianosaiset valiokunnat saivat tiedon vasta kaksi vuotta myöhemmin helmikuussa 2020.

Eduskunnan tiedonsaantiin liittyvät artikkelit olivat pääasiassa negatiivisia sävyiltään. Kritiikkiä tuli usealta eri taholta – ei pelkästään opposition suunnalta. Oppositiosta annettua kriittistä palautetta hallitus ja etenkin pääministeri Marin eivät hyväksyneet. Tämä näkyi Orpon ja Marinin kiistan lisäksi Marinin vastauksessa kansanedustaja Wallinheimolle, jossa hän tyrmää väitteet salailusta ja heikosta informoinnista eduskunnan suuntaan.

Pääministeri Marin torppasi kritiikin eduskunnan tiedonsaantiongelmista hyvin jyrkästi. Demokratian toteutumisen kannalta tällaiset syytökset pitäisi ottaa aina vakavasti. Tuulesta temmattuja kaikki syytökset tiedonsaantivaikeuksista tuskin kuitenkaan olivat, koska perustuslakivaliokunta aloitti selvityksen asiaan liittyen. Selvityksen aloittamisesta kirjoitettiin kolmessa artikkelissa (Yle 9, Yle 14, IS 21). Perustuslakivaliokunnan varapuheenjohtaja Antti Häkkänen piti selvityksen aloittamista poikkeuksellisenä ja kertoi taustalla olevan pitkään jatkuneet ongelmat hallituksen ja eduskunnan välisessä tiedonkulussa.

5.4 Pidettiinkö toimintaa avoimena vai salailevana?

Tässä luvussa tarkastellaan sitä, kuinka artikkeleissa suhtauduttiin päättäjien toimintaan. Artikkelit käytiin yksitellen läpi ja analysoitiin, pidettiinkö viranomaisten ja päättäjien toimintaa avoimena, salailevana vai neutraalina. Analyysissä hyödynnettiin myös luokitusta tarkastelemalla yleisimpiä luokkia.

Tarkastelun kohteena olivat tässä ensisijaisesti mielipidekirjoitukset, koska niissä kirjoittajan mielipide tulee uutisia selkeämmin esille. Myös uutisartikkeleista huomioitiin ne, joista asenteellisuus voitiin selvästi nähdä. Niissä asenteellisuus ilmeni esimerkiksi haastateltavan kautta. Mielipidekirjoituksia tarkasteltiin erillään uutisista. Lisäksi kunkin uutismedian kirjoituksia tarkasteltiin erillään toisistaan. Taulukossa 9 esitetään mielipidekirjoitusten suhtautuminen viranomaisten ja päättäjien toimintaan.

Taulukko 9. Pidettiinkö viranomaisten ja päättäjien toimintaa avoimena, salailevana vai neutraalina?

	salailevaa	avointa	neutraalia
HS mielipidekirjoitukset	13	2	1
Yle mielipidekirjoitukset	2	-	-
IS mielipidekirjoitukset	5	-	2

Selvästi eniten mielipidekirjoituksia oli Helsingin Sanomista – yhteensä 16 kappaletta. Näistä 13 kirjoituksessa (HS 1–4, HS 9–11, HS 13, HS 29–31, HS 35–36) viranomaisten tai päättäjien toimintaa pidettiin salailevana. Yhdessä mielipidekirjoituksessa salailevuus

tuotiin hyvin selvästi esiin, muissa jossain määrin rajatumminkin. Jokaisessa 13 kirjoituksessa esiintyi vähintään yksi *kriittisyys*-pääluokkaan kuuluva alaluokka. Alaluokka *tietojen salaaminen* esiintyi kymmenessä, *perustelu tietojen jakamiselle* ja *julkisuus* taas yhdeksässä kirjoituksessa. Kritiikin esiintyminen näissä kirjoituksissa oli odotettavaa, sillä salailua ei pidetä hyväksyttävänä. Selkeimmin viranomaisten salailu ja tyytymättömyys siihen tuodaan esille Susanna Reinbothin HS-analyysissä (HS 9). Reinboth perustelee, miksi tietoa pitäisi jakaa, ja ilmaisee samalla tyytymättömyytensä STM:n ja THL:n salailuun. Hän arvostelee tiukasti myös STM:n kansliapäällikkö Kirsi Varhilan perusteluita tietojen salaamiselle. Lopuksi Reinboth nostaa vielä esiin muutaman kuukauden takaisen tapauksen, jossa THL:n juristit neuvoivat Vanhaa Vaasan sairaalaa olemaan luovuttamatta julkisia asiakirjoja, jotta välttyttäisiin negatiiviselta julkisuudelta. Muista kirjoituksista poiketen, tässä ei juurikaan osoiteta ymmärtäväisyyttä viranomaisia kohtaan poikkeuksellisen tilanteen vuoksi.

Kahdessa Helsingin Sanomien mielipidekirjoituksessa (HS 26, HS 32) toimintaa pidettiin avoimena. Näistä toisessa THL:n tietoylijohtaja pyrkii oikaisemaan THL:ään kohdistuneita salailusyytöksiä. Kirjoituksessa THL:n toimintaa kehdutaan hyvin avoimeksi ja lainmukaiseksi. Valtiovarainministeriön valtionavustustoiminnan kehittämisen ja digitalisointihankkeen tieto- ja hankejohtajat taas kirjoittivat rahojen jakamisen avoimuuden puolesta. Rahojen jakamisen kerrottiin olevan tulevaisuudessa hyvin läpinäkyvää. Kirjoitukset muistuttivat selvästi toisiaan. Kummassakin kirjoittajat puhuivat omasta organisaatiostaan tai vastualueestaan hyvin positiiviseen sävyyn. On huomionarvioista, että nämä toimintaa avoimena pitäneet kirjoitukset olivat organisaatioiden sisäpiirin käsialaa. Olisi tietenkin uskottavampaa, jos kirjoittajana olisi joku ulkopuolinen kuten toimittaja.

Neutraaliksi luokiteltavia mielipidekirjoituksia Helsingin Sanomissa oli yksi kappale (HS 6). Mikkelin maakuntajohtajan kirjoitus oli pääasiassa positiivinen ja siinä korostettiin avoimen tiedon merkitystä. Siinä ei kuitenkaan oteta kantaa, onko toiminta ollut avointa tai salailevaa, vaan ainoastaan toivotaan avoimuutta. Tämän vuoksi kirjoitus luokiteltiin

neutraaliksi, mutta se on kuitenkin lähempänä toimintaa avoimena pitävinä kuin toimintaa salailevana pitäviä kirjoituksia.

Yleltä mielipidekirjoituksia oli vain kaksi (Yle 19, Yle 32). Kummassakin niistä toimintaa pidettiin ainakin jossain määrin salailevana. Ensimmäisen kirjoituksen (Yle 19) pääsanoma oli, että Orpon ja Marinin välinen kiista oli turha Suomen koronatilanteen ollessa muuhun maailmaan verrattuna poikkeuksellisen hyvä. Toimittaja kuitenkin yhtyi Orpon kritiikkiin siitä, ettei hallituksen koronastrategia ollut selkeä.

Toinen kirjoitus (Yle 32) oli selkeästi kriittisempi. Siinä toimittaja esitti, että hallituksen ja viranomaisten viestintä oli tarkoituksellisesti harhaanjohtavaa sisärajavaltvontaan liittyen. Kansalaisten annettiin ymmärtää, että rajat olivat kiinni ja yli pääsisi vain välttämättömistä syistä, vaikka tosiasiallisesti kyseessä oli vain suositus. Suomen kansalaisilla oli koko ajan perustuslain 9. pykälän suoma oikeus poistua maasta, mutta hallitus nosti viestinnässään esiin vain oikeuden palata maahan. Syytökset kansalaisten tietoisesta harhauttamisesta olivat kovia. On kuitenkin vaikea kuvitella, että perusoikeus poistua maasta olisi vahingossa unohtunut viestinnässä kerta toisensa jälkeen.

Ilta-Sanomilta oli seitsemän mielipidekirjoitusta, joista viidessä (IS 8, IS 13, IS 22, IS 32, IS 41) päättäjien toimintaa pidettiin salailevana. Kaikissa viidessä esiintyi *media kriittinen* -alaluokka, minkä lisäksi *tietojen salaaminen* ja *tyytymättömyys tietojen julkaisuun* esiintyi neljässä kirjoituksessa. Kritiikin esittäminen ja toiminnan pitäminen salailevana olivat siis selvästi kytköksissä toisiinsa ainakin mielipidekirjoituksissa. Kriittisimpänä salailua kohtaan oli Reijo Ruokanen, joka arvostelee THL:ää sekä STM:n virkamiesjohtoa salailevasta linjasta. Samalla hän antaa kiitosta hallituksen avoimen tieteen linjaukselle, mikä toisaalta asettaa THL:n ja STM:n toiminnan entistäkin huonompaan valoon.

Loput kaksi Ilta-Sanomien mielipidekirjoitusta (IS 1, IS 29) olivat melko neutraaleja. Ensimmäinen kirjoitus on maaliskuun alusta eli ennen poikkeusolojen käyttöön ottamista. Siinä viranomaisilta vaadittiin avoimuutta eikä salailua pidetty hyväksyttävänä. Koska kirjoituksessa ei varsinaisesti otettu kantaa siihen, pidettiinkö toimintaa avoimena vai salailevana, luokiteltiin se neutraaliksi. Myöskään toisessa

neutraalissa mielipidekirjoituksessa salailun tai avoimuuden puolesta ei otettu kantaa. Siinä analysoinnin kohteena oli Orpon ja Marinin välinen kiista.

Aineiston uutisartikkeleista otettiin tarkasteluun sellaiset, joissa suhtautuminen oli selvästi tunnistettavissa. Toiminta saattoi olla joko salailevaa, avointa tai molempia. Jos toimintaa pidettiin artikkelissa sekä salailevana että avoimena, niin se käsiteltiin kummankin yhteydessä. Neutraalit tapaukset rajattiin siis pois. Taulukossa 10 esitetään, kuinka useassa uutisessa toimintaa pidettiin salailevana, avoimen tai molempina.

Taulukko 10. Pidettiinkö viranomaisten ja päättäjien toimintaa avoimena, salailevana vai avoimena ja salailevana?

	salailevaa	sekä salailevaa että avointa	avointa
HS uutiset	8	5	1
Yle uutiset	17	5	3
IS uutiset	15	6	3

Helsingin Sanomien uutisista salailevana toimintaa pidettiin kahdeksassa (HS 7–8, HS 12, HS 14, HS 18, HS 20, HS 22, HS 33) ja tämän lisäksi viidessä artikkelissa toimintaa pidettiin sekä salailevana että avoimena (HS 15–16, HS 21, HS 25, HS 34). Pelkästään avoimena toimintaa pidettiin yhdessä artikkelissa (HS28). Neutraaleja, tarkastelun ulkopuolelle jääneitä artikkeleita oli seitsemän (HS 5, HS 17, HS 19, HS 23, HS 24, HS 27, HS 37).

13:sta salailunäkökantaa sisältäneestä artikkelista kaikkiin sisältyi tälläkin kertaa *kriittisyys*-pääluokan alaluokkia. Kaikista alaluokista yleisimpiä olivat *tyytymättömyys tietojen julkaisuun* (12 artikkelissa), *tietojen salaaminen* (11) ja *julkisuus* (10). Nämä alaluokat myös toistuivat artikkeleissa selvästi eniten, sillä kaikkia esiintyi yhteensä yli 50 kertaa. Seuraavaksi eniten toistuivat *julkisuuslaki* (34 kertaa) ja *perustelu salassapidolle* (33).

Avoimena toimintaa pitävistä viidestä artikkelista *julkisuus*-alaluokka esiintyi kaikissa. Koska neljässä viidestä artikkelista toimintaa pidettiin myös salailevana, toistui näissä

artikkeleissa usein *kriittisyys*-pääluokkakin. Pelkästään avoimena toimintaa pitäneessä artikkelissa (HS28) kriittisiä luokkia ei ollut.

Ylen uutisista 17:ssä toimintaa pidettiin salailevana (Yle 2–3, Yle 8–9, Yle 13–16, Yle 20–21, Yle 23–24, Yle 26–29, Yle 31). Lisäksi viidessä artikkelissa toimintaa pidettiin sekä salailevana että avoimena (Yle 12, Yle 18, Yle 22, Yle 25, Yle 33). Kolmessa uutisessa toimintaa pidettiin avoimena (Yle 1, Yle 7, Yle 17) ja kuusi uutista oli neutraaleja (Yle 4–6, Yle 10–11, Yle 30), ja ne jäivät siten tarkastelun ulkopuolelle.

22:sta salailevana toimintaa pitäneestä uutisesta 21 sisälsi *kriittisyys*-pääluokan. Yksi uutinen (Yle 8) oli poikkeuksellinen, sillä se ei salailevuudesta huolimatta ollut kriittinen. Tämä johtui mahdollisesti siitä, että uutinen perustui Oulunkaaren kuntayhtymän tiedotteeseen alueen koronatartunnoista, eikä siihen ollut haastateltu esimerkiksi ulkopuolista asiantuntijaa. Alaluokista yleisimpiä olivat Helsingin Sanomien tapaan *tyytymättömyys tietojen julkaisuun* (18 artikkelissa 47 kertaa), *tietojen salaaminen* (14, 44) ja *julkisuus* (14, 38).

Ylen uutisista kahdeksassa toimintaa pidettiin avoimena. Mielenkiintoisesti kaikissa näistä, myös kolmessa pelkästään avoimessa uutisessa, esiintyi *kriittisyys*-pääluokka. Suosituimpia alaluokkia olivat *tietojen jakaminen* (seitsemässä artikkelissa 13 kertaa), *tyytymättömyys tietojen julkaisuun* (seitsemässä 11 kertaa), *tietojen salaaminen* (kuudessa artikkelissa 11 kertaa) ja *tiedotus* (neljässä artikkelissa 14 kertaa).

Kriittisten luokkien esiintymistä toimintaa avoimena pitävissä uutisissa selittää muun muassa uutinen (Yle 7) Helsingin kaupungin tiedottamisesta somalien koronatapauksiin liittyen. Siinä tiedottaminen oli avointa, mutta artikkelissa kritisoiitiin somalien leimaamista. Toinen kriittisiä luokkia sisältänyt, mutta avoimena toimintaa pitänyt, uutinen (Yle 1) koski median onnistumista koronauutisoinnissa. Uutisessa pohdittiin, miten median tulisi ja toisaalta ei tulisi toimia haastavassa tilanteessa, jolloin tekstiin sisältyi luonnollisesti myös kriittisiä luokkia.

Ilta-Sanomista 15 uutista piti toimintaa pelkästään salailevana (IS 2, IS 4–6, IS 21, IS 23, IS 25, IS 28, IS 30, IS 33–34, IS 37–40). Sekä salailevana että avoimena toimintaa pidettiin

kuudessa artikkelissa (IS 7, IS 16, IS 24, IS 26–27, IS 31). Pelkästään avoimena toimintaa pidettiin kolmessa (IS 10, IS 12, IS 14) ja neutraalina kymmenessä uutisessa (IS 3, IS 9, IS 11, IS 15, IS 17–20, IS 35–36).

Ilta-Sanomien 21:n toimintaa salailevana pitäneen artikkelin luokissa oli paljon hajontaa. Suosituimmat liittyivät kuitenkin salailuun: *tietojen salaaminen* -alaluokka (14 artikkelissa 43 kertaa), *tyytymättömyys tietojen julkaisuun* (14 artikkelissa 33 kertaa) ja *julkisuus* (13 artikkelissa 41 kertaa). *Kriittisyys*-pääluokka esiintyi vain 16 artikkelissa.

Yhdeksässä toimintaa avoimena pitäneessä artikkelissa eniten toistuneet luokat olivat *tietojen jakaminen* (seitsemässä artikkelissa 18 kertaa) ja *tiedotus* (kuudessa artikkelissa 20 kertaa). Näissä ei ollut mitään yllättävää.

Mielipidekirjoituksissa päättäjien toimintaa pidettiin huomattavan usein salailevana. Uutisissa jako ei ollut yhtä selvä, vaikka niistäkin valtaosassa toimintaa pidettiin salailevana. Tätä selittää muun muassa se, että uutisissa esitetään usein mielipiteitä eri näkökulmista. Tämän johdosta monessa uutisessa toimintaa pidettiinkin sekä salailevana että avoimena. Mielipidekirjoituksissa kirjoittaja taas kertoo vain oman näkökantansa.

Vain kahdessa mielipidekirjoituksessa toimintaa pidettiin avoimena. Koska näiden kirjoittajat käsittelivät oman organisaationsa toimintaa, ei kirjoituksia voida pitää täysin riippumattomina. Tämä ei kuitenkaan poista sitä mahdollisuutta, etteivätkö kirjoitukset voisi olla totta.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksessa tarkasteltiin asiakirjajulkisuuden käsittelyä mediassa. Siinä selvitettiin mistä ja miten Helsingin Sanomissa, Ylellä ja Ilta-Sanomissa kirjoitettiin asiakirjajulkisuuteen ja julkisuusperiaatteeseen liittyen koronakeväänä 2020. Lisäksi selvitettiin, pidettiinkö viranomaisten ja päättäjien toimintaa enemmän salailevana vai avoimena.

Aineisto kerättiin Helsingin Sanomien, Ylen ja Ilta-Sanomien nettisivuilta ja rajattiin 1.3.2020–30.6.2020 julkaistuihin artikkeleihin. Aineiston lopulliseksi määräksi muodostui 111 artikkelia, joista 23 % oli mielipidekirjoituksia ja 77 % uutisia. Sisällönanalyyssissä aineisto luokiteltiin alaluokkiin ja pääluokkiin. Alaluokkia muodostui kaiken kaikkiaan 24 ja ne jakautuivat kuuteen pääluokkaan.

Artikkelien keskusteluaiheissa keskeiseksi nousi tiedon avoimuus. Viranomaisilta ja päättäjiltä toivottiin avoimuutta poikkeuksellisessa tilanteessa normaaliakin enemmän. Aineistosta kävi kuitenkin ilmi, etteivät viranomaiset ja päättäjät pystyneet täyttämään näitä odotuksia. Jos tiedon avoimuus ei toteutunut odotetusti, aihetta käsiteltiin yleensä laajasti.

Salailuun liittyviä puheenaiheita olivat Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos THL:n tietojen panttaus kahdessa eri tapauksessa, eduskunnan heikentynyt tiedonsaanti, johon liittyi myös pääministeri Marinin ja Kokoomuksen puheenjohtaja Orpon välinen kiista, koronapotilaiden ja -uhrien tietojen salaaminen sekä koronakoordinaatioryhmän asiakirjojen salaaminen. Lopulta tietoja päädyttiin luovuttamaan lähes kaikissa tapauksissa. Tosin eduskunnan tiedonsaannin mahdollista parantumista ei voida aineiston perusteella arvioida. Median kirjoituksilla voidaan olettaa olleen vaikutusta tietojen luovuttamiseen, vaikka painetta tähän tuli muistakin suunnista. Perhe- ja peruspalveluministeri Kiuru perusteli tehohoidettavien koronapotilaiden määrien salaamista yksityisyyden suojalla. Samalla hän päätyi kuitenkin paljastamaan sen hetkisten tehohoidettavien määrän. Tämä johtui todennäköisesti muun muassa medialta tulleesta paineesta.

Sen sijaan tietojen liika jakaminen ja tyytymättömyys tähän nousi esiin vain kahdesti. Iltä-Sanomien uutisessa kerrottiin, että oikeuskanslerille oli kanneltu THL:n mahdollisesti yksityisyyden suojaa loukanneesta tiedottamisesta. Kyse oli pandemian alkuvaiheessa Ivalossa tapahtuneesta koronaepäilystä, ja kantelussa kyseenalaistettiin epäillyn kansalaisuuden paljastaminen. Yle taas uutisoi Helsingin kaupungin somalitaustaisia leimaavasta koronatiedottamisesta, mihin somaliyhteisö ei ollut tyytyväinen.

Liian yksityiskohtaiseen tiedottamiseen tyytymättömyyden nouseminen esille vain kahdesti tuo mieleen Konstarin (1977) esittämän ongelman, jossa virkavastuulla toimiva viranomaisena usein pidättäytyy asiakirjan julkaisemisesta, jos sen julkisuuteen liittyy pienintäkään epäselvyyttä. Seuraukset virkamiehelle salaisen asiakirjan luovuttamisesta olisivat paljon suuremmat, kuin julkisen asiakirjan luovuttamisesta pidättäytyminen. Asiakirjan julkaisun viivästymisellä voi kuitenkin pahimmillaan olla merkittäviä seurauksia asianosaisille.

Konstarin (1977) tutkimuksessa esiintynyt ongelma asiakirjan valmistumisen ja julkiseksi tulon hetkestä samoin kuin Rantasen Pro Gradussa (2018) esiin nousseet ongelmat asiakirjan salassapitoon liittyen näkyivät myös aineistossa. Lainsäädännön tulkinnassa ilmeni ongelmia THL:n salaamien asiakirjojen kanssa. Hallituksen asettama koronakriisin talousvaikutuksia arvioinut työryhmä ei aluksi saanut THL:ltä tarvitsemiaan tietoja. Sosiaali- ja terveysministeriö STM:n kansliapäällikkö Varhila perusteli tietojen panttaamista muun muassa sillä, että asiakirjat tulisivat julkisiksi vasta kun asiasta olisi tehty päätös. Julkisuuslaissa (JulKL 6.1 §) kuitenkin sanotaan, että asiakirjat tulevat julkisiksi heti kun ne ovat valmiita käyttötarkoitukseensa, vaikka ne liittyisivätkin keskeneräiseen asiaan.

Koska viranomaisten ja päättäjien toimintaa pidettiin usein salailevana, olivat ne monesti myös negatiivisia sävyiltään. Arvostelua salaamisesta saivat etenkin THL sekä valtioneuvoston kanslia. Mielpidekirjoituksissa esitetty kritiikki oli kuitenkin suurelta osin rakentavaa. Niissä oltiin usein ymmärtäväisiä päättäjiä kohtaan. Toimittajat olivat selvästi ymmärtäneet, että poikkeuksellisessa tilanteessa kaikessa ei voida onnistua

täydellisesti. Esimerkiksi hallituksen periaatepäätös kaiken ei salassa pidettävän tiedon julkaisemisesta sai kiitosta. Toki tiukempaakin kritiikkiäkin esitettiin, kun se nähtiin tarpeelliseksi.

Ennen tutkimusta oletettiin, että viranomaisten ja päättäjien toimintaa pidettäisiin enemmän salailevana kuin avoimena. Tämä perustui siihen, että toiminnan avoimuus ei ylittäisi uutiskynnystä, sillä Suomessa toimintaa voidaan pitää lähtökohtaisesti avoimena. Jos viranomaisten ja muiden päättäjien toimintaa taas pidettäisiin salailevana, olisi uutisarvo selvästi suurempi.

Oletus piti paikkansa, sillä niin mielipidekirjoituksissa kuin uutisissa toimintaa pidettiin enemmän salailevana kuin avoimena. Avoimuudesta vaikutettiin kirjoitettavan vasta sitten, jos toiminta oli ensin ollut salailevaa ja vasta tämän jälkeen, esimerkiksi asiantuntijoiden tai median painostuksesta, tietoja olikin päätetty julkaista.

Tähän kuvaan on kuitenkin voinut vaikuttaa paljonkin kerätyn aineiston luonne, jossa julkisuusperiaatteen tai asiakirjajulkisuuden tuli esiintyä. Sellaisia koronauutisia, joissa vain kerrottiin vaikkapa sairastuneiden määristä, ei sisältynyt aineistoon. Nämä olisivat todennäköisesti olleet näkökannaltaan avoimia. Myös analyysin ulkopuolelle rajatut tiedotus-kategorian artikkelit olisivat todennäköisesti pitäneet toimintaa avoimempina. Osa näistä artikkeleista olisi ollut samankaltaisia analyysiin valittujen julkisuus-kategorian artikkelien kanssa, osa taas selkeästi enemmän viestintään keskittyviä.

De Fine Licht (2014) nosti journalistit tärkeään asemaan, sillä lukijoiden mielipide mukailee paljolti luotettavana pitämäänsä lähdeä. Tämän pohjalta voidaan olettaa, että Suomen suurimpien uutismedioiden artikkelien näkemykset päättäjien toiminnan avoimuudesta tai salailevuudesta kuvaavat enemmän tai vähemmän kansankin ajatuksia. Liian suoria johtopäätöksiä tähän suuntaan ei voi kuitenkaan vetää. Aineiston perusteella viranomaisten toimintaa pidettiin enemmän salailevana kuin avoimena. Tästä ei voi kuitenkaan suoraan päätellä, että Suomessa viranomaisten ja päättäjien toimintaa pidettäisiin yleisesti salailevana.

Toiminnan avoimuudessa olisi ollut aineiston perusteella selvästi parantamisen varaa. Positiivisena voidaan pitää, että ongelmakohtien esille nostamisen jälkeen tietoja päätettiin yleensä luovuttaa. Tämän tutkimuksen puitteissa ei voida kuitenkaan sanoa, kuinka suuri merkitys journalismilla on ollut tähän.

Herkman (2012) totesi artikkelissaan median tarkastelevan päättäjien toimintaa kriittisesti, mutta uutisoinnin keskittyneen sensaatiohakuisuuteen. Kriittisyyttä esiintyikin aineistossa paljon. Poikkeustilanne ei siis näyttänyt hiljentäneen Suomen median kriittisyyttä, vaikka muualla maailmassa tästä onkin viitteitä¹⁰. Kuitenkin esimerkiksi harhaanjohtavaan rajanylitysohjeistukseen media heräsi vasta kohtalaisen myöhään. Sensaatiohakuisuutta sen sijaan ei ollut erityisen paljon, mikä voi johtua poikkeuksellisen tilanteen vakavuudesta. Marinin ja Orpon välisessä kiistassa sensaatiohakuisuus näkyi selvimmin. Odotetustikin Ilta-Sanomat revitteli tällä aiheella eniten ja raflaavat otsikot veivät huomion varsinaisesta asiasta eli kiistan taustoista.

On syytä huomioida myös uutisten suuri määrä aineistossa. Uutisten samankaltaisuutta lisäsi se, että osa niistä oli STT:n tekemiä. Helsingin Sanomilta mielipidekirjoituksia oli suhteessa muihin paljon, mutta Yleltä taas hyvin vähän. Ilta-Sanomiltakin kenties odotettua vähemmän. Ilta-päivälehtien mielipidekirjoitukset ovat monesti vahvasti kantaa ottavia ja aiheesta olisi varmasti riittänyt analysoitavaa enemmänkin.

Ylen kohdalla mielipidekirjoitusten niukkuutta voi selittää sen asema valtionyhtiönä. Mahdollinen kritiikki tulee ilmi haastateltavien kautta uutisartikkeleissa. Lisäksi asioita käsitellään muissa kanavissa kuten televisiossa Ylen ajankohtaisohjelmissa (esimerkiksi A-studio ja A-talk), joissa toimittaja haastaa haastateltavaa tai paikalla on vieraita keskustelemassa eri näkökulmista. Jatkossa Ylen tuottamat tekstisisällöt saattavat vähentyä nykyisestä, jos Yle-lakiin kaavailut muutokset toteutuvat¹⁸.

¹⁰ <https://www.hs.fi/kulttuuri/art-2000006481134.html> Käytetty 10.5.2021

¹⁸ <https://yle.fi/uutiset/3-11885286> Käytetty 26.4.2021

Sanoma Media Finland, johon Helsingin Sanomat ja Ilta-Sanomat kuuluvat, on Suomen suurin mediayhtiö. Helsingin Sanomat ja Ilta-Sanomat ovat kuitenkin periaatteessa itsenäisiä ja niillä on muun muassa eri päätoimittajat. Sanomalla on edellä mainittujen ja lukuisten muiden uutismedioidensa myötä paljon valtaa ja vastuullinen rooli suomalaisten tiedonsaannin ja mielipiteen muodostuksen kannalta.

Median rooli vallan vahtikoirana ei ole katoamassa mihinkään. Tuoreena osoituksena tästä Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV:ssä ilmenneet ongelmatapaukset. Ilman journalistien kaivelua ja asioiden julkittuomista ne tuskin olisivat paljastuneet, vaikka viraston toimintaa valvookin eduskunnan tarkastusvaliokunta.¹⁹

Jatkotutkimuksessa asiakirjajulkisuuskeskustelusta voitaisiin tarkastella kansalaiskirjoituksia esimerkiksi keskustelupalstoilla tai sosiaalisessa mediassa. Olisi myös kiinnostavaa selvittää, kuinka journalistien esiin nostamat mielipiteet viranomaisten ja päättäjien toiminnan salailevuudesta tai avoimuudesta ovat vaikuttaneet kansalaisten ajatuksiin. Asiakirjajulkisuuskeskustelua voitaisiin lisäksi tutkia ilman koronaviitekehystä, ja mahdollisesti vertailla keskustelua korona-aikana käytyyn.

¹⁹ <https://yle.fi/uutiset/3-11887913> Käytetty 14.5.2021

LÄHTEET

- Alasuutari, P. (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0*. (4. uud. p.). Vastapaino. <https://www.ellibslibrary.com/book/978-951-768-385-2>
- Bannister, C. & Connolly, R. (2011). The Trouble with Transparency: A Critical Review of Openness in e-Government. *Policy and Internet*, 3(1), 1–30. <https://doi.org/10.2202/1944-2866.1076>
- Corbin, J. & Strauss, A. (2008). Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory. 3. ed. Sage. <https://methods-sagepub-com.lib-proxy.tuni.fi/book/basics-of-qualitative-research>
- de Fine Licht, J. (2014). Transparency actually: how transparency affects public perceptions of political decision-making. *European Political Science Review*, 6(2), 309–330. <https://doi.org/10.1017/S1755773913000131>
- de Fine Licht, J., Naurin, D., Esaiasson, P., & Gilljam, M. (2014). When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship. *Governance (Oxford)*, 27(1), 111–134. <https://doi.org/10.1111/gove.12021>
- EOAK/4566/2017 (26.4.2018): Oikeusasiamiehen päätös 26.4.2018 kanteluihin eduskunnan vierailijatietojen käsittelyä koskevassa asiassa.
- EOAK/3257/2020 (12.11.2020): Apulaisoikeusasiamiehen päätös 12.11.2020 kanteluihin rajavartiolaitoksen menettelystä rajaliikenteen rajoittamista koskevassa asiassa.
- Erkkilä, T. (2010). *Reinventing Nordic openness: transparency and state information in Finland*. Helsingin yliopisto.
- HE 30/1998. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- Herkman, J. (2012). Mediasukupolvet ja politiikan julkisuus. Teoksessa K. Karppinen & J. Matikainen (toim.), *Julkisuus ja demokratia* (109–132). Vastapaino.
- Hirsjärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. (2009). *Tutki ja kirjoita* (15. uud. p.). Tammi.
- Jenkins, H. (2006). *Convergence culture: Where old and new media collide*. New York University Press.
- Kampas, P. (2014). Should Everyone Know Everything?: The Freedom of Information Act vs. Governmental and National Security. *Journal of Biosecurity, Biosafety, and Bio-defense Law*, 5(1), 129–152. <https://doi.org/10.1515/jbbbl-2014-0008>

- Karlsson, M. (2020). Dispersing the Opacity of Transparency in Journalism on the Appeal of Different Forms of Transparency to the General Public. *Journalism Studies (London, England)*, 21(13), 1795–1814. <https://doi.org/10.1080/1461670X.2020.1790028>
- Konstari, T. (1977). *Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa: tutkimus yleisten asiakirjain julkisuudesta hallinnon kontrollivälineenä*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 121. [väitöskirja, Helsingin yliopisto]. Vammalan kirjapaino.
- Kovač, P. (2016). Openness and Transparency in (Slovene) Administrative Procedures as Fundamental European Principles. *NISPAce Journal of Public Administration and Policy*, 9(2), 49–67. <https://doi.org/10.1515/nispa-2016-0014>
- Kuosma, T. (2001). Viranomaisen asiakirjojen salassapitoperusteista viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan. *Defensor Legis* (1), 110–129.
- Kuutti, H. (toim.). (2011). *Julkisuusjournalismi*. Jyväskylän yliopisto. <https://www.julkisuuslaki.fi/julkisuusjournalismi.html>
- Kuutti, H. & Koski A. (23.2.2021). Toimittajien kertomaa. Haettu osoitteesta <https://julkisuuslaki.net/toimittajien-tietopyyntokokemukset/toimittajien-kertomaa/>
- Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019.
- Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621.
- Laki Yleisradio Oy:stä 22.12.1993/1380.
- Miles, M., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook* (2. ed.). Sage.
- Mäenpää, O. (2020). *Julkisuusperiaate* (4. uud. p.). Alma Talent Oy.
- Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., Ursin, K., & Tiihonen, S. (2017). *Julkinen hallinto Suomessa*. Tietosanoma.
- OKV/61/10/2020 (1.10.2020): Oikeuskanslerin päätös 1.10.2020 kanteluun rajaliikenteen rajoittamisesta.
- Paso, M. (2010). Suojelupoliisin kansainvälisiä tiedonantoja koskevan asiakirjan (nk. Tiitisen lista) julkisuus: KHO 2010:31. *Lakimies: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakauskirja*, 108(5), 883–892.
- Pasquier, M. & Villeneuve, J.-P. (2007). Organizational barriers to transparency: A typology and analysis of organizational behaviour tending to prevent or restrict access to information. *International Review of Administrative Sciences*, 73(1), 147–162.

<https://journals-sagepub-com.lib-proxy.tuni.fi/doi/pdf/10.1177/0020852307075701>

Rantanen, P. (2018). *Asiakirjajulkisuuden ongelmat korkeimman hallinto-oikeuden päätösten valossa* [pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto]. Haettu osoitteesta <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/103389/1526374873.pdf?sequence=1>

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (Uudistettu laitos.). Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Valmiuslaki 29.12.2011/1552.

Väliverronen, J. (2012). Jotakin uutta, jotakin vanhaa: Kansalaisten arvioita median toiminnasta ja journalismista vaalirahakohussa. *Media & viestintä: kulttuurin ja yhteiskunnan tutkimuksen lehti*, 35(2), 23–37.

Wallin, A., & Konstari, T. (2000). *Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö: laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait*. Suomalaiset oikeusjulkaisut.

LIITE 1: AINEISTO

Helsingin Sanomat:

1. Helsingin Sanomat. Sairaanhoidopiirit eivät kerro julkisuuteen, kuinka monta suomalaista on sairaalahoidossa koronaviruksen takia. 19.3.2020. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006445897.html>
2. Helsingin Sanomat. Tiesulut Suomessa kaipaavat hyvät perustelut. 27.3.2020. <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000006453706.html>
3. Helsingin Sanomat. Viranomaisten pitäisi jakaa koronavirustilanteesta enemmän ja tarkempaa tietoa. 28.3.2020. <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000006455345.html>
4. Helsingin Sanomat. Tieto askelista kohti normaaleja aikoja auttaa sitoutumaan tiukkoihinkin rajoituksiin koronaviruksen torjunnassa. 7.4.2020. <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000006467234.html>
5. Helsingin Sanomat. Eduskunta selvittää kansanedustajien etä- äänestämisen mahdollisuuksia – ”Asiassa on teknisiä ja juridisia haasteita”. 16.4.2020. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006476834.html>
6. Helsingin Sanomat. Kriisitilanteessa kansalaisilla on erityinen tarve saada luotettavaa tietoa. 23.4.2020. <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000006483006.html>
7. Helsingin Sanomat. Tietojen panttaaminen on ollut kiusallista, sanoo taloustyöryhmää johtava Vihriälä HS:lle – THL:n pääjohtaja yllättyi, pääministeri sanoi Ylellä selvittävänsä asiaa. 26.4.2020. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006487634.html>
8. Helsingin Sanomat. Vihriälän työryhmä sai haluamansa tiedot – Professori oudoksuu ministeriön aiempaa linjaa pantata koronalaskelmia. 27.4.2020. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006488346.html>
9. Helsingin Sanomat. Suomalaisten oikeuksia on rajoitettu korona- kriisin aikana harvinaisen rajusti, ja samalla tietoa pimitetään lain rajamailla liikkuvalla tavalla. 30.4.2020. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000006493233.html>
10. Helsingin Sanomat. Laskentamallit eivät lähtökohtaisesti ole salassa pidettävää tietoa. 3.5.2020. <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000006494641.html>

11. Helsingin Sanomat. Epidemiologiset mallit tulisi julkistaa. 3.5.2020.
<https://www.hs.fi/mielipide/art-2000006494636.html>
12. Helsingin Sanomat. Kaikki janoavat nyt tietoa siitä, miten epidemia etenee – THL:n mallinnukset ovat päätöksenteon ytimessä, mutta mihin ne perustuvat? 5.5.2020.
<https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000006496506.html>
13. Helsingin Sanomat. Hallituksen koronapäätösten taustalla olevaa tietoa on pantattu, jopa hyvä uutinen tartuttavuusluvusta jäi kertomatta – nyt linjaan on luvattu muutos. 8.5.2020. <https://www.hs.fi/tiede/art-2000006500361.html>
14. Helsingin Sanomat. Oikeuskansleri pyytää selvitystä koronatietojen panttaamisesta – ”Peruslähtökohtana on viranomaistoiminnan avoimuus”. 14.5.2020.
<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006507477.html>
15. Helsingin Sanomat. Pääministeri Marin kehottaa luovuttamaan koronakoordinaatio ryhmän asiakirjoja – STT kertoi aiemmin, että suuri osa tiedoista oli salattu. 23.5.2020.
<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006516664.html>
16. Helsingin Sanomat. Koronakoordinaatioryhmän asiakirjoja ei ole vielä julkistettu, vaikka pääministeri Marin ohjeisti niin tekemään – Valtioneuvoston kanslia vetoaa työn määrään. 29.5.2020. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006523515.html>
17. Helsingin Sanomat. Keskustelu komission koronapaketista ajautui syytöksiksi valehtelusta eduskunnassa: ”Minä kerron, missä on valehtelijoita, he istuvat tuolla!”. 4.6.2020. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006530178.html>
18. Helsingin Sanomat. Asiakirjat: Oikeuskansleri puuttui hallituksen päätöksenteko tapaan huhtikuussa, muistutti virkamiesvalmistelun merkityksestä. 6.6.2020.
<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006532053.html>
19. Helsingin Sanomat. Oikeusoppinut Kulmunin halusta jatkaa hallituksen johtoviisikossa: Ulkopuoliset eivät voi osallistua valtioneuvoston päätöksentekoon. 8.6.2020. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006534491.html>
20. Helsingin Sanomat. Valtioneuvosto yritti salata poikkeuksellisella tavalla Suomen kannan EU:n hätärahoitukseen. 10.6.2020. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006536343.html>

21. Helsingin Sanomat. Pääministeri Marin ei sulattanut kokoomuksen Wallinheimon syytöstä salailusta: ”Epäasiallista”. 11.6.2020. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006537925.html>
22. Helsingin Sanomat. Suuri valiokunta siunasi hallituksen kannan EU:n hätärahoitukseen – Perustuslakivaliokunnalta tiukkaa arvostelua komission ehdotukselle. 12.6.2020. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006539147.html>
23. Helsingin Sanomat. Hallitus edistää avoimuutta yllättymällä. 14.6.2020. <https://www.hs.fi/sunnuntai/art-2000006539474.html>
24. Helsingin Sanomat. Hallitus edistää tiedon avoimuutta yllättävällä tavalla. 14.6. <https://www.hs.fi/sunnuntai/art-2000006539396.html>
25. Helsingin Sanomat. Ministeriö: Professori Roope Uusitalo pyysi kaikkien Suomen koronasairaiden henkilötunnuksia – Uusitalo kiistää tehneensä varsinaista tietopyyntöä. 23.6.2020. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006550184.html>
26. Helsingin Sanomat. THL noudattaa avoimuutta ja lakia. 27.6.2020. <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000006553404.html>
27. Helsingin Sanomat. Suomi säilyttää toisen sijan lehdistönvapausvertailussa, mutta koronaviruksen aiheuttama kriisi uhkaa lehdistönvapautta koko maailmassa. 21.4.2020. <https://www.hs.fi/kulttuuri/art-2000006481134.html>
28. Helsingin Sanomat. Valtio pysyttelee kaukana journalismin tuen saajien valinnoista, ministeri Timo Harakka sanoo. 29.4.2020. <https://www.hs.fi/kulttuuri/art-2000006491003.html>
29. Helsingin Sanomat. Miksi pääministeri Sanna Marin hermostui Petteri Orpolle? 16.5.2020. <https://www.hs.fi/junkkari/art-2000006510322.html>
30. Helsingin Sanomat. Pääministeri Marin väitti Petteri Orpon valehdelleen hallituksen koronalinjasta, mutta onko hallituksen linja ollut koko ajan selvä? 19.5.2020. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006512164.html>
31. Helsingin Sanomat. THL:n tulisi kertoa koronaviruksen uhrista ainakin ikä – Poikkeusoloissa myös tiedon tarve on poikkeuksellinen. 21.3.2020. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000006448204.html>

32. Helsingin Sanomat. Yhteisten rahojen jakaminen on jatkossa aiempaa läpinäkyvämpää. 25.4.2020. <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000006486084.html>
33. Helsingin Sanomat. Oppositio vaatii hallituksen exit-strategialta enemmän avoimuutta – lääkkeiden myyntiä ja lääkäreiden lomaa voidaan yhä rajoittaa. 6.5.2020. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006498704.html>
34. Helsingin Sanomat. Kokoomus arvostelee hallitusta parlamentarismien väheksymisestä, pääministeri Marin torjuu tiukkasanaisesti Orpon ”erittäin epäasiallisen” kritiikin. 16.5.2020. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006509869.html>
35. Helsingin Sanomat. Koronaviruspandemian mallinnukseen tarvitaan avointa dataa ja yhteistyötä. 17.5.2020. <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000006509970.html>
36. Helsingin Sanomat. Virus osuu pelkojemme ytimeen, ja avoin tieto on siihen parasta lääkettä. 26.5.2020. <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000006518560.html>
37. Helsingin Sanomat. Kenellä on oikeus saada tietää, jos työpaikalla, päiväkodissa tai ravintolassa todetaan tartunta? Asiantuntija kertoo, miten laajalti tapauksista pitäisi tiedottaa. 27.5.2020. <https://www.hs.fi/elama/art-2000006520385.html>

Yle:

1. Yle. Miten media on pärjännyt koronavirus- uutisoinnissa? ”Auktoriteettien horjuttaminen ei saa olla medialle itsetarkoitus”, sanoo Helsingin Sanomien päätoimittaja. 14.3.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11257293>
2. Yle. Ministeriö ohjeistanut sairaanhoitopiirejä olemaan julkistamatta koronan takia tehohoitoon päätyneiden määriä. 19.3.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11266649>
3. Yle. Ylen tiedot: Vanhustenhuollon työntekijä sairastunut koronavirukseen Jyväskylässä, eikä työkavereille ole asiasta kerrottu – palvelupäällikkö ei vahvista tietoa. 30.3.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11283329>
4. Yle. Pikkukunnan somekanavassa alkoi julkinen myllytys, kun kylällä kuultiin koronatartunnasta – sairastuneen mies puuttui peliin: ”Paskan puhuminen ja lätkyttäminen loppuu”. 8.4.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11296457>

5. Yle. Oikeuskansleri selvittää, miten hallitus hyödyntää Telian paikkatietodataa epidemian torjunnassa – virasto tutkii asian omasta aloitteestaan. 11.4.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11298839>
6. Yle. Mitä Uudenmaan sululle tapahtuu viikon kuluttua? STM:n Varhila arvioi: epidemiamuistio julki tiistaina. 12.4.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11303850>
7. Yle. Helsingin tiedotus somalitaustaisten koronatilanteesta herättää pelkoa – Somaliliiton puheenjohtaja: "Kaupungin ulostulon pelätään hankaloittavan elämää". 15.4.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11306970>
8. Yle. Oulunkaaren alueella on todettu yksittäisiä koronatartuntoja – tarkempia tietoja ei anneta tartuntojen vähäisen määrän vuoksi. 16.4.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11308222>
9. Yle. VNK patistaa ministeriöitä parempaan tiedonkulkuun eduskunnan suuntaan. 19.4.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11312769>.
10. Yle. Oikeudenkäyntejä keskeytetään koronapandemian vuoksi – juttusumaa aletaan purkaa kriisin jälkeen. 19.4.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11312776>.
11. Yle. Ministeri Pekonen: Tällaisia tietokatkoksia ei voi tapahtua kriisitilanteessa – Suomen hidastelu EU:n suojaruusteiden hankinnassa selvitetään nopealla aikataululla. 20.4.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11314664>
12. Yle. Kokoomus vaatii pääministerin ilmoitusta koronakriisin hoidosta ja STM:n poliittisessa johtamisessa tehdyistä virheistä – Hallitus palaa menoihin syksyn budjettiriihessä. 21.4.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11315142>
13. Yle. Päätös koulujen ja ravintoloiden avaamisesta tehdään epävarmoilla ennusteilla – Kukaan ei tiedä, kuinka tarttuva ja tappava korona todella on. 28.4.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11321713>
14. Yle. Perustuslakivaliokunta aloittaa selvityksen ongelmista eduskunnan tiedonsaantioikeudessa. 29.4.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11327636>
15. Yle. Hallituksen neuvottelut venyvät Säätytalossa – päätöksistä kerrotaan vasta huomenna. 3.5.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11332863>

16. Yle. Yle seurasi eduskunnan keskustelua koronakriisistä – Pääministeri Marin: "Kirurgisia suu- ja nenäsuojaimia ei ole riittävästi koko väestön tarpeisiin". 6.5.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11337461>
17. Yle. THL vastasi huutoon – avaa koronaepidemian mallinnuksen taustoja. 8.5.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11341915>
18. Yle. Kokoomuksen Orpo arvosteli hallituksen strategiaa – Marin vastasi tiukasti Twitterissä: Olen vastannut kysymyksiin. 16.5.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11355423>
19. Yle. Toimittajalta: Suomen koronatilanne maailman huippua – Lopettakaa vänkääminen, Orpo ja Marin! 17.5.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11356169>
20. Yle. Eduskunta valmistelelee noottia ulko- ja puolustusministeriöille: Kansanedustajilta pimitettiin tietoja NATO-yhteistyöstä. 20.5.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11362560>
21. Yle. Rajavartiolaitosta arvostellaan toimivaltuuksien ylittämistä – viranomaisen mukaan rajanylityksistä on luovuttu vapaaehtoisesti, mutta moni suomalainen kokee tulleensa käännytetyksi. 21.5.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11361985>.
22. Yle. Koordinaatioryhmän puheenjohtaja: Suojavälineasiat voivat olla salassapidettäviä, muuten pyydyt asiakirjat luovutetaan. 23.5.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11365621>
23. Yle. Koronatyö kulisseissa jää osin julkisuudelta piiloon – valtioneuvoston kanslia salaa koronakoordinaation asiakirjat lukuun ottamatta esityslistoja. 23.5.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11365469>.
24. Yle. Miksi Marinin hallituksen on ollut vaikea viestiä koronalinjaansa? Yle etsi vastaukset 7 kiistelyyn kysymykseen. 24.5.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11365166>
25. Yle. Pääministeri Marin koronapaperien julkisuudesta: Tietopyynnöt eivät ole olleet ministerien käsittelyssä. 25.5.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11367871>
26. Yle. Pitääkö koronakuolemista kertoa? – Vaasan sairaanhoitopiiri kiistää pimittäneensä tietoa. 27.5.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11371065>
27. Yle. Eduskunnan puolustusvaliokunta: Etenkin Suomen NATO-yhteistyöstä vaikeuksia saada tietoa ministeriöistä – Yksi tapaus "räikeä laiminlyönti". 27.5.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11370206>

28. Yle. Eduskunnassa käytiin kiivas keskustelu EU:n isosta elvytyspaketista – oppositio kävi jo etukäteen kuumana, kun hallituksen kantaa ei kuulunut. 4.6.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11385469>
29. Yle. Oikeuskansleri: Hallituksen päätöksentekotavan takia suositukset ja määräykset menivät koronaepidemian alussa sekaisin. 6.6.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11389235>
30. Yle. Asiakirjat: Oikeuskansleri puuttui hallituksen päätöksentekotapaan. 6.6.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11388735>
31. Yle. Oppositio syytti hallitusta EU:n elvytysrahaston asiakirjojen salaamisesta – Tuppurainen myönsi kömmähdyksen, mutta muuten kysymys on aivan normaalista menettelystä. 11.6.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11396340>
32. Yle. Analyysi: Länsirajan valvontaoperaatio näyttää yhä enemmän kansalaisten harhauttamiselta. 6.6.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11387856>
33. Yle. Näin STM selittää "koronatietojen panttaamista" oikeuskanslerille – "Covid 19 kuormittaa paljon, voimavarat keskitetty tilanteen hallintaan". 23.6.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11413386>

Ilta-Sanomat:

1. Ilta-Sanomat. Pääkirjoitus: Koronavirus testaa suomalaisten hermot – Vaikeistakin asioista pitää puhua. 3.3.2020. <https://www.is.fi/paakirjoitus/art-2000006426530.html>
2. Ilta-Sanomat. Tutkijat kritisoivat koronaviruksesta tiedottamista: ”Hallitus ja virkamiehet möhliivät”. 4.3.2020. <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000006428006.html>
3. Ilta-Sanomat. Lännen Media: THL:n koronavirusta koskevista pakkokeinoista ja tiedottamisesta kanneltu oikeuskanslerille. 9.3.2020. <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000006433515.html>
4. Ilta-Sanomat. Tutkijatohtori kritisoi hallituksen viestintää korona-viruksesta – pääministerin lausunto televisiossa herätti huolen. 12.3.2020. <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000006436396.html>
5. Ilta-Sanomat. Helsingin käräjäoikeus sulkee ovia yleisöltä. 18.3.2020. <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000006444480.html>

6. Ilta-Sanomat. STM kieltää sairaan-hoito-piirejä paljastamasta tietoja teho-hoidettavien määrästä. 19.3.2020. <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000006445893.html>
7. Ilta-Sanomat. Krista Kiuru perusteli ministeriön ohjetta olla kertomatta teho-hoitoon joutuneista korona-potilaista – paljasti itse lukumäärän. 19.3.2020. <https://www.is.fi/politiikka/art-2000006446037.html>
8. Ilta-Sanomat. Pääkirjoitus: Nyt tarvitaan avoimuutta enemmän kuin koskaan. 22.3.2020. <https://www.is.fi/paakirjoitus/art-2000006449021.html>
9. Ilta-Sanomat. Päätoimittajien yhdistys vaatii median toiminta-edellytysten turvaamista. 26.3.2020. <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000006453079.html>
10. Ilta-Sanomat. Päätoimittajien yhdistys vaatii median toiminta-edellytysten turvaamista. 26.3.2020. <https://www.is.fi/politiikka/art-2000006453342.html>
11. Ilta-Sanomat. Journalistiliitto toivoo hallitukselta pikaisia päätöksiä median tukemisesta koronakriisin keskellä. 7.4.2020. <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000006467041.html>
12. Ilta-Sanomat. Koronavirus ujuttautui hoiva-koteihin – moni STT:n haastattelema kunta kertoo tartunnoista. 8.4.2020. <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000006467819.html>
13. Ilta-Sanomat. Pääkirjoitus: Koronakriisissä johtajuus on hukassa – kriisiä eivät voi hoitaa sellaiset ministerit ja virkamiehet, jotka eivät ole tilanteen tasalla. 20.4.2020. <https://www.is.fi/paakirjoitus/art-2000006481210.html>
14. Ilta-Sanomat. Pääministeri Sanna Marin Twitterissä: Virheet on selvitettävä avoimesti. 21.4.2020. <https://www.is.fi/politiikka/art-2000006481685.html>
15. Ilta-Sanomat. Kokoomuksen Orpo pyytää pääministeriltä ilmoitusta ”korona-kriisin hoidosta sekä STM:n poliittisessa johtamisessa tehdyistä virheistä”. 21.4.2020. <https://www.is.fi/politiikka/art-2000006482070.html>
16. Ilta-Sanomat. THL julkaisi uusia tietoja: koronaan menehtynyt Suomessa ainakin yksi kolme-kymppinen. 23.4.2020. <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000006484722.html>

17. Ilta-Sanomat. THL:n Salminen ennusti tautihuippua syksylle – riippumattoman tutkijaryhmän professori kysyy, mihin arvio perustuu. 26.4.2020. <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000006487626.html>
18. Ilta-Sanomat. Selvitys journalismin tuesta poikkeus-tilanteessa luovutetaan ministeri Harakalle. 28.4.2020. <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000006489187.html>
19. Ilta-Sanomat. Suora lähetys kello 10: Miten journalismia aiotaan tukea keskellä koronakriisiä? Timo Harakka vastaanottaa raportin aiheesta. 28.4.2020. <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000006489306.html>
20. Ilta-Sanomat. Ministeri Harakka: Mediaa on lyöty moukarilla – journalismille ehdotetaan koronatukea ja pysyvää tukijärjestelmää. 28.4.2020. <https://www.is.fi/politiikka/art-2000006489447.html>
21. Ilta-Sanomat. Perustuslakivaliokunta aloittaa selvityksen tiedon pimittämisestä eduskunnalta – Antti Häkkänen: ”Ei ole tarkoitus pelkästään etsiä syyllisiä”. 29.4.2020. <https://www.is.fi/politiikka/art-2000006490910.html>
22. Ilta-Sanomat. Reijo Ruokasen kolumni: STM:n johtamisongelma on ministereiden vastuulla. 29.4. <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000006490153.html>
23. Ilta-Sanomat. Pääministeri Marin ja ryhmäjohtaja Mykkänen kävivät napakan sananvaihdon laumasuojasta: ”Kumpi on oikea totuus tänään?”. 29.4.2020. <https://www.is.fi/politiikka/art-2000006491434.html>
24. Ilta-Sanomat. THL julkaisi korona-mallinnoksen taustaoletuksia – asiantuntija: ”taudin vakavuutta on aliarvioitu”. 8.5.2020. <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000006502196.html>
25. Ilta-Sanomat. HS: Oikeuskansleri pyytää selvitystä koronatietojen panttaamisesta. 14.5.2020. <https://www.is.fi/politiikka/art-2000006507964.html>
26. Ilta-Sanomat. Sanasota yltyy: Marinilta tyrmäävä vastaus Orpon kritiikkiin: ”Valheellisia väittämiä” – Orpo: ”Missä olen valehdellut?”. 16.5.2020. <https://www.is.fi/politiikka/art-2000006509907.html>
27. Ilta-Sanomat. Marinin ja Orpon raju sananvaihto jakaa eduskuntaryhmiä: ”Ei ole kunniaksi suomalaiselle politiikalle”. 17.5.2020. <https://www.is.fi/politiikka/art-2000006510972.html>

28. Ilta-Sanomat. Marinin ja Orpon sananvaihto sai Twitterin lähtemään laukalle – ”itkupotku-raivari”, ”harkitsematon ja ylimielinen”. 17.5.2020. <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000006511004.html>
29. Ilta-Sanomat. Pääkirjoitus: Marinin ja Orpon kiista palautti politiikan normaaliin. 18.5.2020. <https://www.is.fi/paakirjoitus/art-2000006511901.html>
30. Ilta-Sanomat. STT: Valtioneuvoston kanslia panttaa koronaryhmän asiakirjoja – julkistaa vain esityslistat. 23.5.2020. <https://www.is.fi/politiikka/art-2000006516662.html>
31. Ilta-Sanomat. Pääministeri Marin määräsi julkistamaan koronaryhmän tiedot – poliitikot ihmettelevät tilannetta. 23.5.2020. <https://www.is.fi/politiikka/art-2000006516742.html>
32. Ilta-Sanomat. Kommentti: Suomessako maailman paras hallinto? 25.5.2020. <https://www.is.fi/politiikka/art-2000006518744.html>
33. Ilta-Sanomat. Pääministeri Marin koronapaperien julkisuudesta: Tietopyynnöt eivät ole olleet ministerien käsittelyssä. 25.5.2020. <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000006518797.html>
34. Ilta-Sanomat. Eduskunta keskusteli EU:n elvytysrahastosta: Näin eri puolueet kommentoivat 750 miljardin tukipakettia. 4.6.2020. <https://www.is.fi/politiikka/art-2000006530285.html>
35. Ilta-Sanomat. Valtioneuvoston koronaryhmän sähköpostiviestit paljastavat: Marin turhautui keinojen vähyyteen, ministeriöillä erimielisyyksiä lainsäädännöstä. 4.6.2020. <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000006530394.html>
36. Ilta-Sanomat. Koronakoordinaatio-ryhmän asiakirjat paljastavat kriisin alussa koetun suojaruste-ahdingon – STM:n arvio riittävydestä muuttui täysin vain viikossa. 5.6.2020. <https://www.is.fi/politiikka/art-2000006531095.html>
37. Ilta-Sanomat. Asiakirjat: Oikeuskansleri puuttui hallituksen päätöksen-tekotapaan. 6.6.2020. <https://www.is.fi/politiikka/art-2000006532120.html>
38. Ilta-Sanomat. Perustuslakivaliokunta puuttui valtioneuvoston tahtoon salata Suomen kanta EU:n hätärahoitukseen – Häkkinen: ”Herättää jo epäilyksiä näin suuressa asiassa”. 11.6.2020. <https://www.is.fi/politiikka/art-2000006537141.html>

39. Ilta-Sanomat. Tuppurainen: Valtioneuvosto voisi ryhtyä hakemaan rahoituskehys-kokonaisuuden asiakirjoihin vaiteliaisuutta vain osittain – ”Toimimme kuten eduskunta linjaa”. 12.6.2020. <https://www.is.fi/politiikka/art-2000006539513.html>
40. Ilta-Sanomat. STM antoi selvityksen koronatietojen panttaamisesta – professori pyysi listaa koronapotilaiden henkilötunnuksista. 23.6.2020. <https://www.is.fi/politiikka/art-2000006550261.html>
41. Ilta-Sanomat. Reijo Ruokasen kolumni: Kun THL hallituksella lattian pyyhki. 24.6.2020. <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000006550139.html>

LIITE 2: LUOKKIEN ESIINTYMINEN AINEISTOSSA

	HS1	HS2	HS3	HS4	HS5	HS6	HS7	HS8	HS9	HS10	HS11	HS12	HS13	HS14	HS15	HS16	HS17	HS18	HS19
asiantuntija kriittinen	0	0	0	0	0	0	0	3	0	1	0	1	0	0	7	0	0	2	0
avoimuus	0	0	0	2	0	2	0	0	1	2	1	0	3	2	7	3	0	0	0
avoin tiede	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	3	2	5	0	0	1	0	0	0
epäselvä tiedottaminen	1	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0
julkisuus	0	1	4	0	2	1	0	0	4	1	1	0	0	11	19	4	1	4	4
julkisuuslaki	0	0	0	0	0	1	1	3	11	3	0	0	2	7	16	2	0	1	0
luottamus päättäjiin	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
media kriittinen	0	2	2	0	0	1	0	1	4	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
oikeus tietoon	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	1	0	0
päättäjien/viranomaisten tietojen kyseenalaistaminen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
perustelu salassapidolle	6	0	0	0	0	0	3	2	6	2	0	1	5	2	8	5	0	0	1
perustelujen vaatiminen tai arvuuttelu salassapidolle	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	4	2	0	0	0	0
perustelu tietojen jakamiselle	0	1	8	7	0	3	0	5	9	7	4	2	6	6	8	2	0	2	0
perustuslaki	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	3	0	0	0	1	0
tarveharkinta	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
tiedotus	6	0	4	4	1	6	0	0	0	0	0	0	6	1	0	0	0	0	0
tietojen jakaminen	6	0	3	0	0	0	0	6	1	1	0	1	8	0	3	2	0	1	0
tietojen salaaminen	6	0	3	0	0	1	6	7	6	1	1	2	5	4	11	4	0	0	0
tietopyyntö	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	4	0	1	0
tyytymättömyys tietojen julkaisuun	0	0	2	0	0	1	5	6	4	0	2	2	5	4	13	3	1	0	0
tyytyväisyys tietojen jakamiseen	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
viranomaisen viivyttely	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	4	0	0	0
viranomaisen/ministeriön toimien selvitys	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	1	0	0	0	0
yksityisyyden suoja	2	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

	HS20	HS21	HS22	HS23	HS24	HS25	HS26	HS27	HS28	HS29	HS30	HS31	HS32	HS33	HS34	HS35	HS36	HS37	Yle1
asiantuntija kriittinen	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
avoimuus	1	1	0	2	0	0	2	1	2	0	1	0	4	2	0	1	2	1	0
avoin tiede	0	0	0	0	0	2	4	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0
epäselvä tiedottaminen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9	0	0	0	2	0	2	2	0
julkisuus	4	1	1	0	0	3	2	2	3	3	9	3	3	2	4	0	2	1	0
julkisuuslaki	0	0	0	0	0	4	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0
luottamus päättäjiin	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
media kriittinen	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	8	3	1	0	0	0	0	0	4
oikeus tietoon	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	2	0	0	1	0
päättäjien/viranomaisten tietojen kyseenalaistaminen	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1
perustelu salassapidolle	4	2	0	0	0	6	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0
perustelujen vaatiminen tai arvuuttelu salassapidolle	1	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
perustelu tietojen jakamiselle	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	2	6	3	0
perustuslaki	5	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
tarveharkinta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
tiedotus	0	1	0	0	0	1	1	1	1	0	4	1	0	0	2	0	0	6	5
tietojen jakaminen	1	1	0	0	0	3	2	0	0	0	1	2	0	0	2	1	0	0	0
tietojen salaaminen	14	4	2	1	0	2	1	0	0	1	2	0	0	0	1	0	2	1	1
tietopyyntö	0	1	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
tyytymättömyys tietojen julkaisuun	7	3	1	0	0	2	1	0	0	4	7	4	0	2	6	0	4	0	0
tyytyväisyys tietojen jakamiseen	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0
viranomaisen viivyttely	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
viranomaisen/ministeriön toimien selvitys	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
yksityisyyden suoja	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	3	0

	Yle2	Yle3	Yle4	Yle5	Yle6	Yle7	Yle8	Yle9	Yle10	Yle11	Yle12	Yle13	Yle14	Yle15	Yle16	Yle17	Yle18	Yle19	Yle20
asiantuntija kriittinen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
avoimuus	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
avoin tiede	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	3	0	0	0
epäselvä tiedottaminen	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	1	0	0	0	0	0	0	1	0
julkisuus	0	0	0	0	0	0	0	3	1	1	0	1	2	1	0	0	1	0	4
julkisuuslaki	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
luottamus päättäjiin	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
media kriittinen	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
oikeus tietoon	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	4	0	0	0	1	0	4
päättäjien/viranomaisten tietojen kyseenalaistaminen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
perustelu salassapidolle	5	2	1	1	0	1	3	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
perustelujen vaatiminen tai arvuuttelu salassapidolle	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
perustelu tietojen jakamiselle	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	1
perustuslaki	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1
tarveharkinta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
tiedotus	2	3	3	0	0	4	1	3	0	3	2	0	1	0	0	0	3	1	0
tietojen jakaminen	2	1	1	0	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	4	2	0	2
tietojen salaaminen	2	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	3	0	1	0	0	7
tietopyyntö	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
tyytymättömyys tietojen julkaisuun	0	2	0	0	0	3	0	5	0	2	1	2	4	0	1	1	1	0	7
tyytyväisyys tietojen jakamiseen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	1
viranomaisen viivyttely	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
viranomaisen/ministeriön toimien selvitys	0	0	0	2	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
yksityisyyden suoja	2	1	5	4	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

	Yle21	Yle22	Yle23	Yle24	Yle25	Yle26	Yle27	Yle28	Yle29	Yle30	Yle31	Yle32	Yle33	IS1	IS2	IS3	IS4	IS5	IS6
asiantuntija kriittinen	1	2	7	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	3	0	3	0	0
avoimuus	0	1	1	1	3	0	0	0	0	0	0	1	0	2	1	0	1	0	1
avoin tiede	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
epäselvä tiedottaminen	0	0	0	2	0	0	0	0	2	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0
julkisuus	0	5	9	1	2	0	4	1	3	1	1	1	0	0	0	0	0	3	0
julkisuuslaki	0	4	9	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
luottamus päättäjiin	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0
media kriittinen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	2	0	0	0	0	0
oikeus tietoon	0	0	0	1	1	0	7	4	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0
päättäjien/viranomaisten tietojen kyseenalaistaminen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
perustelu salassapidolle	0	3	3	3	1	1	0	0	0	0	3	1	4	0	0	1	1	2	4
perustelujen vaatiminen tai arvuuttelu salassapidolle	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0	0	0	1	0	0
perustelu tietojen jakamiselle	0	0	2	0	1	2	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	2	0	0
perustuslaki	0	0	0	0	0	0	4	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
tarveharkinta	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
tiedotus	1	0	0	1	0	4	0	0	2	0	0	5	0	0	6	2	2	0	4
tietojen jakaminen	1	3	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1
tietojen salaaminen	0	6	5	4	1	2	4	1	0	0	4	3	2	1	0	0	0	2	2
tietopyyntö	0	3	3	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
tyytymättömyys tietojen julkaisuun	1	3	3	4	1	1	4	4	0	0	2	3	1	0	2	1	3	0	0
tyytyväisyys tietojen jakamiseen	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0
viranomaisen viivyttely	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
viranomaisen/ministeriön toimien selvitys	0	0	1	1	0	0	1	0	4	1	0	0	5	0	0	0	0	0	0
yksityisyyden suoja	0	0	0	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2

	IS7	IS8	IS9	IS10	IS11	IS12	IS13	IS14	IS15	IS16	IS17	IS18	IS19	IS20	IS21	IS22	IS23	IS24	IS25
asiantuntija kriittinen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	2	0
avoimuus	1	4	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
avoin tiede	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0
epäselvä tiedottaminen	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	0
julkisuus	0	2	1	3	1	0	0	0	1	0	0	1	2	1	5	0	0	0	2
julkisuuslaki	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
luottamus päättäjiin	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
media kriittinen	0	2	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
oikeus tietoon	0	0	1	0	1	0	0	0	2	0	0	1	1	1	5	0	0	0	0
päättäjiä/viranomaisten tietojen kyseenalaistaminen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
perustelu salassapidolle	3	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1
perustelujen vaatiminen tai arvuuttelu salassapidolle	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
perustelu tietojen jakamiselle	2	3	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1
perustuslaki	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	2
tarveharkinta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
tiedotus	2	2	1	0	1	5	1	0	3	3	2	2	2	2	0	0	2	2	0
tietojen jakaminen	2	1	0	0	0	5	0	0	1	3	0	0	0	0	0	1	0	3	0
tietojen salaaminen	1	2	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	4	1	0	1	3
tietopyyntö	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
tyytymättömyys tietojen julkaisuun	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	1	1	0	1
tyytyväisyys tietojen jakamiseen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
viranomaisen viivyttely	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
viranomaisen/ministeriön toimien selvitys	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	1	0	0	2
yksityisyyden suoja	3	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0

	IS26	IS27	IS28	IS29	IS30	IS31	IS32	IS33	IS34	IS35	IS36	IS37	IS38	IS39	IS40	IS41	kokonais määrä
asiantuntija kriittinen	0	0	0	0	6	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	56
avoimuus	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	68
avoin tiede	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	4	41
epäselvä tiedottaminen	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	44
julkisuus	2	1	0	1	9	7	0	2	2	0	1	4	2	1	1	1	198
julkisuuslaki	0	0	0	0	8	8	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	92
luottamus päättäjiin	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
media kriittinen	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	4	50
oikeus tietoon	3	2	1	1	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	68
päättäjien/viranomaisten tietojen kyseenalaistaminen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
perustelu salassapidolle	0	0	0	0	1	3	0	0	0	0	0	0	1	3	5	2	122
perustelujen vaatiminen tai arvuuttelu salassapidolle	0	0	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	29
perustelu tietojen jakamiselle	0	0	0	0	4	5	0	0	0	0	0	0	2	1	1	4	130
perustuslaki	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	40
tarveharkinta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
tiedotus	5	3	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	145
tietojen jakaminen	2	2	0	1	0	1	0	0	0	1	2	0	1	0	0	1	97
tietojen salaaminen	0	1	1	0	5	6	1	2	0	1	0	0	7	5	3	3	192
tietopyyntö	0	0	0	0	2	4	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	33
tyytymättömyys tietojen julkaisuun	3	2	1	1	5	3	1	0	2	0	0	0	3	2	3	1	185
tyytyväisyys tietojen jakamiseen	3	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	24
viranomaisen viivyttely	0	0	0	0	4	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	18
viranomaisen/ministeriön toimien selvitys	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	39
yksityisyyden suoja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	40