

Eliisa Raitanen

LAUTAKUNNAN TIEDOKSIANNOT  
JA ASIAKIRJAT TIETOVERKOSSA  
- CASE SOMERON KAUPUNKI

Liiketalouden koulutusohjelma  
2018

# LAUTAKUNNAN TIEDOKSIANNOT JA ASIAKIRJAT TIETOVERKOSSA – CASE SOMERON KAUPUNKI

Raitanen, Eliisa  
Satakunnan ammattikorkeakoulu  
Liiketalouden koulutusohjelma  
Toukokuu 2018  
Ohjaaja: Blomroos Marja-Leena  
Sivumäärä: 31

Asiasanat: Lautakunta, salassa pito, julkisuus, tietosuoja, viestintä

---

Opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää miten kunnallishallinnossa lautakunnan tiedoksiantoihin liittyvä viestintä toteutetaan hyvällä hallinnolla, julkisuus ja salassa pidettävät asiat huomioiden tietoverkossa uuden kuntalain edellyttämällä tavalla. Opinnäytetyössä käydään läpi sitä, miten julkisuus ja salassa pidettävät asiat tulee huomioida lautakunnan asioiden käsittelyssä, miten uusi ja vanha kuntalaki eroavat lautakunta-asioiden tiedoksiantojen osalta ja mitä mahdolliset lain velvoittamat muutokset edellyttävät kunnilta.

Tapaustutkimuksessa tutkittiin projektia, jossa Someron kaupungin perusturvalautakunnan kokousmateriaalit siirrettiin sähköiseen muotoon. Projektin tavoitteena oli saada kokousmateriaalit tietoverkkoon lautakunnan jäsenten saataville siten, että salassa pidettävät tiedot pysyvät salaisina.

Projektin aikana kehitettiin tavat ja keinot, joilla tavoitteeseen päästiin mahdollisimman käyttäjäystävällisesti. Kehitysideoita tuli sekä projektin aikana että sen jälkeen ja työ niiden parissa jatkuu edelleen.

# NOTIFICATIONS OF MUNICIPAL BOARDS AND DOCUMENTS IN DATA NETWORK – CASE CITY OF SOMERO

Raitanen, Eliisa

Satakunnan ammattikorkeakoulu, Satakunta University of Applied Sciences

Degree Programme in Business Administration

May 2018

Supervisor: Blomroos Marja-Leena

Number of pages: 31

Keywords: Municipal boards, concealment, publicity, data protection, communication

---

The purpose of this thesis was to find out how to carry out a project of municipal boards' notifications required by communal law with paying attention to good governance, publicity and concealment in data network. Thesis looks through for how to notice publicity and concealment in treatment of municipal board items, how new and the old communal law differs from notifications of municipal boards point of view and what changes cities should do required by the law.

Case study is about project where City of Someros' social security boards proceedings of the meeting were transferred into electronic documents. The purpose of the project was to put proceedings of the meeting in data network in a way that they are available for members of the board and that they remain confidential.

Ways and facilities were developed during the project, so that the goal was reached the most user-friendly. Improvement ideas came during the project and after the project and work with them still goes on.

# SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	5
2	TUTKIMUSONGELMA JA -MENETELMÄ .....	5
2.1	Tapaus- eli case-tutkimus .....	6
3	HYVÄ HALLINTOTAPA.....	7
4	VIESTINTÄ KUNTALAIN MUKAAN.....	8
4.2	Miten vanha laki määritteli kunnan viestinnän ja miten uusi sen nyt määrittelee .....	10
4.3	Viranomaisen tiedonhallintatapa .....	12
4.4	Kunnat ja tietoyhteiskunta .....	12
5	JULKISUUSPERIAATE .....	14
5.1	Julkisuuslaki.....	14
5.2	Julkisuusperiaate .....	15
5.3	Julkisuusolettama.....	17
5.4	Toteuttamistavat.....	18
5.4.1	Käsittelyn julkisuus .....	18
5.4.2	Asiakirja julkisuus .....	19
6	SALASSA PIDETTÄVÄT ASIAT.....	20
6.1	Salassapitovelvollisuus .....	20
6.2	Arkaluontoiset tiedot.....	21
6.3	Salassapitorikos.....	21
6.4	Tietoturvallisuus ja tietosuojat.....	21
7	CASE - SOMERON KAUPUNGIN PERUSTURVALAUTAKUNNAN KOKOUSASIAKIRJOJEN KÄSITTELY .....	22
7.1	Somero kaupunkina ja organisaationa .....	22
7.2	Prosessin alku.....	23
7.3	Tehtäväjärjestys .....	24
7.4	Teoria ja käytäntö .....	25
7.5	Tiedottaminen Someron kaupungin perusturvalautakunnassa.....	26
7.6	Yhteenveto .....	27
8	POHDINTA.....	28
	LÄHTEET .....	30

## 1 JOHDANTO

Kuntalaki 1236/2015 tuli voimaan 1. toukokuuta 2015 siten, että merkittävää osaa laista sovelletaan vasta 1.6.2017 lukien, jolloin uusi kuntavaalikausi alkoi. Uusi laki kumosi vanhan kuntalain (365/1995). Kuntalain uudistuksen tavoitteena oli ottaa huomioon kuntien muuttuvasta toimintaympäristöstä ja uusista kuntahallinnon rakenteista aiheutuvat muutostarpeet. Laki pysyi muutoin edelleen kunnan hallintoa ja toimintaa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskevana yleislakina. Uudessa laissa muun muassa kunnan ilmoitusten ja viestinnän pääkanavaksi määriteltiin yleinen tietoverkko ja pöytäkirjojen nähtävänä pitäminen siirtyi myös yleiseen tietoverkkoon. (Harjula 2015.)

Tässä työssä perehdytään siihen, mitä lain edellyttämät muutokset vaativat ja mitä sen johdosta tulee ottaa huomioon. Kunnan toimintaperiaatteisiin, kuten hyvään hallintotapaan ja julkisuusolettamaan, tuli siksi myös perehtyä tarkemmin. Tarkastelun kohteena ovat myös salassa pidettävät asiat ja niiden huomioon ottaminen.

Tutkimusosiossa perehdytään tapaustutkimukseen, jossa seikkaperäisesti käydään läpi projektia, joka toteutettiin varsinaissuomalaisessa Someron kaupungissa siirtämällä kaupungin perusturvalautakunnan kokousmateriaalit sähköiseen muotoon. Käytössä olevat ohjelmat ja järjestelmät asettivat osaltaan haasteita projektin toteuttamiseen tavoitteiden mukaisesti. Lopputuloksesta tuli kuitenkin toimiva ja tavoitteet saavutettiin. Vaikka tutkimus ei suoraan ole yleistettävissä, voi tuloksia ja projektin osa-alueita sekä kehitysideoita hyödyntää muissa vastaavissa tilanteissa.

## 2 TUTKIMUSONGELMA JA -MENETELMÄ

Opinnäytetyön ongelmana on se, miten kunnallishallinnossa lautakunnan tiedoksiantoihin liittyvä viestintä toteutetaan hyvällä hallinnolla, julkisuus ja salassa pidettävät asiat huomioiden tietoverkossa uuden kuntalain edellyttämällä tavalla. Miten julkisuus ja salassa pidettävät asiat tulee huomioida lautakunnan asioiden käsittelyssä? Ja miten

uusi ja vanha kuntalaki eroavat lautakunta-asioiden tiedoksiantojen osalta ja mitä mahdolliset lain velvoittamat muutokset edellyttävät kunnilta?

Tapaustutkimuksella selvitin miten Someron kaupungin perusturvalautakunnan kokousmateriaalit siirretään sähköiseen muotoon siten, että ne olisivat lautakunnan jäsenien käytettävissä, mutta kuitenkin huomioiden tiettyjen asiakirjojen salassapidot.

## 2.1 Tapaus- eli case-tutkimus

Tapaustutkimus on perusteellinen ja tarkkapiirteinen kuvaus tutkittavasta tapahtumakulusta tai ilmiöstä. Tapaustutkimuksen lähtökohtana on kerätä mahdollisimman monipuolinen aineisto ja kuvata kohde perusteellisesti. Yksi tärkeä kysymys on ”mitä voimme oppia tapauksesta?”. Tutkimuksella pyritään siis selvittämään jotakin, mikä ei entuudestaan ole tiedossa, mutta vaatii lisäselvityksiä. Tapaustutkimus soveltuu myös hyvin vastaamaan kysymyksiin miten ja miksi, koska se tarkastelee useimmiten monimutkaisia ja pitkään jatkuvia ilmiöitä. Päämääränä pyritään lisäämään ymmärrystä tutkittavasta tapauksesta ja olosuhteista, joiden lopputuloksena tapauksesta tuli sellainen kuin tuli. (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 9-10.)

Tapaustutkimuksessa tutkijan omat havainnot ja keskustelut ovat välineinä käytettyjä kuin välilliset mittaustavat. Analyysissä tutkijan pyrkimyksenä on paljastaa odottamattomia seikkoja. Teorian ja hypoteesien testaamisella on vähäisempi merkitys kuin aineiston monitahoisella ja yksityiskohtaisella tarkastelulla. Tutkimuksen kohdejoukko valitaan tarkoituksenmukaisesti ja tapauksia käsitellään ainutlaatuisina ja tulkitaan aineistoa myös sen mukaisesti. Case-tutkimus toteutuu joustavasti ja suunnitelmia muutetaan olosuhteiden mukaisesti, jolloin myös tutkimussuunnitelma muotoutuu tutkimuksen edetessä. Perusteellinen tapaustutkimus ei ole pelkästään laveaa aineiston kuvailua, vaan johdonmukaisesti etenevä, tulkintoihin ja analyysiin nojaava erityinen lähestymistapa. Teoreettiseen kehykseen juurtuminen onkin case-tutkimuksen suurin haaste: selkeä käsitteellinen kehys antaa tulkintaperustan tutkimuksen tuloksille. (Aaltio 2014.)

Tapaustutkimus voi olla niin sanottu selittävä eli siinä pyritään vastaamaan kysymykseen, miksi tapaus on juuri sellainen kuin se on, tai miksi se on kehittynyt juuri tietyllä tavalla. Selittävään tapaustutkimukseen voidaan luokitella myös sellainen prosessuaalinen tutkimus, jonka tavoitteena on selittää prosessiin liittyvien vaiheiden ja tapahtumien välisiä suhteita. (Eriksson & Koistinen 2014, 13.)

### 3 HYVÄ HALLINTOTAPA

Perusoikeus hyvään hallintoon määritellään perustuslain 21 §:ssä siten, että jokaisella on ainakin oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti, ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa ja jokaisella on oikeus tulla kuulluksi hallintoasiaa käsiteltäessä, saada perusteltu päätös sekä on oikeus muutoksenhakuun hallintoasiassa annettuun päätökseen. Hallintoasian käsittelyn julkisuus kuuluu myös hyvään hallintoon. Lisäksi hyvään hallintoon kuuluu myös muita menettelyllisiä oikeuksia, kuten esimerkiksi asiakkaiden tasapuolinen kohtelu, hallinnon palveluperiaate, neuvonta, virkatoiminnan puolueettomuus ja käsittelyn objektiivisuus. (Mäenpää 2011, 2.)

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat hallinnon oikeusperiaatteet, jotka ohjaavat viranomaisen päätösharkintaa ja muuta asian käsittelyä. Nämä tulee ottaa huomioon kaikessa julkisen hallinnon toiminnassa, ei vain hallintoasian käsittelyssä ja päätöksenteossa. (Sallinen, Majoinen & Salenius 2012, 72.)

Merkitykseltään ”hyvä hallinto” on laaja. Se voi tarkoittaa eri asioita riippuen näkökulmasta ja painotuksesta. Toisin sanoen se, mikä on hyvää hallintoa tehokkuuden ja taloudellisuuden kannalta, ei välttämättä ole sitä yksilön oikeuksien ja toiminnan laadun kannalta. (Mäenpää 2011, 64.)

Hyvällä hallinnolla lisätään luottamusta, avoimuutta, tehokkuutta, joustavuutta ja lähestyttävyyttä sekä tehostetaan mahdollisuuksia vaikuttaa viranomaisten toimintaan. Julkishallintoon kohdistuu nykyään myös uudenlaisia laadullis-sisällöllisiä odotuksia

ja vaatimuksia erityisesti julkisten palvelujen järjestämisessä. Tarkoittaen sitä, että pelkkä lainmukainen hallintotoiminta tai hyvinvointivaltioon kuuluvien etujen ja palveluiden saaminen ei enää ihmisille riitä, vaan viranomaisilta vaaditaan laadullisesti enemmän ja parempaa. (Mäenpää 2011, 63.)

Kuntien toiminnassa tulee noudattaa lakia sekä julkiselle hallinnolle ominaisia periaatteita, kuten muun muassa demokratia-, legaliteetti-, objektiviteetti-, yhdenvertaisuus- sekä julkisuus- ja salaisuusperiaatetta. Hyvän hallinnon periaate pitää myös sisällään edellä mainitut periaatteet, kuten myös kunnallisen toiminnan tehokkuuden, taloudellisuuden, vaikuttavuuden ja nopeuden sekä kunnan asukkaisiin kohdistuvan palvelualltiuden ja aivan erikoisesti yleisten asioiden ja asiakirjojen julkisuuden. Hallinnon tulee olla hyvää sekä hallinnon itsensä vuoksi, että hallinnon asiakkaiden vuoksi. (Heuru, Mennola & Ryynänen 2011, 256-259.)

## 4 VIESTINTÄ KUNTALAIN MUKAAN

### 4.1 Kuntien viestintä ja tiedottaminen

Viestinnän tehtävänä on sekä tiedon siirto että yhteisöllisyyden ja luottamuksen luominen. Kunnan viestintä ei ole vain viestinnän ammattilaisten vastuulla vaan se kuuluu kaikille kuntaorganisaation luottamushenkilöille, viranhaltijoille ja työntekijöille. Viestintä voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen viestintään, jossa sisäinen viestintä on johdon, toimielinten ja henkilöstön välistä tiedonvälitystä ja vuorovaikutusta suunnitelmista, tehdyistä päätöksistä ja toiminnasta. Ulkoinen viestintä taas kohdistuu kuntalaisiin ja muihin kunnan sidosryhmiin. Avoimella vuorovaikutuksella edesautetaan demokratian toteutumista ja luodaan mahdollisuuksia yhteisöllisyyden positiiviseen kehitykseen. Viestinnällä edistetään kuntalaisten luottamusta kunnan toimintaan ja päätöksentekoon ja samalla tuetaan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. (Sallinen ym. 2012, 192.)



Perustuslain 22 §:n 1 momentin säännöksen mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja siten myös perustuslain 12 §:n 2 momenttiin perustuvan julkisuusperiaatteen toteutuminen. Lisäksi julkisuuslaissa on viranomaisen tiedottamisvelvollisuuksia määritteleviä säännöksiä, samoin kuin kuntalaissa on myös erikseen säännelty kunnan velvollisuudesta tiedottaa päätöksistään ja toiminnastaan. (Mäenpää 2011, 299.)

Julkishallinnolla on ehkä joskus ollut tiedon monopoli, mutta ei kuitenkaan enää pitkiin aikoihin. Hallinto ei voi enää perustua tiedon saatavuuden sääntelyyn, vaan kaikki julkishallinnon tuottama tieto, paitsi salassa pidettäväksi määritelty, on julkista ja avointa. (Sauri 2015, 30.)

Hallinnon julkisuusperiaatteella taataan se, että kuntalaisella on oikeus saada tietoa kunnan toiminnasta ja päätöksistä, ja että kunnan asukas voi valvoa oikeuksiensa ja etuuksiensa toteutumista sekä saada tietoa sellaisistakin asioista, jotka eivät välittömästi koske häntä itseään. Kunnilla on lakisääteinen velvollisuus tiedottaa asukkailleen vireillä olevista ja valmisteluvaiheessa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuksista ja niiden vaikutuksista. Kuntalaisille tulee myös kertoa, miten he voivat esittää kysymyksiä ja mielipiteitä asioiden valmistelijoille ja päättäjille. Palautteen vastaanottamisesta ja käsittelystä tulee myös huolehtia. Tiedottaminen koskee myös jo tehtyjä ratkaisuja ja niiden vaikutuksia. Kuntalaisille tulee tiedottaa, miten asioita on käsitelty, minkälaisia päätöksiä on tehty ja minkälaisia vaikutuksia niillä on kuntalaisten jokapäiväiseen elämään. Kunnan velvollisuuden kuuluu myös huolehtia siitä, että kunnan tehtäviä hoitamaan perustetun osakeyhtiön, yhdistyksen tmv. toiminnasta tiedotetaan. Lakisääteinen tiedottaminen tulisi tehdä tehokkaan viestinnän keinoin eikä vain välttämättömän minimitiedonannon tapaan. Esimerkiksi kunnallisten kuulutusten julkaiseminen kaupungintalon ilmoitustaululla ei ole tehokasta viestintää, vaikka sillä lain kirjain täytettäisiinkin. (Sallinen ym. 2012, 189-191.)

#### 4.2 Miten vanha laki määritteli kunnan viestinnän ja miten uusi sen nyt määrittelee

Vanha kuntalaki (365/1995) määritteli 63 §:ssä pöytäkirjan nähtävänä pidosta siten, että valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan pöytäkirja siihen liitettyine oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen on pidettävä pöytäkirjan tarkastamisen jälkeen yleisesti nähtävänä siten kuin siitä on ennakolta ilmoitettu. Muun viranomaisen pöytäkirja pidetään vastaavasti yleisesti nähtävänä, jos asianomainen viranomainen katsoo sen olevan tarpeellista. Vanhan kuntalain (365/1995) 64 § mukaan kunnan ilmoitukset on saatettava tiedoksi julkaisemalla ne julkisten kuulutusten ilmoitustaululla sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla. (Kuntalaki 1995, § 63 & § 64.)

1.6.2017 astuivat voimaan uuden kuntalain (410/2015) säännökset, joiden keskeisimpiä tavoitteita ovat valmistelun avaaminen ja kaksisuuntainen vuorovaikutus. Lain perusteluissa mainitaan viestinnän merkittävimiksi arvoiksi aktiivinen, monikanavainen, riittävä, ymmärrettävä ja oikea-aikainen viestintä, joka luo edellytyksiä osallistumiselle ja vaikuttamiselle. (Kuntaliitto 2016, 11.)

Uuden kuntalain (410/2015) 29 § mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista riittävästi tietoa. Kunnan on lisäksi myös tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Kunnan tulee huolehtia, että ilmoitusten lisäksi toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu, sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla. Ilmoitusten tulee olla yleisessä tietoverkossa 14 vuorokautta, jollei asian luonteesta muuta johdu. Ilmoituksen sisältämät henkilötiedot tulee poistaa tietoverkosta edellä mainitun ajan kuluttua. Kunnan on verkkoviestinnässään huolehdittava, että salassa pidettäviä tietoja ei viedä yleiseen tietoverkkoon ja että yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä toteutuu. Kunnan on viestinnässään käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä ja otettava huomioon kunnan eri asukasryhmien tarpeet. (Kuntalaki 2015, § 29 & § 108.)

Kuntalain viestintäpykälä (§ 29) koskee kaikkea kunnan toimintaa. Laissa kunnan toiminta on määritelty niin, että se kattaa kaiken, missä kunta on mukana. Tällöin myös siis tiedottaminen, valmistelun avoimuus ja vuorovaikutus ulottuvat kuntayhtymiin, kunnallisiin yhtiöihin ja yhteistyöhankkeisiin. Uudessa kuntalaissa korostuvat kuntalaisten oikeudet osallistua päätösten valmisteluun. Olennaisinta on, että tiedot kuntalaisten käytettävissä olevista osallistumisen ja vaikuttamisen keinoista tulee olla helposti saatavilla, esimerkiksi selkeästi jäseneltyinä internetissä. (Kuntaliitto 2016, 11.)

Kunnan viestinnän tulisi olla avointa mahdollisimman aikaisesta asioiden valmisteluvaiheesta lähtien, sillä vain avoimella ja aktiivisella vuorovaikutuksella voidaan saada parhaat mahdolliset päätökset aikaiseksi niin, että henkilöstö ja kuntalaiset ovat valmiita hyväksymään vaikeatkin päätökset. (Sallinen ym. 2012, 190.)

Vuorovaikutus on tehokkainta asioiden valmistelun alkuvaiheissa, jolloin osallistumisella on vielä paljon merkitystä ja vaikutusta. Kuntalaissa säädetäänkin, että viimeistään asian tullessa jonkin toimielimen käsittelyyn ja esityslistan valmistuttua asiasta on annettava tietoa yleisessä tietoverkossa. (Kuntaliitto 2016, 11.)

Kuntalain tiedottamissäännöstä täydentää yksittäisen asian vireilläolosta ilmoittamista koskeva hallintolain säännös, joka koskee tietynlaisia, lähinnä asuin- ja työympäristöä koskevia asioita. Hallintolain (434/2003) 41 §:ssä säädetään, että mikäli asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Mikäli vaikutusmahdollisuuksien varaaminen jätetään käyttämättä, voi kyseessä olla menettelyvirhe, joka aiheuttaa päätöksen kumoamisen. (Sallinen ym. 2012, 190-191.)

Kuntaliiton mukaan toimielinten esityslistat tulisi päivittää pöytäkirjoiksi kunnan verkkosivuille välittömästi kokouksen jälkeen ja tarvittaessa uudelleen pöytäkirjan tarkistuksen jälkeen. Päätöksistä tulee tiedottaa paikallisten tiedotusvälineiden kautta niiden kanssa sovittavalla tavalla välittömästi kokousten jälkeen. (Sallinen ym. 2012, 190.)

### 4.3 Viranomaisen tiedonhallintatapa

Julkisuuslaissa on säädös koskien viranomaisten velvollisuutta huomioida hyvän tiedonhallintatavan vaatimukset (JulkL 18 §). Hyvään tiedonhallintatapaan sisältyy peruseriaatteet asianhallinnasta, tietojärjestelmien avoimuuseriaatteet, määrittely- ja suunnitteluperiaatteet tietojärjestelmien, hallinnollisten ja lainsäädöllisten uudistusten osalta sekä tietoturvallisuuseriaatteet. Viranomaisten tulee järjestää asiakirjahallintonsa, tietojärjestelmänsä ja tietojenkäsittelyt siten, että asiakirjojen julkisuus onnistutaan vaivattomasti toteuttamaan ja että salassa pidettävät tiedot suojataan asianmukaisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että asiakirjojen ja rekisterien tietorakenteet suunnitellaan maksimoiden tietosisältöjen julkisuus siten, ettei julkisilla osilla paljasteta laissa salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja. Mikäli asiakirjaan sisältyy sekä julkisia että salassa pidettäviä tietoja, tulee ne pystyä erottelemaan helposti tiedonsaannin varmistamiseksi. (Voutilainen 2012, 97 & 113.)

Jotta viranomaiset voivat toimintansa avoimuutta kehittää, tulee viranomaisten tarvittaessa laatia oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöistään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Lisäksi viranomaiselle asetettu tiedotusvelvoite edellyttää viranomaisen tiedottavan toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Viranomaisen tulee huolehtia siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakohdat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla. (Heuru 2006, 238.)

### 4.4 Kunnat ja tietoyhteiskunta

Viestintä on saanut uusia ulottuvuuksia muun muassa Internetin ja mobiiliviestinnän myötä. Tästä osaksi johtuen myös julkinen hallinto ja poliittinen elämä käyvät läpi uudistumisprosessia, jossa tarkoituksena on sovittautuminen tietoyhteiskunnan asettamiin vaatimuksiin esimerkiksi tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämisellä toimintojen kehittämiseksi. Kunnissa uutta teknologiaa on mahdollista käyttää sähköisessä

hallinnossa ja johtamisessa, sähköisissä palveluissa, sähköisissä osallistumis- ja vaikuttamismuodoissa sekä verkkopohjaisissa hallinta- ja kehittämistoiminnoissa. Tietoyhteiskuntaan soviittautumisessa tulee julkisen hallinnon toimintoja kehittää niin, että kyseisen kehitysvaiheen tarjoamat mahdollisuudet pyritään hyödyntämään mahdollisimman täysimääräisesti siten, että samalla kyetään vastaamaan tämän kehityksen mukanaan tuomiin riskeihin ja haasteisiin, joita ovat esimerkiksi alueellinen eriarvoistuminen ja syrjäytyminen. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen (toim.) 2007, 132-134.) Vaikka väylä uudistumisille on avattu ja mahdollistettu uuden teknologian myötä, on jossain tapauksissa kuitenkin uudistuksen jarruna asenteet.

Organisaatioissa tai kunnissa voi piillä tiedostamaton tai tietoinenkin asenne, jonka mukaan todellisuutta hallittaisiin ensi sijassa rajoittamalla viestintää ja kommunikaatiota tai jopa pidättäytymällä niistä. Kaksisuuntaisen kommunikaation pelätään lisäävän työtaakkaa itsessään ja lisäksi myös sitä seuraavien lisävelvoitteiden myötä, kuten esimerkiksi asukkaiden tai asiakkaiden valituksista, vaatimuksista tai muista lisäselvityksistä joihin tulee vastata. Tällainen asenne tulisi kitkeä välittömästi. Vuorovaikutus tuo käyttöön valtavan resurssin: koko yhteisön osaamisen ja kapasiteetin. Vuorovaikutuksella voidaan myös lisätä kansalaisten ymmärrystä ja tietoa hallinnon toimintaa ohjaavista periaatteista ja sopimuksista, jolloin myös vähenee tarve ärtyneisiin yhteydenottoihin. Voidaan siis todeta, että todellisuutta voidaan hallita vain kommunikaatiolla, ei rajoittamalla sitä. (Sauri 2015, 10-11.)

Tiedon saatavuuden parannuttua ja tiedonvälityksen ja vuorovaikutuksen helpotuttua, ovat mahdollisuudet demokraattisen päätöksenteon pohjana olevaan kansalaiskeskusteluun paremmat kuin koskaan aikaisemmin. Se, että käytetäänkö uusia viestintävälineitä yhteiskunnallisesti merkitykselliseen keskusteluun vai joutavaan nippelitietoon, on toinen asia, mutta mahdollisuudet keskusteluun ovat ainakin teknisesti rajattomat. Jos julkishallinto jää tästä keskustelusta ulkopuolelle, sen toiminnan oikeutus väistämättä rapautuu, ja samalla rapautuu demokratia. (Sauri 2015, 31.)

## 5 JULKISUUSPERIAATE

### 5.1 Julkisuuslaki

Julkisuuslaki 621/1999 eli laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta säädettiin vuonna 1999 tarkoituksenaan ulottaa julkisuusperiaate koskemaan yleisesti viranomaisten toimintaa ja kaikenlaista muuta julkisen vallan käyttöä. Yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että julkisuuslainsäädäntö korostaa liiaksi julkisuuden rajoituksia ja sitä, että viranomaiset eivät tunne lainsäädäntöä riittävästi ja tulkitsevat pykäliä liian tiukasti julkisuuden rajoitusten suuntaan. (Kulla & Koillinen 2014, 2-4.)

Suljettu tai muuten salainen viranomaisen menettelytapa on huonoa hallintoa, ellei salassapidolle ole hyväksyttäviä ja välttämättömiä perusteita, kuten ihmisten yksityiselämän tai yritysten liikesalaisuuksien suojaaminen. (Mäenpää 2011, 96-97.)

Julkisen tiedon voi pyytämällä saada kuka tahansa, mutta se edellyttää aktiivisuutta ja toimeliaisuutta, joita ilman ei yleensä ole mahdollista saada julkista tietoa (Neuvonen 2008, 115). Suomen julkisuussäätely ei kiellä eikä ota kantaa siihen, kuinka viranomaiselta saatua julkista tietoa käytetään, joten niin sanotusta avoimesta tiedosta ei ole erillistä säätelyä. Tietoa saa käyttää käytännössä kaikenlaisiin käyttötarkoituksiin. Julkisen tiedon levittämisestä, julkaisemisesta tai muista käyttötarkoituksista tulevat mahdolliset seuraukset rikoslain tai muun säätelyn kautta, mutta ne ovat poikkeuksellisia. Julkisuuslain säätelyssä on henkilötietojen osalta huomioitava, että 16 §:n 3 momentin mukaan tietojen saajalla on oltava oikeus käyttää ja tallettaa kyseistä henkilötietoa. Asianosaisjulkisuuden osalta julkisuuslaissa on asianosaisjulkisuuden perusteella saatujen salassa pidettävien tietojen käyttö kielletty omaksi hyödyksi, toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. (Neuvonen 2017, luku 5.)

## 5.2 Julkisuusperiaate

Julkisuusperiaate ja julkisuusajattelu ovat kehittyneet modernimpaan suuntaan. Moderniin julkisuusperiaatteeseen voidaan katsoa kuuluvan viranomaistoiminnan avoimuus, julkinen keskustelu, tiedonvälitys useilla eri kanavilla, viestinnän vapaus sekä mielipiteen muodostus. Myös oikeus julkiseen tietoon ja velvollisuus sen antamiseen sekä avoin yhteiskunta ja tasavertaiset vaikuttamismahdollisuudet kuuluvat modernimpaan julkisuusperiaatteeseen. Rajanvedon julkisen ja salaisen välillä tulee olla selkeä ja ymmärrettävä ja ensisijaisena lähtökohtana pidetään julkisuutta ja vasta toissijaisena salassapitoa. (Tarukannel 2015.)

Julkisuusperiaatteet tarkoituksena on antaa yksilöille ja yhteisölle mahdollisuudet saada tietoa viranomaisen toiminnasta ja valvoa julkista valtaa ja julkisten varojen käyttöä. Periaatteen tarkoituksena on myös lisätä kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan ja antaa vaikuttamismahdollisuuksia myös niille, joilla ei ole virallista asemaa päätöksenteossa. Joukkotiedotusvälineet voivat toimia välineenä julkisuusperiaatteen toteuttamiselle, mutta tiedotusvälineiden palveleminen ei ole periaatteen tarkoituksena. (Voutilainen 2012, 70-71.)

Julkisuus toimii tiedon saamisen, viestinnän ja ilmaisun vapauden, mielipiteenmuodostuksen sekä julkisen keskustelun edellytyksenä ja samalla myös niiden välineenä, joita ilman yhteiskuntaa ei voida pitää modernina, avoimena yhteiskuntana. Viranomaisten toiminnassa moderni julkisuusperiaate sisältää ensisijaisesti oikeuden saada tieto julkisesta viranomaisen tallenteesta. Julkisuusperiaatteen katsovan merkitsevän jokaisen oikeutta päästä viranomaisen tallennemuodossa oleviin tietovarantoihin, joiden yleensä edellytetään olevan julkisia. Julkisuusperiaatteen toinen osa on viranomaisen velvollisuus luovuttaa pyydetty tieto, mikäli asiakirja tai siinä oleva tieto on julkinen. Kolmas julkisuusperiaatteen osa on proaktiivinen julkisuus eli viranomaisen velvollisuus oma-aloitteisesti ja aktiivisesti tiedottaa toiminnastaan. (Mäenpää 2016, 3-4.)

Kunnallishallinnossa asioiden käsittelyn julkisuus toteutuu parhaiten valtuuston kokousten julkisuuden kautta. Salassa pidettävien asioiden osalta julkisuutta ei ole, joten

tuolloin valtuusto voi pitää suljetun kokouksen. Valtuuston suljettu kokous on kuitenkin erittäin harvinainen eikä salassa pidettäviä asioitakaan valtuustossa juuri ole. Kuntalain mukaan kunnan muiden toimielinten kokoukset ovat julkisia vain, jos toimielin itse niin päättää. Julkisuuteen ja valtuustoon nähden käytäntö on siis päinvastainen muiden toimielinten kokouksissa, joiden julkisuus taas on erittäin harvinaista, mutta käsiteltävien asioiden julkiseksi tulo täyttää näin syntyvän julkisuusvajeen. (Heuru ym. 2011, 300.)

Julkisuusperiaatteen tulevaisuus on riippuvainen yhteiskunnan muutoksesta. Julkisuuteen vaikuttavia laajoja muutostekijöitä on varsinkin Euroopassa yksityisyyden suojan ja erityisesti henkilötietojen suojan merkityksen kasvaminen, jotka vaikuttavat suoraan julkisuuden alaan. Yksityisyyden suoja on kasvanut sananvapauden ja julkisuuden rajoituksesta vahvaksi ihmis- ja perusoikeudeksi, joka kuuluu EU:n toimivaltaan. Tasapainolla julkisuuden ja henkilötietojen suojan välillä on suora vaikutus siihen, millaisia tietoja julkinen valta voi kerätä, säilyttää ja luovuttaa. Samalla korostuu julkisen tiedon käyttö. Julkiset tiedot ovat pohjana julkiselle keskustelulle, jota käydään erityisesti joukkotiedotusvälineissä. Yksityisyyden suojan merkityksen korostumisesta seuraa se, että laajasta julkisen tiedon käsitteestä kaikki julkinen tieto ei kuitenkaan ole sellaista, jonka julkaiseminen on yksityisyyden suojan näkökulmasta sallittua. Julkiselta keskustelulta ja erityisesti joukkotiedotusvälineiltä vaaditaan tässä kohdin huomattavasti omaa harkintaa. Julkisten tietojen toistuva laaja julkaiseminen ilman hyväksyttävää perustetta johtaa helposti siihen, että julkisen tiedon alaa kavennetaan tulevaisuudessa. (Neuvonen 2017, luku 8.)

Tietotekniikan kehitys on tuonut avoimuuden ja julkisuuden lisäksi korostetummin ajatuksen julkisen tiedon hyödyntämisestä, jossa erityisesti EU on ollut aktiivinen toimija. Julkisen vallan keräämän tiedon määrä tulee kasvamaan ja taloudelliset paineet sen hyödyntämiseen samalla tulevat lisääntymään. Avoimen tiedon ja tiedon tarve ylipäätään tulee kasvamaan tekoälyjen käytön tehostuessa. Samalla on syytä kiinnittää huomiota siihen, että tekoälyjen kyky käsitellä tietoa ja oppia käsittelemästään tiedosta johtaa uudenlaisiin yhdistelmiin, jolloin on syytä huolehtia, että julkinen ja avoin tieto eivät mahdollista sellaisia yhdistelmiä, jotka vaarantaisivat yhteiskuntaa tai ihmis- ja perusoikeuksien toteutumista. (Neuvonen 2017, luku 8.)



### 5.3 Julkisuusolettama

Julkisuusolettaman lähtökohtana on viranomaisten toiminnan julkisuus, jonka mukaan toiminnan on oltava avointa ja ihmisillä on oltava oikeus saada siitä tietoja. Vastapainona julkisuusperiaatteelle on salassapito, mikä tarkoittaa sitä, että julkisuusperiaate ei ole ehdoton vaan pääsääntöinen periaate. (Kulla & Koillinen 2014, 4-5.)

Lähtökohtana ja yleisenä sääntönä viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen ja niiden sisältämien tietojen kohdalla on, että viranomaisen hallussa oleva asiakirja on julkinen tallennemuodosta riippumatta. Lähtökohtana voidaan siten myös pitää sitä, että tietoa haluavalla on oikeus saada viranomaiselta asiakirja tai tieto. (Mäenpää 2011, 97.)

Julkisuuslainsäädäntö asettaa viranomaisille velvollisuuksia, kuten avoimuuden, hyvän tiedonhallintatavan noudattamisen sekä tiedonsaantioikeuden toteutumisen yleisen edistämisen. Nämä toteutuvat yleensä käsittelyn julkisuutena, asiakirjajulkisuutena ja tiedottamisena. (Kulla & Koillinen 2014, 5.)

Julkisuuden keskeisinä tehtävinä voidaan pitää oikeusvarmuuden ja oikeusturvan takaamista, osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollistamista, valvonnan ja vastuun toteuttamista, avoimen ja hyvän hallinnon edistämistä, sananvapauden tukemista, viranomaistoiminnan legitimitietin vahvistamista ja julkisten tietovarantojen hyödyntämistä. (Mäenpää 2016, 9.)

Kunnan toiminnan julkisuudella pyritään toteuttamaan hallinnon avoimuutta, sillä se liittyy julkisen hallinnon hyväksyttävyyteen eli legitimitettiin. Sillä pyritään myös antamaan kansalaisille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksia ja etujaan. (Heuru ym. 2011, 300.)

## 5.4 Toteuttamistavat

Yleisölle tarkoitetun muun julkisuuden toteutumisen muotoja ovat muun muassa asioiden vireilläolosta ilmoittaminen, kunnan tiedotustoiminta ja varsinkin yleisten asiakirjojen julkisuus. (Heuru ym. 2011, 300.)

Viranomaisilla on täysi harkinta siitä, millaisia keinoja se käyttää tiedon tuottamiseen ja jakamiseen. Tiedon tuottamisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on viranomaisen huomioitava se, kuinka hyvin kansalaiset saavat tietoa viranomaisessa olevista julkisista asiakirjoista ja muista yleisen tilastotuotannon puitteissa laadituista tilastoista. Tietoaineiston tuottamisen on kuvattava ja selkeytettävä kansalaisille viranomaisen toimintaa ja kertoa viranomaisen tuottamista palveluista. Viranomaisten tulee huolehtia, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa tai muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla. Julkisuuslaissa edellytetään viranomaisia kiinnittämään huomio tiedonsaannin helppouteen, jotenka viranomaisten tulisi pyrkiä julkaisemaan kaikki tuottamansa julkinen aineisto sähköisissä palveluissa. (Voutilainen 2012,129-130.)

### 5.4.1 Käsittelyn julkisuus

Kunnan valtuuston kokoukset ovat julkisia, jos kokouksessa ei käsitellä asiaa tai asiakirjaa, joka on lailla säädetty salassa pidettäväksi tai jollei valtuusto muuten painavan syyn vuoksi jossakin asiassa toisin päättä. Muiden kunnan toimielimien kokouksien julkisuudesta säädetään kuntalain (410/2015) 101 §:ssä. Valtuuston kokouksen julkisuus tulee turvata pitämällä kokous sellaisessa paikassa, jonne kunnan asukkaat voivat vaivattomasti saapua. Kunnan muiden toimielinten pääsääntöisesti suljetuissa kokouksissa ei saa olla läsnä yleisöä eikä muita sivullisia. Toimielimen jäsenten lisäksi paikalla voivat olla vain ne, joilla on kokoustehtäviä tai hallintosäännön nojalla läsnäoloon oikeutetut luottamushenkilöt ja viranhaltijat. Ulkopuolinen asiantuntija voi myös olla rajatusti läsnäolo-oikeutettu kuulemisen ajaksi. Suljetun kokouksen keskustelut ovat luottamuksellisia, vaikkakaan keskustelujen paljastamista ei pidetä salassa-

pitorikoksena, vaan lähinnä hyvän hallintotavan vastaisena. Omien mielipiteiden kertomiseen ei ole esteitä, mutta muiden puheenvuoroista kertominen saattaa vaikeuttaa sitä luottamuksellisuutta, jota hyvä kokoustyöskentely edellyttää. (Sallinen ym. 2012, 76.)

#### 5.4.2 Asiakirja julkisuus

Asiakirjaksi määritellään sekä kirjallinen ja kuvallinen esitys yhtä lailla kuin myös automaattisen tietojenkäsittelyn sekä äänen- ja kuvantoistolaitteiden avulla esille saatavissa oleva tieto. Sillä, mihin tieto on tallennettu, ei siis ole tässä kohdin merkitystä. (Heuru 2006, 224.)

Asiakirjojen julkisuudesta säädetään laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaissa. Kuitenkin myös Suomen perustuslaissa § 12 sanoo, että viranomaisen asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jos ei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. (Sallinen ym. 2012, 191.) Viranomaisen asiakirja on sellainen, joka ensinnäkin on viranomaisen hallussa. Asiakirja voi tuolloin olla viranomaisen tai sen palveluksessa olevan laatima. Se voi olla myös viranomaisen antaman toimeksiannon perusteella laatima tai viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin liittyvissä asioissa toimitettu asiakirja. (Heuru 2006, 224.)

Asiakirjajulkisuus turvaa kansalaisen oikeutta tietoon varsinkin itseään koskevissa asioissa. Lehdistöllä, joka toimii vallan vahtikoirana, on laajennettu oikeus tietoon, mutta sen tulee noudattaa erityistä harkintaa julkaistessaan tietoja, sillä julkinen tieto ei ole sama kuin julkaistava tieto. (Neuvonen 2008, 116.)

Vaikka julkisuuslaki onkin kirjoitettu viranomais- ja asiakirjakeskeisesti, on tarkoituksena kuitenkin turvata julkisuusperiaatteen mahdollisimman laaja ja kattava soveltaminen kaikessa julkisessa toiminnassa riippumatta siitä missä muodossa tieto on, eli onko se paperisena vai sähköisessä muodossa vai pelkkä tieto. (Mäenpää 2011, 301.)

Julkisesta asiakirjasta jokaisella on oikeus saada tieto. Tästä voidaan poiketa vain lain ja välttämättömien syiden vuoksi. Mikäli asiakirja ei ole vielä julkinen, on tiedonsaanti siitä viranomaisen harkinnassa. Tällaisestakaan asiakirjasta tiedonsaantia ei saa rajoittaa ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Tiedonsaannin rajoitukselle tulee olla objektiivinen peruste, ja mikäli tietoa ei anneta, tulee päätös perustella. Viranomaisen esitys, ehdotus ja aloite ovat julkisia silloin, kun ne on allekirjoitettu. Toimielimen pöytäkirja tulee julkiseksi kun se on allekirjoitettu ja tarkastettu. (Sallinen ym. 2012, 191.)

## 6 SALASSA PIDETTÄVÄT ASIAT

### 6.1 Salassapitovelvollisuus

Salassapitovelvollisuus sisältää julkisuuslain mukaan asiakirjasalaisuuden säilyttämiselvollisuuden, vaitiolo- ja velvollisuuden olla käyttämättä hyväksi salassa pidettävää tietoa. (Mäenpää 2011, 319.) Salaisen tiedon saaneen vaitiolo- eli salassapitovelvollisuus on niin ankara, ettei salassa pidettävää asiaa saa paljastaa edes todistajana oikeudessa esiinnyttäessä (Oikeudenkäymiskaari 4/1734, 17:12). Palvelus-, toimeksianto- tai luottamustoimisuhteen päättymisenkään ei velvollisuudesta vapauta. Salaisen tiedon paljastaminen ja sen hyväksi käyttäminen on kriminalisoitu salassapitorikoksena ja -rikkomuksena rikoslaisissa (RikosL 39/1889, 38:1-2). Laissa saatetaan kuitenkin säätää siitä, että salassa pidettävä tieto on esimerkiksi luovutettava valtion ja kunnan viranomaiselle laissa mainittujen tehtävien suorittamiseksi. (Heuru 2006, 227.)

Yksityisyys, yksityiselämä ja henkilötiedot on suojattu julkisuudelta perustuslakiin sisältyvin perusoikeussäännöksin ja yritys- ja liikesalaisuudet on suojattu julkisuuslakiin sisältyvillä salassapitosäännöksillä. (Mäenpää 2011, 98.)

## 6.2 Arkaluontoiset tiedot

Henkilötietolaissa pääsääntönä on, että arkaluontoisten henkilötietojen käsittely on kielletty. Arkaluontoisella tiedolla tarkoitetaan muun muassa rotua tai etnistä alkuperää, henkilön yhteiskunnallista, poliittista tai uskonnollista vakaumusta, rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikosseuraamusta, henkilön sairautta tai muuta terveydentilaan liittyvää, seksuaalista suuntautumista tai sosiaalihuollon tarvetta tai sieltä saatuja palveluita tai etuuksia. (Vanto 2011, 56-57.)

## 6.3 Salassapitorikos

Salassa pidettäväksi määrätty asiakirja tai sen osa on pidettävä salassa ja vaitiolovelvollisuuden vuoksi asiakirjassa ilmeneviä tietoja ei saa kertoa eteenpäin. Tämä koskee myös luottamustehtäviä hoitavia, joilla on oikeus saada asiakirjan tiedot luottamustehtäväänsä hoidettaessa. Salassapitovelvollisuus ei pääty koskaan eli ei virkamiehen virkasuhteen päättymiseen eikä luottamushenkilön toimeksiannon päättymiseen. Virkasalaisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta säädetään rikoslain 40 luvun 5 pykälässä. (Neuvonen 2008, 128-129.)

## 6.4 Tietoturvallisuus ja tietosuojaja

Tietosuojadirektiivissä ja henkilötietolaissa on jätetty avoimeksi se, että minkälaisiin konkreettisiin toimenpiteisiin tulee henkilötietojen suojaamiseksi ryhtyä. Toimenpiteitä toteutettaessa tulee ottaa huomioon käytettävissä olevat tekniset mahdollisuudet, toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset, käsiteltävien tietojen laatu, määrä ja ikä sekä käsittelyn merkitys yksityisyyden suojan kannalta. Teknisiä ja organisatorisia tietoturvatyöimenpiteitä ovat muun muassa tietoturvatyöimintaperiaatteet (esim. käyttäjien tunnistaminen), organisatoriset toimenpiteet (esim. vastuuhenkilöt), fyysinen tietoturva (esim. kulunrajoitukset), verkkoturvallisuus (esim. palomuurit), työntekijät (esim. salassapitosopimukset), ajoittainen päivitys sekä toimeenpano (esim. säännölliset tarkastukset). (Vanto 2011, 138.)

## 7 CASE - SOMERON KAUPUNGIN PERUSTURVALAUTAKUNNAN KOKOUSASIAKIRJOJEN KÄSITTELY

Olin työharjoittelua suorittaessa mukana siirtämässä Someron perusturvalautakunnan kokousmateriaalit sähköiseen muotoon siten, että ne olisivat lautakunnan jäsenien käytävissä, mutta kuitenkin huomioiden tiettyjen asiakirjojen salassapidot. Perusturvalautakunta on Someron lautakunnista ainoa, jossa salaisia asioita käsitellään lähes joka kokouksessa. Muissa lautakunnissa salaisia asioita on yksittäin ja harvakseltaan, joten niiden kohdalla ei salaiset pykälät aiheuttaneet mitään ongelmia kokousmateriaalien sähköistämisessä. Muut lautakunnat päättivät salaisten pykälien osalta pitää kokousmateriaalit vanhaan tapaan paperisina. Perusturvalautakunnan osalta salaisten pykälien liiteaineisto on useimmiten laajempi kuin julkisten asioiden materiaali. Joten mikäli vain julkinen kokousmateriaali sähköistettäisiin, ei säästöä syntyisi posti-, kopio- tai paperikuluissa eikä työajassakaan.

### 7.1 Somero kaupunkina ja organisaationa

Somero on 9000 asukkaan kotoisa pikkukaupunki vain noin 100 kilometrin etäisyydellä Turusta, Helsingistä ja Tampereelta. Somero tarjoaa hyvät puitteet turvalliseen ja edulliseen asumiseen. Kaupungin kunnossa oleva talous takaa toimivat peruspalvelut, jonka lisäksi myös kaupalliset palvelut ovat hyvät, kylätoiminta on vireää ja kulttuuri- ja liikuntamahdollisuuksia on runsaasti.

Somerolla tehdään Suomen kolmanneksi parasta kuntamarkkinointia, josta osoituksena on vuonna 2016 sijoittuminen kolmanneksi Kuntamarkkinoinnin SM-kilpailussa Nostalgaviikko-tapahtumakokonaisuudellaan. Tuomariston mielestä yhteistyö yritysten, järjestöjen ja asukkaiden kesken on tuottanut Somerolla omaperäisiä ja eläviä tapahtumia yhteishengen, elinkeinotoiminnan ja myös matkailun hyväksi. Vuonna 2016 järjestetty Nostalgaviikko sai suuret mittasuhteet pienessä kaupungissa pienillä rahallisilla panostuksilla. (Someron kaupungin www-sivut.)

<b>Kaupunginjohtaja</b>			
<b>Hallinto ja talous</b>	<b>Perusturva</b>	<b>Sivistys</b>	<b>Tekninen</b>
Keskustoimisto	Sosiaalityö	Opetus	Tietohallinto
Maataloustoimisto	Vanhuspalvelut	Päivähoito	Tilahallinto
Elinkeinotoimi	Terveyspalvelut	Kirjasto	Yhdyskunta- tekniikka
	Edunvalvonta	Nuorisotyö	Maankäyttö
		Kulttuuri	Ruokahuolto ja puhtaanapito
		Kansalaisopisto	Rakennusvalvonta
		Liikunta	Ympäristönsuojelu
<b>Toimialajohtaja Hallintojohtaja</b>	<b>Toimialajohtaja Perusturvajoh- taja</b>	<b>Toimialajohtaja Sivistysjohtaja</b>	<b>Toimialajohtaja Tekninen johtaja</b>

Taulukko 1. Someron kaupungin organisaatiokaavio

Someron perusturvalautakunta käsittelee perusturvatoimen alaisia asioita. Lautakuntaan kuuluu puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi yhdeksän jäsentä sekä yksi kaupunginhallituksen edustaja. Kaikille varsinaisille jäsenille on valittu myös henkilökohtaiset varajäsenet. Perusturvalautakunnan esittelijänä toimii perusturvajohtaja ja hänen estyneenä ollessaan esittelijänä toimii johtava sosiaalityöntekijä. Lautakunta koontuu pääsääntöisesti joka kuukauden kolmas keskiviikko, pois lukien heinäkuu, joten vuodessa kokouksia kertyy yleensä vähintään 11. Pykälää kertyi vuonna 2017 yhteensä 140.

## 7.2 Prosessin alku

Aluksi perehdyin lainsäädäntöön salassa pidettävien asioiden osalta muun muassa tutkimalla lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta, uutta ja vanhaa kuntalakia sekä henkilötietolakia. Tarkastelin myös kaupungin sisäisiä ohjeita tietoturvallisuudesta ja sähköisten asioiden käsittelystä. Kokousmenettelyyn ja kokouskäytäntöihin perehdyin

sekä kuntalakia tutkimalla että perusturvalautakunnan esittelijää ja hallintojohtajaa (kaupunginhallituksen ja -valtuuston sihteeri) haastattelemalla.

Atk-tuen kehittämissuunnittelijan kanssa yhdessä perehdyin web-portaaliin, joka oli siis jo otettu muissa lautakunnissa käyttöön, ja mietimme yhdessä vaihtoehtoja salais-ten asioiden käsittelyyn kyseisessä portaalissa.

Haastavaksi asian teki se, että salaiset asiat eivät saa olla julkisesti nähtävillä. Niitä ei saa nähdä kuin vain ne lautakunnan jäsenet, jotka saavat osallistua salaisista asioista päättämiseen – ei siis esimerkiksi nuorisovaltuuston edustaja, jolla kuitenkin on läsnä-olo-oikeus lautakunnan kokouksessa. Salaiset esityslistan asiat tulee myös poistua nähtäviltä heti kokouksen jälkeen.

Päädyimme siihen, että web-portaaliin tehdään kaksi eri käyttäjäryhmää. Toinen olisi perusturvalautakunnan julkiset asiat ja toinen perusturvalautakunnan salaiset asiat. Näihin ryhmiin sisältyisivät vain ne henkilöt, jotka niitä asioita saa nähdä. Lisäksi asiakirjat vietäisiin portaaliin kahtena eri versiona, eli julkisena ja salaisena. Portaaliin liittäessä näille tulisi määritellä käyttäjäryhmä asiakirjan mukaan. Ongelma, jonka kanssa tullaan vielä pidempäänkin ”taistelemaan” on se, että miten salaiset asiat saisi pois näkyvistä heti kokouksen jälkeen. Tällä hetkellä se onnistuu vain poistamalla lista, mutta se taas vaatii sen, että työntekijä kaupungin sisäisessä verkossa käy sen tekemässä kokouksen päätyttyä. Nykyisellään kokouksessa ei ole mukana henkilöä, joka vastaa portaaliin laitettavasta materiaalista, ja vielä portaalissa ei ole ajastus mahdollista, joten siltä osin asia on edelleen kesken. Listojen lataaminen portaaliin on monivaiheista ja vaatii paljon muistamista tai ainakin ohjeiden käyttöä, mutta lautakunnan jäseniä ajatellen, on portaali selkeä ja materiaali hyvin saatavilla.

### 7.3 Tehtäväjärjestys

Aluksi tuli selvittää lautakunnan jäseniltä heidän mahdollinen laitetarpeensa. Se toteutettiin lähettämällä jäsenille sähköpostitse kysely siitä, halusivatko he käyttää sähköiseen kokousmenettelyyn siirryttäessä omaa tietokonetta tai tablettia, vai halusivatko he käyttöönsä kaupungin hankkiman tabletin. Suurin osa, eli lautakunnan 11 jäsenestä



kahdeksan, ilmoittivat käyttävänsä omaa laitettaan ja vain kolmelle tilattiin kaupungin tablet-tietokone. Laitteiden saavuttua lautakunnan jäsenille järjestettiin koulutustilaisuus, jossa opastettiin laitteen käytössä sekä web-portaalin käytössä. Tämän lisäksi sain myös itse muutamia puheluita lautakunnan jäseniltä koskien portaalin sekä tabletin käyttöä.

Lautakunnan kokouksessa kävin kertomassa lyhyesti sähköisen kokousmenettelyn aloittamisen ajankohdasta. Samalla kertaa sain myös vastattavakseni monia kysymyksiä koskien laitteiden käyttöä ja salassa pidettävien asioiden käsittelyä. Siitä sain idean ehdottaa sekä kaupungin hallintojohtajalle että atk-tuelle yleisen ohjeistuksen tekemisestä ”turvallisuuden huomioimisesta verkon ja laitteiden käytössä”. Ehdotus otettiin hyvänä ideana vastaan ja ohjeistuksen teko annettiin atk-tuen tehtäväksi. Viranhaltijat ja työntekijät tekevät päivittäin työtä arkaluontoisten ja salassa pidettävien asioiden kanssa, joten he ovat pääsääntöisesti hyvin perillä siitä, mitä laitteilla voidaan tehdä ja mitä asioita siellä voi käsitellä. Lautakunnissa kuitenkin on monia sellaisia, joille nämä asiat eivät ole tuttuja – Ovat ehkä jo työelämän ulkopuolella tai työssä ei tule tämän kaltaisia asioita vastaan. Kaikki heistä eivät edes tunnista tai tiedä tietoturvariskejä ja silti he käsittelevät salassa pidettäviä asioita. Jopa salassapidon rikosoikeudellinen asema tuntui olevan hieman hämärän peitossa. Vaikka asioista on valtuustokauden alussa kyllä kerrottu ja niitä on ”pikkupränteillä” lomakkeissa ollut, niin siitä huolimatta tarvetta ja kysyntää tuntui olevan varsinaiselle käytännönläheiselle ohjeistukselle.

#### 7.4 Teoria ja käytäntö

Asiaan perehtyminen oli paljon omasta aktiivisuudesta ja tiedonhausta kiinni, mutta lisäksi kyselemällä eri työntekijöiltä eri hallintokuntien sisältä, antoi myös paljon uutta tietoa käytännöistä ja näkemyksistä. Teknisiin asioihin sain perehdytyksen atk-tuesta. asiat aukenivat kuitenkin lopulta vasta kun itse aloin portaalia käyttämään. Vaikka portaali on suhteellisen helppo käyttöinen myös asiakirjojen teko -puolella, on siinä monta asiaa ja kohtaa muistettavana, jotta asiakirjat näkyvät halutuilla käyttäjillä halutussa muodossa. Kokousmenettely oli ennestään tuttua opiskeluiden myötä, mutta lisäksi kertosin asioita sekä uutta että vanhaa kuntalakia lukemalla. Kävin kerran myös

Someron kaupunginvaltuuston kokouksessa seuraamassa ja perusturvalautakunnan kokouksessa kävin kutsuttuna kertomassa sähköisestä kokousmenettelystä ja sen käyttöönotosta.

### 7.5 Tiedottaminen Someron kaupungin perusturvalautakunnassa

Someron kaupungin sisäisessä verkossa toimiva Triplan Oy:n Kuntatoimistoon sisältyvä lisäosa, TWEB järjestelmä yhdessä Internetissä toimivan luottamushenkilöportaalin kanssa mahdollistavat sähköisen, paperittoman kokouskäytännön. Luottamushenkilöportaalissa julkaistaan esimerkiksi Kuntatoimiston EPJ:ssä koostettu sähköinen kokousmateriaali liitteineen ja oheismateriaaleineen, jonka luottamushenkilö lataa PDF-muotoisena tiedostona omalle päätelaitteelleen. Portaalissa voidaan myös toimielinkohtaisesti julkaista erityyppisiä aineistoja, kuten esityslistoja, pöytäkirjoja, lomakkeita, tiedotteita, sääntöjä, strategioita ja koulutusmateriaaleja (iltakoulu- ja seminaarimateriaaleja).

Kuntatoimisto-ohjelman EPJ osiossa luokitellaan asioiden tiedoissa jo niiden julkisuusprofiili: julkinen, ei-julkinen tai salainen. Tuo merkintä jatkossa vaikuttaa siihen, kenelle asia näkyy julkaisuvaiheessa. Internettiin julkaistaessa esityslista tai pöytäkirja, näkyy siellä vain julkiset asiat. Somerolla perusturvalautakunnan pöytäkirja on yleisesti nähtävillä kaupungin www-sivuilla yleensä kokousta seuraavana maanantaina, jolloin pöytäkirja siis julkaistaan. Vanhan kuntalain aikana pöytäkirja tuli olla nähtävillä konkreettisesti jossain, Someron tapauksessa se oli nähtävillä perusturvan toimistolla. Uuden kuntalain mukaan riittää, kun pöytäkirja on nähtävillä yleisessä tietoverkossa. Somerolla perusturvalautakunnan pöytäkirjan nähtävillä pito hoidetaan edelleen siten, että se on nähtävillä sekä yleisessä tietoverkossa että paperisena toimistolla.

Tiedoksiannot perusturvalautakunnan kokouksissa päätetyistä asioista hoidetaan siten, että pykälistä tehdään Kuntatoimiston EPJ ohjelmalla pöytäkirjan otteet, jotka sitten toimitetaan niille, ketä päätös koskee tai ketkä siitä tietoa tarvitsevat. Pöytäkirjanotteet oikaisuvaatimuksista muutoksenhakuohjeistuksien kera lähetetään postin kautta saan-

titodistuksella. Julkisista asioista otteet lähetetään yleensä joko sisäisen postin, sähköpostin tai tavallisen postin välityksellä riippuen siitä, mille taholle ote ollaan lähettämässä.

## 7.6 Yhteenveto

Prosessina Someron kaupungin perusturvalautakunnan kokousmateriaalien siirto portaaliin sähköiseen muotoon sujui hyvin. Osasyynä tähän oli varmastikin se, että tiukkaa aikataulua ei prosille määritely. Ehdittiin hyvin joka vaiheessa pohtimaan mahdollisia vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Lain asettamat vaatimukset julkisuudelle ja toisaalta salassapidolle olivat koko ajan prosessin ohjenuorana. Tietosuojaan piti kiinnittää myös erityistä huomiota sekä teknisissä ominaisuuksissa että myös käyttäjiä informoimalla.

Käyttäjiltä saatu palaute portaaliala koskien on ollut pääasiassa positiivista. Alkuun tietysti muutamat kokivat sähköisen materiaalin kankeaksi, kun eivät voineet samalla tavalla siihen kirjoittaa muistiinpanoja kuin paperiseen voi. Lopulta kuitenkin hekin ovat asiaan jo tottuneet ja nykyään kaikilla lautakunnan jäsenillä on kokouksessa tabletti tai tietokone edessään.

Kuten kaikissa ohjelmissa yleensä, niin tässäkin portaalissa on käytön mukana tullut esiin kehitysehdotuksia ohjelman toimivuuteen ja käytettävyyteen liittyen. Kuten aiemmin jo olen maininnutkin, niin ratkaisua salaisen listan nopeampaan ja helpompaan poistoon haetaan edelleen. On tullut myös vastaan tilanteita, että varajäsen on ollut estynyt tulemaan kokoukseen, jolloin tietysti lukuoikeudet salaisiin pykäliin on saanut myös kyseisen luottamushenkilön varajäsen. Näissä tapauksissa ei kuitenkaan ole ollut mahdollista poistaa varsinaisen jäsenen lukuoikeutta, koska lukuoikeus on alun perin annettu ryhmänä koko perusturvalautakunnan luottamushenkilöille. Tämä on tietosuojan osalta hieman kyseenalainen tilanne. Luottamushenkilöllä on salassapitovelvollisuus ja oikeus saada salassa pidettävästä asiasta tietoja, joita tarvitsee asian käsittelyä varten. Mutta jos henkilö ei ole tulossa asiaa käsittelemään, voidaanko katsoa hänellä olevan siltikin oikeus nähdä kyseiset tiedot. Tätä asiaa pohditaan vielä ja

mietitään vaihtoehtoja sen ratkaisemiseksi. Myös muilta hallintokunnilta on tullut kehitysehdotuksia portaaliin, joita kaupungin tietohallinto yrittää toteuttaa. Kyse on tois-  
taiseksi ollut vain ohjelman taustoihin tehtävistä muutoksista, eli luottamushenkilöiden suuntaan ei ole näkyvissä muutoksia.

Tämän tapaustutkimuksen analyysimenetelmänä on käytetty suoraa tulkintaa kronologisella rakenteella. Suorassa tulkinnassa tutkija analysoi aineistoa koodaamatta sitä, jolloin korostuu kerronnallinen tiedon tuottamistapa (Eriksson & Koistinen 2014, 34).

## 8 POHDINTA

Opinnäytetyön aihe muotoutui työharjoitteluna suorittamani projektin aikana. Koko prosessi oli alusta asti todella mielenkiintoinen, jo siitäkin syystä, että se liittyi läheisesti omaan työhöni. Työharjoittelun aikana keskustelin useaan otteeseen Someron kaupungin hallintosihteerin kanssa prosessiin liittyvistä ongelmista ja erään kerran hän kysyi, että olinko ajatellut, että voisin tehdä aiheesta myös opinnäytetyön. Siitä lähti ajatus sitten muotoutumaan opinnäytetyön sisällöstä. Sisältö ja rakenne on muuttunut koko prosessin ajan, koska asiaan liittyy niin paljon eri aihealueita, että niiden rajaaminen on ollut haastavaa ja sitä on joutunut tekemään koko työn ajan. Esimerkiksi Eutietosuoja-asetus on jätetty kokonaan tämän opinnäytetyön ulkopuolelle ensinnäkin asian suuren laajuuden vuoksi ja toiseksi siksi, että se ei olennaisesti liity lautakunnan tiedoksiantoihin.

Opinnäytetyön empiirinen osuus eli tapaustutkimus oli haastava ja mielenkiintoinen, koska tutkimuslaji oli ennalta tuntematon ja sen kirjoittaminen seikkaperäisesti muistienpanojen perusteella prosessinkulusta olikin yllättävän vaikeaa. Tapaustutkimusta ei voida analysoida samoin kuin laadullista tai määrällistä tutkimusta, joten reliabiliteetin ja validiteetin arviointi on myös vaikeaa. Prosessi, jossa oli alkuun selkeät tavoitteet ja tietyt ehdot toteuttamiselle, on mielestäni pätevä myös tutkimuksena jos tavoite saavutetaan asetettujen ehtojen mukaisesti. Projektissa, jossa siirsimme Someron perus-

turvalautakunnan kokousmateriaalit sähköiseen muotoon salassa pito asioiden, onnistui ennalta määritettyjen ehtojen mukaisesti ja tavoite saavutettiin. Niillä ohjelmilla, joita käytössä oli, ei lopputulosta voida saavuttaa muulla tavoin, joten näkisin, että tämä tutkimus on sekä luotettava että pätevä.

## LÄHTEET

- Aaltio, I. 2014. Case-tutkimus metodisena lähestymistapana. <https://metodix.fi/2014/05/19/aaltio-marjosola-casetutkimus/>. Viitattu 10.3.2018.
- Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.). 2007. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.
- Eriksson, P. & Koistinen, K. 2014. Monenlainen tapaustutkimus. Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimuksia ja selvityksiä 11.2014. [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/153032/Tutkimuksia%20ja%20selvityksi%C3%A4\\_11\\_2014\\_%20Monenlainen%20tapaustutkimus\\_Eriksson\\_Koistinen.pdf?sequence=1](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/153032/Tutkimuksia%20ja%20selvityksi%C3%A4_11_2014_%20Monenlainen%20tapaustutkimus_Eriksson_Koistinen.pdf?sequence=1). Viitattu 25.4.2018.
- Harjula, H. 2015. Uusi kuntalaki. Kuntaliiton yleiskirje 6/2015, 21.4.2015. <https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2015/uusi-kuntalaki>. Viitattu 11.5.2018.
- Heuru, K. 2006. Perustuslaillinen kunnallishallinto. Edita. Helsinki.
- Heuru, K., Mennola, E. & Ryyänen, A. 2011. Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere. E-kirja. <https://www-ellibslibrary-com.lillukka.samk.fi/>
- Kulla, H. & Koillinen, M. 2014. Julkisuus ja henkilötietojen suoja viranomaistoiminnassa. Painosalama Oy. Turku.
- Kuntalaki 1995. L 17.3.1995/365 muutoksineen.
- Kuntalaki 2015. L 10.4.2015/410 muutoksineen.
- Kuntaliitto 2016. Kuntaviestinnän opas. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (toim.). 2007. Tapaustutkimuksen taito. Gaudamus. E-kirja. <https://www-ellibslibrary-com.lillukka.samk.fi/>
- Mäenpää, O. 2011. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita. Helsinki.
- Mäenpää, O. 2016. Julkisuusperiaate. TalentumPro. E-kirja. <http://verkkokirjahylly.talentum.fi.lillukka.samk.fi/>
- Neuvonen, R. 2017. Oikeus julkiseen tietoon. E-kirja. <https://kauppakamaritieto-fi.lillukka.samk.fi/>
- Neuvonen, R. 2008. Viestintäoikeuden perusteet. Talentum. Helsinki.
- Oikeudenkäymiskaari 1734. L 1.1.1734/4 muutoksineen.
- Rikoslaki 1889. L 19.12.1889/39 muutoksineen.
- Sallinen, S., Majoinen, K. & Salenius, M. (toim.). 2012. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Sauri, P. 2015. Julkishallinto ja sosiaalinen media. KAKS – Kunnallisalan kehittämiskeskus. Vammalan Kirjapaino Oy. Sastamala.

Someron kaupungin www-sivut. Viitattu 25.4.2018.

Tarukannel, T. 2015. Pöytäkirjan laatiminen ja julkisuus. Powerpoint koulutusmateriaali 3.11.2015. Hallintoakatemia.

Vanto, J.J. 2011. Henkilötietolaki käytännössä. WSOYpro Oy. Helsinki.

Voutilainen, T. 2012. Oikeus tietoon – Informaatio-oikeuden perusteet. Edita. Porvoo.