Itsenäinen raportointimekanismi (IRM): Suomen edistymisraportti 2015–2016

Sisällysluettelo

3

Tiivistelmä: Suomi 9

I. Kansallinen osallistuminen avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan 15

II. Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman kansallinen prosessi 19

III. Analyysi toimintasuunnitelman sisällöstä 25

Sitoumus 1. Selkeä hallinto 27

Sitoumus 2. Hallinto mahdollistajana 32

Sitoumus 3. Avoin toiminta 39

Sitoumus 4. Lasten, nuorten ja vanhusten osallistaminen 44

IV. Maan tilanne ja taustatekijät 49

V. Yleiset suositukset 52

VI. Menetelmät ja lähteet 55

VII. Liite: kelpoisuusvaatimukset 57

This report was prepared by the IRM staff with contributions from Juho-Matti Paavola from Oxford Research Finland

Open Government Partnership

Executive Summary: Finland

Independent Reporting Mechanism (IRM) Progress Report 2015–2016

Finland's action plan focused on improving citizen engagement and making government information easier for citizens to understand. The government applied new methods to collect citizens' views and successfully increased the number of plain language documents in high priority areas, such as health and pension regulations. Going forward, the government could prioritize issues that are of high value to civil society, such as corporate transparency, by using the OGP platform to coordinate ministerial support and multiagency consultation.

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary international initiative that aims to secure commitments from governments to their citizenry to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. Finland began participating in OGP in March 2013. The Independent Reporting Mechanism (IRM) carries out a biannual review of the activities of each country that participates in OGP.

The Ministry of Finance is responsible for coordinating the OGP process in Finland. The ministry has limited power to compel other government agencies to implement OGP commitments. To support the implementation of the second action plan, the Ministry of Finance appointed the OGP Support Group in May 2015, which includes 16 civil servants from ministries, government agencies, and local governments and five representatives from civil society organizations (CSOs).

At a Glance:

Member since:	2012
Number of commitments:	4

Level of Completion:

Completed:	0
Substantial:	3
Limited:	1
Not started:	0

Commitment Emphasis:

Access to information:	3
Civic participation:	3
Public accountability:	0
Tech. & innovation for transparency & accountability:	2

Commitments That Are

Clearly relevant to an OGP value:	4
Of transformative potential impact:	0
Substantially or completely implemented:	3
All three (✪):	0

OGP process

Countries participating in OGP follow a process for consultation during development of their OGP action plan and during implementation.

In Finland, the development of the national action plan lasted for nine months and was a participatory process. It included online consultations as well as in-person meetings with civil servants and CSO representatives. The government conducted awareness-raising activities, including workshops, roundtable discussions, and a newsletter. Although commitment development was collaborative, the OGP team at the Ministry of Finance retained the final word on which themes and activities to include in the action plan.

The OGP Support Group meets several times per year to discuss action plan implementation. Since most of the activities in the national action plan are voluntary in nature, the Support Group draws on several networks to successfully implement commitments. The Ministry of Finance does not regularly update its website with information on action plan progress; however, the OGP Support Group began publishing its meeting notes online following the first year of implementation.

The government published the draft self-assessment report on 1 September 2016, and it was available for public comment for a two-week period. The report details individual activities related to each commitment, but it does not specifically define completion levels or explain why certain activities have not progressed as expected.

This report was prepared by the IRM staff with contributions from Juho-Matti Paavola from Oxford Research Finland

Commitment Implementation

As part of OGP participation, countries make commitments in a two-year action plan. The Finland action plan contains four commitments. The following tables summarize for each commitment the level of completion, potential impact, whether it falls within Finland's planned schedule, and the key next steps for the commitment in future OGP action plans.

Note that the IRM updated the star criteria in early 2015 in order to raise the standard for model OGP commitments. Under these criteria, commitments must be highly specific, relevant to OGP values, of transformative potential impact, and substantially completed or complete. Finland received 0 starred commitments.

Table 1: Assessment of Progress by Commitment

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION			
✪COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE
1. Clear Administrative Language								
1.1. Promoting OGP values with local authorities								
1.2. Official parlance clearer								
1.3. Material in plain language								
1.4. Visualizations used								
1.5. Webpages compatible with assistive devices								
1.6. Services easily found online								
2. Government as Enabler								
2.1. Procedures to open datasets								
2.2. Personal records service								
2.3. Proposal for coordinating support for voluntary work								
2.4. Proposals for removing barriers of voluntary work								
2.5. E-participation practices								
2.6. Access to e-services in rural areas					UNCLEAR			
2.7. E-participation tools used								
2.8. Access to information for voluntary work								
2.9. Democracy recognition								
3. Open Procedures								
3.1. Project register (HARE) opened and used								
3.2. HARE (project register) is well known								
3.3. Updating instructions for legislative drafting								
3.4 and 3.5. Increasing webcasts and social media use								
3.6. Assessing need for lobbying register								

3.7. Open government presented in International Anti-Corruption Day								
3.8. Open government principles applied internally								
4. Engagement of Children, the Youth, and the Elderly								
4.1. Engaging children and youth in the state government								
4.2. Advice on engaging different age groups								
4.3. Experimentation of engagement methods								
4.4. Participation camp								
4.5. Engagement study								

Table 2: Summary of Progress by Commitment

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
1. Clear administrative language • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial	This commitment aims to provide clearer and more understandable government information by making government websites more user-friendly and using plain language texts and visualizations. The government has made limited progress in improving administrative language. A total of 21 plain text documents and websites were produced between 2015 and 2016, representing only a small fraction of all government materials. The government has begun drafting a bill to align government websites with EU standards. Moving forward, the IRM researcher recommends increasing the amount of materials published in plain language and involving civil society in selecting priority policy areas for language simplification.
2. Government as an enabler • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial	This commitment includes three thematic areas for improvement: opening datasets, increasing access to e-services for disadvantaged populations, and simplifying regulations for voluntary work. The government has established some open data guidelines and has released a number of datasets, such as public vehicle registration information. Also, it created a new website with guidelines on voluntary work. However, there has been no progress in creating e-participation opportunities for disadvantaged or rural citizens. Moving forward, the government could focus on improving access to e-participation tools in rural areas, allowing citizens to propose and provide feedback on legislation.
3. Open procedures • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited	This commitment aims to increase government transparency through various activities, including publishing information on government projects in a public registry and creating a lobbying register. The government updated an existing project registry that will include searchable information on government spending and agencies responsible for projects. And it plans to publicly release the registry in 2017. The government has not conducted a needs assessment for creating a lobbying register. Moving forward, the IRM researcher recommends publicly launching the project register and seeking feedback from civil society early in the project and policy development stages.

4. Engagement of children, the youth, and the elderly • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial	This commitment sets a goal of engaging more children, youth, and elderly people in government decision making and the service delivery process. The government involved this demographic in drafting a Youth Act in April 2014 and partnered with CSOs to publish guidelines for consulting different age groups in policy making. Several engagement events were carried out with youth groups and elder councils, though it is unclear how their feedback will be incorporated in policymaking. Many of the planned activities are preparatory, and how they impact civic participation will depend on how they are implemented. Going forward, the IRM recommends focusing on integrating lessons learned from experimental engagement strategies into trainings for civil servants. Additionally, a best practice guide based on lessons-learned should be developed and published.

Recommendations

While positive progress has been made in implementing the commitments, some areas need strengthening and reinforcing. A main recommendation is that stakeholders and the government work together to shift the focus from improving government processes to tackling more diverse issues, such as government transparency, civic participation, and accountability. To achieve this, including more CSOs beyond "the usual suspects" could lead to greater civil society engagement and could produce commitments with a higher potential to effect major changes in government practice. In addition, the IRM recommends focusing on creating clear, relevant commitments with measurable benchmarks to assess progress.

Beginning in 2014, all OGP IRM reports include five key recommendations about the next OGP action planning cycle. Governments participating in OGP will be required to respond to these key recommendations in their annual self-assessments. These recommendations follow the "SMART" logic: they are specific, measurable, answerable, relevant, and timebound. Given these findings, the IRM presents the following key recommendations:

Table 3: Top Five SMART Recommendations

• Improve commitment quality through better problem-solution framing, clarifying relevance to OGP values, and identifying verifiable milestones.
• Design specific commitments within the framework of longer-term activities that take place over several action plan cycles (i.e., one- or two-year benchmarks in longer programs of work).
• Diversify participation in OGP by opening meetings and creating opportunities for new actors in high-priority areas like corruption and corporate transparency to propose and monitor commitments.
• Identify civil society partners to monitor each commitment.
• In order to create a more ambitious action plan, the OGP Support Group should improve multiagency coordination and ministerial support around complex issues, such as corporate transparency.

Eligibility Requirements: To participate in OGP, governments must demonstrate commitment to open government by meeting minimum criteria on key dimensions of open government. Third-party indicators are used to determine country progress on each of the dimensions. For more information, see Section IX on eligibility requirements at the end of this report or visit bit.ly/1929F1I.

The Open Government Partnership (OGP) aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. OGP's Independent Reporting Mechanism (IRM) assesses development and implementation of national action plans to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.

Open Government Partnership

IRM:n henkilökunta valmisti tämän raportin Oxford Research Finlandin Juho-Matti Paavolan avustamana

Open Government Partnership

Tiivistelmä: Suomi

Itsenäinen raportointimekanismi (IRM): edistymisraportti 2015–2016

Suomen toimintasuunnitelma keskittyi kansalaisten osallistamiseen ja hallinnon julkaiseman tiedon tekemiseen helpommin ymmärrettäväksi kansalaisten näkökulmasta. Julkinen hallinto keräsi kansalaisten mielipiteitä uusilla tavoilla ja lisäsi onnistuneesti selkokielisten asiakirjojen määrää keskeisillä alueilla, kuten terveydenhuolto- ja eläkelainsäädännössä. Tulevaisuudessa julkinen hallinto voisi priorisoida kysymyksiä, jotka ovat tärkeitä kansalaisyhteiskunnalle (esim. liiketoiminnan avoimuus), käyttäen OGP-hanketta ministeriöiden tuen ja virastojen yhteisen kuulemisen koordinointiin.

Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma (Open Government Partnership, OGP) on vapaaehtoisuuteen perustuva kansainvälinen aloite. Sen pyrkimyksenä on saada hallinnot antamaan kansalaisilleen sitoumuksia läpinäkyvyyden parantamisesta, kansalaisten voimaannuttamisesta, korruption vastaisesta taistelusta ja uuden tekniikan hyödyntämisestä hallinnon vahvistamiseksi. Suomen osallistuminen OGP-hankkeeseen alkoi maaliskuussa 2013. Itsenäinen raportointimekanismi (Independent Reporting Mechanism, IRM) tekee kahden vuoden välein arvion kunkin kumppanuusohjelmaan osallistuvan maan toimista.

OGP-prosessia koordinoi Suomessa valtiovarainministeriö. Ministeriön valta määrätä muita valtion viranomaisia soveltamaan OGP-sitoumuksia on rajallinen. Valtiovarainministeriö nimitti toukokuussa 2015 avoimen hallinnon toimeenpanon tukiryhmän toisen toimintasuunnitelman sovelluksen tueksi. Tukiryhmään kuuluu 16 virkamiestä eri ministeriöistä, virastoista ja paikallishallinnon elimistä sekä viisi kansalaisjärjestöjen edustajaa.

OGP-prosessi

Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan osallistuvat maat noudattavat kuulemisprosessin ohjeistusta toimintasuunnitelman valmistelussa ja toimeenpanossa.

Suomessa kansallisen toimintasuunnitelman valmistelu kesti yhdeksän kuukautta. Kyseessä oli avoimen osallistumisprosessin tuotos. Prosessiin kuului verkkokuulemisia ja henkilökohtaisia tapaamisia virkamiesten ja kansalaisjärjestöjen edustajien kanssa. Julkishallinto järjesti tiedotustoimintaa, kuten työpajoja, asiantuntijakeskusteluja ja lähetti uutiskirjeen. Vaikka sitoumusten valmistelu perustui avoimeen osallistumisprosessiin, valtiovarainministeriön OGP-työryhmä päätti viime kädessä, mitkä teemat ja toimenpiteet sisällytettiin toimintasuunnitelmaan.

Lyhyesti

Jäsen vuodesta:	2012
Sitoumusten määrä:	4

Valmistumisaste:

Valmis:	0
Merkittävä:	3
Rajallinen:	1
Ei aloitettu:	0

Sitoumuksen painotus:

Tiedon saatavuus:	3
Julkinen osallistuminen:	3
Julkinen vastuuvelvollisuus:	0
Avoimuutta ja vastuullisuutta lisäävä teknologia ja innovaatiot:	2

Sitoumukset

jotka ovat selkeästi merkityksellisiä OGP:n arvoille:	4
joiden mahdollinen vaikutus on mullistava:	0
joiden valmiusaste on merkittävä tai valmis:	3
Kaikki kolme (✪):	0

OGP-tukiryhmä kokoontuu useita kertoja vuodessa keskustelemaan toimintasuunnitelman toimeenpanosta. Koska suurin osa kansallisen toimintasuunnitelman toimenpiteistä perustuu vapaaehtoisuuteen, tukiryhmä hyödyntää useita eri verkostoja sitoumuksien toimeenpanossa. Valtiovarainministeriö ei päivitä toimintasuunnitelman edistymistä koskevia tietoja säännöllisesti verkkosivustoonsa. OGP-tukiryhmä alkoi kuitenkin julkaista kokouspöytäkirjojaan verkossa ensimmäisen toimintavuoden jälkeen.

Julkishallinto julkaisi itsearviointiraportin luonnoksen 1.9.2016, ja sitä oli mahdollista kommentoida kahden viikon ajan. Raportissa käydään läpi jokaiseen sitoumukseen liittyvät toimenpiteet, mutta siinä ei määritellä sitoumusten valmiusasteita tai kerrota, miksi tietyt toimenpiteet eivät ole edenneet odotetusti.

IRM:n henkilökunta valmisti tämän raportin Oxford Research Finlandin Juho-Matti Paavolan avustamana

Sitoumusten toimeenpano

Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan osallistuvat maat tekevät sitoumuksia sisältävän kaksivuotisen toimintasuunnitelman. Suomen toimintasuunnitelmaan kuuluu neljä sitoumusta. Seuraava taulukko tiivistää jokaisen sitoumuksen valmistumisasteen, potentiaalisen vaikutuksen ja sen, onko sitoumus toteutunut suunnitellussa aikataulussa. Lisäksi siinä luetellaan keskeiset sitoumukseen liittyvät toimenpiteet, jotka on suoritettava tulevien OGP-toimintasuunnitelmien yhteydessä.

Huomaa, että IRM päivitti tähtivaatimuksiaan vuoden 2015 alussa nostaakseen OGP-mallisitoumusvaatimuksia. Näiden vaatimusten mukaan sitoumukset on kuvattava tarkasti, niiden tulee liittyä OGP:n arvoihin, niiden potentiaalisten vaikutusten tulee olla mullistavia ja niiden tulee olla merkittäviltä osin toteutettuja tai toteutettuja. Suomi ei saavuttanut yhtään tähtisitoumusta.

Taulukko 1: Sitoumuskohtainen edistymisarviointi

SITOUMUKSEN NIMI LYHYESTI	POTENTIAALINEN VAIKUTUS				VALMISTUMISASTE			
✪SITOUMUKSELLA ON KIRJATUSSA MUODOSSAAN SELKEÄSTI MERKITYSTÄ OGP:N ARVOJEN KANNALTA, SEN POTENTIAALINEN VAIKUTUS ON MERKITTÄVÄ JA SE ON TOTEUTETTU MERKITTÄVISSÄ MÄÄRIN TAI KOKONAAN.	OLEMATON	PIENI	KOHTALAINEN	MULLISTAVA	EI ALOITETTU	RAJALLINEN	MERKITTÄVÄ	VALMIS
1. Selkeä hallinnollinen kieli								
1.1. OGP:n arvojen edistäminen paikallisviranomaisten parissa								
1.2. Viranomaiskielen selkeyttäminen								
1.3. Selkokieliset materiaalit								
1.4. Visualisointien käyttö								
1.5. Apuvälineiden kanssa yhteensopivat verkkosivustot								
1.6. Verkosta helposti löydettävät palvelut								
2. Hallinto mahdollistajana								
2.1. Tietoaineistojen avoimiksi saattamisen toimenpiteet								
2.2. Henkilötietojärjestelmäpalvelu								
2.3. Ehdotus vapaaehtoistyön tuen koordinoimiseksi								
2.4. Ehdotuksia vapaaehtoistyön esteiden poistamiseksi								
2.5. Verkko-osallistumiskäytännöt								
2.6. Mahdollisuudet käyttää verkkopalveluja maaseudulla					EPÄSELVÄ			
2.7. Käytetyt verkko-osallistumistyökalut								
2.8. Vapaaehtoistyöhön liittyvän tiedon saanti								
2.9. Demokratiatunnustus								
3. Avoin toiminta								

3.1. Hankerekisteri (HARE) avattu ja käytetty								
3.2. HARE (hankerekisteri) tunnetaan hyvin								
3.3. Lainsäädäntötyön ohjeistuksen päivittäminen								
3.4 ja 3.5. Verkkolähetysten ja sosiaalisen median käytön lisääminen								
3.6. Lobbausrekisterin tarpeen arviointi								
3.7. Avoimen hallinnon esittely kansainvälisenä korruption vastaisena päivänä								
3.8. Avoimen hallinnon periaatteiden soveltaminen sisäisesti								
4. Lasten, nuorten ja vanhusten osallistaminen								
4.1. Lasten ja nuorten osallistaminen valtionhallinnossa								
4.2. Ohjeita eri ikäryhmien osallistamiseen								
4.3. Osallistamistapakokeilu								
4.4. Osallistumisleiri								
4.5. Osallistamistutkimus								

Taulukko 2: Sitoumuskohtainen tiivistelmä etenemisestä

SITOUMUS	TIIVISTELMÄ TULOKSISTA
1. Selkeä hallinnollinen kieli • Relevanssi OGP:n arvoille: Selkeä • Potentiaalinen vaikutus: Pieni • Valmiusaste: Merkittävä	Tällä sitoumuksella pyritään lisäämään valtionhallinnon tiedotuksen selkeyttä ja ymmärrettävyyttä tekemällä hallinnon verkkosivustoista käyttäjäystävällisempiä ja käyttämällä selkokielisiä tekstejä ja visualisointia. Hallintokielen kehittämisessä tapahtunut edistys on ollut rajallista. Vuosina 2015–2016 tuotettiin kaiken kaikkiaan vain 21 selkokielistä asiakirjaa, mikä on häviävän pieni osa kaikesta julkishallinnon materiaalista. Julkishallinto on aloittanut lakiehdotuksen valmistelun hallinnon verkkosivustojen muokkaamiseksi EU-vaatimusten mukaisiksi. IRM-tutkija suosittelee, että tulevaisuudessa julkaistaan enemmän materiaaleja selkokielisinä ja että kansalaisyhteiskunnan kautta valitaan keskeisiä toiminta-aloja, joilla kielen selkeyttämisen tarve on suurin.
2. Hallinto mahdollistajana • Relevanssi OGP:n arvoille: Selkeä • Potentiaalinen vaikutus: Pieni • Valmiusaste: Merkittävä	Tähän sitoumukseen kuuluu kolme eri kehitysteemaa: tietoaineistojen avaaminen, verkkopalveluiden käytön helpottaminen heikommassa asemassa oleville ja vapaaehtoistyöhän liittyvän lainsäädännön yksinkertaistaminen. Valtionhallinto on antanut joitain tiedon avoimuutta käsitteleviä ohjeita ja julkaissut joitain tietoaineistoja, kuten julkiset ajoneuvojen rekisteritiedot. Se on myös tehnyt uuden vapaaehtoistyön ohjeisiin keskittyvän verkkosivuston. Heikommassa asemassa oleville tai maaseudulla asuville kansalaisille ei kuitenkaan ole tarjottu uusia mahdollisuuksia osallistua verkossa. Hallinto voisi tulevaisuudessa keskittyä parantamaan maaseudulla asuvien mahdollisuuksia osallistua verkossa, jolloin kansalaiset voisivat tehdä ehdotuksia ja antaa olemassa olevasta lainsäädännöstä palautetta.
3. Avoin toiminta • Relevanssi OGP:n	Tämän sitoumuksen tarkoitus on lisätä hallinnon avoimuutta erilaisilla toimenpiteillä, esimerkiksi julkaisemalla julkisessa rekisterissä tietoja

arvoille: Selkeä • Potentiaalinen vaikutus: Pieni • Valmiusaste: Rajallinen	hallinnon hankkeista ja luomalla lobbarirekisteri. Viranomaiset päivittivät olemassa olevan hankerekisterin, josta voi tulevaisuudessa etsiä tietoa julkisesta rahankäytöstä ja hankkeista vastaavista tahoista. Rekisteri on tarkoitus julkistaa vuonna 2017. Viranomaiset eivät ole tehneet lobbarirekisterin tarvetta koskevaa arviointia. IRM-tutkija suosittelee, että hankerekisterin käyttöönotosta tiedotetaan julkisesti ja että hallinto pyytää palautetta kansalaisyhteiskunnan jäseniltä hankkeiden ja käytäntöjen alkukehitysvaiheissa.
4. Lasten, nuorten ja vanhusten osallistaminen • Relevanssi OGP:n arvoille: Selkeä • Potentiaalinen vaikutus: Pieni • Valmiusaste: Merkittävä	Tällä sitoumuksella on tavoitteena osallistaa lapsia, nuoria ja vanhuksia julkishallinnon päätöksentekoon ja palveluntarjoamisprosessiin. Tämä väestöryhmä otettiin mukaan nuorisolain valmisteluun huhtikuussa 2014. Lisäksi hallinto julkaisi yhdessä kansalaisjärjestöjen kanssa ohjeet eri ikäryhmien kuulemiseen politiikan suunnittelussa. Nuorisoryhmien ja vanhusneuvostojen kanssa järjestettiin useita osallistumistilaisuuksia. On kuitenkin epäselvää, miten saatu palaute sisällytetään suunniteltavaan politiikkaan. Suuri osa suunnitellusta toiminnasta on valmisteluluontoista: toiminnan vaikutus kansalaisten osallistumiseen riippuu siitä, miten toimintaa sovelletaan. IRM suosittelee, että kokeiluluontoisista osallistamisstrategioista opittua tietoa käytetään virkamiesten koulutuksessa. Lisäksi kokemusten pohjalta tulisi kehittää ja julkaista parhaita käytäntöjä koskeva ohje.

Suositukset

Vaikka sitoumusten soveltamisessa on saavutettu myönteistä kehitystä, jotkin alueen kaipaavat lisätukea ja vahvistusta. Tärkein suositus on, että sidosryhmien ja julkishallinnon olisi hyvä siirtyä yhteistyössä hallinnon prosessien parantamisesta monisyisempien ongelmien ratkaisemiseen esimerkiksi hallinnon avoimuuden, julkisen osallistumisen ja vastuuvelvollisuuden saralla. Muidenkin kuin perinteisesti aktiivisten kansalaisjärjestöjen ottaminen mukaan yhteistyöhön voisi lisätä kansalaisyhteiskunnan aktiivisuutta ja tuottaa sitoumuksia, joilla olisi paremmat mahdollisuudet johtaa suuriin julkishallinnollisiin muutoksiin. Lisäksi IRM suosittelee keskittymistä selkeisiin, asianmukaisiin sitoumuksiin, joiden tunnuslukuja voidaan verrata ja näin mitata edistymistä.

Vuodesta 2014 alkaen kaikissa OGP:n IRM-raporteissa on annettu viisi keskeistä suositusta, jotka koskevat seuraavaa OGP:n toimintasuunnitelmakautta. OGP:n osallistujamaiden viranomaisten on vastattava näihin keskeisiin suosituksiin vuosittaisten itsearviointien yhteydessä. Nämä suositukset perustuvat SMART-periaatteisiin: ne ovat yksityiskohtaisia, mitattavia, vastuuvelvollisia, relevantteja ja aikataulutettuja (specific, measurable, answerable, relevant, timebound). IRM antaa tulosten perusteella seuraavat keskeiset suositukset:

Taulukko 3: Viisi SMART-suositusta

• Sitoumusten laadun kohentaminen parantamalla ongelman ja ratkaisun määrittelyä, selkeyttämällä merkitystä OGP-arvojen kannalta ja löytämällä todennettavissa olevia merkkipaaluja.
• Sitoumusten suunnitteleminen pitkällä aikavälillä toteutettavia, useiden toimintasuunnitelmakausien yli jatkuvia toimintoja varten (esim. vertailu yhden tai kahden vuoden välein pitkissä projekteissa).
• Uusien ja erilaisten osallistujien hankkiminen OGP-hankkeeseen järjestämällä uusille toimijoille tapaamisia ja luomalla heille mahdollisuuksia ehdottaa ja valvoa sitoumuksia keskeisillä alueilla (esim. korruptio ja yritystoiminnan avoimuus).
• Yhteistyökumppaneiden etsiminen kansalaisyhteiskunnan toimijoista sitoumusten seurantaa varten.

- Kunnianhimoisemman toimintasuunnitelman luomiseksi OGP-tukiryhmän tulisi parantaa virastojen koordinointia ja ministeriöiltä saatavaa tukea silloin, kun on kyse monisyisisistä ongelmista, kuten yritystoiminnan avoimuudesta.

Kelpoisuusvaatimukset: Osallistuakseen avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan hallintojen tulee osoittaa sitoutumisensa avoimeen hallintoon täyttämällä avoimen hallinnon avainulottuvuuksien minimivaatimukset. Kunkin maan edistymistä ulottuvuuksien osalta arvioidaan kolmansien osapuolten mittareiden avulla. Lisätietoja on tämän raportin lopussa olevassa, kelpoisuusvaatimuksia käsittelevässä osiossa VII ja osoitteessa bit.ly/1929F1I.

Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman pyrkimyksenä on saada valtionhallinto antamaan konkreettisia sitoumuksia läpinäkyvyyden parantamisesta, kansalaisten voimaannuttamisesta, korruption vastaisesta taistelusta ja uuden tekniikan hyödyntämisestä hallinnon vahvistamiseksi. OGP:n itsenäinen raportointimekanismi (IRM) arvioi kansallisten, sidosryhmien välisen dialogin tukemiseen ja vastuuvelvollisuuden parantamiseen keskittyvien toimintasuunnitelmien kehittämistä ja soveltamista.

Open Government Partnership

I. Kansallinen osallistuminen avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan

1.1 OGP-ohjelmaan osallistumisen historia

Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma (Open Government Partnership, OGP) on vapaaehtoisuuteen perustuva, useiden sidosryhmien välinen kansainvälinen aloite. Sen pyrkimyksenä on saada valtionhallinto antamaan kansalaisilleen konkreettisia sitoumuksia läpinäkyvyyden parantamisesta, kansalaisten voimaannuttamisesta, korruption vastaisesta taistelusta ja uuden tekniikan hyödyntämisestä hallinnon vahvistamiseksi. OGP on kansainvälinen keskustelufoorumi, jonka on tarkoitus rohkaista hallintoja, kansalaisjärjestöjä ja yksityistä sektoria jakamaan tietoa keskenään yhteisen avoimen hallinnon päämäärän saavuttamiseksi.

Suomi liittyi virallisesti kumppanuusohjelman toimintaan toukokuussa 2012, kun kunta- ja hallintoministeri Henna Virkkunen ilmoitti Suomen aikomuksesta osallistua aloitteeseen.[1]

Jotta hallinto voi osallistua avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan, sen on sitouduttava todistettavasti avoimeen hallintoon. Tämä edellyttää niiden avoimen hallinnon avainulottuvuuksien vähimmäisvaatimusten täyttämistä, jotka ovat erityisen merkittäviä hallinnon reagoivuuden vahvistamisen, kansalaisten osallistamisen lisäämisen ja korruption kitkemisen kannalta. Kunkin maan edistymistä ulottuvuuksien osalta arvioidaan kolmansien osapuolten puolueettomien mittareiden avulla. Lisätietoja on tämän raportin lopussa olevassa, kelpoisuusvaatimuksia käsittelevässä osiossa VII.

Kaikkien avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan osallistuvien hallintojen tulee kehittää toimintasuunnitelma, jossa esitetään konkreettisia sitoumuksia ensimmäiselle kahden vuoden jaksolle. Toimintasuunnitelmien on tarkoitus esitellä OGP-sitoumuksia, jotka kehittävät hallinnon käytäntöjä nykytilanteesta. Nämä sitoumukset voivat perustua jo käynnissä olevaan toimintaan, niiden kautta voidaan etsiä uusia toimia käynnissä olevien uudistusten toteuttamiseksi tai aloittaa toimia täysin uudella alueella.

Suomen ensimmäinen kansallinen toimintasuunnitelma luotiin syyskuun 2012 ja maaliskuun 2013 välisenä aikana. Toimeenpano saatiin valmiiksi kesäkuussa 2015. Järjestyksessään toinen kansallinen toimintasuunnitelma luotiin elokuun 2014 ja huhtikuun 2015 välisenä aikana. Toisen toimintasuunnitelman toimeenpanokausi on 1.7.2015–30.6.2017. Tämä puolivälin edistymisraportti kattaa ensimmäisen toimeenpanovuoden (1.7.2015–30.6.2016).

Vuodesta 2015 lähtien IRM on myös julkaissut toimeenpanokauden lopussa raportin, jossa kuvataan edistyminen toimintasuunnitelman kaksivuotiskauden lopussa. Toimeenpanokauden ensimmäisen vuoden jälkeen tapahtuneet toimet ja edistyminen arvioidaan toimeenpanokauden lopussa julkaistavassa raportissa.

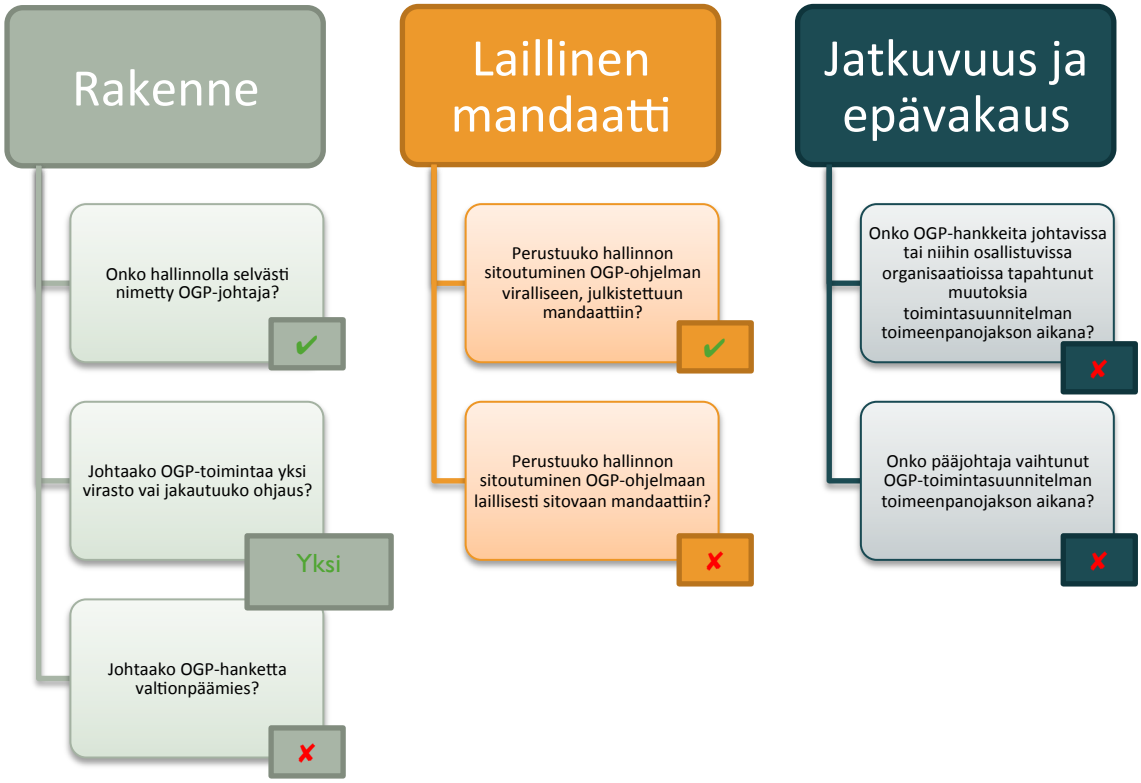
Hallinto julkaisi ensimmäisen puolivälin itsearviointiraportin toisen toimintasuunnitelman osalta syyskuussa 2016. Tämän lisäksi hallinto suunnittelee järjestävänsä julkaisutapahtuman vuosien 2017–2019 toimintasuunnitelman kehittämisen alkaessa.

Itsenäinen raportointimekanismi (IRM) arvioi Suomen toisen kansallisen toimintasuunnitelman kehittämistä ja toimeenpanoa yhdessä Suomessa toimivan Oxford Research -yrityksen kanssa.
IRM:n tavoitteena on jokaisen OGP-ohjelman maan tulevien sitoumusten kehittämistä ja toimeenpanoa koskevan viestinnän tukeminen. Käytettyjä metodeja ja lähteitä esitellään tämän raportin kohdassa 6.

1.2 Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman johtaminen Suomessa

Tässä osiossa käydään läpi avoimen hallinnon kumppanuusohjelman johto ja hallintokonteksti. Taulukossa 1.1 esitetään yhteenveto näistä rakenteista, ja tekstissä annetaan lisätietoja.

Taulukko 1.1: OGP:n johtaminen Suomessa



Suomi on edustuksellinen demokratia, jossa toimeenpano-, lainsäädäntö- ja tuomiovalta on jaettu eri hallinnonaloille. Suomi liittyi avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan vuonna 2013 ja ensimmäinen toimintasuunnitelma toimeenpantiin vuosina 2013–2015. Toisen toimintasuunnitelman toteutus on meneillään (2015–2017). Sitä johtaa toimeenpanovaltaa käyttävän tahon henkilöstö- ja hallintopolitiikan osasto. OGP-ohjelmaa ei ole kirjattu lakiin Suomessa, mutta kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen on hyväksynyt toisen kansallisen toimintasuunnitelman ja valvoo sen toimeenpanoa.

Valtiovarainministeriöllä on hyvät edellytykset johtaa OGP-prosessia. Se vastaa kansallisen hallinnon yleisestä kehittämisestä sekä paikallishallinnon lainsäädännöllisistä ja taloushallinnollisista vaatimuksista. Valtiovarainministeriöllä on kuitenkin rajalliset mahdollisuudet ohjata muiden ministeriöiden, virastojen tai kuntien toimintaa, koska nämä kaikki toimivat jossain määrin itsenäisesti. Koska OGP-ohjelmaa koskevaa lainsäädäntöä ei ole, OGP-sitoumusten toimeenpano riippuu merkittävässä määrin kunkin hallinnon tahon poliittisesta tahdosta.

Valtiovarainministeriö on budjetoinut 40 000 euroa OGP-ohjelmaan liittyviin kuluihin vuosittain. OGP-ohjelman toimeenpanoa koordinoi neljä virkamiestä, joista yksi on sihteeri ja kolme korkeita virkamiehiä. Valtiovarainministeriö on varannut OGP-suositusten koordinointityötä varten yhdeksän kuukauden ajanjakson.

Hallitus vaihtui toimintasuunnitelman kehitysajanjakson aikana. Eduskuntavaalit järjestettiin keväällä 2015, ja uusi eduskunta aloitti työnsä toukokuussa 2015. Vaikka on epätodennäköistä, että muutos olisi vaikuttanut kansallisen toimintasuunnitelman sisältöön, se on saattanut vaikuttaa poliittisen kiinnostuksen määrään ja sovitun toiminnan toteuttamiseen sitoutumiseen.

1.3 Instituutioiden osallistuminen avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan

Tässä kohdassa käydään läpi ne kansallisen hallinnon instituutiot, jotka olivat mukana OGP-projektin eri vaiheissa. Seuraavassa kohdassa kerrotaan, mitkä kansalaisjärjestöt olivat mukana OGP-projektissa.

Taulukko 1.2: Hallintoinstituutioiden osallistuminen avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan

Miten instituutiot osallistuivat?		Ministeriöt, osastot ja virastot	Lainsäädäntö-valtainen osa	Oikeuslaitos (mukaan lukien tuomioistuin-tyyppiset virastot)	Muut (mukaan lukien perustuslailliset, itsenäiset ja itsehallinnolliset elimet)	Aluehallinnot
Kuulemine n[2]	**Luku-määrä**	Noin 70	0	0	Muutama	Noin 10–20
	Mitkä?	OGP-työryhmän jäsenet[3] OGP-komitean jäsenet[4] Virkamies-verkoston jäsenet[5] Kaikki ministeriöt ja hallintosek-torit			OGP-työryhmän jäsenet OGP-komitean jäsenet Virkamiesver-koston jäsenet	OGP-työryhmän jäsenet OGP-komitean jäsenet Virkamiesver-koston jäsenet
Ehdotukse t[6]	**Luku-määrä**	–	–	–	–	–
	Mitkä?	–	–	–	–	–
Toimeenp ano[7]	**Luku-määrä**	4	0	0	0	0
	Mitkä?	Valtiovarainmi nisteriö Oikeusminis-teriö Liikenne- ja viestintämi-nisteriö Opetus- ja kulttuurimi-nisteriö				

Valtiovarainministeriön avoimen hallinnon tiimi koordinoi toimintasuunnitelman toimeenpanoa. Valtiovarainministeriön OGP-työryhmä lopetti toimintansa vuonna 2014, mutta ennen tätä myös se osallistui toimintasuunnitelman luomiseen.

Toukokuussa 2015 valtiovarainministeriö nimitti avoimen hallinnon toimeenpanon tukiryhmän. Ryhmään kuuluu 16 kansallisen ja paikallisen julkishallinnon virkamiestä ja viisi kansalaisjärjestön edustajaa.[8] Tukiryhmä avustaa toimintasuunnitelman toimeenpanossa ja kannustaa virkamiehiä sisällyttämään avoimen hallinnon hankkeita politiikan suunnitteluun.

Neljän vuoden välein oikeusministeriön sisältä nimitetään kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta (KANE), joka vastaa avoimen hallinnon työn ohjaamisesta kansallisella tasolla.

OGP-prosessiin osallistuu myös muita kansallisen ja paikallisen hallinnon toimijoita. Virkamiesverkostoon kuuluu noin sata jäsentä valtion ministeriöistä ja virastoista. Verkosto kokoontuu useita kertoja vuodessa keskustelemaan avoimeen hallintoon liittyvistä asioista ja politiikasta,[9] ja jäsenet pyrkivät saamaan aikaan uudistuksia omissa virastoissaan. Kuntaliitto koordinoi kuntademokratiaverkostoa, joka on virkamiesverkoston läheinen yhteistyökumppani ja keskittyy avoimen hallinnon periaatteiden soveltamiseen kuntatasolla (lisätietoja on hallinnon itsearviointiraportissa).

Toista toimintasuunnitelmaa kehitettäessä hallintoinstituutioita kuultiin OGP-tapahtumien ja -työpajojen yhteydessä ja verkkokyselyjen avulla. Hallinto järjesti kuulemisia jokaisella 12 hallintosektorilla. Suurin osa osallistujista oli toimeenpanovaltaisista ministeriöistä, osastoista ja virastoista. Lainsäädäntö- tai tuomiovaltaa käyttävät tahot eivät ole olleet aktiivisesti mukana OGP-prosessissa.

---

1 Linkki kirjeeseen: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/LOI%20Finland.png.
2 Näitä instituutioita pyydettiin osallistumaan toimintasuunnitelman kehittämiseen, mutta ne eivät välttämättä vastaa toimintasuunnitelman sitoumuksista.
3 OGP-työryhmän jäsenet on lueteltu täällä:
http://vm.fi/documents/10623/1194802/Hankkeen+asettamisp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s.pdf/24aafd26-0bd8-4f28-822e-c40123e9eef7.
4 OGP-komitean jäseniin kuului virkamiehiä neljästä eri ministeriöstä ja kahdesta valtion virastosta.
5 Avoimen hallinnon virkamiesverkoston jäsenet on listattu täällä:
http://vm.fi/documents/10623/1194961/Avoimen+hallinnon+virkamiesverkosto+9.11.2015.pdf/11433a04-1000-4721-a969-55bff19e9488.
6 Nämä instituutiot ovat ehdottaneet sitoumuksia toimintasuunnitelmaa varten.
7 Nämä instituutiot vastaavat toimintasuunnitelman sitoumuksien toimeenpanosta riippumatta siitä, ehdottivatko ne itse näitä sitoumuksia.
8 Mukana olevat viisi kansalaisjärjestöä ovat Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry,
Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry,
ikäihmisten tietotekniseen tukityöhön keskittyvä ENTER ry ja Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto ry (Valli).
9 Avoimen hallinnon virkamiesverkoston tapaamisten pöytäkirjat ovat osoitteessa http://vm.fi/hallinnon-avoimuus/avoin-hallinto/virkamiesverkosto.

II. Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman kansallinen prosessi

Suomessa OGP-prosessin yhteydessä järjestettiin työpajoja ja asiantuntijakeskusteluja ja siitä lähetettiin uutiskirjepäivityksiä. Ennakkoilmoitukset ja tiedotus hoidettiin lähinnä hallinnon postituslistojen kautta. Tulevaisuudessa ennakkoilmoitukset tapahtumista voitaisiin julkaista myös muille sidosryhmille. Aikataulu kuitenkin julkaistiin verkossa, ja kansalaisille annettiin useita mahdollisuuksia antaa palautetta toimintasuunnitelmasta. Käynnissä olevaa useiden sidosryhmien kuulemista voitaisiin parantaa tuomalla mukaan enemmän kansalaisjärjestöjä ja kartoittamalla kansalaisten mielipiteitä kyselyiden avulla toimeenpanokauden aikana.

Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan osallistuvat maat noudattavat kuulemisprosessin ohjeistusta toimintasuunnitelman valmistelun, toimeenpanon ja arvioinnin yhteydessä. Taulukossa 2.1 on yhteenveto vuosien 2015–2017 toimintasuunnitelman toimeenpanosta Suomessa.

Taulukko 2.1: OGP:n kansallinen prosessi

Aikataulun ja prosessin saatavuus

- Aikataulu ja prosessi saatavilla verkossa ennen kuulemisia ✔
- Aikataulu saatavilla verkossa ✔
- Aikataulu saatavilla muissa kanavissa ✔

Tiedotus etukäteen

- Tiedotus kuulemisista etukäteen ✔
- Tiedotusaika päivinä !

Tietoisuuden lisääminen

- Hallinto on toteuttanut tietoisuutta lisääviä toimia ✔

Monikanavaisuus

- Kuulemisia järjestetty verkossa ✔
- Kuulemisia järjestetty henkilökohtaisesti ✔

Kuulemisten laajuus

- Kuulemiset: Avoimet
- IAP2-asteikko: Mukaan

Dokumentointi ja palaute

- Lausuntojen yhteenveto esitetty ✔

Säännöllinen monisidosryhmäinen foorumi

- Säännöllinen monisidosryhmäinen foorumi järjestetty ✔
- Kuulemiset: Kutsusta
- IAP2-asteikko: Tiedoksi

Hallinnon itsearviointiraportti

- Vuosittainen edistymisraportti julkaistu ✔
- Raportti saatavilla englanti ja hallintokielellä ✔
- Raportilla kahden viikon julkinen lausuntoaika ✔
- Raportti vastaa keskeisiä IRM-suosituksia ✘

2.1 Toimintasuunnitelma kehittäminen

Toisen toimintasuunnitelman kehittäminen käynnistettiin Helsingissä 28.8.2014 järjestetyssä aloitustyöpajassa, ja työ jatkui helmikuuhun 2015 asti. Tapahtumakutsut jaettiin kansalaisjärjestöille, kansalaisille ja virkamiehille, jotka olivat osallistuneet OGP-prosessiin aikaisemmin. Virkamieheltä saatujen tietojen mukaan aikataulu ja tapahtumakutsu olivat saatavilla valtiovarainministeriön verkkosivustossa vähintään kaksi viikkoa ennen työpajan järjestämisajankohtaa.[1] Työpajaan osallistui 11 kansalaisjärjestöä, 14 kuntien virkamiestä, 31 valtion virkamiestä ja yksi yksityisen sektorin edustaja. Keskustelussa esiin tuodut aiheet lähetettiin kommentoitaviksi. Niitä kommentoi 48 vastaajaa: 38 virkamiestä, neljä kansalaisjärjestön edustajaa, yksi yksityisen sektorin edustaja ja viisi yksityishenkilöä.

Toimintasuunnitelmasta tiedotettiin ennen kuulemista uutiskirjeen[2] ja tapahtumien kautta. Kuulemismenettelyyn[3] kuului verkko-osallistuminen hallinnon verkkosivustojen kautta. Lisäksi järjestettiin henkilökohtaisia kuulemisia. Esimerkiksi Avoin Suomi 2014 -messuilla järjestettiin työpaja, jossa kerättiin sitoumuksia toimintasuunnitelmaan. Julkinen kuuleminen verkossa järjestettiin 25.9.–3.11.2014 Otakantaa.fi-verkkosivuston kautta. Virkamiehille järjestettiin 11 asiantuntijakeskustelua, joissa nämä saivat tilaisuuden ottaa kantaa toimintasuunnitelmaan. Kansalaisia osallistettiin keräämällä mielipiteitä joulumarkkinoilla järjestettyjen satunnaisten kyselyjen avulla.

Joulukuussa 2014 kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta (KANE) kokoontui keskustelemaan toimintasuunnitelman luonnoksesta. Suurin osa prosessista oli yleisölle avoin. Yleisöltä suljettuja, hallintoon keskittyneitä tapahtumia järjestettiin vain muutamia. Toimintasuunnitelman luonnos oli saatavilla verkossa 20.12.2014–30.1.2015 yleistä kommentointia ja kuulemista varten.[4]

Hallinto julkaisi tietoja siitä, miten toimintasuunnitelmaa muokattiin sidosryhmiltä saadun palautteen perusteella.[5] Toimintasuunnitelman kehitykseen osallistuneet olivat suurimmaksi osaksi virkamiehiä, joita oli 80 prosenttia aloitustyöpajojen osallistujista ja joiden kommentit muodostivat 80 prosenttia tapahtumassa saadusta palautteesta. Kansalaisjärjestöt olivat mukana toimintasuunnitelman kehittämisessä, mutta niiden osuus oli pienempi. Jotkin kansalaisjärjestöt[6] olivat sitä mieltä, että viranomaiset eivät selittäneet prosessia selkeästi. Kansalaisjärjestöjen edustajat kertoivat, että he eivät olleet varmoja siitä, kuinka paljon vaikutusta sidosryhmillä voisi olla toimintasuunnitelmaan ja miten viranomaiset valitsisivat mukaan otettavat sitoumukset ja toiminnan.

Transparency Internationalin edustaja[7] oli sitä mieltä, että viranomaiset eivät ottaneet kansalaisjärjestöjen kommentteja riittävästi mukaan. Transparency International Suomi (TI) ja Open Knowledge Finland sekä joukko muita kansalaisjärjestöjä laati 11 sitoumusta kansallista toimintasuunnitelmaa varten. Viranomaiset ottivat mukaan joitain järjestöjen avoimeen tietoon liittyneitä ideoita. TI Suomi ja muut järjestöt olivat kuitenkin sitä mieltä, että kaikkein keskeisimpiä ja tärkeimpiä, esimerkiksi yksityisen sektorin avoimuuteen liittyneitä sitoumuksia ei otettu mukaan eikä niitä kommentoitu. Tämän seurauksena kansalaisyhteiskunnan kiinnostus avoimen hallinnon kumppanuusohjelman toimeenpanoa kohtaan ja aktiivisuus prosessissa ovat vähentyneet.

2.2 Sidosryhmien jatkuva keskustelufoorumi

Toimintasuunnitelman kehittämisen jälkeen hallinnot sitoutuvat osana OGP-ohjelmaan osallistumistaan perustamaan keskustelufoorumin OGP:n toimeenpanoa koskevaa sidosryhmien säännöllistä kuulemista varten. Kyseessä voi olla olemassa oleva foorumi tai tarkoitusta varten voidaan luoda uusi.

Suomessa useat eri ryhmät osallistuvat toimintasuunnitelman toimeenpanoon: avoimen hallinnon toimeenpanon tukiryhmä, virkamiesverkosto, kuntademokratiaverkosto ja kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta.

Avoimen hallinnon toimeenpanon tukiryhmä vastaa toimintasuunnitelman toimeenpanon tukemisesta ja itsearvioinnin järjestämisestä. Sen jäsenet kokoontuvat Helsingissä useita kertoja vuodessa suunnittelemaan sitoumusten toimeenpanoa ja keskustelemaan prosessiin liittyvistä asioista.

Koska suurin osa kansallisen toimintasuunnitelman toimenpiteistä ei perustu lainsäädäntöön, tukiryhmä hyödyntää toimintasuunnitelman sitoumuksien toimeenpanossa useita eri verkostoja. Muihin kolmeen verkostoon, eli avoimen hallinnon virkamiesverkostoon,[8] kuntademokratiaverkostoon ja kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukuntaan[9] kuuluu valtion virkamiehiä, paikallishallinnon virkamiehiä ja kansalaisjärjestöjä. Kaikki kolme ryhmää tukevat sitoumusten kehitystä ja osallistuvat siihen. Ei ole selvää, kuinka usein kukin ryhmä kommunikoi avoimen hallinnon toimeenpanon tukiryhmän kanssa tai kuinka paljon vaikutusvaltaa kullakin niistä on päätöksenteossa.

Virkamiehet kehittivät suurimman osan sitoumuksista, joten toimintasuunnitelma keskittyi enimmäkseen parantamaan hallinnon prosesseja koskevan tiedon saatavuutta. Tämän seurauksena vain muutama kansalaisjärjestö osallistui toimintaan toimeenpanokauden aikana, mikä tarkoitti erilaisten näkökulmien vähyyttä. Lisäksi sellaisten kansalaisjärjestöjen, jotka eivät suoraan liity sitoumukseen, on vaikeaa vaikuttaa sen toimeenpanoon.

Alussa valtiovarainministeriö ei tiedottanut sitoumusten etenemisestä säännöllisesti verkkosivustonsa kautta. Vaikka avoimen hallinnon toimeenpanon tukiryhmä alkoi julkaista kokouspöytäkirjojaan ensimmäisen toimeenpanovuoden jälkeen, ryhmän tapaamisiin ja useimpiin käynnissä oleviin kuulemisiin pääsee osallistumaan ainoastaan kutsulla. IRM-tutkija uskoo, että ne kansalaisjärjestöt, jotka eivät olleet suoraan mukana ryhmän työssä, eivät tienneet toimeenpanoprosessista eivätkä ole välttämättä saaneet riittävästi tietoa osallistumistavoista.[10]

2.3 Itsearviointi

Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman hallintoasiakirjojen mukaan osallistuvien maiden on julkaistava itsearviointiraportti kolme kuukautta sen jälkeen, kun ensimmäinen toimeenpanovuosi on päättynyt. Yleisön on voitava kommentoida itsearviointiraporttia kahden viikon ajan. Tässä kohdassa arvioidaan raportin laatu ja se, miten hyvin näitä vaatimuksia on noudatettu.

Itsearviointiraportti ladattiin 1.9.2016 julkishallinnon verkkokuulemisalustalle osoitteeseen Otakantaa.fi. Raporttia sai kommentoida 16.9.2016 asti.[11] IRM-tutkijat eivät löytäneet todisteita siitä, että kommentointiajasta olisi tiedotettu julkisesti eri kanavien, kuten valtiovarainministeriön avoimen hallinnon kumppanuusohjelman verkkosivuston, Twitter-tilin, uutiskirjeen tai Suomen Avoin hallinto -Facebook-ryhmän, kautta.

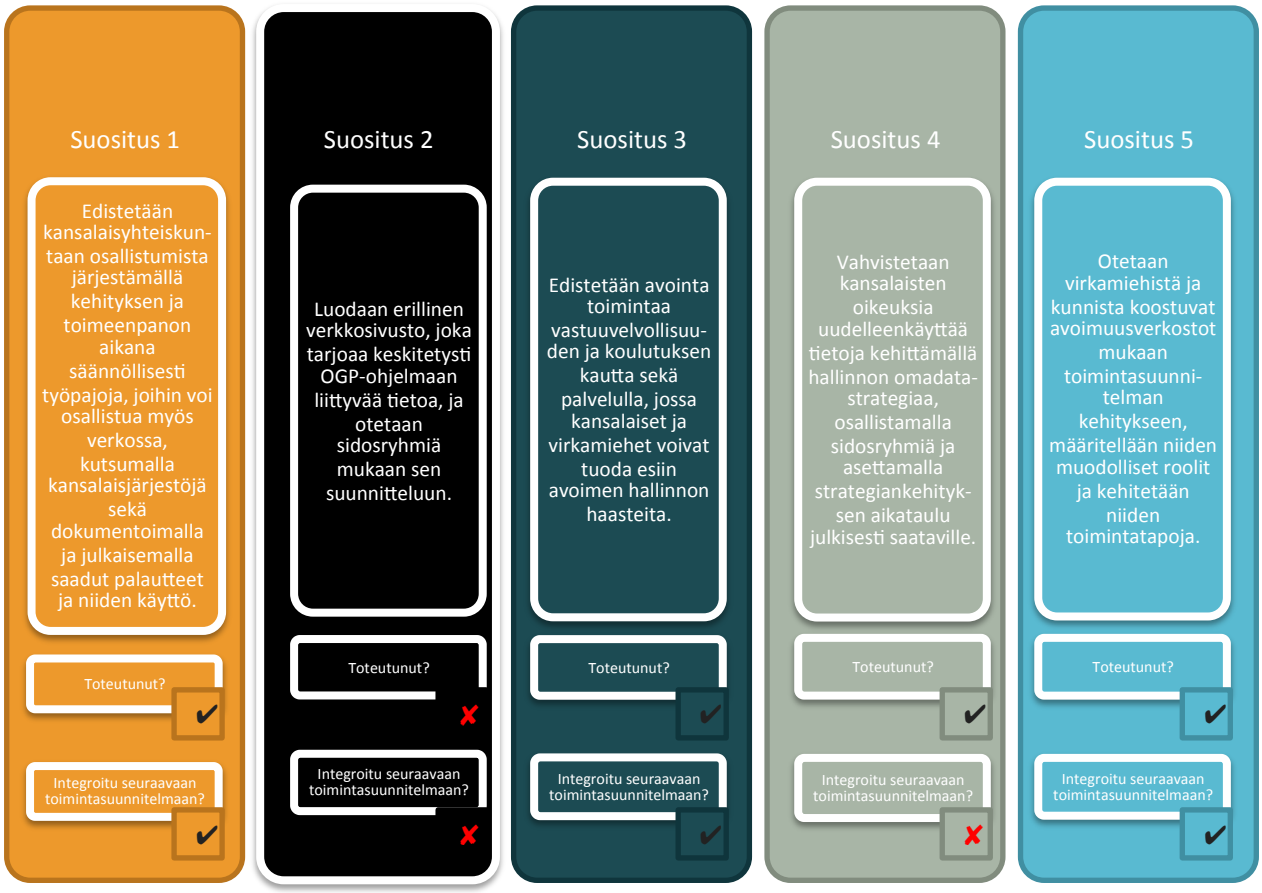
Itsearviointiraportin luonnos, johon IRM-tutkijat tutustuivat, sisälsi toimintasuunnitelman kehityksen kuulemisprosesseista lyhyen kuvauksen, jossa kerrottiin kehitysprosessin keskeisimmät suunnitteluperiaatteet. Luonnoksessa kerrotaan myös, mitkä tahot vastaavat toimintasuunnitelman toimeenpanosta, mutta siinä ei anneta tietoja toimeenpanon aikana tapahtuvasta kuulemisajanjaksosta. Raportissa käydään läpi yksityiskohtaisesti jokaiseen sitoumukseen liittyvät yksittäiset toimenpiteet, mutta siinä ei määritellä sitoumusten valmiusasteita tai kerrota, miksi tietyt toimenpiteet eivät ole edenneet odotetusti. Raportissa käytetään usein linkkejä verkkosivustoihin lisätodisteena saavutuksista.

2.4 Itsenäisen raportointimekanismin edellisten suositusten seuranta

Hallinto reagoi neljään IRM:n viidestä suosituksesta ja sisällytti kolme niistä uuteen toimintasuunnitelmaan. Hallinto otti IRM:n suosituksen tehdä yhteistyötä lapsiin, nuoriin ja vanhuksiin keskittyvien kansalaisjärjestöjen kanssa osaksi sitoumuksen 4 kehitystä.

(Kansalaisjärjestöt voivat osallistua OGP-prosessiin, mutta on yhä epäselvää, missä määrin ne voivat vaikuttaa toimintasuunnitelman kehitykseen ja toimeenpanoon.) Viranomaiset eivät teknisistä syistä aio ryhtyä toimiin OGP-verkkosivuston parantamista koskevan suosituksen 2 perusteella. Avointa toimintaa vastuuvelvollisuuskoulutuksen kautta koskevan suosituksen 3 perusteella on ryhdytty joihinkin toimiin: virkamieskunta on ottanut koulutukset osaksi avoimen hallinnon parantamista. Vastuuvelvollisuuskäytäntöjä ei kuitenkaan ole vielä muutettu lainkaan. Suositus 4 (Omadatan ja uudelleenkäytön parantaminen) otetaan mukaan toiseen hallinnon ohjelmaan. Hallinto otti mukaan suosituksen 5, jonka tavoite on luoda verkostoja virkamiesten ja kuntien välille, jotta toimintasuunnitelman toteutukseen liittyviä menettelyjä ja toimintatapoja voidaan tarvittaessa kehittää.

Taulukko 2.2: IRM-raportin keskeiset aikaisemmat suositukset



1 Linkki valtiovarainministeriön OGP-verkkosivustoon: www.avoinhallinto.fi. Tapahtumien täydelliset aikataulutiedot ja graafiset esitykset ovat avoimen hallinnon itsearviointiraportissa osoitteessa http://www.opengovpartnership.org/country/finland/assessment.
2 Kesäkuusta 2016 lähtien uutiskirje on julkaistu myös avoimen hallinnon verkkosivustossa osoitteessa http://vm.fi/hallinnon-avoimuus/avoin-hallinto.
3 Linkki toimintasuunnitelmaan: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Action_Plan_Finland-2015_2017.pdf.
4 Toimintasuunnitelman luonnos julkaistiin osoitteessa lausuntopalvelu.fi, joka on uusi kuulemispalvelu ja osa demokratia.fi-portaalia. Linkki toimintasuunnitelmaan: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Action_Plan_Finland-2015_2017.pdf.

5 Tämä asiakirja on avoimen hallinnon verkkosivustossa:
http://vm.fi/documents/10623/1332423/Lausuntojen+huomiointi+avoimen+hallinnon+toimintasuunnitelma.pdf/ef7a5b7a-6f27-4f91-82e9-962af8f24793.
6 Haastattelu Transparency Internationalin kanssa elokuussa 2016 ja haastattelu Allianssin kanssa elokuussa 2016.
7 Haastattelu, elokuu 2016.
8 Jäsenluettelo on saatavilla avoimen hallinnon verkkosivustossa:
http://vm.fi/documents/10623/1194961/Avoimen+hallinnon+virkamiesverkosto+9.11.2015.pdf/11433a04-1000-4721-a969-55bff19e9488.
9 http://www.oikeusministerio.fi/kane/fi/index/kanentoiminta/kanenkokoonpano.html.
10 Kyselyn mukaan seitsemän kahdeksasta vastaajasta kertoi, että annetut kansallisen toimintasuunnitelman toimeenpanon seuraamista koskevat tiedot olivat riittämättömät.
11 Linkki kuulemisalustaan: https://www.otakantaa.fi/fi/hankkeet/94/.

III. Analyysi toimintasuunnitelman sisällöstä

Kaikkien avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan osallistuvien hallintojen tulee kehittää toimintasuunnitelma, joka sisältää konkreettisia sitoumuksia kahden vuoden jaksolle. Hallinnon on aloitettava OGP-toimintasuunnitelma kertomalla hallinnon avoimuuden eteen tehdystä työstä, erityisstrategioista ja käynnissä olevista ohjelmista.

Sitoumukset on mukautettava jokaisen maan erityisoloihin ja niitä koskeviin haasteisiin. OGP-sitoumusten on myös perustuttava OGP:n arvoihin, jotka käydään läpi OGP:n hallintoasiakirjoissa ja avoimen hallinnon julistuksessa, jonka kaikki avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan osallistuvat maat allekirjoittavat.

Millainen on hyvä sitoumus?

Hallintojen on otettava huomioon se, että avoimen hallinnon sitoumusten täyttäminen on usein monivuotinen prosessi. Siksi hallintojen on mahdollisuuksien mukaan hyvä liittää sitoumuksiinsa alustavat aikataulut ja tunnusluvut, jotka kertovat, mitä kunakin vuonna on tarkoitus saavuttaa. Tässä raportissa käydään läpi jokainen sitoumus, jonka maa on sisällyttänyt toimintasuunnitelmaansa, ja analysoidaan niiden toimeenpano ensimmäisen vuoden aikana.

Useimmat sitoumusten arviointiin käytetyt mittarit eivät kaipaa erillistä esittelyä, mutta joitakin niistä on hyvä selittää.

- **Spesifisyys:** IRM-tutkija arvioi ensin kullekin sitoumukselle tai toimenpiteelle asetetun spesifisyyden ja mitattavuuden. Tasot ovat:
    - **Korkea** (Sitoumuksen kuvaus sisältää selkeitä ja todistettavissa olevia toimenpiteitä ja mitattavissa olevia, sitoumuksen tavoitteet täyttäviä tuloksia.)
    - **Keskitaso** (Sitoumuksen kuvaus sisältää toimintaa, jota ei voida objektiivisesti todistaa, ja siihen kuuluu tuloksia, mutta ne eivät ole selkeästi mitattavissa tai eivät johda sitoumuksen tavoitteiden täyttymiseen.)
    - **Matala** (Sitoumuksen kuvaus sisältää toimintaa, jonka voidaan tulkita olevan todistettavissa, mutta lukijan on pääteltävä, mikä toiminnan tavoite on ja mitkä sen tulokset olisivat.)
    - **Olematon** (Sitoumuksen kuvaus ei sisällä mitattavissa olevaa toimintaa, tuloksia tai merkkipaaluja.)

Relevanssi: IRM-tutkija arvioi jokaisen sitoumuksen merkityksen OGP-arvojen kannalta. Sitoumuksen relevanssi OGP-arvojen kannalta arvioidaan toimintasuunnitelman sitoumustekstin tarkastelun perusteella käyttämällä seuraavia ohjekysymyksiä:

- **Tiedon saanti:** Lisääkö hallinto annettavien tietojen määrää tai parantaako se julkisuuteen annetun tiedon laatua?
- **Julkinen osallistuminen:** Luoko tai parantaako hallinto kansalaisten mahdollisuuksia kommentoida päätöksiä tai vaikuttaa niihin?
- **Julkinen vastuuvelvollisuus:** Luoko tai parantaako hallinto kansalaisten mahdollisuuksia saattaa virkamiehiä vastuuseen toimistaan?
- **Avoimuutta ja vastuullisuutta lisäävä teknologia ja innovaatiot:** Edistetäänkö avoimuutta ja vastuuvelvollisuutta teknologisten innovaatioiden ja vähintään yhden OGP-arvon kautta?[1]

- **Potentiaalinen vaikutus:** Itsenäinen raportointimekanismi (IRM) arvioi, millainen *potentiaalinen vaikutus* sitoumuksella on toteutuessaan. Toimintasuunnitelman sisällön perusteella IRM-tutkija
    - tunnistaa sosiaalisen, taloudellisen, poliittisen tai ympäristöongelman
    - määrittää lähtötilanteen toimintasuunnitelman alkuhetkellä
    - arvioi, missä laajuudessa sitoumus voisi toteutuessaan vaikuttaa toimintaan ja edistää ongelman ratkaisemista.

Tähtisitoumuksia pidetään esimerkillisinä OGP-sitoumuksina. Tähtisitoumuksen tulee täyttää useita vaatimuksia:

- Sen täytyy olla riittävän yksityiskohtainen, jotta sen potentiaalista vaikutusta on mahdollista arvioida. Tähtisitoumuksilla tulee olla keskitason tai korkea spesifisyys.
- Sitoumuksen muotoilussa tulee tehdä selväksi sen merkitys hallinnon avaamiselle. Sitoumuksen tulee tarkalleen ottaen liittyä ainakin yhteen seuraavista OGP-arvoista: tiedon saantiin, julkiseen osallistumiseen tai julkiseen vastuuvelvollisuuteen.
- Sitoumuksella on kokonaan toteutuessaan mullistava potentiaalinen vaikutus.[2]
- Lisäksi sitoumuksen tulee edetä merkittävällä tavalla toimintasuunnitelman toimeenpanokauden aikana, eli sen tulee olla merkittävissä määrin tai kokonaan toteutunut.

Näiden vaatimusten perusteella Suomen toimintasuunnitelmassa ei ollut yhtään tähtisitoumusta.
Tämän kohdan kuvaajissa esitetään osa kaikista tiedoista, jotka IRM kerää edistymisraporttiprosessin aikana. Suomea ja kaikkia OGP-ohjelmaan osallistuvia maita koskevat täydet tietoaineistot ovat saatavissa OGP Explorerissa.[3]

Sitoumusten yleiskatsaus

Toimintasuunnitelman teemoja ovat esimerkiksi virkakielen selkeyttäminen, tietojen avaaminen ja kansalaisten osallistumisen tukeminen. Toimintasuunnitelman tavoitteena on parantaa hallinnollisten menettelyjen avoimuutta ja rohkaista samalla aliedustettuja ryhmiä, kuten nuoria, vanhuksia ja vammaisia, osallistumaan päätöksentekoon. Teemat on jaettu neljään laajaan sitoumukseen, jotka koostuvat useista, ei-kumulatiivisista merkkipaaluista.

On huomionarvoista, etteivät toimintasuunnitelman suomen- ja englanninkieliset versiot ole täysin samansisältöiset: englanninkielisestä versiosta puuttui yksi merkkipaalu, ja kieliversioiden välillä on muitakin eroja lisätiedoissa ja sanamuodoissa. IRM-tutkija on päättänyt käyttää kaikissa tapauksissa kattavampaa versiota.

---

[1] Menettelytapaohjeet ja hallintoasiakirjat selittävät relevanssin OGP-arvojen kannalta.
[2] Kansainvälinen asiantuntijaraati muutti tätä vaatimusta vuonna 2015. Lisätietoja on osoitteessa http://www.opengovpartnership.org/node/5919.
[3] bit.ly/1KE2Wil.

Sitoumus 1. Selkeä hallinto

Sitoumuksen teksti:

Lähtötilanne tai ongelma, johon puututaan:

Hallintorakenne on monimutkainen, ja käytetty kieli on vaikeaselkoista. Kansalaisten ei ole helppo ymmärtää, missä ja miten päätöksiä valmistellaan ja tehdään.

Selkeään hallintoon liittyviä sitoumuksia tehtiin jo Suomen ensimmäisessä toimintasuunnitelmassa. Ministeriöt, virastot ja kunnat ovat jo tehneet paljon: kehittäneet lainsäädännön kieltä, uusineet verkkosivustoja sekä selkeyttäneet asiakaskirjeiden ja hallinnollisten ohjeiden kieltä. Joissakin tapauksissa kansalaiset ovat osallistuneet prosessien suunnitteluun.

Asiakaskirjeiden selkeys parantaa prosessin laatua ja tuottavuutta: palvelukeskusten saamien yhteydenottojen ja valitusten määrä laskee, kun kansalaiset ymmärtävät päätösten sisällön ja perustelut.

Hallinnollinen työ perustuu pääosin kielen muotoiluun, sillä viranomaiskielen muodostavat sekä kirjallinen että suullinen viestintä. Vastaavasti useimmat hallinnon viestintä- ja vuorovaikutusongelmista ratkaistaan kehittämällä viranomaiskieltä.

Työ hallinnon selkeyttämiseksi etenee hyvin, mutta tehtävää on vielä paljon. Käynnissä on useita uudistuksia, joiden tavoitteena on yksinkertaistaa kieltä, rakennetta ja hallintomalleja. On vaarana, että muutostilanteessa hallinto koetaan entistäkin vaikeaselkoisemmaksi ja etäisemmäksi ja kansalaisten osallistumismahdollisuudet heikkenevät.

Henkilökohtaisissa tapaamisissa kansalaisten kanssa esiin nousi voimakas tarve selkeyttää kieltä ja kehittää hallintorakenteita.

Päätavoite:

Suurilla uudistuksilla tavoitellaan asiakaslähtöisyyden lisäksi selkeitä rakenteita ja prosesseja. Rakenteet ja prosessit kuvataan niin, että kansalaiset tietävät, mihin viranomaiseen ottaa yhteyttä eri asioissa.

Viranomaiskieli on paikkansapitävää, selkeää ja helposti ymmärrettävää. Valmisteltavista asioista on helppo löytää ja saada tietoja. Hallinto ottaa palautetta vastaan ja ottaa sen huomioon kehittäessään toimintatapojaan.

Merkkipaalut:

1.1. Hallinnolliset rakenteet ja prosessit ovat selkeät, asiakaslähtöiset ja ymmärrettävällä tavalla kuvatut. Mittari: kyselyt vuosina 2015 ja 2017.

1.2. Viranomaiskieli on entistä selkeämpää. Mittari: Niiden virastojen ja kuntien lukumäärä, jotka ovat asiakaspalautteiden perusteella parantaneet tekstiensä ymmärrettävyyttä. Kyselyt vuosina 2015 ja 2017.

1.3. Ministeriöt, virastot ja kunnat tarjoavat aineistoa myös selkokielellä. Mittari: Selkokielisten julkaisujen lukumäärä. Kyselyt vuosina 2015 ja 2017.

1.4. Hallinnollisissa julkaisuissa käytetään visualisointeja (infografiikkaa). Mittari: Visualisointeja käyttävien virastojen lukumäärä. Kyselyt vuosina 2015 ja 2017.

1.5. Hallinnon verkkosivut ovat esteettömät ja apuvälineiden kanssa yhteensopivat. Mittari: arvio nyt 5 %, verrataan vuoden 2017 arvioon.

1.6. Julkiset palvelut ovat helposti löydettävissä verkosta. Mittari: Kyselyt vuosina 2015 ja 2017.

Vastuutaho: Valtiovarainministeriö

Tukevat tahot: Ministeriöt, virastot, kunnat, Kuntaliitto, Kotimaisten kielten keskus
Alkamispäivä: 1.7.2015..... **Päättymispäivä:** 30.6.2015

Sitoumuksen yleiskatsaus	Spesifisyys				Relevanssi OGP:n arvoille				Potentiaalinen vaikutus				Aikatau lussa	Valmiusaste			
	Olematon	Matala	Keskitaso	Korkea	Tiedon saanti	Julkinen osallistuminen	Julkinen vastuuvelvollisuus	Avoimuutta ja vastuullisuutta lisäävä teknologia ja innovaatiot	Olematon	Pieni	Kohtalainen	Mullistava		Ei aloitettu	Rajallinen	Merkittävä	Valmis
Kaiken kaikkiaan			✔		✔					✔			Kyllä			✔	
1.1. Selkeät rakenteet ja prosessit			✔		✔					✔			✔			✔	
1.2. Viranomaiskielen selkeyttäminen			✔		✔					✔			✔			✔	
1.3. Selkokieliset materiaalit		✔			✔					✔			✔		✔		
1.4. Visualisointien käyttö			✔		✔					✔			✔			✔	
1.5. Apuvälineiden kanssa yhteensopivat verkkosivustot		✔			✔					✔			✔		✔		
1.6. Verkosta helposti löydettävät palvelut		✔			Epäselvä					✔			✔			✔	

Tilanne ja tavoitteet

Sitoumuksella pyritään tarjoamaan selkeää tietoa hallinnollisista rakenteista ja prosesseista, jotta kansalaiset ymmärtävät, miten päätöksiä tehdään. Tähän pyritään lisäämällä selkokielisten tekstien käyttöä, visualisoimalla tietoja ja parantamalla hallinnollisten tietojen helppokäyttöisyyttä.

Virallisen hallinnollisen kielen vaikeaselkoisuus on ollut Suomessa jatkuva haaste. Esimerkiksi Kansaneläkelaitos saa vuosittain selvästi yli 25 000 puhelua, jotka koskevat asiakaskirjeitä ja muuta kansalaisille suunnattua kirjallista viestintää.[1] 60 prosentissa näistä tapauksista Kela on sisällyttänyt tarvittavat tiedot kirjeeseen mutta asiakas ei ole ymmärtänyt tekstiä.[2] Selkeän viestinnän tarvetta korostavat hallituksen meneillään olevat uudistushankkeet, kuten SOTE- ja maakuntauudistus. Nämä muutokset vaikuttavat merkittävästi palveluiden tarjoamiseen

jokaiselle,[3] joten kansalaisille on tärkeää tarjota ymmärrettävää tietoa julkisista palveluista ja mahdollisuus osallistua niiden kehittämiseen.

Valmiusaste

Moniin sitoumuksiin liittyy niiden toteutumista kuvaavia mittareita, mutta toteutumisen arvioimiseksi ei ole annettu tarkkoja tavoitelukuja tai -arvoja. Esimerkiksi hallinnollisten asiakirjojen selkeyttämisen (1.2) mittariksi on määritelty niiden virastojen ja kuntien lukumäärä, jotka ovat asiakaspalautteiden perusteella parantaneet tekstejään. Sitoumuksen muotoilussa ei kuitenkaan aseteta tavoitearvoa, jolla sitoumuksen valmiusastetta tai onnistumista mitattaisiin. Hallinnon oli tarkoitus toteuttaa toimeenpanokauden alussa ja lopussa sisäinen kysely, jolla arvioitaisiin toimenpiteiden edistymistä. IRM ei löytänyt näyttöä siitä, että kyselyä olisi toteutettu, joten on vaikeaa määrittää lähtötasoa vertailua varten.

Merkkipaalut 1.1, 1.2, 1.3 ja 1.4:

Edellisellä toimintasuunnitelmakaudella toteutettiin virkakielen selkeyttämiseen tähtäävä kampanja 13.10.2014–31.12.2015.[4] Kotimaisten kielten keskus (Kotus) johti hanketta valtiovarainministeriön OGP-ryhmän avustamana.[5] Hanketta käytettiin tämän sitoumuksen pohjana nykyisessä toimintasuunnitelmassa. Lokakuussa 2015 järjestettiin Selkokielipäivä-tapahtuma, jossa palkittiin viestintäänsä parhaiten kehittänyt virasto. Kampanjaan sisältyi kuusi selkokieltä edistävää pilottihanketta.[6] Pilottihankkeet toteutettiin liikenneministeriössä, liikenteen turvallisuusvirastossa, Verohallinnossa, Kelan nuorten vammaistuen aineistoissa, Tampereen kaupungissa ja Vaasan kaupungissa. Kotuksen ja kaupunkien edustajat kertoivat, että pilottihankkeet ovat edistäneet selkokielisiä julkaisukäytäntöjä ja että hankkeet ovat suurelta osin valmiit.[7] On tärkeää huomata, että selkokielisiin julkaisuihin liittyvät koulutus- ja tiedotustoimenpiteet on merkittäviltä osin toteutettu, mutta paranneltujen aineistojen lukumäärä on yhä melko pieni verrattuna kaikkiin kansalaisten saatavilla oleviin hallinnollisiin asiakirjoihin.

Hallinto on lisäksi julkaissut luettelon vuonna 2015 tuotetuista selkokielisistä aineistoista.[8] Luettelo sisältää 20 asiakirjaa, jotka 20 eri ministeriötä ja virastoa ovat toteuttaneet. Eri tahot ovat päivittäneet näitä asiakirjoja niiden selkeyden ja esteettömyyden parantamiseksi. Aineistot sisältävät kansalaisille tärkeitä tietoja esimerkiksi eduskuntavaaleista (oikeusministeriöltä) ja terveyteen liittyvistä asioista (useilta virastoilta) sekä eläketietoa ja yksinkertaisempia etuuksien hakemiseen käytettäviä lomakkeita (Kansaneläkelaitokselta).

Selkokeskuksen edustajan mukaan tämä on hyvä mutta vaikuttavuudeltaan riittämätön alku, sillä se kattaa murto-osan kaikista hallinnon tarjoamista aineistosta ja palveluista.[9] Hallinnollisia käytäntöjä muuttaisi parhaiten, jos kaikilla kolmella hallintokielellä (suomi, ruotsi, englanti) laadituista aineistoista vaadittaisiin automaattisesti selkokieliversiot.

Toukokuussa 2016 Valtioneuvoston kanslia julkaisi selkokielioppaan virastojen ja kuntien virkamiehille. Siinä käsitellään esimerkiksi selkokielen määritelmää ja ammattikielen välttämistä virallisissa asiakirjoissa sekä annetaan ohjeita viralliseen viestintään.[10] Oppaassa korostetaan, miten tärkeää on viestiä säännöistä, etuuksista ja menettelyistä selkeästi hallinnon sisäisen yhteistyön sekä kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutuksen parantamiseksi. Hallinto priorisoi myös tietojen visualisointia. Virkamiesverkosto sekä opetus- ja kulttuuriministeriö järjestivät lokakuussa 2015 Budjetti kuuluu kaikille -hackathonin[11] valtion budjettitietojen visualisointia varten. Verkkosivuillaan valtiovarainministeriö julkaisi vuotuisesta budjetista vuorovaikutteisen esityksen, jonka tarkoituksena on auttaa kansalaisia ymmärtämään valtion rahankäyttöä paremmin.[12]

Hallituksen edustajan mukaan tietojen visualisointien luominen on ollut yksi Virkamiesverkoston painopistealueista. Valtioneuvoston kanslia palkkasi sisäisen visualisointiasiantuntijan ja ryhtyi Lucify-kasvuyrityksen kanssa yhteistyöhön,[13] jonka

tarkoituksena on tuottaa interaktiivisia visualisointeja muuttoliikemalleista ja turvapaikanhakijatilanteesta. Open Knowledgen edustajan mukaan tällainen hanke osoittaa, että vuorovaikutteisten visuaalisten esitysten merkitys kasvaa.[14]

Merkkipaalu 1.5:

Puoliväliin mennessä EU:n esteettömyysdirektiivin toimeenpanoa oltiin valmistelemassa. Valtion virkamiesten haastattelujen mukaan Suomessa valmistellaan kaikkien julkisen sektorin organisaatioiden verkkosivujen tekemistä helppokäyttöisiksi ja apuvälineiden kanssa yhteensopiviksi. Tämä toteutetaan esimerkiksi parantamalla esteettömyyttä teksti puheeksi -toiminnoilla ja tekstin lähennyksellä. Hallinnon itsearviointiraportin mukaan muutostyössä käytetään neljän vuoden siirtymäaikaa, ja mukaan otetaan myös useampia julkisen sektorin elimiä, kuten oppilaitoksia. Yhdessä yksityisten yritysten kanssa hallinto kehittää käyttöliittymiä, joissa kansalaiset voivat valita vuorovaikutteisia, roolipohjaisia palveluita.

Merkkipaalu 1.6:

Kansallinen palveluarkkitehtuuri -hankkeen tavoitteena on uudistaa hallinnon digitaalisia palveluita ja parantaa sähköisen hallinnon resurssien löydettävyyttä ja käytettävyyttä verkossa. Hankkeeseen kuuluu vanhentuneen Suomi.fi-digitaalipalvelualustan korvaaminen uudella versiolla, jonka kautta kansalaiset, yksityiset yritykset ja virkamiehet voivat kirjautua keskitetysti sisään henkilökohtaisiin profiileihin ja verkkopalveluihin.[15] Uusi versio on betavaiheessa, ja sen odotetaan tulevan täysin käyttöön vuonna 2017.[16] Tämä voi parantaa sähköistä hallintoa, mutta sen merkitys OGP-arvojen kannalta on epäselvä.

Varhaiset tulokset

Tämän sitoumuksen toimeenpano on johtanut myönteiseen kehitykseen tiedon saannissa. Edellisen toimintasuunnitelman toimeenpanon aikana Kotuksen selkokielikampanjan puitteissa toteutettiin pilottihankkeita, jotka selkeyttivät julkisiin palveluihin ja menettelyihin liittyviä tietoja. Toimenpiteiden seurauksena monet virkamiehet sekä Kotus ja jotkin virastot tilasivat lisäkoulutusta ja tekivät kampanjan innoittamina uudistuksia, joiden vaikutus on ulottunut nykyiseen sitoumusjaksoon asti. [17] Kotuksen asiantuntijan mukaan kampanjalla kuitenkin[18] otettiin useita pieniä askelia oikeaan suuntaan. Asiantuntijan mukaan virkakielen yksinkertaistaminen on merkittävä asia, ja jatkossa parannusten toteutus suuressa mittakaavassa vaatii enemmän aikaa ja resursseja. Open Knowledge Finlandin edustaja ja Helsingin yliopiston avoimen hallinnon asiantuntija kertoivat, etteivät he olleet nähneet sitoumuksen seurauksena merkittäviä muutoksia virkakielessä, mutta totesivat myös, että muutosta on vaikea havainnoida ja mitata.

Erään Selkokeskuksen edustajan mukaan[19] tähän mennessä tuotetuista selkokielisistä asiakirjoista ja visualisoinneista on ollut apua tiedon tuomisessa paremmin yli 500 000 vanhuksen, vammaisen ja maahanmuuttajan saataville. Juuri näillä ryhmillä on usein vaikeuksia käyttää ja ymmärtää julkisia aineistoja. Saatavilla on kuitenkin rajallisesti helppokäyttöistä aineistoa, ja nämä ryhmät tarvitsevat suoraviivaista tietoa asioidakseen hallinnon kanssa ja käyttääkseen palveluita itsenäisesti. Jotta sitoumuksella voi olla merkittävä vaikutus, se täytyy panna toimeen kattavasti koko hallinnossa.

Jatkotoimenpiteet

Avoimen hallinnon kannalta olennaista on tehdä hallinnolliset tiedot käyttökelpoisiksi ja selkeiksi kansalaisille. Julkisten laitosten tulee lisätä tietojen visualisointia kansalaisille tärkeillä osa-alueilla valtiovarainministeriön tuottaman interaktiivisen budjettikaavion tapaan. Tärkeiden osa-alueiden tunnistamiseksi hallinnossa voidaan järjestää kansalaisjärjestöille ja

kansalaisille enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa ja antaa palautetta sekä toteuttaa viivästynyt hallinnon arviointikysely.

Jos tämä sitoumus siirretään seuraavaan toimintasuunnitelmaan, IRM suosittelee selkeiden kehitystavoitteiden määrittelyä. Hallinnon tulee määritellä jokaiselta hallinnon sektorilta vaadittavien selkokielisten aineistojen tyyppi ja laajuus. Myös osallistuvat virastot sekä mitattavat tunnusluvut, joilla edistymistä seurataan, tulee mainita selvästi. Lähtötason määrittämiseksi hallinnon tulee toteuttaa käyttäjäkysely ennen sitoumusjaksoa ja julkaista sen tulokset. Lisäksi hallinto voi järjestää toimeenpanokauden ajaksi kuulemismahdollisuuksia ja palautemenettelyn, jotta kansalaiset ja kansalaisjärjestöt voivat tunnistaa epäselvät tiedot ja antaa parannusehdotuksia.

---

[1] http://www.sanakirja.org/search.php?id=1373379&l2=17.
[2] Tämä on kuvattu Opetus- ja kulttuuriministeriön hyvän virkakielen ohjeissa: http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2014/liitteet/tr02.pdf?lang=fi.
[3] http://alueuudistus.fi/en/frontpage.
[4] Virkakielikampanja: http://www.kotus.fi/kielitieto/virkakieli/yleista_virkakielesta/virkakielikampanja_2014_2015.
[5] http://www.kotus.fi/kielitieto/virkakieli/yleista_virkakielesta/virkakielikampanja_2014_2015.
[6]http://www.kotus.fi/kielitieto/virkakieli/yleista_virkakielesta/virkakielikampanja_2014_2015.
[7] Haastattelu, Vantaan kaupungin viestintäpäällikkö Tiina Salonen, syyskuu 2015.
Haastattelu, Trafin kehityspäällikkö Elina Uotila, syyskuu 2015.
[8] http://vm.fi/documents/10623/1193298/Avoimen+hallinto+tilannekatsaus+042016.pdf/9737094d-b1aa-4577-a61c-c66f57520bcd.
[9] Haastattelu, 23.11.2016.
[10] http://verkkojulkaisut.vm.fi/zine/92/article-13097.
[11] http://kaikkienbudjetti.fi/.
[12] http://tutkibudjettia.fi/.
[13] Esimerkki vuorovaikutteisesta muuttoliikevisualisoinnista: http://www.lucify.com/.
[14] Open Knowledge Finlandin edustajan haastattelu, 28.9.2016.
[15] http://vm.fi/en/national-architecture-for-digital-services.
[16] https://beta.suomi.fi/kansalaiselle.
[17] Haastattelu, Tiina Salonen. Haastattelu, Elina Uotila.
[18] Haastattelu, 23.11.2016.
[19] Haastattelu, 23.11.2016.

Sitoumus 2. Hallinto mahdollistajana

Sitoumuksen teksti:
Lähtötilanne tai ongelma, johon puututaan:

Hallinnollisten tietojen avaaminen
Hallinnollisten tietojen avaaminen on aloitettu. Monia tärkeitä tietokantoja on avattu. Hallinnollisten tietojen avaamisen rahoittaminen kuuluu nyt hallituksen kehysbudjetointiin. Ministeriöt ehdottavat vuosittain, mitkä tietokannat niiden hallintoalueelta tulee avata. Kaikkia tietokantoja ei voida avata samanaikaisesti, mikä johtuu resurssipulasta sekä siitä, että virastot ovat eri ikäisiä. Avattaviksi suunnitellut tietokannat asetetaan tärkeysjärjestykseen.

Avoimen tiedon ohjelman puitteissa avoimelle tiedolle ja yhteentoimivuuspalveluille on perustettu yhteinen alusta (avoindata.fi). Ohjelmaa johtaa
valtiovarainministeriö. Virastoille ja kunnille on annettu tietojen avaamista koskevia ohjeita. Suomi on neljäntenä kansainvälisessä Global Open Data Index -vertailussa.
Hallinnollisten tietojen avaaminen on kuitenkin vielä alkuvaiheessa.

Toimintasuunnitelman laadinnan aikana esiin nousi tarve avata useita tärkeinä pidettyjä tietovarastoja. Niitä ovat yritysten ja yhtiöiden tiedot, metsänkäyttöilmoitukset, valtion omistaman metsän käyttöä koskevat päätökset, ympäristövaikutusten arvioinnit, julkiset hankinnat, virastojen suunnitelmat
avata tietoja sekä muut keskitetyt tietovarastot. Osa tiedoista on jo avattu mutta vaikeasti löydettävissä virastojen verkkosivuilta. Avoindata.fi-portaalin perustaminen on parantanut avoimen tiedon saatavuutta, sillä portaali sisältää linkkejä avoimiin tietoihin sekä metatietoja.

Tietovarastojen avausehdotusten käsittelyprosessit luodaan avoimen tiedon ohjelman puitteissa. Ohjelma päättyy heinäkuussa 2015. Mahdollisuudet, rajoitukset ja tietovarastojen avaamiseen tarvittavat toimenpiteet täytyy selvittää avattavaksi ehdotettujen varastojen osalta. Työmäärä täytyy arvioida ja tietovarastot asettaa tärkeysjärjestykseen.

Digitalisaatio tuo palvelut lähemmäs kansalaisia
Yhteiskunta kaupungistuu nopeasti. Valtionhallinto uudistaa palveluita keskittämisen ja digitalisoinnin kautta. Digitaaliset palvelut parantavat tuottavuutta, antavat erityisryhmille paremmat mahdollisuudet käyttää palveluita ja tuovat palveluita paikkoihin, missä muita palveluita ei enää ole. Kansalaiset, myös erityistarpeiset henkilöt, täytyy huomioida palveluiden suunnittelussa helppokäyttöisten palveluiden luomiseksi. Sähköisen demokratian palveluita on kehitetty vuosituhannen vaihteesta lähtien. Useita sähköisen demokratian palveluita kattava uusittu portaali on osittain pilotointivaiheessa.

Vapaaehtoistyön edellytyksiä tuetaan
Valtio, kunnat ja kansalaisyhteiskunta toimivat yhdessä kumppaneina. Useat ministeriöt ja kunnat tukevat vapaaehtoistyötä. Eri ministeriöiden ja kuntien prosessit poikkeavat toisistaan. Ministeriöiden välillä ei ole koordinointia. Koordinoinnissa on puutteita myös monissa kunnissa.

Päätavoite:
Hallinto luo yrityksille ja kansalaisyhteiskunnalle mahdollisuuksia avaamalla hallinnon tietovarastoja ja poistamalla vapaaehtoistyön esteitä. Osallistumista ja julkisten palveluiden käyttöä maaseudulla parannetaan digitalisoimalla palveluita.

Merkkipaalut:
1. Perustetaan menettelyt niiden tietoaineistojen avaamiseksi, jotka ovat merkittäviä avoimen, tehokkaan, vastuullisen ja läpinäkyvän hallinnon kannalta. Tutkitaan mahdollisuudet avata nämä

tietoaineistot ja asetetaan ne tärkeysjärjestykseen. Tulokset julkaistaan ja järjestetään seuranta.

2. Kansalaisilla on mahdollisuus lukea viranomaisten ylläpitämät henkilökohtaiset tietonsa keskitetysti yhdestä palvelusta. Mittari: Palveluun liittyneiden viranomaisten ja kuntien lukumäärä.

3. Laaditaan ehdotus siitä, kuinka hallinto koordinoi vapaaehtoistyön edellytysten tukemista.

4. Laaditaan ehdotuksia siitä, kuinka vapaaehtoistyön esteitä poistetaan, ja analysoidaan niiden vaikutukset.

5. Yhdessä kansalaisjärjestöjen ja kuntien kanssa luodaan käytäntöjä, jotka parantavat erityistarpeisten kansalaisten ja maaseudulla asuvien kansalaisten mahdollisuuksia sähköiseen osallistumiseen.

6. Kansalaisilla on mahdollisuus käyttää sähköisiä palveluita myös maaseudulla.

7. Sähköisen osallistumisen työkalut (demokratia.fi, kansalaisaloite.fi, kuntalaisaloite.fi, lausuntopalvelu.fi, nuortenideat.fi, otakantaa.fi) ovat aktiivisesti julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan käytössä. Mittari: Käyttäjien lukumäärä.

8. Vapaaehtoistyötä organisoivat kansalaisjärjestöt ja kansalaiset saavat helposti käyttöönsä siihen tarvitsemansa tiedot.

9. Kahdelle virkamiehelle (yhdelle valtionhallinnosta ja yhdelle kunnalliselta sektorilta) annetaan demokratiatunnustus avointa hallintoa edistävästä työstä.

Vastuutahot: Valtiovarainministeriö, oikeusministeriö ja viestintäministeriö

Tukevat tahot: Ministeriöt, virastot, kunnat, Kuntaliitto, kansalaisjärjestöt, kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta

Alkamispäivä: 1.7.2015..... **Päättymispäivä:** 30.6.2017

Sitoumuksen yleiskatsaus	Spesifisyys				Relevanssi OGP:n arvoille				Potentiaalinen vaikutus				Aikatau lussa	Valmiusaste			
	Olematon	Matala	Keskitaso	Korkea	Tiedon saanti	Julkinen osallistuminen	Julkinen vastuuvelvollisuus	Avoimuutta ja vastuullisuutta lisäävä teknologia ja innovaatiot	Olematon	Pieni	Kohtalainen	Mullistava		Ei aloitettu	Rajallinen	Merkittävä	Valmis
Kaiken kaikkiaan		✔			✔	✔		✔		✔			Kyllä			✔	
2.1. Tietoaineistojen avoimiksi saattamisen toimenpiteet		✔			✔					✔			✔			✔	
2.2. Henkilötietojärjestelmäpalvelu		✔			✔			✔		✔			✔			✔	

2.3. Ehdotus vapaaehtoistyön tuen koordinoimiseksi			✔		Epäselvä					✔			✔			✔
2.4. Ehdotukset vapaaehtoistyön esteiden poistamiseksi			✔		Epäselvä					✔			✔			✔
2.5. Verkko-osallistumiskäytännöt		✔				✔				✔			✘	✔		
2.6. Mahdollisuudet käyttää verkkopalveluja maaseudulla		✔			Epäselvä					✔			Epäselvä	Epäselvä		
2.7. Käytetyt verkko-osallistumistyökalut		✔				✔				✔			✔			✔
2.8. Vapaaehtoistyöhön liittyvän tiedon saanti	✔				✔					✔			✔		✔	
2.9. Demokratiatunnustus			✔		Epäselvä				✔				✔			✔

Tilanne ja tavoitteet

Tällä sitoumuksella pyritään yleisesti tuomaan tiedot paremmin kansalaisten saataville ja tarjoamaan kansalaisille mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon sähköisillä työkaluilla. Siihen kuuluu kolme erillistä merkkipaaluryhmää, jotka koskevat erilaisia temaattisia ongelmia: edellisestä toimintasuunnitelmasta siirretyt avoimen tiedon merkkipaalut (2.1 ja 2.2); hallinnon vapaaehtoistyön tukemisen merkkipaalut (2.3, 2.4 ja 2.8) sekä palveluiden saatavuuden parantaminen ja julkisen osallistumisen tukeminen maaseudulla sähköisten palveluiden avulla (2.5, 2.6 ja 2.7). Sitoumukseen kuuluu myös demokratiatunnustuksen merkkipaalu (2.9), joka ei liity muihin merkkipaaluihin ja jonka merkitys OGP:n kannalta on epäselvä.

Avoimet tiedot:
Hallinnollisten tietojen saatavuus on avoimen hallinnon kulmakivi. Suomi sijoittuu korkealle erilaisissa avoimen tiedon indekseissä,[1] mutta eri ministeriöiden, virastojen ja kuntien avoimen tiedon käytännöissä on merkittäviä eroja. Avoimiin tietoihin liittyvillä toimenpiteillä pyritään tuomaan hallinnolliset tiedot paremmin kansalaisten saataville.

Vapaaehtoistyötä koskevat tiedot:
Suomen kansalaisista neljä viidestä on kiinnostunut vapaaehtoistyöstä ja lähes puolet väestöstä osallistuu jollain tavalla vapaaehtoistyöhön.[2] Valtion virastojen ja viranomaisten

välinen koordinointi ei kuitenkaan ole yhdenmukaista, eikä vapaaehtoistyötä koskevaa tietoa ole aina helposti saatavilla. Kansalaisjärjestöjen mukaan on tärkeää ottaa mukaan merkkipaaluja, joilla parannetaan tiedon saatavuutta vapaaehtoistyötä koskevista määräyksistä. Vapaaehtoistyötä tukevien yksinkertaisten prosessien luominen ja edistäminen on kunnioitettava tavoite, mutta sen merkitys OGP-arvojen kannalta on epäselvä.

Osallistuminen ja e-palvelut:
Palveluiden tarjoaminen ja päätöksenteko keskittyvät yhä enemmän muutamaan suurimpaan kaupunkikeskukseen. Tästä syystä esimerkiksi erityistarpeisilla henkilöillä ja maaseudulla asuvilla kansalaisilla (erityisesti vanhuksilla) ei usein ole mahdollisuuksia osallistua hallinnon toimintaan ja käyttää sähköisiä palveluita. Tämän sitoumuksen kolmannella teemalla pyritään parantamaan sähköisen osallistumisen mahdollisuuksia yhteistyössä kansalaisjärjestöjen ja kuntien kanssa laajentamalla nykyisiä sähköisen osallistumisen työkaluja.

Valmiusaste

Merkkipaalut 2.1 ja 2.2 (avoimet tiedot):

2.1. Hallinto on julkaissut valtiovarainministeriön avoimen tiedon ohjelman puitteissa tietojen avaamisen oppaan, joka perustuu kansainvälisiin parhaisiin käytäntöihin. Lisäksi hallinnon tietoaineistoja on avattu ja julkaistu tasaisesti tuoreessa avoindata.fi-verkkoalustassa.[3] Sitoumusjakson aikana on julkaistu esimerkiksi työterveys- ja turvallisuustietoja, vuoden 2015 eduskuntavaaliehdokkaita koskevia tietoja, suomalaisten kaupunkien vuosittaisia tulo- ja menotietoja, Kansallisen satelliittikeskuksen säätietoja sekä eri teollisuuden alojen tietoja.[4] Puoliväliin mennessä hallinto ei ollut määritellyt tulevissa julkaisuissa priorisoitavia tietoaineistoja.

2.2. Valtiovarainministeriö veti kansallisen palveluarkkitehtuurin (KAPA) kautta hanketta, jonka tarkoitus on parantaa kansalaisten mahdollisuuksia käyttää hallinnon järjestelmiin tallennettuja henkilötietojaan nopeasti ja helposti.[5] Suomi.fi-portaalista on työn alla päivitetty versio, jonka kautta kansalaiset voivat käyttää sähköisiä palveluita ja julkisia aineistoja keskitetysti.[6] Kesäkuussa 2016 kansalaiset pystyivät käyttämään sivuston betaversion kautta henkilökohtaisia ajoneuvorekisteritietojaan ja[7] kiinteistötietojaan.[8] Palvelu tulee täysin käyttöön vuonna 2017. Hallinnon itsearviointiraportin mukaan virastoja ja kuntia kannustetaan lisäämään henkilötietoja sisältäviä tietovarastoja Suomi.fi-palveluun.

Merkkipaalut 2.3, 2.4 ja 2.8 (vapaaehtoistyötä koskevat tiedot):

2.3. Toimeenpanon aikana oikeusministeriö nimettiin vapaaehtoistyötä koordinoivaksi ministeriöksi. Lisäksi kaikkien ministeriöiden edustajista koostuva demokratiaverkosto valvoo vapaaehtoistyötä koskevien tietojen päivitystä.[9] Oikeusministeriö on luonut sivuston, johon on kerätty neuvontaa ja opastusta vapaaehtoistyötä organisoiville ryhmille ja vapaaehtoistyöstä kiinnostuneille kansalaisille.[10] Tämä sivusto siirretään myöhemmin Suomi.fi-verkkopalveluun.

2.4. Virkamiehistä ja kansalaisjärjestöjen edustajista koostuva työryhmä on laatinut selvityksen vapaaehtoistyön esteistä. Raportti toimitettiin kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläiselle 14.10.2015, ja se on julkisesti saatavilla verkossa.[11] Myös Kansalaisareenan kansalaisjärjestöedustajan[12] mukaan toimeenpano etenee hyvin mutta muita sitoumuksia tarvitaan vapaaehtoistyön uusien esteiden tunnistamiseksi ja poistamiseksi.

2.8. Oikeusministeriö on avannut verkkosivuston, johon on koottu ohjeita ja neuvontaa vapaaehtoistyöhön osallistuville järjestöille ja kansalaisille.[13] Sivusto liitetään Suomi.fi-portaaliin, kun se tulee täysin käyttöön vuonna 2017. Kansalaisareenan edustajan mukaan nykyinen sivusto on yhä kesken eikä se sisällä kaikkia oleellisia tietoja.[14] Lisäksi virkamiehet

eivät ole vielä laatineet ohjeita. Kansalaisjärjestön edustaja toivoo, että nämä ongelmat ratkaistaan Suomi.fi-portaalin virallisen julkaisun myötä.

Merkkipaalut 2.5, 2.6 ja 2.7 (osallistuminen ja e-palvelut):

2.5. Puoliväliin mennessä toimenpiteitä, joilla parannetaan maaseudulla asuvien kansalaisten ja erityistarpeisten ryhmien pääsyä sähköisen osallistumisen työkaluihin, ei ollut aloitettu. Hallinnon itsearviointiraportin mukaan suunnittelu on viivästynyt, ja sen tulisi alkaa syksyllä 2016.

2.6. Sähköisten palveluiden saatavuuden parantamiseksi maan haja-asutusalueilla valtionhallinto jatkaa Laajakaista kaikille 2015 -hanketta tämän sitoumuksen puitteissa. Käynnissä olevan hankkeen tavoitteina on nostaa laajakaistanopeuksia ja parantaa kuituverkon kattavuutta, mutta näillä toimenpiteillä ei ole suoraa merkitystä OGP-arvojen kannalta.

2.7. Oikeusministeriö on aloittanut useita tiedotuskampanjoita erilaisista sähköisen osallistumisen palveluista. Itsearviointiraportin mukaan ministeriöille ja kunnille on järjestetty useita koulutuksia ja palveluita on markkinoitu tapahtumissa sekä virkamiehille että yleisölle. Vuoden 2015 lopussa valtionhallinto toteutti kansallisen markkinointikampanjan tiedottaakseen nuorille suunnatusta sähköisen osallistumisen portaalista Nuortenideat.fi.[15] Markkinointikampanjan aikana sähköisiä palveluita mainostettiin useissa kanavissa, kuten sosiaalisessa mediassa, televisiossa, uutiskirjeissä ja lehtimainoksissa.[16] Vuonna 2016 sähköisen osallistumisen edistäminen keskittyi Lausuntopalvelu.fi- ja Otakantaa.fi-sivustoihin. Näillä sivustoilla kansalaiset voivat antaa hallinnon ohjelmista mielipiteitä ja palautetta. Hallinnon itsearviointiraportin mukaan kaikille ministeriöille tiedotetaan tästä palvelusta osana lainvalmistelun kuulemisiin liittyvää koulutusta. Haastatellun kansalaisjärjestön edustajan mukaan kampanjat ovat onnistuneet melko hyvin. Valtionhallinto on ilmoittanut sivustojen kävijöiden, kuulemisten ja sähköisen osallistumisen työkalujen kautta aloitettujen hankkeiden määrät.

2.9. Demokratiatunnustus-palkinnon saaja valittiin toista kertaa Demokratiapäivä-tapahtumassa 13.10.2015. Tämä merkkipaalu on valmis.

Varhaiset tulokset (jos niitä on)

Valtionhallinnon edustajan mukaan Avointieto.fi on julkaissut avoimia tietoaineistoja, joita lehdistö on käyttänyt. Valtionhallinto on laatinut ehdotuksia vapaaehtoistyöprosessien parantamiseksi (merkkipaalut 2.3 ja 2.4), mutta niiden merkitys OGP-arvojen kannalta on epäselvä. Kansalaisjärjestön edustajan mukaan nämä ovat merkittäviä vaiheita, joilla edistetään kansalaisyhteiskunnan ja prosessiin osallistuvien virkamiesten välistä yhteistyötä.

Sähköisen osallistumisen työkalujen käyttöaste on kasvanut. Hallinnon itsearvioinnin mukaan vuonna 2015 toteutettu verkkokampanja, jolla edistettiin Demokratia.fi-sivuston sähköisen osallistumisen palveluita, oli onnistunut. Kampanja tavoitti 700 696 erillistä käyttäjää Facebookin, YouTuben, Twitterin ja hakukonemarkkinoinnin kautta ja ylitti selvästi 415 000 käyttäjän tavoitteensa. Myös kansalaisten osallistuminen verkkotyökalujen kautta on kasvanut tammikuusta 2016 ja oli huipussaan syyskuussa 2016. Open Knowledge Finlandin edustajan mukaan kansalaisyhteiskunta ja yleisö ovat ottaneet palvelut hyvin vastaan.[17] Tämän kansalaisjärjestön mukaan valtionhallinto on myös tehnyt sähköisistä osallistumistyökaluista kansalaisille hyödyllisempiä. Käyttöaste on kasvanut erityisesti Kansalaisaloite.fi-palvelussa,[18] jossa kansalaiset voivat ehdottaa muutoksia lainsäädäntöön, sen käyttöönotosta vuodesta 2012 lähtien. Lausuntopalvelu.fi-palvelussa yleisö voi kommentoida uusia lakeja, käytäntöjä ja ohjeita. Sitä on päivitetty niin, että kansalaiset voivat kommentoida julkaistuja asiakirjoja

kappaletasolla.[19] Kansalaisjärjestön edustajan mukaan[20] tämä sitoumus voi johtaa merkittäviin muutoksiin hallintokäytännöissä, jotka koskevat kansalaisten osallistumista lainvalmisteluun, ja kehitys on ollut hyödyllistä. Lisätietoja sivustojen verkkoliikenteestä ja käytöstä on seuraavassa taulukossa:

Demokratia.fi-palvelun käyttäjämäärät	
Kansalaisaloite.fi	Kansalaisaloitteita on julkaistu lähes 500 (maaliskuu 2016), ja verkkosivustolla vieraillaan noin 2,5 miljoonaa kertaa vuodessa eli keskimäärin 200 000 kertaa kuukaudessa.
Kuntalaisaloite.fi	Palveluun on liittynyt kaksisataa kuntaa (marraskuu 2015), ja sivustolla käydään keskimäärin 20 000 kertaa kuukaudessa. Kunnille on lähetetty palvelun kautta noin 1 100 aloitetta (maaliskuu 2016).
Otakantaa.fi	Sivustolla on julkaistu yli 300 hanketta, ja sillä käydään keskimäärin 10 000 – 15 000 kertaa vuodessa.
Lausuntopalvelu.fi (lausuntoportaali)	Palvelua käyttää yli 500 organisaatiota ja yli 1 000 henkeä. Palvelussa on julkaistu noin 30 lausuntopyyntöä ja 800 lausuntoa (maaliskuu 2016). Sivustolla käydään noin 3 000 kertaa kuukaudessa.
Nuortenideat.fi (nuorten sähköisen osallistumisen portaali)	Sivusto julkaistiin maaliskuussa 2015, ja 68 organisaatiota on alkanut käyttää sitä. Palveluun on rekisteröitynyt 700 käyttäjää, ja siinä on julkaistu noin 400 ideaa ja pyyntöä/keskustelua (maaliskuu 2016). Sivustolla käydään 4 000 kertaa kuukaudessa.

Hallinnon itsearviointiraportista

Jatkotoimenpiteet

Sitoumukseen kuuluu teemoja, jotka on mahdollista siirtää seuraavaan toimintasuunnitelmaan, mutta se vaatii tarkempia ja mitattavia toimenpiteitä. IRM-tutkija suosittelee merkkipaalun teemojen (sähköisen osallistumisen tukeminen, vapaaehtoistyötä koskevien määräysten julkaiseminen ja tiedon saannin parantaminen) jakamista kolmeen erilliseen sitoumukseen, joille määritellään selkeät tavoitteet ja mitattavat toimenpiteet.

Kansalaisjärjestöjen kuulemisia ja kansalaiskyselyitä tulee hyödyntää määritettäessä, minkä tietoaineistojen julkaiseminen tulee priorisoida. Open Knowledge Finlandin kansalaisjärjestöedustajan[21] ja valtiovarainministeriön OGP-ryhmästä tulevan hallinnon edustajan mukaan[22] suurin ongelma on, ettei ”kun palvelu rakennetaan, käyttäjät tulevat” -lähestymistapa toimi, vaan hallinnon tulee tehdä aktiivista tiedotustyötä ja markkinointia avoimen tiedon palveluihinsa liittyen. Kun Suomi.fi-portaali julkaistaan virallisesti, valtion virastoja ja kuntia tulee aktiivisesti kannustaa jakamaan tietojaan palvelussa.

Jotta julkista osallistumista edistäviä hallintokäytäntöjä voidaan parantaa, verkkopalveluiden käyttöastetta kasvattavien hallinnollisten toimenpiteiden tulee sisältää selkeä maaseudulla asuvat ja erityistarpeiset kansalaiset huomioiva mekanismi, jolla saadaan palautetta hallintoehdotuksista. Jäljellä olevan sitoumusjakson aikana ja seuraavassa toimintasuunnitelmassa tulee entistä voimakkaammin pyrkiä saamaan palautetta näiltä ryhmiltä.

---

[1] Viidentenä Global Open Data Index -vertailussa vuonna 2015, 11. sija Open Data Barometer -vertailussa: http://index.okfn.org/place/finland/ ja http://opendatabarometer.org/data-explorer/?_year=2015&indicator=ODB&lang=en&open=FIN.
[2] http://www.kansalaisareena.fi/.
[3] https://www.avoindata.fi/en.
[4] Avoimen tiedon ja yhteentoimivuuden palvelu: https://www.avoindata.fi/en.
[5] http://vm.fi/en/national-architecture-for-digital-services.
[6] Suomi.fi-sivusto pyrkii kokoamaan julkiset palvelut ja tiedot yhteen keskitetyssä palvelussa, jossa ne ovat helposti kansalaisten saatavilla. Palvelu on yhä kokeiluvaiheessa, ja sen täysi versio tulee käyttöön vuonna 2017: http://www.suomi.fi/suomifi/english/index.html.
[7] Ajoneuvorekisteri- ja -verotiedot: https://asiointi.trafi.fi/en/web/asiointi/organisaatiot/tieliikenne/ajoneuvotietopalvelut.
[8] Suomen puolivälin edistymisraportin itsearviointi, http://www.opengovpartnership.org/country/finland/assessment.
[9] Ibid.
[10] http://www.demokratia.fi/tietotori/vapaaehtoistyo/.
[11] http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/vapaaehtoistyo-talkootyo-naapuriapu-kaikki-kay.
[12] Haastattelu, 29.9.2016.
[13] http://www.demokratia.fi/tietotori/vapaaehtoistyo/.
[14] Haastattelu, 29.9.2016.
[15] Suomen puolivälin edistymisraportin itsearviointi, http://www.opengovpartnership.org/country/finland/assessment.
[16] Demokratia.fi on verkkoalusta, joka kokoaa yhteen sähköisen osallistumisen palveluita ja sisältää tietoja tapahtumista ja kampanjoista: http://www.demokratia.fi/nyt/.
[17] Haastattelu, Open Knowledge Finlandin jäsen, 18.11.2016.
[18] https://www.kansalaisaloite.fi/fi.
[19] Haastattelu, Open Knowledge Finlandin jäsen.
[20] Ibid.
[21] Ibid.
[22] Haastattelu, 20.9.2016.

Sitoumus 3. Avoin toiminta

Sitoumuksen teksti:
Lähtötilanne tai ongelma, johon puututaan:

Näkyvyys hallinnon hankkeisiin
Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta pyrkii varmistamaan, että viranomaisten toiminta on avointa, sekä antamaan kansalaisille ja muille yhteiskunnan toimijoille mahdollisuuden valvoa julkista valtaa ja julkisia varoja, muodostaa omia näkemyksiään, vaikuttaa vallankäyttöön ja turvata omia oikeuksiaan ja tarpeitaan. Digitalisaatio on kasvattanut avoimuuden edistämisen mahdollisuuksia. Kansalaisten odotukset ovat kuitenkin kasvaneet hallintokäytäntöjen kehitystä nopeammin.

Vuodesta 1999 lähtien valtionhallinnon hankkeista on ollut saatavilla tietoja Valtioneuvoston hankerekisterissä (HARE). Rekisteriä uudistetaan parhaillaan. On tärkeää varmistaa, että ministeriöt ottavat uuden rekisterin käyttöön ja tietoisuutta siitä lisätään kansalaisten ja tiedotusvälineiden parissa.

Lainvalmistelun ohjeiden päivittäminen
Oikeusministeriö on laatinut ohjeet lainvalmisteluun. Ohjeita tulee päivittää niin, että ne vastaavat muuttuneen toimintaympäristön tarpeita.

Uuden kuntalain velvoitteet sekä lasten ja nuorten sekä erityistarpeisten ryhmien tarpeet huomioidaan. Perustetuilla avoimen hallinnon verkostoilla voidaan kerätä tietoa lisäohjeiden ja -oppaiden tarpeesta. Ohjeiden jalkauttamiseen voidaan käyttää esimerkiksi valtionhallinnon avoimen hallinnon verkostoa ja avoimen hallinnon kuntaverkostoa.

Enemmän hallinnon verkkolähetyksiä
Hallinnon järjestämistä tapahtumista tarjotaan verkkolähetyksiä. Verkkolähetysten laajempaa käyttöä rajoittavat esimerkiksi niiden toteuttamisen lisäkustannukset. Verkkolähetysten toteuttamiseen tarvitaan parempia ja kustannustehokkaampia tapoja, jotka otetaan laajemmin käyttöön.

Avoimuuden parantaminen hallinnon sisällä
Jotta hallinto voi olla avoin kansalaisten suuntaan, sen täytyy olla sisäisesti avoin. Tiedon jakaminen ja yhteistoiminta hallinnon sisällä on keskeistä, jotta hallinnossa voidaan puuttua horisontaalisiin viheliäisiin ongelmiin.

Lobbarirekisterin tarvetta arvioidaan
Transparency Internationalin korruptioindeksin mukaan Suomessa on vertailun 175 maasta kolmanneksi vähiten korruptiota. Vertailussa edellä ovat Tanska ja Uusi-Seelanti. Hyvästä tuloksesta huolimatta Suomen valtionhallinnolta edellytetään jatkuvaa työtä luottamuksen säilyttämiseksi ja parantamiseksi.

Mahdollisen lobbarirekisterin perustamista on arvioitu Valtion virkamieseettisen toimikunnan vuonna 2014 julkaistussa raportissa (suomenkielinen raportti: Valtion virkamieseettisen toimikunnan raportti VM 3/2014).

Merkkipaalut:
1. Uudistettu Valtioneuvoston hankerekisteri (HARE) on avattu ja käytössä kaikissa ministeriöissä. Mittari: Hankerekisterissä julkaistujen hankkeiden osuus kaikista valtionhallinnon hankkeista. Kyselyt vuosina 2016 ja 2017.

2. Kansalaiset ja tiedotusvälineet tuntevat hankerekisterin hyvin. Mittari: Käyttäjien lukumäärä.1

3. Lainvalmistelun ohjeet on päivitetty.

4. Hallinnon interaktiivisten verkkolähetysten lukumäärä on kasvussa. Mittari: Verkkolähetyksiä tarjoavien virastojen lukumäärä. Kyselyt vuosina 2015 ja 2017.

5. Hallinto toimii aktiivisesti sosiaalisessa mediassa.2

6. Lobbarirekisterin luomisesta ja sen julkaisemisesta avoimena tietona on julkaistu raportti, ja mahdollisista toimenpiteistä on päätetty.

7. Avoin hallinto on osa vuosittaista Kansainvälisen korruptionvastaisen päivän tapahtumaa, jonka järjestävät oikeusministeriö ja Transparency International Finland.

8. Avoimen hallinnon periaatteita käytetään myös horisontaalisessa työssä hallinnon sisällä. Mittari: Hallinnon vuosittainen henkilöstökysely (VM-Baro)

Vastuutahot: Oikeusministeriö, valtiovarainministeriö.

Tukevat tahot: Valtion virastot, ministeriöt, kunnat, kansalaisjärjestöt sekä työnantaja- ja työntekijäorganisaatiot.

Alkamispäivä: 1.7.2015..... **Päättymispäivä:** 30.6.2017

Sitoumuksen yleiskatsaus	Spesifisyys				Relevanssi OGP:n arvoille				Potentiaalinen vaikutus				Aikatau lussa	Valmiusaste			
	Olematon	Matala	Keskitaso	Korkea	Tiedon saanti	Julkinen osallistuminen	Julkinen vastuuvelvollisuus	Avoimuutta ja vastuullisuutta lisäävä teknologia ja innovaatiot	Olematon	Pieni	Kohtalainen	Mullistava		Ei aloitettu	Rajallinen	Merkittävä	Valmis
3. Kaiken kaikkiaan			✔		✔	✔		✔		✔			Kyllä		✔		
3.1. Projektin rekisteri avattu ja käytetty			✔		✔					✔			✔		✔		
3.2. HARE tunnetaan hyvin		✔			Epäselvä					✔			✔		✔		
3.3. Lainsäädäntötyön ohjeistuksen päivittäminen		✔			Epäselvä					✔			✔				✔
3.4 ja 3.5. Verkkolähetysten ja sosiaalisen median käytön lisääminen		✔			✔			✔		✔			✔		✔		
3.6. Lobbausrekisterin tarpeen arviointi			✔		✔					✔			✘	✔			

3.7 Avoimen hallinnon esittely kansainvälisenä korruption vastaisena päivänä		✔			Epäselvä	✔				✔				✔
3.8 Avoimen hallinnon periaatteiden soveltaminen sisäisesti		✔			Epäselvä		✔			✘		✔		

Tilanne ja tavoitteet

Sitoumuksella pyritään lisäämään avoimuutta hallinnon menettelyihin – tämä pääteema on jatkoa Suomen edelliselle toimintasuunnitelmalle. Teollisuusmaiden yhteistyöjärjestö OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) raportoi, että luottamus hallintoa kohtaan on heikentynyt Suomessa vuosien 2007 ja 2014 välillä.[3] Parantamalla hallinnon toimien ja menettelyjen läpinäkyvyyttä voitaisiin edistää kansalaisten luottamusta hallintoa kohtaan ja tukea heidän osallistumistaan päätöksentekoon. Vaikka suomalainen hallinto on maailmanlaajuisesti kymmenen avoimimman joukossa,[4] kansalaisjärjestöt korostivat IRM-verkkokyselyssä, että luottamus hallintoa kohtaan on tärkeä kehityskohde.

Itse sitoumuksessa on kahdeksan merkkipaalua,[5] jotka liittyvät avoimen hallintokäytännön eri ongelma-alueisiin. Näitä ovat esimerkiksi tietojen avaaminen julkisin varoin rahoitetuista valtion hankkeista, lainsäädäntöprosessin kuulemisiin liittyvien ohjeistuksen päivittäminen sekä lobbausmenettelyjen ja korruptionvastaisten uudistusten tarkastaminen.

Valmiusaste

Hankerekisteri:
3.1. Ministeriöiden ja eduskunnan yhteinen hankerekisteri (HARE) korvataan päivitetyllä verkkosivustolla, jonka nimi on Hankeikkuna. Rekisterin tavoitteena on avata julkisesti rahoitettuja projekteja koskevat tiedot kansalaisille, tiedotusvälineille ja kansalaisjärjestöille. Seuraavat tiedot päivitetään rekisteriin säännöllisesti: hallinnon ohjelmien toimeenpaneminen, valmisteilla olevat lakiluonnokset, uudistusehdotukset sekä kehitysprojektit. Lisäksi siinä on tietoa nimityksistä valtion laitoksiin ja työryhmiin, strategioista ja eduskunnalle toimitetuista raporteista. Rekisteri julkaistaan sisäisesti virkamiehille lokakuussa 2016 ja yleisölle maaliskuussa 2017.[6]

3.2. Ministeriöt tarjoavat virkamiehille koulutusta ja opastusta uuden hallintarekisterin käytössä. Uusi rekisteri julkaistaan myös valtion verkkosivustossa ja julkisissa tapahtumissa. Itsearviointiraportin mukaan tämä tiedonvälitys on jo alkanut ja liittyy avoimen hallinnon kumppanuusohjelman (Open Government Partnership, OGP) toimintoihin. Virkamiesverkoston jäsenet keskustelivat rekisteristä kokouksessaan 11.5.2016, ja kokouksessa käytetyt kalvot ovat saatavana verkossa.[7] Valtionvarainministeriön edustajan mukaan[8] hankkeiden toteuttaminen on kuitenkin viivästynyt johdossa tapahtuneen muutoksen vuoksi. Pääministerin kanslia on nyt vastuussa toteuttamisesta sitoumusjakson loppuun asti. Rekisteriä kehitetään edelleen valtionhallinnossa, ja sen julkaisemista yleisölle suunnitellaan vuodelle 2017. Kuten mainittu, tämä merkkipaalu edusti hallinnon sisäistä

prosessia, jonka merkitys avoimen hallinnon kumppanuusohjelman arvojen kannalta on epäselvä.

Lainsäädännölliset toimenpiteet:
3.3. Hallinto hyväksyi lakiluonnosten tekemistä koskevat päivitetyt ohjeet 4.2.2016 ja julkaisi niiden käyttöä koskevan ohjeistuksen.[9] Tarkistetussa kuulemisprosessissa kansalaisjärjestöjen sidosryhmillä ja kansalaisilla on tilaisuus jakaa näkemyksiään lakiluonnoksista. Uudet ohjeistukset ovat korvanneet hallituksen vuonna 2010 julkaiseman periaatepäätöksen. Hallinnon itsearvioinnissa mainitaan, että kansalaisille suunnattu Lausuntopalvelu.fi-sivusto toimii poliittista päätöksentekoa koskevana kuulemisalustana ja kaikki kuulemiset toteutetaan verkossa, kunhan ministeriöt ovat liittyneet asiakirjojen käsittelyjärjestelmään. Valmisteluvaiheet näyttävät etenevän aikataulussa, mutta niiden merkitys avoimen hallinnon kumppanuusohjelman (OGP) arvojen kannalta on epäselvä.

3.4 ja 3.5. Hallinto aikoo lisätä verkkolähetysten ja sosiaalisen median käyttöä kansalaisten tiedottamisessa. Sosiaalisen median käyttö oli toukokuussa 2016 yksi korkeimman tason johtajien ”aamukahvi-istunnoissa” käsittelemistä teemoista. Virkamiesverkosto tarkastaa parhaat verkkotyökalujen käyttöä koskevat käytännöt ja julkaisee syksyn 2016 aikana kokemuskortteja, joissa kerrotaan tärkeimmät havainnot.

Valtiovarainministeriön OGP-työryhmän mukaan[10] hallitus ei ole priorisoinut tätä toimintoa. Verkkojulkaisujen määrän lisäämiseen liittyvät suunnitelmat etenevät kuitenkin aikataulussa, ja niistä käydään sisäistä keskustelua. Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta on lisäksi julkaissut lausunnon, jossa virkamiehille ja valtionhallinnolle annetaan suosituksia ja ohjeistuksia sosiaalisen median käytöstä.[11]

Lobbausrekisteri ja korruptionvastainen toiminta:
3.6. Valtionhallinto harkitsee lobbarirekisterin luomista ja tietojen jakamista avoimen datan muodossa. Mitään arvioita tai aktiivisia katsauksia ei kuitenkaan ole toteutettu kauden puoliväliin mennessä. Haastateltavana olleen virkailijan mukaan valtionhallinto ei ole pystynyt päättämään, mille yksikölle työ kuuluu. Tämä on viivästyttänyt prosessia.

3.7 ja 3.8. Hallinnon OGP-edustaja luennoi aiheesta kansainvälisenä korruption vastaisena päivänä 9.12.2015. Myös hallinnon itsearvioinnin ja haastateltujen virkamiesten mukaan avointen hallintomenettelyjen lisääminen on ensisijaisen tärkeää kaikille ministeriöille ja virastoille. Näiden toimintojen merkitys avoimen hallinnon kumppanuusohjelman arvojen kannalta on kuitenkin epäselvä.

Varhaiset tulokset (jos niitä on)

Sitoumuksen muutosvaikutuksesta hallintomenettelyihin ei vielä ole paljoakaan näyttöä, sillä monet sitoumukseen liittyvät toiminnot ovat vasta valmisteluvaiheessa. Koska valmistumisaste on rajallinen ja useiden toimintojen merkitys OGP:n kannalta on epäselvä, hallinnon edistyminen avoimen hallinnon kehittämisessä on ensimmäisen toimeenpanovuoden jälkeen rajallista. Jotkin sidosryhmät kuitenkin katsovat, että hankerekisteri (3.1) parantaa tietojen saatavuutta, ja sen käyttöönotolla voi olla avoimuutta lisäävä vaikutus. Merkkipaalu 3.3 (lainsäädäntötyön ohjeistuksen päivittäminen) valmistui, mutta siitä puuttui kansalaisiin suuntautuva osuus ja sen merkitys OGP-arvojen kannalta jäi epäselväksi. Helsingin yliopistossa toimiva avoimen hallinnon asiantuntija[12] sanoi, että lakiluonnosten ohjeistuksen päivittäminen on tärkeä tavoite. Haastateltava koki kuitenkin, että hallinnon tulisi enemmän keskittyä varmistamaan hyödyllinen osallistuminen ja saavuttamaan realistiset tavoitteet käyttämällä saatavana olevia resursseja, jotka antavat kansalaisille mahdollisuuden osallistua lainsäädäntöprosesseihin.

Jatkotoimenpiteet

IRM-tutkija suosittelee toimenpiteiden toteuttamista suunnitelmien mukaisesti ja ehdottaa merkkipaalujen toimintoja ja toimeenpanoa koskevien työpajojen järjestämistä sidosryhmien kanssa. Kahdeksan sidosryhmää vastasi IRM-verkkokyselyyn, ja jokainen niistä piti sitoumusta ja siihen liittyviä toimenpiteitä tärkeinä. Ne kuitenkin uskoivat, että hallinnon pitäisi soveltaa kuulemismenettelyä kaikkeen politiikkaan, etenkin silloin, kun päätöksillä on suuri vaikutus. Hallinto voisi ottaa sidosryhmät mukaan prosessin alkuvaiheessa ja varmistaa, että niillä on riittävästi aikaa ja mahdollisuuksia vaikuttaa lakiluonnoksiin ja niiden tuloksiin.[13]

Yliopistomaailman edustaja arvioi, että toimintasuunnitelmassa ei mainittu riittävän selvästi, millä tavoin kansalaisten osallistamista ja hallinnon toimenpiteitä koskevien tietojen saatavuutta parannetaan.[14] Hän ehdotti hallinnolle hankerekisterin (3.1) mittareiden kehittämistä edelleen. Sen sijaan, että mitattaisiin rekisterin sisältämien projektien lukumäärää, olisi hyödyllisempää lisätä rekisteriin tietoja projektien tuoreudesta ja valmistumisasteesta sekä siitä, millä tavoin tuloksista voi hakea enemmän tietoa. Hallinnon avaamisen kannalta hyödyllisintä olisi, jos rekisteri olisi muutakin kuin arkisto, ja hallinnon toimenpiteiden läpinäkyvyyden parantamiseksi sen tulisi mahdollistaa reaaliaikainen seuranta. Lisäksi lainsäädäntötyön merkkipaalun (3.3.) pitäisi sisältää selkeät vaiheet julkisten kuulemisten tulosten sisällyttämiseen lainsäädäntöprosessiin käyttämällä esimerkiksi tiedon louhinnan menetelmiä.

---

[1] Tämä merkkipaalu on mittari, joten sitä ei käsitellä erillisenä toimenpiteenä oheisessa taulukossa.
[2] Merkkipaalu 3.5 ”Hallinto toimii aktiivisesti sosiaalisessa mediassa” on lueteltu vain Suomen kansallisen toimintasuunnitelman suomenkielisessä versiossa. Haastatellun hallinnon edustajan mukaan se on jäänyt vahingossa pois englanninkielisestä versiosta.
[3] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), ”Government at a Glance 2015”, http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4215081e.pdf?expires=1475222878&id=id&accname=guest.
[4] World Justice Project Open Government Index, 2015 Report, http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/ogi_2015.pdf.
[5] Sitoumusten merkkipaalujen täydelliset kuvaukset ovat luettavissa kansallisesta toimintasuunnitelmasta: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Action_Plan_Finland-2015_2017.pdf.
[6] Suomen puolivälin edistymisraportin itsearviointi, http://www.opengovpartnership.org/country/finland/assessment.
[7] http://vm.fi/documents/10623/1194961/Valtioneuvoston+yhteinen+Hankeikkuna+-+P%C3%A4ivi+Nurminen+VNK.pdf/3bed6fad-5846-48a9-b3c5-24371d76989c.
[8] Valtionvarainministeriön yhteyshenkilön haastattelu 10.1.2017.
[9] Linkki uusiin ohjeisiin (vain suomeksi ja ruotsiksi): http://kuulemisopas.finlex.fi/ohje/kuulemisohje/.
[10] Haastattelu, syyskuu 2016.
[11] Linkki lausuntoon (suomenkielinen): http://vm.fi/documents/10623/2033991/Valtion+virkamieseettisen+valiokunnan+suositus/f6b3ae92-17ec-4d82-88f6-488ca1692abb.
[12] Haastattelu, 21.11.2016.
[13] Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry:n ja Transparency International Suomen haastattelut elokuussa 2016.
[14] Helsingin yliopistossa toimivan asiantuntijan haastattelu 21.11.2016.

Sitoumus 4. Lasten, nuorten ja vanhusten osallistaminen

Sitoumuksen teksti:
Lähtötilanne tai ongelma, johon puututaan:

Lasten ja nuorten osallistumismahdollisuuksia on järjestelmällisesti parannettu kunnissa ja kansalaisjärjestöissä. Uusi kuntalaki vaatii kaikkia kuntia perustamaan nuorisoneuvostoja tai vastaavia ryhmiä sekä vammaisneuvostoja. Vanhusneuvostot ovat olleet pakollisia vuodesta 2013. Tällä hetkellä noin 80 %:ssa kunnista on nuorisoneuvosto tai sitä vastaava toimikunta. Noin 150 kunnassa on vammaisneuvosto. Molemmista neuvostoista tulee pakollisia 1.6.2017 alkaen. Valtionhallinnossa ja etenkin lainsäädäntömenettelyissä lasten ja nuorten osallistaminen ei ole edistynyt yhtä hyvin.

Suomen ensimmäisen avointa hallintoa koskevan toimeenpanokauden aikana organisoitiin nuorille työpaja, jossa keskusteltiin valmisteilla olevista laeista ja kerättiin tietoja siitä, miten ja mihin aiheisiin liittyen nuoret tulisi ottaa mukaan lainsäädäntöprosessiin.

Etenkin kansalaisyhteiskunnalle organisoiduissa kokouksissa ja työpajoissa on nostettu esiin lasten ja nuorten osallistamisen lisäksi vanhusten osallisuus.
Tämä ryhmä jää usein ulkopuolelle myös lakiluonnoksia laadittaessa.

Eri ikäryhmiä ei kuitenkaan pitäisi ajatella yhtenäisinä, pelkästään ikään perustuvina ryhminä. Erityshuomiota tulisi kiinnittää vammaisiin ihmisiin sekä ihmisiin, joilta puuttuu usein tarvittava kielellinen osaaminen tai kulttuurintuntemus. Tämä koskee myös lapsia ja nuoria.

Päätavoite
Lasten, nuorten ja vanhusten osallistamisen edistäminen päätösten valmisteluprosesseissa sekä palvelujen yhteissuunnittelussa ja palvelujen yhteisessä tuottamisessa.

Merkkipaalut:
1. Valmisteilla on uusi nuorisolaki sekä lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelma, jotka on tarkoitus julkaista vuonna 2015. Niissä edistetään lasten ja nuorten osallisuutta valtionhallinnon päätöksenteossa (myös lainsäädännössä). Digitalisaatiota käytetään hyväksi.

2. Valtionhallinnon henkilökunnalle ja kunnille järjestetään neuvontaa eri ikäryhmien osallistamisesta. Tämä tehdään yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa. Mittari: Organisoitujen koulutusten määrä ja näihin koulutuksiin osallistuvien määrä.

3. Tulevan uuden hallituksen toimintasuunnitelman mukaisesti valitaan pääaloitteet, joissa kokeillaan eri menetelmiä lasten, nuorten ja vanhusten osallistamiseen.

4. Toimintasuunnitelmaan kuuluu myös vanhusten, nuorten ja lasten yhteisen osallistumisleirin järjestäminen. Tälle leirille osallistuu myös valtionhallinnon ja kuntien virkamiehiä.

5. Lasten ja nuorten osallistamista koskeva tutkimus tehdään yhdessä nuorisoverkoston kanssa.

Vastuutaho: Opetus- ja kulttuuriministeriö

Tukevat tahot: Sosiaali- ja terveysministeriö, muut ministeriöt, valtion virastot, kunnat, lapsi- ja nuorisojärjestöt, iäkkäiden järjestöt

Alkamispäivä: 1.7.2015..... **Päättymispäivä:** 30.6.2017

Sitoumuksen yleiskatsaus	Spesifisyys				Relevanssi OGP:n arvoille				Potentiaalinen vaikutus				Aikatau lussa	Valmiusaste			
	Olematon	Matala	Keskitaso	Korkea	Tiedon saanti	Julkinen osallistuminen	Julkinen vastuuvelvollisuus	Avoimuutta ja vastuullisuutta lisäävä teknologia ja innovaatiot	Olematon	Pieni	Kohtalainen	Mullistava		Ei aloitettu	Rajallinen	Merkittävä	Valmis
4. Kaiken kaikkiaan		✔				✔				✔			Kyllä			✔	
4.1. Lasten ja nuorten osallistaminen valtionhallinnossa		✔				✔				✔			✔		✔		
4.2. Ohjeita eri ikäryhmien osallistamiseen		✔				✔				✔			✔			✔	
4.3. Osallistamistapakokeilu		✔				✔				✔			✔				✔
4.4. Osallistumisleiri		✔				✔				✔			✔		✔		
4.5. Osallistamistutkimus			✔			✔				✔			✔				✔

Tilanne ja tavoitteet

Sitoumuksen päätavoite on parantaa valtionhallinnon yhteyttä lapsiin, nuoriin ja vanhuksiin sekä ottaa nämä ryhmät mukaan päätösten valmisteluprosesseihin ja palvelujen yhteissuunnitteluun. Valtiovarainministeriön OGP-työryhmän jäsen[1] selitti, että sitoumus pyrkii tasapainottamaan lasten, nuorten ja iäkkäiden ihmisten edustusta poliittisessa päätöksenteossa tarjoamalla käyttöön suoran demokratian menetelmiä ikäryhmille ja kansalaisille, joiden osallistumisaste on alhainen. Tällä hetkellä kuntalaki vaatii kaikkia kuntia perustamaan nuorisoneuvostoja tai vastaavia ryhmiä sekä vammaisneuvostoja. Sitoumus pyrkii tuomaan tällaisen politiikan suunnittelukäytännön kansalliselle tasolle.

Sitoumus sisältää viisi merkkipaalua, joissa keskitytään iäkkäiden ihmisten osallisuuden lisäämiseen ja tehdään pohjatyötä uuden nuorisolain sekä lapsi- ja nuorisopoliittisen ohjelman hyväksymistä varten. Suunnitelmiin kuuluu muun muassa kouluttaa virkamiehet osallistamaan eri ikäryhmiä, kokeilemaan eri osallistamismenetelmiä, järjestämään osallistumisleiri nuorten ja iäkkäiden ikäryhmille sekä toteuttamaan tutkimus yhteistyössä nuorisoasiain neuvottelukunnan kanssa.

Valmiusaste

4.1. Kesäkuussa 2015 nuorisoasiain neuvottelukunta ehdotti, että vuoden 2016 aikana laadittaisiin uusi nuorisolaki, joka korvaisi nykyisen lain ja tulisi voimaan vuoden 2017 alussa. Uuden nuorisolain[2] tavoitteena oli nuorisotyöjärjestelmän uudelleenjärjestely, ja tästä syystä se vaati huomattavaa koordinointia ministeriöiden ja virastojen välillä. Uuden nuorisolain hyväksyntä oli kuitenkin edelleen jäljessä aikataulusta kauden puolivälissä, minkä seurauksena myös lapsi- ja nuorisopoliittisen ohjelman säännöllinen päivitys lykkääntyi. Hallinto päätti joulukuussa 2015 jatkaa nykyisen lapsi- ja nuorisopoliittisen ohjelman soveltamista siihen asti, että uusi nuorisolaki hyväksytään.

Valtiovarainministeriön OGP-työryhmän jäsenenä toimivan virkamiehen mukaan[3] hallinto aloitti uuden nuorisolain valmistelutyöt huhtikuussa 2014. Lapset ja nuoret otettiin mukaan lakiluonnoksen valmisteluun verkossa ja verkon ulkopuolella.[4] Lapsi- ja nuorisopoliittisesta ohjelmasta vastaavan ministerin johdolla pidettiin lisäksi pyöreän pöydän kokous asianosaisten kansalaisjärjestöjen kanssa, jotta voitiin hyödyntää verkossa toimivia osallistamismenetelmiä. Koska uuden nuorisolain käyttöönotto kuitenkin viivästyi, kuten edellä mainittiin, [5] sitoumus on hyvällä mallilla, mutta sen valmiiksi saattaminen on rajoitettua.

4.2. Virkamiehet ja tutkijat ovat yhdessä luoneen ja julkaisseet lyhyitä ohjeistuksia avuksi eri ikäryhmien julkisessa kuulemisessa.[6] Valtiovarainministeriö, Mannerheimin lastensuojelujärjestö, lapsiasiamiehen virasto, opetusministeriö ja kulttuuriministeriö organisoivat yhdessä lasten oikeuksia koskevan seminaarin 16.11.2015. Tapahtumassa käsiteltiin lasten oikeuksia, kuulemiskäytäntöjä ja lapsivaikutusten arviointeja.[7] Oikeusasiamiehen virastoa, opetusministeriötä ja lastensuojeluorganisaatioita edustavat puhujat kertoivat tutkimuksista ja keskustelivat käytännöistä, joilla lapset ja nuoret voidaan ottaa mukaan avoimen hallinnon tavoitteisiin.[8]

4.3. Hallinnon itsearviointiraportin mukaan hallinnon toimintasuunnitelmassa on viisi eri aloitetta osallistamismenetelmien kokeilemiseksi. Näitä ovat (1) lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelma, (2) julkisten palveluiden digitalisointi, (3) tulevaisuuden kunta, (4) digitaalisen kunnan kokeileminen sekä (5) vanhusten kotihoito.

Toimeenpanon ensimmäisen vuoden aikana toteutettiin useita osallistamistoimenpiteitä. läkkäiden osallistamista päätöksentekoon tuettiin kahdessa tapahtumassa:

1) ympäristöministeriön, valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön organisoima Vanhusneuvostopäivä-tapahtuma 6.4.2016[9] sekä
2) vanhusten sähköisiä palveluja ja vaikuttamismahdollisuuksia koskeva työpaja 31.5.2016.[10]

Kansalaisyhteiskuntaa edustavan Vanhus- ja lähimmäispalvelun liiton (Valli ry) edustaja[11] sanoi, että nämä tapahtumat tunnetaan hyvin ja ne ovat luonteeltaan osallistavia. Vanhusneuvostot organisoivat yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön ja ympäristöministeriön kanssa Vanhusneuvostopäivä-tapahtuman. Osallistujat keskustelivat asumiseen ja kotihoitoon liittyvistä ongelmista. Tapahtumaan osallistui yhteensä 87 vanhusneuvostojen jäsentä eri puolilta Suomea.[12]

Paikalliset kunnalliset vanhusneuvostot osallistuivat verkossa toteutettuun ideointitapahtumaan, jonka aiheena olivat vanhuksille suunnatut sähköiset palvelut. Hallinnon itsearviointiraportin mukaan verkkotapahtumaan osallistui 1 340 vanhusta, ja sen seurauksena järjestettiin ikääntyvien vaikuttajatyöpaja. Työpajan organisointiin osallistui kolme kansalaisjärjestöä[13] ja viranomaisia, ja tapahtumaan osallistui 46 vanhusta.[14]

Toimeenpanokauden aikana Pori, Kuopio, Helsinki ja muut kaupungit osallistivat nuoria Nuortenideat.fi-sivuston kautta ja tekemällä yhteistyötä koulujen kanssa. Itsearviointiraportissa mainitaan myös nuorisofoorumi, joka järjestettiin lokakuussa 2016 yhteistyössä OECD:n hallintoministerien kanssa. Foorumiin osallistuneet, eri maista tulleet

nuoret tapasivat ministereitä ja keskustelivat muiden kansallisten nuorisofoorumien tuloksista Säätytalolla Helsingissä. Avoimen hallinnon projekti Suomessa johti aloitteeseen organisoida nuorisofoorumi ja keskustella muiden maiden nuorisofoorumeiden tuloksista.

4.4. Hallinnon itsearvioinnissa mainitaan, että osallistumisleirin järjestämiseen on löydetty mahdollisia kumppaneita, vaikka tätä tietoa ei vielä ole julkistettu. Hallinnon mukaan leirin valmistelut alkavat syksyllä 2016.

4.5. Itsearviointiraportissa hallinto mainitsee, että se toteutti yhdessä nuorisoasiain neuvottelukunnan kanssa tutkimuksen ennen sitoumuksen toimeenpanokauden alkua. Lasten ja nuorten kuulemiskampanjan nimeksi tuli Mä oon asiantuntija! Kampanjaan sisältyi sähköisesti toteutettuja kuulemisia ja tapahtumia kahdeksassa kaupungissa. Tämä toimenpide lisättiin toimintasuunnitelmaan, koska hallinto ja nuorisoalan kansalaisjärjestöt olivat kiinnostuneita käyttämään tutkimuksen tuloksia politiikasta tiedottamiseen. Hallinto asetti virkamiehistä ja kansalaisjärjestöistä koostuvan Valtion nuorisoneuvoston, joka kirjoitti kolmisivuisen raportin[15] **kuulemisprosessin tuloksista.**[16] **Saatujen tulosten perusteella OGP-työryhmä laati kuulemisia varten ohjeistuksen lasten ja nuorten osallistamiseksi.**[17]

Varhaiset tulokset (jos niitä on)

Tämä sitoumus keskittyy pääasiassa osallistumisen lisäämiseen tähtäävään testaus-, tutkimus- ja kehitystyöhön. Monet toimenpiteistä ovat valmistelevia, ja siksi niillä on vähäinen vaikutus hallinnon avoimuuden lisäämisessä. Eri kontaktimenetelmiä koskevat tutkimukset ja kokeilut voivat kuitenkin lisätä tulevaisuudessa kansalaisten osallistumista.

Seitsemän kahdeksasta haastatellusta kansalaisjärjestöstä piti tämän sitoumuksen teemaa ja toimenpiteitä tärkeinä. Nuorisolain valmistelu (merkkipaalu 4.1) sai kiitosta sekä eduskunnalta että muilta sidosryhmiltä. Lasten ja nuorten ottaminen mukaan valmistelemaan lakia, joka koskee suoraan heidän elämäänsä, on tärkeä askel – siitäkin huolimatta, että merkkipaalun tekstistä ei ilmene, miten tämä panos otetaan huomioon lainsäädäntöprosessissa.

Hallinnon itsearviointiraportissa kerrotaan myös sitoumuksen ulkopuolella toteutetuista lisätoimenpiteistä. Esimerkiksi lokakuussa 2015 organisoitiin nuorten vuorovaikutustapahtuma,[18] ja huhtikuussa 2014 järjestettiin vanhusneuvostopäivä[19] sekä iäkkäiden ihmisten osallistamista ja vanhuksille suunnattujen sähköisten palvelujen kehittämistä koskeva kuulemisprosessi, johon sisältyi myös laaja verkkokeskustelu ja työpaja.[20]

Jatkotoimenpiteet

IRM-tutkija suosittelee, että kaikki toimenpiteet toteutetaan sitoumusjakson jäljellä olevan ajan puitteissa suunnitelmien mukaisesti. Hallinto voisi keskittyä ottamaan käyttöön parhaat osallistamiskäytännöt, joista se on saanut kokemusta eri kokeiluissa (merkkipaalut 4.1 ja 4.3). Tutkiessaan eri osallistamismenetelmiä ja -strategioita ja hankkiessaan niitä koskevia neuvoja (merkkipaalut 4.2 ja 4.5) hallinto tuotti aineistoa, jota sen tulisi käyttää edelleen koulutuksissa (esimerkiksi osana merkkipaalua 4.2) ja muissa toimenpiteissä. Lisäksi hallituksen tulisi antaa hallinnon järjestämiin tapahtumiin osallistuville tahoille selkeää tietoa siitä, miten heidän panostaan käytetään politiikasta tiedottamiseen. Tulevissa toimintasuunnitelmissa olisi ilmaistava, miten kansalaiset voivat jakaa näkemyksiään sekä miten nämä näkemykset tuodaan valtion päätöksentekijöiden tietoon.

[1] Haastattelu, syyskuu 2016.
[2] Uusimman, vuodesta 2006 voimassa olleen nuorisolain mukaan lapsi- ja nuorisopoliittisen ohjelman päivittäminen on opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävä (hallituksen lakiehdotuksen (HE111/2016 & lain 5§) mukaisesti), ja nuorisoneuvoston johtokunta tukee sitä. Suomen hallitus hyväksyy lapsi- ja nuorisopoliittisen ohjelman neljän vuoden välein. (Opetus- ja kulttuuriministeriö, "Nuorisolain uudistus", 29.6.2016, http://www.minedu.fi/OPM/Nuoriso/vireilla_nuoriso/nuorisolaki/.) Tässä poliittisessa linjauksessamääritetään tavoitteet ja ohjeistukset aluehallintovirastoille ja kuntien nuorisopoliittisille ohjelmille. Ohjelmat liittyvät esimerkiksi kaikkien alle 29-vuotiaiden koulutukseen, työvoimapolitiikkaan, terveyteen, aktiiviseen kansalaisuuteen, yhteiskunnalliseen voimaannuttamiseen, asuntopolitiikkaan sekä yritystoimintaan: http://www.minedu.fi/OPM/Nuoriso/nuorisopolitiikka/Kehittxmisohjelma_2012-2015/?lang=en.
[3] Haastattelu, syyskuu 2016.
[4] Linkki lakiluonnosprosessia koskeviin lisätietoihin (suomenkielinen): http://www.minedu.fi/OPM/Nuoriso/vireilla_nuoriso/nuorisolaki/.
[5] Linkki päätökseen (suomenkielinen): http://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f8049c096.
[6] Linkki ohjeasiakirjoihin (suomenkielisiä): http://vm.fi/hallinnon-avoimuus/avoin-hallinto/avoimen-hallinnon-tietokortit.
[7] Linkki seminaarin ohjelmaan (suomenkielinen): http://vm.fi/hallinnon-avoimuus/avoin-hallinto/materiaaleja-ja-taustaa.
[8] Lapsen oikeuksia koskevan seminaarin asiakirjat: http://vm.fi/hallinnon-avoimuus/avoin-hallinto/materiaaleja-ja-taustaa.
Esimerkki seminaarissa käytetystä aineistosta:
http://vm.fi/documents/10623/1194802/Iivonen+Lapsivaikutusten+arviointi+-+avoin+hallinto+16.11.15.pdf/d5c7e600-32d4-470e-aad0-a94327617ae5.
[9] http://www.ym.fi/fi-FI/Asuminen/Ohjelmat_ja_strategiat/Ikaantyneiden_asumisen_kehittamisohjelma/Vanhusneuvostopaiva_642016(38537).
[10] Ohjelma, kalvot ja keskustelupöytäkirjat ovat saatavana avoimen hallinnon verkkosivustossa: http://vm.fi/hallinnon-avoimuus/avoin-hallinto/materiaaleja-ja-taustaa.
[11] Haastattelu, 10.1.2016.
[12] Suomen puolivälin edistymisraportin itsearviointi, http://www.opengovpartnership.org/country/finland/assessment.
[13] Valli (Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto), SOSTE (Suomen sosiaali- ja terveysyhdistys) ja ENTER ry (ikäihmisten tietotekniikkayhdistys).
[14] Suomen puolivälin edistymisraportin itsearviointi, http://www.opengovpartnership.org/country/finland/assessment.
[15] Raportti on saatavana osoitteessa https://tietoanuorista.fi/en/nuora/advisory-council-for-youth-affairs/
[16] https://tietoanuorista.fi/en/.
[17] http://vm.fi/hallinnon-avoimuus/avoin-hallinto/avoimen-hallinnon-tietokortit.

[18] Linkki tapahtumaan: https://www.oecd.org/governance/ministerial/youth-dialogue.htm.
[19] Linkki tapahtumaan: http://www.ym.fi/fi-FI/Asuminen/Ohjelmat_ja_strategiat/Ikaantyneiden_asumisen_kehittamisohjelma/Vanhusneuvostopaiva_642016(38537).
[20] Linkki prosessin tuloksiin:
http://vm.fi/documents/10623/1193298/Monessa+mukana+kaiken+ik%C3%A4isen%C3%A4+%E2%80%93+aivoriihen+l+tulosraportointi160512.pdf/dd67d662-1f9a-4400-a9fd-34eb12503a9b.

IV. Maan tilanne ja taustatekijät

Suomi sijoittuu jatkuvasti poliittisen vapauden ja kansalaisvapauden, yleisen vapauden ja julkisten palvelujen kärkimaiden joukkoon. Toimintasuunnitelmaa olisi voitu laajentaa sisällyttämällä siihen myös kansalaisyhteiskunnan huolenaiheita, kuten rahoitusalan sääntely, kampanjoiden rahoitus ja yritysten läpinäkyvyys.

Suomi on vauras Pohjoismaa, jonka asukasluku on 5,4 miljoonaa ja BKT vuositasolla 229 miljardia dollaria (USD).[1] Suomi sijoittuu jatkuvasti kärkeen hyvän hallintotavan mittareissa. Sillä on pitkät perinteet tiedonvälitysvapauden turvaamisessa; painovapauslaki tuli voimaan vuonna 1766.[2] Tällä hetkellä Suomi on sijalla 26 maailmanlaajuisen tiedonvälitysvapautta mittaavan indeksin mukaan (Right to Information, RTI) pisteillä 105/150.[3] Yhdysvaltalaisen Freedom Housen vuonna 2016 julkaisemassa Freedom in the World -raportissa Suomen kansalaisvapaudet, poliittiset oikeudet ja yleinen vapaus saavat 100/100 pistettä.[4] Hallinto on toimeenpannut useita ohjelmia ja projekteja, joilla parannetaan hallinnon avoimuutta, demokratiaa ja julkisia palveluja. Esimerkkinä mainittakoon Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma (SADe). Hallinto on myös käynnistänyt uusia sähköisiä palveluja verkossa toteutettavaan kuulemiseen ja kansalaisten aloitteiden vastaanottamiseen sekä uudistanut paikallishallintolakia niin, että viranomaiset ottaisivat aktiivisemmin kansalaisia mukaan päätöksentekoon.

Suomi sijoittuu muiden vauraiden OECD-maiden kärkeen useimmissa kehitystä kuvaavissa mittareissa, erityisesti julkisen sektorin, opetuksen ja terveydenhuollon järjestelmissä. Vuoden 2015 OECD:n maakohtaisen tiedotteen mukaan Suomi sijoittuu korkeammalle myös hallinnon avoimessa, hyödyllisessä ja uudelleenkäytettävässä tiedottamisessa.[5]

Hyvästä suorituksesta huolimatta Suomen hallinnossa on edelleen alueita, joita olisi syytä kehittää. OECD:n raportin mukaan kansalaisten luottamus Suomen hallitukseen on heikentynyt 29 prosentilla vuosien 2007 ja 2014 välillä.[6] Demokratiapoliittinen raportti vuodelta 2014[7] osoitti, että suomalaisten äänestysaktiivisuus ja usko omiin vaikutusmahdollisuuksiin ovat heikompia kuin muissa Pohjoismaissa. Yksi syy tähän muutokseen on monimutkaistuva paikallishallinto, jossa uudet suoran demokratian keinot ovat käytettävissä. Nämä menetelmät eivät kuitenkaan ole tasaisesti kaikkien kansalaisten käytössä. Kansalaiset, joilla on valmiiksi uskoa vaikutusmahdollisuuksiinsa, osallistuvat yleensä julkiseen keskusteluun aktiivisemmin kuin syrjäytetyksi itsensä kokevat. Nuorten, etenkin nuorten kouluttamattomien miesten syrjäytyminen on kasvava huolenaihe.[8] Kulttuurinen ja väestöllinen monimuotoisuus on lisääntynyt. Suomeen tuli turvapaikanhakijoiden aalto vuonna 2015, jolloin se vastaanotti 32 476 turvapaikkahakemusta. Tämä on lähes kymmenkertainen määrä verrattuna vuoteen 2014, jolloin turvapaikanhakijoita oli 3 651.[9] Maahanmuuttajien sujuva kotouttaminen suomalaiseen yhteiskuntaan saattaa vaatia tulevaisuudessa uudenlaisia poliittisia ratkaisuja ja muutoksia hallintokäytäntöihin.

Vaikka Suomea pidetään jatkuvasti yhtenä maailman vähiten korruptoituneista maista, jotkut ovat sitä mieltä, että tietyt taloudelliset käytännöt ovat ”piilokorruptioita”. Kansalaiset havaitsevat ja paheksuvat kasvavassa määrin tällaista korruptiota, joka ennen sivuutettiin ”maan tapana”.[10] Pieni- ja laajamuotoiset korruptioskandaalit ovat vuodesta 2007 asti [11] herättäneet huomiota ja kritiikkiä julkisuudessa. Kummassakaan tähän mennessä julkaistussa Suomen toimintasuunnitelmassa ei ole mitään korruptionvastaisuutta, kampanjoinnin rahoitusta tai yleistä etiikkaa koskevia sitoumuksia. Kansalaisjärjestöjen mielestä Suomi voisi parantaa hallinnon käytäntöjä yritysten yhteiskuntavastuun suhteen.

Julkisuudessa on myös oltu kasvavassa määrin huolestuneita omistusten ja yleensä yksityisen sektorin läpinäkyvyysongelmista, ja yleinen tietoisuus globaalien yhtiöiden toiminnoista, veronkierrosta[12] ja ulkomaille piilotetuista epäeettisistä menettelyistä on lisääntynyt.[13] Lisäksi huolta aiheuttaa suomalaisten tuloerojen kasvu, joka on lisääntynyt globalisoituneessa taloudessa. Viimeksi kuluneiden vuosikymmenten aikana kerääntynyt vauraus ei ole jakautunut tasaisesti koko yhteiskuntaan.[14] Tuore esimerkki tällaisesta on aloite, jonka tavoitteena oli uudistaa rahoitusomaisuutta koskevat rekisterit. Tukijat hylkäsivät aloitteen nopeasti, kun se sai aikaan kielteisen reaktion julkisuudessa ja useissa valtion virastoissa. Nämä katsoivat, että aloite tarjosi mahdollisuuden lisätä veronkiertoa, rahanpesua ja muita haitallisia käytäntöjä.[15] Uudistussuunnitelma herätettiin kuitenkin uudelleen henkiin muutaman kuukauden kuluttua vain vähäisin muutoksin.[16]

Sidosryhmien prioriteetit

OGP-prosessissa on kolmen tyyppisiä sidosryhmiä: valtionhallinto, paikallishallinto ja kansalaisyhteiskunta. Virkamiehet ovat aktiivisin sidosryhmä, ja kansalaisyhteiskunnan rooli on ollut jonkin verran vähäisempi. Tämä voi johtua määrällisistä eroista: osallistuvien ja palautetta antavien kansalaisjärjestöjen osuus on pienempi ja valtion virastojen osuus on suurempi.

Haastatellut hallinnon edustajat mainitsivat myös, että heidän käsityksensä mukaan avoimessa hallinnossa on kyse jatkuvasti käynnissä olevasta ja etenevästä uudistuksesta. He keskittyvät avoimuuden kulttuurin luomiseen hallinnon sisällä pikemmin kuin vuoden tai kahden jaksoissa saavutettaviin erillisiin toimenpiteisiin. Tätä ajattelua edustaa myös kansallinen toimintasuunnitelma, joka monessa tapauksessa sisälsi laajoja, yleisperiaatteellisia tavoitteita läpinäkyvämpien hallintomenettelyjen kehittämiseksi. Kaiken kaikkiaan hallinto ei niinkään painottanut selkeitä ja mitattavissa olevia toimenpiteitä, joilla tietojen saatavuutta tai kansalaisten osallistumis- ja yhteiskuntavastuukäytäntöjä parannettaisiin.

Kansalaisyhteiskunnan edustajat olivat yleisesti ottaen sitä mieltä, että toimintasuunnitelman teemat käsittelivät tärkeitä avoimen hallinnon ongelma-alueita Suomessa. Seitsemän kahdeksasta IRM-verkkokyselyyn vastanneesta sidosryhmästä katsoi, että hallinnollista kieltä selkeyttävät uudistukset ja eri ikäryhmien osallistaminen ovat tärkeitä kehitysalueita. Nämä sidosryhmät arvostivat hallinnon pyrkimyksiä mahdollistaa avoimemmat menettelytavat. Jotkin kansalaisjärjestöt kuitenkin arvostelivat sitoumusten laajuutta ja sitä, että niissä ei kerrottu riittävän selkeästi, millä toimenpiteillä tavoitteet saavutetaan.

Joidenkin kansalaisjärjestöjen edustajat sanoivat, että hallinto oli jättänyt huomioimatta heidän ehdotuksensa yksityisen sektorin läpinäkyvyyttä ja tiedon saatavuutta koskevista sitoumuksista. Kansalaisjärjestöistä muodostuva ryhmä,[17] johon kuului mm. Open Knowledge Finlandin, Finnwatchin, Transparency International Finlandin sekä Avoin Ministeriö -järjestön edustajia, laati yhteisen luonnoksen sitoumuksista, jotka tulisi lisätä toiseen toimintasuunnitelmaan. Luonnoksessa on 11 sitoumusta ja useita lisäehdotuksia OGP-arvojen edistämiseksi Suomessa.

Kansalaisjärjestöjen sitoumussuunnitelmassa käsiteltiin sekä julkisen että yksityisen sektorin läpinäkyvyyttä, avoimia hankintamenettelyjä, lobbarirekisteriä sekä avoimen päätöksenteon prosessien pilottiohjelmaa. Kansalliseen toimintasuunnitelmaan sisällytettiin avointa dataa koskevia sitoumuksia ja lobbarirekisteri, mutta siitä jätettiin pois kansalaisjärjestöjen toimintasuunnitelman laajin osa-alue, läpinäkyvyyttä koskevat sitoumukset. Tähän ryhmään kuuluneet kansalaisjärjestöjen edustajat korostivat, että läpinäkyvyyteen liittyvät sitoumukset tulisi liittää seuraavaan toimintasuunnitelmaan.

Muut kansalaisyhteiskunnan jäsenet kommentoivat, että vaikka nykyisen toimintasuunnitelman teemat ovat relevantteja, sitoumukset ja toimenpiteet eivät kohdistu tärkeimpiin ongelmiin. Lisäksi huomautettiin, että vaikka nykyiseen toimintasuunnitelmaan

sisältyy eri ikäryhmien osallistumisen parantaminen, seuraavassa toimintasuunnitelmassa tulisi kiinnittää huomiota myös maahanmuuttajien ja muiden vähemmistöryhmien osallistamiseen.

Toimintasuunnitelman laajuus suhteessa maan tilanteeseen

Nykyisen toimintasuunnitelman ensisijaisena tavoitteena on puuttua ongelmiin, jotka haittaavat kansalaisten osallistumista hallinnon päätöksentekoon, ja lisätä kansalaisten luottamusta hallintoon. Sitoumuksissa keskitytään antamaan hallintoa ja sen toimenpiteitä koskevat tiedot kansalaisten saataville helpommin ja paremmin ymmärrettävässä muodossa. Toimintasuunnitelmassa pyritään myös parantamaan kansalaisten ja hallinnon välistä yhteyttä tarjoamalla lapsille, nuorille ja vanhuksille enemmän mahdollisuuksia olla mukana hallinnollisessa suunnittelutyössä.

Sitoumusten seurauksena kansalaisten luottamus ja osallistumisvalmius voivat parhaassa tapauksessa lisääntyä hieman. Potentiaalinen vaikutus on kuitenkin rajallinen, koska sitoumuksen toimenpiteissä keskitytään parantamaan hallinnon sisäisiä prosesseja ulospäinsuuntautuneemman lähestymistavan sijasta. Hallinto ei ole huomioinut kansalaisyhteiskunnan ehdotuksia nykyisten käytäntöjen muuttamiseksi, hallinnon keskeisten tietolähteiden avaamiseksi tai yksityisen sektorin läpinäkyvyyttä koskevien vaatimusten parantamiseksi. Vaikka kyseiset ongelmat ovat poliittisesti arkaluontoisia asioita, joiden taakse on saatava voimakas tuki päätöksentekijöiltä, niiden esiin nostaminen olisi voinut lisätä kansalaisten luottamusta ja osallistumista paljon enemmän. Tällaisiin ongelmiin keskittyminen lisäisi myös sitoumusten relevanssia OGP-prosessille Suomessa ja saattaisi innostaa kansalaisjärjestöjä, kansalaisia, tiedotusvälineitä ja päätöksentekijöitä osallistumaan aktiivisemmin.

---

[1] Maailmanpankin maakohtaiset tiedot 2015, http://data.worldbank.org/country/finland?view=chart.
[2] Juha Mustonen, toim., *The World's First Freedom of Information Act—Anders Chydenius' Legacy Today* (Kokkola: Anders Chydenius -säätiö, 2006) http://bit.ly/1JA2ef.
[3] Global Right to information Ratings, Finland, http://www.rti-rating.org/view_country/?country_name=Finland.
[4] Freedom House, Freedom in the World Report, 2016, https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016.
[5] OECD, "Government at a Glance 2015", OURdata Index: http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4215081e.pdf?expires=1475222878&id=id&accname=guest.
[6] Ibid.
[7] Demokratiapoliittinen raportti 2014 (suomenkielinen), http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1394630106756/Files/OMSO_14_2014_Demokr_selotekko_2014_SU_70_s.pdf.
[8] Demokratiapoliittinen raportti 2014 (suomenkielinen), http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1394630106756/Files/OMSO_14_2014_Demokr_selotekko_2014_SU_70_s.pdf.
[9] Linkki Suomen maahanmuuttoviraston tilastoihin: http://www.migri.fi/about_us/statistics/statistics_on_asylum_and_refugees.
[10] Laura Katila, *Maan tapa muutoksessa? Poliittisen korruption ja toimintatilan muutos Suomessa vuosina 1988–2011*, Helsingin yliopisto, 2013, https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/39880/Pro%20gradu%20Katila%20Laura.pdf?sequence=2. Myös muut ovat tutkineet Suomessa tapahtunutta muutosta suhteessa korruptioon.
[11] "Vaalijohtaja: Vaalirahoituslainrikkominen melko yleistä", YLW, http://bit.ly/1A9JdgU.
[12] Asiasta käyty keskustelu *Helsingin Sanomissa:* http://www.hs.fi/talous/a1364011368925.
[13] Asiasta käyty keskustelu Yleisradion uutispalvelussa: http://yle.fi/uutiset/3-8259580.
[14] Robert Hagfors, *Kotitalouksien kulutusmenojen polarisaatio poikkileikkausaineistolla tarkasteltuna* (Kela, 2014). Myös muut ovat tutkineet aihetta.
[15] Uutinen *Talouselämä*-lehdessä: http://www.talouselama.fi/uutiset/lainsaatajat-ja-verottaja-tyrmaavat-hallintarekisterin-kauppakamari-lopettaisi-yleisojulkisuuden-kokonaan-6062660.
[16] *Helsingin Sanomat*, http://www.hs.fi/kotimaa/a1464227712921.
[17] Täydellinen luettelo osallistuneista kansalaisjärjestöistä: Open Knowledge Finland, Finland, Finnwatch, Transparency International Finland ja Avoin Ministeriö, Eettisen kaupan puolesta ry (Eetti ry), kehitysyhteistyöorganisaatio Kepa ry, Greenpeace ja Suomen luonnonsuojeluliitto.

V. Yleiset suositukset

Suomen OGP-prosessi ja toinen toimintasuunnitelma vuosille 2015–2017 on edistynyt viime kaudesta. Esimerkiksi virkamiesverkoston aktiivisuus lisääntyi, ja hallinto kykeni paremmin dokumentoimaan toimintasuunnitelman kehitystä ja toteutusta.

IRM-tutkija toteaa, että useimmat toimintasuunnitelmassa mainituista sitoumuksista heijastelevat ensisijaisesti virkamiesten prioriteetteja (lukuun ottamatta sitoumusta 4) ja keskittyvät parantamaan hallinnon sisäisiä prosesseja. Kansalaisjärjestöjä kuultiin, mutta niillä ei ollut merkittävää roolia sitoumusten luomisessa ja täytäntöönpanossa.

IRM-tutkija suosittelee aktivoimaan kansalaisyhteiskunnan toimijoita enemmän ja käyttämään tähän tarkoitukseen OGP-alustaa. OGP voisi esimerkiksi tuoda yhteen useita kansalaisyhteiskunnan ryhmiä ja auttaa tunnistamaan avoimen hallinnon keskeisiä kehityskohteita. Sitoumuksista voisi tulla kunnianhimoisempia, jos valmisteluprosessiin otettaisiin mukaan lisää kansalaisten oikeuksia valvovia kansalaisjärjestöjä. Jos kansalaisyhteiskunnan vaikutus toimintasuunnitelmaan tehtäisiin läpinäkyvämmäksi, tämä voisi lisätä valtiosta riippumattomien järjestöjen yleistä osallistumista avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan. Tästä syystä IRM suosittelee kansalaisjärjestöjen sitoumustavoitteiden aktiivista tukemista ja näiden sitoumusten priorisoimista seuraavan toimintasuunnitelman valmisteluvaiheessa.

Seuraavissa suosituksissa keskitytään lisäämään OGP-prosessin vastuullisuutta, kansalaisjärjestöjen osallistumismahdollisuuksien parantamista ja mitattavissa olevien menetelmien kehittämistä hallintokäytännön parantamiseksi.

1. Sitoumusten laadun kohentaminen parantamalla ongelman ja ratkaisun määrittelyä, selkeyttämällä merkitystä OGP-arvojen kannalta ja löytämällä todennettavissa olevia merkkipaaluja.

Kun sitoumuksia kirjoitetaan, hallinnon tulee määrittää selkeästi ongelmien viitekehykset ja linjata erityiset vaiheet, joiden avulla kyseiset ongelmat ratkaistaan. Kullekin merkkipaalulle tulee asettaa mittarit ja aikataulut. Lisäksi sitoutumistekstillä tulisi olla todellista merkitystä OGP-arvojen kannalta, ja siitä tulisi tulla ilmi, miksi sitoumus luotiin, miten toimenpiteet edistävät hallinnon ja kansalaisjärjestöjen tavoitteita ja miten ne toteutetaan.

2. Sitoumusten suunnitteleminen pitkällä aikavälillä toteutettavia, useiden toimintasuunnitelmakausien yli jatkuvia toimintoja varten.

Vaikka Suomen toisessa toimintasuunnitelmassa oli vähemmän sitoumuksia ja merkkipaaluja kuin aiemmin, siinä oli monia laajoja, yleisluontoisia sitoumuksia, joiden toimeenpanolle ei ollut määritetty selkeitä, todennettavissa olevia toteutusvaiheita. Jos sitoumuksen tavoite ei ole saavutettavissa kaksivuotisen toimintasuunnitelmakauden aikana, voisi olla hyödyllistä suunnitella pidemmän aikavälin toimenpiteitä, joita jatketaan useiden toimeenpanokausien yli, ja määrittää erityiset merkkipaalut kullekin toimeenpanokaudelle. Hallinnon edustajat ovat ilmaisseet turhautumistaan sen suhteen, että tiettyjä toimenpiteitä ei voi toteuttaa kaksivuotisen toimeenpanokauden aikana. Siksi IRM-tutkija suosittelee, että nämä suunnitelmat jaetaan kumulatiivisiin kaksivuotisiin vaiheisiin, jotta niiden edistymistä voidaan seurata OGP-toimeenpanokausien kuluessa.

3. Uusien ja erilaisten osallistujien hankkiminen OGP-hankkeeseen järjestämällä kokouksia ja luomalla uusille toimijoille mahdollisuuksia ehdottaa ja seurata sitoumuksia keskeisillä alueilla (esim. korruptio ja yritystoiminnan avoimuus).

Valtiovarainministeriö voisi parantaa mahdollisuuksia osallistua OGP-prosessin eri vaiheisiin järjestämällä neljännesvuosittain työpajoja ja julkaisemalla kutsuja useiden kanavien kautta niin, että kutsu tavoittaisi enemmän kansalaisyhteiskunnan toimijoita. Nämä kokoukset tulisi dokumentoida ja niiden pöytäkirjat tulisi julkaista verkossa. Toimintasuunnitelmaa kehittäessään hallinto voisi myös keskittyä erilaisten kansalaisjärjestöjen ja muiden ”tavallisuudesta poikkeavien” kansalaisyhteiskuntaryhmien mukaan ottamiseen. Varmistamalla, että kansalaisjärjestöjen palaute ja sitoumusehdotukset otetaan huomioon läpinäkyvällä ja avoimella tavalla, voitaisiin auttaa sidosryhmiä osallistumaan avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan entistä aktiivisemmin. IRM-tutkija suosittelee tutkimaan lasten, nuorten ja vanhusten osallistamista nykyiseen toimintasuunnitelmaan. Tästä voi olla apua, kun mietitään parhaita tapoja kannustaa kansalaisia osallistumaan päätöksentekoon.

4. Yhteistyökumppaneiden etsiminen kansalaisyhteiskunnan toimijoista sitoumusten seurantaa varten.

Nykyisessä toimintasuunnitelmassa on sitoumus, jonka tarkoituksena on tehdä hallinnon prosesseista helpommin ymmärrettäviä. Näihin sitoumuksiin ei kuitenkaan ole otettu mukaan kansalaisjärjestöjä tavalla, joka auttaisi suunnittelemaan toimenpiteitä ja valvomaan niiden etenemistä. Toimeenpano jää hallinnon vastuulle, eikä virastoille ole olemassa ulkopuolista tahoa, joka valvoisi toimeenpanon valmistumista. IRM-tutkija ehdottaa, että kutakin sitoumusta kohden otettaisiin mukaan yksi kansalaisjärjestö, kun luodaan, kehitetään ja toteutetaan sitoumuksen toimenpiteitä. Kansalaisyhteiskunnan esittämät sitoumukset tulisi priorisoida. Mikäli ehdotetut sitoumukset eivät ole toteuttavissa, hallinnon tulisi kertoa kansalaisjärjestöille, miksi aihetta ei voida liittää toimintasuunnitelmaan.

Valtion virastojen tulisi silti pystyä esittelemään sitoumusideoita. Jos sitoumuksen muotoiluun ja toimeenpanoon ei voida ottaa mukaan mitään kansalaisjärjestöä, tästä olisi oltava maininta. Laajempi valikoima kansalaisjärjestöjä tulisi kutsua aktiivisesti muotoilemaan ja luonnostelemaan sitoumuksia yhdessä valtiovarainministeriön OGP-työryhmän kanssa.

5. Kunnianhimoisemman toimintasuunnitelman luomiseksi OGP-tukiryhmän tulisi parantaa virastojen koordinointia ja ministeriöiltä saatavaa tukea silloin, kun on kyse monisyisisistä ongelmista, kuten yritystoiminnan avoimuudesta.

Ministeri- ja hallitustason johtajien osallistuminen Suomen OGP-prosessiin on ollut vähäistä. Nykyisen toimintasuunnitelman hyväksymisestä ja valvonnasta on vastannut paikallishallinnosta ja paikallisista uudistuksista vastaava ministeri, mutta hallitus kokonaisuutena ei ole valtuuttanut toimintasuunnitelman toimeenpanoa. Tämä tarkoittaa, että tietyt ongelmat, kuten yksityisen sektorin läpinäkyvyys, näyttävät olevan OGP:n valtuuksien ulkopuolella Suomessa. IRM-tutkija suosittelee hankkimaan toimintasuunnitelmalle enemmän ministeritason tukea ja laajempaa poliittista osallistumista tärkeimmille sitoumuksille, jotka edellyttävät valtion ylimpien elinten tukea.

Taulukko 5.1: Viisi SMART-suositusta

1. • Sitoumusten laadun kohentaminen parantamalla ongelman ja ratkaisun määrittelyä, selkeyttämällä merkitystä OGP-arvojen kannalta ja löytämällä todennettavissa olevia merkkipaaluja.

2. • Sellaisten yksityiskohtaisten sitoumusten suunnittelu, jotka toteutetaan pitkäaikaisen, useita toimintasuunnitelmajaksoja kestävän toiminnan yhteydessä (esim. vertailu yhden tai kahden vuoden välein pitkissä projekteissa).

3. • Uusien ja erilaisten osallistujien hankkiminen OGP-hankkeeseen järjestämällä kokouksia ja luomalla uusille toimijoille mahdollisuuksia ehdottaa ja seurata sitoumuksia keskeisillä alueilla (esim. korruptio ja yritystoiminnan avoimuus).

4. • Yhteistyökumppaneiden etsiminen kansalaisyhteiskunnan toimijoista sitoumusten seurantaa varten.

5. • Kunnianhimoisemman toimintasuunnitelman luomiseksi OGP-tukiryhmän tulisi parantaa virastojen koordinointia ja ministeriöiltä saatavaa tukea silloin, kun on kyse monisyisisistä ongelmista, kuten yritystoiminnan avoimuudesta.

VI. Menetelmät ja lähteet

IRM:n väliraportin laatijat ovat arvostettuja hallintotutkijoita kustakin avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan osallistuvassa maasta. Kaikkien IRM-raporttien asianmukaisuus ja tutkimusten korkealaatuisuus varmistetaan laadunvalvonnalla.

OGP-toimintasuunnitelmien edistymistä analysoidaan haastatteluin, aineistotutkimuksin ja hallinnon ulkopuolisista kokouksista saadun palautteen perusteella. IRM-raportti perustuu hallinnon omasta itsearviointiraportista tehtyihin havaintoihin sekä kansalaisyhteiskunnan, yksityisen sektorin ja kansainvälisten organisaatioiden mahdollisesti antamiin muihin arvioihin toimintasuunnitelman etenemisestä.

Kukin IRM-tutkija toteuttaa sidosryhmätapaamisen, jolla varmistetaan, että tapahtumista saadaan oikeanlainen kuva. Budjetin ja aikataulun aiheuttamien rajoitusten vuoksi IRM ei voi keskustella kaikkien asiasta kiinnostuneiden tai asiaan osallisten kanssa. Tämän vuoksi IRM pyrkii menetelmissään läpinäkyvyyteen ja julkaisee sidosryhmien osallistumisprosessin tiedot mahdollisuuksien mukaan (tarkemmat tiedot jäljempänä). Jos maan tilanne edellyttää hallinnon sisäisten tai hallinnon ulkopuolisten tiedonantajien nimettömyyden suojaamista, IRM pitää itsellään mahdollisuuden taata tiedonantajien nimettömyys. Menetelmän välttämättömien rajoitusten vuoksi IRM suosittelee voimakkaasti kunkin kansallisen asiakirjan julkisten luonnosten kommentointia.

Kullekin raportille toteutetaan nelivaiheinen laadunvalvontaprosessi:

1. Henkilökunnan tekemä tarkastus: IRM:n henkilökunta tarkastaa raportin oikeakielisyyden, luettavuuden, sisällön ja IRM-menetelmien mukaisuuden.
2. Kansainvälisen asiantuntijaraadin tekemä tarkastus: Kansainvälinen asiantuntijaraati (International Experts Panel, IEP) tarkastaa, että raportti sisältää vankkoja todisteita havaintojen tueksi, arvioi, missä laajuudessa toimintasuunnitelma toteuttaa OGP-arvoja, sekä antaa teknisiä suosituksia sitoumusten toimeenpanoon ja OGP-arvojen toteuttamiseen koko toimintasuunnitelmassa.
3. Julkaisua edeltävä tarkastus: Hallinto ja valitut kansalaisjärjestöt kutsutaan antamaan kommentteja IRM-raporttiluonnoksen sisällöstä.
4. Julkisen kommentoinnin vaihe: Kansalaisia kutsutaan kommentoimaan IRM-raporttiluonnoksen sisältöä.

Tarkastusprosessi ja siihen sisältyvien kommenttien sisällyttämismenettely kuvataan tarkemmin menettelytapaohjeiden osiossa III.[1]

Haastattelut ja kohderyhmät

Jokaiselta IRM-tutkijalta vaaditaan vähintään yhden julkisen tiedonkeräystapahtuman järjestämistä. Tutkijoiden tulisi huolehtia, että kutsuttujen joukossa on myös ”tavallisuudesta poikkeavia” sidosryhmiä, jotka osallistuvat käynnissä oleviin prosesseihin. Lisäkeinot voivat olla tarpeen, jotta sidosryhmiltä saadaan kerättyä tarkoituksenmukaiset tiedot (näitä keinoja voivat olla esimerkiksi verkkokyselyt, kirjoitetut vastaukset tai seurantahaastattelut). Lisäksi tutkijat suorittavat erityisiä haastatteluja vastuullisissa virastoissa, kun sitoumuksiin tarvitaan enemmän tietoa kuin itsearvioinnista on saatu tai verkossa on saatavana.

Useiden sidosryhmien kuuntelemiseksi IRM-tutkija teki yhteensä 15 haastattelua, joista kuudessa oli hallinnon edustajia (valtiovarainministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, oikeusministeriöstä ja Kotuksesta) ja yhdeksässä oli kansalaisjärjestöjen edustajia. Kansalaisjärjestöjen yksittäisiin haastatteluihin osallistui edustajia seuraavista järjestöistä: Suomen Nuorisoyhteistyö, Transparency International Finland, R3, Maahanmuuttajanuorten tuki, Kansalaisfoorumi, Open Knowledge Finland, Selkokeskus, Helsingin yliopisto, Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto ja Mannerheimin lastensuojeluliitto. Nämä haastattelut korvasivat

sidosryhmäfoorumin. Lisäksi tutkija toteutti verkkokyselyn,[2] johon sai kahdeksan vastausta (yksi hallinnon edustaja, kaksi kansalaisjärjestöä ja viisi yksittäistä kansalaista). IRM-tutkija tarkasti myös keskeiset hallinnon asiakirjat, joihin viitataan raportin eri kohdissa.[3]

IRM-tutkija organisoi sidosryhmätapaamisen Helsingissä 26.8.2016. Kutsut lähetettiin sosiaalisen median ja valtiovarainministeriön sähköpostiluettelon kautta. Tässä luettelossa oli virkamiehiä ja muita sidosryhmiä, jotka olivat aiemmin osallistuneet avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan liittyviin toimintoihin.[4] Myös oikeusministeriön virkamiehet lähettivät kutsun joillekin kansalaisjärjestöjen yhteyshenkilöilleen. Tapahtumaan ei kuitenkaan ilmoittautunut osallistujia ja se peruutettiin.

Tietoa itsenäisestä raportointimekanismista (IRM)

IRM on keskeinen menetelmä, jolla hallinto, kansalaisyhteiskunta ja yksityinen sektori voivat seurata hallinnon kehitystä ja OGP-arvojen mukaisten toimintasuunnitelmien toteutumista joka toinen vuosi. Kansainvälinen asiantuntijaraati vastaa tutkimuksen suunnittelusta ja IRM-raporttien laadunvalvonnasta. Raati koostuu hallinnollisen läpinäkyvyyden, osallistumisen ja vastuullisuuden sekä yhteiskuntatieteiden asiantuntijoista.

Kansainvälisen asiantuntijaraadin nykyiset jäsenet:

- Hazel Feigenblatt
- Hille Hinsberg
- Anuradha Joshi
- Mary Francoli
- Ernesto Velasco-Sánchez
- César Nicandro Cruz-Rubio
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Showers Mawowa
- Fredline M'Cormack-Hale

Washingtonissa on pieni henkilökunta, joka toimii tiiviissä yhteistyössä tutkijan kanssa ja huolehtii raporttien toimittamisesta IRM-prosessin eri vaiheiden läpi. Raporttia koskevat kysymykset ja kommentit voidaan osoittaa henkilökunnalle osoitteessa irm@opengovpartnership.org.

---

[1] www.opengovpartnership.org/dataset/about-irm-page-documents/resource/15a4e644-acf2-4356-b8ae-44881ae2f7fd
2 https://docs.google.com/forms/d/106WZdWY_8VT5M7c9KR3MAkdi3Z1TOM-QFHJeuMlHhwM/edit?usp=sharing.
[3] Asiakirjojen luettelo on IRM:n Suomen tutkimussuunnitelmassa osoitteessa http://bit.ly/2b6EF3w.
4 Linkki elokuun 2016 uutiskirjeeseen: http://vm.fi/documents/10623/1193298/Avoimen+hallinnon+uutiskirje+elokuu+2016.pdf/16a24c92-9902-4efc-9393-7d798ecef9fc.

VII. Liite: kelpoisuusvaatimukset

Syyskuussa 2012 OGP päätti ryhtyä voimakkaasti kannustamaan osallistuvia hallintoja ottamaan käyttöön kunnianhimoiset sitoumukset OGP:n kelpoisuusvaatimusten toteuttamiseksi.

OGP:n tukiyksikkö kokoaa kelpoisuuskriteerit vuosittain. Seuraavassa esitetään kelpoisuusasteikot.[1] IRM-raportin osiossa Maan tilanne ja taustatekijät käsitellään tarvittaessa olosuhteita ja tilanteita, joissa tietyt kriteerit ovat edenneet tai taantuneet.

Taulukko 7.1: Suomen kelpoisuusvaatimusliite

Kriteerit	2011	Nykyinen	Muutos	Selitys
Budjetin läpinäkyvyys[2]	ND	ND	Ei muutosta	4 = Johtokunnan budjettiehdotus ja auditointikertomus julkaistu 2 = Toinen kahdesta julkaistu 0 = Kumpaakaan ei julkaistu
Tiedon saanti[3]	4	4	Ei muutosta	4 = Tiedon saatavuutta koskeva laki 3 = Perustuslain säännös tiedon saatavuudesta 1 = Tiedon saatavuutta koskeva lakiluonnos 0 = Ei tiedon saatavuutta koskevaa lakia
Varallisuudesta ilmoittaminen[4]	4	4	Ei muutosta	4 = Varojen ilmoittamista koskeva laki, tiedot julkisia 2 = Varojen ilmoittamista koskeva laki, ei julkisia tietoja 0 = Ei lakia
Kansalaisten osallistaminen (raakapisteytys)	4 (9.71) [5]	4 (9.71) [6]	Ei muutosta	*EIU, kansalaisten osallistamisindeksi*, raakapisteytys: 1 > 0 2 > 2.5 3 > 5 4 > 7.5
Yhteensä / mahdollinen (%)	12/12 (100 %)	12/12 (100 %)	Ei muutosta	Kelpoisuus edellyttää, että mahdollisuusaste on 75 %

[1] Lisätietoja on osoitteessa http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria.
[2] Lisätietoja on taulukossa 1, osoitteessa http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/. Ajantasainen arvio on saatavana osoitteessa http://www.obstracker.org/.
[3] Käytössä on ollut kaksi tietokantaa: valtionsäännöt osoitteessa http://www.right2info.org/constitutional-protections sekä lait ja lakiluonnokset osoitteessahttp://www.right2info.org/access-to-information-laws.
[4] Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes ja Andrei Shleifer, "Disclosure by Politicians", (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009), http://bit.ly/19nDEfK; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency" teoksessa Government at a Glance 2009, (OECD, 2009), http://bit.ly/13vGtqS; Ricard Messick, "Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries" (Washington, DC: World Bank, 2009), http://bit.ly/1clokyf. Uudempia tietoja on saatavana osoitteessa http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org. Vuonna 2014 OGP:n ohjauskomitea hyväksyi muutokset varojen ilmoittamista koskevaan mittaukseen. Lain ja jaettujen tietojen tosiasiallisen olemassaolon mittarit korvasivat mittarit, joilla mitattiin poliitikkojen jakaman tiedon ja korkean tason viranomaisten jakaman tiedon mittarit. Lisätietoja on vuoden 2014 OGP-kelpoisuusvaatimuksissa annetuissa ohjeissa. Asiakirja on saatavana osoitteessa http://bit.ly/1EjLJ4Y.

[5]"Democracy Index 2010: Democracy in Retreat", The Economist Intelligence Unit (Lontoo: Economist, 2010), http://bit.ly/eLC1rE.
[6]"Democracy Index 2014: Democracy and its Discontents", The Economist Intelligence Unit (Lontoo: Economist, 2014), http://bit.ly/18kEzCt.