

Itsenäinen raportointimekanismi (IRM): Suomen suunnitteluraportti 2017–2019

Daria Pritup, riippumaton tutkija
Teemu Laulainen, riippumaton tutkija

Sisältö

Itsenäinen raportointimekanismi (IRM): Suomen suunnitteluraportti 2017–2019	1
I. Johdanto	5
II. Open Government -toimintaympäristö Suomessa	6
III. Johtajuus ja yhteisluontiprosessi	9
IV. Sitoumukset	13
1. Tuetaan kaikkien mahdollisuutta osallistua.	15
2. Huolehditaan siitä, että hallinnon valmistelemista uudistuksista ja palveluista on saatavilla selkeä ja ymmärrettävä kuvaus	17
3. Laajennetaan julkisuusperiaatetta yhtiötettäviin julkisiin palveluihin.	19
4. Vahvistetaan julkisuuslakiosaamista hallinnossa	21
5. Julkaistaan valtion hankintatiedot kansalaisille	23
6. Laaditaan maakuntahallinnosta selkeä ja ymmärrettävä kuvaus sekä viestitään selkeästi, mikä maakuntauudistuksessa muuttuu ja miksi	25
7. Järjestetään maakuntahallinnon toimijoille koulutusta avoimen hallinnon periaatteista ja toimintatavoista.	27
V. Yleiset suositukset	29
VI. Tutkimusmenetelmät ja lähteet	33
Liite I. Yhteenveto Suomen suoriutumisesta toimintasuunnitelman kehittämisen aikana	35



Tiivistelmä: Suomi

Suomen kolmas toimintasuunnitelma keskittyi tiedon saavutettavuuden ja haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osallistumisen parantamiseen. Vaikka toimintasuunnitelman luontiprosessiin sisältyi merkittävä määrä kansalaisyhteiskunnan edustajien kuulemista, sitoumukset eivät lopulta olleet yksityiskohtaisia eivätkä mitattavissa olevia. Vastaisuudessa toimintasuunnitelmaan kannattaa sisällyttää tuloshakuisia sitoumuksia ja määrittää niistä vastuussa olevat tahot sekä toimeenpanon aikataulu.

Avoimen hallinnon kumppanuushanke (Open Government Partnership, OGP) on maailmanlaajuinen kumppanuusohjelma, joka tuo yhteen hallinnon uudistajat ja kansalaisyhteiskunnan johtajat. Kumppanuushankkeen avulla luodaan toimintasuunnitelmia, joiden tarkoitus on tehdä eri maiden julkishallinnoista aiempaa osallistavampia, reagoivampia ja vastuullisempia. Itsenäinen raportointimekanismi (IRM) valvoo kaikkia toimintasuunnitelmia sen varmistamiseksi, että eri maiden julkishallinnot noudattavat tekemiään sitoumuksia. Suomi liittyi Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan vuonna 2012. Siitä lähtien Suomi on toimeenpannut kaksi toimintasuunnitelmaa. Tässä raportissa arvioidaan Suomen kolmannen toimintasuunnitelman suunnittelua.

Yleisluontoinen yhteenveto toimintasuunnitelmasta

Suomi toimii edelleenkin erinomaisesti avoimuuden, osallistuvan budjetoinnin ja korruption torjunnan alueilla. Kolmas toimintasuunnitelma rakentuu aiempien kahden suunnitelman teemojen pohjalle, ja siinä priorisoidaan julkishallinnon julkaisemien tietojen helpompi saatavuus sekä yhteiskunnan eri ryhmien osallistumismahdollisuudet. Toimintasuunnitelma sisältää useita sitoumuksia, jotka liittyvät sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden sekä maakuntahallinnon kokonaisuudistukseen. Kolmannen toimintasuunnitelman sitoumukset ovat kuitenkin epämääräisiä, eikä niille ole määritetty selviä indikaattoreita toimeenpanon ja lopputulosten mittaamiseksi.

Edelliseen toimintasuunnitelmaan verrattuna nykyisen suunnitelman yhteisluontiprosessiin osallistui aiempaa enemmän kansalaisyhteiskunnan edustajia. Hallinto järjesti avoimen ehdotuspyynnön, jota seurasi työpaja, jossa äänestettiin teemoista, sekä verkkolausuntokierros sitoumusten aihepiireistä. Suomi järjesti vahvan monisidosryhmäisen foorumin. Tämä sidosryhmäfoorumi koostui eri ryhmistä, joista kullakin oli yhteisluontiprosessissa oma tehtävänsä.

Taulukko 1. Yhteenveto

Liittymisvuosi: 2012
Tarkastelun alainen toimintasuunnitelma: 3
Raporttityyppi: Suunnittelu
Sitoumusten määrä: 7

Toimintasuunnitelman kehittyminen

Onko käytössä monisidosryhmäinen foorumi: Kyllä
Kansalaisten vaikutustaso: Osallistuminen
OGP-prosessin vastainen toiminta: Ei

Toimintasuunnitelman suunnittelu

Sitoumukset, jotka ovat relevantteja Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman arvoihin nähden: 6 (86 %)
Mullistavat sitoumukset: 0

Toimintasuunnitelman toimeenpano

Tähtimerkinnän saaneet sitoumukset: –
Valmiit sitoumukset: –
Sitoumukset, joilla merkittävä DIOG*-vaikutus: –
Sitoumukset, joilla erinomainen DIOG*-



Vain julkaisua edeltävään tarkastukseen: ei viitattavaksi tai yleiseen levitykseen

Merkittävien sidosryhmien prioriteetteihin Suomen kolmatta toimintasuunnitelmaa koskien lukeutuivat palveluiden saavutettavuus ja eri kansalaisryhmien, kuten vähemmistöjen ja eri ikäryhmien, osallistumismahdollisuudet. Vaikka kansalaisyhteiskunta osallistui huomattavassa määrin yhteisluontiprosessiin ja toimintasuunnitelma heijastaa yleisesti ottaen näitä prioriteetteja, lopullisilla sitoumuksilla ei ole konkreettisia merkkipaaluja eikä vastuussa olevia tahoja, joiden avulla toimeenpanoa valvottaisiin.

Yksi huomattava sitoumus (3) kattaa julkisuusperiaatteen laajentamisen koskemaan yhtiömuodossa tuotettavia julkisia palveluja.

Taulukko 2. Huomattavat sitoumukset

Sitoumuksen kuvaus	Jatkotoimet	Tila toimeenpanojakson lopussa.
3. Julkisuusperiaatteen laajentaminen Julkisuusperiaatetta laajennetaan koskemaan myös yhtiömuodossa tuotettavia julkisia palveluja.	Mikäli tämä sitoumus toimeenpannaan, hallinto voisi selventää, kattaako sitoumus myös yksityisyrityksille ulkoistetut julkiset palvelut. IRM:n tutkija suosittelee myös, että oikeusministeriö suorittaa loppuun selvityksen siitä, edellyttääkö sitoumuksen toteuttaminen lainmuutosta.	<i>Huomaa: tämä arvioidaan toimintasuunnitelmajakson lopussa.</i>

Suosituks

IRM:n suositukset pyrkivät antamaan ohjeita seuraavan toimintasuunnitelman laatimiseen ja opastamaan nykyisen toimintasuunnitelman toimeenpanossa.

Taulukko 3. Viisi tärkeintä IRM:n suositusta

1. Parantakaa sitoumusten laatua paremmalla ongelmanratkaisun esittelyllä, ilmaisemalla selkeästi sitoumusten yhteys Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman arvoihin ja määrittämällä sitoumuksille tarkistettavissa olevat merkkipaalat.
2. Lisätkää korkean tason hallinnon edustusta sidosryhmäfoorumissa entistä kunnianhimoisemman toimintasuunnitelman luomiseksi.
3. Parantakaa kansalaisyhteiskunnan edustajien mahdollisuutta osallistua sitoumusten lopullisen laajuuden ja syvyyden määrittämiseen.
4. Jatkaakaa maakunta- ja sote-uudistukseen liittyviä sitoumuksia niin, että ne sisältyvät useisiin toimintasuunnitelmiin.
5. Arvioikaa ehdotettujen sitoumusten toimeenpanomahdollisuuksia ja lainsäädäntöpohjaa toimintasuunnitelman kehitysprosessin aikana.

TIETOJA KIRJOITAJISTA

Teemu Laulainen valmistelelee väitöskirjaa Lontoon King's College -yliopistoon. Hänen ESCR:n rahoittama tutkimusprojektinsa keskittyy kansainvälisen oikeuden historiaan. Hänellä on valtiopoliin tutkinto Glasgow'n yliopistosta, *summa cum laude* -kunniamaininta Pariisin Sciences Po -yliopistosta ja sotatieteiden maisterin tutkinto Lontoon King's College -yliopistosta.

Daria Pritup (FM, Helsingin yliopisto) on opiskellut alue- ja kulttuurintutkimusta sekä sosiolingvistiikkaa. Hän on työskennellyt NAIRS (Network of Academic Institutions in Romani Studies) -romanitutkimusverkoston koordinaattorina ja toimii parhaillaan projektipäällikkönä johtajuuteen keskittyvässä Milton Sparks -konsulttitoimistossa.

Huom: IRM on tilannut tämän raportin suomenkielisen käännöksen ulkopuoliselta käännöstoimistolta.

Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma (Open Government Partnership, OGP) pyrkii saamaan eri maiden julkishallinnoilta konkreettisia sitoumuksia avoimuuden edistämiseksi, kansalaisten voimaannuttamiseksi, korruption torjumiseksi ja uusien teknologioiden hyödyntämiseksi hallinnon vahvistamiseen. Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman itsenäinen raportointimekanismi (Independent Reporting Mechanism, IRM) arvioi kansallisten toimintasuunnitelmien kehittämistä ja toimeenpanoa sidosryhmien välisen keskustelun edistämiseksi ja vastuuvollisuuden parantamiseksi.



I. Johdanto

Avoimen hallinnon kumppanuushanke on maailmanlaajuinen kumppanuusohjelma, joka tuo yhteen hallinnon uudistajat ja kansalaisyhteiskunnan johtajat. Kumppanuushankkeen avulla luodaan toimintasuunnitelmia, joiden ansiosta eri maiden julkishallinnoista tulee aiempaa osallistavampia, reagoivampia ja vastuullisempia. Toimintasuunnitelmiin sisältyvät sitoumukset voivat perustua käynnissä oleviin toimiin, määrittää uusia toimenpiteitä käynnissä oleviin uudistuksiin tai aloittaa toiminnan aivan uudella alueella. Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman itsenäinen raportointimekanismi (IRM) valvoo kaikkia toimintasuunnitelmia sen varmistamiseksi, että eri maiden julkishallinnot noudattavat tekemiään sitoumuksia. Kansalaisyhteiskunnan ja julkishallinnon johtajat voivat arviointien avulla pohtia omaa edistymistään ja määrittää, onko tehdyillä toimenpiteillä ollut vaikutusta ihmisten elämään.

Suomi liittyi Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan vuonna 2012. Tämä raportti kattaa Suomen kolmannen toimintasuunnitelman kehittämisen ja suunnittelun vuosille 2017–2019.

Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman itsenäisen raportointimekanismin (IRM) yhteistyökumppaneita olivat Daria Pritup ja Teemu Laulainen, jotka toteuttivat tämän arvioinnin. IRM pyrkii tiedottamaan tulevien sitoumusten kehittämiseen ja toimeenpanoon liittyvästä käynnissä olevasta keskustelusta. Tarkka kuvaus IRM:n tutkimusmetodeista on osoitteessa <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

II. Open Government -toimintaympäristö Suomessa

Suomi on vankka edustuksellinen demokratia, joka sijoittuu korkealle poliittista vakautta, tiedonsaantia, lehdistönvapautta ja korruption torjuntaa mittaavissa vertailuissa. Suomen kolmas kansallinen toimintasuunnitelma pohjautuu kahden ensimmäisen toimintasuunnitelman teemoihin, mutta sen sitoumukset eivät ole kunnianhimoisia ja niistä puuttuvat selkeät, saavutettujen tulosten mittaamisen mahdollistavat indikaattorit. Toimintasuunnitelma pyrkii myös vastaamaan maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvään historialliseen hallintouudistukseen.

Suomi on edustuksellinen tasavalta, jonka väkiluku on 5,5 miljoonaa ja jonka bruttokansantuote on 45 700 dollaria asukasta kohti (2017).¹ Suomen hallintorakenne koostuu valtion ylimmistä elimistä, 12 ministeriöstä, kuudesta maakunnasta ja paikallisista itsehallinnollisista kunnista.² Maassa on monipuoluejärjestelmä, ja eduskunta valitaan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Vaalit ovat vapaat ja tasapuoliset, ja maa on ollut Euroopan unionin jäsen tammikuusta 1995 alkaen. Suomen oikeuslaitos on riippumaton, ja maassa on pitkään sitouduttu oikeusvaltioperiaatteeseen. Maan korruptioaste on matala, ja sanan-, uskonnon- ja kokoontumisvapaus ovat lailla suojattuja, ja niitä kunnioitetaan myös käytännössä.³ Naiset ja etniset vähemmistöt nauttivat samankaltaista lainsuojaa.⁴⁵ Suomen lehdistönvapauslaki on maailman vanhin – lain kehitti suomalainen valitusajattelijä ja poliitikko Anders Chydenius, ja se otettiin käyttöön Ruotsin vallan aikana vuonna 1766.⁶

Aiemmat Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman toimintasuunnitelmat

Suomen kolmas kansallinen toimintasuunnitelma pohjautuu edellisissä toimintasuunnitelmissä käsiteltyihin teemoihin, kuten selkeän kielen käyttöön julkishallinnossa, kansalaisten osallistamiseen ja tiedon julkisuuteen. Kolmannen toimintasuunnitelman uusi merkittävä aihealue koskee suunnitteilla olevaa sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä maakuntahallinnon kokonaisuudistusta (sitoumukset 6 ja 7). Vaikka nämä sitoumukset ovatkin hyvin ajoitettuja, suunniteltu uudistus on tällä hetkellä poliittisesti epävarma, sillä se ei saanut eduskunnan hyväksyntää tämän toimintasuunnitelman suunnittelu- tai toimeenpanokaudella. Aiempiin toimintasuunnitelmiin verrattuna Suomen kolmannen toimintasuunnitelman sitoumukset on määritetty epämääräisesti eikä niillä ole mitattavissa olevia merkkipaaluja.

Kansalaisten osallistuminen ja kansalaisfoorumit

Suomessa on tällä hetkellä yli 106 000 rekisteröityä yhdistystä,⁷ mikä on merkittävä määrä maan väkilukuun nähden. Ideaali kansalaisten osallistumisesta on kirjattu perustuslakiin, jonka mukaan ”[k]ansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen”.⁸ Esimerkki innovatiivisista osallistumismahdollisuuksista on Helsingin kaupunginvaltuuston tukema *osallistuva budjetointi*,⁹ joka tarjoaa kansalaisille mahdollisuuden päättää, kuinka 4,4 miljoonan euron (2018) summa tulisi käyttää verovuoden aikana.¹⁰ Osallistuvan budjetoinnin tarkoituksena on muun muassa torjua syrjäytymistä ja marginalisaatiota. Paikallisdemokratiaan erikoistuneet Helsingin yliopiston tutkijat ovat kuitenkin sitä mieltä, että myös osallistuvassa budjetoinnissa on ongelmia. Tällaisten mallien todelliset hyötyjä eivät välttämättä ole niitä, jotka tällaisia malleja eniten tarvitsevat, eikä kaikkia projekteja ole mahdollista luoda yhteistyössä suuren yleisön kanssa.¹¹

Suomessa ilmaisunvapaus sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapaus ovat lailla suojattuja, ja niitä kunnioitetaan myös käytännössä. Suomen tiedotusvälineet ovat riippumattomia eivätkä yleensä taivu poliittiseen painostukseen tai sensurointiin, mutta silti vuosien 2016 ja 2018 välillä Suomen lehdistön vapausindeksin sijoitus on pudonnut kärkisijalta neljänneksi.¹² Syynä tähän laskuun ovat esimerkiksi useat tiedotusvälineisiin liittyvät skandaalit. Merkittävin tapahtuma oli vuonna 2016, jolloin Yle raportoi Suomen pääministerin mahdollisesta eturistiriidasta koskien *Terrafame*-kaivosyhtiötä, joka sai merkittävää taloudellista tukea hallitukselta ja myöhemmin antoi 0,5 miljoonan arvoisen urakan pääministerin sukulaisten omistamalle yritykselle. Mediakeskustelun kuumentuessa Ylen johtoporras päätti vähentää raportointia.¹³ Tämän jälkeen pääministeri Sipilä, Ylen toimittajan ja Ylen vastaavan

päätoimittajan välinen sähköpostikirjeenvaihto julkaistiin, mikä loi vaikutelman siitä, että Yle oli taipunut poliittiseen painostukseen.

Vastuuvollisuus ja avoimuus

Suomessa korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden aste on matala, virkamiesten väärinkäytöksiä ehkäisee vankka oikeusjärjestelmä ja maa sijoittuu jatkuvasti korkealle hyvää hallintotapaa mittaavien poliittisten tekijöiden vertailuissa.¹⁴ Suomi sijoittui kolmanneksi Transparency Internationalin vuoden 2018 korruptioindeksissä, mikä osoittaa julkisen sektorin korruptioasteen olevan matala.¹⁵ Vuodesta 2016 lähtien merkittävä sähkönsiirtoyriety Caruna on ollut julkisen valvonnan alaisena veroparatiisikytkösten vuoksi.¹⁶ Marraskuussa 2018 Finnwatch-kansalaisjärjestö keräsi 11 300 allekirjoitusta vetoomukseen lainsäädännön muuttamisesta, jotta Caruna ei enää voisi hyödyntää veroparatiiseja, ja toimitti tämän vetoomuksen eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle. Hallinto ei kuitenkaan tehnyt aloitetta lainsäädännön muuttamiseksi.¹⁷ Vuodesta 2013 lähtien useita korkeassa asemassa olevia poliisijohtajia on syytetty virkavarheista, jotka liittyivät tiedonantajarekisterin väärinkäyttöön ja vakavaan korruptioon Helsingin poliisin huumarikosyksikössä.¹⁸

Näistä skandaaleista huolimatta suomalaisten luottamus julkisiin instituutioihin on suhteellisen korkea.¹⁹ Maassa on korkea tulojen ja verotuksen avoimuus, sillä tiedot yksittäisten henkilöiden saamista tuloista ja maksamista veroista julkaistaan vuosittain.²⁰ Valtiovarainministeriö julkaisee tarkat budjettitiedot verkossa helppolukuisessa visuaalisessa muodossa.²¹ Vuonna 2018 eduskunta pani täytäntöön EU:n viidennen rahanpesun torjuntaa koskevan direktiivin (”viides AML-direktiivi”), ja uudet tosiasiallisia edunsaajia koskevat säännökset astuivat voimaan 1. tammikuuta 2019.²² Kuitenkin toukokuussa 2017 eduskunta hyväksyi kiistellyn lain, joka lopettaa vaatimuksen investointien suorasta hallinnasta (hallintarekisterilaki, HE 26/2016). Kriitikoiden mukaan uusi laki heikentää tosiasiallisten edunsaajien avoimuutta.²³ Laki hyväksyttiin muutoksella, joka edellyttää, että verohallinto saa jatkossakin tietoa tosiasiallisista edunsaajista, joiden arvopaperit ovat ulkomaisissa arvopaperikeskuksissa.²⁴ Tämän toimintasuunnitelman kaudella Suomi paransi ilmiantajien suojaa (hallituksen esitys 49/2018) EU-direktiivin ((EU)2016/943) pohjalta.²⁵ Uusi laki suojaa ilmiantajia liikesalaisuuden väärinkäytössiyyteiltä tapauksissa, joissa paljastettujen tietojen pohjalta havaitaan väärinkäytös, rikkomus tai laitonta toimintaa ja joissa paljastus suojaa suuren yleisen etuja.²⁶

Hallinnon muutokset toimintasuunnitelmakauden aikana

Edellisten hallitusten työtä jatkaen Juha Sipilän hallitus (2015–2019) yritti viedä läpi merkittävän maakunta- ja sote-uudistuksen mutta epäonnistui siinä, mikä johti hallituksen kaatumiseen 8. maaliskuuta 2019.²⁷ Tämä kattava uudistus pyrki vastaamaan paineisiin, joita Suomen väestön ikärakenne asettaa julkiselle terveydenhuoltojärjestelmälle ja sosiaalipalveluille. Vaikka tarve uudistukselle onkin saanut tukea useista puolueista, uudistuksen sisältö ja toteutustapa ovat edelleen poliittisen keskustelun alla. Tällä hetkellä Suomen sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen on lähes 300 kunnan vastuulla.²⁸ Mikäli seuraava hallitus esittelee uudistuksen uudelleen eduskunnalle ja saa sille eduskunnan hyväksynnän, näistä palveluista tulee todennäköisesti aiempaa keskitetympiä, jos vastuu palveluiden tarjoamisesta siirtyy kunnilta maakunnille. Hankekokeilujen perusteella uudistus myös todennäköisesti kasvattaa yksityisten yritysten roolia julkisten palveluiden tuottajina, mikä puolestaan asettaa akuutteja haasteita julkisten varojen käytön avoimuudelle ja vastuuvollisuudelle.²⁹ Suomen kolmannen toimintasuunnitelman sitoumukset 6 ja 7 liittyvät suoraan tämän uudistuksen maakuntahallinto-elementtiin. Suomessa järjestetään seuraavat eduskuntavaalit 14. huhtikuuta 2019. Seuraava hallitus todennäköisesti jatkaa maakunta- ja sote-uudistuksen laatimista ja toimeenpanoa, ja uudistuksen lopullinen muoto määräytyy uuden hallituksen poliittisen koostumuksen pohjalta.

¹ World Bank, GDP per capita 2017, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>.

² Valtiovarainministeriö, <https://vm.fi/hallintopolitiikka/hallinnon-rakenteet>

³ ”Freedom in the World 2018: Finland”, Freedom House, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/finland>

⁴ Ibid.

⁵ Maa ei ole ratifioinut ILO 169 -sopimusta (Itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus, 1989) siitä huolimatta, että Suomessa asuu noin 10 000 saamelaista.

⁶ ”The World’s First Freedom of Information Act: Anders Chydenius’ Legacy Today”
https://www.chydenius.net/tiedostot/worlds_first_foia.pdf

-
- 7 Patentti- ja rekisterihallitus: Yhdistysten ja uskonnollisten yhdyskuntien lukumäärät, 30.11.2018, <https://www.prh.fi/fi/yhdistysrekisteri/yhdistysrekisterintilastoja/lukumaaratyhdistysrekisterissajauskonnollistenyhdyskuntienrekisterissa.html>.
- 8 "Perustuslaki", oikeusministeriö, 2012. <https://oikeusministerio.fi/perustuslaki>
- 9 "OmaStadi", Helsingin kaupunki, 2018. <https://omastadi.hel.fi>
- 10 <https://www.hel.fi/uutiset/en/kaupunginkanslia/participatory-budgeting-launched-with-workshops>
- 11 "Helsinki antaa kaupunkilaisille jaettavaksi neljä miljoonaa euroa – Kenelle "demokratia-hankkeen" hyödyt valuvat?", Helsingin Sanomat, 13.3.2018, <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000005601480.html>.
- 12 2018 Press Freedom Index <https://rsf.org/en/ranking>
- 13 "Mistä pääministerin ja Ylen välisessä jupakassa on kyse? Yhteenveto kohun keskeisistä vaiheista", Helsingin Sanomat, 1.12.2016, <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000004890340.html>
- 14 "Suomi maailman kärjessä", Tilastokeskus, 5.12.2018 <http://www.stat.fi/tup/satavuotias-suomi/suomi-maailman-karjessa.html>
- 15 2018 Corruption Perceptions Index. Transparency International <https://www.transparency.org/cpi2018#results>
- 16 "Analyysi: Hinnankorotuksilla asiakkaat suuttanut Caruna jatkaa verosuunnittelua – veroprosentti 0,28", Yle Uutiset, 9.7.2017, <https://yle.fi/uutiset/3-9707226>.
- 17 "Carunan verovältelyyn ei puututa", Finnwatch, 16.11.2018, <https://finnwatch.org/fi/blogi/586-carunan-verovaelttelyyn-ei-puututa>.
- 18 "Police top brass on trial over informant register mismanagement," Yle News, 14.8.2018. https://yle.fi/uutiset/osasto/news/police_top_brass_on_trial_over_informant_register_mismanagement/10351868
- 19 Salminen, A. ja Viinamäki, O.P., Piilokorruptio Suomessa: Mitä kansalaiset kertovat?, Vaasan yliopisto, 2017, https://www.univaasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-740-8.pdf.
- 20 "In Finland, all it takes is a phone call to find out how much your neighbour earned last year", Yle News, 31.10.2017, https://yle.fi/uutiset/osasto/news/in_finland_all_it_takes_is_a_phone_call_to_find_out_how_much_your_neighbour_earned_last_year/9909781
- 21 "Tutki budjettia", valtiovarainministeriö, 2019. <https://tutkibudjettia.fi/etusivu>
- 22 "Government Proposal to implement EU's Fifth Anti-Money Laundering Directive in Finland", Dittmar & Indrenius, 4.10.2018, <https://www.dittmar.fi/insight/government-proposal-to-implement-eu-fifth-anti-money-laundering-directive-in-finland/>. "Implementation of the fifth AML directive – New obligations, virtual currencies and monitoring of bank and payment accounts" Dittmar & Indrenius, 19.12.2018, <https://www.dittmar.fi/insight/implementation-of-the-fifth-aml-directive-new-obligations-virtual-currencies-and-monitoring-of-bank-and-payment-accounts/>
- 23 "Veroasiantuntija varoittaa: hallintarekisterilaki mahdollistaa kytkösten peittelyn esimerkiksi sotepuolella", Yle Uutiset, 30.4.2017. <https://yle.fi/uutiset/3-9589436>
- 24 "Lainmuutokset turvaavat verottajan tiedonsaantia hallintarekisteröidyistä osakkeista", Valtioneuvosto, 5.12.2018. https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10623/lainmuutokset-turvaavat-verottajan-tiedonsaantia-hallintarekisteroidyista-osakkeista; "Kiistelty hallintarekisterilaki sai viimein pontensa – Lopputuloksena verotus voi kiristyä ja sijoitukset Suomeen vähentyä", Suomen Kuvalehti, 7.12.2018. <https://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/kiistelty-hallintarekisterilaki-sai-viimein-pontensa-lopputuloksena-verotus-voi-kiristya-ja-sijoitukset-suomeen-vahentya/>
- 25 "Ilmiantajan suoja parani – 'korvaamattoman arvokkaita'", Talouselämä, 13.9.2018. <https://www.talouselama.fi/uutiset/ilmiantajan-suoja-parani-korvaamattoman-arvokkaita/5c16aa3e-1a9c-3a87-905f-38fb0a2ab371>
- 26 "Uusi liikesalaisuuslaki suojaa väärinkäytösten ilmiantajaa", Tuuli Toivanen, 10.9.2018. <https://ajankohtaistakipailusta.fi/2018/09/10/uusi-liikesalaisuuslaki-suojaa-vaarinkaytosten-ilmiantajaa/>
- 27 "Government collapses over failed social, health care reform", Yle News, 8.3.2019. https://yle.fi/uutiset/osasto/news/government_collapses_over_failed_social_health_care_reform/10679258
- 28 "Yle News Explains: What is Sote?" Yle News, 20.3.2017. https://yle.fi/uutiset/osasto/news/yle_news_explains_what_is_sote/9516700
- 29 Kirsi Väättäminen, lakimies, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry. Sähköpostihaastattelu 19.2.2019; "Sote-laboratoriossa" uusia tuloksia: vanhukset joutuneet taistelemaan kotikunnasta muuttoa vastaan, kunnanjohtajasta kokonaisuus toimii", Yle Uutiset, 27.9.2017. <https://yle.fi/uutiset/3-9849344>; Siun sote, <http://www.siunsote.fi/>.

III. Johtajuus ja yhteisluontiprosessi

Suomen kolmannen toimintasuunnitelman suunnittelu- ja yhteisluontiprosessi mahdollisti kansalaisvaikuttamisen korkean tason etenkin prosessin alkuvaiheissa. Suomessa monisidosryhmäinen foorumi (Multi-stakeholder forum) koostuu monesta eri ryhmästä, joissa on merkittävä kansalaisyhteiskuntatoimijoiden edustus. OGP-prosessi saattaisi hyötyä tietoisuutta lisäävistä toimista seuraavaa toimintasuunnitelmaa valmisteltaessa.

3.1 Johtajuus

Tässä alaosiossa kuvataan Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman johtajuus ja institutionaalinen toimintaympäristö Suomessa.

Suomessa OGP-prosessia koordinoi valtiovarainministeriö, jossa toimii kahden vanhemman virkamiehen ja yhden avustajan muodostama ydintiimi. Pääministeri ei ole osallistunut OGP-prosessiin, ja hallitustason edustus OGP-tapahtumissa on ollut niukkaa.¹ Koska OGP-prosessilla ei ole laillisesti sitovan asiakirjan mandaattia ja valtiovarainministeriöllä on rajallisesti vaikutusvaltaa muihin Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman yhteistyökumppaneihin (kuten ministeriöihin, virastoihin ja kuntiin), sitoumusten toimeenpano riippuu kunkin viraston omasta toiminnasta. Kaksi viimeisintä toimintasuunnitelmaa on hyväksynyt kunta- ja uudistusministeri.

Valtiovarainministeriö nimittää Avoimen hallinnon toimeenpanon tukiryhmän tukemaan kunkin toimintasuunnitelman toimeenpanoa.² Tukiryhmä koostuu virkamiehistä ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden edustajista (katso sidosryhmäfoorumia käsittelevä osio 3.2). Muut kuin julkishallintoa edustavat tukiryhmän jäsenet valitaan eri sitoumusalueisiin liittyvän asiantuntemuksensa perusteella.³

Edelliseen toimintasuunnitelmakauteen (2015–2017) verrattuna valtiovarainministeriön nimittämä OGP-prosessista vastaava ydintiimi on pienentynyt yhdellä vanhemmalla virkamiehellä. OGP-toiminnoille on budjetoitu vuosittain 40 000 euroa.⁴ Itsearviointiraportissa hallinto totesi, että OGP-ohjelmalla on puutetta resursseista, mikä esimerkiksi estää OGP-projekteja ja -tapahtumia koskevan laajamittaisen markkinoinnin ja tiedotuksen.⁵

Toimintasuunnitelmakauden aikana hallinto on käyttänyt runsaasti aikaa sote- ja maakuntahallinnon uudistukseen. Uudet maakuntavaalit oli tarkoitus järjestää toukokuussa 2019, mutta niiden järjestämistä lykättiin määräämättömäksi ajaksi.⁶ Lisäksi Suomi ottaa hoidettavakseen Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajuuden 1. heinäkuuta 2019 alkaen.⁷ Näihin merkittäviin uudistuksiin ja tapahtumiin valmistautuminen on saattanut vaikuttaa OGP-toimintaan.

3.2 Sidosryhmäprosessi toimintasuunnitelman kehittämisvaiheessa

Vuonna 2017 Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma otti käyttöön osallistumis- ja yhteisluontistandardit (OGP Participation and Co-Creation Standards), joiden tarkoituksena oli tukea kansalaisyhteiskunnan osallistumista kaikkiin OGP-prosessin vaiheisiin. Kaikkien Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan osallistuvien maiden odotetaan täyttävän nämä vaatimukset. Standardien tavoitteena on lisätä kansalaisyhteiskunnan osallistumista Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman toimintasuunnitelmien kehittämisessä, toimeenpanossa ja tarkastelussa.

Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman hallinta-artiklat (OGP Articles of Governance) määrittävät osallistumista ja yhteisluontia koskevat vaatimukset, jotka maan tai toimintayksikön on täytettävä toimintasuunnitelmansa kehittämisessä ja toimeenpanossa Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman prosessin mukaan toimimiseksi. Suomi **ei toiminut** OGP-prosessin vastaisesti.⁸

Katso liitteestä I yhteenveto Suomen yhteisluonti- ja osallistumisstandardien toimeenpanosta toimintasuunnitelman kehittämisvaiheessa.

Taulukko 3.1: Kansalaisten vaikutustaso

IRM soveltaa Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan International Association for Public Participationin (IAP2) ”Spectrum of Participation” -asteikkoa.⁹ Asteikko ilmaisee kansalaisten mahdollisen vaikutusasteen toimintasuunnitelman sisältöön. Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman ihanteiden mukaan useimpien maiden tulisi pyrkiä Yhteistyö-tasolle.

Kansalaisten vaikutustaso		Toimintasuunnitelman kehittämisen aikana
Voimaannuttaminen	Hallinto luovutti päätöksentekovallan kansalaisille.	
Yhteistyö	Toimintasuunnitelma laadittiin jatkuvassa vuorovaikutuksessa JA kansalaiset auttoivat esityslistan laatimisessa.	
Osallistuminen	Hallinto antoi palautetta siitä, kuinka kansalaisten antamia ideoita tarkasteltiin ja harkittiin.	✓
Konsultointi	Kansalaiset voivat kertoa ideoitaan.	
Tiedotus	Hallinto tarjosi kansalaisille toimintasuunnitelmaa koskevia tietoja.	
Ei kuulemista	Ei kuulemista	

Monisidosryhmäinen foorumi

Suomessa monisidosryhmäiseen foorumiin kuuluu seuraavat ryhmät: Avoimen hallinnon tiimi ja tukiryhmä, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta, Virkamiesverkosto ja toimeenpaneva komitea sekä Kuntademokratiaverkosto. Ryhmillä on erilaisia neuvonanto-, päätöksenteko- ja valvontatehtäviä OGP-prosessin eri vaiheissa.

Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman tukiryhmässä on noin 16 jäsentä (toimeenpanokaudella on mahdollista nimittää uusia jäseniä), mukaan lukien virkamiehiä, kansalaisyhteiskunnan edustajia, kunnanvaltuutettuja, toimittajia sekä tutkijoita. Ryhmä on valtiovarainministeriön nimittämä, ja se tapaa useita kertoja vuodessa keskustellakseen toimintasuunnitelman toimeenpanoprosessista. Kokousten julkiset pöytäkirjat ovat olleet saatavilla verkossa maaliskuusta 2016 lähtien.¹⁰ Ryhmän vastuulla on myös hallinnon OGP-itsearviointiraportin tuottaminen.

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta (KANE) on oikeusministeriön koordinoima nelivuotinen ohjaushanke. Toimeenpaneva komitea muodostuu Virkamiesverkoston valituista jäsenistä. Virkamiesverkosto puolestaan koostuu eri virastojen edustajista – joista kukin on omassa virastossaan vastuussa avointa hallintoa koskevista asioista. Viimeiseksi Kuntademokratiaverkosto (jota koordinoi Kuntaliitto) on avoin verkosto, joka huolehtii demokratiasta kunnallisella tasolla.

Osallistuminen ja sitouttaminen toimintasuunnitelman kehittämisen aikana

Hallinto aloitti kolmannen toimintasuunnitelman yhteisluontiprosessin keräämällä ideoita mahdollisista teemoista. Ehdotuspyyntö oli avoin kaikille, jotka halusivat antaa ideoita, ja mahdollisuus ehdotusten antamiseen oli järjestetty myös pääkaupunkiseudun ulkopuolella: Tampereella, Seinäjoella ja Rovaniemellä.¹¹ Ehdotuspyyntö ei vaatinut erillistä taustamateriaalia OGP-prosessista. Vastaukset kerättiin ja niistä keskusteltiin 6.9.2016 järjestetyssä avoimessa työpajassa, johon osallistui 60 henkeä. Osallistujat äänestivät kolme tärkeintä teemaa, jotka tulisi sisällyttää kolmanteen toimintasuunnitelmaan. Nämä teemat olivat 1) avoimet tiedot ja päätöksenteko, 2) palveluiden saavutettavuus ja 3) kaikkien kansalaisten osallistumismahdollisuus.

Työpajaa seurasi verkossa järjestetty lausuntojakso (6.–30.9.2016) toimintasuunnitelman tärkeimpiä teemoja koskien, ja lausuntotulokset julkaistiin verkossa.¹² Tämän jälkeen toimintasuunnitelman kehitystyö esiteltiin ministeri Anu Vehviläiselle (valtiovarainministeriö), joka oli tuolloin vastuussa OGP-prosessista.¹³ Toinen lausuntopyyntöprosessi järjestettiin Facebookin kautta, mutta se tuotti vain vähän kommentteja.¹⁴

Toinen avoin työpaja järjestettiin 23. marraskuuta 2016, ja siihen osallistui 40 henkeä. Tilaisuudessa kehitettiin yksittäisiä sitoumuksia kolmen pääteeman pohjalta.¹⁵ Tämän jälkeen hallinto arvioi tuloksena saatujen sitoumusluonnosten tärkeyttä ja toimeenpanon mahdollisuutta verkkotyökalun (ZEF Survey) avulla. Tämän jälkeen kymmenen sitoumusta julkaistiin lausuntoportaalissa lisäkommenttien saamiseksi kansalaisilta.¹⁶ Verkkokyselyn tuloksena saatiin 46 lausuntoa, jotka kerättiin yhteen ja julkaistiin verkossa yhdessä Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman tukiryhmän kommenttien kanssa.¹⁷ Tätä seurasi laajamittainen lausuntokierros, jonka aikana eri julkishallinnon virastoilla ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla oli mahdollisuus kommentoida yksittäisiä sitoumuksia.¹⁸ Tämän sidosryhmien ja virkamiesten kanssa järjestetyn viimeisen lausuntokierroksen seurauksena sitoumuksiin tehtiin vähäisiä muutoksia. Lausuntokierroksella tärkein esiin tuotu kritiikin aihe oli se, että toimintasuunnitelmassa ei ollut konkreettisia merkkipaaluja eikä toimeenpanon valvonnasta vastaavia tahoja. Valtiovarainministeriön vastauksen mukaan tämä epämääräisyys korjattaisiin toimeenpanokauden aikana.

Toimintasuunnitelma esiteltiin uudelleen hyväksyttäväksi ministeri Vehviläiselle ja lähetettiin Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmalle 17.3.2017. Näin ollen toimintasuunnitelman kehitysprosessi kesti yhteensä yli viisi kuukautta.¹⁹ Sukupuolten tasa-arvoa koskien valtiovarainministeriö ei erityisesti seuraa sukupuolten tasapainoa osallistumisessa mutta arvioi, että naisilla oli merkittävä edustus toiminnassa.²⁰ Tätä tukee yhteisluontiprosessin julkisten asiakirjojen yleinen yhteenveto.

Kehitysprosessin aikaiseen yhteisluomiseen ja osallistumiseen liittyvät suositukset

Suomi osoitti vahvaa toimintaa sidosryhmäfoorumien mandaatin, kokoonpanon ja käyttäytymisen alueilla. Alkuperäinen lausuntojakso, jossa esitettiin avoin pyyntö lähettää ideoita ja jota seurasi avoin työpaja ja verkossa järjestetty kansalaisten kuuleminen, osoittaa korkeaa avoimuuden astetta toimintasuunnitelman kehitysprosessissa. Sidoryhmäfoorumissa on vahva edustus kansalaisyhteiskunnan toimijoita, ja foorumin työ on selkeästi dokumentoitua ja julkisesti luettavissa. Alueita, joilla Suomella on parantamisen varaa:

- Sidoryhmäfoorumiin liittyvä viestintä ja tiedotus etenkin toimintasuunnitelman kehitysprosessin alkuvaiheessa.
- Lisätkää konkreettisia merkkipaaluja ja määrittäkää vastuussa olevat tahot toimintasuunnitelmaan kansalaisyhteiskunnan vaikutuksen osoittamiseksi.

Toiminnan parantamiseksi näillä alueilla IRM:n tutkija ehdottaa, että jatkossa ryhdytään seuraaviin toimenpiteisiin:

- Lisätkää tiedotustapahtumia neljännen toimintasuunnitelman kehitysvaihetta valmisteltaessa.
- Korjatkaa sitoumusten epämääräisyyteen liittyvä ongelma yhteisluontiprosessin aikana, jotta voitte osoittaa konkreettista sidoryhmien vaikutusta ja saada arvioksi ”Yhteistyö”.

¹ Johanna Nurmen (neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö) mukaan OGP-prosessista vastuussa oleva ministeri on osallistunut yhteisluontiprosessiin kommentoimalla toimintasuunnitelmaa ja yksi lisäys tehtiin hänen antamiensa kommenttien perusteella. Sähköpostihaastattelu 26.2.2019.

² Avoimen hallinnon toimeenpanon tukiryhmä, valtiovarainministeriö, <https://vm.fi/hallinnon-avoimuus/avoin-hallinto/tukiryhman-toiminta>

³ Johanna Nurmi, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö (Suomi). Sähköpostihaastattelu 26.2.2019.

⁴ Finland Mid-term Progress Report 2017-2019, s. 9, <https://www.opengovpartnership.org/documents/finland-mid-term-progress-report-2015-2017>.

⁵ Finland Mid-term Self-assessment 2017-2019, s. 2, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Finland_Mid-Term_Self-Assessment_2017-2019_EN.pdf.

⁶ ”Finland to postpone first county elections until next autumn, says Vehviläinen”, Helsinki Times, 8.11.2018, <http://www.helsinkitimes.fi/finland/finland-news/politics/15939-finland-to-postpone-first-county-elections-until-next-autumn-says-vehvilainen.html>.

⁷”Suomi valmistautuu EU-puheenjohtajuuteen”, Valtioneuvoston kanslia, <https://vnk.fi/eu/eu-puheenjohtajakausi-2019>.

⁸ Prosessin vastaisesti toimiminen: maa ei täyttänyt (1) kansallisen toimintasuunnitelman toimeenpanon aikana Osallistuminen- tai Tiedotus-vaatimusta tai (2) hallinto ei kerää, julkaise tai dokumentoi rekisteriä kansallisella OGP-verkkosivustolla tai -sivulla IRM:n ohjeistuksen mukaisesti.

⁹”IAP2’s Public Participation Spectrum”, IAP2, 2014.

http://c.yimcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf

¹⁰ OGP-tukiryhmän tapaamispöytäkirjat,

<http://vm.fi/hallinnon-avoimuus/avo-in-hallinto/tukiryhman-toiminta>.

¹¹ Johanna Nurmi, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö (Suomi). Sähköpostihaastattelu 26.2.2019.

¹² Kansalaisten, järjestöjen ja viranomaisten keskinäistä vuoropuhelua ja osallistumista tehostava verkkopalvelu Otakantaa.fi, <https://www.otakantaa.fi/fi/hankkeet/100/osallistuminen/200/kysely/>.

¹³ Finland Mid-term Self-assessment 2017-2019, s. 5, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Finland_Mid-Term_Self-Assessment_2017-2019_EN.pdf.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Avoimen hallinnon III toimintasuunnitelman lausuntopyynnön lausuntoyhteenvedo lausuntopyyntöjaksolta 2.2. – 3.3.2017, <https://avoinhallinto.fi/assets/files/2017/06/Lausuntoyhteenvedo-III-toimintaohjelma.pdf>.

¹⁸ ”Avoimen hallinnon III toimintasuunnitelman lausuntopyynnön lausuntoyhteenvedo”, valtiovarainministeriö, 2.2.2017. <https://avoinhallinto.fi/assets/files/2017/06/Lausuntoyhteenvedo-III-toimintaohjelma.pdf>

¹⁹ Finland Mid-term Self-assessment 2017-2019, s. 5, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Finland_Mid-Term_Self-Assessment_2017-2019_EN.pdf.

²⁰ Johanna Nurmi, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö (Suomi). Sähköpostihaastattelu 26.2.2019.

IV. Sitoumukset

Kaikki Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan osallistuvat hallinnot laativat OGP-toimintasuunnitelman, joka sisältää konkreettisia sitoumuksia kahden vuoden kaudelle. Hallinnot aloittavat OGP-toimintasuunnitelmansa kertomalla jo käytössä olevista avoimeen hallintoon liittyvistä toimista, mukaan lukien erityisstrategioista ja käynnissä olevista ohjelmista.

Sitoumusten tulee olla sopivia kunkin maan tai toimintayksikön yksilöllisiin olosuhteisiin ja haasteisiin. OGP-sitoumusten tulee myös olla relevantteja kaikkien Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan osallistuvien maiden allekirjoittamissa OGP-hallinta-artikloissa ja Avoimen hallinnon julistuksessa mainittuihin Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman arvoihin nähden.¹ IRM:n tutkimuksissa käytettävät indikaattorit ja menetelmät ovat luettavissa IRM Procedures Manual -oppaasta.² Alla on yhteenveto tärkeimmistä IRM:n arvioimista indikaattoreista:

- **Tarkistettavuus:**
 - Ei tarpeeksi yksityiskohtainen tarkistettavaksi: Ovatko ilmoitetut tavoitteet ja ehdotetut toimet sitoumukseen kirjatun perusteella liian epämääräisiä tai epäselviä, jotta niiden valmistuminen voidaan objektiivisesti tarkistaa myöhemmän arviointiprosessin aikana?
 - Tarpeeksi yksityiskohtainen tarkistettavaksi: Ovatko ilmoitetut tavoitteet ja ehdotetut toimet sitoumukseen kirjatun perusteella tarpeeksi selviä ja tarkkoja, jotta niiden valmistuminen voidaan objektiivisesti tarkistaa myöhemmän arviointiprosessin aikana?
- **Relevanttius:** Tämä muuttuja arvioi sitoumuksen relevanttiusuutta suhteessa Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman arvoihin. Toimintasuunnitelmassa mainitun sitoumuskokemuksen tarkan lukemisen pohjalta sitoumuksen relevanttiusuuden määrittämisessä käytetään seuraavia ohjaavia kysymyksiä:
 - **Julkisuusperiaate:** Tarjoaako hallinto enemmän tietoja tai parantaako se julkisuuteen tuotavien tietojen laatua?
 - **Kansalaisten osallistuminen:** Luoko tai parantaako hallinto kansalaisten mahdollisuuksia saada tietoja päätöksistä tai toimintatavoista tai vaikuttaa niihin?
 - **Julkinen vastuuvollisuus:** Luoko tai parantaako hallinto kansalaisille suunnattuja mahdollisuuksia saattaa virkamiehet vastuuseen teoistaan?
 - **Avoimuutta ja vastuullisuutta lisäävä teknologia ja innovaatiot:** Hyödynnetäänkö teknologisia innovaatioita yhdessä jonkin muun Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman kolmesta arvosta kanssa joko avoimuuden tai vastuuvollisuuden edistämiseksi?
- **Mahdollinen vaikutus:** Tämä muuttuja arvioi sitoumuksen *mahdollista vaikutusta*, mikäli se toteutetaan ilmoitetulla tavalla. IRM:n tutkija käyttää toimintasuunnitelmasta peräisin olevaa tekstiä seuraaviin tarkoituksiin:
 - yhteiskunnallisen, taloudellisen, poliittisen tai ympäristöä koskevan ongelman tunnistamiseen
 - toimintasuunnitelman alussa vallinneen tilanteen määrittämiseen
 - sen arvioimiseen, missä määrin sitoumus, mikäli se otetaan käyttöön, vaikuttaa suorituskykyyn ja korjaa ongelmaa.
- **Valmistuminen:** Tämä muuttuja arvioi sitoumuksen toimeenpanoa ja edistymistä. Tämä muuttuja arvioidaan toimintasuunnitelmajakson lopussa *IRM Implementation Report* -raportissa.
- **Paransiko se julkishallinnon avoimuutta?** Tämä muuttuja pyrkii siirtymään mittauksessa käytettävistä indikaattoreista ja tuotetuista tuloksista sen tarkasteluun, kuinka hallintotapa Avoimen hallinnon kumppanuusarvojen suhteen relevantteilla alueilla on muuttunut sitoumuksen toimeenpanon seurauksena. Tämä muuttuja arvioidaan toimintasuunnitelmajakson lopussa *IRM Implementation Report* -raportissa.

Mitä vaatimuksia on täytettävä tähtimerkinnän saamiseksi?

Eräs indikaattori, ”tähtimerkinnän saanut sitoumus” (★), ansaitsee tarkemman selityksen, sillä se herättää lukijoissa erityistä kiinnostusta ja kannustaa Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan

osallistuvia maita pyrkimään huipulle. Tähtimerkinnän saaneet sitoumukset ovat esimerkillisiä OGP-sitoumuksia. Saadakseen tähtimerkinnän sitoumuksen on täytettävä useita kriteereitä:

- Mahdollinen tähtimerkintä: sitoumuksen suunnittelun tulee olla **tarkistettavissa** ja Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman arvojen suhteen **relevantti** sekä sillä tulee olla mahdollisesti **mullistava** vaikutus.
- Tähtimerkinnän saadakseen hallinnon on saavutettava huomattavaa edistymistä näissä sitoumuksissa toimeenpanokauden aikana niin, että toimeenpanon valmiusasteen arvioksi tulee **Huomattava** tai **Valmis**.

Tämä muuttuja arvioidaan toimintasuunnitelmajakson lopussa *Implementation IRM* -raportissa.

Sitoumusten yleisluontoinen yhteenveto

Suomen kolmannen toimintasuunnitelman sitoumukset ovat pääsääntöisesti epämääräisiä ja kunnianhimoittomia. Suomen hallinto tarjosi sitoumuksille yksityiskohtaisempia toimenpiteitä toimeenpanokauden aikana, mutta IRM arvioi toimintasuunnitelmia *siinä muodossa, jossa ne toimitetaan* Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmalle, ellei hallinto lähettä muodollisia muutoksia Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmalle yhden vuoden sisällä toimintasuunnitelmakaudesta, mitä Suomen hallinto ei tehnyt. Sitoumukset edellyttävät selkeän kielen käyttämistä valtionhallinnossa, kansalaisten, etenkin haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien, osallistumisen lisäämistä ja aiempaa parempaa julkisuusperiaatetta.

Useimmat sitoumukset ovat epämääräisiä, ja ne hyötyisivät yksittäisten merkkipaalujen, vastuussa olevien tahojen, toimeenpanoaikataulujen ja selkeän kansalaisrajapinnan määrittämisestä. Konkreettisten ja mitattavissa olevien toimenpiteiden puute oli yleinen kritiikin aihe kaikissa sidosryhmähaastattelussa, jotka tehtiin tätä raporttia varten. Kolme seitsemästä sitoumuksesta liittyy joko suoraan tai epäsuorasti maakunta- ja sote-uudistukseen, minkä vuoksi niiden mahdollista vaikutusta on tässä vaiheessa vaikea arvioida, sillä uudistuksen toteutuminen on tällä hetkellä epävarmaa.

¹ "Open Government Partnership: Articles of Governance", OGP, kesäkuu 2012 (päivitetty maaliskuussa 2014 ja huhtikuussa 2015), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf

² "IRM Procedures Manual", OGP, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

I. Tuetaan kaikkien mahdollisuutta osallistua.

Suora lainaus toimintasuunnitelmassa käytetystä kielestä:

”Parannetaan kansalaisten mahdollisuuksia osallistua julkisen hallinnon päätöksenteon ja kehittämishankkeiden valmisteluohjelmien.

Huolehditaan osallisuuden esteettömyydestä ja osallisuusmahdollisuuksien saavutettavuudesta. Osallistumismuodot toimivat ainoastaan, mikäli kansalaiset ne löytävät. Erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien, kuten lasten ja erityisryhmien, osallisuusmahdollisuuksia vahvistetaan.

Tuetaan eri osallisuusmuotojen käyttöä rinnakkain. Eri osallisuusmuotoja voivat olla esimerkiksi sähköiset kanavat ja palvelut, erityyppiset tilaisuudet ja työpajat, kokeilut ja tapahtumat.

Varmistetaan lausuntopalvelu.fi:n kattava käyttö valtionhallinnossa ja edistetään sen käyttöä maakunnissa ja kunnissa.”¹

Alkamispäivä: Ei ilmoitettu

Päätymispäivä: Ei ilmoitettu

Sitoumuksen yhteenveto	Tarkistettavuus		OGP-arvojen mukaisuus (kirjoitetussa muodossa)				Mahdollinen vaikutus				Valmistuminen				Paransiko se julkishallinnon avoimuutta?			
	Ei tarpeeksi yksityiskohtainen tarkistettavaksi	Tarpeeksi yksityiskohtainen tarkistettavaksi	Tiedonsaanti	Kansalaisten osallistuminen	Julkisen vastuuvollisuus	Avoimuutta ja vastuullisuutta lisäävä teknologia ja innovaatiot	Ei mitään	Vähäinen	Keskiverto	Mullistava	Ei aloitettu	Rajoitettu	Huomattava	Valmis	Heikentynyt	Ei muuttunut	Marginaalinen	Merkittävä
I. Kokonaisuus	✓			✓				✓			Arvioidaan toimintasuunnitelmajakson lopussa.				Arvioidaan toimintasuunnitelmajakson lopussa.			

Konteksti ja tavoitteet

Tämä sitoumus vastaa siihen tarpeeseen, että kansalaisten tulee Suomessa olla aiempaa enemmän mukana julkishallinnon suunnitteluprosessin varhaisissa vaiheissa, tarjoamalla heille keskitetyt lausuntoportaalit (lausuntopalvelu.fi), jossa he saavat esittää lausuntoja julkishallinnon suunnittelusta ja päätöksenteosta, ja tekemällä erilaisia osallistumismuodoista helposti löydettäviä, saavutettavia² ja ymmärrettäviä. Sitoumus vaatii myös erityisen huomion kiinnittämistä haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin – tosin tällaisia ryhmiä ei sitoumuksessa määritellä tarkemmin kuin ilmaisulla lapset ja ”erityisryhmät”.³ Selkokeskuksen tekemän arvion (2014) mukaan 8–12 % suomalaisista, mukaan lukien suomea opettelevat maahanmuuttajat, muistihäiriöistä kärsivät vanhukset, vammaiset ja syrjäytyneet, tarvitsevat selkeää kieltä voidakseen olla yhteydessä viranomaisiin.⁴ Kyseiset ryhmät ovat myös heikommassa asemassa teknologisen kehityksen mukana pysymisessä.⁵ Sitoumus pyrkii hyödyntämään erilaisia osallistumistapoja eri kansalaisryhmien tavoittamiseksi.

Sitoumuksessa ei kuvata yksittäisiä toimenpiteitä tai toimia, joihin julkishallinto aikoo ryhtyä parantaakseen kansalaisten osallistumista. Sitoumuksessa ei määritellä vastuussa olevaa tahoa, osallistuvia tahoja, mitattavissa olevia toimijoita tai selkeää aikajanaa.⁶ Lausuntoportaalit mahdollistaa julkisuusperiaatteen noudattamisen julkishallinnon päätöksentekoprosesseihin liittyen (mikä määritettiin jo edellisessä toimintasuunnitelmassa)⁷, mutta lausuntoportaalien kattavan käytön takaamiseksi sitoumustekstissä ei ole mainittu mitään konkreettisia toimenpiteitä, joilla portaalien tunnettuutta lisätään tai sen käyttöä edistetään. Näin ollen, vaikka sitoumus onkin relevantti Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman arvoihin (kansalaisten osallistuminen), sitoumuksen sanamuodon epämääräisyys tekee vaikeaksi sen mahdollisen vaikutuksen arvioinnin ”vähäistä” korkeammaksi.

Toimintasuunnitelman valmistelu- ja kommentointivaiheeseen osallistuneet kansalaisyhteiskunnan edustajat hyväksyivät sitoumuksen yleisen tavoitteen mutta kritisoivat sitoumuksen epämääräisyyttä ja suunniteltujen toimintojen toimeenpanosta vastuussa olevien tahojen puuttumista.⁸

Seuraavat toimenpiteet

Hallinnon pyrkimys tukea saavutettavuutta ja tarjota kaikille sopivia vaikuttamistapoja on kunnioitettava, mutta valmistumista mittaavien indikaattorien puute sitoumustekstissä tekee sitoumuksesta vaikeasti arvioitavan. Sitoumuksen tarkkuuden ja mahdollisen vaikutuksen lisäämiseksi IRM:n tutkija suosittelee seuraavaa:

- Kaikki mukana olevat julkishallinnon elimet sitoutuvat julkaisemaan perustietoja kaikista projekteista Valtioneuvoston hankeikkuna -verkkorekisterissä.^{9,10}
- Avataan lausuntojako Otakantaa.fi-verkkoportaaliin päätöksenteon ja kehitysprojektien valmisteluvaiheessa.¹¹
- Määritetään konkreettisia keinoja lisätä kansalaisten osallistumista julkishallinnon valmistelutyöhön, kuten osallistavien työpajojen järjestäminen valmisteluvaiheessa.
- Määritetään kriteerit tällaisille yhteistyössä toteutettaville keinoille, mikä takaa sen, että haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien (näkö- ja kuulovammaiset, vähemmistökielten puhujat, vanhukset ja muut) on otettu huomioon.¹²
- Määritetään sitoumuksen kunkin merkkipaalun toimeenpanoa koskevat mittauskriteerit.

Seuraavaa toimintasuunnitelmaa laadittaessa IRM:n tutkija suosittelee käyttämään Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman OGP-sitoumusmallia, vaikka hallinto ei olekaan aiemmin pitänyt OGP-formaattia hyödyllisenä.¹³ Hallinto on pyrkinyt pitämään sitoumustekstin lyhyenä mutta yleisluontoisena ja samalla rajannut toimintojen laajuutta. Suurin osa suunnitelluista sitoumuksista on kuitenkin liian yleisluontoisia, jotta niistä voitaisiin selvittää tarkkoja toimenpiteitä tai jotta ne voitaisiin jakaa vieläkin tarkemmiksi merkkipaaluiksi. Varmistaakseen sitoumusten vaikuttavuuden, toimintoja voidaan laajentaa kattamaan useita toimintasuunnitelmia, mitä IRM ehdotti jo edellisen toimintasuunnitelman arvioinnin aikana.¹⁴

¹ Avoimen hallinnon III toimintaohjelma 2017–2019,

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Finland_NAP_2017-2019_FI.pdf.

² Julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuutta koskevan direktiivin (EU 2016/2102) edellyttämien saavutettavuusvaatimusten täytäntöönpano toteutetaan vähitellen 23.9.2019 alkaen. Direktiivi koskee kaikkia valtion ja kuntien viranomaisia, riippumattomia julkisia elimiä, yliopistoja ja useita muita tahoja. Katso lisätietoja osoitteesta <https://vm.fi/saavutettavuusdirektiivi>.

³ Erityisryhmä on Suomen julkishallinnossa käytettävä termi, joka tarkoittaa yksinkertaisesti ihmisjoukkoa, joilla on yhteinen tekijä tai erityistarpeita.

⁴ Suunnittelija Eliisa Uotila, Selkokeskus, kansallista toimintasuunnitelmaa koskeva lausunto 3.3.2017, s. 13,

<https://avoinhallinto.fi/assets/files/2017/06/Lausuntoyhteen veto-III-toimintaohjelma.pdf>.

⁵ Sari Vapaavuori, Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto Vallin Ikäteknologiakeskuksen kehittämisspällikkö. Sähköpostihaastattelu 22.2.2019.

⁶ Anitta Raitanen, entinen Kansalaisareenan toiminnanjohtaja, lausunto 24.2.2017, s. 18–19,

<https://avoinhallinto.fi/assets/files/2017/06/Lausuntoyhteen veto-III-toimintaohjelma.pdf>.

⁷ Finland End-of-Term Report 2015-2017, s. 13–17,

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Finland_EOT_Report_2015-2017_EN_for-public-comment.pdf.

⁸ Avoimen hallinnon III toimintasuunnitelman lausuntopyynnön lausuntoyhteen veto lausuntopyyntöjaksolta 2.2. – 3.3.2017, <https://avoinhallinto.fi/assets/files/2017/06/Lausuntoyhteen veto-III-toimintaohjelma.pdf>. Sari Vapaavuori, Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto Vallin Ikäteknologiakeskuksen kehittämisspällikkö. Sähköpostihaastattelu 22.2.2019.

⁹ Avointa hankerekisteriä hallinnoi valtiovarainministeriö <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet>.

¹⁰ Anitta Raitanen, entinen Kansalaisareenan toiminnanjohtaja, lausunto 24.2.2017, s. 18–19,

<https://avoinhallinto.fi/assets/files/2017/06/Lausuntoyhteen veto-III-toimintaohjelma.pdf>.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ Joonas Pekkanen, Avoin ministeriö, Suomi -järjestön perustaja ja koordinaattori, lausunto 16.2.2017, s. 20,

<https://avoinhallinto.fi/assets/files/2017/06/Lausuntoyhteen veto-III-toimintaohjelma.pdf>.

¹⁴ Finland Mid-term Progress Report 2015-2017, s. 47, <https://www.opengovpartnership.org/documents/finland-mid-term-progress-report-2015-2017>.

2. Huolehditaan siitä, että hallinnon valmistelemista uudistuksista ja palveluista on saatavilla selkeä ja ymmärrettävä kuvaus

Suora lainaus toimintasuunnitelmassa käytetystä kielestä:

”Tehdään entistä selkeämpää viestintää hallinnossa meneillään olevasta valmistelutyöstä ja hallinnon järjestämistä palveluista. Hyödynnetään selkeiksi ja saavutettaviksi todettuja viestintä- ja visualisointimalleja.

Kiinnitetään huomiota viestinnän monikanavaisuuteen, selkeään kieleen ja selkokieleen.”¹

Alkamispäivä: Ei ilmoitettu

Päätymispäivä: Ei ilmoitettu

Sitoumuksen yhteenveto	Tarkistettavuus		OGP-arvojen mukaisuus (kirjoitetussa muodossa)				Mahdollinen vaikutus				Valmistuminen				Paransiko se julkishallinnon avoimuutta?				
	Ei tarpeeksi yksityiskohtainen tarkistettavaksi	Tarpeeksi yksityiskohtainen tarkistettavaksi	Tiedon saanti	Kansalaisten osallistuminen	Julkinen vastuuvollisuus	Avoimuutta ja vastuullisuutta lisäävä teknologia ja innovaatiot	Ei mitään	Vähäinen	Keskiverto	Muillistava	Ei aloitettu	Rajoitettu	Huomattava	Valmis	Heikentynyt	Ei muuttunut	Marginaalinen	Merkittävä	Erinomainen
2. Kokonaisuus	✓		✓					✓			Arvioidaan toimintasuunnitelmajakson lopussa.				Arvioidaan toimintasuunnitelmajakson lopussa.				

Konteksti ja tavoitteet

Julkishallinnon palveluita ja projekteja koskevat tiedot on usein kirjoitettu kapulakielellä, minkä vuoksi suuren yleisön saattaa olla hankala ymmärtää niitä. Viime vuosien aikana Suomen julkishallinto on kiinnittänyt erityistä huomiota tietojen julkaisemiseen ja välitykseen kansallisella tasolla.

Valtiovarainministeriön vuosina 2014–2017 järjestämä Kansallinen palveluarkkitehtuuri -ohjelma pyrki parantamaan tietojen jakamista, julkishallinnon avoimuutta ja verkkopalveluita.² Sitoumus keskittyy lainsäädännön ja hallinnon sekä julkishallinnon tarjoamien palveluiden valmistelutyöhön liittyvien tietojen julkaisemiseen eri verkkosivustoilla ja muilla alustoilla. Tämä sitoumus pyrkii myös tuomaan nämä tiedot saataville eri muodoissa kaikkien kohdeyleisöjen saavuttamiseksi. Sitoumuksen tarkoituksena on myös julkaista tiedot selkeällä kielellä ja selkokielellä, jotta ne ovat kaikkien ymmärrettävissä, ja näin noudattaa Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman arvoja (tiedon saanti).

Toimintasuunnitelman lausuntojakson aikana useat kansalaisyhteiskunnan organisaatiot kommentoivat sitä, että tämä sitoumus tarvitsee konkreettisempia ja mitattavissa olevia toimia.³ Taiteen edistämiskeskuksen edustajan mukaan ensimmäinen askel sitoumuksen parantamiseen on määrittää, mitä ”selkeys” käytännössä tarkoittaa.⁴ Samoin ilmaisu ”huomioida” on epämääräinen ja ei-mitattavissa oleva, eikä se määritä vastuussa olevaa tahoa.⁵ Jo aiemman Suomen toimintasuunnitelman pohjalta laaditussa IRM:n loppuraportissa annettujen suositusten mukaan⁶ hallinnon julkisten projektien verkkorekisteriä (Valtioneuvoston hankeikkuna) voitaisiin kehittää edelleen julkaisualustaksi jo hallinnon projektien valmisteluvaiheesta alkaen. Sen lisäksi, että alusta tarjoaisi mahdollisuuden seurata päätöksentekoprosessia, siihen voitaisiin myös päivittää lausuntolinkkejä ja tietoja osallistumismahdollisuuksista.⁷ Ilman konkreettisempia toimeenpanon indikaattoreita sitoumuksen mahdollisuutta parantaa julkisuusperiaatetta on hankala arvioida ”vähäistä” tarkemmin.

Seuraavat toimenpiteet

Merkittävien hallintouudistusten, kuten maakunta- ja sote-uudistuksen,⁸ vuoksi sitoumuksen pyrkimys selkeyttää ja monipuolistaa julkishallinnon toimintaa ja palveluita koskevaa tiedotusta on ajankohtainen. Sitoumuksen muotoilu ei kuitenkaan anna viitteitä siitä, kuinka kaikkein tärkeimmät tiedot tulisi valita, mitä tieto- ja visualisointimalleja käytettäisiin ja kuinka nämä mallit on testattu sekä käytettäisiinkö selkeää ja selkokieltä konkreettisesti eri kanavilla.

IRM:n tutkija suosittelee, että hallinto pyytää kansalaisyhteiskunnalta lausuntoja siitä, mitkä tiedot on tärkeintä julkaista selkeällä ja selkokielellä, ja sitoutuu julkaisemaan nämä tiedot toimintasuunnitelmakauden loppuun mennessä. Lisäksi sitoumus voisi pyrkiä parantamaan kansalaisten osallistumista julkisen hallinnon päätöksentekoprosessiin sen alkuvaiheissa. Sitoumusta voidaan laajentaa kattamaan useita toimintasuunnitelmia, mukaan lukien useita merkkipaaluja:

- prioriteettilistan luominen tarpeesta tarjota selkokieleistä tietoa julkishallinnon valmistelutyöstä ja palveluista aloittaen toimeenpanon prosessikuvauksesta;⁹
- useiden kanavien valitseminen yhdessä relevanttien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa, mukaan lukien edellä mainittujen tietojen julkaisun eräpäivä;
- lausunto- ja yhteistyömenetelmien kehittäminen julkishallinnon ja relevanttien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden yhteistyössä suorittamaa valmistelutyötä varten;
- lausunto- ja yhteistyömenetelmien testaus ja parhaiden käytäntöjen dokumentointi tällä alueella.

¹ Avoimen hallinnon III toimintaohjelma 2017–2019,

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Finland_NAP_2017-2019_FI.pdf.

² Kansallinen palveluarkkitehtuuri,

<https://vm.fi/palveluarkkitehtuuri>.

³ Avoimen hallinnon III toimintasuunnitelman lausuntopyynnön lausuntoyhteenveto lausuntopyyntöjaksolta 2.2. – 3.3.2017, s. 21–30, <https://avoinhallinto.fi/assets/files/2017/06/Lausuntoyhteenveto-III-toimintaohjelma.pdf>. Sari Vapaavuori, Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto Vallin Ikäteknologiakeskuksen kehittämispäällikkö. Sähköpostihaastattelu 22.2.2019.

⁴ Minna Sirnö, Taiteen edistämiskeskuksen johtaja, lausunto 3.3.2017, s. 24,

<https://avoinhallinto.fi/assets/files/2017/06/Lausuntoyhteenveto-III-toimintaohjelma.pdf>.

⁵ Sari Vapaavuori, Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto Vallin Ikäteknologiakeskuksen kehittämispäällikkö. Sähköpostihaastattelu 22.2.2019.

⁶ Finland End-of-Term Report 2015-2017, s. 21,

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Finland_EOT_Report_2015-2017_EN_for-public-comment.pdf.

⁷ Joonas Pekkanen, Avoin ministeriö, Suomi -järjestön perustaja ja koordinaattori, lausunto 16.2.2017, s. 20,

<https://avoinhallinto.fi/assets/files/2017/06/Lausuntoyhteenveto-III-toimintaohjelma.pdf>.

⁸ Katso lisätietoja maakunta- ja sote-uudistuksesta osoitteesta

<https://alueuudistus.fi/etusivu>.

⁹ Kotimaisten kielten tutkimuskeskus, *ibid.*, s. 25.

3. Laajennetaan julkisuusperiaatetta yhtiötettäviin julkisiin palveluihin.

Suora lainaus toimintasuunnitelmassa käytetystä kielestä:

”Avoimen ja läpinäkyvän päätöksenteon turvaamiseksi julkisuusperiaatetta laajennetaan koskemaan myös yhtiömuodossa tuotettavia julkisia palveluja.”¹

Alkamispäivä: Ei ilmoitettu

Päätymispäivä: Ei ilmoitettu

Sitoumuksen yhteenveto	Tarkistettavuus		OGP-arvojen mukaisuus (kirjoitetussa muodossa)				Mahdollinen vaikutus				Valmistuminen				Paransiko se julkishallinnon avoimuutta?				
	Ei tarpeeksi yksityiskohtainen tarkistettavaksi	Tarpeeksi yksityiskohtainen tarkistettavaksi	Tiedon saanti	Kansalaisten osallistuminen	Julkinen vastuuvollisuus	Avoimuutta ja vastuullisuutta lisäävä teknologia ja innovaatiot	Ei mitään	Vähäinen	Keskiverto	Mullistava	Ei aloitettu	Rajoitettu	Huomattava	Valmis	Heikentynyt	Ei muuttunut	Marginaalinen	Merkittävä	Erinomainen
3. Kokonaisuus		✓	✓						✓		Arvioidaan toimintasuunnitelmajakson lopussa.				Arvioidaan toimintasuunnitelmajakson lopussa.				

Konteksti ja tavoitteet

Sitoumus pyrkii takaamaan avoimen ja läpinäkyvän päätöksenteon tapauksissa, joissa julkiset palvelut tuotetaan yhtiömuodossa. Maakunta- ja sote-uudistuksen hankekokeiluihin sisältyy elementtejä, jotka osoittavat julkisen ja yksityisen tahon yhteistyön roolin kasvavan julkisten palveluiden tuottamisessa, minkä vuoksi tämä sitoumus on ajankohtainen. Sitoumus vastaa aitoihin huolenaiheisiin, jotka koskevat julkisten varojen käytön tehokkuutta ja avoimuutta.² Vuonna 2013 Suomen hallitus hyväksyi muutokset ns. kunta- (HE 32/2013)³ ja kilpailulakeihin (HE 40/2013)⁴ tavoitteenaan parantaa kilpailun tasapuolisuutta eli taata tasapuoliset olosuhteet sekä valtion omistamille että yksityisessä omistuksessa oleville yrityksille. Muutokset saivat alkunsa Euroopan komission vuosina 2006 ja 2010 antamista kahdesta huomautuksesta, jotka koskivat vapaan kilpailun vääristymistä, jota aiheuttivat Suomessa kuntien omistamat yritykset, kuten Destia (teiden ja rautateiden rakentaminen) ja Palmia (ruoka-, kiinteistö-, siivous-, turvallisuus- ja toimistopalvelut). Muutettu kuntalaki velvoittaa kuntia yhtiöittämään toimintansa silloin, kun toiminta suoritetaan kilpailuilla markkinoilla. Termi yhtiöittäminen tarkoittaa uuden yhtiön muodostamista, mikä puolestaan tarkoittaa sitä, että yhtiön toiminnassa tulee noudattaa osakeyhtiölakia. Tämän vuoksi siirtymä loi uusia julkisten varojen käytön avoimuuteen liittyviä ongelmia. Vuonna 2016 kunnan omistama rakennusyritys *Länsimetro Oy* ei liikesalaisuuteen vedoten julkistanut asiakirjoja, jotka liittyivät Helsingin metron huomattavaan laajentamiseen, ja näin ollen virkamiehet eivät saaneet ajantasaista tietoa rakennusurakan merkittävästä viivästyisestä ja budjetin ylittymisestä.⁵

Julkisuusperiaate⁶ velvoittaa Suomen julkishallinnon tekemään päätöksentekoon liittyvät pöytäkirjat ja asiakirjat julkisiksi ja saavutettavissa oleviksi. Tällä hetkellä julkisuusperiaatteen katsotaan kuitenkin koskevan vain julkishallinnon toimintoja, eikä sitä sovelleta yhtiömuodossa tarjottaviin palveluihin. Julkishallinnon toimien toteuttaminen osakeyhtiömuotoisten yritysten kautta tai niiden sisällä ”vähentää julkisten varojen käytön edellyttämää avoimuutta sekä päätöksenteon avoimuutta”.⁷ Sen vuoksi sitoumus pyrkii laajentamaan julkisuusperiaatteen nykyistä laajemmalle toimialueelle niin, että periaate kattaa vähintään jotkin yritysmuotoiset toimijat, jotka tuottavat julkisia palveluita.⁸

Toimintasuunnitelman lausuntojakson aikana useat kansalaisyhteiskunnan organisaatiot huomauttivat, että sitoumuksella ei ole vastuussa olevaa tahoa, työryhmätietoja eikä selkeää aikataulua.⁹ Mikäli sitoumus toimeenpannaan, sillä saattaa olla suuri mahdollinen vaikutus korruption ja julkisten varojen väärinkäytön torjuntaan. Vaikka sitoumus onkin ajankohtainen, se ei kuitenkaan suoraan vastaa tilanteisiin, joissa julkiset palvelut on ulkoistettu yksityisessä omistuksessa oleville yrityksille.¹⁰ Transparency International Suomen edustaja oli myös huolissaan siitä, että julkisuusperiaate ei voisi estää yrityksiä vetoamasta liiketoimintasalaisuuteen ja näin salaamasta hankintaprosessinsa.¹¹

On tärkeää huomata, että maakunta- ja sote-uudistuksen epävarman tilanteen vuoksi tämän sitoumuksen lopullista vaikutusta on vaikea arvioida.¹² Se, edellyttääkö sitoumuksen toimeenpano lainmuutosta, on parhaillaan oikeusministeriön selvittettävänä.¹³ Selvityksen oli määrä valmistua vuoden 2018 loppuun mennessä, mutta oikeusministeriö ei ollut saanut sitä loppuun helmikuuhun 2019 mennessä.¹⁴ Julkisuusperiaatteen soveltaminen yritysmuotoisiin julkisessa omistuksessa oleviin yrityksiin saattaa asettaa julkisessa omistuksessa olevat yritykset strategisesti heikompaan asemaan markkinoilla, mikäli yksityisessä omistuksessa olevilla yrityksillä ei ole samanlaisia vastuuvaihtoehtoja ulkoistettujen julkisten palveluiden tarjoajana. Tämä saattaa vääristää kilpailun tasapuolisuutta.¹⁵

Seuraavat toimenpiteet

Tulevan maakunta- ja sote-uudistuksen aiheuttaman yhtiömuotoisten julkisten palveluiden todennäköisen lisääntymisen johdosta¹⁶ sitoumuksen tavoite laajentaa näiden toimintojen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä on ajoitettu oivallisesti. Hallinto voisi määrittää tälle sitoumukselle vastuussa olevan tahon ja määräajan sitoumuksen tarkentamiseksi.

IRM:n tutkija suosittelee seuraavaa:

- Hallinto varmistaa, että oikeusministeriön selvitys viedään loppuun.
- Hallinto tarjoaa selvennyksen siitä, kuuluvatko yksityisten yritysten tarjoamat ulkoistetut julkiset palvelut tämän sitoumuksen piiriin.
- Johtuen julkisten ja yksityisten tahojen kumppanuussuhteiden ja julkisten palveluiden yhtiömuotoisen tuotannon todennäköisestä lisääntymisestä maakunta- ja sote-uudistuksen myötä tämä sitoumus saattaa olla järkevää laajentaa kattamaan useita toimintasuunnitelmia.

¹ Avoimen hallinnon III toimintaohjelma 2017–2019,

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Finland_NAP_2017-2019_FI.pdf.

² Satu Grekin, Suomen Yrittäjien elinkeino- ja kilpailuasioiden päällikkö. Sähköpostihaastattelu 11.2.2019.

³ Finlex, HE 32/2013, <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2013/20130032>.

⁴ Finlex, HE 40/2013, <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2013/20130040>.

⁵ Länsimetro salaa raportin kustannuksista ja viivästyksistä – taustalla oikeusoppineiden varovaisuus. 13.4.2017 <https://yle.fi/uutiset/3-9565887>. Kirsi Väättäminen, lakimies, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry. Sähköpostihaastattelu 19.2.2019.

⁶ 12.4. Julkisuusperiaate, <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/12-yleislait-ja-eraat-yleiset-saantelyt/12-4/>.

⁷ Oikeusministeriö, lausunto 6.3.2017, s. 30, <https://avoinhallinto.fi/assets/files/2017/06/Lausuntoyhteenveto-III-toimintaohjelma.pdf>.

⁸ ”Sote-yhtiöt julkisuuslain piiriin – salailulinja sai väistyä avoimuuden edestä”. Yle Uutiset, julkaistu 13.8.2016, viitattu 13.11.2018, <https://yle.fi/uutiset/3-9091215>.

⁹ Avoimen hallinnon III toimintasuunnitelman lausuntopyynnön lausuntoyhteenveto lausuntopyyntöjaksolta 2.2. – 3.3.2017, s. 30–38, <https://avoinhallinto.fi/assets/files/2017/06/Lausuntoyhteenveto-III-toimintaohjelma.pdf>.

¹⁰ Kirsi Väättäminen, lakimies, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry. Sähköpostihaastattelu 19.2.2019.

¹¹ Tommi Niinimäki, Transparency International Suomen puheenjohtaja, lausunto 3.3.2017, *ibid.* s. 31.

¹² Kirsi Väättäminen, lakimies, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry. Sähköpostihaastattelu 19.2.2019.

¹³ Johanna Nurmi, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö (Suomi). Sähköpostihaastattelu 26.2.2019.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Kirsi Väättäminen, lakimies, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry. Sähköpostihaastattelu 19.2.2019.

¹⁶ Katso lisätietoja maakunta- ja sote-uudistuksesta osoitteesta <https://alueuudistus.fi/etusivu>.

4. Vahvistetaan julkisuuslakiosaamista hallinnossa

Suora lainaus toimintasuunnitelmassa käytetystä kielestä:

”Huolehditään julkisuuslainsäädännön ja sen tulkintaa ohjaavan oikeuskäytännön osaamisesta. Näin varmistetaan, että lain tulkintaperiaatteet ovat hallinnossa mahdollisimman yhteneväiset. Julkisuuden tulee olla pääsääntö myös käytännössä. Tässä on kuitenkin huomioitava, että on erityisaloja ja erityislainsäädäntöä, esimerkkinä poliisin yleiseen ja yksityiseen turvallisuuteen liittyvät kysymykset.

Tuetaan julkisuuslakiosaamista huolehtimalla sen sisällyttämisestä virkamiesten ja viranhaltijoiden koulutukseen ja valmentamiseen. Samalla kiinnitetään huomiota ymmärrettävyyteen. Tieto ei ole aidosti julkista, jos sitä ei esitetä ymmärrettävässä muodossa.”¹

Alkamispäivä: Ei ilmoitettu

Päätymispäivä: Ei ilmoitettu

Sitoumuksen yhteenveto	Tarkistettavuus		OGP-arvojen mukaisuus (kirjoitetussa muodossa)				Mahdollinen vaikutus				Valmistuminen				Paransiko se julkishallinnon avoimuutta?				
	Ei tarpeeksi yksityiskohtainen tarkistettavaksi	Tarpeeksi yksityiskohtainen tarkistettavaksi	Tiedon saanti	Kansalaisten osallistuminen	Julkinen vastuuvuolisuus	Avoimuutta ja vastuullisuutta lisäävä teknologia ja innovaatiot	Ei mitään	Vähäinen	Keskiverto	Mullistava	Ei aloitettu	Rajoitettu	Huomattava	Valmis	Heikentynyt	Ei muuttunut	Marginaalinen	Merkittävä	Erinomainen
4. Kokonaisuus	✓		✓					✓			Arvioidaan toimintasuunnitelmajakson lopussa.				Arvioidaan toimintasuunnitelmajakson lopussa.				

Konteksti ja tavoitteet

Sitoumus pyrkii parantamaan julkisuusperiaatetta koskevan lainsäädännön ja periaatteen ymmärrystä virkamiesten keskuudessa. Tätä raporttia varten haastatellut kaksi toimittajaa totesivat, että julkisuusperiaatetta koskevan lainsäädännön soveltamista ja tuntemusta on parannettava.² Journalistiliiton kansainvälisen asiamiehen mukaan virkamiehet eivät aina tunne julkisuusperiaatetta koskevaa lainsäädäntöä tai tulkitsevat lakia virheellisesti.³ Myös tietojen ymmärrettävyys on ongelma, samoin kuin tietopyyntöjen pitkät vastausajat ja tietopalveluiden mahdollisesti korkeat maksut.⁴

Sitoumus vastaa julkishallinnon tietotaidon puutteeseen julkisuusperiaatepyyntöihin vastaamisessa sekä tietojen ymmärrettävyyttä koskeviin ongelmiin. Se ei kuitenkaan suoraan korjaa ongelmia, joita aiheuttavat pitkät vastausajat tai tietopyyntöjen korkeat maksut. Sitoumus ei ole tarkistettavissa, ja siinä on kyse hallinnon sisäisestä toiminnasta ilman selkeää kansalaisrajapintaa. Sitoumuksesta voitaisiin tehdä konkreettisempi määrittämällä vastuullisia virastoja ja tiettyjä merkkipaaluja sekä lisäämällä ulospäin suuntautuvaa viestintää kansalaisille näkyvän elementin avulla. Sitoumus koskee selkeää ongelmaa julkishallinnossa. Se pyrkii kuitenkin vain varmistamaan nykyisen oikeudellisen standardin riittävän suoritustason, joten sen mahdollinen vaikutus ei ole vähäistä suurempi.

Seuraavat toimenpiteet

IRM:n tutkija ehdottaa seuraavaa:

- Hallinto voisi tarjota indikaattoreita, joiden avulla sitoumuksen valmistumista mitataan, kuten hallinto-oikeuden tekemien julkisuusperiaatepyyntöjä koskevien päätösten tiedot.
- Hallinto voisi kerätä palautetta julkishallinnon viestinnästä ja julkisuusperiaatepyynnöistä kansalaisyhteiskunnalta ja mediaorganisaatioilta voidakseen paremmin arvioida sitoumuksen vaikutusta.⁵

- Jos tämä sitoumus siirretään eteenpäin, hallinto voisi määrittää ne valtion virastot, joiden rahoitus on riippuvainen tietopyynnöistä, ja pyrkiä vähentämään tätä riippuvuutta.

¹ Avoimen hallinnon III toimintaohjelma 2017–2019,

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Finland_NAP_2017-2019_FI.pdf.

² Juha Rekola, kansainvälinen asiamies, Journalistiliitto. Sähköpostihaastattelu 20.2.2019. Jyrki Räikkä, toimittaja, Helsingin Sanomat. Open Government -tukiryhmän jäsen. Sähköpostikommentti 20.02.2019.

³ Juha Rekola, kansainvälinen asiamies, Journalistiliitto. Sähköpostihaastattelu 20.2.2019.

⁴ Ibid.

⁵ Avoimen hallinnon III toimintasuunnitelman lausuntopyynnön lausuntoyhteenvedo lausuntopyyntöjaksolta 2.2. – 3.3.2017, s. 38, <https://avoinhallinto.fi/assets/files/2017/06/Lausuntoyhteenvedo-III-toimintaohjelma.pdf>.

5. Julkaistaan valtion hankintatiedot kansalaisille

Suora lainaus toimintasuunnitelmassa käytetystä kielestä:

”Julkaistaan avoimesti verkossa tiedot siitä, mitä valtio ostaa, millä rahalla ja mistä. Valtion hankintatiedot julkaistaan keväällä 2017 avoimena datana. Samalla toteutetaan kaikille avoin palvelu, jossa kansalaiset ja yritykset voivat seurata lähes reaaliaikaisesti valtion hankintoihin liittyvän rahan käyttöä. Palvelujen tietosisältönä ovat hankintojen julkiset tiedot, joista käy ilmi, mitä valtion organisaatiot hankkivat ja mistä hankinnat tehdään.”¹

Alkamispäivä: Ei ilmoitettu

Päätymispäivä: Ei ilmoitettu

Sitoumuksen yhteenveto	Tarkistettavuus		OGP-arvojen mukaisuus (kirjoitetussa muodossa)				Mahdollinen vaikutus				Valmistuminen				Paransiko se julkishallinnon avoimuutta?				
	Ei tarpeeksi yksityiskohtainen tarkistettavaksi	Tarpeeksi yksityiskohtainen tarkistettavaksi	Tiedon saanti	Kansalaisten osallistuminen	Julkinen vastuuvollisuus	Avoimuutta ja vastuullisuutta lisäävä teknologia ja innovaatiot	Ei mitään	Vähäinen	Keskiverto	Mullistava	Ei aloitettu	Rajoitettu	Huomattava	Valmis	Heikentynyt	Ei muuttunut	Marginaalinen	Merkitävä	Erinomainen
5. Kokonaisuus		✓	✓			✓		✓			Arvioidaan toimintasuunnitelmajakson lopussa.				Arvioidaan toimintasuunnitelmajakson lopussa.				

Konteksti ja tavoitteet

Vaikka Suomi onkin kymmenen kärjessä OECD:n OURdata-indeksissä,² avoimia tietoja julkisista hankinnoista on ollut saatavilla vasta keväästä 2017 lähtien. Tämän sitoumuksen puitteissa julkaistut tiedot ovat olleet kaikkien saatavilla viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevan lain mukaisesti,³ mutta näiden tietojen saaminen edellytti erillistä tietopyyntöä yksittäiseltä organisaatiolta. Valtion hankintatietojen julkaisu avoimena datana on näin ollen innovatiivinen toimenpide sekä Suomessa että kansainvälisesti.⁴

Tämä sitoumus pyrkii tekemään valtion hankintatiedoista aidosti avoimia ja läpinäkyviä sekä esittämään ne selkeässä ja ymmärrettävässä visuaalisessa muodossa, jotta yksityishenkilöiden ja organisaatioiden on entistä helpompi arvioida, onko julkisten varojen käyttö tehokasta ja tarkoituksenmukaista.⁵ Hallinto julkaisee hankintatietonsa yksittäisten laskujen tasolla, eivätkä tiedot esimerkiksi kata sopimuksia.

Tällä hetkellä tiedot kattavat lähes kaikki julkishallinnon kirjanpitoyksiköt pois lukien puolustusministeriön, jonka hankintatiedot eivät ole julkisia.⁶ Hankintatiedot ovat saatavilla ei-yksinomaaisessa avoimen datan muodossa, minkä ansiosta se saa 3/5 tähteä avoimen datan viiden tähden arviointiasteikolla.⁷ Tietokanta on tarkoitus päivittää viikoittain, mutta koska tämä ilmeisesti suoritetaan manuaalisesti, tavoite ei aina täyty.⁸ Lisäksi hankintatiedot on esitetty visuaalisessa muodossa Tutki hankintoja -verkkosivustolla (tutkihankintoja.fi).⁹ Verkkosivustolla on helppolukuisia tietoja ostajista ja toimittajista eri hankintaluokissa.

Hallinnon hankintatietojen julkaisu avoimena datana sisältyi jo syyskuussa 2017 valmistuneeseen Suomen edelliseen toimintasuunnitelmaan sitoumuksena 2. Nykyisen sitoumuksen uutena osana on avoimen käyttöpalvelun (tutkihankintoja.fi) lisääminen. Hallinto olisi voinut nostaa sitoumuksen kunnianhimoa arvioimalla riippumattomasti palvelun käytettävyyden ja vaikutuksen sekä asettamalla tavoitteita sen tehokkuuden parantamiseksi. Sitoumus on konkreettinen ja mitattavissa oleva, mutta

koska se sisältyi osittain edelliseen toimintasuunnitelmaan ja on jo toimeenpantu, sen mahdollinen vaikutus on arvioitu vähäiseksi.

Seuraavat toimenpiteet

IRM:n tutkija suosittelee palautteen keräämistä sidosryhmiltä ja loppukäyttäjiltä sen varmistamiseksi, että avoimen datan visualisoinnin sekä luettavuuden ja käytettävyyden kehittäminen jatkuu. Suomen Yrittäjien edustajan mukaan nykyinen tilanne on tyydyttävä.¹⁰ Lisäksi sitoumusta voitaisiin laajentaa kattamaan kuntien, maakuntien ja yhtiömuodossa tarjottavien palveluiden hankintatiedot.¹¹

¹ Avoimen hallinnon III toimintaohjelma 2017–2019,

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Finland_NAP_2017-2019_FI.pdf.

² Open-Useful-Reusable Government Data Index (OURdata), 2017,

https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017/open-useful-reusable-government-data-index-ourdata-2017_gov_glance-2017-graph139-en.

³ Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>.

⁴ ”Julkiset, avoimet hankinnat”, Juho Pursimo, valtion hankintaelimen Hansel Oy:n analyytikko,

<https://www.hansel.fi/blogi/2017/11/29/julkiset-avoimet-hankinnat/>.

⁵ Satu Grekin, Suomen Yrittäjien elinkeino- ja kilpailuasioiden päällikkö. Sähköpostihaastattelu 11.2.2019.

⁶ Finnish Central Government Procurement Spend, open data, https://www.avoindata.fi/data/en_GB/dataset/valtion-virastojen-ostolaskut.

⁷ 5 Star Open Data, <https://5stardata.info/en/>.

⁸ Toimintaloki paljastaa, että datasarja on päivitetty kuusi kuukautta sitten ja uudelleen kaksi kuukautta sitten:

https://www.avoindata.fi/data/en_GB/dataset/activity/valtion-virastojen-ostolaskut.

⁹ Tutki hankintoja, <https://tutkihankintoja.fi>.

¹⁰ Satu Grekin, Suomen Yrittäjien elinkeino- ja kilpailuasioiden päällikkö. Sähköpostihaastattelu 11.2.2019.

¹¹ Tommi Niinimäki, Transparency International Suomen puheenjohtaja, lausunto 3.3.2017, ibid. s. 54,

<https://avoinhallinto.fi/assets/files/2017/06/Lausuntoyhteenveto-III-toimintaohjelma.pdf>.

6. Laaditaan maakuntahallinnosta selkeä ja ymmärrettävä kuvaus sekä viestitään selkeästi, mikä maakuntaudistuksessa muuttuu ja miksi

Suora lainaus toimintasuunnitelmassa käytetystä kielestä:

”Maakuntaudistuksen kuluessa huolehditaan siitä, että selkeä tieto uudistuksen sisällöstä ja syystä tavoittaa myös ne ihmiset, joilla ei ole mahdollisuutta käyttää sähköisiä kanavia.

Viestinnän ja kuvauksen ymmärrettävyyttä testataan kansalais-, asiakas- ja asiantuntijaryhmillä.”¹

Alkamispäivä: Ei ilmoitettu

Päätymispäivä: Ei ilmoitettu

Sitoumuksen yhteenveto	Tarkistettavuus		OGP-arvojen mukaisuus (kirjoitetussa muodossa)				Mahdollinen vaikutus				Valmistuminen				Paransiko se julkishallinnon avoimuutta?				
	Ei tarpeeksi yksityiskohtainen tarkistettavaksi	Tarpeeksi yksityiskohtainen tarkistettavaksi	Tiedon saanti	Kansalaisten osallistuminen	Julkinen vastuuvuolisuus	Avoimuutta ja vastuullisuutta lisäävä teknologia ja innovaatiot	Ei mitään	Vähäinen	Keskiverto	Mullistava	Ei aloitettu	Rajoitettu	Huomattava	Valmis	Heikentynyt	Ei muuttunut	Marginaalinen	Merkitävä	Erinomainen
6. Kokonaisuus	✓		✓					✓			Arvioidaan toimintasuunnitelmajakson lopussa.				Arvioidaan toimintasuunnitelmajakson lopussa.				

Konteksti ja tavoitteet

Maakuntaudistus pyrkii perustamaan Suomeen uusia maakuntia ja siirtämään maakunnille uusia velvoitteita. Jos uudistus toimeenpannaan, se vaikuttaa maakuntien rakenteeseen, palveluihin ja rahoitukseen etenkin terveys- ja sosiaalipalveluiden suhteen ja lisäksi uudistus saattaa vaikuttaa kaikkiin kansalaisiin siltä osin missä, milloin ja kuinka he voivat käyttää terveys- ja sosiaalipalveluita.² Se, toimeenpannaanko tämä uudistus ja miten, on edelleen poliittisen keskustelun aiheena.

Sitoumuksen tarkoituksena on selkeyttää uudistuksen takana olevaa hallinnon päätöksentekoprosessia kaikille kansalaisille ja etenkin niille, jotka eivät käytä sähköisiä kanavia. Sitoumus pyrkii parantamaan kansalaisten ymmärrystä uudistuksen sisällöstä tarjoamalla tietoja useiden eri kanavien kautta ja selkeällä kielellä. Lisäksi tarkoituksena on testata julkaistavien tietojen ymmärrettävyys. Sitoumus ei sisällä tarkempia yksityiskohtia julkaistavista tiedoista, käytettävistä kanavista eikä suunnitelluista testeistä tai fokusryhmistä. Sen vuoksi sitoumuksen mahdollista vaikutusta on vaikea arvioida vähäistä tarkemmin.

Hallinto on julkaissut maakuntaudistusta koskevia tietoja verkkosivustolla omamaakunta.fi. Sivusto on saatavilla suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi sekä useilla vähemmistökielillä, mukaan lukien suomalaisella ja ruotsalaisella viittomakielellä.

Seuraavat toimenpiteet

Komitea ehdottaa, että sitoumuksen toimeenpano aloitettaisiin vasta maakuntaudistuksen toimeenpanon aikana – eli todennäköisesti vasta toimintasuunnitelmakauden päättymisen jälkeen. Jos hallinto pyrkii venyttämään tätä sitoumusta useiden toimintasuunnitelmien ajalle, sen tulisi ilmoittaa

asiasta sitoumuksessa sekä sisällyttää sitoumukseen vähintään yksi merkkipaalu käynnissä olevalle kaksivuotiskaudelle.

IRM:n tutkija suosittelee seuraavia toimenpiteitä tämän sitoumuksen yksityiskohtaisuuden ja mahdollisen vaikutuksen parantamiseksi:

- Pyydetään asianmukaisilta kansalaisyhteiskunnan organisaatioilta ja suurelta yleisöltä lausuntoja siitä, mitä uudistusta koskevia tietoja kaivataan kipeimmin, sekä laaditaan julkaisemista koskeva prioriteettiluettelo ennen nykyisen toimintasuunnitelman päättymistä. Erityistä huomiota on kiinnitettävä niiden kansalaisten tarpeisiin, joilla ei ole käytössään sähköisiä kanavia, ja sen päättämiseen, mitkä olisivat parhaat kanavat näiden kohderyhmien tavoittamiseen.
- Toteutetaan kysely julkaistujen tietojen saavutettavuudesta ja selkeydestä seuraavan toimintasuunnitelman aikana niin, että erityistä huomiota kiinnitetään tietojen tarjoamiseen kansalaisille muiden kuin sähköisten kanavien kautta.

¹ Avoimen hallinnon III toimintaohjelma 2017–2019, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Finland_NAP_2017-2019_FI.pdf.

² Katso lisätietoja maakunta- ja sote-uudistuksesta osoitteesta <https://alueuudistus.fi/etusivu>.

7. Järjestetään maakuntahallinnon toimijoille koulutusta avoimen hallinnon periaatteista ja toimintatavoista.

Suora lainaus toimintasuunnitelmassa käytetystä kielestä:

”Päivitetään avoimen hallinnon periaatteet yhteistyössä koskemaan myös maakuntahallinnon toimijoita.

Koulutuksessa hyödynnetään avoimen hallinnon tukipaketin materiaaleja ja erityisesti kunkin alueen kuntien kokemuksia ja käytäntöjä.

Koulutusta tarjotaan erityisesti johdolle, mutta myös laajemmin koko henkilöstölle ja luottamushenkilöille.”¹

Alkamispäivä: –

Päättyispäivä: –

Sitoumuksen yhteenveto	Tarkistettavuus		OGP-arvojen mukaisuus (kirjoitetussa muodossa)				Mahdollinen vaikutus				Valmistuminen				Paransiko se julkishallinnon avoimuutta?			
	Ei tarpeeksi yksityiskohtainen tarkistettavaksi	Tarpeeksi yksityiskohtainen tarkistettavaksi	Tiedon saanti	Kansalaisten osallistuminen	Julkisen vastuuvollisuus	Avoimuutta ja vastuullisuutta lisäävä teknologia ja innovaatiot	Ei mitään	Vähäinen	Keskiverto	Muuttuva	Ei aloitettu	Rajoitettu	Huomattava	Valmis	Heikentynyt	Ei muuttunut	Marginaalinen	Merkittävä
7. Kokonaisuus		✓	Epäselvä				✓				Arvioidaan toimintasuunnitelmajakson lopussa.				Arvioidaan toimintasuunnitelmajakson lopussa.			

Konteksti ja tavoitteet

Tämä sitoumus pyrkii tarjoamaan maakuntahallinnoille tietoja ja työskentelytapoja osallistumisen ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien parantamiseksi sekä näiden mahdollisuuksien tekemiseksi aiempaa käyttäjäystävällisemmiksi. Sitoumus pyrkii laajentamaan avoimen hallinnon periaatteita kattamaan uudet hallinnolliset rakenteet, jotka syntyvät maakunta- ja sote-uudistuksen myötä. Näitä aiheita käsittelevän koulutuspaketin järjestää Suomen kuntaliitto maaliskuusta 2018 joulukuuhun 2019 asti.² Sitoumus pyrkii hyödyntämään parhaita käytäntöjä ja lopputuloksia, jotka on dokumentoitu avoimen hallinnon tukipaketissa.

Sitoumus pyrkii varmistamaan maakuntatoimijoiden sisällyttämisen avoimeen hallintoon sen jälkeen, kun maakuntauudistus on toteutettu. Sitoumuksessa on kyse hallinnon sisäisestä toiminnasta, eikä sillä ole kansalaisille näkyvää elementtiä. Yleisesti ottaen sitoumus ei ole suoraan relevantti Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman arvoihin nähden, sillä siinä ei kuvata tarkemmin avoimen hallinnon yhteistyön tai koulutuksen tavoitteita. Sen kirjoitetussa muodossa on epäselvää, millainen mahdollinen vaikutus sitoumuksella voisi olla hallinnon avoimuuteen.

Seuraavat toimenpiteet

IRM:n tutkija suosittelee, ettei sitoumusta jatketa seuraavalle toimintakaudelle tai että sitoumuksen kunnianhimoa lisätään käyttämällä jotakin maakuntahallinnon rakennetta Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman arvojen ja toimintojen lippulaivana.³ Maakuntahallinnon työskentelytavat voisivat perustua ja nojata Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman arvoihin. Mikäli sitoumusta jatketaan seuraavalle toimintakaudelle, hallinto voisi varmistaa, että sitoumuksella on selkeä kansalaisille näkyvä elementti sekä selkeät indikaattorit ja merkkipaalat, jotka ovat relevantteja Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman arvoihin nähden.

¹ Avoimen hallinnon III toimintaohjelma 2017–2019,

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Finland_NAP_2017-2019_FI.pdf.

² Avoin hallinto -uutiskirje / Kesäkuu 2018 <https://avoinhallinto.fi/assets/files/2018/07/Uutiskirje-kes%C3%A4kuu-2018.pdf>

³ Minna Sirnö, Taiteen edistämiskeskuksen johtaja, lausunto 3.3.2017, s. 24,

<https://avoinhallinto.fi/assets/files/2017/06/Lausuntoyhteenvedo-III-toimintaohjelma.pdf>.

Vain julkaisua edeltävään tarkastukseen: ei viitattavaksi tai yleiseen levitykseen

V. Yleiset suositukset

Tässä osiossa pyritään antamaan ohjeita seuraavan toimintasuunnitelman laatimiseen ja opastamaan nykyisen toimintasuunnitelman toimeenpanossa. Osio on jaettu kahteen osaan: 1) IRM:n tärkeimmät suositukset OGP-prosessin ja toimintasuunnitelmien parantamiseen tietyssä maassa tai toimintayksikössä ja 2) arviointi siitä, kuinka hallinto on vastannut aiempiin IRM:n tärkeimpiin suosituksiin.

5.1 IRM:n suositukset

Suomen kolmannen toimintasuunnitelman OGP-prosessi on parantunut toimintasuunnitelman kehittämisen osalta. Kolmannen toimintasuunnitelman sitoumukset ovat kuitenkin edellistä toimintasuunnitelmaa kunnianhimmottomampia ja vähemmän konkreettisia.¹

IRM:n tutkija huomauttaa, että jotkin toimintasuunnitelman sitoumukset (sitoumus 4 ja sitoumus 7) heijastavat virkamiesten prioriteetteja ja keskittyvät hallinnon sisäisten prosessien parantamiseen ilman selkeästi määritettyä kansalaisrajapintaa. Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot oli otettu mukaan suunnitteluprosessiin, mutta todisteet kansalaisyhteiskunnan vaikutuksesta yksittäisiin sitoumuksiin ovat rajallisia sitoumusten epämääräisyyden ja konkreettisten merkkipaalujen puuttumisen vuoksi.

Seuraavat suositukset keskittyvät parantamaan sitoumuksen laatua suuremman mahdollisen vaikutuksen takaamiseksi. IRM:n viidestä tärkeimmästä suosituksesta kolme ensimmäistä liittyy ongelmiin, jotka havaittiin edellisen toimintasuunnitelmajakson (2015–2017) aikana.

1. Parantakaa sitoumusten laatua paremmalla ongelmanratkaisun esittelyllä, ilmaisemalla selkeästi sitoumusten yhteys Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman arvoihin ja määrittämällä sitoumuksille tarkistettavissa olevat merkkipaalat.

Tämä suositus on esitetty jo edellistä toimintasuunnitelmaa koskevassa IRM:n arvioissa. IRM:n tutkija suosittelee, että hallinto voisi parantaa sitoumuksen laatua paremmalla ongelmanratkaisun rajauksella ja määrittelemällä sitoumuksille mitattavissa olevia merkkipaaluja. Kullekin merkkipaalulle on määritettävä mitattavissa olevia indikaattoreita ja aikataulut. Tämä voisi auttaa hallintoa laatimaan toimintasuunnitelman, joka on kunnianhimoinen, tuloshakuinen ja tarpeeksi yksityiskohtainen ollakseen tarkistettavissa. Esimerkiksi sitoumuksella 3 ei ole aikataulua, indikaattoreita, vastuussa olevia tahoja tai välttämättömiä tietoja sen laajuudesta täyden vaikutusarvioinnin tekemiseksi.

Konkreettisten sitoumusten laatiminen mahdollistaisi sen, että sidosryhmäfoorumi voisi paremmin arvioida sitoumuksen vaikutusta ja vaikuttaa sitoumuksen tavoitteisiin yhteisluontivaiheen aikana, mitä sidosryhmät myös toivoivat tämän toimintasuunnitelman viimeisen lausuntokierroksen aikana. IRM:n tutkijan käsityksen mukaan nämä tiedot on myöhemmin julkaistu toisaalla. Sitoumusten vaikutusten arviointi perustuu kuitenkin siihen, miten sitoumukset on toimintasuunnitelmassa esitetty. IRM:n tutkija suosittelee Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman sitoumusmallin käyttöä neljännen toimintasuunnitelman laadinnassa.

2. Lisätkää korkean tason hallinnon edustusta sidosryhmäfoorumissa entistä kunnianhimoisemman toimintasuunnitelman luomiseksi.

Kunnianhimoisemman toimintasuunnitelman saavuttamiseksi IRM:n tutkija suosittelee, että hallinto voisi lisätä ministeritason osallistumista sidosryhmäfoorumiin. Vankempi yhteys hallinnon toimeenpanotahoihin voisi ratkaista ongelmat, jotka liittyvät sitoumuksen epämääräisyyteen ja tarkistettavuuden puutteeseen.

Vain julkaisua edeltävään tarkastukseen: ei viitattavaksi tai yleiseen levitykseen

3. Parantakaa kansalaisyhteiskunnan edustajien mahdollisuutta osallistua sitoumusten lopullisen laajuuden ja syvyyden määrittämiseen.

IRM:n tutkija suosittelee, että hallinto voisi parantaa sidosryhmäfoorumien kansalaisyhteiskuntajäsenten osallistumismahdollisuuksia yhteisluontiprosessin aikana. Kuten edellä on todettu, kansalaisyhteiskunnan jäsenet nostivat viimeisellä lausuntokierroksella esiin sitoumusten epämääräisyyden ja vastuussa olevien tahojen puuttumisen. Hallinnon tavoitteena voisi olla Yhteistyö-tason (Collaborate) saavuttaminen julkisen vaikutuksen tasoksi yhteisluontiprosessin (taulukko 3.1.) aikana. Tällä hetkellä tasona on Osallistuminen (Involve). Saadakseen korkeamman luokituksen hallinto voisi mahdollistaa suuremman julkisen ja kansalaisyhteiskunnan vaikutuksen kuin vain sen päättämisen, mitkä tärkeimmät teemat sisällytetään toimintasuunnitelmaan, ja sitoumuksen sanamuodon vähäisen muokkauksen. Kun Suomen julkishallinto sisällyttää kansalaisyhteiskunnan organisaatiot lainsäädäntöprosessiin merkittävässä määrin, usean sidosryhmän foorumilla on potentiaalia mahdollistaa myös muiden organisaatioiden kuin perinteisesti hallintotoimintaan osallistuvien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistuminen.

4. Jatkakaa maakunta- ja sote-uudistukseen liittyviä sitoumuksia niin, että ne sisältyvät useisiin toimintasuunnitelmiin.

IRM:n tutkija suosittelee, että ne sitoumukset, jotka liittyvät joko suorasti tai epäsuorasti maakunta- ja sote-uudistukseen, voitaisiin laajentaa kattamaan myös seuraava toimintasuunnitelmakausi (sitoumukset numero 3, 6 ja 7). Mikäli uudistus toimeenpannaan, siihen sisältyy merkittävää hallinnon uudelleenjärjestelyä, missä voisi olla hyötyä Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman arvojen huomioimisesta. On kuitenkin tärkeää huomata, että jotta nämä sitoumukset olisivat relevantteja Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman arvoihin nähden, niihin tulee sisällyttää kansalaisille näkyvä elementti ja niillä tulee olla vaikutusta myös muuhun kuin julkishallinnon sisäiseen toimintaan. Sitoumus 3 pyrkii vastaamaan ongelmaan, joka saattaisi tulla näkyvämmäksi kattavan julkisten palveluiden uudistuksen myötä eli silloin, kun yhtiömuodossa tarjottavien julkisten palveluiden määrä lisääntyisi. Tämän vuoksi IRM:n tutkija suosittelee, että tämä sitoumus muotoillaan uudelleen vastaamaan paremmin tähän kehitykseen ja siirretään eteenpäin seuraavaan toimintasuunnitelmaan.

5. Arvioikaa ehdotettujen sitoumusten toimeenpanomahdollisuuksia ja lainsäädäntöpohjaa toimintasuunnitelman kehittämisen aikana.

Viides tärkeä suositus liittyy erityisesti ongelmaan, joka koskee sitoumusta 3 (jonka toimeenpanokelpoisuus on epäselvä). Mikäli tulevien toimintasuunnitelmien sitoumukset tai merkkipaalut edellyttävät lainmuutosta, tämä tulee arvioida yhteisluontiprosessin aikana ja osoitus tästä harkinnasta tulee sisällyttää sitoumustekstiin. Jos sitoumus 3 siirretään eteenpäin seuraavaan toimintasuunnitelmaan, hallinnon tulee varmistaa, että oikeusministeriön oikeudellinen arviointi toteutetaan suunnitelmien mukaan ja että se otetaan huomioon sitoumuksen toimeenpanokelpoisuuden arvioimisessa.

Taulukko 5.1: Viisi tärkeintä suositusta

1	Parantakaa sitoumusten laatua paremmalla ongelmanratkaisun esittelyllä, ilmaisemalla selkeästi sitoumusten yhteys Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman arvoihin ja määrittämällä sitoumuksille tarkistettavissa olevat merkkipaalut.
2	Lisätkää korkean tason hallinnon edustusta sidosryhmäfoorumissa entistä kunnianhimoisemman toimintasuunnitelman luomiseksi.
3	Parantakaa kansalaisyhteiskunnan edustajien mahdollisuutta osallistua sitoumusten lopullisen laajuuden ja syvyyden määrittämiseen.

Vain julkaisua edeltävään tarkastukseen: ei viitattavaksi tai yleiseen levitykseen

4	Jatkakaa maakunta- ja sote-uudistukseen liittyviä sitoumuksia niin, että ne sisältyvät useisiin toimintasuunnitelmiin.
5	Arvioi ehdotettujen sitoumusten toimeenpanomahdollisuuksia ja lainsäädäntöpohjaa toimintasuunnitelman kehittämisen aikana.

5.2 Vastaus aiempiin IRM:n tärkeimpiin suosituksiin

Taulukko 5.2: Aiemman IRM-raportin tärkeimmät suositukset

	Suositus	Vastattu?	Integroitu nykyiseen toimintasuunnitelmaan?
1	Parantakaa sitoumusten laatua paremmalla ongelmanratkaisun esittelyllä, ilmaisemalla selkeästi sitoumusten yhteys Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman arvoihin ja määrittämällä sitoumuksille tarkistettavissa olevat merkkipaalat.	×	×
2	Suunnitelkaa yksityiskohtaisia sitoumuksia pidemmän aikavälin toiminnoiksi, jotka ulottuvat useaan toimintasuunnitelmaan (esimerkiksi yhden tai kahden vuoden jaksoiksi pidempien työohjelmien kyseessä ollessa).	×	×
3	Monipuolistakaa Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan osallistumista avaamalla kokoukset ja luomalla mahdollisuuksia uusille toimijoille tärkeimmillä alueilla, kuten korruption torjunnassa ja yritystoiminnan avoimuudessa sitoumusten ehdottamiseksi ja seuraamiseksi.	×	×
4	Määrittäkää kansalaisyhteiskunnan toimijakumppaneita valvomaan kutakin sitoumusta.	×	×
5	Kunnianhimoisemman toimintasuunnitelman luomiseksi Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman tukiryhmän tulee parantaa virastojen välistä koordinaointia ja ministeriöiden tarjoamaa tukea monimutkaisissa ongelmissa, kuten yritystoiminnan avoimuudessa.	×	×

Hallinto ei sisällyttänyt nykyiseen toimintasuunnitelmaan yhtäkään edellisessä toimintasuunnitelmassa mainituista viidestä IRM:n suosituksesta. Nykyisen toimintasuunnitelman sitoumuksista puuttuvat edelleen selkeys, relevanttius ja mitattavissa olevat merkkipaalat. Sitoumukset on esitetty suurpiirteisesti ilman, että määritetyn ongelman ratkaisemiseksi tai parantamiseksi on mainittu konkreettisia toimenpiteitä. Minkään sitoumuksen aikataulua ei voida määrittää sitoumustekstin perusteella. Lisääntyneestä ministeri- tai hallitustason johtajuudesta tai kansalaisyhteiskuntakumppanien rekrytoinnista sitoumusten valvontaan ei ole merkkejä.

Vain julkaisua edeltävään tarkastukseen: ei viitattavaksi tai yleiseen levitykseen

Hallinnon tavoitteena oli täydentää nykyistä toimintasuunnitelmaa yksityiskohtaisemmalla ”toimeenpanosuunnitelmalla”, johon sisällytettäisiin aikajana, vastuussa olevat tahot ja merkkipaalat. Hallinnot voivat virallisesti lähettää toimintasuunnitelmiansa korjausversioita, mukaan lukien muutoksia, muokkauksia ja lisäyksiä, Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman tukiyksikölle ennen ensimmäisen toimeenpanovuoden päättymistä.² Tämän raportin kirjoittamisen aikana (2019) täydentävää toimeenpanosuunnitelmaa ei ollut vielä lähetetty, minkä vuoksi se ei sisälly tämän raportin tarkastelualueeseen. Valtiovarainministeriö on kuitenkin julkaissut verkossa ajantasaista tietoa kunkin sitoumuksen toimeenpanoprosessista.³ Vaikka käytäntö tarjoaakin avoimia ja saavutettavia tietoja toimintasuunnitelman toimeenpanosta, tämä ”liikkuva kohde” aiheuttaa ongelmia IRM:n arviointiprosessin näkökulmasta. Nämä ongelmat voitaisiin välttää sisällyttämällä nämä tärkeät tiedot (aikajana, vastuussa olevat tahot ja merkkipaalat) itse toimintasuunnitelmaan.

¹”Itsenäinen raportointimekanismi (IRM): Finland Progress Report 2015–2016”, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Finland_Progress-Report_2015-2017_EN.pdf

² Tutustu Open Government Partnershipin Government Point of Contact Manual -oppaaseen https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_POC-Manual_2017_EN.pdf pg. 26. Suomen kohdalla kyseinen päivämäärä olisi ollut 30.6.2018.

³ ”Avoimen hallinnon III toimintaohjelman toimeenpano”, valtiovarainministeriö, helmikuu 2018. <https://avoinhallinto.fi/toimeenpano/>

Vain julkaisua edeltävään tarkastukseen: ei viitattavaksi tai yleiseen levitykseen

VI. Tutkimusmenetelmät ja lähteet

IRM:n raportit ovat kuhunkin Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan osallistuvaan maahan tai toimintayksikköön perehtyneiden tutkijoiden laatimia. Kaikki IRM:n raportit käyvät läpi laadunvarmistusprosessin sen varmistamiseksi, että käytössä ovat korkeimmat tutkimus- ja tarkistus (due diligence) -standardit.

Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman toimintasuunnitelmien edistymisen analysointi on yhdistelmä haastatteluita, tutkimustyötä, havainnointia ja palautteen keräämistä muilta kuin julkishallinnon sidosryhmiltä. IRM:n raportti perustuu tietoihin, jotka ovat saatavilla Suomen OGP-rekisterissä (tai verkossa olevassa seurantatyökalussa),¹ verkkosivustoon, hallinnon omissa itsearviointiraporteissa oleviin löydöksiin ja muihin prosessia ja sen edistymistä koskeviin arvioihin, joita ovat esittäneet kansalaisyhteiskunnan, yksityisen sektorin tai kansainvälisten organisaatioiden edustajat. Kukin raportointijakson alussa IRM:n henkilökunta jakaa hallinnoille tutkimussuunnitelman, mikä käynnistää seitsenpäiväisen kommentointi- tai palautejakson ehdotettua tutkimustapaa koskien.

Kukin IRM:n tutkija haastattelee sidosryhmiä varmistaakseen tarkan selonteon tapahtumista. Budjetti- ja aikataulurajoitusten vuoksi IRM ei voi pyytää lausuntoa kaikilta asiaan liittyviltä tahoilta tai vierailta toimeenpanopaikoissa. Joissakin olosuhteissa haastateltavien anonymiteetti on välttämätöntä, ja IRM selvittää oikeuden poistaa tällaisten osallistujien henkilöllisyyden paljastavat tiedot. Menetelmän luontaisten rajoitteiden vuoksi IRM kehottaa vakavasti pyytämään kommentteja kukin raportin julkaisemista edeltävän tarkastusjakson aikana.

Kukin raportti käy läpi laadunvarmistusprosessin, johon sisältyy IRM:n henkilökunnan ja IRM:n kansainvälisen asiantuntijajaneelin (International Experts Panel, IEP) suorittama tarkastus. Kukin raportti käy läpi myös ulkoisen tarkastusprosessin, jossa julkishallinnon ja kansalaisyhteiskunnan edustajia pyydetään kommentoimaan IRM-raporttiluonnoksen sisältöä.

Tästä tarkastusprosessista, mukaan lukien vastaanotettujen kommenttien sisällyttämisestä, on tarkempia yksityiskohtia Procedures Manual -oppaan osiossa III.²

Haastattelut ja sidosryhmien lausunnot

Tämän arvioinnin osana IRM:n tutkija teki seuraavat haastattelut sähköpostitse:

- Satu Grekin, Suomen Yrittäjien elinkeino- ja kilpailuasioiden päällikkö, 11.2.2019.
- Johanna Nurmi, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö, 26.2.2019.
- Juha Rekola, kansainvälinen asiamies, Journalistiliitto, 20.2.2019.
- Jyrki Räikkä, toimittaja, Helsingin Sanomat. Open Government -tukiryhmän jäsen, 20.2.2019. Sähköpostikommentti.
- Sari Vapaavuori, Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto Vallin Ikäteknologikeskuksen kehittämisspäällikkö, 22.2.2019.
- Kirsi Väätäsmöinen, lakimies, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, 19.2.2019.

Tietoja itsenäisestä raportointimekanismista (IRM)

Itsenäinen raportointimekanismi (IRM) on tärkein tapa, jolla kaikki sidosryhmät voivat seurata Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman edistymistä kaikissa osallistuvissa maissa ja toimintayksiköissä. Kansainvälinen asiantuntijajaneeli (International Experts Panel, IEP) valvoo kukin raportin laadunvarmistusta. IEP muodostuu avoimuuteen, osallistumiseen, vastuuvollisuuteen ja yhteiskuntatieteellisiin tutkimusmenetelmiin perehtyneistä asiantuntijoista.

IEP:n nykyisiä jäseniä ovat

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran

Vain julkaisua edeltävään tarkastukseen: ei viitattavaksi tai yleiseen levitykseen

- Jeff Lovitt
- Fredline M'Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Juanita Olaya
- Quentin Reed
- Rick Snell
- Jean-Patrick Villeneuve

Washington DC:ssä toimiva vähälukuinen henkilöstö ohjaa raportit IRM:n prosessin läpi läheisessä yhteistyössä tutkijoiden kanssa. Tätä raporttia koskevia kysymyksiä ja kommentteja voi lähettää henkilöstölle osoitteeseen irm@opengovpartnership.org.

¹ Avoinhallinto.fi, <https://avoinhallinto.fi/en/home/>.

² IRM Procedures Manual, V.3: <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

Liite I. Yhteenveto Suomen suoriutumisesta toimintasuunnitelman kehittämisen aikana

Selite:

Vihreä = täyttää vaatimukset

Keltainen = käynnissä (vaatimusten täyttämiseksi on ryhdytty toimenpiteisiin, mutta vaatimuksia ei ole vielä täytetty)

Punainen = ei merkkejä toimenpiteistä

Monisidosryhmäinen foorumi	
1a. Foorumi perustettu: OGP-prosessia valvoo foorumi	Vihreä
1b. Säännöllisyys: Foorumi kokoontuu vähintään neljännesvuosittain, joko kasvokkain tai etänä	Vihreä
1c. Yhteistyönä toteutettava mandaatin kehittäminen: Foorumin jäsenet kehittävät yhteistyössä foorumin toimialue-, jäsenyys- ja hallintorakenteen.	Keltainen
1d. Julkinen mandaatti: Tietoja foorumin toimialueesta, jäsenyydestä ja hallintorakenteesta on saatavilla Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman verkkosivustolla tai -sivulla.	Vihreä
2a. Useita sidosryhmiä: Foorumissa on sekä julkishallinnon että muiden kuin julkishallinnon edustajia	Vihreä
2b. Pariteetti: Foorumissa on tasapuolinen määrä julkishallinnon edustajia ja muita kuin julkishallinnon edustajia	Keltainen
2c. Avoin valinta: Muut kuin julkishallintoa edustavat foorumin jäsenet on valittu tasapuolisen ja avoimen valintaprosessin kautta.	Keltainen
2d. Korkean tason hallintoelimien edustus: Foorumiin kuuluu korkean tason edustajia, joilla on hallinnon myöntämä päätöksentekovalta	Keltainen
3d. Avoimuus: Foorumi hyväksyy toimintasuunnitelmaprosessia koskevia ideoita ja ehdotuksia miltä tahansa foorumin ulkopuoliselta kansalaisyhteiskunnan edustajalta tai muulta sidosryhmältä	Vihreä
3e. Etäosallistuminen: Ainakin joihinkin kokouksiin ja tapahtumiin on mahdollista osallistua etäyhteyden välityksellä	Keltainen
3f. Pöytäkirjat: Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman foorumi viestii ja raportoi proaktiivisesti päätöksistään, toimistaan ja tuloksistaan laajemmalle julkishallinnon ja kansalaisyhteiskunnan sidosryhmäjoukolle	Vihreä

Vain julkaisua edeltävään tarkastukseen: ei viitattavaksi tai yleiseen levitykseen

Selite:

Vihreä = täyttää vaatimukset

Keltainen = käynnissä (vaatimusten täyttämiseksi on ryhdytty toimenpiteisiin, mutta vaatimuksia ei ole vielä täytetty)

Punainen = ei merkkejä toimenpiteistä

Toimintasuunnitelman kehittyminen	
4a. Prosessin avoimuus: Käytössä on kansallinen Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman verkkosivusto (tai hallituksen verkkosivustolla on Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmalle omistettu sivu), jolla proaktiivisesti julkaistaan tietoja kaikista kansalliseen OGP-prosessiin liittyvistä seikoista.	Vihreä
4b. Etukäteisdokumentointi: Foorumi antaa sidosryhmille etukäteen tietoja Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmasta sen varmistamiseksi, että sidosryhmillä on tarpeeksi tietoa ja tarvittavat valmiudet osallistua kaikkiin prosessin vaiheisiin.	Vihreä
4c. Tietoisuuden lisääminen: Foorumi järjestää relevanteille sidosryhmille tiedotustapahtumia tarjotakseen niille tietoa OGP-prosessista.	Vihreä
4d. Viestintäkanavat: Hallinto edistää suoraa yhteydenpitoa sidosryhmiin vastaamalla toimintasuunnitelmaprosessia koskeviin kysymyksiin etenkin intensiivisen OGP-toiminnan aikana.	Vihreä
4e. Perusteltu vastaus: Sidoryhmäfoorumi julkaisee perustelut päätöksille ja vastaa tärkeimpiin julkisiin kommentteihin.¹	Vihreä
5a. Rekisteri: Hallinto kerää ja julkaisee kansallisella OGP-verkkosivustolla tai -sivulla asiakirjarekisterin, joka tarjoaa historiatiedot ja pääsyn kaikkiin asiakirjoihin, jotka liittyvät kansalliseen OGP-prosessiin, mukaan lukien (muttei näihin rajoittuen) lausuntoasiakirjat, kansalliset toimintasuunnitelmat, hallinnon itsearviointit, IRM-raportit ja sitoumusten toimeenpanon tukidokumentit (esimerkiksi tietokantalinkit, todisteet kokouksista ja julkaisut)²	Vihreä

Mikäli maa täyttää kuusi lihavoitua standardia, IRM myöntää maan prosessille tähtimerkinnän.

¹ Lausuntoyhteenveto Suomen III kansallisesta toimintasuunnitelmasta, <https://avoinhallinto.fi/assets/files/2017/06/Lausuntoyhteenveto-III-toimintaohjelma.pdf>.

² Avoin hallinto -verkkosivusto: <https://avoinhallinto.fi/>.