

Itsenäinen raportointimekanismi (IRM): Suomen suunnitteluraportti 2019–2023

Raportti on toteutettu yhteistyössä Maarja Oleskin kanssa

Sisältö

Tiivistelmä: Suomi	2	
I. Johdanto	5	
II. Open Government -toimintaympäristö Suomessa	6	
III. Johtajuus ja yhteisluontiprosessi	11	
IV. Sitoumukset	16	
1. Kestävä avoimuus		17
2. Avoimen hallinnon strategia		21
3. Avoimuusrekisteri		23
4. Avoin data		26
V. Yleiset suositukset	30	
VI. Tutkimusmenetelmät ja lähteet	34	
Liite I. Sitoumusindikaattorit	36	



Tiivistelmä: Suomi

Suomen neljäs toimintasuunnitelma keskittyy kestävien avoimen hallinnon käytäntöjen edistämiseen, läpinäkyvyyden tukemiseen sekä avoimeen dataan. Hallinto koostui monipuolisemmasta osallistujien ryhmästä, joka otti osaa toimintasuunnitelman luomiseen yhdessä ja ulotti agendan asettamisen vallan siviileille. Toimintasuunnitelman väli-itsearviointissa vuonna 2021 hallinto voisi harkita lobbauksen säätelyn sekä rekisteröintivelvollisuuden laajentamista paikalliselle sekä alueelliselle tasolle ja parantaa tärkeimpien hallinnon avoimuutta ja korruptionvastaisuutta koskevien tietoaineistojen avoimuutta.

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 kumppanuushankkeeseen vuonna 2013. Siitä lähtien Suomi on toimeenpannut kolme toimintasuunnitelmaa. Tässä raportissa arvioidaan Suomen neljännen toimintasuunnitelman suunnittelua.

Yleisluontoinen yhteenveto toimintasuunnitelmasta

Suomen neljäs toimintasuunnitelma on nelivuotinen, mikä sovittaa toimintasuunnitelman yhteen hallinnon ohjelman sekä avoimen hallinnon kannalta relevanttien strategioiden kanssa. Se jatkaa pitkälti edellisten toimintasuunnitelmien tavoitteita ja keskittyy pääasiallisesti tiedon saavutettavuuden parantamiseen sekä julkishallinnon tietojen ymmärrettävyyden kasvattamiseen niiden yhteiskunnallisten ryhmien näkökulmasta, joilla on erityistarpeita. Toimintasuunnitelma myös vastaa moneen puutteeseen Suomen avoimen hallinnon toimintaympäristössä, erityisesti puutteelliseen tietoon siitä, mitkä etujärjestöt vaikuttavat hallinnon päätöksentekoon.

Hallinto kasvatti onnistuneesti osallistujaverkostoa toimintasuunnitelman yhteisluontivaiheessa konsulttoimalla paikallisesti ja alueellisesti niitä ryhmiä, jotka eivät olleet aikaisemmin osallistuneet OGP-prosesseihin. Konsultointi synnyttivät uusia toimintasuunnitelmaan päätyneitä ideoita, kuten esimerkiksi Avoimen hallinnon aluekierrokseen ja Kansalaisjärjestöakatemia-päivään, joka toimii verkostoitumis- ja oppimisolustana kansalaisyhteiskunnan toimijoille ja hallinnon virkamiehille.

Taululukko I. Yhteenveto

Liittymisvuosi: 2013
Tarkastelun alainen toimintasuunnitelma: 4
Raporttityyppi: Suunnittelu
Sitoumusten määrä: 4

Toimintasuunnitelman kehittyminen

Onko käytössä monisidoryhmäinen foorumi: Kyllä
Kansalaisten vaikutustaso: Yhteistyö
OGP-prosessin vastainen toiminta: Ei

Toimintasuunnitelman suunnittelu

Sitoumukset, jotka ovat relevantteja Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman arvoihin nähden: 4 (100 %)
Mullistavat sitoumukset: 1 (25 %)
Mahdollisen tähtimerkinnän saaneet sitoumukset: 1



Julkisesti kommentoitava versio: Ei viittauksia tähän

Sitoumusten kunnianhimoisuus vaihtelee. Jotkut sitoumuksista edustavat asteittaisia muutoksia olemassa olevaan tilanteeseen, mutta toimintasuunnitelma sisältää myös kunnianhimoisen sitoumuksen koskien avoimuusrekisterin muodostamista, jonka tavoitteena on kartoittaa hallinnon ja parlamentin päätöksentekoprosesseissa (sitoumus 3) vaikuttavia etujärjestöjä. Jos suunnitellussa lainsäädännössä syntyvästä rekisteristä tulee pakollinen asiakirja ja se sisältää alueellisen ja kunnallisen hallinnon, ja jos sen yhteydessä tarjotaan asianmukainen koulutus ja rangaistusseuraamukset sen noudattamatta jättämisestä, sitoumus voi mullistaa hallinnon avoimuuden Suomessa.

Verrattuna edellisessä toimintasuunnitelmassa olevaan todennettavien merkkipaalujen puutteeseen neljännessä toimintasuunnitelmassa on tarkemmat kuvaukset suunnitelluista toimenpiteistä, mukaan lukien aikajana, vastuut ja mittarit näiden toimeenpanemisen arvioimiseksi. Hallinto voisi puolenvälin arvioinnissa vuonna 2021 täydentää toimenpidetason indikaattoreita seuraustason indikaattoreilla, jotta se voisi paremmin seurata kuinka hyvin toimenpiteet auttavat ajamaan haluttuja muutoksia hallinnon käytäntöihin.

Taulukko 2. Huomattavat sitoumukset

Sitoumuksen kuvaus	Jatkotoimet	Tila toimeenpanojakson lopussa
Sitoumus 3: Avoimuusrekisteri Luodaan oikeudellinen peruste ja tietojärjestelmä Suomen ensimmäisen avoimuusrekisterin säätämiseksi parlamentaarisen valmistelun pohjalta kansalaisyhteiskuntaa kuullen.	Oikeusministeriö voisi toimeenpanokauden aikana kiinnittää erityistä huomiota rekisterin tietojen julkiseen saatavuuteen sekä virkamiesten ja edunvalvontatyötä tekevien kouluttamiseen järjestelmän käytössä. Ministeriö voisi myös ulottaa rekisteröintivelvollisuutta hallinnon alueelliselle ja kunnalliselle tasolle.	Huom.: tämä arvioidaan toimintasuunnitelmajakson lopussa.

Julkisesti kommentoitava versio: Ei viittauksia tähän

Suosituks

IRM:n suositukset pyrkivät antamaan ohjeita seuraavan toimintasuunnitelman laatimiseen ja opastamaan nykyisen toimintasuunnitelman toimeenpanossa. Kohta V: Yleiset suositukset sisältää enemmän tietoa kustakin alla olevasta suosituksesta.

Neljännän toimintasuunnitelman mukaisesti Suomen hallitus voisi harkita ylimääräisten sidosryhmäehdotusten lisäämistä toimintasuunnitelmaan vuoden 2021 puolenvälin arvioinnin jälkeen. Täten alla olevat tärkeimmät suositukset pyrkivät viidennen toimintasuunnitelman kehittämisen ja suunnittelun sijaan antamaan ohjeita puolenvälin arviointiin nykyisestä toimintasuunnitelmasta.

Taulukko 3. Viisi tärkeintä IRM:n suositusta

Jatkakaa ja laajentakaa kattavan sidosryhmien sitouttamisen mallia, jota käytettiin neljännen toimintasuunnitelman yhteisluonnissa.
Täydentäkää sitoumusten toimenpidetason toteuttamisindikaattoreita seuraustason ja vaikutusindikaattoreilla.
Kehittäkää järjestelmällisempi lähestymistapa tiedon ymmärrettävyyden ja saavutettavuuden parantamiseen erityistarveryhmien näkökulmasta.
Laajentakaa edunvalvontatyön sääntelyä sekä rekisteröintivelvollisuutta kunnalliselle ja alueelliselle tasolle.
Parantakaa tärkeimpien hallinnon läpinäkyvyyteen ja korruptionvastaisuuteen liittyvien tietoaisteistojen avoimuutta.

TIETOA IRM:STÄ

Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman itsenäinen raportointimekanismi (Independent Reporting Mechanism, IRM) arvioi kansallisten toimintasuunnitelmien kehittämistä ja toimeenpanoa sidosryhmien välisen keskustelun edistämiseksi ja vastuuvollisuuden parantamiseksi.

Maarja Olesk teki yhteistyötä IRM:n kanssa tekemällä pöytätyöskentelua ja haastatteluja tämän raportin löydösten tueksi. Maarja Olesk työskentelee analyttikkona Institute of Baltic Studies -ajatushautomossa sekä Tallinnan teknillisen yliopiston tohtorikoulutettavana. Hänen pääasialliset tutkimusaiheet ovat sähköinen asiointi hallinnossa ja tietotekniikkavetoisen julkisen sektorin innovaatiot, keskittymisalueenaan tietotekniikan käyttö kansalaisten osallistamisessa sekä yhteistyössä ulkoisten sidosryhmien kanssa. Maarja tekee myös yhteistyötä IRM:n kanssa Viron OGP-toimintasuunnitelmien suunnittelun ja toimeenpanon arvioimisessa.



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 2013. Tämä raportti kattaa Suomen neljännen toimintasuunnitelman kehittämisen ja suunnittelun vuosille 2019–2023.

Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman itsenäisen raportointimekanismin (IRM) yhteistyökumppanina oli Maarja Olesk, joka toteutti 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. Toimintasuunnitelman kehittämisjaksoa leimasivat vaaleista johtuva poliittinen epävarmuus sekä muutokset hallinnossa. Suomen kaavaileman sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen epäselvästä tilanteesta vuonna 2019 johtuen tämä toimintasuunnitelma ei enää jatka kyseiseen uudistukseen liittyviä edellisen suunnitelman sitoumuksia.

Avoimuus ja tietojen saatavuus (lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö)

Suomella on pitkä historia demokratian ja tiedonvapauden edistämässä. Vuoden 1999 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta¹ muuttaa vuoden 1951 Lakia yleisten asiakirjain julkisuudesta. Siinä säädetään viranomaisten toiminnan ja tätä koskevan tiedon julkisuudesta, ja se sisältää yleisen viitekehyksen julkisten asiakirjojen tietopyynnöille ja avoimen hallinnon avoimen datan saatavuudelle sekä asiakirjojen salassapidolle. Suomen oikeuskäytäntö on saanut The Global Right to Information -vertailussa suhteellisen korkeat pisteet (105/150).² Lakia noudatetaan pääasiallisesti, mutta neljäs OGP-toimintasuunnitelma viittaa tiettyihin ongelmiin sen noudattamisessa ja pyrkii vastaamaan niihin asettamalla tiukempia velvoitteita sekä selkeitä lain noudattamisesta johtuvia seuraamuksia.³ Hallinto on myös arvioimassa mahdollisuutta laajentaa lain kattavuutta julkista rahoitusta vastaanottavien yksityisten yhtiöiden piiriin.⁴

Suomen perustuslaissa ja lainsäädännössä taataan kielelliset oikeudet tietyille kieliryhmille. Kansalliskielten (suomi ja ruotsi) lisäksi saamen kielen puhujilla ja viittomakielen käyttäjillä on oikeus saada tietoa ja palveluita omalla kielellään.⁵ Lisäksi OGP-toimintasuunnitelmat edistävät julkisten tietojen saatavuutta selkokielellä⁶ vastatakseen niiden ihmisten tarpeisiin, joilla on vaikeuksia lukea ja ymmärtää yleiskieltä. Neljäs toimintasuunnitelma jatkaa tätä työtä. Vuonna 2019 käyttöön otettu Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta myös sisältää vaatimuksia julkisen sektorin elimien verkkosivujen saavutettavuudesta.⁷ Laki ei kuitenkaan kata sellaista sisältöä, joka tekisi julkisesta tiedosta ymmärrettävämpää niille ryhmille, joilla on erityistarpeita.⁸ Asiantuntijat painottavat tarvetta kokonaisvaltaisemmalla lähestymistavalla kielellisiin tarpeisiin erilaisten yhteiskunnallisten ryhmien, erityisesti kielivähemmistöjen, kuten esimerkiksi selkokielistä ruotsia käyttävien (noin 30000–40000 ihmistä),⁹ tai viestinnässään kuvia tarvitsevien näkökulmasta.¹⁰

Suomella on suhteellisen vankka perusta julkisen tiedon avoimuuden suhteen, ja se sijoittuu Euroopan Dataportaalissa yhdeksänneksi korkeimmalle Euroopassa¹¹ ja viidenneksi Global Open Data -indeksissä.¹² OECD:n OURdata-indeksissä kuitenkin osoitti, että tiedon saatavuus oli laskussa vuosina 2017-2018 ja osoittaa, että hallinnon osoittamassa tuessa tietojen uudelleenkäyttöön julkisen sektorin ulkopuolella oli puutteita.¹³ Neljännen OGP-toimintasuunnitelman sitoumus 4 pyrkii parantamaan julkisen tiedon saatavuutta ja käyttöä. Hallinto aikoo kehittää toiminnalliset puitteet, joiden avulla julkiset yksiköt sekä julkisomistuksessa olevat yhtiöt voivat julkaista julkista tietoa järjestelmällisemmin avoimen datan muodossa, soveltaa dataan laatukriteereitä, valmistella kansallisia API-ohjeistuksia sekä luoda yhteentoimivuusalustan tukemaan julkisen tiedon teknistä ja semanttista yhteentoimivuutta.¹⁴

COVID-19-pandemia vaikutti Suomeen vuoden 2020 alussa, eli nykyisen toimintasuunnitelman ensimmäisenä toimeenpanovuonna. Suomen hallitus sekä tasavallan presidentti ottivat käyttöön valmiuslain ja julistivat hätätilan 16. maaliskuuta pandemian hillitsemiseksi.¹⁵ Jotkut perustuslain asiantuntijat ovat kehuneet Suomen valmiuslakia siitä, että sen sisältämät lausekkeet ehkäisevät vallan väärinkäyttöä ja ylläpitävät laillisen järjestyksen myös hätätilassa.¹⁶ He myös korostavat, että tietyt osapuolet kuten esimerkiksi oikeuskansleri, parlamentin perustuslakivaliokunta ja hallinnon ulkopuoliset asiantuntijat varmistavat järjestelmällisen ja pluralistisen arvioinnin hätätoimenpiteiden laillisuudesta perustuslain silmissä sekä perusoikeuksien noudattamisesta kriisin aikana. Samat asiantuntijat ovat kuitenkin myös kritisoineet hallitusta tiettyjen hätätilalausekkeiden käyttöönotosta ilman niiden laillisten perusteiden sekä ihmisoikeusvaikutusten perusteellista selvittämistä.¹⁷ Heidän näkemyksensä on, että esimerkiksi liikkuvuuden rajoittaminen Uudellamaalla (maan tiiveimmin asutetulla alueella, Helsinki mukaan lukien)¹⁸ sekä 18–67-vuotiaiden terveydenhuollon ammattilaisten työskentelypakko pandemian aikana¹⁹ edellyttävät perusteellisempaa selvittelyä. Hallitus ei esimerkiksi arvioinut, miten COVID-19-taudille riskialttiimpien yli 50-vuotiaiden terveydenhuollon ammattilaisten terveys turvattaisiin, mikäli heidät kutsuttiin töihin pandemian aikana.²⁰

Hallitus ei ole rajoittanut sananvapautta mediassa tai vienyt kansalaisten oikeutta saada tietoa pandemian aikana. Joitakin ongelmia tietojen julkisessa saatavuudessa kuitenkin kävi ilmi. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL julkaisi tilastoja vahvistetuista COVID-19-tapauksista avoimena datana, mutta esti aluksi kansalaisia pääsemästä käsiksi tietomalleihin, joiden pohjalta hallitus suunnitteli toimenpiteitä. THL julkaisi tietomallit vasta, kun sekä oikeuskansleri että pääministeri ottivat voimakkaasti kantaa kyseisen tiedon avoimuuteen (katso sitoumus 4:ää käsittelevä osio IV). Hallitus kuitenkin hylkysi Open Knowledge Finlandin pyynnön tietomallien lähdekoodin muuttamisesta julkiseksi.²¹

Kansalaisten perusoikeudet ja kansalaisfoorumit

Suomi on ensimmäisellä sijalla Freedom Housen Freedom in the World -indeksissä²² vapaiden ja oikeudenmukaisten vaaliensa sekä sanan-, uskonnon- ja järjestäytymisvapautensa ansiosta. Naiset ja kansalliset vähemmistöt nauttivat yhtäläisistä oikeuksista, vaikka häirintää ja vihapuhetta toisinaan esiintyy.²³ Toimittajat ilman rajoja sijoitti Suomen toiselle sijalle 180 maata vertailevassa vuoden 2019 maailman lehdistönvapausindeksissä pistein 7,9.²⁴ Perustuslaki takaa yksilöiden järjestäytymisoikeuden sekä kansalaisten osallistumisen.²⁵ Suomessa on yli 106 000 yhdistystä ja uskonnollista yhteisöä.²⁶ Laki sallii vähintään 50 000 kansalaisen tekemän aloitteen viemisen parlamentin käsittelyyn, ja Kuntalain mukaan paikallisella asukkaalla on oikeus tehdä aloite kunnalle.²⁷ Hallitus on kehittänyt erinäisiä sähköisiä alustoja kansalaisten konsultoimiseksi. Näitä ovat esimerkiksi otakantaa.fi (palvelu kansalaisten ideoiden keräämiseen), kansalaisaloite.fi (alusta kansalaisten aloitteiden valmistelulle) sekä kuntalaisaloite.fi (paikallisen tason aloitteille). Demokratia.fi-portaalissa kansalaisille on koottu ajantasaista tietoa erilaisista sähköisen osallistumisen mahdollisuuksista yhdelle sivulle.²⁸ Helsingin kaupunki myös toteuttaa osallistuvaa budjetointia.²⁹

COVID-19 pandemian aikana valtiovarainministeriö, Erätauko-säätiö ja DialogiAkatemia järjestivät kansalaisille Poikkeusajan dialogeja – eri puolille maata sijoittuvan keskustelutarjan, jossa ihmiset pääsivät jakamaan kokemuksiaan ja huoliaan koroviruksen aikaisesta elämästä. Kesäkuusta 2020 lähtien 1100 henkilöä erilaista taustoista ja ikäryhmistä on osallistunut 162 tapahtumaan.³⁰ Tapahtumien yhteenvedot ovat kaikkien nähtävissä, ja valtiovarainministeriö on luvannut toimittaa yhteenvedot julkishallinnolle ja kuntiin.³¹

Vastuuvellisuus ja korruptionvastaisuus

Suomi sijoittuu korkealle julkishallinnon avoimuudessa ja korruptionvastaisuutta mittaavissa vertailuissa, ja maa oli kolmannella sijalla Transparency International -järjestön vuoden 2019 Corruption Perceptions -korruptiomittarissa³² pistein 86/100. Suomelle on tunnusomaista hallintokulttuurin avoimuus ja vahva sisäinen ja ulkoinen hallinta.³³ Katutason korruption sijaan Suomessa on yhteiskuntaan syvälle juurtunutta järjestelmällistä korruptiota, jonka havaitseminen on vaikeaa.³⁴ Korruptioriskejä pidetään suurimpina julkisissa hankinnoissa³⁵ sekä kunnallisessa rakennuslupiin ja kaupunkisuunnitteluun liittyvässä päätöksenteossa.³⁶ Kunnallistason virkamiehet myöntävät usein sopimuksia lyhyellä aikavälillä ja tarjouksentekijän taustasta ja työhistoriasta vaaditaan rajallisesti tietoa.³⁷ Näistä tekijöistä ja pienempien kuntien ajoittain epäsuorista ja epävirallisista prosesseista johtuen hankintaprosessit ovat alttiita epäasialliselle välistävedolle ja korruptiolle. Asiantuntijat usein viittaavat niin kutsuttuihin 'setäverkostoihin' ja epävirallisiin henkilökohtaisiin siteisiin päätöksentekijöihin, jotka vaikuttavat julkisen päätöksenteon taustalla.³⁸ Vaikka näiden käytäntöjen poistaminen on haastavaa, nykyisessä toimintasuunnitelmassa pyritään luomaan sääntelyä edunvalvontatyölle ja perustamaan julkinen lobbarekisteri, joka parantaisi kansalaisten mahdollisuuksia havaita epäterveitä poliittisen vaikuttamisen keinoja. Sitoumuksen laajentaminen myös kunnalliselle ja maakuntatasolle edistäisi myös yllä mainittujen epäsuorien päätöksentekoprosessien ehkäisemistä.

Toinen huolenaihe on siirtyminen politiikasta liike-elämään ja toisinpäin. Entinen puolustusvoimien komentaja hyväksyi hiljattain konsulttiaseman yhdysvaltalaisen avaruus- ja lentokone-teollisuusyrityksen Lockheed Martin palveluksesta välittömästi eläköidyttyään. Yhtiö on tällä hetkellä on mukana Suomen 10 miljardin hävittäjäalentäjähankkeen kilpailutuksessa.³⁹ Asiantuntijat vaativat selkeämpiä sääntöjä vastaavien tilanteiden ehkäisemiseksi.⁴⁰

Suomi sovelsi EU:n Viidettä rahanpesunvastaista direktiiviä vuonna 2018⁴¹ ja vahvisti ilmiantajien suojelua vuoden 2018 unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua koskevan direktiivin mukaisesti.⁴² Kesällä 2019 otettiin käyttöön omistajuuteen liittyvät säännöt, joiden mukaan yritysten on rekisteröitävä omistajansa eli tosiasialliset edunsaajat Kaupparekisteriin. Tosiasiallisiin edunsaajiin liittyvät

yksityiskohdat eivät myöskään ole julkista tietoa,⁴³ vaikka läpinäkyvyyttä ajavat organisaatiot ovat vaatineet omistajuuteen liittyvien tietojen muuttamista avoimeksi korruption ehkäisemiseksi.⁴⁴

Ministereiden on tehtävä omaisuus- ja omistusilmoitus välittömästi virkaan astuessaan ja päivitettävä raporttia, mikäli ilmoitettavissa etunäkökohdissa ilmenee heidän virassaoloaikanaan huomattavia muutoksia.⁴⁵ Tieto ministereiden etuoksista on kaikkien nähtävissä hallituksen verkkosivuilla, joskin tieto on hajanaista ja enimmäkseen PDF-muodossa.⁴⁶ Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta säätelee poliittisten puolueiden rahoitusta ja edellyttää, että ehdokkaat raportoivat kampanjoilleen lahjoitetuista varoista mikäli yksittäisen kampanjalahjoituksen ylittää 800 euroa kunnallisvaaleissa ja 1500 euroa muissa vaaleissa.⁴⁷ Valtiontalouden tarkastusvirasto seuraa ilmoituksen tekemisen noudattamista. Tähän liittyvä tieto on kaikkien nähtävissä Valtiontalouden tarkastusviraston verkkosivuilla.⁴⁸ Oikeusministeriö työstää parhaillaan muutoksia puolueiden rahoitukseen liittyvään lainsäädäntöön.⁴⁹

Budjetin läpinäkyvyys

Valtiovarainministeriö antaa verkossa yksityiskohtaista tietoa valtion budjetista saavutettavien visualisointien avulla.⁵⁰ Vuoden 2020 alusta lähtien sekä kuntien että valtion taloustiedot ovat olleet nähtävissä Tutkihallinto.fi-verkkosivuilla.⁵¹ Yksi edellisen OGP-toimintasuunnitelman tärkeimmistä saavutuksista oli julkisen hankintadatan julkaiseminen avoimena datana⁵² sekä kansalaisille kohdistetun helppokäyttöisen käyttöliittymän lanseeraaminen.⁵³ Vuodesta 2020 lähtien data on kattanut kaikki julkishallinnon tasolla toimivat ostajat sekä Helsingin ja Vantaan kunnat. Budjettiin liittyvien tietojen lisäksi julkishallinto antaa ajantasoisia tietoa meneillään olevista säädösten valmisteluhankkeista sekä poliittisista aloitteista, mukaan lukien tietoa työryhmien jäsenistä ja heidän työtään säätelevistä asiakirjoista.⁵⁴

Muutokset poliittisessa toimintaympäristössä

Huhtikuun 2019 eduskuntavaalien jälkeen Suomi muodosti uuden koalitionhallituksen, jota johti pääministeri Antti Rinne sosiaalidemokraattisesta puolueesta. Edellinen pääministeri Juha Sipilä oli eronnut virastaan ennen vaaleja hallituksen epäonnistuttua maakunta- ja sote-uudistuksen toteuttamisessa.⁵⁵ Uusi hallitus kesti kuitenkin vain kuusi kuukautta. Kunta- ja ohjausministeri Sirpa Paatero sekä pääministeri Rinne olivat julkisen skandaalin keskiössä pimitettyään tietoa parlamentilta valtio-omisteisen Postin päätöksestä siirtää 700 työntekijää tytäryhtiön palvelukseen matalapalkkaisemman työehtosopimuksen piiriin.⁵⁶ Skandaali johti kummankin eroon. Joulukuussa 2019 uuden pääministerin Sanna Marinin hallitus vannoi valan. Koalition kumppanit, mukaan lukien sosiaalidemokraattinen puolue, keskustapuolue, vihreät ja ruotsalainen kansanpuolue, pysyivät samana. Uusi hallitus aikoo jatkaa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta, jossa palveluiden tarjoamisvastuu siirtyisi kunnilta maakunnille. Uudistussuunnitelmat ovat aiemmin herättäneet kysymyksen läpinäkyvyydestä ja vastuusta palveluiden tarjoamisen näkökulmasta, sillä kyseinen vastuu todennäköisesti siirtyisi yhä enemmän yksityisille yhtiöille,⁵⁷ kun taas uusi hallitusohjelma korostaa, että julkinen sektori pysyy pääasiallisena palveluntarjoajana maakunnissa.⁵⁸

¹ Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, 2019. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>

² Centre for Law and Democracy & Access Info Europe, Global Right to Information Rating: Finland, <https://www.rti-rating.org/country-detail/?country=Finland> (päivitetty viimeksi 2017)

³ Avoimen hallinnon toimintaohjelma 2019-2023, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Finland_Action-Plan_2019-2023_FN.pdf

⁴ Oikeusministeriö 2019, Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161693/OM_31_19_Julkisuuslain_soveltaminen_180619.pdf

⁵ Oikeusministeriö, kielelliset oikeudet, <https://oikeusministerio.fi/kielelliset-oikeudet>

⁶ Selkokeskuksen määritelmä selkokielestä, <https://selkokeskus.fi/selkokieli/>

⁷ Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta, <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190306>

⁸ Sami Älli (Kehitysvammaliitto), haastattelu 23.4.2020.

⁹ Johanna Rutenberg, LL-Center (ruotsinkielistä selkokieltä edistävä asiantuntijakeskus), sähköpostihaastattelu 3.6.2020.

¹⁰ Sami Älli (Kehitysvammaliitto). Haastattelu 23.4.2020. Leelaura Leskelä (Helsingin Yliopisto), haastattelu 21.4.2020.

¹¹ Euroopan Dataportaali, Avoimen datan kypsyys 2019 -raportti, https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/open_data_maturity_report_2019.pdf

¹² Open Knowledge International, Global Open Data Index, Suomi, <https://index.okfn.org/place/fi/>

¹³ OECD:n OURdata-indeksi 2019, <http://www.oecd.org/gov/digital-government/ourdata-index-policy-paper-2020.pdf>

¹⁴ Riitta Autere, valtiovarainministeriö, sähköpostihaastattelu 1.6.2020. Suunnitelmia tarkastellaan tarkemmin osiossa IV, sitoumus 4

¹⁵ Valtioneuvosto, Valmiuslain käyttöönottoasetukset eduskunnalle, <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/valmiuslain-kayttoonottoasetus-eduskunnalle>

- ¹⁶ Martin Scheinin, The COVID-19 Emergency in Finland: Best Practice and Problems, <https://verfassungsblog.de/the-covid-19-emergency-in-finland-best-practice-and-problems/>
- ¹⁷ Ibid.
- ¹⁸ 25. maaliskuuta Suomen hallitus päätti rajoittaa ihmisten liikkuvuutta Uudenmaan ja muun Suomen välillä rajoittaakseen COVID-19-taudin nopeaa etenemistä alueella. Lisätietoja: https://www.uudenmaanliitto.fi/en/news/finland_shuts_down_helsinki_uusimaa_to_fight_coronavirus.35889.news
- ¹⁹ Hallituksen asetuksen mukaan julkisessa ja yksityisessä terveydenhuollossa työskentelevät 18–67-vuotiaat lääketieteellisen koulutuksen saaneet saattavat joutua työskentelemään poikkeusoloissa terveydenhuoltosektorin toiminnan turvaamiseksi. Asetus kattoi hallituksen oikeuden siirtää tarvittaessa yksityisen terveydenhuollon kapasiteettia julkiseen käyttöön sekä poikkeuksia kriittisen terveydenhuollon työvoiman tavallisiin työaikoiohin ja lomiin. Lisätietoja: <https://tem.fi/-/tyontekijan-tyovelvollisuus-turvaa-tyovoiman-riittavyytta-terveydenhuollossa> ja <https://www.borenus.com/2020/03/20/emergency-powers-and-subsidies-in-response-to-covid-19-pandemic/>
- ²⁰ Martin Scheinin, The COVID-19 Emergency in Finland: Best Practice and Problems, <https://verfassungsblog.de/the-covid-19-emergency-in-finland-best-practice-and-problems/>
- ²¹ Open Knowledge Finland, Tietopyyntö THL:n epidemialaskelmien lähdekoodeista, <https://www.okf.fi/fi/2020/05/13/tietopyynto-thln-epidemialaskelmien-lahdekoodeista/?fbclid=IwAR02RQsv2nG7niwKqw9orfPOudhkhzHBwm8K7auNKWHGa6ERcpj8z5GnlKQ>
- ²² Freedom House, Freedom in the World 2020 -indeksi: Suomi, <https://freedomhouse.org/country/finland/freedom-world/2020>
- ²³ Ibid.
- ²⁴ Toimittajat ilman rajoja, Maailman lehdistönvapausindeksi 2019, <https://rsf.org/en/ranking>
- ²⁵ Suomen perustuslaki, oikeusministeriö, <https://oikeusministerio.fi/en/constitution-of-finland>
- ²⁶ Patentti- ja rekisterihallitus, https://www.prh.fi/en/kaupparekisteri/beneficiaries_will_be_registered_from_1_july_2019.html
- ²⁷ Suomen eduskunta, vaikuttamisen areenat, https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/yhteiskunta/Kansalaisvaikuttamisen_tietopaketti/Sivut/Vaikuttamisen-areenat.aspx
- ²⁸ Demokratia.fi-sivusto, <http://www.demokratia.fi/en/home/>
- ²⁹ Helsingin kaupunki, osallistuva budjetointi, <https://www.hel.fi/helsinki/en/administration/participate/channels/participation-model/participatory-budgeting/>
- ³⁰ Poikkeusajan 162 dialogiin osallistui yli 1100 ihmistä, 17.6.2020, <https://www.eratauko.fi/poikkeusajan-162-dialogiin-osallistui-yli-1100-ihmista/>
- ³¹ Valtiovarainministeriö, Poikkeusajan dialogit, 27.4.2020, <https://vm.fi/-/suomalaiset-kokoontuivat-keskustelemaan-elamasta-poikkeusajassa>
- ³² Transparency International, Corruption Perceptions -korruptiomitari 2019, <https://www.transparency.org/cpi2019>
- ³³ Transparency International Latvia, Open Knowledge Finland (2018), Open data and the fight against corruption in Latvia, Sweden and Finland: FINLAND, https://delna.lv/wp-content/uploads/2018/11/OD4AC_FI_Final6.pdf
- ³⁴ Oikeusministeriö, korruptionvastainen toiminta, <https://oikeusministerio.fi/en/anti-corruption-activities>; Salla Nazarenko, Transparency International Finland, haastattelu 27.4.2020.
- ³⁵ Transparency International Latvia, Open Knowledge Finland (2018), Open data and the fight against corruption in Latvia, Sweden and Finland: FINLAND, https://delna.lv/wp-content/uploads/2018/11/OD4AC_FI_Final6.pdf
- ³⁶ Salla Nazarenko, Transparency International Finland, haastattelu 27.4.2020.
- ³⁷ Transparency International Latvia, Transparency International Finland, BEROC (2017), Corporate Engagement in Fighting Corruption and Tax Evasion, https://delna.lv/wp-content/uploads/2011/04/report_final_2017.pdf
- ³⁸ Transparency International Latvia, Open Knowledge Finland (2018), Open data and the fight against corruption in Latvia, Sweden and Finland: FINLAND, https://delna.lv/wp-content/uploads/2018/11/OD4AC_FI_Final6.pdf; Salla Nazarenko, Transparency International Finland. Haastattelu 27.4.2020.
- ³⁹ Yle.fi, Defence Ministry bars external lobbyists from €10b fighter jet deal, 17.4.2020, https://yle.fi/uutiset/osasto/news/defence_ministry_bars_external_lobbyists_from_10b_fighter_jet_deal/11311492
- ⁴⁰ Natalia Ollus, Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI), sähköpostihaastattelu 5.5.2020
- ⁴¹ Valtioneuvosto, Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva lainsäädäntö voimaan, 28.6.2017, https://valtioneuvosto.fi/en/article/-/asset_publisher/1410869/rahanpesun-ja-terrorismin-rahoittamisen-estamista-koskeva-lainsaadanto-voimaan
- ⁴² Liikesalaisuuslaki, <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20180595>
- ⁴³ Valtioneuvosto, Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva lainsäädäntö voimaan, 28.6.2017, <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/rahanpesun-ja-terrorismin-rahoittamisen-estamista-koskeva-lainsaadanto-voimaan>
- ⁴⁴ Liikesalaisuuslaki, <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20180595>
- ⁴⁵ Euroopan neuvoston korruptionvastainen elin (GRECO), Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Evaluation report Finland, 2018, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680796d12>
- ⁴⁶ Esimerkiksi <https://valtioneuvosto.fi/rinteen-hallitus/ministerien-palkkiot>
- ⁴⁷ Oikeusministeriö, Suomen vaalijärjestelmä, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162011/OM_2020_3.pdf
- ⁴⁸ Valtiontalouden tarkastusvirasto, vaali- ja puoluerahoitusvalvonta, <http://www.vaalirahoitusvalvonta.fi/en/index.html>
- ⁴⁹ Niklas Wilhelmsson, oikeusministeriö, haastattelu 20.4.2020.
- ⁵⁰ Valtiovarainministeriö, Tutki budjettia, <https://tutki budjettia.fi/etusivu>
- ⁵¹ Valtiooikeusministeriö, Tutki hallintoa, <https://www.exploreadministration.fi>
- ⁵² Avoin data, <https://www.avoindata.fi/data/fi/dataset/tutkihankintoja-data>
- ⁵³ Avoin käyttöliittymä kansalaisille, <https://openprocurement.fi/?lang=fi>
- ⁵⁴ Valtioneuvosto, säädösvalmistelu ja kehittämishankkeet, <https://valtioneuvosto.fi/en/projects-and-legislation>
- ⁵⁵ BBC, Finland's government resigns over failed healthcare reform, <https://www.bbc.com/news/world-europe-47496326>
- ⁵⁶ Yle.fi, Finnish PM Rinne resigns, https://yle.fi/uutiset/osasto/news/finnish_pm_rinne_resigns/11100374

⁵⁷ Itsenäinen raportointimekanismi (IRM): toimeenpanoraportti 2017-2019,
<https://www.opengovpartnership.org/documents/finland-implementation-report-2017-2019-for-public-comment/>

⁵⁸ Osio 3.6.I. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma, 10.12.2019,
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161935/VN_2019_33.pdf

III. Johtajuus ja yhteisluontiprosessi

Suomen neljännen toimintasuunnitelman yhteisluonti sisälsi paljon sidosryhmien osallistumista. Valtiovarainministeriö osallisti uusia sidosryhmiä pitämällä järjestämällä kokouksia pienemmissä kaupungeissa ja konsultoimalla muitakin kuin OGP-prosesseissa mukana olevia kansalaisia. Toimintasuunnitelmiin sisällytettiin useita kansalaisyhteiskunnan ehdotuksia, ja hallinto aikoo toteuttaa ne yhteistyössä ehdotusten tekijöiden kanssa.

3.1 Johtajuus

Tässä alaosiassa kuvataan Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman johtajuutta ja institutionaalista toimintaympäristöä Suomessa.

Suomessa OGP-prosessia koordinoi valtiovarainministeriö, jossa toimii hallintopolitiikan yksikön kahdeksan virkamiehen muodostama ydintiimi. Lukuun ottamatta yhtä hallinnollista avustajaa, joka työskentelee noin 75-prosenttisesti Avoimen hallinnon parissa, muiden asiantuntijoiden työ määrä OGP-asioissa on noin 10 prosenttia heidän työajastaan. Ministeriön OGP-työlle omistettu aika vastaa laajudeltaan noin 1,75 täysipäiväistä työtä.¹ Ministeriön tehtävänä on muun muassa koordinoida OGP-prosessia ja kannustaa muita ministeriöitä työskentelemään sitoumusten eteen. OGP-prosessin parissa ei suoraan työskentele korkealla tasolla toimivia poliitikkoja tai valtion virkamiehiä, mutta kaikki toimintasuunnitelmat ovat kuntaministerin (yhden kahdesta valtiovarainministeriötä johtavasta ministeristä) hyväksymiä. Toimintasuunnitelmien toimeenpanoa valvoo valtiovarainministeriön alainen hallintopolitiikan ohjausryhmä, joka sisältää useita pääjohtajia. Järjestelmä ei ole muuttunut merkittävästi neljännen toimintasuunnitelman aikana.² Merkittävin ero on se, että hallintopolitiikan ohjausryhmä on alkanut keskustella OGP-asioista enemmän.³ Hallintopolitiikan yksikön OGP-asioihin allokoitu vuosibudjetti on kasvanut 80 000 euroon vuosina 2019 ja 2020.⁴ Koska varat kohdistetaan vuotuisen päätöksen perusteella, on epäselvää jatkuuko korkeamman tason rahoitus koko toimintasuunnitelman ajan.

Suomessa toimintasuunnitelmien yhteisluontia ja toimeenpanoa valvova monisidosryhmäinen foorumi koostuu yhä useasta neuvoo-antavista toimielimestä. Näistä kaksi tärkeintä ovat Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE,⁵ jota koordinoi oikeusministeriö, sekä avoimen hallinnon työryhmä,⁶ joka tekee yhteistyötä valtiovarainministeriön kanssa. Monisidosryhmäisen foorumin mandaatti on laajempi: se neuvoo julkishallintoa kansalaisyhteiskuntaa liittyvissä asioissa. Avoimen hallinnon työryhmän mandaatti on yksityiskohtaisempi: tukea ja valvoa kansallistason OGP-toimintasuunnitelmien toimeenpanoa ja edesauttaa Suomen osallistumista OECD:n (Organisation for Economic Co-operation and Development) Avoimen hallinnon työryhmän toimintaan. Molemmissa toimielimissä on tasaisesti sekä julkisen sektorin virkamiehiä että valtiosta riippumattomia osallistujia, kuten kansalaisjärjestöjä, asiantuntijoita ja tutkijoita. Monisidosryhmäisen foorumin puheenjohtajana toimii kansalaisjärjestö, kun taas työryhmä johdossa on valtiovarainministeriön hallintopolitiikan yksikkö. Oikeusministeriö ja kansalaisjärjestöt nimittävät yhdessä monisidosryhmäisen foorumin jäsenet. Kansalaisjärjestöistä tulee Avoimen hallinnon työryhmän jäseniä kolmen pääkanavan kautta.⁷ Ensinnäkin valtiovarainministeriö kutsuu kansalaisjärjestöjä liittymään työryhmään näiden sitoumusten kannalta relevantin asiantuntijuuden perusteella. Toiseksi kansalaisjärjestöt voivat anoa jäsenyyttä omasta aloitteestaan. Avoimen hallinnon valtiovarainministeriössä sijaitsevan kontaktin mukaan ministeriö on mainostanut tätä mahdollisuutta eri tapahtumissa ja on toistaiseksi hyväksynyt kaikki anomukset. Kolmanneksi monisidosryhmäinen foorumi nimittää yhden kansalaisjärjestön jäsenen edustamaan foorumia työryhmässä. Näin ainakin yksi jäsen osallistuu aina kumpaankin neuvontatoimielimeen yhtä aikaa, vaikka päällekkäisiä jäseniä on usein enemmän kuin yksi.

3.2 Yhteisluontiprosessi toimintasuunnitelman kehittämisvaiheessa

Neljännen toimintasuunnitelman aikana yhteisluontiprosessi kehittyi monella tavalla edellisiin toimintasuunnitelmiin verrattuna. Ensinnäkin valtiovarainministeriö omisti monta kuukautta – maaliskuusta syyskuuhun 2019 – intensiiviselle työlle sidosryhmien sitouttamiseksi sekä tulevaan toimintasuunnitelmaan liittyvän keskustelun edistämiseksi.⁸ Toiseksi hallinto kohdensi työtään tavoittaakseen sellaisia kansalaisjärjestöjä, jotka toimivat syrjäisemmillä alueilla eivätkä ole osallistuneet OGP-prosessiin aiemmin. Lopullinen toimintasuunnitelmateksti sisältää monia kansalaisjärjestöjen

ehdottamia uusia ideoita, mikä nosti kansalaisten vaikutustason toimintasuunnitelman yhteisluontiprosessin aikana Osallistuminen-tasolle (Taulukko 4 alla).

Vaikka jotkut alustavat ideat oli kerätty jo aikaisemmin, virallinen yhteisluontiprosessi käynnistettiin 13. maaliskuuta julkisessa Avoimuuden tori -tapahtumassa, jossa kansalaiset pääsivät ehdottamaan ideoita neljänteen toimintasuunnitelmaan. Toimintasuunnitelman mukaan tapahtumaan osallistui 85 henkilöä. Tämän jälkeen valtiovarainministeriö toteutti kyselyn keskeisten valtion toimielimien parissa ja pyysi kolmannelta toimintasuunnitelmasta palautetta sekä ideoita seuraavan toimintasuunnitelman tavoitteiden suhteen. Kyselyyn vastasi 88 organisaatiota. Tämän jälkeen hallinto järjesti julkisen konsultaation otakantaa.fi-palvelussa 15.4. ja 15.6.2019 välisenä aikana ja pyysi kansalaisia valitsemaan heille tärkeimmät teemat uudessa toimintasuunnitelmassa sekä ehdottamaan tarkkoja toimenpiteitä teemoihin liittyen. Konsultaatio synnytti 20 kommenttia, ja tärkeimmiksi aiheiksi määritettiin ymmärrettävyys, osallistavuus, avoimet toimintatavat sekä avoin data.⁹ Tämä jälkeen hallinto järjesti keskustelutapahtumia yhteistyössä kansalaisjärjestöjen ja kuntien virkamiesten kanssa kolmessa keskikokoisessa kaupungissa pääkaupungin ulkopuolella – Forssassa (6.5.), Kotkassa (6.6.) ja Jyväskylässä (6.6.). Ministeriön tavoitteena oli keskustella toimintasuunnitelman prioriteeteista niiden sidosryhmien kanssa, jotka eivät yleensä osallistu OGP:hen liittyviin toimiin.¹⁰ Osallistumismahdollisuuksia mainostettiin laajempien sidosryhmien keskuudessa ministeriön sähköisissä uutiskirjeissä kansalaisjärjestöille, valtion virkamiehille ja kuntien verkostoille.¹¹ Ministeriö hyödynsi myös verkkosivustoaan ja Twitter-tiliään mahdollisuuksien mainonnassa.¹² Tämän lisäksi ministeriö haastatteli 15 sidosryhmää (muun muassa kansalaisjärjestöjen edustajia ja yksittäisiä asiantuntijoita) toukokuussa ja kesäkuussa selvittääkseen näiden tavoitteet ja kerätäkseen ideoita toimintasuunnitelmaa varten.¹³

Tämän jälkeen ministeriö järjesti keskustelutyöpajan Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan KANEn kanssa 10. kesäkuuta.¹⁴ Kyseisten kokousten ja konsultaatioiden avulla kootuista mielipiteistä ja ideoista tehtiin yhteenveto, joka julkaistiin OGP-rekisterissä.¹⁵ Ministeriö pitää alueellisia tapaamisia ja sidosryhmähaastatteluita arvokkaana lähteenä toimintasuunnitelman laatimiseen. Useat sitoumus 1:n alaiset toimenpiteet, kuten esimerkiksi aluekierrosten ja vuotuisen Kansalaisjärjestöakatemia-päivän järjestäminen, ovat peräisin kansalaisjärjestöiltä. Jälkimmäistä ideaa ehdotti Näkövammaisten liitto.¹⁶ Valtiovarainministeriön Katju Holkerin mukaan yhteisluontiprosessi myös johti myös jyväskyläläisen kansalaisjärjestön liittämiseen Avoimen hallinnon työryhmän jäseneksi.

Tämän työn pohjalta valtiovarainministeriö koosti toimintasuunnitelmaluonnoksen ja asetti sen julkiseksi lausuntopalvelu.fi-alustalla 1. ja 31. elokuuta 2019 välisenä aikana. Luonnokseen tuli 66 kommenttia erilaisista taustoista olevilta osallistujilta, kuten esimerkiksi julkisilta virastoilta, kansalaisilta sekä yrityksiltä. Sidoryhmät antoivat vahvan tukensa ideoille mutta ehdottivat myös lisätoimenpiteitä ja muokkauksia tekstiin. Kaikki kommentit julkaistiin OGP-rekisterissä niiden lisäämisen tai poistamisen syiden lisäksi.¹⁷ Kommenttien pohjalta valtiovarainministeriö julkaisi toimintasuunnitelmasta päivitetyn version track changes -toiminnolla merkityin muutoksin.¹⁸ Toimintasuunnitelman mukaan hallinto voi harkita uusien sidoryhmäehdotusten lisäämistä toimintasuunnitelmaan vuoden 2021 väli-itsearviointin jälkeen. Lopullinen teksti lähetettiin Avoimen hallinnon työryhmälle kommentoitavaksi. Valtiovarainministeriön mukaan sekä KANEa että työryhmää konsultoitiin kirjallisesti useita kertoja yhteisluontiprosessin aikana.¹⁹

Kansalaisjärjestösidosryhmät ovat tyytyväisiä tapaan, jolla hallinto otti heidän panoksensa huomioon lopullisessa toimintasuunnitelmassa ja näkevät toimintasuunnitelman heijastavan heidän tavoitteitaan.²⁰ Sekä ministeriö että KANEn puheenjohtaja kuitenkin myöntävät, että OGP-prosesseissa voisi tulevaisuudessa olla mukana vielä monipuolisempi joukko sidoryhmiä.²¹ Yhteisluontiajanjakson aikana Suomen EU-puheenjohtajuus rajoitti ministeriön edellytyksiä järjestää sidoryhmätapaamisia. Koska kolme OGP-ydintiimin kahdeksasta jäsenestä valtiovarainministeriössä työskenteli täyspäiväisesti puheenjohtajuuden parissa, OGP-ydintiimi ei voinut konsultoida sidoryhmiä haluamassaan mittakaavassa.²² Suomen Punaisen Ristin edustaja KANEssa Kristiina Kumpula huomauttaa kuitenkin, että syrjäisemmällä alueella työskentelevien pienempien organisaatioiden sitouttaminen on haastavaa kyseisten organisaatioiden resurssipulasta ja osallistumisvaikeuksista johtuen.

Taulukko 3.2: Kansalaisten vaikutustaso

IRM soveltaa Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan International Association for Public Participationin (IAP2) ”Spectrum of Participation” -asteikkoa.²³ Asteikko ilmaisee kansalaisten

mahdollisen vaikutusasteen toimintasuunnitelman sisältöön. Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman ihanteiden mukaan useimpien maiden tulisi pyrkiä Yhteistyö-tasolle.

Kansalaisten vaikutustaso		Toimintasuunnitelman kehittämisen aikana
Voimaannuttaminen	Hallitus luovutti päätöksentekovallan kansalaisille.	
Yhteistyö	Toimintasuunnitelma laadittiin jatkuvassa vuorovaikutuksessa JA kansalaiset autoivat esityslistan laatimisessa.	✓
Osallistuminen ²⁴	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	

Osallistumis- ja yhteisluontistandardit (OGP Participation and Co-Creation Standards)

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.

Katso seuraavasta taulukosta yhteenveto Suomen yhteisluonti- ja osallistumisstandardien toimeenpanosta toimintasuunnitelman kehittämisvaiheessa.

Selite:

Vihreä = täyttää vaatimukset

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

Punainen = ei merkkejä toimenpiteistä

Monisidosryhmäinen foorumi	Tila
Ia. Foorumi perustettu: Kaksi toimielintä valvoi toimintasuunnitelman yhteisluontia: hallinnon Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE (strategisemmalla tasolla) sekä Avoimen hallinnon työryhmä toiminnan tasolla.	Vihreä
Ib. Säännöllisyys: KANE ja Avoimen hallinnon työryhmä keskustelivat suunnitelmista useaan otteeseen seitsemän kuukauden pituisen yhteisluontiprosessin aikana.	Vihreä
Ic. Yhteistyönä toteutettava mandaatin kehittäminen: Valtiovarainministeriö luonnostelee mandaatin Avoimen hallinnon työryhmälle, ja kuntaministerillä on asiasta ylin päätäntävalta. Monisidosryhmäisen foorumin jäsenillä on mahdollisuus kommentoida luonnosta.	Keltainen

I d. Julkinen mandaatti: Tietoja foorumin toimialueesta, jäsenyydestä ja hallintorakenteesta on saatavilla valtiovarainministeriön verkkosivustolla, ²⁵ joka linkittää OGP-asiakirjarekisteriin.	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.	Vihreä
2c. Avoin valinta: KANEn jäsenet on valittu muiden kuin julkishallintoa edustavien hakemusten perusteella KANEn verkkosivustolla kuvatun avoimen prosessin mukaisesti. ²⁶ Muut kuin julkishallintoa edustavat työryhmän jäsenet ovat kansalaisjärjestöjä edustavien KANEn jäsenten nimittämiä.	Vihreä
2d. Korkean tason hallintoelimiä edustus: Foorumiin ei kuulu korkean tason edustajia, joilla on hallinnon myöntämä päätöksentekovoima.	Punainen
3a. Avoimuus: Foorumi hyväksyy toimintasuunnitelmaprosessia koskevia ideoita ja ehdotuksia foorumin ulkopuolisilta sidosryhmiltä. Hallinto osallisti yhteisluontiprosessissa monisidosryhmäisen foorumin ulkopuolisia kansalaisjärjestöjä aktiivisesti.	Vihreä
3b. Etäosallistuminen: Monisidosryhmäisen foorumin kokouksiin ja tapahtumiin on aina mahdollista osallistua etäyhteyden välityksellä. Hallinto on myös kattanut kaukaa matkustavien osallistujien matkakustannuksia tukeakseen näiden osallistumista kokouksiin paikan päällä.	Vihreä
3c. Pöytäkirjat: Monisidosryhmäisen foorumin kokousten pöytäkirjat julkaistaan valtiovarainministeriön verkkosivustolla. ²⁷ Tieto linkittyy OGP-asiakirjarekisteriin. ²⁸	Vihreä

Toimintasuunnitelman kehittyminen	
4a. Prosessin avoimuus: Hallinto julkaisee kaiken OGP-prosessiin liittyvän tiedon OGP-asiakirjarekisterissä. ²⁹	Vihreä
4b. Etukäteisdokumentointi: Hallinto 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: Hallinto otti yhteisluontiprosessin aikana aktiivisesti yhteyttä sidosryhmiin, mukaan lukien niihin jotka eivät olleet aiemmin olleet mukana OGP-prosessia informoidakseen heitä prosessista.	Vihreä
4d. Viestintäkanavat: Hallinto edistää suoraa yhteydenpitoa sidosryhmiin vastaamalla toimintasuunnitelmaprosessia koskeviin kysymyksiin.	Vihreä
4e. Perusteltu vastaus: Hallinto julkaisi perustelut päätöksille ja vastasi tärkeimpiin julkisiin kommentteihin.	Vihreä
5a. Rekisteri: Hallinto julkaisee kansallisella OGP-verkkosivustolla asiakirjarekisterin <u>IRM-ohjeistuksen</u> mukaisesti.	Vihreä

-
- ¹ Katju Holkeri, valtiovarainministeriön hallintopolitiikan yksikön päällikkö ja Avoimen hallinnon kansallinen yhteyshenkilö. Haastattelu 21.4.2020.
- ² Edellinen IRM-suunnitteluraportti sisältää tarkempaa tietoa OGP-koordinointiprosessista, <https://www.opengovpartnership.org/documents/finland-design-report-2017-2019/>
- ³ Katju Holkeri, haastattelu.
- ⁴ Avoimen hallinnon kansallinen toimintasuunnitelma; https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Finland_Action-Plan_2019-2023_FN.pdf. Katju Holkeri, haastattelu.
- ⁵ Tietoa KANEn mandaatista ja kokoonpanosta mandate and composition, <https://oikeusministerio.fi/kane>
- ⁶ Tietoa työryhmän mandaatista ja kokoonpanosta, <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM153:00/2019>
- ⁷ Katju Holkeri, haastattelu. Lisätietoja kansalaisjärestöjäsenien nimittämisestä Avoimen hallinnon työryhmään annettiin sähköpostihaastattelussa Katju Holkerin kanssa 5.8.2020 julkaisua edeltävässä arvioinnissa.
- ⁸ Tarkempaa tietoa yhteisluontiprosessista löytyy Avoimen hallinnon kansallisesta toimintasuunnitelmasta 2019-2023, (https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Finland_Action-Plan_2019-2023_FN.pdf), s. 16-19
- ⁹ Kansalaisten kommentit, <https://www.otakantaa.fi/fi/hankkeet/364/osallistuminen/694/kysely/>
- ¹⁰ Katju Holkeri, haastattelu.
- ¹¹ Esimerkki Avoimuuden toria mainostavasta uutiskirjeestä, <https://uutiskirje.vm.fi/a/s/29185089-f6c7aefa9d737a2a5b458ca785dc52f3/303562>
- ¹² Katju Holkeri, haastattelu.
- ¹³ Haastateltuihin kansalaisjärjestöihin kuuluivat Selkokeskus, Kuuloliitto, Naisjärjestöjen Keskusliitto, Näkövammaisten Liitto, Folktinget – Suomenruotsalaiset kansankäräjät, Fingo: Suomalaiset kehitysjärjestöt, USKOT-foorum, Amnesty Internationalin Suomen osasto. Lähde: valtiovarainministeriön pöytäkirja, https://avoinhallinto.fi/assets/files/2019/07/Mitakuulimme_Heinäkuu2019.pdf
- ¹⁴ Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan kokouksen esityslista KANEn verkkosivuilla, https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/eaf7f5a2-1d22-4a2f-8988-be3b7a797626/735df300-4297-4d1b-847f-2d1acd590d18/KUTSU_20191220124651.pdf
- ¹⁵ Pöytäkirja, https://avoinhallinto.fi/assets/files/2019/07/Mitakuulimme_Heinäkuu2019.pdf
- ¹⁶ Katju Holkeri, haastattelu.
- ¹⁷ Kaikkien sidosryhmien kommentit ja vastaukset, https://avoinhallinto.fi/assets/files/2019/09/Lausuntoyhteenveto_Avoimen-hallinnon-4.-toimintaohjelma-2019-2023.pdf
- ¹⁸ Toimintaversiön muokattu versio track changes -toiminnolla merkityin muutoksiin, https://avoinhallinto.fi/assets/files/2019/09/MUOKKAUSVERSIO_Avoim-hallinto_IV_toimintaohjelmaluonnos-PDF.pdf
- ¹⁹ Katju Holkeri, haastattelu.
- ²⁰ Kristiina Kumpula (Suomen Punainen Risti, KANE-jäsen), haastattelu 17.4. 2020; Sami Älli (Kehitysvammaliitto), haastattelu 23.4.2020; Leelaura Leskelä (Helsingin Yliopisto, Avoimen hallinnon työryhmän entinen jäsen), 21.4.2020.
- ²¹ Katju Holkeri (valtiovarainministeriö) ja Kristiina Kumpula (Punainen Risti/KANE).
- ²² Katju Holkeri, haastattelu.
- ²³ “IAP2’s Public Participation Spectrum” (IAP2, 2014), https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf.
- ²⁴ Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman hallinta-artikkelit (OGP Articles of Governance) määrittävät osallistumista ja yhteisluontia koskevat vaatimukset, jotka maan tai toimintayksikön on täytettävä toimintasuunnitelmansa kehittämisessä ja toimeenpanossa Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman prosessin noudattamiseksi. Näiden vaatimusten mukaan Suomi ei toiminut OGP-prosessin vastaisesti toimintasuunnitelman 2019-2023 kehitysjakson aikana.
- ²⁵ Valtiovarainministeriön verkkosivusto, <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM153:00/2019>
- ²⁶ Hakemuslomake ja tietoa valintaprosessista, <https://oikeusministerio.fi/kane-aineistot-ja-kokoonpano>
- ²⁷ Valtiovarainministeriön verkkosivusto, <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM153:00/2019>
- ²⁸ OGP-asiakirjarekisteri, <https://avoinhallinto.fi/toimeenpano/>
- ²⁹ Tietoa OGP-prosessista, <https://avoinhallinto.fi/>

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 Yhteenveto tärkeimmistä IRM:n arvioimista indikaattoreista löytyy tämän raportin liitteestä.

Sitoumusten yleisluontoinen yhteenveto

Suomen neljäs toimintasuunnitelma poikkeaa aiemmista toimintasuunnitelmista pidemmän, nelivuotisen kestonsa ansiosta (2019-2023), jonka haluttiin olevan yhdenmukainen hallitusohjelman kanssa. Toimintasuunnitelma heijastaa sidosryhmien tavoitteita³ ja sisältää neljä sitoumusta: 1) Kestävä avoimuus, 2) Avoimen hallinnon strategia, 3) Avoimuusrekisteri ja 4) Avoin data. Monet toimenpiteet jatkavat edellisten toimintasuunnitelmien aikaista työtä, kuten esimerkiksi tiedon saavutettavuuden, avoimen datan sekä selkeän ja julkishallinnossa käytettävän selkokiehisen kielen eteen. Toimintasuunnitelma myös jatkaa toisen toimintasuunnitelman (2015-2017) sitoumusta edunvalvontatyön läpinäkyvyyden parantamiseksi Suomessa. Toinen toimintasuunnitelma sisälsi arvioinnin lobbausrekisterin tarpeesta, kun taas nykyinen toimintasuunnitelma ottaa työssä huomattavan harppauksen eteenpäin kehittämällä oikeudellisen perusteen ja teknisen ratkaisun läpinäkyvyysrekisterille, jonka avulla kansalaiset voivat seurata ketkä vaikuttavat julkiseen päätöksentekoon.

Verrattuna edellisen toimintasuunnitelman tarkastettavissa olevien merkkipaalojen puutteeseen⁴ neljäs toimintasuunnitelma sisältää huomattavasti tarkemmat kuvaukset suunnitelluista toimenpiteistä sekä toimeenpanon arviointiin tarvittavista aikatauluista, vastuualueista ja mittareista. Hallinto voisi tulevissa toimintasuunnitelmissa täydentää toimenpidetason indikaattoreita tulotason indikaattoreilla, jotta se voisi paremmin seurata kuinka hyvin toimenpiteet auttavat ajamaan haluttuja muutoksia hallinnon käytäntöihin.

¹ "Open Government Partnership: Articles of Governance", <https://www.opengovpartnership.org/articles-of-governance/>

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

³ Tämä arvio perustuu yhteisluontiprosesseista ja sidosryhmähaastatteluista saatavilla oleviin aineistoihin (ks. Osio VI. Tutkimusmenetelmät ja lähteet, jossa on kaikki tiedot haastatteluista).

⁴ Itsenäinen raportointimekanismi (IRM): Suomen suunnitteluraportti 2017-2019, <https://www.opengovpartnership.org/documents/finland-design-report-2017-2019/>

I. Kestävä avoimuus

Päätavoite

“Kestävä avoimuus tarkoittaa, että avoimuus on osa kaikkea hallinnon työtä ja kehittämistä. Avoimuus ei ole aidosti mahdollista, jos hallinnon toiminta ei ole ymmärrettävää. Suomi on kansainvälisesti tarkastellen avoimuuden mallimaita. Maailman muuttuminen tuo uusia haasteita avoimuudelle. Kansalaisten vaatimukset hallinnon avoimuutta kohtaan lisääntyvät muun muassa teknologian kehittymisen myötä. Kattava avoimuuden edelleen kehittäminen ja se, että kaikilla hallinnon toimijoilla on tähän hyvät edellytykset, on tärkeä varmistaa. Sitoumusta toteutettaessa on tärkeää kiinnittää erityistä huomiota kaikkein heikoimmassa asemassa olevien osallisuusmahdollisuuksiin.”

Merkkipaalat

- 1) **Ymmärrettävyys – Hyvän virkakielen koulutus ja tuki kaikille.** Luodaan ohjeistus ja ohjelma, jolla varmistetaan, että valtion virkamiehet ja työsuhteiset työntekijät suorittavat kurssin.
- 2) **Ymmärrettävyys – Selkokielen osaamisen tason nostaminen hallinnossa.** Toteutetaan e-kurssi selkokielestä. Laaditaan kurssia tukevaa markkinointimateriaalia, joka toimii samalla johdantona selkokieleen.
- 3) **Ymmärrettävyys – Visualisointiin rautalankamalleja.** Toteutetaan tukimateriaalipaketti, johon kerätään hyvän visualisoinnin periaatteita ja onnistuneita käytännön esimerkkejä hallinnosta.
- 4) **Ymmärrettävyys – Virkamiesten saavutettavuusosaamisen lisääminen.** Toteutetaan lyhyt kurssi eOppivaan saavutettavuuden ja selkeän sisällön yhteydestä.
- 5) **Osallisuus – Kansalaisjärjestöakatemia – virkamiehille oppia ja yhteyksiä kansalaisjärjestöihin.** Järjestetään valtionhallinnon ja kansalaisjärjestöjen yhteistyönä Kansalaisjärjestöakatemia-päivä. Päivän tarkoituksena on tutustuttaa hallinnon toimijoita nykyistä paremmin kansalaisjärjestöjen toimintaan ja auttaa virkamiehiä luomaan kontakteja oman työalueensa kansalaisjärjestötoimijoihin.
- 6) **Osallisuus – Vanhusneuvostopäivän ja lapsen oikeuksien ajankohtaispäivän rinnalle luodaan uutena vammaisneuvostopäivä.** Vammaisneuvostojen edustajille järjestetään vuotuinen päivä, jossa heillä on mahdollisuuksia valtakunnalliseen kokemusten jakamiseen ja tiedonvaihtoon sekä yhteiseen kehittämiseen.
- 7) **Julkisuuslain noudattamista vahvistetaan.** Julkisuuslain noudattamista vahvistetaan tiukentamalla viranomaisten velvollisuutta julkisuuslain ja sitä koskevan oikeuskäytännön julkisuusmyönteiseen noudattamiseen sekä selvittämällä nykyistä selkeämmät seuraamukset lain rikkomisesta.
- 8) **Avoimuus – Sitoutumisen vahvistaminen.** Päivitetään avoimen hallinnon **tukipaketti** lisäämällä materiaalia nuorten osallisuuden mahdollistamisesta, kieliryhmistä ja kielellisistä oikeuksista, yhdenvertaisuudesta, saavutettavuudesta, virkamiesten osallistumisesta keskusteluihin sosiaalisessa mediassa ja kansalaisten osallistamisen tavoista. Sitoutumiseen kuuluu myös **“avoimuuspelin”** markkinointi ja sen ruotsinkielisen version toteuttaminen. Laaditaan eOppivaan **avoimuuskoulutus** suomeksi ja ruotsiksi. Sisältöön liitetään perustietoa myös julkisuuslaista ja esimerkiksi henkilötietojen suojasta.
- 9) **Viestintä – Johdon sitoutumisen tuki.** Toteutetaan aluekierros, jossa käydään vuoropuhelua alueiden kaupunkien ja kuntien johdon ja viranhaltijoiden sekä alueella toimivien valtion virkamiesten kanssa työstä avoimuuden, osallisuuden ja luottamuksen vahvistamiseksi.
- 10) **Viestintä – Hyvien käytäntöjen jakaminen.** Kerätään ja nostetaan entistä paremmin näkyville kotimaisia ja kansainvälisiä hyviä käytäntöjä ja työkaluja avoimen hallinnon edistämiseksi.

Toimituksen huomautus: Sitoumus on nähtävissä kokonaisuudessaan Suomen toimintasuunnitelmasta https://avoinhallinto.fi/assets/files/2019/09/Avoin-hallinto_IV_toimintaohjelma_LOPULLINEN_240919.pdf.

IRM:n arvio suunnitteluraportissa	
Tarkistettavissa:	Kyllä
Relevanttius:	Tiedonsaanti, Kansalaisten osallistuminen, Julkinen vastuuvollisuus
Mahdollinen vaikutus:	Keskiverto

Arvio sitoumuksesta

Tämä sitoumus pyrkii edistämään kestävästä hallinnon avoimuutta, joka ehkäisee luottamuksen murenemistä yhteiskuntaa kohtaan ja ajaa taistelua polarisaatiota vastaan.¹ Se keskittyy kasvattamaan viranomaisten tietämystä Avoimesta hallinnosta sekä vahvistamaan suhteita hallinnon ja kansalaisyhteiskuntaan ja erityisesti heikoimmassa asemassa oleviin yhteiskunnallisiin ryhmiin.² Sitoumus sisältää useita toimenpiteitä, jotka luokitellaan neljään yleiseen kategoriaan: 1) virkamieskoulutus, 2) verkostoituminen ja kapasiteettia kasvattavat tapahtumat, 3) ohjeistukset ja tukimateriaalit sekä 4) oikeudellinen peruste hallinnon avoimuuden kasvattamiseen. Se keskittyy erityisesti tiedon ymmärrettävyyden kasvattamiseen selkokieltä käyttävien ryhmien näkökulmasta. Näitä ryhmiä ovat esimerkiksi kehitysvammaiset, dementiaa sairastavat sekä siirtolaisuudesta tulevat.³ Toinen keskeinen teema on eri yhteiskunnallisten ryhmien osallistaminen hallinnolle ja kansalaisyhteiskunnalle järjestetyissä yhteistapahtumissa. Suunnitellut toimenpiteet ovat yleisesti relevantteja tiedon saavutettavuuteen ja kansalaisten osallistumiseen liittyvien OGP-arvojen kannalta. Lisäksi suunniteltu julkisuuslain noudattamisen vahvistaminen (merkkipaalu 7) tekee sitoumuksesta relevantin julkisen vastuuvollisuuden kannalta.

Monet toimenpiteet (esimerkiksi hallinnon tietojen ymmärrettävyyden ja saavutettavuuden parantaminen – merkkipaalu 1-4) edistävät hallinnon pitkäaikaisia tavoitteita, jotka on mainittu useammassa aikaisemmassa OGP-toimintasuunnitelmassa. Esimerkiksi Hallintolaki⁴ on edellyttänyt selkeän hallintokielen käyttöä vuodesta 2003, ja virkamiesten selkeän kielen taitojen vahvistamista on edistetty kaikissa OGP-toimintasuunnitelmissa. Aikaisemmat toimintasuunnitelmat ovat myös edistäneet selkokielen käyttöä (selkokielistä suomea, joka eroaa selkeästä hallintokielestä) koulutusten, ohjeistusten ja ontologioiden avulla. Toimenpiteiden vaikutukset tiedon saavutettavuuteen ovat kuitenkin olleet rajalliset.⁵ Selkokeskus on korostanut tarvetta lisätä selkokielistä tietoa päätöksistä, jotka koskettavat kansalaisia suoraan⁶ sekä päivitetyle tiedolle ajankohtaisista aiheista, kuten maailmanlaajuisesta COVID-19-pandemiasta, joka leviää Suomessa raportin kirjoittamishetkellä.⁷ Vaikka Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ja sen vaatimukset ovat parantaneet hallinnon verkkosivujen saavutettavuutta, laki ei kata erityisten kielellisten tarpeiden ryhmille kohdennettua verkkosisältöä.⁸ Sami Älli Kehitysvammaliitosta myös huomauttaa, että hallinnon tietojen ymmärrettävyyden parantamisessa on keskitytty enimmäkseen verkkosisältöön, kun taas monet selkokieltä käyttävät eivät käytä internetiä ja tarvitsevat tiedon printatussa muodossa.⁹ Vaikka tämän toimintasuunnitelman painotus virkamiesten kouluttamisessa ymmärrettävän ja saavutettavan viestinnän edistämiseksi on tärkeä, se ei täysin vastaa kaikkiin kyseisen alueen puutekohtiin. Lisäksi kurseille osallistuminen ei ole virkamiehille pakollista.¹⁰ Se, että kurssit ovat ilmaisia, tekee niistä kuitenkin saavutettavia kaikille kiinnostuneille, muun muassa viranhaltijoille.¹¹

Samoin merkkipaalu 8 (Avoimen hallinnon tukipaketti¹² ja Avoimuuspeleli¹³) sisältää olemassa olevien tietovarantojen päivittämisen tai markkinoinnin. Sen lisäksi, että tämä on tärkeää tietojen käytön kannalta, se myös edustaa huomattavaa parannusta tähänhetkiseen tilanteeseen. Avoimen hallinnon parhaiden käytäntöjen kerääminen ja jakaminen¹⁴ voisi vahvistaa näiden toimenpiteiden vaikutusta.

Samalla merkkipaalu 5, 6 ja 9 (Kansalaisjärjestöakatemia-päivä, Avoimen hallinnon aluekierron ja vammaisneuvostopäivä) ovat uusia, alun perin kansalaisjärjestöjen ehdottamia toimenpiteitä.¹⁵ Vuotuisella Kansalaisjärjestöakatemia-päivällä pyritään kasvattamaan ministeriöiden tietämystä kansalaisjärjestöjen monipuolisuudesta Suomessa yhteisten seminaarien ja verkostoitumisen kautta. Valtiovarainministeriön mukaan vuotuisen tapahtuman odotetaan täydentävän säännöllisempiä vuorovaikutusmuotoja julkishallinnon ja paikallisen hallinnon sekä kansalaisjärjestöjen välillä.¹⁶ Ministeriö valmistelee ensimmäistä Kansalaisjärjestöakatemia-päivää yhdessä kansalaisjärjestöjen kanssa. Kristiina Kumpulan (KANE) mukaan alustavissa suunnittelukokouksissa on keskusteltu tavoista taata toimenpiteiden kestävyys sekä

koulutusjärjestelmän luomisesta vuotuisen tapahtuman ympärille.¹⁷ Uusia toimenpiteitä ovat myös Vammaisneuvostopäivä sekä Avoimen hallinnon aluekierros. Kuntalaki¹⁸ edellyttää, että kaikki kunnat perustavat neuvostoja palvelemaan vammaisten henkilöiden tarpeita. Neuvostoilla on kuitenkin ollut rajalliset mahdollisuudet jakaa parhaita käytäntöjä ja kehittää toimintamallejaan.¹⁹ Tämä sitoumus kattaa kartoituksen neuvostoista ja näiden tarpeista sekä ensimmäisen tapahtuman pilotoinnin vuonna 2021. Avoimen hallinnon aluekierroksen pääasiallisena tavoitteena on edistää keskustelua julkishallinnon ja kuntien välillä sekä asettaa yhteisiä tavoitteita Avoimen hallinnon ympärille. Kierroksessa käydään usealla eri alueella Suomessa ja järjestetään kaksi tapahtumaa: yksi virkamiehille ja yksi kansalaisjärjestöille. Tapaamiset kansalaisjärjestöjen kanssa auttavat soveltamaan kansalaisyhteiskunnan panosta Avoimen hallinnon strategiaan (tämän toimintasuunnitelman sitoumus 2). Kaiken kaikkiaan toimenpiteet voivat johtaa kestävämpiin yhteistyömuotoihin hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Koska ne ovat kuitenkin sidottuja vuotuisen tai yksittäisiin tapahtumiin, niiden vaikutus yksinään ei ole merkittävä.

Toinen tämän sitoumuksen alainen toimenpide liittyy Lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Kyseinen laki edellyttää, että kaikkeen julkisen sektorin toimintaan liittyvä tieto on oletusarvoisesti julkista ja avointa (elleivät ne ole laillisten rajoitusten alaisia),²⁰ mutta oikeuskanslerille osoitettujen valitusten korkea määrä viittaa puutteisiin lain täytäntöönpanossa.²¹ Sitoumuksella pyritään myös tiukentamaan velvollisuutta noudattaa Julkisuuslakia ja määrittämään seuraukset lain rikkomisesta. Toimintasuunnitelma ei kuitenkaan tarkenna, miten tämä käytännössä toteutetaan. Oikeusministeriön mukaan tähän sitoumukseen liittyvää työtä on lykätty COVID-19-pandemiasta johtuen, ja yksityiskohdista ei ole vielä päätetty.²² Täten on hankalaa arvioida, miten toimenpide voisi parantaa lain täytäntöönpanoa käytännössä.

Kansalaisyhteiskunnan sidosryhmät näkevät kyseisen sitoumuksen tavoitteet pikemminkin pragmaattisina kuin kunnianhimoisina.²³ Koska sitoumus sisältää laajan kirjon toimenpiteitä, jotka voivat tavoittaa suuren määrän virkamiehiä ja kansalaisjärjestöjä, niiden kumulatiivinen vaikutus johtaa todennäköisesti keskivertoihin muutoksiin avoimuudessa. Haastatelluilla sidosryhmillä oli erinäisiä ehdotuksia sitoumuksen kunnianhimoisuuden parantamiseksi. Selkeän ja selkokielen kielen asema julkishallinnossa ja yhteiskunnassa vahvistuisi, jos helppokäyttöisen kielen edistämiseksi nimitettäisiin oma ministeriö.²⁴ Kotimaisten kielten keskus (Kotus) voisi myös tehdä enemmän selkokielen käytön edistämiseksi sekä selkeän hallintokielen eteen. Tähän mennessä selkokielen kehittäminen ja materiaalien tuottaminen selkeällä kielellä on ollut usein kansalaisjärjestöjen vapaaehtoistyön varassa. Johanna Rutenberg LL-Centeristä kertoo, että selkokielistä tietoa ruotsiksi ei ole ollut saatavilla COVID-19-pandemian aikana lähes ollenkaan ja hallinto tuntuu uskovan, että kansalaisjärjestöt vastaavat käännöksistä ilman tarkoitukseen kohdennettavia ylimääräisiä resursseja.²⁵

Hallinto voisi myös osaltaan edistää selkokielen asiantuntijuuden vahvistamista osoittamalla tukea tutkimukseen yliopistoissa ja asiantuntijoiden kouluttamiseen. Suomessa on käytössä tällä hetkellä rajallinen määrä selkokielen asiantuntijoita: Selkokeskus tekee yhteistyötä viiden freelancerin kanssa. Asiantuntijoiden puute voi vaikuttaa kielteisesti virkamiesten kouluttamiseen.²⁶ Tieteellinen tutkimustieto aiheesta myös edesauttaisi kehittämään tutkimukseen pohjautuvia ohjeistuksia ymmärrettävän visuaalisen tiedon tuottamiseen niille, jotka ovat riippuvaisia visuaalisesta viestinnästä.²⁷ Vaikutukset koulutukseen voisivat myös olla merkittävämpiä, jos julkishallinnon tasolla olisi yhteiset säännöt selkokielestä, vastuualueet selkokielen tiedon tarjoamisesta määritettäisiin ja varmistettaisiin, että tietoa on saatavilla sekä suomeksi että ruotsiksi. Hallinto voisi kasvattaa koulutusten vaikuttavuutta tekemällä osallistumisesta pakollista ainakin julkishallinnon virkamiehille. Viimeisenä mainittakoon, että hallinnon ja kansalaisjärjestöjen jatkuvaan yhteistyöhön liittyvien parhaiden käytäntöjen jakaminen edesauttaisi hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan suhteiden kehittämistä entisestään. Digi Arkeen -neuvottelukunta on hyvä esimerkki mallista, jossa kansalaisjärjestöt ja hallinnon organisaatiot keskustelevat digitaalisten palveluiden parantamisesta ja digitaalisesta osallistamisesta.²⁸

¹ Katju Holkeri, valtiovarainministeriö. Haastattelu 21.4.2020.

² Ibid.

³ Leealaura Leskelä, Helsingin Yliopisto (entinen Selkokeskuksen työntekijä). Haastattelu 21.4.2020.

⁴ Hallintolaki, <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2003/en20030434>

⁵ Itsenäisen raportointimekanismi (IRM): Suomen loppuraportit 2013-2015, <https://www.opengovpartnership.org/documents/finland-2013-2015-irm-end-of-term-report/>; 2015-2017, <https://www.opengovpartnership.org/documents/finland-end-of-term-report-2015-2017-year-2/> and 2017-2019, <https://www.opengovpartnership.org/documents/finland-implementation-report-2017-2019-for-public-comment/>

-
- ⁶ The IRM 2017-2019 implementation report, <https://www.opengovpartnership.org/documents/finland-implementation-report-2017-2019-for-public-comment/>
- ⁷ Leealaura Leskelä, Helsingin Yliopisto, haastattelu 21.4.2020.
- ⁸ Sami Älli, Kehitysvammaliitto, haastattelu 23.4.2020.
- ⁹ Ibid.
- ¹⁰ Katju Holkeri, valtiovarainministeriö, haastattelu.
- ¹¹ Ibid.
- ¹² Avoimen hallinnon tukipaketti, <http://avoinhallinto.fi/tukipaketti/>
- ¹³ Avoimuuspelejä OGP-asiakirjarekisterissä, <https://avoinhallinto.fi/tyon-tueksi/avoim-hallinto-peli/>
- ¹⁴ Parhaat käytännöt julkaistaan OGP-asiakirjarekisterissä, <https://avoinhallinto.fi/kokemuksia/>
- ¹⁵ Katju Holkeri, haastattelu.
- ¹⁶ Katju Holkeri, haastattelu.
- ¹⁷ Kristiina Kumpula (Punainen Risti/KANE), haastattelu 17.4.2020.
- ¹⁸ Kuntalaki, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>
- ¹⁹ Katju Holkeri, haastattelu.
- ²⁰ Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>
- ²¹ Avoimen hallinnon kansallinen toimintaohjelma 2019-2023, https://avoinhallinto.fi/assets/files/2019/09/Avoim-hallinto_IV_toimintaohjelma_LOPULLINEN_240919.pdf.
- ²² Niklas Wilhelmsson, oikeusministeriö, haastattelu 20.4.2020.
- ²³ Kristiina Kumpula (Punainen Risti/KANE), haastattelu 17.4.2020.
- ²⁴ Sekokielehen liittyvät suositukset perustuvat haastatteluihin Leealaura Leskelän (Helsingin Yliopisto) ja Sami Ällin (Kehitysvammaliitto) kanssa.
- ²⁵ Johanna Rutenberg, LL-Center, sähköpostihaastattelu 3.6.2020.
- ²⁶ Leealaura Leskelä, Helsingin yliopisto, haastattelu.
- ²⁷ Sami Älli, Finnish Kehitysvammaliitto, haastattelu.
- ²⁸ Ibid.

2. Avoimen hallinnon strategia

Päätavoite

“Avoimen hallinnon työtä on tehty Suomessa kaksivuotisten toimintaohjelmien pohjalta. Toimintaohjelmat perustuvat sitoumuksiin ja niitä tukeviin käytännön toimenpiteisiin. Avoimen hallinnon strategia tulee määrittelemään työn pitkän aikavälin suunnan ja tavoitteet, joiden pohjalle tulevia toimintasuunnitelmia voidaan rakentaa. Avoimen hallinnon strategialla tuetaan kansalaisten ja hallinnon välisen luottamuksen vahvistamista.”

Merkkipaalut

Laaditaan Suomelle Avoimen hallinnon strategia. Avoimen hallinnon strategia laaditaan osana hallitusohjelmassa mainittua julkisen hallinnon strategiaa sekä yhteistyössä demokraati poliittisen ohjelman kanssa. Strategiatyössä selvitetään, miten nykyistä paremmin voitaisiin strategisesti huomioida kansalaisyhteiskunta eri ministeriöiden toiminnassa. Samalla edistetään myös ministeriöiden kansalaisjärjestöstrategioiden laadintaa ja päivittämistä. Sitoumuksessa I mainittua aluekierrosta hyödynnetään vuoropuhelun käymiseksi myös avoimen hallinnon strategiasta.

Toimituksen huomautus: Sitoumus on nähtävissä kokonaisuudessaan Suomen toimintasuunnitelmassa https://avoinhallinto.fi/assets/files/2019/09/Avoin-hallinto_IV_toimintaohjelma_LOPULLINEN_240919.pdf.

IRM:n arvio suunnitteluraportissa	
Tarkistettavissa:	Kyllä
Relevanttius:	Kansalaisten osallistuminen
Mahdollinen vaikutus:	Vähäinen

Arvio sitoumuksesta

Toimintasuunnitelmassa todetaan, että Avoimen hallinnon toimenpiteitä Suomessa ovat toistaiseksi ajaneet niitä tukevat käytännön toimenpiteet OGP-toimintasuunnitelmissa, mutta niiden ympäriltä puuttuu pitkäaikainen strateginen näkemys. Tästä syystä hallinto aikoo omaksua Avoimen hallinnon strategian osaksi julkisen hallinnon strategiaa, joka muodostaisi pohjan tuleville OGP-toimintasuunnitelmille. Tämä olisi ensimmäinen kerta, kun Suomeen syntyisi kaikkia yhdistävä Avoimen hallinnon strategia. Valtiovarainministeriön mukaan strategian on suunniteltu kattavan 10-vuotisen ajanjakson, mutta strategiaa saatetaan uudistaa ja päivittää viiden vuoden jälkeen yhteiskunnallisista tapahtumista riippuen.¹ Koska strategian tavoitteet ja määritellään eri ministeriöitä, viranomaisia sekä kansalaissidosryhmiä konsultoimalla, sitoumus on relevantti OGP:n Kansalaisten osallistuminen -arvon kannalta.

Toimintasuunnitelman mukaan monella ministeriöllä on käytössään kansalaisyhteiskuntastrategia, joka ohjaava yhteistyötä kansalaisjärjestöjen ja kansalaisten kanssa. Avoimen hallinnon uudella strategialla pyritään tukemaan näitä ministeriötason strategioita asettamalla yhteisiä pidempiaikaisia tavoitteita Avoimelle hallinnolle laajemmin.² Oikeusministeriö pitää yhtenäistä strategiaa hyödyllisenä työkaluna koko hallinnolle. Niklas Wilhelmssonin mukaan oikeusministeriö osallistaa ulkopuolisia sidosryhmiä säännöllisesti, mutta julkisten palveluiden kehittämisessä tulisi tehdä enemmän yhteistyötä kansalaisten kanssa.³ Wilhelmsson uskoo, että yhteinen strategia helpottaisi hyvien sitouttamiskäytäntöjen jakamista hallinnossa laajemmin ja auttaisi löytämään uusia tapoja viestiä kansalaisille ja sidosryhmille. Täten yhteisen Avoimen hallinnon strategian kehittäminen voisi tukea kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa hallinnon avoimuuden edistämiseen. Tämän strategian vaikutukset riippuvat kuitenkin pitkälti siitä, mihin alueisiin strategia keskittyy, seuraavalle 10 vuodelle asetettujen tavoitteiden kunnianhimoisuudesta sekä seurantamekanismeista, joiden avulla toimeenpano varmistetaan.

Vaikka strategian tavoitteita ja toimeenpanomekanismeja ei ole vielä määritetty tämän raportin toteuttamiseen mennessä, valtionvarainministeriö on alkanut kerätä sidosryhmiltä näkemyksiä strategiasta. Otakantaa.fi-palvelussa⁴ on otettu käyttöön julkinen konsultaatio, ja kansalaisjärjestöiltä pyydetään ideoita alueellisissa tapaamisissa osana sitoumusta I. Strategiaa käydään läpi myös Avoimen hallinnon työryhmässä.⁵

¹ Katju Holkeri, sähköpostihaastattelu 26.4.2020.

² Ibid.

³ Niklas Wilhelmsson, oikeusministeriö, haastattelu 20.4.2020.

⁴ Otakantaa.fi, <https://www.otakantaa.fi/fi/hankkeet/444/osallistuminen/826/keskustelu/>

⁵ Katju Holkeri, sähköpostihaastattelu 26.4.2020.

3. Avoimuusrekisteri

Päätavoite

“Avoimuuden lakipohja on Suomessa hyvä. Maailman muuttuessa myös lakipohja tarvitsee täydennystä. Avoimen hallinnon II toimintasuunnitelman sitoumuksen pohjalta toteutettiin kansainvälinen vertailu lobbousrekistereistä. Selvityksen jälkeen asetettu parlamentaarinen työryhmä esitti yksimielisesti avoimuusrekisterin perustamista. Avoimuusrekisteristä kansalaiset saavat tietoa toimijoista, jotka pyrkivät vaikuttamaan päätöksentekoon. Päättäjät taas saavat tarkempaa tietoa heihin vaikuttavien toimijoiden roolista. Rekisterin myötä edunvalvontatyötä tekevät voivat avata edunvalvonta- ja vaikuttamistyötään.”

Merkkipaalat

Laaditaan avoimuusrekisteri. Säädetään avoimuusrekisteri parlamentaarisen valmistelun pohjalta kansalaisyhteiskuntaa kuullen. Selvitetään, onko mahdollista sisällyttää avoimuusrekisteriin tietoja valtion virkamiesten sivutoimista ja sidonnaisuuksista. Samoin selvitetään voisiko luettelot eduskunnan valiokuntakuulemisiin kutsutuista tahoista koota yhtenäiseen avoimuusrekisteriin. Rekisteriin voisi olla mahdollista liittää myös luettelo valtion virkamieslain tarkoittamista karensisopimuksista. Selvitetään voisiko myös kuntakohtaiset sidonnaisuustiedot koota yhteiseen valtakunnalliseen avoimuusrekisteriin.

Toimituksen huomautus: Sitoumus on nähtävissä kokonaisuudessaan Suomen toimintasuunnitelmassa https://avoinhallinto.fi/assets/files/2019/09/Avoinhallinto_IV_toimintaohjelma_LOPULLINEN_240919.pdf.

IRM:n arvio suunnitteluraportissa	
Tarkistettavissa:	Kyllä
Relevanttius:	Tiedonsaanti, Kansalaisten osallistuminen
Mahdollinen vaikutus:	Mullistava

Arvio sitoumuksesta

Tämä sitoumus pyrkii parantamaan päätöksenteon läpinäkyvyyttä Suomessa. Se jatkaa Suomen toisen toimintasuunnitelman (2015-2017) sitoumuksen 3 työtä, jossa arvioitiin tarvetta lobbarirekisterille ja toteutettiin vertaileva raportti lobbarirekisterijärjestelmistä tietyissä maissa.¹ Raportin julkaisemisen jälkeen Suomen eduskunta perusti valiokunnan, joka tukee avoimuusrekisterin perustamista Suomeen vaikuttamistoiminnan säätelämiseksi ja seuraamiseksi Suomessa.² Lobbauksäättelyn luominen on myös yksi Kansallisen demokratia-ohjelman 2025 tavoitteista.³ Oikeusministeriön mukaan sitoumuksella myös pyritään avaamaan eduskunnan päätöksentekoprosessia kansalaisille ja parantamaan mahdollisten ongelmallisten vaikuttamismuotojen havaitsemista.⁴ Tätä tarkoitusta varten oikeusministeriö johtaa avoimuusrekisterin oikeudellisen perustan luomista ja teknistä toteutusta, jotta päätöksentekoon mukaan pyrkivät toimijat rekisteröidään järjestelmällisesti. Se myös edesauttaa edunvalvontatyötä tekevien sekä virkamiesten välisen viestinnän julkista seuranta.

Sitoumus on relevantti OGP:n Tiedonsaanti-arvon kannalta, sillä se pyrkii tarjoamaan kansalaisille perusteellista tietoa siitä, ketkä ovat vaikuttaneet päätöksentekoprosessiin ja millä tavoin. Oikeusministeriön Niklas Wilhelmssonin mukaan rekisterin suunnittelussa keskustellaan myös mahdollisista sanktioista, joita sovelletaan kun velvollisuutta rekisteröidä tai kirjata tapaamiset lobbareiden kanssa ei noudateta. Transparency International Suomen (Transparency Internationalin kansallinen jaosto) asiantuntijat pitävät sanktioiden soveltamista kriittisenä vastuuvellollisuuden kasvattamisen kannalta.⁵ Kyseiset sanktiot voisivat johtaa sakkoja tai niiden organisaatioiden eväämiseen, jotka eivät ole rekisteröineet oikeutta tavata virkamiehiä. Mikäli kyseiset sanktiot määritellään laissa, sitoumus voi parantaa julkista vastuuvellollisuutta. Tämä voidaan määritellä kuitenkin vasta lain käyttöönoton jälkeen. Suunnitellun aikataulun mukaan tämä tapahtuu arviolta vuoteen 2023 mennessä.⁶

Jotkut yleiset päätöksenteon läpinäkyvyyttä edistävät tukitoimenpiteet ovat jo käytössä kansallisella tasolla. Näihin lukeutuvat Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, Hallintolaki sekä oikeusministeriön lainvalmisteluohjeet.⁷ Ministeriö ja valtion virkamiesehtinen neuvottelukunta ovat myös kasvattaneet virkamiesten tietämystä eturistiriitojen ehkäisemisestä. Ministeriö lanseerasi hiljattain portaalin, jonka avulla kansalaiset voivat seurata tekeillä olevia politiikan hankkeita ja perehtyä poliittisten työryhmien mandaatteihin ja kokoonpanoihin.⁸ Tähän mennessä Suomessa ei ole kuitenkaan asetettu selkeitä sääntöjä edunvalvontatyön säätelystä,⁹ ei raportointivaatimuksia liittyen viestintään lobbareiden ja virkamiesten välillä,¹⁰ ei avointa edunvalvontatyöhön liittyvää tietoa¹¹ tai muita mahdollisuuksia kansalaisille valvoa poliittista päätöksentekoprosessia.¹² Läpinäkyvyyssiantuntijat myös viittaavat syvälle juurtunutta korruptiota edustaviin siirtymisiin politiikasta liike-elämään ja toisin päin, ja epävirallisten ”setäverkostojen” vahva vaikutus näkyy päätöksenteossa, erityisesti kaupunkisuunnittelussa ja -rakentamisessa.¹³ Transparency International Suomen mukaan edunvalvontatyön säätely olisi tärkeä askel päätöksentekoprosessien viemisessä läpinäkyvämpään suuntaan ja auttaisi varmistamaan, että eri osapuolilla on tasapuoliset mahdollisuudet vaikuttaa politiikkaan.¹⁴ Samalla sen myös uskotaan edesauttavan laajemman läpinäkyvyyskulttuurin rakentamista.¹⁵ Täten sitoumus vastaa selkään puutteeseen maan läpinäkyvyyskäytännöissä.

Jos sitoumuksen toimeenpano tapahtuu suunnitellusti, se voi mullistaa hallinnon päätöksenteon avoimuuden Suomessa. Hallinto on jo luonut laajan osallistumisprosessin, joka osallistaa eri sidosryhmät mukaan lakien säätämiseen ja teknisten ratkaisujen synnyttämiseen. Kaikkia puolueita edustava eduskunnan valiokunta johtaa työtä ja oikeusministeriö on kutsunut koolle julkishallinnon työryhmän, johon kuuluu ministeriöitä, tutkijoita, kansalaisyhteiskunta ja edunvalvontaryhmiä, vastaamaan operatiivisesta työstä.¹⁶ Ministeriö järjesti verkkokonsultaation kansalaisten kanssa huhti-toukokuussa 2020 pyytäkseen kansalaisilta ideoita¹⁷ ja lanseeraa kohdennetumman konsultaatioprosessin, johon kuuluu 100 avainsidosryhmää (kansalaisjärjestöjä, edunvalvontajärjestöjä, työmarkkinajärjestöjä, asianajotoimistoja ja asiantuntijaorganisaatioita) sopimaan avoimuusrekisterin vaatimuksista ja yksityiskohdista.¹⁸ Näihin yksityiskohtiin lukeutuvat esimerkiksi tiedot organisaatioista, joita rekisteröintivelvoite koskee, tahoista joiden tulisi kirjata tapaamisensa lobbareiden kanssa, datamuodoista jotka tulisi kirjata tai yhdistää rekisteriin, organisaatioista jotka olisivat vastuussa rekisterin ylläpidosta ja noudattamisen seurannasta sekä noudattamatta jättämisestä seuraavista sanktioista. Hallinto aikoo hyödyntää rekisterin pakkojärjestelmää ja laajentaa velvollisuuden koskemaan hallinnon toimeenpanevia sekä lakiasäätäviä toimielimiä.¹⁹

Oikeusministeriö haluaa myös kehittää käyttäjäystävällisen käyttöliittymän, jonka avulla kansalaiset voivat seurata päätöksentekoprosessia. Tavoitteena on yhdistää olemassa oleva tieto säädösvalmisteluhankkeista²⁰ lobbarirekisterin tietoihin yhteen portaaliin, jotta kansalaiset voivat seurata aloitteiden kehittymistä ja nähdä mitkä organisaatiot ovat vaikuttaneet prosessiin. Jos laillisesti ja teknisesti mahdollisesta, portaalissa voisi myös olla tietoa päätöksentekijöiden yksityisistä taloudellisista omistuksista. Tämänhetkisten suunnitelmien mukaan²¹ lakiehdotuksen tulisi olla valmis kesään 2021 mennessä, lähetetty eduskunnalle vuonna 2022 ja pantu täytäntöön vuonna 2023. Hallinto pyrkii toteuttamaan teknisen järjestelmän rinnakkain, ja mikäli mahdollista, lanseerata sen hieman lain täytäntöönpanon jälkeen.

Jotta avoimuusrekisterin vaikutus tiedonsaantiin ja julkiseen vastuuvollisuuteen olisi mahdollisimman merkittävä, IRM:n tutkija suosittelee asettamaan selkeitä seuraamuksia taustalla olevan säätelyn noudattamatta jättämisestä ja laajentamaan rekisteröintivelvollisuutta kunnalliselle tasolle tulevissa toimintasuunnitelmissa. Transparency International Suomen Salla Nazarenkon mukaan on myös tärkeää kouluttaa virkamiehiä ja lobbareita järjestelmän käyttämiseen ja ymmärtämiseen, kun se saadaan valmiiksi.²² Lisäksi asiantuntijat toivovat, että säätelyn kehittämisen yhteydessä keskusteltaisiin, miten siirtymiin politiikasta liike-elämään ja toisin päin ja virkamiesten eturistiriitoihin kunnallisessa päätöksenteossa pureudutaan.²³ Nykyisen toimintasuunnitelman ajanjakson aikana hallinto voisi kiinnittää erityistä huomiota saavutettavan käyttöliittymän kehittämiseen lobbarirekisteriä varten. Hallinto voisi priorisoida käyttöliittymän saavutettavuuden ja käyttää kieltä ja kuvallista materiaalia, jotka ovat ymmärrettäviä kansalaisille, joilla on erilaisia kielellisiä tarpeita.

¹ Tutkimusraportti, <https://vm.fi/-/10616/selvitys-tarkasteli-lobbarirekisterin-kansainvalisia-esimerkkeja-rekisteroitava-tieto-toimivuuden-perusta>

-
- ² Avoimen hallinnon kansallinen toimintaohjelma 2019-2023, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Finland_Action-Plan_2019-2023_FN.pdf
- ³ Kansallinen demokratiaohjelma, <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM036:00/2019>
- ⁴ Niklas Wilhelmsson, oikeusministeriö, haastattelu 20.4.2020.
- ⁵ Salla Nazarenko, Transparency International Suomi ja hallinnon lobbarirekisterin työryhmän jäsen, haastattelu 27.4.2020.
- ⁶ Niklas Wilhelmsson, oikeusministeriö, haastattelu.
- ⁷ Oikeusministeriö, <https://oikeusministerio.fi/lainvalmisteluohjeet>
- ⁸ Valtioneuvosto, <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet>
- ⁹ Euroopan neuvoston korruptionvastainen elin (GRECO), Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Evaluation report Finland, 2018, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680796d12>
- ¹⁰ Transparency International Suomi, <https://korruptiontorjunta.fi/lobbaaminen>
- ¹¹ Transparency International Latvia, Open Knowledge Finland (2018), Open data and the fight against corruption in Latvia, Sweden and Finland: FINLAND, https://delna.lv/wp-content/uploads/2018/11/OD4AC_FI_Final6.pdf
- ¹² Niklas Wilhelmsson, oikeusministeriö, 20.4.2020.
- ¹³ Salla Nazarenko, Transparency International Suomi, haastattelu 27.4.2020; Natalia Ollus, Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI), sähköpostihaastattelu 5.5.2020.
- ¹⁴ Transparency International Suomi, <https://korruptiontorjunta.fi/lobbaaminen>
- ¹⁵ Salla Nazarenko, Transparency International Suomi, haastattelu 27.4.2020.
- ¹⁶ Työryhmän kokoonpano, <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM033:00/2019>
- ¹⁷ Konsultaatio, <https://www.otakantaa.fi/fi/hankkeet/448/osallistuminen/831/kysely/>
- ¹⁸ Niklas Wilhelmsson, oikeusministeriö, haastattelu.
- ¹⁹ Niklas Wilhelmsson, oikeusministeriö, haastattelu.
- ²⁰ Säädosvalmistelu- ja kehittämishankkeet-portaali, <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet>
- ²¹ Huhtikuusta 2020 eteenpäin, pohjautuen haastatteluun oikeusministeriön Niklas Wilhelmssonin kanssa.
- ²² Salla Nazarenko, Transparency International Suomi, haastattelu 27.4.2020.
- ²³ Natalia Ollus, Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI), sähköpostihaastattelu 5.5.2020.

4. Avoin data

Päätavoite

“Avoimen datan sitoumus ja toimenpiteet tukevat OGP:n alueista erityisesti tiedon käytön ja hyödyntämisen läpinäkyvyyttä sekä teknologista kehitystä ja innovaatioita. Toimenpiteet ovat linjassa uudistuneen sääntelyn, tiedonhallintalain, kanssa sekä tukevat tietopolitiikan muodostamista ja sen toimeenpanoa.”

Merkkipaalut

- 1) **Avoin data:** Julkiset toimijat edistävät hallinnon avoimuutta avaamalla julkiset rajapinnat, mikäli ei ole erityistä syytä pitää niitä suljettuna. Avaamisessa priorisoidaan vaikutuksiltaan merkittävimpiä tietovarantoja. Julkisen hallinnon tietovarantoihin toteutetaan yleisen arkkitehtuurin mukaiset, helppokäyttöiset ja kehittäjäystävälliset rajapinnat. Rajapinnoista saatavilla olevat tiedot kuvataan yhdenmukaisia menettelyjä soveltaen koneluettavaan ja – tulkittavaan muotoon hyödyntämisen helpottamiseksi. Datan avaamiseen ja rajapintojen toteuttamiseen annetaan tarvittavaa ohjausta.
- 2) **Laatukriteeri: Laaditaan tiedon hyödyntämistä helpottavat laatukriteerit.** Laatukriteerin mukaisia laadunparannustoimia toteutetaan ensisijaisesti tiedon avaamisen kannalta merkittävimmässä tietovarannoissa. Laatukriteerien asettaminen ja niiden sitovuuden laajuus suunnitellaan osaksi laatukriteerien toteuttamista.
Ettinen ohjeistus: Luodaan yhteinen ohjeistus tekoälyn eettisestä käytöstä sen varmistamiseksi, ettei tekoälyjärjestelmissä hyödynnetä välittömästi tai välillisesti syrjiviä toimintamalleja. Julkisen sektorin datan avaamisen toimenpiteillä edistetään eettisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä data- ja tekoälypolitiikkaa. Laadukasta tietoaineistojen hallintaa palvelevat metatiedot tukevat myös koneoppimisen ja tekoälyn tarvitseman yhtenäisen tietopohjan luomista kielialueellemme ja siten välillisesti myös kielellisten oikeuksien toteutumista. Ohjeistuksen suunnittelussa kuullaan myös erityisryhmiä sekä huomioidaan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamat standardit sekä YK:n suositukset tekoälyn etiikasta että tietosuojakysymykset.

Toimituksen huomautus: Sitoumus on nähtävissä kokonaisuudessaan Suomen toimintasuunnitelmassa https://avoinhallinto.fi/assets/files/2019/09/Avoin-hallinto_IV_toimintaohjelma_LOPULLINEN_240919.pdf.

IRM:n arvio suunnitteluraportissa	
Tarkistettavissa:	Kyllä
Relevanttius:	Tiedonsaanti
Mahdollinen vaikutus:	Vähäinen

Arvio sitoumuksesta

Tällä sitoumuksella pyritään edistämään kansalaisten tiedonsaantia parantamalla avoimen datan laatua ja käytettävyyttä. Sillä myös pyritään edistämään tekoälyjärjestelmien eettistä käyttöä ja ehkäisemään syrjivien toimintamallien käyttöä tekoälyjärjestelmissä.

Avoin data on ollut jatkuva tavoite Suomen Avoimen hallinnon toimintasuunnitelmissa. Aikaisemmissa toimintasuunnitelmissa Suomi on lanseerannut kansallisen avoindata.fi-portaalin ja luonut ohjeistuksia avoimen datan julkaisemisesta ja käytöstä sekä tuonut avoimeen dataan liittyvää suorituskykyä IT-järjestelmiin. Osana nykyistä toimintasuunnitelmaa hallinto on aloittamassa uuden avoimen datan hankkeen (2020-2022), jonka tavoitteisiin kuuluvat muun muassa strategisten tavoitteiden laatiminen julkisen datan avaamiseksi ja käyttämiseksi, avoimen datan laatukriteerien kehittäminen sekä yhteentoimivuusalustan luominen semanttista yhteentoimivuutta tukevien työkalujen lisäksi.¹ Sitoumus keskittyy julkisen datan määrän kasvattamiseen ja laadun parantamiseen, joten se on relevantti OGP:n Tiedonsaanti-arvon kannalta.

Suomi suoriutuu yleisesti hyvin avoimen datan suhteen. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta² luo laillisen pohjan hallinnon datan julkaisemiselle, ja työtä on edistetty myös hallinnon avoimen datan ohjelmissa. Kolmannen toimintasuunnitelman (2017-2019) aikana korkean arvon avointen tietoaisteistojen, kuten julkisten hankintatietojen, julkaiseminen paransi hallinnon avoimuutta merkittävästi.³ Kolmas toimintasuunnitelma myös pyrki laajentamaan julkisuusperiaatetta julkisesti rahoitettujen yhtiöiden piiriin, mutta toimeenpano viivästyi laillisista syistä.⁴ Oikeusministeriö kuitenkin julkaisi raportin, jossa kartoitettiin mahdollisia malleja lain muuttamiseksi,⁵ ja joulukuussa 2019 käyttöön otetussa hallitusohjelmassa kaavaillaan lain kattavuuden laajentamista yhä enemmän. Uusi EU-direktiivi avoimesta datasta, jonka Suomi tarvitsee kansallisen lain muuttamiseksi vuoteen 2021 mennessä, kannustaa myös EU-jäsenmaita laajentamaan avoimen datan julkaisemisen vaatimuksia julkisiin hankkeisiin ja julkista intressiä palvelevien yksityisten yritysten piiriin.⁶

Suomen avoimen datan portaalissa on tällä hetkellä yli 1700 tietoaisteistoa 793 tuottajalta⁷ ja 6700 käyntiä kuukaudessa.⁸ Sidosryhmien mukaan portaali toimii erittäin hyvin,⁹ vaikka jotkut tuottajat julkaisevat dataa mieluummin omissa asiakirjarekistereissään.¹⁰ Euroopan dataportaalin Avoimen datan kypsyys 2019 -raportti sijoitti Suomen yhdeksännelle sijalle vertailussaan Euroopan maiden kesken.¹¹ OECD:n Ourdata 2019 -indeksissä Suomen pisteet puolestaan laskivat datan saatavuuden ja hallinnon uudelleenkäyttöön kohdistuvan tuen kohdalla. OECD:n mukaan lasku johtui sidosryhmien sitouttamisen vähenemisestä ja hallinnon datan uudelleenkäyttöön kohdistaman huomion puutteesta julkisen sektorin ulkopuolella.¹² Open Knowledge Finlandin (OKFI) Teemu Ropponen huomauttaa, että yksi tärkeä ongelma on jatkuvien mekanismien puuttuminen avoimen datan tuottajien ja käyttäjien välisestä keskustelusta. Nämä mekanismit auttaisivat datan tuottajia ymmärtämään heidän datansa arvon ja sovittamaan datan julkaisemisen käyttäjien tarpeiden mukaan.¹³

Suomella on lisäksi parantamisen varaa tärkeimpien tietoaisteistojen saatavuudessa. Transparency International Latvian ja OKFI:n raportti vuodelta 2018 paljasti, että vain viisi kymmenestä korruptionvastaisesta tietoaisteistosta oli saatavilla keskitetyn avoimen datan portaalin kautta.¹⁴ Edunvalvontatyöhön liittyvän datan lisäksi, johon vastataan sitoumuksessa 3, kansalaiset eivät tällä hetkellä pääse käsiksi tosiasialiseen omistajuuteen liittyvään dataan.¹⁵ Lisäksi hallinto ei ole aktiivisesti tehnyt kaikkea relevanttia COVID-19-pandemiaan liittyvää dataa avoimeksi. OKFI on nostanut aihetta esille ja tehnyt useita tietopyyntöjä Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle (THL) saattaakseen hallituksen käyttämät lähdekoodit, joita se hyödynsi pandemian etenemiseen liittyvien laskelmien tekemisessä, julkisiksi.¹⁶ THL julkaisi mallit lopulta vasta kun oikeuskansleri¹⁷ käynnisti asiasta tutkinnan¹⁸ ja pääministeri povasi avoimuusperiaatteen kunnioittamista hallinnon päätöksenteon taustalla vaikuttaneen datan julkaisemisessa.¹⁹ THL kuitenkin eväsi pyynnöt mallien lähdekoodien julkaisemista.²⁰ Teemu Ropponen OKFI:stä toteaa, että kriisi on paljastanut tarpeen kasvattaa virkamiesten tietämystä hallinnon avoimuuden hyödyistä. Vuonna 2018 käyttöön otetun Yleisen tietosuoja-asetuksen myötä virkamiehet ovat olleet varovaisempia datan avoimuuden suhteen, jotta he eivät toimisi yksityisyyteen liittyvän sääntelyn vastaisesti.²¹

Jos toimeenpano onnistuu suunnitellusti, tämä sitoumus voisi parantaa korkean taloudellisen ja yhteiskunnallisen arvon tietoaisteistojen laatua ja saatavuutta. Hallinto suunnittelee kokonaisvaltaista toimenpidepakettia, jossa sovitaan mm. yhteisistä strategisista tavoitteista ja laatuksiteereistä ja kehitetään datan yhteensopivuutta ajavia ohjeistuksia ja työkaluja. Näiden toimenpiteiden vaikutusta vahvistaa todennäköisesti uusi EU-direktiivi avoimesta datasta, joka edellyttää, että vuoteen 2021 mennessä määritellään EU-tasolla korkean arvon tietoaisteistot, jotka kaikkien jäsenmaiden on julkaistava avoimena datana. Korkean arvon datakategorioiksi määriteltyihin kategorioihin kuuluvat myös yrityksen omistukseen liittyvät tiedot. Tämä voi kannustaa Suomen hallitusta tekemään yritysten omistajuuteen liittyvät tiedot avoimiksi. Valtiovarainministeriön Riitta Auteren mukaan hallinto aikoo sitouttaa sidosryhmiä uusien priorisoitujen tietoaisteistojen määrittämiseksi kansallisella tasolla edistääkseen julkisen datan käyttöä päätöksenteossa, liike-elämässä, tutkimuksessa ja kansalaisten sitouttamisessa.²² Tämänhetkiset suunnitelmat eivät kuitenkaan sisällä toimenpiteitä julkaistun datan mainostamiseksi tai dialogin edistämiseksi datan tuottajien ja käyttäjien välillä. Koska sidosryhmät pitävät molemminpuolisen viestinnän puutteen todellisena heikkoutena, tämän sitoumuksen vaikutus tiedonsaantiin jää todennäköisesti vähäiseksi. Paikatakseen tätä heikkoutta hallinto voisi harkita Helsingin alueen "Helsinki Loves Developers" (Hel<3Dev) -mallin toteuttamista julkishallinnon tasolla. Hel<3Dev on hanke, joka tarjoaa avoimen alustan datan tuottajien ja käyttäjien väliselle keskustelulle ja yhteisluonnille, ja se kattaa tarkoitukselle omistetun verkkosivuston Facebook-keskusteluryhmän sekä säännöllisiä tapaamisia.²³

OKFI korostaa tapausta onnistuneena esimerkkinä datan haltijoiden ja käyttäjien tuomisesta yhteen jaettujen tavoitteiden ympärille.²⁴

Edistääkseen tekoälyn vastuullisuutta valtiovarainministeriö suunnitteli alun perin tuottavansa ohjeistuksia tekoälyratkaisujen eettiseen käyttöön.²⁵ Vaikka olemassa oleva lainsäädäntö takaa yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden,²⁶ hallinnon ensimmäinen tekoälyohjelma²⁷ vuonna 2017 tuotti raportin, jossa vaadittiin eettistä ohjeistusta algoritmien ja arkkitehtuurien kehittämiseen ennakkoluulojen ja ihmisarvoa ja yhdenvertaisuutta vähentävien vaikutusten välttämiseksi.²⁸ COVID-19-kriisin takia ministeriö on toistaiseksi lykännyt eettisen ohjeistuksen tuottamista.²⁹

Suomen tekoälykeskuksen (The Finnish Center for Artificial Intelligence) FCAI Society, monitieteellinen ryhmä tekoälyasiantuntijoita, pitää eettisen ohjeistuksen käyttöönottoa hyödyllisenä, joskaan ei riittävänä askeleena eettisen tekoälyn kehittämisen kannalta.³⁰ Heidän mielestään tarvitaan uusia tapoja kerätä ja käyttää dataa, enemmän korkealaatuaista avointa julkista dataa, muutoksia säätelyyn, rahoitusta monitieteelliseen tutkimukseen tekoälyn riskeistä, enemmän tietämystä tekoälystä hallinnon työntekijöiden keskuudessa sekä kansalaisten osallistamista mukaan tekoälyyn liittyviin keskusteluihin. FCAI Societyn mukaan on tärkeää, että kansalaisyhteiskunnasta saadaan kriittisiä näkökulmia mukaan säätelyn suunnitteluun. Tämä edellyttää hallinnolta tarpeeksi resursseja kansalaisjärjestöille osallistumiseen. Lisäksi FCAI Society uskoo, että kuvan tekoälystä pitäisi olla tasapainoisempi: vaikka tekoälyssä on riskinsä, se voisi myös edistää Avoimen hallinnon tavoitteita, kuten ymmärrettävyyttä, osallistamista ja läpinäkyvyyttä sekä auttaa havaitsemaan syrjiviä käytäntöjä. Täten FCAI Society suosittelee, että hallinto antaa kansalaisjärjestöille pääsyn korkean laadun avoimeen julkiseen dataan ja työkaluihin, joiden avulla ne voivat kehittää tekoälyratkaisuja. He myös suosittelevat, että hallinto perehtyisi mahdollisuuksiin tehdä algoritmiin pohjautuvien päätösten taustadatan avoimeksi. Tekoälyetiikkaan liittyvässä työssään hallinto voisi tulevaisuudessa konsultoida Tekoälyä käsittelevän korkean tason asiantuntijaryhmän eettisiä ohjeita³¹ ja noudattaa hiekkalaatikko-lähestymistapaa ideoiden testaamisessa ennen niiden edistämistä.³²

¹ Valtiovarainministeriö, Tiedon hyödyntäminen ja avaaminen, <https://vm.fi/tiedon-hyodyntaminen-ja-avaaminen/>

² Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>

³ Itsenäisen raportointimekanismi (IRM): Suomen toimeenpanoraportti 2017-2019,

<https://www.opengovpartnership.org/documents/finland-implementation-report-2017-2019-for-public-comment/>

⁴ Ibid.

⁵ Oikeusministeriö 2019, Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen,

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161693/OM_31_19_Julkisuuslain_soveltaminen_180619.pdf

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1024 annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1024/oj>

⁷ Tietoaaineistolaskuri, <https://www.avoindata.fi/fi/>, 26.4.2020 eteenpäin.

⁸ Tilastot avoindata.fi:stä, <https://www.avoindata.fi/data/fi/report/google-analytics-location>

⁹ Teemu Ropponen, Open Knowledge Finland, haastattelu 2.6.2020.

¹⁰ Jouni Tuomisto, Open Knowledge Finland, sähköpostihaastattelu 19.5.2020.

¹¹ Euroopan dataportaali, Avoimen datan kypsyyden 2019 -raportti,

https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/open_data_maturity_report_2019.pdf

¹² OECD:n OURdata -indeksi 2019, <http://www.oecd.org/gov/digital-government/ourdata-index-policy-paper-2020.pdf>

¹³ Teemu Ropponen, Open Knowledge Finland, haastattelu 2.6.2020.

¹⁴ Transparency International Latvia, Open Knowledge Finland (2018), Open data and the fight against corruption in Latvia, Sweden and Finland: FINLAND, https://delna.lv/wp-content/uploads/2018/11/OD4AC_FI_Final6.pdf

¹⁵ Raportissa todettiin myös puutteita julkisen hankinnan datassa, jotka on ratkaistu hiljattain. Julkisiin hankintoihin liittyvä data kansallisessa portaalissa, <https://www.avoindata.fi/data/fi/dataset/tutkihankintoja-data> ja analytyttiset visualisoinnit,

<https://openprocurement.fi/?lang=fi>

¹⁶ Teemu Ropponen, Open Knowledge Finland, haastattelu 2.6.2020.

¹⁷ Oikeuskansleri valvoo, että julkista tehtävää hoitavat viranomaiset, virkamiehet ja toimielimet noudattavat lakia ja täyttävät heille asetetut tehtävät. Lue lisää <https://www.okv.fi/fi/>.

¹⁸ Helsingin Sanomat, Oikeuskansleri pyytää selvitystä korona-tietojen panttaamisesta – ”Peruslähtökohtana on viranomais-toiminnan avoimuus”, 14.5.2020, <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006507477.html>

¹⁹ Helsingin Sanomat, Pääministeri Marin kehottaa luovuttamaan korona-koordinaatio-ryhmän asiakirjoja – STT kertoi aiemmin, että suuri osa tiedoista oli salattu, 23.5.2020, <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006516664.html>

²⁰ Open Knowledge Finland, Tietopyyntö THL:n epidemialaskelmien lähdekoodeista, 13.5.2020,

<https://www.okf.fi/fi/2020/05/13/tietopyynto-thln-epidemialaskelmien-lahdekoodeista/?fbclid=IwAR02RQsv2nG7niwKqw9orfPOudhkhzHBwm8K7auNKWHGa6ERcpjf8z5GnlKQ>

²¹ Teemu Ropponen, Open Knowledge Finland, haastattelu 2.6.2020; Jouni Tuomisto, Open Knowledge Finland,

sähköpostihaastattelu 19.5.2020.

²² Riitta Autere, valtiovarainministeriö, sähköpostihaastattelu 1.6.2020.

-
- ²³ Enemmän tietoa hankkeesta Helsinki Region Infosharen verkkosivuilla, https://hri.fi/en_gb/support/how-to-use-data/helsinki-loves-developers/
- ²⁴ Teemu Ropponen, Open Knowledge Finland, haastattelu 2.6.2020.
- ²⁵ Avoimen hallinnon kansallinen toimintaohjelma 2019-2023, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Finland_Action-Plan_2019-2023_FN.pdf
- ²⁶ FCAI Societyn eettinen toimikunta, sähköpostihaastattelu 8.5.2020, ja Riitta Autere, valtiovarainministeriö, 1.6.2020.
- ²⁷ Ohjelman verkkosivut, <https://tem.fi/tekoalyohjelma>
- ²⁸ Valtioneuvoston selonteko tietopolitiikasta ja tekoälystä (2018), <https://vm.fi/documents/10623/7768305/Eettist%C3%A4+tietopolitiikka+teko%C3%A4lyn+aikakaudella+-selonteko.pdf/bf0ef101-5e11-175e-a87a-dea78359780c/Eettist%C3%A4+tietopolitiikka+teko%C3%A4lyn+aikakaudella+-selonteko.pdf.pdf/Eettist%C3%A4+tietopolitiikka+teko%C3%A4lyn+aikakaudella+-selonteko.pdf>
- ²⁹ Riitta Autere, valtiovarainministerio, sähköpostihaastattelu 1.6.2020.
- ³⁰ FCAI Societyn eettinen toimikunta, sähköpostihaastattelu 8.5.2020.
- ³¹ Tekoälyä käsittelevän korkean tason asiantuntijaryhmän eettiset ohjeet luottamuksen rakentamiseksi tekoälyä kohtaan (2019), https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=60426
- ³² FCAI Societyn eettinen toimikunta, sähköpostihaastattelu 8.5.2020.

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.

Neljännän toimintasuunnitelman mukaan Suomen hallitus voisi harkita uusien sidosryhmäehdotusten lisäämistä toimintasuunnitelmaan vuoden 2021 puolenvälin arvioinnin jälkeen. Täten IRM:n alla olevilla suosituksilla pyritään ensisijaisesti tiedottamaan puolen välin arviointia nykyisestä toimintasuunnitelmasta viidennen toimintasuunnitelman kehittämisen ja suunnittelun sijaan.

5.1 IRM:n viisi tärkeintä suositusta

Suositukset konsultaatioprosessiin	
1	Jatkakaa ja laajentakaa neljännän toimintasuunnitelman yhteisluonnissa käytetyn sidosryhmien sitouttamismallin soveltamista.
2	Täydentäkää sitoumuksiin liittyviä toimenpidetason indikaattoreita seuraustason ja vaikutusindikaattoreilla.

1. Jatkakaa ja laajentakaa neljännän toimintasuunnitelman yhteisluonnissa käytetyn sidosryhmien sitouttamismallin soveltamista

Suomen neljännän toimintasuunnitelman yhteisluontiprosessi toteutettiin korostamalla yhteistyötä ja osallistamista. Tämä sisälsi muiden kuin OGP-prosessissa jo mukana olevien sidosryhmien sitouttamiseen kohdistettuja toimenpiteitä. Alueellisten ja paikallisten kokousten järjestäminen pääkaupunkiseudun ulkopuolella ja kansalaisjärjestöjen ja asiantuntijoiden haastattelemineen yksitellen on hyvä käytäntö, jota voisi jatkaa ja laajentaa tämän toimintasuunnitelman puolenvälin arvioinnissa sekä tulevien toimintasuunnitelmien kehittämisessä. Hallinto voisi käyttää nykyisen toimintasuunnitelman toimeenpanon aikaisia tapahtumia (esim. Kansalaisjärjestöakatemia-päivä, aluekierros) kansalaisyhteiskunnan tavoitteiden keräämisen aloittamiseen jakson toisella puolikkaalla sidosryhmien palautteesta riippuen. Hallinto voisi seuraavana tavoitteenaan harkita kansalaisjärjestöjen vallan laajentamista tulevan toimeenpanosuunnitelman esityslistan asettamisessa ja lopullisessa päätöksenteossa, jotta vaikutustaso nousisi International Association for Public Participationin (IAP2) ”Spectrum of Participation” -asteikolla kohtaan Voimaannuttaminen (ks. Taulukko 4 osiossa 3.2).

2. Täydentäkää sitoumuksiin liittyviä toimenpidetason indikaattoreita seuraustason ja vaikutusindikaattoreilla

Valtaosa tämän toimintasuunnitelman sitoumuksista, lukuun ottamatta sitoumusta 4, sisältävät tarkkoja indikaattoreita tulosten ja toimeenpanoaikataulujen suhteen. Sitoumuksista kuitenkin puuttuvat seuraustason indikaattorit (ja vertailukohtat tulosten mittaamiselle), joiden avulla toimenpiteiden vaikutuksia odotettuihin muutoksiin ja parannuksiin hallinnon avoimuudessa voisi tulkita. Toimintasuunnitelma voisi tarkentaa seuraustason indikaattorit jokaiselle sitoumukselle, jotta sitoumuksia voidaan seurata niiden haluttuja kvalitatiivisia tuloksia vasten.

Suosituksen toimintasuunnitelman suunnitteluun	
1	Kehittäkää järjestelmällisempi lähestymistapa tiedon ymmärrettävyyden ja saavutettavuuden parantamiseen erityistarveryhmien näkökulmasta.
2	Laajentakaa edunvalvontatyön sääntelyä ja rekisteröintivelvollisuutta kunnalliselle ja alueelliselle tasolle.
3	Parantakaa tärkeimpien hallinnon läpinäkyvyyteen ja korruptionvastaisuuteen liittyvien tietoaisteistojen avoimuutta.

Julkisesti kommentoitava versio: Ei viittauksia tähän

Sidosryhmien mukaan tämän toimintasuunnitelman tavoitteet heijastavat pitkälti tarpeita ja puutteita hallinnon avoimuudessa. Sitoumusten kunnianhimoisuutta ja mittakaavaa voisi kuitenkin kasvattaa vielä enemmän vuoden 2021 puolenvälin arvioinnin jälkeen, ja tulevien toimintasuunnitelmien vaikutuksia Avoimen hallinnon käytäntöihin voisi painottaa edelleen. COVID-19-pandemia on myös paljastanut ongelmia, joihin voisi vastata nykyisen toimintasuunnitelman toimintakauden aikana. Hallinto voisi esimerkiksi kohdentaa resursseja ajantasaisen tiedon julkaisemiseen epidemiologisesta tilanteesta, hallituksen päätöksistä, rajoituksista ja suosituksista selkeällä kielellä, myös selkeällä ruotsin kielellä. Hallinto voisi myös varmistaa, että kansalaisten tiedonsaantioikeus toteutuu kriisin aikana. IRM:n tutkija suosittelee, että kun se on laillisesti ja teknisesti mahdollista, hallitus julkaisisi pandemiaan liittyvien päätösten taustalla olevan tiedon avoimena datana, jotta kansalaisten ei tarvitse tehdä tietopyyntöjä päästäkseen käsiin julkiseen tietoon.

1. Kehittäkää järjestelmällisempi lähestymistapa tiedon ymmärrettävyyden ja saavutettavuuden parantamiseen erityistarveryhmien näkökulmasta

Sidosryhmät, jotka työskentelevät erityiskielitarveryhmien kanssa, arvostavat hallinnon työtä selkeän ja selkokiehisen kielen edistämiseksi hallinnon viestinnässä. Tämänhetkiset toimenpiteet eivät kuitenkaan ole tuottaneet huomattavia tuloksia, ja valtion virastojen kapasiteetin ja käytäntöjen välillä on merkittäviä eroja. Hallinto voisi harkita järjestelmällisempää ja kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa kasvattaakseen hallinnon kykyä tarjota tietoa selkeällä kielellä. Hallinto voisi asettaa tälle tarkoitukselle valtion viranomaisen (esimerkiksi Kotimaisten kielten keskus KOTUS) virkamiesten selkeän kielen osaamisen edistämisestä vastuussa olevaksi tahoksi. Olisi myös hyödyllistä kehittää selkeät, koko hallintoa koskevat ohjeistukset, joissa tarkennetaan mitä tietoa tulisi julkaista selkeällä kielellä ja mitkä hallinnon organisaatiot olisivat velvollisia julkaisemaan tiettyjä tietokategorioita selkeällä kielellä. Hallinto voisi myös vahvistaa yhteistyötä ja kohdistaa rahoitusta yliopistoille selkeän kielen asiantuntijuuden ja tutkimustiedon kehittämiseen. Vahvempi ammatillinen osaaminen tukisi kouluttamista ja kapasiteetin kasvattamista julkihallinnossa tulevaisuudessa.

Järjestelmällinen lähestymistapa tiedon ymmärrettävyyden parantamiseen voisi tarkoittaa myös sitä, että varmistetaan ajantasaisen julkishallinnon tiedon saatavuus viittomankielellä suomeksi ja ruotsiksi sekä muissa viestintämuodoissa (esimerkiksi kuvia ja visuaalista viestintää hyödyntävässä muodossa), joita kuulo- tai näkövammaiset, kehitysvammaiset ja muut erityistarveryhmät saattavat tarvita.

2. Laajentakaa edunvalvontatyön sääntelyä ja rekisteröintivelvollisuutta kunnalliselle ja alueelliselle tasolle

Jos nykyisen toimintasuunnitelman sitoumusta 3 sovellettaisiin pakollisena mekanismina, se voisi olla huomattava askel päätöksenteon läpinäkyvyyden edistämiseksi kansallisen hallinnon ja lainsäädännön tasolla. Läpinäkyvyyden asiantuntijat kuitenkin muistuttavat laajalle levinneestä rakenteellisesta korruptiosta ja epäsuorasta päätöksenteosta, joka on erityisen räikeää kunnallisella tasolla ja siellä pitkälti tapahtuvassa kaupunkisuunnittelussa, -rakentamisessa ja maankäytössä. Nykyinen toimintasuunnitelma voisi siis selvittää mahdollisuuksia edunvalvontatyön sääntelyn ja rekisteröinnin laajentamisesta kunnallishallinnon tasolle. Suomessa on kuitenkin vahva kunnallinen itsehallinto, joten tämä voi johtaa lainsäädännöllisiin ongelmiin. Sitoumus 3 voisikin täten keskittyä lainsäädännön perusteelliseen analysointiin, jotta seuraavassa toimintasuunnitelmassa voisi olla sitoumus velvollisuuden laajentamisesta kunnalliselle tasolle.

Seuraava askel voisi olla se, että hallinto harkitsisi lain kattavuuden laajentamista valtionhallinnon tason virastoihin ja ministeriöiden toimivallan ulkopuolella olevien valvontatoimielimien piiriin sekä alueellisen tason hallintoon riippuen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen etenemisestä.¹ Lain lopullisesta kattavuudesta riippumatta on erittäin suositeltavaa, että noudattamatta jättämisestä seuraa selkeitä sanktioita, jotta turvataan julkinen vastuuvollisuus.

3. Parantakaa tärkeimpien hallinnon avoimuuteen ja korruptionvastaisuuteen liittyvien tietoaisteistojen avoimuutta

Julkisesti kommentoitava versio: Ei viittauksia tähän

Suomen työtä hallinnon avoimuuden edistämiseksi tukisi se, että tärkeimmät läpinäkyvyyteen ja korruptionvastaisuuteen liittyvät tietoaaineistojen julkaistaisiin korkealaatuisena, saavutettavana ja käytettävänä avoimena datana. Transparency International on laatinut listan tietoaaineistoista, jotka ovat olennaisia korruptionvastaisen työn kannalta.² Asiantuntijat korostavat erityisesti omistajuuteen liittyvän tiedon avoimuuden tärkeyttä.³ Vuodesta 2020 eteenpäin Kaupparekisteriin kirjatut yritystiedot ovat julkista tietoa, mutta tiedot omistajuudesta eivät ole kansalaisten saatavilla. Patentti- ja rekisterihallitus antaa rajoitetulle ryhmälle, joilla on oikeutettu etu ehkäistä rahanpesua ja terrorismin rahoitusta, maksutta tietoa.⁴ OGP-sidosryhmät voisivat osana puolenvälin arviointia harkita sitoumuksen 4 laajentamista kattamaan näiden tietoaaineistojen aktiivisen julkaisemisen avoimissa formaateissa. Jotta tiedot olisivat paremmin julkisesti saatavilla, datan voisi julkaista ymmärrettävässä ja koneluettavassa muodossa <https://avoindata.fi>-sivustolla ja ohjelmointirajapintojen kautta. Data voisi myös linkittyä muihin läpinäkyvyysshankkeisiin, kuten esimerkiksi kansalaisportaaliin, joka on suunniteltu osaksi sitoumusta 3. Tämä antaisi kokonaisvaltaisesti tietoa siitä, ketkä osallistuvat poliittisiin päätöksentekoprosesseihin ja mitä etuja he ajavat.

5.2 Vastaus edellisiin IRM:n tärkeimpiin suosituksiin

Edellisen IRM-raportin tärkeimmät suositukset

Suositus		Ohjeistiko OGP-prosessissa?
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.	X
3	Parantakaa kansalaisyhteiskunnan edustajien mahdollisuutta osallistua sitoumusten lopullisen laajuuden ja syvyyden määrittämiseen.	✓
4	Jatkakaa maakunta- ja sote-uudistukseen liittyviä sitoumuksia niin, että ne sisältyvät useisiin toimintasuunnitelmiin.	X
5	Arvioikaa ehdotettujen sitoumusten toimeenpanomahdollisuuksia ja lainsäädäntöpohjaa toimintasuunnitelman kehitysprosessin aikana.	X

Hallitus vastasi kahteen viidestä suosituksesta, jotka olivat mukana IRM:n suunnitteluraportissa 2017-2019 (suositukset 1 ja 3). Hallitus mainitsee nykyisessä toimintasuunnitelmassa ongelman, jonka kukin sitoumus pyrkii ratkaisemaan, sitoumusten relevanssin OGP-arvojen kannalta, ja toimeenpanoon liittyvät toimenpiteet sekä aikataulun. Yhteisluontiprosessi sisälsi tapaamisia ja haastatteluja yksittäisten kansalaisyhteiskuntasidosryhmien kanssa, minkä lisäksi järjestettiin laajempi verkkokonsultaatio. Lopulliseen toimintasuunnitelmaan päätyi useita sidosryhmien haastatteluissa esittämiä sekä julkisessa konsultaatiossa esiin tulleita ideoita (kuten esimerkiksi Kansalaisjärjestöakatemia-päivä).

Kolmeen suositukseen (2, 4 ja 5) ei vastattu. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE (joka muodostaa osan monisidosryhmäisestä foorumista) kokoontuu säännöllisesti kuntaministerin kanssa,⁵ mutta ministerillä ei ole foorumissa virallista asemaa. Foorumiin ei myöskään kuulu korkean tason hallintoelimien edustajia. Sitoumukseseen 4 ei vastattu maakunta- ja sote-uudistuksen keskeytymisen ja sen epäselvän tilanteen takia toimintasuunnitelman laatimishetkellä. Hallinto ei arvioinut sitoumusten laillista toteutettavuutta yhteisluonnin aikana mutta saattaa palata tähän toimintasuunnitelman puolenvälin arvioinnissa.⁶ Sitoumukset, joihin liittyy huomattavia lakimuutoksia, kuten lobbarirekisterin kehittäminen (sitoumus 3), sisältävät oletusarvoisesti laillisen toteutettavuusanalyysin.

Julkisesti kommentoitava versio: Ei viittauksia tähän

¹ Yle.fi, Gov't unveils 13-region social and healthcare reform model, 5.6.2020, https://yle.fi/uutiset/osasto/news/govt_unveils_13-region_social_and_healthcare_reform_model/11387295

² Transparency International Latvia, Open Knowledge Finland (2018), Open data and the fight against corruption in Latvia, Sweden and Finland: FINLAND, https://delna.lv/wp-content/uploads/2018/11/OD4AC_FI_Final6.pdf

³ Transparency International Latvia, Transparency International Lithuania, and Open Knowledge Sweden (2019), Open Data and Political Integrity in the Nordic Region, https://delna.lv/wp-content/uploads/2019/11/NB7_OD4PI_Final_cmp.pdf

⁴ Patentti- ja rekisterihallitus, Tietopalvelut ja edunsaajien tiedot, https://www.prh.fi/fi/kaupparekisteri/edunsaajatiedot/tiedot_edunsaajista.html

⁵ Katju Holkeri, valtiovarainministeriö, sähköpostihaastattelu 28.4.2020.

⁶ Ibid.

Julkisesti kommentoitava versio: Ei viittauksia tähän

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 (<https://avoinhallinto.fi>), hallinnon omissa itsearviointiraporteissa oleviin löydöksiin ja muihin prosessia ja sen edistymistä koskeviin arvioihin, joita ovat esittäneet kansalaisyhteiskunnan, yksityisen sektorin tai kansainvälisten organisaatioiden edustajat.

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 kunkin 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.¹

Haastattelut ja sidosryhmien lausunnot

Raportissa on hyödynnetty sidosryhmiltä saatua palautetta haastatteleamalla sekä Suomen julkishallinnon että muiden kuin julkishallinnon edustajia. Valintaprosessi pohjautui kahteen tekijään. Ensinnäkin haastattelut järjestettiin molempien toimintasuunnitelman sitoumusten toimeenpanosta vastaavan ministeriön kanssa. Toiseksi julkishallinnon ulkopuoliset haastattelut valittiin sitoumuksissa mainittujen asioiden kannalta relevantin kokemuksen ja asiantuntijuuden perusteella. Tiettyjen kansalaisyhteiskunnan edustajien kohdalla aiempi kokemus OGP-prosesseista puolsi heidän valintaansa entisestään, sillä se tuki raportin arviointia yhteisluontiprosessista.

IRM:n tutkija teki seuraavat haastattelut sidosryhmien kanssa:

- Kristiina Kumpula, Suomen Punainen Risti (myös SOSTEn ja Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan KANEn jäsen), 17.4.2020, verkkohaastattelu. Keskustelun aiheet: kaikki kommentit, yhteisluonti;
- Niklas Wilhelmsson, oikeusministeriö, 20.4.2020, verkkohaastattelu. Keskustelun aiheet: sitoumukset I-3;
- Katju Holkeri, valtiovarainministeriö (kansallinen OGP-yhteyshenkilö), 21.4.2020, verkkohaastattelu. Keskustelun aiheet: kaikki sitoumukset, OGP-johtajuus ja monisidosryhmäinen prosessi, toimintasuunnitelman yhteisluonti;
- Leela Laura Leskelä, Helsingin Yliopisto (entinen Kehitysvammaliiton Selkokeskuksen työntekijä sekä Avoimen hallinnon työryhmän jäsen), 21.4.2020, verkkohaastattelu. Keskustelun aiheet: sitoumus I, yhteisluonti;
- Sami Älli, Kehitysvammaliitto, 23.4.2020, verkkohaastattelu. Keskustelun aiheet: sitoumus I, sitoumus 4;

Julkisesti kommentoitava versio: Ei viittauksia tähän

- Salla Nazarenko, Transparency International Suomi, 27.4.2020, verkkohaastattelu. Keskustelun aiheet: sitoumus 3;
- Teemu Ropponen, Open Knowledge Finland, 2.6.2020, puhelinhaastattelu. Keskustelun aiheet: sitoumus 4.

Lisäksi viiden asiantuntijan lausunnot hankittiin sähköpostitse:

- Natalia Ollus, YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI), sähköpostihaastattelu 5.5.2020. Keskustelun aiheet: sitoumus 3.
- Leo Kärkkäinen, Suomen tekoälykeskuksen (FCAI Society) eettisen toimikunnan edustajana, sähköpostihaastattelu 8.5.2020. Keskustelun aiheet: sitoumus 4.
- Jouni Tuomisto, Open Knowledge Finland, sähköpostihaastattelu 19.5.2020. Keskustelun aiheet: sitoumus 4.
- Riitta Autere, valtiovarainministeriö, sähköpostihaastattelu 1.6.2020. Keskustelun aiheet: sitoumus 4.
- Johanna Rutenberg, LL-Center, Inclusion Finland FDUV, sähköpostihaastattelu 3.6.2020. Keskustelun aiheet: sitoumus 1.

Tietoa Itsenäisestä raportointimekanismista (IRM)

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

IEP:n nykyisiä jäseniä ovat

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Juanita Olaya

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

Liite I. Sitoumusindikaattorit

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 relevanttiutta suhteessa Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman arvoihin. Toimintasuunnitelmassa mainitun sitoumustekstin tarkan lukemisen pohjalta sitoumuksen relevanttiuden määrittämisessä käytetään seuraavia ohjaavia kysymyksiä:
 - Tiedonsaanti: 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?
- **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:n toimeenpanoraportissa.
- **Paransiko se julkishallinnon avoimuutta?** Tämä muuttuja pyrkii siirtämään mittauksessa käytettävistä indikaattoreista ja tuotetuista tuloksista sen tarkasteluun, kuinka hallintotapa Avoimen hallinnon kumppanuusarvojen suhteen relevanteilla alueilla on muuttunut sitoumuksen toimeenpanon seurauksena. Tämä muuttuja arvioidaan toimintasuunnitelmajakson lopussa IRM:n toimeenpanoraportissa.

Mikä tekee sitoumuksesta tuloshakuisen?

Tuloshakuisella sitoumuksella on enemmän mahdollisuuksia olla kunnianhimoinen ja sen toimeenpanoon. Siinä kuvataan selkeästi:

1. **Ongelma:** Mikä on hallinnollisen ongelman tai työkalun sijaan taloudellinen, yhteiskunnallinen, poliittinen tai ympäristöä koskeva ongelma? (Esimerkiksi ”Sosiaaliavustusten väärin kohdentaminen” on hyödyllisempi kuin ”verkkosivut puuttuvat”).

Julkisesti kommentoitava versio: Ei viittauksia tähän

2. **Vallinut tilanne:** Mikä on toimintasuunnitelman alussa vallinnut tilanne? (Esimerkiksi ”26 prosenttia oikeudelliseen korruptioon liittyvistä valituksista jätetään tällä hetkellä käsittelemättä”.)
3. **Muutos:** Mikä on välillisten tulosten sijaan muutos, johon sitoumuksen toimeenpanon odotetaan johtavan? (Esimerkiksi ”Tietopyyntöjen vastausaikojen kaksinkertaistaminen” on vahvempi tavoite kuin ”julkaistaan vastausprotokolla”).

Tähtimerkinnän saaneet sitoumukset

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 saaneen hallinnon on saavutettava huomattavaa edistystä näissä sitoumuksissa toimeenpanokauden aikana niin, että toimeenpanon valmiusasteen arvioksi tulee **Huomattava** tai **Valmis**.

Nämä muuttujat arvioidaan toimintasuunnitelmajakson lopussa IRM:n toimeenpanoraportissa.

¹ ”Open Government Partnership: Articles of Governance” (OGP, 17.6.2019), <https://www.opengovpartnership.org/articles-of-governance/>

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