

Avoim hallinto Suomessa

VAHVUUKSINA ARVOT, LAINSÄÄDÄNTÖ JA JATKUVA KEHITTÄMINEN

Suomella on kolme erityistä vahvuutta hallinnon avoimuudessa. Ensiksi avoimuus on suomalaisen julkisen hallinnon perusarvo. Toiseksi hallinnon avoimuus on myös vahvasti suomalaisessa lainsäädännössä ja kolmanneksi Suomessa on jatkuvan kehittämisen periaate.

Lainsäädännön osalta avoimuuden ja osallistumisen rakenteita ovat tukeneet etenkin uudistettu perustuslaki, julkisuuslaki, hallintolaki ja kuntalaki.

- **Perustuslain** toisessa pykälässä painotetaan kansalaisten osallistumista *"kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen"*.
- **Julkisuuslaki** avaa kansalaisille ja medialle tiedonsaantioikeuden viranomaisten asiakirjoihin. Ne on pääsääntöisesti määritelty julkisiksi, mikäli erityiset perusteet eivät puolla niiden salaisiksi määrittelyä. Lisäksi laissa on määritelty viranomaisille velvollisuus tiedottaa aktiivisesti.
- **Hallintolaki** korostaa kansalaisten oikeuksia saada tietoa viranomaisilta ja lausua mielipiteensä asioista, joilla on yleisiä ja laajoja vaikutuksia. Hallintolain tarkoituksen määrittelyssä korostettiin avoimuutta ja

hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa, mutta myös kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa julkisen vallan käyttöön, valvoa oikeuksiaan, etujaan ja julkisten varojen käyttöä.

- **Kuntalaki** velvoittaa kuntia pitämään huolta siitä, että kuntalaisilla on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan.

Lisäksi erityislainsäädännössä eri osa-alueilla on veloitteita avoimuuteen ja osallisuuteen (esim. nuorisolaki).

JATKUVA KEHITTÄMINEN

Suomi liittyi avoimen hallinnon kumppanuushankkeeseen (Open Government Partnership) vuonna 2013. Liittymisellä haluttiin osoittaa, että Suomessa sitoudutaan edelleen jatkuvaan hallinnon avoimuuden kehittämiseen. Suomi oli ollut aktiivinen OECD:n (Organisation for Economic Co-operation and Development) "Kansalaiset kumppaneina" -työssä (Citizens as Partners) jo vuodesta 1999. Tuona samana vuonna Valtiovarainministeriö loi nettikeskustelufoorumin Otakantaa.fi. Ideana oli antaa myös yksittäisille kansalaisille ja kansalaisjärjestöille mahdollisuus kuulla ja keskustella hallituksen ja valtionhallinnon hankkeista jo niiden alkuvaiheessa. Foorumi on edelleen olemassa ja on nykyään osa Oikeusministeriön laajempia demokratiapalveluita.

DEMOKRATIAPALVELUT

- **Otakantaa.fi**
on kansalaisten, järjestöjen ja viranomaisten keskinäistä vuoropuhelua ja osallistumista tehostava verkkopalvelu. Palvelu helpottaa kansalaisvaikuttamista ja tiedonsaantia sekä lisää päätösten valmistelun ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja parantaa niiden laatua.
- **Nuortenideat.fi**
on valtakunnallinen nuorten vaikuttamispalvelu, jonka avulla nuoret voivat helposti tehdä ehdotuksia, osallistua ja vaikuttaa heitä koskeviin asioihin.
- **Kuntalaisaloite.fi**
-verkkopalvelussa voi tehdä palvelussa mukana oleville kunnille kuntalaisaloitteita sekä kannattaa ja seurata muiden tekemiä aloitteita.
- **Kansalaisaloite.fi**
Kansalaisaloitteella ehdotetaan uutta lakia, muutosta olemassa olevaan lakiin tai olemassa olevan kumoamista. Kansalaisaloite etenee eduskunnan käsiteltäväksi, jos se on kerännyt vähintään 50 000 kannatusilmoitusta kuuden kuukauden kuluessa.
- **Lausuntopalvelu.fi**
voit pyytää ja antaa lausuntoja sähköisesti. Kaikki julkishallinnon viranomaiset voivat julkaista lausuntoja.

2000-luvun alussa osallisuudessa ja avoimuudessa tapahtui paljon. Hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikka-ohjelma edisti kansalaisvaikuttamisen tietopohjan vahvistamista ja teki uusia avauksia avoimuuden ja osallisuuden edistämiseksi. Monet edellä mainitut demokratiapalvelut ideoitii tuona aikana. Kuule kansalaista -hanke, joka oli osa kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa, teki käsikirjan virkamiehille ja viranhaltijoilla ja loi periaatteet kansalaisten osallisuuden edistämiseksi. Ministeriöiden kansliapäälliköt, Kuntaliiton johto ja kaupunginjohtaja allekirjoittivat nämä periaatteet ja lupasivat samalla myös itse edistää niiden toimeenpanoa omilla työalueillaan.

AVOIMEN HALLINNON PAINOPISTEET SUOMESSA

Suomessa avoimen hallinnon työ on koko julkisen sektorin yhteistä. Avoimen hallinnon ohjelmassa ovat mukana ministeriöt, virastot, kunnat ja alueet.

Päätavoitteena työssä on vahvistaa kansalaisten hallintoa kohtaan tuntemaa luottamusta. Tämä on mahdollista vain, jos hallinnon rakenteet, toiminta ja sen tuottamat palvelut ovat ymmärrettäviä ihmisille ja jos osallistuminen päätöksenteon ja palveluiden suunnitteluun ja hyvinvointiyhteiskunnan kehittämiseen laajemminkin on mahdollista. Avoimuuden edistämisen pitää olla osa kaikkea hallinnon työtä ja kehittämistä.

KAIKKIEN OSALLISUUS

Avoimen hallinnon työssä on pidetty erityisen tärkeänä edistää kansalaisten mahdollisuuksia osallistua julkisen hallinnon päätöksenteon ja kehittämisen valmistelutyöhön. Tämä on tarkoittanut, että on pyritty pitämään huolta osallisuusmahdollisuuksista ja niiden saavutettavuudesta. Erilaiset osallisuuden muodot toimivat vain, jos ihmiset voivat ne löytää. Siksi avoimen hallinnon kansallisissa ohjelmissa Suomessa on erityisesti painotettu pyrkimystä parantaa suhteellisesti heikommassa asemassa olevien, kuten lasten, osallistumis- ja osallisuusmahdollisuuksia.

Viime vuosina on painopiste ollut lasten, nuorten ja ikäihmisten osallisuuden edistämässä. Vuosittaisessa Lasten oikeuksien ajankohtaispäivässä, joka on järjestetty kansalaisjärjestöjen ja hallinnon yhteistyönä on tehty työtä lapsivaikutusten arvioinnin kehittämiseksi talousarvioissa ja lainsäädännön valmistelussa. Toinen esimerkki tästä työstä on vanhusneuvostoille järjestettävä vuotuinen päivä, jonka tarkoituksena on auttaa jakamaan hyviä käytäntöjä ja edelleen kehittämään vanhusneuvostojen työtä.

YMMÄRRETTÄVYYS

Ymmärrettävyys ja selkeä kieli ovat yksi avoimuuden edellytys. Tämän asian suomalaiset kansalaisjärjestöt nostivat esille useita kertoja jo ennen kuin Suomi liittyi avoimen hallinnon kansainväliseen kumppanuushankkeeseen. Kaikissa tähänastisissa Suomen avoimen hallinnon kansallisissa toimintaohjelmissa on ollut sitoumuksia selkeästä kielestä ja ymmärrettävyydestä. Näissä sitoumuksissa selkeä kieli ei ole tarkoittanut vain puhuttua tai kirjoitettua kieltä, vaan myöskin visualisointien ja infografiikan lisäämistä. Yksi haaste ovat lakien nimet. Ne voivat olla hyvin monimutkaisia. Siksi yksi tavoite on ollut, että laeista olisi myös yksinkertaisempi nimi ja sisällön lyhyt helpommin ymmärrettävä tiivistelmä. Jos niin oleellinen osa kuin lainsäädäntö – ja jo lain nimi – on jotain mitä kansalaisten on vaikea ymmärtää, se voi vaikuttaa osallisuuteen ja myös lakien noudattamiseen. Tekstit, joita

hallinto tuottaa ovat usein monimutkaisia ja työtä on tehty, jotta niitä jatkossa yhä enemmän myös testattaisiin etukäteen kansalaisilla ja asiakkailla. On tärkeää huomata, että selkeässä kielessä ei ole kyse vain sanoista, vaan koko prosessista ja asenteesta kansalaiseen ja asiakkaisiin.

Periaatteemme on, että tieto ei ole aidosti julkista, jos se ei ole ymmärrettävässä muodossa.

Selkeää kieltä on edistetty virkakielikampanjalla ja virkamiesten valmennuksella. Vuoden 2019 kyselyssä valtion virastoilla ja kunnilla 71% vastanneista kertoi, että työtä on tehty selkeän kielen edistämiseksi. Tämä on tarkoittanut päätösten kielen kehittämistä selkeämmäksi, uusien ohjeistuksien tekemistä, nettitekstien läpikäyntiä, palvelumuotoilua, enemmän tekstejä selkokielellä, valmennusta ja ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttöä tekstien muotoilussa.

AVOIN DATA

Avoimen datan työstä yksi erityinen esimerkki on hankintadatan avaaminen. Valtionhallinto julkaisee mitä se ostaa,

keneltä ja millä hinnalla. Tämä data on ollut avoimena datana vuodesta 2017. Lisäksi siitä on kehitetty avoin palvelu (www.tutkihankintoja.fi), jonka kautta kansalaiset ja yritykset pääsevät lähes reaaliajassa tarkastelemaan valtion hankintoja. Tämän palvelun sisältö on hankintadata, josta näkyy mitä valtion organisaatiot ovat ostaneet ja mistä.

HALLINTO MAHDOLLISTAJANA

Monet avoimen hallinnon työalueet ovat sellaisia, joissa hallinto pyrkii toimimaan paremmin, olemaan avoimempi, läpinäkyvämpi, ja enemmän osallistumiseen ja osallisuuteen suuntautunut. On kuitenkin tärkeää, että hallinto on myös mahdollistaja. Tässä työssä tärkeää on ollut muun muassa poistaa esteitä, joita yksittäiset ihmiset tai kansalaisjärjestöt voivat kohdata vapaaehtoistyössä. Yksi konkreettinen työ on ollut, että Oikeusministeriö on koonnut kaiken tärkeän tiedon, säännöt ja normit vapaaehtoistyöstä Suomi.fi -sivuille, jotta ne olisivat helpommin löydettävissä.

Kuva:
Avoimen hallinnon työalueet Suomessa



SISÄINEN AVOIMUUS JA OSALLISUUS

Sosiaalisen median työkaluja voi olla helppo käyttää, mutta virkamiehet ja viranhaltijat tarvitsevat tukea ja valmennusta kehittääkseen vuoropuhelu- ja vuorovaikutustaitojaan. Hallinto ei voi odottaa, että kaikilla automaattisesti on uudenlaisten välineiden vaatimaa osaamista. Siksi valmennusta tarvitaan samoin kuin johdon esimerkkiä.

Kansalaisten osallisuuden edistäminen vaikuttaa myös siihen, mitä hallinnon organisaatioissa sisäisesti tapahtuu. Meidän pitää huolehtia, että myös sisäinen osallisuus on kunnossa. Siksi myös se on yksi kehittämisen osa-alue avoimen hallinnon työssä.

TOIMEENPANON VARMISTAMINEN

Suomen avoimen hallinnon toimintaohjelmissa on monia kunnianhimoisia tavoitteita. On elintärkeää, että ne kaikki yritetään saada laajasti toimeenpantua. Siksi yksi aivan keskeinen piirre Suomen avoimen hallinnon työssä ovat verkostot, jotka tukevat toimeenpanoa niin kansallisella kuin paikallisellakin tasolla.

Valtionhallinnon avoimen hallinnon virkamiesverkostossa on jäseniä useimmista ministeriöistä ja virastoista. Verkoston jäsenten roolina on edistää avointa hallinto omassa virastossaan. Käytännössä tämä tarkoittaa hyvin käytäntöjen jakamista, avoimen hallinnon periaatteiden viemistä virastojen johtoryhmiin ja johdon agendalle sekä raportoimista siitä, mitä omassa virastossa on tehty avoimen hallinnon vahvistamiseksi. Avoimen hallinnon virkamiesverkosto tapaa noin neljä kertaa vuodessa. Virastot ja ministeriöt järjestävät tilaisuuksia, joissa esitellään käynnissä olevaa työtä avoimen hallinnon eri osa-aleuiden näkökulmista. Tapaamisissa jaetaan ajankohtaista tietoa kotimaasta ja kansainvälisiä avoimen hallinnon kuulemisia.

Kuntaliitto koordinoi kuntien demokratiaverkostoa. Tähän verkostoon kuuluu jäseniä kunnista, valtionhallinnosta ja kansalaisjärjestöistä. Verkosto kehittää ja vahvistaa kuntademokratiaa ja tarjoaa väylän eri toimijoille vertaisoppimiseen. Verkosto on myös tiedon- ja kokemusten, hyvien käytäntöjen, kehittämisideoiden ja vertaistuen foorumi.

Valtionhallinnon virkamiesverkosto ja kuntien demokratiaverkosto tekevät yhteistyötä jakamalla tietoa ja järjestämällä yhteistilaisuuksia.

Avoimen hallinnon kansallisen toimintaohjelman toimeenpanosta vastaa Valtiovarainministeriö, jossa on tätä tarkoitusta varten pieni tiimi. Toimeenpanon tukena on myös tukiryhmä, jossa on jäseniä kansalaisjärjestöistä, ministeriöistä ja virastoista, kunnista ja yliopistosta. Tällä tukiryhmällä on merkittävä rooli ohjelman eteenpäin viemisessä.

KAIKKI MUKANA

Muutoksen tahti maailmassa kiihtyy. Meillä on hienoja mahdollisuuksia esimerkiksi digitalisaation kautta tukea osallisuutta monin uusin tavoin. Mutta on myös uhkia. Yksi iso haaste on, miten varmistamme, että emme vain rakenna uudenlaisia osallistumisen tapoja eliiteille. Meidän pitää kiinnittää erityistä huomioita siihen, että turvataan ja kehitetään yhteiskunnassa suhteellisesti heikommassa asemassa olevien, kuten lasten, nuorten, ikäihmisten ja maahanmuuttajien osallistumismahdollisuuksia. Tämä on ollut erityisenä painopisteenä avoimen hallinnon toimintaohjelmissa ja toimenpiteissä. Suomessa on myös Digi arkeen -neuvottelukunta, jossa on jäsenenä kansalaisjärjestöjä ja tutkijoita. Neuvottelukunta ja jonka painopisteenä on nimensä mukaisesti digitalisaatio ja julkiset palvelut ja miten toimintatapoja uudistetaan käyttäjälähtöisiksi ja digitaaliseksi niin, että ne ovat yhtäläillä kaikkien kansalaisten saavutettavissa ja käytettävissä heidän iästään, taidoistaan, olosuhteistaan tai asuinpaikastaan riippumatta.

AVOIMUUDELLA LUOTTAMUSTA

Usein on sanottu, että kansalaisten osallisuudella on välillistä arvoa eli, että se johtaa parempiin tuloksiin vähemmällä kustannuksilla, innovatiivisempiin ratkaisuihin, vastaa paremmin monikulttuurisuuteen, auttaa käyttämään resursseja paremmin ja lisää ihmisten sitoutumista päätöksiin.

Mutta avoimuudella on myös itseisarvo ja se lujittaa luottamusta ja vahvistaa demokratiaa. Julkisen keskustelun ja osallistumisen kautta syntyy yhteinen sitoutuminen yhteisten tulevaisuutta koskeviin päätöksiin ja vaikutusten aikaansaamiseen.

Osallisuudessa trendi pitää olla tien löytäminen kuulemisesta laajempaan yhteiskunnalliseen dialogiin. Siihen liittyy haasteita eikä vähiten hyvälle hallinnolle, mutta myös aktiiviselle kansalaisuudelle ja kansalaisyhteiskunnalle.

Kun Suomi liittyi avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan, niin päähuoli ja syy liittymiseen oli se näkemys, että me tarvitsimme erityisesti uusia polkuja, joiden kautta vahvistaa luottamusta yhteiskunnan eri toimijoiden kesken. Näin haluttiin varmistaa, että kaikilla on mahdollisuus osallistua yhteiskunnan kehittämiseen. Nämä ovat keskeisiä tavoitteita myös tulevina vuosina.

Suomen IV kansallinen avoimen hallinnon toimintaohjelma on nelivuotinen (9/2019–9/2023). Nelivuotiskausi mahdollistaa pitkäjänteisemmän työn ja paremman yhteyden hallitusohjelman tavoitteisiin. Toimintaohjelma painottaa kestävästä avoimuudesta eli sitä, että avoimuus ei ole projekti, vaan osa kaikkea hallinnon toimintaa.