

# Avoim hallinto

Taustamuistio avoimen hallinnon  
V kansallisen toimintaohjelman laadinnan  
tueksi



# Avoim Hallinto

6.2.2023

[www.avoinhallinto.fi](http://www.avoinhallinto.fi)

## Taustamuistio avoimen hallinnon V kansallisen toimintaohjelman laadinnan tueksi

Tämä muistio on laadittu Avoimen hallinnon V toimintaohjelman laadintaprosessin tueksi. Muistiossa kuvataan toimintaympäristön muutoksia ja lähtökohtia V toimintaohjelman (2023-2027) laadintaan. Muistio on jaettu lukuihin:

1. Miksi avoimuus on tärkeää?
2. Mitä avoimen hallinnon työ on?
3. Miten toimintaympäristö on muuttunut?
4. Avoimen hallinnon toimintaohjelman laadinta
5. Avoimen hallinnon työn tulevista lähtökohdista

### 1. Miksi avoimuus on tärkeää?

Hallinnon avoimuus rakentaa luottamusta, turvallisuutta ja uskoa tulevaan. Hallinnon avoimuus on julkishallinnon toimijoiden yhteinen arvo, päämäärä ja kehittämisen kohde. Avoin hallinto tarkoittaa hallinnon toimien läpinäkyvyyttä, eettisyyttä, tilivelvollisuutta ja tiedon sekä palvelujen saatavuutta. Se tarkoittaa myös kansalaisten osallisuuden mahdollistamista päätöksenteon valmistelussa, palvelujen suunnittelussa ja toteutuksessa. Avoin hallinto merkitsee hallinnon vastaanottavaisuutta uusille ideoille, vaatimuksille ja tarpeille. Avoimen hallinnon toimintatapa on väline parantaa demokratian laatua, jotta se paremmin vastaisi ihmisten tarpeisiin.

Avoimuuden edistämisen lähtökohtina avoimen hallinnon työssä ovat olleet:

1. Luottamus - Vahvistetaan kansalaisten sekä muiden yhteiskunnan toimijoiden ja hallinnon välistä luottamusta.
2. Osallisuus - Edistetään kaikkien mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnan kehittämiseen.
3. Läpinäkyvyys - Varmistetaan hallinnon toiminnan läpinäkyvyys tietoa avaamalla.
4. Korruption torjunta - Kehitetään hallinnon avoimuutta korruption ennaltaehkäisemiseksi.

Avoimuuden vahvistamisella on suorat vaikutuksensa. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n (Organisation for Economic Co-operation and Development, [www.oecd.org](http://www.oecd.org)) ja läpinäkyvämmän, tuloksellisemman ja tilivelvollisemmän hallinnon kehittämistä edistävän OGP:n ([www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org)) mukaan avoimen hallinnon uudistukset parhaissa tapauksissa:

- edistävät innovaatioita,
- auttavat saavuttamaan vaikuttavuutta vähemmällä kustannuksilla,
- vahvistavat lakien noudattamista,
- auttavat paremmin sovittamaan politiikkalinjaukset ja palvelut ihmisten tarpeisiin,
- tukevat hallintoa saavuttamaan tavoitteensa tehokkaammin ja tuloksellisemmin sekä
- edesauttavat tasa-arvoisempaa ja kaikkien osallisuuden mahdollistavaa sosiaalista ja taloudellista kehitystä.

Avoimuuden välilliset vaikutukset ovat kuitenkin vieläkin tärkeämpiä. Erityisen tärkeitä vaikutuksia ovat demokratian vahvistuminen ja lisääntynyt luottamus yhteiskunnassa.

## 2. Mitä avoimen hallinnon työ on?

Avoimen hallinnon työssä on määritelty kahdeksan pysyvää työaluetta. Niitä kehitetään laajassa yhteistyössä. Nämä työalueet ovat:

- **Julkisuus** - Julkisuusperiaate merkitsee oikeutta saada tietoja viranomaisten toiminnasta.
- **Ymmärrettävyys** - Hallinnon tekstit, palvelut ja uudistukset ovat selkeitä ja ymmärrettäviä.
- **Osallisuus** - Kaikilla halukkailla on mahdollisuus osallistua asioiden valmisteluun ja kehittämiseen. Hallinto on vastaanottavainen uusille ideoille, vaatimuksille ja tarpeille.
- **Avoin toiminta** - Hallinto kehittää toimintaansa avoimemmaksi kaikilla osa-alueillaan.
- **Hallinto mahdollistajana** - Hallinto tukee kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia ja poistaa kansalaisyhteiskunnan toiminnan esteitä.
- **Avoin data** - Dataa on saatavilla avoimessa ja koneluettavassa muodossa.
- **Viestintä** - Viestintä on kaksisuuntaista ja kuuluu keskeisenä osana kaikkeen avoimen hallinnon työhön.
- **Luottamus** - Luottamus on avoimen hallinnon työn keskeinen tavoite, mutta se on myös työalue, jolla pyritään muun muassa lisäämään tietopohjaa siitä, miten luottamusta voidaan edistää ja arvioida.

Kaikilla kahdeksalla alueella tehdään jatkuvaa kehittämistyötä. Avoimen hallinnon strategia laadittiin vuonna 2020 linjaamaan, mitkä ovat avoimen hallinnon keskeisimmät prioriteetit vuoteen 2030. Avoimen hallinnon toimintasuunnitelma puolestaan linjaa aina nelivuotiskaudeksi keskeiset avoimen hallinnon edistämiseksi sovitut sitoumukset ja toimenpiteet.



Avoimen hallinnon strategian visiona on rakentaa kansalaisten luottamusta, turvallisuutta ja uskoa tulevaisuuteen. Strategia koostuu neljästä avoimen hallinnon painopisteestä, ja ne ohjaavat osaltaan Avoimen hallinnon työtä ja toimintaohjelman laadintaa.

- 1) Avoin hallinto on vuoropuhelun vahvistaja yhteiskunnassa.
- 2) Avoin hallinto edistää kaikkien oikeutta ymmärtää ja tulla ymmärretyksi.
- 3) Johtaminen ja osaaminen varmistavat kaikkien mahdollisuuden osallisuuteen.
- 4) Suomi on avoimen hallinnon aktiivinen edistäjä kansainvälisesti.

Suomi liittyi vuonna 2013 avoimen hallinnon kansainväliseen kumppanuusohjelmaan (Open Government Partnership, OGP). Jäsenyyteen kuuluu, että kukin maa laatii mahdollisimman avoimella valmistelulla toimintaohjelman. Toimintaohjelma sisältää sitoumukset ja tavoitteet keskeisimmille prioriteeteille seuraavalle neljälle vuodelle. Toimintaohjelman toimeenpanon tueksi asetetaan työryhmä, joka koostuu toimenpiteiden kannalta tärkeistä toimijoista niin julkiselta sektorilta kuin kansalaisyhteiskunnasta.

Vuosina 2013–2023 toimintaohjelmat ovat sisältäneet sitoumuksia avoimesta toiminnasta, avoimesta datasta, selkeästä ja selkokielestä sekä selkeästä hallinnosta, hallinnosta mahdollistajana, lasten, nuorten ja ikäihmisten osallisuudesta, ymmärrettävyydestä, avoimesta maakunnasta, julkisuudesta, kestävästä avoimuudesta, avoimen hallinnon strategiasta, avoimuusrekisteristä, avoimesta datasta ja dialogeista.

Kolme ensimmäistä toimintaohjelmaa oli kaksivuotisia OGP:n ohjeistuksen mukaisesti. Vuonna 2019 kuitenkin päätettiin, että Suomessa toimintaohjelma on tarkoituksenmukaisempaa tehdä neljäksi vuodeksi. Näin toimeenpanoon on mahdollista panostaa riittävästi. Tämän jälkeen OGP:n ohjeistusta on muutettu ja uudet ohjeet mahdollistavat nelivuotisen ohjelman. Muutamat muut maat ovat jo seuranneet Suomen esimerkkiä. Nyt vuonna 2023 laadittavasta Suomen toimintaohjelmasta on tulossa nelivuotinen.

### 3. Miten toimintaympäristö on muuttunut?

Edellisen toimintaohjelman laadinnan jälkeen toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Vuonna 2020 alkanut maailmanlaajuinen koronapandemia on koetellut suomalaista yhteiskuntaa. Se on nostanut esiin ja korostanut monia avoimeen hallintoon liittyviä kysymyksiä. Yksi tällainen on esimerkiksi aikaisempaa vakavampi tahallinen ja tahaton väärän tiedon levittäminen. Korona-aikana on syntynyt kuitenkin myös avoimen hallinnon ja kansalaisten osallisuuden kannalta merkittäviä innovaatioita kuten poikkeusaikojen dialogien pohjalta syntynyt Kansallisten dialogien malli. Vuoden 2022 alussa käynnistynyt Venäjän oikeudeton hyökkäyssota Ukrainaan on puolestaan nostanut demokratian puolustamisen niin Suomessa kuin kansainvälisestikin tärkeyslistan kärkeen. Hallinnon avoimuus on yksi demokratian keskeisiä kulmakiviä.

Suhteessa moniin muihin maihin on suomalainen avoin hallinto pystynyt toimimaan viime vuosien hankalassa toimintaympäristössä olosuhteisiin nähden tehokkaasti ja vaikuttavasti. Olemassa olevat ja nousevat geopoliittiset, sosioekonomiset, ilmastonmuutoksen, luontokadon ja digitalisaation tuomat ongelmat vaikuttavat merkittävästi tulevina vuosina ja vuosikymmeninä. Samalla on pystyttävä vastaamaan kansalaisten kasvaviin ja muuttuviin odotuksiin. Nämä odotukset koskevat hallinnon vastaanottavaisuutta, avointa hallintoa, julkisen sektorin etiikkaa, hallinnon reagoitakykyä ja innovatiivisuutta. Julkisen hallinnon kyky toimia avoimesti ja eettisesti oikein ei voi horjua haastavissa olosuhteissa, vaan demokraattista hallintomallia on entisestään syvennettävä ja suojeltava.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus on suuri hallinnollinen uudistus, jonka johdosta useat kunnilla olleet vastuut siirtyvät täysin uudelle toimijalle. Uudistus lisäsi myös uuden

demokratian kerroksen, koska esimerkiksi vammais- ja vanhusneuvostojen toimintaa on jatkossa kunnallisella ja alueellisella tasolla. Hyvinvointialueiden lakisääteisiä tehtäviä ovat toiminnan alkaessa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestäminen, joten niiden rooli luottamuksen vahvistajana yhteiskunnassa on merkittävä. Toiminnan avoimuuden tärkeyttä ei voi korostaa liikaa.

Viime vuosina on tehty useita arvioiteja, joissa on joko suoraan arvioitu jotakin avoimen hallinnon osa-alueita kuten luottamus ja hallinto mahdollistajana tai niillä on ollut vahva linkki avoimen hallinnon työhön.

OECD:n tekemässä luottamusarvioinnissa, joka valmistui vuonna 2021, nousi esiin suomalainen paradoksi. Suomalaisella paradoksilla tarkoitetaan sitä, että vaikka kansalaisten luottamus julkiseen hallintoon on suhteellisen vahvaa, on luottamus sekä omiin kykyihin (sisäinen kansalaispätevyys) kuin usko omiin vaikutusmahdollisuuksiin (ulkoinen kansalaispätevyys) selkeästi verrokkimaita eli Pohjoismaita matalampi. Vain 40 % suomalaisista luotti mahdollisuuksiinsa vaikuttaa. OECD pitää suomalaisen demokratiajärjestelmän yhtenä suurimpana heikkoutena kansalaisten osallistumisen eriarvoistumista ja toteaa, että on tarpeen laajentaa osallistumismahdollisuuksia, joilla kansalaisten näkemyksiä ohjataan päätöksentekoon.

OECD on myös arvioinut kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä Suomessa. Maaraportti Suomesta tehtiin vuosina 2020-21. Lisäksi on ilmestynyt OECD-maat kattava vertailuraportti, jossa on tieto 33 jäsenmaasta ja 19 ei-jäsenmaasta. Vertailuraportti julkaistiin vuoden 2022 lopussa. OECD-arvion mukaan Suomi on sitoutunut vahvasti demokratian, ihmisoikeuksien ja avoimen hallinnon edistämiseen. Tämä toteutuu niin lainsäädännössä kuin poliittisissa viitekehyksissä ja viime vuosikymmeninä myös monissa strategioissa. Suomi on siten sitoutunut myös kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien ja kansalaisten osallistumisen edistämiseen ja turvaamiseen.

OECD mainitsee Suomen tilaamassa arvioinnissa suosituksina eri keinoja, joilla edistää kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä. Näitä keinoja ovat:

- 1) kansalaisten, kansalaisjärjestöjen ja neljännen sektorin osallistumisen lisääminen,
- 2) yhdenvertaisten kansalaisvapauksien vahvistaminen,
- 3) tiedotusvälineiden vapauden ja digitaalisten oikeuksien turvaaminen sekä
- 4) suotuisan toimintaympäristön takaaminen kansalaisyhteiskunnan toimijoille.

Suotuisan toimintaympäristön takaamisessa OECD korosti järjestörahoituksen ja varainkeruun saavutettavuutta, byrokratian keventämistä, valtion tukea innovaatioihin ja kokeiluihin nykyistä väljemmillä kriteereillä, jotta voidaan taata järjestöjen toimintavapaus ja autonomia.

Yhdeksi Suomen ongelmaksi OECD nosti lisääntyneen maalittamisen ja vihapuheen. Tästä ja sananvapaudesta järjestettiin kansalaispaneeli osana arviointia. Kansalaispaneeli teki 26 suositusta.

OECD puolestaan tunnisti Suomen kansalaisyhteiskunnan haasteiksi:

- 1) Väestön kehitys (ikäntyminen ja maahanmuutto)
- 2) Ulkopuolelle jääminen (taustalla sosioekonominen asema, matala koulutus ja ammatillinen osallistuminen)
- 3) Lehdistön vapauksien ja oikeuksien sekä digitaalisten oikeuksien vahvistamisen turvaaminen
- 4) Jatkuvasti turvattava kansalaisvapauksien vahva perusta ja valvontamekanismien toimivuus (lainsäädäntö ja instituutiot kuten eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskansleri, sekä esimerkiksi tasa-arvo-, yhdenvertaisuus-, tietosuoja- ja lapsiasianvaltuutettu jne.)
- 5) Viharikokset, maalittaminen ja vihapuhe tiettyjä ryhmiä kohtaan
- 6) Naisiin kohdistuva syrjintä ja väkivalta
- 7) Sosiaalinen syrjäytyminen (etenkin alkuperäiskansat, saamelaiset ja osa maahanmuuttajaryhmiä)
- 8) Kansainväliset trendit: lehdistöön ja toimittajiin kohdistuva vihapuhe ja häirintä

- 9) Kunnianloukkauksen kriminalisointi saattaa vaikeuttaa lehdistönvapautta (ihmisoikeusjärjestöjen mukaan)
- 10) Digitalisoituneessa yhteiskunnassa tiedon saanti, käyttäjälähtöisen digitaalisen hallinnon vahvistaminen ja tiedonkeräys ja yksityisyydensuoja kysymykset nopeasti kehittyvän teknologian aikana
- 11) Mahdollistavan toimintaympäristön turvaaminen kansalaisyhteiskunnalle (kansalaisjärjestöille ja neljännelle sektorille), kun haasteina ovat järjestöjen itsemääräämisoikeuden pieneneminen, strategisen ohjauksen puute, riittämätön vaikutusten arviointi ja raskas byrokratia rahoituksessa ja varainhankinnassa.
- 12) Kansalaisten osallisuus - etenkin niiden, jotka eivät normaalisti osallistu ja jotka ovat asianosaisia

OECD:n kansainvälinen raportti (Global Report on Civic Space) tarjoaa kymmenen ohjaavaa ylätasoa suositusta. Näillä suosituksilla halutaan suojata ja edistää ilmaisunvapautta ja rauhanomaista kokoontumisvapautta; vahvistaa osallisuutta syrjinnän, syrjäyttämisen ja marginalisoinnin vaikutuksilta; tukea ihmisoikeuksien puolustajien, lehdistön tai ilmoittajan suojelua; edistää julkisen edun mukaisia tietoverkostoja; suojata kansalaisyhteiskunnan verkossa tapahtuvaa toimintaa (ml. vihapuheelta ja mis- ja disinformaatiolta) ja yksityisyyttä sekä tietosuojaa; vahvistaa kansalaisjärjestötoiminnan mahdollistavaa toimintaympäristöä; edistää johdonmukaisia toimintaperiaatteita (niin kansallisesti kuin kansainvälisessä yhteistyössä); sekä turvata kansalaisten ja sidosryhmien osallistumista julkiseen päätöksentekoon että avointa, läpinäkyvää ja vastuullista hallintoa.

OECD:n arviointien lisäksi avoimen hallinnon tilaa on käsitelty myös Sitran Demokraattiset osallistumismahdollisuudet Suomessa (9/2022), oikeusministeriön demokratiapolitiikan periaatepäätöksessä (11/2022), ja valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuorossa (12/2022).

Oikeusministeriön marraskuussa 2022 julkaisema valtioneuvoston periaatepäätös suomalaisesta demokratiapolitiikasta 2020-luvulla linjaa suomalaisen demokratiapolitiikan tavoitteista 2020-luvulla. Suomessa demokratian perinne on vahva, mutta epävakaa maailmantilanteessa on entistä tärkeämpää puolustaa toimivaa demokraattista järjestelmää kansallisella ja kansainväliselläkin tasolla. Kansanvaltaisuudesta ja osallistumisoikeuksista säädetään perustuslain 14 §:ssä, jonka 4 momentti edellyttää valtiovallalta aktiivisia toimia kansalaisten osallistumisen edistämiseksi. Kansalaisten osallistumista voidaan edistää lainsäädäntötoimilla, jotka luovat edellytyksiä osallistumiselle sekä edistämällä toivottujen toimintatapojen käyttöönottoa hallinnon eri tasoilla. Hyviä käytäntöjä ja sopivia toimintatapoja tulisi kehittää yhteistyössä kansalaisten kanssa. Kansalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen tulee nähdä voimavarana, todetaan periaatepäätöksessä.

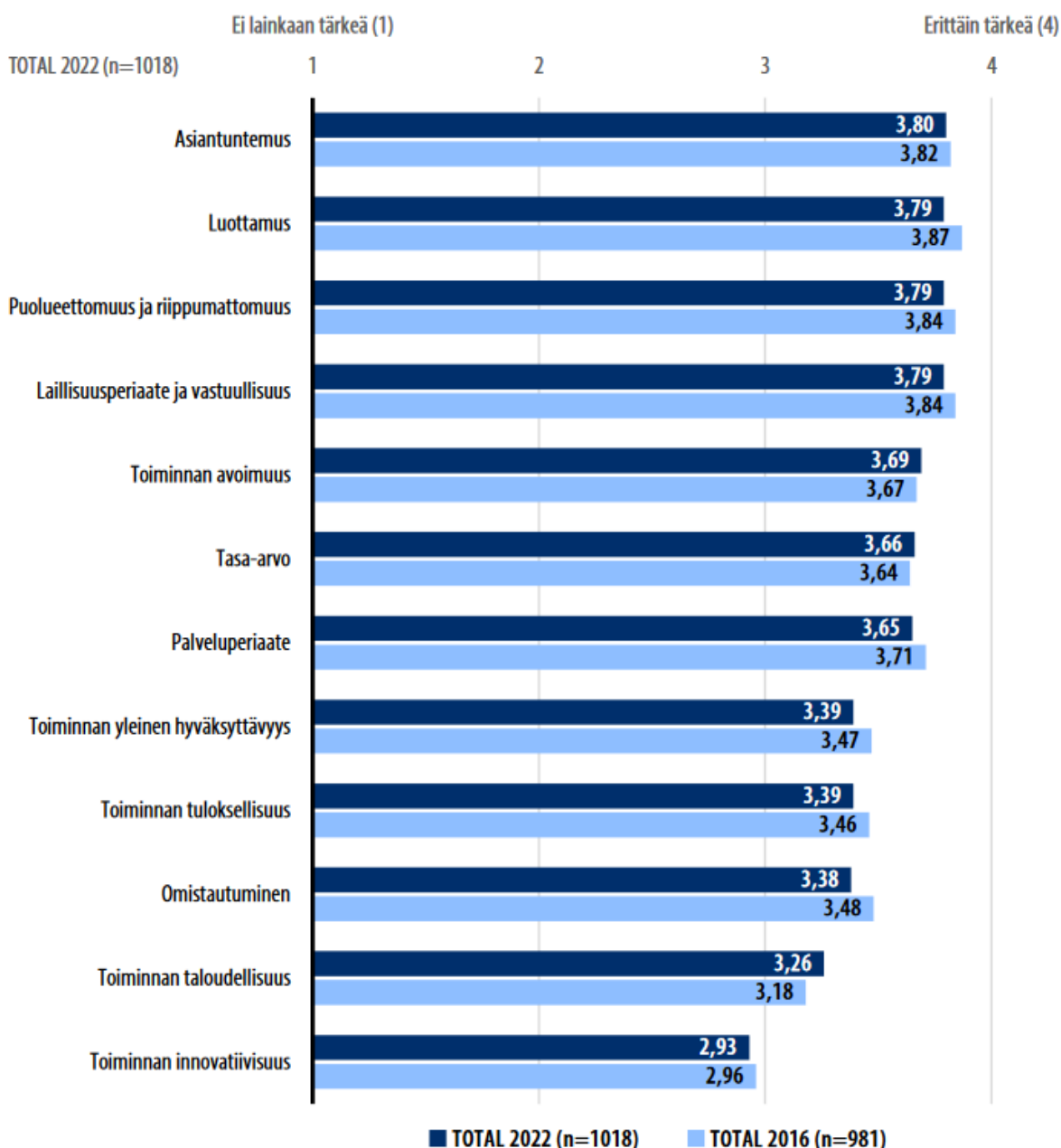
Sitran tekemä Demokraattiset osallistumismahdollisuudet Suomessa -kyselytutkimus selvitti kansalaisten sekä kunta- ja hyvinvointialueella toimivien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden näkemyksiä osallistumisesta päätöksentekoon ja demokratian tulevaisuuskuvista. Siinä noin 700 000 suomalaista kertoo halustaan osallistua päätöksentekoon enemmän, jos se olisi nykyistä helpompaa. Selvityksen mukaan kaksi kolmasosaa suomalaisista näkee, että päätöksenteko pitäisi tuoda lähemmäksi tavallista ihmistä. Toisaalta selvitys osoitti, että Päätäjät ja viranhaltijat eivät kuitenkaan luota kansalaisten kykyyn osallistua yhteiskunnallisia asioita koskevaan keskusteluun ja päätöksentekoon. Luottamushenkilöistä vain 19 prosenttia ja viranhaltijoista 14 prosenttia on samaa mieltä väittämästä ”yleisesti kansalaisilla on riittävät valmiudet osallistua monimutkaisia päätöksiä koskevaan keskusteluun”. Lisäksi vain kolmannes päättäjistä uskoo, että kansalaisilla on valmiudet arvioida päätöksentekijöiden toimintaa.

Valtiovarainministeriön joulukuussa 2022 julkaisemassa virkamiespuheenvuorossa (Uudistuva ja kestävä Suomi) todetaan, että tulevilla vaalikaudella on lisättävä avoimuutta ja yhteistyötä yhteiskunnan eri toimijoiden välillä. Näin saadaan laajemmin kansalaiset ja yhteisöt mukaan, sekä parannetaan yhteistä ymmärrystä ratkaisua vaativista asioista. Samalla parannetaan

päätöksenteon valmistelun laatua sekä tehtyjen päätösten toimeenpanoa. Julkisen keskustelun avulla ja kansalaisten osallistumista helpottamalla voidaan vahvistaa yhteistä sitoutumista tulevaisuutta koskeviin päätöksiin ja vaikutusten aikaansaamiseen.

Valtiovarainministeriö toteutti Valtionhallinnon virkamiesetiikan ja -moraalin tila kansalaiskyselyn vuonna 2022. Kyselyyn vastasi yhteensä 1 018 henkilöä (15–79-vuotiasta). Kyselytutkimuksen kohteena olivat kansalaisten mielipiteet valtionhallinnon arvojen tärkeydestä ja toteutumisesta virkamiesten toiminnassa. Kansalaisten mielestä virkamiesten toiminnan avoimuus oli viidenneksi tärkein. Avoimuuden toteutumisessa on tapahtunut positiivista kehitystä (2,28 → 2,44), mutta jopa 30 prosenttia vastaajista koki toiminnan avoimuuden toteutuvan melko huonosti ja 12 prosentin mielestä avoimuus toteutuu erittäin huonosti. Vuoteen 2016 verrattuna kansalaisten huoli avoimuudesta ja luottamuksesta on vähentynyt. Enemmistö suomalaisista (62 %) pitää valtionhallintoa ja sen virkamiesten toimintaa oman luottamuksensa arvoisena. Epäluottamusta kokevien osuus on vähentynyt hieman vuodesta 2016.

### Kuinka tärkeä arvo tämä mielestäsi on?



Kansalaisjärjestöjen ja hallinnon edustajien keskusteluja on käyty muun muassa osana avoimen hallinnon kansalaisjärjestöakatemiailaisuuksia. Syksyn 2022 valtakunnallisessa kansalaisjärjestöakatemiassa todettiin, että kansalaisyhteiskunnalla on merkittävä rooli turvallisuuden, resilienssin ja luottamuksen luomisessa ja vahvistamisessa. Järjestöt ovat arvokas yhteistyötaho hallinnolle, koska ne tavoittavat henkilöitä, joita julkinen hallinto ei avoimilla kutsuillaan tavoita. Keskusteluissa esiinnousseita teemoja olivat: järjestöjen rooli ja toiminta, yhteistyö, hyvinvointialueet, turvallisuus, osallistuminen ja kuuleminen, demokratia, rahoitus, lapset ja nuoret. Järjestöjen kanssa tehtävän yhteistyön ja kumppanuuden merkitys korostuu myös hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyessä (etenkin pelastus-, sosiaali- tai terveyssektoreilla). Näissä keskusteluissa korostui tarkeys huomioida etenkin haavoittuvammassa asemassa olevien ryhmien (esimerkiksi lapset, nuoret tai ikäihmiset) osallistumisen tavat. Samat teemat ovat olleet näkyvillä jo aiemmin pidetyissä tilaisuuksissa. Kansalaisjärjestöakatemia on järjestetty vuodesta 2020 kaksi kertaa vuodessa. Vuoden 2022 aikana järjestettiin ensimmäinen alueellisen tason kansalaisjärjestöakatemia Oulussa.

Demokratian puolustusdialogeihin osallistui yli 500 keskustelijaa kaikista ikäluokista. Demokratia koettiin uhatuksi, koska se on vaikeaa, epätäydellistä ja keskeneräistä. Keskusteluissa muun muassa pohdittiin mitä demokratia on ja kenelle se kuuluu: ”Puolustammeko vain suomalaisia ja suomalaisuutta vai pitäisikö puolustaa kaikkia täällä olevia ja asuvia ihmisiä?”. Tärkeiksi teemoiksi nousivat lasten ja nuorten osallisuus sekä demokratiakasvatus; heikommassa asemassa olevien vaikutusmahdollisuudet; maahanmuuttajien asema yhteiskunnassa sekä monilajinen yhteisö yhteiskunnassa (metsien, vesistöjen ja eläinten käytön vaikutus yhteiskuntaamme). Uhkia tunnistettiin useita: kansalaisten passiivisuus; rahan mahti ja taloudellinen eriarvoisuus; päätöksenteon etäisyys ja salamyhkäisyys; väärä tieto, jyrkät vastakkainasettelut ja luottamuksen puute; kriisitilanteiden luoma paine joustaa demokraattisista arvoista; sekä diktatuurit ja sota. Keskustelijat löysivät myös keinoja puolustaa demokratiaa listaamalla tapoja millä kohdata erilaisuutta, vahvistaa osallisuutta ja vahvistaa ymmärrystä sekä luottamusta. Dialogit koettiin tavaksi luoda yhteisöön kuulumisen tunne ja innostaa todellisiin toimiin demokratian edistämiseksi. Demokratian puolustusdialogeille toivottiin jatkoa.

#### 4. Avoimen hallinnon toimintaohjelman laadinta

Avoimen hallinnon seuraava V toimintaohjelma laaditaan nelivuotiseksi vuosille 10/2023 – 9/2027. Toimintaohjelmasta päätöksen tekee joko hallinnon kehittämisasioista vastaava ministeri tai valtioneuvosto kokonaisuudessaan syksyllä 2023. Poliittisen tason vahva sitoutuminen ja tuki on ollut ja on merkittävää avoimuuden edistämiseksi. Suomessa avoimella hallinnolla on vahva lakipohja (perustuslaki, julkisuuslaki, hallintolaki jne.). Avoimuuden ja osallisuuden kannalta on tärkeää, että lakipohjan tukena on ohjeistusta ja tukea lakien toimeenpanijoille. Myös osaavan julkisen sektorin henkilöstön rooli on erityisen tärkeä ja avoimen hallinnon eri osa-alueiden osaamisen kehittämistä on tuettava.

Laadintaprosessissa ja toimintaohjelman toimeenpanossa huomioidaan myös edellisten toimintaohjelmien väliarviointien tulokset. Avoimen hallinnon tiimi toteuttaa toimintaohjelman väliarvioinnin jokaisen toimintaohjelman puolivälissä. Väliarvioinnit ovat hyödyllinen työkalu arvioida laadintaprosessin onnistuneisuutta, tarkistaa onko sitoumuksien toteutus edennyt ja onko tarvetta tarkistaa toimintaohjelman sisältöjä. IV toimintaohjelman väliarvioinnissa kiinnitettiin huomiota tarpeeseen vielä entistä enemmän panostaa saavutettavuuteen ja esteettömyyteen sekä varmistaa materiaalien saatavuuteen saamenkielillä. IV toimintaohjelman väliarvioinnin pohjalta lisättiin toimintaohjelmaan sitoumus dialogien edistämiseksi ja tarkennettiin selkokielen tavoitteita. IV toimintaohjelman väliarvioinnin osana toteutettiin myös arvio toimintaohjelman tasa-arvo ja yhdenvertaisuusnäkökulmasta, jonka pohjalta tunnistettiin 9 kohtaa, jotka tarvitsevat merkittävää huomiota:



- Toimintaohjelmassa tai sen laadintapohjassa ei ole minimistandardeja tasa-arvolle.
- Toimintaohjelmassa ei ole vakio-osiota sille, miten tasa-arvo- ja osallisuusasioita on tuettu toimintaohjelman prosessissa.
- Ei ole proaktiivisesti tarjolla tukea tai päästy asiantuntija- tai tekniseen apuun tasa-arvosta ja osallisuudesta toimintaohjelman laadintaprosessin aikana siihen osallistuville.
- Ei ole korvamerkittyjä resursseja marginaaliryhmien osallistumisen (esim aktivistien matkakustannukset) maksamiseen).
- Ei ole tavoitteita tai kiintiöitä tasa-arvoasiantuntijoiden, naisasia-aktivisteille ja naisten oikeuksien järjestöille foorumeissa ja ryhmissä.
- Toimintaohjelman yhteiskehittämisessä kansalaisjärjestöjen ja kansalaisten kanssa ei ole palautetta, miten tasa-arvo ja osallisuus on liitetty sitoumusluonnoksiin ja koko ohjelmaan.
- Indikaattoreissa ei ole erikseen jaottelua (ikä, sukupuoli jne.)

Laadinnan periaatteet ovat:

- Laadintaprosessissa on sekä kasvokkain tapaamisia, työpajoja että sähköisiä osallistumismahdollisuuksia.
- Eri osallistumismahdollisuuksia on läpi koko prosessin.
- Sähköisissä osallistumismahdollisuuksissa hyödynnetään kaikille avoimia yhteisiä järjestelmiä (otakantaa.fi ja lausuntopalvelu.fi).
- Kasvokkain tapaamisia järjestetään eri ryhmille: kansalaisille ja viranhaltijoille. Tapaamisia on sekä avoimen hallinnon omissa, että muiden järjestämissä tapahtumissa.
- Tavoitteena on tavoittaa osallistujia myös pääkaupunkiseudun ulkopuolelta.

OGP:n riippumaton arviointielin IRM (Independent Reseach Mechanism) julkaisi arviointiraportin Suomen nykyisen toimintaohjelman laadintaprosessista ja toimeenpanosta loppuvuonna 2022. Huomiot tukevat Suomen V toimintaohjelman laadintaa. Edellinen toimintaohjelman laadintaprosessi sai kiitosta. OGP esittää Suomelle harkittavaksi, että keväällä toteutettavassa laadintaprosessissa:

- Hyödynnettäisiin dialogeja myös viidennen ohjelman luomisessa, samoin kuin muista avoimen hallinnon tilaisuuksista saatavaa tietoa ja näkemyksiä.
- Pyrittäisiin tavoittamaan aiempaa enemmän sidosryhmiä kunnista ja myös järjestöjä, jotka toimivat pienemmissä maaseutukunnissa.
- Tehtäisiin tasa-arvo- ja monimuotoisuusarviointi laadintaprosessin yhteydessä, jotta saataisiin tietoa myös siitä, millä ryhmillä on paremmat ja millä heikommät vaikutusmahdollisuudet prosessiin. Neljännen ohjelman laadinnassa kuultiin laajasti eri sidosryhmiä. Väliarvioinnissa kuitenkin todettiin, että tasa-arvotoimijoille ei ollut prosessissa erityistä tukea eikä toimintaohjelmassa ole tietoa, miten tasa-arvokysymyksiä on prosessissa mahdollisesti tuettu. Tämä arviointi voitaisiin julkaista osana toimintaohjelmaan lausuntoyhteenvettoa ja/tai vastaavaa prosessin raportointia siitä, miten ehdotuksia on huomioitu.

OECD:n avoimen hallinnon periaatteiden ja niiden taustaksi tehdyn työn pohjalta tiedetään tärkeäksi, että avoimelle hallinnolle asetetaan kansalliset tavoitteet ja riittävät resurssit. Avoimen hallinnon työ tarvitsee selkeän mandaatin ja johtajuuden. Työ on koko hallinnon laajuista yhteistoimintaa (hallinnon eri tasot ja toimialat) järjestöjen ja sidosryhmien kanssa. OECD korostaa myös arviointi- ja seurantamekanismeja ja on luonut avoimen hallinnon indikaattoreita. Samoin korostetaan avoimen hallinnon viestinnän vahvistamista ja avoimen hallinnon lukutaidon edistämistä.

## 5. Avoimen hallinnon työn tulevista lähtökohdista

Suomessa luottamuksen vahvistaminen ja kaikkien osallisuuden edistäminen ovat olleet aiempien avoimen hallinnon toimintaohjelmien peruslähtökohtina.

OECD:n ministerikokous linjasi luottamuksen vahvistamisesta ja demokratian puolustuksesta marraskuussa 2022. Suomen avoimen hallinnon työ on pohjannut OECD:n avoimen hallinnon suositusten toimeenpanoon. OECD:n hallintoministereiden kokouksen päätöslauselmassa todettiin, että monet maat ovat jo tarttuneet väärän ja harhaanjohtavan tiedon torjuntaan (mis- ja disinformaatio). Tarvitaan kuitenkin kansainvälistä yhteistyötä, tiedon keräämistä, analysointia ja tehokkaita toimia torjumaan autoritääristen hallintojen pyrkimyksiä heikentää demokratiaa. Lisäksi ministerit painottivat, että kansalaisten ja sidosryhmien entistä laajempi osallisuus läpi koko politiikkavalmisteluprosessin on tärkeää. Kansalaisten osallistumisen vahvistamisessa erityisen tärkeää on elinvoimaisen kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien turvaaminen.

Avoimen hallinnon strategia linjasi yhdeksi yhteiskunnallisen vuoropuhelun vahvistamisen tavoitteeksi tuoda dialogit vahvemmin hallinnon toimintatavaksi ja vahvistaa vuorovaikutuksellista ammattitaitoa julkisella sektorilla. Tästä syystä IV toimintaohjelmaan poikkeuksellisesti lisättiin uusi toimenpide dialogien hyödyntämisen edistämiseksi toimintakauden puolessa välissä. Sitran hankkeen myötä syntyi dialogien erätaukomenetelmä, jota hyödynnetään jo laajasti Suomessa. Vuosien 2020-2022 aikana järjestettiin useita laajoja dialogisarjoja useamman eri toimijan yhteisponnistuksena kuten poikkeusaikojen dialogit, demokratian puolustusdialogit, luontodialogit ja kansallisten dialogien mallin pilottina toiminut maahanmuuttodialogit. Ensimmäiset kansalliset dialogit järjestetään keväällä 2023, ja teemaksi on valittu ”Epävarmuudessa eläminen”. Dialogit ovat uusin suomalainen sosiaalinen innovaatio, joka mahdollistaa rakentavan yhteiskunnallisen keskustelun käynnistämisen ja käymisen. Kansallisten dialogien malli on tänä keväänä ensimmäisellä kierroksella, mutta niiden vaikuttavuuden varmistaminen kehitystyöhön ja päätöksentekoon vaatii vielä panosta.

### **Kysymyksiä avoimen hallinnon V toimintaohjelman laadintaprosessiin osallistujille.**

Kysymysten tavoitteena ei ole ohjata osallistujien ehdotuksia tai kommentteja. Kysymykset on tarkoitettu vain apukysymyksiksi, joita voi halutessaan hyödyntää oman pohdintansa tueksi.

- Ovatko luottamuksen vahvistaminen ja kaikkien osallisuuden edistäminen edelleen kaksi keskeisintä syytä avoimen hallinnon työlle? Jos eivät ole, mitkä ovat keskeisempiä?
- Mitkä ovat tärkeimmät avoimen hallinnon teemat vuosille 2023–2027?
- Mitä työtä pitää erityisesti jatkaa? Onko työalueita, joihin voidaan panostaa nykyistä vähemmän?
- Miten avoimen hallinnon työn vaikuttavuutta voidaan edistää?
- Miten työ on jatkossa entistä tiiviimmin koko julkisen sektorin yhteistä?
- Miten uudet hyvinvointialueet tulisi huomioida ohjelman tavoitteissa ja toimeenpanossa?

## Lähteet:

- Avoimen hallinnon toimintaohjelmat I – IV ja niiden arvioinnit (www.avoinhallinto.fi)
- OECD (2021), *Civic Space Scan of Finland*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f9e971bd-en>.
- OECD (2022), *The Protection and Promotion of Civic Space: Strengthening Alignment with International Standards and Guidance*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d234e975-en>.
  - Highlights report: <https://www.oecd.org/gov/open-government/protecting-and-promoting-civic-space-highlights.pdf>
- OECD (2022), *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions, Building Trust in Public Institutions*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b407f99c-en>.
- OGP Finland co-creation brief - [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/11/Finland\\_Co-Creation-Brief\\_2022.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/11/Finland_Co-Creation-Brief_2022.pdf)
- Poikkeusajan dialogien loppuraportti <https://www.sitra.fi/app/uploads/2022/03/sitra-poikkeusajan-dialogit.pdf>
- Sitran Demokraattiset osallistumismahdollisuudet Suomessa -kyselytutkimus <https://www.sitra.fi/julkaisut/demokraattiset-osallistumismahdollisuudet-suomessa/>
- Uudistuva ja kestävä Suomi – valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro 2022 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-205-5>
- Valtioneuvoston periaatepäätös suomalaisesta demokraatiapolitiikasta 2020-luvulla <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-270-7>
- Valtiovarainministeriön Valtionhallinnon virkamiesetiikan ja -moraalin tila: Kansalaiskyselyn tulokset 2022 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164571>