

# Itsenäinen raportointimekanismi

Tulosraportti:  
Suomi 2019-2023

---

Open  
Government  
Partnership



Independent  
Reporting  
Mechanism

## Yhteenveto

**Suomen neljäs avoimen hallinnon toimintaohjelma oli maan ensimmäinen neljävuotinen ohjelma (2019–2023). Suomi toteutti valtaosan sitoumuksista COVID-19-pandemiasta ja Ukrainan hyökkäyssodan muuttamista kansallisista intresseistä huolimatta. Toimintaohjelma johti pakollisen vaikuttamistoimintarekisterin käyttöönottoon sekä kansallisten dialogien vakiintumiseen uutena kansalaisosallisuuden keinona. Kansalaisyhteiskunnalla oli merkittävä rooli sitoumusten ohjaamisessa ja toimeenpanossa.**

### Varhaiset tulokset

Suomen neljäs toimintaohjelma sisälsi alun perin neljä sitoumusta, ja viides sitoumus lisättiin myöhemmin. Yksi sitoumuksista (3) tuotti huomattavia varhaisia tuloksia, kun taas neljäs johti kohtalaisiin varhaisiin tuloksiin avoimen hallinnon edistämiseksi. Sitoumus 3 (avoimuusrekisteri) todettiin huomionarvoiseksi IRM:n suunnitteluraportissa, ja se edisti vaikuttamistoiminnan läpinäkyvyyttä Suomessa huomattavasti. Hallinto lisäsi sitoumus 5:n (kansalliset dialogit) toimintaohjelmaan puolivälin edistymisraportin jälkeen. Tämä sitoumus myös synnytti vahvoja varhaisia tuloksia luomalla säännöllisen käytännön, jolla hallinto järjestää dialogeja kansalaisten kanssa, ja sen avulla rakennettiin sidosryhmäverkosto ja hallinnointirakenne käytännön jatkuvuuden varmistamiseksi.

### Valmistuminen

Toimintaohjelmassa keskityttiin edistämään kestäviä avoimen hallinnon käytäntöjä tukemalla virkamiesten kapasiteetin kasvattamista ja verkostoitumista. Sillä myös pyrittiin edistämään vaikuttamistoiminnan läpinäkyvyyttä, kansalaisten osallisuutta, avointa dataa sekä tekoälyn eettistä käyttöä. Kaikki sitoumukset toteutettiin kokonaan tai merkittävässä määrin, ja alkuperäisestä suunnitelmasta ja aikataulusta poikettiin suhteellisen vähän. Valtiovarainministeriö toteutti molemmat sitoumukset, joista sillä oli täysi toteutusvastuu (sitoumus 2 – avoimen hallinnon strategia) sekä ne, jotka toteutettiin yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan kanssa (sitoumus 5 – kansalliset dialogit). Oikeusministeriön vastuulla oli sitoumus 3 (avoimuusrekisteri). Vaikka tämä sitoumus oli kaikista sitoumuksista monimutkaisin, oikeusministeriö sai toteutuksen valmiiksi ajoissa kattavien, vuosia ennen toimintaohjelman käynnistymistä aloitettujen valmistelutoimenpiteiden ansiosta.<sup>1</sup>

### Osallistuminen ja yhteisluonti

## YHTEENVETO TOIMEENPANOSTA

### VALMISTUMINEN

5/5

Valmiit tai merkittävästi edistetyt sitoumukset

### VARHAISET TULOKSET

5/5

Sitoumukset, joissa varhaisia tuloksia

1/5

Sitoumukset, joissa huomattavia varhaisia tuloksia

### MINIMIVAATIMUSTEN NOUDATTAMINEN

OGP-prosessin noudattaminen

Valtiovarainministeriön hallintopolitiikkayksikkö jatkaa OGP-prosessin koordinoimista Suomessa. Kaksi sidosryhmäfoorumien neuvonantavaa elintä valvovat prosessia: avoimen hallinnon työryhmä, joka on vastuussa yhteisluontiin osallistumisesta ja avoimen hallinnon sitoumusten toimeenpanon tukemisesta<sup>2</sup> sekä kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE<sup>3</sup>, jolla on suurempi tehtävä toimia neuvonantajana hallinnon kansalaisyhteiskunnan menettelytavoissa. Erittäin osallistavan yhteistyön päätteeksi kansalaisjärjestöillä oli myös aktiivinen rooli sitoumusten toimeenpanossa. Kansalaisjärjestöillä oli vahva edustus ohjausryhmissä, jotka koordinoivat kansalaisjärjestöakatemioiden toimeenpanoa (sitoumus 1) ja kansallisia dialogeja (sitoumus 5). Valtionlaitokset toteuttivat säännöllisenä käytäntönä verkkokommenttikierroksia kansalaisille kaikista huomattavista politiikka-aloitteista. Hallinto myös ylläpiti säännöllistä dialogia kansalaisjärjestöjen kanssa koko sitoumusten toimeenpanojakson aikana liittyen avoimuusrekisteriin (sitoumus 3), muutoksiin lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta (sitoumus 1) sekä avoimen datan menettelytavan viitekehyksen uusimiseen liittyen (sitoumus 4) ottamalla kansalaisyhteiskunnan osaksi neuvonantavia elimiä, jotka perustettiin ohjaamaan sitoumusten toimeenpanoa.

### Toimeenpanon olosuhteet

Avoimen hallinnon toimintaympäristöä leimasivat useat odottamattomat tapahtumat toimintaohjelman kauden aikana. COVID-19-pandemia osoitti, että kansanterveyteen liittyvistä toimenpiteistä ei ollut helposti saatavilla tietoa selkokielen käyttäjille, kuten esimerkiksi siirtolaistaustaisille tai kehitysvammaisille henkilöille.<sup>4</sup> Hallinto sai tietoonsa, että monet maahantulijat, joiden suomen kielen osaaminen ei ollut korkealla tasolla, oli saanut käsiinsä väärää tietoa pandemiaan liittyvistä liikkumisrajoituksista, sillä hallinto ei tarjonnut riittävästi tietoa ymmärrettävässä muodossa.<sup>5</sup> Tämä alleviivasi tarvetta julkishallinnon selkokielisen kapasiteetin kasvattamiselle, mikä oli osa sitoumus 1:tä. Valtionlaitokset ovat sittemmin vahvistaneet käytäntöjään kriisinaikaisen ajankohtaisen tiedon tarjoamisesta selkokielellä.<sup>6</sup> Hallinto myös lanseerasi Poikkeusajan dialogit, sektoreilta osallistujia kokoavan keskustelutarjan pandemian aikaisten kokemusten jakamiseksi.<sup>7</sup> Dialogi edisti onnistuneesti osallistumista ja yhteisymmärrystä, mikä kannusti hallintoa lisäämään sitoumuksen 5 toimintaohjelmaan muodostaakseen dialogeille kansallisen tason mallin. Samalla pandemia viivästytti tiettyjen välitavoitteiden, kuten tekoälyn eettisen ohjeistuksen (sitoumus 4)<sup>8</sup> sekä avoimuuspelin verkkoversion luomisen, toimeenpanoa (osana sitoumus 1:tä).<sup>9</sup>

Lisäksi Venäjän täysimittainen hyökkäyssota Ukrainassa muutti Suomen turvallisuustilannetta huomattavasti ja sai Suomen liittymään NATOon ennennäkemättömän nopeasti<sup>10</sup> sekä lisäämään poliittista tukea avoimen hallinnon työlle, joka torjuu epädemokraattisia suuntauksia ja ehkäisee yhteiskunnan polarisaatiota.<sup>11</sup> Ukrainasta saapuvien turvapaikanhakijoiden suuri määrä myös korosti helposti ymmärrettävän hallinnon tuottaman tiedon merkitystä.<sup>12</sup>

<sup>1</sup> Niklas Wilhelmsson (oikeusministeriö), haastattelu IRM:n kanssa, 13. helmikuuta 2024.

<sup>2</sup> Valtiovarainministeriö, Avoimen hallinnon työryhmä 2019-2023, <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM153:00/2019>

<sup>3</sup> Oikeusministeriö, kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE, <https://oikeusministerio.fi/en/advisory-board-on-civil-society-policy>

<sup>4</sup> Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma, Itsenäinen raportointimekanismi (IRM): Suomen suunnitteluraportti 2019–2023, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/11/Finland\\_Design\\_Report\\_2019-2023\\_FIN\\_for-public-comment.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/11/Finland_Design_Report_2019-2023_FIN_for-public-comment.pdf)

<sup>5</sup> Katju Holkeri (valtiovarainministeriö), haastattelu IRM:n kanssa, 21. helmikuuta 2024.

<sup>6</sup> Ks. esimerkiksi Pipsa Lotta Marjamäki, Miten Kelan koronaviestinnässä on huomioitu selkeys ja selkokieli? 13. lokakuuta 2020, [https://www.kotus.fi/files/8793/5\\_Marjamaki\\_Kela\\_Diat\\_Selkean\\_kielen\\_paiva.pdf](https://www.kotus.fi/files/8793/5_Marjamaki_Kela_Diat_Selkean_kielen_paiva.pdf)

<sup>7</sup> Elina Henttonen, Poikkeusajan dialogit: Kriisiajan kokemukset ja kansallisen dialogin malli, Sitran julkaisu 207, 2022, <https://www.sitra.fi/julkaisut/poikkeusajan-dialogit/>

<sup>8</sup> Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma, Itsenäinen raportointimekanismi (IRM): Suomen suunnitteluraportti 2019–2023, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/11/Finland\\_Design\\_Report\\_2019-2023\\_FIN\\_for-public-comment.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/11/Finland_Design_Report_2019-2023_FIN_for-public-comment.pdf)

<sup>9</sup> Katju Holkeri (valtiovarainministeriö), haastattelu IRM:n kanssa, 21. helmikuuta 2024.

<sup>10</sup> Pohjois-Atlantin liitto (Nato), Relations with Finland, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49594.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49594.htm)

<sup>11</sup> Katju Holkeri (valtiovarainministeriö), haastattelu IRM:n kanssa, 21. helmikuuta 2024.

<sup>12</sup> Leela Laura Leskelä (Selkokeskus), haastattelu IRM:n kanssa, 11. maaliskuuta 2024.

# Sisältö

Osio I: Tärkeimmät havainnot.....	1
Osio II: Toimeenpano ja varhaiset tulokset.....	4
Osio III. Osallistuminen ja yhteisluonti .....	13
Osio IV. Metodologia ja IRM:n mittarit.....	16
Liite I. Sitoumusdata.....	18

## Osio I: Tärkeimmät havainnot

Suomi oli ensimmäinen Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman (OGP) jäsenmaa, joka otti käyttöönsä nelivuotisen toimintaohjelman. Suomen myönteinen kokemus kyseisen formaatin kanssa kannusti hallintoa jatkamaan nelivuotisia toimintaohjelmia (viides toimintaohjelma kattaa ajanjakson 2023-2027). Nojaten vahvoihin avoimen hallinnon käytännöihin ja vakiintuneeseen yhteistyöhön kansalaisyhteiskunnan kanssa hallinto hyödynsi avoimen hallinnon lähestymistapoja tukien yhteiskuntaa odottamattomien kriisien käsittelyssä toimintaohjelmakauden aikana. Yksi toimintaohjelman tärkeimmistä saavutuksista – pakollisen vaikuttamistoiminnan avoimuusrekisterin perustaminen – oli huomattavasti helpompaa osallistamisprosessin ansiosta.

### **Huomio 1: Nelivuotinen toimintaohjelma auttoi hallitusta keskittymään vahvaan toimeenpanoon sekä samalla ylläpitämään joustavuutta.**

Valtiovarainministeriö uskoo, että nelivuotisen toimintaohjelman käyttöönoton ansiosta hallinto pystyi keskittämään enemmän voimavaroja sitoumusten toimeenpanoon sen sijaan, että se suunnittelisi uutta toimintaohjelmaa joka toinen vuosi.<sup>13</sup> Tämä johti sitoumusten korkeaan valmistumisasteeseen. Valtiovarainministeriön mukaan pidempi toimintaohjelmakausi mahdollisti myös hallinnolle perusteellisemmän yhteisluontiprosessin. Samalla Suomen kokemus osoitti, että nelivuotinen toimintaohjelma voi tuoda joustavuutta uusien painotusalueiden lisäämiseen ja olosuhteiden muutoksiin reagoimisessa, sillä hallinto lisäsi toimintaohjelmaan viidennen sitoumuksen puolivälin itsearviointin jälkeen.<sup>14</sup> Neljännestä toimintaohjelmasta saatujen myönteisten kokemusten myötä hallinto päätti jatkaa nelivuotisten toimintaohjelmien toteuttamista. Valtiovarainministeriö kuitenkin tiedostaa, ettei ole selvää, missä määrin pidempi voimassaoloaika vaikutti toimintaohjelman tuloksiin suhteessa ulkoisiin tekijöihin (COVID-19-kriisi ja Venäjän täysimittainen hyökkäyssota Ukrainassa), jotka muokkasivat avoimen hallinnon toimintaolosuhteita toimeenpanon aikana.

### **Huomio 2: Kriisit ja haasteet synnyttivät uusia kanavia avoimen hallinnon uudistuksille.**

COVID-19-pandemia ei ollut Suomen avoimelle hallinnolle ainoastaan haaste, vaan myös mahdollisuus, sillä hallinto osoitti määrätietoisuutta ja osaamista vastatessaan kriisiin nopeasti. Suomen hallitus ja sen kumppanit kansalaisyhteiskunnassa halusivat helpottaa kansalaisten ahdistusta huomattavien yhteiskunnallisten ja taloudellisten mullistusten keskellä, joten se keksi innovatiivisen Poikkeusajan dialogit -konseptin, jonka avulla ihmiset erilaisista taustoista pääsivät jakamaan kokemuksiaan ja ajatuksiaan pandemian aikaisesta elämästä.<sup>15</sup> Dialogit pohjautuivat Erätauko-menetelmään, joka on Sitran vuodesta 2016 lähtien kehittämä rakentavan ja luovan kansalaisosallistumisen muoto.<sup>16</sup> Koska metodi oli suhteellisen helposti toteutettavissa, kaikki kiinnostuneet kutsuttiin mukaan järjestämään dialogeja. Vuosien 2020 ja 2021 aikana yli 100 järjestäjää sai 2 130 henkilöä osallistumaan dialogeihin.<sup>17</sup> Poikkeusajan dialogien saamista myönteisestä yhteiskunnallisesta vastaanotosta johtuen neljänteen toimintaohjelmaan lisättiin 5. sitoumus toimintaohjelman puolessavälissä, jotta kansallisille dialogeille kehitettäisiin säännöllinen malli. Sitoumuksen ansiosta kansallisten dialogien lähestymistapaa voitiin helposti soveltaa vuonna 2022 toiseen kriisiin, muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen Venäjän aloitettua täysimittaisen hyökkäyssodan Ukrainassa. Tuolloin

kansalaiset kutsuttiin osallistumaan Demokratian puolustusdialogeihin keskustelamaan siitä, miten demokraattisia yhteiskuntia voi suojella sisäisiltä ja ulkoisilta uhilta.

### **Huomio 3: Laajamittaiset kansalaisosallisuuden aloitteet hyötyivät sidosryhmien hallinnointimekanismeista.**

Suuri osa sitoumus 5:n menestyksestä (Kansalliset dialogit) liittyi siihen, että se nojaasi laajaan dialogien järjestäjistä koostuvaan sidosryhmäverkostoon sekä ohjausmekanismiin (ydinryhmä), joka koostuu keskeisistä ja paikallisista viranomaisista ja kansalaisjärjestöistä. Neljännen toimintaohjelman ansiosta noin 60 organisaatiosta ja aktivisteista koostuva verkosto järjestää säännöllisesti Kansallisia dialogeja sekä tämän lisäksi löyhemmästä verkostosta, jonka organisaatiot ovat järjestäneet vähintään yhden dialogin.<sup>18</sup> Jäsenyys säännöllisten järjestäjien verkostossa edellyttää vähintään kahden dialogitapahtuman järjestämistä vuodessa (Kansallisia dialogeja järjestetään kaksi vuosittain – yksi keväällä ja yksi syksyllä). Ydinryhmä, joka koostuu seitsemästä julkisesta ja ei-valtiollisesta järjestäjästä, koordinoi dialogien aiheiden valintaa, tulosten yhdistelyä ja dialogien järjestäjien kouluttamista, kun taas itse dialogien toteuttamisesta vastaa laaja organisaatioverkosto.<sup>19</sup> Tämän mallin ansiosta hallinto voi jakaa kansalaisten osallistamisen järjestämisen taakkaa, edistää laajaa omistajuutta dialogiprosessissa ja saavuttaa sidosryhmiä ja yhteisöjä, joita ne eivät muuten saavuttaisi.

### **Huomio 4: Läpinäkyvät ja inklusiiviset prosessit tukivat kunnianhimoisten ja monimutkaisten sitoumusten toteuttamista.**

Yksi toimintaohjelman huomattavimmista seurauksista oli avoimuusrekisterin perustaminen. Sen avulla kerätään ja julkaistaan eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistettuun vaikuttamistoimintaan liittyvää tietoa. Rekisterin sekä siihen liittyvän laillisen ja hallinnointivitekehäksen kehittäminen oli pitkä ja monimutkainen prosessi, johon liittyi eri sidosryhmiä, kuten esimerkiksi eduskunnan jäseniä, virkamiehiä, kansalais- ja etujärjestöjä sekä Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) kaltaisia itsenäisiä laitoksia. Oikeusministeriö haki sitoumuskoordinaattorin roolissaan laaja-alaista yhteisymmärrystä rekisterin sisällöstä ja säätelystä, jotta raportointisääntöjä noudatetaan tulevaisuudessa.<sup>20</sup> Ministeriö johti inklusiivista kehitysprosessia, jossa sitoutettiin sidosryhmiä erilaisilla menetelmillä, kuten esimerkiksi eduskunnan ohjausryhmän avulla sekä sidosryhmästä koostuvan, prosessia ohjaavan työryhmän avustuksella. Osana työtä toteutettiin verkkokyselyitä, julkisia kommenttikierroksia ja sidosryhmätyöpajoja sekä tilattiin yliopistoilta tutkimusta näyttöön perustuvan päätöksenteon tueksi.<sup>21</sup> Prosessi oli erittäin läpinäkyvä – työryhmän kokoonpano, mukana olleiden sidosryhmien lista ja kokousmuistiinpanot julkaistiin oikeusministeriön verkkosivuilla koko toteutusprosessin ajan.<sup>22</sup> Tämä lähestymistapa auttoi varmistamaan tuen sekä hallitus- että oppositioapualueilta, mikä oli olennaista uuden sääntelyn käyttöönoton kannalta.<sup>23</sup>

<sup>13</sup> Katju Holkeri (valtiovarainministeriö), haastattelu IRM:n kanssa, 21. helmikuuta 2024.

<sup>14</sup> Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma, Suomen puolivälin itsearviointi 2019–2023, <https://www.opengovpartnership.org/documents/finland-mid-term-self-assessment-2019-2023/>

<sup>15</sup> Elina Henttonen, Poikkeusajan dialogit: Kriisiajan kokemukset ja kansallisen dialogin malli, Sitran selvityksiä 207, 2022, <https://www.sitra.fi/julkaisut/poikkeusajan-dialogit/>

<sup>16</sup> Elina Henttonen, Poikkeusajan dialogit: Kriisiajan kokemukset ja kansallisen dialogin malli, Sitran selvityksiä 207, 2022, <https://www.sitra.fi/julkaisut/poikkeusajan-dialogit/>

<sup>17</sup> Elina Henttonen, Poikkeusajan dialogit: Kriisiajan kokemukset ja kansallisen dialogin, Sitran selvityksiä 207, 2022, <https://www.sitra.fi/julkaisut/poikkeusajan-dialogit/>

<sup>18</sup> Kansalliset dialogit, Kansallisten dialogien toimijat, <https://kansallisetdialogit.fi/mista-on-kyse/kansallisten-dialogien-toimijat/>

<sup>19</sup> Kansalliset dialogit, Kansallisten dialogien toimijat, <https://kansallisetdialogit.fi/mista-on-kyse/kansallisten-dialogien-toimijat/>

<sup>20</sup> Niklas Wilhelmsson (oikeusministeriö), haastattelu IRM:n kanssa, 13. helmikuuta 2024.

<sup>21</sup> Oikeusministeriö, Avoimuusrekisteri: Säädosvalmistelu (OM033:00/2019),  
<https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=OM033:00/2019>

<sup>22</sup> Oikeusministeriö, Avoimuusrekisteri: Säädosvalmistelu (OM033:00/2019),  
<https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=OM033:00/2019>

<sup>23</sup> Niklas Wilhelmsson (oikeusministeriö), haastattelu IRM:n kanssa, 13. helmikuuta 2024.



## Osio II: Toimeenpano ja varhaiset tulokset

Seuraavassa osiossa tarkastellaan kahta sitoumusta, joiden toteutuksesta saadut tulokset ovat IRM:n mukaan vahvimmat. Varhaisten tulosten arvioimiseksi IRM käytti lähtökohtanaan vuosien 2019–2023 suunnitteluraportissa huomionarvoisiksi luokiteltuja sitoumuksia. Toimeenpanoa indikoivan näytön todentamisen jälkeen IRM otti myös huomioon sitoumukset, joita ei määritelty huomionarvoisiksi mutta jotka toteutuksen myötä tuottivat enimmäkseen myönteisiä tai merkittäviä tuloksia.

### **Sitoumus 3: Avoimuusrekisteri (oikeusministeriö)**

#### **Konteksti ja tavoitteet:**

Tällä sitoumuksella pyrittiin parantamaan päätöksenteon läpinäkyvyyttä julkisella vaikuttamistoiminnan rekisterillä. Vaikka korruptiota on havaittavissa vain vähän,<sup>24</sup> Suomessa ei ole eettistä ohjeistusta, sääntelyä tai avointa dataa vaikuttamistoiminnasta.<sup>25</sup> Vuosikymmeniä jatkunut keskustelu siitä, miten vaikuttamistoimintaa tulisi säädellä<sup>26</sup> on johtanut päätöksentekijöiden ja vaikuttajien lisääntyvään avoimuuteen vaikuttamistoiminnan rekisterin suhteen.<sup>27</sup> Suomen toinen avoimen hallinnon toimintaohjelma tuotti vertailevan raportin muiden maiden vaikuttamistoiminnan rekisterijärjestelmästä vuonna 2018.<sup>28</sup> Keväällä 2019 muodostettiin eduskunnan työryhmä, joka analysoi vaikuttamistoiminnan sääntelyn mahdollisuuksia. Työryhmä ehdotti digitaalisen avoimuusrekisterin ja soveltuvan lainsäädännön käyttöönottoa seuraavan eduskunnan toimikauden aikana.<sup>29</sup> Vuonna 2019 Suomen hallitus korosti jälleen aikomusta liittää avoimuusrekisteri osaksi Kansallista demokratiaohjelmaa 2025.<sup>30</sup> Tavoite liitettiin neljänteen avoimen hallinnon toimintaohjelmaan 3. sitoumuksena.

#### **Varhaiset tulokset: merkittävät**

Tämän sitoumuksen tuloksena Suomi otti käyttöönsä avoimuusrekisterilain<sup>31</sup> vuonna 2023 ja perusti julkisen avoimuusrekisterin, johon kerätään ja julkaistaan tietoa eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistetusta vaikuttamistoiminnasta.<sup>32</sup> Laki velvoittaa vaikuttajia rekisteröitymään järjestelmään, raportoimaan vaikuttamisaktiviteettinsa kahdesti vuodessa ja raportoimaan taloustietonsa vuosittain. Laissa vaikuttajat määritellään juridisiksi henkilöiksi tai yksityisyrittäjiksi, jotka järjestelmällisesti tekevät vaikuttamistyötä tai -konsultointia (toisin sanoen vaikuttamista asiakkaan puolesta).<sup>33</sup> Pienen mittakaavan vaikuttamistoiminnaksi määritellään alle viisi vaikuttamiskontaktia vuodessa, ja tällainen toiminta jää lain kattavuuden ulkopuolelle.

Vaikuttajien täytyy syöttää rekisteriin kolme erityyppistä tietoa 1) vaikuttajaorganisaation perustiedot (mukaan lukien yrityksen nimi, yritystunnukset, pääasialliset toimialat, kuvaus toiminnasta, jäsenyys muissa organisaatioissa), 2) tiedot viimeisen kuuden kuukauden ajalta tehdystä vaikuttajatoiminnasta (vaikuttamistoiminnan kohteet, keskustellut aiheet, kontaktointimenetelmä); 3) keskeiset taloustiedot kalenterivuodelta (vaikuttajatoimintaan osallistuneiden ihmisten määrä, ulkoistetun vaikuttamistoiminnan kustannukset ja muut markkinointi- ja edustuskulut; vaikuttajatoiminnan konsulttien on myös raportoitava konsultointipalveluihin liittyvän toiminnan liikevaihto). Mikäli vaikuttamistoiminta on kohdistunut kokeneisiin virkamiehiin, tiedot on annettava yksittäisten virkamiesten tasolla; muissa tapauksissa organisaation nimi riittää. Tiedot vaikuttamistoiminnan kontakteista syötetään

heinäkuussa kalenterivuoden ensimmäisen puoliskon osalta ja tammikuussa toisen puoliskon osalta. Taloustiedot raportoidaan kerran vuodessa edelliseltä kalenterivuodelta. Rekisteri otettiin käyttöön tammikuussa 2023, jolloin siihen alettiin kerätä vaikuttajien perusyritystiedot. 779 organisaatiota on ilmoittautunut rekisteriin 30. maaliskuuta 2024 lähtien.<sup>34</sup> Rekisteröityjen tahojen on raportoitava vaikuttamisaktiiviteettinsa vuoden 2024 ensimmäiseltä puoliskolta heinä-elokuussa 2024, ja ensimmäiset taloustiedot vuodelta 2025 kerätään vuonna 2026.<sup>35</sup> Kansalaiset voivat tarkastella ja suodattaa kaikkia tietoja verkossa yksityiskohtaisella tasolla ja ladata tiedot CSV-formaatissa analysointia varten.

Vaikka oikeusministeriö koordinoi lainsäädännön ja IT-järjestelmän kehittämistä, Valtiontalouden tarkastusvirasto nimettiin rekisterin lailliseksi omistajaksi, joka valvoo sitä, että vaikuttajat noudattavat lakia sekä rekisteriin liittyviä ilmoituksia. VTV:n täytyy raportoida vaikuttamistoiminnan rekisteröimisjärjestelmän toiminnasta ja valvonnasta eduskunnalle kerran jokaisen eduskunnan toimikauden aikana. Raportissa on annettava kuvaus rekisterin sisällöstä, mutta tämän lisäksi se voisi myös tarkastella vaikuttamistoiminnan nykytilaa yleisesti. Lisäksi VTV:llä on oikeus asettaa ehdollisia sakkoja rangaistuksena noudattamatta jättämisestä. Hallinto myös muodosti huhtikuussa 2023 sidosryhmäfoorumista koostuvan neuvoa-antavan elimen, jonka tehtävänä on valvoa vaikuttamistoiminnan rekisterin toimintaa, antaa ehdotuksia rekisterin jatkokehittämisestä ja luoda ohjeistus eettisestä vaikuttamistoiminnasta pehmeänä sääntelykeinona täydentämään laillisia velvoitteita. Neuvoa-antavassa elimessä on noin 30 jäsentä, jotka edustavat julkisen sektorin organisaatioita, etujärjestöjä ja vaikuttamistoiminnan organisaatioita, kansalaisjärjestöjä, akateemisia tahoja ja toimittajia.<sup>36</sup> Elin julkaisi suosituksensa eettisestä vaikuttamistoiminnasta maaliskuussa 2024 julkista palautetta varten.<sup>37</sup>

Oikeusministeriön ja mukana olevien kansalaisjärjestöjen mukaan rekisterin kehittäminen oli äärimmäisen monimutkainen prosessi, sillä oli huomioitava erilaisten sidosryhmien intressit ja löydettävä tasapaino läpinäkyvyyden ja kohtalaisten hallinnollisten vaatimusten välillä.<sup>38</sup> Oikeusministeriö priorisoi kaikkien keskeisten toimijoiden tukea varmistaakseen uusien vaikuttamistoiminnan avoimuussääntöjen noudattamisen.<sup>39</sup> Prosessin vetämisestä vastasivat eduskunnan ohjausryhmä, joka kokoontui kuusi kertaa, sekä sidosryhmänfoorumien työryhmä, joka järjesti tapaamisia kuukausittain.<sup>40</sup> Ministeriö keräsi palautetta monipuolisesti eri sidosryhmiltä kahden vuoden ajan julkisen verkkokyselyn avulla,<sup>41</sup> useissa sidosryhmille kohdistetuissa verkkotyöpajoissa<sup>42</sup> ja luonnosehdotusta koskevan julkisella kommenttikierroksella, joka synnytti 191 vastausta.<sup>43</sup> Ministeriö myös tilasi tutkimuksia, joissa sitoutettiin vaikuttamistoiminnan asiantuntijoita.<sup>44</sup> Vaikka monet kansalaisjärjestöjen ehdotukset sääntelyn kattavuudesta ja vaatimuksista eivät päätyneet lopulliseen luonnokseen johtuen poliittisista kompromisseista, Transparency International (TI) Suomi raportoi, että oikeusministeriö ja VTV pyysivät kansalaisjärjestöiltä aktiivisesti palautetta ja hyväksyivät valtaosan kansalaisjärjestöjen tekniset ehdotukset alustan suunnittelusta.<sup>45</sup>

Varhaisen näytön perusteella sitoumus on muuttanut Suomen vaikuttamistoiminnan avoimuutta huomattavasti. Suomessa on nyt oikeuskäytäntö, käytössä oleva vaikuttamistoiminnan rekisteri, valvontamekanismi lakisääteisten vaatimusten tukena sekä neuvoa-antava rakenne, jonka avulla jatkokehitetään vaikuttamistoiminnan avoimuuden menettelytapoja. Sitovien sääntöjen lisäksi selkeän valvontavastuun asettaminen VTV:lle on keskeistä sääntelyn täytäntöönpanon kannalta. Oikeusministeriön mukaan VTV:llä on riittävät edellytykset ja resurssit rekisterin toimeenpanemiseksi ja valvomiseksi, ja se nähdään laajalti vahvana, itsenäisenä ja neutraalina laitoksena.<sup>46</sup> Sekä oikeusministeriö että kansalaisjärjestöt toteavat, että vaikka VTV:n oikeus

asettaa sakkoja noudattamatta jättämisestä auttaa sääntöjen toimeenpanossa, julkinen valvonta toimii vielä voimakkaampana vastuuvollisuusmekanismi, sillä tietojen raportointi jättäminen merkitään rekisteriin ja huomataan kansalaisten ja median keskuudessa.<sup>47</sup> Jotkut kansalaisjärjestöt, kuten TI Suomi olisivat toivoneet jopa vahvempia pelottelukeinoja, kuten vaikuttamistoiminnan kieltämistä niiltä organisaatioilta, jotka rikkovat raportointivaatimuksia, mutta ehdotukset hylättiin keskusteluissa niiden vaikuttajien oikeuksia heikentävien vaikutusten takia.<sup>48</sup>

Vaikka rekisteri korostaa vaikuttamistoiminnan avoimuutta kansallisella tasolla huomattavasti, sen kattavuus on rajoitetumpaa kuin kansalaisjärjestöt haluaisivat. TI Suomen mukaan valtaosa vaikuttamistoiminnasta tapahtuu kansallisella ja paikallisella tasolla, ja hallinnon perusteet alueellisen hallinnon jättämisestä lain ulkopuolelle eivät olleet heidän näkökulmastaan vakuuttavia.<sup>49</sup> Lakiehdotuksen luonnoksessa hallinto totesi, että kattavuuden rajoittaminen eduskuntaan ja ministeriöihin auttaisi ehkäisemään vaikuttajien liiallista hallinnollista taakkaa, lisäksi selkeyttä ja helpottaisi uusien sääntöjen täytäntöönpanoa, erityisesti ensimmäisessä jalkauttamisvaiheessa.<sup>50</sup> Hallinto myös viittasi lakiehdotukseen liittyvän julkisen konsultaation tuloksiin, joissa valtaosa osallistujista (enemmistö kansalaisjärjestöjen ja yksityisyriyten edustajia) puolsi tätä vaihtoehtoa muiden sijaan<sup>51</sup> sekä Suomen vaikuttamistoiminnan tutkimukseen vuodelta 2021, jossa tärkeimmiksi vaikuttamistoiminnan kohteiksi määriteltiin eduskunta ja ministeriöt.<sup>52</sup> Vuoden 2021 tutkimus keskittyi kuitenkin vaikuttamistoiminnan käytäntöihin valtion tasolla, ei paikallisella tai alueellisella tasolla. Kansalaisjärjestöt huomauttavat, että kaikki aloitteet raportointivaatimusten laajentamisesta paikalliselle ja alueelliselle tasolle aiheuttavat todennäköisesti huomattavasti vastustusta eivätkä välttämättä toteudu lähitulevaisuudessa. Kansalaisjärjestöt myös ehdottivat, että vaikuttajat jakaisivat yksityiskohtaisempaa tietoa vaikuttamistoiminnastaan, mukaan lukien vaikuttamisen tavoitteet, viestit ja vaikuttamiseen käytetyt viestintämateriaalit, jotta ulkoiset osapuolet voivat verrata lakiehdotusten sanoitusta vaikuttamistoiminnan materiaaleihin.<sup>53</sup> Vaikka lopullinen sääntely kattoi tietojen raportoinnin kapeasti, ehdotuksen sisältämät suositukset eettisestä vaikuttamistoiminnasta kannustavat vaikuttajia jakamaan vaikuttamistoimintansa materiaalit vapaaehtoisesti.<sup>54</sup>

Sitoumuksen alkuperäisen sanoituksen mukaan oikeusministeriö suunnitteli kartoittavansa mahdollisuuksia lisätä avoimuusrekisteriin merkinnät eduskunnan valiokuntien istuntoihin kutsutuista toimijoista sekä tiedot virkamiesten ulkopuolisista työnantajista sekä yksityisistä mielenkiinnon kohteista. Näitä tietoaaineistoja ei ole liitetty järjestelmään maaliskuuhun 2024 mennessä. Oikeusministeriön mukaan hallinto priorisoi rekisterin oikea-aikaista lanseerausta, ja ehdotuksiin lisätietojen integroimisesta palataan vuonna 2026 osana rekisterin ensimmäisten tulosten arvioimista.<sup>55</sup>

Ministeriö ylläpiti rekisterin kehittämisen ajan erillistä verkkosivustoa, josta löytyi prosessin aikataulu ja jokainen vaihe yhdistettynä olennaisiin kokousmuistiinpanoihin ja raportteihin, linkit kyselyyn ja konsultaatioon sekä yhteenvedot työpajoista ja niihin liittyvistä sidosryhmistä.<sup>56</sup> Sitoumuskoordinaattori uskoo, että läpinäkyvä ja inklusiivinen prosessi auttoi saavuttamaan laaja-alaisen tuen ja hyväksynnän eduskuntapuolueilta eri poliittisista suuntauksista, mikä suuresti helpotti sääntelyn käyttöönottoa.<sup>57</sup> Samalla koordinaattori korostaa, että sitoumus hyötyi suuresti vuosia ennen toimintaohjelmaa toteutetuista valmisteluista, kuten esimerkiksi vertailevasta tutkimuksesta, joka toteutettiin osana Suomen 2015–2017 toimintaohjelmaa.

### **Jatkosuunnitelmat:**

Sitoumus luo vahvan perustan vaikuttamistoiminnan tietojen jakamisen vakiinnuttamiselle. Koska ensimmäiset tiedot kerätään kuitenkin rekisteriin vuosien 2024–2026 aikana, on liian aikaista arvioida sääntöjen todellista noudattamista. Eduskunta on pyytänyt vaikutusarviointia, jossa käsitellään rekisterin varhaisia tuloksia ja arvioidaan sen kattavuuden laajentamisen tarvetta.<sup>58</sup> Vaikutusarviointi on aikataulutettu vuodelle 2026.<sup>59</sup> Avoimuusasiantuntijat puoltavat edelleen paikallisten ja alueellisten vaikuttamistoiminnan lisäämistä lain piiriin,<sup>60</sup> ja tätä suositeltiin myös IRM:n suunnitteluraportissa.<sup>61</sup> IRM kehottaa hallintoa hyödyntämään vuoden 2026 vaikutusarviointia, jotta se voi analysoida mahdollisuuksia ja haasteita, joita sääntelyn laajentaminen paikallisiin kuntiin, alueellisiin hallintoihin ja uusiin hyvinvointialueisiin synnyttää. Ottaen huomioon aiheeseen liittyvät monimutkaiset tekijät, hallinto voisi aloittaa sitouttamalla paikallisia ja alueellisia päätöksentekijöitä sekä etujärjestöjä ja näin rakentaa yhteisymmärrystä asteittain sekä luoda etenemissuunnitelman vaikuttamistoiminnan avoimuuden parantamiseksi kunnissa ja alueellisesti.

On myös tärkeää jatkaa työtä sen eteen, että kansalaisten tietoisuus avoimuusrekisteristä tietojen ja vastuuvastuun välillä kasvaa. Oikeusministeriö ja VTV ovat julkaisseet ohjeistuksen<sup>62</sup>, toteuttaneet kampanjoita ja seminaareja<sup>63</sup> ja esitelleet avoimuusrekisteriä kansalaisjärjestöakatemiaissa (sitoumus 1)<sup>64</sup>, jotta etujärjestöt pääsevät tutustumaan uusiin sääntöihin. Uusille virkamiehille järjestetyissä koulutuksissa ja ministeriöiden<sup>65</sup> sekä eduskunnan jäsenten käsikirjoissa on myös tietoa avoimuusrekisteristä.<sup>66</sup> IRM suosittelee oikeusministeriötä ja VTV:tä toteuttamaan tietoisuutta kasvattavia kampanjoita kansalaisille ja medialle, jotta kansalaiset ymmärtäisivät täysin mahdollisuutensa seurata päätöksentekoprosesseja.

Vaikuttamistietojen lisäksi poliittisen päätöksenteon avoimuus riippuu muiden tietojen, kuten edunsaajiin ja tosiasialliseen omistajuuteen sekä poliittiseen rahoitukseen liittyvien tietojen saatavuuteen. Edunsaajatietoihin pääsee käsiksi ainoastaan osoittamalla oikeutettua etua<sup>67</sup>, ja kansalaisjärjestöt huomauttavat muiden kuin digitaalisten asiakirjojen korkeista hinnoista.<sup>68</sup> Samalla tämänhetkiset poliittisiin puolueisiin ja ehdokkaisiin kohdistuvat rahoitussäännöt eivät vaadi niitä ehdokkaita julkaisemaan rahoitustietojaan, joita ei valita, ja samalla puolueet ja ehdokkaat voivat raportoida kolmansilta osapuolilta saadun rahallisen tuen vuokrana tai myyntituotona ilman tarvetta tarkentaa rahoituksen lähdettä. Käteislahjoituksia ei tarvitse raportoida ollenkaan.<sup>69</sup> Oikeusministeriö valmistelee lakimuutoksia näiden epäkohtien korjaamiseksi.<sup>70</sup> IRM kehottaa oikeusministeriötä seuraamaan lakimuutoksissa avoimuusrekisterin korkeita standardeja.

### **Sitoumus 5: Dialogien toimivallan ja hyödyntämisen vahvistaminen** (valtiovarainministeriö)

#### **Konteksti ja tavoitteet:**

Sitoumuksen taustalla on COVID-19-pandemian alkaminen, mikä jätti monet ihmiset eristyksiin ja epätietoisuuteen pandemiaan ja sulkutoimenpiteisiin liittyen. Valtiovarainministeriö, Erätukosäätiö, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra ja DialogiAkademia lanseerasivat Poikkeusajan dialogit -keskustelutarjan sekä verkossa että kasvotusten vuosina 2020–2021. Tämän myötä ihmiset eri taustoista saivat mahdollisuuden jakaa kokemuksiaan ja huolenaiheitaan.<sup>71</sup> Poikkeusajan dialogit sitoutti 111 organisaatiota eri puolilta Suomea järjestämään 296 dialogitapahtumaa, joissa oli mukana 2 130 ihmistä eri sektoreilta.<sup>72</sup> Vuoden 2021 arvioinnissaan kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksista Suomessa OECD suosittelee

hallinnolle tämän tyyppisen dialogin jatkamista palauttaakseen kansalaisten luottamuksen ja kehittääkseen hallinnon vuorovaikutusta haavoittuvien ja hankalammin tavoitettavien yhteiskunnallisten ryhmien kanssa.<sup>73</sup> Osallistujien antama myönteinen palaute ja OECD:n tuki ja uuden Avoimen hallinnon strategian painotusalueet, jotka kehitettiin osana sitoumus 2:ta, saivat hallinnon lisäämään dialogit uutena sitoumuksena puolivälin itsearviointin jälkeen syyskuussa 2021.<sup>74</sup> Sitoumus 5:llä pyrittiin kehittämään dialoageista kansalaisten kanssa säännöllinen kansalaisosallistumisen muoto, pilotoimaan mallia ja tekemään yhteistyötä tutkijoiden kanssa dialogien tulosten dokumentoimiseksi ja mallin jatkokehittämiseksi.

### **Varhaiset tulokset: kohtalaiset**

Sitoumusten tuloksena Kansallisille dialoageille kehitettiin malli yhdessä kansalaisyhteiskunnan, valtiovarainministeriön ja muiden kumppanien kanssa. Keväällä 2022 hallinto, Sitra ja kansalaisjärjestöt toteuttivat Demokratian puolustusdialogit keskustellakseen tapoja suojata demokratiaa Venäjän toteuttaman täysimittaisen Ukrainan hyökkäyssodan jälkeen.<sup>75</sup> Sisäministeriö pilotoi mallin käyttöä kansallisissa Maahanmuuttodialoageissa syyskuussa 2022<sup>76</sup>, ja ensimmäiset Kansallisten dialogien mallia hyödyntävät kansallisen tason dialogit järjestettiin keväällä 2023, jolloin keskusteltiin siitä, miten kansalaiset pärjäsivät epävarmuuden ja jatkuvien kriisien kanssa. "Elämä epävarmuudessa" -dialogisarja houkutteli 660 ihmistä 86 dialogitapahtuman avulla.<sup>77</sup> Vuosina 2022–2023 järjestetyt dialogit houkuttelivat 2 000 osallistujaa 229 dialogitapahtumaan. Dialoageissa on hyödynnetty pääosin Erätauko-menetelmää, jossa pienet ryhmät tapaavat verkossa tai kasvokkain ja jakavat näkemyksiään ennalta määritellystä aiheesta. Metodi on suunniteltu erityisesti osallistujien kuuntelua varten, ja päätöksenteon tukemisen sijaan sillä tähdätään parempaan ymmärrykseen kustakin aiheesta.<sup>78</sup>

Kansallisten dialogien malli on monialainen ja nojaa suureen verkostoon. Ydinryhmä, joka koordinoi dialoageja, koostuu julkisen sektorin organisaatioista (valtiovarainministeriö, pääministerin kanslia ja Tuusulan kunta), julkisesta ajatushautomosta (Sitra), kansalaisjärjestöstä (Lastensuojelun keskusliitto) ja yksityisestä konsulttifirmasta (DialogiAkademia).<sup>79</sup> Ydinryhmä koordinoi aiheiden valintaa hyödyntämällä avointa dialogia, jossa etsitään seuraava teema ja näkemyksiä dialogin osallistujilta (ideoita tulevista aiheista kerätään osallistujilta jokaisessa tilaisuudessa).<sup>80</sup> Se myös valmistelee taustamateriaalit ja järjestää koulutuksia dialogien fasilitaattoreille sekä koordinoi yhteenvetoja jokaisesta dialogikierroksesta yhdessä tutkijoiden kanssa. Minkä tahansa alan aktivistit ja organisaatiot voivat ilmoittautua järjestämään dialoageja ydinryhmän antaman aiheen ja viitekehyksen mukaisesti. Järjestäjien on suositeltavaa jakaa muistiinpanot keskusteluistaan ydinryhmän kanssa tapahtumien jälkeen. Ydinryhmä julkaisee kaikki tiedot, taustamateriaalit ja raportit dialoageista keskitetyllä kansallisetdialogit.fi.-sivustolla<sup>81</sup>. Tämä tarkoittaa, että keskushallinto on vastuussa yleisen viitekehyksen tuottamisesta ja yksittäisistä tapahtumista saadun palautteen viemisestä takaisin hallintoon. Sen sijaan varsinaisesta sitouttamistoiminnasta vastaavat organisaatiot ja yksilöt, joilla on parhaat edellytykset tavoittaa monipuolisesti eri vaalipiirejä ja verkostoja.

Kansalaisyhteiskunta on ottanut dialogit avosylin vastaan uutena osallistumiskeinona, joka täydentää perinteisempiä metodeja, kuten julkisia kommenttikierroksia ja työryhmiä. Kansalaisjärjestöä edustavan ydinryhmän jäsenen Ulla Siimeksen mukaan eri toimijoiden on helppo käyttää sitoumuksen mallia erilaisissa olosuhteissa.<sup>82</sup> Hän kuvaa omia kokemuksiaan dialoageista "silmiä avaaviksi" ja "koskettaviksi", sillä dialogit ovat synnyttäneet ainutlaatuisen tilan, jossa ihmiset ovat valmiita kuuntelemaan muiden ajatuksia ja jakamaan omia

kokemuksiaan – vaikeitakin kokemuksia, kuten henkilökohtaisia kokemuksia syrjinnästä ja rasismista. Siimes myös siteeraa muiden osallistujien antamaa palautetta siitä, että he eivät ole aiemmin tunteneet vastaavaa yhteyttä tuntemattomiin.

Dialogeilla on onnistuttu muutamassa vuodessa sitouttamaan monipuolisesti erilaisia sidosryhmiä dialogien järjestäjiksi sekä osallistujiksi, mukaan lukien haavoittuvaiset ryhmät, vaikka monimuotoisuutta voisi olla vielä enemmänkin.<sup>83</sup> Ulla Siimes pitää osallistujien monimuotoisuutta sitoumuksen keskeisenä tuloksena – hänen mukaansa dialogit ovat onnistuneet tavoittamaan sidosryhmiä, jotka koostuvat muistakin kuin ”valkoisista keskiluokkaisista miehistä” ja yhdistämään päätöksentekijät ja kansalaiset.<sup>84</sup> OECD painottaa yksilöityjen kutsujen ja yhteiskunnallisten verkostojen merkitystä marginalisoitujen tai aliedustettujen ryhmien osallistumisen kannalta.<sup>85</sup> Vaikka hallinto ei ole arvioinut dialogien vaikutuksia siihen, kuinka paljon ihmiset luottavat hallintoon ja muihin kansalaisiin, monimuotoisten yhteiskunnallisten verkostojen tuominen osaksi dialogien toteuttamista voi mahdollisesti kasvattaa luottamusta kansalaisten keskuudessa.

Dialogien hallintorakenne nojaa vahvasti yhteistyöhön. Vaikka Suomessa on yleistä erilaisille toimijoille työskennellä yhdessä, kansalaisjärjestöt arvostavat monimuotoisten sidosryhmien sisällyttämisen ydinryhmään, jotta voidaan kehittää ja jatkuvasti parantaa uutta mallia kansalaisten sitouttamiselle.<sup>86</sup> Ulla Siimeksen mielestä ydinryhmässä on hyvä tasapaino eri sektoreiden välillä ja kansalaisjärjestöt työskentelevät tasavertaisina kumppaneina hallinnon kanssa.<sup>87</sup> Ydinryhmä hyödyntää dialogimenetelmiä kansallisten dialogien mallin yhteiskehittämisessä.

Dialogeilla on laajempiakin vaikutuksia. Niitä on hyödynnetty pienemmässä mittakaavassa kansalaisjärjestöakatemoissa ja alueellisella avoimen hallinnon kiertueella, joka järjestettiin sitoumus 1:n viitekehyksen mukaisesti. Säännölliset dialogien järjestäjät ovat myös alkanet jakaa Suomen hyviä käytäntöjä muihin maihin. Esimerkiksi Suomen Viro-instituutti edistää dialogien käyttöä inklusiivisena tapana toteuttaa yhteiskunnallisia väittelyitä Virossa<sup>88</sup> ja tekee yhteistyötä virolaisten kansalaisjärjestöjen kanssa auttaakseen niitä hyödyntämään dialogiformaattia paikallisen yhteisön sitouttamisessa.<sup>89</sup>

Sitoumus on yleisesti ottaen tuottanut kohtalaisia varhaisia tuloksia siinä, miten parannetaan päätöksentekoon liittyvien kansalaisten osallistumiskäytäntöjä ja mahdollistetaan valtion luottamusta rakentava ympäristö mahdollistamisessa. Se on luonut säännöllisen dialogikäytännön hallinnon ja kansalaisten välille ja rakentanut monipuolisesti eri sidosryhmiin nojaavan hallintorakenteen, jolla varmistetaan käytännön kestävyys. Inklusiivisen ja osallistumisen monimuotoisuuden lisäksi koordinaattorit ovat myös priorisoineet toimeenpanon läpinäkyvyyttä, dialogeihin liittyvän tiedon kokoamista keskitetyille sivustolle ja keskusteluiden yhteenvetojen julkista saatavuutta. Dialogit tuovat täten mahdollisuuksia rakentaa luottamusta hallinnon ja kansalaisten välillä tulevaisuudessa.

### **Jatkosuunnitelmat:**

Suomi jatkaa Kansallisten dialogien vaikutusten vahvistamista viidennessä toimintaohjelmassa (2023–2027). Viidennen toimintaohjelman sitoumuksella 1.1. pyritään kasvattamaan dialogien järjestäjien ja osallistujien määrää ja monimuotoisuutta sekä edistämään dialogeissa saatujen näkemysten käyttöä päätöksentekoprosesseissa. Tähän pyritään hyödyntämällä lyhyempiä temaattisia dialogiyhteenvetoja avulla ja välittämällä tulokset valtion virastoille, kunnille ja

uusille hyvinvointialueille.<sup>90</sup> Toistaiseksi ydinryhmä on tehnyt yhteistyötä tutkijoiden kanssa julkaistakseen kaikista dialogeista yhteenvedot. Vaikka hallinto ei ole järjestelmällisesti seurannut yhteenvedojen käyttöä, joitakin tapauksia on tiedossa. Esimerkiksi Tuusulan kunta hyödynsi Kansallisten dialogien yhteenvedoja osana prosessia, jossa luodaan kunnalle pakollinen hyvinvointiselonteko ja -suunnitelma.<sup>91</sup> Lisätäkseen käyttöä ydinryhmä koordinoi lyhyempien temaattisten dialogiyhteenvedojen tuottamista ja kannustaa keskeisiä valtionlaitoksia sekä paikallisia ja alueellisia viranomaisia hyödyntämään yhteenvedoja hallituksen politiikasta viestimisessä.<sup>92</sup> IRM kehottaa hallintoa pyrkimään saamaan paikalliset ja alueelliset viranomaiset ottamaan dialogimenetelmän käyttöönsä paikallisten dialogien järjestämisessä ja hyödyntämään dialogeista saatuja näkemyksiä päätöksenteossa.<sup>93</sup> IRM myös suosittelee, että hallinto seuraa järjestelmällisesti viittauksia dialogeihin politiikka-asiakirjoissa ja julkaisee tulokset kansallisetdialogit.fi-sivustolla, jotta kansalaiset saavat käsityksen osallistumisensa vaikutuksista. Jotta se saavuttaisi haavoittuvasi ryhmät, hallinto voisi myös tuottaa ohjeistuksen dialogien järjestäjille varmistaakseen, että ne järjestetään saavutettavissa paikoissa sekä tuottaa tietoa dialogeista selkokielellä. Yksi ensimmäisistä askeleista voisi olla kansallisetdialogit.fi-sivustolla julkaistava selkokielineen versio avainmateriaaleista.

<sup>24</sup> Transparency International, Corruption Perceptions Index, 2019, <https://www.transparency.org/en/cpi/2019>

<sup>25</sup> Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma, Itsenäisen raportointimekanismi (IRM): Suomen suunnitteluraportti 2019–2023, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/11/Finland\\_Design\\_Report\\_2019-2023\\_FIN.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/11/Finland_Design_Report_2019-2023_FIN.pdf)

<sup>26</sup> Oikeusministeriö, Avoimuusrekisteri, <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM033:00/2019>

<sup>27</sup> Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielon (GRECO), Viides arvointiraportti, Suomi, 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-/1680796d12>

<sup>28</sup> Emilia Korkea-aho ja Paul Tiensuu, Lobbarirekisterin kansainväliset mallit, 2018 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-608-9>

<sup>29</sup> Oikeusministeriö, Avoimuusrekisteri, <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM033:00/2019>

<sup>30</sup> Oikeusministeriö, Kansallinen demokratiaohjelma 2025, OM036:00/2019,

<https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=OM036:00/2019>

<sup>31</sup> Finlex, Avoimuusrekisterilaki, 23.3.2023/430, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2023/20230430>

<sup>32</sup> Avoimuusrekisteri on avattu, Avoimuusrekisteri, <https://avoimuusrekisteri.fi>

<sup>33</sup> Finlex, Avoimuusrekisterilaki, 23.3.2023/430, §3 (Velvollisuus ilmoittaa avoimuusrekisteriin)

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2023/20230430>

<sup>34</sup> Avoimuusrekisteri, Rekisteriointi-ilmoitukset, <https://avoimuusrekisteri.fi/ilmoitukset/rekisteriointi-ilmoitukset>

<sup>35</sup> Avoimuusrekisteri, Aikatauluja, <https://avoimuusrekisteri.fi/ajankohtaista/aikatauluja>

<sup>36</sup> Avoimuusrekisteri, Neuvottelukunta, <https://avoimuusrekisteri.fi/perustietoa/neuvottelukunta>

<sup>37</sup> Avoimuusrekisteri, Kuulemistilaisuus: Lobbauksen eettiset suositukset 11.4.2024 klo 9,

<https://avoimuusrekisteri.fi/ajankohtaista/uutiset/kuulemistilaisuus-lobbauksen-eettiset-suositukset-11-4-2024-klo-9>

<sup>38</sup> Ilkka Penttinen Fouto (Transparency International Suomi), haastattelu IRM:n kanssa, 23. helmikuuta 2024, ja Niklas Wilhelmsson (oikeusministeriö), haastattelu IRM:n kanssa, 13. helmikuuta 2024.

<sup>39</sup> Niklas Wilhelmsson (oikeusministeriö), haastattelu IRM:n kanssa, 13. helmikuuta 2024.

<sup>40</sup> Oikeusministeriö, Avoimuusrekisteri, <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM033:00/2019>

<sup>41</sup> Oikeusministeriö, Kysely avoimuusrekisterivalmistelusta, 17 April–6 May 2020,

<https://www.otakantaa.fi/fi/hankkeet/448/osallistuminen/831/kysely/>

<sup>42</sup> Oikeusministeriö, Yhteenvedo avoimuusrekisterivalmistelun verkkotyöpajasta 1–12. kesäkuuta 2020, julkaistu 7. heinäkuuta 2020, [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/7364026e-4e68-46ef-b06a-caa53c7549e0/70637689-5820-40ea-82f2-48014fd2110c/MUISTIO\\_20200708130320.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/7364026e-4e68-46ef-b06a-caa53c7549e0/70637689-5820-40ea-82f2-48014fd2110c/MUISTIO_20200708130320.pdf); Oikeusministeriö, Yhteenvedo avoimuusrekisterityöpajasta, 2–13. marraskuuta 2020, muistiinpanot julkaistu 28. tammikuuta 2021, [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/7364026e-4e68-46ef-b06a-caa53c7549e0/8cf1ab7e-e31f-47ab-9f3f-f0997f335c62/YHTEENVETO\\_20210128105415.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/7364026e-4e68-46ef-b06a-caa53c7549e0/8cf1ab7e-e31f-47ab-9f3f-f0997f335c62/YHTEENVETO_20210128105415.pdf)

<sup>43</sup> Lausuntopyyntö parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän mietinnöstä, luonnos hallituksen esitykseksi avoimuusrekisterilain, VN/4118/2019, 2. joulukuuta 2021 – 31. tammikuuta 2022,

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=406e4bf9-022f-41d7-805f-b6b35dedb4e4>

<sup>44</sup> Aino Hirvola, Salla Mikkonen, Mika Skippari ja Paul Tiensuu, Kohti avoimempaa lobbauksia: Lobbauksen

- nykytila Suomessa valtiollisella tasolla, Oikeusministeriön julkaisu, 2021, [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162855/OM\\_2021\\_6\\_SO.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162855/OM_2021_6_SO.pdf)
- <sup>45</sup> Ilkka Penttinen Fouto (Transparency International Suomi), haastattelu IRM:n kanssa, 23. helmikuuta 2024.
- <sup>46</sup> Niklas Wilhelmsson (oikeusministeriö), haastattelu IRM:n kanssa, 13. helmikuuta 2024.
- <sup>47</sup> Ilkka Penttinen Fouto (Transparency International Suomi), haastattelu IRM:n kanssa, 23. helmikuuta 2024, ja Niklas Wilhelmsson (oikeusministeriö), haastattelu IRM:n kanssa, 13. helmikuuta 2024.
- <sup>48</sup> Ilkka Penttinen Fouto (Transparency International Suomi), haastattelu IRM:n kanssa, 23. helmikuuta 2024.
- <sup>49</sup> Ilkka Penttinen Fouto (Transparency International Suomi), haastattelu IRM:n kanssa, 23. helmikuuta 2024.
- <sup>50</sup> Hallituksen esitys HE 98/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilainsäädännön osio 5.1, [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE\\_98+2022.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_98+2022.aspx)
- <sup>51</sup> Lausuntopyyntö parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijaryhmän mietinnöstä, luonnos hallituksen esitykseksi avoimuusrekisterilainsäädännön, VN/4118/2019, 2. joulukuuta 2021 – 31. tammikuuta 2022, <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=406e4bf9-022f-41d7-805f-b6b35dedb4e4>
- <sup>52</sup> Aino Hirvola, Salla Mikkonen, Mika Skippari ja Paul Tiensuu, Kohti avoimempaa lobbausta: Lobbauksen nykytila Suomessa valtiollisella tasolla, Oikeusministeriön julkaisu, 2021, [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162855/OM\\_2021\\_6\\_SO.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162855/OM_2021_6_SO.pdf)
- <sup>53</sup> Ilkka Penttinen Fouto (Transparency International Suomi), haastattelu IRM:n kanssa, 23. helmikuuta 2024.
- <sup>54</sup> Avoimuusrekisteri, Lobbauksen eettiset suositukset, maaliskuu 2023, [https://assets.ctfassets.net/n7rpydarbfb5/5JVXxHgtYmDEFnpjKKysk/6f9c384acd4f4bcb9a8f954d3016c9b6/Luonnos\\_Lobbauksen\\_eettiset\\_suositukset.pdf](https://assets.ctfassets.net/n7rpydarbfb5/5JVXxHgtYmDEFnpjKKysk/6f9c384acd4f4bcb9a8f954d3016c9b6/Luonnos_Lobbauksen_eettiset_suositukset.pdf)
- <sup>55</sup> Niklas Wilhelmsson (oikeusministeriö), haastattelu IRM:n kanssa, 13. helmikuuta 2024.
- <sup>56</sup> Oikeusministeriö, Avoimuusrekisteri: Säädösvalmistelu (OM033:00/2019), <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM033:00/2019>
- <sup>57</sup> Niklas Wilhelmsson (oikeusministeriö), haastattelu IRM:n kanssa, 13. helmikuuta 2024.
- <sup>58</sup> Eduskunnan vastaus EV 304/2022 vp, [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskunnanVastaus/Sivut/EV\\_304+2022.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskunnanVastaus/Sivut/EV_304+2022.aspx)
- <sup>59</sup> Niklas Wilhelmsson (oikeusministeriö), haastattelu IRM:n kanssa, 13. helmikuuta 2024.
- <sup>60</sup> Ilkka Penttinen Fouto (Transparency International Suomi), haastattelu IRM:n kanssa, 23. helmikuuta 2024.
- <sup>61</sup> Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma, Itsenäinen raportointimekanismi (IRM): Suomen suunnitteluraportti 2019–2023, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/11/Finland\\_Design\\_Report\\_2019-2023\\_FIN.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/11/Finland_Design_Report_2019-2023_FIN.pdf)
- <sup>62</sup> Oikeusministeriö, Avoimuusrekisteri: Opas, Oikeusministeriön julkaisu, 2023, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164811>
- <sup>63</sup> Esimerkiksi julkinen esitys rekisteristä toteutettiin 25. huhtikuuta 2023 kaikille kiinnostuneille, <https://oikeusministerio.fi/-/avoimuusrekisterilaki-tutuksi-tarjolla-tietoa>
- <sup>64</sup> Riitta Kittilä (SOSTE), haastattelu IRM:n kanssa, 20. joulukuuta 2023.
- <sup>65</sup> Suomen hallitus, Ministerin käsikirja, osio 12.6, <https://valtioneuvosto.fi/ministerin-kasikirja#/12/6>
- <sup>66</sup> Niklas Wilhelmsson (oikeusministeriö), haastattelu IRM:n kanssa, 13. helmikuuta 2024.
- <sup>67</sup> Patentti- ja rekisterihallitus, Edunsaajaote, <https://www.prh.fi/fi/kaupparekisteri/tietopalvelut/edunsaajaote.html>
- <sup>68</sup> Ilkka Penttinen Fouto (Transparency International Suomi), haastattelu IRM:n kanssa, 23. helmikuuta 2024.
- <sup>69</sup> Oikeusministeriö, Vaali- ja puoluerahoitus – tee ilmoitus, <https://korruptiontorjunta.fi/vaali-ja-puoluerahoitus>
- <sup>70</sup> Niklas Wilhelmsson (oikeusministeriö), haastattelu IRM:n kanssa, 13. helmikuuta 2024.
- <sup>71</sup> Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma, Itsenäinen raportointimekanismi (IRM): Suomen suunnitteluraportti 2019–2023, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/11/Finland\\_Design\\_Report\\_2019-2023\\_FIN.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/11/Finland_Design_Report_2019-2023_FIN.pdf)
- <sup>72</sup> Elina Henttonen, Poikkeusajan dialogit: Kriisiajan kokemukset ja kansallisen dialogin malli, Sitran selvityksiä 207, 2022, <https://www.sitra.fi/julkaisut/poikkeusajan-dialogit/>
- <sup>73</sup> OECD: arviointi kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksista Suomessa, Civic Space Scan of Finland, 2021, [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/civic-space-scan-of-finland\\_f9e971bd-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/civic-space-scan-of-finland_f9e971bd-en)
- <sup>74</sup> Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma, Suomen puolivälin itsearviointi (“Finland Mid-Term Self-Assessment”) 2019–2023, <https://www.opengovpartnership.org/documents/finland-mid-term-self-assessment-2019-2023/>; Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma, Suomen toimintaohjelma 2019–2023 (muokattu, [https://avoinhallinto.fi/assets/files/2021/12/Avoin-hallinto\\_IV\\_toimintaohjelma\\_2021.pdf](https://avoinhallinto.fi/assets/files/2021/12/Avoin-hallinto_IV_toimintaohjelma_2021.pdf)
- <sup>75</sup> Kai Alhanen, Elina Henttonen, Demokratian puolustusdialogit: Kansanvallan vahvistaminen kuuluu kaikille, 2022, Sitran selvityksiä 222, <https://www.sitra.fi/julkaisut/demokratian-puolustusdialogit/>
- <sup>76</sup> Sisäministeriö, Maahanmuuttodialogit, 2023, [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164696/SM\\_2023\\_9.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164696/SM_2023_9.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- <sup>77</sup> Kai Alhanen ja Elina Henttonen, Elämä epävarmuudessa: Kevään 2023 kansallisten dialogien yhteenvedo,



---

[https://kansallisetdialogit.fi/wp-content/uploads/Elama-epavarmuudessa\\_kevaan-2023-kansallisten-dialogien-yhteenveto\\_SAAVUTETTAVA.pdf](https://kansallisetdialogit.fi/wp-content/uploads/Elama-epavarmuudessa_kevaan-2023-kansallisten-dialogien-yhteenveto_SAAVUTETTAVA.pdf)

<sup>78</sup> Erätauko-säätiö, Mikä Erätauko? <https://www.eratauko.fi/mika-eratauko/>

<sup>79</sup> Kansallisetdialogit.fi, Kansalliset dialogit, Yhteystiedot, <https://kansallisetdialogit.fi/yhteystiedot/>

<sup>80</sup> Katju Holkeri (valtiovarainministeriö), haastattelu IRM:n kanssa, 21. helmikuuta 2024.

<sup>81</sup> Saatavilla: <https://kansallisetdialogit.fi>

<sup>82</sup> Ulla Siimes (Lastensuojelun keskusliitto), yhteydenpito IRM:n kanssa, 23. maaliskuuta 2024.

<sup>83</sup> Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma, Itsenäinen raportointimekanismi, Toimintaohjelman arviointi: Suomi 2023–2027, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/03/Finland\\_Action-Plan-Review\\_2023-2027\\_FI.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/03/Finland_Action-Plan-Review_2023-2027_FI.pdf)

<sup>84</sup> Ulla Siimes (Lastensuojelun keskusliitto), yhteydenpito IRM:n kanssa, 23. maaliskuuta 2024.

<sup>85</sup> OECD, Arviointi kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksista Suomessa ("Civic Space Scan of Finland"), 2021, [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/civic-space-scan-of-finland\\_f9e971bd-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/civic-space-scan-of-finland_f9e971bd-en)

<sup>86</sup> Ulla Siimes (Lastensuojelun keskusliitto), yhteydenpito IRM:n kanssa, 23. maaliskuuta 2024.

<sup>87</sup> Ulla Siimes (Lastensuojelun keskusliitto), yhteydenpito IRM:n kanssa, 23. maaliskuuta 2024.

<sup>88</sup> Hannele Valkeeniemi ja Kairi Tilga, Hannele Valkeeniemi ja Kairi Tilga: valimised kui lõhkise dialoogi formaat, 1. maaliskuuta 2023, <https://www.err.ee/1608900491/hannele-valkeeniemi-ja-kairi-tilga-valimised-kui-lohkise-dialoogi-formaat>

<sup>89</sup> Finnish Institute in Estonia, Loov Viljandi kogukonnaakadeemia avasündmus "Kes mind hoiab?", 12 March 2024, <https://finst.ee/en/event/loov-viljandi-kogukonnaakadeemia-avasundmus-kes-mind-hoiab/>

<sup>90</sup> Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma, Suomen toimintaohjelma 2023-2027, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/10/Finland\\_Action-Plan\\_2023-2027\\_December\\_FI.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/10/Finland_Action-Plan_2023-2027_December_FI.pdf)

<sup>91</sup> Ulla Siimes (Lastensuojelun keskusliitto), yhteydenpito IRM:n kanssa, 23. maaliskuuta 2024.

<sup>92</sup> Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma, Itsenäinen raportointimekanismi, Toimintaohjelman arviointi: Suomi 2023–2027, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/03/Finland\\_Action-Plan-Review\\_2023-2027\\_FI.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/03/Finland_Action-Plan-Review_2023-2027_FI.pdf)

<sup>93</sup> Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma, Itsenäinen raportointimekanismi, Toimintaohjelman arviointi: Suomi 2023–2027, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/03/Finland\\_Action-Plan-Review\\_2023-2027\\_FI.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/03/Finland_Action-Plan-Review_2023-2027_FI.pdf)

## Osio III. Osallistuminen ja yhteisluonti

### **Hallinto johti korkean osallistamisasteen yhteisluonti- ja toimeenpanoprosessia. Toimintaohjelman yhteisluonnin aikana tehdyn sidosryhmien sitouttamisen jälkeen kansalaisjärjestöt osallistuivat aktiivisesti sitoumusten toimeenpanoon työryhmien jäseninä ja sitoumusten kansatoteuttajina.**

Valtiovarainministeriö jatkaa OGP-prosessin koordinoimista Suomessa. Neljä virkamiestä ja assistentti työskentelevät avoimen hallinnon tiimissä valtiovarainministeriössä. Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan liittyvä työmäärä on 20 prosenttia heidän työajastaan (josta valtaosa on liittynyt kansallisiin dialogeihin viime vuosina).<sup>94</sup> Koska vanhempi tiimin jäsen menehtyi toimintaohjelman toteuttamisvaiheessa, tiimi menetti merkittävän määrän osaamista ja tietotaitoa, ja tästä palautuminen on vienyt aikaa. Avoimen hallinnon tiimillä on 80 000 euron vuosibudjetti toimintaohjelmaan liittyvien tapahtumien järjestämiseen. Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman ministeriökontaktin mukaan Vanhusneuvostopäivän tai Vammaisneuvostopäivän kaltaiset tapahtumat maksavat noin 15 000 euroa, mikä on 20 prosenttia vuosibudjetista.<sup>95</sup> Vuonna 2023 ministeriö ei voinut järjestää Vammaisneuvostopäivää, sillä sosiaali- ja terveysministeriö ei voinut tarjota suunniteltua rahoitusta.

Kansalaisyhteiskunta osallistui neljännen toimintaohjelman yhteisluontiin ja toteuttamiseen huomattavissa määrin. Avoimen hallinnon työryhmä ja Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE jatkoivat sidosryhmäfoorumina toimimista ja vastasivat neljännen toimintaohjelman yhteisluonnista ja toimeenpanosta. Työryhmän jäsenet nimitettiin toimintaohjelman ajaksi. Työryhmällä on valtuutus tukea toimintaohjelman sitoumusten toimeenpanoa, ylläpitää yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan kanssa, valvoa toimeenpanoa ja suorittaa toimintaohjelman puoliväliarviointi.<sup>96</sup> Valtiovarainministeriö laati työryhmälle valtuutuksen, ja jäsenet voivat kommentoida luonnosta.<sup>97</sup> KANella on laajempi valtuutus neuvoa hallintoa yleisissä kansalaisyhteiskuntaan liittyvissä asioissa.<sup>98</sup> Jäsenien valintaprosessia avataan KANEn verkkosivuilla<sup>99</sup>, mutta ei avoimen hallinnon työryhmän sivustolla. Molemmat toimielimet sisältävät tasavertaisen suhteen julkisen sektorin ja hallinnon ulkopuolisten osallistujien välillä. Kansalaisjärjestöt kuitenkin uskovat, että työryhmän kokoonpano voisi olla monimuotoisempi, sillä monet kansalaisjärjestöjen jäsenet edustavat tällä hetkellä sosiaali- ja terveysalaa.<sup>100</sup>

Helpottaakseen osallistumista yhteisluontiprosessiin valtiovarainministeriö valmisteli taustamuistion Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmasta.<sup>101</sup> Ministeriö toteutti kattavasti sitouttamistoimenpiteitä, joita se kohdensi niihin kansalaisjärjestöihin, jotka eivät olleet aikaisemmin osallistuneet OGP-prosessiin. Valtiovarainministeriö yhdisteli useita sitouttamismenetelmiä, mukaan lukien yksittäiset haastattelut, dialogit paikallisten kuntien ja kansalaisjärjestöjen kanssa, kysely valtion virastoille, julkiset tapahtumat ja julkiset verkkokyselyt, joissa pyydettiin kansalaisilta näkemyksiä, työpaja KANEn kanssa sekä keskustelut yhteisluontiprosessista avoimen hallinnon työryhmän kanssa. Valtiovarainministeriö julkaisi yhteenvedon sidosryhmien ideoista, joita kerättiin yhteisluonnin ensimmäisessä vaiheessa.<sup>102</sup> Laitettuaan toimintaohjelman ensimmäisen version julkiselle kommenttikierrokselle elokuussa 2019 valtiovarainministeriö kokosi kommenttien perusteella päivitetyn version, jossa näkyivät tehdyt muutokset. Lopullinen toimintaohjelma sisälsi monia uusia kansalaisjärjestöjen

ehdottamia ideoita, kuten vuosittaiset kansalaisjärjestöakatemit (osa sitoumus 1:tä), jota ehdotti Näkövammaisten liitto.

Kansalaisjärjestöt olivat myös aktiivisesti mukana toimintaohjelman etenemisen valvomisessa ja käsittelemisessä avoimen hallinnon työryhmän sekä yksittäisten sitoumusten toimeenpanon kautta. Sidosryhmäfoorumi kokoontui 21 kertaa toimeenpanojakson aikana.<sup>103</sup>

Kansalaisjärjestöjen osallistuminen toimeenpanoon muun kuin sidosryhmäfoorumin kautta oli korkeammalla tasolla kuin aikaisemmissa toimintaohjelmissa. Kansalaisjärjestöt esimerkiksi olivat mukana toteuttamassa kansalaisjärjestöakatemiaita ja selkokielen kursseja (sitoumus 1) sekä kansallisia dialogeja (sitoumus 5). Kansalaisjärjestöt osallistuivat myös työryhmien ja neuvoo-antavien toimielinten työhön avoimuusrekisterin kehittämisen ohjaamisessa (sitoumus 3), muutosten tekemiseen lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta (sitoumus 1) sekä avoimen datan sääntelyn viitekehyksen uudistamiseen (sitoumus 4). Monet sitoumuksista sisälsivät julkisia kommenttikierroksia säädösten ehdotusluonnoksista. Vuonna 2020 valtiovarainministeriö myös järjesti kahdeksan kaupunkia kattavan alueellisen kiertueen, jossa keskusteltiin mahdollisuuksista edistää avointa hallintoa paikallisten ja alueellisten hallintojen kanssa.

Valtiovarainministeriö oli tyytyväinen rakentavaan yhteistyöhön hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Vaikka yhteistyö oli vahvaa edellisissä toimintaohjelmissa, tässä toimintaohjelmassa kansalaisjärjestöt olivat aktiivisemmin mukana teknisessä työssä ja sitoumusten toimeenpanoon liittyvässä päätöksenteossa.

### Minimivaatimusten noudattaminen

Osana muodollista arviointia IRM arvioi, noudattavatko jäsenmaat Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman osallistumisen ja yhteisluonnin standardien minimivaatimuksia.<sup>104</sup> Suomi toimi yhteisluonnin aikana OGP-prosessin mukaisesti. Alla mainituissa kahdessa minimivaatimuksessa on saavutettava vähintään 'meneillään'-vaihe, jotta maa noudattaa OGP-prosessia.

Avain:

Vihreä = noudattaa standardia

Keltainen = meneillään (askeleita standardin noudattamiseksi on otettu, mutta standardin vaatimuksia ei täytetä)

Punainen = ei näyttöä toiminnasta

Toiminut OGP-prosessin mukaisesti toimeenpanojakson aikana?	
Hallinto ylläpiti Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman digitaalista materiaalipankkia <sup>105</sup> , jota päivitetään vähintään kerran toimintaohjelmakauden aikana ja joka sisältää näyttöä toimintaohjelman kehittämisestä <sup>106</sup> ja toimeenpanosta. <sup>107</sup>	Vihreä
Hallinto jakoi kansalaisille tietoa toimintaohjelmasta toimeenpanojakson aikana. <sup>108</sup>	Vihreä

<sup>94</sup> Katju Holkeri (valtiovarainministeriö), haastattelu IRM:n kanssa, 21. helmikuuta 2024.

<sup>95</sup> Katju Holkeri (valtiovarainministeriö), haastattelu IRM:n kanssa, 21. helmikuuta 2024.

<sup>96</sup> Valtiovarainministeriö, Avoimen hallinnon työryhmä 2019–2023, VM153:00/2019, <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM153:00/2019>

<sup>97</sup> Katju Holkeri (valtiovarainministeriö), haastattelu IRM:n kanssa, 21. huhtikuuta 2020.

<sup>98</sup> Oikeusministeriö, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE, <https://oikeusministerio.fi/en/advisory-board-on-civil-society-policy>

<sup>99</sup> Oikeusministeriö, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan asettaminen 2022-2026: muistiinpanot 27. tammikuuta 2022, [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/9f35f1fb-186c-4172-bfa2-55ae84d8bc68/7a2e5c7c-4d8a-490d-90ef-b0c9df61aff8/ASETTAMISPAATOS\\_20240103075026.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/9f35f1fb-186c-4172-bfa2-55ae84d8bc68/7a2e5c7c-4d8a-490d-90ef-b0c9df61aff8/ASETTAMISPAATOS_20240103075026.PDF)

<sup>100</sup> Riitta Kittilä (SOSTE), haastattelu IRM:n kanssa, 20. joulukuuta 2023.

<sup>101</sup> Tarkempi kuvaus yhteisluontiprosessista on luettavissa IRM:n suunnitteluraportista [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/11/Finland\\_Design\\_Report\\_2019-2023\\_FIN.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/11/Finland_Design_Report_2019-2023_FIN.pdf)

<sup>102</sup> Valtiovarainministeriö, Avoin hallinto IV toimintaohjelman laadinta, heinäkuu 2019, [https://avoinhallinto.fi/assets/files/2019/07/Mitäkuulimme\\_Heinäkuu2019.pdf](https://avoinhallinto.fi/assets/files/2019/07/Mitäkuulimme_Heinäkuu2019.pdf)

<sup>103</sup> Kokousmuistiinpanot ovat luettavissa työryhmän verkkosivuilla, <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM153:00/2019>

<sup>104</sup> Huom. Tulevassa IRM:n arviossa keskitytään 1. tammikuuta 2022 voimaan astuneisiin, päivitettyihin Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman yhteisluonnin ja osallistumisen standardeihin, <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>.

<sup>105</sup> Suomen Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman materiaalipankki, <https://avoinhallinto.fi>

<sup>106</sup> Yksityiskohtainen yhteenveto toimintaohjelman yhteisluontoprosessista on liitetty toimintaohjelmaan liittyviin asiakirjoihin, <https://avoinhallinto.fi/toimintaohjelmat/>

<sup>107</sup> Suomi ylläpito sitoumuskohtaista yhteenvetoa toimintasuunnitelman toimeenpanosta, <https://avoinhallinto.fi/toimeenpano/>. Toimeenpanon tilannetta ei kuitenkaan päivitetty toimintaohjelman päätteeksi johtuen suunnitelmasta siirtyä uudelleen suunnitellulle sivustolle (Katju Holkeri (valtiovarainministeriö), haastattelu IRM:n kanssa, 21. helmikuuta 2024).

<sup>108</sup> Toimeenpanon tilannekatsauksen lisäksi (<https://avoinhallinto.fi/toimeenpano/>) valtiovarainministeriö julkaisi kuukausittaisia uutiskirjeitä toimintasuunnitelman toimeenpanosta, <https://avoinhallinto.fi/materiaalipankki/>

## Osio IV. Metodologia ja IRM:n mittarit

Tämä raportti tukee jäsenten vastuuvuorollisuutta ja oppimista arvioimalla (i) sitoumusten toimeenpanon valmistumisastetta, (ii) varhaisia tuloksia sitoumuksista, jotka on luokiteltu lupaaviksi tai joiden toimeenpano tuotti huomattavia tuloksia ja (iii) osallistumisen ja yhteisluonnin käytäntöjä toimintaohjelmajakson aikana. IRM aloitti tutkimusprosessin toimeenpanoa seuraavana vuonna tutkimusohjelman kehittämisellä, alustavalla toissijaisella tutkimuksella ja Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman materiaalipankissa olevan näytön todentamisella.<sup>109</sup>

### Valmistuminen

IRM arvioi valmistumisastetta toimintaohjelman jokaisen sitoumuksen kohdalla, mukaan lukien toimintaohjelman arvioinnissa klusteroidut sitoumukset.<sup>110</sup> Kaikkien sitoumusten valmistumisaste arvioidaan seuraavalla mittaristolla:

- *Ei näyttöä saatavilla*
- *Ei aloitettu*
- *Rajoitettu*
- *Huomattava*
- *Valmis*

### Varhaiset tulokset

IRM arvioi niiden sitoumusten tulokset, joissa on selvä avoimen hallinnon näkökulma, korkea valmistumisaste tai näyttöä varhaisista tuloksista (alla olevan määritelmän mukaisesti). Se huomioi sitoumuksen odotetun tavoitteen ennen toimeenpanoa, sitoumuksen toimeenpanomaan olosuhteet, tarkemman politiikka-alueen ja raportoidut muutokset.

Varhaisten tulosten indikaattori määrittelee tulosten kolme tasoa:

- **Ei havaittavia tuloksia:** Kerätyn näytön perusteella (toissijainen tutkimus, haastattelut jne.) avoimen hallinnon sitoumuksen toimeenpano synnytti vain vähän tai ei ollenkaan myönteisiä tuloksia. Toimeenpanojakson aikana toteutettujen aktiviteettien ja näiden tulosten arvioinnin jälkeen (jos sovellettavissa) IRM ei havainnut merkittäviä muutoksia liittyen:
  - Käytäntöjen, menettelytapojen tai menettelytavoista vastaavien tai julkisten toimielinten parantamiseen,
  - Kansalaisten ja valtion välistä luottamusta rakentavan ympäristön edistämiseen.
- **Kohtalaiset tulokset:** Kerätyn näytön perusteella (toissijainen tutkimus, haastattelut jne.) avoimen hallinnon sitoumuksen toimeenpano synnytti myönteisiä tuloksia. Toimeenpanojakson aikana toteutettujen aktiviteettien ja näiden tulosten arvioinnin jälkeen IRM havaitsi kohtalaisia muutoksia liittyen:
  - Käytäntöjen, menettelytapojen tai menettelytavoista vastaavien tai julkisen sektorin toimielinten parantamiseen
  - Kansalaisten ja valtion välistä luottamusta rakentavan ympäristön edistämiseen.
- **Huomattavat tulokset:** Kerätyn näytön perusteella (toissijainen tutkimus, haastattelut jne.) avoimen hallinnon sitoumuksen toimeenpano johti huomattaviin myönteisiin

tuloksiin. Toimeenpanojakson aikana toteutettujen aktiviteettien ja näiden tulosten arvioinnin jälkeen IRM havaitsi huomattavia muutoksia liittyen:

- Käytäntöjen, menettelytapojen tai menettelytavoista vastaavien tai julkisten toimielinten parantamiseen tai
  - Kansalaisten ja valtion välistä luottamusta rakentavan ympäristön edistämiseen.
- Huomattavat myönteiset tulokset osoittavat, että muutoksiin (yllä olevan määritelmän mukaisesti) kohdistetaan selkeitä odotuksia jatkossakin.

IRM toteutti tämän raportin yhteistyössä Maarja Oleskin kanssa, ja sen arvioijana toimi IRM:n ulkopuolinen asiantuntija Andy McDevitt. IRM:n metodologiaa, tuotteita ja arviointiprosessia valvoo Kansainvälinen asiantuntijapaneeli (International Experts Panel, IEP).<sup>111</sup> Lisätietoa IRM:n metodologiasta ja prosesseista on saatavilla IRM:n sivustolla,<sup>112</sup> toimintaohjelman arvioinnin metodologiaosiossa tai Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman terminologiasta.<sup>113</sup>

---

<sup>109</sup> Suomen Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman materiaalipankki, haettu 14. helmikuuta 2024, <http://avoinhallinto.fi>

<sup>110</sup> IRM klusteroidit sitoumukset, joilla on yhteinen menettelytapaan liittyvä tavoite toimintaohjelman arvioinnin aikana. Näissä tapauksissa IRM arvioi klusterointitasolla ”edellytykset tuloksille” ja ”varhaisia tuloksia”. Valmistumisaste arvioidaan sitoumustasolla. Lisätietoa siitä, miten IRM klusteroidit sitoumuksia on saatavilla toimintaohjelman arvioinnin neljännessä, metodologiaa ja IRM:n indikaattoreita koskevassa osiossa.

<sup>111</sup> Viimeisimmät tiedot Kansainvälisestä asiantuntijapaneelistä on saatavilla täältä <https://www.opengovpartnership.org/about/who-we-are/international-experts-panel/>

<sup>112</sup> Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma, *IRM-kuvaus*, <https://www.opengovpartnership.org/irm-guidance-overview/>

<sup>113</sup> Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma, *terminologia*, <https://www.opengovpartnership.org/glossary/>

## Liite I. Sitoumusdata<sup>114</sup>

### Sitoumus 1: Kestävä avoimuus

€ <b>Todennettavissa:</b> Kyllä	€ <b>Valmistumisaste:</b> Huomattava
€ <b>Onko siinä avoimen hallinnon näkökulma?</b> Kyllä	€ <b>Varhaiset tulokset:</b> Kohtalaiset
€ <b>Edellytykset tuloksille:</b> Vaatimattomat	

Sitoumus 1:llä pyrittiin kasvattamaan virkamiesten avoimen hallinnon osaamista ja kapasiteettia. Siihen liittyi suuri määrä erilaisia aktiviteetteja aina verkkokoulutusten kehittämisestä oppimistapahtumien toteuttamiseen sekä hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välisten yhteyksien vahvistamiseen. Sitoumusten toimeenpano saatiin valtaosin päätökseen, muutamia välitavoitteita lukuun ottamatta, ja monia muokattiin toimeenpanon aikana.

Sitoumuksen tuloksena hallinto koordinoi kuutta verkkokurssia, joissa keskityttiin selkeään virkakieleen (saatavilla ilmaiseksi eOppiva-oppimisympäristössä), selkokielen verkkokurssia (saatavilla eOppivassa) ja verkkokursseja saavuttavuudesta ja tiedon visualisoinnista. Valtiovarainministeriö teki myös yhteistyötä Kotimaisten kielten keskuksen (KOTUS) sekä Selkokeskuksen kanssa jatkaakseen kahden vuoden välein jaettavia palkintoja, joita jaetaan tiedon tarjoamisesta selkeällä virkakielellä ja selkokielellä. Hallinto ei kuitenkaan tuottanut kurssia selkoruotsilla, kuten alkuperäisessä toimintaohjelmaan oli merkitty. Visualisoinnin tukipakettia ei myöskään toteutettu suunnitelman mukaisesti – sen sijaan ministeriö suunnittelee hyvien tietojen visualisointikäytäntöjen kokoamista kansallisella Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman sivustolle.<sup>115</sup>

Välitavoitteiden tuloksista on epätasaista näyttöä. Toisaalta noin 700 henkilöä on osallistunut selkokielen kurssille alle vuodessa.<sup>116</sup> Tämä saattaa johtua kurssin vapaaehtoisuudesta, vaikka hallinto ja Selkokeskus ovat mainostaneet sitä blogiartikkeleissa ja Selkokielen neuvottelukunnassa, jossa on yli 60 jäsentä. Samalla valtiovarainministeriön selvitys julkisen sektorin organisaatioille vuodelta 2023 indikoi, että selkokieltä käyttävien organisaatioiden määrä on noussut hieman (20 prosentista vuonna 2020 vastanneista organisaatioista 25 prosenttiin vuonna 2023) ja selkeän virkakielen käyttö on noussut 58 prosentista vuonna 2020 79 prosenttiin vuonna 2023 (lukuihin tulee suhtautua varauksella, sillä näyte ei ollut edustava).<sup>117</sup> Selkokeskuksen asiantuntija uskoo, että e-oppimisen kurssi ja tiedon jakaminen ovat todennäköisesti kasvattaneet julkisen sektorin tietoisuutta kielen moninaisuuden soveltamisesta viestintään.<sup>118</sup> Hän kuitenkin huomauttaa, että on tärkeää kysyä, mitä materiaaleja julkiset organisaatiot julkaisevat selkokielellä – jos resurssit ovat rajalliset, organisaatioiden tulisi priorisoida tärkeimpien tietojen julkaisemista selkokielellä, kuten hallintolomakkeita ja ainoastaan verkossa saatavilla olevia tietoja. IRM:n suunnitteluraportissa myös kiinnitettiin huomioita siihen, että selkokielen käytölle ei ole vastuullista julkista laitosta, kun taas esimerkiksi KOTUS vastaa selkeän virkakielen edistämisestä.<sup>119</sup> Kysymys on edelleen auki toimintaohjelman lopussa ja estää todennäköisesti merkittävän edistymisen aiheesta. Asiantuntijat ehdottavat selkokielen lisäämistä meneillään olevan kansalliseen arviointiin

suomen kielestä<sup>120</sup>, jotta voidaan arvioida, tarvitaanko lainsäädäntöön liittyviä keinoja selkokielisen julkisen tiedon turvaamiseksi.<sup>121</sup>

Avoimen hallinnon tukipakettiin liittyvä välitavoite saavutettiin, ja Suomen kolmannen toimintaohjelman aikana tuotettu avoimuuspeli käännettiin ruotsiksi. Valtiovarainministeriö suunnitteli yhteistyötä opiskelijoiden kanssa pelin verkkoversion kehittämiseksi, mutta opiskelijat lähtivät hankkeesta COVID-19-pandemiasta johtuen. Verkkopelin tuottaminen lykättiin kevääseen 2024.<sup>122</sup> Vuoden 2020 aikana hallinto järjesti kahdeksan tapahtumaa eri puolilla Suomea tavoitteenaan oppia paikallisten hallintojen ajatuksista avoimen hallinnon edistämiseksi. Kolme näistä järjestettiin paikan päällä ja muut toteutettiin verkossa tai hybridiformaatissa pandemiasta johtuen.<sup>123</sup> Tapahtumat myös sisälsivät Erätaukomenetelmällä järjestettyjä dialogeja, joita hyödynnettiin Avoimen hallinnon strategiassa (sitoumus 2). Vuonna 2021 hallinto ja kansalaisyhteiskuntakumppanit järjestivät vuosittaisen Vammaisneuvostopäivän ja vuonna 2022 yhteisen Vammaisneuvostopäivän sekä Vanhusneuvostopäivän. Vuonna 2023 ministeriö järjesti ainoastaan Vanhusneuvostopäivän rajoitetuista resursseista johtuen.<sup>124</sup>

Sitoumus sisälsi myös välitavoitteen, jossa päivitetään Lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta, millä varmistetaan läpinäkyvyyperiaatteiden toteutuminen virkamiesten työssä. Oikeusministeriö muodosti kansalaisjärjestöistä koostuvan työryhmän, joka jätti ehdotuksensa lainsäädännöllisistä muutoksista julkisille kommentoijille joulukuussa 2023<sup>125</sup> toimintaohjelman päättymisen jälkeen. Muutoksissa ehdotettiin lain kattavuuden laajentamista julkisen vallankäytön ulkopuolelle hallinnollisiin tehtäviin sekä julkisten toimielinten ja yhtiöiden hallinnoimien tahojen pariin.<sup>126</sup> Ehdotus myös selkeyttää virkamiesten velvoitteita tietopyyntöjen käsittelyssä ja harmonisoi tietosuojavaatimuksia, jotka voisivat ehkäistä virkamiesten usein tekemiä väärintulkintoja yksityisyyssäännöksistä.<sup>127</sup> Maaliskuusta 2024 lähtien julkinen kommenttikierros on kerännyt yli 230 kommenttia, ja sen on määrä päättyä 18. huhtikuuta 2024.

Yksi tärkeä osa sitoumusta oli kansalaisjärjestöakatemioiden lanseeraus.<sup>128</sup>

Valtiovarainministeriö järjesti yhdessä kansalaisjärjestöjen ja oikeusministeriön kanssa kuusi kansallista kansalaisjärjestöakatemioita ja kaksi alueellista akatemioita kasvattaakseen virkamiesten tietämystä kansalaisyhteiskunnan työstä ja edistääkseen dialogia ja verkostoitumista virkamiesten ja kansalaisjärjestöjen välillä. Valtaosassa akatemioiden oli yli 100 osallistujaa. Kansalaisjärjestöjen ja hallinnon välinen suhde on kuitenkin huomattavasti kallellaan kansalaisjärjestöjen suuntaan.<sup>129</sup> Palautekyselyiden perusteella osallistujat olivat tyytyväisiä tapahtumien sisältöön ja järjestelyihin mutta toivoivat virkamieheltä aktiivisempaa osallistumista.<sup>130</sup> Kansalaisjärjestöt uskovat, että akatemioiden eivät ole onnistuneet tavoitteessaan parantaa virkamiesten kansalaisyhteiskuntaan liittyvää tietämystä.<sup>131</sup> Valtiovarainministeriö uskoo, että akatemioiden tärkeimmät saavutukset ovat olleet uudet kontaktit hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan välillä ja yhteisymmärrys aiheista, joita sekä julkinen sektori että kansalaisjärjestöt työstävät.<sup>132</sup> Tapahtumissa järjestettiin myös Erätaukodialogeja, jotta syntyisi kansalaisyhteiskunnassa syntyisi jaettu ymmärrys aiheista, kuten julkisesta rahoituksesta<sup>133</sup> tai haavoittuvien ryhmien voimaannuttamisesta.<sup>134</sup> Virkamiesten alhaisesta kiinnostuksesta huolimatta kansalaisjärjestöt arvostavat mahdollisuutta oppia uusista lakiluonnoksista akatemioiden kautta.<sup>135</sup> Eräs yllättävä tulos oli se, että valtiovarainministeriö julkaisi avoimen e-oppimiskurssin virkamiehille hyödyntämällä sisältöä edellisistä



akatemioiden.<sup>136</sup> Kurssi antaa yleiskatsauksen kansalaisyhteiskunnan toiminnasta ja siitä, miten virkamiehet voivat tehdä yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa. Tavoitteena on antaa virkamiehille perustietämystä ennen kuin he osallistuvat kansalaisjärjestöakatemioiden, jotta akatemioiden voidaan keskittyä enemmän ajankohtaisiin ja temaattisiin keskusteluihin.<sup>137</sup> Kansalaisjärjestöt pitävät e-oppimisen kurssia opettavaisena materiaalina kansalaisyhteiskunnasta ja ehdottavat kurssin sisällyttämistä uusiin virkamiesten perehdyttämispaketteihin.<sup>138</sup> Yksi sitoumuksen lisäarvo on ollut kansalaisyhteiskunnan aktiivinen rooli akatemioiden järjestämisessä. Kansalaisjärjestöakatemioiden suunnittelu ryhmä koostuu valtiovarainministeriön, oikeusministeriön ja Helsingin kaupungin lisäksi kahdeksasta kansalaisjärjestöstä.<sup>139</sup>

## Sitoumus 2: Avoimen hallinnon strategia

☒ **Todennettavissa:** Kyllä  
☒ **Onko sillä avoimen hallinnon näkökulma?** Kyllä  
☒ **Edellytykset tuloksille:** Vaatimattomat

☒ **Valmistuminen:** Valmis  
☒ **Varhaiset tulokset:** Kohtalaiset

Tämä sitoumus johti avoimen hallinnon strategian käyttöönottoon koko hallinnossa vuonna 2020, ja sen käynnistämisen tavoitteena oli määritellä suunta avoimen hallinnon työlle pidemmällä aikavälillä. Strategialla pyritään täydentämään avoimen hallinnon toimintaohjelmia.<sup>140</sup> Vaikka avoimen hallinnon strategia suunniteltiin aluksi osaksi Suomen julkisen hallinnon strategiaa, se otettiin käyttöön itsenäisenä asiakirjana, sillä siinä korostetaan yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan kanssa, kun taas julkisen hallinnon strategiassa keskitytään kapeammin virkamiehiin.<sup>141</sup> Avoimen hallinnon strategiassa on pidemmän aikaväli näkökulma kun nelivuotisessa Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman toimintaohjelmissa. Siinä asetetaan neljä pitkäaikaista avoimen hallinnon painotusalueita: 1) yhteiskunnallinen dialogi, 2) virkatiedon ymmärrettävyys 3) johtajuus ja osaaminen, joilla varmistetaan kaikkien osallistumismahdollisuudet ja 4) avoimen hallinnon aktiivinen edistäminen kansainvälisesti. Strategian käyttöönotto sai hallinnon muokkaamaan neljättä toimintaohjelmaa ja lisäämään 5. sitoumuksen (kansalliset dialogit). Viidennen toimintaohjelman sitoumukset vastaavat myös pitkälti strategian painotusalueita, vaikka painotusalueiden aiheita ei rajattu yhteisluontiprosessissa.

Valtiovarainministeriö kehitti strategiaa yhdessä julkisen sektorin organisaatioiden ja kansalaisjärjestöjen kanssa hyödyntämällä palautetta kunnilta, jota kerättiin avoimen hallinnon kahdeksassa kaupungissa järjestämällä alueellisilla kiertueilla vuonna 2020.<sup>142</sup> Tästä huolimatta valtiovarainministeriö on ainoa ministeriö, joka on omaksunut avoimen hallinnon strategian osaksi työtään. Avoimen hallinnon strategiaa ei ole sisällytetty virkamiesten käsikirjaan tai muihin mekanismeihin, joiden avulla virkamiehiä perehdytetään uusiin strategioihin. Valtiovarainministeriön mukaan hallinnolla on jo yli 300 strategiaa käytössä, mikä tekee vaikeaksi sisällyttää lisästrategioita osaksi virkamiesten työtä.<sup>143</sup>

## Sitoumus 3: Avoimuusrekisteri

<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Todennettavissa:</b> Kyllä</li><li>• <b>Onki sillä avoimen hallinnon näkökulma?</b> Kyllä</li><li>• <b>Edellytykset tuloksille:</b> Huomattavat</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Valmistuminen:</b> Valmis</li><li>• <b>Varhaiset tulokset:</b> Merkittävät</li></ul>
Sitoumus arvioidaan osiossa II yllä.	
<b>Sitoumus 4: Avoin data</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Todennettavissa:</b> Kyllä</li><li>• <b>Onko sillä avoimen hallinnon näkökulma?</b> Kyllä</li><li>• <b>Edellytykset tuloksille:</b> Vaatimattomat</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Valmistuminen:</b> Valmis</li><li>• <b>Varhaiset tulokset:</b> Kohtalaiset</li></ul>
<p>Sitoumus 4 pyrki edistämään avoimen datan saavutettavuutta, käytettävyyttä ja laatua osana siirtymistä Euroopan unionin (EU) avoimen datan direktiiviin vuodelta 2019.<sup>144</sup> Sillä myös tavoiteltiin tekoälyn eettisen ohjeistuksen kehittämistä. Toimintaohjelmajakson aikana hallinto siirsi EU:n avoimen datan direktiiviä ja otti käyttöönsä lain eräiden yleishyödyllisiä palveluita tuottavien yritysten tietojen uudelleenkäytöstä ja lain julkisin varoin tuotettujen tutkimusaineistojen uudelleenkäytöstä. Lisäksi se teki muutoksia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin ja lakiin viranomaisten toiminnan avoimuudesta. Vaikka lakimuutokset eivät olleet osa sitoumuksen välitavoitteita, sitoumuksen tulokset täydensivät pakollista politiikkavaihtelusta selkeällä strategisella visiolla, etenemissuunnitelmalla sekä ohjeistuksilla, jotka tukevat velvoitteiden alaisten organisaatioiden työtä tiedon avoimuuden ja julkaisemisen edistämiseksi.</p> <p>Tarkemmin kuvattuna hallinto otti käyttöönsä strategisen päätöksen julkisen datan avaamisesta ja käytöstä, etenemissuunnitelman jaksolle 2022–2026, datan laatukriteerit ja -mittarit, toimintamallin datan jakamiselle ja ohjeistuksen ohjelmointirajapintojen käyttämiseksi.<sup>145</sup> Yhteiset ohjeistukset auttavat luomaan yhtenäisemmät käytännöt datan julkaisemisesta julkisessa hallinnossa. Lisäksi painotus datan laatuun ja edistyneiden datan jakamiskäytäntöjen (kuten ohjelmointirajapintojen) käyttöön on myönteinen askel kohti parempaa hallinnon tietojen käytettävyyttä. Samalla Suomi (Helsingin aluetta lukuun ottamatta) on yhä jäljessä käytettävissä olevien tietoaineistojen mainostamisessa, julkaistun datan seuraamisessa, uudelleenkäytön edistämiseksi ja datan käyttäjien sitouttamisessa, jotta he voivat paremmin vastata yhteiskunnan tarpeisiin.<sup>146</sup> Tämä on jatkuva aukko, johon keskushallinto voisi tarttua, jotta se voisi parantaa avoimesta datasta saatua yhteiskunnallista ja taloudellista arvoa. Kansalaisyhteiskuntaa edustavat sidosryhmät ehdottavat, että hallinto ottaisi strategisen lähestymisen kysynnän edistämiseksi ja harkitsee menetelmiä, kuten apurahoja tai tarjouskilpailuja, joilla innostetaan luomaan käyttäjälähtöisiä, avoimeen hallintodataan perustuvia sovelluksia.<sup>147</sup></p> <p>Valtiovarainministeriö myös tuotti tekoälyn eettisen ohjeistuksen, jossa listataan tärkeimmät eettiset periaatteet, joita julkisen sektorin organisaatioiden on noudatettava käyttäessään tekoälyratkaisuja.<sup>148</sup> Hallinto ei toimintaohjelmajakson loppuun mennessä ollut toteuttanut toimenpiteitä, joilla varmistetaan, että julkinen hallinto noudattaa tekoälyn eettistä</p>	

ohjeistusta. Viidennessä toimintaohjelmassa kuitenkin kaavaillaan työpajoja virkamiehille, jotta he voivat edistää ohjeistuksen käyttöä julkisen hallinnon työssä.<sup>149</sup>

### Sitoumus 5: Osaamisen vahvistaminen ja dialogien käyttö

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Todennettavissa:</b> Kyllä</li><li>• <b>Onko siinä avoimen hallinnon näkökulma?</b> Kyllä</li><li>• <b>Edellytykset tuloksille:</b> Vaatimattomat</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Valmistuminen:</b> Valmis</li><li>• <b>Varhaiset tulokset:</b> Merkittävät</li></ul> |
|--|---|

Tämä sitoumus arvioidaan yllä osiossa II.

<sup>114</sup> Huomautukset:

1. Klusterioituihin sitoumuksiin liittyen: Tulosten edellytysten ja ”varhaisten tulosten” arviointi toteutetaan klusterointitasolla eikä yksittäisten sitoumusten tasolla.
2. Sitoumusten lyhyet otsikot saattavat olla lyhennettyjä tekstin tiivistämiseksi. Koko teksti sitoumuksista on nähtävissä Suomen toimintaohjelmasta: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Finland\\_Action-Plan\\_2019-2023\\_FN.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Finland_Action-Plan_2019-2023_FN.pdf)
3. Lisätietoa sitoumusten suunnittelun arvioinnista löytyy Suomen suunnitteluraportista: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/11/Finland\\_Design\\_Report\\_2019-2023\\_FIN.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/11/Finland_Design_Report_2019-2023_FIN.pdf)

<sup>115</sup> Katju Holkeri (valtiovarainministeriö), haastattelu IRM:n kanssa, 21. helmikuuta 2024.

<sup>116</sup> Leealaura Leskelä (Selkokeskus), haastattelu IRM:n kanssa, 11. maaliskuuta 2024.

<sup>117</sup> Valtiovarainministeriö, Avoimen hallinnon kysely 2023 (jaettu IRM:n kanssa sähköpostitse 28. marraskuuta 2023).

<sup>118</sup> Leealaura Leskelä (Selkokeskus), haastattelu IRM:n kanssa, 11. maaliskuuta 2024.

<sup>119</sup> Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma, itsenäinen raportointimekanismi (IRM): Suomen suunnitteluraportti 2019–2023, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/11/Finland\\_Design\\_Report\\_2019-2023\\_FIN.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/11/Finland_Design_Report_2019-2023_FIN.pdf)

<sup>120</sup> Suomen hallitus, Suomen kielen selvityshenkilö, OM073:00/2022, <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=OM073:00/2022>

<sup>121</sup> Leealaura Leskelä (Selkokeskus), haastattelu IRM:n kanssa, 11. maaliskuuta 2024.

<sup>122</sup> Katju Holkeri (valtiovarainministeriö), haastattelu IRM:n kanssa, 21. helmikuuta 2024.

<sup>123</sup> Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma, Suomen puolivälin itsearviointi 2019–2023, <https://www.opengovpartnership.org/documents/finland-mid-term-self-assessment-2019-2023/>

<sup>124</sup> Katju Holkeri (valtiovarainministeriö), haastattelu IRM:n kanssa, 21. helmikuuta 2024.

<sup>125</sup> Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta. Lausuntopyyntö VN/27452/2020/, <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=36b68e41-af19-40b9-bafc-fca0a08be6c7&proposalLanguage=da4408c3-39e4-4f5a-84db-84481bafc744>

<sup>126</sup> Oikeusministeriö, Työryhmä ehdottaa julkisuuslakia uudistettavaksi, 12 December 2023, <https://oikeusministerio.fi/-/tyoryhma-ehdottaa-julkisuuslakia-uudistettavaksi>

<sup>127</sup> Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma, Itsenäinen raportointimekanismi (IRM): Suomen suunnitteluraportti 2019–2023, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/11/Finland\\_Design\\_Report\\_2019-2023\\_FIN.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/11/Finland_Design_Report_2019-2023_FIN.pdf)

<sup>128</sup> Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma, Itsenäinen raportointimekanismi (IRM): Suomen suunnitteluraportti 2019–2023, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/11/Finland\\_Design\\_Report\\_2019-2023\\_FIN.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/11/Finland_Design_Report_2019-2023_FIN.pdf)

<sup>129</sup> Pauliina Pussinen (valtiovarainministeriö), yhteydenpito IRM:n kanssa, 14. joulukuuta 2023.

<sup>130</sup> Pauliina Pussisen toimittama data (valtiovarainministeriö), yhteydenpito IRM:n kanssa, 14. joulukuuta 2023.

<sup>131</sup> Riitta Kittilä (SOSTE), haastattelu IRM:n kanssa, 20. joulukuuta 2023.

<sup>132</sup> Pauliina Pussinen (valtiovarainministeriö), yhteydenpito IRM:n kanssa, 14. joulukuuta 2023.

<sup>133</sup> Valtiovarainministeriö, Kansalaisjärjestöakatemia, 1. lokakuuta 2021, [https://avoinhallinto.fi/assets/files/2021/12/Kansalaisjarjestoakatemia\\_koonti.pdf](https://avoinhallinto.fi/assets/files/2021/12/Kansalaisjarjestoakatemia_koonti.pdf)

<sup>134</sup> Valtiovarainministeriö, Kansalaisjärjestöakatemian dialogit 30.3.2022 – Yhteenveto keskusteluista, 19. huhtikuuta 2022, [https://avoinhallinto.fi/assets/files/2022/05/Kansalaisjarjestoakatemia\\_Yhteenveto\\_30032022.pdf](https://avoinhallinto.fi/assets/files/2022/05/Kansalaisjarjestoakatemia_Yhteenveto_30032022.pdf)

<sup>135</sup> Riitta Kittilä (SOSTE), haastattelu IRM:n kanssa, 20. joulukuuta 2023.

<sup>136</sup> eOppiva, Kansalaisyhteiskunta – mitä julkisen hallinnon tulisi siitä tietää? 2023, <https://www.eoppiva.fi/koulutukset/kansalaisyhteiskunta-mita-julkisen-hallinnon-tulisi-siita-tietaa/>

<sup>137</sup> Katju Holkeri (valtiovarainministeriö), haastattelu IRM:n kanssa, 27. marraskuuta 2023.

<sup>138</sup> Riitta Kittilä (SOSTE), haastattelu IRM:n kanssa, 20. joulukuuta 2023.

<sup>139</sup> Valtiovarainministeriö, Kansalaisjärjestöakatemia, <https://avoinhallinto.fi/verkostot/kansalaisjarjestoakatemia/>

<sup>140</sup> Avoimen hallinnon strategia, <https://avoinhallinto.fi/avoimen-hallinnon-strategia/>

<sup>141</sup> Katju Holkeri (valtiovarainministeriö), haastattelu IRM:n kanssa, 21. helmikuuta 2024.

<sup>142</sup> Yhteenvedot avoimen hallinnon ja sen johtamisen aluekierroksista, 19 October 2020, <https://avoinhallinto.fi/yhteenvedot-avoimen-hallinnon-ja-sen-johtamisen-aluekierroksista/>

<sup>143</sup> Katju Holkeri (valtiovarainministeriö), haastattelu IRM:n kanssa, 21. helmikuuta 2024.

<sup>144</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2019/1024 avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä (uudelleen laadittu), PE/28/2019/REV/1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1024>

<sup>145</sup> Valtiovarainministeriö, Tiedon hyödyntäminen ja avaaminen, <https://vm.fi/tiedon-hyodyntaminen-ja-avaaminen1>

<sup>146</sup> Avoimen datan kypsyyden raportti 2023, Open Data Maturity Report 2023 Country questionnaire 2023, Finland's survey response, [https://data.europa.eu/sites/default/files/odm2023\\_country\\_questionnaires.zip](https://data.europa.eu/sites/default/files/odm2023_country_questionnaires.zip);

<sup>147</sup> Janne Peltola (Open Knowledge Finland), sähköpostihaastattelu IRM:n kanssa, 21. toukokuuta 2024.

<sup>148</sup> Valtiovarainministeriö, Tekoälyn eettinen ohjeistus, <https://vm.fi/documents/10623/162999475/Tekoälyn+eettinen+ohjeistus+-huoneentaulu.pdf/1537d52a-77bc-125d-07c5-601016397adb/Tekoälyn+eettinen+ohjeistus+-huoneentaulu.pdf?t=1685087251695>

<sup>149</sup> Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma, Suomen toimintaohjelma 2023-2027, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/10/Finland\\_Action-Plan\\_2023-2027\\_December\\_FI.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/10/Finland_Action-Plan_2023-2027_December_FI.pdf)