

25.08.2023

**JuRe-tutkimushankkeen tutkijat:**

Tero Erkkilä

*Professori, Helsingin yliopisto*

Timo Pankakoski

*Kollegiumtutkija/Dosentti, Turun yliopisto/Helsingin yliopisto*

Laura Nordström

*Väitöskirjatutkija, Helsingin yliopisto*

Juho Mölsä

*Väitöskirjatutkija, Helsingin yliopisto*

**Lausunto: Avoimen hallinnon viides toimenpideohjelma**

Kiitämme mahdollisuudesta lausua avoimen hallinnon viidennen toimenpideohjelman luonnoksesta. Haluamme lausunnollamme kiinnittää huomionne erityisesti seuraaviin näkökohtiin toimenpideohjelman jatkovalmistelussa:

- 1) Dialogipainotuksen katvealueet osallisuudessa
- 2) Datan avaaminen ja asiantuntijatiedon monipuolisuus poikkeusoloissa
- 3) Demokratian itsepuolustuksen johdonmukainen soveltaminen.

*1. Dialogipainotuksen katvealueet osallisuudessa*

Suhtaudumme lähtökohtaisesti positiivisesti dialogeihin yhtenä osana avoimen hallinnon työtä. Haluamme kuitenkin nostaa esille joitakin mahdollisia katvealueita, jotka voivat syntyä näin vahvan painoarvon antamisesta dialogimenetelmälle. Näistä ensimmäinen on (a) hallinnon toiminnasta ja toimintapolitiikoista syntyvien konkreettisten palautevaikutuksen käsittely. Jälkimmäinen puolestaan liittyy (b) varsinaiseen päätöksentekoon vaikuttamiseen korostaen erityisesti EU-päätöksentekoa ja sen kansallista valmistelua.

- a) Palautevaikutuksen osalta suhtaudumme erittäin positiivisesti luonnoksessa esitettyyn tavoitteeseen kiinnittää huomiota ihmisten kohtaamiseen julkisessa hallinnossa. Tältä osin kiinnitämme huomiota kuitenkin tarpeeseen kehittää avoimen hallinnon periaatteita edistäviä palautteen keruu- ja käsittelyprosesseja. Muuten on vaarana, että näissä kohtaamisissa mahdollisesti esille nousevat konkreettiset epäkohdat hallinnon toiminnassa tai politiikkatoimissa eivät tule hyödynnetyksi päätöksenteossa. Tästä vuorostaan pahimmillaan seurauksena on huolien käsittelemättä jättäminen ja siitä kumpuavat legitimeettiongelmat. Palautteen keruun ja päätöksenteossa hyödyntämisen käytänteiden merkitys korostuu entisestään poikkeusoloissa, jolloin kansalaisten kohtaamiset hallinnon kanssa kasvavat ja mahdollisesti muuttuvat monimutkaisemmiksi.

Huomiomme perustuu tutkimuksiimme korona-ajan päätöksenteosta, jonka osaltamme olemme havainneet yleispohjoismaalaisen ilmiön koronatoimia koskevien palautteiden

päätymisestä ylimpien laillisuusvalvojen käsiteltäväksi. Tällaiset kantelut eivät ole usein täyttäneet laillisuusvalvonnan kriteerejä, jonka vuoksi lopputuloksena on ollut niiden käsittelemättä jättäminen. Muoto-ongelmia ovat olleet yksittäisen maan hallintorakenteesta riippuen muun muassa päätöksenteon tapahtuminen poliittisella tasolla, muiden muutoshakukeinojen käyttämättä jättäminen tai valvojen rajallinen rooli asiantuntija-arviointien valvonnassa.

Kuitenkin joissain tapauksissa kanteluiden määrä on noussut hyvin suureksi tai niiden taustalla ovat olleet keskeiset toimeenpanon sidosryhmät. Kyseessä on siis päätöksenteon legitimiuden kannalta relevantti palaute, mutta laillisuusvalvojen omien arvioiden mukaan resurssien epätarkoituksenmukainen kohdentuminen. Tulevaisuudessa tulisikin varmistaa avoimen hallinnon periaatteita edistävä palautteen kerääminen, käsittely ja hyödyntäminen päätöksenteossa. Tavoitteen toimeenpanossa olisi syytä kiinnittää huomiota ainakin tarkoituksenmukaisten palautekanavien saavutettavuuteen, viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon, avoimuuteen palautteen käsittelyssä sekä varmistaa sen tosiallinen hyödyntäminen päätöksenteossa.

- b) Katsomme luonnoksessa esiin nostetun tarpeen ulottaa avoimen hallinnon ja osallisuustyön kansainvälisiin ja EU-aiheisiin erittäin tervetulleeksi. Suhtaudumme kuitenkin epäilevästi luonnoksessa esitettyjen menetelmien kykyyn tarjota tosiallisia vaikutuskanavia varsinaiseen päätöksentekoon. Erityisenä painopisteenä korostamme tarvetta parantaa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia kansalliseen EU-politiikan valmisteluun. Vähintään tämä pitäisi turvata keskeisimpien lainsäädäntöhankkeiden osalta.

Tutkimusten mukaan nykyisellään vaikuttamismahdollisuuksia ei käytännössä ole. Katsomme, että tilanteen korjaaminen edellyttää myös panostuksia uusiin toimintatapoihin, jotka perustuvat kansallisen lainsäädäntövalmistelusta tuttuihin käytänteisiin. Esimerkkejä esitetyistä toimintamalleista ovat esimerkiksi kansalaisyhteiskunnallisia EU-lainsäädäntöprosesseista ja Hankeikkunan tapaista alustaa, joka mahdollistaisi EU-lainsäädäntöhankkeiden seuraamisen ja kommentoimisen.

## *2. Datan avaaminen ja asiantuntijatieto poikkeusoloissa*

Näemme erittäin tärkeänä yleisperiaatteena luonnoksessa esitettyä tavoitetta parantaa datan avaamista poikkeusoloissa, mutta nostamme esiin myös joitakin avaamisen reunaehtoja. Erityisen tärkeänä (a) tarpeena tunnistamme päätöksenteon taustalla käytetyn datan avaamista, jonka rinnalla nostamme poikkeusajan päätöksenteon erityispiirteistä kumpuavan (b) tarpeen varmistaa monipuolisen asiantuntijajoukon kuulemisen jo normaaliaikana.

- a) Korona-aikaa koskevissa tutkimuksissamme olemme havainneet, että niin laillisuusvalvojen kuin päätöksenteon sidosryhmien näkökulmasta poikkeusolot tuottivat selkeitä haasteita päätöksenteon avoimuudelle Pohjoismaissa. Datan avoimuuden

ongelmat koskivat muun muassa päätöksenteon taustalla olleiden tieteellisen tiedon, laskelmien, raakadatan sekä mallinnusmenetelmien avoimuutta, mutta myös eri viranomaisten, asiantuntijoiden ja kansainvälisten toimijoiden välistä tiedonvaihtoa. Ongelmat ovat koskeneet sidosryhmien lisäksi myös toimittajia, jotka kantelivat ahkerasti avoimuusongelmista Pohjoismaissa korona-aikana.

Avoimuuden puutteet ovat erityisen vahingollisia, koska niiden seurannaisvaikutuksena myös muut hallintoa ohjaavat tilivelvollisuusmekanismit heikentyvät. Esimerkiksi kuulemisten laatu heikkenee, jos kuultavilla sidosryhmillä ei ole mahdollisuutta esittää mielipiteitään ja omia johtopäätelmiään käytetystä tietopohjasta. Toisaalta myöskään julkisuuden kautta tapahtuva asiantuntijoiden vertaisarviointi ja laajempi julkinen arviointi hallinnon toimenpiteistä ei ole mahdollista. Näiden huomioiden pohjalta olisi myös tärkeää, että data avaaminen tapahtuisi oikea-aikaisesti, jotta sillä olisi positiivisia seurannaisvaikutuksia muihin hyvän hallinnon tunnuspiirteisiin.

Tunnistamme kuitenkin, että datan avaamiseen liittyy tiettyjä jännitteitä ja perusoikeuksiin kytkeytyviä reunaehtoja, joiden vuoksi pidämme perusteltuna edetä luonnoksessa esitetyn mukaisesti laajasti erilaisia sidosryhmiä kuunnellen. Esimerkkeinä nostamme tältä osin esimerkiksi terveysdatan sensitiivisyyden sekä tiedon eri käyttötarkoitukset esimerkiksi julkisen tai kaupallisen käytön erot.

- b) Katsomme, että data avaamisen rinnalla tulisi pohtia muita tapoja varmistaa päätöksenteossa käytettävän asiantuntijuuden monipuolisuus erityisesti poikkeusoloissa. Edellä esille tuotujen datan avaamiseen poikkeusoloissa liittyvien aikapaineiden ja poikkeusolojen kuulemiskäytänteiden valossa, tämä edellyttää, että julkisessa hallinnossa varmistetaan kuultavien asiantuntijoiden kokoonpanon monipuolisuus jo normaalioloissa. Tutkimuksissa on nimittäin havaittu, että poikkeusoloissa paremmin kuulluksi tulevat tahot ovat nimenomaan niitä toimijoita, joilla on vakiintuneet suhteet julkisen hallinnon toimijoihin ja päätöksentekijöihin.

### *3. Demokratian itsesuojelun johdonmukainen soveltaminen.*

Pidämme luonnoksen muotoilua mis- ja disinformaation vaikutusten tunnistamisesta demokratialle sekä negatiivisten hättävien vaikutusten torjumisesta nimenomaan demokratian keinoin tärkeänä. Tutkimuskirjallisuudessa havaittujen tavoitteen johdonmukaiseen soveltamiseen liittyvien haasteiden vuoksi näkisimme kuitenkin tarpeelliseksi avata joitakin soveltamisperiaatteita jo toimintasuunnitelmavaiheessa.

Riskejä demokraattisen itsesuojelun johdonmukaiselle soveltamiselle ovat esimerkiksi demokratian sisältäpäin nakertuminen todellisuudessa demokratialle vähemmän vaaralliseen mis- ja disinformaatioon ylireagoimisen takia. Tutkimuskirjallisuudessa tämä riski on tunnistettu eritoten liittyen antidemokraattisten puolueiden ja ryhmittymien osallistumisoikeuksien rajoittamiseen avoimen demokraattisen kilpailun nimissä, mutta sama logiikka soveltuu myös

hallinnon avoimuuden suojelemiseen. Tämän riskin välttämiseksi hallinnon tulisi määrittää keinot sitoutumiselle kannatteleviin periaatteisiinsa, jotta se ei olisi altis reaktiiviselle toiminalle siihen kohdistuvien paineiden alla. Erityisesti poikkeustilanteissa tällaista painetta lisäävät muun muassa asiakokonaisuuksien politisoituminen, jolla tässä yhteydessä viittamme riskiin hallinnon kytkeytymisestä eri intressitahojen välittömiin julkisiin pyrkimyksiin

*”Oikeudenmukainen toipuminen pandemiasta? Perustuslailliset oikeudet, legitiimi hallinta ja saadut opit” (JuRe) on strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) rahoittama tutkimushanke, jossa on mukana tutkijoita Helsingin, Turun ja Tampereen yliopistoista. Tämän lausunnon kirjoittajat työskentelevät työpaketissa, joka tutkii hallinnon avoimuutta ja laillisuusvalvonnan käytänteitä valtio-opillisesta näkökulmasta. Hankkeen kotisivuilta löytyy lisää tietoa ja linkkejä tutkimukseen: [www.jure.fi](http://www.jure.fi).*

Lisätietoja antaa:

Juho Mölsä

Väitöskirjatutkija, Helsingin yliopisto

[juho.molsa@helsinki.fi](mailto:juho.molsa@helsinki.fi)

+358 45 647 2033