



11.5.2011

Oikeusministeriö

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 2.3.2011 (OM/3/52/2010)

VERKKOVAIKUTTAMISTA 2010-LUVULLA: Selvitys verkossa pääosin tai kokonaan tapahtuvan yhdistystoiminnan mahdollistamisesta

Oikeusministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta selvityksestä (oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 1/2011). Selvityksen johtopäätökset ja suositukset (luku 6, sivut 51–53) koskevat yhdistyslain tai yhdistyksen perustamiskäytäntöjen muuttamista tai kehittämistä (kohdat 1–4 ja 13), rahankeräyslupainstituution tarkistamista (kohta 5), pääsyä julkisiin asiakirjoihin ja tietoihin (kohta 6), julkishallinnon avoimuutta ja vaikutusmahdollisuuksia verkossa (kohta 7), verkkoviestinnän ja koulutuksen lisäämistä (kohta 8), sosiaalisen median hyödyntämistä hallinnossa (kohta 9), verkkovaikuttamisen resursseja (kohta 10), verkkovaikuttamista rinnastamista perinteiseen kansalaistoimintaan (kohta 11) ja verkossa tapahtuvan kansalaistoiminnan tutkimusta (kohta 12).

Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Suosituksset 1-3

Selvityksen johtopäätöksissä esitetään yhdistysten rekisteröintiin liittyviä suosituksia (esim. tunnistautuminen Patentti- ja rekisterihallituksen rekistereihin). Valtiovarainministeriö toteaa, että työ- ja elinkeinoministeriö on 12.1.2011 asettanut työryhmän selvittämään yritysten ja yhteisöjen toimivaltuus- ja roolipalvelun toteuttamista (TEM/51/00.04.01/2011). Oikeusministeriön tulisikin ottaa asian jatkovalmistelussa huomioon työ- ja elinkeinoministeriön työryhmän työ.

Suositus 6

Suosituksen mukaan kaikki julkisin varoin tuotettu tieto tulisi saada verkossa kaikkien käyttöön, ellei laki nimenomaisesti rajoita asiakirjan julkisuutta. Verkkovaikuttamista voitaisiin myös edistää takaamalla hyvä ja helppo pääsy esimerkiksi kuntien ja valtion tietokantoihin. Näin ihmiset voisivat itse hakea tarvitsemiaan tietoja sekä luoda erilaisia palveluita, jotka vastaisivat käyttäjien tarpeita paremmin, kuin mitä julkinen sektori itse pystyy tarjoamaan. Lainsäädännössä tulisi pyrkiä edistämään tavoitetta, että kaiken julkisesti



nähtävillä olevan aineiston pitäisi olla nähtävänä myös sähköisessä muodossa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että mainittuja kysymyksiä selvitetään osaltaan ”Julkishallinnon tietovarantojen saatavuuden ja käytön edistäminen” -työryhmässä. Työryhmän määräaika on 31.12.2011. Lisäksi voidaan todeta, että julkisessa hallinnossa on olemassa suositus avoimen lähdekoodin käytöstä (JHS 169).

Suositus 7

Suosituksen mukaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet viralliseen päätöksentekoon verkossa tulisi saada kuntoon niin kunnissa, aluehallinnossa kuin valtionhallinnossa. Pidemmällä tähtäimellä käytännöt tulisi saattaa myös yhtenäiseen muotoon. Tämä voisi tarkoittaa yhtenäisen vaikuttamislustan kehittämistä jokaiseen kuntaan. Vaikutusmahdollisuuksien lisäksi se tarjoaisi hallinnolle oman tiedotuskanavan. Tällä hetkellä eri kuntien käytännöt ovat erilaisia ja tietoa ei ole saatavilla yksityisyyden suojaan vedoten.

Valtiovarainministeriö on pyrkinyt edistämään kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksia saada tietoa ministeriöiden valmistelutyöstä sekä tulla kuulluiksi valmisteluprosessien aikana. Kuule kansalaista – hankkeen lopputuloksina esitettiin v. 2005 pääperiaatteet ja käytännön toimintamalleja kansalaisten kuulemiseksi julkishallinnon päätöksenteon valmistelussa. Valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön HAVU-hankkeessa kehitettiin valtionhallinnon vuorovaikutuskäytäntöjä. Valtiovarainministeriön käynnistämässä ministeriöiden ja ruotsinkielisten kansalaisjärjestöjen yhteisessä SAG-yhteistyöryhmässä esitettiin yhteistyömalleja, joissa kansalaisjärjestöillä olisi mahdollisuus tulla kuulluiksi mahdollisimman aikaisessa vaiheessa päätösten valmistelua.

Sähköisen asioinnin kehittäminen edistää omalta osaltaan kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen sekä hallinnon vuorovaikutusta. Valtiovarainministeriön Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe-ohjelman) tavoitteena on, että kansalaisten ja yritysten sähköinen asiointi kattaa vuoteen 2013 mennessä kaikki keskeiset palvelut. Kansalaisten ja yritysten palveluille luodaan yhtenäiset asiakasrajapinnat eri tahojen tuottamiin julkisiin palveluihin. Tavoitteena on myös koko julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittäminen.

Sade-hankkeen osana toteutetaan osallistumisympäristö -hanke, jonka vetovastuu on oikeusministeriöllä. Osallistumisympäristö -hankkeen tavoitteena on saada aikaan ”sellaiset verkko-osallistumisen menetelmät ja kanavat, joiden välityksellä kansalaiset voisivat ilmaista mielipiteensä valmisteltavina olevista asioista, käydä puntaroivaa (deliberatiivista) keskustelua, nostaa omia näkökulmiaan ja teemojaan esille yhteiskunnallisessa keskustelussa, valmistelussa ja päätöksenteossa sekä saada vaikuttamisen kokemuksia ja elämyksiä”. Näin osallistumisympäristö -hankkeessa toteutetaan jo raportin ehdotuksia sellaisten palvelukokonaisuuksien ja verkkoalustojen kehittämiseksi, jotka mahdollistavat verkossa tapahtuvan kansalaistoiminnan. Hankkeeseen sisältyy myös käytännön pilotointia ja koulutusta.

Sähköisen allekirjoituksen ja tunnistamisen vaikeudet on raportissa määritelly yhdeksi esteeksi verkkovaikuttamisen kehittämiseksi. Valtiokonttorin ylläpitämä Vetuma – kansalaisen verkkotunnus ja –maksamispalvelu tarjoaa yhtenäisen käyttöliittymän ja mahdollistaa kansalaisten turvallisen tunnistautumisen niiden viranomaisten tietojärjestelmiin, jotka ovat tähän palveluun liittyneet. Selvitettävänä on edelleen, mitkä verkkopalvelut todellisuudessa edellyttävät vahvaa tunnistautumista ja yksilön identiteetin suojausta.

Suositus 9

Selvitys suosittaa, että hallinnon tulisi keskittää voimavarat sinne missä ihmiset muutenkin liikkuvat, kuten Facebookiin ja Twitteriin. Verkko-yhteisöissä liikkuvaa suurta tietomäärää kannattaisi selvityksen mukaan hyödyntää esimerkiksi pyytämällä lausuntoja ja näkemyksiä suoraan eri aiheiden ympärille syntyneistä Facebook-ryhmistä ja muista sosiaalisen median palveluista. Julkisen sektorin verkkoviestinnän ei välttämättä tarvitsisi perustua uusille palveluille, mikäli voidaan mennä sinne, missä ihmiset jo valmiiksi ovat. Juuri nyt pitää mennä Facebookiin ja käyttää tiedotuksessa esimerkiksi Twitteriä. Tulevina vuosina palvelut voivat selvityksen mukaan kuitenkin olla aivan toisenlaisia. On tärkeää, että julkisen sektorin verkkopalvelut voidaan linkittää muihin medioihin ja kehittää niitä siltä pohjalta, että niitä on mahdollista viedä joustavasti erilaisille alustoille.

Valtiovarainministeriö on sinänsä samaa mieltä, mutta huomauttaa, että monet nykyisin suositut palvelut ovat suurten monikansallisten, kaupallisten yritysten hallinnoimia ja voivat muuttaa toimintalogiikkansa milloin vain. Suuret panostukset niihin voivat valua hukkaan. Lisäksi verkko muuttuu nopeasti joten suosituimmat palvelutkin muuttuvat nopeasti. Hallinnon omia verkkopalveluja tulisi myös tehdä tunnetuksi ja hyödyntää, sillä niissä toimintaprosessit ovat jo valmiiksi mietittyjä ja hyödyt saavutettavissa nopeasti, kun esim. palaute saadaan määrämuotoisena.

Valtiovarainministeriö toteaa tässä yhteydessä myös, että tietoturvallisuus on jäänyt selvityksessä melko vähälle huomiolle. Tietoturva on kuitenkin tärkeä ongelma ja se tulee ottaa huomioon myös yhdistyksissä. Sosiaalisen median tietoturvallisuutta käsittelevä VAHTI-ohje valmistui joulukuussa 2010. (Sosiaalisen median tietoturvaohje, VAHTI 4/2010).

Suositus 10

Verkossa tapahtuvaa kansalaistoimintaa voidaan selvityksen mukaan tukea myös kohdistamalla suoraan varoja järjestöjen viestinnällisiin resursseihin ja riittävään koulutukseen sekä tukemalla siirtymistä perinteisistä viestintämuodoista (esimerkiksi painotuotteet) kohti sähköistä viestintää ja kampanjointia. Lisäksi olisi syytä tukea yksittäisiä palveluita ja verkkoalustojen kehitystä, mikä mahdollistaisi verkossa tapahtuvan kansalaistoiminnan. Kansalaistoiminnan tukeminen hallinnon suunnalta lienee kuitenkin harvoin tarpeellista varsinaisessa rahallisen tukemisen muodossa.

Valtiovarainministeriö ei kannata talousarvion avustusmäärärahojen – eikä myöskään valtion omien kulutusmenojen – lisäämistä sillä perusteella, että verkkovaikuttamista olisi hyvä lisätä. Valtion menoja on tarve vähentää.

Käytännössä verkkovaikuttamisen niin rahallisen kuin ei-rahallisen tukemisen lisäämisen vaihtoehtoksi jäävät erilaiset priorisoi- ja kehittämistoimet valtion talousarvion menokehyksen puitteissa.

Verkko-osallistumisen haasteet (luku 4.1)

Verkko-osallistumisen haasteeksi olisi voinut mainita myös verkkopalvelujen esteettömyyden ja saavutettavuuden. Julkisen hallinnon toimijoiden täytyy olla viestinnässään tasapuolisia ja oikeudenmukaisia eli verkkopalvelut täytyy rakentaa kansainvälisiä ohjeita ja suosituksia (esim. WAI, JHS) noudattaen siten, että mahdollisimman moni pääsee niihin käsiksi. Myös yhdistystoiminnassa suositusten noudattaminen on suositeltavaa mm. eriarvoisuuden vähentämiseksi. Esim. kävijöitä houkuttelemaan tehdyt viihteelliset kilpailut ja kyselyt käyttävät usein sellaista ohjelmointia, joka ei avaudu esim. näkörajoitteisten lukulaitteilla tai muilla kuin suurimpien kaupallisten yritysten tarjoamilla maksullisilla selaimilla. Verkkoympäristöjä rakennettaessa tulisi ottaa huomioon myös yhä yleistynyt mobiilikäyttö.

Selvitys mainitsee haasteeksi, että kaikkea materiaalia ei nykyään viedä verkkoon. Viestinnän näkökulmasta asiakirjojen verkkoon ”arkistoinnin” sijaan olisi tärkeä keskittyä siihen miten, missä muodossa ja mihin aineistot viedään ja erityisesti miten niistä viestitään. Asiakirjojen tulee olla sellaisessa muodossa, että ne voi avata ilman maksullisia ohjelmia millä tahansa selaimella. Lisäksi hakutoimintoihin sekä asioiden avaamiseen ja selittämiseen tulisi panostaa. Informaatiotulvan keskellä oleellisen tiedon nostaminen ja löytäminen on haasteellista.

Haasteena on usein myös päätöksenteon ja vakiintuneiden prosessien muuttamisen hitaus. Verkko-osallistumista ei kannata lisätä, jos ei sitä ennen ole miettinyt, miten saatua palautetta tai osallistumista hyödynnetään ja miten se näkyy toiminnassa.

Kunnat

Valtiovarainministeriössä on käynnistynyt kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelu. Kuntalain uudistamistarpeita 2010–2011 selvittänyt virkamies-työryhmä on raportissaan (VM julkaisuja 10/2011) kiinnittänyt kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien osalta huomiota hyvin samantyyppisiin tekijöihin kuin mitä po. selvityksessä. Raportissa on todettu mm., että osallistumisen uusia ja perinteisiä tapoja tulisi tarkastella suhteessa kansalaisten tarpeisiin ja toimintaympäristömuutoksiin. Teknologia mahdollistaa päätöksenteon avaamisen laajemmalle osallistumiselle, arvioinnille ja vuorovaikutukselle, mutta kehitystä on selvityksessäkin mainittujen asenteiden ohella hidastanut resurssipula. Tutkimusten mukaan verkko voisi tarjota luontevan osallistumiskanavan myös niille, jotka eivät muutoin välttämättä ole kiinnostuneita osallistumisesta. Hallinnon haasteena on olla läsnä ja lisäksi tunnistaa uudet foorumit, joilla kansalaiset toimivat.

Kuntalain valmistelussa tullaan kiinnittämään yleisesti huomiota kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämiseen. Tässä yhteydessä tullaan mm. arvioimaan, miten lainsäädännössä tulisi huomioida uudet osallistumisen kanavat ja areenat, kuten sähköiset osallistumiskanavat. Tar-

koituksena on lisäksi arvioida mm. miten lainsäädännön keinoin olisi mahdollista kehittää kuntien kuulemis- ja vuorovaikutuskäytäntöjä sekä hallinnon ja kuntalaisten vuoropuhelua. Kuntalain valmistelun edetessä on siten mahdollista tarkastella myös selvityksessä esiin nostettuja seuraavia tekijöitä: millä tavoin kuntia koskevassa lainsäädännössä on mahdollista 1) edistää tavoitetta, että kaiken (kunnissa) julkisesti nähtävillä olevan aineiston pitäisi olla nähtävänä myös sähköisessä muodossa, 2) edistää osallistumista ja vaikuttamista viralliseen päätöksentekoon verkossa sekä sitä, 3) miten verkko-vaikuttamista yleisesti on tarpeen ja mahdollista edistää kuntia koskevan lainsäädännön keinoin.

Taloudelliset vaikutukset

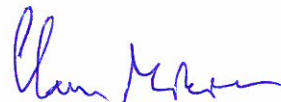
Kuten edellä on todettu, valtiovarainministeriö ei kannata valtion talousarvion määrärahojen lisäämistä verkkovaikuttamisen perusteella. Tästä huolimatta oikeusministeriön tulee asian jatkovalmistelussa huolehtia myös eteenpäin vietävien suositusten ja johtopäätösten taloudellisten vaikutusten arvioinnista, jotta mahdollisten uudistusten rahoittamiseen talousarvion menokehysten sisällä voidaan eri hallinnonaloilla varautua.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä sijainen,
alivaltiosihteeri



Martti Hetemäki

Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö



Hannu Mäkinen

Tiedoksi

Valtiovarainministeriö
- budjettiosasto (Ijäs, Inha, Koponen, Salmi)
- hallinnon kehittämisosasto
- kuntaosasto
- viestintäyksikkö