

LAPS/32/2023, 23.8.2023

## Lapsiasiavaltuutetun lausunto valtiovarainministeriölle avoimen hallinnon viidennen toimintaohjelman luonnoksesta

### Viite: VN/17764/2023

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi toimintaohjelmaluonnosta yleissopimuksen näkökulmasta.

### Toimintaohjelmaluonnoksen keskeinen sisältö<sup>1</sup>

Valtiovarainministeriö laatii Suomen avoimen hallinnon viidennen toimintaohjelman vuosille 2023-2027.

Suomessa avoimuuden edistämisenä on pitkä ja vahva perinne. Avoimuuden edistäminen vaatii kuitenkin jatkuvaa työtä ja kehittämistä. Suomi liittyi kansainväliseen avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan (OGP) jäseneksi huhtikuussa 2013. Avoimen hallinnon toimintaohjelmalla toimeenpannaan myös OECD:n avoimen hallinnon suositusta. Toimintaohjelma on koonti avoimen hallinnon työn tärkeimmistä prioriteeteista seuraavana neljänä vuotena.

Lausunto on jätetty lausuntopalvelu.fi:ssä 23.8.2023

### Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Avoimen hallinnon tavoitteet ja lähtökohdat ovat lasten näkökulmasta erittäin tärkeitä.
- Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan toimintaohjelmaluonnoksesta ei ainakaan vielä tule ilmi selkeästi, mitä avoin hallinto lasten näkökulmasta tarkoittaa ja miten sitä juuri lasten näkökulmasta edistetään.



- Toimintaohjelmaluonnos on kirjoitettu melko vaikeasti ymmärrettävällä kielellä ja hyvin yleisellä tasolla. Avoimen hallinnon toimintaohjelman ymmärrettävyydelle ja saavutettavuudelle tulee asettaa korkeat vaatimukset.
- Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että toimintaohjelmasta tulisi laatia lapsille saavutettava ja ymmärrettävä eli lapsiystävällinen versio, josta myös viestittäisiin lapsille kohdennetusti.
- Avoimen hallinnon toimintaohjelmaa olisi aktiivisesti kehitettävä yhteistyössä erikäisten lasten kanssa, jolloin toimintatavoista muodostuisi aidosti lasten ja nuorten osallisuutta vahvistavia. Toimintaohjelmassa olisi myös ylipäättään tärkeää kuvata sitä, miten kansalaisten kuuleminen näkyy ohjelmassa.
- Toimintaohjelman seuranta ja arviointia varten olisi tärkeää kuulla lasten näkemyksiä ja kokemuksia. Lisäksi tulee kehittää mittareita, joilla voidaan seurata ja arvioida toimintaohjelmaa lasten näkökulmasta.

## Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Avoimen hallinnon tavoitteet ja lähtökohdat ovat lasten näkökulmasta erittäin tärkeitä.

Avoimen hallinnon tarkoituksena on edistää muun muassa kaikkien oikeutta ymmärtää ja tulla ymmärretyksi sekä mahdollistaa kaikkien osallistuminen ja vaikuttaminen.<sup>2</sup> Lapsilla on oikeus yhdenvertaiseen kohteluun (LOS 2 artikla). Lapsen oikeuksien sopimuksessa taataan lapsille oikeus kertoa mielipiteensä itseään koskevissa asioissa (12 artikla). Mielipiteet on myös otettava huomioon lapsen kehitystason mukaisesti. Tämä velvollisuus on asetettu kaikille julkisille ja yksityisille toimijoille. Lisäksi lapsen oikeuksien sopimuksen 13 artiklan mukaan lapsella on oikeus ilmaista vapaasti mielipiteensä muissakin asioissa ja saada laajasti tietoa itse valitsemassaan muodossa. Edellä mainittujen artiklojen sanamuodon mukaisesti kyse on yksittäisen lapsen mielipiteen selvittämisestä, mutta YK:n lapsen oikeuksien komitea muistuttaa, että lasten mielipiteet on selvitettävä myös silloin, kun kyse on lapsiryhmistä sekä väestötasolla kaikista lapsista.<sup>3</sup>

Perustuslaissa (731/1999) vahvistetaan niin ikään lapsille oikeus tasa-arvoiseen kohteluun ja oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti (6.3 §). Lisäksi perus-

oikeussäännöksissä julkiselle vallalle asetetaan velvollisuus edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (14.4 §). Lainvalmisteluasiakirjoissa korostetaan, että säännös ei rajaa yksilön vaikuttamismahdollisuuksia iän perusteella, vaan päinvastoin säännös edellyttää yhdessä 6.3 §:n kanssa, että myös lapsille turvataan mahdollisuus osallistumiseen kehitystään vastaavasti.<sup>4</sup>

Lapsiasiavaltuutettu pitää ensiarvoisen tärkeänä, että lapset pääsevät vaikuttamaan päätöksentekoon ja heidän näkemyksiään ja kokemuksiaan kuunnellaan ja aidosti hyödynnetään hallinnon työssä. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan toimintaohjelmaluonnoksesta ei ainakaan vielä ilmi selkeästi, mitä avoin hallinto lasten näkökulmasta tarkoittaa ja miten sitä juuri lasten näkökulmasta edistetään.

Toimintaohjelmaluonnos on kirjoitettu melko vaikeasti ymmärrettävällä kielellä ja hyvin yleisellä tasolla. Toimintaohjelman hahmottaminen vaatisi siten avoimen hallinnon periaatteiden ymmärtämistä sekä luonnoksessa omaksutun sanaston syvällisempää ymmärtämistä ja tämän tyyppisen virkakielen hallintaa. Vaikka tavoitteena on ymmärrettävästi lyhyt ja ytimekäs dokumentti, se ei todennäköisesti avaudu tavalliselle kansalaiselle eikä suurelle osalle ammattilaisistakaan. Kun kyse on nimenomaan avoimen hallinnon toimintaohjelmasta, sen ymmärrettävyydelle ja saavutettavuudelle tulee asettaa korkeat vaatimukset.

Avoimen hallinnon tulisi parantaa myös lasten mahdollisuuksia osallistua. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että toimintaohjelmasta tulisi laatia lapsille saavutettava ja ymmärrettävä eli lapsiystävällinen versio, josta myös viestittäisiin lapsille kohdennetusti. On myös syytä huomata, että tarve voi olla eri-ikäisille lapsille suunnatuille versioille. Vastaavasti tulisi harkita selkokielisen version laatimista erityisryhmille, joilla voi olla vaikeuksia ymmärtää yleis-kieltä ja laajemminkin kansalaisille, joille hallinnon toiminta ja terminologia ole tuttua.

Terminologiasta mainitsemme esimerkkinä ”dialogi” -termin. Termiä ei selitetä dokumentissa mitenkään ja sen sisältö jää epäselväksi. Haasteellista on usein yleisemminkin, että käyttöön otetaan vieraskielisiä termejä, joista saatetaan toisinaan myös muodostaa suomenkielisiä vastineita. Ne voivat kuulostaa tutuilta, mutta niiden sisältö ja tarkoitus onkin ainakin josain määrin eri tai suppeampi/laajempi kuin lukija tai kuulija ymmärtää. Tämänkaltaisessa toimintaohjelmassa vähimmäisvaatimuksena nähdäksemme on, että arkikielelle vieraat käsitteet avataan, jos niitä ylipäätään on tarve käyttää.

Toimintaohjelmaluonnoksessa on ilmeisesti tietoisesti jätetty käsittelemättä erityisryhmiä erikseen. Ohjelman loppupuolella (kohta 3.1.) kuitenkin mainitaan nuoret, mikä on myönteistä. Ohjelmassa viitataan myös OECD:n työhön hyvien käytäntöjen ja menetelmin jakamiseksi erityisesti lasten ja nuorten osallisuudesta vahvistamisesta Epäselväksi kuitenkin jää se, miten lapset huomioidaan avointa hallintoa toimeenpantaessa ja kehitettäessä. Loppupuolella on viittaus OECD:n työhön, mutta epäselväksi jää, mitä se käytännössä tarkoittaa.

Toimintaohjelman keskeisin toimenpide kansalaisiin nähden näyttäisi olevan dialogit ja kohtaamiset (sitoumus 1). Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että toimintaohjelmassa otettaisiin kantaa siihen, miten tietoa toimenpiteestä ja sen tuloksista palautetaan kansalaisille ja myös lapsille. Ko. kohdassa käytetään termiä demokratiatoimijuus, mutta epäselväksi jää, mitä sillä tarkoitetaan. Käsitettä ei ole selitetty. Myöskään sitä, miten kohtaamisia painotetaan julkisissa palveluissa, ei ole tarkennettu.

Monet kansalaiset kokevat, että julkiset palvelut ovat entistä huonommin käytettävissä henkilökohtaisesti, kun toimipisteiden asiointipalvelujen aukioloaikoja on supistettu ja tapamisaikoja voi olla vaikea saada varattua. Toisaalta palvelujen saatavuutta on pyritty parantamaan vuoden 2022 lopussa hyväksytyllä valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain muutoksella (HE 73/2022 vp), jonka tarkoituksena on turvata valtion palveluiden saatavuus ja mahdollistaa valtion viranomaisten aukioloaikojen joustava käyttö viraston johtamisen työkaluna. Toimintaohjelmassa olisi hyvä kertoa mitä kyseisellä painotuksella tarkoitetaan ja mihin sillä käytännössä pyritään.

Toimintaohjelmaluonnoksesta ei käy ilmi, mitä tahoja sen laatimiseksi on kuultu. Taustamuistiosta Mitä kuulimme<sup>5</sup> käy ilmi, että kuultavien joukossa on ollut Nuorten digiraati ja Nuorisovaltuustojen liitto ry sekä joitain lapsijärjestöjä. Epäselvää kuitenkin on, onko toimintaohjelmaa laadittaessa kuultu pienempiä lapsia. Esimerkiksi Nuorten digiraati on suunnattu alle 29-vuotiaille ja ilmeistä on, että siihen osallistuvat pääasiassa varttuneemmat nuoret. Avoimen hallinnon toimintaohjelmaa olisi aktiivisesti kehitettävä yhteistyössä eri-ikäisten lasten ja nuorten kanssa, jolloin toimintatavoista muodostuisi aidosti lasten ja nuorten osallisuutta vahvistavia. Toimintaohjelmassa olisi myös ylipäätään tärkeää kuvata sitä, miten kansalaisten kuuleminen näkyy ohjelmassa. Vaikka kuulemisista on laadittu taustamuistio, sen hyödyntäminen perusteluineen olisi avoimen hallinnon tavoitteiden mukaista.

Lapsiasiavaltuutettu järjestää Nuoret neuvonantajat -tapaamisia ja kohtaa lapsia myös muissa yhteyksissä. Lapset kertovat toistuvasti, ettei heillä ole tietoa päätöksenteon raken-



teista ja vaikuttamisen mahdollisuuksista. Aikuiset eivät välttämättä kuuntele tai jos kuuntelevatkin, kerrotulla ei ole vaikutusta. Erässä paneelissa lukiolainen kysyi yleisössä istuvalta kunnanjohtajalta, kenelle hän voi kertoa, jos koulussa ilmenee epäkohtia, eikä niistä uskalla tai halua kertoa opettajille tai rehtorille. Kuvaavaa on, ettei kunnanjohtaja osannut vastata kysymykseen. Lapsiasiavaltuutetun toimistoon tulee vuosittain satoja yhteydenottoja, joissa kansalainen ei tiedä, kenen puoleen asiassaan voi kääntyä. Tällaisten tilanteiden kitkemisen tulisi olla avoimen hallinnon ydintavoitteena.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa lopuksi, että toimintaohjelman seuranta ja arviointia varten olisi tärkeää kuulla lasten näkemyksiä ja kokemuksia. Seurannan mittariksi olisikin hyvä ottaa lasten näkemykset ja kokemukset avoimen hallinnon toimintaohjelman a) näkyvyydestä (tietävätkö lapset, että tällainen ohjelma on ja onko heillä tietoa avoimesta hallinnosta ylipäättään), b) toimivuudesta (ovatko lapset päässeet itse mukaan avoimen hallinnon toimintaan, miten he kokivat toiminnan) ja c) tuloksista (mitä avoimen hallinnon ohjelma on lasten mielestä saanut aikaan, onko tapahtunut parannuksia heidän elämässään).

Jyväskylässä 23.8.2023

Elina Pekkarinen  
lapsiasiavaltuutettu

Terhi Tuukkanen  
erikoistutkija

Merike Helander  
lakimies

---

<sup>1</sup> Lausuntopyyynnön taustatiedot, verkossa <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=3de122c8-6d9c-442d-9786-7fa5af81b1e1>

<sup>2</sup> Esim. Avoimen hallinnon strategia 2030, verkossa <https://avoinhallinto.fi/avoimen-hallinnon-strategia/>

<sup>3</sup> YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 lapsen oikeudesta tulla kuulluksi (CRC/C/GC/12), kohta 9. Verkossa [www.lapsiasia.fi/yleiskommentit](http://www.lapsiasia.fi/yleiskommentit)

<sup>4</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993 vp., s. 62.

<sup>5</sup> Ks. <https://avoinhallinto.fi/toimintaohjelmat/>