

# Kovin epätasaista<sup>1</sup>

## valtioneuvoston asiat internetissä

*Seppo Tiihonen*

### KUVA SUOMESTA

Satunnaiselle Suomen asioiden tarkkailijalle, joka ei asu Suomessa, internet tarjoaa oivallisen välineen seurata maailman menoa Suomessa. Internet mahdollistaa periaatteessa kaikkien hallinnon julkisten asiakirjojen avaamisen yleisölle. Viraston tai ministeriön etusivu voi olla kuin kartta yksikön kaikkiin julkisiin asiakirjoihin tai kuin avain kirjaamoon tietystä päivämäärästä alkaen. Luonnollisestikin sen tulee olla estettisesti houkuttelevampi kuin kirjaamon diaari. Internet-sivut on myös käyntikortti.

Kuinka hyvin ministeriöiden internet-sivut tyydyttävät tiedon janon tarpeet? Olen katsellut sivujen kehitystä ja koettanut seurata mitä Suomessa tapahtuu runsaat puolitoista vuotta Yhdysvalloista käsin. Sivut paranevat koko ajan. On heti tunnustettava, että en lue sivuja aivan tavallisena kansalaisena, sillä olen työskennellyt valtioneuvostossa yhtäjaksoisesti vuodesta 1974 lähtien sekä hallintobyrokrattina että hallinnon tutkijana. Tiedän siis asioista aika lailla ilman internetiäkin ja osaan etsiä asioita. Tästä eräänlaisesta kotikenttäedusta huolimatta olen joutunut ilman suomalaisia päivittäisiä sanomalehtiä ja kollegojen juoruja pitämään itseni ajan tasalla pääasiassa internetin välityksellä. Joidenkin ministeriöiden asioista saan selvää paremmin kuin toisten. Ero on aikamoinen. Kirjoitan arvioni ministeriöiden internet-sivuista nyt, sillä kohta vaalien jälkeen meillä on uusi hallitus, jonka on myös syytä pohtia sitä, onko valtioneuvostolla yhtenäistä internet-sivupoliitikkaa.

Käytän sivujen arvioinnin mittatikkuna sivujen tarjoaman tiedon ajankohtaisuutta ja tiedon avoimuutta. Missä määrin internet-sivut palvelevat yleisön oikeutta tietää ja osallistua talous- ja yhteiskuntakeskusteluun? Missä määrin minis-

teriöt, jotka vastaavat talous- ja yhteiskunta-politiikan valmistelusta hallitukselle, edistävät politiikan julkisuutta, vastuuta ja luottamusta julkiseen päätöksentekoon? Joseph Stiglitz, joka sai taloustieteen Nobel-palkinnon 2001, on korostanut avoimen informaation merkitystä tehokaiden markkinoiden keskeisenä edellytyksenä. Hän sanoo, että julkisella vallalla on hyvin tärkeä tehtävä avoimen tiedon tarjoajana kaikille markkinatoimijoille. Hänen mukaansa verovarolla tuotettu julkinen tieto on tehtävä julkiseksi ja se kuuluu yleisölle. Hallinnan, jonka yksi keskeisistä ominaisuuksista on tilivelvollisuus, tehokkuus voidaan varmistaa vain tiedon julkisuuden avulla. Julkisuus takaa hallinnon tilivelvollisuuden ja kansalaisten osallistumismahdollisuuden.

### MIKSI VALTONEUVOSTON PÄÄTÖKSIÄ EI NÄE KOKONAAN?

Vaikka valtioneuvoston toimii periaatteessa yhtenäisesti, on hyvä että yhtenäistämisyrittämyksiä ei ole viety internetsivuihin saakka eivätkä kaikki sivut muistuta pykälää tai harmaata virkapukua. Luulen, että virallisuus ja julkinen valta kytketään Suomessa vakavuuteen, vakauteen ja puolueettomuuteen. Niiden symbolit ovat puolestaan harmaita, sävyiltään tummia ja rauhallisia. Se on nähtävissä myös ministeriöiden internet-sivuilta, joistakin kovinkin selvästi.

Valtioneuvoston yhteiset sivut ohjaavat muiden ministeriöiden sivuille, tiedotteisiin ja uutisiin. Ne luettelevat valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan, yleisistunnon ja tasavallan presidentin päätökset samalla tavoin kuin valtioneuvoston viikko aikoinaan. Jäin miettimään miksi päätökset vain referoidaan? Miksi sivuilta ei saada suoraan päätösasiakirjaa? Valtioneuvoston päätökset ovat

julkisia asiakirjoja, jotka kansalainen nyt joutuu etsimään muualta ja saa tehdä töitä sen takia. Kansalaista on palveltava mahdollisimman hyvin. Sähköisessä hallinnossa asiakirjat ovat sähköisiä. En minä niitä tänne manteren taakse saa eikä kansalainen Kuopiostakaan pääse kirjaimoon. Menee siinä aikaa Helsingin seudullakin matkustaa ministeriöön.

Pääministerin puheet löytyvät valtioneuvoston sivuilla mainiosti. Sen sijaan valtioneuvoston päätösten etsiminen on varsin työlästä, sillä päätökset eivät löydy kohdasta ajankohtaista, päätökset. Sieltä löytyy juridinen kuvaus valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmästä.

Pääministerin puheet löytyvät nyt, mutta löytyvätkö ne enää vaalien jälkeen? Mistä on etsittävä pääministeri Lipposen puheita toukokuusta 2003 alkaen? Jos hän ei jatka pääministerinä, siirretäänkö ne arkistoon, jonne on internet-yhteys. Koska olen kiinnostunut tutkimaan myös nykyisen hallituksen politiikan muutoksia ja pääministeri Lipposen linjaa, miten menettelen tutkijana nyt? Pitääkö minun tulostaa tärkeimmät puheet itselleni ennen vaaleja, koska ne eivät mahdollisesti löydy enää mistään arkistoista vaalien jälkeen yhtä helposti kuin nyt valtioneuvoston sivuilta. Erityisesti tämä ongelma koskee tilannetta, kun hallituksen poliittinen pohja ja linjat muuttuvat.

Valtioneuvoston yhteisillä sivuilla on myös hakemistoja etsi-toiminto, joka on rakennettu juridiselta pohjalta. Jos valtioneuvoston ohjesäännössä esimerkiksi ei ole määritelty sitä, kenelle ministeriölle kuuluvat tietoyhteiskunta-asiait, sitä ei etsi-toiminto kerro. Ei se tieto löydy myöskään linkitetyiltä Suomi fi-sivuilta. Sen saattaa arvata, mutta asiaa tuntematon ei varmaan arvaa kaikkia ministeriöitä ihan oikein. Ei ainakaan ulkomaalainen englannin kielellä sivujen käyttävä, sillä linkit ohjaavat hänet muille valtielimille, jotka ovat presidentti, eduskunta ja oikeuskansleri. Muut valtielimet puuttuvat. Sivun rakentajalla ei ole ollut hallussaan valtio-opin perusasiat valtion rakenteesta.

Hakutoiminto on tuskastuttava, sillä sen keskeisenä aineistona on valtioneuvoston viikko. Haku on rakennettu niin yleiseksi, että se tuottaa vastauksen hakuun valtioneuvoston viikkotasolla. Vastauksen on oltava spesifimpi. Kuka jaksaa lukea koko valtioneuvoston viikon läpi, sillä usein on vaikea arvata missä kohdassa asia esiintyy.

## SUOSIKKI

Koska ihmiset käyvät valtioneuvoston ja ministeriöiden sivuilla mitä erilaisimmista syistä, aloitussivun ongelma on aina vaikea. Vertailllessani ministeriöitä olen löytänyt suosikkimallini. Se on sivu, joka kertoo ajankohtaiset asiat ensiksi. Monet kävijät ovat etsimässä uutisia, ei vain menneisyydestä vaan myös tekeillä olevista asioista, tulevista asioista ja tapahtumista seuraavalla viikolla. Liikenne- ja viestintäministeriön sivuilla täyttyvät nämä ehdot parhaiten. Sivuille tulee myös koko ajan uutisia. Ministeriössä on selvästi meno päällä ja meininkiä, mutta mikään ei sentään hypi silmille niin kuin jenkkien kaupallisilla sivuilla. Valtioneuvostossa vierailijan kuva ruutu ei tartu täyteen mainoksia, joista ei meinaa päästä eroon millään. Onneksi markkinaehtoistaminen ei ole edennyt Suomessa vielä sinne saakka. Kävijöille pitäisi tarjota ennen muuta uutisia, mutta myös rakenteellisia tietoja jäsennellysti asioiden sisällön mukaan.

Asiapohjainen asioiden esittäminen on hallitseva malli lähes kaikissa ministeriöissä. Koska olen kiinnostunut hallinnon rakenteista, huomaan, että asiapohjainen esittäminen on mennyt niin pitkälle, että monta kertaa saa tehdä töitä löytääseen sivuilta ministeriön rakenteen ja ministerit, osastot ja ylimmät virkamiehet, jotka vastaavat asioista. Liikenne- ja viestintäministeriö esittää jopa kuvia virkamiehistä. Se on oikein, sillä niin usein uutisissa on mainittu tärkeiden asioiden yhteydessä esittelevien virkamiesten nimiä. Heillä ei ole kasvoja. Maa- ja metsätalousministeriö on vinyt kaikkein pisimmälle neutraalisuuden, sillä ministeriön organisaatiokaavio on esitetty power-point-kuvana ja ministerin nimi löytyy kohdasta avainhenkilöt muiden virkamiesten joukosta. Ministeriössä on nyt sentään poliittinen ministeri.

Hallinto on väline siihen politiikkaan, joka on säädöksissä ministeriölle määritelty. Hallinnon rakenteet on vaihtoehtoinen tapa lähestyä ministeriöitä ja niiden tehtäviä. Ne kuvaavat vastuita. Asiapohjaista ja rakenteellista lähestymistapaa tulisikin kehittää matriisin muodossa, jolloin asiat ja organisaatiot ovat saman asian eri ulottuvuuksia. Ministeriön kaikille tehtäville ja poliitikoille pitäisi löytyä tekijä ja vastuutaho. Organisaatiot vastaavat ministeriön harjoittamasta yhteiskuntapolitiikasta.

Internet-sivut ovat mielenkiintoinen keino ver-

tailla ministeriöiden toimintaa. Kaikki tuottavat julkaisuja erilaisissa julkaisusarjoissaan, laativat toimintakertomuksia, tulossuunnitelmia, valmistelevat lakeja, ohjeita, määräyksiä ja budjettiesityksiä, tekevät lausuntoja, suunnitelmia ennusteita sekä osallistuvat EU-kokouksiin. Kaikkea tätä kuvataan ministeriöiden internet-sivuilla. Se on tarpeellista ja tämä aineisto on oltava esillä. Joskus tulee kuitenkin vaikeuksia. Kansalaisen on vaikea tietää mikä on häntä kiinnostavan asian juridinen status, onko se määräys, ohje, raha-asiainvaliokunnan päätös, valtioneuvoston asetus vai vasta työryhmämietinnön esitys? Hakutoimintojen on tuotettava vastaus helpolla hakumeneteltyllä.

Valtioneuvoston ja ministeriöiden sivujen erillisyyttä tulisi myös ratkoa hakutoimintojen avulla. Jotakin yhteiskuntapolitiikan lohkoa seuraava kansalainen ei saa selville ministeriön sivuilta mitkä ovat häntä kiinnostavan ministeriön keskeiset tapahtumat, sillä ministeriön valmistelemaat asiat, joista päätetään valtioneuvostossa tai joista päättää presidentti, ovat valtioneuvoston sivuilla, eivät ministeriön sivuilla. Nykyisen sivusto ei kerro kansalaiselle esimerkiksi sitä, mitä asioita on kuukauden aikana tuotu hallituksen päätettäväksi kustakin ministeriöstä. Ministeriöiden sivuilta pitäisi olla linkki valtioneuvoston sivuille ja sieltä pitäisi näkyä kunkin ministeriön asiat myös erikseen. Nyt jää ministeriöiden tiedotuksen varaan kytkeä hallituksen päätökset ministeriöiden valmisteluun ja toimialaan. Valtioneuvoston ja ministeriöiden tiedot yhdistävä hakuohjelma voisi auttaa löytämään asioita valtioneuvoston labyrintissa, jossa asioita erotetaan nykyisin juridisten muotojen mukaan. Hallinto on kansalaista varten ja sitä varten hän maksaa veroja.

## OIKEUSMINISTERIÖ KATSOO MYÖS ETEENPÄIN

Useimpien ministeriöiden sivuilta puuttuu eteenpäin katsova ote. Kovinkaan monen ministeriön sivulta ei löydy tietoa siitä, mitä asioita ministeriössä parhaillaan valmistellaan? Kuka osaa etsiä hankesalkusta hankkeita eri ministeriöiden tehtäväkenttään? Oikeusministeriö on hyvä esimerkki eteenpäin katsovasta otteesta. Ministeriöiden sivuilla kerrotaan valmistelusta avoimesti ja esitellään asiakirjoja. Ministeriön

sivuilla on jopa hallituksen lakiesityksen luonnoksia, mikä on oivallista, sillä usein esitykset on valmisteltu työryhmissä. Viittausten avulla tuokin tieto olisi helposti ihmisille annettavissa. Oikeusministeriö vastaakin hallinnon julkisuusasioista ja hallintomenettelystä.

Ministeriöiden aktiivisuus kertoo tekemisistään poikkeaa oleellisesti. Jos ministeriöllä on aktiivinen ministeri, joka pitää paljon puheita, joita ministeriö tiedottaa, linja näkyy julkisuudessa. Puheista voi syntyä keskustelua ja mielikuva, että ministeriö tekee töitä. Joistakin ministeriöistä tule uutisia harvakseltaan. Ministerin puheista ohjataan ministeriön yleisiin tiedotteisiin, jossa kerrotaan kaikenlaisista arkipäivän asioista. Kyllä ministerin puheille pitäisi löytyä arvokkaampi sijoituspaikka. Uskon kuitenkin noidenkin ministereiden olevan työssä ja pitävän puheita, joissa he linjaavat ministeriönsä politiikkaa. Koska virkamiehet eivät juuri esiinny julkisuudessa, ministeriön erot johtuvat osaltaan ministereiden julkisuuspolitiikasta.

Tämän päivän kovan kilpailun maailmassa sulkeutuneisuus ei ole hyve vaan pahe. Sulkeutuneisuuden syyt voin kyllä arvata. Ei puheista ole tiedotettu ennenkään. Nykyisin maailma toimii toisin. Toisaalta puheen pitäjä tietää, että julkisuus on armoston. Kyllä ministeriöiden sivuilla kävijä pian huomaa, kenen puheita ja kannanottoja kannattaa käydä lukemassa ja kenen puheet ovat enemmänkin pakollisia juhlapuheita, joille ei ole ajateltu pysyvämpää käyttöä eikä se ole linjausta varten. Puheiden julkistaminen tuo esille myös sen, missä määrin virkamiehet ovat mukana puheiden valmistelussa. Virkamiehet avustavat ministeriä politiikan linjauksissa. Päätöksen puheen sisällöstä tekee kuitenkin aina ministeri. Joka tapauksessa, internet on armoston, sillä se osoittaa onko keisari pukeutunut, alaston vai muuten vain huolimattomasti esiintyvä.

Kun ministerien puheita arvioidaan Stiglitzin esittämästä näkökulmasta, ovat julkistamattomat puheet erityisen ongelmallisia, sillä niiden voidaan olettaa hyödyttävän vain puheen kuulijoita. Jos ministeri puhuu ministeriön toiminnasta vain suljetussa seurassa ja julkisuuden saavuttamattomissa, hän ei jaa tietoaan kaikille kansalaisille ja markkinatoimijoille samalla tavoin. Erityisesti tiedon julkistamisvaatimus koskee taloudellista tietoa ja taloudellisia linjauksia, sillä ministerien näkemyksiä kehitystrendeistä voidaan käyttää

taloudellisten päätösten perustana. Kun päätöksentekijät tietävät tämän, ovat he varovaisia julkisissa lausumissaan. Mutta, kuinka ratkaista ei-julkisten puheiden tasapuolisuusongelma?

## AJANKOHTAISUUS

Internetin yksi keskeisimmistä ominaisuuksista on ajankohtaisuus. Nykyisin internetiä ei kukaan käytä historia-arkistona, vaikka se saa aikaa myöten myös näitä piirteitä. Ajankohtaisuusvaatimuksen kaikki tietävät, vaikka sivujen ylläpitäjä joskus sen unohtaa. Jos sivuilla on jossakin kohtaa klikkauspiste ajankohtaisiin tapahtumiin tai uutisiin, eikä tiedotettavaa kerry kuin mahdollisesti joka toinen vuosi, ei kyseinen sivu anna oikein hyvää kuvaa virastosta. Jos sivuja päivitetään myös harvoin, voisi olla parasta luoda pysyvä sivurakenne ja poistaa viittaukset ajankohtaisuuteen. Ajankohtaisuuspyrkimyksen taustalla on nyky maailman vimmattu muutoksen tarve. Muuttua pitää vaikka mitään perustetta ei olisikaan. Nykyisin leimautuu vanhakantaiseksi, jos ei uudistu jatkuvasti eikä tuotakaan tiedotteita ja uutisia jatkuvana virtana.

Kaikilla ministeriöillä on englanninkieliset sivut. Niiden toimittaminen on vaativa tehtävä, sillä useimmat puheet pidetään suomen kielellä ja harvat tiedotteet laaditaan vieraalla kielellä. EU on kuitenkin lisännyt tarvetta tuottaa materiaalia englanniksi. Pääasialliset ratkaisut ovat kahdenlaisia. Ministeriöt ovat joko tehneet erilliset englannin kieliset sivut, jotka eivät juuri päivity vaan kertovat ministeriön toiminnan pääpiirteet ja hallinnon yleiset rakenteet. Lisäksi sivuilla voi olla joitakin englannin kielisiä puheita tai julkaisuja. Jotkut näistä sivuista ovat varsin puisevia. Toinen malli perustuu suomenkielisten sivujen käänköseen. Näin ovat menetelleet ministeriöt, joilla on paljon kansainvälistä toimintaa. Vaikka asiakirjoja on vähemmän kuin suomenkielisiä, malli toimii varsin hyvin. Koska englanninkielisten sivujen ylläpitäminen maksaa enemmän kuin suomenkielisten sivujen, olisi näitä arvioitava nimenomaan käyntikortteina ja niihin olisi satsattava sen mukaisesti. Myös ne sivut on ylläpidettävä.

## JULKISUUSPOLITIikka ON POLITIIKkaa

Edellinen arvioni on tuonut ilmi internet-sivujen tärkeän tiedonpoliittisen merkityksen. Jokaisen hallituksen olisi se tiedostettava ja otettava niihin kantaa vähintään siinä yhteydessä kun hallitus määrittelee toimintaperiaatteitaan aivan ensimmäisissä iltakouluistunnoissaan tai neuvotteluis-tunnoissaan. Ministeriöiden on otettava kantaa mm. siihen mitä tehdään edellisen hallituksen ministerien puheille. Poistetaanko ne vai seulo-taan ja sijoitetaan kohtaan edellisen hallituksen puheet? Miten suhtaudutaan ministerien selkeästi puoluepoliittisiin puheisiin. Sijoitetaanko ne ministeriön sivuille vai laitetaanko viite ministerin henkilökohtaisille sivuille. Eron tekeminen on vaikeaa. Pääministerin puhe puoluekokouksessa yhteiskunta- ja talouspolitiikan linjasta on politiikkaa, mutta se on myös pääministerin puheenvuoro. Kuitenkaan ratkaisuksi en soisi syntyvän sen ahdaskatseisen tulkinnan, että ministeriöiden sivuilla ei näy ministeristä juuri mitään eikä sieltä ole pääsyä ministerin puoluepoliittiseen rooliin. Sitä varten ministeriöissä on ministeri, että hän johtaa ministeriötä, määrittää sen linjan ja edustaa sitä julkisuudessa. Julkisuuspolitiikka on yksi politiikan alue. Ministeriöiden nykyisiltä sivuilta löytyy esimerkkejä kaikista julkisuuspolitiikan malleista, eli vaikkenevista ministereistä, kaikkiin asioihin kantaa ottavista ministereistä ja siltä väliltä.

## VIITE

<sup>1</sup> Kirjoitus perustuu tekijän havaintoihin hänen työskennessä maailmanpankissa Yhdysvalloissa 2001-2002. Käsikirjoitus jätetty kesällä 2002.