

MITEN PÄÄTÖKSEN- TEOSTA TEHDÄÄN KANSALAI- LÄHTÖISTÄ?

Digitaalisuuden mahdollisuudet
lainsäädäntöprosessin kehittämässä

Lea Konttinen, Jenni Ala-Peijari, Markku Harrinvirta, Henna Hiilamo ja Anna Välimaa



© Sitra 2024

Sitran selvityksiä 239

Miten päätöksenteosta tehdään kansalaislähtöistä?

Digitaalisuuden mahdollisuudet lainsäädäntöprosessin kehittämisessä.

Sitran työryhmä: Jenni Ala-Pejjari, Markku Harrinvirta, Henna Hiilamo, Lea Konttinen, Krista Takkinen, Anna Välimaa ja Anna Väre

Nuorten ryhmähaastattelujen toteuttaminen, seuranta- ja osallistumispalvelun konseptointi sekä tulosten koostaminen: Gofore Oyj

Sitran tausta-aineistojen koostaminen: Ville Aula

Kuvat: Lea Konttinen, Topias Dean ja työryhmä

Kansi: Topias Dean

Taitto: Grano Oy

ISBN 978-952-347-361-4 (PDF) www.sitra.fi

ISSN 1796-7112 (PDF) www.sitra.fi

SITRAN SELVITYKSIÄ -sarjassa julkaistaan Sitran tulevaisuustyön ja kokeilujen tuloksia.

Sisällys

Esipuhe	5
Tiivistelmä	6
Sammanfattning	7
Summary	8
1. Kohti kansalaislähtöistä lakien laatimista	9
2. Seurattava lainsäädäntöprosessi mahdollistaa kansalaisten osallistumisen	10
2.1 Toimintaa ajateltava kansalaisen näkökulmasta	11
2.2 Kansalaisen palvelupolun määrittely auttaa kehittämään lainsäädäntöprosessia	14
2.3 Nuoret haluavat helposti tietoa lakihankkeiden etenemisestä	16
2.4 Entä jos lakien laatimista voisi seurata kännykästä kuin postipakettia?	18
2.5 Lakivahti: osallistumis- ja seurantapalvelu kansalaiselle	19
3. Sujuvampi lainsäädäntöprosessi luo parempia lakeja ja vahvistaa demokratiaa	22
3.1 Kansalaisvuorovaikutuksen edistäminen on julkishallinnon tehtävä	22
3.2 Päätöksenteon avoimuudessa on kehitettävää niin ministeriöissä kuin eduskunnassa	23
3.3 Suomeen olisi saatava parempi seurattavuus EU-asioiden valmisteluun	26
3.4 Hyvin johdetut prosessit auttavat parantamaan lainsäädännön laatua	29
3.5 Ongelmakohtiin tulee tarttua myös Suomessa	33
3.6 Lainsäädäntöprosessin johtaminen kaipaa kehittämistä	34
3.7 Ihanteellinen lainsäädäntöprosessi on tietoon perustuva, avoin ja selkeä	36
4. Poliitiikan, hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutusta tulee parantaa	39
4.1 Kansalaisen äänen pitäisi kuulua läpi lainsäädäntöprosessin	39
4.2 Poliitikkojen ja hallinnon työ kaipaa ennakoitavuutta ja roolien kirkastamista	40
4.3 Poliitiikan kehittäminen on myös hallinnon vastuulla	42
4.4 Tulevaisuuden lainsäädäntöprosessi tekee poliittisen ohjauksen näkyväksi	43

5. Huomisen kuunteleva päätöksenteko on avointa ja nojaa teknologiaan	45
5.1 Digikansalaisuus täydentää ja kehittää edustuksellista demokratiaa	45
5.2 Luottamus poliittiseen järjestelmään laskee myös Suomessa	47
5.3 Kansainvälinen vertailu osoittaa ongelmia lainsäädäntöprosessin hallinnassa	49
5.4 Digitaalinen demokratia voidaan tuoda käytäntöön usealla eri tavalla	50
5.5 Viro – digitaalisen osallistumisen edelläkävijä	54
5.6 Tekoäly voi tehostaa lakien valmistelua ja päätöksentekoa	56
6. Kehittämissuosituksia	58
Sanasto	61
Lähteet	67

Esipuhe

Suomessa vallitsee muihin demokratioihin verrattuna harvinainen osallistumisen ristiriita. Luottamuksemme instituutioihin on edelleen korkealla, mutta emme usko omiin vaikutusmahdollisuuksiimme. Tämä rapauttaa intoamme osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, mikä puolestaan heikentää demokratiamme legitimitettä.

Digitaalinen aikakausi on muuttanut voimakkaasti myös demokratiakansalaisuutta, ja näin ollen kaipaamme yhä avoimempaa ja selvempää tietoa itseemme liittyvästä päätöksenteosta. Julkisen vallan tehtävä on kehittää kansalaisen kuulluksi tulemistä. Se on demokraattisen oikeusvaltion yksi tärkeimmistä tehtävistä.

Sitra on vuodesta 2017 lähtien syventynyt demokraattisen päätöksenteon kehittämiseen ja uudistamiseen. Uudistuva päätöksenteko -projektin ohjaava periaate on ollut, miten kansalaisten ääni saadaan aidosti kuulumaan päätöksenteossa. Tämä on poikanut tukun jatkokysymyksiä, joiden parissa projekti on tehnyt tinkimätöntä, tarkkaa ja kunnianhimoista työtä.

Vuosien varrella olemme tarkastelleet sitä, miten vuorovaikutusta päättäjien, hallinnon ja ihmisen välillä voisi kehittää. Projektissa on etsitty ratkaisuja siihen, mitä muutoksia järjestelmätasolla pitää tehdä, jotta päätöksenteko olisi kansalaisille mahdollisimman avointa.

Suomalaisen hallinnon prosessien tarkalla kuvauksella ja analysoinnilla olemme kirittäneet päätöksenteon uudistumista ja yhteistyötä yli organisaatorajojen. Työmme tausta-ajatuksena on, että koska demokratiassa valta on kansalla, kansalainen kuuluu toiminnan keskiöön.

Tässä selvityksessä on koottuna Sitran Uudistuva päätöksenteko -projektin työ päätöksenteon parantamiseksi ja kehittämiseksi Suomessa. Työn ytimessä on ollut avata, miten päätöksentekoprosessit voisivat parhaimmillaan toimia.

Selvityksellä haluamme herättää keskustelua avoimemmasta ja kansalaislähtoisemmästä hallinto- ja päätöksentekokulttuurista. Selvityksessä tarjotaan ratkaisuja ja käytännön keinoja, joilla kansalainen saadaan tärkeäksi osaksi päätöksenteon prosesseja.

Lämmin kiitos selvityksen kirjoittajille Jenni Ala-Peijari, Markku Harrinvirta, Henna Hiilamo, Lea Konttinen ja Anna Välimaa. Kiitos myös yhteistyökumppaneillemme pitkäjänteisestä yhteistyöstä suomalaisen demokratian kehittämiseksi.

Demokratia toimii vain, jos kansalaiset luottavat demokratian instituutioihin ja kokevat saavansa äänensä tasavertaisesti kuuluviin. Tässä voimme onnistua vain yhteistyöllä.

Veera Heinonen

Demokratia ja osallisuus -teeman johtaja, Sitra

Tiivistelmä

Sitra on koonnut laajan, kansainvälisestikin harvinaisen kattavan ja yhdistetyn data-aineiston suomalaisista lainsäädäntöprosesseista. Tämän julkaisun taustalla ovat valtioneuvoston ja eduskunnan tietoaineiston analyysi, mallinnus ja johtopäätökset sekä useat kymmenet haastattelut viranhaltijoiden, kansanedustajien ja kansalaisten kanssa. Tavoitteena on kuvata mahdollisimman selkeästi ja aukottomasti, miten Suomessa laaditaan lakeja ja miten lainsäädäntöprosessin sujuvuutta voitaisiin parantaa.

Tämän selvityksen, sen analyysin ja johtopäätösten ydin on kansalaisen ääni. Selvityksessä tarkastelemme, miten lainsäädäntöprosessin johtamista voidaan kehittää nykyistä järjestelmällisemmäksi ja tietoperusteisemmaksi. Ihmisten tarpeet, mielipiteet ja mahdollisuus osallistua on saatava paremmin osaksi lainsäädäntöprosessin eri vaiheita.

Julkisen vallan tehtävä on edistää päätöksenteon avoimuutta, kansalaisen osallisuutta ja osallistumista. Näitä voidaan kehittää esimerkiksi lainsäädäntöprosessiin kytkettyjen digitaalisten työkalujen avulla. Uusilla digitaalisilla ratkaisuilla edistettäisiin avoimuutta sekä helpotettaisiin lainsäädäntöprosessin etenemistä ja päätöksentekoa.

Tässä selvityksessä esittelemme ajatuksen palvelusta, jonka avulla lainsäädäntöprosessin etenemistä voisi seurata nykyistä paremmin. Lakivahti-prototyyppi havainnollistaa, miten kansalaisen osallistuminen lakien laatimiseen voisi käytännössä tapahtua. Pistemäiset ratkaisut eivät kuitenkaan yksin riitä, vaan valtionhallinnon on kehitettävä lainsäädäntöprosessin toimivuutta ja johdettavuutta yhtenä kokonaisuutena. Kehitystyö vaatii julkiselta hallinnolta kokonaisvaltaista ymmärrystä lainsäädäntöprosessista ja digitaalisten ratkaisujen tarjoamista mahdollisuuksista.

Suosituksemme on, että lainsäädäntöprosessia kehitetään kohti kansalaislähtöistä toimintakulttuuria. Ihmisillä on oltava mahdollisuus osallistua päätöksentekoon muulloinkin kuin vaaleissa äänestämällä. Lakien valmistelun seuraamisen ja päätöksentekoon osallistumisen on oltava jokaiselle helppoa. Lisäksi erilaiset demokratiainnovaatiot tulee integroida osaksi lainsäädäntöprosessia.

Valtioneuvoston, eduskunnan ja hallinnon tulee vahvistaa kansalaisten perustuslaillisia oikeuksia osallistua päätöksentekoon ja tarjota tietoa lainsäädäntöprosessista. Hallinnon on kerrottava lainsäädäntöprosessin etenemisestä aktiivisesti ja siten, että jokainen ymmärtää, milloin hänen on mahdollista vaikuttaa päätöksentekoon.

Sammanfattning

Sitra har sammanställt ett omfattande, även internationellt sällsynt heltäckande och sammanfattande datamaterial om statsrådets och riksdagens lagstiftningsprocesser. Denna publikation grundar sig på en analys, modellering och slutsatser av ovan nämnda material samt flera tiotals intervjuer med tjänsteinnehavare, riksdagsledamöter och medborgare. Målet är att så tydligt och heltäckande som möjligt beskriva på vilket sätt lagar stiftas i Finland och på vilket sätt lagstiftningsprocessen skulle kunna bli smidigare.

Det centrala i denna utredning, analysen och slutsatserna av den, är medborgarens röst. I utredningen granskar vi på vilket sätt ledningen av lagstiftningsprocessen skulle kunna bli mer systematisk och informationsbaserad än idag. Medborgarnas behov, åsikter och möjlighet att delta måste inkluderas bättre i lagstiftningsprocessens olika skeden.

Den offentliga maktens uppgift är att främja beslutsfattandets transparens, medborgarnas delaktighet och medverkan. Dessa kan förbättras med till exempel hjälp av digitala verktyg som är kopplade till lagstiftningsprocessen. Med nya digitala lösningar skulle man kunna främja transparens och underlätta lagstiftningsprocessens framskridande och beslutsfattandet.

I denna utredning presenterar vi tanken på en tjänst, med hjälp av vilken medborgarna skulle kunna följa upp hur lagstiftningsprocessen framskrider. Det är frågan om en prototyp som belyser på vilket sätt medborgarna i praktiken skulle kunna delta i lagstiftningen.

Enbart punktliknande lösningar räcker emellertid inte, utan statsförvaltningen måste utveckla lagstiftningsprocessens funktionalitet och härledning som en helhet. Utvecklingsarbetet kräver att den offentliga förvaltningen har en allsidig förståelse för lagstiftningsprocessen och de möjligheter som digitala lösningar erbjuder.

Vår rekommendation är att lagstiftningsprocessen utvecklas mot en medborgarorienterad verksamhetskultur. Medborgarna ska ha möjlighet att delta i beslutsfattande även på annat sätt än bara genom att rösta i val. Det ska vara enkelt för medborgarna att följa upp lagarna och delta i beslutsfattandet. Dessutom måste demokratiinnovationer integreras som en del av lagstiftningsprocessen.

Statsrådet, riksdagen och förvaltningen måste stärka medborgarnas rättigheter enligt grundlagen att delta i beslutsfattandet och tillhandahålla information om lagstiftningsprocessen. Förvaltningen ska aktivt informera om hur lagstiftningsprocessen fortskrider på ett sådant sätt att medborgaren förstår när det är möjligt att påverka beslutsfattandet.

Summary

Sitra has compiled an extensive and internationally rare, comprehensive and combined dataset on the legislative process of the government and Parliament. This publication is based on the analysis, modelling and the conclusions of this dataset, as well as on several dozen interviews with officials, MPs and members of the public. The aim is to give as clear and complete picture of how laws are made in Finland and how the legislative process could be made smoother.

This study, the related analysis and the conclusions highlight the voice of the people. We examine how the management of the legislative process could be made more systematic and knowledge-based. People's needs, opinions and opportunities to participate must be better integrated into the different stages of the legislative process.

It is the task of public authorities to promote the openness of decision-making, public participation and engagement. These roles can be developed, for example, by using digital tools linked to the legislative process. New digital solutions could promote transparency and facilitate the legislative process and decision-making.

In this study, we present the idea of a service that would allow the public to follow the course of the legislative process. This is a prototype that illustrates how citizen engagement in legislation could be put into practice.

However, point solutions alone are not enough: government needs to develop the performance and manageability of the legislative process as an integrated whole. This requires the public authorities to have a holistic understanding of the legislative process and the opportunities presented by digital solutions.

Our recommendation is to develop the legislative process towards a citizen-centred culture. The public must be able to participate in decision-making other than by merely voting in elections. Monitoring laws and participating in decision-making should be made easy for people. In addition, a range of democratic innovations need to be integrated into the legislative process.

The constitutional rights of people to participate in decision-making and be informed about the legislative process must be strengthened by government, Parliament and the administration. The latter must actively inform the public about the progress of the legislative process in a way that enables people to understand when they can influence decision-making.

1. Kohti kansalaislähtöistä lakien laatimista

Kansalaisilla on oikeus avoimeen ja laadukkaaseen lainsäädäntöprosessiin. Kansalaisilla tulee olla mahdollisuus saada laajasti tietoa valtioneuvoston valmistelemista laeista ja niiden käsittelystä eduskunnassa. Parhaimmillaan kansalaisten osallistuminen lakien laatimiseen parantaa päätösten laatua, säästää valmistelijoiden aikaa ja luo mahdollisuuksia poliittiseen johtajuuteen.

Lainsäädäntöprosessin seurattavuus ja osallistumismahdollisuudet ovat demokraattisen yhteiskunnan perusta. Edustuksellisen demokratian rakenteet ja toimintatavat eivät kuitenkaan enää kaikilta osin vastaa niille asetettuihin vaatimuksiin. Äänestäminen on edelleen tärkein tapa vaikuttaa, mutta se ei enää yksin riitä. Myöskään perinteiset kuulemisen ja lausumisen menettelyt hallinnossa eivät kosketa tavallisia kansalaisia.

Suomi on kaikissa kansainvälisissä vertailuissa todettu hyvin toimivaksi demokraattiseksi ja tasa-arvoiseksi maaksi. Suomalaiset kuitenkin kokevat, etteivät he pysty vaikuttamaan päätöksentekoon (OECD 2021). Jotta osallisuutta voidaan vahvistaa, on kansalaisille pystyttävä osoittamaan selkeät kohdat päätöksenteko- ja lainsäädäntöprosessissa, joissa he voivat vaikuttaa, joissa heidän ääntään aidosti kuunnellaan ja joissa heidän äänensä otetaan päätöksenteossa aidosti huomioon.

Suomen perustuslain mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskemaan päätöksentekoon. Kansalaisella on vahva asema: hänellä on oikeus ja velvollisuus osallistua ja vaikuttaa yhteiskuntaan.

Edustuksellisen demokratian toimijoiden eli valtioneuvoston ja eduskunnan keskeisin tehtävä on säätää lakeja ja siten vaikuttaa demokraattisen järjestelmän toiminta- ja muutoskykyyn. Tämän hetken tunnistettuja

ongelmia ovat kuitenkin lainsäädäntöprosessin systemaattisen avoimuuden ja kokonaisjohtamisen puute. Käytännössä nämä näkyvät muun muassa siten, että avoimuutta kyllä on, mutta vain paikoittain. Lisäksi ministeriöt ja eduskunta toimivat yhä vahvasti vain omilla sektoreillaan, eikä datan tai digitalisaation tuomia mahdollisuuksia hyödynnetä parhaalla mahdollisella tavalla. Samalla osallistumisen paikkoja on äänestämistä lukuun ottamatta varsin vähän. Lainsäädännön seuraaminen on kansalaiselle vaikeaa, miltei mahdotonta.

Tässä selvityksessä pyritään mahdollisimman selkeästi kuvaamaan, millaista avoin päätöksenteko voisi Suomessa parhaimmillaan olla ja mitä se vaatisi. Päätöksenteko nähdään toimintakulttuurina ja palveluna, jossa lainsäädäntöprosessi on toimivan yhteistyön ja päätöksenteon malli.

Selvityksessä avataan lainsäädäntöprosessin eri vaiheita ja tarjotaan myös esimerkkejä ja mahdollisia ratkaisuja siihen, miten prosessin osallisuutta, avoimuutta ja seurattavuutta voitaisiin Suomessa parantaa. Esittelemme ehdotuksen, jossa kansalaisille luotaisiin helppokäyttöinen digitaalinen osallistumis- ja seurantapalvelu. Kokoavan digitaalisen palvelun avulla lakien laatimisen seurannan ja kansalaisen osallistumisen mahdollisuudet olisivat saatavissa yhdessä paikassa. Palvelun avulla myös ministeriöt ja eduskunta voisivat käydä vuoropuhelua kansalaisten kanssa.

2. Seurattava lainsäädäntöprosessi mahdollistaa kansalaisten osallistumisen

Demokratioiden on vahvistettava kansalaisten luottamusta jatkuvasti, jotta ne pysyvät vahvoina eivätkä rapaudu. Luottamus edellyttää laajaa kansalaisvuorovaikutusta ja läpinäkyvää päätöksentekoa. Lainsäädäntötyötä tehdään ennen kaikkea kansalaisille.

Luottamus päätöksentekoon kuitenkin horjuu. Tämä johtuu muun muassa päätöksenteon riittämättömästä läpinäkyvyydestä, puutteellisesta, ristiriitaisesta tai värityneestä tiedosta, epäjohtonmukaisesta toiminnasta sekä kansalaisille sopivien osallistumisvälineiden puutteesta. Ihmiset ovat kiinnostuneita osallistumaan ja vaikuttamaan päätöksentekoon, mutta nykyiset osallistumiskanavat eivät tue tätä kiinnostusta. Varsinkin nuorten kiinnostus yhteiskunnallisten asioiden käsittelyyn ja osallistumiseen, esimerkiksi äänestämällä, on huomattavasti vanhempia ikäryhmiä vähäisempää (Tilastokeskus 2023).

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti (Pöysti 2019) peräänkuuluttaa aitoa osallisuutta, sen edellytysten toteuttamista sekä mahdollisimman aitoa yhteiskunnallista dialogia lainvalmistelussa ja siihen kuuluvassa konsultatio- ja kuulemisprosessissa. Vaikka itseään koskevaan päätöksentekoon osallistuminen on perustuslaillinen oikeus ja kansalaisten osallistumisen edistäminen on määritetty hallinnon tehtäväksi, on lakien laatimisen nykyiset seuranta- ja osallistumisvälineet hallintolähtöisiä. Se tekee osallistumisesta haastavaa.

Jotta kansalainen voi osallistua ja vaikuttaa lainsäädäntöön, hänen on tiedettävä, mitä asioita valmistelussa ja päätöksenteossa on ja milloin niihin voi vaikuttaa. Lakien laatiminen näyttyy kuitenkin sekavana ja

monimutkaisena prosessina. Nykyisellään ei esimerkiksi ole olemassa yhtä verkkosivua, josta voisi seurata lakien etenemistä, vaan tämä tieto on hajallaan valtioneuvoston ja eduskunnan verkkosivuilla.

Kansalaiselle osallistumisen verkkopalveluympäristö näyttyykin tällä hetkellä hajanaisena. Sitran julkaisussa *Kansalaisen osallistumisen mahdollisuudet lainsäädäntö- ja päätöksentekoprosesseissa -verkko-palvelujen arviointi* (Konttinen, Köngas ja Leskinen 2022) havaittiin, että tiedot päätöksenteosta ja osallistumisen paikoista ovat saatavilla yksittäisissä palveluissa, mutta kokonaisvaltainen kuva puuttuu. Tämä tekee lainsäädäntö- ja päätöksentekoprosessien etenemisen seuraamisesta vaikeaa. Sirpaleisuuden sijaan kansalaisille tulisi tarjota selkeä kokonaiskuva päätöksenteosta.

Koska lainsäädäntö on yksi merkittävimmistä vaikuttamisen keinoista, ihmisillä tulee olla laaja pääsy valtioneuvoston ja eduskunnan lainvalmistelua koskevaan tietoon. Suomessa hallinnolla on vahva pyrkimys avoimuuteen. Kansainvälisesti vertailluna Suomen ministeriöt ovatkin varsin avoimia, mutta eduskunta on jäänyt jonkin verran jälkeen edistyksellisimmistä ja avoimimmista maista (Aula 2022).

Laki- ja kehittämishankkeita kokoava Hankeikkuna.fi-sivusto on kansainvälisestikin vertailluna merkittävä avoimuuden työkalu. Tämän lisäksi kansalaisten osallistumiselle on tarjolla verkkopalveluja, kuten Lausuntopalvelu.fi, Otakantaa.fi ja Kansalaisaloite.fi. Sitran data-analyysien mukaan kaikkia lakihankkeita ei kuitenkaan syötetä tai päivitetä julkisiin kanaviin järjestelmällisesti, mikä vaikeuttaa avoimuuden

Valtioneuvoston lainvalmistelu on Sitran selvitysten mukaan valikoivasti avointa.

toteutumista. Lisäksi vain pieni osa valmistavista laeista hyödyntää kansalaisten osallistumista.

Valtioneuvoston lainvalmistelu on Sitran selvitysten mukaan valikoivasti avointa. Niin kansalaisten kuin kansanedustajienkin voi olla vaikeaa saada tietoa valmistelun etene- misestä. Erityisesti Euroopan unionia (EU:ta) koskevat asiat tulee integroida vahvemmin avoimuutta tukeviin verkkosivuihin. (Nordström, Backman ja Kontinen 2022.)

Valtionhallinnon keinot tuottaa tietoa ja osallistaa kansalaisia eivät täysin vastaa nykytarpeita. Nyt onkin aika päivittää keinoja, jotta tietoa olisi saatavilla aikaisempaa avoimemmin ja ymmärrettävämmin. Uudet digitaaliset välineet, avoimuuden näkeminen kokonaisuutena ja kansalaislähtöinen lähestymistapa vahvistaisivat hallinnon jo ennestään vahvaa pyrkimystä parantaa kansalaisten luottamusta hallintoa kohtaan.

2.1 Toimintaa ajateltava kansalaisen näkökulmasta

Lainsäädäntöprosessin kansalaislähtöisyys auttaa ennakoimaan kansalaisten ja toimintaympäristön muuttuvia tarpeita ja

tuottamaan laadukasta lainsäädäntöä, joka mahdollistaa kansalaisille hyvän elämän ja kestäväen toimintaympäristön niin lyhyellä kuin pitkälläkin aikavälillä.

Kansalaislähtöisessä lähestymistavassa kansalaiset, heidän tarpeensa, mielipiteensä ja osallisuutensa asetetaan päätöksenteon ja julkisen hallinnon keskiöön. Se korostaa avoimuutta, läpinäkyvyyttä ja vuoro- vaikutusta kansalaisten ja hallinnon välillä. Tällöin pyritään varmistamaan, että päätökset tehdään laajassa yhteistyössä kansalaisten kanssa, ja että heillä on aito mahdollisuus osallistua aktiivisesti yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

Kansalaislähtöinen lähestymistapa voi auttaa suunnittelemaan lakien valmistelua ja päätöksentekoa niin, että ne vastaisivat paremmin ihmisten tarpeita ja odotuksia. Se edistää avoimuutta ja luottamusta hallinnon ja kansalaisten välillä, mikä voi vahvistaa demokraattisia prosesseja ja yhteiskunnan vakautta. Kansalaislähtöinen ajattelu, joka panostaa avoimuuteen ja selkeyteen, palvelee myös päättäjiä ja viranhaltijoita.

Suomessa lainsäädäntöprosessia on perinteisesti lähestytty hallinnon näkökulmasta. Vuonna 2021 julkaistussa valtioneuvoston tulosohjausta käsittelevässä raportissa (Salminen ym. 2021) tuotiin esille, että nykyisessä tulosohjausmallissa niin sanotut tilivelvollisuus- ja kansalaisnäkökulmat ovat heikosti edustettuina. Tämän vuoksi julkisten organisaatioiden toimintaraportit nähdään ensisijaisesti hallinnon sisäisinä harjoituksina eikä ”tilintekona” kansalaisille.

Edustuksellisessa päätöksentekojärjestelmässä kansalaiset voidaan nähdä vaalien välillä ennemminkin passiivisina päätöksiin mukautujina kuin aktiivisina osallistujina lainsäädäntöprosessin eri vaiheisiin. Jotta osallistaminen voisi muodostua luontaiseksi toimintatavaksi, on muutettava näkökulmaa: kansalainen ei ole pelkkä päätöksenteon kohde vaan sen omistaja ja osallinen. Tällöin voisi puhua kansalaisista asiakkaina, joissa valitsijaan yhdistyy myös käyttäjän, rahoittajan ja osallistujan roolit.

Kansalaislähtöinen lähestymistapa voi auttaa suunnittelemaan lakien valmistelua ja päätöksentekoa niin, että ne vastaisivat paremmin kansalaisten tarpeita ja odotuksia.

Yhteiskunnan uudistamistapojen monipuolistuessa lainsäädäntöprosessin hallinto-
lähtöinen lähestymistapa ei enää toimi. Modernissa demokratiassa on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota siihen, miten ja kuinka paljon lainsäädäntöprosessi ja syntyvät lait tuottavat arvonlisää ja kilpailukykyä yhteiskunnalle myös tulevaisuudessa. Hallinnon ja päätöksenteon tulisikin ottaa toiminnassaan nykyistä paremmin huomioon niin sanottu tilivelvollisuus kansalaisille ja mahdollisuus lainvalmistelun tietopohjan kasvatamiseen kansalaisten kokemustiedolla. Tällöin huomio kiinnittyy esimerkiksi päätöksenteon osallistavuuteen, vaikuttavuuteen ja käytettyihin resursseihin. Samalla on tärkeää huomioida, miten tehokkaasti lakien laatimista ja päätöksentekoa toteutetaan, miten varattuja resursseja käytetään ja millaisia vaikutuksia näillä on kansalaisten ja koko Suomen menestymiseen ja hyvinvointiin.

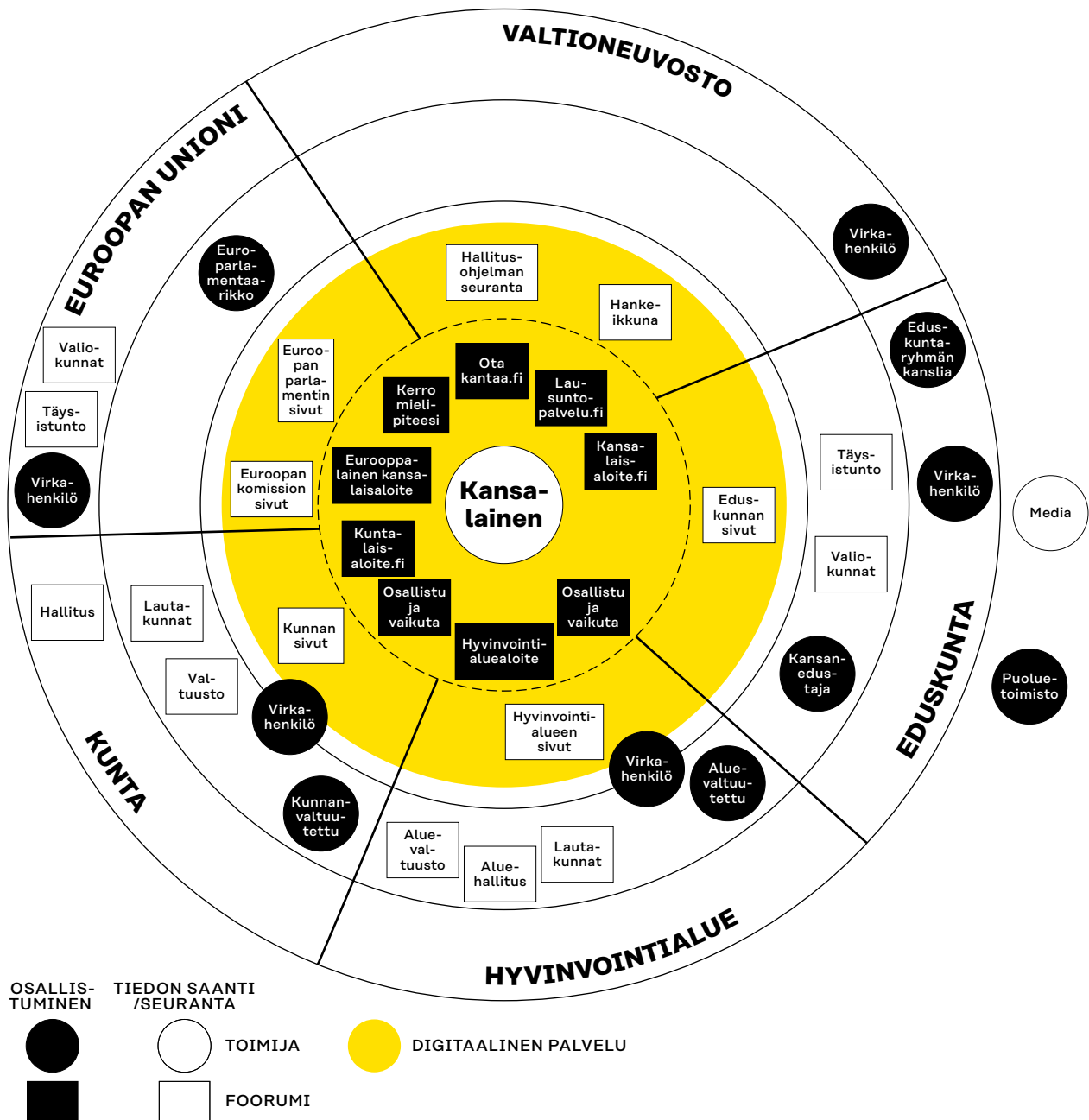
Kansalaislähtöisyyttä lainsäädäntöprosessissa voidaan pitää prosessin kyvykkyytenä ennakoita ihmisten ja toimintaympäristön muuttuvia tarpeita ja tuottaa laadukasta lainsäädäntöä, joka luo mahdollisuuksia hyvään elämään ja kestäväan

toimintaympäristön niin lyhyellä kuin pitkälläkin aikavälillä.

Kansalaislähtöisessä näkökulmassa ihmisille tulisi tarjota helposti käytettäviä palveluja, jotka mahdollistavat päätöksenteon seuraamisen ja aidon osallistumisen. Digitaaliset ratkaisut mahdollistavat lakien laadinnan ja päätöksenteon seuraamisen kokoamisen yhteen paikkaan, esimerkiksi yhdelle verkkosivulle tai sovellukseen, jolloin tiedon etsiminen osallistumisen ja päätöksenteon seuraamiseksi helpottuisi. Tässä julkaisussa esittelemme yhden mahdollisen sovellusmallin, jolla lakien laatimisen ja päätöksenteon seuranta voitaisiin helpottaa.

Palveluja suunniteltaessa tulisi huomioida, millainen kansalaiskokemus lainsäädäntöprosessista ja julkisesta hallinnosta muodostuu kokonaisuutena. Tällä hetkellä kansalaisen näkökulmasta tarkasteltuna julkinen hallinto on siiloutunut ja pirstoutunut, eikä missään ole olemassa yhtä kokoavaa paikkaa, josta esimerkiksi päätöksentekoa voisi seurata (katso kuva 1). Eri ministeriöillä, eduskunnalla ja kunnilla on kullakin omat erilliset verkkosivustonsa ja osallistumisen foorumit, jotka eivät linkity toisiinsa.

Kuva 1. Päätöksenteon seuranta- ja osallistumisympäristö kansalaiselle.



2.2 Kansalaisen palvelupolun määrittely auttaa kehittämään lainsäädäntöprosessia

Kansalaislähtöisyyttä ja kansalaiskokemusten luomista lainsäädäntöprosessissa voidaan johtaa ja kehittää. Tällöin keskitytään parantamaan kansalaisten kokemuksia ja tyytyväisyyttä julkiseen hallintoon ja sen tuottamiin palveluihin. Kansalaislähtöisyyden on läpäistävä kaikki organisaatiokulttuurin tasot. Tavoitteena on ymmärtää kansalaisten tarpeita ja odotuksia, jotta voidaan kehittää tehokkaita ja kansalaislähtöisiä toimintatapoja. Samalla myös lainsäädännön laatu paranee.

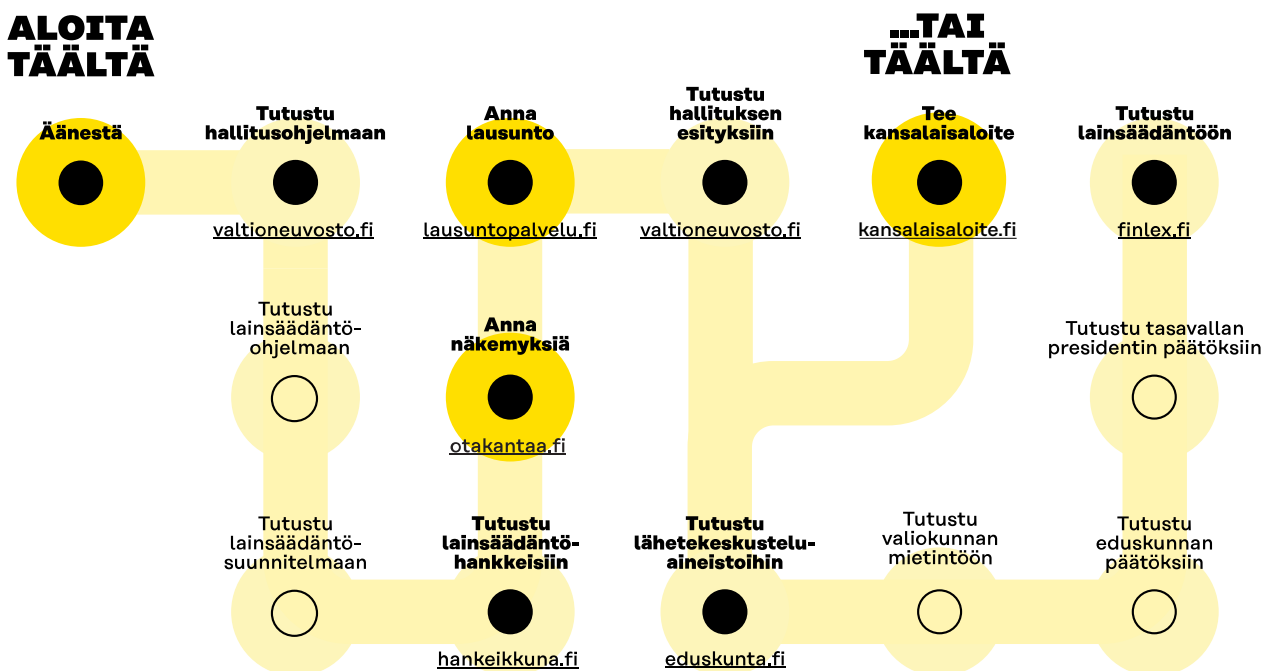
Jotta kansalaislähtöisyyttä ja kansalaiskokemusta voidaan luoda ja kehittää systemaattisesti, niitä tulee ymmärtää kokonaisvaltaisesti. Kokemus lainsäädäntöprosessista ei synny yksittäisen kontaktipisteen tai kuulemismenettelyn, kuten Lausuntopalvelu.fi- tai Otakantaa.fi -verkkosivustojen kautta. Se muodostuu kohtaamisten, koettujen

tunteiden ja yleisen mielikuvan summana, joka kansalaiselle syntyy lainsäädäntöprosessista ja siihen liittyvästä päätöksenteosta. Kansalaisen tyytyväisyys ei ole pelkästään tyytyväisyyttä lainsäädäntöprosessin toimintaan tai seuranta- ja osallistumispalveluihin. Kyse on viime kädessä koko lainsäädäntö- ja päätöksentekojärjestelmän legitimitetistä.

Hallinnon ja kansalaisten välillä tarvitaan äänestämisen lisäksi jatkuvaa vuoropuhelua. Lainsäädäntöön osallistumisen ja vuorovaikutuksen ei pitäisi olla vain kerran neljässä vuodessa tapahtuvan äänestämisen tai yksittäisten lakihankkeiden kertaluonteisen osallistamisen varassa.

Kansalaiskokemuksen tarkastelu antaa välineen kansalaislähtöisyyden konkretisoimiseen tavoille. Tällöin kansalaisten näkemysten ja kokemusten huomioiminen laajennetaan koko lainsäädäntöprosessiin ja kansalaisvuorovaikutukseen prosessin eri vaiheissa. ”Kansalaisen palvelupolun” määrittelyn avulla voidaan muodostaa kokonaiskuva kaikista lainsäädäntöprosessin vuorovaikutuspisteistä ja niistä syntyvistä kansalaiskokemuksista (kuva 2).

Kuva 2. Kansalaisen palvelupolku.



Tässä kuvattu kansalaisen palvelupolku on laadittu osana Sitran lainsäädäntöprosessien mallinnustyötä. Kansalaisen palvelupolkuun sisältyviä lakien laatimisen seurannan ja osallistumisen paikkoja löytyy valtioneuvoston ja eduskunnan verkkosivuilta. Kuitenkin sekä kyseisten verkkosivujen että itse tiedon löytäminen lainsäädäntöhankkeiden käsittelyn etenemisestä on vaikeaa. Käytännössä tämä heikentää kansalaisen osallistumisen mahdollisuuksia.

Lainsäädäntöprosessin kansalaisen palvelupolku alkaa äänestämisen jälkeisestä vaiheesta, jossa määritellään hallitusohjelman sisältö ja tämän pohjalta aloitetaan lainsäädäntöhankkeet. Kutsumme tätä vaihetta lainsäädännön suunnittelu- ja ohjelmointivaiheeksi. Tällöin kansalainen voi halutessaan käydä tutustumassa valtioneuvoston verkkosivuilla hallitusohjelman, hallituksen lainsäädäntöohjelman sekä vuosittain tehtävän lainsäädäntösuunnitelman sisältöihin.

Valmistelussa oleviin lainsäädäntöhankkeisiin ja valtioneuvoston muihin hankkeisiin voi tutustua valtioneuvoston Hankeikkuna-verkkosivustolla. Lakien esivalmisteluvaiheessa ministeriöt voivat kerätä ajatuksia valmistelussa olevasta aiheesta Otakantaa.fi-verkkopalvelussa. Ministeriöiden sivuilla voi olla myös lakihankkeisiin liittyviä erillisiä kyselyjä sidosryhmille.

Hankeikkunanankin kautta saatava tieto on rajallista. Esimerkiksi kansallisessa käsittelyssä olevista EU-asioista sieltä saa tietoa ainoastaan oikeusministeriön käsittelyssä olevista EU-asioista. Kansalaisen ei ole

helppo löytää tietoa myöskään Suomen ennakkovaikuttamisesta EU-asioissa.

Valmisteltuun lakiehdotukseen ministeriöt pyytävät useimmiten kommentteja lausuntopalvelun kautta. Lausuntoja antavat pääosin asiantuntijat ammatin tai viran puolesta. Yksittäiset kansalaiset sen sijaan osallistuvat vain harvoin lausuntokierroksiin. Sen, mitkä lainsäädäntöehdotukset etenevät eduskuntaan, voi nähdä valtioneuvoston päätöksistä.

Hallituksen esityksen käsittelyä eduskunnassa voi seurata eduskunnan verkkosivuilla: käsittelytiedot ja asiakirjat löytyvät valtiopäiväasiakirjoista, täysistunto-käsittelyjen yksityiskohdat täysistunnon pöytäkirjoista ja valiokuntien käsittelytiedot valiokuntien tiedoista. Käsittelytiedoista voi seurata yksittäisen valtiopäiväasian, kuten hallituksen esityksen, etenemistä eduskunnassa.

Eduskunnassa lakihankkeiden varsinainen käsittelyvaihe, valiokuntakäsittely, on Suomessa pääosin suljettua, joten asian sisällön käsittelyä ei ole mahdollista seurata kuin eduskunnan täysistuntojen osalta. Vaikka merkittävä osa kansallisesta lainsäädännöstä tulee EU:sta, ei EU-asioita juurikaan käsitellä täysistunnossa, vaan suuri valiokunta käsittelee nämä suljettujen ovien takana. Virallisia osallistumisen paikkoja kansalaisille ei eduskunnassa ole kansalaisaloitetta tai kansalaisparlamenttikokeilua lukuun ottamatta.

Kansalaisaloite onkin kansalaisten keskuudessa parhaiten tunnettu osallistumisen muoto, ja se mahdollistaa tavan nostaa kansalaisille tärkeitä asioita

Vaikka merkittävä osa kansallisesta lainsäädännöstä tulee EU:sta, ei EU-asioita juurikaan käsitellä täysistunnossa, vaan suuri valiokunta käsittelee nämä suljettujen ovien takana. Virallisia osallistumisen paikkoja kansalaisille ei eduskunnassa ole kansalaisaloitetta tai kansalaisparlamenttikokeilua lukuun ottamatta.

eduskuntakeskusteluun. Vaikka kansalaisaloitejärjestelmä toimii suhteellisen hyvin, sitä voisi parantaa nykyisestä esimerkiksi lupaamalla, että aloitteet käsitellään puolen vuoden sisällä. Myös eduskuntakäsittelyn läpinäkyvyyttä voitaisiin parantaa.

Vaalien kautta syntyvä edustuksellinen demokratia ja suora osallistuminen lainsäädäntöprosessiin eivät ole toisiaan poisulkevia. Keskustelevan lainsäädäntöprosessin kautta on mahdollista synnyttää laadukkaampia päätöksiä monimutkaisiin asioihin. Tämä kuitenkin edellyttää sitä, että kansalaisen äänellä ja osallistumisella on vaikutusta päätöksentekoon. Yksittäisissä lainsäädäntöhankkeissa ja eri maissa kokeiltuja osallistamisen muotoja voitaisiin myös ottaa laajemmin käyttöön ja vakiinnuttaa osaksi lainsäädäntöprosessin eri vaiheita.

Edelläkävijämaiden parlamenteissa tai valtioneuvostoissa on käytössä avoimia kuulemisia ja erilaisia osallistavia prosesseja. Esimerkiksi Brasiliassa kansalaiset pääsevät digitaalisen alustan kautta osallistumaan tulevien vuosien hallituksen politiikan prioriteettien määrittelyyn (People Powered 2023).

Lainsäädäntöprosessiin sisäänrakennetulla jatkuvalla kansalaisvuoropuhelulla voisi olla ratkaiseva rooli hallinnon ja päätöksenteon avoimuuden, vastuullisuuden ja tehokkuuden lisäämisessä ja innovatiivisten ratkaisujen tarjoamisessa monimutkaisiin kehityshaasteisiin. Tämä edellyttäisi siirtymistä uudenlaiseen kansalaispalvelua tukevaan palvelukulttuuriin nykyisen hierarkkisuuutta ja organisaatiolähtöisyyttä painottavan hallinnointikulttuurin sijaan. Läpinäkyvällä, seurattavalla, osallistavalla ja vuorovaikutteisella lainsäädäntöprosessilla rakennetaan kestävää demokratiaa.

2.3 Nuoret haluavat helposti tietoa lakihankkeiden etenemisestä

Sitra toteutti keväällä 2023 nuorten aikuisten (18–30-vuotiaat) ryhmähaastatteluja kehitettävään tulevaisuuden kansalaisen palvelupolkua. Nuorille tärkeitä lainsäädäntöprosessin kehittämisen kriteereitä ovat kansalaislähtöisyys ja läpinäkyvyys. Näkyvyyttä lakihankkeiden etenemiseen ja aitoihin vaikuttamiskeinoihin toivottiin haastatteluissa nykyistä enemmän. Kun lakien laatiminen kestää kauan tai se etenee läpinäkymättömästi, se saattaa aiheuttaa pettymystä ja uskon menettämistä järjestelmään. Tilanne- ja kokonais kuvan hahmottaminen tulisikin tehdä helpommaksi.

Nuoret ovat kiinnostuneita yhteiskunnallisiin asioihin vaikuttamisesta, mutta kokevat olevansa virallisesta päätöksenteon maailmasta sivussa. Lakien säätämisestä opitaan koulussa vain pintapuolisesti. Varsinkin lainsäädännön merkitystä omaan elämään ei sisäistetä. Nuoret kokevat, ettei heillä ole riittävästi tietoa, miten asioista päätetään tai miten kansalainen voisi päätöksiin vaikuttaa. He myös kokevat usein olevansa liian tietämättömiä monista lainvalmistelussa olevista aiheista, jotta voisivat ottaa niihin kantaa. Nuoret nostivat kuitenkin esille sen, että tiedon ja ymmärryksen tukeminen lisäisi kiinnostusta entisestään.

Nuoret kokivat lakien valmistelun ja säätämisen etäiseksi, sekavaksi ja monimutkaiseksi kokonaisuudeksi. Asioiden etenemistä ja päätöksentekoa on hankala seurata ja hahmottaa. Myös osallistumisen paikkoja ja ajankohtia on heidän mielestään vaikea tunnistaa. Nykyisiä viestintä- ja

Keskustelevan lainsäädäntöprosessin kautta on mahdollista synnyttää laadukkaampia päätöksiä monimutkaisiin asioihin. Tämä kuitenkin edellyttää sitä, että kansalaisen äänellä ja osallistumisella on vaikutusta päätöksentekoon.

Nuoret ovat kiinnostuneita yhteiskunnallisiin asioihin vaikuttamisesta, mutta kokevat olevansa virallisesta päätöksenteon maailmasta sivussa. Lakien säätämisestä opitaan koulussa vain pintapuolisesti.

osallistumiskanavia, kuten Otakantaa.fi- tai Lausuntopalvelu.fi-verkkosivuja, ei juuri tunneta. Tunnistetut osallistumismahdollisuudet koetaan taas sisällöltään vaikeakielisiksi ja perehtymistä vaativiksi.

Tietoa lainvalmistelussa olevista asioista nuoret kertovat saavansa seuraamalla uutismedioita. Yleisimmin nuoret jättäytyvät päätöksenteon seurannan ja tiedonhankinnan osalta perinteisen median ja sosiaalisen median varaan. Tämä tuottaa ajoituksellisia haasteita: mikäli media ei nosta nuorta potentiaalisesti kiinnostavaa aloitetta tai hanketta keskusteluun, nuori ei välttämättä saa ajoissa tietää avoimista vaikutusmahdollisuuksistaan. Nuoret myös kokevat, että asioista uutisoidaan usein vasta silloin, kun tilanteisiin liittyy konflikteja tai dramatiikkaa. Tällöin asioihin vaikuttaminen on usein jo myöhäistä.

Nuoret kokevat poliittisen keskustelun värityneeksi, ja sen koetaan sisältävän eri tahojen agendoja. Se saa osan nuorista hylkimään puolueiden kautta vaikuttamista. Moni myös kokee, että puolueiden ja poliitikkojen kautta saatu tieto ja viestit pyrkivät ohjaamaan heitä eikä poliitikkojen vilpittömyyteen välttämättä luoteta.

Lisäksi nuorten kykyyn ja haluun osallistua keskusteluun vaikuttaa myös turvallisen tilan kokemus. Tähän viittaa myös Sitran selvitys, jossa kartoitettiin 20–30-vuotiaiden ja yli 30-vuotiaiden suomalaisten kokemuksia yhteiskunnallisesta osallistumisesta. Konfliktien, riitojen tai häirinnän pelko tunnistettiin yhteiskunnallisen osallistumisen esteeksi kaikissa ikäryhmissä, mutta 20–30-vuotiaat kokivat osallistumisen kuormittavammaksi ja monimutkaisemmaksi kuin yli 30-vuotiaat. (Hantula, Lauha, Mäkelä ja Vahti 2024.)

Ryhmähaastatteluissa nousi esiin, että keskustelua tärkeistä asioista käydään lähinnä sosiaalisessa mediassa, jossa keskustelu kuumenee eikä pysy rakentavana. Vaikka nuorilla olisi kiinnostusta osallistua keskusteluun eri tavoin ajattelevien ihmisten kanssa, epäkunnioittava ilmapiiri saa heidät pitäytymään vuorovaikutuksessa oman viiteryhmänsä sisällä.

”Se on aika murheellista, että tollasessa keskitetyssä sosiaalisen median palvelussa joudutaan käymään [keskustelua], jossa se ei ole lähelläkään rakentavaa keskustelua. Kun voi nimettömänä jonkun tilin takaa heittää kauheaa kommenttia, se ei ole hyvää se keskustelu.” (Poiminta nuorten ryhmähaastattelusta, Sitra 2023.)

Viestinnän tyyllillä on suuri vaikutus siihen, kuinka nuoret löytävät tiedon äärelle ja kuinka he hahmottavat lainsäädännön kaltaisia kompleksisia sisältöjä. Kevyempi tyyli madaltaisi osallistumisen kynnystä. Viestinnän ja tiedottamisen tulisi tulla lähelle nuoria ja olla helposti saavutettavaa ja ymmärrettävää. Nuoret toivovat viestinnältä myös luotettavuutta. Poliittisesti värityneen tiedon ohella halutaan puolueista riippumattomaa neutraalia tietoa päätöksenteon kohteena olevista asioista ja niiden todellisesta tilasta. Se mahdollistaisi nykyistä paremmin oman kannan muodostamisen.

Kieli ja saavutettavuus ovat kynnyksen tiedonsaannille ja osallistumiselle monelle kantaväestöön kuuluvalle mutta erityisesti kielivähemmistöjen edustajille. Käytetty kieli itsessään ilmaisee, kenelle teksti on tarkoitettu – ja kenelle se ei ole. Vaikeaselkoisuus voi siis sulkea pois niitä, joilla ei ole resursseja selvittää tekstisisältöjen merkityksiä. Selkosuomi on vähimmäisvaatimus, mutta nuoret arvostavat myös viestinnällisten

sisältöjen kepeyttä ja viihdyttävyyttä. Ras-kaan asiategstin lisäksi tulisi tarjota visuaali-suutta ja tarinallisuutta, sillä ne parantavat kiinnostavuuden lisäksi myös saavutetta-vuutta. Tämän toteuttamiseen on useita vaihtoehtoja.

Nuoria kiinnostaa ymmärtää asioiden taustoja, keskinäisiä riippuvuuksia ja toimi-joiden välisiä suhteita, mutta he kokevat neutraalin ja luotettavan tiedon löytämisen haastavaksi. Välineenä tähän nuoret nostavat muun muassa tietopohjaiset puolueettomat tutkimukset, viestinnän, asiantuntijoiden lausunnot ja vaikutusarvioinnit. Tämänhet-kisistä osallistumispalveluista kansalaisaloite näyttyy nuorille merkittävänä ja tehok-kaana vaikuttamisen keinona, vaikka todelli-suudessa sen tekeminen vaatii laatijoiltaan erityisosaamista, jotta sen läpimeno olisi mahdollisimman varmaa.

Mikäli nuoret halutaan saada kiinnostu-maan lakien laatimisesta ja saattaa aidosti osallisiksi, tulisi heidän näkökulmansa ottaa vakavasti ja nähdä yhtä arvokkaana kuin vanhempien näkökulma. Alaikäisiltä puuttuu virallinen edustus useimmissa lakihank-keissa, vaikka moni lainsäädäntö koskee myös nuoria.

Perinteiset poliittisen järjestelmän tarjoamat rakenteet eivät kiinnosta kaikkia nuoria, joten osallistumisen keinojen tulee olla moninaisia. Nuorten mukaan kutsumi-nen ja aito kuuleminen synnyttäisivät positiivisen kierteen, joka havahduttaisi nuoria osallistumaan ja vahvistaisi heidän luotta-mustaan järjestelmään. Nykyisissä palve-luissa ei ole joko lainkaan tai vain niukasti tietoa siitä, miten kommentoinnin kohteena ollut asia on edennyt. Kun nuori osallistuu ja kertoo mielipiteensä, hänelle on tärkeää kokea, että hänen äänensä on aidosti kuultu.

2.4 Entä jos lakien laatimista voisi seurata kännykästä kuin postipakettia?

Sitran selvitystyössä on tunnistettu tarve saada lainsäädäntöprosessi kokonaisuudes-saan kansalaisten nähtäväksi. Siksi laadimme prototyypin lainsäädännön ja päätöksenteon seuranta- ja osallistumispalvelusta. Nyt esittelemämme versio on ensimmäinen, ja se kaipaa vielä jatkotyöstöä, mutta perus-periaate on selvä: mitä jos kansalainen voisi seurata päätöksentekoa mobiilisovelluksella tai verkkosivuston avulla ilman, että hänen täytyy erikseen etsiä ja kaivaa tietoa eri lähteistä?

Lakivahti-työnimellä kulkevassa palve-lussa kansalaisen olisi mahdollista sekä seurata lainvalmistelua ja päätöksentekoa että osallistua prosessin eri vaiheisiin. Vaikka prototyypin tavoitteena on yhdistää nimen-omaan lainsäädäntöprosessiin liittyvät valmistelu-, päätöksenteko- ja osallistumis-paikat, parhaimmillaan tulevaisuudessa kaikki kansalaisen seuranta- ja osallistumis-palvelut löytyisivät samasta paikasta.

Kansalaisen palvelupolun toteuttaminen mobiilisovelluksena tai -verkkosivuna mahdollistaisi käyttäjälle kokonaiskuvan muodostamisen lainsäädäntöhankkeiden etenemisestä. Kokonaiskuva yhdistettynä lainsäädäntöprosessin avoimuuteen on tärkeä, koska se vahvistaa kansalaisten luottamusta hallintoon. Keskustelevan demokratian kautta on myös mahdollisuus tehdä laadukkaampia päätöksiä monimut-kaisista asioista. Samalla kansalaisen rooli muuttuisi kohteesta aktiiviseksi toimijaksi. Jatkuva vuoropuhelu voi myös osaltaan ehkäistä polarisaatiota ja disinformaation leviämistä.

2.5 Lakivahti: osallistumis- ja seurantapalvelu kansalaiselle

Sitra on luonut verkkopalvelun mallikonseptin nuorten ryhmähaastatteluissa esiin nousseiden tarpeiden perusteella. Palvelun avulla kansalainen pystyisi nykyistä helpommin seuraamaan lakihankkeiden kulkua ja saamaan tietoa oikea-aikaisista vaikuttamismahdollisuuksista.

Mallikonseptissa painotetaan helppokäyttöisyyttä ja saavutettavuutta. Se tarjoaa myös mahdollisuuden tutustua lainsäädäntöprosessin eri vaiheisiin syvällisemmin. Konseptina on koota eri palveluihin pirstoutunut tieto lakihankkeen vaiheista yhteen kansalaisen osallistumis- ja seurantaan palveluun, Lakivahtiin.

VIISI PALVELUN SUUNNITTELUA OHJAAVAA TAVOITETTA

1. Saan helposti hahmotettua kokonais kuvan, ja pääsen käsiksi tietoon.
2. Saan selkeän kuva siitä, kuinka lakien laatiminen etenee, kuinka voin osallistua ja kuinka osallistumiseni on huomioitu.
3. En tarvitse erityistietoja tai taitoja voidakseni ilmaista mielipiteeni.
4. Lakihankkeiden seuraaminen ja siihen osallistuminen on arkinen osa elämäni.
5. Palvelu on minulle relevantti, ja se aktivoi minua mukaan.

Kuva 3. Esimerkinäkymiä Sitran suunnittelema Lakivahti-palvelusta.



Palvelussa kansalainen voi nähdä kaikki valmistelussa tai päätöksenteossa olevat lakihankkeet, tarkastella tarkemmin yksittäisen lakihankkeen tietoja ja osallistua sen valmisteluun eri tavoin. Lakihankkeesta on mahdollista saada perustiedot ilman Hankeikkuna-palveluun tai eduskunnan sivustolle siirtymistä, mutta tarvittaessa siirtyminen on mahdollista.

Palvelussa tarjotaan myös yleissivistävää tietoa lainsäädäntöprosessin vaiheista, toimijoista ja näiden tehtävistä. Käyttöliittymäluonnokset on suunniteltu ”mobile first” -periaatteella, joka tarkoittaa muun muassa kosketusnäytöille soveltuvien ja mobiilisovelluksista tuttuun toiminnallisuuksien hyödyntämistä. Valmis palvelu voisi olla mobiiliverkkopalvelu tai erillinen mobiilisovellus.

Konseptointityö pohjaa jo olemassa olevien verkkopalveluiden ja avoimen datan hyödyntämiseen. Vaikka konseptin jatkokehittäminen vaatisi mahdollisesti uusien rajapintojen tai tietotuotteiden tarjoamista, nykyiselläänkin lainsäädäntöprosessista on tarjolla paljon avointa dataa. Uuden palvelun suunnittelussa voidaan keskittyä olemassa olevan tiedon välittämiseen ja kokoamiseen kansalaisen kannalta helposti käytettävissä muodossa.

Ennen kaikkea mobiilipalvelun tulee olla saavutettava ja sen sisällön helposti ymmärrettävissä. Helppokäyttöisyys syntyy selkeästä ja yksinkertaisesta käyttöliittymästä sekä toiminnallisuuksista, mutta ymmärrettävyys tulee vaatimaan myös toimituksellista työtä.

Valtaosa olemassa olevasta tiedosta on luotu hallinnon tarpeisiin, joten käytetty kieli on usein kansalaisille vaikeaa ymmärtää. Kaikkea tietoa ei myöskään ole vielä tarjolla koneluettavassa muodossa. Näistä syistä tarvitaan keinoja muokata ja tiivistää tietoa tämän kaltaisen palvelun tarpeisiin. On todennäköistä, että työ tulee vaatimaan mobiilipalvelulle oman toimituksen, joka voi esimerkiksi luoda selkokielisiä tiivistelmiä.

Palvelun neljä eri toiminnallisuutta

Palvelussa on neljä toiminnallisuutta: seuraa, etsi, osallistu ja tutustu. Seuraa-toiminnolla käyttäjä voi seurata lakialoitteiden kulkua eri käsittelyvaiheissa, etsi-toiminnolla hakea haluamaansa aloitetta ja osallistu-toiminnolla päästä käsiksi suoraan ajankohtaisiin vaikuttamiskeinoihin, kuten kyselyihin tai lausuntokierroksiin. Tutustu-toiminnolla voi puolestaan perehtyä lainvalmisteluprosessin perusteisiin, toimijoiden esittelyihin ja muuhun opastavaan sisältöön.

Seuraa-toiminnon polkumainen visualisointi näyttää pisteet, joiden kautta lakihanke kulkee. Polulla korostuvat pisteet, joissa käyttäjä voi itse osallistua tavalla tai toisella. Samalla käyttäjä näkee yhdellä silmäyksellä, kuinka paljon lakihankkeita on työn alla. Polun pisteet ovat lakien laatimisen yhdeksän vaihetta: suunnittelu, esivalmistelu, perusvalmistelu, lausuntakierros, jatkovalmistelu, lähetekeskustelu, eduskunnan valiokuntakäsittely, eduskunnan päätösten teko ja valmistuminen. Esimerkiksi lausuntokierroksen kohdalta voi tarkastella kyseisen vaiheen sisältöä ja nähdä, mitkä lakihankkeet ovat tässä vaiheessa lainsäädäntöprosessia.

Tietoa lakihankkeista ja niiden käsittelestä tarjoillaan palvelussa kolmella tarkuustasolla. Ensimmäisellä tasolla tarjotaan helposti ymmärrettävät perustiedot: lakihankkeen nimi, mihin aihealueeseen se kuuluu ja missä vaiheessa prosessia se on tarkasteluhetkellä. Toinen taso kertoo kansalaiselle enemmän lakihankkeen sisällöstä: mikä on esityksen tavoite, miksi se on tehty, millaisia vaiheita se on läpikäynyt tähän mennessä, mitkä tahot ovat laatineet tai muovanneet esitystä ja mitä odotetaan tapahtuvan seuraavaksi. Kolmas ja tarkin taso kattaa mietinnöt, selvitykset, lausunnot ja pöytäkirjat. Materiaalit löytyvät muista verkkopalveluista, mutta palvelusta on niihin

suorat linkit. Videot ja visualisoinnit lisäävät palvelun saavutettavuutta, joten ainakin ensimmäisellä ja toisella tarkastelutasolla olisi tarpeen tarjota tietoa myös kuvallisen viestinnän keinoin.

Mitä kansalainen voi tehdä palvelussa?

Palvelun käyttäjä voi halutessaan luoda käyttäjätilin ja saada käyttöönsä enemmän toiminnallisuuksia sekä mahdollisuuden palvelun personoimiseen. Konseptissa suositellaan vahvaa tunnistautumista robottikäyttäjien ja vahingontekojen estämiseksi. Anonymiteetti on kuitenkin tärkeää yksilön tietosuojan kannalta, joten vahvan tunnistautumisen jälkeen käyttäjä voi luoda itselleen nimimerkin. Koska vahva tunnistautuminen ei ole mahdollista alaikäisille käyttäjille, on alaikäisen käyttäjätili pystyttävä vahvistamaan myös tekstiviestillä. Kirjautuneena käyttäjä voi tallentaa sovellukseen itseään kiinnostavia lakiesityksiä, jotta hän pääsee tarkastelemaan niitä nopeammin ja saa ilmoituksia lakiesitysten etenemisen vaiheista.

Nykyisellään kansalaiselle on työlästä selvittää, miten hän voisi vaikuttaa valmis-teilla olevaan lakiehdotukseen, ja aina vaikuttamismahdollisuuksia ei edes ole. Mobiilipalvelu helpottaisi vaikutuspisteiden löytymistä ja voisi tarjota kehittyneempiä ratkaisuja kansalaisten näkökulman hyödyntämiseen päätöksentekoprosesseissa.

Ryhmähaastatteluun osallistuneilla oli vahva olettamus palvelun keskustelutoiminnallisuuksista, vaikka ne eivät tässä vaiheessa olleet osa palvelua. Keskustelutoiminnot olisivat kuitenkin hyvä liittää

osaksi sitä. Myös muut osallistumisen tavat, kuten kyselyihin vastaaminen, mielipidetutkimukset, lakiehdotusten kommentointi ja erilaiset kannanotot olisi syytä ottaa osaksi palvelua. Lisäksi erilaisten suuntaa antavien mielipidekyselyiden tai painotusäänestysten avulla hallinnolle tarjoutuisi uudenlainen väylä kansalaisten näkökulmaan ja ajatteluun.

Jatkokehityksessä korostuvat selkeys ja palaute

Ryhmähaastatteluiden osallistujat olivat yksimielisiä siitä, että Sitran kehittämälle palveluprototyypille on tarvetta. Palvelun koettiin selkiyttävän kuvaa siitä, miten lakeja säädetään ja sen uskottiin myös houkuttelevan kansalaisia osallistumaan ja vaikuttamaan. Osallistujat arvioivat, että palvelulla olisi positiivisia vaikutuksia sekä kansalaisille että yhteiskunnalle, sillä sen koettiin lisäävän ymmärrystä ja kiinnostusta lakihankkeita kohtaan sekä madaltavan osallistumisen kynnystä, kun osallistumisen mahdollisuudet tuodaan lähelle ihmisiä.

Osallistujat kokivat, että osa prototyypissä käytetyistä termeistä on epäselviä, joten terminologian yksinkertaisuutta ja kansankielisyyttä tulisi kehittää. Osallistujat toivoivat myös osallistumisen mahdollisuuksien selkeämpää korostamista ja palvelun eri osien tarkoitusten selkeyttämistä. Lisäksi osallistujat toivoivat enemmän audio-visuaalista ohjeistusta ja opastusta.

Lakivahti-prototyypin, sen taustakehityksen ja ryhmähaastatteluiden tuloksiin voi tutustua tarkemmin Sitran sivuilla.

3. Sujuvampi lainsäädäntöprosessi luo parempia lakeja ja vahvistaa demokratiaa

Onnistunut lainvalmistelu takaa lainsäädännön laadun, kansalaisten osallistumisen ja poliittisen näkemyksen toteutumisen. Lakien laatimisessa tulisi soveltaa prosessilähtöistä lähestymistapaa, joka mahdollistaa selkeät roolit niin poliitikoille, virkamiehille kuin kansalaisillekin.

3.1 Kansalaisvuorovaikutuksen edistäminen on julkishallinnon tehtävä

Lainsäädäntöprosessin toimivuutta ja lainsäädännön laatua voidaan parantaa lisäämällä kansalaisvuorovaikutusta. Oikeusperusta kansalaisen osallistumiselle ja lainsäädäntöprosessin avoimuudelle on Suomessa vahva. Perustuslain (2 §) mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy myös yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Samanaikaisesti julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (14 §).

Nykyisen perustuslain valmistelun yhteydessä todetaan (HE 1/1998): ”Yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksilla on valtiosäännön kansanvaltaisuuden kannalta tärkeä merkitys, minkä vuoksi niitä koskeva säännös ehdotetaan perusoikeusluvun lisäksi otettavaksi myös valtiojärjestyksen perusteita koskevaan lukuun.” Perusteluiden mukaan yksilön mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen

eivät voi kansanvaltaisessa yhteiskunnassa rajoittua pelkästään mahdollisuuteen äänestää vaaleissa. Yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet kattavat myös muunlaiset osallistumisen keinot yhteiskunnallisen toiminnan eri tasoilla ja yleisemminkin erilaisissa ihmisten yhteistoiminnan muodoissa.

Perustuslakiehdotuksessa (HE 1/1998) eduskunnan toimivallan laajentamista perustellaan sillä, että yksilöiden mahdollisuudet saada tietoja päätettävänä olevista asioista ja osallistua päätöstä edeltävään julkiseen keskusteluun paranevat silloin, kun eduskuntatyö on lähtökohtaisesti julkista. Pääosa eduskuntatyöstä tapahtuu kuitenkin valiokunnissa, joiden työskentely on julkisia kuulemisia lukuun ottamatta suljettua siihen saakka, kunnes valiokunnan mietintö tai lausunto on valmis. Siten kansalaisten mahdollisuudet seurata ja osallistua eduskunnassa käytävään keskusteluun ovat vähäiset.

Myös yksi EU:n perusarvoista on kansanvalta, ja perussopimuksen mukaisesti kaikilla kansalaisilla on oikeus osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa. Toiminnan lähtökohta on edustuksellinen demokratia, ja Euroopan parlamentti edustaa suoraan kansalaisia unionin tasolla

(Lissabonin sopimus 2009, 2 ja 10 artiklat). Euroopan parlamentin vallan lisäämisellä on pyritty vahvistamaan kansalaisten roolia.

EU:n toimielinten päätöksenteko on monelta osin avoimempaa ja helpommin seurattavaa kuin kansallinen päätöksenteko Suomessa. Esimerkiksi kansalaisille ja etujärjestöille on annettava mahdollisuus esittää ja vaihtaa julkisesti mielipiteitä verkkopalvelujen kautta, ja Lissabonin sopimus (11 artikla) mahdollistaa myös eurooppalaisen kansalaisaloitteen. Lisäksi kansallisten parlamenttien tehtävänä on edistää osaltaan aktiivisesti unionin moitteetonta toimintaa (12 artikla).

Myös kunnilla ja hyvinvointialueilla on lakiin kirjattu velvollisuus turvata asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumisoikeudet. Perustuslakiesityksen (HE 1/1998) perustelujen mukaan ”kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslaintasaisen sääntelyn täsmentäminen korostaa kuntien päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuutta ja kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksien merkitystä kunnallisessa päätöksenteossa.”

Päätöksenteon avoimuus, seurattavuus ja selkeys sekä kansallisessa että EU-päätöksenteossa ovat perusedellytyksiä sille, että kansalaiset voivat osallistua. Perustuslakiesityksen (HE 1/1998) perusteluissa todetaan, että ”selkeä ja johdonmukainen perustuslaki tukee kansanvaltaa parantamalla jokaisen mahdollisuuksia saada yleiskäsitys Suomen valtiosta sekä valtiollisen päätöksentekojärjestelmän ja yksilön oikeusaseman keskeisistä perusteista.”

Vaikka kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistäminen on perustuslain mukaan hallinnon ja päättäjien lakisääteinen velvollisuus, osallistamisen- ja vaikuttamisen muodoissa on kuitenkin vaihtelua. Sekä Suomen että EU:n päätöksentekojärjestelmät perustuvat edustukselliseen demokratiaan.

Tämä ei kuitenkaan anna vaaleilla valituille päättäjille ehdotonta ylivaltaa suhteessa kansalaisiin. Siten jatkuvaa vuoropuhelua kansalaisten kanssa tulee vaalia ja vahvistaa

sekä lainsäädäntöprosessin eri vaiheissa että poliittisessa päätöksenteossa.

Samalla myös lainsäädäntöprosessin avoimuutta ja seurattavuutta tulee vahvistaa. Prosessin läpinäkyväisyys, puutteelliset seurantamahdollisuudet ja tiedon saatavuushaasteet voivat helposti johtaa väärin ajoitettuun kansalaisten ja sidosryhmien osallistumiseen tai sen puuttumiseen kokonaan. Osallistumisen vaikuttavuus jää tällöin vaillinaiseksi tai vähäiseksi, mikä voi osaltaan rapauttaa luottamusta päätöksentekoon.

3.2 Päätöksenteon avoimuudessa on kehitettävää niin ministeriöissä kuin eduskunnassa

Ministeriöiden lainvalmistelun avoimuus on Suomessa kaksijakoista. Tietoa valmistelusta on kansalaisille saatavilla, mutta tiedon järjestelmällisyydessä ja tarkkuudessa on merkittäviä eroja niin eri ministeriöiden kuin lakihankkeiden välillä. Puutteet lainvalmistelun prosessissa johtavat myös läpinäkyvyyden puutteeseen. Jos esimerkiksi lain valmistelua ei ole virallisesti aloitettu, ei tietoa sen sisällöstä tai edistymisestä ole kansalaisten saatavilla.

Sitran tekemän kansainvälisen vertailun perusteella Suomen valtioneuvoston käytössä olevat avoimuuden työkalut pärjäävät varsin hyvin vertailussa muihin avoimuuteen panostaneisiin maihin (Aula 2022). Valtioneuvoston Hankeikkuna on helppokäyttöinen ja sisältää tietoa erityisesti hallitusohjelman toteuttamisen kannalta tärkeistä hankkeista.

Tiedon runsaus valtioneuvoston Hankeikkunassa tai sen taustalla olevissa tietojärjestelmissä voi kuitenkin luoda virheellisen kuvan siitä, että kaikkia lakihankkeita koskeva tieto on julkisesti jaossa. Esimerkiksi valmistelussa olevista EU-asioista avoimia ovat vain oikeusministeriön hankkeet. Lakihankkeita on voitu valmistella jo pitkälle

ennen niiden kirjaamista avoimiin järjestelmiin. Toisaalta kaikkia lakihankkeita ei koskaan edes kirjata avoimiin järjestelmiin, tai niistä voi puuttua keskeistä sisältöä. Valmistelua koskevasta avoimesta tiedosta ei siten saa edustavaa tai kattavaa kuvaa siitä, mitä lakihankkeita ministeriöissä tosiasiallisesti valmistellaan.

Lakihankkeita on voitu valmistella jo pitkälle ennen niiden kirjaamista avoimiin järjestelmiin.

Avoimuuden ongelmat ovat suuria erityisesti EU-lainsäädännön valmistelussa ja siihen vaikuttamisessa. EU-asioita käsitellään muista ministeriöiden järjestelmistä erillisessä asianhallintajärjestelmässä, eikä niiden tietoja ole sisällytetty avoimiin järjestelmiin juuri lainkaan. Ongelma rajoittaa paitsi kansalaisten ja tiedotusvälineiden kykyä seurata valtioneuvoston työskentelyä, myös kansanedustajien kykyä valvoa ja vaikuttaa EU-asioita koskevaan valmisteluun. (Nordström ym. 2022.)

Sitra vertasi Suomen eduskunnan ja valtioneuvoston lainsäädäntöprosessin avoimuuteen liittyviä työkaluja viiden maan (Ranska, Kanada, Brasilia, Chile ja Israel) kanssa (Aula 2022). Vertailussa mukana olleet kansainväliset esimerkit korostavat yhtenäisten, linkitettyjen ja avoimien tietoa-aineistojen tärkeyttä: kun järjestelmät ovat kunnossa, on yksittäisiä uusia työkaluja ja toiminnallisuuksia helppoa rakentaa niiden päälle. Kehittämistyön kannalta kiinnostavimmat parlamentit käyttävät keskitettyjä,

sisäisesti linkitettyjä ja avoimia tietojärjestelmiä. Järjestelmät tekevät osallistumistyökalujen rakentamisesta helppoa.

Eduskunnassa tällaiset järjestelmät ja työkalut ovat käytössä vain osittain. Vertailun perusteella Suomella on kehitettävää erityisesti eduskunnan avoimuudessa, kun taas valtioneuvoston avoimuuden osalta Suomi on edellä vertailumaita. Eduskunnassa avoimuus ja kansalaisnäkökulma ovat selvästi vertailumaita jäljessä. Avoin tieto ja kansalaisille suunnatut työkalut ovat puutteellisia ja vaikeakäyttöisiä. Kansalaisten suoralle osallistumiselle ei myöskään ole eduskunnassa määritelty kansalaisaloitteen lisäksi muita selkeitä työkaluja. Tämä eroaa selvästi Sitran tarkastelemista edelläkävijämaista. Merkittävänä esteenä ovat suomalaisen valiokuntien suljetut ovet, mikä lykkää keskeisten käsittelyvaiheiden avoimuutta, estää julkista keskustelua ja vaikeuttaa kansalaisten osallistumista.

Avoimuuden puutteiden lisäksi Suomessa ei myöskään tunneta hyvin kansalaisten osallistumista tukevia työkaluja tai niistä saatavia hyötyjä (Jauhiainen 2023). Ministeriöissä kansalaisten osallistuminen lainvalmisteluun nähdään usein ylimääräisenä vaiheena, jonka hyödyt ovat epäselvät.

Lainvalmistelijalle kansalaisten osallistuminen tuo kuitenkin konkreettisia hyötyjä. Oikein toteutettuna kansalaisten osallistuminen tekee lainvalmistelusta paitsi demokraattista myös tehokkaampaa ja laadukkaampaa. Osallistava lainvalmistelu voi moninkertaistaa siihen osallistuvien ihmisten määrän kourallisesta asiantuntijoista satoihin asiaan perehtyneisiin kansalaisiin ja asiantuntijoihin.

Vertailun perusteella Suomella on kehitettävää erityisesti eduskunnan avoimuudessa, kun taas valtioneuvoston avoimuuden osalta Suomi on edellä vertailumaita. Eduskunnassa avoimuus ja kansalaisnäkökulma ovat selvästi vertailumaita jäljessä.

Lainvalmistelijalle kansalaisten osallistuminen tuo kuitenkin konkreettisia hyötyjä.

Lisäksi kansalaisten ääni tuo valmisteluun tietoa lakiin liittyvistä valinnoista sekä sen mahdollisista vaikutuksista ja ongelmakohtista. Valmistelun varhaisessa vaiheessa kuultu kansalaisten ääni voisi kuitenkin säästää aikaa, jos valmistelijat saisivat hyvissä ajoin tietoonsa asioita, jotka suljetussa valmistelussa tulevat esiin vasta esimerkiksi virallisilla lausuntokierroksilla, valtiokuntakäsittelyissä tai jopa lain säätämisen jälkeen. (Jauhiainen 2023.)

Sitran kokeilujen ja tutkimusten tuloksena lainvalmistelijoille on myös tarjolla runsaasti tietoa siitä, miten kansalaisosallistuminen tulisi järjestää. Osallistavaan lainvalmisteluun on vuosien saatossa kehitetty runsaasti menetelmiä, joiden soveltamisesta eri tarpeisiin on kasvavaa näyttöä. (Jauhiainen 2023; Aula 2022; Ikäheimo ja Vahti 2021; Hellström ym. 2019.)

Kokemukset kansalaisten osallistamisesta lainvalmisteluun voidaan kiteyttää neljään havaintoon. Ensimmäinen havainto on, että kansalaisten osallistaminen tuottaa hyviä tuloksia vain silloin, kun osallistamisen odotukset ja tuotokset ovat sidottu selkeäksi osaksi lainvalmisteluprosessia. Toinen havainto on, että osallistamisen tavoitteiden ja tuotosten tulee olla rajattu määritellyn tehtävän tarpeen mukaan.

Kolmas havainto on, että kansalaisten näkemysten rooli lainvalmistelussa tulee määritellä etukäteen ja huomioida poliittisessa ohjauksessa, jotta kansalaisten ja poliitikkojen näkemykset eivät kilpaile keskenään. Neljäs havainto on, että kansalaisten osallistamisen ajoitus on vähintään yhtä tärkeää kuin se, millä menetelmällä osallistaminen toteutetaan.

Osallistamisen hyvät tulokset ruokkivat itseään. Kun osallistuminen huomioidaan suunnitelmallisesti ja siihen liittyvä tietotaito kasvaa, tulee siitä helpompaa ja tuloksellisempaa myös valmistelijoille. Osallistamisen tulee olla osa ministeriöiden lainsäädäntöjohtajien vastuita, jotta osallistaminen on selkeästi osa valmisteluprosessia eikä siitä irrallaan.

3.3 Suomeen olisi saatava parempi seurattavuus EU-asioiden valmisteluun

Suomalaisten mahdollisuus seurata ja osallistua Euroopan unionin (EU) lainsäädäntöprosessiin on EU-tasolla parempi kuin kansallisella tasolla. Prosessin etenemistä EU:ssa voi seurata sekä komission että parlamentin verkkopalvelujen avulla. Kansalaiset voivat muun muassa osallistua julkisiin kuulemisiin sekä antaa palautetta komission aloitteista.

Kun asioiden käsittely siirtyy kansalliseen valmisteluvaiheeseen Suomeen, EU:hun liittyvän lainvalmistelun seuranta vaikeutuu. Valtioneuvoston valmisteluaineisto on nähtävillä vain rajoitetusti, sillä EU-asioita käsitellään virkakäytössä olevassa VAHVA-järjestelmässä, johon on rajattu pääsy. Edes kaikki kansanedustajat eivät pysty seuraamaan Suomessa tehtävää EU:hun liittyvää lainvalmistelua.

Suomessa pääasiallinen näkymä prosessiin on vasta eduskuntavaiheessa ja siltäkin osin näkymä on hyvin rajoitettu. Eduskunnassa EU-lainsäädäntöasioita ei käsitellä

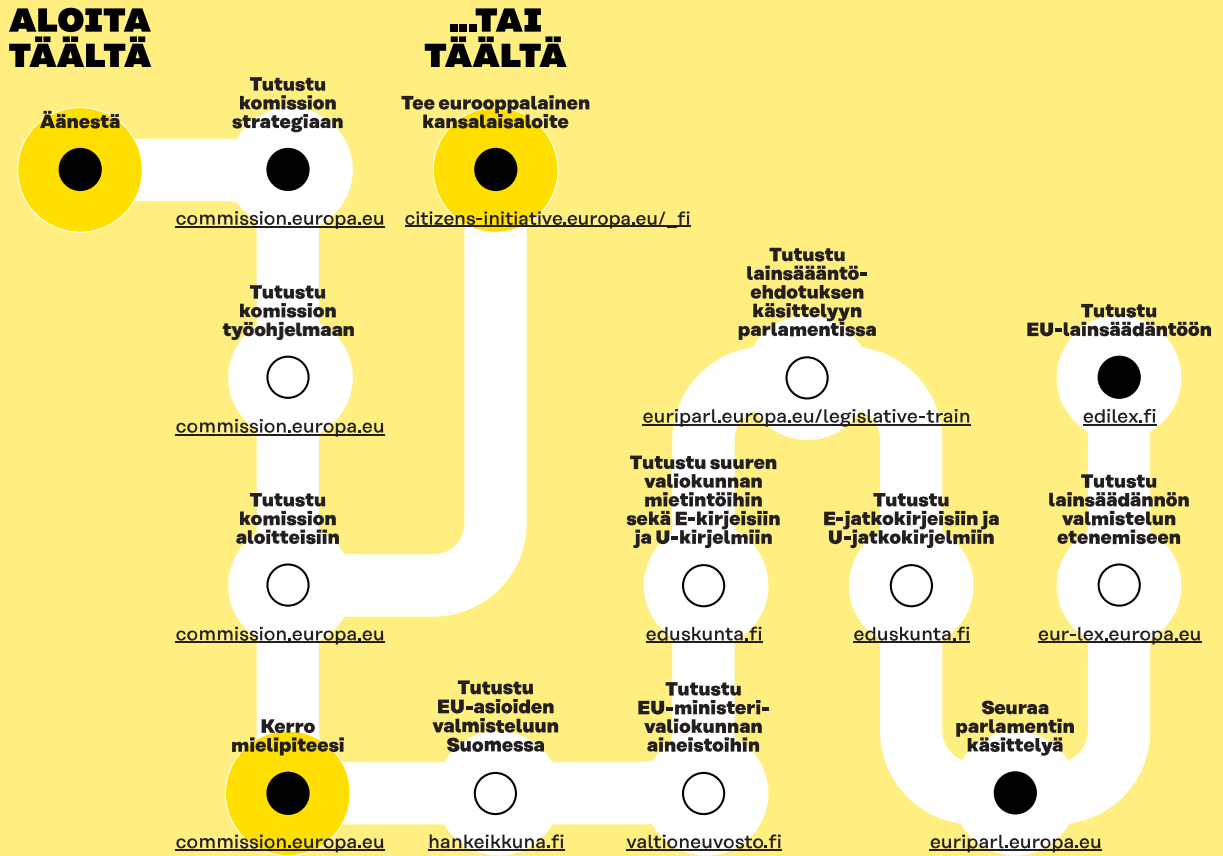
avoimessa täysistunnossa vaan valio-kunnissa, joiden työskentely ei ole julkista. Käytännössä kansalaisten mahdollisuus osallistua prosessiin on siis hyvin vähäistä.

EU-asioita käsitellään kansallisista lainsäädäntöhankkeista erillisinä ministeriöiden yhteisessä asianhallintajärjestelmässä VAHVA:ssa, eikä tietoja ole avoimissa järjestelmissä juuri lainkaan. Tämä rajoittaa paitsi kansalaisten ja tiedotusvälineiden kykyä seurata valtioneuvoston työskentelyä, myös kansanedustajien mahdollisuuksia valvoa ja vaikuttaa EU-asioita koskevaan valmisteluun. Edes kansanedustajat eivät saa ajoissa tietoa EU:n lainvalmistelusta, vaan he reagoivat esityksiin usein liian myöhään. Tämä estää julkisen keskustelun EU-asioista silloin, kun valmisteluun voisi vielä vaikuttaa. Myös kansalaisten mahdollisuudet saada tietoa ja vaikuttaa EU-lähtöisiin lakeihin ovat huonot. (Nordström, Backman ja Konttinen 2022.)

Suomen EU-asioiden valmistelu pitäisi-kin siirtää Hankeikkunaan, jonne tulisi lisätä myös suorat linkit komission ja parlamentin valmistelusivustolle sekä EU:n lainsäädäntö- ja oikeussivusto EUR-Lexiin. Avoimuus auttaisi niin poliitikkoja, yrityksiä kuin kansalaisiakin kokonaisuuksien ja yksityiskohtien ymmärtämisessä.

Edes kaikki kansanedustajat eivät pysty seuraamaan Suomessa tehtävää EU:hun liittyvää lainvalmistelua.

Kuva 4. Kansalaisen EU-lainsäädännön palvelupolku komissiosta kansalliseen lainsäädäntöön.



EUROOPAN UNIONI

EU:n lainsäädäntö- ja päätöksentekoprosessien osallistumis- ja seurantatyökaluja

Lainsäädäntöjuna (Legislative Train)



Mikä: Verkkosivusto, joka seuraa Euroopan parlamentin käsittelyssä olevia EU-lainsäädäntöhankkeita ja parlamentin työskentelyä liittyen niihin.

Toteuttaja: Euroopan parlamentti.

Käyttöönottovuosi: Vuonna 2016 Euroopan parlamentin jäsenille ja vuonna 2017 avoimeksi kaikille.

Kenelle: Kaikille parlamentin jäsenille, parlamentin henkilöstölle ja laajemmalle yleisölle.

Miksi: Helpottaa lainsäädännön seuranta.

Toimintatapa: Seuraa tärkeimpien lainsäädäntömenettelyjen etenemistä kuluvalle parlamentin viiden vuoden vaalikaudella. Toimii vain verkkosivustona.

Muuta: Päivitetään kuukausittain. Toimii englanniksi.

Kerro mielipiteesi (Have Your Say)



Mikä: Verkkosivustolla toimiva osallistumispalvelu, jossa voi antaa komissiolle palautetta ja esittää näkemyksiä eri alojen tulevasta EU-politiikasta sekä nykyisestä EU-lainsäädännöstä.

Toteuttaja: Euroopan komissio.

Käyttöönottovuosi: 2015.

Kenelle: EU-kansalaisille, yrityksille ja sidosryhmille.

Miksi: Jotta komissio saa palautetta ja näyttää lainsäädäntö- ja päätöksentekoprosessin kaikkiin vaiheisiin kansalaisilta, yrityksiltä ja sidosryhmiltä.

Toimintatapa: Palvelussa voi vastata kyselyyn tai kommentoida lainsäädäntöluonnoksia. Kuka tahansa voi esittää näkemyksiään komission aloitteista kaikilla politiikan aloilla. Toimii vain verkkosivustona.

Muuta: Palautetta voi antaa millä tahansa EU:n 24:llä virallisella kielellä. Portaalista voi tilata ilmoituksen aloitteen etenemisestä, jolloin sen muotoutumista ja kehittymistä voi seurata myös lainsäädännön antamisen jälkeen.

TrackMyEU



Mikä: Seurantapalveluportaali, jonka kautta voi seurata EU-päätöksentekoa erilaisten itse valittavien suodattimien kautta.

Toteuttaja: Palvelu perustuu EU:n avoimeen dataan. Sen on koodannut vapaa-ajallaan kaksi EU-virkamiestä, Chiara Girardelli ja Raphaël Kergueno.

Miksi: Helpottaa palvelun käyttäjää seuraamaan aiheita, jotka erityisesti kiinnostavat tätä.

Toimintatapa: Toimii vain verkkosivustona.

3.4 Hyvin johdetut prosessit auttavat parantamaan lainsäädännön laatua

Kansalaislähtöistä lainsäädäntöprosessia tulee johtaa ja kehittää kokonaisuutena. Lainvalmistelu valtioneuvostossa ja lakien käsittely eduskunnassa muodostavat yhtenäisen lainsäädäntöprosessin. Sitran selvitykset osoittavat lainsäädäntöprosessin olevan kuitenkin hajanainen ja vailla kokonaisnäkökulmaa (Backman 2021a; Aula ja Konttinen 2020).

Lainsäädäntöprosessin johtaminen on toiminnan ohjaamista ja kehittämistä prosessin avulla. Se tarkoittaa toiminnan erilaisten työvaiheiden, tehtävien ja resurssien systemaattista hallintaa, jotta toiminnan tavoitteet saavutetaan tehokkaasti ja laadukkaasti. Lakien valmistelussa ja päätöksenteossa hyvin johdetut prosessit auttavat parantamaan toiminnan tehokkuutta, lainsäädännön laatua ja viime kädessä kansalaisten kokemusta päätöksenteosta.

Lakien laatimiseen sisältyy kolme toisiinsa kytkeytyvää ja vuorovaikutteista prosessia (kuva 5). Kansalaisen palvelupolku (3) on lainsäädäntöprosessista kansalaiselle näkyvä osuus, joka pitää sisällään useita kansalaisvuorovaikutuksen mahdollistavia kontaktipisteitä. Ministeriöissä ja eduskunnassa lakien valmistelu ja päätöksenteko jakaantuu tarkasti säänneltyyn muodollis-juridiseen prosessiin (2) ja läpinäkymättömämpään poliittiseen prosessiin (1).

Lainsäädäntöprosessin ensimmäisessä vaiheessa, josta käytämme nimitystä ”suunnittelu- ja ohjelmointivaihe”, korostuvat poliittiset prosessit ja puolueiden rooli puolueohjelmien ja vaaliviestien kautta. Kansalaiset vaikuttavat äänestämällä siihen, mitkä puolueet saavat eniten kansanedustajia ja laativat hallitusohjelman. Hallitusohjelma ja sen pohjalta tarkentuva

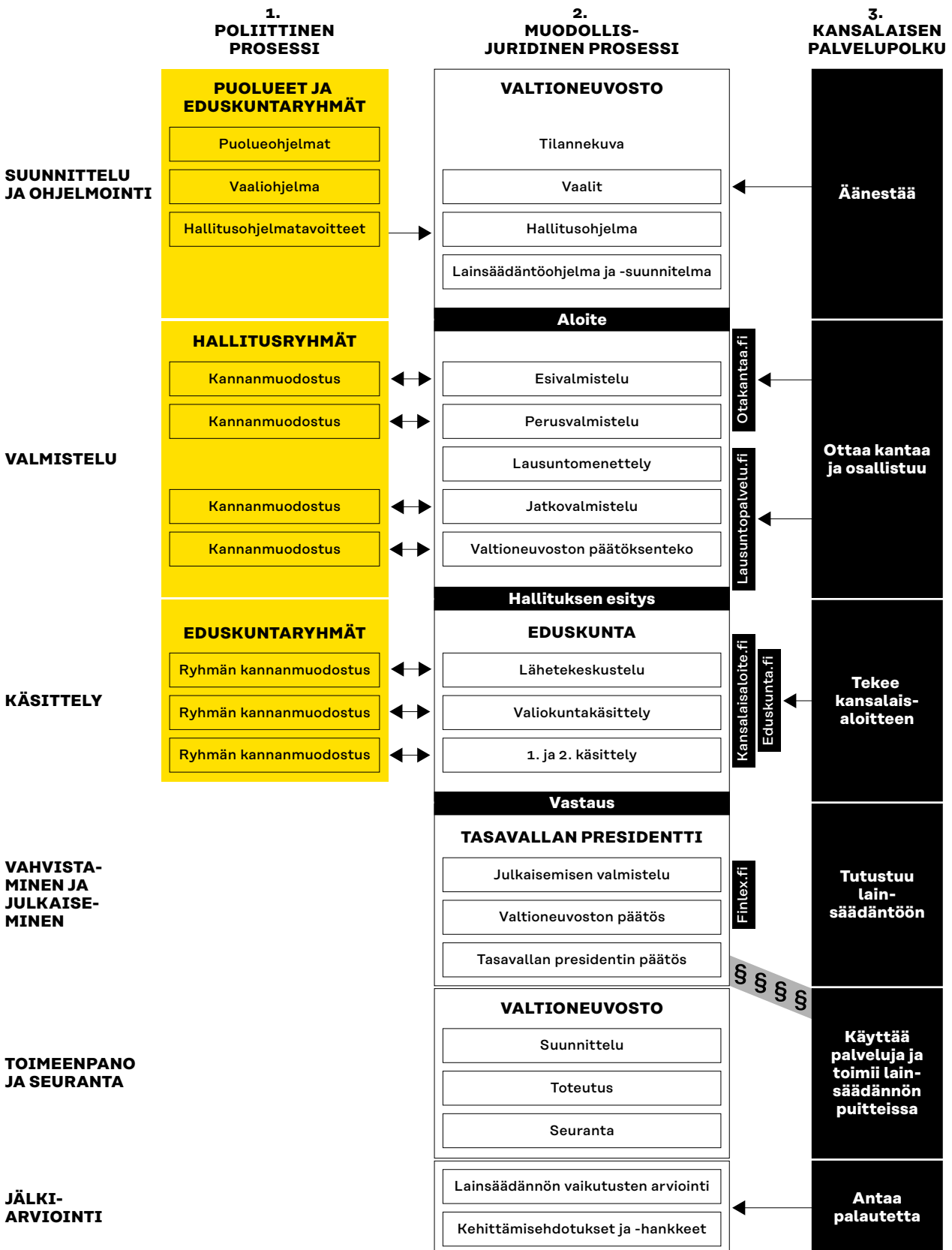
lainsäädäntöohjelma ohjaavat hallituskauden aikana toteutettavaa lainsäädännön uudistus-työtä. Valmistelussa olevat lainsäädäntö-hankkeet kootaan vuosittain tehtävään lainsäädäntösuunnitelmaan, joka toimii lakien valmistelua ohjaavana asiakirjana.

Lakiehdotusten ”valmisteluvaihe” on tiivistä yhteistyötä poliittisten päättäjien sekä muodollisjuridisen prosessin valmistelijoiden kesken. Lakiehdotusten valmistelua on mahdollista seurata ministeriöiden ja valtioneuvoston Hankeikkuna.fi-verkkosivuston avulla. Kansalaisten osallistamisessa lakien valmisteluun on vaihtelua eri ministeriöiden ja lakiehdotusten välillä. Tällä hetkellä käytetyin osallistamisen muoto on Lausuntopalvelu.fi-verkkopalvelu. Kansalaisvuorovaikutuksen ja osallistamisen vahvistaminen lakiehdotusten valmistelun varhaisessa vaiheessa tuottaisi nykyistä laajempaa näkemystä valmistelun tueksi lakiehdotuksen tulevista vaikutuksista kansalaisille ja laajemmin yhteiskuntaan.

Lakiehdotuksen ”käsittelyvaiheessa” eduskunnassa kansalaisilla ei ole enää juurikaan virallisia vaikutusmahdollisuuksia hallituksen esityksiin. Valiokunnat kuulevat tällöin sidosryhmiä, mutta yksittäistä kansalaista kuullaan harvoin. Kansalainen voi nostaa asioita eduskunnan käsittelyyn ainoastaan kansalaisaloitteen kautta.

Kansalainen ei voi enää osallistua ”lakien vahvistamisen ja julkaisemisen” sekä ”täytäntöönpanon” vaiheissa mutta voi etsiä tietoa voimassa olevasta lainsäädännöstä Finlex.fi-verkkosivustolta, joka kokoaa yhteen yksittäiset voimassa olevat lait. Lakien voimaantuloajankohdasta tiedon saa vain perehtymällä näihin yksittäisiin laki-asiakirjoihin. Toimeenpanosta voi löytyä tietoa yksittäisten ministeriöiden sivuilta, mutta virallista yhtä palautekanavaa lakien toimeenpanoon liittyvistä havainnoista ei kansalaisille ole käytettävissä.

Kuva 5. Lainsäädäntöprosessin kolme tarkastelutasoa.



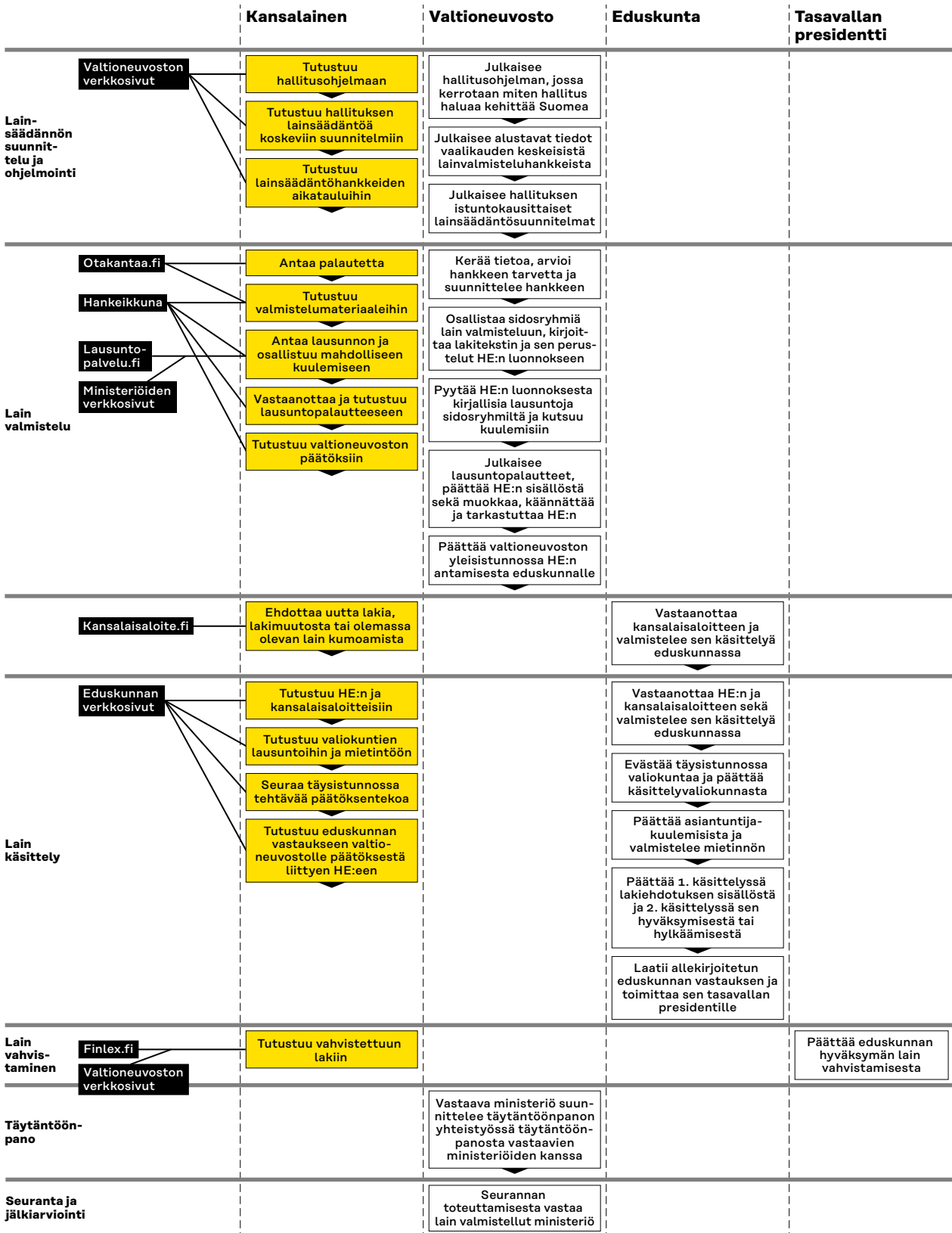
Vaikka lainsäädäntöprosessissa on selkeät päävaiheet, käytännössä lainsäädäntöprosessin ja siihen liittyvän päätöksenteon seuranta on kansalaiselle tällä hetkellä vaikeaa, mikäli julkisen päätöksenteon prosessit eivät ole hänelle tuttuja (kuva 6). Lakien laatimisen eri vaiheisiin liittyvät tiedot valmistelun etenemisestä ja osallistumisen mahdollisuuksista ovat hajallaan valtioneuvoston ja eduskunnan eri verkkosivuilla. Yksittäisen lakihankkeen etenemisen tai päätöksenteon seurannan haasteiden takia myös oikea-aikainen osallistuminen ja vaikuttaminen on vaikeaa.

Lainsäädäntöprosessin eri vaiheista on laadittu lukuisia ohjeita ja muodollisia kuvauksia ministeriöissä ja eduskunnassa. Jatkuvan, koko lainsäädäntöprosessin aikaisen, kansalaisvuorovaikutuksen

kehittämiseen on tartuttu vasta viime aikoina (Jauhiainen 2023). Valmistelun kannalta olennainen poliittinen neuvottelu on kuitenkin edelleen rajautunut näiden ulkopuolelle. Käytännössä ministeriöiden ja valiokuntien toimintatavoissa, mukaan lukien kansalaisten osallistamisessa, on kuitenkin merkittäviä eroja, mikä johtaa sekä työskentelyn että lakien epätasaiseen laatuun.

Eroista huolimatta Suomen perustuslaki tuntee vain yhden lainsäädäntöprosessin, josta vastaavat yhtenäinen valtioneuvosto ja yhtenäinen eduskunta. Siksi lainsäädäntöprosessia ja kansalaisten osallistumista sen eri vaiheissa tulee kehittää yhtenäisenä valtioneuvostosta eduskuntaan jatkuvana prosessina, jossa eri toimielimillä, viranhaltijoilla, poliitikoilla, puolueilla ja kansalaisilla on selkeät roolit.

Kuva 6. Kansalaisen tiedonsaannin ja osallistumisen mahdollisuuksien linkittyminen lainsäädäntöprosessin eri vaiheisiin.



3.5 Ongelmakohtiin tulee tarttua myös Suomessa

Suomessa säädetään kansainvälisestikin vertailtuna paljon lakeja. Tällä perusteella voisi luulla, että lainsäädäntöprosessiin ja sen kehittämiseen olisi Suomessa panostettu erityisen paljon. Lainsäädäntöprosessilta puuttuu kuitenkin selkeä omistaja. Valtioneuvoston kanslia, eduskunta tai oikeusministeriön lainvalmisteluosasto eivät nykytilassa ole riittävän vahvoja ohjatakseen tai kehittääkseen lainvalmistelun prosessia järjestelmällisesti. (Backman2021a.)

Sitran selvityksissä on havaittu, että prosesseille on annettu lainvalmistelun kehittämisessä vain vähän huomiota. Sen sijaan huomio on kohdistunut lainvalmistelun muodollisiin vaatimuksiin ja ohjeisiin. Lainvalmistelun johtaminen ja kehittäminen ovat Suomessa pirstaleisia ja rajautuneet vain sen yksittäisiin osiin. Selvityksissä on havaittu useita kehittämisen katvealueita, jotka johtavat ongelmiin lainvalmistelussa. (Aula ja Konttinen 2020; Backman 2021a; Nordström ym. 2022.)

Lainvalmistelun virallinen prosessi alkaa Suomessa usein vasta päätöksestä säätää laki. Prosessin kuvaaminen ja kehittäminen kohdistuvat tähän varsinaista lakia tai säädöstä koskevaan valmisteluun. Sitran selvityksien perusteella tätä kuitenkin edeltää merkittävä määrä suunnittelua, neuvottelua ja valmistelua, joita ei ole selkeästi kuvattu tai johdettu (Backman 2021a).

Monet ratkaisevat valinnat ja painotukset lainvalmistelussa onkin voitu tehdä jo ennen kuin virallinen lainvalmistelu aloitetaan. Painottuminen virallisiin vaiheisiin rajaa

johtamisen ja kehittämisen ulkopuolelle merkittävän osan käytänteistä, joiden perusteella laki tosiasiallisesti valmistellaan.

Lainvalmistelun kehittämiseksi Suomessa tulisiikin omaksua nykyistä laajempi käsitys lainvalmistelun vaiheista.

Myös poliittisen ohjauksen epäselvyys lainvalmistelussa johtaa tehottomuuteen ja vähentää läpinäkyvyyttä. Vaikka valtioneuvoston valmistelu on kansainvälisesti vertailtuna todella avointa, ovat sen poliittiset yksityiskohdat epäselviä. Tämä vaikeuttaa valmistelijoiden työtä, sillä valmistelijoiden voi olla vaikeaa ennakoita, miten ja missä vaiheessa valmistelua koskeva poliittinen neuvottelu tapahtuu. Yhtä lailla myös kansalaisten kyky ymmärtää valmistelua vaikeutuu.

Poliittisen johtamisen epäselvyydet vaikuttavat myös ministeriöiden väliseen yhteistyöhön, sillä valmistelijoille voi olla epäselvää, kuinka laajasti eri ministerit ja puolueet ovat tietoisia valmistelun yksityiskohdista. Tämä lisää valmistelun tempoilevuutta ja kasvattaa riskiä äkillisille suunnanmuutoksille, mikäli ministeri tai puolue puuttuu valmisteluun kesken kaiken.

Valtioneuvoston ja eduskunnan välillä on tunnistettu katkos lainvalmistelun prosessissa (Backman 2021a; Aula ja Konttinen 2020). Tahojen keskinäinen virallinen yhteydenpito on vähäistä ja tieto liikkuu heikosti. Johtavat poliitikot voivat epävirallisesti koordinoita hallituksen esitysten antamista. Kuitenkin ministeriryhmien, eduskuntaryhmien ja eduskunnan puhemiesistön yhteistyö valtioneuvoston kanssa on vaihtelevaa ja lainvalmistelun kannalta epäselvää. Jatkumattomuus korostaa valmistelun muodollisuutta, koska eduskunnan ja

Poliittisen ohjauksen epäselvyys lainvalmistelussa johtaa tehottomuuteen ja vähentää läpinäkyvyyttä. Vaikka valtioneuvoston valmistelu on kansainvälisesti vertailtuna todella avointa, ovat sen poliittiset yksityiskohdat epäselviä.

valtioneuvoston viranhaltijoille ei ole annettu selkeitä käytänteitä keskinäiselle poliittista johtamista tukevalle yhteistyölle. Katkos vaikeuttaa myös valiokuntien työskentelyä.

Eduskunnassa lainsäädäntöprosessin kehittämistä on pyritty tekemään, mutta muutokset tapahtuvat hitaasti (Aula ja Konttinen 2020; Backman 2021a). Eduskunnan työ on eriytynyt osin ristiriitaisiin poliittisiin prosesseihin ja muodollisjuridisiin käytänteisiin, minkä vuoksi toiminta on pirstaloitunutta ja valiokuntien työskentely osin koordinoimatonta. Kansanedustajat kokevat eduskunnan työn epäjärjestelmälliseksi ja vaikeaksi hahmottaa. Valiokuntien työskentelytavat eivät ole yhtenäisiä, vaan eroja esiintyy niin valiokuntien välillä kuin puheenjohtajasta riippuen. Eduskunnan työ on yhtä aikaa läpeensä poliittista ja läpeensä säädeltyä, mutta voi olla epäselvää sekä poliitikoille että hallinnolle, miksi asiat tehdään niin kuin ne tehdään.

3.6 Lainsäädäntöprosessin johtaminen kaipaa kehittämistä

Ihmisten toimiva arki ja demokratia vaativat toimiakseen laadukasta lainsäädäntöä. Laadukkaan lainsäädännön tekeminen puolestaan edellyttää sitä, että koko prosessi lainvalmistelusta päätöksentekoon ja jälkiarviointiin sujuu hyvin. Sen vuoksi säädosjohtamiseen, eli säädospolitiikan täytäntöönpanoon ja lainsäädäntöprosessin ohjaukseen sekä seurantaan ja valvontaan, on kiinnitettävä huomiota.

Keskustelu lainvalmistelun laadusta ja eduskunnan valiokuntien toiminnasta nousee aika ajoin julkisuuteen. Julkisessa keskustelussa kysytään esimerkiksi, saako eduskunta tarvitsemansa tiedon lakeja säädettäessä, kuullaanko sidosryhmiä riittävästi lainvalmistelun aikana tai kuvaako lakiehdotuksen vaikutusten arviointi ehdotuksen todellisia vaikutuksia.

Lainsäädäntöprosessissa kritiikkiä kohdistetaan yhtäältä lopputulokseen (poliittiseen päätökseen) ja toisaalta valmistelu- prosessiin. Lainvalmistelun ongelmia ovat erityisesti riittämättömät resurssit, kireä aikataulu sekä poliittisen ohjauksen poukkoilevuus ja ajoitus. Julkisuudessa tuodaan harvemmin esille onnistuneita säädos-hankkeita, joita myös toki on. Vaarana onkin, että julkinen tilannekuva lainsäädäntöprosessin laadusta on vääristynyt. Siksi on tärkeää, että lainsäädäntöprosessista tuetaan avoimesti luotettavaa tietoa, jotta prosessin toimivuutta voidaan arvioida.

Tällä hetkellä lainsäädäntöprosessia ei kehitetä kokonaisuutena missään, sillä sen kehitys ei ole kummankaan, eduskunnan tai valtioneuvoston, vastuulla. Prosessin kehittämisen tulisi kuitenkin olla osa niiden jatkuva yhteistyötä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt useasti huomiota lainsäädäntöprosessiin ja lainsäädännön laatuun Suomessa. Vuonna 2011 Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi pääjohtaja Tuomas Pöystin selvityksen lainsäädäntöpolitiikan haasteista ja mahdollisuuksista (VTV 2011). Tarkastusvaliokunta totesi tuolloin, että uudet toimitavat ja tavoitteet korostavat lainsäädännön valmistelun johtamista kokonaisuutena. Uudenlaisia työtapoja katsottiin tarvittavan niin säädosjohtamisessa kuin -valmistelussa-kin ja uudistusten ulottuvan myös hallituksen työskentelyyn sekä ministeriöiden välisiin rajoihin.

Datan analysointi antaa uusia mahdollisuuksia koko lainsäädäntöprosessin seurannalle, ohjaamiselle, johtamiselle ja kehittämiseksi. Selvityksen mukaan ennakoimattomuus on yksi lainvalmistelun ja -säättämisen ongelmista. Sekä lainvalmistelijat että päätöksentekijät hyötyisivät siitä, että prosessi olisi avoimempi ja ennakoitavampi. Prosessin arvaamattomuus lisää kiirettä, mikä heikentää myös lainvalmistelun laatua. Tietoperusteinen säädosjohtaminen auttaa työn suunnittelussa, ennakoinnissa ja siten

Nykyisestä lainsäädäntöprosessista on tunnistettavissa kaksi keskeistä ongelmaa: siitä ei ole saatavilla riittävästi tietoa eikä kenelläkään ole kokonaisvastuuta sen johtamisesta.

valtionhallinnon resurssien paremmassa kohdentamisessa.

Nykyisestä lainsäädäntöprosessista on tunnistettavissa kaksi keskeistä ongelmaa: siitä ei ole saatavilla riittävästi tietoa eikä kenelläkään ole kokonaisvastuuta sen johtamisesta. Lisää tietoa tarvitaan, jotta voidaan arvioida lainsäädäntöhankkeiden etenemistä, kehittää itse lainsäädäntöprosessia ja tehostaa säädösjohtamista.

Kattavampi tieto lisää prosessin läpinäkyvyyttä, mikä puolestaan vahvistaa luottamusta lainsäädäntöprosessia ja sen toimijoita kohtaan. Säädösjohtamiseen osallistuu Suomessa monia toimijoita, mutta kenelläkään toimijoista ei ole prosessista kokonaisvastuuta. Suomessa ei ole tällä hetkellä myöskään yhteen koottuna seurantatietoa siitä, miten lainsäädäntöprosessi toimii. Laatu heikkenee vääjäämättä.

Prosessissa tunnistetut ongelmakohdat, kuten liian kireät aikataulut, resurssien niukkuus, valmistelun siiloutuminen, puute osaamisesta sekä poliittisen ohjauksen väärä ajoitus ja yksityiskohtaisuus, nousevat esille säännöllisesti selvityksissä ja julkisuudessa. Heikosti johdettu lainsäädäntöprosessi johtaa siihen, että lainsäädäntökulttuuri muuttuu Suomessa hitaasti.

Suomessa tulisi vahvistaa tietoperustaista säädösjohtamista eli lainsäädäntötyön johtamista tietoon ja dataan perustuen. Tietopohjan vahvistaminen edellyttää tietojärjestelmien, kuten rajapintojen ja raportoinnin kehittämistä, datan yhdistettävyyttä ja visualisointia sekä asioiden kirjaamista

järjestelmiin mahdollisimman automaattisesti ja systemaattisesti. Lisäksi muiden toimijoiden keräämä lainsäädäntöprosessia kuvaava tieto tulee koota yhteen esimerkiksi lainsäädäntöprosessin vuosikertomukseksi. Säädösjohtamisen kehittäminen edellyttää lainsäädäntöprosessin johtamisen vastuiden selkeyttämistä, prosessin vahvempaa arviointia ja vahvempaa vastuiden toteutumisen valvontaa.

Sitran selvitysten perusteella lakien valmisteluun ja eduskuntakäsittelyyn liittyvä johtaminen on Suomessa hajanaista (Backman 2021a; Nordström 2022). Johtamisen aukkopaiikat näkyvät tiedon puutteena asioiden etenemisestä ja välineiden puutteena asioiden vauhdittamiseen.

Valtioneuvostossa tulee vahvistaa ministeriöiden lainsäädäntöjohtajien roolia. Heidän tulisi johtaa ministeriöiden lainvalmistelua yhteistyössä kansliapäällikköiden, ministerien ja poliittisten valtiosihteerien kanssa. Valtioneuvoston kokonaistasolla lainsäädäntöjohtajia ja heidän yhteistyöryhmäänsä tulee kehittää kansliapäällikkökokouksen, ministerivaliokuntien ja ministeriryöryhmien työtä tukevana elimenä. Eduskunnassa puolestaan tulisi vahvistaa puhemiesneuvoston roolia lainsäädäntöprosessin johtajana sekä yhtenäistää valiokuntien käytänteitä.

Kansalaisten rooli toimijoina korostuu vastedes entisestään. Tämä johtuu muun muassa siitä, että entistä isompi osa ihmisiä itseään koskevasta datasta tulee olemaan heidän omassa hallinnassaan. Tähän asti tietojohdamisen perusteena ollut data on ollut pääosin julkisten instituutioiden hallinnassa. Muutoksen myötä asiantuntijavalta siirtyy instituutioilta ihmisille. Samalla kansalaislähtöisyyden vaatimus ja tarve julkishallinnon systeemisen toimintatavan muutokselle kasvaa. Kansalaislähtöisyys taas

Heikosti johdettu lainsäädäntöprosessi johtaa siihen, että lainsäädäntökulttuuri muuttuu Suomessa hitaasti.

edellyttää entistä parempaa ymmärrystä osallisuuden, osallistumisen ja kansalaisvaikuttamisen tavoista ja motiiveista.

3.7 Ihanteellinen lainsäädäntöprosessi on tietoon perustuva, avoin ja selkeä

Tulevaisuuden ihanteellinen lainsäädäntöprosessi perustuu järjestelmällisyyteen ja yhtenäisyyteen. Kehittämisessä on otettava askel eteenpäin kohti koko lainsäädäntöprosessin hahmottamista yhtenä järjestelmällisesti johdettuna kokonaisuutena. Tämänkaltaisen lainsäädäntöprosessi ei voi pysähtyä ministeriöiden rajoille tai eduskunnan ja valtioneuvoston väliin.

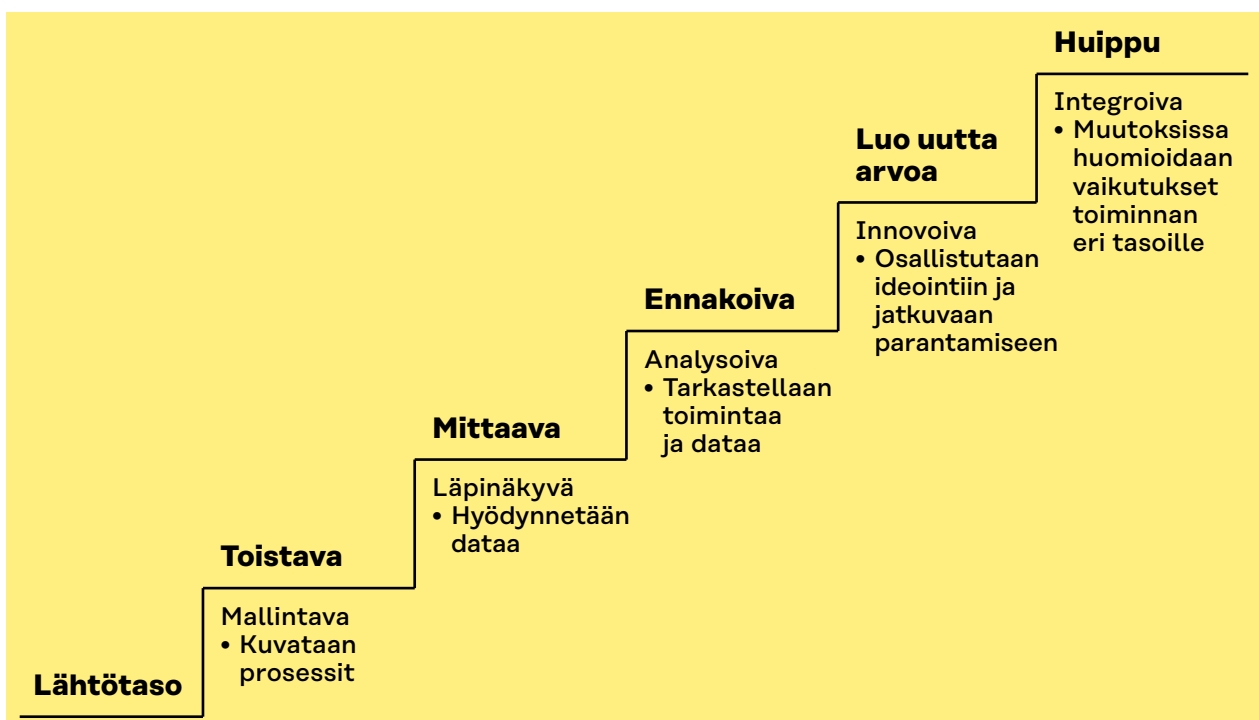
Lainsäädäntöprosessia on aiemmin kehitetty erityisesti sen lakisäateisten vaiheiden ja muotovaatimusten osalta. Lisäksi on laadittu erilaisia ohjeita yksittäisten valmistelijoiden työn tueksi. Valtioneuvoston ja eduskunnan tietojärjestelmät eivät ole yhteensopivia, mikä vaikeuttaa tiedonkulkua

ja läpinäkyvyyttä. Valtioneuvosto on kehittänyt lainvalmistelua erillään eduskunnasta, kun taas eduskunnassa lainsäädäntöprosessia ja valiokuntatyöskentelyä ei ole kehitetty järjestelmällisesti. Puutteita on myös lakien laatimisen avoimuudessa ja järjestäytyneisyydessä. (Backman 2021a; Aula 2022.)

Lainsäädäntöprosessin kehittämiskohteita voidaan tunnistaa arvioimalla prosessin nykytilaa ja sen kehittyneisyyttä. Käytettävät kehittämistoimenpiteet valitaan sen mukaan, kuinka kehittynyt prosessi on kyseessä.

Prosessien kypsyystason ensimmäisellä tasolla (kuva 7) prosesseihin ei ole kiinnitetty erityistä huomiota. Tällöin prosesseja ei ole määritelty eikä kuvattu millään tavalla. Henkilökohtaiset toimintatavat ja tilannekohtaiset ad hoc -periaatteet ovat vallitsevia. Esimerkiksi eri ministeriöiden oman käytänteet eroavat toisistaan lainsäädäntöprosesseissa. Tällä tasolla ensisijaisen tärkeää olisi ylipäätään tunnistaa keskeiset prosessit ja dokumentoida ne sekä pyrkiä löytämään esimerkiksi eri ministeriöille yhteisiä toimintamalleja.

Kuva 7. Prosessin kehittymistä kuvaavat kypsyystasot.



Seuraavalla niin kutsutulla toistavalla tasolla yhteisiä prosesseja on jo määritelty ja kuvattu. Tällöin esimerkiksi eri ministeriöillä on olemassa yhteiset, selkeät, määritellyt ja vakiodut toimintatavat, joita ne noudattavat. Prosessien vastuut ja roolit on määritelty, ja niitä seurataan säännöllisesti. Lainsäädäntöprosessissa lainvalmistelun osalta päävaiheet on kuvattu valtioneuvoston lainvalmistelu-prosessioppaassa, mutta prosessin muista vaihteista ei ole olemassa yhteisiä kuvauksia, lukuun ottamatta Sitran tekemiä prosessikuvauksia (esim. Backman 2021a).

Kattava prosessilähtöisyys tarkoittaa muodollisjuridisten prosessien lisäksi myös poliittisten prosessien ja poliitikkojen roolin selkeää kuvaamista. Selvitysten mukaan edes kaikilla kansanedustajilla, saati kansalaisilla, ei ole selvää käsitystä lakien laatimisen edistymisestä. Epätietoisuutta on havaittu selvitysten perusteella jopa hallituksen sisällä, mikä synnyttää osaltaan epäluottamusta ja tempoilevaa poliittista ohjausta. (Aula ja Konttinen 2020; Hyssälä ja Backman 2018; Backman 2021a).

Mittaamistasolla prosesseissa kerätään dataa yhteisillä periaatteilla, ja dataa voidaan visualisoida sekä raportoida prosessin seurannan, ennakoinnin ja johtamisen tueksi. Tulevaisuuden lainsäädäntöprosessin tulee perustua tiedon hallintaan ja mitatulla tiedolla johtamiseen eli valtioneuvostosta eduskuntaan ulottuvaan yhtenäiseen tietojen kirjaamisen ja hallinnointiin. Datan avulla on mahdollista luoda erilaisia prosessin suorituskykyä kuvaavia mittareita, joiden avulla voidaan arvioida sekä prosessin tehokkuutta että laadukkuutta. Tämä tukee niin ministeriöiden kuin eduskunnan työn tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Prosesseja ei tule vain kuvata, vaan lainsäädäntöprosessia tulee johtaa kuvauksia ja datan visualisointia hyödyntäen.

Ministeriöiden lainvalmistelusta ja eduskunnan lainsäätämistä syntyvän avoimen datan yhdistäminen mahdollistaisi myös 2. luvussa kuvatun ”Lakivahti”-tyyppisen osallistumis- ja seurantapalvelun

tuottamisen kansalaisille, sidosryhmille sekä kansanedustajille. Se lisäisi lainsäädäntöprosessin avoimuutta ja seurattavuutta sekä parantaisi osallistumisen paikkojen tunnistamista.

Ennakoivalla tasolla prosesseissa ei enää pelkästään reagoida ongelmiin, vaan prosesseja pyritään jatkuvasti kehittämään ja tulevaa toimintaa ennakoimaan ja optimoimaan. Tämä mahdollistaa esimerkiksi tehtävien paremman suunnittelun prosessin eri vaiheissa. Prosesseista pyritään kehittämään tarkoituksenmukaisia, ja niin sanottua turhaa työtä, kuten esimerkiksi toistoja, virheitä tai ylimääräisiä työvaihteita, yritetään vähentää. Ennakoivassa prosessissa seuranta, arviointi ja kehittäminen ovat säännöllistä ja jatkuvaa. Tällöin lainsäädäntöprosessissa voidaan hyödyntää esimerkiksi digitaalisia valmistelutyötä tukevia työkaluja, joiden avulla voidaan seurata ja ennustaa paitsi lakihankkeiden lukumääriä myös esimerkiksi käsittelyajankohtia ja niiden kestoja.

Uutta arvoa luovalla tasolla puolestaan keskitytään jatkuvaan oppimiseen ja innovointiin prosessien parantamiseksi. Tavoitteena on saavuttaa paras mahdollinen suorituskyky matkalla kohti parasta mahdollista toimintatapaa. Tällöin lainsäädäntöprosessia johdetaan tiedolla, seurataan ja kehitetään säännöllisesti sekä otetaan käyttöön uusia innovatiivisia toimintatapoja. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi digitalisaation ja tekoälyn hyödyntäminen kansalaisvuorovaikutuksessa tai lausuntopalautteiden käsittelyssä. Huipputasoinen lainsäädäntöprosessi on paras mahdollinen, eli sitä johdetaan ja kehitetään yhtenä kokonaisuutena, ja kun muutoksia tehdään, tehtäessä huomioidaan aina niiden vaikutukset prosessin eri vaiheisiin.

Prosessien kypsyystasot eivät ole lineaarisia, vaan prosesseja voi olla eri tasoilla. Jokaisella tasolla on kuitenkin selkeät tavoitteet ja toimenpiteet, joiden avulla prosesseja voi kehittää. Näin voidaan saavuttaa korkeampi kypsyystaso.

Lainsäädäntöprosessin kehitystason noustessa tasolta toiselle prosessin seurattavuus, johdettavuus ja läpinäkyvyys paranevat. Tällöin prosessien sujuvuutta, ennustettavuutta ja viime kädessä lakiehdotusten laatua ja toiminnan tehokkuutta on mahdollista kehittää. Ennen kaikkea laadukas ja avoin lainsäädäntöprosessi sekä avoin data

mahdollistavat myös digitaalisten seuranta- ja osallistumispalvelujen luomisen kansalaisille ja sidosryhmille. Se lisää lainsäädäntöprosessin ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä sekä osallistumisen mahdollisuuksia ja vahvistaa luottamusta lakien laatimiseen ja päätöksentekoon.

4. Poliitiikan, hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutusta tulee parantaa

Poliitiikan käytänteet eduskunnassa ja valtioneuvostossa ovat jääneet järjestelmällisen kehittämisen ulkopuolelle, vaikka päätöksenteon muodollisia puitteita on jatkuvasti paranneltu. Kysymys ei ole siitä, tulisiko poliittista ohjausta olla enemmän vai vähemmän, vaan miten se voisi olla selkeämpää. Poliitikkojen ja kansalaisten demokraattisen vuoropuhelun tulee jatkua lainsäädäntöprosessin vaiheesta toiseen. Kansalaisen tarpeet ja kokemusasiatuntijuus on saatava kuuluviin prosessin eri vaiheissa.

4.1 Kansalaisen äänen pitäisi kuulua läpi lainsäädäntöprosessin

Prosessilähtöinen lakien laatiminen, missä hallinnon ja politiikan roolit ovat selkeästi määritelty, luo mahdollisuuksia uudentalaiselle avoimuudelle ja kansalaisten aktiiviselle osallistumiselle. Kansainväliset esimerkit osoittavat, että suomalainen lainsäädäntöprosessi on jäljessä edistysellisimpiä maita varsinkin eduskunnan osalta (Aula 2022). Selkeät kansalaisten osallistumisen tilanteet ja menetelmät antavat poliitikoille ja kansalaisille mahdollisuuden käydä vuoropuhelua lainsäädäntöprosessin aikana – ei vain vaalikentillä, puolueissa ja mediassa.

Poliitikkojen ja kansalaisten näkemykset eroavat siinä, miten tärkeänä he pitävät kansalaisten osallistumista päätöksentekoon. Merkittävä osa kansalaisista haluaa osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon, mutta poliitikot ovat huomattavasti vähemmän innostuneita kansalaisten suorasta osallistumisesta. (Jämsén ym. 2022.) Poliitikot epäilevät etenkin kansalaisten kykyä hahmottaa monimutkaisia yhteiskunnallisia kysymyksiä

ja niihin liittyvää tietomäärää. Skeptisyys ei ole ainutlaatuisia Suomelle vaan yleistä myös muissa Pohjoismaissa (Sitra 2022).

Jäsendemokratia eli puolueen sisäinen demokraattinen järjestäytyminen on Sitran selvitysten mukaan tärkeää suomalaisille puolueille (Hyssälä ja Backman 2018; Jämsén ym. 2022). Puolueiden sisäinen osallistuminen tavoittaa kuitenkin vain pienen osan suomalaisista, minkä lisäksi puolueiden jäsenmäärät ovat laskussa.

Puolueiden sisäistä osallistumista vaikeuttaa vaaleissa ehdolle asettuvien poliitikkojen henkilökohtaisten tukiryhmien ja verkostojen merkityksen kasvu. Sosiaalinen media ja muu julkisuus ovat henkilökohtaisia poliittisia resursseja, jotka luovat suoran yhteyden poliitikkojen ja kansalaisten välille puoluevälitteisen vuoropuhelun sijaan.

Tulevaisuudessa poliittisen osallistumisen tulee tuoda yhteen kansalaisia, poliitikkoja ja hallinnon edustajia läpi koko lainsäädäntöprosessin (Jauhiainen 2023; Jämsén ym. 2022). Kansalaisten osallistumisen ei pidä rajoittua vain vaaleihin ja satunnaisiin osallistavan hallinnon kokeiluihin. Vaaleilla valittujen kansanedustajien ja ministeriöiden

lainvalmistelun suoran osallistumisen pitää täydentää toisiaan.

Poliitikkojen on tärkeää olla aktiivisessa roolissa ministeriöiden koordinoimassa suorassa kansalaisosallistumisessa. Tämä vahvistaa kansanedustajien ja muiden poliitikkojen mahdollisuutta keskustella kansalaisten kanssa näille tärkeistä aiheista – suoraan ja asiakeskeisesti. Tällaiset yhteydet ovat myös puolueille merkittävä mahdollisuus löytää uusia verkostoja ja rekrytoida aktiivisia kansalaisia mukaan puolueisiin.

Lainsäädäntöprosessin avoimuutta lisäävät tietojärjestelmät ovat poliitikoille mahdollisuus viestiä omasta työstään ja saavutuksistaan. Sitran tekemän kansainvälisen vertailun perusteella Suomi on selvästi jäljessä maailman johtavia avoimen parlamentaarisen työn edistäjiä, kuten Kanadaa, Ranskaa ja Brasiliia (Aula 2022). Eduskunnassa aloitteet, puheenvuorot ja muut toimenpiteet ovat keskeisiä poliittisen viestinnän sisältöjä. Siksi on tärkeää, että eduskunnan työn hedelmät ovat viivytyksettä kansalaisten ja kansanedustajien oman viestinnän käytettävissä. Laaja ja nopea tiedonsaanti antaa kansanedustajille ja puolueille mahdollisuuden viestiä eduskuntatyöstä, mikä vahvistaa yhteyttä kansalaisiin.

Valtioneuvoston valmistelun tietojen on oltava nopeasti julkisessa käytössä, jotta valmisteluun osallistuvat tai sitä seuraavat poliitikot voivat halutessaan viestiä työstään kansalaisille. Tämä antaa paitsi ministereille ja puolueille mahdollisuuden viestiä lainvalmistelusta julkisesti, myös kansanedustajille mahdollisuuden osallistua aiempaa aktiivisemmin valmisteluun ja kansalaiskeskusteluun. Ministeriöiden työ on

kansainvälisesti mitattuna hyvin avointa, mutta lainvalmistelun järjestelmällisyyteen ja prosesseihin liittyvät ongelmat vaikeuttavat tämän tiedon hyödyntämistä (Aula 2022; Backman 2021a).

4.2 Poliitikkojen ja hallinnon työ kaipaa ennakoitavuutta ja roolien kirkastamista

Sitran haastattelemat poliitikot kokevat, että valtioneuvoston poliittisessa johtamisessa on merkittäviä eroja ministereiden, puolueiden ja hallituskausien välillä (Hyssälä ja Backman 2018; Heasman ja Backman 2020). Vaikka tietyt neuvottelun ja ohjauksen käytänteet toistuvat, ne välittyvät lähinnä perinteen ja suusta suuhun kulkevan hiljaisen tiedon kautta. Hallituskausien väliset erot antavat kuvan, että ongelmat olisivat hallituskohdaisia. Käytännössä samat ongelmat toistuvat, mutta ne vain ilmenevät eri muodoissa.

Korostunut vastakkainasettelu alati muuttuvan poliittisen johtamisen ja määrämuotoihin sidotun virkatyön välillä rapauttaa koko lainsäädäntöprosessia. Hallinnon pyrkimys pitäytyä sen muodollisessa roolissa johtaa siihen, että poliitikot eivät saa riittävästi tukea valtioneuvoston johtamiseen ja eduskunnan lainsäädäntötyöhön.

Poliittisen johtamisen ongelmat ilmenevät eduskunnassakin. Eduskunnan työ on eriytynyt osin ristiriitaisiin poliittisiin prosesseihin ja muodollisjuridisiin käytänteisiin, minkä vuoksi toiminta on pirstaleista ja valiokuntien työskentely koordinoimatonta (Aula ja Konttinen 2020; Leppänen ym.

Eduskunnan työ on läpeensä poliittista ja säädeltyä. Siitä huolimatta sekä poliitikoille että hallinnolle voi olla epäselvää, miksi asiat tehdään niin kuin ne tehdään.

2020). Eduskunnan työ on läpeensä poliittista ja säädelyä. Siitä huolimatta sekä poliitikoille että hallinnolle voi olla epäselvää, miksi asiat tehdään niin kuin ne tehdään.

Jäsentymättömät käytänteet tekevät politiikasta läpinäkymätöntä ja vaikeasti ennakoitavaa. Jäsentymättömyys luo ristiiriitoja myös niissä tilanteissa, joissa käytänteet ovat demokratian ja lainvalmistelun kannalta arvokkaita.

Lainsäädäntötyön kehittäminen prosessilähtöiseksi on yksi ratkaisu edellä mainittuihin poliittisen johtamisen ongelmiin. Uusi prosessimainen työskentelytapa ei tarkoita, että politiikan ja hallinnon rajapintaan tulisi perustaa uusia toimielimiä. Sen

päätavoitteena tulee olla käytössä olevien toimielinten roolin kirkastaminen sekä tarvittaessa niiden uudelleenorganisointi ja vahvistaminen.

Käytännössä muutos tarkoittaisi, että poliittisen neuvottelun tilanteet ja toimielimet määriteltäisiin osaksi lainsäädäntöprosessia niin valtioneuvostossa kuin eduskunnassakin. Jotta valtioneuvostossa voitaisiin taata ohjauksen oikea-aikaisuus, poliittisten toimielinten rooliin pitää määrittellä niiden antaman ohjauksen ajoitus, välineet ja intensiteetti valmistelun eri vaiheissa. Lakien laatimista tulee johtaa nykyistä järjestelmällisemmin, mikä tukisi hallituksen, ministerityöryhmien, ministerien ja ministereiden esikuntien työtä.

JÄSENTYMÄTTÖMIÄ POLIITTISIA KÄYTÄNTEITÄ, JOISTA SEURAA ONGELMIA:

- 1.** Hallituspuolueiden puheenjohtajien epäviralliset tapaamiset, ministerityöryhmät ja hallituspuolueiden keskinäinen seuranta ovat tärkeä osa poliittista ohjausta mutta sijoittuvat virallisen lainsäädäntöprosessin ulkopuolelle (Backman 2021a).
- 2.** Puolueiden ministeriryhmät ovat kehittyneet puolivirallisiksi toimielimiksi, mutta niiden suhdetta lainsäädäntöprosessiin ei ole tarkasteltu järjestelmällisesti (Hyssälä ja Backman 2018; Aula ja Konttinen 2020; Backman 2021a).
- 3.** Poliittiset valtiosihteerit ja erityisavustajat on todettu välttämättömäksi osaksi poliittista johtamista, mutta heidän roolejaan ei ole kunnolla määriteltä huolimatta heille annetuista merkittävistä poliittisen seurannan ja neuvottelun tehtävistä (Hyssälä ja Backman 2018, Backman 2021a).
- 4.** Hallituksen ja eduskunnan johdon virallinen yhteydenpito on rajoittunutta, ja se ei toimisi ilman prosessien ulkopuolelle rajattua jatkuvaa epävirallista neuvottelua (Backman 2021a).
- 5.** Hallitusneuvottelut ja hallitusohjelman muoto ovat avainasemassa valtioneuvoston poliittisessa johtamisessa, mutta niihin liittyvät käytänteet ovat heikosti tunnettuja. Lisäksi puolueiden ja hallituskausien välillä on merkittäviä eroja lähestymistavoissa. (Heasman ja Backman 2020.)
- 6.** Eduskunnassa on useita toimintatapoja, joiden ajatellaan perustuvan lain tai jopa perustuslain tasoihin säädöksiin, vaikka tosiasiansa ne perustuvat epävirallisiin sopimuksiin ja vakiintuneisiin tapoihin (Aula ja Konttinen 2020).

4.3 Poliitiikan kehittäminen on myös hallinnon vastuulla

Valtioneuvoston poliittisen johtamisen suhdetta hallintoon on kehitetty 2000-luvulla vahvistamalla valtioneuvoston strategista johtamista. Aikaisemmin valtioneuvoston poliittisen johtamisen kehittäminen rajautui politiikan ja hallinnon välisen rajapinnan kehittämiseen, mutta itse politiikan käytännöt jäivät sen ulkopuolelle. Poliitiikan käytännöt valtioneuvostossa ja eduskunnassa olivat johtavien ja kokeneiden poliitikkojen ja heidän lähipiirinsä tiedossa. Kehittämistyö, joka ei huomioinut politiikan käytänteitä, ei ole voinut ratkaista hallitusten työskentelyä pitkään vaivanneita ongelmia tai eduskunnan työn haasteita.

Poliitikot eivät omien sanojensa mukaan ehdi kehittää omaa työtään, eikä kehittämisen ole heidän henkilökohtaisen onnistumisen kannalta ratkaisevaa (Aula ja Konttinen 2020; Hyssälä ja Backman 2018). Poliitikot tuntevat ongelmat ja kärsivät jatkuvasti niiden seurauksista, mutta ilman hallinnon tukea heillä ei ole resursseja ratkaista näitä ongelmia. Siksi valtioneuvoston ja eduskunnan on kehitettävä poliittista johtamista osana lainsäädäntöprosessia.

Eduskunnassa politiikan ja hallinnon välisen suhteen on havaittu olevan vielä eriytyneempi kuin valtioneuvostossa (Aula ja Konttinen 2020). Perustuslaki määrittää eduskunnan työn yleiset puitteet, ja poliitikot sopivat niiden tarkemmasta järjestämisestä. Siten hallinto keskittyy eduskuntatyön muodollisten puitteiden ylläpitämiseen ja jättää sen sisällöt ja tarkemmat työtavat kansanedustajien päätettäväksi. Kansanedustajilta ei kuitenkaan löydy aikaa näiden käytänteiden järjestelmälliseen arvioimiseen tai kehittämiseen, vaikka ongelmat tiedostetaan laajasti. Eduskuntaryhmien puheenjohtajat eivät esimerkiksi ole eduskunnan kanslian työtä johtavan kansliatoimikunnan jäseniä. Tämä johtaa siihen, etteivät hallinto

ja eduskuntaryhmien johto keskustele keskenään.

Kansalaisilla on oikeus avoimeen ja laadukkaaseen lainsäädäntöprosessiin. Sen toteutumisesta ovat vastuussa kaikki poliitikot ja viranhaltijat valtioneuvostosta eduskuntaan. Poliittisen ohjauksen selkiyttämisen osana lainsäädäntöprosessia tekee ministeriöiden lainvalmistelusta tehokkaampaa ja laadukkaampaa. Sitran selvityksissä on todettu, että politiikan tempoilevuus vaikeuttaa ministeriöiden työskentelyä ja heikentää valmistelun laatua (Backman 2021a; Hyssälä ja Backman 2018). Mikäli valmistelijoille on epäselvää, miten ja milloin lakien sisältöä koskeva poliittinen neuvottelu tapahtuu, ei valmistelua ole mahdollista johtaa tehokkaasti ja valmisteluvaiheen tarpeet huomioiden.

Eriytyminen ja epäluottamus politiikan ja hallinnon välillä on itseään vahvistava kierre, joka tekee lakien laatimisesta hankalampaa. Hallinnosta tulee entistä muodollisempaa ja poliitikasta entistäkin tempoilevampaa. Kun poliitikot kokevat viranhaltijoiden olevan liian muodollisia ja kykenemättömiä auttamaan poliittisessa päätöksenteossa, he varaavat yhä enemmän liikkumavaraa itselleen. Kun taas hallinto kokee poliitikkojen vaikuttavan liikaa lakien laatimiseen, se suojautuu kiinnittymällä vahvemmin valmistelun muodollisiin puitteisiin (Aula ja Konttinen 2020; Hyssälä ja Backman 2018).

Poliitiikan järjestelmällinen integrointi lainvalmisteluprosessiin auttaa viranhaltijoita ja poliitikkoja tunnistamaan omat vastuunsa. Kun epävarmuus vähenee, viranhaltijat ja poliitikot voivat keskittyä paremmin omiin rooleihinsa ja niihin liittyvän vallan käyttämiseen. Muutoksen myötä ministeriöt saavat valmistella asioita rauhassa, koska ne pystyvät luottamaan siihen, että poliitikot ovat tietoisia valmistelun etenemisestä ja tietävät, milloin poliittista neuvottelua vaativia valintoja lainvalmistelun sisällöstä tulee tehdä.

Epävarmuus johtuu usein myös siitä, ettei tieto kulje riittävän hyvin puolueiden tai ministeri- ja eduskuntaryhmien välillä. Kun poliittista johtamista kehitetään järjestelmällisempään suuntaan, ministeriöt voivat ratkaista politiikan sisäisiä ristiriitoja, jotka säteilevät myös lainvalmisteluun.

Hallinnon yhteistyö poliitikkojen kanssa tarkoittaa myös tiiviimpää yhteydenpitoa ministeriöiden ja valiokuntien välillä. Sitran selvityksissä on havaittu, että kansanedustajat kokevat ongelmaksi sen, etteivät he tiedä, miten lainvalmistelu etenee ministeriöissä (Aula ja Konttinen 2020; Backman 2021a; Hyssälä ja Backman 2018). Jotta ongelma saadaan korjattua, valiokuntien tulisi tehdä tiiviimpää yhteistyötä ministeriöiden lainsäädäntöjohtajien kanssa. Joillakin valiokunnilla yhteydenpito ministeriöihin on tiiviimpää kuin toisilla.

Kansanedustajat, lukuun ottamatta suuren valiokunnan jäseniä, ovat epätietoisia etenkin EU-asioita. EU-asiat ovat harvoin eduskunnan täysistunnon tai laajan julkisen keskustelun aiheena silloin, kun niihin vaikuttaminen on ajankohtaista. Valtioneuvoston avoimuus painottuu siten kansallisiin asioihin. Sitran selvitysten perusteella EU-asioita ei myöskään kirjjata valtioneuvoston avoimiin tietojärjestelmiin samalla tavalla kuin muita asioita (Nordström ym. 2022).

Datan hyödyntäminen lainsäädäntöprosessin johtamisessa auttaa myös poliittisen johtamisen kehittämisessä, kun politiikka itse ei ole kehittämisen kohteena. Järjestelmälliset prosessit ja niiden seurantaan liittyvä tieto antaa poliitikoille aiempaa paremman näkemyksen lakien laatimisen etenemisestä. Tästä hyöttyy sekä hallitus, joka voi paremmin seurata ministeriöiden työskentelyä, että eduskunta, joka voi paremmin valvoa valtioneuvoston toimintaa ja käydä julkista keskustelua keskeisistä lakihankkeista.

4.4 Tulevaisuuden lainsäädäntöprosessi tekee poliittisen ohjauksen näkyväksi

Ratkaisu poliittisen ohjauksen ongelmiin on yksiselitteinen. Poliittisen ohjauksen, neuvottelun ja seurannan toimintatavat tulee tuoda järjestelmällisen kehittämisen piiriin samalla tavalla kuin muukin valtioneuvoston toiminta (Backman 2023). Kehittämisen tulee kohdistua erityisesti hallituksen sisäiseen neuvotteluun ja ohjaukseen sekä ministerien esikuntien toimintaan osana lainvalmisteluprosessia.

Tulevaisuuden poliittinen johtaminen perustuu sen käytänteiden järjestelmälliseen kehittämiseen. Poliittinen neuvottelu ja ohjaus ansaitsevat selkeästi määritellyt paikat lainsäädäntöprosessissa. Poliittista johtamista voi ja pitää kehittää samalla tavalla kuin hallinnollisia käytänteitä ja ministeriöiden johtamista, joita on kehitetty jo vuosia.

Järjestelmällinen kehittäminen on käytössä olevien menetelmien kuvaamista, arviointia ja parantelua. Se tarkoittaa tietoisia tai tietoon perustuvia päätöksiä poliittisen johtamisen kehittämisessä. Askeleita tätä kohti on otettu Sitran lainsäädäntöprosessia, hallitusneuvotteluita sekä poliittista päätöksentekoa koskevissa selvityksissä (Backman 2021a; Backman 2021b; Backman 2023).

Sitran selvityksissä havaittiin, että politiikan käytänteet ovat saaneet vain murto-osan lainvalmistelun hallinnollisen puolen saamasta huomiosta (Aula ja Konttinen 2020; Backman 2021a; Leppänen ym. 2020). Tulokset osoittavat poliitikkojen itse kokevan, että politiikassa on järjestelmällisiä ongelmia, joiden ratkaisemiseen tarvitaan tukea. Ongelmien luonnetta ja juuria ei kuitenkaan ole tuotu järjestelmällisen kehittämisen piiriin, koska politiikka on usein rajattu hankkeiden ulkopuolelle. Näin ollen muodollisjuridisten prosessien ja poliittisten käytänteiden eriytyneisyys lävistää niin eduskunnan ja valtioneuvoston toiminnan kuin niiden toiminnan kehittämisen.

Rutiininomaiselle lainvalmistelun johtamiselle tulee olla rutiininomaiset prosessit, joiden edistymisestä on tarjolla selkeää tietoa. Rutiininomaisten prosessien avulla poliitikot voivat käyttää voimavaransa suuriin poliittisiin kysymyksiin ilman pelkoa otteen kirpoamisesta pienemmissä asioissa.

Prosessilähtöisyys auttaa ministeriöiden viranhaltijoita valmistautumaan poliitikkojen mahdollisiin tarpeisiin ja huoliin valmistelun eri vaiheissa. Kun valmisteluun liittyviä valintoja pohditaan järjestelmällisesti valmistelun alusta lähtien, pystyvät viranhaltijat paremmin informoimaan poliitikkoja valmisteluun liittyvistä mahdollisista kiistakysymyksistä ja reagoimaan niitä koskeviin tietotarpeisiin. Ennakoivassa, poliittisen neuvottelun huomioivassa valmistelussa keskitytään kunkin vaiheen kannalta olennaiseen sisältöön, joka hyväksytään yhdessä lainvalmistelun prosessia ohjaavien viranhaltijoiden ja poliitikkojen kanssa.

Kun politiikan sisäiset neuvottelun ja ohjauksen tilanteet ovat selkeästi kuvattu

lainvalmistelun prosessissa, tulee valmistelusta läpinäkyvämpää myös poliitikoille. Ministereillä ja hallituspuolueilla on parempi näkemys ministeriöiden valmistelusta, mikä vähentää epävarmuutta puolueiden ja ministereiden välillä. Järjestelmällisyys ja läpinäkyvyys parantavat myös eduskuntaryhmien ja hallitusryhmien välistä yhteydenpitoa. Läpinäkyvyys auttaa kansanedustajia ennakkoimaan käsiteltäviä asioita ja keräämään niistä tietoa entistä paremmin.

Vahvemmat ja avoimemmat prosessit auttavat poliitikkoja keskittymään demokration kannalta tärkeimpään tehtäväänsä: kansan edustamiseen ja yhteiskunnan muuttamiseen. Kun poliittisen johtamisen käytännöt ovat selvät, jää kansanedustajille ja ministereille enemmän aikaa uusien avausien suunnitteluun ja kansalaisten parissa tehtävään työhön. Poliittisen johtamisen selkiyttäminen lainsäädäntöprosessissa palvelee siten pohjimmiltaan kansanvallan toteutumista.

Rutiininomaiselle lainvalmistelun johtamiselle tulee olla rutiininomaiset prosessit, joiden edistymisestä on tarjolla selkeää tietoa.

5. Huomisen kuunteleva päätöksenteko on avointa ja nojaa teknologiaan

Päätöksenteko ja lakien laatiminen ovat Suomessa varsin avointa lukuun ottamatta eduskunnan valiokuntatyötä ja EU-lainsäädännön valmistelua. Sekä lainsäädäntöprosessin seurattavuutta, kansalaisvuorovaikutusta että ohjausta on mahdollista parantaa digitalisoinnilla ja tekoälyä hyödyntämällä.

5.1 Digikansalaisuus täydentää ja kehittää edustuksellista demokratiaa

Demokraattisten maiden kansalaiset elävät globaalissa maailmassa, jota leimaavat kaikkialle leviävä digitaalinen teknologia ja internet. Demokratiaan ja kansalaisuuteen kohdistuu merkittäviä muutosvoimia – puhutaan muun muassa digitaalisesta kansalaisuudesta. Taloudellinen globalisaatio ja digitalisaatio ovat tarkoittaneet tavaroiden, palveluiden, rahoituksen ja informaation laajempaa ja nopeampaa liikkumista sekä näiden keskinäisriippuvuuksien vahvistumista ja monimutkaistumista. Maailmanlaajuiset ilmiöt vaikuttavat myös Suomessa kansalaisten elämään ja toimintaan.

Moderni kansalaisuus on myllerryksessä. Kansalaisuuden uudelleenarvioinnin kannalta olennaisin kehityskulku on uudistunut mediaekosysteemi. Uusi mediaekosysteemi muodostuu perinteisestä mediasta sekä ennen kaikkea sosiaalisesta mediasta. Internet ja sosiaalinen media tarkoittavat, että kuka tahansa voi jakaa sisältöä jopa maailmanlaajuisesti. Poliittinen osallistuminen on somen myötä muuttunut ja muuttumassa luoden uudenlaista ryhmäytymistä,

keskustelua, jakamista ja tavoitteita. Digitaalisen osallistumisen tapojen ja valikoiman laajentuminen merkitsee muutosta kansalaisuudessa osana poliittisia yhteisöjä. Samoin muuttuu kansalaisuus osana demokraattista kokonaisuutta. Lopulta muuttuvat kansalaisuuden käsitteet ja toimintatavat (Ceccarini 2021).

Digitaalinen osallistuminen luo muutos-paineita politiikan perinteisiin toimintatapoihin, kuten puolueisiin, vaaleihin ja edustuksellisuuteen. Digitaalisia kanavia, kuten sosiaalista mediaa, hyödyntävä poliittinen osallistuminen on suoraa, nopeaa, laajaa, epäideologista, spontaania ja tilannesidonnaista, eikä se usein kiinnity lainkaan perinteisiin poliittisiin puolueisiin tai liikkeisiin. Puolueiden merkitys edustuksellisen demokratian ydinrakenteena on ohene-massa, ja puolueisiin kohdistuu tyytymättömyyttä ja epäluottamusta. Digitaalinen osallistuminen ei perinteiseen tapaan ohjaudu puolueiden edustamien aatteiden kautta. Puolueet ovat menettämässä ase-miaan, ja liikkuvia äänestäjiä on yhä enemmän. Uusi sosiaalinen media näyttää osittain korvaavan puolueiden perinteisen roolin kansalaisten etujen, mielipiteiden, poliittisten tavoitteiden ja vaikutusvallan organisoijana ja välittäjänä. (Ikäheimo ja Vahti 2021).

Uudenlainen puolueiden ulkopuolinen postmateriaalinen aktiivisuus on ominaista etenkin nuorille, jotka ovat tottuneita digitaaliseen kansalaisuuteen ja globaaliin verkostoyhteiskuntaan. Internet ja some eivät suinkaan passivoi kansalaisia, vaan voivat kiihdyttää poliittista aktiivisuutta. Puhutaan myös yleisestä puoluevastaisuudesta ja antipoliittisuudesta. Jopa niin, että liberaali edustuksellinen demokratia voisi toimia ilman puolueita. Antipoliittisuus näkyy muun muassa luottamuksen heikentymisenä, äänestysaktiivisuuden laskuna sekä puoluevastaisina puolueina ja vallitsevan demokraattisen prosessin haastavina liikkeinä.

Politiikan henkilöityminen on korostunut sosiaalisen median ja internetin myötä. Muutos vaikuttaa poliittisiin puolueisiin, sillä mediapersoonat ja räväkät johtajat vetoavat äänestäjiin paremmin kuin puolueohjelmat ja aatteet. Vaalikampanjat ja poliittinen kommunikaatio käydään somessa eikä enää perinteisillä vaalikentillä ja poliittisissa puheissa. Henkilöitymisen ohella politiikka on lähentynyt ihmisten henkilökohtaista elämänpiiriä eli yksilöllistynyt. Tämä tarkoittaa, että arkipäivän asiat kuten kuluttaminen, elämäntapa, asuminen ja ympäristö ovat entistä tärkeämpiä poliittisia kysymyksiä. Digitaalinen mediaympäristö soveltuu yksilöpoliittisten asioiden käsittelyyn ja edistämiseen. Toisaalta digitaalinen kansalaisuus muodostaa kasvualustaa uuden demokratian avauksille, kuten päätöksenteon avoimuuden lisäämiselle, deliberatiiviselle vaikutukselle, osallistuvalla budjetoinnilla, digidemokratian keskustelufoorumeille sekä suoran demokratian vaikutuskanaville.

Poliittista osallistumista ei voida enää määritellä ainoastaan ”offline-aktiiviteettien” kautta, vaan niin sanottu ”online-demokratia” on tullut osaksi ihmisten arkea. Suorat online-vaikutuskanavat yhdistyvät edustuksellisen demokratian offline-prosesseihin. Poliittinen osallistuminen kattaa nyt suuren joukon poliittisia toimintatapoja, joihin kuuluvat perinteiset muodot, kuten äänestäminen, kansalaisaloitteet, vaikuttaminen

hallitukseen, yhteydenotot edustajiin sekä mielenosoituksiin osallistuminen. Niitä korvaavat ja täydentävät digikansalaisen toimintatavat, kuten yksittäiseen asiaan, tilanteeseen ja persoonaan keskittyvä poliittinen toiminta, jolla pyritään vaikuttamaan päätöksentekijöihin.

Useimmat tavanomaisen demokraattisen politiikan keinot, kuten kansalaisaloitteet ja lausunnot, ovat jo nyt käytettävissä digitaalisilla alustoilla. Sosiaalisen median avulla kansalaiset voivat luoda poliittisia yhteisöjä tai liittyä niihin jopa yli valtioiden rajojen. Internetissä ja sosiaalisessa mediassa kansalaiset voivat osallistua poliittisiin keskusteluihin, kampanjoida asioiden ja henkilöiden puolesta sekä organisoida liikkeitä ja tapahtumia niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Uudenlainen media, digitaalinen demokratia ja digikansalaisuus edustuksellisen demokratian täydentäjänä ovat vauhdittamassa kehitystä, jossa yhteiskunnan ja politiikan suhteet ovat muuttumassa ratkaisevasti. Vanhasta ”vanerikoppidemokratiasta” ollaan siirtymässä ”läppäri ja sohva” -demokratiaan. Kehityskulku näyttää vievän demokratiaa suuntaan, jossa vaikuttaminen on jatkuvaa ja nopeasti reagoivaa, hybridiä, epähierarkkista sekä kriittistä suhteessa päättäjiin.

Horisontaalinen ja joustava digikansalaisuus haastaa sekä vertikaalista ja jäykkää byrokraattista asiantuntijavaltaa että puolueiden määräävää roolia demokraattisen järjestelmän valtakeskittymänä. Puolueiden edustama kollektiivinen valta on saanut vastavoiman yksilön elämänpiiriä korostavista ruohonjuurintason liikkeistä, jotka haluavat vaikuttaa tehokkaammin esimerkiksi vähemmistöjen asemaan tai kunnallisiin palveluihin. Näissä asioissa nuoret sukupolvet ovat edelläkävijöitä. Kysymys on poliittisesta itsensä toteuttamisesta, joka edellyttää julkiselta sektorilta muun muassa parempaa tiedonjakamista ja kommunikaatiota sekä aktiivisempia osallistumiskanavia.

Kansalaisuus digitaalisessa maailmassa näyttää avaavan monia mahdollisuuksia liberaalin demokratian kehittämiseksi, vaikka

myös negatiivisia ja jopa demokratiavastaisia pyrkimyksiä esiintyy. Haitallisiin vaikutuksiin kuuluvat joidenkin populististen liikkeiden tavoitteet autoritaarisesta johtamisesta, demokratian ja oikeusvaltion ohittamisesta sekä ihmis- ja kansalaisoikeuksien kaventamisesta. Demokratiaa haittaavat näkyvällä tavalla myös somen yksinkertaistavat ja kärjistävät taipumukset, asiantuntijuuden arvon alentuminen sekä erityisesti yksinvaltaisten ja muiden toimijoiden bottivahvisteiset propaganda-, manipulaatio-, sorto- ja valeutiskampanjat.

On kuitenkin syytä olettaa, että tulevaisuudessa digitaalinen kansalaisuus kehittyy kansanvaltaa kasvattavaan ja aktivoivaan suuntaan. Kehittyvä digitaalinen demokratia mahdollistaa myös päättäjien ja hallinnon paremman tilivelvollisuuden kansalaisia kohtaan (Ceccarini 2021). Kysymys on kansalaisten valtiokoneistolle muodostamasta vastavoimasta. Poliittinen epäluottamus puolueita vastaan voi olla demokratiaa tukeva kriittinen voima. Tällaista kansalaisvalvontaa tukevat esimerkiksi avoin data, aktiivisesti tietoa tarjoava hallinto sekä uusien osallistumiskanavien avaaminen kansalaisille. ”Valvova kansalainen” on kansalaisaktiivisuuden ja demokraattisen kansalaisuuden malli, joka täydentää muutoin pistemäistä ja katkonaista vaalidemokratiaa.

Digitaaliset tiedontuotannon ja osallistamisen kanavat mahdollistavat olennaisesti perinteistä mallia aktiivisemmän, informoidumman ja tehokkaamman kansalaisvaikutuksen, joka tuottaa uutta poliittista ryhmäytymistä. Samalla se voi parantaa kansanvallan lisäksi poliittisen päätöksenteon, hallinnon ja julkisten palvelujen laatua. Kansalaisten harjoittama valvonta voi toteutua esimerkiksi somessa, blogeissa, erilaisilla internetfoorumeilla sekä verkko-kampanjoissa.

Kansalaiset voivat valvoa demokratiaa myös julkiseen keskusteluun luoduilla alustoilla sekä kansalaiskuulemisen, palautteenannon ja osallisuuden kanavissa. Moderni digikansalainen voi olla

tarkkaavainen ja perinteiseen demokratiaan verrattuna aktiivisempi poliittinen toimija, joka kehittää edustuksellista demokratiaa huomattavasti. Moderni digikansalaisuus ei lopulta ole uhka edustukselliselle demokrati-alle, vaan järkevästi toteutettuna tulevaisuuden demokratian voimavara sekä poliittisen luottamuksen ja kansalaisaktiivisuuden vahvistaja.

5.2 Luottamus poliittiseen järjestelmään laskee myös Suomessa

Kansalaisuus ja sen uudistuminen, päätöksenteon läpinäkyvyys ja osallistavuus sekä hallinnon vastuu ja tilivelvollisuus ovat tärkeitä asioita poliittisen luottamuksen rakentamiselle, joka on demokraattisen järjestelmän kulmakivi. Toimivaa yhteiskuntaa on vaikea kuvitella ilman riittävää luottamusta ihmisiin ja instituutioihin. Esimerkiksi sosiaalisen pääoman teoriassa luottamus on liimaa, joka sitoo yhteiskunnan jäseniä ja ryhmittymiä toisiinsa. Jos kokoava voima häviää, yhteiskunnan instituutiot saattavat ääritapauksessa romahtaa.

Luottamus ihmisiin ja yhteiskunnan rakenteisiin varmistaa demokratian legitimitetin eli oikeutuksen, toimivuuden ja kestävyuden. Luottamus on tärkeää nimenomaan demokratiolle – autokratioissa kansalaisten luottamus on epäolennaista ja yleensä heikolla tasolla. Parhaimmillaan demokratiat ovat vankkoja luottamusyhteiskuntia.

Koronapandemia osoitti, miten tärkeää sosiaalinen ja poliittinen luottamus on yhteiskunnille. OECD:n Suomea koskeneen tutkimuksen (2021) mukaan ihmiset, joilla oli korkeampi institutionaalinen luottamus, noudattivat myös enemmän COVID-19-pandemian aikana asetettuja rajoituksia. Tutkimus osoitti myös, että hallitusten on ylläpidettävä luottamusta kaikilla tasoilla pystyäkseen käsittelemään kriisejä,

toteuttaakseen uudistuksia sekä osuvaa, ajantasaista ja tehokasta politiikkaa.

Suomi oli malliesimerkki onnistuneesta pandemiapolitiikasta: pandemian aikana 86 prosenttia väestöstä piti poliittisten johtajien antamia tietoja luotettavina. Sitran selvitys (2020) puolestaan osoitti, että kansalaisten luottamus poliittisiin instituutioihin jopa vahvistui pandemian aikana. Tutkimusten mukaan korkea luottamus toisiin ihmisiin ja julkisiin instituutioihin vahvistaa ylipäätään kykyä yhteiskunnalliseen menestykseen kuten talouskasvuun.

Suomi on korkean luottamuksen yhteiskunta ja OECD-maiden kärkeä. Vuonna 2019 yhteensä 64 prosenttia Suomen väestöstä ilmoitti luottavansa hallitukseen, kun OECD:n keskiarvo oli 45 prosenttia. Korkean poliittisen luottamuksen ohella suomalaisten luottamus kanssaihmiin on huipputasoa. Vähäisemmän luottamuksen demokratioissa, kuten Isossa-Britanniassa ihmetellään toistuvasti sitä, miten on mahdollista, että esimerkiksi Suomessa koululaisen voi päästää yksin koulumatkalle. Kansalaispulssi-tutkimuksen mukaan luottamus puolueisiin, terveydenhuoltoon ja etenkin hallitukseen on kuitenkin laskenut vuonna 2023. Hallituksen osalta luottamus on pudonnut 72 prosentista 42 prosenttiin (Valtioneuvosto 2023).

Suomessa vallitseva luottamus ulottuu myös politiikkaa ja ihmisten välisiä suhteita laajemmalle. OECD:n mukaan luottamuksen perustuva hallintojärjestelmä on syvästi juurtunut suomalaisten virkamiesten arvoihin ja asenteisiin. Se on osoitus toimivasta hallinnosta ja oikeusvaltiosta. Suomalainen hyvä virkamiehistö ja hallinto pohjautuvat

laillisuusperiaatteeseen, meriitteihin perustuvaan rekrytointiin sekä rehellisyyteen.

Suomalaisilla on kuitenkin yksi osa-alue, jossa kuva luottamusyhteiskunnasta säröilee. Vaikka luottamus julkisiin instituutioihin ja tyytyväisyys demokratiaan ovat korkealla, niiden ihmisten prosenttiosuus, jotka uskovat voivansa vaikuttaa poliittisiin prosesseihin, on yllättävän matala. Vain 30 prosenttia suomalaisista kokee olevansa päteviä ymmärtämään politiikkaa tai osallistumaan siihen. 40 prosenttia puolestaan uskoo, että heillä on poliittisessa päätöksenteossa sananvaltaa. Poliitikan tutkimuksen termein suomalaisten itsearvioitu kansalaispätevyys on heikko ja itsetunto poliittisina toimijoina on yllättävän alhainen. OECD kutsuu tätä ilmiötä suomalaisen luottamuksen paradoksimiksi (OECD 2021).

Vaikka Suomi on luottamuksen kärkeä globaalisti, myös täällä on panostettava luottamuspääomaan. Meidän on ponnisteltava joka päivä luottamuksen lujittamiseksi. Muutoin edessä on ennen pitkää demokration ja yhteiskuntakehityksen alamäki. Jos epäluottamus syvenee, se horjuttaa suomalaista sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Sosiaalinen luottamus ja yhtenäisyys ovat puolestaan välttämättömiä sellaisten haasteiden kuin ikääntymisen, ilmastonmuutoksen, digikehityksen ja työelämämuutosten ratkaisemiseksi.

OECD:n tutkimuksen mukaan myös Suomessa pitää löytää keinoja luottamuksen vahvistamiseen. Esimerkiksi tiettyjen väestöryhmien, kuten pienituloisten ja syrjäytyneiden, mahdollista irtautumista demokratiasta ja politiikasta tulisi torjua edistämällä laajempaa sosiaalista vuoropuhelua.

Politiikan tutkimuksen termein suomalaisten itsearvioitu kansalaispätevyys on heikko ja itsetunto poliittisina toimijoina on yllättävän alhainen. OECD kutsuu tätä ilmiötä suomalaisen luottamuksen paradoksimiksi (OECD 2021).

5.3 Kansainvälinen vertailu osoittaa ongelmia lainsäädäntöprosessin hallinnassa

Kansalaisosallistumisen toteutumisen ohella demokraattisia järjestelmiä on hyvä tarkastella hyvän hallinnon ja hallittavuuden (governance) näkökulmasta. Hyvä hallinto ja hallinta korostuvat monikriisissä maailmassa (Chandler Institute 2023). Monikriisyydelle ominaista ovat päällekkäiset, vaikeat ja toisiinsa nivoutuvat kriisit, joita globaalissa maailmassa esiintyy. Erilaisten kriisien, kuten sotien, pandemian, pakolaisuuden, talouskriisien ja ilmastokriisin, yhteisvaikutukset ovat vakavia, kompleksisia ja ennustamattomia. Tämä luo valtioille suuren johtamisen ja hallinnan haasteen.

Demokraattisten valtioiden pitää kansalaisten vapauksien ja osallisuuden ohella panostaa enemmän hyvään hallintoon, hallintaan ja päätöksentekoon. Se on koko kriisienhoitokyvyn perusta. Valtion hyvä hallittavuus luo kyvykkyyksiä, joilla yhteiskunnat, yritykset ja kansalaiset menestyvät.

Valtiotasoinen hyvä hallinta toteutuu eri osa-alueilla. Niitä ovat johtaminen ja ennakointi, lait ja päätöksenteko, institutiot, julkinen talous ja rahoitus, toimivat markkinat, globaali vaikutus ja maine sekä ihmisten kehitys.

Suomi on kärkipäässä Chandlerin 104 maailman valtion hyvää hallintoa koskevassa vertailussa (Chandler Institute 2023). Vaikka Suomi on hyvän hallittavuuden kärkeä, huomio kiinnittyy lakien säätämiseen ja lainsäädäntöympäristön hallintaan. Siinä Suomi on vasta sijalla 35. Suomen kyvyssä saada aikaan laadukasta lainsäädäntöä on näin ollen ongelmia. Lainsäädäntöprosessi on selvä kipukohta Suomen muuten hyvässä valtion hallittavuudessa. Ongelmia ovat esimerkiksi lausuntojen ja kuulemisten kapeus ja ajoitus, prosessin läpinäkyvyys, valmisteluresurssien pula ja työkuormat, lakien vaikeaselkoisuus,

puutteelliset vaikutusarvioinnit sekä jälkiarvioinnin vähäisyys.

OECD ja useat maailman maat ovat panostaneet 2000-luvulla huomattavasti niin sanottuun avoimeen hallintoon, joka tarkoittaa kansalaisten tiedonsaannin ja osallisuuden jatkuvaa ja johdonmukaista kehittämistä. OECD määrittelee avoimen hallinnon toimintakulttuurina, joka perustuu innovatiiviseen ja kestäväan poliittiseen päätöksentekoon ja toimintamalleihin, joita kannattelevat läpinäkyvyys, tilivelvollisuus ja osallisuus. Poliitiikan demokraattisen avoimuuden lisääminen on nähty keinona lisätä julkisen sektorin responsiivisuutta, yhteiskunnan luottamusta sekä harjoitetun politiikan vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta samanaikaisesti.

Digitaalisen teknologian edistysaskeleet ovat tulleet tärkeäksi osaksi julkisen sektorin ja poliittisten päätöksentekoprosessien kehittämistä. OECD-maiden hallitukset ovat toteuttaneet enenevässä määrin uudistuksia, joilla kansalaisia, sidosryhmiä, järjestöjä ja yrityksiä mobilisoidaan osallistumaan tehokkaammin julkisen sektorin päätöksentekoon eri tasoilla. Avoimuuden ja osallisuuden välineitä hyödyntäen päättäjät, kansalaiset, elinkeinoelämä ja kansallisyhteiskunnan toimijat voivat olla tiiviimässä yhteistyössä tuottaakseen parempia päätöksiä ja hallintoa.

Avoimen hallinnon tavoitteiden toteuttaminen edellyttää laajaa sitoutumista kaikilta julkisen sektorin tasoilta niin politiikassa kuin virkakunnassa. Se tarkoittaa muun muassa sitä, että kansalaisten oikeudet tiedonsaantiin, kuulemiseen ja osallisuuteen päätöksenteossa on oltava selvästi ja yksiselitteisesti kirjattuna päätöksentekoa koskeviin lakeihin, ohjeisiin ja käytänteisiin. Valtion vastuut on ilmaistava tältä osin selkeästi ja vastuiden toteutumista on valvottava säännöllisesti.

Tiedonsaannin, kuulemisen ja osallisuuden tavoitteet, roolit, tehtävät ja mahdolliset rajoitukset on määritettävä selkeästi ja täsmällisesti. Tuotetun tiedon on oltava

kattavaa, objektiivista, luotettavaa, relevanttia sekä helposti saatavaa ja ymmärrettävää. Kansalaisosallisuus on ajoitettava mahdollisimman aikaiseen päätöksentekovaiheeseen, jotta mahdollisimman moni ratkaisuvaihtoehto on avoinna ja onnistunut toimeenpano voidaan varmistaa.

Aktiiviset, osallistuvat kansalaiset ovat demokratian perusta ja demokraattisen yhteiskunnan ydintoimijoita. Kaikilla kansalaisilla on oltava samat mahdollisuudet saavuttaa tieto, tulla kuulluksi ja osallistua eri kanavia pitkin. Lisäksi on varmistettava, että viranomaiset saavat koulutusta avoimuuteen, osallistamiseen ja ohjeistamiseen sekä erilaisiin teknisiin apuvälineisiin. Hallinnon eri tasojen on koordinoitava avoimuuden ja osallistamisen aloitteita, jotta vältetään päällekkäisyydet ja varmistetaan sekä yhdensuuntainen politiikka että se, ettei turhia kuulemisia järjestetä.

Avoin hallinto edellyttää myös sitä, että viranomaiset kertovat kuultaville ja osallistuville kansalaisille vastuullisesti siitä, miten heidän panostaan käytetään päätöksentekoprosessissa. Julkisen hallinnon on arvioitava avoimuuden ja osallistamisen tarpeita, tavoitteita, toimenpiteitä, kulttuuria, tuloksia ja työvälineitä säännöllisesti ja riippumattomasti. Yhteiskunnat hyötyvät aktiivisista kansalaisista, ja vahvat demokratiat hyödynävät kansalaisten osaamista myös yhteisten ongelmien ratkaisussa. Valtiot voivat aktiivoida kansalaisyhteiskuntaa parantamalla tiedonsaantia ja tukemalla osallisuutta tiedottamalla, kouluttamalla, taitoja parantamalla ja tukemalla kansalaisjärjestöjä.

5.4 Digitaalinen demokratia voidaan tuoda käytäntöön usealla eri tavalla

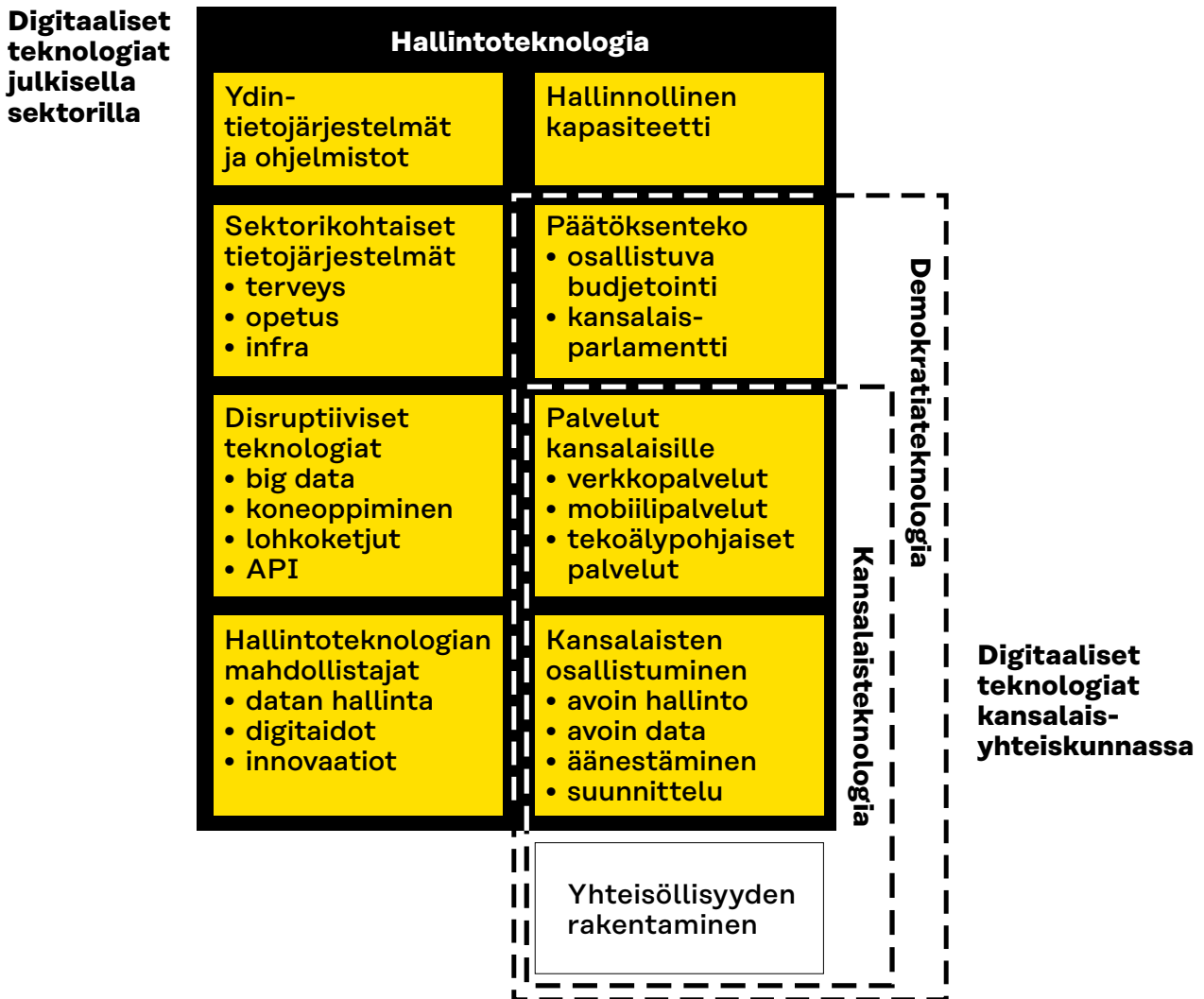
Suomalaisen yhteiskunnan palvelut digitalisoituvat vauhdilla, ja ihmiset viettävät ajastaan yhä suuremman osan digitaalisten laitteiden parissa. Ihmiset haluavat, että palvelujen käyttö on mahdollista olinpaikasta riippumatta, mikä lisää tarvetta digitaalisille palveluille. Suomi onkin yksi maailman kärkimaista julkisten palvelujen digitalisaatiossa, ja kansalaisten digiosaaminen on meillä vahvaa.

Vaikka digiaste on kansainvälisesti vertailtuna korkea, teknologia kehittyä jatkuvasti ja tarjoaa alati uusia mahdollisuuksia, joihin myös julkisen hallinnon on syytä tarttua. Teknologian avulla voidaan samanaikaisesti toteuttaa sekä hallinnon tehostamista että kansalaisten osallistamista.

Hallintoteknologia (GovTech, Government Technology) on koko julkisen hallinnon kattava lähestymistapa julkisen sektorin modernisointiin. Se on teknologian käyttöä ja soveltamista julkisen sektorin, kuten valtion ja viranomaisten, toiminnassa. Kansalaisten ja julkisen hallinnon välistä sekä kansalaisyhteiskunnan sisäistä vuorovaikutusta tukevista teknologioista käytetään käsitteitä demokratiateknologia (DemTech) ja kansalaisteknologia (Civic Tech).

Kaikilla kansalaisilla on oltava samat mahdollisuudet saavuttaa tieto, tulla kuulluksi ja osallistua eri kanavia pitkin.

Kuva 8. Hallintoteknologian ja demokratiateknologian rajapintoja.



Hallintoteknologia kattaa laajan valikoiman teknologisia ratkaisuja ja innovaatioita, joita käytetään julkisen sektorin toimintojen ja palvelujen tuottamiseen sekä tehostamiseen, päätöksenteon digitalisointiin ja läpinäkyvyyden lisäämiseen sekä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden edistämiseen. Kyse on siis teknologiasta, jonka avulla hallinnon sisäistä toimintaa ja prosesseja on mahdollista toteuttaa, uudistaa ja tehostaa. Esimerkkejä hallintoteknologiasta ovat muun muassa hallinnon tietojärjestelmät, digitaaliset julkiset palvelut, prosessien ja projektien

hallintaohjelmistot, tekoäly sekä data-analytiikka.

Hallintoteknologia on muuttanut merkittävästi tapaa, jolla julkinen hallinto toimii ja tuottaa palvelujaan. Jatkuvasti uudistuvat teknologiat tarjoavat mahdollisuuden ajatella myös hallinnon prosesseja uudelleen, eikä nykyisiä toimintatapoja pidä kopioida digitaalisiksi sellaisenaan. Digitaalinen ratkaisu voi olla tehoton ja jopa haitaksi silloin, jos sen taustalla käytössä oleva prosessi ei toimi. Hallinnon prosesseja voidaan yhdistää datan tehokkaan käytön ja

teknologian avulla ja tehdä palveluista yhteen toimivia ja käyttäjälleen sujuvia. Samalla teknologinen kehitys kirittää hallintoa uudistumaan ja auttaa tunnistamaan sen tarjoamia uusia käyttömahdollisuuksia ja tarpeita.

Hallintoteknologian kehityksessä avainasemassa ovat yksityisen sektorin toimijat sekä yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuudet. Yritykset tuovat mukanaan innovaatioita, osaamista ja resursseja, jotka auttavat julkista sektoria kehittämään aikaisempaa tehokkaampia ja edullisempia ratkaisuja sekä kansalaisille helppokäyttöisempiä digitaalisia palveluja.

Demokratia- ja kansalaisteknologian työkaluissa olennaista on, että ne on kytketty osaksi päätöksentekoa. Digitaalinen julkinen hallinto luo puitteet ja demokratia- ja kansalaisteknologia tarjoavat erilaisia ratkaisuja, joilla ihmisten osallistumista ja vaikuttamismahdollisuuksia voidaan lisätä. Moderni digitaalinen hallinto ja hallintoteknologian työkalut ovat siis edellytys sille, että demokratiateknologian työkaluja voidaan kytkeä osaksi hallinnon ja päätöksenteon prosesseja, kuten esimerkiksi lainsäädäntöprosessia. Muussa tapauksessa demokratiateknologian tarjoamat osallistumistyökalut voivat jäädä päätöksenteosta ja hallinnosta kokonaan irrallisiksi.

Edellä viitattujen teknologioiden (Gov Tech, Dem Tech ja Civic Tech) määritelmät ovat monimuotoisia, eivätkä niiden keskinäiset suhteetkaan ole yksiselitteisiä. On myös olemassa työkaluja, jotka voidaan eri käyttötarkoituksen mukaan tulkita sekä hallintoteknologiaa että demokratiateknologiaa. Eroavaisuudet tiivistyvät siihen, että demokratiateknologia on usein varta vasten kehitetty palvelemaan demokratiaa ja vahvistamaan hallinnon ja kansalaisten välistä vuoropuhelua, kun taas hallintoteknologian työkalut on voitu alun perin rakentaa esimerkiksi yritysten tietojärjestelmiksi ja valjastaa vasta myöhemmin julkisen hallinnon käyttöön. Tällaisia voivat olla muun muassa toiminnanohjaus- ja raportointijärjestelmät, toimisto-ohjelmit

ja data-analytiikkaohjelmit. Yhteistä näille kaikille on kuitenkin toiminnan sujuvoittaminen ja palveluiden parantaminen.

Näiden eri teknologioiden kehittämisessä on tärkeää, että julkisen sektorin organisaatiot ja teknologiayritykset tekevät yhteistyötä, jotta parhaat käytännöt ja innovaatiot saadaan hyödynnettyä kestävä ja tehokkaan yhteiskunnan rakentamiseksi. Edellytys digitaalisten osallistumisen ja hallinnon työkalujen toteuttamiselle ovat yhtenäiset, avoimet ja toisiinsa linkitetyt tietoaaineistot. Avoin ja laadukas prosessia koskeva data mahdollistaa myös uusien työkalujen ja sovellusten kehittämisen ja uusien toiminnallisuuksien rakentamisen tälle tietopohjalle (Aula 2022).

Kun puhutaan hallintoteknologiasta ja julkisen sektorin digitalisoinnista, on syytä nostaa esille ja eritellä näistä hankkeista syntyviä kustannuksia ja hyötyjä. Digitaalisen demokratian ja hallinnon kehittäminen tuottaa parhaimmillaan sekä parempaa palvelua kansalaisille että säästää julkisia varoja. Esimerkiksi verohallinnon digitaalisia palveluita on pidetty esimerkkinä siitä, miten investoinnit teknologiaan parantavat asiakaspalvelua huomattavasti ja synnyttävät myös merkittäviä kustannussäästöjä. Hallinnon digitalisointi on usein kallis ja haastava toteutettava lyhyellä aikavälillä, mutta hyvin toteutettuna se laajentaa ja helpottaa kansalaisten palvelua sekä vähentää myös työmääriä ja muita kustannuksia. Pitkällä aikavälillä julkisen talouden säästöjä siis syntyy.

Hallinto- ja demokratiateknologiat ovat merkittäviä ratkaisuja kansalaisen ja yhteiskunnan hyvinvoinnin näkökulmasta. Esimerkiksi digitaalinen lausuntopalvelu luo kansalaisille nopeamman ja helpomman kanavan osallistumiseen. Kun valtion päätöksenteko reagoi kasvavaan kansalaisosallistumiseen, voidaan tehdä parempia päätöksiä ja kehittää palveluita sekä niiden tehokkuutta. Kun kansalainen liitetään entistä tehokkaammilla vaikutuskanavilla valtion prosesseihin, tuottaa se lopulta sekä

parempaa kansalaiskokemusta että parempia lakeja ja hyvinvointia.

Vaikuttavuuden ja palvelukyvyn lisäksi merkittävää hyötyvaikutusta syntyy julkisen hallinnon panospuolella, kuten kustannustehokkuudessa ja tuottavuudessa. Keskeisiä ovat myös valtion palvelu- ja päätöksentekoprosesseihin syntyvät vaikutukset. Merkittävä kehitysaskel on esimerkiksi tekoälyn käyttöönotto, jota voi hyödyntää valtion päätöksenteossa mitä moninaisimmissa tehtävissä, myös lainsäädäntöprosessissa.

Tietointensiivisellä julkisella sektorilla tietotyön automatisointi parantaa ja nopeuttaa tietojen analysointia ja päätöksentekoa huomattavasti, jolloin henkilöstöresursseja voidaan vähentää ja henkilöstöä vapauttaa uusiin tehtäviin. Vastaavaa tuottavuushyötyä on syntynyt siirryttäessä paperisista prosesseista digitaalisiin. Parempi tuottavuus ja kustannustehokkuus johtuvat ennen kaikkea säästöistä henkilöstö- ja muissa kustannuksissa sekä tehokkaammista ja paremmin suunnitelluista prosesseista.

5.5 Viro – digitaalisen osallistumisen edelläkävijä

Viro on yksi Euroopan johtavia maita digitaalisten julkisten palvelujen toimintakykyä ja kehitystä kuvaavan indeksin (DESI) vertailussa (Euroopan komissio 2022). Viro on panostanut kansalaisten digitaalisiin osallistumiskanaviin jo pitkään, ja monet maat ovat ottaneet siitä mallia. Esimerkiksi Suomi on rakentanut oman palveluväylänsä (Suomi.fi) Viron X-Roadin mallin pohjalta. Palveluväylä mahdollistaa yhtenäisten avointen rajapintojen rakentamisen yksityisten ja julkisten organisaatioiden tietojärjestelmiin ja siten tiedon siirtämisen ja yhdistämisen eri järjestelmistä.

Koronapandemia osoitti, että valtion palveluista voidaan tehdä digitaalisia nopealakin aikataululla, jos vain tahtoa on. Tästä esimerkkinä on Euroopan digitaaliset koronapassit. Virossa on tehty pitkään ketterää kehittämistä teknologian hyödyntämisessä valtion tasolla. Virolaisilla on myös korkea luottamus valtionhallintoon. Digitaaliset kansalaispalvelut ovat helpottaneet ihmisten elämää ja todistaneet, että niiden avulla on voitu vähentää myös byrokratiaa ja korruptiota.

Virossa digitaalisen muutoksen onnistumisen avaimina pidetään muun muassa sitä, että maahan on luotu vahvat suojatut tiedonvälitysratkaisut. Virossa on investoitu avoimen lähdekoodin ratkaisuihin, ja julkinen ja yksityinen sektori kehittävät palveluita tiiviisti yhdessä. Virossa on otettu käyttöön myös digitaalinen henkilöllisyys, jota käyttää aktiivisesti lähes 98 prosenttia virolaisista (The Estonian Investment Agency 2023). Pakollinen ID-kortti toimii digitaalisen tunnistautumisen välineenä samaan tapaan kuin verkkopankkitunnus Suomessa. Myös digitaalinen äänestäminen tehdään kortin avulla.

EU kehittää parhaillaan yhteistä lainsäädäntöä eurooppalaisille lompakkosovelluksille, jotka mahdollistavat myös digitaalisen henkilöllisyyden. Kehitystyötä tehdään myös Suomessa (Valtiovarainministeriö 2023). Lompakkosovellusta voisi tulevaisuudessa käyttää laajasti yhteiskunnan eri palveluissa koko EU:n alueella.

Virossa on lakiin kirjattuna ”vain kerran” -periaate, jonka mukaan viranomaisen ei voi pyytää yksittäiseltä henkilöltä tietoja, jos ne on annettu jo jollekin toiselle viranomaiselle. Tietoa tarvitsevan viranomaisen tulee siis kääntyä tiedot hallussaan pitävän viraston puoleen. Tällä vältetään tietojen keräämisen ja tallentamisen päällekkäisyys. Toimintatapa on ennen kaikkea ihmislähtöinen.

Viron valtionhallinnon ja lainsäädäntöprosessin osallistumis- ja seurantatyökaluja

Viron yhteiskehittämislusta lainvalmistelussa

Viron oikeusministeriö ja valtioneuvoston kanslia kehittävät uutta lainsäädäntöprosessin yhteiskehittämisyjärjestelmää (Riigi koosloome keskkond), johon on tarkoitus rakentaa myös laajan yleisön osallistumistoimintoja sekä julkinen näkymä. Alustan ensisijainen käyttötarkoitus on tukea lainvalmistelua, sillä se mahdollistaa valmistelijoille dokumenttien yhteistyöstön samanaikaisesti. Virkamiehet voivat työstää samaa

tekstiä eri ministeriöissä ja parlamentissa sekä ulkopuolisten asiantuntijoiden ja sidosryhmien kanssa läpi päätöksentekoprosessin kaikkien vaiheiden. Yhteiskehittämislustan tavoitteena on tehdä valmistelusta avoimempaa, läpinäkyvämpää ja innovatiivisempaa. Alustasta on tehty prototyyppi ja sitä on myös pilotoitu. Se ei kuitenkaan ole vielä virallisesti käytössä. (Karmen 2023.)

Viron kansallisen digitaalisen identiteetin mobiilipalvelu mRiik

Virossa on kehitteillä valtion oma mobiilisovellus nimeltä mRiik. Sen tavoitteena on tuoda passi, henkilökortti ja ajokortti puhelimeen. Sovellus perustuu digitaalista hallintoa aktiivisesti kehittäneen Ukrainan Diia-palveluun ja sen koodiin. Ukrainassa kaikki valtion palvelut ja asiakirjat ovat olleet saatavilla yhdestä sovelluksesta jo vuodesta 2020 alkaen. Sen ansiosta Ukrainan hallinnon organisaatiot ovat pysyneet toimintakykyisinä myös sodan aikana.

mRiik-palveluun pyritään saamaan henkilö- todistusten lisäksi kaikki valtion portaalin (eesti.ee) kautta toimivat digitaaliset palvelut. Sovellus oli syksyllä 2023 testausvaiheessa.

Osana mRiik:iä on kehitetty tekoälypohjainen virtuaaliassistentti, Bürokratt. Sen avulla julkisia palveluja voi käyttää äänipohjaisesti ja viranomaisiin voi olla yhteydessä vuorokauden ympäri. Tavoitteena on parantaa Viron julkisten palvelujen käyttäjäystävällisyyttä ja saavutettavuutta.

Viron kansalaisaloitepalvelu Rahvaalgatus

Rahvaalgatus.ee on verkkosivusto kansalaisaloitteiden tekemiseen. Vuonna 2015 käyttöön otetun sivuston kautta kansalaiset voivat tehdä aloitteita, työstää niitä yhdessä ja saada sivuston kautta palautetta, kun aloite etenee. Virossa kansalaisaloite lähetetään parlamentille, kun aloite on kerännyt vähintään 1000 allekirjoitusta yli 16-vuotiailta Viron kansalaisilta. Sivustolla on myös kuntatason aloitemahdollisuus. Sivusto on

synkronoitu Viron parlamentin eli Riikikogun kanssa. Jos Riigikogu päivittää tietoja omilla verkkosivuillaan, niin aloite päivittyy automaattisesti Rahvaalgatus.ee-sivustolle yhdessä asiaan kuuluvien tiedostojen kanssa. Viron kansalaisaloitepalvelu on Suomen vastaavaa Kansalaisaloite.fi-palvelua vuorovaikutteisempi tarjoten yhteisluontivaiheen aloitetta laatiessa.

5.6 Tekoäly voi tehostaa lakien valmistelua ja päätöksentekoa

Lainsäädäntöprosessin avoimuutta ja kansalaisten osallistumista voidaan parantaa monenlaisilla digitaalisilla työkaluilla. Niiden avulla lainsäädäntöä ja päätöksentekoa on mahdollista seurata helpommin ja näin koko prosessista tulee saavutettavampi. Työkalut eivät itsessään toteuta kansalaisten osallistumista, mutta ne voivat merkittäväällä tavalla tukea kansalaisten kykyä ymmärtää ja vaikuttaa lainsäädäntöprosessiin ja päätöksentekoon haluamallaan tavalla.

Tekoäly ja sen nopea kehitys tuovat mukanaan valtavasti uusia mahdollisuuksia. Tekoäly liittyy jo lähes kaikkeen ja on luonut aivan uudenlaisia mahdollisuuksia myös päätöksentekoprosessien ja lainsäädäntötyön avuksi. Julkisen sektorin organisaatiot hyödyntävät yhä enemmän analytiikkaa ja tekoälyä parantaakseen palveluidensa laatua ja tehokkuutta. Näiden teknologioiden avulla voidaan ennustaa tulevia tarpeita, mikä myös auttaa organisaatioita tekemään parempia päätöksiä.

Julkisessa hallinnossa on erityisesti huomioitava, että tekoälyn hankintaan, hallintaan ja auditointiin on riittävästi osaamista sekä selkeät vastuut, prosessit ja toimintamallit. Mistä ja keneltä tekoäly hankitaan? Millaisella datalla sitä on opetettu ja kenen arvomaailmaa se kuvastaa? On myös huolehdittava siitä, ettei tekoälyn suhteen keskitetä digitaalista valtaa, vaan hallinnon prosessit ovat myös tekoälyn suhteen suomalaisten käsissä.

Vastuukysymyksiin on kiinnitettävä erityistä huomiota etenkin silloin, kun tekoälyä käytetään automaattiseen päätöksentekoon. Jos tekoälyä hyödyntävä järjestelmä tekee viranomaispäätöksen, kenellä on viime kädessä vastuu siitä, kun järjestelmän on luultavasti toimittanut jokin yksityinen taho? Entä miten taataan riittävä läpinäkyvyys ja kansalaisten luottamus

viranomaisprosessiin ja tekoälyä hyödyntävään julkiseen palveluun? Teknologian ohella tekoälyn hyödyntämisessä onkin vähintään yhtä tärkeää miettiä toimintamallia sekä viestintää.

Noin kymmenen prosenttia maailman parlamenteista oli vuonna 2020 omaksunut tekoälypohjaisia teknologioita, joista kuusi prosenttia oli käytössä lainvalmistelussa (Inter-Parliamentary Union 2020). Erityisesti koronapandemia on vauhdittanut parlamenttien teknologista murrosta.

Maailmalla on tehty erilaisia arvioita siitä, miten hallinnosta voidaan säästää, kun tekoälyyn investoidaan riittävästi. Tekoälyyn pohjautuvien työkalujen sisällyttäminen julkisen hallinnon prosesseihin lisää työn tehokkuutta ja voi poistaa päällekkäistä ja manuaalista työtä. Sen käyttöön liittyy myös riskejä, mutta parhaassa tapauksessa tekoäly antaa työkaluja demokraattisten prosessien parantamiseen ja demokratian vahvistamiseen.

Tekoälyratkaisujen avulla on mahdollista lisätä myös rakentavaa poliittista kansalaiskeskustelua. Tekoäly voi tehdä yhteenvetoja kansalaisten mielipiteistä ja tuoda näkyviin konsensuksen. Sitra on esimerkiksi tuonut Suomeen tekoälypohjaisen Polis-alustan, jonka tarkoitus on mahdollistaa rakentava mielipiteiden vaihto valitun aihepiirin ympärillä (Lovio 2023).

Poliitikkojen työssä tekoäly voi esimerkiksi auttaa tiivistämään kansalaispalautetta ja tunnistamaan toistuvia mielipiteitä. Tekoäly voi vähentää mekaanista työtä ja sujuvoittaa työntekoa. Tekoäly voi käsitellä valtavia tietomääriä, minkä ansiosta se voi auttaa päättäjiä tunnistamaan yhteiskunnallisia ongelmia, tuomaan niistä esiin uutta tietoa tai syventämään poliitikkojen omaa tietämystä.

Päätöksentekoprosessissa tekoälyä voidaan hyödyntää, ainakin soveltaen, monessa sen eri vaiheessa, kuten lain tai muun sääntelyn tarpeen tunnistamisessa, taustatiedon kokoamisessa, lakitekstien muotoilussa, päätöksenteon tukena ja

täytäntöönpanossa sekä vaikutusten arvioinnissa. Maailmalla on jo paljon esimerkkejä siitä, miten tekoäly on jo osin korvannut vaikkapa juristien työtä. Tekoälyn käytöstä juristien apuna on toimivia mutta myös varoittavia esimerkkejä (Mann 2023; Milmo, 2023) ja sen käyttö kehittyy koko ajan.

Parlamenteissa eri puolilla maailmaa tekoälyä käytetään esimerkiksi lakitekstien ja erilaisten dokumenttien käsittelyssä, luokittelussa ja analysoinnissa. Suomessa eduskunta käyttää puheentunnistusteknologiaa pöytäkirjatoimiston työn tukena. Tekoäly ja teknologiset ratkaisut kehittyvät jatkuvasti, joten uudet käyttötavat lisääntyvät tulevaisuudessa. Yksi tärkeä huomio lainsäädäntötyön ja päätöksenteon kontekstissa on se,

että teknologia ei saa olla itsetarkoitus, vaan se tulee nähdä keinona vahvistaa hyvää hallintoa ja keinona ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia. (Euroopan parlamentti 2023). Sen käytöllä eri konteksteissa on myös oltava sekä kansalaisten että virkahenkilöiden hyväksyntä.

Muun muassa OECD on tuonut esille huolen siitä, kuinka Suomen julkinen hallinto osallistaa liian vähäisesti, liian myöhään ja liian kapea-alaisesti kansalaisia ja kansalaisyhteiskuntaa digitalisaatiohankkeissa ja -politiikassa (OECD 2022). Tekoälyn käyttöönotto tulee tehdä siten, että riittävästä läpinäkyvyydestä huolehditaan ja kansalaiset ja virkahenkilöt otetaan mukaan tekoälyn käytön ja sisällön suunnitteluun.

6. Kehittämissuosituksia

Ihmisten oikeus tulla kuulluksi itseään koskevassa päätöksenteossa on demokraattisen oikeusvaltion perusedellytys ja luottamuksen perusta. Julkisen vallan tehtävä on edistää sitä. Ollakseen aidosti kansalaislähtöinen, avoin ja vuorovaikutteinen, julkinen hallinto ja päätöksentekijät tarvitsevat uusia digitaalisia ratkaisuja, jotta ihmiset voivat seurata lakien laatimista ja saavat tietoa osallistumisen mahdollisuuksista valmistelun eri vaiheissa.

1 Valtioneuvostossa ja eduskunnassa lisätään vuoropuhelua kansalaisten kanssa myös vaalien välillä.

Kansalaisille tarjotaan enemmän tietoa lakien laatimisesta ja osallistumisen mahdollisuuksista. Lakien laatimisen kaikissa vaiheissa huomioidaan kansalaisten ääni ja tarpeet sekä käydään aitoa vuoropuhelua päätettävänä olevista asioista. **Kun lakiehdotuksia ja poliittisia painopisteitä laaditaan, ihmisiä rohkaistaan osallistumaan keskusteluun** sekä sosiaalisten että teknisten osallistumisen innovaatioiden avulla. Kansalaisten osallistumista tukevien demokratia-innovaatioiden, kuten avoimien keskustelufoorumien, kansalaispaneelien tai digitaalisten keskustelualustojen (esim. Polis-alusta) käyttöä edistetään ja ne integroidaan osaksi lainsäädäntöprosessia.

2 Lainsäädäntöprosessista tuotetaan ihmisille selkeä kokonaiskuva.

Yksittäisestä lakiehdotuksesta tai prosessivaiheesta kertomisen sijaan ihmisille tulee tarjota yksinkertainen ja selkeä kokonaiskuva lainsäädäntöprosessista ja sen eri vaiheista.

Prosessista tulee laatia kansalaisille selkeä palvelupolku, josta käy ilmi kaikki vuorovaikutusmahdollisuudet. Lainsäädäntöprosessia kehitetään kansalaislähtöisesti sekä ministeriöiden ja eduskunnan organisaatorajat ylittävästi esimerkiksi palvelumuotoilun menetelmin.

3 Luodaan digitaalinen lakien seurantapalvelu kansalaisille.

Kansalaisten mahdollisuuksia seurata lakien laatimista ja osallistua niiden laatimiseen lisätään digitaalisen palvelun avulla. Käytännössä tämä tarkoittaa mobiilisovellusta tai mobiilisivustoa, joka kokoaa lakien laatimisen seurannan ja osallistumisen paikat yhteen ”seuraa posti-pakettia”- tai ”junat kartalla”-tyyppiseen palveluun. **Kokoavan digitaalisen palvelun kautta ministeriöt ja eduskunta voisivat käydä vuoropuhelua kansalaisten kanssa esimerkiksi**

valmistelussa olevasta lakiehdotuksesta, päätöksenteon etenemisestä ja kansalaisten näkemysten käsittelystä. Demokratiaa tukeva osallistumispalvelu voitaisiin toteuttaa esimerkiksi osana Demokratia.fi -verkkosivustoa. Kun palvelua luodaan, olisi syytä selvittää mahdollisuudet integroida siihen myös muita valtion, hyvinvointialueiden ja kuntien palveluja.

4 Valtioneuvosto ja eduskunta kehittävät yhteistyössä ja kokonaisuutena lainsäädäntöprosessin toimivuutta ja johdettavuutta.

Valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistyötä on parannettava, jotta lainsäädäntöprosessin toimivuutta ja johdettavuutta voidaan kehittää. Lainsäädäntöprosessia ohjataan ja kehitetään yhtenä, järjestelmällisesti johdettuna kokonaisuutena. Yksittäisten ja toisistaan irrallisten toimenpiteiden sijasta kehitetään koko lainsäädäntöprosessin toimivuutta niin, että se ulottuu yhtenäisenä ketjuna valtioneuvostosta eduskuntaan. **Toisin kuin nykyään, kehittäminen ei saa pysähtyä ministeriöiden rajoille tai eduskunnan ja valtioneuvoston väliin.** Samalla prosesseja sujuvoitetaan ja sekä kansalaiskokemusta että kansalaislähtöisten toimintatapojen vaikuttavuutta arvioidaan säännöllisesti. Tällä hetkellä jopa kansanedustajien on vaikea seurata lakien etenemistä, mikä tekee työn ennakoivuudesta haasteellista. Lainsäädäntöprosessin eri vaiheiden yhteentoimivuutta voidaan tukea tietojärjestelmien avoimilla rajapinnoilla, avoimilla ja yhdistettävillä data-aineistoilla sekä yhtenäisillä kirjaamiskäytänteillä, kuten määrittelemällä jokaiselle laille oma prosessitunnuksensa.

5 Kansalaisen mahdollisuuksia seurata ja vaikuttaa kansallisten EU-asioiden käsittelyyn vahvistetaan.

Nyky muodossaan kansalaisen mahdollisuus seurata EU-asioita on lähes mahdotonta. Kansallisessa valmistelussa olevien EU-asioiden käsittelyn läpinäkyvyyttä ja seurattavuutta sekä ihmisten osallistumismahdollisuuksia tulee parantaa. Valtioneuvostossa ja eduskunnassa lisätään oikea-aikaista ja ennakoitavaa kansalaisvuoropuhelua EU-asioiden valmistelussa. **Tiedon saatavuuden parantamiseksi EU-asiat näkyisivät vastaisuudessa myös Hankeikkuna.fi -verkkopalvelussa kansallisten lakihankkeiden tavoin.**

6 Virkavalmistelun ja poliittisen ohjauksen vuorovaikutuspaikkoja selkeytetään.

Lainsäädäntöprosessia tulee kehittää kokonaisuutena, poliittinen prosessi mukaan lukien. Lakihankkeiden valmistelun eri vaiheissa virkahenkilöt tekevät työtään virkavastuulla ja poliitikot antavat puolestaan poliittista ohjausta. Poliittisen neuvottelun ja poliittisten linjausten toteutustavat vaihtelevat kuitenkin hallituskoalitiointain ja puolueittain. **Poliittisen ohjauksen käytänteet, yhteys ja ajankohdat muodolliseen lainsäädäntöprosessiin tulee kuvata ja laatia opas esimerkiksi uusien päättäjien ja virkahenkilöiden perehdyttämismateriaaliksi.** Tämä auttaisi sekä virkahenkilöitä että päätöksentekoa. Samalla se helpottaisi kansalaisia ja muita sidosryhmiä lakihankkeiden etenemisen seurannassa sekä avaisi lakien laatimiseen liittyviä vastuita ja rooleja.

7 Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia edistetään myös poliittisessa ohjauksessa.

Poliitikot ja viranhaltijat valtioneuvostosta eduskuntaan ovat yhdessä vastuussa avoimesta ja laadukkaasta päätöksenteosta. Poliitikkojen ja kansalaisten demokraattisen vuoropuhelun tulee olla jatkuvaa lakien laatimisen eri vaiheissa, ja myös poliittisten päätöksentekijöiden on otettava vastuuta ihmisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämisestä. Tämä edellyttää poliittisen prosessin julkisuutta ja avaamista siten, että kansalaiset tietävät oikean ajankohdan ja mahdolliset osallistumis- ja vaikuttamistavat myös poliittisessa ohjauksessa.

8 Suomesta tehdään lainsäädäntöprosessin digitaalisuuden edelläkävijä.

Digitalisaation, automatisaation ja tekoälyn avulla on mahdollista tehostaa lainsäädäntöprosessin tiedonhallintaa, lisätä päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja sujuvoittaa lakien laatimista. Datan ja tekoälyn avulla on helpompi arvioida, ennakoida ja kehittää lainsäädäntöprosessien toimivuutta. Digitalisoimalla lainsäädäntö- ja päätöksentekoprosesseja on mahdollista vähentää manuaalista työtä, mikä tukee osaltaan ministeriöiden ja eduskunnan työn tehokkuutta ja tuloksellisuutta.

9 Mahdollistetaan datan avoimuus sekä tiedon liikkuvuus ja yhdistettävyyys eri järjestelmien välillä.

Lainsäädäntötyön johtamista tietoon ja dataan perustuen vahvistetaan. Tiedon avoimuudella ja liikkuvuudella eri järjestelmien välillä mahdollistetaan kaikille yhtenäinen tietopohja. Tietopohjan vahvistamiseksi tietojärjestelmien rajapintoja ja raportointia kehitetään, datan yhtenäisyyttä, yhdistettävyyttä ja visualisointia parannetaan sekä lisätään asioiden kirjaamista järjestelmiin mahdollisimman automaattisesti ja systemaattisesti. Yhtenäiset, avoimet ja toisiinsa linkitettävät data- ja tietoaineistot mahdollistavat paitsi säädösjohtamisen myös kansalaisten digitaalisen osallistumis- ja seurantapalvelun toteuttamisen.

Sanasto

Algoritmi - Algoritmi on tietojenkäsittelyssä käytetty termi, joka viittaa tiettyyn laskentamalliin ja toimintaohjeisiin eli koodiin, joka on suunniteltu suorittamaan tietty tehtävä tai ratkaisemaan tietty ongelma. Algoritmit ovat perusta tietojenkäsittelylle, ohjelmoinnille, verkoille ja tietokoneiden toiminnalle yleisesti.

Avoim data - Avoimella datalla tarkoitetaan sellaista yleensä digitaalista ja verkossa olevaa koneellisesti käsiteltävissä olevaa tietoa, joka on vapaasti käytettävissä ja jaeltavissa kaikille ilman rajoituksia. Avoimen datan periaatteisiin kuuluu, että tiedot ovat helposti saavutettavissa, vapaasti käytettävissä ja että niitä voidaan käyttää uudelleen ilman merkittäviä rajoituksia.

Avoim päätöksenteko - Avoimella päätöksenteolla viitataan päätöksentekoprosessiin, joka on avoin ja läpinäkyvä kaikille asianosaisille ja sidosryhmille. Tämä tarkoittaa, että päätöksentekoon osallistuvat tahot jakavat avoimesti tietoa päätöksentekoprosessista, sen taustalla olevista tiedoista, päätöksentekokriteereistä ja itse päätöksenteosta. Avoin päätöksenteko mahdollistaa myös kansalaisten osallistumisen päätöksentekoon.

Data - Tietoa, joka on koneellisesti käsiteltävässä muodossa ja se on tallennettu tietokantaan tai muuhun tallennusvälineeseen. Dataa kerätään yleensä tietokonepalvelimille, ja tieto on kerätty verkossa asioivilta kansalaisilta. Datasta voidaan tuottaa, analysoida ja tulkita tietoa, jota käytetään päätöksenteossa, suunnittelussa, toiminnan ohjaamisessa, palveluissa ja muussa käytännön toiminnassa. Data on informaation ja tiedon perusrakennuspalikka.

Data-analyysi - Data-analyysi on prosessi, jossa käsitellään, tulkitaan ja tarkastellaan suurta määrää tietoa (dataa) tarkoituksena saada siitä hyödyllistä tietoa, laskea tunnuslukuja, paljastaa trendejä, löytää syy-seuraussuhteita ja tehdä päätöksiä. Data-analyysin tavoitteena on jalostaa raakadataa merkitykselliseksi ja hyödylliseksi tiedoksi. Data-analyysi toteutetaan tietokoneilla ja tapahtuu nykyisin usein tietoverkoissa.

Deliberatiivinen demokratia - Deliberatiivinen demokratia viittaa politiikan ja päätöksenteon muotoon, jossa keskustelu, julkisuus ja harkittu pohdinta ovat keskeisiä osia päätöksentekoprosessia. Deliberatiivisessa demokratiassa päätöksiä ei tehdä ainoastaan äänestämällä, vaan siihen liittyy laaja osallistuminen, vuoropuhelu ja keskustelu eri sidosryhmien ja kansalaisten välillä. Suomenkielisenä synonyyminä puhutaan usein puntaroivasta tai keskusteleavasta demokratiasta.

Demokratia.fi - Demokratia.fi on oikeusministeriön ylläpitämä verkkopalvelu, joka kokoaa yhteen julkiset demokratiaverkkopalvelut ja -sivustot. Niitä ovat mm. kansalaisaloite.fi, lausunto.fi, otakantaa.fi, kuntalaisaloite.fi, Suomi.fi sekä avoinhallinto.fi.

Digitaalinen kansalaisuus - Digitaalinen kansalaisuus tarkoittaa muuttuvan ja uudistuvan digitaalisen maailman luomaa uutta ja erilaista kansalaisosallistumista sekä kasvualustaa uuden demokratian avauksille kuten someliikkeille, valtion laajemmalle tiedon jakamiselle, deliberatiiviselle vaikutukselle, osallistuvalla budjetoinnilla, digidemokratian keskustelufoorumeille sekä suoran demokratian vaikutuskanaville. Digitaalinen kansalaisuus toteutuu

uudessa mediaekosysteemissä kuten sosiaalisessa mediassa, mutta myös demokratia- ja hallintoteknologiassa, ja se muuttaa perinteisen kansalaisuuden olemusta, kansalaisten ja päättäjien suhdetta sekä demokratiaa ylipäätään.

Digitalisaatio - Digitalisaatio tarkoittaa perinteisten toimintojen, prosessien tai palveluiden muuttamista sähköiseen muotoon tai niiden korvaamista digitaalisilla ratkaisuilla ja teknologioilla. Digitalisaatio viittaa yleiseen globaaliin kehitykseen, jossa tietokone-, data- ja verkkopohjaiset palvelut korvaavat perinteistä tuotantoa ja palveluita.

Hallinta (governance) - Hallinta tarkoittaa valtion kokonaisohjausta ja hallintoa. Se liittyy tapaan, jolla organisaatiot, yhteiskunnat tai muut toimijat järjestävät ja hallitsevat itseään. Hallinta-käsitettä käytetään usein kuvaamaan päätöksentekoprosesseja, vastuunjakoja, sääntöjä ja muita rakenteita, jotka ohjaavat toimintaa ja varmistavat, että se tapahtuu tehokkaasti ja vastuullisesti. Hallinnon sijaan hallinta korostaa enemmän valtiokokonaisuutta ja sen kokonaishallintaa.

Hallintoteknologia (government technology, govtech) - Hallinto- tai hallintateknologia viittaa teknologian käyttöön ja soveltamiseen julkisen sektorin, kuten valtion ja viranomaisten, toiminnassa. Se kattaa laajan valikoiman teknologisia ratkaisuja ja innovaatioita, joita käytetään julkisen sektorin päätöksenteon digitalisointiin, toimintojen tehostamiseen, läpinäkyvyyden lisäämiseen, palvelujen parantamiseen ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden edistämiseen. Se tarkoittaa mm. digitaalisia julkisia palveluita, avointa hallintoa, prosessien ja projektien hallintaa, tietoturvaa, digitaalista valvontaa ja sääntelyä, tekoälyä sekä data-analytiikkaa. Govtechin kansainväliset lähikäsitteet on Civtech ja Demtech.

Hallituksen esitys (HE) - Hallituksen esitys tarkoittaa valtioneuvoston yleisistunnon eduskunnalle antamaa esitystä, jossa ehdotetaan yhden tai useamman lain muuttamista tai uutta lakia.

Hankeikkuna.fi - Valtioneuvoston hankeikkuna on ministeriöiden sisäinen hankehallinnan verkkopalvelu, jossa on tiedot myös lainsäädäntöhankkeista. Palvelusta voi hakea tietoa hankekohtaisesti, teemoittain tai ministeriöittäin. Hankkeista löytyvät linkit keskeisiin asiakirjoihin, viimeisin tieto hankkeen etenemisvaiheesta sekä vastuuhenkilöiden tiedot. Hankeikkunalla on myös julkinen käyttöliittymä eli tiedot julkaistaan osittain myös valtioneuvoston ja ministeriöiden verkkosivuilla.

Kansalaisaloite.fi - Kansalaisaloite on kansalaisten suoran vaikuttamisen menetelmä, jolla voi ehdottaa uutta lakia, muutosta olemassa olevaan lakiin tai olemassa olevan lain kumoamista. Kansalaisaloite voi edetä eduskunnan käsittelyyn, jos se saa vähintään 50 000 allekirjoitettua kannatusilmoitusta puolen vuoden kuluessa siitä, kun aloite on rekisteröity kansalaisaloite.fi-verkkopalveluun.

Kansalaisen palvelupolku - Kansalaisen palvelupolku tarkoittaa lainsäädäntöprosessin paikkoja, vaiheita, mahdollisuuksia ja kanavia, joiden avulla kansalainen voi osallistua lakien valmisteluun sekä saada tietoa lakien laatimisesta. Lainsäädäntöprosessin kehittämisen visiossa kansalaisen palvelupolku on ajateltu toteuttaa digitaalisesti verkkopalveluna tai mobiilivälineinä.

Kansalaiskokemus - Kansalaiskokemus viittaa yksilön kokemukseen ja vuorovaikutukseen julkisen sektorin palveluiden, prosessien ja päätöksenteon kanssa. Se kuvastaa, kuinka hyvin julkiset palvelut vastaavat kansalaisten tarpeisiin ja odotuksiin sekä millaisen vaikutuksen julkisen sektorin toiminta jättää kansalaisiin. Hyvään kansalaiskokemukseen julkisessa palvelussa kuuluvat helppokäyttöisyys, saavutettavuus, tehokkuus, osallisuus, selkeys ja luottamus.

Kansalaislähtöinen - Kansalaislähtöinen tarkoittaa lähestymistapaa, jossa otetaan huomioon kansalaisten näkemykset, tarpeet ja osallistuminen päätöksenteossa, palvelujen suunnittelussa ja muissa yhteiskunnallisissa toimissa. Kansalaislähtöisyys korostaa kansalaisten osallistumista ja kuulemista päätöksenteossa sekä pyrkii varmistamaan, että yhteiskunnalliset toimenpiteet heijastavat laajemman yhteisön tarpeita. Avoin tiedonvaihto ja vuorovaikutus kuuluvat kansalaislähtöisyyteen.

Kokonaisjohtaminen - Kokonaisjohtaminen on lainsäädäntöprosessin johtamista hallittuna kokonaisuutena. Se tähtää lainsäädäntöprosessin mahdollisimman hyvään laatuun, vaikuttavuuteen, tehokkuuteen sekä prosessin hyvään suunnitteluun, työmäärän mitoittamiseen ja arviointiin. Kokonaisjohtaminen on vastakohta pistemäiselle ja sirpaleiselle prosessille ja päätöksenteolle.

Kuuleminen - Kansalaisen kuuleminen tarkoittaa prosessia, jossa hallitus, viranomaiset tai muut päättävät tahot pyrkivät saamaan kansalaisten mielipiteet, näkemykset ja palautteen päätöksentekonsa tueksi. Kuuleminen on lainvalmistelun esivalmistelun tärkeä vaihe. Tämä voi tapahtua eri tavoilla, kuten avoimien kuulemisten, kyselyjen, työpajojen ja julkisten foorumien kautta tai verkossa.

Lainsäädäntöohjelma - Hallituksen lainsäädäntöohjelmassa on alustavat tiedot hallitusohjelmaa toteuttavista ja muista keskeisistä lakihankkeista. Esimerkiksi pääministeri Orpon hallitus laatii vaalikaudelle 2023–2027 lainsäädäntöohjelman ja vahvistaa lainsäädäntösuunnitelmat eduskunnan istuntokausittain.

Lainsäädäntöprosessi - Lainsäädäntöprosessi kuvaa lainsäädäntöhankkeen vaiheita hankkeen aloitteesta lain vahvistamiseen. Prosessin päävaiheet voidaan jakaa seuraavaan kolmeen osaan: lain valmistelu valtioneuvostossa, lain käsittely eduskunnassa ja lain vahvistaminen. Lainsäädäntöprosessiin osallistuu poliittisia toimijoita (mm. hallitus, ministeri), virkahenkilöitä (mm. kansliapäällikkö, lainvalmistelija) sekä sidosryhmien edustajia (mm. etujärjestöt, kansalaiset)

Lainsäädäntösuunnitelma - Lainsäädäntösuunnitelma sisältää ajantasaisen tiedon hallituksen esityksistä, jotka hallitus on suunnitellut annettaviksi eduskunnalle kullakin eduskunnan istuntokaudella. Suunnitelma kertoo hallituksen esitysten valmistelutilanteen ja arvion ajankohdasta, jolloin valtioneuvosto käsittelee lakiesityksen ja päättää sen antamisesta eduskunnalle.

Lausuntomenettely - Perusvalmistelun jälkeen luonnoksesta hallituksen esitykseksi pyydetään kirjallisia lausuntoja sidosryhmiltä. Näin toimitaan yleensä silloinkin, kun sidosryhmiä on eri tavoin jo kuultu esi- ja perusvalmistelun aikana.

Lausuntopalvelu.fi - Lausuntopalvelu.fi on verkkopalvelu, joka tarjoaa mahdollisuuden pyytää ja antaa lausuntoja digitaalisesti. Kaikki julkishallinnon viranomaiset voivat julkaista lausuntopyyntöjä palvelussa. Lausuntoja saavat antaa kaikki organisaatiot ja kansalaiset.

Läpinäkyvyys - Läpinäkyvyys tarkoittaa avoimuutta ja selkeyttä toiminnassa, päätöksenteossa tai tiedon jakamisessa. Se viittaa siihen, että organisaatio, hallitus, yritys tai yksilö toimii avoimesti ja antaa asianomaisille tiedon ja mahdollisuuden ymmärtää, mitä tapahtuu. Läpinäkyvyys edistää avoimuutta ja vastuullisuutta.

Osallistumis- ja seurantapalvelu - Osallistumis- ja seurantapalvelu tarkoittaa digitaalisia työkaluja, joiden avulla kansalaiset voivat seurata lakien laatimista ja osallistua päätöksentekoon. Tällaisia palveluita ovat mm. Hankeikkuna.fi, Lausuntopalvelu.fi ja Kansalaisaloite.fi. Osallistumis- ja seurantapalvelu viittaa myös kehitteillä olevaan mobiilisovellukseen ja Sitran tekemään prototyyppiin, jolla kansalaiset voisivat helposti ja nopeasti seurata ja vaikuttaa lainvalmisteluun ja muuhun päätöksentekoon sekä julkisiin palveluihin.

Osallisuus - Osallisuus tarkoittaa yksilön tai ryhmän aktiivista ja merkityksellistä osallistumista yhteisönsä, organisaationsa tai yhteiskunnan toimintaan. Osallisuus tarkoittaa mukaan ottamista ja huomioon ottamista. Osallisuus sisältää ajatuksen siitä, että jokaisella on mahdollisuus vaikuttaa, tulla kuulluksi ja olla osa päätöksentekoprosesseja varsinkin itseään koskevissa asioissa. Se liittyy vahvasti yhteisöllisyyteen, tasa-arvoon ja monimuotoisuuteen.

Otakantaa.fi - Otakantaa.fi on kansalaisten, järjestöjen ja viranomaisten keskinäistä vuoropuhelua ja osallistumista tehostava verkkopalvelu, josta vastaa oikeusministeriö. Palvelu helpottaa kansalaisvaikuttamista ja tiedonsaantia sekä lisää päätösten valmistelun ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä sekä parantaa niiden laatua.

Pistemäinen - Pistemäisyys viittaa vallitsevaan tapaan, jolla kansalaisia ja kansalaisryhmiä nykyisin Suomessa kuullaan ja osallistetaan lainvalmistelussa. Esimerkiksi sidosryhmien kuuleminen on tutkimuksissa todettu pistemäiseksi, hajanaiseksi, passiiviseksi ja liian myöhään toteutetuksi. Myös vaikutusarviointien tekeminen on todettu pistemäiseksi. Pistemäisiä voivat olla myös hallinnon kehittäminen, digitaaliset työkalut ja osallistumiskanavat.

Portaali - Portaali viittaa yleensä verkkosivustoon tai alustaan, joka tarjoaa käyttäjilleen pääsyn erilaisiin resursseihin, palveluihin ja tietoihin yhdessä paikassa. Portaalit ovat usein suunniteltu helpottamaan käyttäjien tiedonhankintaa, yhteistyötä ja pääsyä erilaisiin toimintoihin.

Prosessidata - Prosessidatalla tarkoitetaan lainsäädäntöhankkeen eri käsittelyvaiheista syntyviä lokitietoja, jotka sisältävät aikaleimoja ja muita tapahtumatietoja, kuten tiedon käsittelyvaiheesta ja käsittelyorganisaatio.

Prosessijohtaminen - Prosessijattelussa ja -johtamisessa päämääränä on toiminnan kokonaisvaltainen kehittäminen osaoptimoinnin sijaan. Prosessi on toisiinsa liittyvien tapahtumien ja tehtävien muodostama kokonaisuus, joka alkaa asiakkaan tarpeesta ja päättyy asiakkaan tarpeen tyydyttämiseen.

Prosessilähtöisyys - Prosessilähtöinen viittaa lähestymistapaan tai toimintatapaan, jossa korostetaan prosessien merkitystä ja keskitytään niiden tehokkuuteen, optimointiin ja hallintaan. Prosessilähtöisessä näkökulmassa organisaatiot tai toiminnalliset yksiköt nähdään joukkona keskinäisesti liittyviä prosesseja, ja näitä prosesseja tarkastellaan kokonaisuutena. Linjaorganisaatiota, toimijoita ja toimivaltaa tärkeämpiä ovat syntyvät prosessit ja toiminnan ohjaaminen prosessidata avulla.

Päätöksentekoprosessi - Valtio tekee päätökset politiikan ja hallinnon kysymyksissä päätöksentekoprosessissa kuten lainvalmisteluprosessissa. Prosessin vaiheita ovat mm. ongelman määrittely, tietojen keruu ja analyysi, vaihtoehtojen arviointi ja vertailu, varsinainen päätös, päätöksen toimeenpano sekä seuranta, arviointi ja valvonta.

Rajapinta - Rajapinta mahdollistaa tiettyyn ohjelmistoon kuuluvan datan tai palveluiden siirtämisen tai käyttämisen muissa tietojärjestelmissä tai sovelluksissa. Avoimella rajapinnalla tarkoitetaan ohjelmointirajapintaa, joka on suunniteltu avoimeksi, helposti käytettäväksi ja ymmärrettäväksi.

Seurattavuus - Ks. saavutettavuus. Päätöksenteon ja lakien laatimisen seurattavuus tarkoittaa, että tiedot valmisteltavista laeista, vastuista, toimijoista sekä prosessista ovat kansalaisten saatavissa avoimesti esim. verkossa. Osallistumis- ja seurantapalvelun suunnittelussa ajatukseen on mm. ollut, että jatkossa lakihankkeiden etenemistä ja sisältöä voisi seurata kuin postipakettia.

Siiloutuneisuus - Siiloutunut hallinto tarkoittaa ministeriöiden, virastojen tai laitosten sisäänpäin kääntyneisyyttä omaan toimialaan ja organisaatioon. Siiloutunut organisaatio ei tee riittävästi yhteistyötä muiden valtion toimijoiden tai yritysten, järjestöjen, muun julkisen sektorin ja kansalaisten kanssa. Pahimmillaan se jopa haittaa muiden toimintaa. Siiloutunut hallinto on tehoton ja verkottumaton, eikä se tunne riittävästi toimintaympäristönsä asioita ja haasteita, mikä johtaa heikkolaatuiseen päätöksentekoon ja virheisiin.

Sektoroituneisuus - Sektoroituneisuus on lähellä siiloutumista ja sirpaleisuutta. Hallinto näyttyy kansalaisen näkökulmasta katsottuna virastoittain siiloutuneelta. Puuttuu yksi kokoava paikka, josta esimerkiksi päätöksentekoa voisi seurata tai josta julkisia palveluita voisi saada helposti.

Suomi.fi - Suomi.fi-verkkopalvelu on hakusivusto, joka auttaa ja opastaa kansalaisia ja yrityksiä arjen asioiden hoitamisessa viranomaisten ja yleishyödyllisten organisaatioiden kanssa. Suomi.fi:ssä on oppaita ja palveluja eri elämäntilanteisiin ja yrityksen elinkaaren eri vaiheisiin.

Säädös - Säädös on oikeusohjeita sisältävä tekstikokonaisuus. Se on yleisnimitys eduskunnan antamille laeille, asetuksille ja niitä alemman asteisille normipäätöksille, kuten viranomaisnormeille. EU-säädöksiä ovat asetukset, direktiivit ja eräät päätökset. Säädöksille on vakiorakenne, joka sisältää nimikkeen, johtolauseen ja yhden tai useamman pykälän sekä voimaantulosäännöksen.

Säädösjohtaminen - Säädösjohtamisella tarkoitetaan säädöspolitiikan täytäntöönpanoa ja lainsäädäntöprosessin seuranta ja lainvalmistelijoiden ohjaamista ja valvontaa sen varmistamiseksi, että ministeriö voi tuottaa korkealaatuista lainvalmistelua ja sääntelyä. Säädösjohtamisessa yhdistyvät poliittisen päätöksenteon prosessi sekä virkahenkilöiden toiminta valtioneuvostossa ja eduskunnassa. Ministeriöt ja eduskunta voivat tuottaa tietoa lainsäädäntöprosessin sisältä, kun taas sidosryhmät, valvontaviranomaiset ja tutkijat voivat tuottaa tietoa prosessin ulkopuolelta. Säädösjohtamisessa tarvitaan tietoa muun muassa resursseista, osaamisesta, prosessien kestoista ja toimivuudesta.

Tehokkuus - Julkisen hallinnon tehokkuus jaetaan tavallisesti tuottavuuteen ja vaikuttavuuteen. Vaikuttavuus tarkoittaa vaikutuksia, joita politiikalla, hallinnolla ja julkisilla palveluilla on ihmisten elämään ja yhteiskuntaan. Tuottavuus viittaa resurssien käytön tehokkuuteen eli siihen, miten paljon julkiset organisaatiot käyttävät panoksia tuotostensa aikaansaamiseen.

Tiedolla johtaminen - Tiedolla johtamisella tarkoitetaan ajantasaiseen ja laadukkaaseen tietoon perustuvaa johtamista ja päätöksentekoa. Tieto pitää sisällään esimerkiksi prosessin vaiheista saatua dataa, tutkimuksia, selvityksiä ja sidosryhmiltä saatuja havaintoja. Ajatuksena on, että kerätyn tiedon perusteella pystytään arvioimaan esimerkiksi lainsäädäntöprosessin toteutumista sekä ennakoimaan eri toimenpiteiden ja tapahtumien syy-seuraussuhteita ja vaikutusta tulevaisuudessa. Tiedolla johtaminen auttaa kehittämään toimintaa ja kohdentamaan voimavaroja sinne, missä niistä saadaan suurin hyöty.

Tietoaineisto - Tietoaineisto viittaa tietoon perustuvaan materiaaliin, joka on kerätty ja tallennettu tietyn tarkoituksen, analyysin tai päätöksenteon tueksi. Tietoaineistot voivat sisältää erilaisia tietomuotoja, kuten tekstiä, numeroita, kuvia, ääntä ja muita mediatyyppejä.

Tietojärjestelmä - Tietojärjestelmä on kokonaisuus, joka koostuu tietokoneista, ohjelmistoista, tietokannoista, laitteistoista, ihmisistä ja prosesseista. Tämä kokonaisuus on suunniteltu keräämään, tallentamaan, käsittelemään ja jakamaan tietoa tietyn organisaation tai tavoitteen tueksi. Tietojärjestelmät voivat vaihdella laajuudeltaan pienistä yksittäisistä sovelluksista suuriin organisaation laajuisiin järjestelmiin.

Tilivelvollisuus - Tilivelvollisuus viittaa siihen, että yksilö tai organisaatio on vastuussa tekemisistään ja päätöksistään sekä niiden vaikutuksista ylemmille johtajille tai organisaatioille. Tilivelvollisuus liittyy läheisesti käsitteisiin vastuu, avoimuus ja läpinäkyvyys. Lainsäädäntöprosessi, joka on seurattava ja osallistava, tukee päätöksenteon ja hallinnon tilivelvollisuutta kansalaisille, sidosryhmille sekä säädösjohtamiselle.

Vaikuttavuus - Ks. tehokkuus. Vaikuttavuus tarkoittaa vaikutuksia, joita julkisen vallan toiminnalla on kansalaisiin ja yhteiskuntaan. Monesti vaikuttavuus tarkoittaa lisäksi sitä, miten hyvin julkinen organisaatio on saavuttanut tavoitteensa sekä pystynyt vastaamaan yhteiskunnan tarpeisiin.

Valtiopäiväasiakirja - Valtiopäiväasiakirjoja ovat eduskunnassa käsiteltävät ja eduskuntatyön tuloksena syntyvät asiakirjat (esim. hallituksen esitykset ja valiokuntien mietinnöt), pöytäkirjat ja hakemistot, joita voi tarkastella eduskunta.fi-verkkosivustolla.

Lähteet

Aula, V. 2022. Kansalaisen osallistamisen välineitä maailmalta – Suomen ja viiden vertailumaan lainsäädäntöprosessin läpinäkyvyyden ja osallistamisen työkaluja. Sitran työpaperi. Haettu 14.12.2023.

Aula, V. ja Konttinen, L. 2020. Miten kansaa edustetaan? Selvitys kansanedustajien työstä eduskuntatyön uudistamiseksi. Sitran selvitys 165. Haettu 14.12.2023.

Backman, J. 2021a. Miten Suomessa säädetään laki? Selvitys lainsäädäntöprosessista ja sen johtamisesta. Sitran selvitys 198. Haettu 15.12.2023.

Backman, J. 2021b. Miten hallituskokoonpano vaikuttaa sen johtamiseen? Muistio mahdollisen vähemmistöhallituksen tai yhden johtavan puolueen hallituksen eroista enemmistöhallitukseen. Sitran muistio. Haettu 17.12.2023.

Backman, J. 2023. Miten lainsäädännön valmistelua ohjataan poliittisesti? Sitran työpaperi. Haettu 15.12.2023.

Bycling, L., Heasman, L., Aavikko, P. ja Tolonen, E. 2019. Puolue- ja järjestötoiminnan malleja maailmalla – Kuinka osallistaa, aktivoida ja innostaa ihmisiä? Sitran muistio. Haettu 14.12.2023.

Ceccarini, L. 2021. The Digital Citizen(ship) - Politics and Democracy in the Networked Society. Edward Elgar Publishing, Inc.

Chandler Institute. 2023. Chandler Good Government Index (PDF).

Digi- ja väestötietovirasto. 2023. suomi.fi. Haettu 17.12.2023.

ERR. 2023. mRiik digital identity app to drop this summer, amendments needed for use. Haettu 12.12.2023.

The Estonian Investment Agency. 2023. Estonia is considered to have one of the most highly-developed national ID card systems in the world — Invest in Estonia. Haettu 15.12.2023.

Euroopan komissio. 2022. Digitaalitalouden ja -yhteiskunnan indeksi (DESI) 2022 Suomi. (haettu 15.1.2024).

Euroopan komissio. 2023. Kerro mielipiteesi. Haettu 13.12.2023.

Euroopan parlamentti. 2023a. Legislative Train Schedule. Haettu 13.12.2023.

Euroopan parlamentti. 2023b. Artificial intelligence, democracy and elections (PDF). Briefing.

Euroopan unioni. 2009. Lissabonin sopimus. Haettu 15.12.2023.

Finlex. 2023a. HE 1/1998 Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. Haettu 15.12.2023.

Finlex. 2023b. Suomen perustuslaki. Haettu 15.12.2023.

Girardelli, C. ja Kergueno, R. 2023. TrackMyEU. Haettu 13.12.2023.

Hantula, K., Lauha, H., Mäkelä R. ja Vahti, J. 2024. Demokratia osaksi arkea – Selvitys yhteiskunnallisen osallistumisen esteistä nuorten aikuisten elämässä. Sitran selvityksiä 238. Haettu 11.1.2024.

Harrinvirta, M. 2019. Myytti nuorten poliittisesta passiivisuudesta. Haettu 12.12.2023.

- Heasman, L. ja Backman, J.** 2021. Miten Suomeen muodostetaan hallitus? Selvitys hallituksen muodostamisprosessista. Sitran selvityksiä 181. Haettu 16.12.2023.
- Heinonen, S.** 2022. Limits to Growth Paves the Way from Futures Shock to Futures Resilience, 149–158. Julkaisussa: Bardi, U. & Perez, C.A. (eds) Limits and Beyond. 50 years on from The Limits to Growth. What did we learn and what's next? Club of Rome. Exapt Press.
- Hyssälä, L ja Backman, J.** 2018. Kansanvallan peruskorjaus – Kaikki voimavarat käyttöön. Sitran työpaperi. Haettu 15.12.2023.
- Ikäheimo, H. ja Vahti, J.** 2021. Mediavälitteinen yhteiskunnallinen vaikuttaminen – Murros ja tulevaisuus. Sitran selvityksiä 178. Haettu 12.12.2023.
- Inter-Parliamentary Union.** 2020. World e-Parliament Report 2020. Haettu 15.12.2023.
- Jauhiainen, J.** 2023. Keskustelevasta kuulemisesta laatua lakeihin – Opas avoimeen, osallistavaan ja keskustelemaan lainsäädäntöprosessiin. Sitran selvityksiä 230. Haettu 28.11.2023.
- Johanson, J.** 2021. Valtionhallinnon tulosohtausmallin arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:33. Haettu 12.12.2023.
- Jämsén, P., Kaartinen, J., Westinen, J. ja Turja T.** 2022. Demokraattiset osallistumismahdollisuudet Suomessa – Kyselytutkimus kansalaisten ja päättäjien ajatuksista päätöksentekoon osallistumisesta ja demokratian tulevaisuuskuvista. Sitran selvityksiä 220. Haettu 28.11.2023.
- Karmen, V.** 2023. Sähköposti. Justiitsministerium. Haettu 17.2.2023.
- Keinänen, A. ja Vartiainen, N.** 2023. Miten lakien laatimista tulisi johtaa? Datan hyödyt säädösjohtamisessa. Sitran selvityksiä 233. Haettu 29.11.2023.
- Konttinen, L., Köngäs, O. ja Leskinen, J-P.** 2022. Kansalaisten osallistumisen mahdollisuudet lainsäädäntö- ja päätöksentekoprosesseissa – Verkkopalvelujen arviointi. Sitran työpaperi. Haettu 29.11.2023.
- Leppänen, J., Aula, V. ja Konttinen, L.** 2020. Miten tietoa käytetään päätöksenteossa? Selvitys kansanedustajien tiedonkäytöstä lainsäädäntötyöhön liittyvässä päätöksenteossa. Sitran selvitys 172. Haettu 30.11.2023.
- Lovio, I.** 2023. Sitra ja DigiFinland tuovat demokratiainnovaation Suomeen – Polis-alusta mahdollistaa uudenlaisen keskustelun. Haettu 15.12.2023.
- Mann, J.** 2023. UK judges get green light to use ChatGPT to help write legal rulings despite risk of it citing fake cases. Business Insider 12.12.2023. Haettu 15.12.2023.
- Miettinen, S.** 2022. Virolaiset kopioivat suomalaisen henkilökortin eivätkä tarvitse verkkopankkitunnuksia – näillä neljällä erolla Viro hakkaa Suomen digiasioinnissa. Yle. Haettu 12.12.2023.
- Milmo, D. and agency.** 2023. Two US lawyers fined for submitting fake court citations from ChatGPT. Guardian 23.6.2023. Haettu 15.12.2023.
- Nordström, L., Backman, J. ja Konttinen L.** (2022). Miten EU-lainsäädännöstä päätetään Suomessa? Selvitys EU-lainsäädäntöprosessista ja siihen osallistumisesta. Sitran selvityksiä 209. Haettu 29.11.2023.
- OECD.** 2021. Drivers of Trust in Public Institutions in Finland. Haettu 12.12.2023.
- OECD.** 2022. Anticipatory Innovation Governance Model in Finland: Towards a New Way of Governing. Haettu 15.12.2023.

Ojajärvi, A., Tuomisto, T., Olkkonen, J. ja Tikkanen, S. 2020. Suomalaiset kansalaisvaikuttajina – Kuinka edistää osallisuutta ja osallistumista 2020-luvulla? Sitran selvityksiä 166. Haettu 30.11.2023.

Paavola, H. ja Lahtinen, H. 2023. "We are eager to try new things": Kansainvälinen vertailu data- ja alustataloutta edistävästä politiikkatoimista (PDF).

People Powed. 2023. Brazil launches participatory national planning process. Haettu 28.11.2023.

Pöysti, T. 2019. Lainvalmistelun ja sen johtamisen kehittämistarpeista valtioneuvostossa. Haettu 23.11.2023.

Republic of Estonia. 2023a. Bürokratt. Haettu 17.12.2023.

Republic of Estonia. 2023b. mRiik. Haettu 17.12.2023.

Republic of Estonia. Ministry of Justice. 2023. Riigi koosloome keskkond. Haettu 16.1.2024.

Salminen, V., Halme, K., Järvelin, A., Kettinen, J., Uusikylä, P., Lintinen, U., Stenvall, J., Vakkuri, J. ja Johanson, J. 2021. Valtionhallinnon tulosohtausmallin arviointi (PDF). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:33.

Sitra. 2020. Tuore kysely: Yli puolet suomalaisista uskoo tieteen ja asiantuntijuuden merkityksen kasvavan koronakriisin jälkeen - Sitra. Haettu 13.12.2023.

Sitra. 2021. EU-lainsäädäntöprosessin prosessikuvaukset ja analyysi – Hankkeen loppuraportti. Julkaisematon.

Sitra. 2022. Kansalaisten osallistuminen kansalliseen lainsäädäntöprosessiin Pohjoismaissa. Haettu 29.11.2023.

Sitra. 2023. Osallistumis- ja seurantapalvelu. Haettu 31.1.2024.

Tilastokeskus. 2023. Eduskuntavaalit 2023, äänestäneiden tausta-analyysi. Haettu 12.12.2023.

Ukraine. 2023. Diia. Haettu 17.12.2023.

Valtioneuvosto. 2023. Kansalaispulssi 19.10.2023. Haettu 12.12.2023.

Valtiovarainministeriö. 2023. Eurooppalainen lompakkosovellus. Haettu 12.12.2023.

VTV. 2011. Lainsäädäntöpolitiikan mahdollisuus ja haaste (PDF). Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 5/2011.

SITRA

SITRAN SELVITYKSIÄ 239

SITRAn selvityksiä -sarjassa julkaistaan Sitran tulevaisuustyön ja kokeilujen tuloksia.

ISBN 978-952-347-361-4 (PDF) www.sitra.fi

SITRA.FI

Itämerenkatu 11–13
PL 160
00181 Helsinki
Puh. 0294 618 991
X @SitraFund