

KANSALAISEN OSALLISTAMISEN VÄLINEITÄ MAAILMALTA

Kansainvälinen vertailu lainsäädäntöprosessin läpinäkyvyyttä ja osallistamista lisäävistä digitaalisista palveluista

Ville Aula

© Sitra 2022

Sitra työpaperi

**Kansalaisen osallistamisen välineitä maailmalta:
Kansainvälinen vertailu lainsäädäntöprosessin
läpinäkyvyyttä ja osallistamista lisäävistä
digitaalisista palveluista**

Ville Aula

Taitto: PunaMusta Oy

ISBN 978-952-347-284-6 (PDF) www.sitra.fi

ISSN 2737-1042 (PDF) www.sitra.fi

PunaMusta Oy 2022

Sitran työpaperit tarjoavat monialaista tietoa asioista, jotka vaikuttavat yhteiskunnan muutokseen. Työpaperit ovat osa Sitran tulevaisuustyötä, jota tehdään ennakkoinnin, tutkimuksen, hanketoiminnan ja kokeilujen sekä koulutuksen menetelmin.

Sisällys

Esipuhe	4
Tiivistelmä	5
Sammanfattning	6
Summary	7
1 Johdanto	8
2 Lainsäädäntöprosessin avoimuus	9
2.1 Valtioneuvostojen avoimuuden järjestelmät	9
2.2 Valtioneuvostojen kuulemismenettelyt	10
2.3 Parlamenttien tietojärjestelmät työkalujen pohjana	10
2.4 Linkitettyyn tietoon perustuvat käyttäjälähtöiset työkalut parlamenteissa	11
2.5 Parlamenttien ja valtioneuvostojen yhteistyö	12
3 Parlamenttien avoimuus	14
3.1 Kansanedustajien toiminta	14
3.2 Parlamenttien keskustelut	15
3.3 Valiokunnat	16
3.4 Kansalaisten suora osallistuminen parlamenteissa	16
3.5 Avoimuusrekisterit	17
4 Johtopäätökset	18
5 Suositukset	19
Lähteitä	20
Liite 1 – Vertailumaiden perustiedot	22

Esipuhe

Tämä työpaperi perustuu Sitran Uudistuva päätöksenteko -projektin tekemiin selvityksiin: Kansalaisten osallistuminen kansalliseen lainsäädäntöprosessiin Pohjoismaissa ja Kansalaisten osallistuminen lainsäädäntöprosessiin – Kansainvälisen vertailun tulokset. Näillä selvityksillä on koottu vertailutietoa lainsäädäntöprosessin avoimuudesta sekä kansalaisten osallistamisen tavoista kansainvälisesti ja Pohjoismaista.

Sitran Uudistuva päätöksenteko -projekti sekä Demokratia ja osallisuus -teema edistävät suomalaisen demokratia uudistumista. Demokratia toimii vain, jos ihmiset luottavat toisiinsa, yhteiskunnallisiin instituutioihin ja päätöksentekijöihin. Jotta demokratia pysyy elinvoimaisena, kaikilla tulee olla mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa alati muuttuvan yhteiskunnan sekä demokratian luomiseen. Uusien osallistumisen tapojen käyttöönotto ei yksin riitä. Näiden ohella tarvitaan edustuksellisten päätöksentekoprosessien rakenteiden uudistamista, jotta uusilla osallistumisen tavoilla on mahdollisuus vakiintua merkityksellisiksi kanaviksi vaikuttaa ja tulla osaksi arjen käytänteitä.

Työpaperi ja siihen liittyvät selvitykset jatkavat Sitran Uudistuva päätöksenteko -projektin aiemmin tekemää päätöksentekoprosessien analysointia.

Selvityksillä Miten Suomessa säädetään laki? ja Miten EU-lainsäädännöstä päätetään Suomessa? on läpivalaistu lainsäädäntöprosessien nykytilaa ja esiin nostettu kehittämisen mahdollisuuksia. Kansainvälinen vertailutieto antaa puolestaan uusia näkökulmia kehittää päätöksentekoa läpinäkyvämmiksi sekä helpommin lähestyttäväksi ja seurattaviksi. Tämä vahvistaisi myös demokraattisen päätöksenteon legitimitettä ja yhteiskunnallista keskustelua.

Työpaperin on toteuttanut PhD Researcher **Ville Aula** pohjautuen hänen viidestä vertailumaasta tekemäänsä analyysiin sekä Deloitte Oy:n toteuttamaan vastaavaan selvitykseen Pohjoismaista. Raportin toimittamisesta, taustaselvitysten ohjauksesta sekä aineistojen julkaisukuntoon saattamisesta ovat vastanneet Uudistuva päätöksenteko -projektissa **Lea Konttinen, Jouni Backman, Ilari Lovio, Anna Välimaa** ja **Jenni Ala-Peijari**. Ville Aulalle ja kaikille työpaperin sekä tausta-aineistojen tuottamiseen osallistuneille ja haastatelluille parhain kiitos hyvästä yhteistyöstä ja arvokkaasta panoksesta tälle työlle.

Veera Heinonen

johtaja, Demokratia ja osallisuus -teema

Tiivistelmä

Lainsäädäntöprosessin avoimuutta ja kansalaisten osallistumista voidaan parantaa sähköisten työkalujen avulla. Suomi on muiden Pohjoismaiden ohella maailman demokraattisimpia, osallistavimpia ja avoimimpia maita, mutta valtioneuvoston ja eduskunnan käyttämiä yksittäisiä työkaluja verrataan vain harvoin muihin maihin. Selvityksessä verrattiin Suomen eduskunnan ja valtioneuvoston lainsäädäntöprosessin avoimuuteen liittyviä työkaluja viiden maan kanssa: Ranskan, Kanadan, Brasilian, Chilen ja Israelin. Vertailun perusteella Suomella on

kehitettävää erityisesti eduskunnan avoimuudessa, kun taas valtioneuvoston avoimuuden osalta Suomi on edellä vertailumaita. Tulokset korostavat yhtenäisten, linkitettyjen ja avoimien tietoaineistojen tärkeyttä: kun järjestelmät ovat kunnossa, on yksittäisiä uusia työkaluja ja toiminnallisuuksia helppoa rakentaa tälle pohjalle. Vertailumaiden esimerkit osoittavat, miten käyttäjälähtöiset työkalut voivat tehdä Suomen lainsäädäntöprosessista, valtioneuvostosta ja eduskunnasta entistäkin läpinäkyvämmän ja helpommin ymmärrettävän.

Sammanfattning

Öppenheten i lagstiftningsprocessen och medborgarnas delaktighet kan förbättras med elektroniska verktyg. Tillsammans med de övriga nordiska länderna är Finland ett av världens mest demokratiska, inkluderande och öppna länder, men de enskilda verktygen som statsrådet och riksdagen använder jämförs sällan med verktygen som används i andra länder. I utredningen jämfördes verktyg i anslutning till Finlands riksdag och statsrådets lagstiftningsprocess mellan fem länder: Frankrike, Kanada, Brasilien, Chile och Israel. På basis av

jämförelsen har Finland ett behov av att utvecklas särskilt inom öppenheten i riksdagen, medan Finland ligger före jämförelseländerna när det gäller öppenheten i statsrådet. Resultaten belyser vikten av enhetlig, sammanlänkad och öppen dokumentation: när systemen är i skick är det enkelt att bygga nya verktyg och funktioner på denna grund. Jämförelseländernas exempel visar hur användarvänliga verktyg kan göra Finlands lagstiftningsprocess, statsråd och riksdag ännu mer transparenta och lättförståeliga.

Summary

Electronic tools can help improve the transparency of the legislative process and public involvement. Alongside the other Nordic countries, Finland is among the world's most democratic, inclusive and transparent countries, but the individual tools used by the government and Parliament are seldom benchmarked against other countries. The study compared the tools relating to the transparency of the legislative process of the Finnish Parliament and government with those of five countries: France, Canada, Brazil, Chile and Israel. The comparison shows that Finland has room for

improvement, especially in the transparency of Parliament, while Finland was ahead of the benchmark countries in terms of government transparency. The results underline the importance of coherent, linked and transparent data sets: once the systems are in order, it is easy to build individual new tools and functionalities on this basis. The examples from the benchmark countries show how user-oriented tools can make the Finnish legislative process, government and Parliament even more transparent and easier to understand.

1 Johdanto

Suomi tunnetaan avoimena ja demokraattisena Pohjoismaana, jossa valtio tukee laajasti kansalaisten osallistumista. Lainsäädäntöprosessin avoimuus ja osallistavuus ovat Suomessa kansanvallan kulmakivi. Jotta kansalaiset voivat vaikuttaa lakien säätämiseen, on niiden valmistelusta ja käsittelystä saatava tietoa laajasti ja vaivattomasti.

Miten lainsäädäntöprosessin avoimuutta ja osallistuvuutta voidaan tukea uusilla digitaalisilla työkaluilla? Selvitys esittelee suomalaisen lainsäädäntöprosessin avoimuuden ja osallistavuuden kannalta tärkeimpiä kehittämiskohteita ja kansainvälisiä esimerkkejä hyvistä työkaluista. Vaikka työkalut eivät itsessään takaa avoimuutta ja osallistumista, voivat ne edesauttaa sitä merkittävästi. Selvitys ei ota kantaa demokratian yleiseen tilaan, vaan keskittyy ainoastaan työkaluihin.

Sitra selvitti digitaalisten työkalujen käyttöä viidessä kansainvälisessä valtioneuvoston ja parlamenttien avoimuuden edelläkävijämaassa. Suomea verrataan usein toisiin Pohjoismaihin tai angloamerikkalaisiin maihin etsittäessä

kehittämisen uusia suuntia, mutta tässä selvityksessä toimintamalleja on etsitty Suomessa jo yleisesti tunnettuja esimerkkejä kauempaa. Selvitys keskittyi Ranskaan, Kanadaan, Brasiliaan, Chileen ja Israeliin. Nämä maat ovat tunnistettu kansainvälisissä selvityksissä ja lainsäädäntötyön kehittämisen verkostoissa erityisesti parlamentaarisen avoimuuden työkalujen edelläkävijöiksi. Vertailumaiden valinnassa etsittiin myös eri poliittisia kulttuuripiirejä edustavia maita.

Selvitys auttaa eduskuntaa ja valtioneuvostoa jatkamaan jo tehtyä hyvää työtä avoimuuden ja osallistumisen lisäämiseksi. Suomalainen kansanvalta ansaitsee käyttöönsä parhaat mahdolliset työkalut. Koska tulosten perusteella Suomi voi oppia vertailumaista erityisesti eduskunnan toiminnan kehittämässä, painottaa tämä selvitys vertailumaiden parlamenteissa käytössä olevia järjestelmiä ja työkaluja. Selvityksen luvut osoittavat, millaisista lähtökohdista uusia työkaluja tulisi kehittää ja millaisista työkaluista Suomi voi ottaa mallia.

Terminologiasta:

Selvityksen vertailumaissa on käytössä erilaisia nimityksiä lainsäädäntöelimille ja toimeenpanevalle hallinnolle. Tässä raportissa kaikkia eduskuntaa vastaavia lainsäädäntöelimiä kutsutaan selvyden vuoksi parlamenteiksi. Kaikkia lainsäädäntöelimien jäseniä kutsutaan kansanedustajiksi. Kaikkia Suomen hallitusta ja ministeriöitä vastaavia toimeenpanevan keskushallinnon elimiä kutsutaan raportissa valtioneuvostoksi. Osassa vertailumaista on käytössä presidenttikeskkeinen toimeenpaneva hallinto, mutta vertailu viittaa presidentteihin vain, mikäli se on asiayhteyden kannalta tarpeellista. Kuitenkin keskusteltaessa suomalaisista toimielimistä, viitataan näihin aina eduskuntana tai Suomen valtioneuvostona.

2 Lainsäädäntöprosessin avoimuus

Lainsäädäntöprosessi alkaa valtioneuvostosta ja päättyy lakien hyväksymiseen kansallisessa parlamentissa. Selvityksen perusteella parlamenttien ja valtioneuvostojen avoimuutta tukevat järjestelmät ovat kuitenkin rakennettu toisistaan erillisiksi. 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. Kuitenkin valtioneuvoston avoimuudessa Suomi on vertailumaita edellä. Valtioneuvoston ja parlamentin rajat ylittäviä, koko lainsäädäntöprosessin kattavia työkaluja, ei ole käytössä yhdessäkään vertailumaassa.

2.1 Valtioneuvostojen avoimuuden järjestelmät

Useimpien lakien valmistelu alkaa vertailumaissa valtioneuvostosta. Lainsäädäntöprosessin kannalta päätöksiä on usein valmisteltu kuukausia tai jo vuosia ennen kuin ne esitetään parlamentille. Kansalaisten osallistumisen ja läpinäkyvyyden kannalta on siten tarpeellista, että valtioneuvoston työskentely on avointa.

Valtioneuvostojen avoimuus vertailumaissa on selvityksen perusteella vaihtelevaa. Selvityksen kohdemaissa valtioneuvostot ovat pääsääntöisesti Suomea jäljessä avoimuudessa ja osallistavuudessa. Suomi on ainoa vertailumaa, jossa merkittävä osa valtioneuvoston lainsäädäntöprosessissa on seurattavissa yhdellä julkisella työkalulla, valtioneuvoston hankeikkunalla. Vertailumaissa on harvinaista, että hallituksen valmistelua ja toimenpiteitä voisi seurata projektikohtaisesti tai yhden työkalun kautta. Valtioneuvostojen toiminnasta viestitään vertailumaissa ensisijaisesti tiedotteilla ja uutisilla. Kun työkaluja on käytössä, ovat ne suunnattu saavutuksien todentamiseen tai yksittäisten lakihankkeiden julkisiin kuulemiin, ei valmistelun avoimuuteen laajemmin.

Ominaisuuksiltaan hankeikkuna muistuttaa muiden maiden parlamenteissa käytössä olevia työkaluja, joskin sen linkittyneisyys ei ole yhtä korkealla tasolla. Vaikkakin nelivuotisesta hallitusohjelman seurannasta voi siirtyä myös lainsäädäntöhankkeiden seurantaan.

Suomessa valtioneuvosto on kansainvälisellä mittapuulla varsin avoin sekä osallistava, ja on kehittänyt useita suoraan kansalaisten osallistamiseen tarkoitettuja työkaluja, kuten lausuntopalvelu.fi ja otakantaa.fi. Lainsäädäntöprosessin avoimuuden ja osallistavuuden kannalta Suomi voi kuitenkin oppia yksittäisistä maista ja käytänteistä.

Hallitusohjelman seuranta

Vertailumaista vain Suomessa, Ranskassa ja Kanadassa on käytössä selkeät työkalut ja portaalit hallitusohjelman seurannalle ja sen vaikutusten viestimiseksi. Suomessa hallitusohjelman raportointi on vertailumaista yksityiskohdaisinta ja yksittäisten hankkeiden edistymiselle on rakennettu oma työkalu. Eroa voi selittää, että Suomen monipuoluehallitusten sitovat hallitusohjelmat tekevät ohjelman toteuttamisesta ja seurannasta erityisen tärkeää.

Vertailumaissa ei ole käytössä vastaavaa sitovaa, yksityiskohtaista kirjallista sopimusta hallituksen politiikasta, minkä vuoksi myös raportointi keskittyy eri asioihin.

Ranskassa on käytössä erityinen interaktiivinen työkalu valtioneuvoston politiikan vaikutusten seurannalle. Työkalun erikoisuutena on, että se raportoi miten hallituksen politiikka on muuttanut kansalaisten arkea heidän kotialueillaan. Työkalun avulla käyttäjä voi seurata, miten hallituksen toimenpiteet näkyvät ja tavoitteet toteutuvat omassa maakunnassa tai kotikunnassa.

Kanadassa on käytössä valtioneuvoston tuloksellisuussivusto, joka perustuu ennen kaikkea ministeriöiden ja viranomaisten tulostavoitteisiin, ei niinkään hallituksen tavoitteisiin. Tämä korostaa Kanadan valtioneuvoston toimintaa viranomaisena, minkä lisäksi hallitus julkaisee vuosittain ministeriökohtaiset mandaattikirjeet, jotka toimivat poliittisen johtamisen pohjana.

2.2 Valtioneuvostojen kuulemismenetelmät

Lausunto- ja kuulemissivustot ovat vertailumaissa yleisin valtioneuvostojen kansalaisosallistamisen väline. Suomi erottuu muista maista kuulemisvälineiden järjestelmällisyydellä: kuulemisten eri reitit ovat selkeitä, käyttäjälähtöisiä ja linkitetty toisiinsa. Vertailumaissa yksittäiset työkalut voivat olla selkeitä, mutta kokonaistasona on epäselvää, mikä on eri kuulemisvälineiden keskinäinen suhde ja merkitys valmistelulle. Lisäksi samassa maassa voi olla käytössä useita erilaisia kuulemisportaaleja. Kuulemisjärjestelmät voivat myös olla ministeriökohtaisia. Tämä vaikeuttaa lausuntopalveluiden ja kuulemissivustojen käyttöä. Suomen keskitetty lausuntopalvelu ja siihen liittyvät demokratiasivustot ovat siten kansainvälisesti hyvällä tasolla.

Vertailun ulkopuolisista maista Etelä-Koreassa oli käytössä avoin presidentin kirjelmointityökalu, minkä lisäksi kansalaiset voivat lähettää hallitukselle ideoita

osallistumisportaalissa useiden eri työkalujen kautta. Käyttäjätilastojen valossa työkalut erottuvat edukseen proaktiivisuuden ja käyttäjämäärien kautta, sillä monissa muissa maissa käyttäjiä on vain vähän. Työkalujen käyttöön vaikuttaa kuitenkin kulloisenkin hallinnon sitoutuminen kansalaisten osallistamiseen. Vertailumaissa valtioneuvostolle suunnattuja kirjelmointi- ja keskustelutyökaluja ei ole käytössä, mutta vastaavia työkaluja on rakennettu parlamentteihin.

2.3 Parlamenttien tietojärjestelmät työkalujen pohjana

Parlamenttien avoimuus on toimivan demokration lähtökohta. Viime kädessä lakeja koskeva julkinen keskustelu käydään aina parlamenttien kautta. Jotta kansanvalta toteutuu myös vaalien välillä, on kansalaisten saatava tietoa eduskunnan lainsäädäntötyöstä.

Avoimet ja helppokäyttöiset tietojärjestelmät ovat selvityksen perusteella parlamenttien avoimuuden ta. Ilman toimivia tietojärjestelmiä, joiden kautta kansalaiset saavat tietoa laeista ja niiden käsittelystä, ei kansalaisilla ole suoria mahdollisuuksia vaikuttaa eduskunnan työhön.

Selvityksen perusteella kehittyneille lainsäädäntöprosessiin tietojärjestelmille on ominaista kolme ominaisuutta:

1. Koko parlamentin lainsäädäntöprosessi on osa samaa, sisäisesti linkitettyä järjestelmää.
2. Kansalaisille on rakennettu helppokäyttöisiä työkaluja prosessin seuraamiseksi.
3. Lainsäädäntöprosessin tiedot ovat suoraan kytketty avoimiin ohjelmistorajapintoihin.

Suomessa eduskunnan kehittämisen kannalta kiinnostavimmat työkalut perustuvat poikkeuksetta keskitettyihin sisäisesti linkitettyihin tietojärjestelmiin. Linkitetty lainsäädännön tietojärjestelmä tarkoittaa, ettei parlamentin toimintaa hahmoteta vain toimi-

elinten, asiakohtien ja asiakirjojen kautta. Sen sijaan jokainen parlamentin toimenpide, prosessiin osallistuva henkilö ja näihin liittyvä tieto hahmotetaan omina tietueinaan, joita voidaan vapaasti linkittää toisiinsa läpi lainsäädäntöprosessin. Tieto on syötetty järjestelmään rakenteisessa muodossa yhteisen standardin mukaisesti. Uusia työkaluja voidaan rakentaa tarpeen mukaan poimimalla tarvittavat tiedot valmiista järjestelmästä.

Kun järjestelmän tiedot ovat linkitetty toisiinsa, voidaan mistä tahansa sen vaiheesta luoda näkymä koko lainsäädäntöprosessiin. Lainsäädäntöprosessi näyttäytyy tällöin toimenpiteiden verkkona, joka liittää yhteen kansanedustajat, valiokunnat, täysistunnot ja lain sisällön. Linkitetty tiedot luovat siten edellytykset koko eduskuntatyön avoimuudelle.

Ranskan ja Kanadan parlamenttien tietojärjestelmät ovat esimerkkejä siitä, mitä keskitäminen ja linkittäminen parhaimmillaan tarkoittavat. Jokaisen lakiesityksen matkaa ensikäsittelystä lopulliseen hyväksyntään voi seurata askel kerrallaan yhden näkymän kautta, josta aukeavat niin valiokuntien kokoukset kuin yksittäiset äänestykset. Ranskan parlamentin alahuoneessa on jopa mahdollista seurata, miten yksittäiset muutosesitykset linkittyivät lain tekstikohtiin ja miten esityksistä on äänestetty.

Suomessa eduskunnalla on käytössä sisäinen järjestelmä lakien seuraamiselle, mutta järjestelmän kansalaisille avoin versio raportoi lakihankkeiden vaiheet vain tekstinä ja asiakirjoina. Järjestelmän tiedot ovat vain osittain linkitetty toisiinsa.

2.4 Linkitettyyn tietoon perustuvat käyttäjälähtöiset työkalut parlamenteissa

Keskitetty ja linkitetty lainsäädäntöprosessin tietojärjestelmä antaa mahdollisuudet kansalaislähtöisten järjestelmien rakentamiseen. Linkitetyn datan avulla parlamentit voivat rakentaa graafisia käyttöliittymiä, joissa on

priorisoitu mitkä tiedot voivat kansalaisia kiinnostaa. Linkitettyyn dataan perustuvien työkalujen avulla tiedot voidaan järjestää kansalaisten tarpeiden mukaisesti.

Ranskan ja Kanadan parlamentit tarjoavat käytännön esimerkin helppokäyttöisistä kansalaisille suunnatuista työkaluista. Molemmissa maissa parlamenttien internet-sivut johtavat käyttäjän suoraan käsiteltävien asioiden luokse, jotka ovat esitetty graafisesti sen mukaan, miten ne etenevät parlamentin sisällä. Lakihankkeita avaamalla aukeaa käyttäjälle suoraan koko niiden historia suurena toimenpiteiden verkostona jokaista yksityiskohtaa myöten. Järjestelmissä prosessidata ja sisältödata kulkevat käsikädessä. Käyttäjä voi myös aloittaa perehtymisen yksittäisestä kansanedustajasta tai tietyn valiokunnan työstä, päätyen samaan tietojen verkostoon.

Linkitetyn datan etu kansalaisille suunnatuissa työkaluissa on, että tiedon verkosto avaa jatkuvasti uusia linkkejä kiinnostaviin asioihin. Näiden työkalujen yksityiskohtia on kuvattu selvityksessä myöhemmin. Selvityksen vertailumaat osoittavat, että onnistunut sisäinen tietojärjestelmä mahdollistaa suoraan myös tehokkaat kansalaisille suunnatut työkalut.

Kuitenkin kansalaisnäkökulmasta on välttämätöntä, että parlamentit räätelöivät tietoa ja työkaluja käytettävyyden kannalta. Avoimuus ei vertailun perusteella poista sitä, että kansalaisten on aina vaikeaa ymmärtää lainsäädäntöprosessia sen teknisyyden vuoksi. Kehittyneissäkin tietojärjestelmissä kansalaisilta edellytetään tiettyjä perustietoja parlamenttien toiminnasta. Esimerkiksi Ranskan muuten esimerkillinen järjestelmä on parlamenttien työtä tuntemattomalle vaikeaselkoinen.

Käytännön kannalta edellä mainitut työkalut muistuttavat Suomessa valtioneuvoston käytössä olevaa hankeikkunaa. Eduskunnassa vastaavia työkaluja ei kuitenkaan ole käytössä. Valtioneuvoston hankeikkuna voikin Suomessa toimia paikallisena vertailukohtana sille, mihin suuntaan eduskunnan työkaluja tulisi kehittää, mikäli Suomi haluaa seurata edistyneempiä maita.

Avoin data ja ohjelmistorajapinnat parlamenteissa

Kaikissa vertailumaissa parlamenttien tietojärjestelmien tietoja on jaettu avoimilla ohjelmistorajapinnoilla ja avoimen datan portaaleissa kaikkien halukkaiden käytettäväksi. Avoimet ohjelmistorajapinnat ovat jo yleistyneitä avoimen datan portaaleja kehittyneempi tapa tukea avoimuutta. Avoin data palvelee mediaa, kansalaisjärjestöjä ja tutkijoita, jotka voivat avoimen datan avulla raportoida entistä paremmin parlamenttien toimintaa.

Keskitetty ja linkitetty järjestelmä tekee tietojen avaamisesta helppoa, koska avoimen datan portaalit ja ohjelmistorajapinnat voidaan kytkeä suoraan sisäiseen tietoaaineistoon. Tiedon avaamiseksi riittää, että järjestelmiin on määritetty mitkä tiedot päivittyvät automaattisesti parlamentin kansalaisille suunnattuihin osioihin, ohjelmistorajapintoihin ja avoimen datan portaaliin.

Avoimen datan järjestelmät ovat kehittyneimpiä Kanadassa ja Ranskassa, mutta hyviä toimintatapoja voidaan oppia myös Brasiliasta ja Israelista. Näissä maissa avoin data on tarkasti kuvattua ja ladattavissa ilman monimutkaisia hakutyökaluja. Tiedot ovat tyypillisesti jaettu JSON-formaatissa, mutta tietueita on ladattavissa myös eri muodoissa. Ranskan parlamentin sivuilla tieto ei ole jaettu vain keskitetyn portaalin kautta, vaan ne ovat ladattavissa koneluettavassa muodossa myös itse internet-sivujen eri osioissa.

Avoin data ja ohjelmistorajapinnat ovat tärkeitä, koska niiden avulla kolmannet osapuolet voivat rakentaa uusia avoimuuden työkaluja parlamentista riippumatta. Useissa vertailumaissa parlamentin yhteyteen onkin syntynyt riippumattomia järjestöjä, jotka kehittävät uusia lainsäädännön avoimuuden työkaluja. Kolmansien osapuolien työkalut ovat vertailun perusteella usein parlamenttien omia työkaluja helppokäyttöisempiä ja kohdenne-tumpia. Brasiliassa kolmansien osapuolien työkaluille on luotu oma portaali, josta voi tutustua kaikkiin työkaluihin.

Selvityksen kaikissa vertailumaissa on käytössä Suomea kehittyneemmät avoimen datan portaalit ja ohjelmistorajapinnat. Eduskunta on selvityksen vertailumaita selvästi jäljessä lainsäädäntöprosessin avoimuudessa ja osallistavuudessa. Vaikka eduskunnassa on käytössä keskitetty tietojärjestelmä, on sen sisäinen linkittäminen, linkityksien hyödyntäminen, ja datan avaaminen vielä alkuvaiheessa. Avoimuuden kannalta on myös ongelmallista, että eduskunnan avoimen datan sivusto ja ohjelmistorajapinnat ovat teknisesti haasteellisia, mikä tekee kolmansille osapuolille vaikeaksi kehittää uusia työkaluja.

2.5 Parlamenttien ja valtioneuvostojen yhteistyö

Lakien säätämisen prosessi ulottuu yhtenäisenä ketjuna valtioneuvostosta parlamenttiin. Kansanvallan perustana oleva vallanjaon vuoksi valtioneuvostot ja parlamentit ovat kuitenkin korostetusti toisistaan erillisiä toimijoita. Tämä erottelu tekee parlamenttien ja valtioneuvostojen välisestä yhteistyöstä vaikeaa, mikä heijastuu suoraan myös lainsäädäntöprosessin yhtenäisyyteen ja avoimuuteen.

Selvityksen perusteella yhdessäkään vertailumaissa ei ole käytössä valtioneuvoston ja parlamentin rajan ylittäviä lainsäädäntöprosessin työkaluja. Kuten jo edellä on todettu, kansainvälisissä vertailumaissa avoimuuteen on panostettu erityisesti parlamenteissa, kun taas valtioneuvostojen toiminta on suljetumpaa. Suomessa valtioneuvoston avoimuus sen sijaan luo selvästi eduskuntaa parempia edellytyksiä kansalaisten osallistumiselle. Vertailumaissa ennen parlamentin käsittelyä tietoja on usein mahdollista saada vain tiedotteina ja median kautta tai osana lausuntokierroksia ja julkisia kuulemisia, jotka toteutetaan vain osassa lainsäädäntöhankkeista.

Perinteisten toimielinrajojen ylittäminen on kuitenkin mahdollista. Vertailumaiden ulkopuolelta esimerkiksi Euroopan parlamentin, komission, ja ministerineuvoston

työskentelyä on mahdollista seurata lakihankkeittain läpi niiden käsittelyn Junat Kartalla -työkalulla ja EUR-Lex-sivustolta. Toimielinrajoja ylittäviä työkaluja on käytössä myös vertailumaiden kaksikamarisissa parlamenteissa, joissa ylähuone ja alahuone voivat olla yhdistetty samaan järjestelmään kuten Ranskassa ja Kanadassa.

Suomessa valtioneuvoston avoimuus ja osallistuvuus luo merkittäviä mahdollisuuksia toimia kansainvälisenä edelläkävijänä

lainsäädäntöprosessin yhtenäisyydessä. Koska valtioneuvoston lainsäädäntöprosessia on jo avattu yhden tietojärjestelmän kautta, on Suomen mahdollista yhdistää se eduskunnan työhön kansainvälisesti poikkeuksellisella tavalla. Suomen on mahdollista hyödyntää valtioneuvoston hankeikkunaa, jollaista vertailumaissa ei ole käytössä, mutta myös suoraan oppia vertailumaiden parlamenttien tietojärjestelmistä ja työkaluista.

Lainsäädäntöprosessi pohjoismaisessa kontekstissa

Kansalaisten osallistuminen kansalliseen lainsäädäntöprosessiin Pohjoismaissa -selvityksessä Sitra (2022) on vertaillut osallistumista eri Pohjoismaissa. Pohjoismaisen selvityksen perusteella Suomessa eduskunnan ja valtioneuvoston avoimuus ovat linjassa naapureidensa kanssa. Vaikka Pohjoismaat ovat maailmalla tunnettuja kansanvallan mallimaita, on pohjoismaisissa parlamenteissa käytössä vain vähän suoraa kansalaisten osallistumista tukevia työkaluja.

Vain Norjassa Stortinget-verkkosivuilla kansalaisille on rakennettu suoria työkaluja vaikuttaa maan parlamentin toimintaan, erityisesti valiokuntakuulemisten kautta. Valtioneuvostoissa kansalaisaloitteet ja lausuntopalvelut edustavat kehittyneimpiä osallistumisen työkaluja, mutta esimerkiksi Ruotsissa näitä ei ole käytössä. Vain Norjassa valiokuntien kuulemiset ovat osittain avoimia kansalaisille, muissa Pohjoismassa nämäkin ovat suljettuja. Pohjoismaat eivät siten edusta kansainvälistä kärkeä uusien työkalujen ja käytänteiden omaksumisessa parlamenttien osalta.

Sitran selvityksessä todetaan, että Pohjoismaissa lainsäädäntöprosessiin osallistumisen ajatellaan usein tapahtuvan välillisesti kansalaisjärjestöjen, yhdistysten ja puolueiden kautta. Yksittäiset avoimuuden ja osallistumisen työkalut ovat järjestäytyneeseen vaikuttamiseen verrattuna hajanaisia ja yksittäisten kansalaisten näkemyksiä on vaikea yleistää. Lainsäädäntöprosessien koettiin olevan myös vaikeita hahmottaa kansalaisille, mikä vähentää suorien osallistumisvälineiden vaikuttavuutta.

Tässä selvityksessä kansainväliset esimerkit kuitenkin osoittavat, että avoimet ja osallistavat järjestelmät voivat tehdä lainsäädäntöprosessista helpommin ymmärrettävän. Työkalut eivät yksin toteuta kansanvaltaa tai kansalaisten osallistumista, mutta ne voivat merkittäväällä tavalla tukea kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kykyä ymmärtää ja vaikuttaa lainsäädäntöprosessiin haluamallaan tavalla.

3 Parlamenttien avoimuus

Kansavallan toteutumiseksi on välttämätöntä, että kansalaisilla on laajat tiedot valtiopäivien toiminnasta. Avoimuutta ja osallistumista tukeakseen vertailumaat ovat kehittäneet lukuisia sähköisiä työkaluja, jotka perustuvat edellisessä luvussa käsiteltyihin linkitettyihin tietojärjestelmiin. Erityisesti Ranskan ja Kanadan parlamentit osoittavat suuntaa kansainvälisessä kehityksessä. Näissä maissa kaikki kansanedustajien puheista, äänestyksistä, tapaamisista ja jopa lobbareiden kirjeenvaihdosta on kansalaisten nähtävillä ja ladattavissa avoimena tietona.

Selvityksen perusteella vertailumaat antavat Suomelle lukuisia mahdollisuuksia kehittää parlamenttien avoimuutta tukevia työkaluja. Edellisen luvun havainnot keskittyivät työkalut mahdollistavien tietojärjestelmien ja koko lainsäädäntöprosessin näkökulmaan. Tässä luvussa huomion kohteena ovat yksittäiset parlamenttien avoimuutta ja kansalaisten osallistumista tukevat työkalut. Osiot ovat jaettu avoimuuden ja osallistumisen kohteiden mukaan, mutta ne perustuvat samoihin keskitettyihin, linkitettyihin ja avoimiin tietojärjestelmiin.

Suomessa eduskunnan julkiset hakutyökalut, aineistohaut ja tietojen keskinäinen linkitys eivät ole samalla tasolla muiden vertailumaiden kanssa. Eduskunnalta puuttuu lähes täysin graafiset ja käyttäjälähtöiset työkalut. Samoin eduskunnalta puuttuvat tehokkaat lainsäädäntöaineistojen haun ja latauksen työkalut. Aiempien selvitysten mukaan myös kansanedustajat ja näiden avustajat pitävät sisäistä tietojärjestelmää vaikeakäyttöisenä, eivätkä he löydä tarvittavia tietoja järjestelmästä (Sitra 2020). Suomessa ei myöskään ole vertailumaille tyypillisiä kolmansia osapuolia, jotka olisivat kehittäneet riippumattomia ohjelmistotyökaluja.

3.1 Kansanedustajien toiminta

Kansanedustajien toiminnan avoimuus on demokratian perusta. Ilman tietoa kansanedustajien äänestyksistä, puheenvuoroista ja muista toimenpiteistä, kansalaisten ei ole mahdollista tietää miten heitä edustetaan. Viime kädessä lähes kaikki parlamenttien työ perustuu kansanedustajien toimenpiteisiin. Tämä osio esittelee, miten sähköiset työkalut voivat tukea kansanedustajien toiminnan avoimuutta.

Vertailumaille on tyypillistä, että kansanedustajien henkilökohtaiset profiilit parlamenttien internet-sivuilla sisältävät laajasti tietoa heidän toiminnastaan. Profiilit menevät perustietoja kuvaamista pidemmälle, sisältäen interaktiivisia linkkejä ja tilastoja heidän aktiivisuudestaan. Suomia on vertailumaista ainoa, jossa kansanedustajien profiilit eivät sisällä tarkempia tietoa, linkkejä tai tilastoja kansanedustajien toiminnasta.

Brasiliassa ja Kanadassa kansanedustajien profiilit ovat erityisen kattavia. Näissä maissa profiileihin päivittyy automaattisesti kaikki kansanedustajien virallinen toiminta. Tiedot ovat sisällytetty profiileihin sekä linkkeinä alkuperäisiin asioihin että tilastollisina koonteina. [Brasilian](#) ja [Kanadan](#) esimerkit kuvaavat, miten linkitetty sisäinen tietojärjestelmä mahdollistaa kansanedustajakohtaisen tiedon automaattisen poiminnan ja raportoinnin.

Esimerkiksi Brasilian edustajainhuoneessa kansanedustajien profiileissa on välittömästi ilmoitettu heidän ehdottomansa lait ja muutokset, äänestykset, poissaolot sekä puheet. Avaamalla edustajan puheet, voi käyttäjä nähdä millaisista aiheista edustaja puhuu, avata keskustelupöytäkirjojen oikeat kohdat ja katsoa puheenvuorojen videot. Brasilian edustajainhuoneen profiileissa myös edustajien ehdottamat budjettiesitykset ovat suoraan nähtävillä. Lisäksi edustajien kulut, sidonnaisuudet ja muu läpinäkyvyyteen liittyvä tieto on suoraan kansalaisten nähtävillä. Kanadan parlamentin alahuoneessa edustajien profiilit seuraavat samaa kaavaa kuin Brasiliassa. Brasiliasta poiketen Kanadan alahuoneessa profiileissa on raportoitu myös edustajan valiokuntatoiminta ja puheenvuorot.

Tulokset korostavat keskitettyjen ja linkitettyjen tietojärjestelmien merkitystä kansanedustajakohtaisien profiilien luomisessa. Kun lainsäädäntöprosessin tiedot ovat koneluettavassa ja linkitettyssä muodossa, kansanedustajien toiminta on helppoa poimia ja päivittää automaattisesti. Profiilien painotukset ja käyttöliittymät ovat parlamenttien itse päätettävissä ja muutettavissa.

Vertailumaissa tieto on myös ladattavissa avoimena datana jatkokäyttöä varten, mikä mahdollistaa kehittyneempien analyysien ja työkalujen laatimisen. Vertailumaiden ulkopuolisista maista esimerkiksi Yhdysvalloissa Govtrack.us - ja Iso-Britanniassa TheyWorkForYou-palvelussa kolmannet osapuolet laativat mittaristoja kansanedustajien äänestyskäyttäytymisestä suhteessa muihin edustajiin ja politiikan teemoihin. Nämä työkalut tekevät edustajien toiminnan ja äänestämisen hahmottamisesta helppoa, ja niiden toiminnallisuudet ovat erinomainen vertailukohta.

3.2 Parlamenttien keskustelut

Parlamentit ovat julkisen keskustelun areenoita. Sillä mitä ja miten parlamenteissa puhutaan

asioista, on suora merkitys julkiselle keskustelulle. Parlamentit voivat tukea julkisen keskustelun ja läpinäkyvyyden toteutumista tekemällä keskustelujen seuraamisesta, löytämisestä ja ymmärtämisestä helppoa.

Vertailumaista Ranskassa, Kanadassa ja Brasiliassa parlamenttien keskustelut julkaistaan keskustelupöytäkirjoina ja videotallenteina. Videotallenteita varten on pääsääntöisesti luotu parlamenttien internet-sivuista erillinen internet-portaali. Esimerkiksi Ranskan parlamentin alahuoneen [videoportaali](#) toimii hyvänä mallina siitä, miten tallenteet, niiden haku ja teemojen etsintä on järjestetty.

Keskustelupöytäkirjojen ja videotallenteiden metadataan on lisätty tiedot käsiteltävistä asioista ja puhujista. Tallenteet voidaan linkittää suoraan lakihankkeiden prosessitietoihin ja kansanedustajien sivustoille, joissa niistä voidaan muodostaa koonteja ja tilastoja. Vertailumaiden välillä on eroja siinä, kuinka tarkasti ja mitä reittejä pitkin linkitys on tehty, koska videotallenteet toimivat erillisen internettyökalun kautta. Kaikki puheenvuorot ja videot eivät siten ole yhtä helposti löydettävissä.

Vaikka keskustelupöytäkirjat ja videotallenteet ovat julkisia, vertailumaat ovat jakaneet niiden sisältöä avoimena datana vain osittain. Keskustelujen sisältö ei siten ole yhtä laajasti julkistettu kuin lainsäädännön prosessitieto.

Suomessa eduskunnalla on käytössä [videoportaali](#), josta edustajien puheita voi seurata synkronoidusti kuvana ja tekstinä. Tallenteita ja niiden tietoja ei kuitenkaan ole linkitetty muuhun eduskunnan toimintaan, kuten kansanedustajien profiileihin ja/tai käsiteltäviin asiakohtiin. Brasilian ja Kanadan parlamenttien järjestelmät antavat siten hyvän vertailukohtaan puheenvuorojen linkittämisen mahdollisuuksista. Eduskunnan kannalta tärkeä vertailukohta on se, että Brasilian ja Kanadan parlamenteissa myös valiokuntien kokoukset ovat videoitu ja raportoitu samalla tarkkuudella kuin täysistuntojen keskustelut.

3.3 Valiokunnat

Parlamenttien täysistunnot ovat puheen ja päätöksenteon tilanteita, mutta käytännön lainsäädäntötyö tehdään valiokunnissa. Suomessa eduskunnan valiokuntien kokoukset ovat pöytäkirjoja lukuun ottamatta suljettuja. Valiokuntien mietinnöt, asiakirjat ja asiantuntijalausunnat tulevat julkiseksi vasta asian käsittelyn päätyttyä. Vaikka suljettu valiokuntatyö on yleistä muissa Pohjoismaissa, ovat suljetut valiokunnat globaalilla tasolla poikkeuksellisia. On kuitenkin huomioitava, että perustuslaillisista eroista johtuen valiokuntien asema voi poiketa Suomesta merkittävästi.

Valiokuntien kokoukset ovat avoimia kaikissa selvityksen vertailumaissa. Useissa vertailumaissa valiokuntien toimintaan sovelletaan samoja periaatteita, järjestelmiä ja työkaluja kuin täysistuntoihin. Vertailumaiden välillä on kuitenkin eroja siinä, kuinka laajasti valiokuntien työ on linkitetty parlamenttien käsittelemiin asiakohtiin tai kansanedustajien henkilökohtaisiin profiileihin. Tästä huolimatta valiokuntien omat internetsivustot voivat avata valiokuntien toimintaa laajasti.

Valiokuntien työ on tehty erityisen avoimeksi ja käyttäjälähtöiseksi Kanadassa. Kanadassa valiokuntien työskentely päivittyy reaaliaikaisesti samoihin järjestelmiin, jotka raportoivat lakihankkeiden yleistä edistymistä. Kansalaisen näkökulmasta täysistunnot ja valiokunnat ovat samalla tavalla kokonaan julkisia. Kansalaiset voivat myös helposti etsiä ja löytää tietoa yksittäisten kansanedustajien työstä valiokunnissa, koska valiokuntatyö on suoraan raportoitu kansanedustajien internetprofiileissa.

Suomessa eduskunta voi ottaa oppia vertailumaiden käytännöistä tehdäkseen valiokuntatyöstä entistä avoimempaa nykyisen perustuslain ja lainsäädännön puitteissa. Koska valiokuntien työskentely tulee julkiseksi valiokuntien mietintöjen ja lausuntojen valmistuessa, voidaan tiedot julkistaa sähköisessä ja linkitettyssä muodossa valiokunnan päätettyä työnsä. Valiokuntien suljettu luonne ei siten ole

este sellaisten tietojärjestelmien ja työkalujen rakentamiseksi, jotka tuovat valiokuntien työn kansalaisten ulottuville asian käsittelyn jälkeen.

Valiokuntien avoimuuden jälkikäteisillä työkaluilla on suoraa merkitystä kansanedustajien toiminnan, lainsäädäntöprosessin vaiheiden sekä eduskunnan työpanoksen ja vaikuttavuuden ymmärtämiselle. Mikäli valiokunnista ei jää jälkeä eduskunnan avoimuuden mahdollistaviin sähköisiin työkaluihin, välittävät työkalut puutteellisen kuvan eduskunnan työstä, vaikka tieto on avoimesti saatavilla asiakirjamuodossa.

3.4 Kansalaisten suora osallistuminen parlamenteissa

Parlamenttien perimmäisenä tarkoituksena on välittää kansan tahto kansalliseen päätöksentekoon. Kansan tahto välittyy päätöksentekoon ensisijaisesti kansanedustajien ja puolueiden kautta, mutta parlamentit voivat myös tukea kansalaisten suoraa osallistumista useilla eri tavoilla. Suomessa kansalaisaloite on esimerkki kansalaisten suorasta osallistumisesta. Kansalaisten osallistumiseen on kiinnitetty huomiota erityisesti Latinalaisen Amerikan maissa. Selvityksessä ei tarkasteltu parlamenttien tai kansanedustajien sosiaalisen median toimintaa.

Brasilian parlamentin alahuoneen internet-sivuilla kansalaiset voivat luoda käyttäjäprofiilin parlamentin osallistumisportaaliin. Profiilin kautta käyttäjät voivat saada päivityksiä parlamentin toiminnasta, lähettää viestejä kansanedustajille, osallistua julkisiin kuulemisiin sähköisesti lähettämällä kysymyksiä, sekä äänestää ja keskustella aloitteista. Brasilian parlamentti on koonnut työkaluja erilliseen e-Democracia portaaliin, mutta työkalujen ylläpito ja jatkokehittäminen eivät selvityksen perusteella ole selkeitä. Myös keskustelu- ja kommentointityökalujen käyttäjämäärät ovat alhaisia.

Myös kolmannet osapuolet voivat kehittää osallistumisen työkaluja. Saksassa Abgeordnetewatch-sivusto on parlamentista

riippumaton, mutta kansanedustajien ja äänes-täjien aktiivisesti käyttämä keskustelualusta. Selvityksen perusteella monien maiden, mukaan lukien Brasilian, keskustelutyökalut keräävät vain vähän säännöllisiä käyttäjiä. Tätä vastoin Abgeordnetentag osoittaa, että keskus-telutyökalut voivat kehittyä suosituiksi ja pitkä-aikaisiksi osallistumisen välineiksi.

Chilessä kansalaisten osallistuminen on vuosina 2021 ja 2022 erityisen huomion kohteena, koska maa kutsui koolle uutta perus-tuslakia käsittelevän perustuslakikonvention. Perustuslain uudistamisen yhteydessä parla-mentti on yhdessä yhteistyökumppanien kanssa luonut erilaisia keskustelu- ja äänestystyökaluja sekä järjestävät kasvokkain tapahtuvia kansan-kokouksia. Esimerkkejä voi tarkastella Chilen oikeusministeriön ja ympäristöministeriön sivuilla. Chilen esimerkit mukaan lukien eril- linen yksikkö osallistumisasioille, edustavat kansainvälisessä mittakaavassa poikkeuksellista panostusta kansalaisten osallistumiseen.

Parlamenttien internet-sivustojen käyttö- jäystävällisyydellä on merkitystä myös kansa- laisten suoran osallistumisen kannalta. Esimerkiksi Kanadan parlamentin internet- sivuilla käyttäjä saa hyvin nopeasti käsityksen mitä asioita parlamentti on käsittelemässä, mikä näiden tausta on, ja mitä tietoja näihin liittyy. Vastaavasti Ranskassa, jonka lainsää- dännön seurannan työkalut ovat muuten kehiti- tyneet, on käyttöliittymä vaikeaselkoinen.

Suomessa eduskunnalla ei ole käytössä kansalaisille suunnattua osallistumisen inter- net-portaalia. Eduskunnassa ei myöskään ole käytössä kansalaisten osallistumista tukevia sähköisiä työkaluja. Yhdistettynä laajempaan sähköisten työkalujen puutteeseen, eduskunta on merkittävästi jäljessä vertailun kehitty- neimpiä maita.

3.5 Avoimuusrekisterit

Kansanedustajien työn läpinäkyvyys ja tilivel- vollisuus edellyttää, että kansalaisten on mah- dollista saada tietoa edustajien sidonnaisuuksista. Selvityksen vertailumaissa on käytössä

erilaisia työkaluja sidonnaisuuksien ja kansan- edustajiin kohdistuvan vaikuttamisen valvomi- seksi. Työkalut voivat mennä selvästi lobbaus- rekistereitä ja virallisten sidonnaisuuksien ilmoittamista pidemmälle, velvoittaen kansan- edustajia ja viranomaisia raportoimaan sidon- naisuuksista erittäin tarkasti. Vertailumaista pisimmälle korruption vastainen työ on viety Chilessä, Ranskassa ja Kanadassa.

Näissä maissa on myös erityisesti panos- tettu tietojen raportoimiseen, tilastoimisiin ja analysointityökaluihin käyttäjäystävällisessä muodossa. Kansalaisten ja journalistien on siten helppoa selvittää, ketkä kansanedustajia ja julkisia viranhaltijoita tapaavat. Näissä maissa kaikki lobbausrekisterien ja korruption- vastaisen työn tiedot ovat laajasti jaettu avoi- mena koneluettavana datana jatkokäyttöä varten.

Chilen parlamentissa kansanedustajien tulee raportoida kaikki tapaamisensa paikasta riippumatta. Lisäksi ilmoitukset tulee tehdä kaikista matkoista ja lahjoista, sekä erinäisistä muista mahdollisesti korruptioon liittyvistä asioista. Kaikkein vaaleissa ehdolla olevien tulee ilmoittaa omaisuutensa, vaalirahoituksensa, sidonnaisuutensa erilliselle valvontaviranomaiselle.

Ranskan ja Kanadan parlamentti edellyttää säännöllisesti poliitikkoja ja viranhaltijoita tapaavien toimijoiden ilmoittavan kaikista tapaamisista ja yhteydenpidosta näiden kanssa. Ilmoituksen yhteydessä on myös yksilöitävä mihin asioihin yhteydenpito liittyy. Tiedot ovat helposti etsittävisissä ja ladattavissa Ranskan ja Kanadan lobbausviranomaisten internet-sivuilla.

Suomessa hallitus on valmistellut avoimuusrekisterin käyttöönottoa ja siihen liittyvää lainsäädäntöä vuodesta 2020. Vertailu- maiden käytänteet osoittavat avoimen ja kone- luettavien tietoaaineistojen tärkeyden. Mikäli avoimuusrekisteri otetaan Suomessa käyttöön, toimivat yllä olevat esimerkit hyvinä esimerk- keinä rekisterin käyttäjälähtöisyyden, tiedon löydettävyyden sekä uusien työkalujen kehittämiseksi.

4 Johtopäätökset

Lainsäädäntöprosessin läpinäkyvyys ja kansalaisten osallistuminen ovat kansanvallan lähtökohtia. Ottamalla käyttöön tätä tukevia työkaluja, parlamentit ja valtioneuvostot voivat edistää kansanvallan toteutumista. Vaikka Suomi muiden Pohjoismaiden ohella menestyy hyvin kansainvälisissä demokratiavertailussa, selvitys osoittaa, että Suomi voi ottaa oppia selvityksen vertailumaista. Hyödyntämällä kehittyneitä digitaalisia työkaluja, eduskunnan ja valtioneuvoston toiminta voi olla vielä entistäkin avoimempaa ja osallistavampaa.

Kehittämisen kannalta selvityksen tulokset ovat selkeät: Suomi on vertailumaita edellä valtioneuvostojen avoimuudessa, mutta jäljessä parlamentin avoimuudessa. Suomen tilanne on vastakkainen kuin vertailumaissa, joissa parlamentit ovat valtioneuvostoa edellä avoimuudessa.

Vertailun kannalta kiinnostavimmat parlamenttien avoimuuden työkalut perustuvat yhtenäisille koko parlamentin lävistäville tietojärjestelmille ja linkitetyille tietoaaineistoille. Hyville työkaluille ei siten ole ohituskaistaa, vaan niiden edellytyksenä ovat kehittyneet tietojärjestelmät. Tulokset korostavat erityisesti sisäisen linkityksen tärkeyttä. Kun tietojärjestelmien ja prosessien eri osat ovat keskenään linkitettyjä, on uusien työkalujen ja toiminnallisuuksien rakentaminen helppoa.

Parlamenttien läpinäkyvyyden ja osallistumisen kannalta Ranskan, Kanadan ja Brasilian parlamentit tarjoavat vertailumaista eniten mieltämisen aihetta erityisesti eduskunnalle. Verrattuna selvityksen viiteen maahan, Suomi ei ole samalla tasolla eduskunnan avoimuudessa. Joissakin asioissa, kuten kansanedustajien työn avoimuudessa ja lainsäädäntöprosessin seurannassa, eduskunta kokoaa jo tarvittavaa tietoa, mutta ei ole luonut kansalaisille suunnattuja työkaluja. Toisissa asioissa työ on hädin tuskin aloitettu: korrup-tionvastaisen läpinäkyvyystiedon puute, suljetut valiokunnat ja kansalaisille suunnattujen internet-portaalien puuttuminen erottavat Suomea vertailumaista. Näissä kysymyksissä kehittämisen esteenä on paljon enemmän kuin vanhat tietojärjestelmät ja resurssien puute.

Toisaalta valtioneuvoston hankeikkuna on kansainvälisesti poikkeuksellinen työkalu. Sen positiivisia kokemuksia ja käyttöönottoa voidaan käyttää vertailukohtana eduskunnan työkalujen kehittämisessä. Koko lainsäädäntöprosessin näkökulmasta Suomella on mahdollisuudet tehdä pitkä harppaus eteenpäin oppimalla kansainvälisten parlamenttien työkaluista ja laajentamalla hankeikkunan käyttöä. Mikäli Suomi onnistuu eduskunnan ja valtioneuvoston tietojenvaihdon lisäämisessä, on saavutus maailman mittakaavassa ainutlaatuinen.

5 Suositukset

Valtioneuvoston avoimuuden järjestelmät	1. Suomessa valtioneuvoston tulisi jatkaa hallituksen toimintasuunnitelma-seurantatyökalun ja hankeikkunan kehittämistä. Eduskunta voisi hyödyntää näistä saatuja kokemuksia eduskunnan vastaavien työkalujen luomisessa tai valtioneuvoston ja eduskunnan yhteisen työkalun kehittämisessä.
Hallitusohjelman seuranta	2. Suomessa valtioneuvoston tulisi pohtia uusia hallituspolitiikan toteutumisen raportoinnin tapoja, jotka ilmentävät politiikan vaikutuksia ja niistä seuraavia yhteiskunnallisia muutoksia kansalaisille selkeällä tavalla.
Valtioneuvoston kuulemismenetelmät	3. Suomen tulisi ylläpitää ja kehittää lausuntopalvelua sekä muita kansalaisille suunnattuja valtioneuvoston työkaluja. Työkaluja voidaan käyttää mallina eduskunnan osallistumistyökalujen kehittämisessä.
Parlamenttien tietojärjestelmät työkalujen pohjana	4. Eduskunnan lainsäädäntöprosessin tietojärjestelmien tulisi perustua linkitettyyn ja koneluettavaan tietoon.
Linkitettyyn tietoon perustuvat käyttäjälähtöiset työkalut parlamenteissa	5. Eduskunnan tulisi rakentaa kansalaisille suunnattuja graafisia työkaluja, joiden pohjana on linkitetty sisäinen tieto.
Avoin data ja ohjelmistorajapinnat parlamenteissa	6. Eduskunnan tulisi avata lainsäädäntötietoa nykyistä laajemmin. Avoimen datan portaalien ja ohjelmistorajapintojen tulisi olla helppokäyttöisempiä ja niiden tietoa-aineistojen rakenteet kuvattu nykyistä tarkemmin.
Parlamenttien ja valtioneuvostojen yhteistyö	7. Suomella on mahdollisuus toimia kansainvälisenä edelläkävijänä edistämällä valtioneuvoston ja eduskunnan tietojärjestelmien yhteensopivuutta ja datan yhdistettävyyttä.
Kansanedustajien toiminta	8. Eduskunnan internet-sivujen kansanedustajakohtaisten profiilien tulisi nykyistä tarkemmin raportoida kansanedustajien toiminnasta valtiopäivillä.
Parlamenttien keskustelut	9. Eduskunnan tulisi hyödyntää nykyistä paremmin keskustelupöytäkirjoja ja -tallenteita esimerkiksi linkittämällä ne kansanedustajien profiileihin tai tiettyyn asiaan.
Valiokunnat	10. Eduskunnan tulisi integroida valiokuntien julkisuus soveltuvilta osin muuhun lainsäädäntöprosessin avoimuutta tukeviin työkaluihin. 11. Valiokunnan mietinnön tultua julkiseksi, eduskunnan tulisi integroida tiedot kokonaisuudessaan koneluettavassa ja linkitettyssä muodossa lainsäädäntöprosessin julkisiin seurantatyökaluihin.
Kansalaisten suora osallistuminen parlamenteissa	12. Eduskunnan tulisi luoda internet-sivuille erillinen kansalaisille suunnattu portaalili, joka sisältää osallistumista tukevia työkaluja.
Avoimuusrekisterit	13. Mikäli Suomessa otetaan käyttöön avoimuusrekisteri, tulee rekisterin toteutuksessa ottaa huomioon tietojen koneluettavuus ja käyttäjälähtöisyys kolmansien osapuolien kehittämille työkaluille.

Lähteitä

Centre for Parliamentary Innovation. <https://www.ipu.org/our-impact/strong-parliaments>.

European Partnership for Democracy 2020. Programming for democracy: A how-to guide for supporting democratic governance. https://epd.eu/wp-content/uploads/2020/11/programming-for-democracy_a-how-to-guide-for-supporting-democratic-governance.pdf.

EUROsociAL+, Transparency and Access to Information Network ja ParlAmericas 2020. Transparency Toolkit: Concepts, Tools, and Good Practices. <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/Legislative%20Transparency%20Toolkit.pdf>.

Kozyris D, Dalas A, Spilitopoulos D ja Fitsilis F 2021. ParlTech: Transformation Framework for the Digital Parliament. Big Data and Cognitive Computing (5) 15. <https://www.mdpi.com/2504-2289/5/1/15/htm>.

Legislative Openness Data Explorer. <https://beta.openparldata.org/>.

National Democratic Institute. DEMTOOLS. <https://dem.tools/>.

OECD 2020. Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave. [Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave | en | OECD](#).

Open Government Partnership 2020. Open Government Partnership Global Report: Democracy Beyond the Ballot Box. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Global-Report_Volume-1.pdf.

Open Government Partnership. <https://www.opengovpartnership.org/>.

Open Parliament E-Network 2020. Parliaments and open government: Early Lessons from Country Experiences. https://alertas.directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/2020/10/Publicaci%C3%B3n-OPeN_v29-10.pdf?x32394.

Open Parliament E-Network. <https://openparliamentenetwork.org/>.

Parlamenttienvälinen liitto (2021). World E-Parliament report 2020. <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2021-07/world-e-parliament-report-2020>.

ParlAmericas ja UNDP 2017. Good Practices on Transparency and Citizen Participation in the Legislatures of the Americas. <https://parlAmericas.org/uploads/documents/Best%20Practices%20in%20the%20Legislatures%20of%20the%20Americas.pdf>.

Sitra 2018. Kansanvallan peruskorjaus – Kaikki voimavarat käyttöön. <https://www.sitra.fi/app/uploads/2018/02/kansanvallanperuskorjaus.pdf>.

Sitra 2020. Miten kansaa edustetaan? Selvitys kansanedustajien työstä eduskuntatyön uudistamiseksi. <https://www.sitra.fi/app/uploads/2020/02/miten-kansaa-edustetaan.pdf>.

Sitra 2021. Miten tietoa käytetään päätöksenteossa? Selvitys kansanedustajien tiedonkäytöstä lainsäädäntötyöhön liittyvässä päätöksenteossa. <https://www.sitra.fi/app/uploads/2020/11/miten-tietoa-kaytetaan-paatöksenteossa.pdf>.

Sitra 2021. Mediavälitteinen yhteiskunnallinen vaikuttaminen – Murros ja tulevaisuus. <https://www.sitra.fi/app/uploads/2021/01/mediavälitteinen-yhteiskunnallinen-vaikuttaminen.pdf>.

Sitra 2022. Miten EU-lainsäädännöstä päätetään Suomessa? Selvitys EU-lainsäädäntöprosessista ja siihen osallistumisesta. <https://www.sitra.fi/app/uploads/2022/05/sitra-miten-eu-lainsaadannosta-paatetaan-suomessa.pdf>.

Sitra 2022. [Kansalaisten osallistuminen kansalliseen lainsäädäntöprosessiin Pohjoismaissa.](#)

Sitra 2022. [Kansalaisten osallistuminen lainsäädäntöprosessiin – Kansainvälisen vertailun tulokset.](#)

V-Dem Institute 2022. Democracy Report 2022 - Autocratization Changing Nature? https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf.

Liite 1 – Vertailumaiden perustiedot

	Suomi	Ranska	Kanada	Brasilia	Chile	Israel
Valtiomuoto	Yhtenäisvaltio	Yhtenäisvaltio	Liittovaltio	Liittovaltio	Yhtenäisvaltio	Yhtenäisvaltio
Poliittinen perinne	Pohjoismainen	Napoleoninen	Westminster	Latinalainen	Latinalainen	Ei selkeää perinnettä
Kansanedustuslaitos	Eduskunta + presidentti	Edustajainhuone + senaatti + presidentti	Edustajainhuone + senaatti	Edustajainhuone + senaatti + presidentti	Edustajainhuone + senaatti + presidentti	Yksikamarinen parlamentti
Kansanedustajien ja muiden päättäjien määrä	200 + 1	577 + 348 + 1	338 + 105	513 + 81 + 1	120 + 38 + 1	120
Tärkein poliittinen johtaja	Presidentti / pääministeri	Presidentti / pääministeri	Pääministeri	Presidentti	Presidentti	Pääministeri
Vaalijärjestelmä	Presidentti suoralla kansanvaalilla, eduskunta suhteellisella vaalitavalla vaalipiireittäin.	Presidentti suoralla kansanvaalilla, edustajainhuone kaksivaiheisella enemmistövaalilla, senaatti epäsuoralla vaalilla maakunnittain.	Edustajainhuone enemmistövaalilla, senaatti pääministerin nimittämänä osavaltioittain.	Presidentti suoralla kansanvaalilla, edustajainhuone suhteellisella vaalitavalla vaalipiireittäin, senaatti enemmistövaalilla osavaltioittain.	Presidentti suoralla kansanvaalilla, edustajainhuone suhteellisella vaalitavalla vaalipiireittäin, senaatti suhteellisella vaalitavalla alueittain.	Suhteellinen vaalitapa, kokomaa yhtenä vaalipiirinä.

SITRA

SITRA TYÖPAPERI 15.6.2022

Sitran Työpaperit tarjoavat monialaista tietoa asioista, jotka vaikuttavat yhteiskunnan muutokseen. Työpaperit ovat osa Sitran tulevaisuustyötä, jota tehdään ennakkoinnin, tutkimuksen, hanketoiminnan ja kokeilujen sekä koulutuksen menetelmin.


ISBN 978-952-347-284-6 (PDF) www.sitra.fi

SITRA.FI

Itämerenkatu 11–13
PL 160

00181 Helsinki

Puhelin 0294 618 991

 @SitraFund