

# KANSALAISEN OSALLISTUMISEN MAHDOLLISUUDET LAINSÄÄDÄNTÖ- JA PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSEISSA

Verkkopalvelujen arviointi

**Lea Konttinen**  
Johtava asiantuntija  
Sitra

**Olavi Köngäs**  
Hallituksen puheenjohtaja  
Netum Group Oyj

**Juha-Pekka Leskinen**  
Kumppanuuksien johtaja  
Netum Group Oyj

Tässä työpaperissa on selvitetty, millaisia verkkopalveluita kansalaisille ja yhteisöille on Suomessa tarjolla lainsäädäntöprosessin ja siihen liittyvän päätöksenteon seuraamiseen sekä osallistumiseen.

## **Sitra työpaperi**

© Sitra 2022

### **Kansalaisen osallistumisen mahdollisuudet lainsäädäntö- ja päätöksentekoprosesseissa – Verkkopalvelujen arviointi**

Kirjoittajat: Lea Konttinen, Olavi Köngäs,  
Juha-Pekka Leskinen  
Työryhmä: Jenni Ala-Peijari, Jouni Backman,  
Lea Konttinen, Krista Takkinen, Anna Välimaa

Taitto: PunaMusta Oy

ISBN 978-952-347-307-2 (PDF)  
ISSN 2737-1042 (verkkojulkaisu)  
[www.sitra.fi](http://www.sitra.fi)

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

# Sisällys

|  |    |
|--|----|
| Esipuhe  | 4  |
| Tiivistelmä  | 5  |
| Sammanfattning   | 6  |
| Abstract   | 7  |
| 1 Arvioinnin tavoite ja toteutus   | 8  |
| 2 Lainsäädäntö- ja päätöksentekoprosesseihin liittyvät verkkopalvelut kansalaisen näkökulmasta | 10 |
| 2.1 Yleisiä havaintoja   | 12 |
| 2.2 Havaintoja osallistumispalveluista   | 12 |
| 2.3 Havaintoja aineistopalveluista   | 15 |
| 3 Havaintoja palvelujen käytettävyydestä   | 17 |
| 3.1 Käyttöliittymät  | 17 |
| 3.2 Hakutoiminnallisuudet  | 17 |
| 3.3 Käyttäjän tunnistaminen  | 17 |
| 3.4 Asioiden tunnisteet ja linkitykset palvelujen välillä                                      | 17 |
| 4 Kehittämisehdotuksia   | 19 |
| 4.1 Kehittämisehdotuksia nykyisiin verkkopalveluihin   | 19 |
| 4.2 Asioiden tunnisteet ja linkitykset palvelujen välillä                                      | 19 |
| 4.3 Palvelujen toiminnallisuuksien kehittäminen  | 19 |
| 4.4 Tietosisällön ylläpidon kehittäminen   | 21 |
| 5 Verkkopalvelujen kehittämisen tulevaisuuskuva  | 22 |
| Lähteet  | 25 |

# Esipuhe

Tämä työpäperi toteutettiin osana Sitran Uudistuva päätöksenteko -projektia, jonka tehtävänä on läpivalaista nykyisiä päätöksentekoprosesseja ja kehittää niitä jatkuvasti muuttuvan yhteiskunnan ja demokratian tarpeisiin. Työpäperi on jatkoa projektin aiemmille selvityksille, jotka käsittelevät lainsäädäntöprosesseja sekä osallistumisen mahdollisuuksia päätöksentekoon. Tässä työpäperissa keskityttiin selvittämään, millaisia verkkopalveluja Suomessa on tarjolla lainsäädäntöprosessin ja siihen liittyvän päätöksenteon seuraamiseen sekä osallistumiseen.

Arvioinnin kohteena olivat verkkopalvelujen käytettävyyteen vaikuttavat tekniset ominaisuudet sekä koko lainsäädäntöprosessin seurattavuus seuranta- ja osallistumispalvelujen kautta. Tällöin läpikäytiin mm. verkkopalvelujen toiminnallisuudet, rakenne ja tietosisältö sekä näiden verkkopalvelujen linkittyminen toisiinsa. Käyttäjien kokemuksia verkkopalvelujen käytettävyydestä tullaan kokoamaan erilliseen työpäperiin, joka julkaistaan keväällä 2023.

Suomen perustuslaki takaa ihmisille mahdollisuuden osallistua päätöksentekoon ja

julkisen vallan tehtävänä on edistää tätä. Ollakseen osallinen päätöksenteossa tarvitaan näkymä siihen, miten päätöksiä tehdään, millä aikataululla ja missä. Tällä hetkellä erilaisia ministeriöiden, eduskunnan ja kuntien verkkopalveluja on useita, eivätkä ne linkity toisiinsa. Kokonaiskuvan hahmottaminen lainsäädäntöprosesseista ja vaikuttamisen paikoista on siten vaikeaa.

Työpäperi on tarkoitettu avuksi ja tueksi erityisesti ministeriöiden, eduskunnan ja kuntien verkkosivujen ylläpitäjille ja kehittäjille. Erityisen iso kiitos teille kaikille, jotka annoitte haastattelun ja autoitte osaltanne tämän julkaisun tekemisessä.

Verkkopalvelujen arvioinnin toteuttivat Netum Oy:n asiantuntijat Juha-Pekka Leskinen ja Olavi Köngäs. Arviointi tehtiin helmi-maaliskuussa 2022 ja arvioiduista palveluista vastaavia haastateltiin huhti-toukokuussa 2022. Lämmin kiitos myös arvioinnin tekijöille sekä kaikille työpäperin toteuttamiseen osallistuneille.

## **Lea Konttinen**

johtava asiantuntija, Uudistuva päätöksenteko

# Tiivistelmä

Sitran Uudistuva päätöksenteko -projekti teki selvityksen verkkopalveluista, joilla lähinnä ministeriöt ja eduskunta tarjoavat kansalaisille ja yhteisöille näkymiä lainsäädäntö- ja päätöksentekoprosesseihin sekä mahdollisuuksia esittää mielenpiteensä valmistelussa olevista asioista. Selvitykseen otettiin mukaan myös kunnallisasioihin vaikuttamisen verkkopalvelut. Tämä julkaisu on lyhennelmä yksityiskohtaisemmasta selvityksestä, joka on saatavissa Sitrasta Uudistuva päätöksenteko -projektin asian tuntijoilta.

Selvityksen tavoitteena oli luoda tilannekuva tämänhetkisistä institutionaalisista verkkopalveluista, niiden toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Tavoitteena oli tunnistaa ja koota yhteen lainsäädäntöprosessiin osallistumisen pullonkaloja, ongelmia ja haasteita.

Selvityksessä olivat mukana seuraavat verkkopalvelut: [Demokratia.fi](https://demokratia.fi), [Kansalaisaloite.fi](https://kansalaisaloite.fi), [Nuortenideat.fi](https://nuortenideat.fi) (poistunut käytöstä 15.8.2022), [Kuntalaisaloite.fi](https://kuntalaisaloite.fi), [Lausuntopalvelu.fi](https://lausuntopalvelu.fi) ja [Otakantaa.fi](https://otakantaa.fi) eli osallistumispalvelut sekä [Hallitusohjelman seuranta](https://hallitusohjelman.seuranta.fi), [Hankeikkuna](https://hankeikkuna.fi), [Eduskunta.fi](https://eduskunta.fi), [Finlex.fi](https://finlex.fi) ja [Avoinhallinto.fi](https://avoinhallinto.fi) eli aineistopalvelut.

Jokainen verkkopalvelu arvioitiin erikseen. Arviointikriteereitä otettiin valtiovarainministeriön julkaisemista verkkopalvelujen laatu-kriteeristöistä. Verkkopalvelut arvioitiin helmi-maaliskuussa 2022 ja arvioituista palveluista vastaavia haastateltiin huhti-toukokuussa 2022.

Arvioinnissa painotettiin erityisesti tiedon löydettävyyttä (hakutoiminnot, metatiedot, tulosten informatiivisuus) ja selvitettiin, miten valmistelussa oleva asia tunnistetaan eri palveluissa, eli miten esimerkiksi hallituksen lakiesi-

tyksestä pääsee sen luonnoksesta annettuihin lausuntoihin ja mahdolliseen aiempaan kansalaiskeskusteluun.

Kaikkien verkkopalvelujen toiminnallisuudet, rakenne ja tietosisältö käytiin läpi. Lisäksi havaintoja varmistettiin, ja niistä keskusteltiin arvioituista palveluista vastaavien valtioneuvoston kanslian, oikeusministeriön ja eduskunnan virkamiesten kanssa. Arvioitavien verkkopalvelujen käytöstä saatiin volyymitietoja palvelujen tuottajilta. Ne antavat kuvaa siitä, miten palvelujen käyttömäärät suhteutuvat toisiinsa.

Nykytilanteen haasteena on, että kokonaisuuden hahmottaminen on kansalaisen näkökulmasta vaikeaa, mikäli julkisen päätöksenteon prosessit eivät ole tuttuja. Lisäksi palvelukokonaisuutta ja sen kehittämistä ei ole vastuutettu, vaan kehittäminen on organisaatiokohtaista.

Tässä työpaperissa Sitra antaa kehittämisehdotuksia, joita voi toteuttaa jo nyt suhteellisen helposti, sekä kehittämisehdotuksia, joita voi toteuttaa tulevaisuudessa.

Tarvittavat palvelukokonaisuudet tulisi suunnitella kansalaisen, ei tuottajaorganisaatioiden näkökulmasta. Palvelujen väliset linkitykset toisiinsa tulisi myös suunnitella toimivaksi kokonaisuudeksi. Sisällön ylläpito ja laadunvalvonta tulisi organisoida palveluntarjoajien kesken selkeämmin. Sivustojen palvelujen roolia tulisi selkeyttää. Lisäksi mm. metatiedot, hakutoiminnot, kielituki, saavutettavuuspuutteiden korjaaminen, pysyvien osoitteiden käyttö ja tiedon tallentamisen vahvempi ohjaaminen parantaisi palvelujen laatua.

Tärkeintä on, että osallistumispalveluista pitäisi tarjota kansalaiselle selkeä kokonaiskuva.

# Sammanfattning

Sitras projekt ”Beslutsfattandet förnyas” genomförde en utredning om webbtjänster, där huvudsakligen ministerier och riksdagen ger insyn i lagstiftnings- och beslutsfattandeprocesserna för medborgare och samfund, samt möjligheter att uttrycka sig om ärenden som bereds. Utredningen omfattade även webbtjänster för att påverka kommunärenden. Denna publikation är en sammanfattning av den mer detaljerade utredningen som tillhandahålls av experterna i projektet Beslutsfattandet förnyas hos Sitra.

Målet med utredningen var att skapa en lägesbild över de nuvarande institutionella webbtjänsterna, deras funktionalitet och utvecklingsbehov. Målet var att identifiera och sammanställa flaskhalsar, problem och utmaningar gällande deltagande i lagstiftningsprocessen.

Följande webbtjänster ingick i utredningen: [Demokrati.fi](#), [Medborgarinitiativ.fi](#), [Ungasidéer.fi](#) (lagts ner 15.8.2022) [Invånarinitiativ.fi](#), [Utlåtande.fi](#), [Dinåstikt.fi](#) och [Öppenförvaltning.fi](#) det vill säga deltagandetjänster, samt [Uppföljning av regeringsprogrammet](#), [Projektfönstret](#), [Riksdagen.fi](#) och [Finlex.fi](#), det vill säga datatjänster.

Varje webbtjänst utvärderades separat. Utvärderingskriterierna togs från kvalitetskriterierna för webbtjänster som publicerats av finansministeriet. Webbtjänsterna utvärderades i februari–mars 2022 och de som är ansvariga för de utvärderade tjänsterna intervjuades i april–maj 2022.

I utvärderingen betonades särskilt hittbarheten hos data (sökfunktioner, metadata, informativitet hos resultatet). Man utredde även hur ett ärende under beredning identifieras i olika tjänster, det vill säga hur man till exempel från

utkastet för regeringens lagförslag kan nå utlåtanden och en eventuell, tidigare medborgardiskussion.

I alla webbtjänster granskades funktionaliteten, strukturen och informationsinnehållet. Dessutom blev observationerna säkerställda, och de diskuterades med tjänstemännen som ansvarar för tjänsterna vid statsrådets kansli, justitieministeriet och riksdagen. Av tjänsteproducenterna fick vi uppgifter om användningsvolymen för de tjänster som utvärderades. De ger en uppfattning om hur tjänsternas användningsvolym förhåller sig till varandra.

Utmaningen i nuläget är att helheten är svår att gestalta från medborgarens synvinkel, ifall processerna för offentligt beslutsfattande inte är kända. Dessutom har ansvaret för servicehelheten och utvecklingen av den inte tilldelats och utvecklingen är organisationsspecifik.

I detta arbetspapper ger Sitra utvecklingsförslag som kan genomföra relativt enkelt redan nu, samt utvecklingsförslag som kan genomföras i framtiden.

Nödvändiga tjänstehelheter bör planeras ur medborgarens, inte producentorganisationernas perspektiv. Kopplingarna mellan tjänsterna borde också planeras till en fungerande helhet. Underhåll och kvalitetskontroll av innehållet bör organiseras tydligare mellan serviceproducenterna. Rollen hos sidornas tjänster bör tydliggöras. Dessutom skulle kvaliteten hos tjänsterna förbättras av bland annat metadata, sökfunktioner, språkstöd, korrigerande av brister i tillgängligheten, permanenta adresser och starkare styrning av sparandet av data.

Det viktigaste är att medborgarna borde erbjudas en tydlig helhetsbild av deltagandetjänsterna.

# Abstract

Sitra's Reforming the Decision-making Process project conducted a survey of the online services mainly used by ministries and Parliament to provide citizens and communities with perspectives on legislative and decision-making processes and opportunities for voicing their opinions on issues under preparation. The survey also included online services for lobbying on municipal affairs. This publication is an abridged version of a more detailed report, available from Sitra's experts in the Reforming the decision-making process project.

The purpose of the study was to provide a snapshot of current institutional online services, their functionality and development needs. The aim was to identify and summarise bottlenecks, problems and challenges to participation in the legislative process.

The study included the following online services: [Demokratia.fi](#), [Kansalaisaloite.fi](#), [Nuortenideat.fi](#), (discontinued on 15 August 2022) [Kuntalaisaloite.fi](#), [Lausuntopalvelu.fi](#), [Otakantaa.fi](#) and [Avoinhallinto.fi](#), i.e. participation services, and [Hallitusohjelman seuranta](#), [Hankeikkuna](#), [Eduskunta.fi](#) and [Finlex.fi](#), or data services.

Each online service was assessed separately. The evaluation criteria were taken from online service quality criteria published by the Ministry of Finance. The online services were evaluated in February–March 2022 and those responsible for the evaluated services were interviewed in April–May 2022.

The evaluation focused particularly on the accessibility of information (search functions, metadata, how informative the results were) and on how to identify what is under preparation in the different services, meaning how to access, for example from a draft government bill, the

comments on the draft bill and any previous public consultation.

The functionalities, structure and information content of all online services were reviewed. In addition, the findings were verified and discussed with the Prime Minister's Office, Ministry of Justice and Parliament's civil servants responsible for the services evaluated. Volume data on the use of the online services under evaluation was obtained from the service providers. This provides an indication of the relationship between the use volumes of the services.

The challenge of the current situation is that it is difficult for citizens to see the big picture if they are not familiar with the public decision-making processes. Moreover, there is no responsibility for the service package and its development have been allocated and instead development is organisation-specific.

In this working paper, Sitra provides development proposals that can be implemented relatively easily already now, and development proposals that can be implemented in the future.

The necessary service packages should be designed from the point of view of the citizen, not the organisations providing them. The links between services should also be designed as a functional whole. Content maintenance and quality control should be organised more clearly between service providers. The role of website services should be clarified. In addition, metadata, search functions, language support, addressing accessibility shortcomings, use of permanent addresses and stronger guidance on storing data, among other things, would improve the quality of the services.

Most importantly, a clear overview of participatory services should be provided to the citizen.

# 1 Arvioinnin tavoite ja toteutus

Sähköiset verkkopalvelut tarjoavat kansalaisille mahdollisuuden saada tietoa päätöksenteosta sekä välineitä osallistua ja vaikuttaa asioiden valmisteluun. Perustuslain mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle. Lain perusteella kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua sekä vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen ja itseään koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi julkisen vallan tehtävä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Vaikka Suomi onkin demokratian mallimaita, kansainvälisessä vertailussa osallistuvan demokratian osalta Suomi on vasta sijalla 24. Myöskin OECD:n (2022) eri maiden lainsäädäntöprosesseja koskevassa vertailussa Suomi sijoittuu keskikastiin tai sen alapuolelle. Lainvalmistelun avoimuudessa Suomi on kuitenkin aivan maailman kärkeä [valtioneuvosto.fi/hankkeet](https://valtioneuvosto.fi/hankkeet) -sivustollaan (Sitra 2022b).

Päätöksentekoon osallistuminen edellyttää tiedon saantia käsiteltävissä olevista asioista sekä sellaisten kanavien luomista, jotka mahdollistavat yksilöiden näkemysten ja tarpeiden tuomisen osaksi lainvalmistelua ja päätöksentekoa (IDEA 2022). Jotta päätöksentekoprosesseja voidaan kehittää ihmislähtöisemmiksi, Uudistuva päätöksenteko

-projektissa selvitettiin sähköisten verkkopalvelujen käytettävyyttä sekä lainsäädäntöhankkeisiin liittyvän päätöksenteon seurattavuutta verkkopalvelujen kautta.

Tässä työpaperissa arvioinnin kohteena ovat verkkopalvelut, joilla lähinnä ministeriöt ja eduskunta tarjoavat kansalaisille ja yhteisöille näkymiä lainsäädäntö- ja päätöksentekoprosessien eri vaiheisiin sekä mahdollisuuksia esittää mielenpiteensä valmistelussa olevista asioista. Selvityksessä on mukana myös valtakunnalliset kunnallisasioihin vaikuttamisen verkkopalvelut.

Arvioinnissa haettiin vastauksia mm. seuraaviin kysymyksiin:

- Mikä on verkkopalvelun toimivuus mielenpiteensä ilmaisemista haluavan kansalaisen tai yhteisön kannalta?
- Voiko verkkopalvelun kautta seurata palautepyynnön kohteena olevan asian käsittelyprosessin etenemistä?
- Mitkä ovat verkkopalvelun käyttäjämäärät ja palautevolyymit?

Verkkopalvelut arvioitiin aikavälillä helmi-maaliskuu 2022 ja arvioidusta palveluista vastaavia haastateltiin huhti-toukokuun aikana 2022.



**Kuva 1. Lainsäädäntöprosessin vaiheet ja eri vaiheisiin liittyviä verkkopalveluja**

## 2 Lainsäädäntö- ja päätöksentekoprosesseihin liittyvät verkkopalvelut kansalaisen näkökulmasta

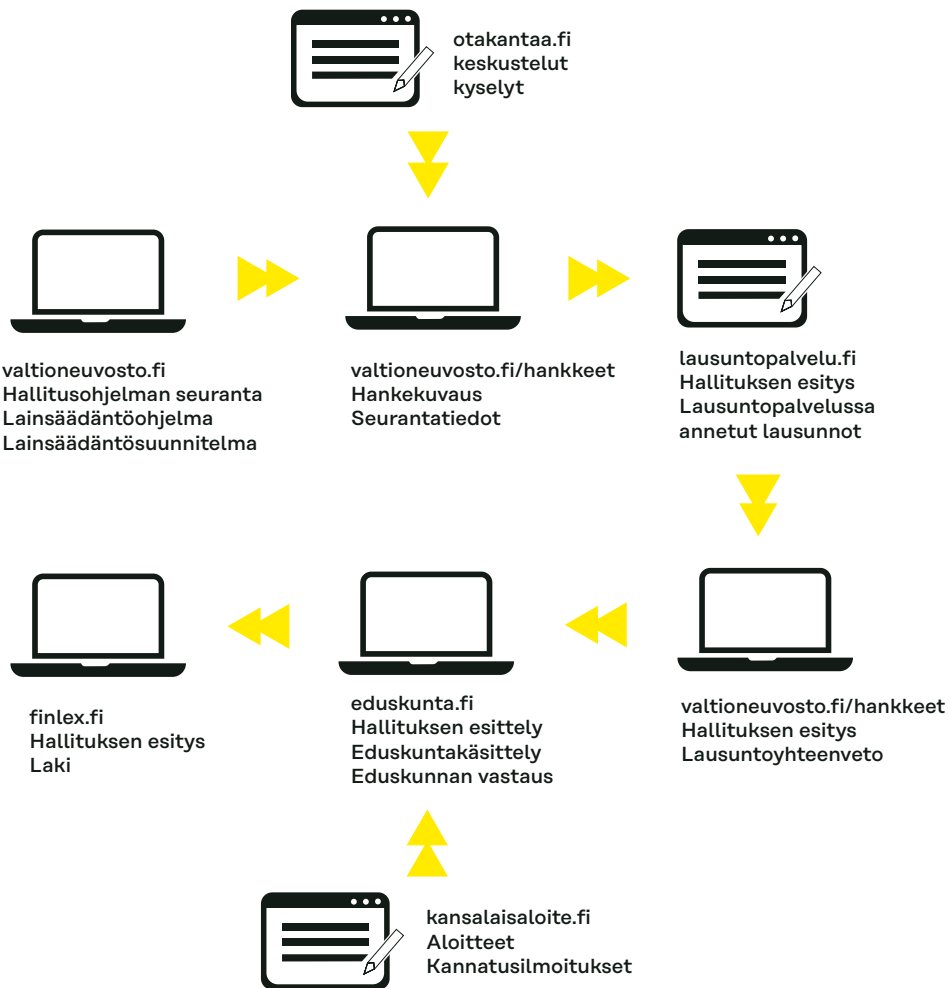
Arvioidut verkkopalvelut on jaettu arvioinnissa osallistumispalveluihin ja aineistopalveluihin. Osallistumispalveluissa kansalainen voi suoraan kommentoida käsiteltävänä olevaa asiaa. Aineistopalvelut ovat tietopalveluja, joissa on

osallistumispalveluissa käsiteltäviin asioihin liittyviä tausta-aineistoja, käsittelytietoja ja esimerkiksi lainsäädäntöhankkeiden osalta lainsäädäntöprosessin vaiheisiin liittyviä aineistoja.

### Taulukko 1. Arvioidut verkkopalvelut

| Arvioidut osallistumispalvelut: | Arvioidut aineistopalvelut                    |
|---------------------------------|---|
| Kansalaisaloite.fi              | Hallitusohjelman seuranta (valtioneuvosto.fi) |
| Kuntalaisaloite.fi              | Hankeikkuna (valtioneuvosto.fi)               |
| Otakantaa.fi                    | Eduskunta.fi                                  |
| Lausuntopalvelu.fi              | Finlex.fi                                     |
| Nuortenideat.fi                 | Avoinhallinto.fi                              |
| Demokratia.fi                   |   |

## Kuva 2. Lainsäädännön valmistelun sekä päätöksenteon seuranta- ja osallistumispalvelut.



Osallistumista tukevista kansallisista verkkopalveluista otakantaa.fi, lausuntopalvelu.fi sekä nuortenideat.fi -palvelun korvannut digiraati.fi ovat myös kuntien käytettävissä. Nuortenideat.fi-palvelun ongel-

maksi todettiin nuorten vähäinen tietämys siitä, kuuluuko joku asia kunnalle, valtiolle vai jollekin muulle taholle. Kuntia koskeville aloitteille on erillinen verkkopalvelu, joka löytyy osoitteesta kuntalaisaloite.fi.

## 2.1 Yleisiä havaintoja

Lainsäädäntöprosessi ja siihen liittyvät päätöksentekovaiheet näkyvät kansalaiselle verkkopalvelujen kautta tarkasteltuna kahtiajakoisena.

Jokaisesta prosessin vaiheesta on hyvin tai ainakin kohtuullisen hyvin tietoa. Toisaalta lainsäädäntöprosessista on kuitenkin vaikea muodostaa kokonaiskuvaa, jollei tunne prosessia ainakin kohtuullisen hyvin.

Nykyiset verkkopalvelut ovat varsin viranomaiskeskeisiä. Yksittäisestä palvelusta on kyllä jonkin verran viittauksia muiden viranomaisten palveluihin, mutta palvelujen etenemistä vaiheesta toiseen on vaikea hahmottaa. Palvelua, jonka kautta pystyisi seuraamaan lainsäädäntöprosessia alusta loppuun, ei ole.

Päätöksenteosta kiinnostuneiden kannalta tietoa on paljon saatavilla yksittäisissä palveluissa, mutta yhteen kokoava näkymä puuttuu. Siten asioiden seurantomahdollisuus vaiheesta toiseen on vaikeaa.

Palveluissa ei ole joko lainkaan tai vain niukasti tietoa siitä, miten kommentoinnin kohteena ollut asia on edennyt. Asia suljetaan järjestelmässä ja sen mahdollisesta jatkosta kiinnostunut joutuu selvittämään jatkoa muista lähteistä. Tätä vaikeuttaa se, että samalla asialla on palveluissa eri tunnisteet eikä aiempia tunnisteita ole yleensä esimerkiksi metatiedoissa.

Yksittäisissä palveluissa oleva tietomassa on jo tällä hetkellä yleensä suuri, ja asiakirjojen määrä kasvaa koko ajan palvelun käyttöään kasvaessa. Tällöin haasteeksi muodostuu haluttujen asioiden löytäminen tietomassan seasta.

Useimmissa palveluissa hakutoiminnallisuudessa on selvästi parantamisen varaa. Osassa palveluja hakuominaisuudet (esimerkiksi hakuajankohdan avulla) ovat hyvin rajoittuneita, ja oleellisen tiedon löytäminen materiaalista on vaikeaa.

Tarkasteltujen palvelujen käyttöliittymä on valittavissa suomen ja ruotsin kielellä ja osin myös englannin kielellä. Tietosisältö on valtaosin suomeksi ja ruotsin kielen tuki on myös useiden palvelujen käyttöliittymissä puutteellinen. Palvelut ovat pääosin hyvin ajan tasalla asiatiedon osalta. Monesta palvelusta tosin löytyy kuolleita linkkejä tai tekemättömiä saavutettavuuskorjauksia.

## 2.2 Havaintoja osallistumispalveluista

Arvioidut osallistumispalvelut ovat oikeusministeriön tuottamisvastuulla. Palvelut on toteutettu niin, että palautetta pyytävä organisaatio voi upottaa omaan verkkopalveluunsa pienohjelman (engl. widget), joka vie suoraan esimerkiksi [Otakantaa.fi](http://Otakantaa.fi)- tai [Lausuntopalvelu.fi](http://Lausuntopalvelu.fi)-palveluihin. Tavoitteena on lisätä osallistumismahdollisuuksia ja osallistumista tarjoamalla organisaatioille valmis maksuton toiminnallisuus osallistumispalveluihin.

Jokainen oikeusministeriön osallistumispalvelu on oma erillinen järjestelmänsä. Ne ovat käyttöliittymän osalta varsin yhdenmukaisia. Teknisesti erillisenä palveluna on kaikki osallistumispalvelut kattava hakutoiminto [demokratia.fi](http://demokratia.fi)-palvelussa.

## Perustietoja arvioiduista osallistumispalveluista

### Kansalaisaloite.fi

- Kansalaisaloite.fi-verkkopalvelun kansalaiselle tarjoama tietopaketti kansalaisaloitteen laatimisesta ja kannatuksen keräämisestä on erinomainen.
- Palvelussa olevat opasteet tukevat käyttäjän toimintaa hyvin.
- Palvelussa on viittaukset ja linkitykset lainsäädäntöön, eduskunnan työjärjestykseen ja Euroopan komission sivuille.
- Muihin palveluihin verrattuna kansalaisaloitteella on paljon käyttäjiä.
- Kansalaisaloitteiden tilanne 23.2.2022:
  - käynnissä 73 aloitetta
  - päättyneitä 1213 aloitetta
  - eduskuntaan toimitettu 58 aloitetta.
- Kansalaisaloite.fi:n ja Kuntalaisaloite.fi:n alustojen tekninen käyttöikä alkaa olla lopussa ja palvelut uusitaan lähivuosina. Samalla lisätään mahdollisuus tehdä aloitteita hyvinvointi-alueille.

### Kuntalaisaloite.fi

- Kuntalaisaloite.fi-verkkopalvelussa voi tehdä palvelussa mukana oleville kunnille kuntalaisaloitteita ja kunnallista kansanäänestystä koskevia aloitteita sekä kannattaa ja seurata muiden tekemiä aloitteita.
- Kuntalaisaloite on suosittu palvelu ja sen käyttömäärä kasvaa.
- Kansalaisaloite.fi:n ja Kuntalaisaloite.fi:n alustojen tekninen käyttöikä alkaa olla lopussa ja palvelut uusitaan lähivuosina. Samalla lisätään mahdollisuus tehdä aloitteita hyvinvointi-alueille.

### Otakantaa.fi

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

### Lausuntopalvelu.fi

- Lausuntopalvelu.fi:n avulla ministeriöt, valtion virastot ja kunnat voivat pyytää kirjallisia lausuntoja valmistelussa olevista asioista. Lausuntoja voivat antaa esimerkiksi järjestöt, yksittäiset kansalaiset, julkishallinnon organisaatiot tai yritykset.
- Lausuntopalvelua käyttävät lähinnä ministeriöt.
- Lausuntopalveluun ei tallenneta muita kuin sen kautta saatuja lausuntoja lausuntojen yhteenvetona.
- Lausuntoja antavat tyypillisesti yhteisöt. Rekisteröinnissä ei varmisteta henkilön yhteyttä organisaatioon, jota henkilö sanoo edustavansa.
- Lausuntopalvelu.fi verkkopalvelua tullaan uudistamaan tulevina vuosina.

### Nuortenideat.fi

- Nuortenideat.fi on oikeusministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön ja Osaamiskeskus Koordinaatin yhteinen palvelu.
- Nuortenideat.fi-verkkopalvelu poistettiin käytöstä 15.8.2022. Verkkopalvelun korvasi digitaalinen kansalaisraati -palvelu: [Digiraati.fi](https://digiraati.fi).

### Demokratia.fi

- Demokratia.fi -sivusto on oikeusministeriön verkkopalvelu, joka sisältää linkkejä verkkopalveluihin, joissa on valtion, kuntien ja Euroopan unionin lainsäädäntö- ja muiden hankkeiden aloitteita, valmistelua ja päätöstietoa. Sivustolta löytyy kansallisten osallistumisen verkkosivujen lisäksi linkit Euroopan unionin päätöksentekoon osallistumiseen, kuten [eurooppalaiseen kansalaisaloitteeseen](#).
- Linkkien lisäksi palvelun etusivulle nostetaan tuoreimmat aloitetut asiat sen kattamista verkkopalveluista.

## Osallistumispalvelujen käyttömäärät

Osallistamispalvelujen kuukausittaiset käyttömäärät ovat melko alhaiset lukuun ottamatta kansalaisaloite -palvelua. Osallistumispalvelu-

jen keskimääräiset käyntimäärät kuukausittain vuosilta 2019–2021 on kuvattu taulukossa 2.

### Taulukko 2. Osallistumispalvelujen keskimääräiset kuukausittaiset käyntimäärät aikavälillä 2019–2021

#### Keskimääräinen käyntimäärä kuukaudessa

|                    | 2019    | 2020    | 2021    |
|--------------------|---------|---------|---------|
| Demokratia.fi      | 767     | 739     | 748     |
| Kansalaisaloite.fi | 180 711 | 314 338 | 410 919 |
| Kuntalaisaloite.fi | 22 197  | 37 241  | 48 580  |
| Lausuntopalvelu.fi | 7 834   | 23 606  | 38 245  |
| Nuortenideat.fi    | 1 874   | 3 418   | 2 846   |
| Otakantaa.fi       | 6 373   | 5 862   | 12 435  |

## 2.3 Havainnot ja aineistopalveluista

Arvioidut aineistopalvelut ovat valtioneuvoston, eduskunnan, oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön tuottamia. Valtioneuvoston palveluja ovat Hallitusohjelman seuranta -sivusto sekä valtioneuvoston Hankkeet-sivusto, jotka

molemmat löytyvät valtioneuvosto.fi -verkkosivuilta. Eduskunnan aineistopalvelun muodostavat sen julkiset verkkosivut. Finlex on oikeusministeriön omistama oikeudellisen aineiston julkinen ja maksuton internet-palvelu. Sisällön tuottaa ja sitä ylläpitää Edita Publishing Oy. Avoinhallinto.fi on valtiovarainministeriön verkkopalvelu.

## Perustietoja arvioiduista aineistopalveluista

### Hallitusohjelman seuranta

- Hallitusohjelman seuranta -palvelu on rakennettu hallitusohjelman linjausten mukaiseksi. Tavoitteet on konkretisoitu toimintasuunnitelmaan, jossa on noin 200 toimenpidettä.
- Hallitusohjelman seurannan tilannekatsauksessa ovat mukana toteutuneet tavoitteet ja jokaisen hankkeen osalta liittymät muihin. Vastaavasti ministeriön sivulta pääsee siihen hallitusohjelman kohtaan, johon hanke liittyy.
- Toimenpiteet ovat kunkin ministeriön omalla hankesivulla ja ne linkittyvät hanketietojen taustajärjestelmään eli Hankeikkunaan.

### Hankeikkuna.fi

- Ministeriöt pitävät hanketietoja yllä taustajärjestelmässä, jonka nimi on Hankeikkuna.
- Hankeikkuna on tietokanta, johon on rajapinnat ohjelmien käyttöä varten. Se ei sisällä kansalaisen käytettäväksi tarkoitettua käyttöliittymää.
- Kansalaisen käyttöliittymä Hankkeet-palveluun on [valtioneuvosto.fi/hankkeet](http://valtioneuvosto.fi/hankkeet) -sivusto, joka hakee sovellusrajapinnan kautta tiedot Hankeikkunasta. Jokaisella ministeriöllä on myös sivullaan omat hankkeet Hankeikkunasta. Hankkeisiin sisältyy myös lainsäädännön valmisteluun liittyvät hankkeet.
- Hankeikkuna tarjoaa avoimen rajapinnan sen tietosisältöön.

Arvioinnin aikana aktiivisessa tilassa olevia hankkeita oli seuraavasti:

- Suunnitteilla 39 hanketta
- Käynnissä 1699 hanketta, joista:
  - strategiatyö – 47 hanketta
  - säädösvalmistelu – 712 hanketta
  - kehittäminen – 468 hanketta
  - toimielimet 432 kpl.
- Hankeikkuna-tietokannassa on yli 10 000 päättynyttä hanketta.

## **Eduskunta.fi**

- Eduskunnan julkiset www-palvelut ovat toiminnallisuuksiltaan kattavat ja antavat hyvin tietoa eduskunnan tehtävästä ja toiminnasta. Haasteena palvelun käyttäjän kannalta on oleellisen tiedon löytäminen tietomassasta.
- Tiedon tehokas löytäminen edellyttää, että kansalainen tuntee ainakin jollain tasolla lainsäädäntöprosessin ja käytetyn asiakirjaterminologian.
- Palvelun antama tieto on hyvin kattavaa, niin kauan kuin kyseessä on eduskunnan oma toiminta.
- Vähemmän kattavasti löytyy yhteyksiä eduskunnan ulkopuolisiin palveluihin, jotka helpottaisivat asian käsittelyn kokonaisuuden hahmottamista ennen eduskuntakäsittelyä tai sen jälkeen (kansalaisaloite, lausuntopalvelu, muut vastaavat palvelut).
- Palvelussa on käyntikertoja kuukaudessa alkuvuodesta 2022 noin 100 000.
- Eduskunnan verkkopalvelua ollaan uudistamassa ja tavoitteena on, että uusittu eduskunta.fi on käytössä 2024.

## **Finlex.fi**

- Finlex.fi on oikeusministeriön ylläpitämä tietopalvelu, jossa on voimassa olevan lainsäädännön lisäksi mm. hallituksen esitykset, kotimaisten ja eurooppalaisten tuomioistuinten ratkaisuja, valtiosopimukset, viranomaisten päätöksiä, yleissitovat työehtosopimukset jne. Aineistot ulottuvat kymmeniä vuosia taaksepäin.
- Finlexissä on hyvät omat hakutoiminnot ja siinä oleva aineisto on helposti löydettävissä julkisilla hakukoneilla.
- Finlex.fi tullaan uudistamaan. Uudistunut Finlex on tarkoitus ottaa käyttöön alkuvuodesta 2024. Kaikki aineistot tullaan julkaisemaan ilman käyttörajoituksia avoimena datana. Uudistuksen myötä kansalaisille ja julkishallinnolle pyritään tarjoamaan entistä laajemat ja ajantasaisemmat avoimet säädösaineistot.

## **Avoinhallinto.fi**

- Avoinhallinto.fi on valtiovarainministeriön verkkopalvelu, joka liittyy Avoimen hallinnon kumppanuushankkeessa vuonna 2013 aloitettuihin kansallisiin hallinnon avoimuutta edistäviin toimintaohjelmiin.
- Palvelu sisältää paljon hallinnon kehittämiseen liittyvää kotimaista aineistoa ja linkityksiä mm. OECD:n aineistoihin.



## 3 Havaintoja palvelujen käytettävyydestä

Palvelujen käytettävyyttä selvitettiin tarkastelemalla niiden käyttöliittymien saavutettavuusvaatimuksia, hakutoiminnallisuuksia, käyttäjän tunnistamista sekä kartoittamalla palveluissa asioiden tunnisteet ja linkitykset palvelujen välillä.

### 3.1 Käyttöliittymät

Palvelut täyttävät hyvin verkkopalvelujen käyttöliittymiä koskevat saavutettavuusvaatimukset. Palveluista on saavutettavuusselosteet, joissa on todettu havaitut ja korjattavana oleva puutteet. Palvelujen käyttöliittymäkielinä on suomi ja ruotsi sekä joissakin myös englanti. Aineistot ovat pääosin suomeksi. Kielituki on useiden palvelujen käyttöliittymissä puutteellinen.

### 3.2 Hakutoiminnallisuudet

Oikeusministeriön vastuulla olevissa [demokratia.fi](https://demokratia.fi) sivuston osallistumispalveluissa on kaikkien palvelut kattava haku sekä sivustokohtaiset hakutoiminnot. Yleishaussa annetaan yksi tai useampi merkkijono. Haku kohdistuu palvelujen koko tietomassaan eikä rajausmahdollisuuksia ole. Palvelukohtaisissa hakutoiminnossa on jonkin verran suodatusmahdollisuuksia.

Suurin ongelma hakutoiminnoissa, myös aineistopalveluissa, on aikarajauksen puute. Kansalainen on yleensä kiinnostunut ajankohtaisista asioista. Loogista olisi, että haku oletusarvoisesti tuo ajankohtaiset (käynnissä olevat) asiat ja historiahaun voi tehdä erillään. Aikarajauksen tulisi perustua tapahtumapäivään eikä

esimerkiksi verkkosivun tai tiedon tallennusajankohtaan.

### 3.3 Käyttäjän tunnistaminen

Osallistumispalveluissa edellytetään vaihtelevasti käyttäjän tunnistautumista, jos käyttäjä haluaa osallistua. Osassa palveluista, kuten kansalaisaloite, edellytetään vahvaa tunnistautumista.

Vahvan tunnistautumisen tapana on yleensä [Suomi.fi](https://suomi.fi)-tunnistautuminen (varmennekortti, mobiilitunniste tai pankkien tunnistautumisratkaisut). Tällöin tietolähteenä on käytännössä väestötietojärjestelmä. Muita olemassa olevia tietolähteitä (kuten yritystietojärjestelmän tietoja) ei käytetä esimerkiksi palveluissa, joissa voi antaa lausunnon jonkin yhteisön nimissä.

Useassa palvelussa henkilö voi esittää edustavansa jotakin yhteisöä, Palveluissa ei tarkasteta julkisista lähteistä, onko henkilöllä ko. yhteisön edustamisoikeutta. Tämä avaa ainakin kiusanteon mahdollisuuksia.

### 3.4 Asioiden tunnisteet ja linkitykset palvelujen välillä

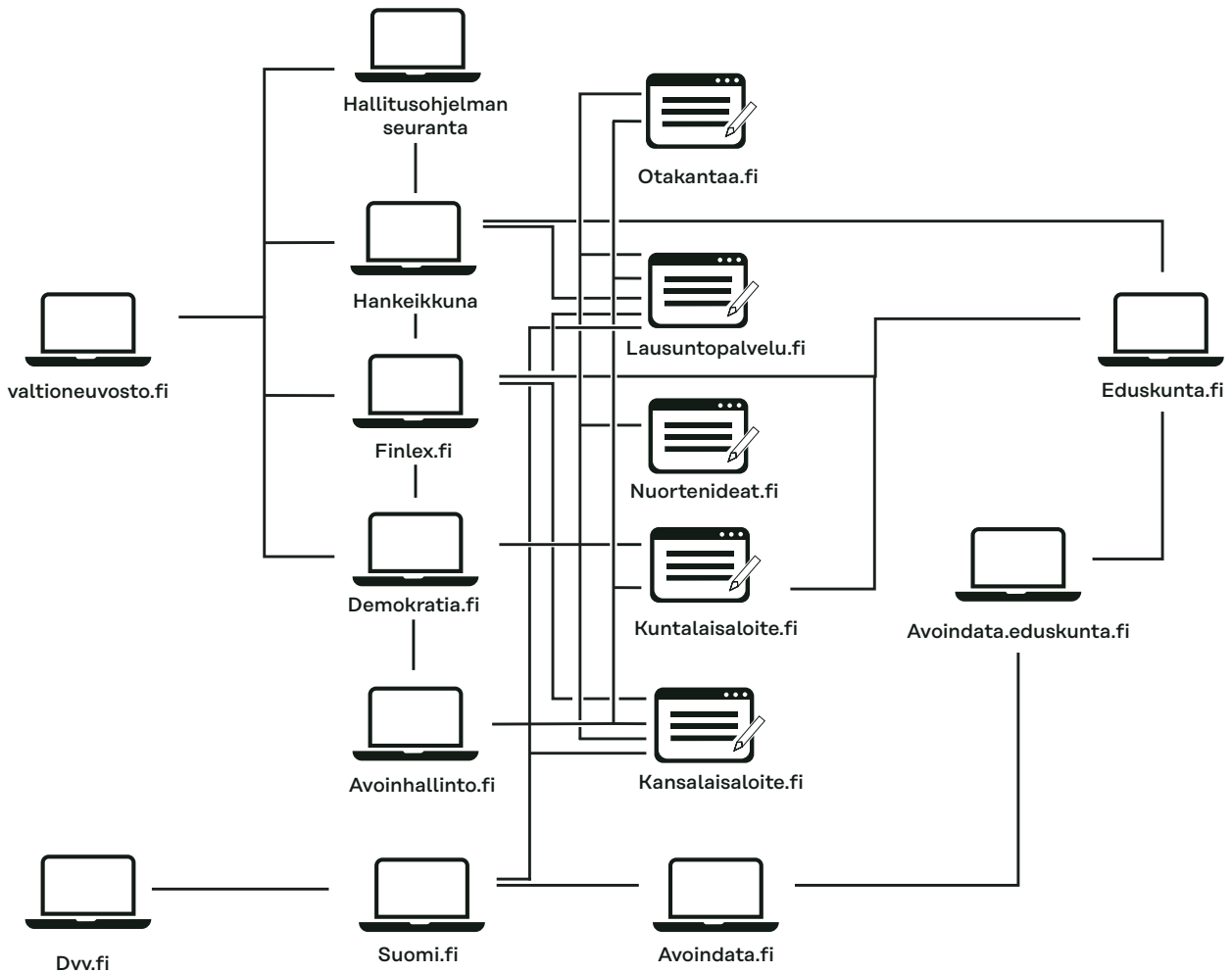
Asioilla on jokaisessa palvelussa oma yksilöllinen tunnus (ID), joka näkyy tai ei näy loppukäyttäjälle. Yhden palvelun tunnus ei systemaattisesti näy toisessa palvelussa. Esimerkiksi lausuntopalvelussa käytetty hanketunnus on lausuntopyynnössä ja lausunnoissa, mutta lausuntoyhteenvedossa on vain diaarinumero. Lausuntojen ja yhteenvedon välillä ei ole automaattisesti yhteyttä.

Palvelujen välillä on niukasti linkkejä asian aikaisempiin esiintymiin muissa palveluissa. Niissä on myös vaihtelevasti linkkejä aineisto-palveluihin, joissa ko. asiaa on. Tältä osin kysymys lienee pääosin siitä, että tietoja tallennetaan hyvin vaihtelevasti ja palvelut ilmeisesti eivät ohjaa vahvasti tallennusta.

Erillisistä tunnisteista ja puutteellisista linkityksistä johtuen, käyttäjän on vaikea löytää tiettyä asiaa eri palveluista ja hahmottaa asian

kehittymistä käsittelyn aikana. Esimerkiksi lainsäädäntöprosessin erivaiheissa lakihankkeella ei ole käytettävissä yksilöllistä prosessitunnusta (ID), jonka avulla olisi mahdollista seurata lainsäädäntöhankkeen etenemistä aina Hallitusohjelman toimintasuunnitelmasta, lainvalmistelun ja eduskunnan päätöksenteon kautta hyväksytyyn [Finlex.fi](http://Finlex.fi):tä löytyvään ajantasaiseen lainsäädäntöön saakka.

### Kuva 3. Osallistumis- ja seurantapalvelujen välisiä linkityksiä.



## 4 Kehittämisehdotuksia

Verkkopalveluja kehitetään jatkuvasti käyttäjien tarpeiden ja teknologian muuttuessa. Jatkuvan ylläpitävän kehittämisen lisäksi syntyy yleensä 5–10 vuoden välein tarve tehdä suurempia muutoksia esimerkiksi palvelun teknisen alustan tai organisaatioiden muutosten johdosta. Kehittävän ylläpidon etuna on mahdollisuus tehdä palveluihin muutoksia suhteellisen nopeasti ja kustannustehokkaaksi.

### 4.1 Kehittämisehdotuksia nykyisiin verkkopalveluihin

Oikeusministeriö tarjoaa mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja vaikuttaa valtion ja kuntien päätöksentekoon. Aloite- ja lausuntopalvelut tukevat hyvin käyttötarkoitustaan. Kokonaiskuvan muodostaminen on kuitenkin vaikeaa, mikäli julkisen päätöksentekoprosessit eivät ole tuttuja.

Demokratia.fi on ilmeisesti suunniteltu ”kattopalveluksi” ja sivuksi, josta siirrytään eri osallistumispalveluihin. Sen palvelulupaus on seuraava: ”Demokratia.fi-sivustolta saat ajankohtaista tietoa asioiden valmistelusta paikallisesti, Suomessa ja Euroopan unionissa. Seuraa valmistelua ja vaikuta! Seuraa ja kannata uusimpia aloitteita. Osallistu keskusteluun ja kuulemisiin. Tutustu lainsäädäntöhankkeisiin.”

Demokratia.fi -sivusto ei vähäisen käyttömäärän perusteella arvioiden ole saavuttanut tavoitteitaan. Se näyttää jokaisesta kattamastaan palvelusta kaksi tuoreinta asiaa, mutta on muuten staattinen sivusto. Kansalaisia todennäköisesti kiinnostavat ajankohtaiset asiat sekä niihin liittyvät valtion ja kuntien toimenpiteet eivät näy.

Demokratia.fi -sivustolla voisi kuvata havainnollisesti suomalaisen yhteiskunnan hallinnollinen rakenne ja eri toimijoiden roolit. Sivustolla kuvattaisiin valtion, hyvinvointi-

alueiden ja kuntien valmistelu- ja päätöksentekoprosessit sekä kansalaisen mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon.

### 4.2 Asioiden tunnisteet ja linkitykset palvelujen välillä

Asioilla ei ole yhtä yksilöllistä tunnusta, jota käytettäisiin eri palveluissa. Sen sijaan asioilla on jokaisessa palvelussa oma yksilöllinen tunnus (ID), joka näkyy tai ei näy loppukäyttäjälle. Yhden palvelun tunnus ei systemaattisesti näy toisessa palvelussa. Esimerkiksi lausuntopalvelussa käytetty hanketunnus on lausuntopyynnössä ja lausunnoissa, mutta lausuntoyhteenvedossa on vain diaarinumero. Lausuntojen ja yhteenvedon välillä ei ole automaattisesti yhteyttä. Asian tilaa voidaan korjata tallentamalla asian muita tunnuksia asioiden ja asiakirjojen tietoihin niin, että tunnukset ovat hakutoiminnallisuuksien ulottuvilla.

Palvelujen välillä on niukasti linkkejä asian aikaisempiin esiintymiin muissa palveluissa. Niissä on myös vaihtelevasti linkkejä aineistopalveluihin, joissa ko. asiaa on. Tältä osin kysymys lienee pääosin siitä, että tietoja tallennetaan hyvin vaihtelevasti ja palvelut ilmeisesti eivät ohjaa vahvasti tallennusta.

### 4.3 Palvelujen toiminnallisuuksien kehittäminen

Palvelujen toiminnallisuutta voisi parantaa laadukkaammalla metatietojen, hakutoimintojen, kielituen ja pysyvien osoitteiden käytöllä sekä saavutettavuuspuutteet korjaamalla. Myös yhteisön edustaminen olisi tehtävä luotettavamaksi kuin mitä se tällä hetkellä on.

## Metatiedot

Palveluissa tulisi olla tekninen mahdollisuus tallentaa asian ja asiakirjan metatietoja kuten erilaiset asiasanat, päivämäärät, asioiden tunnisteet ja tekijätiedot.

Metatiedoissa pitäisi aina olla asian varsinainen tapahtumapäivä (esim. minä päivänä valtioneuvoston on päättänyt esityksestä eduskunnalle). Havaintojen mukaan hakutulokset tulevat joissakin palveluissa tiedon viimeisen tallennuspäivän perusteella.

## Hakutoiminnot

Palvelujen hakutoiminnoissa tulisi olla mahdollisuus useamman hakusanan samanaikaiseen käyttöön eli ns. Boolean operaattoreiden hyödyntämiseen.

Haun pitäisi olla mahdollista myös päivämäärärajoituksella (aikaväli). Esimerkiksi kulloinkin vallassa olevan hallituksen asioiden esittelyyn keskittyvällä valtioneuvosto.fi -sivustolla on myös aiempien hallitusten aineistoja, joiden löytämiseen ei nyt ole välineitä.

Haun oletusarvona tulisi olla avoinna olevien asioiden esittäminen. Päätyneiden (ei-aktiivisten) asioiden haku olisi optiona.

Hakutulokset tulisi esittää ”uusien ensi” periaatteella tai tulosten esittämisjärjestyksen tulisi olla valittavissa.

## Kielituki

Osallistumisen verkkopalveluissa on kielivalintana suomi ja ruotsi sekä joissakin myös englanti. Käyttöliittymien käännökset ovat puutteellisia. Esimerkiksi [invanarinitiativ.fi](http://invanarinitiativ.fi) -sivustolla kuvataan prosessi sanoilla ”Kuntalaisaloitteen lähettämisen vaiheet” ja [utlatande.fi](http://utlatande.fi) -palvelussa ”Lausunnonantajan lausunto”. Vastavia puutteita on kaikissa osallistumispalve-

luissa ja esimerkiksi ministeriöiden nimet ovat aina suomen kielellä valitusta käyttökielestä riippumatta. Kyse on hyvin helposti korjattavista puutteista.

## Saavutettavuuspuutteiden korjaaminen

Kaikissa arvioiduissa verkkopalveluissa on saavutettavuusseloste. Niissä on todettu jonkin verran puutteita, jotka selosteiden mukaan korjataan vuoden 2021 loppuun mennessä. Näin ei ole tehty eikä saatavuusselosteita ole päivitetty arvioinnin ajankohtana keväällä 2022.

## Pysyvien osoitteiden käyttö

Asioiden säilymisen, löytämisen ja linkittämisen varmistamiseksi tärkeät loppudokumentit, kuten lausuntoyhteenvedot, tulisi tallentaa URN osoitteisiin. URN-tunnukset (URN = Uniform Resource Name) ovat verkossa julkaistaville dokumenteille annettavia pysyviä, ainutkertaisia tunnisteita. Käytetyt URL-osoitteet (Uniform Resource Locator) vaihtuvat helposti, kun palvelujen alustoihin tehdään teknisiä muutoksia ja seurauksena on linkitysten katkeaminen.

## Yhteisön edustaminen

Useissa palveluissa käyttäjän voi ilmoittaa edustavansa jotakin organisaatiota. Käyttäjä tunnustetaan yleensä luotettavasti, mutta käyttäjän oikeutta edustaa organisaatiota ei varmisteta. Edustamisoikeuden varmistaminen on normaali käytäntö ja se voidaan helposti tehdä [Patentti- ja rekisterihallituksen](#) ja [Digi- ja väestötietoviraston](#) palvelujen kautta. Käytännössä kuka tahansa voi tehdä esimerkiksi lausunnon minkä tahansa julkisen tai yksityisen organisaation nimissä ja aiheuttaa vähintäänkin hämminkiä julkisuudessa.

## 4.4 Tietosisällön ylläpidon kehittäminen

Tiedon tallentamisen vahvempi ohjaaminen, metatietojen kirjaaminen, linkitykset palvelujen välillä ja asioiden seuranta parantaisivat palveluiden laatua. Suomen kielilaki tulisi huomioida ja viranomaisten ylläpitämiä palveluja tulisi tarjota myös ruotsiksi, sillä tällä hetkellä osallistumispalveluissa on lähinnä suomenkielistä aineistoa.

### Metatiedot

Verkkopalveluissa olevissa aineistossa on nykyisellään vähän metatietoja. Metatiedot, kuten päivämäärät, asiasanat ja tunnisteet, helpottavat asioiden ja asiakirjojen löytämistä palvelujen sisäisillä ja julkisilla hakukoneilla. Nykyisellään esimerkiksi lakia koskevan lausuntopyynnön pdf-muotoisen tallenteen ainoa metatieto voi olla ”asiakirjapohja”.

Metatietoihin tulisi tallentaa myös asian aikaisemmassa käsittelyssä käytetty tunniste (esim. lausuntoyhteenvedossa hankeikkunan tunnus, hallituksen esityksessä valtioneuvoston diaarinumero jne.). Metatietoihin tallennettava tunnus voisi olla myös lainsäädäntöhankkeen yksilöllinen tunnistetieto (ID) ns. prosessitunnus, jolla asia tunnistettaisiin prosessin eri vaiheissa.

### Tiedon tallentamisen vahvempi ohjaaminen

Viranomaisten palveluissa tekemä tietojen ylläpito on luonnollisista syistä erittäin hajautunut. Tämä näkyy siinä, että asioista on tietoja varsin vaihtelevasti. Tietojen tallentamista tulisi ohjata

vahvemmin ja vaatia enemmän esimerkiksi pakollisten metatietojen tallentamista.

### Linkitykset palvelujen välillä

Linkitykset osallistumispalvelujen välillä ja niistä aineistopalveluihin ovat puutteellisia. Esimerkiksi lausuntopalvelusta tulisi olla linkki paikkoihin, jossa ovat muut kuin lausuntopalvelussa annetut lausunnot ja lausuntojen yhteenveto. Vastaavasti esim. eduskunnan ja valtioneuvoston sivustojen välillä tulisi olla linkitys, jolla pääsee eduskunnan käsittelyssä olevan lakiehdotuksen valmisteluaineistoihin.

Useimmat asiat liittyvät lainsäädäntöön ja niissä tulisi olla aina linkit asiaan liittyviin säädöksiin Finlexissä.

### Kieli

[Lausuntopalvelu.fi](https://www.lausuntopalvelu.fi) -palvelu pois lukien osallistumispalveluissa on lähinnä suomenkielistä aineistoa.

### Mitä osallistumisen jälkeen?

Osallistumispalveluissa ei nykyisin ole tietoa siitä, mitä käsittelyssä olleelle asialle on tehty. Kommentin, lausunnon tai aloitteet laatija ei saa helposti näkymää siihen, miten asia on edennyt ja onko osallistumisella ollut jotakin vaikutusta.

Asian sulkemisen yhteydessä tulisi tallentaa tiedot siitä, mitä asialle seuraavassa vaiheessa tehdään tai muu palaute asiasta riippuen. Esimerkiksi lausuntopalvelussa tulisi olla linkki lausunnoista tehtyyn yhteenvetoon ja paikkaan, jossa ovat asiaa koskevat muut kuin lausuntopalvelussa annetut lausunnot.

## 5 Verkkopalvelujen kehittämisen tulevaisuuskuva

Verkkopalvelujen tulevaisuuskuva on maalattu syksyllä 2022 julkaistussa valtioneuvoston periaatepäätöksessä suomalaisesta demokratiapolitiikasta 2020-luvulla (OM 2022). Periaatepäätöksessä suomalaisten verkkodemokratiapalvelujen pitkän aikavälin kehittämistoimenpiteenä on esitetty julkishallinnon kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia tarjoavien erillisten palvelujen kokoamista yhdeksi vuorovaikutteiseksi demokratiapalveluksi.

Ihmisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen valmisteluun ja päätöksentekoon nykyistä paremmin, samoin ihmislähtöinen toimiva julkinen hallinto, on nähty tärkeäksi demokratian ja hyvinvointiyhteiskunnan edellytykseksi myös marraskuussa 2022 julkaistussa Valtioneuvoston selonteossa Suomen digitaalinen kompassi (VNK 2022). Tavoitteeksi on asetettu, että Suomessa on vuonna 2030 maailman tehokkain julkinen sektori ja julkisten palveluiden taustalle on rakennettu tiedon jakamiseen, yhteentoimivuuteen ja korkeaan automaatioon perustuvat ratkaisut. Selvityksen mukaan digitaalisten palvelujen ja yhteiskunnan digitalisaatiota tulee toteuttaa ihmisten tarpeista käsin. Suunnittelun keskiössä tulee olla ihminen, eikä teknologia tai hallinnolliset rakenteet.

Valtioneuvoston tulevaisuuskuviin perusteella myös lainsäädäntöprosessi näyttäytyisi tulevaisuudessa nykyistä helpommin seurattavana ja prosesseissa on käytössä ihmislähtöisesti toteutetut osallistumisen palvelut ja seuranta-palvelut. Tämä kuitenkin edellyttää, että tavoitteeksi asetetaan nykyisen organisaatiolähtöisyyden häivyttäminen lainvalmistelu- ja päätöksentekoprosessin eri vaiheista niin, että osallistumisen mahdollisuuksista sekä asian käsittelyn tilanteesta saa helposti kokonais kuvan prosessin kuluessa.

Nykyinen arviointiin sisältyvien sähköisten verkkopalvelujen kokonaisuus on syntynyt

vaiheittain viimeisen 20 vuoden kuluessa. Kokonaisuus tarjoaa paljon tietoa ja hyvät osallistumismahdollisuudet, mutta se on vaikeasti hahmotettava ja asioiden etenemisen seuraaminen on vaikeaa. Osallistumismahdollisuuksien nostaminen keskiöön tulee olla kehittämisen kantavana ajatuksena. Jatkossa osallistumisen ja seurannan verkkopalveluja tulisi kehittää niin, että ihmisten olisi nykyistä helpompaa seurata asioiden ja päätöksenteon etenemistä sekä saada vaivattomammin tietoa osallistumisen paikoista ja ajankohdista.

Seuraavissa kappaleissa kuvattavilla kehittämisehdotuksilla voidaan korjata nykyisessä verkkopalvelujen kokonaisuudessa olevia keskeisiä ongelmia, kuten kokonaisuuden hahmottamisen hankaluutta yksilöiden näkökulmasta ja yksittäisen asian käsittelyn tilannekuvan hahmottamisen vaikeutta.

Lainsäädäntöhankkeiden seuraaminen on myös haastavaa. Tämä vaatii hyvää tietämystä päätöksenteon tasosta: tapahtuuko päätöksenteko eduskunnassa, valtioneuvostossa, hyvinvointialueella vai kunnassa. Haasteena on myös se, että verkkopalvelujen kokonaisuutta ja sen kehittämistä ei ole vastuutettu, vaan kehittäminen on organisaatiokohtaista.

### Tulevaisuuden verkkopalvelujen kehittämisen periaatteita

- Suunnitellaan verkkopalvelukokonaisuudet kansalaisen, ei tuottajaorganisaatioiden näkökulmasta. Samalla lopetetaan palvelut, joiden roolit eivät ole selkeitä ja käyttömäärät ovat vähäisiä sekä poistetaan palvelujen päällekkäisyydet.
- Suunnitellaan palvelujen väliset linkitykset toisiinsa toimivaksi kokonaisuudeksi.

- Organisoidaan verkkosivujen sisällön ylläpito ja laadunvalvonta.
- Selkeytetään sivustoilla ja viestinnässä eri palvelujen roolit (esim. mikä on otakantaa.fi ja lausuntopalvelu.fi -palvelujen käyttötarkoitus)

## Ehdotus tulevaisuuden verkkopalveluksi

Arvioinnin pohjalta esitellään seuraavaksi yksi mahdollinen tulevaisuuskuva osallistumisen ja seurannan yhteen kokoavasta verkkopalvelusta. Päätöksentekoprosessien ja muiden erojen takia aloitteet ja julkisen sektorin hankkeiden seuranta- ja osallistumismahdollisuudet kannattaisi jakaa kolmeen ryhmään:

- Kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaan liittyvät asiat
- Lainsäädännön kehittäminen sekä muut valtioneuvoston ja valtion virastojen toimintaan liittyvät asiat
- Kansalaisaloite (eduskunta).

Näiden kokonaisuuksien ”kattopalveluna” voisi olla esimerkiksi parannettu [demokratia.fi](http://demokratia.fi) -verkkopalvelu, jossa kansalaista ohjataan kuhunkin asiaan liittyviin palveluihin. Monien kanavien kautta neuvontaa tarjoava Digi- ja väestötietoviraston [kansalaisneuvonta.fi](http://kansalaisneuvonta.fi) voisi tukea myös osallistumispalvelujen käyttäjiä.

Kuntien ja hyvinvointialueiden hankkeet ja aloitteet olisi hyvä pitää yhdessä palvelussa. Sote-uudistuksesta johtuen käyttäjien voi olla vaikea hahmottaa, mitkä asiat kuuluvat kunnan ja mitkä hyvinvointialueen vastuulle.

Valtionhallinnon hankkeiden kannalta keskeisessä asemassa on hallitusohjelma. Hallitusohjelma konkretisoidaan toimenpidesuunni-

telmaksi ja hankkeiksi, joita hallitaan ja seurataan [valtioneuvosto.fi/hankkeet](http://valtioneuvosto.fi/hankkeet) -palvelussa. Hankkeiden seuranta helpottaisi linkitykset prosessin eri vaiheiden välillä sekä asioiden yksilölliset tunnukset (ID) hallitusohjelmasta lähtien.

Valtioneuvosto.fi/hankkeet -palvelussa on jo nyt paljon osallistumiseen liittyvää aineistoa kuten kutsuja kuulemistilaisuuksiin, esityksiä jne. Valtioneuvosto.fi/hankkeet -palvelussa on käytännössä kaikki hankkeet, joita ministeriöt vievät [ota.kantaa.fi](http://ota.kantaa.fi) -palveluun ja [lausuntopalvelu.fi](http://lausuntopalvelu.fi) -palveluun. Nämä palvelut ja tietovirratt samoin kuin hallitusohjelman seurannan voisi integroida tiukasti valtioneuvosto.fi/hankkeet -palveluun. Eduskunnan päätöksentekotietojen linkittäminen valtioneuvosto.fi/hankkeet aineistoihin mahdollistaisi lainsäädäntöhankkeiden etenemisen seurannan kokonaisuudessa.

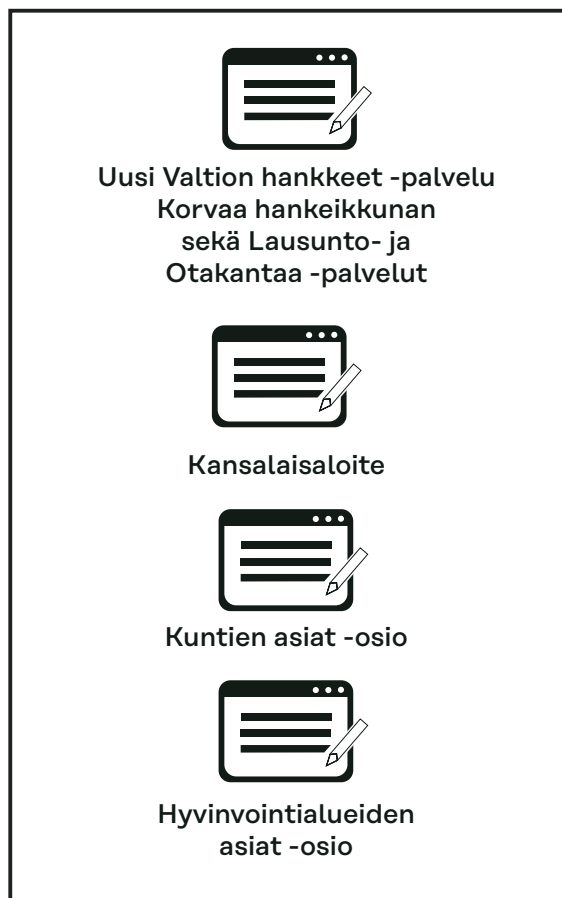
Valtioneuvosto.fi/hankkeet -palvelun nostaminen keskiöön helpottaisi merkittävästi osallistumista ja hankkeiden etenemisen seuranta, kun kaikki hankkeen vaiheet ovat yhdessä palvelussa.

Kuvassa 4 on hahmotelma siitä, miltä kokonaisuus voisi esimerkiksi näyttää. Tällöin kokonaisuus koostuisi osallistumis- ja aineistopalvelut kokoavasta kattopalvelusta (demokratia.fi tai vastaava), neljästä osallistumispalvelusta ja aineistopalveluista. Yhteinen kattopalvelu tarjoaisi yhteisen näkymän, hakupalvelut ja pääsyn kaikkiin muihin palveluihin. Tulevaisuuskuva on tarkoitettu hahmottamaan, miten toteuttamista kannattaisi pohtia tarkemmin esimerkiksi järjestelmien elinkaaren, toimijoiden välisten vastuiden, päätöksentekoprosessien seurattavuuden ja kansalaisten palveluiden käyttökokemusten näkökulmista.

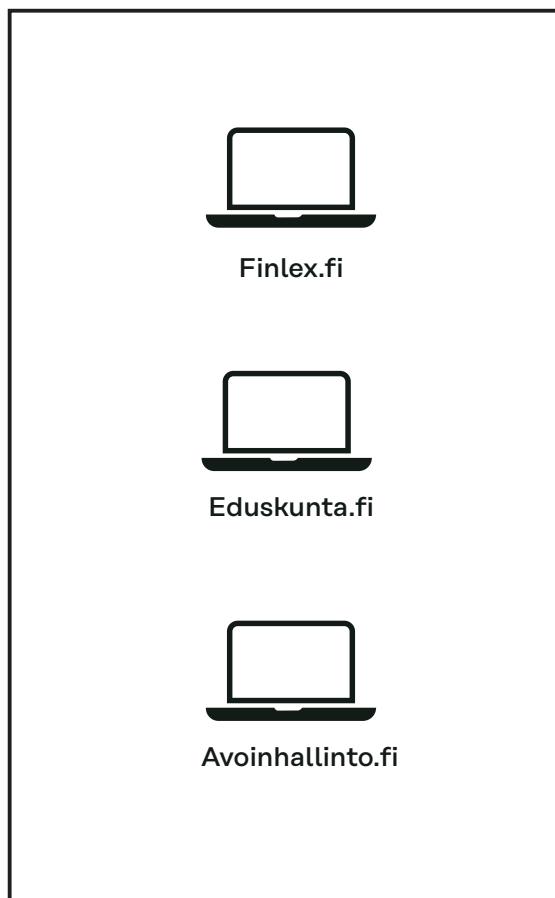


**Kuva 4. Ehdotus tulevaisuuden osallistumis- ja aineistopalvelut kokoavasta verkkopalvelusta.**

## Osallistumispalvelut



## Aineistopalvelut





# Lähteet

**IDEA 2022.** [Global state of democracy \(PDF\)](#).

**OECD 2022.** [Better Regulation Practices across the European Union 2022 \(Haettu 5.4.2022\)](#)

**OM 2022.** [Valtioneuvoston periaatepäätös suomalaisesta demokratiapolitiikasta 2020-luvulla \(PDF\)](#).

**Sitra 2020.** [Miten tietoa käytetään päätöksenteossa? \(PDF\)](#).

**Sitra 2021.** [Miten Suomessa säädetään laki? \(PDF\)](#).

**Sitra 2022a.** [Miten EU-lainsäädännöstä päätetään Suomessa? \(PDF\)](#).

**Sitra 2022b.** [Kansalaisen osallistamisen välineitä maailmalta \(PDF\)](#).

**V-Dem -institut 2022.** [Democracy Report 2022, Autocratization Changing Nature? \(PDF\)](#).

**VNK 2022.** [Valtioneuvoston selonteko Suomen digitaalinen kompassi \(PDF\)](#).


**SITRA**

**SITRAN TYÖPAPERI** 20.12.2022

Sitra 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 978-952-347-307-2 (PDF) [www.sitra.fi](http://www.sitra.fi)

**SITRA.FI**

Itämerenkatu 11–13  
PL 160, 00181 Helsinki  
Puhelin 0294 618 991  
 @SitraFund