

MITEN TIETOA KÄYTETÄÄN PÄÄTÖKSENTEOSSA?

Selvitys kansanedustajien tiedonkäytöstä lainsäädäntötyöhön
liittyvässä päätöksenteossa



Joonas Leppänen, Ville Aula, Lea Konttinen

© Sitra 2020

Sitran selvityksiä 172

Miten tietoa käytetään päätöksenteossa?

Selvitys kansanedustajien tiedonkäytöstä
lainsäädäntötyöhön liittyvässä päätöksenteossa

Kirjoittajat: Joonas Leppänen, Ville Aula, Lea Konttinen

Toimitussihteeri: Jukka Vahti

Kuvitukset: Topias Dean/Sitra, Meri-Kukka Okkonen/Punamusta Oy

Taitto: Punamusta Oy

ISBN 978-952-347-108-5 (nid.)

ISBN 978-952-347-199-3 (PDF) www.sitra.fi

ISSN 1796-7104 (nid.)

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

PunaMusta Oy 2020

SITRAN SELVITYKSIÄ -sarjassa julkaistaan Sitran
tulevaisuustyön ja kokeilujen tuloksia.

Sitran selvityksiä 172

Miten tietoa käytetään päätöksenteossa?

Selvitys kansanedustajien tiedonkäytöstä lainsäädäntötyöhön liittyvässä päätöksenteossa
Marraskuu 2020

Sisällys

Esipuhe	2
Tiivistelmä	3
Sammanfattning	4
Summary	5
Keskeisiä käsitteitä	7
1 Johdanto	10
2 Kansanedustajien tiedonkäyttö	17
Tiedon runsaus ja kansanedustajan hektinen työ vaikeuttaa tiedon omaksumista	20
Kansanedustajan tiedonhankinnan kolme aikahorisonttia	21
Valiokuntakuulemiset eduskuntatyön tärkein tietolähde	22
Eduskuntaryhmien rooli kansanedustajien tiedonkäytössä	23
Kansalaisten rooli tiedon tuottajina ja julkinen keskustelu	25
3 Lainsäädäntöprosessi ja tiedonhallinta	27
Kansalaisen mahdollisuus osallistua päätöksenteko-prosessiin	37
4 Tiedon käytön haasteita ja ratkaisumalleja	41
Toimintatavat	42
Rakenteellisia haasteita	44
Tietotekniikka ja tulevaisuus	45
5 Koonti ehdotettavista uudistuksista	49
Kirjallisuutta	54
Sitran julkaisut	54
Muu kirjallisuus	54
Haastatellut	55

Esipuhe

Sitran Kansanvallan peruskorjaus -projektin tavoitteena on vahvistaa Suomen asemaa uudistumiskykyisenä demokratian mallimaana. Tavoitteena on lisätä edustuksellisen demokratian toimintakykyä ja kansalaisten osallisuus- ja vaikutusmahdollisuuksia. Projektin lähtökohtana toimivat Sitran vanhempien neuvonantajien Liisa Hyssälän ja Jouni Backmanin laatiman Kansanvallan peruskorjaus -työpaperin havainnot.

Eduskunnan puhemiesneuvoston johdolla on aloitettu valmistelutyö eduskuntatyön kehittämiseksi. Uudistamista valmistelemaan asetettiin 25.9.2018 eduskuntatyön uudistamistyöryhmä, jonka toimeksiantona ja tehtävänä oli kerätä tarvittava tausta-aineisto sekä arvioida sen ja analyysien pohjalta eduskuntatyön uudistamistarpeita sekä valmistella uudistukset puhemiesneuvoston päättämällä tavalla. Pohjaksi jatkotyölle uudistamistyöryhmän toimeksiannosta kansanedustajille tehtiin kysely sekä haastatteluja. Sitra avusti uudistamistyöryhmää tässä työssä.

Sitran tekemien haastattelujen pohjalta tehtiin selvitys Miten kansaa edustetaan?, joka tarkasteli eduskuntatyön uudistamistarpeita kansanedustajien näkökulmasta. Yksi selvityksen päähavainnoista oli, että kansanedustajien työtä leimaa jatkuva kiire ja vaikeudet sovittaa yhteen eduskuntatyön kahta "rinnakkaista todellisuutta", eli niin sanottua muodollisjuridista ja poliittista lainsäädäntötyötä.

Selvitysten perusteella epäselvät ja päällekkäiset lainsäädäntöön liittyvät prosessit sekä se, että kansanedustajilla ei ole aikaa perehtyä kaikkeen oleelliseen saatavilla olevaan tietoon, haittaa jo demokratian toteutumista. Epäselvät prosessit ja tiedon käytön läpinäkymättömyys ovat myös omiaan vieraannuttamaan kansalaisia päätöksenteosta. Pahimmillaan nykyisen tilanteen jatkuessa edessä on tietoa hallitsevien tahojen harvainvalta.

Tähän selvitykseen on koottu tilanneanalyysin ja prosessikuvausten lisäksi joukko ehdotuksia, joilla tiedon käytöstä lainsäädäntötyössä voitaisiin tehdä nykyistä tehokkaampaa ja läpinäkyvämpää. Tämä olisi niin lainsäätäjien, tavallisten kansalaisten kuin koko Suomen etu monimutkaistuvassa ja nopeasti muuttuvassa maailmassa.

Antti Kivelä

johtaja

Uudistumiskyky-teema, Sitra

Tiivistelmä

Helmikuussa 2020 Sitra julkaisi selvityksen Miten kansaa edustetaan? tukemaan eduskunnan kehittämistyötä. Eduskunnassa toimii puhemiesneuvoston alaisuudessa eduskunnan työn uudistamista valmisteleva työryhmä, jonka toimeksiannosta ”miten kansaa edustetaan?” selvitys tehtiin. Selvityksessä tunnistettiin monia kehittämiskohteita, joihin kuului muun muassa lainsäädäntöprosessin kokonaisuuden hallinta sekä tiedollisten tukipalvelujen kehittäminen ja kohdentaminen.

Tätä selvitystä voidaan pitää Miten kansaa edustetaan?-selvityksen jatkumona, jossa keskitytään selvittämään, miten tietoa käytetään päätöksenteossa sekä lainsäädäntöprosessikokonaisuuden kuvaamiseen. Selvitys perustuu haastatteluaineistoon, joka muodostui noin 40 keskeisesti päätöksentekoon osallistuvan henkilön haastatteluista. Tähän ryhmään kuului mm. kansanedustajia, valiokuntaneuvoksia, eduskuntaryhmien kanslioiden henkilökuntaa, valtioneuvoston virkamiehiä, ministerien avustajia ja läheisten tutkimuslaitosten henkilökuntaa. Lisäksi selvitystä varten on käytetty laajasti Sitran muita selvityksiä ja tutkimusaineistoa.

Koottuun aineistoon perustuen Sitra analysoi, miten ja mitä tietoa käytetään missäkin päätöksenteon vaiheessa sekä lainsäädäntöprosessin sujuvuutta kokonaisuutena. Tiedon käyttö ja prosessin sujuvuus liittyvät kiinteästi yhteen. Sujuva, ennakoitava ja läpinäkyvä lainsäädäntöprosessi kokonaisuutena mahdollistaa sellaisen tietotuen kehittämisen, joka varmistaa yhtäläisen tietopohjan saatavuuden kaikille päätöksentekoon osallistuville.

Aineiston analyysiin perustuen Sitra esittää, että toimenpiteitä erityisesti kohdistetaan seuraaviin lainsäädäntöprosessissa havaittuihin kehittämiskohteisiin:

1. lainsäädäntöprosessin kokonaisuuden hallintaan ja johtamiseen,
2. eduskunnan tiedon tuottamisen palvelujen kehittämiseen sekä
3. valiokuntien työn kehittämiseen.

Näiden kolmen osa-alueen tarkemmat kehityschdotukset ovat listattuna tämän selvityksen lopussa. Koska lainsäädäntöprosessissa on mukana monta toimijaa ja itse prosessi on monimutkainen, on tärkeää parantaa yhteistyötä ja vuoropuhelua kaikkien osallistuvien tahojen välillä. Yhdessä kehittäminen lisäisi lainsäädäntötyön läpinäkyvyyttä, parantaisi kansalaisten ymmärrystä päätöksenteosta sekä myös mahdollistaisi oikea-aikaisen osallistumismahdollisuuden ja lainsäädäntöprosessin kehittämisen kokonaisuutena.

Sammanfattning

För att stöda riksdagens utvecklingsarbete publicerade Sitra i februari 2020 en rapport under titeln ”Miten kansaa edustetaan?”. Denna rapport gjordes av Sitra på uppdrag av en arbetsgrupp, tillsatt av riksdagens talmän, som förbereder riksdagens utvecklingsarbete. I rapporten identifierades ett antal områden för utveckling. Till dessa hörde bland annat administreringen av lagstiftningsprocessen som helhet och utvecklingen av riksdagens informationstjänster.

Denna rapport kan betraktas som en fortsättning av "Miten kansaa edustetaan?"-rapporten. I denna rapport ligger fokus på hur information används i beslutsfattandet och på att bryta ner och beskriva lagstiftningsprocessen som helhet. Utredningen baseras på intervjumaterial bestående av intervjuer med cirka 40 centrala personer som deltar i beslutsfattningsprocessen. I denna grupp ingår bland annat riksdagsledamöter, riksdagsgruppernas kanslipersonal, utskottsråd, statsrådets tjänstemän, ministrars stödpersonal och personal från närliggande forskningsinstitut. Dessutom har Sitras andra studier och forskningsmaterial använts i stor utsträckning för utredningen.

Baserat på de insamlade materialet analyserar Sitra hur och vilken information som används i olika skeden av beslutsfattningen samt hur smidigt lagstiftningsprocessen som helhet löper. Användningen av information och lagstiftningsprocessens smidighet påverkar varandra starkt. En smidig, förutsägbar och transparent lagstiftningsprocess möjliggör utvecklingen av ett informationsstöd som garanterar lika tillgång till informationsbasen för alla deltagare i beslutsfattningsprocessen.

Baserat på analysen av materialet föreslår Sitra att utvecklingsåtgärderna särskilt fokuserar på följande områden:

1. administrationen och ledandet av lagstiftningsprocessen som helhet,
2. utvecklingen av riksdagens informationstjänster, och
3. utvecklingen av utskottens arbete.

Mer detaljerade utvecklingsförslag inom dessa tre områden listas i slutet av denna rapport. Det bör noteras att, eftersom lagstiftningsprocessen involverar många aktörer, och själva processen är komplex, är det viktigt att förbättra samarbetet och dialogen mellan alla inblandade parter. Tillsammans skulle utveckling öka transparensen i lagstiftningsarbetet, förbättra medborgarnas förståelse för beslutsfattningen och möjliggöra både medborgarnas deltagande i rätt tid samt utvecklingen av lagstiftningsprocessen som helhet.

Summary

To support the development of work within the Finnish Parliament, Sitra published in February a report entitled “Miten kansaa edustetaan?” The report was assigned to Sitra by a working group tasked with the preparation of the developmental work in the parliament. The working group in turn was set up by the council of speakers. In the report, several areas that required development were identified. These areas included the holistic management of the legislation process and the development and rearrangement of the information support services within the parliament.

This report can be considered as a continuation of the “Miten kansaa edustetaan?” report. It focuses on how information is used in decision-making and also on defining the legislative process. The study is based on interviews with about 40 key decision-makers and people involved in the decision-making process. This group includes, among others, MPs, committee advisers, parliamentary group office staff, Government officials, ministerial advisors, and staff from research institutes which are closely related to Parliament. In addition, Sitra's other studies and research material have been used extensively for the study.

Based on the collected data, Sitra analyses in the study how and what information is used at the different stages of decision-making, and the overall flow of the legislative process. The use of information and the flow of the process are inextricably linked. A predictable and transparent legislative process will enable the development of information support in a way that ensures equal access to the information base for all decision-makers.

Based on the analysis of the data, Sitra proposes that in the development of the information support and legislative process the focus should be on the following:

1. the management and leadership of the legislative process as a whole;
2. the development of parliamentary information services;
3. the development of the work in the committees.

More detailed development proposals that fall within the scope of these themes are listed at the end of this report. It should be noted that the legislative process involves many participants and the process itself is complex. Thus, it is essential to improve co-operation and dialogue between all the parties involved. The proposed development would increase the transparency of legislative work, improve people's' understanding of decision-making and allow for timely participation and the holistic development of the legislative process.

Kuvat

Kuva 1: Suomalaiset näkevät asiantuntijatiedon merkityksen kasvavan ja yhteiskuntaryhmien välisten jännitteiden lisääntyvän tulevaisuudessa koronaepidemian seurauksena.	12
Kuva 2: Suomalaisten luottamus edustukselliseen päätöksentekojärjestelmään on kasvanut	12
Kuva 3: Lainsäädäntöprosessi	14
Kuva 4: Lähestymistavat tiedon käyttöön yhteiskunnallisessa päätöksenteossa	16
Kuva 5: Eri toimijoiden rooli ja asema eduskunnan tiedonkäytössä	18
Kuva 6: Kansanedustajien sosiaalisen median viestinnän pääteemat	26
Kuva 7: Muodollisjuridisen lainsäädäntöprosessin vaiheet	28
Kuva 8: Lakiehdotusten reaaliaikaisen etenemisen seurannan mahdollistaisi ajantasaiseen dataan perustuva tilannehuone.	31
Kuva 9: Hallituksen esitysten käsittely eduskunnassa aikavälillä 2015–kevät 2020	32
Kuva 10: Lain käsittelyn prosessikuvaus eduskunnassa	35
Kuva 11: Oppiva prosessi	36
Kuva 12: Missä määrin luotat seuraaviin tahoihin? Lähde: Kyselytutkimus, Kantar TNS 2020.	39
Kuva 13: Demokratiaprosessien oikeutuksen arviointi	40
Kuva 14: Kansanedustajien yksilöllisestä ja sattumanvaraisesta tiedonkäytöstä tulisi pyrkiä yhteiseen tiedon käyttöön.	46

Keskeisiä käsitteitä

Käsite	Kuvaus
Eduskunnan kanslia	Eduskunnan kanslia on nimi eduskunnan hallinnolle, joka vastaa eduskunnan toiminnan tukemisesta ja mahdollistamisesta. Eduskunnan kanslia on kansanedustajista riippumaton ja tukee työskentelyä puolueettomasti.
Eduskunnan keskuskanslia	Eduskunnan kanslian sisällä on toiminto nimeltä eduskunnan keskuskanslia. Keskuskanslian tehtävänä on valmistella täysistunnot ja puhemiesneuvoston kokoukset, hoitaa täysistunnon tukipalvelut ja edustajan valtiopäivätoimiin liittyvät palvelut sekä huolehtia valtiopäiväasiakirjojen tuotannosta ja julkaisemisesta.
Eduskunnan tietopalvelu	Eduskunnan kansliassa on asiantuntijoita, joiden tehtävänä on vastata kansanedustajien tietotarpeisiin. Kansanedustajat ja eduskuntaryhmät voivat lähettää tietopalveluun pyyntöjä asiantuntijatiedon kokoamiseen, asian selvittämiseen tai laskelmien toteuttamiseen.
Eduskunnan työjärjestys	Eduskunnan työjärjestys on laki, jossa säädetään eduskunnan toimintatavoista. Eduskunnan työjärjestystä ei tule sekoittaa perustuslain kanssa, ja eduskunnan työjärjestys on hyväksytty tavallisessa lakien säätämisyjärjestyksessä.
Eduskunta-avustaja	Kansanedustajat voivat osoittaa itselleen eduskunnan kanslian kustantaman eduskunta-avustajan, joka avustaa edustajia heidän päivittäisessä työssään. Eduskunta-avustajat ovat työsuhteessa eduskunnan kansliaan, vaikka avustajien työ on kiinnittynyt kansanedustajiin.
Eduskunta-avustajien ryhmäkansliamalli	Osa eduskuntaryhmistä on järjestänyt eduskunta-avustajat eduskuntaryhmän kanslian alaisuuteen. Mallia kutsutaan ryhmäkansliamalliksi.
Eduskuntaryhmä	Kansanedustajat järjestäytyvät eduskunnassa eduskuntaryhmiksi, jotka koordinoivat niihin kuuluvien kansanedustajien yhteistyötä. Eduskuntaryhmään kuuluu siten vain kansanedustajia, ja näillä on laissa säädetty rooli eduskunnan työskentelyssä. Vaikka suurin osa kansanedustajista kuuluu eduskuntaryhmiin, jotka vastaavat olemassa olevia puolueita, ei eduskuntaryhmän ja puolueen välillä ole lain-säädännöllistä yhteyttä. Tämän vuoksi eduskuntaryhmät voivat hajota ja uusia eduskuntaryhmiä voidaan perustaa riippumatta näiden yhteyksistä puolueisiin. Eduskuntaryhmiä johtavat eduskuntaryhmien puheenjohtajat.
Eduskuntaryhmän kanslia	Kansanedustajista muodostuvien eduskuntaryhmien työtä tukee eduskuntaryhmän kanslia, jossa työskentelee eduskuntaryhmän palkkaamia asiantuntijoita. Eduskuntaryhmien kansliat ovat hallinnollisia toimijoita, jotka tukevat eduskuntaryhmän työskentelyä. Eduskuntaryhmien kansliaa johtaa eduskuntaryhmän pääsihteeri.
Istuntokausi	Eduskunnan työskentely jakautuu kevään ja syksyn istuntokausiin, jotka kuuluvat samoihin valtiopäiviin. Kevätistuntokausi jatkuu yleensä juhannukseen asti, minkä jälkeen eduskunta on tauolla syysistuntokauden alkuun asti. Syysistuntokausi päättyy jouluna.

Käsite	Kuvaus
Kansliatoimikunta	Kansanedustajista koostuva kansliatoimikunta johtaa eduskunnan hallintoa, valvoo eduskunnan kanslian työskentelyä, päättää eduskunnan taloudenpidosta ja päättää henkilöstöasioista. Kansliatoimikunta myös suunnittelee ja kehittää eduskunnan hallinnon toimintaa.
Puhemiehet	Puhemies johtaa eduskunnan toimintaa yhdessä puhemiesneuvoston kanssa siten kuin perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä säädetään. Puhemies ja varapuhemiehet muodostavat puhemiehistön. Eduskunnan puhemies on vuoden 2020 valtiopäivillä toimii Anu Vehviläinen, ensimmäisenä varapuhemies Antti Rinne ja toisena varapuhemies Juho Eerola. Puhemies myöntää täysistunnoissa puheenvuorot ja vastauspuheenvuorot, tekee äänestysesitykset sekä päättää asioiden lopullisesta käsittelyjärjestyksestä. Puhemiehistö toimii myös eduskunnan keskeisimpien toimielinten eli puhemiesneuvoston ja kansliatoimikunnan puheenjohtajistona.
Puhemiesneuvosto	Puhemiesneuvoston muodostavat eduskunnan puhemies, varapuhemiehet ja valiokuntien puheenjohtajat. Puhemiesneuvoston tehtävät keskittyvät eduskunnan täysistuntoasioihin. Puhemiesneuvosto antaa ohjeita täysistunnossa noudatettavista menettelyistä, hyväksyy täysistuntosuunnitelmat sekä päättää täysistuntotyötä koskevista poissaololuvista. Lisäksi se antaa yleisohjeita valiokuntatyöstä sekä toimii puhemiesneuvon neuvoa-antavana elimenä.
Puolue	Puolueet ovat puolerekisteriin merkittyjä järjestöjä, jotka koordinoivat poliittista toimintaa ja vaalityötä. Puolueiden toiminnasta on säädetty puoluelaisissa. Puolueet voivat asettaa ehdokkaita eduskuntavaaleihin, mutta puolueen jäsenyydellä ei ole juridista vaikutusta kansanedustajan työhön, minkä sijaan kansanedustajat muodostavat eduskuntaryhmiä. Puolueiden työtä johtavat puolueiden puheenjohtajat ja niiden hallinnosta vastaavat puoluetoimistot.
Täysistunto	Täysistunto on eduskunnan ylin toimielin, joka kokoontuu puhemiesten valmisteleman istuntosuunnitelman mukaisesti. Täysistunnon käytänteistä säädetään perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä, mutta puhemiehillä on niiden puitteissa mahdollisuus muuttaa käytänteitä esimerkiksi täysistunnossa käytävän keskustelun suhteen.
Valiokunnan puheenjohtaja	Puheenjohtaja on kansanedustaja, joka johtaa valiokunnan puhetta ja suunnittelee sen työskentelyä yhdessä valiokuntaneuvoksen kanssa. Puheenjohtajat jakautuvat eduskuntaryhmien kesken näiden koon mukaisesti, ja puheenjohtajat voidaan nimetä joko hallitus- tai oppositior ryhmästä.
Valiokunta	Kansanedustajat kuuluvat eduskunnan perustamiin valiokuntiin, jotka valmistelevat eduskunnan kannan hallituksen esityksiin uusiksi laeiksi ja lainsäädännön muutoksiksi. Osa valiokunnista on määrätty perustuslaissa, kun taas osasta on säädetty eduskunnan työjärjestyksessä. Valiokunnat antavat käsittelemistään asioista mietintöjä ja lausuntoja.

Käsite	Kuvaus
Valiokuntaneuvos	Valiokuntaneuvos on valiokuntaan kuuluvien kansanedustajien tukena toimiva riippumaton virkamies. Valiokuntaneuvokset toimivat valiokuntien sihteereinä ja lainsäädännöllisinä asiantuntijoina, minkä lisäksi he valmistelevat valiokunnan asiakirjat.
Valiokuntaryhmä	Kansanedustajat kuuluvat valiokuntiin, ja suuremmista eduskuntaryhmistä yhteen valiokuntaan voi kuulua useita kansanedustajia. Valiokuntaryhmällä tarkoitetaan yhden eduskuntaryhmän edustajia yhdessä valiokunnassa. Valiokuntaryhmää voi johtaa valiokuntavastaava ja ryhmä voi jakaa vastuutaan valiokunnan sisällä tai yhteydenpidossa eduskuntaryhmään sekä neuvotella muiden valiokuntaryhmien ja edustajien kanssa.
Valiokuntien kuulemiset	Valiokunnat voivat lain mukaan kuulla asiantuntijoita. Valiokunnat kutsuvat asiantuntijoita valiokunnan kuultavaksi valmistellessaan mietintöjä ja lausuntojaan. Kuulemisilla on usein keskeinen asema valiokuntien työskentelyssä.
Valtioneuvosto	Valtioneuvostolla tarkoitetaan toisaalta pääministerin ja ministereiden muodostamaa yleistä hallintovaltaa käyttävää toimielintä, ja toisaalta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden muodostamaa hallitus- ja hallintoasioiden päätöksentekuelintä.
Valtiopäivät	Valtiopäivät ovat nimitys eduskunnan vuotuiselle työlle. Presidentti avaa valtiopäivät helmikuussa, paitsi vaalivuosina, jolloin edellisen vuoden valtiopäivät jatkuvat vaaleihin asti.

1 Johdanto

Kansalaisilla on oikeus siihen, että heitä koskeva päätöksenteko perustuu parhaaseen mahdolliseen tietoon. Kaikilla suomalaisilla tulisi myös olla mahdollisuus ymmärtää, mihin päätökset perustuvat ja myös osallistua itse monimutkaistenkin asioiden käsittelyyn. Maailman monimutkaistuessa ja tiedon määrän kasvaessa keskeiseksi kysymykseksi nousee, miten yhdistää tietoperusteinen päätöksenteko ja arvoihin perustuva politiikka.



Tasapaino tietoperusteisen ja arvoihin perustuvan politiikan välillä on yksi yhteiskunnan päätöksenteon vaikeimpia kysymyksiä. Millä tavalla eduskunnan ja valtioneuvoston toiminta voi yhtä aikaa nojata koeteltuun, korkealaatuiseen tietoon ja toisaalta perustua kansanedustajien kansalta saamaan mandaattiin lainsäätäjänä, joille on perustuslaissa turvattu oikeus toimia vailla ulkopuolisia ohjeita tai paineita? Kuitenkin myös kansalaisilla on oikeus siihen, että heitä koskevassa päätöksenteossa käytetään mahdollisimman hyvää tietoa, ja että kansalaiset ymmärtävät ja voivat osallistua monimutkaistenkin asioiden käsittelyyn.

Tässä selvityksessä keskitytään erityisesti lainsäädäntöprosessiin liittyvän tiedon käytön selvittämiseen ja kuvaamiseen. Se jatkaa Sitran *Kansanvallan peruskorjaus*-työpäpaperin ja *Miten kansaa edustetaan?*-selvityksen valottamia haasteita suomalaisen päätöksenteon ytimessä. Aiemmissa raporteissa saatiin selville, että lainvalmistelun prosesseja ei tarkastella kokonaisuutena vaan valtioneuvoston sekä eduskunnan toiminta on toisistaan eriytyneitä, samoin kaikki valiokunnat toimivat jokseenkin itsenäisten ajan myötä muotoutuneiden käytäntöjen perusteella. Tässä raportissa on jatkettu näiden perustavanlaatuisien haasteiden selvittämistä ja tarkasteltu niin kansanedustajien ja valiokuntien kuin eduskuntaryhmienkin tiedonkäyttöä. Selvityksessä annetaan uuteen analyysiin ja haastatteluihin perustuvia kehitysehdotuksia ja kuvataan mahdollisia tulevaisuuden näkymiä. Selvityksen keskeisenä pyrkimyksenä on parantaa suomalaista kansanvaltaa tukemalla kansanvallan näkökulmasta keskeistä instituutiota, eli eduskuntaa, mutta myös muita lainsäädäntöprosessin eri vaiheista vastaavia tahoja omassa kehitystyössään.

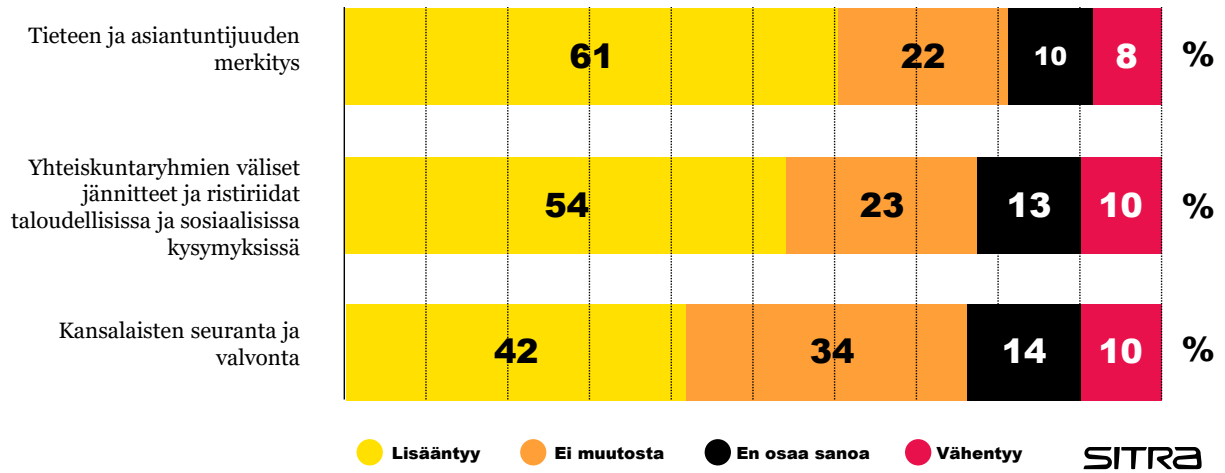
Tiedon ja demokratian suhde on muutoksessa osana laajempia kehityskulkuja.

Kansalaisten rooli kansallisen menestymisen keskeisinä toimijoina korostuu vastedes entisestään. Tämä johtuu muun muassa siitä, että entistä isompi osa ihmisiä itseään koskevasta datasta tulee olemaan heidän omassa hallinnassaan. Näin ollen tietopohjaisen päätöksenteon kehittäminen on sidoksissa hyvin voimakkaasti myös edustuksellisen demokratian oikeutukseen. Tietoympäristön murros ja entistä monimutkaisemmat viheliäiset ongelmat pakottavatkin pohtimaan uudelleen tiedon käyttöä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Päätöksentekojärjestelmän on pystyttävä vastaamaan näihin ympäröivän maailman ja yhteiskunnan nopeisiin muutoksiin.

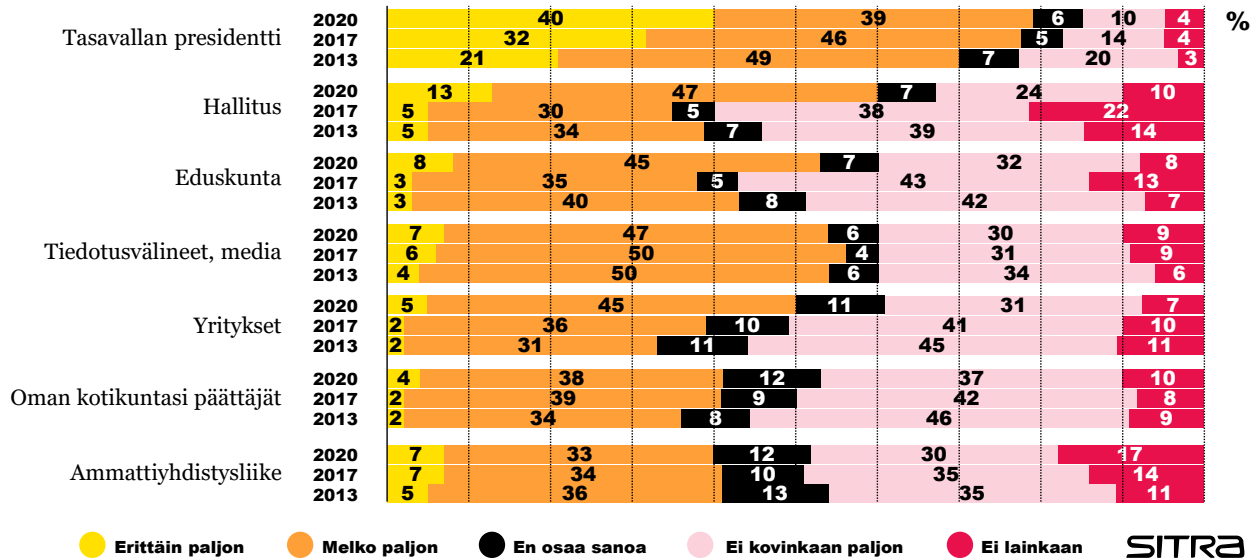
Asiantuntijatiedon merkitys suomalaisessa päätöksenteossa näyttäisi vahvistuvan. Etenkin vuoden 2020 ns. koronakevään aikana tehdyn selvityksen mukaan, suomalaiset näkevät sekä tieteen, että asiantuntija-tiedon merkityksen kasvavan koronakevään jälkeen (Vahti 2020). Tätä voidaan myös pitää osoituksena siitä, että suomalaisten luottamus asiantuntijatietoa kohtaan on lisääntynyt.

Asiantuntijatiedon merkityksen kasvun lisäksi suomalaisten luottamus edustuksellisen päätöksenteon instituutioihin on myös kasvanut viime vuosina. Tämä tarkoittaa, että suomalaisten luottamus eduskuntaa, valtioneuvostoa ja presidentti-instituutiota kohti on verrattain vahvaa.

Selvitystyön toteuttaminen aloitettiin tammikuussa 2020. Tätä selvitystä varten haastateltiin noin 40 lainsäädäntöprosessiin keskeisesti osallistuvaa henkilöä. Haastateltujen joukkoon kuuluu kansanedustajia, eduskuntaryhmien kanslioiden työntekijöitä, valtiosuhteereita sekä erityisavustajia, keskeisiä virkamiehiä eduskunnasta ja valtioneuvoston puolelta sekä läheisten tutkimusorganisaatioiden edustajia.



Kuva 1: Suomalaiset näkevät asiantuntijatiedon merkityksen kasvavan ja yhteiskuntaryhmien välisten jännitteiden lisääntyvän tulevaisuudessa koronaepidemian seurauksena.



Kuva 2: Suomalaisen luottamus edustukselliseen päätöksentekojärjestelmään on kasvanut

Tätä selvitystä varten on myös hyödynnetty Sitran aikaisempien julkaisujen, kuten *Miten kansaa edustetaan?* (2020) ja *Kansanvallan peruskorjaus* (2018), lisäksi muiden selvitysten materiaaleja, jotka liittyvät mm. kansanedustajien sosiaalisen median käyttöön, kyselytutkimusta kansalaisten luottamuksesta päätöksentekojärjestelmään, selvitystä kansainvälisistä esimerkeistä tietotekniikan käytöstä sekä laajaa selvitystä, jossa on kerätty dataa lainsäädäntöprosessin eri vaiheista ja kartoitettu prosessia.

Lainsäädäntöprosessin analysointia varten data koottiin valtioneuvoston hankeikkunasta sekä eduskunnan internet-sivuilta. Data sisältää lainsäädäntöprosessin eri vaiheissa järjestelmiin kirjattavat tiedot, kuten aikaleimat, joiden avulla on mahdollista tarkastella hallituksen esitysten etenemistä lainsäädäntöprosessissa sekä analysoida käsittelyn kestoja eri vaiheissa.

Vaikka tarkastelun lähtökohtana on lainsäädäntöprosessi kokonaisuudessaan, ensisijaisesti tarkastelussa on lakiehdotusten valmisteluun ja päätöksentekoon liittyvät prosessivaiheet. Lainvahvistamiseen ja käyttöönottoon liittyvät vaiheet eivät sisälly tarkasteluun, vaikka nekin olisivat avoimuuden kannalta syytä olla osa kokonaisuutta. Selvityksessä keskitytään lainsäädäntöprosessin kokonaisuuden tarkasteluun siten, että siihen kuuluvat sekä valtioneuvoston valmistelu-, että eduskunnan päätöksentekoprosessit. Tämä on tiedonkäytön kannalta olennaista, koska lainvalmistelun eri vaiheissa haetaan, tuotetaan ja käytetään hyvinkin paljon tietoa ja tärkeätä olisi, että tämä tieto siirtyisi aina eteenpäin prosessin seuraavaan vaiheeseen, jotta tieto rikastuu prosessin edetessä.

Tiedon käyttö sekä hyvät ja avoimet lainsäädäntöprosessit liittyvät myös keskeisesti järjestelmän kansainvälisyyteen ja etenkin kansalaisten osallistumismahdollisuuksiin. Tämän selvityksen aikana on tullut

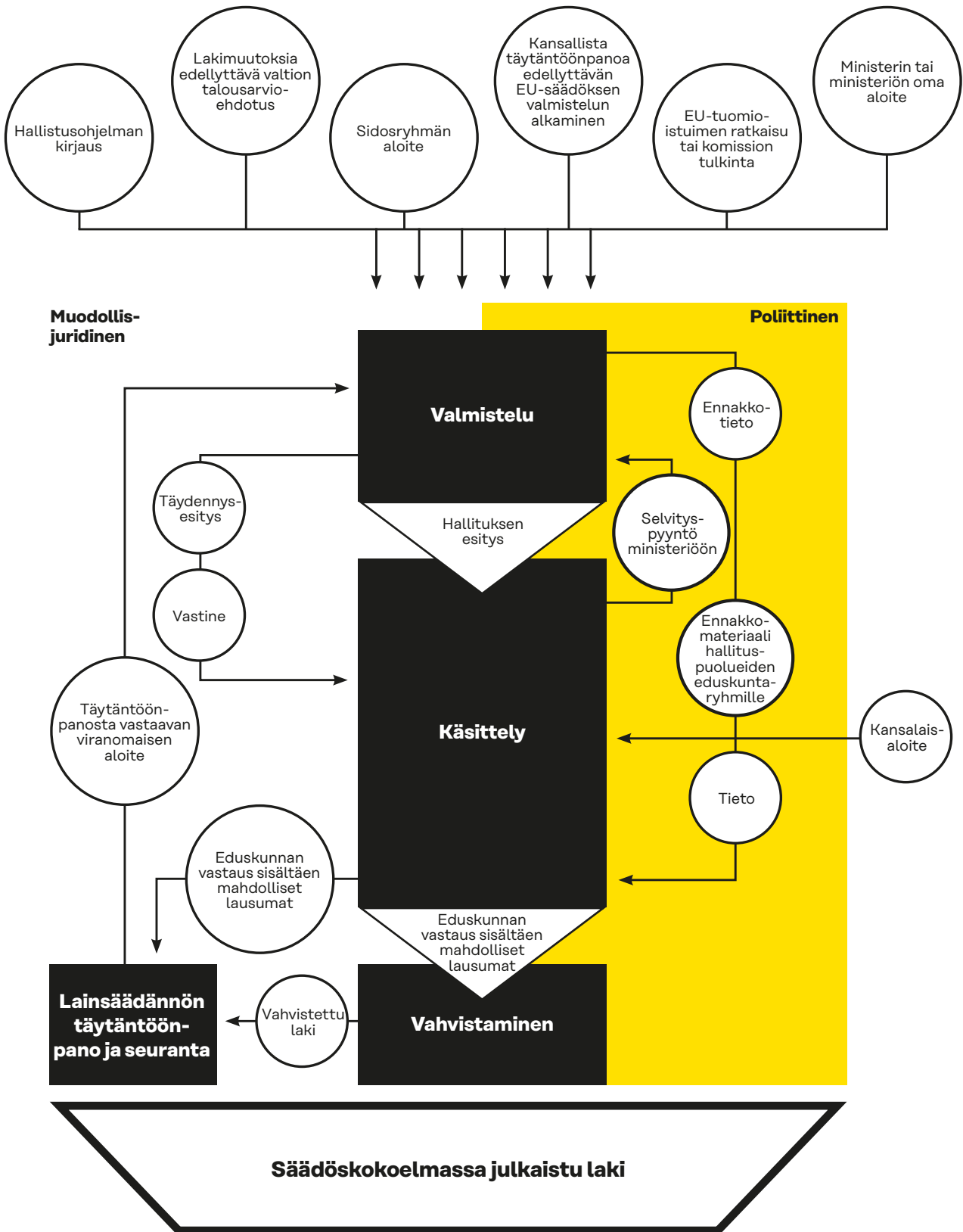
hyvinkin selväksi se, ettei kansalaisten ole helppoa ymmärtää lainsäädäntöprosessia ja sen tietopohjaa. Selkeät, avoimet ja hyvin johdetut prosessit yhdistettynä hyviin tiedon käyttö- ja rikastamisprosesseihin sen sijaan voivat parantaa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja mahdollistaa uusien osallistumismahdollisuuksien kehittämisen.

Miten kansaa edustetaan? -selvityksen yksi tärkeä tulos oli ymmärrys siitä, miten voimakkaasti eduskuntatyö on jakautunut ns. muodollisjuridiseen prosessiin ja tästä eriytyneeseen poliittiseen prosessiin. Lähtökohtaisesti eduskunnassa virkатыönä keskitytään lainsäädäntöprosessin muodollisjuridiseen puoleen ja samanaikaisesti tapahtuvalle poliittiselle prosessille ei ole sen sijaan osoitettu aikaa, jolloin kansanedustajilla ei ole aikaa molemmille prosesseille samanaikaisesti. Tämä myös johtaa siihen, että poliittisen prosessin päätöksiä ei välttämättä kirjata mihinkään yhteisiin päätöksentekojärjestelmiin, vaan ne toimivat hyvien havaintujen käytänteiden perusteella.

Kansanedustajien työ on myös muotoutunut ajan saatossa hyvin yksilökeskeiseksi. Siten myös päätöksentekoa tukevat palvelut ovat järjestetty tukemaan yksittäisiä kansanedustajia eikä eduskuntatyön kokonaisuutta, ml. lainsäädäntöprosessia, valiokuntia, eduskuntaryhmiä ja niiden kanslioita.

Sekä eduskunnassa, että valtioneuvostossa on sitouduttu tietopohjaisen päätöksenteon kehittämiseen ja parantamiseen. Eduskunnan päätöksentekoa kehitetään puhemiesten ohjauksessa asetetuissa kehitystyöryhmissä. Eduskunnassa on myös aloitettu Päätöksenteon tietotuki -hanke, jonka tavoitteena on kehittää eduskunnan tietotukea.

Tavoite ja halu edistää tietopohjaista päätöksentekoa on myös huomioitu pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa, johon sisältyy selkeä lupaus sekä hallinnon jatkuvasta oppimisesta, että lupaus sitoutua tietopohjaiseen päätöksentekoon.



Kuva 3: Lainsäädäntöprosessi

”1. Lupaus hallinnon jatkuvasta oppimisesta. Jatkuvan muutoksen keskellä emme kuvittele tietävämmä etukäteen, mikä toimii ja mikä ei. Sen sijaan etsimme tietoa ja kokeilemme, jotta osaamme toimia tavoilla, joista suomalaiset hyötyvät.

{...}

4. Lupaus tietopohjaisesta politiikasta. Laadukas lainvalmistelu on keskeistä politiikan uskottavuuden ja legitimitietin näkökulmasta. Sitoudumme tietopohjaisen politiikan tekoon sekä systemaattiseen vaikutusarviointiin kaikessa lainvalmistelussa. Syvennämme yhteistyötä tiedeyhteisön kanssa.”

Hallitus on jo ottanut joitain askelia näiden lupauksen toteuttamiseksi, kuten esimerkiksi komitealaitoksen palauttaminen. Komitealaitoksen yksi keskeinen tehtävä onkin juuri tietopohjaisen päätöksenteon mahdollistaminen, kun kaikki eduskuntaryhmät ottavat osaa politiikan valmisteluun ja pääsevät osaksi yhteistä tietovarantoa. Toisena askeleena voidaan pitää sitä, että hallitus on määrittänyt Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen yhdeksi vuoden 2020 pääteemaksi juuri tietopohjaisen päätöksenteon (VNK Päätös VNK/2019/111).

Tätä selvitystä peilataan myös sekä tietoympäristön, että nykyongelmien luonteen muutokseen. Nykyään ongelmat ovat yhä kompleksisimpia, joissa harvemmin on yksi selkeä joko tiedollinen tai poliittinen ratkaisu, vaan ongelmia ja esityksiä joudutaan ratkomaan yhä monimutkaisempien ja moninaisempien näkökulmien avulla. Haastavimpien ongelmien ja tietoympäristön muutoksen takia tietopohjainen päätöksenteko edellyttää yhä uudempien toimintamallien kehittämistä.

Sitran julkaisussa *Tiedonkäytön tulevaisuus yhteiskunnallisessa päätöksenteossa*, tunnistetaan kolme eri tason ongelmaa, jotka

kaikki edellyttävät eri tason ratkaisumalleja ja tiedonkäyttöä. Nämä eri tasot liittyvät yksinkertaisiin, monimutkaisiin sekä viihäisiin ongelmiin.

Yksinkertaiset ongelmat ovat luonteeltaan teknisiä ongelmia, joiden ratkaisu tapahtuu etsimällä, seulomalla ja välittämällä ongelmien kannalta relevanttia tietoa. Tällaisten ongelmien ratkaisu on selvä ja niistä vallitsee yhteisymmärrys.

Monimutkaiset ongelmat ovat laaja-alaisempia ja ongelmien ratkaisu edellyttää tarvittavan tiedon yhteen kokoamista, syntetisoimista sekä siltojen rakentamista (*kytkemistä*) ongelmien käsittelyssä tarvittavien asiantuntijuuksien välillä.

Viheliäiset tai kompleksiset ongelmat ovat erittäin monimuotoisia ongelmia, jotka kytkeytyvät moniin eri ilmiöihin. Eri toimijat ja asiat vaikuttavat ongelmiin odottamattomilla tavoilla ja tämän takia, viheliäiset ongelmat uusintavat itseään. Tällaiset ongelmat näyttävät hyvin erilaiselta eri näkökulmasta tarkasteltuna. Tästä syystä tällaisiin ongelmiin voidaan löytää näyttöä tukemaan täysin erilaisia ratkaisuja. Tällaisia ongelmia täytyy ratkoa hyvin laaja-alaisella asiantuntijatiedolla ja monien näkökulmien kautta. Koska ongelmat uusiutuvat, niin niistä ei päästä koskaan täysin vaan niiden ratkaisu edellyttää jatkuvaa vuorovaikutusta ja osallistamista.

Eri ongelmien ratkaisut edellyttävät erilaisia tietotarpeita. Yksinkertaisimpien ongelmien ratkaisun ydin on oikean tiedon löytäminen ja sen välittäminen päätöksentekijöille. Tällaiset ongelmat eivät aiheuta kovinkaan paljon ristiriitoja, koska vallitsevasta tietoperustasta on yhteisymmärrys ja olennaista on varmistaa tiedon oikeellisuus.

Monimutkaisten ongelmien ratkaisujen ydin piilee eri asiantuntijatietojen yhdistämisestä. Päätöksenteon kannalta, se mitä tietoa käytetään, ja tulisi käyttää on yhtä olennainen kysymys kuin se minkälaisiin ratkaisumalleihin saatu tieto osoittaa. Monimutkais-



Kuva 4: Lähestymistavat tiedon käyttöön yhteiskunnallisessa päätöksenteossa

Lähde: Sitran julkaisu: Tiedonkäytön tulevaisuus yhteiskunnallisessa päätöksenteossa (2019)

ten ongelmien ratkaisijoilta edellytetään näin ollen jo enemmän kuin pelkän tiedon kohteena oleminen. Perustellun kannan muodostaminen edellyttää päätöksentekijöiltä sekä saadun tiedon tulosten eri vaihtoehtojen arviointia sen lisäksi, että arvioidaan, mitä asiantuntijatietoa tulisi hakea ja käyttää.

Viheliäiset ongelmat eivät eräässä mielessä ole ratkaistavissa, koska ne johtavat aina uusiin ilmiöihin ja ongelmiin. Jotta näitä ongelmia voidaan ennakoida ja ratkaista mahdollisimman laajasti jo päätöksentekotilanteessa, on relevanttia tietoa saatava osallistamalla asiantuntijoita ja kokemusasiantuntijoita mahdollisimman laajasti. Päätöksentekijöiltä edellytetään myös ymmärrystä siitä, että viheliäisiin tai kompleksisiin ongelmiin löytyy monia eri päteviä ja perusteltuja ratkaisumalleja. Toisin sanoen päätös eri ratkaisuvaihtoehtojen välillä ei voida tehdä pelkästään tietoon perustuen, koska eri vaihtoehdot voivat tiedollisesti olla yhtä päteviä.

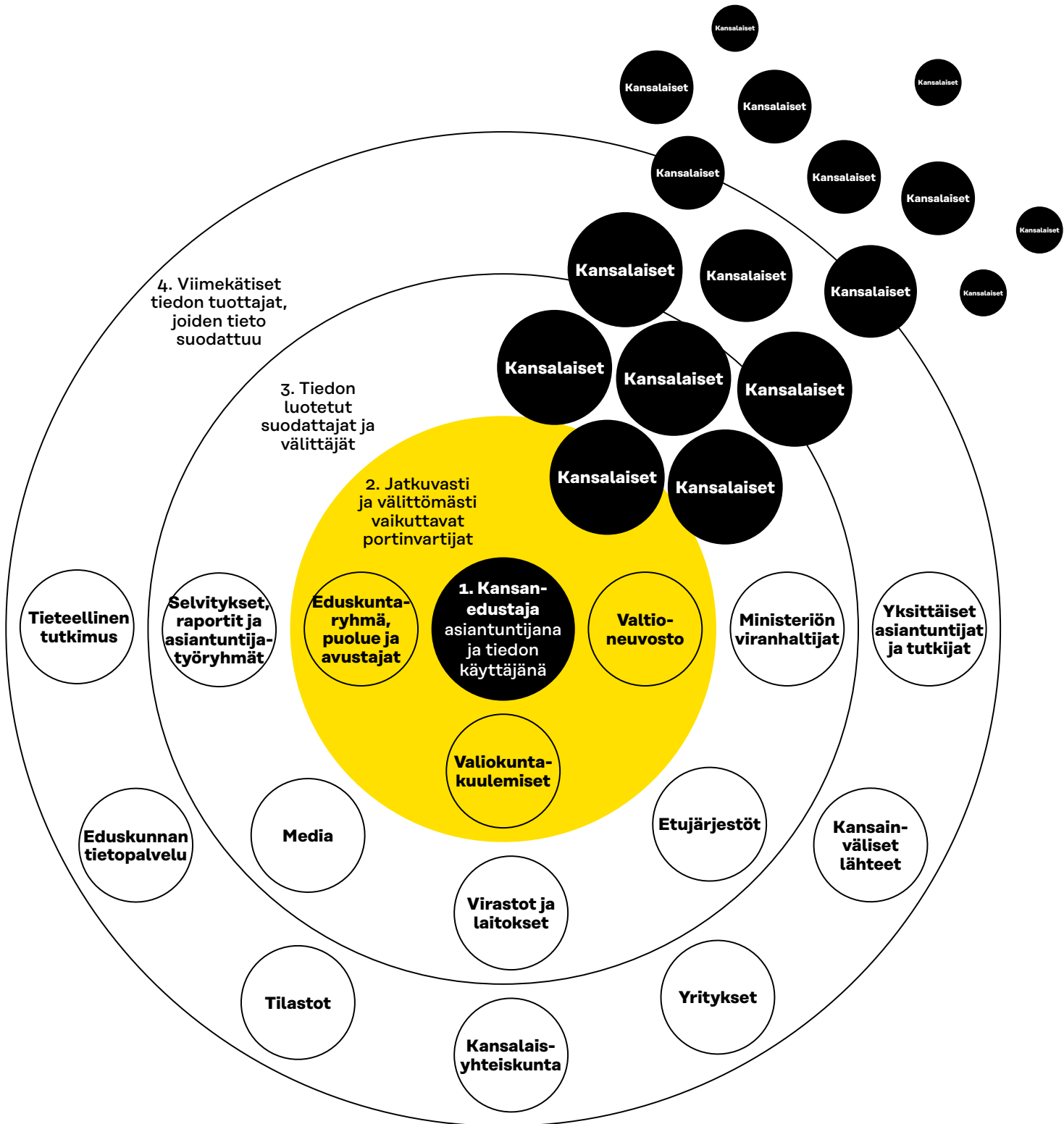
Politiikkaan ja etenkin demokraattiseen päätöksentekoon kuuluu luonnollisesti

erimielisyys ja demokratian ydin piilee siinä, että voimme olla eri mieltä demokraattisen järjestelmän viitekehyksen sisällä. Tämä erimielisyys ei kuitenkaan poista sitä, että poliittinen päätöksenteko tulisi perustua mahdollisimman hyvään tietoon. Hyvään tietoon pohjautuva päätöksenteko ei poista mahdollisuutta erimielisyyteen tai heikennä demokraattista keskustelua, koska nykyajan laaja-alaisiin ongelmiin harvemmin löytyy pelkästään yksi tietoon perustuva ratkaisu. Poliittisten päätöksentekijöiden rooli on tästä näkökulmasta tehdä päätöksiä ja valintoja eri tietoon perustuvien vaihtoehtojen väliltä. Toisin sanoen arvoperustainen poliittinen keskustelu käydään laajan hyvään tietoon perustuvan valmistelun pohjalta, jolloin poliittisessa arvoperustaisessa ratkaisussa hyvä tieto otetaan huomioon tai jätetään perustellusta syystä huomioimatta. Tällöin voidaan taata demokraattisen järjestelmän toimivuus sekä se aivan keskeinen periaate, että kansalaiset voivat luottaa siihen, että heidän asioitansa päätetään aina parhaaseen tietoon perustuen.

2 Kansanedustajien tiedonkäyttö

Kansanedustajille tulvii tietoa useasta eri lähteestä. Sen hallitseminen on vaikeaa, koska kansanedustajien arki on rikkonaista ja kiireistä. Kansanedustajien henkilökohtaisella kokemuksella, taustalla, eduskuntaryhmän käytännöillä ja hänen muilla verkostoillaan on merkittävä vaikutus siihen, millaista tietoa hänelle suodattuu ja miten hän sitä eduskuntatyössä käyttää. Kansalaisten rooli tiedon tuottajina on selvityksen perusteella vähäinen.





Kuva 5: Eri toimijoiden rooli ja asema eduskunnan tiedonkäytössä

Tiedon tuottajat, suodattajat ja portinvartijat muodostavat yhdessä monimutkaisen verkoston, jossa roolit vaihtelevat tapauskohtaisesti. Yhteisen tiedon rikastamisen näkökulmasta tämä on haasteellinen yhtälö, kun kokonaisuutta on vaikeasti hahmotettava.

Kuvassa 5 on hahmoteltu eri toimijoiden rooleja ja asemaa eduskunnan tiedonkäytössä vyöhykkeiden avulla. Se perustuu haastateltujen näkemyksiin tiedon käytön tilanteista ja tietolähteiden keskinäisestä arvosta. Eri tietolähteitä ja tiedon portinvartijoita voidaan arvioida sen mukaan, mitkä tahot suorimmin vaikuttavat kansanedustajien tietopohjaan. Vyöhykkeet kuvaavat sitä, kuinka järjestelmällinen ja jatkuva eri toimijoiden rooli on tiedon tuottajina ja välittäjinä.

Vyöhykkeet ilmentävät myös sitä, että kaikki kuviossa olevat toimijat vuorovaikuttavat myös toistensa kanssa, eikä näiden läpi ole vedettävissä selkeää tiedon hallinnan prosessia, joka kiteyttäisi niiden roolit. Vaikka kansanedustajat voivat käyttää mitä tahansa tietolähteitä, ovat toiset lähteet aina toisia tärkeämpiä. Erot voivat johtua suoraan kansanvallan perusrakenteista tai toimijoiden saavuttamasta asemasta ja arvovallasta. Usein tilanne on erilainen eri politiikan lohkoilla.

Kuvan keskiössä ovat kansanedustajat itse, ja ensimmäisen kehän muodostavat heitä lähimpänä olevat toimijat kuten valtioneuvosto, valiokunnat ja eduskuntaryhmät. Vyöhykemallin rajatapauksena ovat kansalaiset. Kansalaisten tuoma kokemustieto on demokratian kannalta erityislaatuista, koska kansanedustajat arvioivat sitä eri perustein

kuin asiantuntijoiden tuottamaa tietoa. Kansalaisten näkemyksillä on merkitystä riippumatta niiden tietopohjasta. Haastattelujen perusteella kansanedustajat ratkaisevat itse millä tavalla pitävät yhteyttä kansalaisiin ja henkilökohtaisiin verkostoihinsa.

Toisella kehällä ovat useimmat tiedon varsinaisista lähteistä, kuten etujärjestöt, ministeriöiden asiantuntijat, virastot ja laitokset, selvitysryhmät ja media. Nämä tahot tuottavat tietoa itse, suodattava muiden tahojen tietoa ja tuovat sitä aktiivisesti muiden toimijoiden käyttöön. Kuitenkaan kolmannen kehän tahoilla ei ole valtioneuvostoa, eduskuntaryhmiä tai valiokuntia vastaavaa perustavanlaatuista pysyvää valtaa eduskunnan päätöksentekoon. Siksi näiden keskinäinen asema vaihtelee politiikanlohkoittain ja tapauksittain, joskin päätöksiä on käytännössä mahdotonta tehdä ilman näiden apua.

Neljännellä ja viimeisellä kehällä ovat lähteet ja toimijat, joilla ei ole institutionaalista asemaa eduskunnan päätöksenteossa eikä käytännön kautta muodostunutta erityisasemaa tiedon portinvartijoina. Suurin osa yhteiskunnallisesta tiedosta tuotetaan neljännellä tasolla, minkä vuoksi ne muodostavat perustan tiedon portinvartijoiden ja välittäjien käyttämälle tiedolle. Yksittäisillä asiantuntijoilla, yrityksillä, tilastoilla, yhdistyksillä ja tutkijoilla on kuitenkin varsin vaihteleva rooli tiedon tuottamisessa.

Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan kansanedustajien omaa tiedonkäyttöä sekä sen suhdetta kolmeen tärkeimpään tiedon kanavoijaan eli valiokuntiin, valtioneuvostoon ja eduskuntaryhmiin.

Tiedon runsaus ja kansanedustajan hektinen työ vaikeuttaa tiedon omaksumista

Lakien säätäminen on eduskunnan ja siten kansanedustajien tärkein tehtävä. Lakiehdotusten käsittelyä varten edustajilla on mahdollisuus saada kaikki tehtäviensä hoidon kannalta tarvittava ja saatavissa oleva tieto. Tällöin ongelmana ei ole niinkään tiedon vähäisyys vaan tiedon runsaus. Kansanedustajien tiedonkäyttöä ohjaa kuitenkin keskeisesti tiedon tulkinta poliittisesta näkökulmasta ja vastakkainasetteluasemasta. Toisaalta kansanedustajat lähtökohtaisesti edistävät sellaisen tiedon käyttöä, joka tukee kansanedustajien näkemystä paremmasta yhteiskunnasta. Tietoa käytetään myös poliittisessa vastakkainasettelussa, joko vastustamaan tai kannattamaan kulloinkin käsiteltäviä asioita. Kansanedustajien lainsäädäntöprosessiin liittyvä tiedonkäyttö onkin usein hyvin reaktiivista ja sen tarkoituksena on ottaa suoraan kantaa hallituksen esityksiin tai julkiseen keskusteluun.

Kansanedustajille tulvii tietoa lukemattomista eri lähteistä. Näiden hallitseminen ja käsitteleminen on haastatteluista saadun aineiston perusteella vaikeaa, koska kansanedustajien arki on rikkonaista ja kiireen täyttämää. Tätä eduskunnan työskentelyn rakenteellista ongelmaa on käsitelty tarkemmin Sitran aiemmassa raportissa *Miten kansaa edustetaan?* Rikkonaisuuden lisäksi selvityksessä tunnistettiin lukuisia kansanedustajien erilaisia rooleja ja käsiteltiin kansanedustajien työn rikkonaisuutta.

"Haastattelujen perusteella kansanedustajien henkilökohtaisella kokemuksella sekä taustalla on suuri merkitys tiedon käytön kannalta."

Samalla tavalla kuin kansanedustajien työ ei ole vain yksi työ vaan lukuisia eri rooleja, ei myöskään kansanedustajien tiedonkäyttö ole pelkistettävissä yhteen tapaan käsitellä tietoa.

Koska kansanedustajilla ei ole aikaa perehtyä syvällisesti kaikkiin asioihin, tulee heidän jatkuvasti priorisoida eri tietolähteitä. Kiire ja tarve tiedon priorisoinnille johtuu sekä erilaisten tietokanavien suuresta määrästä että kansanedustajien työn kiireisestä luonteesta. Kansanedustajien kiivastahtinen ajankäyttö, pakottaa heidät priorisoimaan jatkuvasti, mihin asioihin paneudutaan ja käytetään erityisen paljon tietoa. Poliittinen ulottuvuus vaikuttaa paljolti tiedon lähteisiin. Toisin sanoen tietoa haetaan sellaisilta tahoilta, jotka tiedetään olevan jokseenkin saman mielisiä oman taustaryhmän kanssa. Kiire, sekä se tosiasia, että kansanedustajien tiedonkäyttö tähtää yleensä joko käsiteltävien asioiden kommentoimiseen tai puolueen kannanmuodostukseen, johtaa siihen, että edustajilla ei ole mahdollisuutta perehtyä syvälliseen tutkimustietoon. Pääasiallisesti hyödynnettävää tietoa etsitään erilaisista raporteista, suoraan asiantuntijoilta, ministeriöiden asiakirjoista tai tilastoista.

Haastattelujen perusteella kansanedustajien henkilökohtaisella kokemuksella sekä taustalla on suuri merkitys tiedon käytön kannalta. Edustajat rakentavat sekä omaa asiantuntemusta, että henkilökohtaisia verkostojaan vuosien mittaan. Nämä verkostot vaikuttavat henkilökohtaisen työn lisäksi myös eduskuntaryhmiin, kun muodostetaan yhteisiä kantojaan. Lisäksi puolueet ylläpitävät omia asiantuntijaverkostojaan. Kaikki nämä tiedontuottajaverkostot vaikuttavat jatkuvasti eri kautta eduskunnan lainsäädäntöprosesseihin.

Järjestelmä, joka pääasiallisesti perustuu henkilökohtaisiin verkostoihin muodostaa hyvin vahvoja portinvartijarooleja. Tällä tarkoitetaan sitä, että ne edustajat, joiden

kautta välittyä paljon tietoa pystyvät muun-
tamaan tämän roolin valta-asemaksi suh-
teessa muihin kansanedustajiin. On myös
huomattava, että kun kansanedustajasta
muotoutuu tiedon portinvartija, niin myös
kansanedustajan luotetuista lähteistä muo-
dostuu portinvartijoita. Koska tieto kulkee
eduskuntaan portinvartijakansanedustajan
kautta, niin se johtaa tilanteeseen, jossa
näinä demokratian kannalta olennaiset
yhteydet eivät välttämättä tule näkyviin.

Valta-asema taas vähentää intressiä jakaa
tietoa koska se vähentää poliittista valtaa.
Yhteisen tietopohjaisen päätöksenteon
näkökulmasta tämä vähentää yhteisen tiedon
laatua ja voidaan todeta, että tarpeeksi vahva
tiedon tuottamisen prosessi, joka takaa
kaikille yhteisen laadukkaan tietopohjan,
parantaisi tietopohjaisen päätöksenteon
laatua. On myös huomattava, että valmistelu-
vaiheessa valtioneuvoston esittely perustuu
aina virkavastuuseen, jolloin tiedon luonne
ja tiedosta vastaavat tahot ovat selkeämmin
todennettavissa.

Kansanedustajan tiedonhankinnan kolme aikahorisonttia

Kansanedustajien tiedonhankinnalla voidaan
tulkita olevan kolme eri aikahorisonttia: 1)
välitön tiedonkäyttö, 2) ohjelmatyö ja 3)
asiantuntemuksen rakentaminen.

Välitön tiedonkäyttö on hallituksen
esityksiin ja julkiseen keskusteluun välittö-
mästi kiinnittyvää reaktiivista tiedonkäyttöä.
Kun jokin asia tulee eduskunnan käsittelyyn,
hyödyntävät kansanedustajat tähän kysy-
mykseen liittyvää erikoistietoa suoraan
parhaaksi arvioimistaan lähteistä tukemaan
edustajan omaa poliittista näkemykselli-
syyttä.

Vastaavasti mikäli jokin asia nousee
julkisen keskustelun kohteeksi, tulee kansan-
edustajan muodostaa tästä nopeasti käsitys.

Välittömästi päätöksentekoon käytettävä
tieto on usein pitkälti prosessoitua ja auttaa
ottamaan kantaa ehdotuksen puolesta tai
vastaan ja tekemään siihen muutoksia. Tätä
tietoa tulee paitsi valtioneuvostosta, edus-
kuntaryhmästä ja valiokuntakuulemisista,
myös kansanedustajien omista verkostoista,
medialta, kansalaisilta ja muilta kansanedus-
tajilta. Kansanedustajien tehtäväksi jää
tulkita tietoa ja ottaa sen perusteella kantaa
asiaan.

Ohjelmatyössä tietoa kerätään puolueen
poliittisten avausten ja pitempiaikaisten
asiakirjojen valmistelemiseen. Vastaavaa
laajaa työtä voidaan tehdä myös hallituksen
politiikkaa haastavien vaihtoehtomallien
laatimisessa. Puolueet ja eduskuntaryhmät
tekevät ohjelmatyötä varsinkin oppositiokau-
sina ja ennen vaaleja. Pidempiaikaisessa
valmistelussa puolueet ja eduskuntaryhmät
hyödyntävät asiantuntijoita laajasti, mutta
painottuen yleensä puolueen omiin ja sitä
lähellä oleviin asiantuntijoihin. Ohjelmatyön
tulokset muodostavat yleensä myös pohjan
eduskuntaryhmien välittömälle tiedonkäy-
tölle.

Kolmas tiedon käytön aikahorisontti on
pitkäaikaisempi henkilökohtaisen asiantun-
temuksen rakentaminen. Haastattelujen
perusteella eduskuntatyössä korostuu usein
kansanedustajien oma asema asiantuntijoina.
Kansanedustaja ei ole vain poliittinen pää-
töksentekijä, vaan myös asiantuntija, jolla on
tietoa ja osaamista liittyen edustajalle tärkei-
siin poliittisiin kysymyksiin. Eduskunnan
käsittelemien asioiden erilaisuuden, kansan-
edustajien vaihtuvien valiokuntapaikkojen ja
eri aikoina ajankohtaisten poliittisten kysy-
mysten takia, kansanedustajien on mahdo-
tonta olla asiantuntija kaikissa käsiteltävissä
asioissa. Sen sijaan kansanedustajat valikoi-
vat kysymyksiä, joihin he profiloituvat
julkisuudessa ja eduskuntaryhmän sisällä.
Näiden erikoisalojen ulkopuolella kansan-
edustajat ovat kuitenkin riippuvaisia muiden

tuottamasta tiedosta ja turvautuvat omiin verkostoihinsa mielipiteensä muodostamisessa.

Eri tietolähteiden priorisointiin ja tulkinnaan vaikuttavat paitsi kansanedustajien omat työskentelytavat ja osaaminen myös tarjotun tiedon käyttökelpoisuus. Tietolähteillä on erilainen asema riippuen siitä, kuinka hyvin ne ovat kansanedustajan ymmärrettävissä ja hyödynnettävissä aikapaineen keskellä. Ne tahot, jotka pystyvät pureskelemaan tietoa helposti hyödynnettävään muotoon sen kulloistakin käyttötarkoitusta varten, ovat tiedon tuottajista vahvimpia. Tietoa on kuitenkin lopulta aina enemmän kuin mitä kansanedustajat pystyvät ottamaan vastaan. Haastattelujen perusteella tietoa ja yksityiskohtia jää väistämättä käsittelemättä, minkä lisäksi aiempia ja vanhempia lähteitä on vaikeaa hyödyntää päätöksenteossa, koska ne edellyttäisivät uutta tulkintaa ja perehtymistä. Eräs haastateltava kuvasi tilannetta seuraavasti.

”Kukaan ei tietenkään pysty omaksumaan kaikenlaista kaikesta, vaan se jää raapaisuksi. Ja totta kai siis pitää olla poliittinen kehikko. Eihän tällä poliittisella järjestelmällä ole muuten mitään virkaa olisi. En minä sitä sano. Mutta se, että jotenkin, kun on niin paljon sitä tutkimusta ja joka niin kun veisi sitä päätöksentekoa oikeaan suuntaan, niin sitten se on tavallaan sääli, että sitä ei pystytty hyödyntämään mitenkään.” (Haastateltava)

Lainauksessa tulee ilmi koko eduskunnan tiedonkäytön pääongelma: kaikkea tietoa ei ole mahdollista hyödyntää, vaikka haluaisi. Miten eduskunta siis tukee tiedon käsittelyä. Seuraavassa osiossa tarkastelemme eduskunnan valiokuntien työskentelyä, koska valio-

kunnat ovat eduskuntatyön keskeisin tietoa suoraan päätöksentekoon tuova toimielin.

Valiokuntakuulemiset eduskuntatyön tärkein tietolähde

Hallituksen esitys on eduskunnan lainsäädäntötyön ja valiokuntien tiedonkäytön lähtökohta. Hallituksen esitys asettaa käsitteilyn suuntaviivat ja valiokuntakuulemiset ensisijaisesti reagoivat hallituksen esitykseen ja käsiteltävään aiheeseen, sen sijaan että ne linjaisivat uusia tavoitteita. Hallituksen esityksen merkittävästä tietopanoksesta huolimatta haasteltavat kansanedustajat korostavat juuri valiokuntakuulemisten merkitystä eduskuntatyön tärkeimpänä tietolähteenä. Ne antavat kansanedustajille itselleen mahdollisuuden muodostaa näkemyksen käsiteltävästä asiasta, sen sijaan että tieto olisi suodattunut valtioneuvoston kautta.

Kuulemiset antavat kansanedustajille tietoa helposti hyödynnettävässä muodossa verrattuna muihin lähteisiin, koska asiantuntijapuheenvuorojen sisältö on räätälöity käsiteltävälle asialle. Käytännössä kuulemiset tarkoittavat, että asiantuntijat tarjoavat kansanedustajille tietoaan ja näkemyksiään, joiden perusteella kansanedustajat itse arvioivat millaisia muutoksia ja tarkennuksia hallituksen esitykseen tulisi tehdä. Asiantuntijoiden henkilökohtaiset esitykset ja lausunnot myös kokoavat ja tulkitsevat tietoa tavalla, joka muutoin vaatisi paljon työtä. Haastattelujen perusteella fyysiset kuulemiset ovat myös tapa keskittyä käsiteltävien asioiden tietopohjaan kiireisen arjen keskellä.

Valiokuntien asiantuntijakuulemiset ovat haastateltujen edustajien mielestä yksi

"Eduskuntaryhmien rooli tiedon tuottamisessa, suodattamisessa, ja välittämisessä on eduskunnan virallisten rakenteiden ulkopuolella."

tärkeimmistä, jos ei tärkein tiedonsaantikanava lainsäädäntötyön kannalta. Haastatte- luissa kävi myös ilmi se, että moni asiantun- tija pyydetään valiokuntiin vahvistamaan tiettyä poliittista näkökulmaa, eikä välttä- mättä vahvistamaan ymmärrystä käsiteltä- vistä aiheista. Yksi syy tähän on se, että hallituksessa edustetut eduskuntaryhmät ovat jo etukäteen lukinneet kantansa käsitel- täviin aiheisiin. Tiedon ja etenkin asiantunti- jatiedon kannalta tämänkaltainen kehitys on sikäli haitallista, että se heikentää valiokun- tiin kutsuttavien asiantuntijan statusta asiantuntijoina ja muuntaa helposti asian- tuntijatiedon poliittiseksi, jolloin se on helpommin sivuutettavissa eikä siihen tarvitse muodostaa perusteellisesta vastausta.

Sitran *Miten kansaa edustetaan?* -rapor- tissa kävi ilmi, että kansanedustajilla on vaikeuksia hyödyntää kuulemisia, koska ne jakautuvat usein pitkälle aikavälille eivätkä kaikki kansanedustajat ole läsnä kuulemi- sissa kilpailevien velvoitteiden vuoksi. Ongelmaa kärjistää, ettei kuulemisista, kysymyksistä, ja vastauksista ei ole käytössä tallenteita, vaikka kansanedustajat haastatte- luissa painottavat juuri asiantuntijapuheen- vuorojen keskusteluosuuden olevan tärkeä. Ainoastaan kirjallinen, yleensä etukäteen toimitettu, lausunto on käytettävissä kuule- misen jälkeen. Asiantuntijakuulemiset voivat myös mennä keskenään sekaisin, kun kokouksissa käsitellään monta asiaa yhdessä istunnossa ja aikaa ensimmäisestä kuulemi- sesta voi olla kulunut jo kuukausia. Tällä

vahvistaa näkökulmaa, että asiantuntijakuu- lemisten nykykäytäntöä on uudistettava.

Eduskuntaryhmien rooli kansanedustajien tiedonkäytössä

Haastattelujen perusteella eduskuntaryhmät muodostavat keskeisen tietoinfrastruktuurin kansanedustajien työlle. Valiokuntatyöstä ja valtioneuvostosta poiketen eduskuntaryh- mien rooli tiedon tuottamisessa, suodattami- ssa, ja välittämisessä on kuitenkin edus- kunnan virallisten rakenteiden ulkopuolella ja voivat olla hyvin erilaisia eri eduskunta- ryhmissä. Tämä vaikuttaa suoraan kansan- edustajien mahdollisuuksiin hyödyntää työssään tietoa, sillä eduskuntaryhmistä on haastattelujen valossa muodostunut keskei- nen arena tiedon poliittiselle tulkinnalle ja poliittisen näkemyksen muodostamiselle.

Eduskuntaryhmillä on haastattelujen perusteella ainakin kolme eri roolia tiedon käytön kannalta: 1) eduskuntaryhmät ovat kansanedustajien keskinäisen yhteistyön areenoita 2) eduskuntaryhmät ja erityisesti niiden kansliat toimivat kansanedustajia tukevana tietopalveluina ja 3) eduskuntaryh- mät toimivat eduskunnan linkkeinä ministe- riöihin ryhmän ollessa hallitusvastuussa.

Eduskuntaryhmän rooli kansanedusta- jien yhteistyön areenana tarkoittaa, että edustajat vaihtavat ja tulkitsevat yhdessä tietoa yhteisen kannan muodostamiseksi. Eduskuntaryhmillä on tätä varten erilaisia käytänteitä, jotka vastuuttavat yksittäisiä kansanedustajia raportoimaan valiokuntansa ja erikoisosaamisensa alueesta. Eduskunta- ryhmän sisäisessä työskentelyssä korostuu kansanedustajien rooli asiantuntijana, joka erikoistuu johonkin politiikan lohkoon. Aiemmin käsiteltyllä asiantuntijaroolilla on

"Eduskuntaryhmien kansliat toimivat kansanedustajien työtä tukevana, mutta eduskunnan kokonaisuuden kannalta epävirallisena tietopalveluna."

siten rooli paitsi päätöksenteon tukemisessa myös omaan eduskuntaryhmään vaikuttamisessa. Vastaavasti myös puolueiden ohjelmat, julistukset ja linjapaperit ovat lähteitä, joita eduskuntaryhmissä käytetään kannan muodostamiseen. Puolueiden kannanmuodotuksessa kansanedustajat ovat usein myös tuottamassa puolueohjelmia. Toisin sanoen kansanedustajat ovat itse mukana tuottamassa niitä ohjelmia, joita he sitten myöhemmin edustajina toteuttavat. Vaikka kansanedustajille on merkittävää asiantuntemusta aiheista, niin tämä kaksoisrooli voidaan nähdä demokratian kannalta ongelmallisena.

"Yksittäisen kansanedustajan vaikutusvalta on ihan paradoksaalista, koska isolla ryhmällähän on valtaa, mutta pienessä ryhmässä ollaan henkilönä tärkeämpi."
(Haastateltava)

Eduskuntaryhmien kanslioiden rooli on muuttunut merkittävämmäksi etenkin, kun monet eduskuntaryhmät ovat ottaneet käyttöön ns. kansliamallin, jossa kaikilla kansanedustajilla ei ole omaa henkilökohtaista avustajaa, vaan kanslia avustaa eduskuntaryhmää kollektiivina. Kansliamalli mahdollistaa asiantuntemuksen syventymistä ja tiedon tuottamisen kannalta olennaisten prosessien kehittämistä. Tämä pätee etenkin tilanteessa, jossa eduskunnan omat palvelut ja tiedontuottamisen tapa on keskitynyt palvelemaan yksittäisiä edustajia. Tiedon siivilöiminen ja syventäminen tapahtuu nykyään pääasiassa valtioneuvos-

ton valmisteluvaiheessa ja eduskuntaryhmien kanslioissa.

Eduskuntaryhmien kanslioiden rooli tiedon tuottajina ja välittäjinä on kasvanut merkittävästi. Kanslioissa tuotetaan eri lakiesityksistä mm. koosteita lakien olennaisista vaikutuksista sekä myös kootaan lisää syventävää tietoa, joka suodatetaan edustajille käyttökelpoiseen muotoon. Tämä rooli on osittain päällekkäinen eduskunnan kirjaston kanssa, joka myös tuottaa joistain hallituksen esityksestä koosteen ja lisätietopakettin. Kuitenkin haastatteluissa kävi ilmi, niin edustajat eivät pääosin tiedä kirjaston palvelusta tai mikäli tietävät, eivät käytä sitä. Tutkimusorientoituneet edustajat käyttävät kirjastoa omiin tietotarpeisiinsa.

Eduskuntaryhmien kansliat toimivat selvityksen perusteella kansanedustajien työtä tukevana, mutta eduskunnan kokonaisuuden kannalta epävirallisena tietopalveluna. Tässä tapauksessa eduskuntaryhmän kanslian asiantuntijat tuottavat järjestelmällisesti tietoa eduskunnan toiminnasta, käsiteltävistä asioista, niihin liittyvästä keskustelusta, ja puolueen kannoista. Eduskunnan tiedonkäytön kannalta on keskeistä huomioida, että haastattelujen perusteella, juuri eduskuntaryhmän kansliat tuottavat kansanedustajan työn kannalta tärkeää perustietoa, sen sijaan että eduskunnan viralliset kanavat tuottaisivat tätä tietoa.

Ryhmäkansliat myös vastaavat kansanedustajien tietopyyntöihin kooten materiaalia ja lähteitä käsiteltävistä asioista sen sijaan, että vastaava pyyntö lähetettäisiin eduskunnan tietopalvelulle. Ryhmän käyttäessä avustajien ryhmäkansliamallia, avustajaresursseja ohjataan valmistelemaan ja keräämään tietoa ajankohtaisista poliittisista kysymyksistä, joka pohjustaa kansanedustajien kannanmuodostamista, joko omissa työryhmissä tai laajemmin eduskuntaryhmässä. Eduskuntaryhmät voivat haastatteluun mukaan myös itse kutsua asiantuntijoita

kuultavakseen. Eräs eduskuntaryhmän kanslian asiantuntija arvioi alla olevalla tavalla eduskuntaryhmien kanslioiden olevan kriittinen osa puolueen ja ryhmän poliittista onnistumista.

”Me ainakin ollaan se oman ryhmän palveleminen otettu omiin käsiin. Me teemme tai pyrimme tekemään melkein kaiken, minkä he keksivät pyytää tai sitten, minkä me tässä asiantuntijaporukassa relevantsiksi arvioidaan. Ja siinä totta kai on sitten tämä raadollinen kilpailu, että meidän ryhmän palvelutaso pitää olla mieluummin parempi kuin muilla. Ja sen takia niitä on myöskin hirveän vaikeata niitä parhaita käytäntöjä levittää. Se, mitä ryhmäkansliassa tehdään, on tavallaan bisneskriittistä meille.” (Haastateltava)

Haastattelujen perusteella voidaan todeta, että suuret eduskuntaryhmät muodostavat eduskunnan kanssa päällekkäisen rakenteen tiedon tuottamiselle ja prosessoinnille. Niiden rooli on päällekkäinen varsinkin eduskunnan tietopalvelun kanssa. Haastattelujen perusteella eduskuntaryhmien kansliat myös hyödyntävät tietopalvelua, sillä eduskuntaryhmän sisällä vastuusemassa olevat kansanedustajat voivat pyytää tietopalvelulta selvityksiä, jotka auttavat koko ryhmää. Erityisesti eduskuntaryhmät käyttävät tietopalvelua ollessaan oppositiossa ja laatiessaan vaihtoehtobudjettia.

Eduskuntaryhmän ollessa hallitusvastuussa ryhmä toimii myös kanavana kansanedustajien ja ministereiden välillä. Tiedon saatavuuden ja käytön näkökulmasta hallituksen ja opposition välillä on hyvin merkittävä ero. Hallituspuolueiden eduskuntaryhmät pääsevät jo valmisteluvaiheessa tiedon ääreen ja pystyvät hyödyntämään valtioneuvoston resursseja omien tietotarpeisiinsa. Lisäksi hallituspuolueiden kansanedustajat voivat suoraan vaikuttaa ehdotuksien sisäl-

töön puolueensa ministereiden kautta, mikä vähentää valiokuntatyön merkitystä tiedon keräämisen ja vaikuttamisen reittinä. Toisaalta on myös huomioitava, ettei eduskuntaryhmillä ole aikaa käsitellä kaikkia valtioneuvoston valmistelemia esityksiä näiden erilaisen painoarvon takia. Tämän vuoksi suorat henkilökohtaiset suhteet ja ryhmän sisäinen asiantuntija-asema ovat tärkeitä myös hallituspuolueissa. Vastaavasti tämä tarkoittaa myös sitä, että osa valiokuntien käsittelemistä erityisesti pienimuotoisemmista lakiesityksistä tulee uutena myös hallituspuolueiden edustajille. Hallituspuolueilla on kuitenkin selkeä tiedollinen ylivoima verrattuna oppositiopuolueisiin, jotka ensisijaisesti käyttävät omia asiantuntijakontaktejaan ja eduskunnan tietopalvelua, joka on haastateltujen edustajien kokemuksen mukaan erittäin kuormittunut etenkin talousarviokäsittelyiden aikaan.

”Tämähän on hirveästi niin kun jo sen sinänsä 10 vuoden aikana, mitä olen itse ollut mukana politiikassa, niin on ammatimaistunut näiden ryhmäkanslioiden myötä tämä tiedonkeruu.” (Haastateltava)

Kansalaisten rooli tiedon tuottajina ja julkinen keskustelu

Kansalaisten rooli tiedon tuottajana on haastattelujen perusteella vähäinen. Tätä lisää myös asetelma, jossa kansalaisilla ei ole mahdollisuutta tutustua päätösten kannalta olennaiseen tietoon oikea-aikaisesti. Kansalaiset ovat pääasiallisesti julkisen keskustelun varassa. Kuitenkin on niin, että julkinen keskustelu käydään usein vaiheessa, jolloin lakiesityksiin ei juuri enää voida vaikuttaa.

Julkinen keskustelu päivänpolitiikasta käydään eri areenoilla, esim. mielipidekirjoituksissa, julkisissa esiintymissä, puolueiden järjestämällä telttailuilla sekä sosiaalisessa mediassa. Sosiaalinen media on kuitenkin

ynksi tärkeimmistä alustoista jatkuvalle keskustelulle.

Sitra on teettänyt Meedius Internationalilla vielä julkaisemattoman selvityksen siitä, miten kansanedustajat viestivät sosiaalisessa mediassa. Selvitystä varten käytiin läpi kansanedustajien sosiaalisen median viestintää yhden vuoden ajalta. Sen lisäksi, että julkinen keskustelu käydään väärään aikaan, niin usein kansanedustajat määrittävät useasti julkisen keskustelun aiheet ja tyylin.

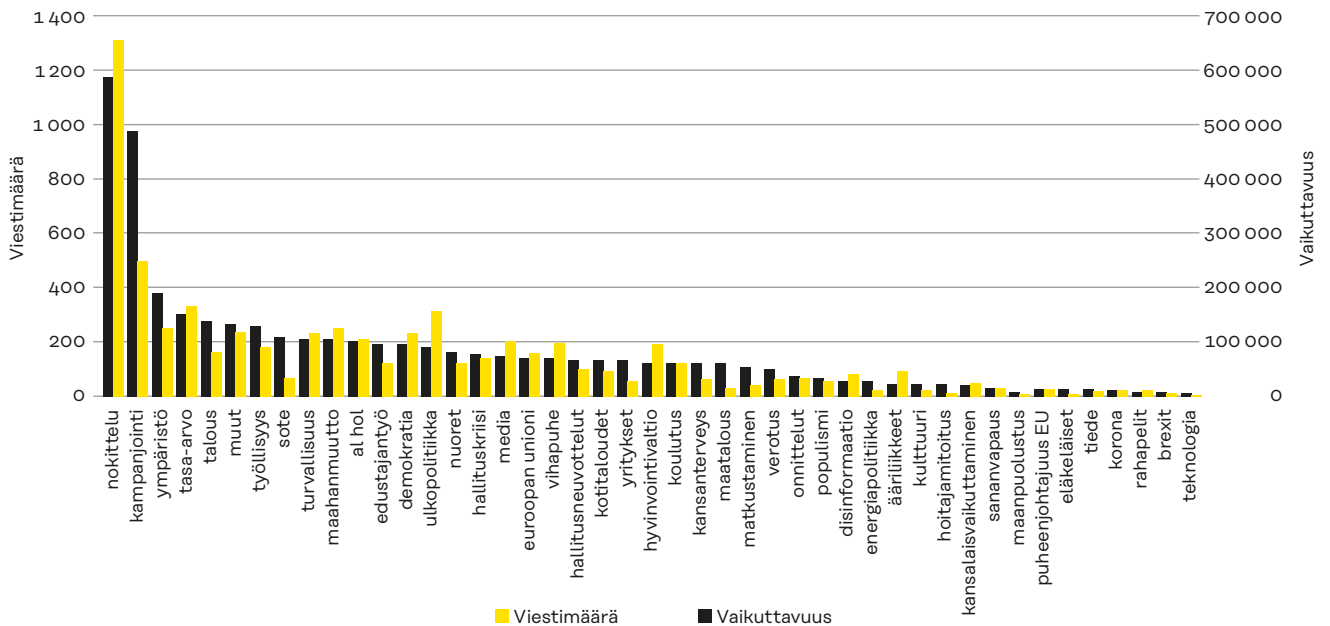
Tiedon kannalta yksi olennainen havainto on se, että sen lisäksi, että kansalaiset eivät pysty osallistumaan oikea-aikaisesti, niin kansanedustajien viestintä perustuu hyvinkin paljon joko keskinäiseen nokitteleluun tai kampanjointiin.

Kansanedustajat saavat eniten näkyvyyttä, kun he viestivät asioista nokittelevaan sävyyn. Vaikka viestit liittyvät keskeisesti politiikkaan, niin viestien ensisijainen tavoite on taata näkyvyys eikä välittää tietoa päätöksenteon asioista. Sinänsä on selvää, että kansanedustajien tyyli viestiä perustuu vahvasti näkyvyyden saamiseen, koska heidän uudelleenvalintansa liittyy keskeisesti tähän. Kuitenkin tämä viestinnän tapa voi

osaltaan hankaloittaa kansalaisten mahdollisuutta osallistua ja pyrkiä ymmärtämään niitä laaja-alaisia ongelmia ja rakenteellisia uudistuksia, joita eduskunnassa käsitellään.

Kansanedustajien sosiaalisen median viestinnästä voidaan myös selvityksen perusteella havaita avoimen arvokeskustelun puuttuminen tai välttely. Puolueiden edustamiin erilaisiin arvomaailmoihin liittyvät ristiriidat aiheuttavat pääasiassa ihmettelystä, väärinymmärryksiä ja aiheen verhoamista jopa kontekstista irrallaan oleviin tilastoihin, sen sijaan, että erilaiset arvomaailmat ja ajattelun lähtökohdat otettaisiin esille.

Toisin sanoen se, että julkinen keskustelu käydään väärään aikaan, niin useimmiten kansanedustajien sosiaalisen median viestintä myös edesauttaa kansalaisten vieraantumista eduskunnasta ja heitä koskevasta päätöksenteosta. Sen lisäksi, että arvokeskustelu on valjastettu poliittisen nokittelun välineeksi, niin kansanedustajien julkisuudessa tapahtuvassa keskustelussa puuttuvat tulevaisuuskuvat. Tämän lisäksi, tämän selvityksen perusteella, tutkimustiedolla sekä teknologialla on vähäinen merkitys kansanedustajien sosiaalisessa mediassa käymässä julkisessa keskustelussa.



Kuva 6: Kansanedustajien sosiaalisen median viestinnän pääteemat

Lähde: Meedius International (2020) Tutkimus kansanedustajien viestinnästä sosiaalisessa mediassa.

3 Lainsäädäntöprosessi ja tiedonhallinta

Lainsäädäntöprosessi ei ole yksi, yhtenäinen prosessi, vaan monta eri paikoissa eri aikoina tapahtuvaa ja osin päällekkäistä prosessia. Päätöksenteon laadun näkökulmasta olisi olennaista, että kaikki tarpeellinen tieto, jota on käytetty valtioneuvostossa lain valmisteluvaiheessa, voitaisiin siirtää ja rikastaa saumattomasti hallituksen esitysten siirtyessä eduskuntaan. Prosessien ja päätöksenteon digitalisointi ei itsessään ratkaise ongelmia, mutta prosessien läpinäkyvyys loisi yhteistä tietopohjaa ja toisi uusia mahdollisuuksia myös kansalaisten osallistumiselle yhteiseen päätöksentekoon.



Lainsäädäntöprosessia kuvataan yleisesti yhtenä selkeänä prosessina. Todellisuudessa lainsäädännön kokonaisuus muodostuu monesta eri prosessista, jotka tapahtuvat eri vaiheissa, eri tahojen toimesta. Kuitenkin ministeriöiden valmistelussa monista lakiesityksistä vastaa ensisijaisesti vain yksi tai muutama asiantuntija, mikä korostaa henkilökohtaisen tiedon ja osaamisen merkitystä virallisempien toimintatapojen sijaan. Tieto siitä mitä on päätetty, millä perustein ja mitä tietoa on käytetty, ei aina siirry saumattomasti prosessin seuraaviin vaiheisiin.

Tätä selvitystä varten koottujen aineistojen pohjalta lainsäädännön prosessin etene-
misen yksityiskohdista ei ole olemassa yhtä yhteistä kokonaisuuskuvausta, joka ottaa huomioon sekä muodollisjuridisen- ja poliittisen päätöksenteon. Valtioneuvostossa lain valmistelun eri vaiheista on omat kuvaukset, samoin eduskunnalla on erilliset dokumentoidut menettelytapakuvaukset. Organisaatiot ovat tehneet näitä kuvauksia omien tehtäviensä näkökulmasta omiin tarkoituksiinsa. Lainsäädäntöprosessin sirpaleisuus ja menettelytapojen eroavaisuudet johtuvat heikosta kokonaisuuden johtamisesta ja hallinnasta.

Lainsäädäntöä prosessina tulisi käsitellä yhtenä selkeästi koordinoituna jatkumona, joka ei ole yksittäisestä organisaatiosta tai henkilöstä riippuva. Tällä tarkoitamme toimintatapaa, jossa lainvalmistelu nähdään nykyistä enemmän yhtenäisenä valtioneuvoston ja eduskunnan yhteisponnistuksena, ja vähemmän yksittäisten ministeriöiden reviireinä. Vaikka lainsäädäntöprosessia tarkasteltaisiin kokonaisuutena, siihen sisältyy aina muodollisjuridinen prosessi ja tämän rinnalla kulkeva poliittinen prosessi. Kuitenkin lainvalmistelun poliittinen prosessi on jäänyt lainsäädäntötyön kuvauksissa ja kehittämisessä vähemmälle huomiolle, vaikka se tulisi nähdä keskeisenä osana lainsäädäntötyön johtamista ja sen prosessien kehittämistä. Kokonaisuutta painottava lähestymistapa mahdollistaisi prosessin kokonaisvaltaisemman kehittämisen ja eri tiedon hankinnan tapoja kuin nykytilassa. Tällä hetkellä lainsäädäntöprosessin selkein katkos tapahtuu valtioneuvoston ja eduskunnan välillä.

Tiedon rikastamisen ja päätöksenteon laadun näkökulmasta olennaista olisi, että kaikki tarpeellinen tieto, jota on käytetty valtioneuvoston valmisteluvaiheessa, voitai-



Kuva 7: Muodollisjuridisen lainsäädäntöprosessin vaiheet

Lähde: <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>

siin siirtää ja rikastaa prosessin edetessä saumattomasti hallituksen esitysten siirtyessä eduskuntaan.

Hyvin monella lainsäädäntöprosessiin osallistuvalla on intressi ylläpitää organisaatio- ja henkilökeskeistä järjestelmää, koska niin sanotuilla tiedon portinvartijoilla on muihin nähden enemmän poliittista valtaa. Valta muodostuu siitä, että tiedon portinvartijat ovat asemassa, jossa heidän kauttaan virtaa tietoa päätöksentekotilanteeseen. Henkilö, joka valitsee mitä tietoa viedään eteenpäin ja miten sitä suodatetaan pystyy näin tehdessään käyttämään merkittävästi poliittista valtaa, koska päätökset perustuvat saatuun tietoon.

Toimintatapa, jossa kaksi erillistä tahoaa hankki tietonsa erikseen, ja jossa valtioneuvoston valmistelussa valtaosa relevantista tiedosta on otettu huomioon, vähentää eduskunnan tiedon käytön merkitystä. Tämä pätee myös valiokuntakuulemisiin. Vaikka valiokuntakuulemisilla on muodollisesti tärkeä rooli, mutta käytännössä sama tieto on jo siivilöity joko valtioneuvostossa tai eduskuntaryhmissä.

Henkilökeskeiset prosessit eivät ole hedelmällisiä tehokkaan prosessin tai kansanvallan näkökulmasta. Lainsäädäntöprosessi tulisi olla ns. robusti henkilöstä riippumaton prosessi, joka ei muutu yksittäisten henkilöiden perusteella, vaan henkilöt tulevat prosessin osallisiksi ja yhteiskehittäjiksi. Muutoin luodaan helposti tilanne, jossa tieto ei virtaa eteenpäin päätöksentekoprosessin mukana ja samaa tietoa tuodaan useamman kerran prosessin eri vaiheisiin, mikä luo prosessin näkökulmasta hukkaa.

Haastattelujen perusteella eri toimijat tuntevat oman työnsä, mutta yksiköt ja organisaatiot ylittävää prosessikokonaisuutta ja siihen liittyviä menettelytapoja ei ole tunnettu. Siten lainsäädäntöprosessin kokonaisuuden hahmottaminen on nykyisellään haastavaa eikä prosessilla ole omistajaa. Lainsäädäntöprosessin kehittämiseltä puut-

tuikin kokonaisvastuu. Kehittäminen kohdistuu yksittäisiin prosessin vaiheisiin ilman kokonaisuuden tarkastelua. Koska prosessilta puuttuu omistaja, prosessin suorituskyvystä, kuten prosessin määrittelystä, rakentamisesta, käyttämisestä ja parantamisesta kokonaisuutena ei ole vastuunottajaa.

Tiedon tuottamisen tavan kehittäminen edellyttää taustalla olevien prosessien selkeyttämistä. Tätä on pyritty kehittämään digitalisoimalla prosessia. Tässä tehtävässä on tosin otettu ainoastaan ensimmäinen askel ja edetty eri tahoilla eri aikoihin. Tämä on johtanut tilanteeseen, että prosessitietoa kirjataan eri tavoin. Yhteisen kirjauspaikan ja kirjaustavan puuttuminen tekee kokonaisuuden hallinnan ja kehittämisen hankalaksi.

Muodollisjuridisen prosessin osalta kirjaukset ovat kuitenkin olemassa, mutta poliittisen prosessin osalta tilanne ei aina ole tämä. Tällä hetkellä eduskuntaryhmillä on omia kotikutoisia järjestelmiä, johon päätökset kirjataan. Olisi syytä harkita, mikäli poliittisen päätöksenteon tueksi voisi myös ulottaa ne järjestelmät, jotka kehitetään muodollisjuridisen päätöksenteon tukemiseksi.

Prosessien ja päätöksenteon digitalisointi ei itsessään ratkaise ongelmia. Tähän pätee usein sääntö, että digitalisoimalla analogista prosessia ei ole välttämättä kehitetty itse prosessia, vaan lähinnä tuodaan ilmi se, mikäli taustalla olevat prosessit eivät toimi hyvin. Toisin sanoen, taustalla olevan prosessin selkeyttäminen ja tekeminen tarkoituksenmukaiseksi, on ensisijaista. Tämän jälkeen tuodaan tietotekniset ratkaisut, jotka tukevat prosessia ja helpottavat päätöksenteon seuraamista.

Kirjaamisen puute tuo myös toisen ongelmallisen ilmiön esille. Valtioneuvoston valmistelu tulee aina tapahtua virkavastuulla kirjattujen päätösten perusteella. Etenkin koronakriisi on tuonut voimakkaasti ilmi sen, että valtioneuvostossa virkamiehet noudattavat herkästi poliittisia linjauksia,

vaikka näistä ei ole kirjattu toimivaltaisen elimen päätöksiä. Poliittisia kirjauksia ei kirjata samalla tavalla kuin virkamiesvalmis- teisia päätöksiä. Tähän asiaan puuttui myös oikeuskanslerinvirasto paimenkirjeessään COVID19-koordinaatioryhmälle 28.4.2020.

Nykyisellään eri päätöksentekovaiheissa päätökset ja käsittelyt kirjataan eri tavoin, mikä vaikeuttaa kokonaisuuden hallintaa prosessin näkökulmasta. Olisi ensisijaisen tärkeätä varmistaa, että on olemassa yksi kirjaustapa ja avoin julkinen rajapinta sekä valtioneuvostossa, että eduskunnassa. Täl- löin tietoja voitaisiin yhdistää ja lainvalmis- telun vaiheita seurata yhdestä paikasta. Vaikka toimintatapa ja yhtenäinen seuranta toteutettaisiin ensisijaisesti eduskunnan ja valtioneuvoston tarpeita varten, niin se kannattaisi luoda siten, että siinä on avoin ja julkinen rajapinta sekä visualisoinnin mah- dollistava raportointi, jotta myös kansalaiset voisivat seurata halutessaan miten eri lakiesi- tykset etenevät.

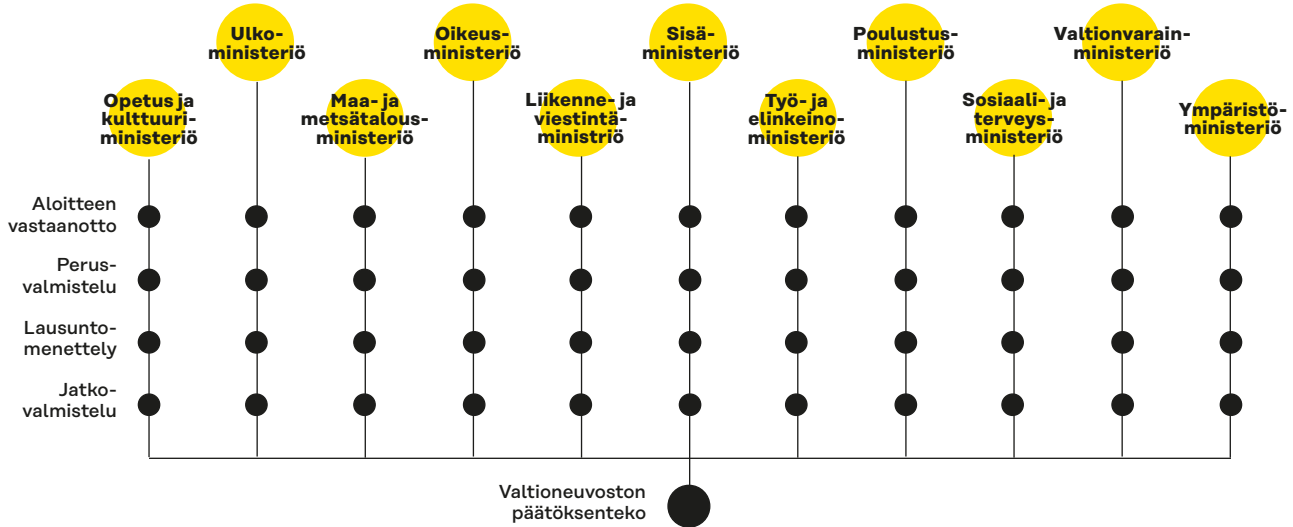
Kehittämisen pohjaksi voisi esimerkiksi käyttää valtioneuvoston hankeikkunaa, joka laajennettaisiin eduskunnan ja valtioneuvos- ton yhteiseksi lainsäädäntöprosessin seuran- tajarjestelmäksi. Tämä edellyttää sitä, että hankeikkunaa päivitetäisiin jatkuvasti ja siihen myös tallennettaisiin tarvittavat asiakirjat ja päätöksentekoon liittyvä tieto, joka olisi hyödynnettävissä prosessin jatko- vaiheissa. Tähän järjestelmään voitaisiin myös tallentaa asiantuntijakuulemisten osalta sekä kirjalliset lausunnot, että mah- dollisesti myös tallenteet valiokuntien kes- kusteluista. Tällöin jokainen prosessin osallinen voisi jatkuvasti seurata eri esitysten valmistelua sekä ennakoita missä vaiheissa ja miten niihin voi vaikuttaa.

Selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa havaittiin, että tietoa kerätään usein eri kohdissa lainsäädäntöprosessia, ilman että se siirtyy täysimääräisesti eteenpäin. Esimer- kiksi moni valiokuntien asiantuntija on ollut kuultavana jo valtioneuvoston valmisteluvai-

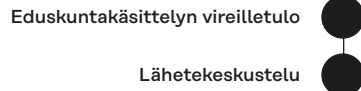
heessa, lausuntokierroksilla tai jo lakihank- keen aloituksessa. Sama asiantuntija voi myös olla kuultavana samassa asiassa eri valiokunnissa eri aikoina. Ei ole mitään syytä miksi sama asiantuntijatieto ei olisi käytössä koko lainsäädäntöprosessin ajan. Uudet kuulemiset ja saatu tieto pitäisi tuoda käsitte- lyn siten, että se rikastaisi jo olemassa olevaa tietoa. Tällä hetkellä sama tieto tuodaan prosessin eri vaiheessa uudestaan eri tahoille. Tämä kuvastaa hyvin sitä, että koko lainsäädäntöprosessia ei käsitellä yhtenä prosessina, jossa on alku ja loppu vaan valtioneuvostossa tapahtuva ja edus- kunnassa tapahtuva työ, ovat selkeästi erotettu omiksi kokonaisuuksiksi. Voidaan kysyä, mikäli kansanvallan näkökulmasta olisi parempi, niin miksi lainsäädäntöä ei käsiteltäisi yhtenä prosessina, joka olisi suunnitelmallinen ja jolla olisi alku ja loppu.

Selvityksessä tiedonkäyttöä tarkasteltiin myös tiedon vaikuttavuuden kannalta. Yhtenä valiokuntatyön vaikuttavuuden mittarina voidaan pitää sitä, muuttuvatko hallituksen esitykset eduskuntakäsittelyn aikana. Valiokuntakuulemisten osalta moni haastateltu kansanedustaja vastasi kysyttä- essä, että hallituksen esitykset eivät muutu valiokunnassa, vaan hallituspuolueet var- mistavat sen, että muutoksia ei tapahdu eduskunnassa. Mikäli on jotain korjattavaa, hallituspuolueiden edustajat yleensä neu- vottelevat keskenään. Ja mikäli muutoksia tehdään, ne tehdään yhdessä ministerin kanssa, jonka jälkeen esitykset joko hyväk- sytään tai hylätään. Muutoksen voidaan tulkita tarkoittavan, että valiokuntatyössä on tullut esiin jotain sellaista, joka muuttaa sekä hallituspuolueiden että ministerin näkemystä asiasta. Muutokset kertovat tällöin valiokuntien tiedonkäytön arvok- kuudesta kaikkien osapuolten näkökul- masta. Nykyisellään hieman yli puolet (n. 53 % aikavälillä 2015-kevät 2020) hallituk- sen esityksistä hyväksytään sellaisinaan ilman muutoksia.

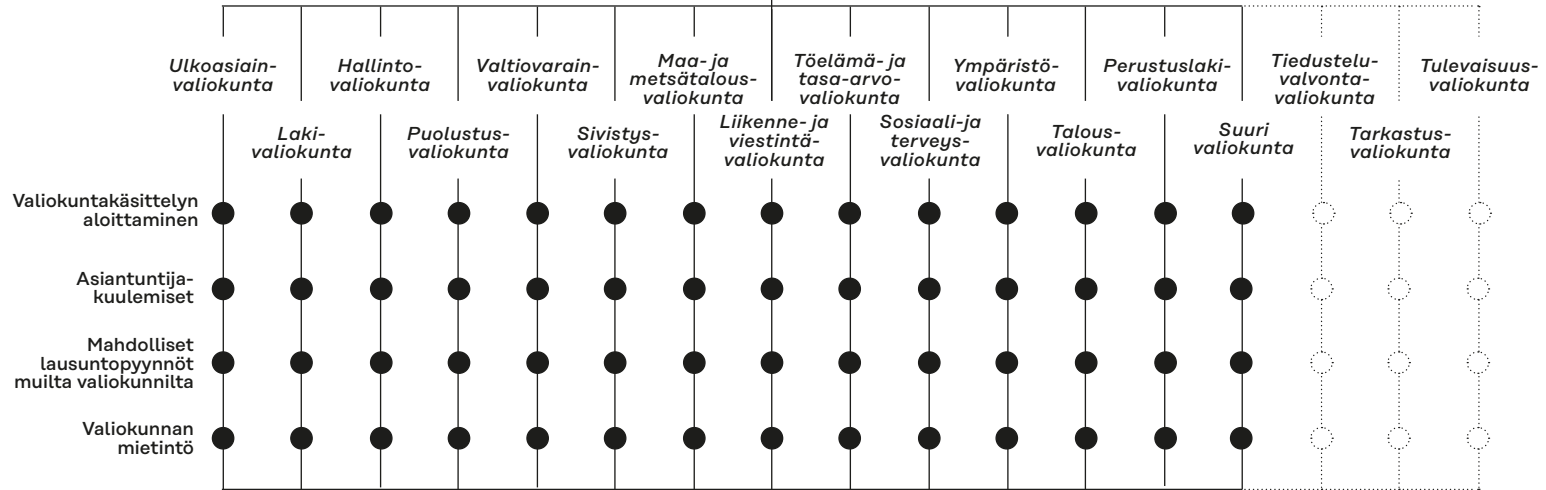
Valtioneuvosto



Eduskunta



Valiokuntakäsittely



Nämä valiokunnat harvoin käsittelevät lakiehdotuksia.

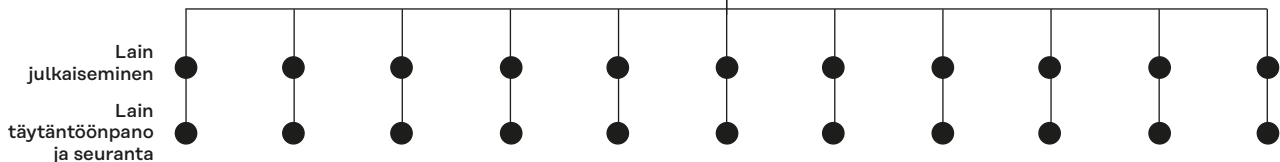
Valtioneuvosto



Tasavallan presidentti



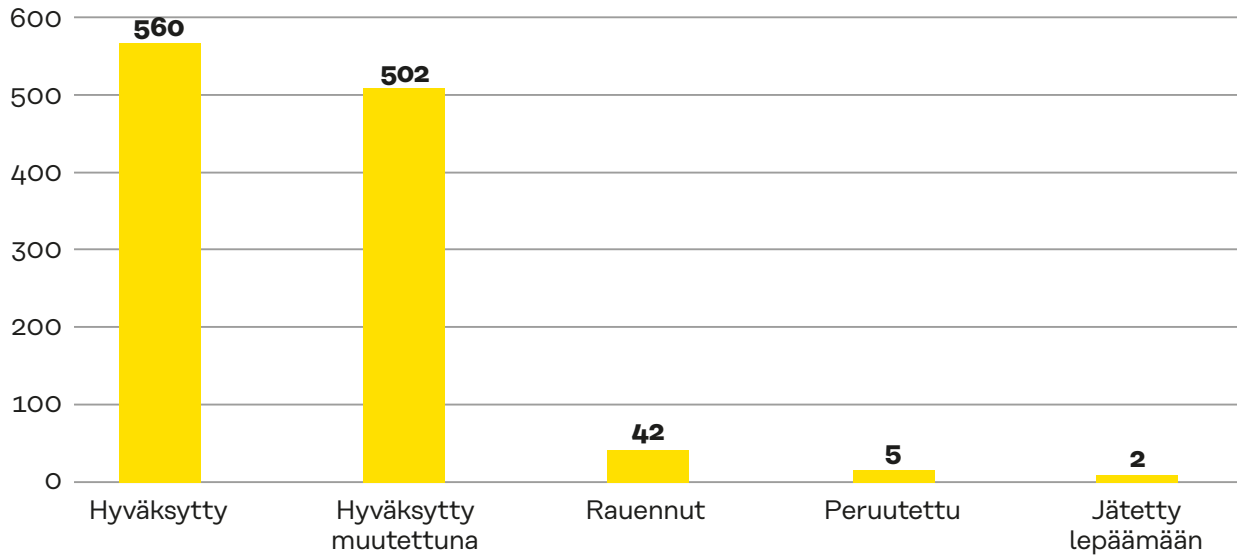
Valtioneuvosto



Kuva 8: Lakiehdotusten reaaliaikaisen etenemisen seurannan mahdollistaisi ajantasaiseen dataan perustuva tilannehuone.

Tämä voi vaikuttaa luontevalta toimintatavalta Suomessa, jossa on totuttu enemmistöhallitukseen ja siihen, että hallituspuolueiden eduskuntaryhmät sitoutuvat hallituksen

linjauksiin. Toisaalta se vaikuttaa hyvinkin paljon eduskunnan rooliin, mikäli se muuttuu lainsäätäjäksi hallituksen tarkastajaksi sekä tulevaisuuden trendien tunnistajaksi.



Kuva 9: Hallituksen esitysten käsittely eduskunnassa aikavälillä 2015–kevät 2020

CASE: Lainsäädäntöprosessi ja sen toimivuus datan näkökulmasta

Eduskunnasta ja valtioneuvostosta kootun hallituksen esityksiä koskevan datan pohjalta lainsäädäntöprosessin kehittäminen ja siihen liittyvien tietojen hallinta, on edelleen monilta osin organisaatiokohtaista. Eduskunnalla ja valtioneuvostolla on käytössään eri järjestelmät lainsäädäntöprosessiin liittyvän tiedon hallintaan. Valtioneuvostossa myös eri ministeriöillä on ollut käytössään erilaisia järjestelmiä tietojen hallintaan. Tietojen saatavuutta valtioneuvostossa on kuitenkin parantanut viime vuosina asiainhallintajärjestelmän (VAHVAn) integrointi Hanke-ikkunaan. Tällä hetkellä kaikki hallituksen esitykset julkaistaankin Hanke-ikkunassa viimeistään siinä vaiheessa, kun hallituksen esitys siirtyy eduskunnan käsittelyyn. Valmistelun etenemisen eri vaiheista seurantatietoa on kuitenkin saatavissa varsin vähän hankeikkunasta.

Lainsäädäntöprosessin valmisteluvaiheisiin liittyvät kirjaamiskäytänteet ja julkaistavat tiedot vaihtelevat eri ministeriöittäin. Myöskään kaikkia lainsäädäntöhankkeita ei päivitetä Hanke-ikkunaan säännöllisesti, joten tietojen oikeellisuuteen ei voida täysin luottaa. Hanke-ikkunan avoimesta rajapinnasta kootun datan pohjalta ei ole siten mahdollista esimerkiksi tehdä vertailua lainsäädäntöprosessin etenemisestä tai hallituksen esitysten valmistelun kestoista eri ministeriöiden välillä.

Hallituksen esityksiin liittyvien tunnistetietojen erilaiset kirjaamiskäytänteet vaikeuttavat erityisesti valtioneuvoston ja eduskunnan tietojen yhdistämistä toisiinsa ja kokonaiskuvan muodostamista lainsäädäntöprosessissa. Siten esimerkiksi lainsäädäntöprosessin eri vaiheiden läpimenoajoista ei saada kaikilta osin tietoa. Siten kokonaiskuvan muodostaminen lain valmistelun ja päätöksenteon etenemisestä on nykyisellään haastavaa.

Valtioneuvostolla on edelleen myös useita eri järjestelmiä käytössä. Esimerkiksi lainsäädäntöhankkeisiin liittyviä lausuntopyynnöistä osa löytyy Hanke-ikkunapalvelusta, mutta osa on lausuntopalvelu.fi-internetpalvelussa. Kaikista lausuntokierroksista ei kuitenkaan välttämättä löydy ollenkaan julkista tietoa. Hallituksen esitysten valmisteluun liittyvistä lausuntopyynnöistä ei siten ole saatavissa tarkkoja vuosittaisia lukumääriä.

Kun valtioneuvostossa nousee esiin lainsäädäntöprosessissa tiedon erilaisista kirjaamistavoista muodostuvat tiedon laatuongelmat, eduskunnassa sen sijaan hallituksen esitysten käsittelyn eri vaiheista tiedot kirjataan pääosin tarkasti. Eduskunnalla ei ole kuitenkaan tällä hetkellä käytettävissä avointa rajapintaa, josta lainsäädäntöprosessia koskeva tieto, kuten aikaleimat olisivat helposti saatavissa.

Tiedon puute lainsäädäntöprosessin eri vaiheiden läpimenoajoista vaikeuttaa paitsi julkista keskustelua lainsäädännön valmistelusta, mutta myös lainsäädäntöprosessin kehittämistyötä. Kirjaamiskäytänteiden yhtenäistäminen eri ministeriöissä ja eduskunnassa mahdollistaisi paremman lainsäädäntöprosessin reaaliaikaisen etenemisen seurannan sekä päätöksenteon ennakkoinnin. Samalla eri toimijoiden yhteistyö ja työprosessit helpottuisivat, kun asiakirjatiedoissa ja dokumentaatioissa käytettäisiin yhdenmukaisia menettelytapoja ja kirjaustapoja, kuten esimerkiksi yhteistä määrämuotoista tapaa numeroida ja merkitä hallituksen esitykset. Yhtenäiset kirjaukset avaisivat myös entistä parempia mahdollisuuksia lainsäädäntötyön yhtenäiseen tilastointiin, arviointiin ja kehittämiseen, sekä tätä kautta prosessin ja lainsäädäntötyön laadun parantamiseen. Myös kansalaiset ja muut sidosryhmät hyötyisivät lainsäädäntöhankkeiden kirjaamisesta ja tiedonkulusta. Laadukkaan kirjaamisen kautta lainsäädäntötyö olisi läpinäkyvämpää ja ennakoitavampaa, mikä osaltaan voisi vahvistaa luottamusta lainsäädäntöprosessiin.

Havaintojen pohjalta sujuva prosessi, jossa nähtäisiin eri lainvalmistelun etenemisen vaiheittain, ja jossa tieto liikkuu päätöksenteon mukana, edellyttäisi myös valtioneuvoston ja eduskunnan välisen pullonkaulan avaamista. Eduskuntakäsittelyn mitoittamiseksi olisi syytä varmistaa, että valiokuntien jäsenille olisi saatavilla tarpeellinen tieto, jotta eduskuntavaiheen prosessia voitaisiin mitoittaa tarkoituksenmukaiseksi.

Lainsäädäntöprosessia määrittää myös voimakkaasti prosessin eriytyminen kahteen eri prosessiin ns. muodollisjuridiseen prosessiin ja poliittiseen prosessiin (Aula & Konttinen 2020). Tämä ilmenee vahvasti siinä, että virkatyö ja kansanedustajien muodollinen työ liikkuvat muodollisjuridisen prosessin ympärillä, kun taas poliittinen työ hoidetaan, kun siihen saadaan luotua aikaikkuna. Lisäksi poliittisen prosessin päätöksiä ei useimmiten kirjata, vaikka se olisi olennaista päätöksenteon kannalta.

Esimerkiksi hallitusneuvotteluja käynnistetään eduskuntaryhmien yhteisellä päätöksellä, jossa sovitaan hallitusneuvottelujen tunnusteluvaiheen vetäjästä. Perinteisesti hallitusneuvottelujen tunnusteluvaiheen vetäjä valitaan suurimmasta eduskuntaryhmästä. Koska kyseessä ei ole muodollisjuridinen päätös, niin eduskunnan päätöksiin ei kuitenkaan kirjata päätöstä. Mikäli asioista luodaan pöytäkirja, niin ne säilytetään jonkun eduskuntaryhmän arkistoissa. Vaikka kyseinen esimerkki liittyy päätökseen, joka harvemmin herättää ristiriitoja, niin esimerkki kuvaa tilannetta, jossa kyse on keskeisestä päätöksestä, joka tapahtuu muodollisen päätöksentekotavan ulkopuolella.

Prosessien kehittämisen näkökulmasta sellaiset prosessit, joilla ei ole selkeitä toimintatapoja ja joissa päätöksiä tehdään kirjaamattomina, ovat sekä haastavia kehittää, että vähentävät avoimuutta ja sitä kautta luottamusta järjestelmään.

Lainsäädäntöprosessin nykytila on kokonaisuutena vaikeasti hallittavissa.

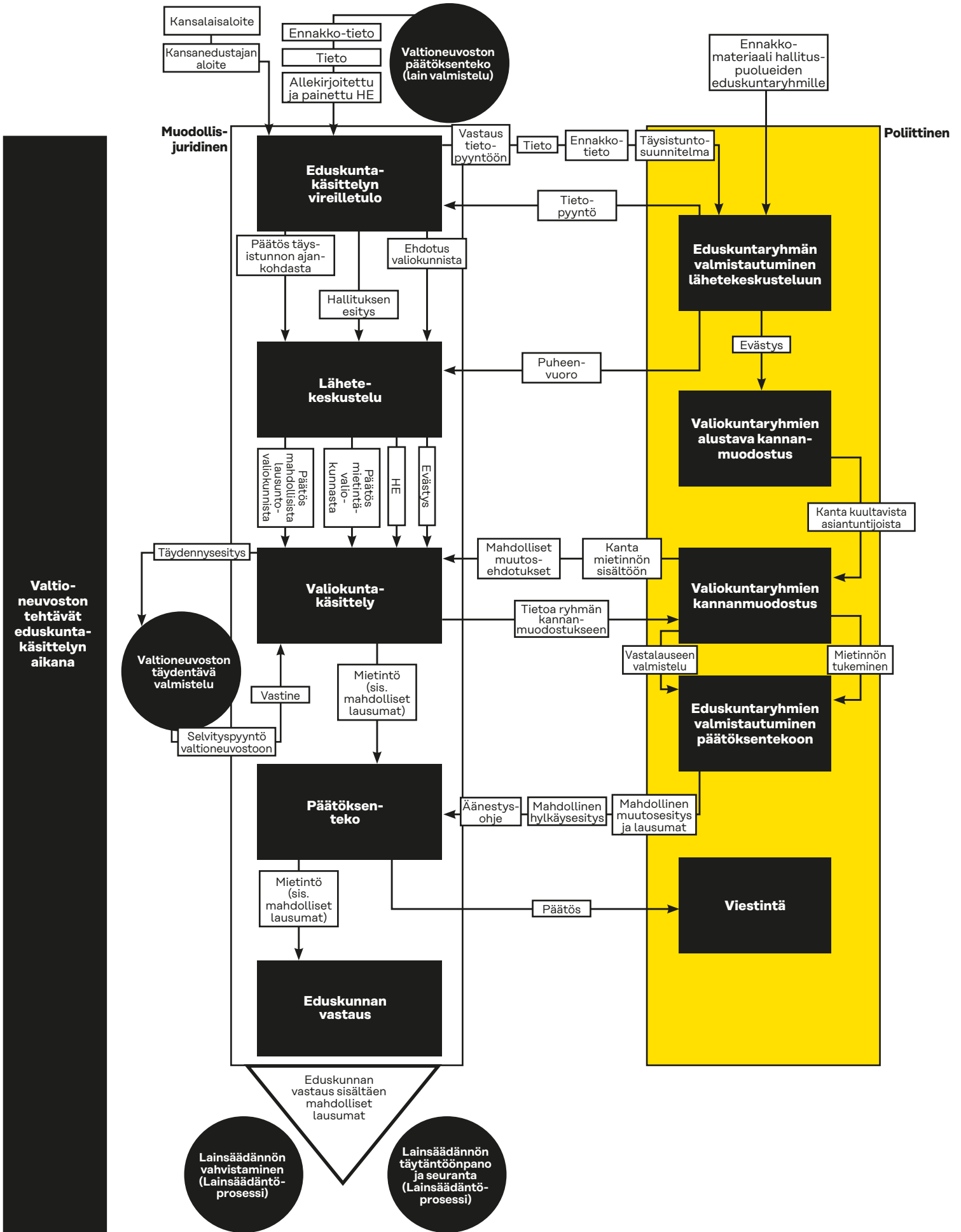
Suurimmat pullonkaulat muodostuvat kokonaisuuden hallinnan puutteesta. Hallitusohjelman tavoite jatkuvasti oppivasta organisaatiosta ei toteudu ilman, että luodaan yhteneviä toimintatapoja. Olennaista on myös luoda työtila, johon voidaan kirjata eri päätöksentekovaiheita ja liittää valmistelun ja päätöksenteon kannalta olennaista tietoa perusteista, jotta päätöksenteon kannalta tieto rikastetaan prosessin edetessä.

Selkeästi kirjattu ja johdettu kokonaisuus mahdollistaa myös lainsäädäntöprosessin uudelleenarvioinnin ja kehittämisen. Tällöin voidaan varmistaa edellytykset jatkuvalle oppimiselle.

Koko prosessin kehittäminen edellyttäisi funktio-/organisaatorajat ylittävää tiimiä, jolloin koko prosessin virtausta ja läpinäkyvyyttä voitaisiin tarkastella ja kehittää kokonaisuutena.

Prosessin parantamista voidaan tehdä monella tavalla: parantamalla eri vaiheisiin liittyviä yksittäisiä prosedureja, kehittämällä lainsäädäntöprosessissa toimivien kyvykkyksiä, parantamalla tiedon saatavuutta ja käyttöä tai esimerkiksi rakentamalla parempia sekä yhtenäisiä järjestelmiä tai alustoja prosessin hallintaa sekä siinä liikkuvan tiedon hallintaa varten.

Nykyisellään koko lainsäädäntöprosessilta puuttuu vastuuhenkilö, joka seuraisi ja koordinoisi lainsäädäntöprosessin virtauksen monitorointia ja mittaamista, ja siten seuraisi mm. prosessin läpimenoaikoja, suorituskykyä ja laatua. Eri toimijat vastaavat omasta osuudestaan prosessissa, jolloin haasteena on eri toimijoiden kehittämät omat käytänteet. Ei eri toimijoiden välisten rajaongelmien ratkaisemiseen eikä rajanylityskäytänteiden luomiseen, löydy keneltäkään yksittäiseltä taholta mandaattia. Siten yhteisissä kirjaimiskäytänteissä sekä apuvälineiden ja alustojen rakentamisessa tarvittaisiin enemmän yhteistyötä eri prosessin vaiheiden ja niihin liittyvien toimijoiden välillä.



Kuva 10: Lain käsittelyn prosessikuvaus eduskunnassa

Eduskunnassa nykyinen palvelujärjestelmä on luotu tukemaan kansanedustajia yksilöinä. Kuitenkin eduskuntaryhmien laajasti käyttönottamat kansliamallit ovat toiminnallaan pystyneet osoittamaan tarkoituksenmukaisemman tavan tiedon tuottamiselle. Kansliamallin yksi selkeä vahvuus liittyy asiantuntijatiedon jatkuvaan kehittämiseen, kun tietyt asiantuntija-avustajat keskittyvät tiettyihin politiikan lohkoihin.

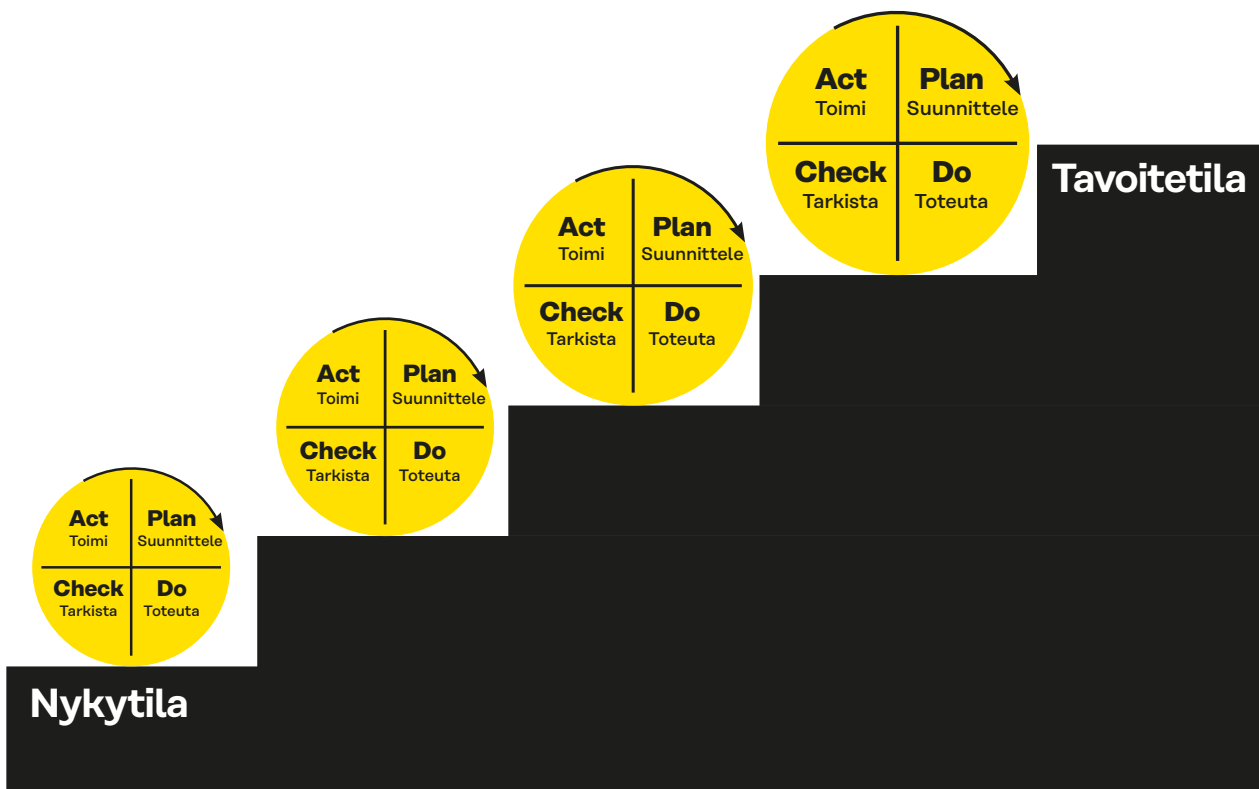
Haastattelujen valossa ryhmäkansliamalli tuo selkeitä hyötyjä verrattuna henkilökoh- taiseen avustajamalliin, kun eduskuntaryhmien työlle voidaan luoda selkeät tukiproses- sit sekä laajemmin tyydyttää heidän tiedolli- set tarpeensa. Tämä näkyy erityisesti opposition eduskuntaryhmille, joilla on vähemmän avustajia ja pienemmät tiedon- haun mahdollisuudet ja resurssit kuin hallituksessa edustetuilla eduskuntaryhmillä.

Eduskunnan palveluijen kannalta olisi syytä harkita, miten voitaisiin paremmin palvella esimerkiksi valiokuntia ja eduskun- taryhmiä kollektiiveina sen sijaan, että

keskitytään yksilöihin. Suuri osa kansan- edustajien työstä tapahtuu kuitenkin oman eduskuntaryhmän ja puolueen kautta.

Yksi vaihtoehto voisi olla yhdistää edus- kunnan tietopalvelu ja eduskunnan kirjasto siten, että ne muodostaisivat yhdessä vah- vemman tiedontuottamis- ja välittämisorga- nisaation.

Haastattelujen perusteella valiokunnat voisivat saada lisähyötyä, mikäli niihin osoitettaisiin lisää henkilöresursseja. Tämä voitaisiin ratkaista siten, että yhdistetystä tietopalvelu/kirjastosta osoitettaisiin jokai- seen valiokuntaan tähän politiikanalaan erikoistuva henkilö, jonka vastuulla olisi tukea valiokunnan tiedollisia tarpeita. Tämä tukisi osaltaan myös valiokunnan muuta toimintaa siten, että valiokuntien vakituiset viranhaltijat voisivat kohdistaa osan omasta työpanoksesta valiokuntatyön ja päätöksen- tekoprosessin kehittämiseksi, kun tiedolliset tarpeet voitaisiin hoitaa tiedon tuottamiseen ja välittämiseen erikoistuneiden henkilöiden avulla.



Kuva 11: Oppiva prosessi

Kansalaisen mahdollisuus osallistua päätöksentekoprosessiin

Kansalaisen näkökulmasta kansanedustajan työ näyttyy hyvin etäiseltä. Vaikka kansanedustajat ovat paljon esillä muun muassa median kautta, niin tämä ei auta kansalaisia ymmärtämään eduskunnan työskentelyä eikä näin ollen vaikuttamaan siihen. Eduskuntatyö on muotoutunut erittäin vaikeasti seurattavaksi ja edustajien seuraaminen edellyttää useimmiten sellaista tietoa, jota kansalaisella ei ole.

”Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.” Näin todetaan Perustuslaissa 2§. Tämä pykälä voidaan tulkita viittaavan myös siihen, että kansalaisten demokratian ylimpinä vallankäyttäjinä, pitäisi pystyä ottamaan osaa päätöksentekoon näin halutessaan.

Osallistumisen oikeus ja kansanvaltaisen oikeutuksen periaate, jossa kansa voi edellyttää, että heidän asioistaan päätetään parhaaseen mahdolliseen tietoon perustuen asettaa, hyvin voimakkaat vaatimukset sekä päätöksenteon prosessille sekä myös tiedon käytölle.

Nykytilassa kansalaiset ovat paljolti julkisen keskustelun tiedon varassa. Julkinen keskustelu käydään kylläkin usein poliittisesti kiinnostavista aiheista, mutta keskustelun ajankohta ei useimmiten ole paras mahdollinen, mikäli haluaa vaikuttaa päätöksenteon lopputulokseen.

Kansanedustajien työn etäisyys ja myös vaadittavan tiedon erikoistuminen muodostavat haasteeksi sen, miten voidaan yhdistää mahdollisimman hyvä asiantuntijatieto kansan edustamiseen. Edustajan työhön kuuluu perehtyä lainvalmistelun kokonaisuuksiin monesta eri näkökulmasta ja tehdä poliittinen ratkaisu parhaaseen mahdolliseen tietoon perustuen.

Useimmiten kansalaisella ei ole aikaa perehtyä olemassa olevaan tietoon eikä varsinkaan seuloa siitä olennaisin tieto. Sitä paitsi kaikki tieto mikä liittyy kulloinkin

valmisteilla olevaan lakiesitykseen ei ole yhtäläisesti saatavilla kansalaisille ja kansanedustajille. Esimerkiksi valiokunnissa asiantuntijalausunnat ja keskustelut eivät ole käsittelyn aikana julkisia vaan vasta mietinnön valmistelun jälkeen.

Tämä johtaa tilanteeseen, jossa tiedon epäsuhta syvenee ja tekee osallistumisen lähes mahdottomaksi. Lisäksi tämä muodostaa helposti tilanteen, jossa kansanedustajat ovat jo tiedollisesti niin eri asemassa kuin kansalainen, jolloin myös lainvalmistelun ratkaisujen perustelut muuttuvat hyvin vaikeasti hahmotettaviksi.

Etenkin viheliäisten ongelmien ja laajojen rakenteellisten poliittisten uudistusten käsittely, hyötyisivät uusien näkökulmien ja uuden tiedon tuomisesta keskusteluun. Tällainen valistunut kansalaiskeskustelu ei ole mahdollista, sillä hetkellä, jolloin sillä olisi merkitystä.

Kansalaisen näkökulmasta se, että päätöksenteko on vaikeasti hahmotettavissa sekä se, että kansalaisen ja edustajan välillä vallitsee niin suuri tiedon epäsuhta, muodostaa myös tilanteen, jossa kansalaisen yhteydenottojen vaikuttavuus jää hyvin vaikeasti arvioitavaksi.

Poliittisten kysymysten erikoistuneisuuden takia kansanedustajien on vaikeaa ottaa vastaan yleistä poliittista palautetta, joka ei kiinnity mihinkään käsillä olevaan asiaan. Toisaalta kansanedustajat voivat ottaa kansalaispalautteesta kiinni myös hyvin aktiivisesti, mikäli asia on kansanedustajalle tärkeä ja asia koskettaa edustajan omaa vaalipiiriä. Tämä tilanne syntyy keskeisesti kansanedustajan työn henkilökeskeisyyden takia.

Kansalaisen näkökulmasta eduskunta on yhtä aikaa avoin ja suljettu. Selvitystä varten haastatellut henkilöt tuovat usein esiin, ettei ulkopuolisten ole helppoa ymmärtää eduskunnan työskentelyä. Jo Sitran aiemmin tekemissä kansanedustajahaastatteluisissa on havaittu, että myös kansanedustajilla kestää pitkään päästä alkuun eduskunnan toimintatapojen ymmärtämisessä. Demokratian kannalta onkin ongelmallista, ettei kansalai-

silla ole juurikaan mahdollisuuksia hahmottaa eduskunnan lainsäädäntötyön kokonaiskuva.

”No minä pelkään, että jos sille ei nopeasti tehdä jotain, sen legitimitetti katoaa. Et sitten kun äänestäjä ei pysty enää seuraamaan, että mitä tässä talossa tapahtuu, niin sillä alkaa olemaan demokratian kannalta sitten huonoja seurauksia. Se on se suurin huoli.”

Suurin osa kansan ja edustajan välisestä yhteydenpidosta tapahtuu kansanedustajien omien asiantuntijaverkostojen avulla. Haastatellut kansanedustajat saavat runsaasti yhteydenottoja kansalaisilta ja kansanedustajat ovat eri tavoilla yhteydessä äänestäjiin. Suorien yhteydenottojen hyödyntäminen nähdään kuitenkin usein vaikeana, koska palaute keskittyy ongelmien esille tuomiseen. Kuitenkin kansanedustajat ovat jatkuvasti yhteydessä kansalaisiin verkostojensa ja eri välineiden kautta.

Haastatteluissa korostuu, että kansanedustajat ovat itse vastuullisia kansalaisyhteyden ylläpitämisestä eikä tälle ole olemassa yhtenäisiä toimintatapoja. Yhteydenpito kansalaisiin myös tarkoittaa eri asioita eri kansanedustajille, koska nämä erikoistu-

vat erilaisiin kysymyksiin ja edustavat erilaisia väestönosia. Jatkuva yhteys kansalaisiin voikin olla eri arvoista eri kansanedustajille.

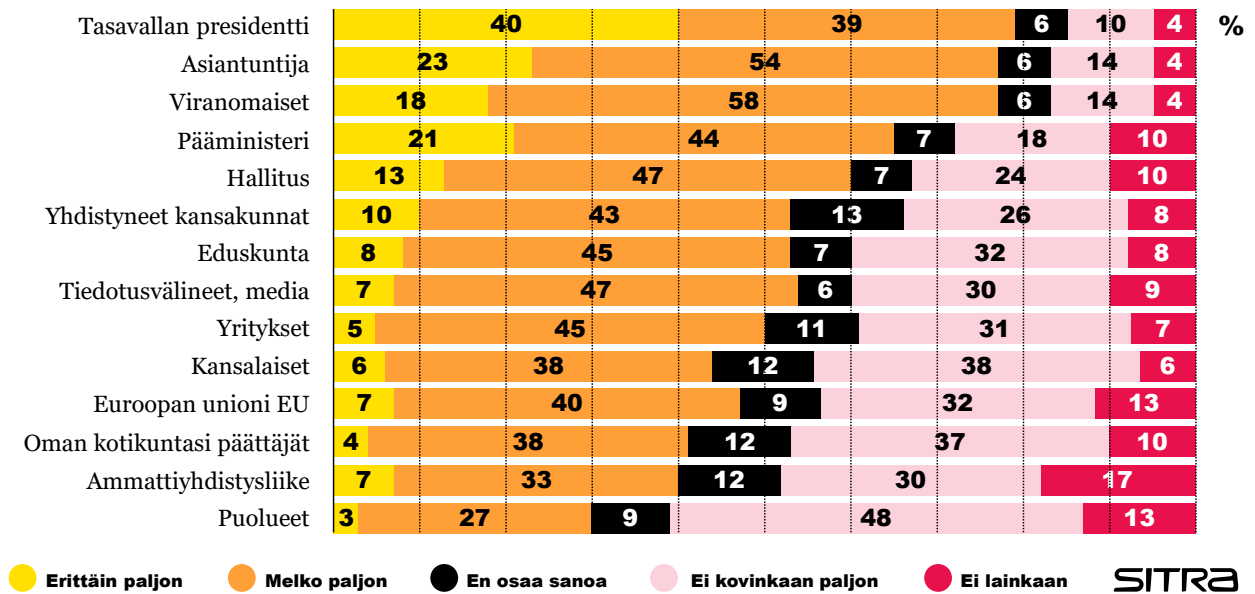
Kansalaiset eivät ole yhtä tärkeässä asemassa kaikissa poliittisissa kysymyksissä. Valtaosa säätelystä ja politiikanteosta koskettaa vain kapeaa kansalaisten joukkoa tai tiettyjä yhteiskunnallisia toimijoita kerrallaan. Kansalaisten yhteydenpidon kannalta on tärkeää tunnistaa millaisissa tilanteissa kansanedustajat käyttävät tietoa, koska kansalaistiedon tarve ei ole kaikissa tilanteissa sama.

Suoran kansalaisyhteyden sijaan kansanedustajat kokevat kansalaisyhteiskunnan huomattavasti tärkeämmäksi tavaksi olla tietoinen kansalaisten näkemyksistä. Kansalaisjärjestöjen erikoistumisen ansiosta kansanedustajat saavat niiltä kohdennettua tietoa silloin kun tietoa tarvitaan. Vastaavasti kansalaisjärjestöt tarjoilevat kansanedustajille ja päätöksentekijöille tietoa helposti omaksuttavassa muodossa, mikä tekee yhteydenpidosta helppoa.

Eduskunta instituutiona luottaa haastattelujen perusteella siihen, että kansanedustajat määritelmällisesti tuovat lainsäädäntöön kansalaisten näkökulman. Tapa, jolla kansalaisten ääni päätöksentekoon tuodaan, on

CASE: Kansalaisaloite on yksi keskeinen tapa tarjota kansalaisille uusia vaikuttamisen muotoja.

Kansalaisaloite on suosittu ja tunnettu kansalaisten parissa. Eduskunnan puolella kansalaisaloite ei ole niinkään suosittu, koska se vie resursseja muusta päätöksenteosta. Kansalaisaloitteen yksi ero tavalliseen lakivalmisteluun on siinä, että kansalaisaloite on eduskunnan oma prosessi eikä siihen sisälly valtioneuvoston valmistelua. Koska kansalaisilla harvemmin löytyy tarvittavaa lainsäädäntöosaamista, niin kansalaisaloitteet voivat kaatua muodollisjuridisiin pikkuseikkoihin. Kansalaisaloitteen valmistelua ylläpidetään teknisesti oikeusministeriössä (OM), mutta valtioneuvoston järjestelmästä ei siirry tietoa eduskuntaan. Käytännössä allekirjoitukset kerätään sähköisesti OM:n järjestelmään, mutta aloitteen tekijän velvollisuus on toimittaa aloite eduskuntaan. Koska järjestelmä sijaitsee valtioneuvostossa, oikeusministeriö vastaa kansalaisaloitteen valmistelun kehityksestä, vaikka kyseessä on eduskunnan prosessi. Järkevintä olisi liittää tämänkaltaiset järjestelmät yhteiseen seurantajärjestelmään, josta tieto siirtyisi sähköisesti valtioneuvoston ja eduskunnan välillä.



Kuva 12: Missä määrin luotat seuraaviin tahoihin? Lähde: Kyselytutkimus, Kantar TNS 2020.

kansanedustajien ja puolueiden itsensä vastuulla. Tämän olettaman vuoksi vaikuttaa haastattelujen perusteella siltä, että eduskunta instituutioon keskittyy vähäisemmin kansalaisten roolin vahvistamiseen. Lainsäädäntöprosessin kannalta kansalaisten osallistaminen tapahtuukin ministeriöissä lakien valmistelun yhteydessä.

Osallistuminen ja tiedonkäyttö ovat voimakkaasti sidoksissa toisiinsa. Avoimuus, selkeät prosessit ja hyvä tiedonkäyttö kehittäminen ja parantaminen vaikuttavat kaikki suomalaisen demokratian oikeutukseen. Demokratiaprosessien oikeutusta voidaan tarkastella kolmen kohdan kautta.

Ensinnäkin, samalla kun selvityksessä kartoitetaan tiedon käytön kannalta olennaimmat tekijät ja prosessit, niin samalla käy ilmi myös, mitkä ovat kansalaisen reaaliset osallistumismahdollisuudet sekä kanavat tarpeiden ja toiveiden esittämiseen. Ilman

vaikutusta ei ole poliittista valtaa. Näin ollen oikeutusta täytyy myös arvioida prosessin näkökulmasta. Toisin sanoen, miten kansalaisten syötteet voidaan kanavoida poliittiseen päätöksentekojärjestelmään. Tämä edellyttää myös arviointia siitä, miten läpinäkyviä ja tehokkaita prosessit ovat. Läpinäkyvyys, sekä hyvä ja kattava viestiminen on olennaista, jotta kaikille osallisille voidaan lisätä ymmärrystä kustakin päätöksenteon tilanteesta. Kun kaikki osalliset pääsevät halutessaan saman tiedon ääreen, niin kansalaisten luottamus järjestelmää kohtaan lisääntyy. Viimeisenä kohtana oikeutusta voidaan arvioida tuotosten näkökulmasta. Eli siitä, miten hyviä päätöksiä ja politiikkaa sekä toimenpiteitä, saadaan aikaiseksi.

Demokratian oikeutusta voidaan näin ollen tarkastella siitä näkökulmasta, miten tarpeet ja toiveet kanavoituvat järjestelmään ja millä tavoin järjestelmä pystyy tuottamaan

päätöksiä, joilla on kansalaisten laaja tuki. Päätöksentekojärjestelmä tulee järjestää siten, että se pystyy mahdollisimman hyvin kokomaan yhteen erilaisia näkemyksiä ja muokkaamaan näistä käytännön politiikkaa tehokkaalla ja vakuuttavalla tavalla.

Jotta osallistaminen voisi muodostua luontaiseksi tavaksi toimia, niin on olennaista muuttaa näkökantaa siten, että kansalainen ei ole päätöksenteon kohde vaan sen omistaja ja osallinen. Vaikka eduskunta on parlamentaarisen päätöksenteon keskeisin päätöksenteon elin, niin se on aina jatkuvasti alisteinen kansalle.

Osallistumisen ja tiedon kannalta tämä tarkoittaa sitä, että lainsäädäntöprosessi pitäisi järjestää siten, että kansalaisilla ja muilla halukkailla olisi mahdollisuus seurata

reaaliaikaisesti missä kohdin päätökset etenevät. Tiedon kannalta olennaista on pystyä näkemään mitä asiantuntijajietoa käytetään ja mahdollisuus osallistua myös sen rikastamiseen. Tämä edellyttää eduskunnan ja koko lainsäädäntöprosessin toimintatapojen avaamista ja ymmärrettäväksi tekemistä kansalaisille. Legalistisessa mielessä eduskunnan työ on tällä hetkellä avointa, mutta käytännössä sitä eivät pysty seuraamaan kuin vihkiytyneet ammattilaiset.

Selkeät prosessit ja avoimempi tiedon käyttö mahdollistavat myös edustuksellisen vaikuttavuuden. Toisin sanoen, kun kansalainen tuo kansanedustajalle omaa kokemustietoaan, niin läpinäkyvyyden ja oikeutuksen kannalta on tärkeää, että eduskunta myös pystyy edistämään asiaa.

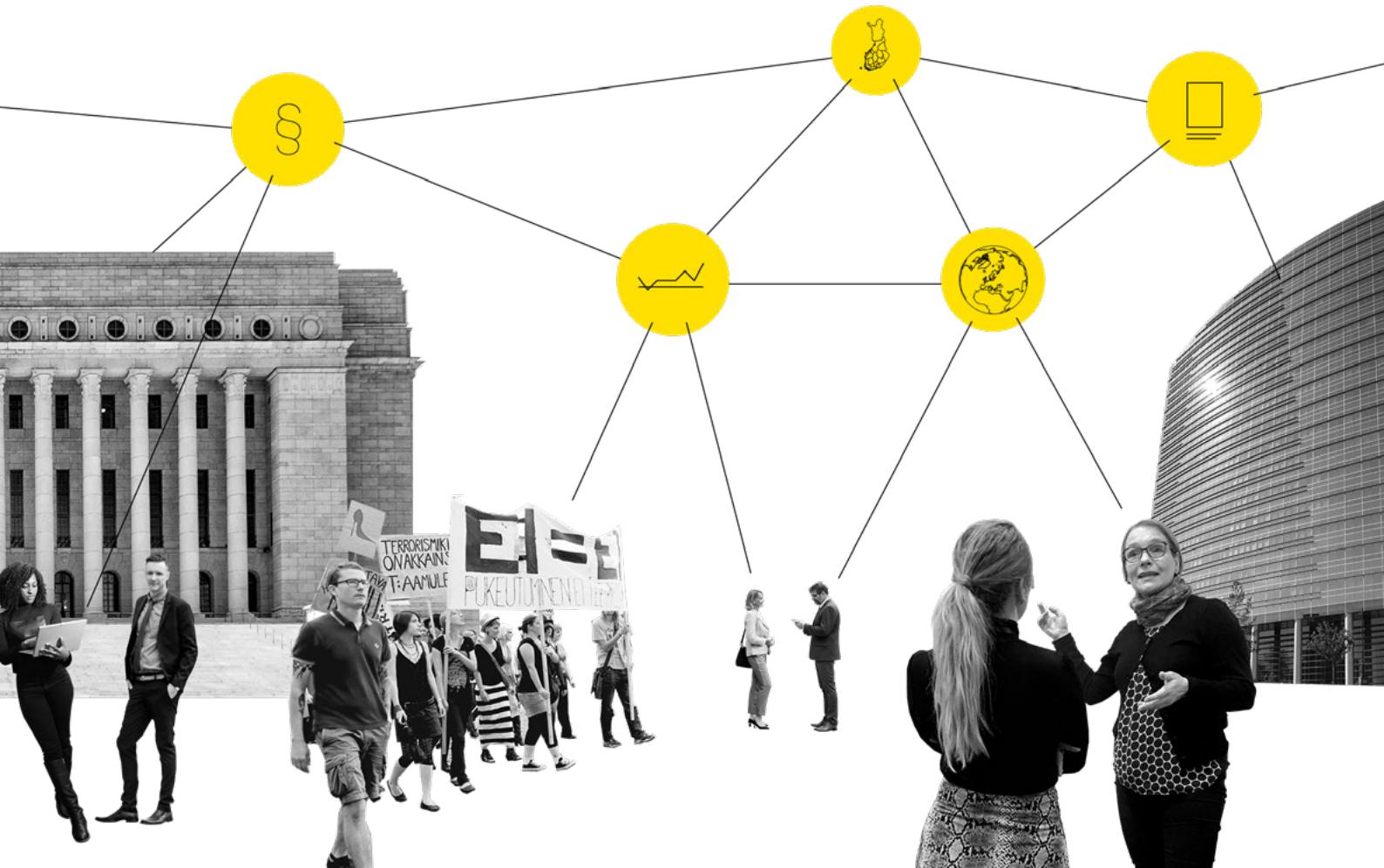


Kuva 13: Demokratiaprosessien oikeutuksen arviointi

4 Tiedon käytön haasteita ja ratkaisumalleja

Tiedon käytön haasteita ja ratkaisumalleja

Eduskunnan omat tiedontuottamisen palvelut on ensi sijassa kohdennettu palvelemaan kansanedustajia yksilöinä. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa toimintatavat ja tiedon käytön mahdollisuudet ovat muuttuneet hyvin voimakkaasti henkilökeskeisiksi. Hyvä tietopohjainen päätöksenteko edellyttäisi prosesseja, jotka eivät vaihtele niihin osallistuvien ihmisten perusteella. Tämä mahdollistaisi myös eduskunnan organisaation kehittämisen jatkuvan oppimisen periaatteen mukaiseksi.



Toimintatavat

Lainsäädäntöprosessin kokonaisuuden johtaminen ja valiokuntien yhteisien tiedonkäytön toimintamallien luominen mahdollistaa paremman asiantuntijatiedon hyödyntämisen. Parempi kokonaiskuva, selkeämmät käytännöt asiantuntijatiedon hyödyntämisessä parantaisivat myös päätöksentekoa demokraattisen tehokkuuden näkökulmasta.

Tämä edellyttää uutta toimintatapaa ja päätöksentekokulttuuria tilanteessa, jossa tiedonhankintaan liittyvien kysymysten ajatellaan olevan kansanedustajien vastuulla eikä eduskunnan instituutionaalisen vastuun alaista toimintaa.

Sitran aikaisemmassa selvityksessä kävi ilmi, että tiedonhankintaan liittyvä ongelma on kansanedustajien ajankäyttö. Eduskunnassa keskitytään pääosin muodollisjuridiseen päätöksentekoon, jolloin kansanedustajien kalenterit täyttyvät päivällä pääosin valiokunta- ja täysistuntotyöllä. Päätöksenteon prosesseja parantamalla voidaan parantaa ajankäyttöä ja vapauttaa osa kansanedustajien kalentereista myös muuhun toimintaan kuin valiokunnassa istumiseen.

Nykyinen tapa missä prosessit ovat kaikki samanlaisia lakiesitysten koosta tai poliittisesta kiinnostuksesta riippumatta, kuormittaa kaikki osapuolia turhaan.Ns. rutiininomaiset esitykset kannattaa mitoittaa pienemmän prosessin mukaisesti, jolloin voidaan varmistaa isompien ja poliittisesti merkittävämpien lakiesitysten käsittelyä tavalla, joka vastaa näiden tietotarpeita. Olennaista on se, että viheliäisille ongelmille luodaan keskustelevala prosessi, joka käsittelee asiaa mahdollisimman monesta näkökulmasta.

Yhteinen prosessi, jossa tieto rikastuu prosessin edetessä, ja jossa kansanedustajilla mahdollisuus päästä aikaisemmassa vaiheessa mukaan päätöksentekoon, varmistaisi myös sen, että samaa tietoa ei tarvitse etsiä yhä uudelleen ja asiantuntijoita kuullaan oikealla hetkellä.

Eduskunnan työn kokonaisuudessa kannattaa myös ennakkoluulottomasti miettiä, mikäli esimerkiksi valiokuntien kokouksia ja istuntoja voitaisiin aikatauluttaa eri tavalla. Yksi vaihtoehto voisi olla erottaa istunnot ja valiokunnat eri päiville tai eri viikoille.

Eduskunnan omat tiedon tuottamisen palvelut on haastattelujen perusteella kohdennettu ensi- sijassa palvelemaan kansanedustajia yksilöinä. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa toimintatavat ja tiedon käytön mahdollisuudet ovat muuttuneet hyvin voimakkaasti henkilökeskeisiksi. Tietoa käytetään ja päätöksentekoprosesseja seurataan, mutta tiedon hankinta ja päätöksenteon tietotuki ei ole kiinteä tai automaattinen osa muodollisjuridista prosessia tai sen eri vaiheita, vaan tiedon käyttö riippuu lähtökohtaisesti henkilöstä. Eduskuntaryhmissä työstetään parhaillaan ryhmäpalveluja ja yksi suuntaus olisi järjestää ne siten, että kaikki tietopalveluun tulevat pyynnöt tulisi ryhmäkanslioiden kautta.

Henkilöriippuvainen toimintatapa käsitellä tietoa ja prosesseja on verrattain haavoittuva tapa etenkin, kun kysymyksessä on eduskunta, missä päätöksentekijät tai ainakin osa vaihtuu neljän vuoden välein. Hyvä tietopohjainen päätöksenteko edellyttäisi robusteja prosesseja, jotka eivät vaihtelee niihin osallistuvien ihmisten perusteella, vaan niitä muutetaan ja kehitetään lainsäädäntöprosessissa tarkoituksenmukaisesti kansanvaltaisuuden ja tehokkuuden perusteella.

Robustit prosessit tiedonkäytölle mahdollistaisivat myös paremmin eduskunnan oman kehitystyön, koska koko organisaatio voitaisiin rakentaa jatkuvasti oppivan organisaation periaatteen mukaisesti. Tämä edellyttäisi resurssien osoittamista jatkuvalla kehitystyölle, jotta ongelmat ja pullonkaulat voitaisiin tunnistaa mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti ja oikea-aikaisesti. Jatkuva oppiminen edellyttäisi myös sitä, että osa

"Avoimuuden lisääminen valiokuntien työhön voisi myös lisätä ymmärrystä päätöksentekoa kohtaan."

viranhaltijoiden työajasta kohdistettaisiin oman työn ja prosessin yhteiseen kehittämiseen.

Yksilökeskeisyys ja valiokuntien hieman toisistaan eroavat toimintatavat muodostavat myös ongelman siitä näkökulmasta, että kokonaisuutta on äärimmäisen hankala johtaa. Tämä taas vie vallankäytön näkökulmasta siihen, että valta keskittyy ns. tiedon ja tiedonkäytön portinvartijoille. Aikaisempien selvitysten pohjalta voidaan myös todeta, että kansanedustajilla ei ole aikaa perehtyä kunnolla käsiteltäviin asioihin. Selkeät, tarkoituksenmukaiset ja yhteneväiset prosessit mahdollistaisivat kansanedustajien keskinäisen vallan tasausta, vähentämällä ns. tiedon portinvartijailmiötä. Ilmiöllä tarkoitetaan sitä, että henkilöperusteisessa tiedon tuottamisjärjestelmässä päätöksenteossa käytettävä tieto virtaa tiettyjen henkilöiden kautta. Paremmat ja selkeämmät prosessit voisivat osaltaan myös mahdollistaa kansanedustajien tarkoituksenmukaisemman ajankäytön, kun lakiesityksiä voitaisiin käsitellä eri tavoin, ratkaistavan ongelman luonteen mukaan.

Henkilökeskeinen päätöksenteko myös siirtää valtaa osittain eduskunnan ulkopuolelle, koska tämä mahdollistaa ulkopuolisten toimijoiden, kuten työmarkkinajärjestöjen, vaikuttajaviestintään erikoistuneiden toimistojen sekä muiden lobbareiden vaikuttamisen. Tämä johtuu siitä, että omien tarkoituksien edistäminen voidaan hoitaa helpommin virallisen prosessin ulkopuolella, kunhan tunnustetaan tiedon ja vallankäytön portinvartijat. Avoimet, selkeät, robustit prosessit eivät poista vaikuttamisen mahdollisuuksia, mutta ne takaisivat samat lähtökohdat kaikille sekä tekisivät vaikuttamisen avoimemmaksi.

Selkeät ja avoimemmat prosessit edistäisivät täten myös ymmärrystä siitä, kuka vaikuttaa missäkin vaiheessa ja miten, meitä kaikkia koskevaan päätöksiin. Demokratian kannalta tämä olisi selkeä edistysaskel, koska se edistäisi yhtäläisen osallistumisen periaatetta, jota voidaan pitää yhtenä keskeisimpänä demokratian periaatteena.

Suuri osa kansanedustajien työajasta liittyy valiokuntatyöhön. Kuten aikaisemmin mainittiin, niin valiokunnan tulisi laajentaa omaa virallista päätöksentekotapaa siten, että myös toimintatavat kuuluisivat siihen. Toisin sanoen valiokunnan tulisi päättää toimintavasta eikä vaan keskustella siitä. Toimintatapojen valinta tapahtuisi ongelmien laajuuden mukaan, ja käsittelytapa ja -aika tulisi mitoittaa sen perusteella. Tämä mahdollistaisi myös valiokuntien kokouskäytänteiden uudistamista ja esimerkiksi asiantuntijakuulemisten virtaviivaistamista. Mikäli asiantuntijat tuovat saman tiedon kahteen kertaan eikä tieto esimerkiksi siirry prosessin edetessä seuraavaan vaiheeseen luontevasti, niin voidaan kyseenalaistaa näiden tarkoituksenmukaisuutta.

Avoimuuden lisääminen valiokuntien työhön voisi myös lisätä ymmärrystä päätöksentekoa kohtaan ja myös varmistaisi paremman osallistamisen mahdollisuuden. Nykyinen malli, joka on täysin suljettu, johtaa lähinnä tilanteeseen, jossa uusien näkökulmien ja tiedon tuominen ulkopuolelta valiokuntiin on mahdotonta. Lisäksi tämä tekee kansalaisten oikea-aikaisen osallistumisen mahdottomaksi, koska esimerkiksi valiokunnan työstä saa tietoa vasta kun se on valmis, jolloin osallistuminen on myöhäistä. Valiokuntien työskentely on siten puhtaasti edustuksellista ja sidosryhmiin perustuvaa sen sijaan, että kansalaiset voisivat osallistua siihen julkisen keskustelun ja kansanedustajiin vaikuttamisen kautta.

Moni edustaja kokee myös, että valiokuntien työ on hyvä pitää suljettuna, koska se mahdollistaa avoimen keskustelun edusta-

jien välillä. Suuri osa valiokuntien kokouksista muodostuu kuulemisista eikä niissä tällöin useimmiten käydä tärkeitä neuvotteluita. Myös aikaisempien selvitysten perusteella kansanedustajat siirtyvät kokouksista toiseen tiuhaan, jolloin neuvotteluille ei useimmiten ole aikaa.

Monet kansanedustajat kertoivat, että usein eduskuntaryhmien valiokuntavastaavat käyvät varsinaiset neuvottelut suoraan valiokunnan puheenjohtajan kanssa sen sijaan, että ne käytäisiin valiokuntien kokouksissa. Tässä erot eri valiokuntien välissä on suuria ja valiokuntien puheenjohtajilla on merkittävä rooli toimintatapojen suhteen. Kuitenkin tämä tukee ajatusta, että valiokuntien kokouksissa ei käydä kovinkaan merkittävää poliittista keskustelua. Päinvastoin haastattelujen perusteella valiokuntien työstä puhutaan julkisuudesta tavalla, joka ei vastaa niiden todellista painoarvoa.

Mikäli on niin, että valiokunnissa pidätetään tiukasti hallituksen esityksessä eikä lausuntoihin tule juuri hallituksen esityksiin vaikuttavia kirjauksia, silloin voidaan perustellusti kysyä minkä takia valiokuntien työ ei voisi olla avoimempaa, kun siellä ei tapahdu lainvalmistelun kannalta lopputulokseen vaikuttavaa merkittävää poliittista keskustelua. Toisaalta relevantti kysymys on myös, miten nykyinen valiokuntien toimintatapa voisi uudistua siten, että se palvelisi paremmin eduskunnan asemaa ylimpänä lainsäädäntöelimenä.

Valiokuntien suljettua luonnetta perustellaan usein sillä, että avoimuus tekisi laaja-alaisen poliittisen keskustelun mahdolliseksi, kun valiokunnissa esitetyt kannat olisivat kaikkien arvioitavissa. Haastattelujen perusteella valiokunnissa ei tapahdu niin merkittävää poliittista kannanmuodostusta, joka perustelisi niiden ei avointa luonnetta. Avoimempi toimintatapa sen sijaan mahdollistaisi oikea-aikaisen osallistumisen ja myös tekisi eduskunnan työstä ymmärrettävämmän, kun kansalaiset voisivat seurata paremmin heitä koskevaa päätöksentekoa. Haas-

tattelujen perusteella voidaan päätyä tarkastelemaan valiokuntien eri osioiden avoimuutta alla kuvatulla tavalla.

Avoimuuden lisäämistä voidaan käsitellä siten, että esimerkiksi asiantuntijakuulemiset voisivat olla avoimia, jonka jälkeen valiokunnan jäsenten väliset keskustelut tapahtuisivat suljettujen ovien takana.

Vaikka perustuslain mukaan valiokuntatyö on suljettua, niin siinä todetaan myös, että valiokunnalla on oikeus poiketa tästä kuulemisten osalta. Ja vaikka valiokuntien kokoukset ovat perustuslain mukaan suljettuja, niin valiokunnilla on silti täysi vapaus järjestää toimintaa, jotka eivät ole perustuslain tarkoittamien virallisia valiokuntien kokouksia, joihin perustuslain kohta sulkeutuneisuudesta ei päde.

Avoimuuden ja läpinäkyvyyden kannalta paras tapa olisi käsitellä asioita avoimemmin siten, että kuulemiset olisivat avoimia. Erikseen voisi arvioida, mikäli myös valiokunnan jäsentenväliset keskustelut voisivat olla ainakin osin avoimia. Tämä voisi olla demokratian kannalta suotavaa koska se vähentäisi ilmiötä, jossa kansanedustajat ottavat osaa julkiseen keskusteluun eri viestillä kuin valiokunnan keskustelussa.

Rakenteellisia haasteita

Kuten haastatteluissa on käynyt ilmi niin tiedonkäytön tilanteet ovat hajanaisia sekä alati muuttuvia. Tämä johtuu osittain henkilöperusteisesta päätöksenteosta, että prosessin kokonaisjohtamisen puutteesta. Tämä tekee järjestelmällisen tiedonkäytön ja sen kehittämisen vaikeaksi, liki mahdollottomaksi.

Lähtökohta tulee olla se, että mahdollistetaan kaikille päätöksenteossa mukana oleville pääsy saman tiedon ääreen. Tämä edellyttää ensi kädessä prosessien kokonaisjohtamista sekä päätöksenteon edistymisen kirjaamista.

Koska eduskunta on päätöksenteon kannalta ylin muodollinen päätöksentekoeelin, niin epäsuhta hallituksen ja opposition

välisen tiedon käytön mahdollisuuksien välillä on korjattava. Tämä voitaisiin tehdä parantamalla lainvalmistelun avoimuutta sekä ennakoitavuutta. Lisäksi sekä hallituspuolueiden, että opposition kansanedustajat voisi päästä aikaisemmassa vaiheessa mukaan seuraamaan lakien valmistelua. Tämä mahdollistaisi myös valiokuntien arvioinnin lain sisällöllisestä haastavuudesta ja poliittisesta merkityksestä, jolloin käsittely eduskunnassa voitaisiin mitoittaa sen mukaisesti.

Vaalikausittain vaihtuva mahdollisuus päästä hallitukseen ja samalla paremman tiedon ääreen palvelee ehkä puolueiden omia poliittisia tarkoitusperiä, mutta ei paranna päätöksentekoa. Päätöksenteko ja tiedonkäyttö täytyy järjestää siten, että se palvelee ensisijaisesti kansanvaltaa ja tästä näkökulmasta kokonaisuutta ja hyvää tietopohjaista päätöksentekoa.

Eduskunta voisi myös olla se taho, joka varmistaa ja mahdollistaa kaikille osallisille pääsyn samaan laadukkaaseen tietoon ja tätä tukevan hyvän tietoinfrastruktuurin. Nykyhetkellä eduskunnan tietoinfrastruktuurin puutteet on johtanut siihen, että puolueet ja eduskuntaryhmät etsivät omia ratkaisuja tämän korjaamisesta muualta.

Eduskuntaryhmien kansliat ovat myös keskeisessä asemassa tiedon tuottamisen näkökulmasta. Tällöin eduskunnan tiedonkäytön infrastruktuurissa kannattaa ottaa huomioon eduskuntaryhmien kansliat tiedontuottajina. Tämä erotuksena nykyhetkeen, jossa eduskunnan tiedontuottaminen palvelee yksittäisiä kansanedustajia. Tämä tuottaa myös tilanteen, jossa eri ryhmien tietovarannot voivat poiketa merkittävästi toisistaan, joka taas heikentää demokraattista

keskustelua ja tietopohjaisen päätöksenteon mahdollisuutta.

Eduskunnan kirjasto ja tietopalvelu voitaisiin uudelleen järjestää siten, että ne yhdessä vastaisivat valiokuntien ja eduskuntaryhmien tietotarpeisiin. Tällöin voitaisiin varmistaa se, että kaikki edustajat toimivat saman korkealaatuisen tiedon perusteella. Samalla voitaisiin esimerkiksi osoittaa uudesta tieto-organisaatiosta suoraan virkamiehiä toimimaan tiettyjen valiokuntien tukena, jolloin asiantuntijuus paranisi ja valiokuntien virkamiehille voitaisiin kohdistaa aikaa valiokuntatyön ja päätöksentekoprosessin kehittämiseksi tarkoituksenmukaisemmaksi.

Tietotekniikka ja tulevaisuus

Tulevaisuuden päätöksenteon ja etenkin tietopohjaisen päätöksenteon kannalta on olennaista, että päätöksentekotapa ja toimintakulttuuri vastaavat jatkuvasti seuraaviin haasteisiin.

Ensinnäkin on tärkeätä määrittää ketkä ovat päätöksenteon kannalta osallisia. Tämä on olennaista sen takia, että tietoa ja päätöksentekoa ei enää voida kuvata hierarkkisen järjestelmänä, jossa päätöksenteko etenee yhtä tiettyä polkua pitkin ja päättyy muodolliseen päätökseen.

Päätöksenteko muodostuu enemmän verkostomaisena päätöksentekojärjestelmänä, jossa eri kohdissa tai pisteissä tehdään päätöksiä. Määrittämällä keiden pitäisi olla osallisia päätöksentekoprosessissa, voidaan myös kehittää päätöksenteko ja tiedontuottamista, joka palvelee kaikkia prosessin osallisia.

Suomen pitää pyrkiä olemaan valtione sekä kansanvaltaisen, että tietopohjaisen päätöksenteon kärkimaa. Tällöin päätöksentekoprosessin kannalta voidaan pitää ohjainna tekijöinä sitä, että kaikki ovat potentiaalisesti osallisia johon päätökset vaikuttavat sekä sitä, että kaikki halukkaat voivat osallistua päätöksentekoon yhtäläisesti.

"Kaikille laadukkaan tietopohjan varmistaminen luo pohjan laadukkaalle lainsäädäntötyölle."

Demokraattisen päätöksenteon kannalta sekä viimekäden hyväksymispäätös on poliittisesti yhtä tärkeä kuin itse ongelman määrittely. Tästä syystä on tärkeää, että sekä kansanedustajilla, että kansalaisilla täytyy olla paremmat edellytykset osallistumiseen jo lakiesitysten valmisteluvaiheeseen. Tämän toteuttamisen kannalta keskeisintä on avoimuus. Kaikilla osallisilla täytyy olla mahdollisuus seurata miten ja missä vaiheessa päätöksenteko etenee sekä siihen mihin tietoon päätöksenteko perustuu ja halutessaan osallistua tähän tiedon rikastamisprosessiin.

Valiokuntien kannattaisi tulevaisuudessa kokeilla päätöksentekotapaa, jossa jäsenet yhdessä laatisivat mietinnön alusta loppuun valiokunnan tapaamisissa. Tietotekniikka tarjoaa jo mahdollisuudet erilaisiin yhteiskäyttötiloihin sekä myös erityyppisen tiedon näyttämiseen samanaikaisesti. Parhaimmassa tapauksessa päästäisiin eroon siitä tilanteesta, jossa valiokunnissa hallituspuolueiden edustajat sitoutuvat jo etukäteen puolusta-

maan esitystä sellaisenaan ja oppositio sen kaatamiseen. Tämä myös vahvistaisi eduskunnan asemaa tärkeimpänä päätöksentekotahona suhteessa valtioneuvostoon.

Ne etätyökäytännöt, jotka otettiin käyttöön koronapandemian aikana, tulisi vakiinnuttaa myös ns. normaalioloissa käytettäväksi. Tämä ei ole pelkästään tehokkuuskysymys vaan liittyy voimakkaasti myös itse demokraattiseen osallistumiseen. Esimerkiksi kansanedustajat, joilla on pieniä lapsia voivat osallistua paremmin eduskunnan työhön, mikäli etätyöyhteydet ja -mahdollisuudet ovat käytössä. Tämä tekee eduskunnan työn myös houkuttelevammaksi pienten lasten vanhemmille, joka taas voi omalta osaltaan mahdollistaa laajemman osallistumisen ja eduskunnan muuttumisen moninaisemmaksi.

Tietotekniikan käyttö ja hyödyntäminen päätöksenteossa tarkoittaa haastattelujen perusteella lähinnä Googlen hakukoneen käyttöä. Käyttäjät ovat harvoin ottaneet



Kuva 14: Kansanedustajien yksilöllisestä ja sattumanvaraisesta tiedonkäytöstä tulisi pyrkiä yhteiseen tiedon käyttöön.

huomioon sen, että algoritmit määrittävät hyvinkin paljon hakutuloksia ja näin ollen myös päätöksentekoa.

Tällä hetkellä on olemassa monia tehokkaita tapoja varmistaa yhteistä hyvää tietoa päätöksentekoa varten. Teknologia ei kuitenkaan yksin ole ratkaisu kokonaisuuden ongelmaan, vaan teknologian käytön lisäarvo realisoituu lähinnä, mikäli tietohallinto ja päätöksentekoprosessit ovat selkeitä ja tarkoituksenmukaisia.

Tällä hetkellä eri toimijat kirjaavat eri tavoin päätöksenteon etenemisen tilannetta, joka tekee yhteisen tietotekniikan hyödyntämissä lähes mahdottomaksi. Sama ongelma toistuu, kun eri päätöksenteon toimijat ja valiokunnat noudattavat omia toimintatapoja päätöksenteossa. Lainsäädäntöprosessi tulisi nähdä kokonaisuutena, jossa on alku ja loppu, vaikka eri vaiheessa lakiesitykset kulkevat eri organisaatioiden lävitse. Tiedon näkökulmasta prosessi on epäonnistunut, mikäli samaa tietoa, joka on kertaalleen tuotu prosessiin, joudutaan hakemaan uudelleen myöhemmässä vaiheessa. Toisin sanoen tiedon tulisi koko prosessin ajan rikastua ja parantua.

Tieto siitä missä vaiheessa jokin esitys etenee, tulisi kirjata yhden tavan mukaisesti, jolloin voidaan myös hyödyntää teknologiaa paremman tiedon ja avoimuuden parantamiseksi.

Tiedon käytön avoimuuden ja myös kansallisen turvallisuuden näkökulmasta olisi järkevää perustaa yksi valtakunnallinen tiedonhakemiseen liittyvä järjestelmä, johon kaikki tiedontuottajaorganisaatiot voisivat liittyä. Tämä järjestelmä tukisi kaikkea julkista päätöksentekoa ja hyödyttäisi myös yksityissektorin toiminnan kehittämistä. Kun tiedon hakemisen algoritmi olisi omissa käsissä, niin silloin voidaan aina olla varmoja millä tavoin ja millä perusteella tietoa saadaan päätöksentekoon.

Hakukoneen lisäksi tiedonhakemisen kannalta kannattaisi myös varmistaa hyvät

tekoälyä käyttävät analysointityökalut, jotka mahdollistaisivat sekä hyviä kokonaisvaltaisia ja jatkuvia reaaliaikaisia tilannekuvia ja eri tulevaisuuden skenaarioiden arvioimista.

Nykypäivänä suurimmat haasteet eivät liity tiedon määrään vaan olennaisen tiedon seulomiseen ja tämän tuomiseen ymmärrettävällä tavalla päätöksentekoon. Tätä työtä olisi syytä helpottaa uusimman teknologian käytöllä. Tieto on tällä hetkellä hyvin sirpaloitunutta ja yhteisen tiedonhakuun mahdollistavan sovelluksen käyttö voisi myös toimia tiedon eheyttäjänä ja varmistaisi kaikkien pääsyn saman tiedon ääreen.

Nykyisen lainsäädäntöprosessin tietotekninen tuki on eriytynyt, kun eri toimijat ovat kehittäneet omia järjestelmiä. Valtioneuvostolla ja eduskunnalla on omat tietojärjestelmät, jotka eivät keskustele keskenään. Myös eri ministeriöillä on ollut käytössä eri järjestelmiä. Järjestelmien käyttöä on viime vuosina yhtenäistetty, mutta eri ministeriöillä on erilaisia kirjaamiskäytänteitä eikä siten kirjaaminen ole yhtenäistä. Eduskunnan osalta ei pystytä ennakoimaan lainvalmistelun etenemistä, koska ministeriöt eivät kirjaa valmistelun eri vaiheita järjestelmiin.

Nykyisten ja tulevaisuuden tietoteknisten sovellusten edellytys on tietohallinnon saattaminen nykyaikaiseksi. Prosessitiedon yhtenäisen kirjaamistavan puuttuminen tekee uusien tehokkaampien tietoteknisten sovellusten käyttöönottamisen mahdottomaksi.

Tiedonkäytön kannalta olisi olennaista, että olisi tarjolla yhteisesti ylläpidetty työtila, jossa löytyisi kaikkien lakiesitysten käsittelytiedot ja asiantuntijakuulemiset. Tämä mahdollistaisi tiedon rikastamisen prosessin edetessä, kun asioihin liittyvää tietoa ei tuotaisi käsittelyyn yhä uudelleen, vaan olemassa olevaa tietoa rikastetaan.

Asiantuntijatiedon kannalta olisi syytä ottaa käyttöön uusia ratkaisuja kuten etälaitteistoja ja videolaitteita. Tällä voitaisi mahdollistaa asiantuntijakuulemisten kannalta tehokkaampi ajankäyttö sekä voitaisiin myös

halutessa mahdollistaa avoimia kuulemistilaisuuksia tietotekniikkaa hyödyntäen. Etäkuulemiset eivät ole vain muodollinen kysymys, vaan niillä on suora vaikutus kuulemisten sisältöön: etänä voidaan kuulla ulkomaisia asiantuntijoita ja ei-pääkaupunkiseudulla asuvia asiantuntijoita. Lisäksi kuulemisissa eivät enää tulisi budjettirajoitteet vastaan, kun ne voidaan järjestää resurssitehokkaammin.

Päätöksenteon tueksi voitaisiin myös tuottaa reaaliaikaisesti ja asiakkoittain päivitettäviä sähköisiä pöytäkirjoja, jossa voitaisiin linkittää pöytäkirjan kohdat käsiteltäviin kohtiin. Näin poistuisi erillisten pöytäkirjojen etsimisen tarve.

Kuten aikaisemmin on mainittu, eduskunnassa merkittävin tiedonhaun sovellus on googlen hakukone. Jotta tapa tuottaa ja etsiä tietoa olisi avoimempaa ja myös kansallisesti omissa käsissä, olisi syytä mahdollistaa yksi yhteinen tekoälyä käyttävä tiedonhakujärjestelmä, joka palvelisi sekä julkisen sektorin tietopohjaista päätöksentekoa, yliopistojen tutkimustarpeita sekä myös yksityisen sektorin intressejä.

Tämä varmistaisi kaikkien lainsäädäntöprosessiin osallistuvien henkilöiden yhteisen riittävän tietopohjan, jolloin politiikkaa ei tehtäisi rajallisella tiedolla ja sen panttaamisella vaan perustelemalla omaa arvopohjaista näkemystä. Yhteinen tietopohja ja mahdollisuus tiedon rikastamiseen on edellytys toimivaan deliberaatioon. On huomattava, että yhteinen tietopohja ei tarkoita sitä, että tarjolla olisi ainoastaan yksi perusteltu näkemys vaan kompleksisten ongelmien luonteen kuuluu olennaisesti se, että olemassa olevalla tiedolla voidaan perustella monia eri

näkemyksiä. Toisin sanoen yhteinen tietopohja ei vahvista konsensushakuisuutta.

Koska eduskunnan työ liittyy lisäksi tulevaisuudessa hyvin paljon tilannekuvien luontiin, niin nykyisten kompleksisten ongelmien maailmassa olisi syytä ottaa käyttöön mahdollisimman edistynyttä data-analytiikkaa ja tekoälyä ilmiöpohjaisten ja jatkuvasti päivittyvien tilannekuvien laadintaan.

Sitran selvityksessä ”Kohti jatkuvaa tilannekuvaa” kuvataan hyvin sitä, miten edistyneellä data-analytiikalla voidaan syrjäyttää raskaita raportointikäytäntöjä ja mahdollistaa hallinnonrajojen ylittäviä tilannekuvia. Reaaliaikaisen tiedon keräämisellä ja jalostamisella mahdollistetaan asioiden jatkuvaa havainnointia ja analysointia. Lisäksi järjestelmät sopeutuvat verkostomaiseen hajautettuun päätöksentekoon tavalla, joka silti mahdollistaa kokonaisuuden ohjaamista.

Tietotekniikan käyttöönotto mahdollistaisi selkeämmin seurattavien päätöksentekoprosessien ja paremman tiedonkäytön lisäksi myös käyttöönottoaiheen jälkeisen ihmistyön resurssien kohdistamisen tarkoituksenmukaisemman käytön.

Tulevaisuudessa eri tekoälyä hyödyntävät sovellukset tulevat olemaan yhä tärkeämpiä tiedon hakemiseen ja tuottamiseen. Valtion kannattaisi laatia kunnianhimoisen teknologiaan ja tekoälyyn liittyvä strategia, joka varmistaa sen, että Suomi korkean teknologian maana myös soveltaa uusinta teknologiaa päätöksenteossa.

Keskeisin ohjaava periaate ei kuitenkaan koskaan ole teknologiset sovellukset vaan kansanvaltaisuus, jota voidaan tukea avoimilla ja selkeillä prosesseilla hyödyntäen uusinta tietoteknologiaa.

”Nykyisten kompleksisten ongelmien maailmassa olisi syytä ottaa käyttöön mahdollisimman edistynyttä data-analytiikkaa ja tekoälyä ilmiöpohjaisten ja jatkuvasti päivittyvien tilannekuvien laadintaan.”

5 Koonti ehdotettavista uudistuksista

Tiedonkäytön kehittäminen lainsäädäntöprosessissa edellyttää parempaa yhteistyötä lainsäädäntöprosessia mukana olevien organisaatioiden välillä, organisaatioiden tietopalvelujen ja työn organisoinnin ja työtapojen uudistamista, tiedonkäytön läpinäkyvyyden parantamista sekä poliittisten ja muodollisjuridisten prosessien nykyistä parempaa yhteensovittamista.



Ehdotus	Perustelu
Yhteistyöryhmän perustaminen koordinoimaan lainsäädäntötyön kokonaisuutta	<p>Selvityksen perusteella suurimmat haasteet liittyvät lainsäädännön kokonaisuuden johtamiseen ja prosessien ennakoitavuuteen. Koko lainsäädäntöprosessia tulisi nähdä ja kehittää yhtenä kokonaisuutena, johon kuuluu valtioneuvoston valmistelu sekä eduskunnassa tehtävä valiokuntatyö sekä päätöskäsittely. Koska kokonaisuuden hallinta ja johtaminen edellyttää sekä valtioneuvoston, että eduskunnan yhteistyötä, niin tätä varten tulisi perustaa yhteistyöryhmä, johon osallistuu relevantit tahot sekä valtioneuvoston, että eduskunnan puolelta.</p> <p>Organisoidaan jatkuva kehittäminen osaksi prosessin toimintaa ja kehitetään data hallintaa ja visualisointia, yhteisiä prosessikuvauksia. Prosessien jatkuvaan kehittämiseen nimetään asiantuntija eduskunnassa ja valtioneuvostossa.</p>
Kirjaamiskäytäntöiden yhtenäistäminen	<p>Sekä päätöksenteon, että tietoprosessin kehittäminen edellyttää prosessin tekemistä näkyväksi ja mahdollisuutta seurata asioiden käsittelyvaiheita. Tällä hetkellä tilanne on se, että eduskunnassa on yhteinen lainsäädännön prosessin kirjaamistapa, mutta tästä puuttuu avoin rajapinta. Valtioneuvoston puolelta tilanne on päinvastainen. Eli on erilaisia kirjaamiskäytänteitä, joka tekevät valmistelun etenemisen seurannan lähes mahdottomaksi vaikka järjestelmässä on avoin rajapinta. Selkeän prosessin, tietojohdamisen kehittämisen, avoimuuden sekä demokratian näkökulmasta on aivan olennaista luoda yhtenäinen tapa kirjata miten päätöksenteko etenee.</p>
Tietopalvelu itsenäistään ja vahvistetaan	<p>Tietopalvelu on päätöksenteon kannalta olennainen tehtävä, joka tulisi erottaa viestinnästä. Eduskunnassa olisi syytä harkita tietopalvelunnon ja viestinnän erottamista toisistaan ja esimerkiksi yhdistää kirjasto ja tietopalvelu omaksi kokonaisuudeksi. Demokratiaviestintä on myös erittäin tärkeä funktio, joka voitaisiin yhdistää kansalaisinfoon.</p>
Valiokunnille yhte-nevähäiset prosessit ja hyvien käytänteiden jakaminen	<p>Eduskunnan valiokunnat toimivat lähes kaikki omien käytänteiden perusteella. Yksi tapa yhtenäistää käytänteitä ja lisätä ymmärrystä eri valiokuntien toiminnasta toisiin nähden olisi mahdollistaa virkamieskierto valiokunnasta toiseen. Tämä mahdollistaisi myös parhaiden toimintatapojen levittämistä, kun kohdataan erilaisia toimintatapoja työssä.</p>
Valiokuntien työn mitoitustien laajuuden perusteella	<p>Kaikki valiokuntien asiat käsitellään muodollisesti saman kaavan mukaisesti riippumatta näiden laajuudesta tai merkittävydestä. Valiokunnat voisivat ottaa käyttöön kolme erilaista kuulemistapaa: suppean kuulemisen, kirjalliseen kuulemiseen ja laajaan kuulemiseen.</p> <p>Suppea kuuleminen toimii vastaavalla tavalla kuin valtaosa nykyisistä kuulumisista, keskittyen lyhyisiin asiantuntijapuheenvuoroihin valiokuntien kokousten puitteissa. Kirjallisessa kuulemisessa kuultavilta pyydetään lausunnot valiokunnan pyytämiin kysymyksiin, ja valiokunnan henkilökunta koostaa nämä yhteen hyödyntäen myös hallituksen esitystä ja mahdollisia valmisteluvaiheissa pyydettyjä lausuntoja. Valiokunta käsittelee kuulemisen yhteenvetä ja valmistelee mietinnön sen pohjalta. Osa valiokunnista käyttää kirjallisia kuulemisia jo nyt, mutta käytänteet ovat epäyhtenäisiä. Laaja kuuleminen on uusi toimintatapa, joka voitaisiin varata suurille ja monimutkaisille lakihankkeille. Laajas- sa kuulemisessa valiokunta varaa kuulemisille erityisen päivän tai päiviä, joiden aikana se kuulee suuren määrän asiantuntijoita. Laaja kuuleminen voidaan myös järjestää avoimena kuulemisena tai yhteistyössä muiden valiokuntien kanssa.</p>

Ehdotus	Perustelu
Valiokuntatyön ja täysistuntotyön taroituksenmukaisempi aikataulutus	<p>Eduskunnan viikkokalenterissa valiokuntien kokouksien ja eduskunnan täysistuntoja on jokaisena viikonpäivänä tiistaista perjantaihin. Lisäksi valiokuntien kokouksissa ja täysistunnoissa käsitellään useita eri asioita, jotka ovat eri käsittelyvaiheissa. Selvityksen perusteella tämä tekee eduskunnan työstä rikkonaista, poukkoilevaa ja tarpeettoman kiireistä. Haastattelujen perusteella kansanedustajilla ei ole aikataulujen takia riittävästi aikaa perehtyä asioihin, käsitellä tietoa tai keskustella päätöksien sisällöstä. Ongelma ilmenee päätöksenteon laadussa ja eduskuntakäsittelyjen venymisessä.</p> <p>Eduskunnassa voitaisiin merkitä valiokunnille erityisiä päiviä, jotka valiokunnat voivat käyttää harkintansa mukaisesti ja joihin ei ole täysistuntoja. Uudistuksessa valiokuntien kokousten ja täysistuntojen kokonaisaika pysyy samana, mutta työmäärä jaetaan eri päiville. Merkitsemällä valiokunnille erityisiä valiokuntapäiviä mahdollistetaan näiden tehokkaampi ajankäyttö ja monipuolisemmat työskentelytavat näiden omien tarpeidensa mukaisesti. Uudistus mahdollistaa valiokunnille laajat kuulemiset, julkiset kuulemiset, sisäiselle neuvottelulle varatut erityispäivät sekä valiokuntavierailut. Ratkaisu voidaan toteuttaa kolmella vaihtoehdoisella tavalla riippuen jaottelun aikajänteestä.</p> <p>Eduskunnan viikko jaetaan valiokuntapäiviin ja istuntopäiviin sen sijaan, että jokainen päivä sisältää molempia. Esimerkiksi tiistai voidaan rajata valiokuntien päiväksi, ja muina päivinä toimia nykyisen mallin mukaisesti. Toinen tapa olisi se, että eduskunta jaottelee osan työviikoista valiokuntien käyttöön ja osan viikoista täysistuntojen käyttöön. Jaottelu voidaan myös toteuttaa osittain varaamalla jokaiselle viikolle sekä valiokuntien kokouksia että täysistuntoja, mutta painottamalla erityisesti toista. Jaottelu on käytössä esimerkiksi Euroopan parlamentissa. Kevyimpänä uudistuksena eduskunta voi määritellä yhden viikon tai rajatun määrän päiviä kuukaudessa täysistunnoista vapaaksi ajaksi. Näinä päivinä tai viikkoina eduskunta keskittyy valiokuntatyöhön tai kansanedustajien/eduskuntaryhmien työhön.</p>
Valiokuntien yhteistyökokoukset ministeriöiden kanssa	<p>Valiokuntien yhteydenpito ministeriöiden kanssa on vaihtelevaa. Hallituksen esitykset saapuvat eduskuntaan suurimmaksi osaksi ilman julkista keskustelua ja kansanedustajat valmistautuvat niiden käsittelyyn vasta hallituksen annettua esityksensä. Tiedon puutteen vuoksi varsinkin oppositiolla on heikot mahdollisuudet reagoida hallituksen esityksiin, minkä lisäksi myös hallituspuolueiden edustajille voi tulla yksittäisiä asioita ilman laajempaa huomiota.</p> <p>Osa valiokunnista järjestää säännöllisiä kokouksia ministeriöiden kanssa. Kokouksissa käsitellään lähitulevaisuuden suuria lakihankkeita ja vaihdetaan näkemyksiä ajankohtaisista kysymyksistä.</p> <p>Kaikki eduskunnan valiokunnat kannattaisi järjestää yhteiskokouksen toimialastaan vastaavan ministeriön kanssa ennen kevät- ja syysistuntokauden alkua. Puolivuosittaisessa kokouksessa käsitellään tärkeimmät eduskuntaan tuotavat lakiesitykset ja keskustellaan ajankohtaisista toimialan kysymyksistä.</p>

Ehdotus	Perustelu
Avointen kuulemisten lisääminen ja valiokuntien kokousten jaottelu kuulemisiin ja keskusteluun	<p>Kaikki valiokuntien kokoukset ovat nyky muodossaan suljettuja, eikä eduskunnan vakiintunut tapakulttuuri salli julkista keskustelua valiokuntatyön sisällöistä. Tätä on perusteltu valiokunnissa käytävän keskustelun luottamuksellisuudella. Järjestely kuitenkin luo jännitteen julkisuuden ja luottamuksellisuuden välille, koska puolueet käyvät asioista jatkuvaa julkista keskustelua myös valiokuntavaiheen aikana ja asiantuntijat osallistuvat julkiseen keskusteluun, mutta kuulemisten varsinaista sisältöä tai kehitystä ei voida käsitellä julkisesti.</p> <p>Haastatteluissa on todettu, että merkittävä osa valiokuntien kokouksista on asiantuntijakuulemisia, joihin ei sisälly poliittista neuvottelua. Selvityksen perusteella valtaosa valiokuntien kuultavista on myös ollut mukana lakihankkeessa jo sen valmisteluvaiheessa joko asiantuntijoina tai lausunnonantajina. Asiantuntijakuulemisten suuntalinjat ovat usein myös tosiasiallisesti tiedossa jo ennen asian käsittelyä valiokunnissa, koska kansanedustajat itse esittävät kuultavat ja samoja kuultavia käytetään runsaasti. Vastaavasti kuulemisten venyminen voi asettaa kuultavat erilaiseen asemaan sen perusteella millaisia johtopäätöksiä valiokunta on tehnyt aiemmista kuulemisista ja julkisesta keskustelusta. Kuitenkaan kuultavilla ei ole tietoa näistä keskusteluista, mikä voi rajoittaa kuulemisten hyödyllisyyttä. Johtopäätöksenä valiokuntien työn suljettu luonne ei kaikilta osin palvele niitä tavoitteita, joilla sitä perustellaan, ja suljettujen kokousten haittapuolet tulevat esiin haastatteluissa.</p> <p>Haastateltavien mukaan kaikki valiokuntien kuulemiset eivät ole laadultaan tyydyttäviä tai hyödyllisiä. Kuulemisten avaaminen voi johtaa kuulemisten parempaan laatuun, koska julkinen kuuleminen lisää paineita kuultaville tai edellyttää myös valiokunnalta nykyistä parempaa suunnittelua.</p> <p>Valiokunnat voisivat erotella nykyistä selkeämmin toisistaan valiokuntien kuulemiset ja sisäiset neuvottelut. Valiokunnat avaavat kuulemiset julkisuudelle joko täysin tai osittain, esimerkiksi määrittelemällä osan kuulemisista lähtökohtaisesti avoimiksi, ryhmittelemällä kuulemiset ajallisesti lähemmäs toisiaan ja julkistamalla lausuntojen sisällön joko kaikkien lausuntojen saavuttua valiokuntaan tai kuulemisten päättyttyä sen sijaan että lausunnot julkaistaan mietinnön valmistuttua. Uudistus parantaa eduskunnan työskentelyn ja julkisen keskustelun tietopohjaa.</p>
Etäkuulemisten mahdollistaminen/vakiinnuttaminen	<p>Valiokunnat kuulevat ensisijaisesti pääkaupunkiseudulla asuvia ja toimivia asiantuntijoita. Osa valiokunnista on jättänyt tietoisesti muilla paikkakunnilla tai ulkomailla asuvia asiantuntijoita kuulematta, koska valiokunnalla ei ole ollut varaa näiden matkakorvauksiin. Ongelma kaventaa valiokuntien käytössä olevaa asiantuntijuutta.</p> <p>Valiokuntien kannattaisi ottaa järjestelmällisesti käyttöön etäkuulemiset. Käyttöön oton yhteydessä varmistetaan, että valiokunnat ottavat huomioon laajentuneet mahdollisuudet ulkomaisten ja Helsingin ulkopuolella asuvien asiantuntijoiden kuulemiseen. Eduskunnan tulee tarjota kaikille valiokunnille toimivat ja nykyaikaiset välineet etäkuulemisten järjestämiseen. Osa valiokunnista järjestää etäkuulemisia jo nyt, mutta käytänteet vaihtelevat ja samakin valiokunta voi vaihtaa käytäntöä vaalikausittain. Koronapandemian myötä valiokunnat ovat alkaneet toteuttamaan etäkuulemisia. Tämä tapa olisi syytä vakiinnuttaa myös koronan jälkeen.</p>
Tietopalvelun lähentäminen valiokuntien ja eduskuntaryhmien kanslioiden kanssa	<p>Tietopalvelu koetaan haastatteluissa erittäin hyödylliseksi, mutta sen hyödyntäminen on vaihtelevaa ja kiinnittyy heikosti eduskunnan työskentelyyn. Tietopalvelun laskentapalvelu on haastattelujen perusteella korvaamaton oppositiopuolueiden eduskuntaryhmien kansliolle. Kuitenkin palvelu on muutoin irrallaan erityisesti valiokuntatyöstä ja keskittyy yksittäisten kansanedustajien palvelemiseen.</p> <p>Tietopalvelun toiminta järjestetään uudelleen kahden palvelualueen kautta: palvelut kansanedustajille ja eduskuntaryhmille, palvelut valiokunnille sekä tiedon käytön kehittäminen. Tietopalvelun henkilökunta työpanosta jaetaan valiokuntien ja kansanedustajien/eduskuntaryhmien kesken siten, että asiantuntijat voivat erikoistua toimialoittain ja palvelulla sekä valiokuntien että kansanedustajien tarpeita. Resursseja vahvistetaan vastaamaan uusia palvelutarpeita.</p>
Säännölliset toimialakohtaiset tapaamiset valiokuntaneuvosten, tietopalvelun ja eduskuntaryhmien kanslioiden toimiala-asiantuntijoiden välillä. Toimialakohtaisen tiedon käytön kehittäminen	<p>Toimialakohtaisen tiedon kokoaminen on hajautunut useille eri tahoille. Kukin toimija etsii yksinään asiantuntijoita ja tietoa päätöksenteon tueksi ja vastaa kansanedustajien tietotarpeisiin. Tämä luo moninkertaista hallintoa ja päällekkäistä tiedonhakua.</p> <p>Valiokuntakohtaiset yhteistyöfoorumit tiedon tuotannon henkilöstölle. Tapaamisissa käydään läpi ajankohtaisia tietotarpeita, joihin eduskunnan tietopalvelu voi reagoida tuomalla tietoa ja lähteitä kaikkien käyttöön ja jota eduskuntaryhmien kansliat voivat ja-lostaa eteenpäin. Samalla voidaan käydä läpi keskeisiä asiantuntijaverkostoja, mahdollisia valiokuntakuulemisten katvealueita sekä kansainvälisiä vertailukohtia ja asiantuntijoita. Yhteistyön kautta voidaan myös valmistella koordinoitumpia keskusteluita tiedon käytön kehittämisestä ja yhteisestä tietopohjasta.</p>

Ehdotus	Perustelu
Eduskuntaryhmät ja näiden kansliat otettava mukaan eduskunnan tiedonkäytön kehittämiseen	<p>Eduskuntaryhmät ovat nousseet eduskunnassa avainasemaan tiedon käsittelijöinä, mikä on nostanut myös eduskuntaryhmien kanslioiden merkitystä kansanvallan instituutioina. Kuitenkin eduskuntaryhmien ja näiden kanslioiden toimintatavat ovat jääneet varjoon kehitettäessä valtioneuvoston ja eduskunnan tiedonkäyttöä, ja ryhmien toimintatavat ovat eriytyneitä. Kansanedustajat ovat eroista johtuen eriarvoisessa asemassa kyvyssään käyttää tietoa ja koordinoida politiikantekoa.</p> <p>Eduskuntaryhmät ja näiden kansliat huomioidaan tiedon käytön kehittämisessä yhtenä keskeisistä toimijoista. Muiden toimijoiden toimintaa on arvioitava ja kehitettävä ei vain suhteessa kansanedustajiin ja eduskunnan valiokuntiin vaan myös suhteessa eduskuntaryhmiin. Eduskuntaryhmien ja näiden kanslioiden tiedon käytön toimintatapoja tulee arvioida samalla viivalla muiden toimijoiden kanssa, eikä näitä tulisi jättää kehittämisen ulkopuolelle.</p>
Hallituspuolueiden valiokuntaryhmien ja ministeriöiden/ministereiden yhteistyön selvittäminen ja mahdollinen tiivistäminen	<p>Selvityksen perusteella tiedetään, että hallituspuolueiden edustajat tietävät oppositiota enemmän hallituksen esityksistä eikä esitykseen tule muutoksia ilman hallituspuolueiden hyväksyntää. Kuitenkin selvityksen valossa on edelleen epäselvää, kuinka tiiviisti hallituspuolueiden edustajat kussakin valiokunnassa tosiasiallisesti tekevät yhteistyötä asiasta vastaavan ministerin ja ministeriön kanssa. Koska yhteistyön ja tiedonkulun määrää ei tiedetä, on valiokuntien roolia lainvalmistelussa vaikeaa arvioida suhteessa valtioneuvostoon. Ongelmaa monimutkaistaa se, että myös saman hallituspuolueen kansanedustajat voivat olla erilaisessa asemassa sen suhteen, kuinka paljon he tietävät lakiesityksen taustoista.</p> <p>Hallituspuolueiden valiokuntaryhmien/vastaavien sekä eduskuntaryhmien kanslioiden avainhenkilöiden yhteistyötä ministereiden kanssa on selvitettävä tarkemmin. Yhteistyöllä on keskeinen merkitys kansanedustajien vaikutusmahdollisuuksille ja demokratian toteutumiselle. Mikäli hallituspuolueiden valiokuntaryhmien roolia myös valtioneuvoston valmistelussa vahvistetaan, antaa tämä nykyistä enemmän mahdollisuuksia ministeriöiden virkavalmistelulle ja kansanedustajien demokratiaroolin yhteistyöhön.</p> <p>Yhteistyön lisääminen voi myös ratkaista muissa selvityksissä havaittua valtioneuvoston poliittisen ohjauksen kapasiteetin puutetta, sekä parantaa demokraattisen ohjauksen toteutumista valtioneuvostossa. Mikäli hallituspuolueiden valiokuntaryhmillä on nykyistä suurempi rooli valmistelussa, vapauttaa tämä valtioneuvoston jäsenten sekä näiden esikuntien työtaakkaa, ja voi parantaa myös valtioneuvoston kokonaisjohtamista.</p>
Täysistunto toimien ja valiokuntatyön suhteen lisäselvittäminen	<p>Perustuslaki antaa kansanedustajille useita keinoja tehdä uusia poliittisia avauksia, vaatia hallitukselta selvitystä sen toimista tai haastaa hallituksen politiikkaa. Näitä keinoja ovat muun muassa välikysymykset, kirjalliset kysymykset ja kyselytunti. Kansanedustajien käytössä olevat toimenpiteet keskittyvät kuitenkin täysistuntoon ja siellä käytävään keskusteluun, jota selvityksessä ja aiemmassa raportissa on kritisoitu tehottomaksi ja vaikutuksiltaan heikoksi. Täysistunnoissa kansanedustajilla ei myöskään ole mahdollisuutta yhteiseen tiedonhankintaan ja siihen perustuvaan päätöksentekoon, vaan avaukset pohjautuvat kansanedustajien itsensä ja eduskuntaryhmien tekemään työhön. Sen sijaan valiokunnissa, jotka haastateltavien mukaan on eduskuntatyön tärkein areena, vastaavia keinoja on vain vähän ja valiokuntien työskentely on ensisijaisesti hallituksen esityksiin reagointia.</p> <p>Kansanedustajien tekemät eduskuntatoimenpiteet keskittyvät siis lähes yksinomaan siihen eduskuntatyön osaan, jonka kansanedustajat itse näkevät vaikutuksiltaan vähäisenä, kun taas painoarvoltaan tärkeimmästä osasta vastaavat toimenpiteet puuttuvat lähes kokonaan. Painotus vaikuttaa myös eduskuntatyön tietoperustaan, koska avauksien valmistelu perustuu edustajien ja eduskuntaryhmien omaan työhön. Seurauksena eduskunnan painoarvo suhteessa hallitukseen on heikko ja sen tietopohja kapea, mikä on demokratian kannalta ongelmallista.</p> <p>Kansanedustajien käytössä olevien demokratiatoimenpiteiden tasapainoa valiokuntien ja täysistunnon välillä tulee selvittää tarkemmin. Selvityksessä tulee tarkastella erityisesti tapoja, joilla eduskunta voi 1) vahvistaa kansanedustajien mahdollisuuksia vaikuttaa toimialakohtaiseen politiikan suuntaan sekä 2) hyödyntää valiokuntia eduskunnan itsenäisenä tiedon hankinnan ja arvioinnin areenana.</p> <p>Selvityksen perusteella tehtävät uudistukset voivat tukea eduskuntaa sekä sen demokraattisen tehtävän toteuttamisessa että tietoon perustuvaan politiikan tekemisessä.</p>

Kirjallisuutta

Sitran julkaisut

Aula, V. & Konttinen, L. & (2020). *Miten kansaa edustetaan? – Selvitys kansanedustajien työstä eduskuntatyön uudistamiseksi.*

Hellström, E., Ikäheimo, H-P., Hakapää, J., Lehtomäki, J. & Saari, M. (2019). *Tiedonkäytön tulevaisuus yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.*

Hyssälä, L. & Backman, J. (2018). *Kansanvallan peruskorjaus – Kaikki voimavarat käyttöön.*

Meedius International. *Tutkimus kansanedustajien viestinnästä sosiaalisessa mediassa.* (Vielä julkaisematon tutkimus) 2020.

Takala, P. (2018). *Kohti jatkuvaa tilannekuvaa – Data-analytiikka yhteiskunnallisen päätöksenteon tukena.*

Vahti, J. (2020) Kysely: *Yli puolet suomalaisista uskoo tieteen ja asiantuntijuuden merkityksen kasvavan koronakriisin jälkeen.*

Muu kirjallisuus

Lonka, H., Keinänen A., Ovaska, E., Kiiski, K., Jääskinen, V., Ylipaavalniemi, J. & Miettinen, P. (2020). *Lainvalmistelu tiedonhallinnan haasteena – tekoäly ratkaisuna?*

Murto, E. (2014). *Virkamiesvaltaa? Ministerien ja virkamiesten väliset valtasuhteet Suomessa viime vuosikymmenien aikana.*

Mustajärvi, O. (2009). *Kansanedustajien tietotekniikan käyttö – kirjoituskoneesta Internet-aikaan.* EDUSKUNNAN KANSLIAN JULKAISU 1/2009.

OECD (2019). *Open, Useful and Re-usable data* (OURdata) Index: 2019 OECD.

Schmidt, V. A. (2013). *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'.* Political Studies 61:1, 2–22.

Haastattelut

Aarnio Mikko, ryhmäkanslian asiantuntija

Anttila Kari, eduskuntaryhmän pääsihteeri

Biaudet Eva, kansanedustaja

Boedeker Mika, valiokuntaneuvos

Ekroos Marja, valiokuntaneuvos

Grönholm Nora, valiokuntaneuvos

Grönroos Johanna, avustaja

Heinäluoma Eveliina, kansanedustaja

Hietanen Olli, valiokuntaneuvos

Huhtala, Anni, ylijohdaja, Valtion Taloudellinen Tutkimuslaitos (VATT)

Hämäläinen Tuula, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy

Ikävalko Hellevi, valiokuntaneuvos

Kajanoja Lauri, johtokunnan neuvonantaja, Suomen Pankki

Kalmi Markus, eduskuntaryhmän pääsihteeri

Kelhä Minna, valtiosihteeri, opetus- ja kulttuuriministeriö

Kinnunen Marjaana, valiokuntaneuvos

Kivinen Tiina, eduskuntaryhmän pääsihteeri

Kortelainen Mikko, eduskuntaryhmän pääsihteeri

Lankinen Timo, alivaltiosihteeri, valtioneuvoston kanslia

Laitinen Anu, neuvotteleva virkamies, työ ja elinkeinoministeriö

Malm Niina, valiokuntaneuvos

Manninen Sami, valiokuntaneuvos

Martikainen Sonja, Head of Business Intelligence, VTT

Neimala Antti, osastopäällikkö, työ ja elinkeinoministeriö

Nevalainen Sofia, kansanedustajan avustaja

Nieminen Maritta, lakiasiain päällikkö, Suomen Pankki

Normo Elina, neuvotteleva virkamies, valtioneuvoston kanslia

Pasanen Anna-Liisa, johtaja, Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV)

Purra Riikka, kansanedustaja

Salakka Janne, avustaja

Salomaa Olli, avustaja

Saramo Jussi, kansanedustaja

Sorto Anna, valiokuntaneuvos

Stenbäck Henrik, eduskuntaryhmän pääsihteeri

Tenhunen Lauri, valiokuntaneuvos

Valpas Antti, eduskuntaryhmän pääsihteeri

Vartiainen Juhana, kansanedustaja

Vehviläinen Anu, kansanedustaja

Vilen Outi, ryhmäkanslian asiantuntija

Vimpari Anna-Mari, eduskuntaryhmän pääsihteeri

SITRA

SITRAN SELVITYKSIÄ 172

Sitran selvityksiä -sarjassa julkaistaan Sitran tulevaisuustyön ja kokeilujen tuloksia.

ISBN 978-952-347-108-5 (nid.)

ISBN 978-952-347-199-3 (PDF) www.sitra.fi


SITRA.FI

Itämerenkatu 11–13

PL 160

00181 Helsinki

Puh. 0294 618 991

 @SitraFund