

Markus Rahkola

**TEKNOLOGIAVÄLITTEISEN KANSALAISVAIKUTTAMISEN  
MAHDOLLISUUDET SUOMALAISESSA  
LAINSÄÄDÄNTÖPROSESSISSA**

Tietojärjestelmätieteen  
pro gradu -tutkielma  
16.9.2004

Jyväskylän yliopisto  
Tietojenkäsittelytieteiden laitos  
Jyväskylä

# TIIVISTELMÄ

Rahkola, Markus Antero

Teknologiavälitteisen kansalaisvaikuttamisen mahdollisuudet suomalaisessa lainsäädäntöprosessissa / Markus Rahkola

Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 2004.

94 s.

Pro gradu-tutkielma

Tässä tutkielmassa tarkastelen teknologiavälitteisen kansalaisvaikuttamisen mahdollisuuksia, haasteita ja tulevaisuutta suomalaisessa lainsäädäntöprosessissa. Teknologiavälitteinen kansalaisvaikuttaminen on olennainen osa teledemokratiaa, jolla tarkoitetaan teknologian hyödyntämistä demokratian toteuttamisessa.

Informaatioteknologian avulla on mahdollista luoda uusia kansalaisvaikuttamisen muotoja sekä lisätä kansalaisten osallistumista yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Teknologia on myös lisännyt lainsäädäntöprosessin ja yhteiskunnallisen päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Kansalaiset voivat vaikuttaa lainsäädäntöprosessiin esimerkiksi Otakantaa-portaalin sekä ministeriöiden internet-sivujen palautelomakkeiden kautta. Nämä palvelut ovat hyvä lähtökohta monipuolisempien ja vuorovaikutteisempien teledemokratiapalveluiden kehittämiseksi.

Teledemokratian ongelmana on esimerkiksi teknologian käytön mahdollisuuksista ja motivaatiosta johtuva kansalaisten mahdollinen eriarvoistuminen. Tätä voidaan vähentää esimerkiksi tutustuttamalla nuoret peruskoulussa lainsäädäntöprosessiin, teledemokratiaan ja teknologiavälitteiseen kansalaisvaikuttamiseen. Lisäksi uusien teknologioiden innovatiivinen kokeileminen ja ideoiden hakeminen esimerkiksi tietokonepeleistä voivat lisätä kansalaisten intoa teledemokraattisten palveluiden käyttöön ja vaikuttaa lainsäädäntöprosessiin.

AVAINSANAT: teledemokratia, lainsäädäntöprosessi, kansalaisvaikuttaminen

## ABSTRACT

Rahkola, Markus Antero

The Possibilities of Technologically Mediated Citizen Participation in the Finnish Legislative Process / Markus Rahkola

Jyväskylä: Jyväskylä University, 2004.

94 p.

Master thesis

This study focuses on the possibilities, challenges and future of the information technology mediated citizen participation and teledemocracy in the Finnish legislative process. Teledemocracy refers to the use of information technology in democratic practices.

Information technology has enabled new forms of citizen participation in the legislative process and has made the legislative process more transparent.

Through the Otakantaa-portal and the feedback forms found on the ministries' internet sites citizens can, for example, give feedback and participate on the legislative process. More innovative and interactive services are needed in order to enhance citizen participation in the legislative process in the future.

Unequal possibilities and the citizens' low motivation to participate are examples of problems in teledemocracy. These factors may decrease the level of democracy and widen the digital divide. Children and adolescents should be familiarised with teledemocracy and the possibilities of citizen participation in the legislative processes in schools. The elements and ideas could be taken, for example, from computer games to create more attractive teledemocracy services.

**KEYWORDS:** teledemocracy, legislative process, citizen participation

# SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO .....	5
2 KESKEISET KÄSITTEET .....	13
2.1 Informaatioteknologia ja teknologia .....	13
2.2 Kansalainen .....	13
2.3 Demokratia .....	14
2.4 Teledemokratia .....	21
2.5 Tietoyhteiskunta .....	31
2.6 Julkishallinto.....	35
2.7 Suomalainen lainsäädäntöprosessi .....	36
3 KANSALAISET JA JULKISHALLINTO INFORMAATIOTEKNOLOGIAN KÄYTTÄJINÄ .....	39
3.1 Informaatioteknologian käyttöä julkishallinnossa koskeva lainsäädäntö.....	39
3.2 Julkishallinnon valmiudet teledemokratiaan .....	41
3.3 Julkishallinnon teledemokraattiset verkkopalvelut .....	44
3.4 Kansalaisten valmiudet teledemokratiaan .....	47
3.5 Kansalaiset teledemokraattisten verkkopalveluiden käyttäjinä.....	51
4 TELEDEMOKRATIA LAINSÄÄDÄNTÖPROSESSISSA.....	57
4.1 Kansalaisten vaikutusmahdollisuudet lainsäädäntöprosessissa.....	57
4.2 Teledemokratian mahdollisuudet lainsäädäntöprosessissa.....	61
4.3 Teledemokratian haasteet lainsäädäntöprosessissa .....	64
4.4 Teledemokratian tulevaisuus osana lainsäädäntöprosessia .....	71
5 JOHTOPÄÄTÖKSET .....	79
6 YHTEENVETO .....	85
LÄHDELUETTELO .....	88

# 1 JOHDANTO

Teledemokratialla viitataan yleisesti informaatioteknologian hyödyntämiseen demokratian syventämisessä, edistämisessä ja vahvistamisessa. Informaatioteknologian avulla on mahdollista toteuttaa monipuolista tiedottamista julkishallinnon toiminnasta kansalaisille. Lisäksi informaatioteknologia tarjoaa keinoja kansalaisten parempien osallistumismahdollisuuksien luomiseksi osaksi demokraattista päätöksentekoprosessia. Globalisoituminen, teknologian jatkuva kehittyminen ja innovatiiviset teledemokratia-kokeilut tekevät teledemokratian tutkimuksesta tällä hetkellä mielenkiintoista, moniulotteista ja -tieteellistä sekä haastavaa.

Tässä tutkielmassa tarkastelen, mitä keinoja informaatioteknologia tarjoaa kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämiseksi suomalaisessa lainsäädäntöprosessissa. Työni keskeisin tutkimusongelma on tarkastella, voidaanko informaatioteknologian avulla lisätä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia suomalaisessa lainsäädäntöprosessissa. Selvitän työssäni, millaisia informaatioteknologiavälitteisiä kansalaisvaikuttamisen palveluita lainsäädäntöprosessiin liittyen on tällä hetkellä olemassa ja kuinka hyvin ne tukevat kansalaisten osallistumista lainsäädäntöprosessiin. Tarkastelen työssäni aikaisempia teledemokratiatutkimuksien tuloksia ja teorioita suhteessa suomalaiseen lainsäädäntöprosessiin. Lisäksi perehdyn teknologiavälitteisen kansalaisvaikuttamisen ongelmiin ja haasteisiin lainsäädäntöprosessissa.

Tutkimukseni taustalla oleva laajempi kysymys on, voidaanko informaatioteknologian avulla tehdä mahdolliseksi nykyistä demokraattisempi yhteiskunta. Tässä työssä en kuitenkaan keskity tähän ongelmaan, enkä luo mallia yhteiskunnan demokratia-asteen lisäämiseksi informaatioteknologian avulla. Tarkoitukseni on problematisoida teledemokraattista yhteiskuntakehitystä, joka on otettu Suomessa viralliseksi yhteiskunnalliseksi kehityssuunnaksi (esim.

Valtioneuvosto 2003, 1-3; Valtiovarainministeriö 2002, 44). Aikaisemmat etnologian opintoni vaikuttavat työhöni siten, että tarkastelen teledemokratiaa sekä informaatioteknologian käyttöä osana demokraattisia käytänteitä kansalaisen kannalta.

Tutkielma on osa RASKE2-projektia (<http://www.it.jyu.fi/raske>), jonka tavoitteena on löytää uusia menetelmiä suomalaisen lainsäädäntöprosessin tiedonhallintaan sekä lainsäädäntöprosessiin liittyvien web-sovellusten kehittämiseen ja tehostamiseen. RASKE2-projektin tarkoituksena on tunnistaa suomalaiseen lainsäädäntöprosessiin liittyvät metatiedot, joiden avulla lainsäädäntöprosessia tukeva semanttinen web olisi mahdollista toteuttaa. Projekti toteutetaan vuosina 2003–2006 ja sen toteuttamisesta vastaavat yhteistyössä eduskunta, valtiovarainministeriö, oikeusministeriö ja Jyväskylän yliopisto. RASKE2 on jatkoa RASKE- ja EULEGIS projekteille, joissa eduskunta, osa ministeriöistä ja Jyväskylän yliopisto kehittivät menetelmiä sähköisten asiakirjojen hallintaan dokumenttien rakenteistamisen avulla.

Työni sitoutuu tietojärjestelmätieteen ja digitaalisen median tutkimuskenttään kahdelta suunnalta. Ensinnäkin informaatioteknologian käyttäjien ja käyttämisen kautta, eli miten ihmiset käyttävät informaatioteknologiaa apuna yhteiskunnallisessa toiminnassaan ja kuinka tämän avulla voitaisiin tehostaa kansalaisten osallistumista yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Toiseksi, mitä teknologioita käytetään ja mitä olisi mahdollista käyttää, jotta voitaisiin luoda entistä paremmin toimivia sekä tehokkaampia vaikutuskanavia kansalaisten ja julkishallinnon välille. Teknologioihin liittyviä seikkoja ovat esimerkiksi käytetyt ohjelmistot, tietoliikennetkaisu ja tietoturvasuoritukset, lomakkeiden käsittely sekä niiden arkistointi ja käyttäjien henkilöllisyyden varmentaminen.

Ensimmäiset viittaukset teledemokratiaan on löydettävissä jo 1800-luvun alkupuolelta. Informaatioteknologian voimakas kehittyminen 1970-luvulta alkaen mahdollisti myös teledemokratian toteuttamisen teknologiavälitteisesti. Suuri

muutos informaatioteknologian hyödyntämisessä osana demokraattista prosessia tapahtui kuitenkin vasta internetin leviämisen myötä. (London 1995, 36; Savolainen 1998, 157; Lenk 1999, 87.) Samalla alkoi myös laajempi tutkimustoiminta informaatioteknologiasta osana demokratian toteuttamista ja kansalaisten osallistumisen vahvistamista. Ennen internet-aikakautta teledemokratia-tutkimukset keskittyivät lähinnä elektronisten äänestysmenetelmien kehittämiseen ja siihen liittyvien ongelmakohtien ratkaisuun. Viime vuosina tutkimuksissa on keskitytty tarkastelemaan teledemokratian ja informaatioteknologian roolia aiempaa huomattavasti monipuolisemmin yhteiskunnan ja demokratian kehitykseen nähden.

Aikaisempia tutkimuksia teledemokratiasta lainsäädäntöprosessiin liittyen on vähän. Saksassa on tehty joitakin kokeiluja teledemokratiasta lainsäädäntöprosessin alkuvaiheessa, mutta näistä kokeiluista ei ole suoritettu tieteellistä tutkimusta (Lenk 1999, 91). Lainsäädäntöprosessin tarkastelu teledemokratian näkökulmasta on kuitenkin hedelmällinen, mielenkiintoinen ja hyödyllinen tutkimuskohde. Lainsäädäntö vaikuttaa kansalaisten arkipäivän elämään asettamalla tiettyjä yhteisesti sovittuja sääntöjä ja ohjeita. Yhteiskunnallisen toimintaympäristön muuttuminen vaatii lainsäädännön kehittämistä vastaamaan uusia olosuhteita. Kansalaisten kokemukset, mielipiteet ja tunteet mahdollisten muutosten tarpeesta ja toiminnallisuudesta ovat ensiarvoisen tärkeitä. Suomalainen lainsäädäntöprosessi ei varsinaisesti tarjoa kansalaisille suoran vaikuttamisen mahdollisuuksia. Lisäksi lainsäädäntöprosessi on yleensä pitkäkestoinen ja monimutkainen. Kuinka siis nopean viestinnän mahdollistava ja nopeasti kehittyvä informaatioteknologia sopii kansalaisten ja julkishallinnon välisen kommunikoinnin toteuttajaksi hitaassa ja monimutkaisessa demokraattisessa prosessissa?

Informaatioteknologian ansiosta kansalaisen perustuslailliset vaikutusmahdollisuudet yhteiskunnalliseen toimintaan ja päätöksentekoon ovat periaatteessa tehostuneet voimakkaasti. Suomessa kansalaiset ovat omaksuneet internetin

kansalaisportaalit ja keskusteluryhmät sekä sähköpostin osaksi yhteiskunnallista vaikuttamista. Niin Suomen kuin EU:n lainsäädännössä sekä poliittisissa päätöksissä on otettu entistä enemmän huomioon informaatioteknologian tuomia mahdollisuuksia ja viime vuosina on aloitettu useita erilaisia hankkeita esimerkiksi sähköisen asioinnin kehittämiseksi julkishallinnossa (Heimala & Veisala 2003, 8). Suomessa kansalaisten käytössä on esimerkiksi Otakantaa-portaali (<http://www.otakantaa.fi>), jonka kautta on mahdollista osallistua kulloinkin käynnissä oleviin julkishallinnon hankkeita koskeviin keskusteluihin. Lisäksi eri ministeriöillä, valtioneuvostolla ja kunnilla on omat verkkopalvelunsa, joiden kautta on mahdollista saada tietoa niiden toiminnasta sekä yleensä lähettää palautetta kohde organisaation toiminnasta.

Miksi kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia sitten pitäisi lisätä? Siksi, että näin voitaisiin lisätä demokraattisen yhteiskunnan tasavertaisempaa toimintaa, joka pohjautuu kansalaisten mielipiteen ja tietämyksen tuntemukseen sekä tämän hyödyntämiseen yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Kansalaisten osallistuminen päätösten valmisteluun ja tekoon tulisi olla olennainen osa demokraattista yhteiskuntaa. Suomen hallitusmuodossa edellytetään, että julkisen vallan on edistettävä yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (Suomen hallitusmuoto 11.3 §).

Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksista lainsäädäntöprosessin valmisteluvaiheessa ei ole olemassa varsinaista lainsäädäntöä, joten vaikuttamisen toimintatavat pohjautuvat ns. hyvään hallintotapaan (Oikeusministeriö 2002, 2-12). Teknologiavälitteisten vuorovaikutteisten palveluiden kehittäminen kansalaisten ja julkishallinnon välille voisi auttaa myös lainsäädäntöprosessin kehittämisessä, jolloin yhteisten pelisääntöjen löytyessä palveluidenkin käyttö ja kehitys todennäköisesti tehostuisivat.



Demokratian muuntuminen teknologisen kehityksen mukana ja sen paineessa on mielenkiintoinen ilmiö. Se koskettaa jollakin tasolla jokaista yhteiskunnan jäsentä ja tämän vuoksi demokratiakehityksen kriittinen tarkastelu kansalaisen näkökulmasta on tärkeää. Demokratian peruseriaatteet pysyvät suhteellisen vakioina, mutta käytännöt niiden toteuttamiseksi muuttuvat aikojen kuluessa. Demokratiaa luodaan uudelleen jatkuvasti ja eri aikakausina demokratian mallit ovat vaihdelleet suurestikin. Informaatioteknologia on muuttanut ja tulee edelleen muuttamaan demokratian ilmentymiä niin kansalaisten kuin julkishallinnon kannalta. Wilhelm (2000, 20-21) mukaan informaatioteknologian yleistyminen ja sen arkipäiväistyminen antavat myös demokratia(projektille) uutta voimaa.

Informaatioteknologian kehitys on tuonut ja tuo jatkuvasti uusia keinoja luoda kansalaisille paremmat mahdollisuudet osallistua heitä koskevien päätösten valmisteluun ja tekoon. Lisäksi informaatioteknologian avulla on mahdollista lisätä virkamiesten ja lainvalmistelijoiden tiedonsaantia ja rakentavaa keskusteluyhteyttä kansalaisten kanssa. Myös tehdyistä päätöksistä tiedottaminen ja kansalaisten valistaminen heidän vaikuttamismahdollisuuksistaan voidaan toteuttaa entistä tehokkaammin nykyisten informaatioteknologisten järjestelmien avulla. Tietoverkkojen (lähinnä internetin) kautta tieto on nopeasti niiden saatavilla, joilla on mahdollisuus ja taito informaatioteknologian hyödyntämiseen. Internet toimintaympäristönä on kuitenkin suhteellisen haavoittuva tietoturvan osalta ja esimerkiksi "avoimen internetin" häviämisestä onkin esitetty eriasteisia oletuksia (esim. Tyllilä 2003, 18). Tämä tuo tulevaisuudessa uusia ongelmia myös teledemokratiakehitykseen. Suurimmaksi osaksi internetiin pohjautuva teledemokratiakehitys on tässä mielessä lyhytnäköistä. Sopivan tasapainon löytäminen ylläpitäjien ja käyttäjien kannalta hyvin toimivien järjestelmien välillä on vaikeaa. Esimerkiksi Otakantaa-portaalissa käydyt keskustelut ovat olleet idearikkaita ja antaneet hyvää palautetta virkamiehille ja poliitikoil-

le. Kuitenkin portaalin alkuvaiheessa ongelmaksi nousi relevanttien kommenttien löytäminen runsaasta palautteesta (Valtiovarainministeriö 2001a, 12.)

Täysin teknologiasidonnainen tutkimus, joka pohjautuu ainoastaan käytettävissä oleviin teknologioihin, ei mielestäni ole kestävä ratkaisu teledemokratiatutkimuksessa. Teledemokratian toimimisen kannalta tärkeimpiä ovat toimijat eli kansalaiset ja heidän toiveensa sekä tarpeensa ja valmiutensa teledemokratian suhteen. Lisäksi on otettava huomioon julkishallinnon vaatimukset ja mahdollisuudet toteuttaa kansalaisten toiveita teledemokratiapalveluiden toteuttamisessa. Useissa tutkimuksissa teledemokratiaa tarkastellaan liiaksi yhden tieteenalan näkökulmasta, jolloin monitieteellistä ja laaja-alaista metodologiaa informaatioteknologian vaikutuksista yhteiskunnalliseen toimintaa ei pääse kunnolla syntymään (Wilhelm 2000, 14). Teledemokratiatutkimuksessa yhdistyy politiikantutkimus, (informaatio)teknologian käytön ja järjestelmäsuunnittelun tutkimus, psykologian ja käyttäytymistieteiden tutkimus sekä kansalaisten arkipäivän tutkimus. Teledemokratia on siis hyvin monitieteellinen tutkimusala.

Tämän tutkielman rakenne on seuraava: luvussa kaksi esittelen ja määrittelen työssä käytetyt keskeisimmät käsitteet, jotka ovat informaatioteknologia, kansalainen, demokratia, teledemokratia, tietoyhteiskunta, julkishallinto ja suomalainen lainsäädäntöprosessi. Luvussa kolme käsittelen keskeisimpiä julkishallinnon kansalaisille suuntaamia verkkopalveluja. Lisäksi tarkastelen informaatioteknologian käyttöä julkishallinnossa koskevaa lainsäädäntöä sekä julkishallinnon valmiuksia toteuttaa teledemokratiaa. Luvussa neljä tarkastelen kansalaisten valmiuksia toimia teledemokratian toimijoina kansalaisilla olevien informaatioteknologian käyttömahdollisuuksien ja -taitojen kautta sekä informaatioteknologian ja demokratian yhteen liittämistä seuraavista ongelmista. Luvussa viisi keskityn tarkastelemaan teledemokratian ja informaatioteknologian tarjoamia keinoja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämiseksi lainsäädäntöprosessissa. Samalla pohdin teledemokratian ongelmia ja mahdollisuuksia, sekä ideoita informaatioteknologian mahdollisuuksista tehostaa kansalais-

ten osallistumista lainsäädäntöprosessiin. Luvussa kuusi esitän tutkielman johdopäätökset sekä tarkastelen jatkotutkimusmahdollisuuksia.

Tutkielman keskeinen tulos on, että informaatioteknologia tarjoaa hyviä mahdollisuuksia sekä kansalaispalautteen että kansalaisten osallistumisen lisäämiseen lainsäädäntöprosessissa. Mutta ei ongelmitta. Lainsäädäntöprosessi on usein pitkä ja monitahoinen, jolloin prosessiin osallistuminen vaatii laajaa taustatietoa esimerkiksi jo olemassa olevasta lainsäädännöstä. Tällä hetkellä yksittäisen kansalaisen osallistumismahdollisuudet lainsäädäntöprosessiin ovat vähäiset. Tiedonhallintajärjestelmien kehitys ja esimerkiksi semanttinen web tarjoavat lupaavia mahdollisuuksia tehostaa kansalaisilta saadun palautteen käsittelyä osaksi julkishallinnon päätöksenteon tukijärjestelmiä. Lisäksi lainsäädäntöprosessia on muutettava, jos kansalaisten osallistumismahdollisuuksia siinä halutaan lisätä.

Kansalaisten osallistumismotivaatio voi nousta ongelmaksi vaikka välineelliset ongelmat olisivatkin ratkaistu. Keskeinen ongelma on myös, kuinka saada kansalaiset osallistumaan niin, että rakentavaa ja kehittävää palautetta saataisiin mahdollisimman tasaisesti väestörakennetta vastaavasti. Informaatioteknologian avulla on pyritty nimenomaan kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämisen ohella edistämään kansalaisten tasavertaisia osallistumismahdollisuuksia. Informaatioteknologian käyttötaidot ja mahdollisuudet jakavat kansalaiset helposti osallistujiin ja osallistumattomiin. Teknologiavälitteisen kansalaisvaikuttamisen tulisi olla mahdollisimman luonnollisesti kansalaisten rutii-neihin sopivaa. Arkipäiväisen informaatioteknologian käytön pitäisikin olla keskeisessä roolissa pohdittaessa kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämistä niin lainsäädäntöprosessissa kuin yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.

Informaatioteknologiaa välineenä käyttävien kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittämisen ei pidä johtaa perinteisten kansalaisten vaikuttamis- ja

osallistumiskeinojen häviämiseen. Kun vanhoja demokraattisia toimintamuotoja siirretään teknologiavälitteiseksi, joudutaan tekemään aktiivisesti uusia keikiluja toimivimpien ratkaisujen löytämiseksi. Informaatioteknologia ei itsesään lisää kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia lainsäädäntöprosessissa tai yhteiskunnallisessa päätöksenteossa yleensä.

## 2 KESKEISET KÄSITTEET

Tässä luvussa esittelen ja määrittelen työn kannalta keskeisimmät käsitteet. Keskeisiä käsitteitä työssäni ovat informaatioteknologia, kansalainen, demokratia, teledemokratia, julkishallinto, tietoyhteiskunta ja suomalainen lainsäädäntöprosessi. Lainsäädäntöprosessista kuvaan prosessin päävaiheet.

### 2.1 Informaatioteknologia ja teknologia

Informaatioteknologialla ja teknologialla tarkoitan sellaisia informaatio- ja viestintäteknologioita (ICT, eng. Information and Communication Technologies), jotka mahdollistavat vuorovaikutteisen viestinnän kahden tai useamman henkilön tai osapuolen välillä. Teknologialla viitataan siis kaikkeen tieto- ja viestintäteknologiaan, johon kuuluvat langalliset ja langattomat päätelaitteet (esimerkiksi tietokoneet, puhelimet, kämmentietokoneet ja televisiot), tulostusteknologiat, ohjelmistot ja niitä yhdistävät verkot (esim. Jaakonhuhta 2003, 247). Teknologia toimii keskeisenä viestintäkanavana teledemokratiassa, mutta sen käyttö ei itsessään tee demokratiasta teledemokratiaa. Teledemokratian kannalta teknologia voi edistää tai myös haitata demokratiaa ja demokraattista kehitystä (Wilhelm 2000, 8). Tässä työssä informaatioteknologia ja teknologia tarkoittavat siis samaa asiaa eli uutta viestintäteknologiaa.

### 2.2 Kansalainen

Tässä työssä kansalaisella tarkoitan Suomessa asuvaa Suomen kansalaista, jolla on perustuslaillinen oikeus osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Kansalaisuuden vaatimukset, oikeudet ja velvollisuudet on määritelty Suomen perustuslaissa. Hallinnolliselta ja yhteiskunnalliselta kannalta katsottuna kansalai-

suus muuttuu, kun kansalainen tulee täysi-ikäiseksi 18 vuotta täyttäessään. Tällöin hänelle suodaan oikeudet ja velvollisuudet täysimääräiseen vaikuttamiseen yhteiskunnallisissa asioissa perustuslain mukaisesti. Kansalaisoikeuksiin kuuluu esimerkiksi osallistua täysivaltaisena jäsenenä yhteiskunnalliseen toimintaan kansalaisena, äänestäjänä ja ehdokkaana eri vaaleissa. Kansalaisvelvollisuudeksi voidaan myös nähdä äänestäminen ja muu yhteiskunnallinen toiminta eli kansalaisoikeuksien käyttäminen. Kansalaisella on harvoin mahdollisuus valita, haluaako hän jotain yhteiskunnan tuottamia palveluita (esimerkiksi opipalvelullisuus, asevelvollisuus, poliisi, palokunta, verotus, oikeuslaitos), eikä kansalainen yleensä pysty valitsemaan vapaaehtoisesti käyttämänsä yhteiskunnallisen palvelun tuottajaa (Määttä & Ojala 1999, 28).

### 2.3 Demokratia

Demokratian määrittely on aina ollut lähtien ongelmallista. Useimmilla kansalaisillakin on oma tulkintansa siitä, mitä demokratialla tarkoitetaan tai mitä sen pitäisi tarkoittaa. Demokratian kriteereinä pidetään kansalaisten perusoikeuksia, joihin kuuluvat sananvapaus, kokoontumisvapaus, yhdistymisvapaus ja uskonnonvapaus monipuoluejärjestelmää sekä perustuslakia, demokraattisia instituutioita, demokraattisia ja laillisia vaaleja (Dahl 1989, 1998). Demokratia konkreettisimmillaan (tai yleisimmillään) liitetään yleisesti äänestämiseen eli vaikuttamiseen ja tiedonsaantiin päätöksistä, joiden syntyyn on vaikutettu joko suoraan tai välillisesti edustajien kautta.

Dahl (1989, 109-114; 1998, 37-38) määrittelee ideaalin ja teoreettisen demokraattisen prosessin keskeisiksi tekijöiksi kansalaisten tasavertaisuuden takaamiseksi seuraavaa:

1. Vaikuttava osallistuminen: kansalaisilla on riittävä ja tasavertainen mahdollisuus asettaa kysymyksiä suunnitelmia koskien, tuoda julki oma kantansa sekä mahdollisuus

kannattaa tiettyä päätöstä suunnitelmasta (Effective participation).

2. Tasa-arvo äänestämässä: jokaisen kansalaisen ääni on saman arvoinen äänestystuloksessa (Equality in voting).

3. Tarvittavan tiedon saaminen: jokaisella kansalaisella on riittävät ja tasavertaiset mahdollisuudet hankkia ja arvioida (ajan sallimissa puitteissa päätöksentekoa koskien) päätöksiä koskevaa tietoa, jotta kansalaiset voisivat luoda heitä parhaiten hyödyntävän mielipiteen päätöksentekoon. Kansalaisten on saatava tietoa myös päätöksen todennäköisistä seurauksista (Gaining enlightened understanding).

4. Ylimmän vallan käyttäminen asialistan ja esitysten suhteen: kansalaisilla tulee olla ylin päätäntävalta, mitä ja miten otetaan päätöksentekoprosessissa ratkaistavaksi. Kansalaisilla on oikeus myös muuttaa päätöksentekoprosessin luonnetta (Exercising final control over the agenda).

5. Aikuisten mukaan lukeminen sukupuoleen katsomatta: kaikilla aikuisilla kansalaisilla tulee olla täydet kansalaisoikeudet, joihin kuuluvat myös neljä edellä mainittua vaatimusta (Inclusion of adults).

Informaatioteknologian avulla on periaatteessa helppo tehostaa Dahlin esittämien demokraattisen yhteiskunnan edellytysten toteuttamista. Ongelmaksi nousee kansalainen ja hänen innostuksensa toteuttaa demokratiaa informaatioteknologian avulla omalta osaltaan. On helppoa olettaa, että kansalaiset kyllä osallistuvat päätöksentekoon, kun heille siihen annetaan tilaisuus ja heidät kutsutaan mukaan tasavertaisina toimijoina. Päätöksentekoon todellisena toimijana osallistuminen vaatii kuitenkin kansalaiselta aktiivista tiedonhankintaa, joka voi joissakin tapauksissa jopa laskea intoa osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan (Savolainen & Anttiroiko 1999, 28-29). Monet demokraattiseen toimintaan liittyvät toiminnat, kuten äänestämisen, ovat sellaisenaan jo saavuttaneet institutionaalisen aseman. Tällöin rutiinien ja sitä kautta koko instituution horjuttaminen voi kääntyä demokratian lisäämistä vastaan, jos kansalaiset eivät koe

uusia toiminnan muotoja omikseen. Dahlin demokratian perusteita ja kansalaista lainsäädäntöprosessin osallistujana pohdin tarkemmin luvussa viisi.

Demokratia on ollut jatkuvassa muutoksessa koko sen olemassa olon ajan. Demokratiaa tulkitaan aina kunkin aikakauden omista lähtökohdista alkaen ja näin ollen demokratiaa "luodaan uudestaan" koko ajan. Edustuksellinen demokratia on länsimaissa hallitseva yhteiskunnallinen toimintamuoto, mutta edustuksellista demokratiaa on mahdollista toteuttaa monella erilaisella tavalla.

Edustuksellisen demokratian kriisistä ja rappiosta on puhuttu jo vuosikymmeniä, samalla kun vaatimukset suorasta demokratiasta ovat lisääntyneet (Becker & Slaton 2000, 1; kts. myös Grönlund & Setälä 2002, 3). Usein vastaukseksi tarjotaan teledemokratiaa, johon usein liitetään ajatus suorasta demokratiasta ja päättävällän siirtämisestä takaisin kansalaisille. Luottamus poliittisen järjestelmän toimivuuteen ja yksittäisen kansalaisen vaikutusmahdollisuuksiin on laskenut. Tästä selkeimpinä merkkeinä on Valtioneuvoston (2003, 1-2) mukaan äänestysaktiivisuuden lasku viime vuosina. Äänestysaktiivisuuden laskemisesta ei kuitenkaan voida suoraan päätellä kansalaisten tyytymättömyyttä nykyistä järjestelmää ja toimivuutta kohtaan.

Myös edustuksellinen demokratia vaatii kansalaisten osallistumista ja sen kehittämistä toimiakseen todellisena kansanvaltana. Edustajien valinta laillisissa ja oikeudenmukaisissa vaaleissa on pieni osa demokratiaa. Kansalaisten mahdollisuus osallistua päätöksentekoon ja valmisteluun on demokratian toimivuuden ja uskottavuuden kannalta tärkeää. Tiedottaminen kansalaisten mahdollisuuksista saada tietoa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ovat olennaisia tekijöitä pyrittäessä läpinäkyvämpään päätöksentekoon. Watson ja Mundy (2001, 27) toteavatkin, että demokratia vaatii asioista perillä olevaa kansalaisuutta (informed citizenry) ja tietämys lisää myös luottamusta demokraattista järjestelmää kohtaan.



Edustuksellinen demokratia on mahdollista jakaa eri muotoihin kansalaisten osallistumisasteen ja -mahdollisuuksien mukaan. Esimerkkinä Savolaisen & Anttiroikon (1999, 16) esittelemät demokratian neljä ideaalimallia (taulukko 1), jossa on esitetty eri mallien keskeiset piirteet. Taulukkoa on mielekästä tarkastella myös suhteessa kansalaisen rooliin toimijana sekä lainsäädäntöprosessiin, sillä erilaiset kansalaisten osallistumismahdollisuudet ja kanavat on siinä esitetty selkeästi. Savolainen ja Anttiroiko (1999, 16; 1999, 34) eivät kuitenkaan ota millään tavalla kantaa siihen, mitä informaatioteknologisia sovelluksia tai laitteita käyttäen kansalaiset voisivat toteuttaa teledemokratiaa. Topsisin, Horrocksin ja Hoffin (2000, 183-184) mukaan tietyt informaatioteknologiset sovellukset sopivat paremmin tietyille demokratian muodoille.

TAULUKKO 1. Demokratian neljä ideaalimallia (Savolaisen & Anttiroikon 1999, 16; Topsisin, Horrocksin & Hoffin 2000, 184 malleihin pohjautuen; kts. myös Seppälä 2000, 14).

Demokratian ideaalimallit	Edustuksellinen demokratia	Korporatismi (eturyhmä-demokratia)	Suora demokratia	Osallistuva demokratia
<b>Demokratian päämekanismit</b>	Edustajat hallinnossa	Mielipiteiden esittäminen eturyhmien ja kansalaisjärjestöjen kautta	Kansanäänestys, kokoukset, kaupunkikokoukset	Julkiset keskustelut ja neuvottelut, aktiivinen kansalaisuus
<b>Poliittisten prosessien toimijat</b>	Poliittiset edustajat (kansanedustajat)	Instituutioiden ja etusekä kansalaisjärjestöjen edustajat	Etä-äänestäjät	Aktiiviset kansalaiset
<b>Asiallistasta päättäminen</b>	(Kansan)edustajat (=poliitikot) ja virkamiehet	Etu- ja kansalaisjärjestöt, poliitikot, virkamiehet (byrokratia)	Poliitikot ja virkamiehet	Kansalaiset, poliitikot, virkamiehet
<b>Poliittisen osallistumisen keskeinen muoto</b>	Julkisten palvelujen valinta	Konsensuksen saavuttaminen, "lobbaaminen"	Julkinen väittely, yhteistoiminta, kansanäänestys	Virtuaalinen väittely, virtuaalinen ja todellinen vaikuttaminen
<b>Tyypilliset ICT-sovellukset</b>	'Äänestyskompasit', internet-sivut, kansalaiskortit, tietokannat	Internet-sivut, BBS, suora sähköposti, tietojärjestelmät, äänestyskompasit	Sijainnista riippuvat ja hallitut keskusteluryhmät	Itse-organisoidut, maantieteellisesti riippumattomat keskusteluryhmät
<b>Kansalaisten osallistumisaste</b>	Matala	Matala	Matala/korkea	Korkea

Taulukossa 1 esitetyn edustuksellisen demokratian ideaalimallin keskeinen ajatus on kansalaisten osallistuminen päätöksentekoon valitsemiensa edustajien kautta. Edustuksellinen demokratia ei sulje pois teledemokratian mahdollisuutta, itse asiassa se voi jopa lisätä teledemokratian potentiaalia demokraattisen prosessin kehittämisessä. Teknologian käytön lisääminen hitaasti osaksi demokraattisia käytänteitä antaa kansalaisille enemmän aikaa sopeutua muutokseen. Teledemokratian kehittyneimmät muodot voivat olla edustuksellisen demokratian kanssa yhteen sovitettuja toimintoja. (Savolainen & Anttiroiko 1999, 16-17.) Suomessa jossakin määrin harjoitetaan edustuksellista demokratiaa yhdistettynä teledemokratian ideoihin, jolloin kansalaisten suoraa vuorovaikutusta pyritään lisäämään informaatioteknologian avulla niin edustajiin, muihin poliittisiin päättäjiin kuin hallinnon virkamiehiin.

Eturyhmädemokratian ideaalimallissa edustajina toimivat eturyhmät eli korporaatiot ja yhdistykset. Jokainen eturyhmä toimii oman alansa (talous, eri alojen ammattilaiset) toimijoiden edustajana (Savolainen & Anttiroiko 1999, 17-18). Eturyhmädemokratian mallin suurin anti on mielestäni sen tarkastelu kansalaisjärjestöjen kannalta. Kansalaisryhmien kautta on mahdollista kanavoida useiden yksilöiden mielipide suhteellisen homogeeniseksi mielipiteeksi, jonka eteenpäinvieminen on helpompaa eturyhmän nimissä. Suomessa eturyhmädemokratiaa tapahtuu esimerkiksi lainsäädäntöprosessissa, jossa eturyhmillä on mahdollisuus esittää mielipiteitään lakiehdotuksesta kuulemismenettelyvaiheessa.

Suoran demokratian mallin keskeinen idea on kansalaisten osallistuminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon kansanäänestyksen kautta. Suorassa demokratiassa on myös mahdollista käynnistää ns. edustajan uudelleenvalinta, jos tietty määrä äänioikeutettuja niin haluaa. Tällöin edustajan valinnasta suoritetaan äänestys uudelleen. Suoraan demokratiaan kuuluvat myös kaupunkiko-

koukset ja -äänestykset. Yhdysvalloissa on tehty useita kokeiluja elektronisista kaupunkikokouksista sekä niihin liittyvistä etä-äänestyksistä ja näistä on saatu jossakin määrin lupaavia ja kannustavia tuloksia (Becker & Slaton 2000, 51-122; Schalken 2000, 153-158).

Suoraa demokratiaa perusteltaessa kaupunkikokouksilla ja niiden mahdollisella toimivuudella on kuitenkin huomattava, että kansalaisten osallistuminen tuttu- jen ja välittömästi omaan elinympäristöön vaikuttavien asioiden päättämiseen on todennäköisesti suurempi kuin kansallisen tason päätöksentekoon osallistuminen. Tämä piirre erottaa suoran demokratian osallistuvasta demokratiasta, jossa keskustelu on olennainen osa demokraattista toimintaa. Informaatioteknologian kehittyminen ja erilaiset etä-äänestysmallit ovat mahdollistaneet suoran demokratian kokeilut. (Savolainen & Anttiroiko 1999, 18-19.) Suoraa demokratiaa ei ole järkevää tarkastella täydellisen irrallisena mallina edustuksellisesta demokratiasta. Sen sijaan on syytä tarkastella suoran demokratian ja edustuksellisen demokratian yhteen liittämistä, jossa päätöksenteko olisi edelleen tehokasta, mutta myös kansalaisten vaikutuspiirissä.

Osallistuvassa demokratiassa jokainen kansalainen on poliittinen toimija ja tämä luo velvollisuuden osallistumisesta yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Jos edustuksellisessa demokratiassa äänestämistä voidaan pitää kansalaisvelvollisuutena, osallistuvan demokratian kansalaisen velvollisuuksiin kuuluisi kansanedustajan työ, sillä jokainen joutuisi toimimaan itse itsensä edustajana. Osallistuva demokratia pohjautuukin ajatukseen yhteisöllisyyden ja osallistumisen vuorovaikutuksesta. (Savolainen & Anttiroiko 1999, 20-21.) Osallistuva demokratia on mallina epämääräinen ja todellisuudessa vaikeasti lähestyttävä. Osallistuvan demokratian malleja on Suomesta löydettävissä erilaisista kansalaisten kuulemistilaisuuksista, Otakantaa-portaalista ja julkishallinnon palautekanavista.

Kansalaisten osallistumismotivaation kannalta olennaista on huomata oman vaikuttamisensa tehoavan. Osallistuvan demokratian ongelmaksi voikin nousta se, että hyvin alkanut ja innostunut osallistuminen vähenee kun konkreettisia tuloksia vaikuttamisesta ei heti ole huomattavissa. Osallistuvassa demokratiasa vaarana on myös se, että valta siirtyy entistä pienemmälle joukolle kansalaisia, joilla on sekä motivaatiota että mahdollisuuksia osallistua ja toimia aktiivisina poliittisina toimijoina. Osallistuvan demokratian toteuttaminen vaatii käytännössä toimivaa (tele)demokraattista toimintakulttuuria niin kansalaisten kuin julkishallinnon osalta. Pelkästään osallistuvaan demokratiaan perustuva teledemokraattinen toimintamalli ei mielestäni ole toteutuskelpoinen.

Soveltamalla osallistuvan demokratian ideaa kansalaisten suorasta vaikutusvallasta osana edustuksellista demokratiaa voitaisiin mahdollisesti luoda demokraattisempi päätöksentekoprosessi, joka tyydyttäisi nykyistä laajempaa joukkoa niin kansalaisia, virkamiehiä kuin demokratiatutkijoitakin. Teknologia välineenä tuskin lisää kansalaisten intoa osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja päätöksentekoon. Anttiroikon (1998b) mukaan hallinnon tasolla kansalaisten into osallistua "otetaan annettuna", jolloin "kansalaisten osallistumisesta on tullut itsetarkoitus", joka johtaa "näennäisdemokraattisiin ratkaisuihin". Esimerkiksi useat sähköisen asioinnin palvelut on mahdollista nähdä näennäisdemokraattisina ratkaisuina, joissa kansalainen voi osallistua, mutta hänellä ei ole minkäänlaista valtaa osallistua päätöksentekoon aktiivisena toimijana. Osallistuvan demokratian suurin este ei ole teknologia, vaan mallin periaatteellinen mahdottomuus nyky-yhteiskunnan toimintatapana.

Edustuksellisessa mallissa perustoimintamalli on hyvin lähellä Suomen (ja monen muun länsimaan) mallia, jossa kansalaiset äänestämällä valitsevat edustajat päättämään yhteisistä asioista. Vaikka "suomalainen demokratia" on edustuksellista demokratiaa, siihen liittyy myös korporatiivisen ja osallistuvan demokratian piirteitä. Eri etujärjestöt ovat mukana ainakin suurimpien yhteiskuntaa ja kansalaisia koskevien päätösten valmistelussa joko valmistelevalta tahon puo-

lesta kutsuttuna tai ns. lobbaamassa päättäjiä päätöksen taustoista ja mahdollisista seurauksista.

Demokratiaan liittyy keskeisesti tasavertaisuus jäsenten kesken, mahdollisuus osallistua yhteisten päätösten tekoon sekä päätöksentekoon liittyvän tiedon jakaminen tasapuolisesti ja avoimesti kaikille jäsenille. Demokraattisen yhteiskunnan päätöksenteon tulisi siis olla läpinäkyvää ja kansalaisilla tulisi olla mahdollisuudet helposti saada tietoa päätösten taustoista. Dahlin (1998, 97-98) mukaan demokratian ja demokraattisen päätöksenteon läpinäkyvyys vaativat useita, vaihtoehtoisia ja itsenäisiä tietolähteitä käsiteltävistä asioista. Tällöin voidaan taata, että kansalaiset saavat puolueetonta ja mahdollisimman kattavaa tietoa päätöksenteon taustoista ja vaikutuksista.

Informaatioteknologia avulla on pyritty ja pyritään luomaan entistä läpinäkyvämpää päätöksentekoa. Läpinäkyvyys on riippuvaista siitä, millaista tietoa esille laitetaan ja mistä sitä on saatavilla. Päätöksistä tiedottaminen tai päätöksentekoprosessin esittely internetissä ei takaa läpinäkyvyyttä, jos asiakirjoista ja päätöksistä ei ole helposti saatavilla kansalaisen kannalta relevanttia ja ymmärrettävää tietoa, ja jos kansalaiset eivät omaa motivaatiota osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan.

## **2.4 Teledemokratia**

Teledemokratialla viitataan yleisesti teknologian hyödyntämiseen demokraattisen toiminnan eri vaiheissa. Teledemokratiaa voi pitää kattokäsitteenä informaatioteknologian avulla tapahtuvalle demokraattiselle toiminnalle. Teledemokratiaan viitataan usein myös käsitteillä e-demokratia ja digitaalinen demokratia. Teledemokratian keskeisiin ajatuksiin kuuluu uusien, vuorovaikutuksellisten kommunikointimuotojen luominen kansalaisten ja julkishallinnon välille (informaatio)teknologian avulla.

Teledemokratiaa on määritelty useilla eri rajauksilla, mutta yksi ensimmäisistä ja laajalti käytettyjä on Artertonin (1987, 14) esittämä:

”Teledemokratia on informaatioteknologian käyttöä helpottamaan poliittisen tiedon ja mielipiteiden vaihtoa kansalaisten ja julkishallinnon välillä.” (kirjoittajan suomentama)

Artertonin määrittely on hyvin yleispätevä ja sen yhteys demokraattiseen toimintaan ja järjestelmään on jossakin määrin epäselvä. Savolainen & Anttiroiko (1999, 22) ovat määritelleet teledemokratiaa suhteessa demokratian käytänteisiin, jossa teledemokratia on demokratian perusmalleihin yhdistettyä informaatioteknologian kautta tapahtuvaa demokraattista toimintaa. Teledemokratian määrittely ja tarkastelu vaativat myös demokratian tarkastelua ja kriittistä pohdintaa, sillä teledemokratia on osa demokratiakehitystä, jolloin demokratian käsitettä ei voida ottaa annettuna (Aarnio, Jäkälä, Hoffrén & Isotalus 2001, 6). Teledemokratia itsenäisenä demokratian muotona on hyvin utopistinen ajatus, mutta osana edustuksellista demokratiaa teledemokratian mahdollisuudet ja kehitysnäkymät ovat lupaavat. Teledemokratian voikin nähdä olevan suoraa demokratiaa, joka toimii osana edustuksellista demokratiaa vahvistaen kansalaisten osallistumismahdollisuuksia yhteiskunnallisessa päätöksenteossa (vrt. Savolainen & Anttiroiko 1999, 11).

Barber (1984, 150-151) totesi kaksikymmentä vuotta sitten, että demokratian tulevaisuus on vahvassa demokratiassa, jossa kansalaiset itse toimivat päättäjinä kansanedustajien sijasta. Barberin (1984, 151) mainitsema vahva demokratia vaatii laajaa muutosta koko hallintoprosessissa ja kansalaisten ajattelussa, jotta vapaa sekä aktiivinen kansalaisuus ja pyrkimys yhteiseen hyvään toteutuisivat. Teledemokratia voidaan nähdä pyrkimyksenä vahvaan demokratiaan informaatioteknologian avulla. Teledemokratiaa tarkasteltaessa onkin tärkeää muistaa informaatioteknologian luonne, joka on ainoastaan välineellinen. Teknologiasta huolimatta toimijoita ovat kansalaiset, joiden ilmaisun ja osallistumisen mahdollisuuksia voidaan parantaa informaatioteknologian avulla. Teledemo-

kratia ideana ei ole uusi, mutta informaatioteknologian käyttö kansalaisten tehokkaamman ja laajemman osallistumisen mahdollistavana välineenä tarjoaa edellytyksiä toteuttaa vahvempaa edustuksellista demokratiaa, jota voi kutsua vaikka teledemokratiaksi tai elektroniseksi demokratiaksi.

Teledemokratiatutkimuksia on tehty jo 1970-luvulta lähtien ja tutkimushankkeiden määrä lisääntyy jatkuvasti informaatioteknologian yleistyessä. Ensimmäiset teledemokratiatutkimukset tehtiin Yhdysvalloissa, kun eräissä kaupungeissa selvittämään, kuinka paikallistasolla voitaisiin tehostaa asukkaiden osallistumista yhteiseen päätöksentekoon. (Savolainen 1998, 157.) Pitkän aikaa teledemokratiatutkimukset keskittyivät etä-äänestysmenetelmien kehittämiseen erilaisten teknologisten ratkaisujen avulla ja suurin osa tutkimuksista tarkasteli Yhdysvaltojen poliittista järjestelmää (kts. Hoff, Horrocks & Tops 2000, 2-3). Tällöin viestintäteknologian kärkeä edustivat lankapuhelimet sekä väritelevisiot ja luonnollisesti vaikutusmahdollisuuksia luotiin silloisen teknologian rajoissa. Informaatioteknologian avulla voidaan tuoda mahdollisuus kansalaisvaikutamiseen suoraan kotona olevan tietokoneen, digitaalisen television tai taskussa kulkevan matkapuhelimen kautta. Verkkoäänestämisen vaikutuksia äänestysinnon kasvattamiseen on pohdittu myös Suomessa. Esimerkiksi vuoden 2006 presidentinvaaleissa joihinkin äänestyskoppeihin on tarkoitus tuoda tietokone elektronista äänestämistä varten. Vuoden 2007 eduskuntavaaleissa voi olla mahdollista äänestää myös kännykällä. (Aamulehti 6.5.2004.)

Vielä 1990-luvulla useimmissa teledemokratiatutkimuksissa keskityttiin tarkastelemaan pääasiassa elektronista äänestämistä ja sen toimivuutta eri medioiden kautta. Internetin yleistyminen 1990-luvulla avasi kuitenkin teledemokratialle uusia mahdollisuuksia. Äänestysmahdollisuuksia internetin kautta tutkittiin ja tutkitaan edelleen, mutta internet teki mahdolliseksi entistä tehokkaamman ja suuremman vuorovaikutuksen kansalaisten ja julkishallinnon välillä. Internetin välityksellä tiedottaminen päätöksenteosta ja julkishallinnon toiminnasta voidaan toteuttaa helposti ja laajalle joukolle kansalaisia. Toinen suuri muutos oli

viestinnän muuttunut luonne internetissä. Internetissä on teoriassa helppo luoda vuorovaikutteisia palveluita, joiden kansalaiset pystyvät antamaan suoraa palautetta päätöksentekijöille esimerkiksi sähköpostin välityksellä ajasta ja paikasta riippumatta. Tämän jälkeen esimerkiksi Suomessa on luotu erilaisia kansalaisportaaleita (esimerkiksi Otakantaa ja Suomi.fi-portaalit), keskustelupalstoja (esimerkiksi puolueiden ja eturyhmien keskustelupalstat) ja palautteenantomahdollisuuksia, joiden kautta kansalaisilla on mahdollisuus esittää mielipiteitä valmisteleville virkamiehille päätöksenteon eri vaiheissa.

Teledemokratiaan liitetään myös tietoverkoissa sijaitsevat julkiset poliittiset tilat, jotka toimivat olennaisina osina demokraattista toimintaa. Näissä tiloissa kansalaiset ja ryhmät voivat vapaasti keskustella ja väitellä poliittisista päätöksistä ja aloitteista sekä saada tietoa julkishallinnosta ja päätöksenteosta. (Wilhelm 2000, 9.) Edellä mainittuja julkisia poliittisia tiloja ovat Suomessa esimerkiksi julkishallinnon kansalaisvaikuttamisen portaalit, puolueiden sekä eturyhmien keskustelupalstat.

Monitieteellisen tutkimuksen sekä teknologisen kehityksen ansiosta teledemokratiatutkimuksissa tarkastellaan nykyisin hyvin laajasti teknologian mahdollisuuksia, ongelmia ja roolia demokratian toteuttamisessa. Useissa tutkimuksissa ongelmana on teledemokratian irrottaminen todellisuudesta ideaali-maailmaan, jossa kansalaiset ovat yhteiskunnallisesti aktiivisia. Kansalaisilla oletetaan myös olevan hyvät mahdollisuudet ja korkea motivaatio informaatioteknologian käyttöön kansalaisvaikuttamisen välineenä. Lisäksi julkishallinnon oletetaan tarjoavan kaikki kansalaisten vaatimat teledemokraattiset palvelut. Useimmat teledemokratiatutkimukset onkin suoritettu ilman empiiristä aineistoa (Hoff, Horrocks & Tops 2000, 2).

Elektronisen demokratian tutkimus ja tutkimuskeskustelu on Hoffin, Horrocksin ja Topsin (2000, 2-3) mukaan keskittynyt liiaksi itse teknologiaan sekä Yhdysvaltoihin ja sen poliittiseen järjestelmään. Hoff, Horrocks ja Tops (2000, 2)



ovatkin luoneet käsitteen ”teknologiavälitteiset ratkaisut poliittisessa toiminnassa” elektronisen demokratian sijaan, joka heidän mukaansa kuvaa paremmin informaatioteknologian välineellistä roolia. Teledemokratia on osa demokratiakehitystä, jolloin on otettava huomioon demokratian eri aspektit ja pohdittava teknologian tarjoamia mahdollisuuksia suhteessa niihin (esim. Hoff, Horrocks & Tops 2000, 2-3; Aarnio, Jäkälä, Hoffrén & Isotalus 2001, 6).

Savolainen ja Anttiroiko (1999, 34) ovat pohtineet kansanäänestykseen ja deliberatiivisuuteen (neuvotteluun) pohjautuvia teledemokratian malleja suhteessa demokraattisen järjestelmän perusteisiin. Heidän esittämänsä mallien vertailu on esitetty taulukossa 2. Taulukossa on tarkasteltu ja vertailtu keskenään teledemokratian kahta ideaali-mallia, jotka pohjautuvat suoraan edustuksellisen demokratian malleihin. Mallien keskeisiä ideoita on tarkasteltu demokraattisen toiminnan osa-alueiden kautta.

TAULUKKO 2. Teledemokratian mallien vertailua (Savolainen & Anttiroiko 1999, 34).

Vuorovaikutukselliset seikat	Kansanäänestys	Deliberatiivinen
Toimijat	etä-äänestäjät	keskustelevat kansalaiset
Tyypillinen kommunikoinnin muoto	tiedon siirtäminen	keskustelu / ideoiden jakaminen
Osallistuvuus	alhainen	korkea
Suunnitelman luominen	poliitikot, virkamiehet	kansalaiset, poliitikot, virkamiehet
Käsiteltäviä asioita	vähän	paljon
valmistelu-/harkinta- aika	lyhyt	suhteellisen pitkä
Motivaatio osallistumiseen	alhainen	korkea
Viestintä/kommunikointitaitojen vaatimus	alhainen	korkea
Taustatietojen merkitys ja tarve	olematon	suuri

Keskustelevassa mallissa keskeisenä on kansalaisten ja julkishallinnon aktiivinen vuoropuhelu päätöksenteon eri vaiheissa, mikä vaatii niin kansalaiselta

kuin julkishallinnon edustajilta aktiivisuutta ja osallistumista. Hyvä esimerkki deliberatiivisen mallin toteutuksesta on mielestäni Otakantaa-portaali, jossa kansalaisilla on mahdollisuus keskustella virallisista ja todellisista hankkeista virkamiehen tekemän alustuksen jälkeen.

Kansanäänestysmallissa suunta on selkeästi kohti suoraa demokratiaa. Siinä kansalaiset antavat päätettäville asioille äänestyksen kautta joko hyväksymisensä tai hylkäämisensä. Ongelmaksi kansanäänestysmallissa nousee esimerkiksi se, kuka päättää mitä asioita otetaan päätettäväksi. Päättävätkö kansalaiset aluksi päätettävistä asioista, jolloin demokraattinen toiminta olisi tehotonta ja hidasta vai tekeekö päätöksen virkamies, jolloin ”valta” säilyy edelleen kansalaisten ulottumattomissa. Onko kaikilla kansalaisilla tarvittavat tiedot äänestyspäätöksen tekemiseen ja kuinka suuri osuus kansalaisista lopulta jaksaa paneutua päätettävään asiaan äänestääkseen tai luomaan perustellun äänestyspäätöksen. Kansanäänestysmallin esikuvana voidaan nähdä demokratian ideaali, jossa jokainen äänioikeutettu saa osallistua omalla äänellään ja asioista päätetään kansanäänestyksellä. Teledemokratiassa tällaisia kokeiluja ovat esimerkiksi elektroniset kaupunkikokoukset, joissa kaupunkilaiset voivat antaa äänensä puhelimitse tai tietoverkon kautta yhteistä asiaa koskevaan päätöksentekoon.

Keskeinen ero deliberatiivisen ja kansanäänestysmallin välillä on kansalaisen rooli päätöksentekoprosessissa. Kansanäänestysmallin keskeisinä toimijoina ovat poliitikot ja virkamiehet, kun deliberatiivisessa mallissa myös kansalainen on keskeinen toimija. Kansanäänestysmallissa kansalainen on ”toiminnankohde”, jolle siirretään tietoa valmiista päätöksestä. Kansalaisen toimijuus rajoittuu tällöin äänestämiseen päätöksen puolesta tai sitä vastaan. Deliberatiivisessa mallissa kansalainen on aktiivinen toimija, joka hakee oma-aloitteisesti tietoa ja käyttää vaikutusmahdollisuuksiaan. Aktiivinen kansalaisuus vaatii osallistumista päätöksentekoprosessiin jo valmistelusta alkaen. Deliberatiivisen mallin keskeisen idea on aktiivinen vuoropuhelu julkishallinnon ja kansalaisten välillä

koko päätöksentekoprosessin ajan. Deliberatiivinen malli sisällyttää aktiivisen ja avoimen vuorovaikutuksen kautta myös olettamuksen läpinäkyvästä päätöksenteosta, jotta vuorovaikutussuhde kansalaisten ja julkishallinnon välillä olisi toimiva.

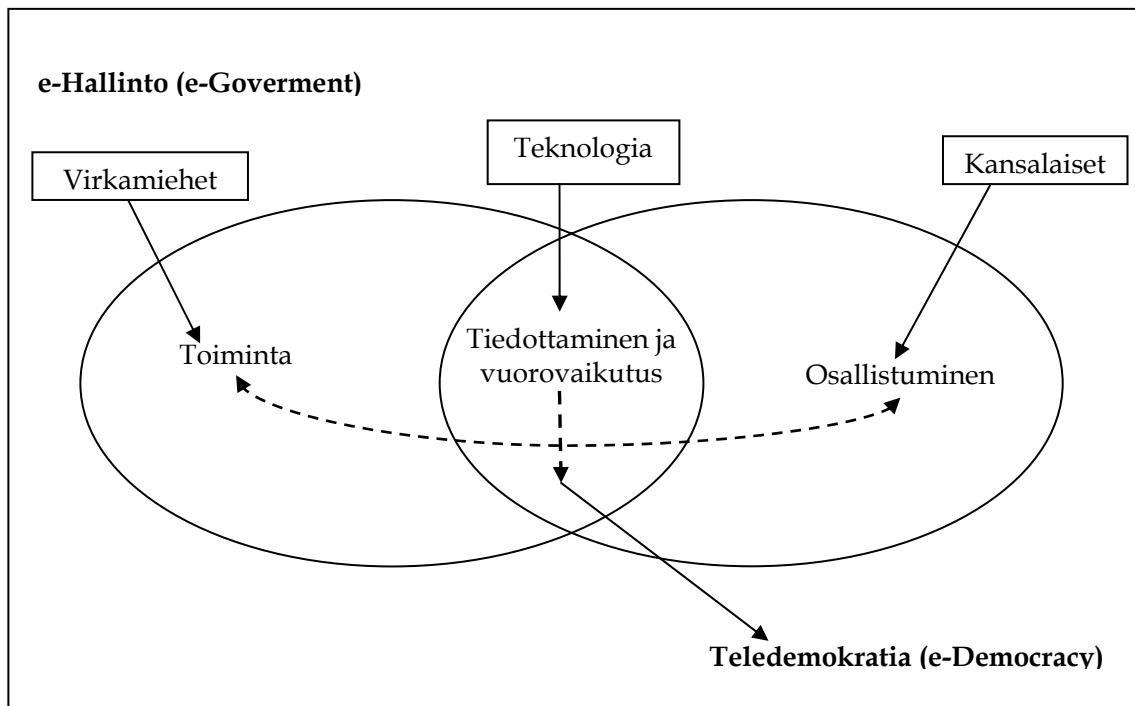
Taulukon 2 mallien kautta on mahdollista tarkastella myös teledemokratian historiaa. Kansanäänestysmalli on ollut hallitsevana teledemokratian alkuaikoina, kun teknologia ei ole helposti mahdollistanut keskusteluyhteyden muodostamista kansalaisten ja julkishallinnon välille. Tällöin etäänestämismahdollisuuksien kehittäminen on ollut teknologian puitteissa edistyksellisintä teledemokratiaa. Teknologian, lähinnä internetin kehittymisen myötä, on ollut mahdollista luoda vuorovaikutteinen ja teknologiavälitteinen keskusteluyhteys kansalaisten ja julkishallinnon välille.

Teledemokratian alkutaipaleella myös ideat suorasta kansanvallasta olivat yleisempiä. Tänä päivänä teledemokratian suurimmat mahdollisuudet nähdään osana edustuksellista demokratiaa ja ideat täysin kansalaisten etäänestyksellä hallitsemasta yhteiskunnasta ovat harvassa (Savolainen & Anttiroiko 1999, 18-21). Suoran kansanvallan toteuttaminen teknologian välityksellä saattaisi olla mahdollista. Todennäköisesti suora kansanvalta ei kuitenkaan toimisi hyvin. Päätöksentekoprosessi olisi erittäin hidas ja tasa-arvoisten vaikuttamismahdollisuuksien toteuttaminen vaatisi kansalaisten perehdyttämistä teknologian käyttöön sekä huomattavia taloudellisia panostuksia. Teledemokratia ja sen kehitys vie kuitenkin yhteyskuntaamme entistä enemmän kansalaisten osallistumista ja osallistumismahdollisuuksia korostavaan suuntaan.

Teledemokratian ja osallistuvan demokratian välillä on mahdollista nähdä myös ratkaisevia eroja. Londonin (1995, 33-34) mukaan teledemokratian taustalla on poliittiseen rationaalisen valinnan teoriaan ja negatiiviseen liberalismiin pohjaavia ajatuksia. Teledemokratiassa eriävät ehdotukset kilpailevat keskenään poliittisilla markkinoilla, kun osallistuvassa demokratiassa käydään ra-

kentavaa ja kehittävää keskustelua yhteisen hyvän kannalta parhaasta mahdollisesta ratkaisusta.

Teledemokratiasta puhuttaessa viitataan usein myös e-hallintoon (e-government), joka viittaa pääasiassa informaatioteknologian hyödyntämiseen julkishallinnon sisäisissä prosesseissa ja sähköiseen asiointiin. Teledemokratian ja e-hallinnon kehitys ovat kuitenkin selkeästi sidoksissa toisiinsa. Kuviossa 1 on kuvattu Mustajärven (2004) ajatusten pohjalta e-hallinnon ja teledemokratian välistä suhdetta.



KUVIO 1. E-hallinto ja teledemokratia (Bannister & Walsh 2002, sit. Mustajärvi 2004 mukailten).

Teknologia toimii sekä e-hallinnossa että e-demokratiassa keskeisenä tekijänä, joka mahdollistaa uudet toimintatavat julkishallinnon toimintaprosesseissa ja vuorovaikutuskeinojen hyödyntämisen kansalaisten ja julkishallinnon välillä.

Teknologiavälitteinen viestintä mahdollistaa tehokkaamman ja laajemman viestinnän julkishallinnosta kansalaisille ja samalla kehittää kansalaisten mahdollisuuksia antaa palautetta julkishallinnon toiminnasta. Ideaalitulanteessa kansalaisten osallistuminen muokkaisi myös julkishallinnon toimintaprosesseja.

Nykyisten tietoverkkojen aikakaudella on mahdollista luoda tehokkaita kaksisuuntaisia palveluita, jolloin voidaan tehokkaammin saada kansalaiset mukaan päätöksentekoon ja samalla saada suoraa palautetta kansalaisilta poliittisen toiminnan käytänteistä. Teledemokratia onkin ns. suoraa demokratiaa, vaikka toimii osana edustuksellista demokratiaa (Savolainen & Anttiroiko 1999, 11). Teledemokratiaan liitetään olennaisesti myös yksisuuntaisen viestinnän muuttuminen kaksi- tai monisuuntaiseksi, jolloin kansalaiset voivat aidosti olla vaikuttamassa päätösten teossa alusta alkaen (Keskinen 1995, 10; Ridell 2002, 33). Tässä tapauksessa yksisuuntaisella viestinnällä viitataan tilanteeseen, jossa päätöksestä tiedotetaan kansalaisille vasta sen valmistuttua. Tällöin kansalaisten osallistuminen päätöksentekoon on mahdotonta. Kaksi- tai monisuuntaisessa viestinnässä päätöksenteon eri osapuolet käyvät keskustelua koko päätöksentekoprosessin ajan päätöksenteon taustoista, vaikutuksista ja ongelmista. Tällöin myös kansalaisilla on mahdollisuus osallistua päätöksenteon valmisteluun jo prosessin alkuvaiheesta alkaen.

Teledemokratian tavoitteeksi on esitetty esimerkiksi kansalaisten vaikutusvallan lisääminen päätöksenteon eri tasoilla, vaurauden ja palveluiden tasapuolisempi jakautuminen sekä terveemmän poliittisen kulttuurin luominen (Anttiroiko 2000, 33). Teknologia mahdollistaa kansalaisten verkottumisen ja keskustelun keskenään aika- ja paikkariippumattomasti. Myös ne kansalaiset, jotka eivät normaalisti pysty tai halua osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon tai keskusteluun, voivat innostua osallistumaan uusien, teknologiavälitteisten vaikutuskanavien kautta. (London 1995, 37.) Teledemokratian puolestapuhujat uskovat sen myös lisäävän kansalaisten luottamusta päättäjiin, koska heillä on

suora keskusteluyhteys keskenään teknologian avulla ja mahdollisuus tuoda julki keskustelujen tulokset suoraan päättäjien tietoisuuteen.

Teledemokratian ongelmat voidaan jakaa kolmeen pääryhmään: välineelliset ongelmat, sisällölliset ongelmat ja välilliset ongelmat (Seppälä 2001, 30-31; kts. myös Viherä 1999, 41-47; 2000, 105-136). Välineelliset ongelmat viittaavat kansalaisten mahdollisuuksiin käyttää osallistumiseen tarvittavia välineitä. Välineellisiin ongelmiin lukeutuvat teknologiasta riippuvien ongelmien lisäksi viestinnälliset ongelmat. Verkkoviestinnässä viestien sisällöt voivat helposti irrota reaaliaikaisen maailman asiayhteydestä ja siirtyä aiheesta toiseen. Tällöin viestinnän hyöty jää mitättömäksi ohittamalla varsinaisen keskustelun tarkoituksen, vaikka keskustelun tarkoituksena olisi yhteistyön kehittäminen (Seppälä 2001, 30; Wilhelm 2000, 26). Edellä mainittu ongelma viestinnällinen ja aiheutuu puutteellisista verkkoviestintätaidoista sekä medialukutaidosta. Sisällölliset ongelmat johtuvat Seppälän (2001, 30) mukaan verkkoviestinnän asettamista rajoituksista ja demokraattisten kysymysten yksinkertaistamisesta. Päätösten taustaksi on saatava riittävästi tietoa, joka vaatii aktiivista paneutumista päätettävään asiaan.

Välillisillä ongelmilla Seppälä (2000, 30-31) viittaa esimerkiksi siihen, että ”teledemokratia tuottaa poiminnan mielipiteistä, ei kansan ääntä”, koska ”osallistujien valikoituminen heikentää tuloksia”. Viherän (1999, 41-47; 2000, 105-136) mukaan kansalaisten motivaatio käyttää informaatioteknologiaa on eräs teledemokratian keskeisiä ongelmia. Tällöin motivoituneet kansalaiset muodostavat ”kansan äänen”, joka ei välttämättä vastaa koko kansan mielipidettä. Lisäksi teledemokratian yhdistäminen osaksi edustuksellista demokratiaa on ongelmallista, sillä kuinka paljon kansalaisille voidaan lopulta antaa valtaa osallistua päätöksentekoon, jotta päätöksentekojärjestelmä olisi vielä toimiva.

Teknologiasta riippumattomat kansalaiskeskusteluun osallistumisen ongelmat voidaan jakaa tiedollisiin ja asenteellisiin ongelmiin (Kuronen 2000, 185). In-

formaatioteknologia ei takaa kansalaisten osallistumista, sillä Kurosen (2000, 185 - 186) mukaan kansalaisten "osallistumattomuuden syinä ovat usein triviaalilla tavalla laiskuus ja välinpitämättömyys". Kansalaisten osallistumisen lisäämiseksi on siis ratkaistava huomattavan monitahoisia ongelmia. Informaatioteknologia mahdollistaa helpomman kansalaisten osallistumisen, joka saattaa vähentää laiskuudesta johtuvaa osallistumattomuutta. Välinpitämättömyydestä johtuvaan osallistumattomuuteen informaatioteknologia tuskin tuo ratkaisua.

Demokraattiseen järjestelmään kuuluva päätöksenteon hitaus ja kankeus todennäköisesti latistaisivat nopeasti kansalaisten osallistumisinnon, vaikka teknologiset ongelmat olisivatkin ratkaistu. Nykyaikaisen teknologian toimiva yhdistäminen osaksi demokraattisia käytänteitä vaatii aikaa, jotta niin kansalaiset kuin hallinto sopeutuisivat muutokseen ja löydettäisiin toimivimmat teknologiset ratkaisut osaksi demokraattista toimintaa. Informaatioteknologia tarjoaakin teledemokratian muodossa paljon mahdollisuuksia lisätä kansalaisten osallistumista päätöksenteossa. Näiden mahdollisuuksien toteuttaminen käytännössä on usein hyvin vaikeaa, niin että palvelut tyydyttäisivät sekä kansalaisia että hallinnon virkamiehiä ja poliitikkoja.

## 2.5 Tietoyhteiskunta

Tietoyhteiskunnalla tarkoitetaan tutkimuksesta ja kirjoittajasta riippuen teknologian, talouden ja globalisaation aiheuttamia muutoksia niin yhteiskunnallisissa rakenteissa kuin elinympäristössämme. Anttiroikon (1998a) mukaan "tietoyhteiskunta on sellainen yhteiskuntamuodostuma, jossa informaation kehityslogiikka määrittää ratkaisevasti aineellisten ja henkisten voimavarojen käyttöä ja kohdentumista". Tässä tutkielmassa tarkoitan tietoyhteiskunnalla yhteiskuntaa, jossa informaatioteknologia sekä tiedonjakaminen sen kautta on hallinnollisesti ja taloudellisesti tärkeässä, jopa hallitsevassa roolissa.

Erilaisia visioita tietoyhteiskunnasta on esitetty jo muutamia vuosikymmeniä. Yksi näistä on maailmankylä-visio, jossa kaikki tieto olisi vapaasti kaikkien saatavilla asuinpaikasta riippumatta. Tässä mallissa ihmiset voisivat elää ja olla paikoillaan ja tieto olisi se, joka liikkuu paikasta toiseen. Toisessa mallissa lähdetään yksilöstä. Tietoyhteiskunnan kansalainen on mobiili, jatkuvassa liikkeessä oleva. Tietokone on kotini – ajattelun mukaan kaiken voi ottaa mukaansa kannettavan tietokoneen tapaan ja liikkuminen on tehty helpoksi. Useimpien visioiden peruslähtökohta on kuitenkin teknologia ja sen mahdollisuudet. Yksilön valinta tai halu on pienessä roolissa, teknologinen determinismi ohjaa käyttäytymistä. (Cronberg 1997, 27.) Teknologisella determinismillä tarkoitetaan tilannetta, jossa teknologiset ratkaisut ja tuotteet nähdään reaali maailman faktoina, jolle emme voi mitään. Tällöin teknologia nousee kehitystä määräävään asemaan ja kansalaisten, yhteiskunnan sekä talouden on sopeuduttava teknologian tuomaan muutokseen. (Hoff 2000, 13.)

Tietoyhteiskunta voi olla myös ajatus yhteiskunnasta, jossa tietoteollisuudella ja tietotyöllä on merkittävä asema yhteiskunnan kansantaloudelle (Jaakonhuhta 1999, 409). Tässä tutkielmassa tietoyhteiskunnalla viitataan sellaiseen yhteiskuntaan, jossa tieto ja tiedon liikkuminen ovat globaalissa poliittisessä ja taloudellisessa sidoksessa, jolloin kansallisten yhteiskuntien merkitys yksittäisenä toimijana vähenee globaalien (tieto)verkkojen vuoksi. Samalla kansalaisten vaikutusvalta lisääntyy ja kansallisista rajoista riippumattomat etujärjestöt toimivat aktiivisesti. Kyseessä on kansalaisten maailmankylä, jossa globaalit kansalaisjärjestöt nousevat merkittävään rooliin poliittisessä päätöksenteossa (vrt. Cronbergin 1997, 27). Määrittelyni poikkeaa Cronbergin (1997, 27) määrittelystä siinä, että tieto ei ole vapaasti kaikkien saatavilla.

Työni laajana tulkintakehyksenä toimii tietoyhteiskunta. Joissakin tietoyhteiskuntavisioissa uskotaan, että elektroniset tietoverkot syrjäyttävät teollisen yhteiskunnan tiukat hierarkiat yhteiskunnan eri instituutioiden ja kansalaisten välillä. Tämän oletetaan vahvistavan paikallisen päätöksenteon sekä ihmisten ja



julkishallinnon kaksisuuntaisen kommunikoinnin merkitystä. Teledemokratian oletetaan olevan kipeästi kaivattu apu yhteiskunnallisten toimijoiden kommunikoinnin ongelmista johtuvaan demokraattisen toiminnan sekavuuteen ja tehostomuuteen. (Savolainen & Anttiroiko 1999, 7.)

Tietoyhteiskuntaa ei ole järkevää tarkastella täysin irrallisena, pelkästään teoreettisena mallina teknologian vaikutuksesta kansantalouteen tai kansalaisten tiedonsaantiin julkisista päätöksistä. Tietoyhteiskunnan suurimmat vaikutukset ovat suunnattomassa teknisen edistyksen mukanaan tuomassa arkielämän murroksessa. Monet perinteiset mallit työ- ja perhe-elämässä ovat voimakkaassa murroksessa. Perinteinen ajattelu työn ja vapaa-ajan välillä on murtumassa etätyöskentelyn ja tietoverkkojen ansiosta. Samalla kansalaisten mahdollisuudet aktiiviseen vuoropuheluun julkishallinnon kanssa paranevat teledemokraattisten palveluiden lisääntyessä ja kansalaisten omaamien teknologisten taitojen vahvistuessa näiden palveluiden käyttämiseen. Informaatioteknologia onkin mahdollistamassa sen, että tarvitsen vain kannettavan tietokoneeni (eli kännykän) vaikuttaakseni yhteiskunnallisesti ja hoitaakseni työtehtäviä. Ongelmaksi jää kuitenkin se, että kaikki kansalaiset eivät osaa tai halua oppia informaatioteknologian käyttöä.

Tietoyhteiskuntakehitys tuo mukanaan myös ongelmia. Liiallinen luottamus teknologian vaikutukseen yhteiskunnallisten tai demokratian ongelmien ratkaisussa on vaarallista. Teknologia on väline, jonka ympärille on mahdollista luoda muunnelmia perinteisistä vaikuttamistavoista eri viestintävälineitä hyväksi käyttäen tai kokonaan uusia vaikuttamistapoja teknologian rajoissa. Tietoyhteiskuntakehityksen yhteydessä puhutaan usein myös digitaalisesta kuilusta, jolla viitataan informaatioteknologian hyödyntämisestä syntyneeseen taloudelliseen eriarvoisuuteen kehittyneiden ja kehittyvien maiden välille (Räsänen 2002, 227). Samalla termillä voidaan kuvata myös tietyn maan sisällä olevaa kuilua. Teknologisen kehityksen mukanaan tuomat uudet viestintävälineet eivät ole itsestään selvyiksiä kaikille kansalaisille, eikä näin tulisi ajatella. Digi-

taalisesta kuilusta on mahdollista luoda tarkempi jaottelu digitaaliseen luokkayhteiskuntaan, jossa kansalaisuusluokat määräytyvät sen kautta, kuinka korkealla tasolla informaatioteknologinen osaaminen on ja kuinka tehokkaasti sitä pystyy hyödyntämään oman joko taloudellisen ja/tai poliittisen toimintansa edistämiseksi. Tällöin kansalaisten eriarvoisuus aktiivisina toimijoina yhteiskunnallisessa päätöksenteossa lisääntyy, vaikka teledemokratiassa informaatioteknologian avulla pyritään lisäämään myös kansalaisten tasavertaisia osallistumismahdollisuuksia.

Tietoyhteiskuntakehitys on muuttanut voimakkaasti ajatus- ja toimintamaailmaamme, vaikka elämän perustarpeet ovat edelleen samat. Työpaikka ei välttämättä enää ole olohuonetta kauempana, kaupassa käynnin voi hoitaa samalta istumalta nettikaupassa ja nettiäänestäminen ei ole mahdottomuus. Räsänen (1999, 229) mukaan mediakentän muutokset heijastuvat suoraan myös kansalaisuuden ja politiikan luonteeseen. Suurimmat muutokset ovatkin kansalaisten ajatusmaailmassa. Virtuaaliset keskustelu- ja kohtaamispaikat tulevat luomaan meille kuvaa tietoyhteiskuntakansalaisen ajattelutavasta. Mihin suuntaan muutos vie, on vielä epäselvää. Julkishallinnon teledemokraattisten palveluiden toteuttaminen vaatii tarkkaavaisuutta juuri kansalaisuuden ja myös politiikan luonteen muuttumisen suhteen, sillä näiden pohjalle on mahdollista rakentaa tehokkaampaa teledemokratiaa.

Tietoyhteiskunta-ajattelu on saavuttanut yleismaailmallisen aseman yhteiskunnallisen kehittämisen suunnittelussa, sillä teknologian vaikutukset toimintaympäristöön ja -tapoihin ovat huomattavat. Muutoksen taustalla on teknologinen kehitys, globalisoituminen ja muuttuneet poliittisen toiminnan rakenteet. Nämä sekä yleinen arvomaailman muutos ovat vaikuttaneet voimakkaasti yhteiskuntakehityksen suuntautumiseen tietoyhteiskuntaa kohti.

## 2.6 Julkishallinto

Julkishallinnolla tarkoitetaan suomalaisia viranomaistahoja. Määtän & Ojalan (1999, 28) mukaan ”julkinen hallinto on yhteiskunnan ja sitä edustavien tahojen päätöksillä aikaansaatu järjestelmä, jolla on lainsäädännön rajoissa yksipuolinen oikeus säännellä kansalaisen toimintaa”. Tässä työssä julkishallinto voidaan jakaa kansalaisen kannalta katsottuna kahteen eriasteiseen tahoon. Ensimmäinen aste on paikallistaso, jota edustavat kaupungit ja kunnat. Toiseen asteeseen kuuluu valtakunnallinen julkishallinto, johon lukeutuvat esimerkiksi ministeriöt, valtioneuvosto ja eduskunta.

Sekä ministeriöt että kunnat ovat viime vuosina kehittäneet verkkopalveluitaan voimakkaasti ja päätöksenteon läpinäkyvyyteen on pyritty mm. tarjoamalla internetissä mahdollisimman paljon tietoa viranomaisten toiminnasta. Koska lainsäädäntöprosessin valmistelu tapahtuu pääsääntöisesti ministeriöissä, keskityn tarkastelemaan ministeriöiden ylläpitämiä verkkopalveluita kansalaisen näkökulmasta.

Kansallisella tasolla julkishallintoa ohjaavat Suomen tietoyhteiskuntastrategia ja eEurope-toimenpideohjelma, joka on yleiseurooppalainen strategia informaatioteknologian tuomiseksi osaksi ihmisten arkea. Suomen tietoyhteiskuntastrategian (Valtioneuvosto 4, 2004) eräänä tavoitteena mainitaan että ”kaikilla kansalaisilla on mahdollisuus hankkia kuhunkin elämäntilanteeseen soveltuvat tietotekniikan perustaidot, medialukutaidot sekä valmiudet tieto-yhteiskunnan palveluiden käyttämiseen.” Tämän lisäksi hallitus on asettanut tavoitteekseen, että kaikilla väestö- ja ikäryhmillä sekä julkisella että yksityisellä sektorilla on tarvittava määrä tietoyhteiskuntakehityksen vaatimaa osaamista (Valtioneuvosto 4, 2004).

eEuroopan tavoitteena on varmistaa, että jokainen Euroopan unionissa – jokainen kansalainen, jokainen koulu, jokainen yritys ja jokainen viranomainen – voi käyttää uutta informaatio- ja viestintäteknologiaa ja hyödyntää sitä mahdolli-

simman täysimääräisesti. Tämä merkitsee esimerkiksi Internetin käyttöä erilaisiin jokapäiväisiin toimiin, palveluihin ja tuotteisiin, kuten koulutukseen, julkiseen hallintoon, terveydenhoitoon, kulttuuripalveluihin ja viihteeseen. (Euroopan komissio 2003.)

## 2.7 Suomalainen lainsäädäntöprosessi

Tämän kohdan lainsäädäntöprosessin kuvaus perustuu seuraaviin julkaisuihin: Suomen perustuslaki (1999, <http://www.finlex.fi>), Hallituksen esitysten laatimisohteet (Oikeusministeriö 2003, 80), Kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet oikeusministeriön toiminnassa (2002, Oikeusministeriö) sekä Tiedonhallinta suomalaisessa lainsäädäntöprosessissa (2004, Lehtinen & Salmiinen & Huhtanen) sekä Oikeusministeriön (<http://www.om.fi/75.htm>) internet-sivujen tietoihin.

Lainsäädäntöprosessin käynnistää lakialoite, jonka voi tehdä joko hallitus tai kansanedustaja(t) eduskunnan ollessa koolla (Perustuslaki 70 §). Kansalaiset voivat esittää kansanedustajille lakialoitteita esitettäväksi eduskunnassa, mutta suoraa mahdollisuutta lakialoitteiden tekemiseen kansalaisilla ei ole. Lakialoitteen saatua hyväksynnän aloitetaan lainvalmistelu. Lakiesityksen valmistelu aloitetaan siinä ministeriössä, jonka toimialaan lakiesitys kuuluu. Jos lakiesitys on kansanedustajan alulle panema, valmistelusta vastaa aloitteen tehnyt kansanedustaja avustajineen. Valmistelusta vastaavat komiteat tai toimikunnat, joihin kuuluu virkamiehiä, poliitikkoja ja eri eturyhmien edustajia. Toimikunnissa on edustettuina eri eturyhmiä lakialoitteen vaikutusten laajuudesta riippuen. Laajoissa hankkeissa on yleensä runsaasti virkamieskunnan ulkopuolisia edustajia kuten kansalaisjärjestöjä. Työryhmät koostuvat pääasiassa ministeriöiden ja muiden virkamiestahojen edustajista.

Esivalmistelun aikana kerätään perustietoja lakiesitykseen liittyen ja keskustellaan aloitteesta eturyhmien edustajien kanssa. Esivalmistelun käytävien keskustelujen aikana päätetään myös säädösvalmistelun aloittamisesta, aloitteen valmistelun toteutustavasta ja siitä, tuleeko aloite olemaan laki vai asetus (normitason määrittäminen). Esivalmistelun jälkeen valmistelua jatkavat virkamiehet työryhmissä, joiden keräämien ja analysoimien tietojen pohjalta laaditaan hallituksen esitysluonnos. Esivalmistelu on lakialoitteen kannalta merkittävä, koska sen aikana päätetään suurelta osin lakialoitteen keskeisimmistä peruslinjauksista.

Valmistelun jälkeen esitys siirtyy lausuntomenettely- ja jatkovalmisteluvaiheeseen, jonka aikana esimerkiksi eturyhmiltä pyydetään lausuntoja lakiesityksestä. Yleensä lausuntoja antavat lakiesitystä koskevan alan asiantuntijat. Lisäksi voidaan järjestää kuulemistilaisuuksia, joissa eri instanssien edustajat voivat tuoda julki mielipiteensä lakiehdotuksen suhteen. Saatujen lausuntojen perusteella luodaan mahdollisesti uusi esitysluonnos, mikäli siihen on tarvetta.

Valmistelun jälkeen lakiesitys käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa, jossa päätetään ratkaisuehdotuksesta presidentille. Presidentti päättää esityksen lähettämisestä eduskunnan käsittelyyn. Hallituksen lakiesitys sisältää kuvauksen lakiesityksen sisällöstä, lain tavoitteet ja keskeiset ehdotukset, perustelut lakiesitykselle ja lain voimaantuloesityksen.

Eduskunnan täysistunnossa lakiesityksen tiimoilta käydään lähetekeskustelu, jonka pohjalta lakiesitystä käsittelevä valiokunta saa lisätietoja sekä kansanedustajien mielipiteitä esityksestä. Kaikkien lakiesitysten käsittely ja valmistelu ennen eduskunnan päätöstä tapahtuu valiokunnissa. Valiokunnan valmistelema mietintö palautuu eduskunnan täysistuntokäsittelyyn. Toisessa täysistuntokäsittelyssä lakiesitys joko hyväksytään tai hylätään.

Eduskunnan hyväksymä laki vaatii vielä presidentin vahvistuksen. Presidentillä on kolme kuukautta aikaa vahvistaa laki. Jos näin ei tapahdu, laki palautuu

eduskunnan käsittelyyn, jossa se voidaan hyväksyä asiasisällöltään muuttumattomana, jolloin laki tulee voimaan vahvistamattomana. Tällöin presidentin on kuitenkin allekirjoitettava laki.

Kun laki on hyväksytty ja vahvistettu, se julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa. Laista tiedottaminen riippuu lain laajuudesta ja vaikutuksista kansalaisten elämään sekä yhteisöjen toimintaa. Useimmiten muutoksista tiedotetaan hyvissä ajoin ennen lain voimaantuloa, jotta kansalaiset ja yhteisöt ehtivät valmistautua lain tuomaan muutokseen. Tiedottaminen on pääasiassa lain toimialaan kuuluvan ministeriön ja etujärjestöjen vastuulla.

Lain vaikutusten seuranta ja kansalaispalautteen kerääminen on useimpien lakien kohdalla tärkeää. Kansalaispalautteen kerääminen tulisi aloittaa jo valmisteluvaiheessa, jolloin mahdollisia virhearviointeja kansalaisten kannalta voitaisiin vähentää jo valmisteluvaiheessa. Lainsäädäntöprosessi tapahtuu suhteellisen kaukana kansalaisesta. Osallistumismahdollisuuksia lainsäätämisprosessiin yksittäisellä kansalaisella ei juuri ole muuten kuin kansanedustajan tai kansalaisjärjestön kautta. Tällöin varsinainen kansalaispalautte kulkee välikäsien kautta, joka voi muuttaa alkuperäisen palautteen sisältöä.

Lainsäädäntöprosessissa on otettava huomioon, että laki mahdollisesti vaikuttaa yhteiskunnalliseen toimintaan laajasti. Lisäksi Suomea koskevat EU:n lainsäädäntö sekä muu kansainvälinen lainsäädäntö, joiden kanssa kansallinen lainsäädäntö ei saa olla ristiriidassa. Myös aikaisempi kansallinen lainsäädäntö on otettava huomioon uusia lakialoitteita valmisteltaessa.

### **3 KANSALAISET JA JULKISHALLINTO INFORMAATIOTEKNOLOGIAN KÄYTTÄJINÄ**

Tässä luvussa tarkastelen informaatioteknologian hyödyntämistä kansalaisten ja julkishallinnon välisessä vuorovaikutuksessa sekä toiminnassa. Lisäksi tutkin kansalaisten ja julkishallinnon valmiuksia toteuttaa teledemokratiaa. Lähestyn informaatioteknologian käyttöä julkishallinnossa sitä ohjaavan lainsäädännön ja julkishallinnon kansalaisille tarjoamien verkkopalveluiden kautta. Kansalaisten valmiuksia pohdin informaatioteknologian käyttömahdollisuuksien ja teledemokraattisten palveluiden käytön kautta. Koska teledemokraattisen kehityksen tavoitteena on lisätä kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia informaatioteknologian avulla, ovat kansalaisten ja julkishallinnon asenteet sekä taidot informaatioteknologian suhteen keskeisessä roolissa teledemokratian toteuttamisessa.

#### **3.1 Informaatioteknologian käyttöä julkishallinnossa koskeva lainsäädäntö**

Suomalaisessa lainsäädännössä on huomioitu informaatioteknologian käyttö niin julkishallinnon sisäisissä prosesseissa, kansalaisten keskuudessa sekä kansalaisten ja julkishallinnon välisessä toiminnassa. Julkishallinnon teledemokraattisia palveluita luotaessa ja sähköisen asioinnin kehittämässä on otettava huomioon lukuisia lakeja, jotka ohjaavat palveluiden suunnittelua ja toteutusta. Näitä ovat esimerkiksi perustuslaki, laki sähköisestä asioinnista hallinnossa 1318/1999, hallintomenettelylaki 589/1982, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, henkilötietolaki 523/1999, arkistolaki 831/1994, laki yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja televiestinnän tietoturvasta 565/1999, julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö 621-699/1999, 1030/1999, laki julkisista hankinnoista 1505/1992 ja henkilökorttilaki 829/1999.

Näistä tärkeimmät ovat perustuslaki, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja laki sähköisestä asioinnista hallinnossa. Perustuslaissa määrätään kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksista itseään koskeviin asioihin ja oikeudesta saada tietoa julkishallinnon toiminnasta. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) kehottaa viranomaisia edistämään kansalaisten tiedonsaantia viranomaisten asiakirjoista ja tuottamaan keskeiset asiakirjat kansalaisten helposti saataville tietoverkkoihin ja kirjastoihin. Viranomaisten on annettava tietoja yleisesti merkittävien asioiden käsittelyvaiheesta, esillä olleista vaihtoehdoista ja niiden arvioiduista vaikutuksista sekä kansalaisten ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksista asiaan liittyen (Oikeusministeriö 2002, 13).

Julkishallinnon verkkopalveluja ja sähköistä asiointia ohjaa laki sähköisestä asioinnista hallinnossa. Sen mukaan viranomaisilla on velvollisuus tarjota kaikille kansalaisille mahdollisuus laittaa asia vireille tai käsittelyyn, toimittaa viranomaisille ilmoituksia, selvityksiä, asiakirjoja sekä muita virallisia dokumentteja sähköisellä viestillä. Tällä hetkellä esimerkiksi sähköpostiviesti katsotaan sähköiseksi viestiksi, mutta tulevaisuudessa langattomien viestintävälineiden mahdollisuudet voivat tarjota uusia keinoja sähköisten viestien lähettämiseen. Vuonna 2001 ministeriöstä riippuen sähköpostiviestejä saapui päivittäin 1500-3500 ja määrän voidaan olettaa nousseen tämän jälkeen. (Valtiovarainministeriö 2001c, 14-16). Sähköpostiviesti katsotaan viralliseksi asiakirjaksi, mutta käytännöt sähköpostialoitteiden eteenpäin viemiseksi ja hoitamiseksi vaihtelevat julkishallinnon eri yksiköiden välillä (Valtiovarainministeriö 2001c, 14-16). Sähköisen asiakirjan saapuminen viranomaiselle on tapahtunut, kun viesti voidaan käsitellä. Viranomaisten on myös ilmoitettava viestin saapumisesta lähettäjälle joko vastaamalla viestiin tai automaattisella kuittausviestillä. Viranomaisten tulee rekisteröidä ja arkistoida saapuneet asiakirjat niin, että niiden saapumisaika, asiakirjan eheys ja alkuperäisyys voidaan todeta. (Laki sähköisestä asioinnista hallinnossa 1318/1999, Valtiovarainministeriö 2001c.)



Lainsäädäntö, joka koskee informaatioteknologian käyttöä julkishallinnossa, käsittelee pääasiassa juuri sähköisiä asiointipalveluita. Kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia informaatioteknologian avulla koskevaa lainsäädäntöä ei varsinaisesti ole. Mahdollisuus laittaa asia vireille tai käsittelyyn ei suoranaisesti tarjoa kansalaisille mahdollisuuksia osallistua tai vaikuttaa päätöksenteon prosesseissa. Lainsäädännössä tulisi ottaa huomioon myös se mahdollisuus, että kansalaiset haluavat ilmaista mielipiteitään käsittelyssä olevista asioista ja että kansalaisilla on perustuslaillinen oikeus osallistua heitä itseään koskevaan päätöksentekoon riippumatta siitä millä tavoin osallistuminen tapahtuu.

### **3.2 Julkishallinnon valmiudet teledemokratiaan**

Suomea pidetään eräänä informaatioteknologisen kehityksen kärkimaana (Valtiovarainministeriö 2002, 17-24). Valtioneuvoston (2003, 3) mukaan kansalaisosallistumiseen ja -vaikuttamiseen tulee kehittää uusia muotoja, joiden kautta voidaan täydentää nykyistä edustuksellista demokratiaa. Ministeriöiden ja virastojen on huolehdittava siitä, että tiedot kansalaisille, yrityksille ja yhteisöille suunnatuista keskeisistä palveluista ja niissä tarvittavista lomakkeista ovat saatavina molemmilla kotimaisilla kielillä verkoissa ja merkittävä osa hakemuksista ja anomuksista voidaan myös saattaa verkkojen kautta vireille. Viranomaisien on myös kehitettävä hallinnon tarvitsemia sähköisiä asiakirjoja ja asiointipalveluja. (Valtiovarainministeriö 2001c, 7.)

Informaatioteknologian käyttö ei itsessään tuo sen suurempaa lisäarvoa jo olemassa oleviin julkishallinnon palveluihin. Demokraattisen yhteiskunnan poliittisten toimintojen muotoutuessa yhä enemmän informaatioteknologiavälitteiksi ja kohti teledemokratiaa valinnat kehityksen painopisteistä, aikatauluista ja taustoista nousevat tärkeiksi. Kuka ohjaa kehitystä ja minkä takia? Kenellä on oikeus päättää? Mihin perustuen teledemokratiaa lähdetään kehittämään, on keskeinen kysymys. Keskinen (1998, 4) mukaan on jatkettava julkista keskuste-

lua tietoyhteiskunnan demokraattisista mahdollisuuksista ja siitä, kenen ehdoilla tietoyhteiskuntaa kehitetään sekä mitä vaikutuksia kansalaisten verkottumisella on heidän elämäänsä. Vanhasen hallituksen (Valtioneuvosto 2003, 3) kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa todetaan:

”Kehitetään uusia kansalaisosallistumisen ja -vaikuttamisen muotoja täydentämään ja syventämään edustuksellista demokratiaa. Arvioidaan kansanäänestys- ja kansanaloitejärjestelmien kehittämistarpeita. Kehitetään kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä ja osallistumismahdollisuuksia yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.”

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman (Valtioneuvosto 2003, 3) mukaan julkishallinnossa tulisi edistää ”hallinnon avoimuutta ja viestintää koskevien uudistusten toteuttamista niin, että vireillä olevista asioista saa tietoa lainsäädännön edellyttämällä tavalla”. Lisäksi viranomaisten tulee huolehtia siitä, että tieto kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksista on helposti saatavissa ja että asiointi hallinnossa on joustavaa. Kansalaispalautetta käytetään hyväksi hallinnon kehittämisessä ja verkkoviestintää sekä muuta vuorovaikutteista viestintää kehitetään osana valtionhallinnon viestintää. Myös julkishallinnon viestintän vaikuttavuutta ja merkitystä koskevaa tutkimusta tulee kehittää ja lisätä. (Valtioneuvosto 2003, 3.)

Hallitusohjelmassa todetaan, että julkishallinnon sähköistä asiointia on kehitettävä ”tieto- ja viestintäteknikan tarjoamista mahdollisuuksista käsin” (Valtiovarainministeriö 2001c, 7). Käyttäjien näkökulmasta katsottuna vaikuttaa huolestuttavalta, jos kehityksen suurimpana ohjaajana toimivat teknologiset innovaatiot eikä kansalaisten toiveet tarvittavista palveluista. Hyvän esimerkin tästä kehityssuunnasta antaa valtiovarainministeriön (2001c) selvityksessään mainittu sähköinen henkilökortti, jonka käyttö on lähestulkoon olematonta. Itse asiassa edes julkishallinnossa ei ole juurikaan mahdollisuuksia sähköisen henkilökortin käyttöön, koska palveluita on luotu hyvin vähän. Sähköisen henkilökor-

tin leviämistä haittaavat lisäksi kortin maksullisuus ja lukulaitteen suhteellisen korkea hinta tarjolla oleviin palveluihin nähden.

Kunnat toimivat erittäin tärkeässä roolissa kansalaisten totuttamisessa informaatioteknologia välitteiseen yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Vaikka Ridelin (2002, 34) mukaan kunnat ovat alkaneet käyttää informaatioteknologiaa hyödykseen "laitostuneista tarpeista lähtevin ehdoin", eikä luovasti uusia ja kansalaislähtöisiä palveluita luoden. Tästä huolimatta kuntien roolia informaatioteknologia välitteisen kansalaisvaikuttamisen kehittämisessä ei tule väheksyä. Kansalaiset ovat todennäköisesti motivoituneempia osallistumaan selkeästi hahmotettaviin, suoraan omaan elinympäristöön vaikuttaviin päätöksiin. Ongelmana on usein kuntien rajalliset resurssit investoida teledemokratiaan, sillä teledemokratia ei tuota kunnille suoranaista taloudellista hyötyä.

Teledemokratiapalveluiden kokeilut ovat huomattavasti helpompi toteuttaa pienessä mittakaavassa esimerkiksi juuri kuntatasolla ja teledemokratiakokeilut onkin tehty varsin pienessä mittakaavassa. Eräs esimerkki on Santa Monican julkinen elektroninen verkko (Public Electronic Network, PEN) 1980-luvun puolivälistä, jossa kaupunkilaiset ja viranomaiset pystyivät pitämään tietokoneuuvotteluita keskenään sekä lähettämään sähköpostia kaupungin virkamiehille. Santa Monican kokeilujen perusteella tehtiin yleistäviä päätelmiä teknologian positiivisista vaikutuksista demokraattiseen toimintakulttuuriin ja kriittisiä huomioita järjestelmän toimivuudesta on tullut julki vasta 1990-luvun lopulla. (Wilhelm 2000, 25.) Tulevaisuudessa suuri haaste onkin, kuinka toimivat paikallistason teledemokratiapalvelut pystytään siirtämään myös kansalliselle tasolle (Wilhelm 2000, 33-34). Teknologian vaikutukset kansalaisten ja päättäjien demokraattiseen toimintaan ja käyttäytymiseen ovat loppujen lopuksi hyvin epäselvällä pohjalla. Sokea luottamus teknologian demokratiaa tervehdyttävään vaikutukseen ei ole järkevää, vaan teknologiaan osana demokraattista toimintakulttuuria ja järjestelmää tulee suhtautua terveen kriittisesti.

### 3.3 Julkishallinnon teledemokraattiset verkkopalvelut

Julkishallinto on pyrkinyt aktiivisesti kehittämään kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia informaatioteknologiaa hyödyntäen. Valtiovarainministeriö asetti 1.1.1999 UUTIVA-hankkeen (Uusi tietotekniikka ja kansalaisten vaikutusmahdollisuudet), jonka tarkoituksena oli vahvistaa ja lisätä kansalaisten verkkovaihtamismahdollisuuksia julkishallinnossa sekä edistää kansalaisten julkishallintoa koskevaa tiedonsaantia (Valtiovarainministeriö 2001a, 4). Ministeriöiden, kuntien, KELA:n ja eduskunnan internet-sivut sekä kansalaisportaalit (<http://www.suomi.fi>, <http://www.otakantaa.fi>, <http://www.asiointiopas.fi>, <http://www.lomake.fi>) ovat käytetyimpiä julkishallinnon kansalaisille tarjoamista sähköisistä asiointipalveluista (Sisäasiainministeriö 2003). Mainitut kansalaisportaalit pyrkivät opastamaan kansalaisia kuinka osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon sekä yhteiskunnalliseen toimintaan tietoverkkojen kautta.

Suomessa aloitettiin julkishallinnon verkkopalvelut yhteen osoitteeseen kokoavan kansalaisportaalin valmistelu keväällä 2000. Suunnitelman taustalla oli silloinen julkishallinnon kansalaisille suunnattu tiedonhakupalvelu Kansalaisen käsikirja, josta haluttiin luoda kansallinen portaali julkishallinnon ja kansalaisen välille. Portaali nimettiin Suomi.fi-portaaliksi ja se toimii julkishallinnon keskeisenä kansalaisportaalina, jonne on kerätty aihepiireittäin luokiteltuja linkkejä tarjolla oleviin julkishallinnon verkkopalveluihin. Suomi.fi-portaalin tarkoitus on toimia yhden luukun periaatteella, jolloin kansalaiset voivat helposti löytää julkishallintoa koskevaa tietoa ja palveluita yhdestä internet-osoitteesta. (Valtiovarainministeriö 2001b.)

Otakantaa-portaali on kansalaisvaikuttamisen kannalta olennainen osa julkishallinnon verkkopalveluita. Otakantaa on kansalaisille avoin keskusteluportaali, jossa yksittäiset kansalaiset voivat keskustella ja esittää mielipiteitään kulloinkin keskustelun kohteena olevasta julkishallinnon kansalaisia koskettavasta

hankkeesta. Otakantaa-portaalin tavoitteena on tarjota kansalaisille mahdollisuus esittää palautetta ja mielipiteitä hankkeiden sekä aloitteiden valmisteluvaiheessa suoraan valmistelevalle virkamiehille online-keskusteluiden kautta (Otakantaa 2004).

Otakantaa-portaalin aiheet pohjautuvat todelliseen hankkeeseen ja keskustelun avaa hankkeen vastuuvirkamies tai hankkeessa merkittävässä roolissa oleva henkilö. Keskustelun avauksessa hankkeesta annetaan yleiskuva ja julkaistaan linkit hankkeeseen liittyviin materiaaleihin. Tämän jälkeen online-keskustelu on kansalaisille avoin ja siihen voi osallistua joko omalla nimellä tai nimimerkillä. Kansalainen voi myös lähettää täysin anonyymia palautetta halutessaan ja millä kielellä haluaa. Keskustelun aikaraja on ennalta määrätty ja se tuodaan julki keskustelunavauksessa. Erityistapauksissa aikarajaa ei ole ennalta määrätty, jolloin hankkeen aikataulun salliessa ja keskustelun käydessä vilkkaana on aikarajaa mahdollista siirtää. (Otakantaa 2004.)

Keskusteluista luodaan yhteenvedot, jotka ovat saatavilla portaalin online-arkistosta. Lisäksi yhteenveto liitetään keskustelun kohteena olleen hankkeen valmisteluasiakirjoihin. Tällä hetkellä portaali ei tarjoa mahdollisuutta tiedottaa keskustelun vaikutuksista hankkeen jatkovalmisteluun, mutta tulevaisuudessa tähän pyritään, mikäli se on mahdollista. Otakantaa-portaalissa järjestetään myös avoimia chat-keskusteluja päättäjien kanssa, jolloin kansalaiset voivat keskustella reaaliaikaisesti päättäjien kanssa ennalta määrätystä aiheesta. (Otakantaa 2004.)

Otakantaa-portaali tarjoaa mahdollisuuden vuorovaikutteiseen keskusteluun kansalaisten ja virkamiesten kesken. Tämän lisäksi kansalaiset voivat lähettää palautetta suoraan valmistelevalle virkamiehelle, hanketta tai aloitetta valmistelevalle ministeriön kirjaamoon tai tiedotusyksikköön sähköpostitse. Myös ministeriöiden internet-sivut tarjoavat mahdollisuuden lähettää palautetta ja kyselyjä

ministeriöille. Sähköpostitse ja internet-sivujen palaute ohjataan kirjaamisen jälkeen valmisteleville virkamiehille. (Oikeusministeriö 2002.)

Suomessa on jo vuosia kiinnitetty huomiota julkishallinnon ja päätöksenteon läpinäkyvyyden lisäämiseen informaatioteknologian avulla. Joitakin julkishallinnon tietokantoja on kansalaisten käytettävissä internetin kautta. Tällainen on esimerkiksi valtioneuvoston hankerekisteri HARE (<http://www.hare.vn.fi/>), joka toimii eduskunnan ja ministeriöiden lainsäädäntö-, kehittämis- ja valmisteluhankkeiden tietokantana. Kansalaisilla on mahdollista seurata HARE:n kautta valmistelun alla olevia hankkeita ja niiden etenemistä. HARE:sta on löydettävissä kulloinkin suurinta osaa valmistelussa olevia valtioneuvoston, ministeriöiden ja eduskunnan hankkeita ja asioita. Lisäksi HARE:sta saa selville valmisteluun osallistuvat henkilöt sekä heidän yhteystietonsa. Hankkeisiin liittyviä asiakirjoja on mahdollista hakea tekstihaulla tietokannoista. Useimmat asiakirjat on varustettu kattavilla metatietokentillä, jolloin niiden luokittelu ja löytäminen on mahdollista sekä kansalaiskäyttäjille että virkamiehille. Lisäksi kansalaiset voivat hakea hanketta valmistelevien virkamiesten yhteystietoja JULHA:sta (Julkishallinnon yhteyshakemisto), joka on Suomen kattavin ja ajan tasaisin sähköinen julkisen sektorin yhteystietohakemisto.

Teledemokratia ei kuitenkaan synny pelkästään internet-sivuista, joiden kautta on mahdollista lähettää palautetta jonnekin tai joilta voi löytää tietoja valmistelun alla olevista hankkeista. Suomessa on puhuttu teledemokratiasta jo joitakin vuosia, mutta varsinaiset käytännön toteutukset ovat jääneet suhteellisen vähäisiksi. Kuntien internetissä olevat palvelut ovat pääsääntöisesti olleet jo olemassa olevien palveluiden siirtämisestä verkkoon. Rinnakkainen virtuaalinen läsnäolo ei kuitenkaan luo automaattisesti uutta teledemokratiaa eikä teledemokratia synny vanhojen palveluiden siirtämisellä verkkoon. Useat valtionhallinnon palvelut ovat "sähköisiä ilmoitustauluja", jotka tarjoavat kansalaisille tietoa jo tehdyistä päätöksistä, mutta ei mahdollisuutta osallistua päätöksentekoprosessiin. Kansalaiset nähdään asiakkaisiksi ja toimintojen kehittämistä oh-

jaavat pääasiassa kustannustehokkuus sekä asioinnin nopeus ja helppous niin asiakkaiden kuin palveluntarjoajien kannalta.

Esimerkiksi Otakantaa-portaali ja Tampereen kaupungin paikallisfoorumi Mansetori (<http://mansetori.uta.fi>) ovat kuitenkin osoittaneet, että vuorovaikutteisia kansalaisvaikuttamisen palveluita on mahdollista toteuttaa. Otakantaa-portaali tarjoaa erittäin hyvän mahdollisuuden luoda pohja kansalaisia aktivoivalle julkishallinnon verkkopalvelulle, mutta samalla vaaditaan myös selkeää tiedottamista kansalaisille portaalin kansalaispalautteen vaikutuksista päätöksenteon eri vaiheissa. Teknologiavälitteisen kansalaisvaikuttamisen kannalta tarkasteltuna Otakantaa-portaali on varsinaisesti ainoa julkishallinnon verkkopalvelu, joka on tarkoitettu kansalaisille ja päättävälle virkamiehille avointa mielipiteiden ilmaisua ja vuorovaikutteista keskustelua varten.

### **3.4 Kansalaisten valmiudet teledemokratiaan**

Kansalaisten oma innostus osallistua päätöksentekoprosessiin ja julkishallinnon innostus ottaa kansalaiset osaksi päätöksentekoprosessia ovat teknologian käyttömahdollisuuksia tärkeämpää. Igbaria (1999, 69) väittää modernien yhteiskuntien kansalaisten olevan halukkaita muuttamaan hallittuna olemisen itsensä hallitsemiseen (kts. myös Barber 1984). Tällä Igbaria (1999, 69) viittaa kansalaisten kasvavaan kiinnostukseen ja halukkuuteen osallistua sekä saada enemmän valtaa ja kontrollia itseään koskettavissa poliittisissa ja yhteiskunnallisissa asioissa. Muutos on kuitenkin suurelta osin riippuvainen kansalaisten omasta aktiivisuudesta ja halukkuudesta rakenteiden sekä toimintatapojen muuttamiseen.

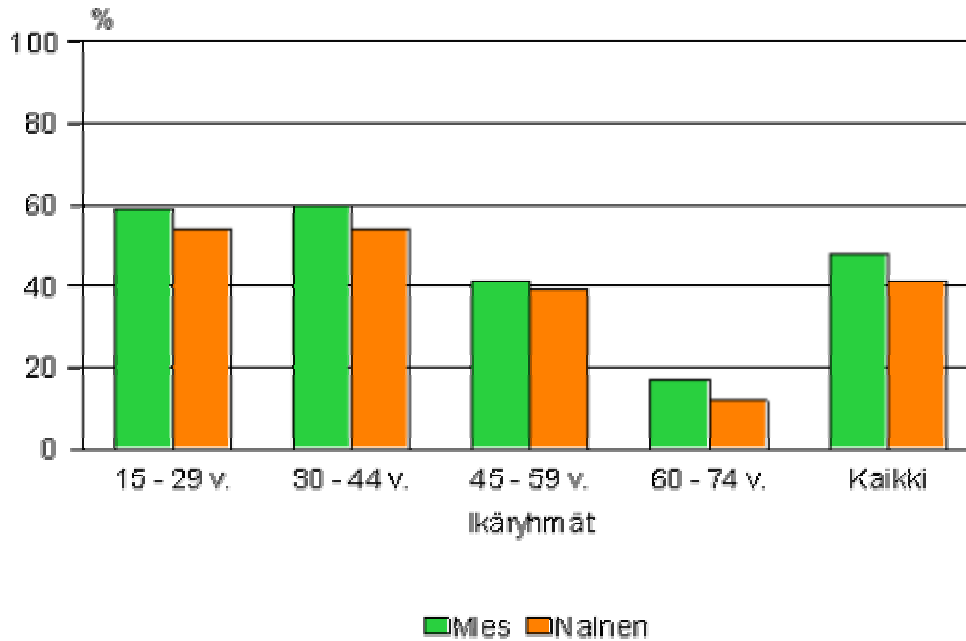
Igbarian (1999, 69) väite kansalaisten halukkuudesta saada enemmän valtaa itseään koskettavissa päätöksissä ei ole uusi, mutta informaatioteknologia on mahdollistanut keinoja tällaisen demokraattisen järjestelmän suuntaan. On kui-

tenkin utopistista ajatella, että kaikki kansalaiset osallistuisivat päätöksenteon suunnitteluun ja toteutukseen, sillä yhteiskunnallinen toiminta ei kiinnosta kaikkia. Äänestysaktiivisuuden laskun voi tulkita esimerkiksi kansalaisten väheneväksi kiinnostukseksi yhteiskunnallista ja poliittista toimintaa kohtaan, tuntemukseksi vaikutusmahdollisuuksien olemattomuudesta tai tyytyväisyydeksi nykyiseen järjestelmään. Informaatioteknologia luo kuitenkin paremman mahdollisuuden osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon niille kansalaisille, jotka sitä haluavat.

Teledemokratiaa on mahdotonta toteuttaa, jos kansalaisilla ei ole riittäviä taitoja ja mahdollisuuksia osallistua täysipainoisesti yhteiskunnalliseen toimintaan. Viherän (1999; 2000) mukaan perusedellytykset tieto(verkko)yhteiskunnalle ovat ensinnäkin kansalaisten pääsy verkkoon eli mahdollisuus käyttää esimerkiksi tietokoneita, internetiä ja matkapuhelimia. Toiseksi kansalaisilla tulee olla motivaatiota näiden mahdollisuuksien käyttämiseen. Kolmanneksi kansalaisten tulee omata riittävät kommunikointitaidot pystyäkseen tehokkaasti käyttämään hyödykseen informaatioteknologiaa ja sen luomia mahdollisuuksia. Anttiroikon (1998c) mukaan ”Tietoyhteiskunnan kansalaiselta vaaditaan todellista sivistystä. Häneltä vaaditaan kompetenssia, uudenlaista ’mediatekstien’ luku- ja kirjoitustaitoa. Hänen on osattava valita tiedon tulvasta se mikä on olennaista ja arvioitava tietojen oikeellisuutta. Hänen on jatkuvasti opittava oppimaan ja hiottava osaamisalueitaan.” Jos kansalaisilla ei ole tarvittavia taitoja ja motivaatiota informaatioteknologian hyödyntämiseen, tarjotut mahdollisuudet teledemokratian toteuttamiseen eivät ole todellisia.

Informaatioteknologisten innovaatioiden käyttömahdollisuudet ja -taidot ovat Suomessa maailman kärkeä. Monissa kotitalouksissa oli vuonna 2002 tietokone, joka on varustettu internet-yhteydellä (kuvio 2).

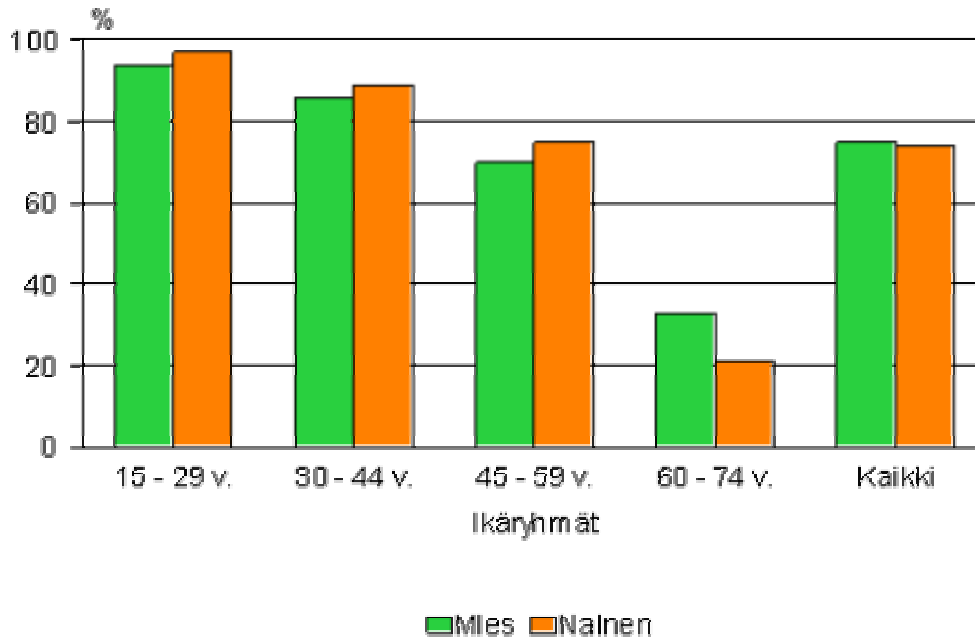




KUVIO 2. Internet-yhteys käytettävissä kotona sukupuolen ja iän mukaan (Tilastokeskus 2002).

Kuten kuviosta 2 voidaan huomata, 30-44 -vuotiaista lähes kahdella kolmesta kansalaisella oli vuonna 2002 internet-yhteys käytettävissä kotonaan. Vastavasti samaan aikaan yli 60-vuotiaista alle 20 % vastanneista oli internet-yhteys kotonaan. Teknologinen tasa-arvo ei tässä mielessä toteudu suomalaisessa tietoyhteiskunnassa. Koko väestön kohdalla noin joka toisessa kotitaloudessa on internet-yhteys.

Kuviosta 3 on havaittavissa hyvin selvästi, kuinka internetin käyttö jakaa kansalaisia eriasteisiin internetin käyttäjiin. Suomessa julkisia (esimerkiksi kirjastoissa) internet-päätteitä on lukuisasti, joten internetin käyttömahdollisuuksia on tarjolla. Kaikki kansalaiset eivät kuitenkaan käytä kirjastojen tai muiden julkistilojen internet-palveluita tai esimerkiksi eduskunnan infokioskia.



KUVIO 3. Käyttänyt internetiä jossain viimeisen kolmen kuukauden aikana sukupuolen ja iän mukaan (Tilastokeskus 2002).

Teledemokratiaan suhteutettuna kuviot 2 ja 3 ovat sekä huolestuttavia että lupaavia. Teknologia avaa uusia keinoja vaikuttaa yhteiskunnalliseen toimintaan ja päätöksentekoon, mutta siihen tarvitaan teknologian käyttömahdollisuuksia ja sen käytön osaamista. Kuvioista 3 ei käy ilmi kuinka usein kyselyyn vastanneet kansalaiset ovat käyttäneet internetiä viimeisen kolmen kuukauden aikana. Onhan mahdollista, että käyttökertoja on vain yksi, jolloin vuodessa olisi neljä käyttökertaa. Kansalaisten aktiivinen osallistuminen todennäköisesti vaatii enemmän kuin esimerkiksi neljä käyttökertaa internetissä. Lisäksi internetin käyttökerrat eivät kerro siitä, mitä internetissä on tehty.

Kuvioista 2 ja 3 on huomattavissa, että teknologia ja sen käyttömahdollisuudet tai -halukkuus ei jakaannu tasapainoisesti eri-ikäisten kansalaisten kesken. Informaatioteknologian kautta iäkkäämmillä ja esimerkiksi liikunta- ja näkörajoitteisilla kansalaisilla on mahdollisuus osallistua aktiivisesti yhteiskunnalliseen toimintaan kotoaan käsin, mutta iäkkäämmät kansalaiset käyttävät internetiä huomattavasti nuorempia vähemmän. Internet-yhteydellä varustetun tietoko-

neen käyttömahdollisuudet eivät kuitenkaan vielä takaa teledemokratiaa, ne vasta luovat mahdollisuuden vuorovaikutukseen julkishallinnon ja kansalaisten välillä. Teknologiavälitteiseen vaikuttamiseen vaaditaan aktiivista kansalaisuutta.

Kansalaisen tausta (esimerkiksi koulutus, työtilanne, sukupuoli, kansallisuus) vaikuttavat siihen, millaiset mahdollisuudet ja taidot sekä millainen motivaatio hänellä on käyttää informaatioteknologiaa (Wilhelm 2000, 58-62). Edellä esitetyistä kuvioista ja pohdinnoista huolimatta Suomessa kansalaisten mahdollisuudet käyttää informaatioteknologiaa ovat suhteellisen tasavertaiset verrattuna moneen muuhun länsieurooppalaiseen maahan. Tämän vuoksi Suomessa olisi mielestäni mahdollista tehdä hyvin pitkällekin vietyjä kokeiluja informaatioteknologian käytöstä kansalaisten osallistumisen lisääjänä yhteiskunnallisessa ja poliittisessa toiminnassa. Tällä hetkellä useimmat palvelut toimivat internetissä, mutta myös muiden mahdollisten medioiden käyttöä tulisi pohtia. Esimerkiksi matkapuhelinten ja digitaalisen television mahdollisuudet voivat tarjota uusia, kansalaisiakin innostavia keinoja osallistumiseen. Kansalaisten osallistumisen kannalta ensiarvoista on se, että osallistumiseen tarvittava laite on jo valmiiksi hankittu tai sen käyttö on mahdollista helposti esimerkiksi työpaikalla tai koulussa. Tietokoneen hankkiminen pelkästään demokraattisten kansalaisoikeuksien toteuttamiseksi informaatioteknologiavälitteisesti on harvalle kansalaiselle riittävä peruste suhteellisen kalliin hankinnan toteuttamiseen.

### **3.5 Kansalaiset teledemokraattisten verkkopalveluiden käyttäjinä**

Tämän päivän yhteiskunnassa internetin käyttö on kaikkien kansalaisten perusoikeus, ja julkisella hallinnolla on velvollisuus tarjota tämä mahdollisuus kaikille. Kansalaisilla on oltava suora ja vuorovaikutteinen pääsy tietoon, koulutukseen, viranomais-, terveydenhoito- ja kulttuuripalveluihin, viihteeseen, pankkipalveluihin ja paljon muuhun. (Euroopan komissio 2003, 4.)

Informaatioteknologia toimii välineenä kansalaisten osallistumisen sekä vuorovaikutuksen lisäämiseksi julkishallinnon päätöksenteossa. Informaatioteknologian välineellisyydestä huolimatta on kuitenkin syytä ottaa huomioon informaatioteknologian mukanaan tuoma voimakas muutos yhteiskunnallisessa ja poliittisessa toiminnassa. Kansalaisten tottuessa käyttämään sähköisiä asiointipalveluita, vaikuttamaan ja osallistumaan informaatioteknologian avulla sekä hakemaan tietoa julkishallintoa koskien, tulisi julkishallinnon pyrkiä tarjoamaan kansalaisille mahdollisimman toimivat informaatioteknologiavälitteiset palvelut. Uusien palvelujen kehittämisen lähtökohtana tulee olla kansalainen ja hänen toiveensa vaikuttamisen mahdollisuuksista, eikä virkamiesten luomat ehdotukset.

Julkishallinnossa puhutaan aloitteita tekevistä asiakkaista ja lähdetään siitä, että palveluita tulisi suunnitella nimenomaan asiakkaan tarpeista lähtien (Valtiovarainministeriö 2001c, 12). Kansalaisen ja asiakkaan rinnastaminen toimijoina osana demokraattista yhteiskuntaa on mielestäni harhaanjohtavaa. Lenk (1999, 89) toteaa, että tulevaisuudessa voidaan olettaa julkishallinnon verkkopalveluiden tarjoavan kansalaisille enemmän tietoa kuin heidän "asiakas-roolinsa" edellyttäisi. Tämä tarkoittaa sitä, että "asiakaskansalainen" saa juuri sen tiedon, mitä on hakemassa, mutta kansalaisen oikeus on saada tietoa koko hallinnon toiminnasta ja prosesseista sekä mahdollisuus osallistua vaikuttajana näihin prosesseihin. Jos kansalaiset nähdään informaatioteknologiavälitteisten julkishallinnon palveluiden suunnittelussa ainoastaan asiakkaina, on tällöin Ridelin (2002, 34) mukaan "kyse käyttäjädemokratiasta, jossa professionaalikoneisto 'tietää' etukäteen kuntalaisten tarpeet ja pyrkii vastaamaan niihin parhaaksi näkemällään tavalla".

Teknologiavälitteistä viestintää aktiivisesti käyttävät kansalaiset ovat ottaneet informaatioteknologian tehokkaasti käyttöön myös julkishallintoa koskevassa tiedonhankinnassa. Sisäasiainministeriön (2003) teettämässä selvityksessä tutkittiin julkishallinnon verkkopalveluiden käyttöä kansalaisten keskuudessa.

Selvityksen mukaan 62 % internetiä käyttäneistä vastaajista oli käynyt jollakin julkishallinnon www-sivulla viimeisen kolmen kuukauden aikana (Sisäasiainministeriö 2003). Suosituin palvelu oli oman kotikunnan www-sivut, joilla oli vierailut 33 % haastatelluista. Vastaavassa tutkimuksessa vuonna 2000 76 % internetiä käyttäneistä oli käynyt jollakin julkishallinnon www-sivulla ja 43 % mainitsi kotikunnan www-sivut (Sisäasiainministeriö 2000, 11). Tutkimuksen tulokset ovat mielenkiintoisia, sillä julkishallinnon verkkopalveluita käyttävien määrä on suhteellisesti laskenut. Kansalaisten internetin käyttö on lisääntynyt ja samalla julkishallinnon verkkopalveluiden kävijämäärät on todennäköisesti lukumääräisesti kasvanutkin, mutta hitaammin kuin internetiä käyttävien kokonaismäärä. Osaltaan tähän voi vaikuttaa internetin käytön viihdeluonteisuuden kasvu, mutta syitä voi etsiä myös verkkopalvelujen luonteesta, käytettävyydestä, löydettävyydestä ja kansalaisten yleisestä asenteesta julkishallinnon tarjoamia verkkopalveluja kohtaan. Suurin osa internetin käytöstä onkin viihdeluontoista, ei teledemokraattisten palveluiden käyttöä (Anttiroiko 1998c).

Julkishallinnon internet-palveluiden suurin ongelma on niiden vaikea löydettävyys. Esimerkiksi ministeriöiden internet-sivujen epäloogiset url-osoitteet (taulukko 3) olisivat erittäin helposti korjattavissa. Epämääräiset lyhenteet, jotka ovat tuttuja julkishallinnossa työskenteleville, eivät ole tuttuja kansalaisille (Valtiovarainministeriö 2001c, 19). Sisäasiainministeriön (2000, 13) tutkimuksessa todetaan julkishallinnon verkkopalveluiden löydettävyydestä, että ”vuonna 2001 42 % kaikista vastaajista mainitsee löytäneensä tarvitsemansa palvelut hakukoneen avulla”. Vuoden 2003 tutkimuksen (Sisäasiainministeriö 2003) mukaan hakukoneiden käyttö julkishallinnon verkkopalveluiden löytämisessä on kasvanut vuodesta 2002, mutta samalla kansalaiset myös muistavat osoitteet ulkoa tai ovat lisänneet palveluiden www-osoitteet internet-selaimensa suosikkeihin.

Loogisiin, ministeriöiden todellisiin nimiin perustuva nimeämiskäytäntö helpottaisi palveluiden löydettävyyttä. Esimerkiksi puolustusministeriön internet-

sivujen löytyminen url-osoitteesta [www.puolustusministerio.fi](http://www.puolustusministerio.fi) osoitteen [www.defmin.fi](http://www.defmin.fi) sijaan. Selkokielliset ministeriöiden url -osoitteet olisivat palveluiden helpomman löydettävyyden kannalta tärkeitä sekä lisäksi askel kohti käyttäjäystävällisempiä julkishallinnon sähköisiä verkkopalveluita. Valtiovarainministeriön (2001a, 5) asettaman UUTIVA-hankkeen loppuraportissa todetaankin aiheellisesti, että ”julkishallinnon tiedon löytymisen parantamiseksi tulisi rakentaa yhteinen, kansallinen julkishallinnon portaali: [suomi.fi](http://suomi.fi)”. Hankkeen jälkeen portaali myös rakennettiin.

TAULUKKO 3. Ministeriöiden internet-sivujen osoitteet 30.8.2004.

Internet-sivuston osoite	Ministeriö
<a href="http://www.valtioneuvosto.fi">www.valtioneuvosto.fi</a>	Valtioneuvosto
<a href="http://www.vnk.fi">www.vnk.fi</a>	Valtioneuvoston kanslia
<a href="http://formin.finland.fi">formin.finland.fi</a>	Ulkoasiainministeriö
<a href="http://www.om.fi">www.om.fi</a>	Oikeusministeriö
<a href="http://www.defmin.fi">www.defmin.fi</a>	Puolustusministeriö
<a href="http://www.vm.fi">www.vm.fi</a>	Valtiovarainministeriö
<a href="http://www.minedu.fi">www.minedu.fi</a>	Opetusministeriö
<a href="http://www.mmm.fi">www.mmm.fi</a>	Maa- ja metsätalousministeriö
<a href="http://www.mintc.fi">www.mintc.fi</a>	Liikenne- ja viestintäministeriö
<a href="http://www.intermin.fi">www.intermin.fi</a>	Sisäasiainministeriö
<a href="http://www.ktm.fi">www.ktm.fi</a>	Kauppa- ja teollisuusministeriö
<a href="http://www.stm.fi">www.stm.fi</a>	Sosiaali- ja terveysministeriö
<a href="http://www.mol.fi">www.mol.fi</a>	Työministeriö
<a href="http://www.ymparisto.fi/ym">www.ymparisto.fi/ym</a>	Ympäristöministeriö

Taulukosta 3 voidaan huomata, ministeriöiden internet-osoitteet eivät noudata yhdenmukaista logiikkaa. Osa osoitteista perustuu ministeriön suomenkieliseen lyhenteeseen, osa englanninkieliseen lyhenteeseen. Ministeriöiden internet-sivujen nimeämiskäytäntö vaikuttaa todennäköisesti tai ainakin osittain siihen,

että kansalaiset hakevat julkishallinnon verkkopalveluita internetin hakukoneilla. Useat kansalaiset olivat löytäneet julkishallinnon verkkopalvelun palvelut myös kokeilemalla, valtakunnallisten portaalien tai kotikunnan sivujen kautta (Sisäasiainministeriö 2000, 13).

Julkishallinnon verkkopalveluita käyttäneistä kansalaisista 84 % oli etsinyt sivuilta jotain julkishallintoon liittyvää tietoa. Sähköisiä asiointipalveluita oli käyttänyt onnistuneesti 24 % kaikista vastaajista. Käyttäjryhmistä korostuvat selkeimmin johtavassa asemassa olevat ja yrittäjät, joista 38 % oli käyttänyt sähköisiä asiointipalveluita. Lisäksi naisista, 25-34-vuotiaista, yli 100 000 asukkaan kaupungeissa asuvista ja yli viisi tuntia viikossa internetiä käyttävistä noin 30 % oli käyttänyt sähköisiä asiointipalveluita. (Sisäasiainministeriö 2003.)

Teledemokratian kannalta mielenkiintoista oli kansalaisten suhteellisen alhainen innostus mahdollisuuden asian vireillepanoon julkishallinnon päätöksenteossa internetin kautta. Vastanneista 28 % toivoi tätä mahdollisuutta, kun noin 48 % vastanneista tahtoi hoitaa asioiden vireillepanon kasvotusten virkailijoiden kannalta. Internetin kautta asioiden vireillepanoa toivoneista noin 44 % halusi hoitaa asioinnin verkkolomakkeiden avulla, noin 38 % sähköpostiasiointina ja vain noin 18 % vuorovaikutteisena asiointipalveluna. (Sisäasiainministeriö 2003.) Jos tutkimuksen tuloksia tarkastelee teledemokratian kannalta, voidaan todeta, että kansalaiset eivät ole vielä valmiita teledemokratiaan. Perinteiset asiointimuodot ovat institutionaalistuneet kansalaisten arjessa niin voimakkaasti, että uudet toimintamallit ja välineet aiheuttavat epäluuloa sekä haluttomuutta käyttää uusia palveluita. Tulevaisuudessa on todennäköistä, että kansalaisten halukkuus aktiivisempaan julkishallinnon verkkopalveluiden käyttöön tulee kasvamaan internetin ja sähköisen asioinnin arkipäiväistyessä sekä yleistyessä. Lisäksi palveluiden luotettavuus ja toimivuus ovat ratkaisevia tekijöitä kansalaisten omaksuessa tai hylätessä tarjolla olevia verkkopalveluita.

Kansalaisten kannalta olennaisen tärkeää olisi saada myös tietää heidän antaman palautteensa vaikutuksista käsiteltyihin asioihin ja hankkeisiin. Avoimeen päätöksentekoon kuuluu selkeä tiedottaminen päätösten taustoista ja myös siitä, onko kansalaispalautteella ollut vaikutusta päätöksen syntymiseen. Kansalaisille tulisi tuoda julki selkeästi myös perustelut miten päätökseen on tultu ja mitkä sidosryhmät ovat olleet vaikuttamassa päätöksenteon eri vaiheissa. Sähköposti ja internetsivujen palautelomakkeet mahdollistavat kansalaisille yksipuolisen mielipiteiden ilmaisun, mutta vuorovaikutteisen kansalaisvaikuttamisen kanavina ne eivät vielä ole toimivia.



## 4 TELEDEMOKRATIA LAINSÄÄDÄNTÖPROSESSISSA

Tässä luvussa tarkastelen suomalaista lainsäädäntöprosessia teledemokratian näkökulmasta. Keskeisinä tarkastelukohteina ovat kansalaisten vaikutusmahdollisuudet lainsäädäntöprosessissa ja kuinka näitä mahdollisuuksia tuetaan informaatioteknologian avulla. Lisäksi pohdin teledemokratian haasteita lainsäädäntöprosessissa. Luvun keskeisenä pohjana toimii Oikeusministeriö (2002) julkaisu Kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet Oikeusministeriön toiminnassa, jota tarkastelen informaatioteknologian mahdollistamien kansalaisvaikuttamisen keinojen pohjalta.

### 4.1 Kansalaisten vaikutusmahdollisuudet lainsäädäntöprosessissa

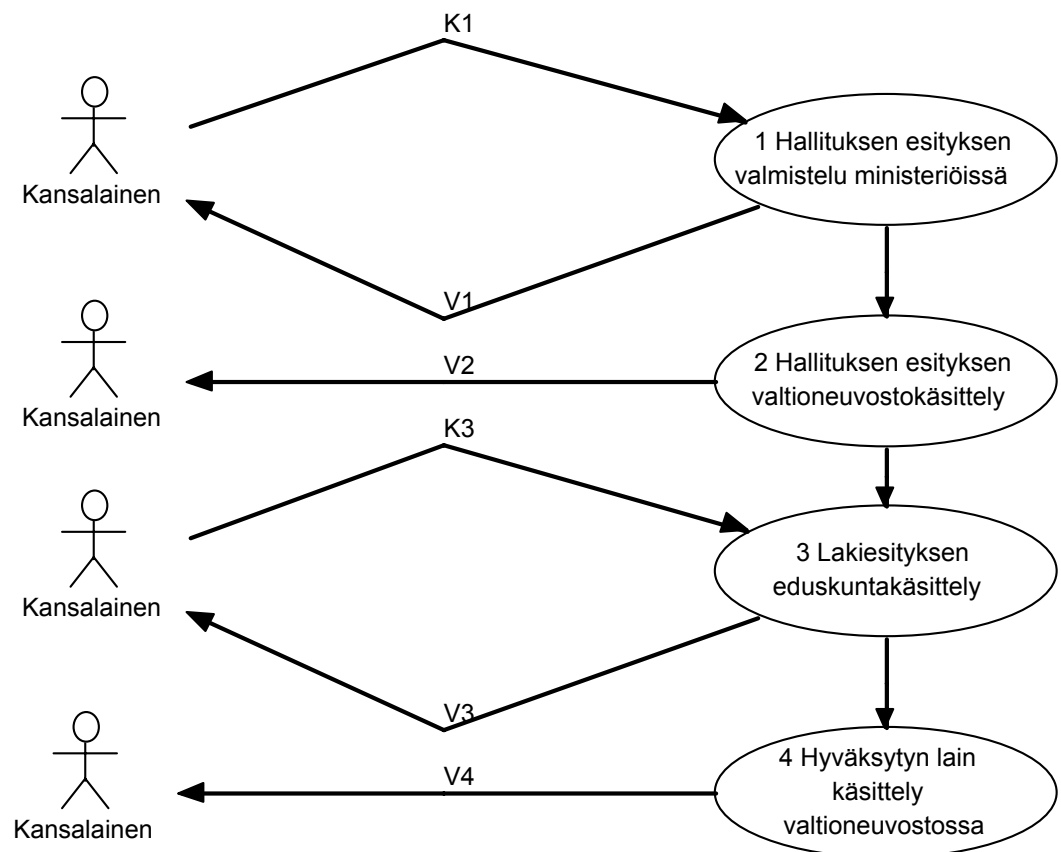
Lainsäädäntöprosessi toimii demokratian ytimessä luomalla kansalaisille yhteisiä sääntöjä (rajoituksia) ja ohjeita sekä asettamalla näiden rikkomisesta seuraavat rangaistukset. Kansalaisten osallistuminen lainsäädäntöprosessiin on tältä kannalta erittäin perusteltua. Nykyisin lainsäädäntöprosessi on erittäin monimutkainen ja pitkäkestoinen. Suomalainen lainsäädäntöprosessi tapahtuu suurelta osin kansalaisen ulottumattomissa (kts. luku 2.6). Kansalaisen todelliset vaikuttamismahdollisuudet lakialoitteen tekoa koskien ovat käytännössä kansanedustajien varassa. Oikeusministeriössä asetettiin keväällä 2002 työryhmä selvittämään kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia oikeusministeriön toiminnassa (Oikeusministeriö 2002, 2). Asetettu työryhmä oli osa valtioneuvoston vuonna 2001 asettamaa keskushallintohanketta, jonka yksi tavoite oli kansalaisten julkishallintoa kohtaan tuntemaan luottamuksen lisääminen (Oikeusministeriö 2002, 6). Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämisen taustalla on ollut esimerkiksi vuonna 1995 voimaan tullut perusoikeus uudistus. Uudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena oli lisätä kansalaisten perustuslaillisia oikeuksia osallistua heitä koskevien asioiden käsittelyssä paran-

tamalla kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Kansalaisten vaikutusmahdollisuudet ja viranomaisten halukkuus niiden lisäämiseen tai esille tuomiseen riippuvat myös valmisteltavasta hankkeesta sekä valmistelevalta ministeriöltä. Ympäristönsuojelulain valmistelussa keskeiseksi nousi kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ympäristöä koskevassa päätöksenteossa (Oikeusministeriö 2002, 14). Kansalaisten vähäisiä vaikutuskeinoja lainsäädäntöprosessissa voidaan perustella sillä, että lainsäädäntötyö vaatii erittäin laaja-alaista tietämystä kyseessä olevasta aihepiiristä sekä jo olemassa olevan lainsäädännön tuntemusta lakien välisten ristiriitojen välttämiseksi. Tämä ei kuitenkaan saisi olla esteenä kansalaisten kuulemiselle ja mahdollisuudelle olla osana valmisteluvaihetta konkreettista tietoa antavana tahona. Kansalaisten mahdollisuus vuorovaikutukselliseen palautteenantoon ja kansalaisten äänen kuuleminen valmistelun aikana parantavat lain valmistelun tasoa, tuovat konkreettista tietoa lain vaikutuksista sekä lisäävät kansalaisten luottamusta valmisteluprosessia kohtaan (Oikeusministeriö 2002, 9).

Kansalaiskuulemisen tarve ja laajuus vaihtelevat hankekohtaisesti; kaikissa lakialoitteissa ja hankkeissa kansalaiskuuleminen ei ole välttämätöntä, mikäli lain vaikutukset ovat vähäisiä tai eivät kosketa suoranaisesti kansalaisia (Oikeusministeriö 2002, 10). Kansalaisten asiantuntemus lakien vaikutuksesta jokapäiväiseen elämään on ensiarvoisen tärkeää lainvalmistelun kannalta, jotta lait olisivat mahdollisimman toimivia ja kansalaisten arkista toimintaa vähän haittaavia. Kansalaisten osallistumisen ja mielipiteiden ilmaisun välikappaleiksi ovat muodostuneet kansalaisjärjestöt sekä muut etujärjestöt valmisteluvaiheisiin kuuluvassa kuulemismenettelyssä, jonka tarkoituksena on selvittää eri vaihtoehtoja ja tarkempien tietojen hankkiminen lainvaikutuksista (Oikeusministeriö 2002, 15).

Suurin rooli kansalaisten näkökannoilla lakiesitystä koskien on juuri lainsäädäntöprosessin alkuvaiheessa, jossa linjataan esityksen laajuutta. Kuviossa 4 on kuvattu kansalaisen asemaa lainsäädäntöprosessissa. Kuten edellä todettiin,

kansalaisen vaikutusmahdollisuudet rajoittuvat lainvalmisteluprosessin alkuvaiheisiin ja prosessin lopussa kansanedustajien välityksellä lain hyväksymiseen. Kuvio 4 noudattaa RASKE2-projektin kuvaustapaa. Kansalainen on kuvattu "tikku-ukkona". Kansalaisella kuvaan myös kansalaisjärjestöjä, jotka edustavat useiden kansalaisten mielipidettä. Soikiot kuvaavat prosessin vaiheita. Soikion sisällä oleva teksti kertoo prosessin vaihenumeron ja nimen. Kansalaisen ja prosessivaiheen välillä on tietovirta, jota kuvataan yksisuuntaisella nuolella. Nuolen kärki ilmaisee tiedon kulkusuunnan. Tietovirta liittyy tiettyyn prosessin vaiheeseen ja tätä on kuvattu nuolen päällä olevalla numerolla. Tietovirran sisältöä on kuvattu nuolen päällä olevalla koodilla.



KUVIO 4. Kansalaisen vaikutusmahdollisuudet lainsäädäntöprosessissa.

Lainsäädäntöprosessin käynnistyessä hallituksen esityksen valmistelulla ministeriössä asiasta tiedotetaan kansalaisjärjestöille ja medialle, joilla on merkittävä rooli lakiesityksestä tiedottamisessa. Useimmissa tapauksissa hankkeen valmistelusta kerrotaan myös hanketta valmistelevan ministeriön internet-sivuilla sekä HARE:ssa. Tietovirtanuoli V1 kuvaa viranomaisilta tulevaa tietoa lakiesitystä koskien. Kansalaispalaute on kuvattu tietovirtanuolella K1. Kansalaisilla on mahdollisuus osallistua lakialoitteen valmisteluun esimerkiksi ottamalla yhteyttä suoraan valmistelevaan virkamieheen. Lisäksi valmisteluvaiheen kuuleminenmenettelyssä kansalaisjärjestöiltä pyydetään kommentteja lakiesityksestä ja tietyissä tapauksissa käytetään esimerkiksi Otakantaa-portaalia kansalaisten mielipiteiden kuulemiseksi.

Kansalaisilla ei ole mahdollisuutta osallistua hallituksen esityksen valtioneuvostokäsittelyyn. Tästä vaiheesta ja valtioneuvoston käsittelyssä tulleista muutoksista tiedotetaan valtioneuvoston internet-sivuilla. Tätä tietovirtaa kuvaa nuoli V2. Lakiesityksen saapuessa eduskuntakäsittelyyn asiasta tiedotetaan kansalaisjärjestöille ja medialle sekä eduskunnan internet-sivuilla. Tätä kuvataan tietovirtanuolella V3. Kansalaiset ja etujärjestöt voivat vaikuttaa lakiesityksen eduskuntakäsittelyyn välillisesti kansanedustajien kautta. Tätä kansalaisten vaikutusmahdollisuutta on kuvattu tietovirtanuolella K3. Hyväksytystä laista tiedotetaan samoin kuin aiemmissa vaiheissa. Tätä kuvataan tietovirtanuolella V4. Kansalaisten kannalta merkittävässä ja laajoissa tapauksissa tiedotus lain vaikutuksista on normaalia kattavampaa.

Kansalaisten vaikutusmahdollisuudet lainsäädäntöprosessissa riippuvat hyvin paljon valmistelevalta ministeriöstä ja lakiesityksen laajuudesta. Nykyisessä lainsäädäntöprosessissa ei ole vuorovaikutuksellista keskusteluyhteyttä kansalaisten ja julkishallinnon välillä. Tarkempia tietoja lainsäädäntöprosessin vaiheista ja niissä mukana olevista toimijoista sekä tuotettavista dokumenteista on löydettävissä Lehtisen, Salmisen ja Huhtasen (2004) RASKE2-projektin väliraportista "Tiedonhallinta suomalaisessa lainsäädäntöprosessissa".

## 4.2 Teledemokratian mahdollisuudet lainsäädäntöprosessissa

Lainsäädäntöprosessin kuvauksessa (luku 2.6) todettiin, että esivalmistelussa päätetään lakialoitteen keskeisimmistä peruslinjauksista. Usein tässä vaiheessa kansalaiset ja kansalaisjärjestöt eivät vielä kuulu prosessissa vaikuttaviin toimiin, vaan esivalmistelu tehdään virkamiestyönä. Julkishallinnossa olisi kuitenkin erinomaiset mahdollisuudet informaatioteknologian avulla saada kansalaisilta todellisuuteen ja aitoihin kokemuksiin perustuvaa tietoa lakien säätämistä varten, jos halua kansalaisten mielipiteiden ja kokemusten keräämiseen on.

Kansalaisten vaikutusmahdollisuudet lainsäädäntöprosessiin tietoverkkojen kautta ovat kuitenkin varsin vähäiset. Parhaiten suoraa teledemokratiaa voitaisiin Keskinen (1995, 10-22) mukaan käyttää aloitteiden teossa ja päätösten valmisteluvaiheessa, jolloin kansalaiset voisivat osallistua heitä koskevien päätösten tekoon jo ennen varsinaista päätöksentekoprosessia. Jos kansalaisten vaikutusmahdollisuudet rajataan koskemaan jo valmistelluista päätöksistä äänestämiseen, menetetään läpinäkyvän päätöksenteon tuomat hyödyt demokratian edistämiseksi ja kansalaisten tasavertaisuudelle. Lenk (1999, 88) on jakanut informaatioteknologian mahdollisuudet kansalaisten osallistumisen tehostamisessa päätöksentekoprosesseissa neljään osa-alueeseen:

1. tarjota tietoa kyseessä olevasta ongelmasta tai asiasta ja sen taustoista
2. tukea viestintäprosesseja mahdollistamalla ajasta ja paikasta riippumattoman viestinnän kansalaisten ja päätöksentekijöiden välillä
3. jäsentää keskusteluita tietoverkoissa
4. tukea päätöksentekoprosessia suoraan esimerkiksi elektronisen äänestämisen kautta.

Lenkin (1999, 88) esittämät osa-alueet noudattavat varsin tarkasti Dahlin (1989, 109-114; 1998, 37-38; myös luku 2.3) esittelemiä demokratian keskeisiä piirteitä. Jotta kansalaiset voisivat tehokkaasti osallistua päätöksentekoon, heillä täytyy olla tarvittavat tiedot päätettävästä asiasta järkevän mielipiteen muodostamiseksi. Osallistuakseen lainsäädäntöprosessiin kansalaisten tietää, millaisia lakialoitteita on vireillä ja miten he voivat kommentoida näitä aloitteita. Kansalaisilta ei voida odottaa laajaa tuntemusta olemassa olevasta lainsäädännöstä eikä lakialoitteen toimivuutta suhteessa tähän. Lain mahdollisten vaikutusten arvioijina kansalaiset ovat kuitenkin ensiarvoisen tärkeässä asemassa. Otakantaa-portaali on tällä hetkellä varsin toimiva ratkaisu laajemman kansalaispalautteen keräämiseen ja järjestämiseen. Internetissä olevat julkishallinnon hankerekisterit ja ministeriöiden internet-sivut antavat kansalaisille tiedot käynnissä olevista hankkeista. Ongelmana on näiden tietojen erittäin vaikea löydettävyys, joka helposti laskee kansalaisten osallistumisintoa.

Lainsäädäntöprosessia ja informaatioteknologiavälitteistä kansalaisvaikuttamista voidaan tarkastella myös suhteessa Savolaisen ja Anttiroikon (1999, 16; 1999, 34; kts. luku 2.3) demokratiataulukon ja Dahlin (1998, 37-38; 1989, 109-114; kts. luku 2.3) demokraattisen prosessin keskeisiin tekijöihin. Teledemokratia ei ole teknologiariippumatonta, vaan käytettävissä olevat teknologiset innovaatiot ohjaavat myös demokraattista kehitystä ja kansalaisten mahdollisuuksia osallistua aktiivisina toimijoina yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Lainsäädäntöprosessiin kansalaiset voivat osallistua lähinnä lähettämällä sähköpostia asiaa valmistelevalle virkamiehelle, kansanedustajille tai eturyhmien edustajille tai jos aiheesta on järjestetty keskustelu Otakantaa-portaalissa, osallistumalla keskusteluun. Käytettävissä olevat ja käytettävät teknologiset ratkaisut ohjaavat myös kansalaisten mahdollisuuksia osallistua lainsäädäntöprosessiin. Internetin kautta on mahdollista suorittaa paikasta riippumattomia kuulemistilaisuuksia.

Lainsäädäntöprosessin esivalmistelussa kansalaispalautteen avulla on mahdollista saada selville voimassa olevan lain epäkohdat yksittäisten kansalaisten osalta. Esivalmistelussa osallistuvan demokratian mahdollisuudet tukevat parhaiten niin kansalaisten osallistumista kuin demokraattisen lainsäädäntöprosessin toimintaa. Varsinaisessa valmistelussa, jossa vaaditaan laajaa tietämystä niin päätettävästä asiasta kuin jo olemassa olevasta muusta lainsäädännöstä, eturyhmien osallistuminen on perusteltua. Valmisteluvaiheeseen kuuluva kuulemismenettely toteuttaa eturyhmädemokratiaa. Lakiesityksen käsittely valiokunnissa ja eduskunnassa toteuttaa perinteistä edustuksellista demokratiaa, joskin kansalaisilla on mahdollisuus ottaa yhteyttä suoraan kansanedustajiin ja pyrkiä tätä kautta vaikuttamaan päätöksentekoon. Suoran demokratian, jonka kantavana ajatuksena on kansanäänestys, mahdollisuudet osana lainsäädäntöprosessia ovat mielestäni suhteellisen vähäiset. Lakiehdotuksen asettaminen kansanäänestyksellä vahvistettavaksi tekisi koko lainsäädäntöprosessin erittäin epäselväksi ja epävarmaksi.

Lainsäädäntöprosessin luonteesta johtuen yksittäisen kansalaisen vaikutusmahdollisuudet lainsäädäntöprosessissa ovat varsin vähäiset. Kansalaisjärjestöt ja muut eturyhmät toimivat kansalaisten mielipiteiden suurimpina ilmaisijoina, mutta kaikki kansalaiset eivät kuulu mihinkään kansalaisjärjestöön tai eturyhmään. Lisäksi kollektiiviset mielipiteet hukuttavat yksittäiset ajatukset helposti ”yhteisen edun nimissä” alleen. Eturyhmä- ja osallistuvan demokratian yhdistäminen osaksi edustuksellista demokratiaa lainsäädäntöprosessissa on kuitenkin toimiva ratkaisu, sillä usein näin saadaan eri alojen asiantuntijoilta kattava katsaus lain vaikutuksiin ja mahdollisiin epäkohtiin ja saatu palaute on mahdollista käsitellä tehokkaasti.

Tiedonhaku julkishallinnon tarjoamista tietokannoista on tärkeässä asemassa tarkasteltaessa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia lainsäädäntöprosessiin liittyen. Pystyäkseen tehokkaasti osallistumaan kansalaisen on tiedettävä, mikä hanke on kyseessä, ketkä ovat hankkeen keskeiset valmistelijat, missä vaiheessa

hanke on ja mitä tausta tietoa siitä on saatavilla. Kansalaisten kannalta ongelmaksi saattaa muodostua oikeiden asiansanojen ja sanamuotojen löytäminen, jos tarkkaa tietoa haun asiansanasta ei ole. Teledemokratiaa lainsäädäntöprosessissa on mahdollista toteuttaa, mutta tämä vaatii ymmärrystä informaatioteknologian mahdollisuuksista, demokraattisen prosessin luonteesta sekä kansalaisten asenteista informaatioteknologista kansalaisvaikuttamista kohtaan.

### **4.3 Teledemokratian haasteet lainsäädäntöprosessissa**

Informaatioteknologian käytön lisääminen ja palveluiden siirtäminen teknologiavälitteiseksi tuo mukanaan myös ongelmia. Teledemokratia pyrkii yhdistämään nykyaikaisimman teknologian satoja vuosia vanhaan poliittisen demokratian järjestelmään ja on luonnollista, että yhdistämisestä syntyy myös ongelmia (Becker & Slaton 2000, 1). Demokratian toimintaympäristön nopea muutos informaatioteknologiaan vahvasti pohjautuvaksi tietoyhteiskunnaksi on asettanut paineita myös demokratiaprojektille. Demokraattinen toiminta ei voi olla täysin teknologian pois sulkevaa, toisaalta se ei voi olla täysin teknologiasta riippuvaistakaan. Demokraattisten prosessien muutos ei kuitenkaan tapahdu samassa tahdissa teknologisen kehityksen kanssa.

Teknologian mukanaan tuomia ongelmia on mahdollista ratkaista tiettyyn pisteeseen asti kehittämällä teknologiaa ja teledemokratiaa tarpeelliseen suuntaan. Lopulta on ratkaistava vaikein eli kansalaisten mukaan saamisen ongelma. Kaikkien kansalaisten osallistuminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon on täydellistä optimismia ja sen toteutuminen on erittäin epätodennäköistä. Wilhelm (2000, 21) mukaan useat tutkijat näkevät teknologian tasa-arvoistavana tekijänä sen sijaan, että huomaisivat sen vahvistavan lähinnä sosioekonomisessa hierarkiassa korkealla olevien sekä resurssirikkaiden kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Esimerkiksi Saksassa kansalaisille annettiin mahdollisuus kommentoida lakiehdotuksia ja



-luonnoksia internetissä. Kokeilun tulokset olivat mielenkiintoisia. Kommentteja lakiehdotuksista saatiin, mutta suurin osa kommentoijista oli nuoria, koulutettuja miehiä. (Lenk 1999, 91.) Informaatioteknologian yhdistäminen demokraattiseen toimintaan ja kansalaisten tasaveroisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen informaatioteknologian avulla vaatii huolellista suunnittelua ja mahdollisten vaikutusten tarkkaa tutkimista. Teledemokratia pahimmillaan voikin johtaa teknologiseksi luokkayhteiskunnaksi, jossa teknologian käyttötaito ja mahdollisuudet luovat eliitin, joka päättää koko yhteiskuntaa koskevista asioista.

Lainsäädäntöprosessin luonne demokraattisen yhteiskuntajärjestelmän keskeisenä osana ja kaikkia yhteiskunnan jäseniä koskettava normistona tuo esiin korostetusti informaatioteknologiavälitteisen kansalaisvaikuttamisen ongelmat. Kuten jo aikaisemmin on käynyt ilmi, informaatioteknologia mahdollistaa hyvin kansalaispalautteen saamisen hyvin suurelta määrältä kansalaisia. On kuitenkin todennäköistä, että kaikki kansalaiset eivät osallistuisi yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, vaikka heille sen toteuttamiseen luotaisiin helppo mahdollisuus. Tällöin ongelmaksi nousee, kuinka osallistuva joukko saadaan vastamaan yhteiskunnan ikä-, sukupuoli-, ammatti- ja koulutusrakennetta. Jos kaikki kansalaiset eivät osallistu yhteiskunnalliseen keskusteluun ja palautteenantoon valmisteltavista päätöksistä, tulisi ainakin varmistaa että osallistujien jakautuminen ikä-, sukupuoli-, ammatti- ja koulutusrakenteisiin vastaa mahdollisimman tarkoin kaikkien kansalaisten jakautumista eri taustoihin.

Informaatioteknologian mahdollistama viestien ja informaation valtaisa tallennuskapasiteetti, nopeus ja myös tuhoaminen voi kääntyä myös teledemokratiakehitystä vastaan. Jatkuvasti laajentuvissa keskusteluryhmissä ja "tiedonmarkkinapaikoilla", joissa kansalaiset voivat jakaa ideoitaan on helppo kadottaa jatkuva ja rakentava demokraattinen keskustelu. (Wilhelm 2000, 4-5.) Koska kansalaisten päätökset eivät perustu aina rationaalisuuteen, vaan paljolti emootioihin ja mielikuviin (Keskinen 2004), on teknologian ja demokratian tehokas

yhdistäminen kansalaisiakin miellyttävällä tavalla erittäin haastava tehtävä. Dahl (1998, 106-107) pohtii osallistuvan demokratian mahdollisuuksia toimia, kun osallistujien joukko on suuri ja kaikilla osallistujilla on tasavertaiset mahdollisuudet tuoda mielipiteensä julki. Kun osallistujia on 10 000 ja jokaisella osallistujalla on 10 minuuttia aikaa mielipiteensä ilmaisemiselle kuluu tähän 208 kahdeksantuntista työpäivää ja lisäksi mielipiteiden pohjalta tapahtuvan keskustelun vaatima aika. Informaatioteknologia helpottaa tätä ongelmaa, mutta vain osittain. Kansalaiset voivat ilmaista mielipiteensä lähestulkoon samanaikaisesti, fyysistä kokoontumispaikkaa ei tarvita ja kommentit ovat kirjallisina, joten niihin on helppo syventyä myöhemmin uudelleen. Ongelmaksi tulee mielipiteisiin perehtyminen. Jos kansalaisille mahdollistetaan tuoda julki mielipiteensä, se ei takaa että näitä mielipiteitä huomioitaisiin millään tavalla. Esimerkiksi 10 000 osallistujan kommenttien läpikäyminen vaatisi huomattavan suuren työpanoksen siitä huolimatta, että palaute olisi etukäteen luokiteltu koneellisesti.

Teknologia mahdollistaa siis myös sen, että virkamiehet ja päättäjät saavat kansalaispalautetta enemmän kuin pystyvät käsittelemään. Palautteen luokittelu ja selkeä jäsentely aihepiirien mukaan on kuitenkin mahdollista. Tällöin on kuitenkin mahdollista se, että kansalaispalaute rajataan hyvin tarkasti, jolloin palautteen määrä jää hyvin pieneksi ja samalla myös siitä mahdollisesti saatava kansalaisten asiantuntemus päätettävää asiaa koskien. Palautteen analysointimenetelmien kehittäminen on kuitenkin erittäin haastava tehtävä. Kirjoitukset voivat olla esimerkiksi puhekielisesti kirjoitettuja, sisältää täysin asiattomia kommentteja tai liittyä toiseen keskustelun aiheeseen. Otakantaa-portaalissa 27.3.-25.6.2003 välisenä aikana käydyn keskustelun puheenvuoroissa verkkopalveluiden laadusta pohdittiin varsinaisen keskusteluaiheen lisäksi esimerkiksi opiskelijoiden ikää, valtion velanottoa, Irakin sotaa sekä Suomen tukea Kurdistanin itsenäistymiselle (Otakantaa 2004).

Osa ongelmista, kuten asiattomien kommenttien karsiminen, on mahdollista ratkaista osittain käyttämällä olemassa olevia sovelluksia. Erään vaihtoehdon tarjoavat esimerkiksi sähköpostiohjelmissa käytettävät roskapostisuodattimet, jotka poistavat määrättyjä sanoja sisältävät viestit ja estävät niiden lähetyksen eteenpäin. Kansalaispalautteen käsittelyn toteuttamiseksi on vertailtava ja tarkasteltava erilaisia palautteen käsittelymenetelmiä.

Suuresta osallistumisasteesta seuraa myös muita ongelmia. Mitä enemmän osallistujia, sitä enemmän vaaditaan aikaa, että kaikki saavat mahdollisuuden kertoa mielipiteensä. Nykyisin informaatioteknologia mahdollistaa kuitenkin sen, että kansalaiset voivat tuoda mielipiteensä julki tietoverkkojen julkisilla poliittisilla foorumeilla aika ja paikka riippumattomasti. Osallistujien käyttämä aika ei siis ole enää suurin ongelma. Kansalaisilta saatavan tiedon määrän kasvu ja sen prosessointiin sen sijaan on. Keskustelupalstat ja esimerkiksi Otakantaa-portaali mahdollistaa myös sen, että yksi kansalainen esiintyy keskustelussa usealla eri nimimerkillä saaden näin enemmän näkyvyyttä omille ideoilleen. Henkilöllisyyden varmistaminen keskustelupalstoilla laskisi hyvin todennäköisesti entisestään kansalaisten intoa osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun.

Internetin keskusteluryhmät, joissa käsitellään esimerkiksi yhteiskunnallisia asioita ja hankkeita ovat mielestäni hieman hankalia kansalaisten osallistumisen lisäämisen kannalta. Viralliset, kuten Otakantaa-portaali, josta tieto siirtyy suoraan viranomaisille ja päätöksentekijöille, mahdollistavat kansalaisten osallistumisen. Topsisin, Horrocksin ja Hoffin (2000, 184; kts luku 2.3) esittämät maantieteellisesti syntyneet (esimerkiksi puolueiden internet-sivuilla olevat keskustelupalstat) tai maantieteellisesti riippumattomat (jonkin globaalin liikkeen, esimerkiksi Greenpeace, internet-sivuilla olevat keskustelupalstat) voivat luoda osallistujille tunteen vaikuttamisesta yhteisiin asioihin. Näiden keskustelupalstattojen, jotka eivät ole julkishallinnon hallinnassa, keskustelut jäävät useimmiten vain palveluntarjoajan keskusteluarkistoon. Pirstaloitumista tapahtuu myös kansalaisten mielipiteiden esiintymisessä, samalla kun kansalaiset muodostavat

uusia verkkoyhteisöjä (Tops, Horrocks & Hoff 2000, 184), joiden vaikutusvalta yhteiskunnallisiin asioihin on vielä epäselvää.

Jos kansalaiset mieltävät julkishallinnon valvovaksi elimeksi, rakentavan keskusteluyhteyden luominen kansalaisten ja julkishallinnon välille on hankalaa. Tärkeää on miettiä, missä määrin kansalaisten mukaan ottaminen lainsäädäntöprosessin eri vaiheissa on mahdollista ja järkevää. Savolainen & Anttiroiko (1999, 28) kiteyttävät teledemokratian keskeisimmäksi haasteeksi sen, kuinka informaatioteknologian avulla luodaan edellytykset kansalaisten demokraattiselle toiminnalle kasvattamatta päätöksenteon taakkaa kohtuuttomaksi. Päätäjien ja teledemokratiaa eteenpäin vievien henkilöiden sekä instituutioiden on pohdittava ja selvitettävä kuinka paljon kansalaiset oikeastaan ovat halukkaita uhraamaan aikaansa demokratian toteuttamiseksi ja sen edistämiseksi. Internetin keskustelupalstoilla aikaansa viettäviä käyttäjiä tuskin voi sanoa täysin edustavaksi otokseksi kansalaisista, jolloin teledemokratia ei lisää demokratiaa vaan ennemminkin vähentää sitä siirtämällä päätöksenteon ja vaikuttamisen pienemmän piirin mahdollisuudeksi tai tehtäväksi. (Savolainen & Anttiroiko 1999, 28-29.)

Nopea, teknologiavälitteinen viestintä sekä vuorovaikutuksellisuus voivat luoda illuusion myös demokraattisen päätöksenteon nopeutumisesta teknologian yleistyessä julkishallinnossa. Demokraattinen päätöksentekoprosessi on hidas, mutta kansalaiset voivat olettaa teknologiavälitteisen vaikuttamisen tuloksien näkyvän nopeasti arkielämässään. Demokraattisen prosessin hitaudella on kuitenkin etunsa, sillä tällöin päätöksentekoon osallistujilla on aikaa perehtyä päätettävään asiaan ja sen taustoihin. Lisäksi niillä, joita päätös koskee, on enemmän aikaa sopeutua muutokseen. Teknologia voi jopa hidastaa demokraattista päätöksentekoprosessia, sillä nykyisin on mahdollista hankkia ja saada entistä enemmän taustatietoa sekä ottaa enemmän eri sidosryhmiä mukaan päätöksentekoon. Samalla tulisi pystyä sopeuttamaan demokraattiset prosessi lähemmäs

suoran demokratian käytänteitä, ottaa huomioon uudet teknologiset innovaatiot ja pyrkii ennakoimaan toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia.

Teledemokraattisia palveluja luotaessa ja laadittaessa on otettava huomioon eri käyttäjäryhmät sekä heidän mahdolliset erikoisvaatimuksensa, erilaiset tekniset seikat (käyttöjärjestelmät, selaimet ja selainten eri versiot, verkkoalustat, tietoturva) ja niiden erilaiset yhdistelmät. On erittäin vaativa tehtävä luoda käyttäjien tarpeet ja taidot huomioon ottavia teledemokratiapalveluita, joiden kautta kansalainen eli käyttäjä voi ottaa osaa aktiivisesti yhteiskunnallisena toimijana. Keskittyminen liiaksi teknologiaan johtaa helposti teknologiseen determinismiin, jossa teknologian oletetaan määräävään käyttäytymistä ja ihmisten on alistuttava tähän teknologian määräämään kehityssuuntaan (Hoff 2000, 13). Informaatioteknologia ei kuitenkaan saa kaikkia kansalaisia osallistumaan, mutta se antaa mahdollisuuden lisätä osallistuvien kansalaisten määrää sekä vaikuttamisen keinoja ja tätä kautta vahvistaa demokraattista järjestelmää.

Kansalaisten perusoikeudet ja yksityisyyden suoja eivät välttämättä toteudu teknologiavälitteisessä viestinnässä tai kansalaisvaikuttamisessa. Tietoverkoissa asioidessa jokaisesta tapahtumasta jää merkintä joko palveluntarjoajan tai verkko-operaattorin tiedostoihin, jonka perusteella käyttäjä on mahdollista tunnistaa. Verkköäänestämisessä tämä aiheuttaa ongelmia esimerkiksi äänestyssalaisuudelle. Viranomaiset voivat tarkkailla myös esimerkiksi sitä, ketkä käyttävät kansalaisportaaleja.

Julkishallinnon verkkopalveluille tulisi luoda myös selkeästi standardoitu malli, jossa huomioitaisiin myös demokratian perusperiaatteita. Mallin perusteella olisi mahdollista paremmin arvioida eri palveluiden vaikutusta ja merkitystä demokratialle ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksille. Tällaisen mallin luominen on erittäin haastavaa, mutta kansalaisen osallistumisen mahdollisuuksien kartoittamisen ja kehittämisen kannalta se auttaisi uusien ja entistä demokraattisimpien palveluiden luomista. Kansalaisen kannalta mahdollisim-

man standardoidut ratkaisut toimintalogiikassa ovat palveluiden käyttöä helpottavia tekijöitä. Kansalaisten aktiivinen kuunteleminen järjestelmien suunnittelussa ja eritoten järjestelmien ja vaikutusmahdollisuuksien olemassa olosta onkin ensiarvoisen tärkeää. Kansalaisten aktivoiminen ja aktiivinen osallistuminen on todennäköisempää, jos he voivat toteuttaa osallistumistaan helposti hallittavilla ja heitä miellyttävillä työkaluilla. Kansalaisten aktivoiminen ei kuitenkaan riitä, jos julkishallinnon toimintaprosessit eivät mahdollista kansalaisten osallistumista.

Järjestelmien ja toimintatapojen suunnittelu sekä toteutus ovatkin teledemokratian suuria ongelmia. Käyttäjälähtöiset ongelmat ovat kuitenkin vaikeimmin ratkaistavia, sillä käyttäjien erilaisiin toimintatapoihin ja toiveisiin on mahdollonta löytää kaikkia tyydyttäviä ratkaisuja. Jos teledemokratiajärjestelmien kehittäjät lähtevät rakentamaan informaatioteknologiaan pohjautuvaa teledemokraattista systeemiä pelkästään teknologioista käsin, ajaudutaan helposti tilanteeseen, jossa on hieno järjestelmä, jota kukaan ei halua tai osaa käyttää. Esimerkiksi elektroninen äänestämisen, joka perustuisi sähköiseen henkilökorttiin, on periaatteessa toimiva. Äänestyksen edellytyksenä on kuitenkin tietokone, maksullinen henkilökortti, kortin lukulaite ja internet-yhteys. Kyseisiin laitteisiin investoiminen on varsin kallista ja harva kansalainen on hankkinut edes sähköistä henkilökorttia toimivien ja hyödyllisten sovellusten puuttuessa.

Usein teledemokratiasta puhuttaessa ongelmat kansalaisten yleiseen osallistumiseen päätöksentekoon nähdäänkin lähinnä puutteellisissa teknologioissa, eikä kansalaisten motivaatiossa osallistua. Teledemokratiatutkimuksissa nousee ajoittain esiin myös vaatimus paluusta suoraan demokratiaan elektronisen kansanäänestyksen kautta, jolloin jokainen saisi vaikuttaa julkisiin päätöksiin juuri sillä omalla äänellä, eikä (kansan)edustajansa kautta. Perimmäisiä ongelmakohdita tällaisessa järjestelmässä on kuitenkin useita. Esimerkiksi kuinka paljon kansalaisia kiinnostaa ottaa vastuuta päätöksenteosta, hankkia tarvittava tieto oi-

keiden päätösten tekemiseksi ja kuka lopulta päättää mitä asioita otetaan käsittelyyn.

Kansalaisten ottaminen mukaan lainsäädäntöprosessiin vaatii teknologian tehokkaan käytön lisäksi asennemuutosta julkishallinnon rakenteissa. Kansalaisten aktiivinen kuuleminen todellisissa päätöksentekotilanteissa toimintaohjelmien sijaan lisää demokratian uskottavuutta myös kansalaisten mielissä. Teknologiavälitteinen kansalaisten osallistuminen on jo mahdollista teknologiakin osalta.

Ongelmana on kasvavan tietomäärän, kuten kansalaispalautteen sekä keskusteluryhmien hallinta ja tehokas läpikäyminen viranomaistasolla. Palautteen saaminen ilman, että sitä analysoidaan ja otetaan vakavasti myös päätöksenteon ylimmillä asteilla, ei edistä demokratiaa, julkishallinnon läpinäkyvyyttä eikä kansalaisten intoa osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Lisäksi palveluiden suunnittelijoiden on hankittava monipuolisesti tietoa kansalaisten käyttäytymisestä verkoissa ja verkkokeskusteluissa sekä kuinka tehokkaaksi vaikutuskanavaksi kansalaiset kokevat teknologiavälitteisin osallistumisen. Teknologiavälitteinen kansalaisvaikuttaminen voi lisätä joidenkin kansalaisten motivaatiota osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, mutta yleisesti teknologia ei ratkaise motivaatiosta johtuvaa kansalaisten osallistumattomuutta.

#### **4.4 Teledemokratian tulevaisuus osana lainsäädäntöprosessia**

Informaatioteknologian avulla on mahdollista tarjota tietoa päätöksenteosta kansalaisille, saada kansalaisilta tietoa ja palautetta, organisoida ja jäsentää tätä tietoa päätöksentekijöiden ja kansalaisten hyödynnettäväksi. Tällä hetkellä käytävissä olevat teknologiat mahdollistavat jo hyvin monipuolisen ja vuorovaikutteisen viestinnän julkishallinnon ja kansalaisten välillä. Internet on keskeinen tekijä ja välittäjä tässä viestintäprosessissa, mutta internetin tulevaisuuden

uhkakuvista johtuen myös muita viestintäkanavia tulisi kehittää. Tulevaisuudessa on lisäksi otettava huomioon entistä enemmän lainsäädännön asettamat rajoitukset teledemokraattisten palveluiden suunnittelussa. Esimerkiksi yksityisyyden suoja ja kansalaisten perusoikeudet kansalaisia koskevissa tietojen keräämisessä ja varastoinnissa tulevat nousemaan ongelmiksi informaatioteknologian käytön lisääntyessä demokraattisessa toiminnassa.

Verkkopalvelujen luominen ei sinällään muuta poliittista toimintaa läpinäkyvämmäksi. Eikä informaatioteknologia ei itsessään poista edustuksellisen demokratian ongelmia, jos taustalla toimivat instituutiot ja prosessit pysyvät muuttumattomina. On mahdollista, että parhaillaankin käynnissä oleva erittäin voimakas ja laajamittainen yhteiskunnallinen ja teknologinen muutos luo edellytyksiä uudistaa ja muokata instituutioita, toimijoita ja käytänteitä, jos näin halutaan (Hague & Loader 1999, 4). Kansalaisten odotukset informaatioteknologian mahdollisuuksista demokratian tehostajana sekä vahvistajana ovat varsin kaukana todellisuudesta ja todellisista mahdollisuuksista (Savolainen & Anttiroiko 1999, 8). Tämä voi aiheuttaa suuriakin näkemuseroja kansalaisten ja julkishallinnon edustajien välille siitä, mihin suuntaan ja millaiseksi teledemokratian tulisi kehittyä.

Hoffin, Horrocksin ja Topsin (2000, 1) mukaan informaatioteknologialla on merkittävä rooli poliittisten järjestelmien uudelleen määrittelyssä ja jäsentämisessä, mutta monet kansalaiset, poliitikot tai tutkijat eivät ole tiedostaneet tarpeeksi hyvin tätä roolia. Informaatioteknologian rooli demokraattisten prosessien uudelleen määrittelemisessä ja jäsentämisessä on erittäin vaikeasti hahmotettava ongelma. Informaatioteknologiaa ei tulisi irrottaa erilleen demokratian muutoksen tarkastelussa. Informaatioteknologia tarjoamat mahdollisuudet tulisi nähdä luonnollisena, mutta ei ohjaavana, muutoksena toimintaympäristösämme.



Teknologia tarjoaa esimerkiksi uusia vaihtoehtoja tietyille kansalaisille kuten liikuntarajoitteiset, syrjäseuduilla asuvat sekä vanhukset osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon entistä paremmin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kaikki demokraattinen toiminta kansalaisen ja päätöksentekijöiden välillä tulisi hoitaa teknologiavälitteisesti. Lisäksi on pohdittava sitä kuinka taata kansalaisille yhtäläiset mahdollisuudet osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja päätöksentekoon informaatioteknologian avulla. Kansalaisten osallistumisen siirtäminen tietoverkkoihin ei lisää vaikutusmahdollisuuksia tai motivaatiota osallistumiseen, jos se vaatii erikseen siirtymistä tietokoneiden ääreen esimerkiksi kirjastoon.

Teledemokratia edellyttää aktiivisuutta niin kansalaisilta ja kansalaisjärjestöiltä vaikutusmahdollisuuksiensa käyttämiseen kuin julkishallinnolta näiden mahdollisuuksien tarjoamiseen. Ridellin (2002, 34) mukaan ”avoimuuden sijasta vallalla ovat puolin ja toisin pikemminkin epäluulot, kyräily ja leimaaminen; rakentava keskustelu on vaikeaa ja luutuneet rooliasetelmat rajoittavat sen käymistä.” Julkishallinto on periaatteessa luonut mahdollisuuden kansalaisten tehokkaalle palautteenannolle ja vaikuttamiselle, mutta kuinka tehokkaasti saatua palautetta käytetään hyväksi ja kuinka aktiivisesti sitä loppujen lopuksi halutaan, on vielä epäselvää. Näennäisestä aktiivisuudesta kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien parantamiseksi on siirryttävä seuraavalle tasolle, jossa kansalaiset ovat aidosti mukana heitä koskevassa päätöksenteossa, myös lainsäädäntöprosessissa.

Vuoden 2004 aikana julkishallinnossa on aloitettu uusia hankkeita, joiden tavoitteena on lisätä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia yhteiskunnallisessa toiminnassa. Esimerkiksi 26.5.2004 käynnistynyt hanke ”Kansalaisvaikuttaminen tietoverkoissa” tähtää kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien tehostamiseen tietoverkkojen kautta. Kansalaiskuulemista yleensä koskevan hankkeen ”Kuule kansalaista - valmistelee viisaasti!” pyrkimyksenä on kehittää kansalaiskuulemista julkishallinnon hankkeissa. Hankkeen toimikausi on 27.2.2004 -

31.12.2005. Vanhasen hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman (Valtioneuvosto 2004, 2) yhtenä keskeisenä tavoitteena on kehittää perinteisiä ja uusia kansalaisvaikuttamisen kanavia ja mahdollisuuksia niin, että ne tukevat kansalaisten täyttä osallistumista yhteisöjen ja yhteiskunnan toimintaan. Lisäksi ”hallinnolla on tarpeelliset työkalut ja asenteellinen valmius keskusteluun kansalaisten kanssa” (Valtioneuvosto 2004, 2).

Beckerin ja Slatonin (2000, 49) mukaan teledemokratian tulevaisuuden kannalta keskeisiä seikkoja ovat suunnitellut neuvottelevat äänestykset, elektroniset kaupunkikokoukset (electronic town meetings, ETM) ja internetin käyttö uudella tavalla demokratian hyväksi. Neuvottelevien äänestysten ideana on, että kansalaisille jaetaan tarvittava tieto äänestyspäätöksen tekemiseksi. Lainsäädäntöprosessissa tällaiset ns. äänestykset ovat periaatteessa mahdollisia, jos ratkaistava ongelma on tarpeeksi selkeästi jäsennetty ja myös kansalaisille ymmärrettävä, osallistujat ovat motivoituneita perehtymään heille tarjolla olevaan tietoon ja äänestystulos vaikuttaa selkeästi päätöksentekoon. Mielestäni ne eivät kuitenkaan sovellu suomalaisen lainsäädäntöprosessin osaksi puutteellisten verkkoäänestyssovellusten takia sekä lainsäädännön laajan yhteiskunnallisen vaikutuksen takia. Becker ja Slaton (2000, 49) eivät ota kuitenkaan kantaa esimerkiksi siihen, kuinka neuvottelevat äänestykset, elektroniset kaupunkikokoukset tai internetin käyttö uudella tavalla demokratian hyväksi tulisi toteuttaa.

Jotta kansalaiset voisivat vaikuttaa lainsäädäntöprosessiin, täytyy aluksi saada tietoa siitä mitä lainsäädäntöhankkeita on vireillä. Otakantaa-portaalissa on keskustelun alla vain murto-osa kaikista valmisteltavista hankkeista. Kansalaisilta vaaditaan siis aktiivisuutta hankkeiden löytämisessä esimerkiksi HARE:sta tai ministeriöiden internet-sivuilta. Tietokannoista tiedon löytäminen vaatii sopivien asiasanojen löytämistä, mikä saattaa joissakin tapauksissa olla hankalaa. Tulevaisuudessa asiasanoihin liittyvät ongelmat tulevat todennäköisesti väheneään semanttisen webin ja ontologioiden yleistyessä tietosisältöjen kuvailussa (Huhtanen 2003, 80). Semanttinen web on internetin laajennus, jossa niin do-

kumenttien sisältämä tieto kuin sen semanttinen merkitys pystytään käsittelemään tietokoneohjelmien avulla (Grau 2004, 704). Semanttisessa webissä dokumenttien tietosisältö ja sen keskinäiset suhteet kuvataan ontologisin termein, jolloin tieto on myös koneiden käsiteltävissä. (Li, Dong, Lee, Lee & Wang 2004, 714.) Ontologialla tarkoitetaan täsmällisesti määriteltyä käsitteistöä ja niiden välisiä suhteita tietyistä aihealueesta tai ilmiöstä. Yksiselitteisen täsmällisesti määritelty käsitteistö mahdollistaa koneellisen tulkinnan sekä tiedon tallentamisen, jakamisen, yhdistämisen ja yhteiskäytön yhteisesti sovitulla tavalla. (Huhtanen 2003, 11.)

Semanttisen webin tavoitteeksi on asetettu tehostaa ja tarkentaa internetissä olevien dokumenttien löytämistä ja luokittelua standardoituihin ja selkokielisiin, mutta koneella käsiteltäviin dokumenttien metatietoihin perustuen. Lehtisen, Salmisen ja Huhtasen (2004, 2) mukaan ”semanttisella webillä pyritään edistämään webin tietosisältöjen ja palveluiden käytettävyyttä kokoamalla runsaasti niihin liittyvää metatietoa”. Metatiedot ovat tietoa dokumentin tiedoista, esimerkiksi tekijästä (nimi, osoite, organisaatio), dokumentin sisällöstä (asiasanat, luonti- ja muokkauspäiväykset, viittaukset muihin dokumentteihin), dokumentin käyttöoikeuksista (luku- ja kirjoitusoikeudet, aikarajoitettu käyttöoikeus). (W3C 2004.) Tiedon määrän kasvu ja monimutkaistuminen ovat luoneet tarpeen tarkempaan tiedon luokitteluun ja jäsentämiseen. Lisäksi konekielisen tiedon jakamisen tarve internetissä on kasvanut viime vuosina niin eri yritysten, organisaatioiden kuin kansalaisten keskuudessa. Semanttisen webin periaatteena on, että internetissä jaettavan tiedon täytyy olla niin ihmisen ymmärrettävissä kuin koneen käsiteltävissä. Semanttinen web mahdollistaakin nykyiseen internetiin verrattuna esimerkiksi aikaisempaa tehokkaamman henkilökohtaisen tiedonhallinnan ja yrityssovellusten integroinnin. (W3C 2004.)

Semanttinen web tarjoaa mielenkiintoisia ja vartenotettavia mahdollisuuksia kansalaisiltapalautteen hallintaan ja strukturointiin. Esimerkiksi keskustelufoorumi, jonka keskustelusäkeet luokiteltaisiin suoraan esimerkiksi lainsäädäntö-

ontologioiden mukaan ja ohjattaisiin valmistelevalle virkamiehelle, on suhteellisen helposti toteutettavissa jo nykyisin. Lainsäädäntöprosessin eri vaiheiden ja prosessiin liittyvien dokumenttien metatietojen sekä ontologioiden standardointi luo mahdollisuuksia myös tehokkaampaan kansalaispalautteen integrointiin osaksi päätöksenteon tukijärjestelmiä ja kohdentamiseen asianosaisille virkamiehille. Ontologioiden luonti on kuitenkin erittäin hankala prosessi. Kansalaispalautteen luokittelu on hyvin vaikeaa asiansanojen avulla, joten luokittelu on tehtävä keskusteluaiheen perusteella. Tämä asettaa vaatimuksen keskusteluaiheiden luokittelujärjestelmästä, joka perustuu lainsäädäntöprosessin metatietoihin.

Erilaisia menetelmiä kansalaispalautteen käsittelyyn ja luokitteluun on lukuisia. Esimerkiksi sisällön analyysi, jonka pohjalta on mahdollista tehdä päätelmiä keskustelujen hyödyllisyydestä päätöksentekoon (Wilhelm 2000, 28) tai Lenkin (1999, 90) esiin tuoman aihepohjaisen tietojärjestelmän (eng. Issue-Based Information System, IBIS) mahdollisuudet internetissä käytävien kansalaiskeskustelujen hallinnassa. IBIS-järjestelmän avulla on mahdollista luokitella ja jäsentää keskustelun aihepiirejä, jolloin on helpompi löytää keskusteltavaan asiaan liittyviä ongelmia ja mahdollisia ratkaisuja niihin jo valmistelun alkuvaiheessa (Lenk 1999, 90).

Kansalaispalautteen integroiminen osaksi päätöksentekijöiden käytössä olevia päätöksenteon tukijärjestelmiä jäsentää ja rajaa kansalaistiedon määrää osana päätöksentekoprosessia. Kaikkea kansalaisilta saatua palautetta ei ole järkevää siirtää eteenpäin kaikille päätöksentekoprosessiin osallistuville henkilöille tiedon valtavan määrän takia. Rajaamalla ja luokittelemalla kansalaispalaute toimialan ja päätettävän asian mukaan mahdollistaa sen, että päätöksentekijät ja -valmistelijat saavat mahdollisimman tarkasti omaan toimialaansa liittyvää kansalaispalautetta ja pystyvät näin tehokkaammin paneutumaan siihen.

Sähköisen asioinnin avulla on mahdollista luoda kansalaisille nykyistä laajempia vaikuttamismahdollisuuksia lainsäädäntöprosessin eri vaiheissa. Tulevaisuudessa on todennäköistä, että kansalaisten tietotekniset taidot ja mahdollisuudet tulevat lisääntymään, joka on perusedellytys teledemokratian toteutumiselle. Tällöin kansalaiset voivat helpommin omaksua teledemokraattisen toimintatavan, vaikuttaa kotoaan käsin informaatioteknologian kautta. Teledemokratian sekä julkishallinnon sähköisten asiointipalveluiden tulevaisuuden kannalta tärkeitä seikkoja ovat internetin kehittyminen, varsinkin tietoturva osalta. Nopeutuvat matkapuhelinverkot, digitaalinen televisio ja siinä tulevaisuudessa mahdollisesti toimivat vuorovaikutteiset palvelut sekä monikanava-julkaiseminen voivat avata teledemokratialle toimivia ratkaisuja kansalaisten tavoittamiseen ja aktivoimiseen osaksi yhteiskunnallista päätöksentekoprosessia. Informaatioteknologian arkipäiväistyminen edistää demokratian institutionaalisten velvollisuuksien ja oikeuksien toteuttamista teknologiavälitteisesti myös kansalaisten näkökulmasta.

Teledemokratian mahdollisuuksista on kirjoitettu paljon, mutta todellista analyysia informaatioteknologian vaikutuksista demokraattisiin käytänteisiin ei ole tehty. Informaatioteknologia ei suoranaisesti tarjoa ratkaisuja demokratian ongelmiin. Kansalaisten ja julkishallinnon väliseen vuoropuheluun sekä kansanäänestykseen perustuvan päätöksentekoprosessin toimivuudesta tai teknologiavälitteisen viestinnän luonteesta demokraattisten käytänteiden tukena ole varmuutta (kts. Wilhelm 2000, 20-21). Muutoksen on lähdettävä muualta kuin teknologiasta ja pohjauduttava muuhun kuin teknologiaan, sillä teknologia tarjoaa vain välineitä ja käytänteitä siirtää tietoa kansalaisten ja julkishallinnon välillä. Teledemokratian kehitys ja tulevaisuus eivät saa nojautua ainoastaan internetin käytön mahdollisuuksien tarkasteluun, vaan uusia muotoja, teknologioita, sovelluksia ja palveluita on pyrittävä luomaan jatkuvasti. Ideoiden hakeminen esimerkiksi tietokonepeleistä ja muista interaktiivisista ohjelmistoista voi tuoda teledemokratiaan uutta ja kansalaisia kiinnostavaa toiminnallisuutta.

(Keskinen 2004.) Interaktiivisten ja käyttäjien mielestä mielenkiintoisten pelien kautta olisi mahdollista totuttaa niin nuoria kuin iäkkäämpiäkin kansalaisia osallistumaan entistä enemmän esimerkiksi lainsäädäntöprosessiin. Esimerkiksi tutun käyttäjille entuudestaan tutun hahmon ympärille rakentuva tarina, jossa seurataan lainsäädäntöprosessin edistymistä ja siihen vaikuttamista voisi tehdä osallistumisesta mielenkiintoisempaa.

Vanhasen hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman (Valtioneuvosto 2004, 2) keskeisissä tavoitteissa mainitaan, että ”koulu ja oppilaitokset tukevat kasvua aktiiviseen ja demokraattiseen kansalaisuuteen elinikäisen oppimisen periaatteen mukaisesti. Suomen kansalaisuuden ohella kasvatuksessa tulee ottaa huomioon EU:n kansalaisuus ja maailmankansalaisuus.” Teknologiavälitteisen kansalaisvaikuttamisen sisällyttäminen peruskoulun kansalaistaidon ja yhteiskuntaopin opetussuunnitelmaan edistäisi nuorten tietämystä kansalaisvaikuttamisen mahdollisuuksista. Samalla myös vanhempien tietämys olemassa olevista palveluista lisääntyisi. Opetussuunnitelma yhdistettynä leikinomaisen opettelun kautta teknologiavälitteinen kansalaisvaikuttaminen voisi rakentua luonnolliseksi osaksi tulevaisuuden kansalaisuutta.

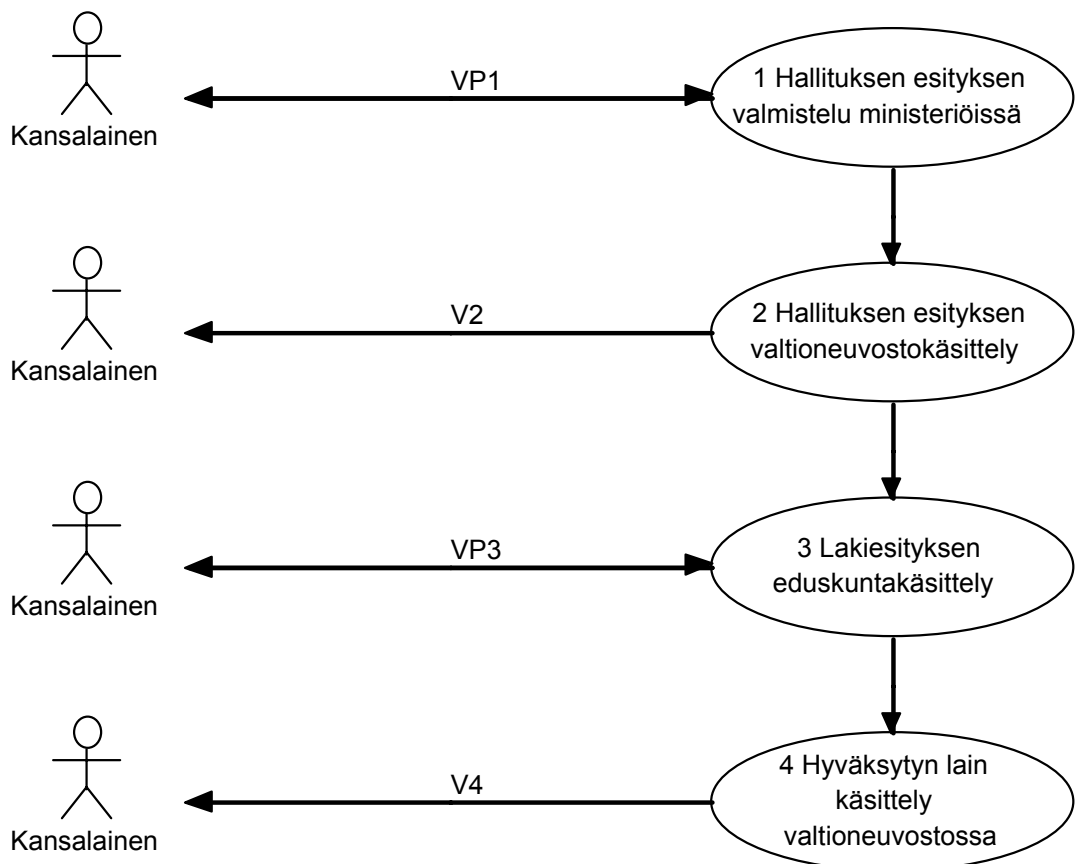
## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Myös lainsäädäntöprosessissa tulisi ensin luoda selkeät mahdollisuudet myös yksittäisten kansalaisten kuulemiseksi prosessin eri vaiheissa ja vasta sen jälkeen pyrkiä luomaan kanavia eri teknologioita ja menetelmiä käyttäen kansalaisten osallistumisen toteuttamiseksi. Toisaalta teknologiaa on mahdotonta unohtaa, kun pyritään löytämään keinoja lisätä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia informaatioteknologian avulla. Teknologia luo kuitenkin epämääräisesti rajoittuneen todellisuuden, jonka sisällä teledemokraattiset palvelut voivat toimia.

Keskustelu teledemokratiasta on usein keskittynyt liiaksi itse teknologiaan, jolloin on unohdettu demokratian eri muodot (Hoff, Horrocks & Tops 2000, 1). Demokratia pyrkii erilaisin järjestelyin turvaamaan kansanvallan ja teledemokratiassakin tärkein tekijä on institutionalisoitu toimintaympäristö ja -kulttuuri, ei teknologiset ratkaisut (Anttiroiko 2002, 33). Selvän ja johdonmukaisen kehityssuunnan teledemokratialle voi Milnerin (64, 1999) mukaan laatia vain paneutumalla tarkasti olemassa oleviin käytäntöihin mukaan lukien pilottitutkimukset ja niiden tulokset.

Kansalaisten kannalta toimivan teledemokratian rakentamisessa tärkeimpänä vaikuttajana pidän kuitenkin julkishallinnon ja kansalaisten yhteistyössä sekä selvän strategian pohjalta suunniteltuja palveluita. Tähän vaaditaan kansalaisten todellisia mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksenteossa, kansalaisten aktiivista kouluttamista käyttämään teknologiaa kansalaisvaikuttamiseen sekä riittäviä mahdollisuuksia käyttää teknologiaa. Vaikuttamismahdollisuuksien sitomien kansalaisten arkeen ja toimintapiiriin laskee osallistumisen kynnyistä. Kansalaisten aktiivinen osallistuminen tuottaa päätösten tekijöille konkreettisempaa palautetta ja ideoita myös siitä, kuinka teledemokratiapalveluita tulisi kehittää. Kuviossa 5 olen kuvannut teknologiavälitteisen kansalaisvaikuttamisen mahdollisuuksia lainsäädäntöprosessin erivaiheissa. Kansalaisen ja prosessivaiheen

välillä voi olla vuorovaikutussuhde, jota kuvataan kaksisuuntaisella nuolella tai tietovirta, jota kuvataan yksisuuntaisella nuolella. Tietovirtaa kuvaavan nuolen pää ilmaisee tietovirran suunnan. VP tarkoittaa vuoropuhelua, jolloin kansalaisen ja julkishallinnon välillä on vuorovaikutussuhde ja tietoa liikkuu molempiin suuntiin. Vuorovaikutussuhde ja tietovirta liittyvät tiettyyn prosessin vaiheeseen ja tätä on kuvattu nuolen päällä olevalla numerolla.



KUVIO 5. Teknologian mahdollisuudet lisätä vuorovaikutteista kansalaisvai-  
kuttamista lainsäädäntöprosessin eri vaiheissa.

Kuviosta 5 voidaan todeta, että informaatioteknologian mahdollisuudet lisätä kansalaisten osallistumista lainsäädäntöprosessiin keskittyvät lakiesityksen valmistelu- ja eduskuntakäsittelyvaiheisiin. Keskinen (1995, 10) mukaan infor-



maatioteknologia tarjoaa mahdollisuuden muuttaa aikaisemmin yksisuuntainen viestintä kansalaisen ja julkishallinnon välillä kaksisuuntaiseksi, jolloin osapuolet voisivat käydä aktiivista ja kehittävästä keskustelua jo päätöksenteon valmisteluvaiheesta alkaen. Lakiesityksen valmisteluvaiheessa on mahdollista lisätä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien teknologian avulla. Tällä hetkellä julkishallinnolla on Otakantaa-portaali, jonka käyttöä lakiesitysten kansalais-kommentoinnissa tulisi lisätä. Portaalin tunnettavuus kansalaisten keskuudessa tulisi selvittää ja mahdollisesti tunnettavuutta tulisi lisätä. Kansalainen voi pyrkiä vaikuttamaan myös sähköpostitse tai puhelimitse valmistelukomitean jäseniin. Julkisten kansalaisvaikuttamisen portaalien etu on siinä, että jokainen käyttäjä saa selville, mistä aiheista on keskusteltu ja mitä niistä on sanottu. Lakiesityksen valtioneuvostokäsittelyn kohdalla kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen nykyisessä päätöksentekomallissa on lähes mahdotonta.

Lakiesityksen eduskuntakäsittely on lain voimaantulon kannalta ratkaiseva. Kansalaisten osallistumismahdollisuudet ovat nykyisellään kansanedustajiin vaikuttamisen varassa. Otakantaa-portaalin käytön tehostaminen olisi mahdollista myös ennen eduskuntakäsittelyä esimerkiksi kansalaiskuulemismenettelyn toistamisena ja tätä kautta saatu kansalaispalaute liitettäisiin eduskuntaan menevään lakiesitykseen. Hyväksytystä laista tiedottamista olisi mahdollista tehostaa. Päätöksistä tiedottamisen keskeiseksi tekijäksi nousevat julkishallinnon verkkopalveluiden laatu, selkeys, käytettävyys ja tunnettavuus. Näiden palveluiden kautta kansalaisilla on parhaat mahdollisuudet saada tietoa julkishallinnon toiminnasta ja omista vaikutusmahdollisuuksistaan julkiseen päätöksentekoon. Teknologian avulla kansalaisilta on mahdollista kerätä palautetta lain vaikutuksista ja toimivuudesta. Mahdollisuus osallistua pelkästään äänestysvaiheeseen tietoverkkojen kautta ei luo teledemokratiaa eikä lisää demokratiaa yhteiskunnassa, jos kansalaisilla ei ole mahdollisuutta osallistua myös päätöksen valmisteluun ja tutustua sen taustoihin.

Teledemokratian perusideaan kuuluu hallinnon läpinäkyvyys, jolla tarkoitetaan kansalaisten mahdollisuutta tutustua päätöksenteon taustoihin, prosessin kulkuun ja päätöksenteon taustalla oleviin materiaaleihin (helposti) informaatioteknologian avulla. Informaatioteknologia tarjoaa tiedottamiseen ja toiminnan luonteen esittelyyn toimivia ratkaisuja esimerkiksi internet-sivustojen muodossa, jolloin kansalaisilla on mahdollisuus seurata päätöksenteon etenemistä. Valitsevassa lainsäädännössä on otettu huomioon päätöksenteon avoimuuden lisääminen. Julkishallinnossa onkin pyritty kehittämään tiedottamista valmisteltavista asioista, esimerkiksi HARE:en (Valtioneuvoston hankerekisteri, <http://www.hare.vn.fi>) kerätään tiedot kaikista valtionhallinnon keskeisimmistä hankkeista. Tiedottaminen ei kuitenkaan vielä riitä, sillä kansalaiset tulee ottaa myös osaksi päätöksentekoprosessia muutenkin kuin kansanedustajat valitsevina äänestäjinä.

Julkishallinnon ylläpitämät informaatioteknologiavälitteiset kansalaisvaikuttamisen palvelut ovat vähäisiä. Keskeisin näistä palveluista on mielestäni Otakantaa-portaali, joka tarjoaa mahdollisuuden internetissä käytävään keskusteluun päättäjien kanssa. Otakantaa-portaalia tehokkaammin kansalaiset ovat kuitenkin omaksuneet sähköpostin käytön vaikuttamisen välineenä ja useissa tapauksissa sähköpostiviesti suoraan valmistelevalle virkamiehelle on ainoa keino osallistua päätöksentekoprosessiin. Julkishallinto onkin keskittynyt pääasiassa näennäisdemokraattiseen sähköisen asioinnin kehittämiseen, joka ei lisää kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia päätöksenteossa.

Lainsäädäntöprosessissa palautetta tulisi saada mahdollisimman suurelta joukolta kansalaisia, sillä lait koskevat kaikkia kansalaisia. Informaatioteknologian avulla on mahdollista tavoittaa suuri joukko kansalaisia, mutta kuinka halukkaita tai kykeneviä he ovat antamaan palautetta asiasta, joka vaatisi runsaasti taustatietoa ja paneutumista? Wilhelm (2000, 21) toteaaakin, että ”kaikkialla läsnä olevan teknologian vaikutus kansalaisten lisääntyvään kiinnostukseen politiikkaa kohtaan on hyväksytty sokeasti, vaikka väitteelle ei olekaan todisteita”.

Teknologiavälitteisen kansalaisvaikuttamisen mahdollisuuksia lainsäädäntöprosessissa on huomioon otettava kansalaisten osallistumismahdollisuudet koko yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Lainsäädäntöprosessi on yksi osa yhteiskunnallista päätöksentekoa, mutta kansalaisilla tulee olla mahdollisuuksia osallistua kokonaisvaltaisesti heitä koskevien asioiden käsittelyyn teknologiavälitteisesti tai ilman.

Mielestäni teledemokratian edut tulevat parhaiten esiin sen tukiessa nykyistä, monitasoista edustuksellista demokratiaa. Epämääräinen erottelu teledemokratian ja ns. perinteisen demokratian välillä on omiaan lisäämään kansalaisten vaikeuksia tuntea olevansa vaikuttavia jäseniä yhteiskunnassa. Teknologian kehittyminen muuttaa myös demokratian käytäntöjä, vaikka peruseriaatteet pysyvätkin samoina. Turhilla käsitesotkuilla saadaan helposti aikaan epätietoisuutta ja muutosvastarintaa, joka ei edistä demokratiaa, kansalaisoikeuksia tai tasavertaisuutta. Selkeästi järjestetty tiedottaminen päätöksentekojärjestelmän toiminnasta ja informaatioteknologiavälitteisin kansalaisvaikuttamisen kehittämisestä toisi mielestäni uskottavuutta teledemokratialle myös kansalaisten silmissä. Teledemokratian kehittäminen kansalaisten toiveet huomioiden luo mahdollisuuden lisätä aidosti kansalaisten kiinnostusta osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Teledemokratian kannalta keskeisintä on kansalaisten motivaatio ja motivointi teknologiavälitteiseen kansalaisvaikuttamiseen. Lisäksi osallistumismahdollisuuksista tiedottaminen, kaikkien kansalaisryhmien opastaminen teledemokratiapalveluiden käyttämiseen sekä riittävien teknologian käyttömahdollisuuksien tarjoaminen ovat keskeisiä tekijöitä teledemokratian toiminnan kannalta.

Suomessa kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia yhteiskunnalliseen päätöksentekoon on aktiivisesti pyritty lisäämään teknologian avulla. Valtiovarainministeriön 26.5.2004 käynnistynyt hanke Kansalaisvaikuttaminen tietoverkoissa tuo toivottavasti nykyistä selkeämpiä ratkaisuja ja käytänteitä vahvistaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia julkishallinnon päätöksenteossa. Tulevaisuu-

nessa teknologiavälitteisiä kansalaisvaikuttamispalveluita tulee toteuttaa nykyistä enemmän, laadukkaammin ja innovatiivisemmin niin kansalaisen kuin julkishallinnon vaatimukset huomioon ottaen.

## 6 YHTEENVETO

Tutkimukseni tarkoitus oli pohtia kuinka informaatioteknologian avulla voidaan lisätä kansalaisten mahdollisuuksia osallistua nykyistä enemmän lainsäädäntöprosessiin ja yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Mielestäni teledemokratialla on annettavaa myös demokraattisen järjestelmän yhdelle keskeisimmistä toiminnoista eli lainsäädäntöprosessille, mutta käytännössä informaatioteknologiavälitteisen kansalaisvaikuttamisen toteutuksessa on vielä runsaasti ratkaisemattomia ongelmia. Lainsäädäntöprosessissa yksittäisen kansalaisen vaikutusmahdollisuudet ovat rajalliset prosessin luonteen takia. Teknologiavälitteisen kansalaisvaikuttamisen strategian toteuttaminen niin, että kansalaiset olisivat vaikuttavia osallistujia ja päätöksentekoprosessit olisivat edelleen toimivia, on kuitenkin hyvin monimutkainen tehtävä. Informaatioteknologian käyttö julkishallinnon ja kansalaisten välisessä toiminnassa voi johtaa myös demokratian vähenemiseen. Teknologia ja sitä kautta myös teledemokratia eivät siis poista demokratian toteuttamisessa ilmeneviä ongelmia.

Työni tulos on, että teknologian potentiaali lisätä ”kansalaisten ääntä” lainsäädäntöprosessissa on selkeästi olemassa, mutta samalla nousee ilmi uusia ongelmia niiden tilalle, joita teknologia poistaa tai vähentää. Mielestäni lainsäädäntöprosessissa on kuitenkin suhteellisen hankala toteuttaa toimivaa vuorovaikutteista teknologiavälitteistä kansalaisvaikuttamista. Teledemokratiaa teoreettisesti pohdittaessa onkin usein ongelmana ollut, että ajatuksia on esitetty täysin teknologiasta, demokratiasta ja kansalaisista riippumattomasti. Nämä ongelmat koskevat osittain myös omaa työtäni. Kansalaisten toiveiden kartoittaminen olisi vaatinut haastatteluita sekä kyselyjä, joita en rajallisten resurssien vuoksi toteuttanut. Tästä johtuen työssä esitetyt kansalaisten mielipiteet ovat pääasiassa henkilökohtaisiin tunteuksiini pohjautuvia.

Olen pyrkinyt työssäni tarkastelemaan teledemokratiaa kriittisesti. Teledemokratian kehittäminen vaatii innovatiivisuuden vastapainoksi kriittisyyttä ja ky-

kyä nähdä demokraattinen prosessi erittäin hitaasti muuttavana sekä ymmärtää toimijoiden mahdollinen muutosvastarinta. Selkeämpien johtopäätösten saaminen olisi vaatinut tarkempaa aihepiirin rajaamista. Nyt pohdinta on hyvin yleisellä tasolla tapahtuvaa visiointi, ilman selkeitä ratkaisuehdotuksia. Toisaalta visionääriset ajatukset ovat myös tarpeellisia, sillä uudet innovaatiot ja toimintamuodot vaativat riskin ottoa ja kokeiluja. Yleiselle tasolla tapahtuva kuvaus esittelee kuitenkin laaja-alaisesti teledemokratiatutkimuksia, joten tutkimuksestani saa runsaasti perustietoa teledemokratiasta.

Oleennaista tulee olemaan panostaminen kansalaisten toiveisiin ja heidän tarpeistaan lähteviin teledemokraattisten palveluiden kokeiluihin sekä toteutukseen. Lisääntyvä informaatioteknologian käyttö kansalaisten keskuudessa mahdollistaa uusien palveluiden toteuttamisen esimerkiksi tietoverkkojen kautta sekä uusien teknologioiden käyttömahdollisuuksien hyödyntämisen. Teknologia asettaa rajoituksia sille, millaisia palveluita on mahdollista luoda ja kansalaisten toiveet, taidot ja tiedot asettavat rajoituksia sille, millaisia palveluita kannattaa luoda. Mielestäni informaatioteknologiavälitteisen kansalaisvaikuttamisen kehittämisen keskeinen tekijä on saada se luonnollisen muutoksen kautta osaksi kansalaisten arkea. Osaltaan tätä luonnollista muutosta auttaa informaatioteknologian yleistyminen ja arkipäiväistyminen kansalaisten ja julkishallinnon toiminnassa.

Kansalaisvaikuttamisen tehostamiseksi ehdotin Otakantaa-portaalin kehittämistä ja siellä käytyjen keskusteluiden integroimista esimerkiksi eduskunnan päätöksenteon tukijärjestelmään. Keskeiseksi tekijäksi nostin kansalaisvaikuttamisen tehostamisen, jotta kansalaiset voisivat kokea olevansa todellisia vaikuttajia päätöksentekoprosessissa. Teknologiavälitteisten kansalaisvaikuttamispalveluiden kautta on mahdollista saada lisää kansalaisten mielipiteitä ja kommentteja päätettäviin asioihin. Kansalaisvaikuttamisen ei kuitenkaan tule siirtyä pelkästään teknologiavälitteiseksi, vaan teknologia mahdollistaa uuden kanavan kansalaisen ja julkishallinnon vuoropuhelulle.

Aihepiirin tarkastelu esimerkiksi mahdollisten teknologioiden tarjoaa mielenkiintoisen jatkotutkimusaiheen. Uudet teknologiat, kuten semanttinen web tarjoavat mahdollisuuksia kansalaispalautteen tehokkaampaan hallintaan ja integrointiin osaksi julkishallinnon päätöksenteon tukijärjestelmiä. Jatkotutkimuksissa aihepiiriä tulisi pohtia enemmän myös verkottuvan sekä aktiivisen kansalaisuuden kautta.

## LÄHDELUETTELO

Aamulehti. 6.5.2004. Tampere: Aamulehti.

Aarnio, E., Jäkälä M., Hoffrén, J. & Isotalus, P. 2001. Poliittisen toiminnan uusilla foorumeilla. Tiedotustutkimus 24(3), s. 4-18. Helsinki: Tiedotusopillinen yhdistys.

Anttiroiko, A. 1998a. Tietoyhteiskunnan käsite [online]. [Viitattu 4.11.2003]. Saatavilla www-muodossa <<http://www.uta.fi/~kuaran/tieto.html>>.

Anttiroiko, A. 1998b. Tietoyhteiskunnan kansalainen. Yhteiskuntafilosofia ja teoreettisia näkökulmia kansalaisten osallistumista ja osallisuutta koskevaan keskusteluun [online]. [Viitattu 4.11.2003]. Saatavilla www-muodossa <<http://www.uta.fi/~kuaran/sosio.html>>.

Anttiroiko, A. 1998c. Tietoyhteiskunta, kunnallishallinto ja demokratia [online]. [Viitattu 4.11.2003]. Saatavilla www-muodossa <<http://www.uta.fi/~kuaran/kunnat.html>>.

Anttiroiko, A. 2002. Teledemokratian haasteet globalisaation aikakaudella. Teoksessa Kohonen, K. & Tiala, T. (toim.) 2002. Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistämiseksi. Helsinki: Sisäasianministeriö.

Bannister, F. and N. Walsh (2002). e-Democracy. Small is beautiful? 2nd European Conference on e- Governance ECEG 2002. St Catherine's College, Oxford. United Kingdom MCIL.

Barber, B. 1984. Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Becker, T. & Slaton, C. D. 2000. The Future of Teledemocracy. Westport: Praeger Publishers.



- Cronberg, Tarja 2001: Tietoyhteiskunta kaikille! Tietoyhteiskunnan kolme käskyä. Teoksessa Uotinen Johanna, Tuuva Sari, Vehviläinen Marja, Knuuttila Seppo (toim.) 2001: Verkkojen kokijat. Paikallista tietoyhteiskuntaa tekemässä. Helsinki: Suomen Kansantietouden Tutkijain Seura.
- Dahl, R. A. 1989. Democracy and its critics. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. A. 1998. On democracy. New Haven: Yale University Press.
- Euroopan komissio. 2003. Kohti tietoon perustuvaa Eurooppaa, Euroopan unioni ja tietoyhteiskunta [online]. Bryssel: Euroopan komissio Lehdistö- ja viestintäpääosasto Julkaisuyksikkö [viitattu 13.12.2003]. Saatavilla pdf-muodossa  
<<http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/36/fi.pdf>>.
- Grau, B. C. 2004. A Possible Simplification of the Semantic Web Architecture. Proceedings of the 13th conference on World Wide Web. New York: ACM Press.
- Grönlund, K. & Setälä, M. 2002. ICTs and Transformations of Democracy. Turku: Department of Political Science, Åbo Akademi University Occasional Papers Series.
- Hague, B. N. & Loader B. D. 1999. Digital Democracy: an introduction. Teoksessa Hague, B. N. & Loader B. D. (toim.) 1999. Democracy. Discourse and Decision Making in the Information Age. London: Routledge.
- Heimala, H. & Veisala R. 2003. Sähköinen asiointi hallinnossa. Helsingin liiketalouden ammattikorkeakoulu - Helia, tradenomiopintojen opinnäytetyö.
- Hoff, J. 2000. Technology and social change. The path between technological determinism, social constructivism and new institutionalism. Teoksessa

- Hoff, J., Horrocks, I. & Tops, P. (toim.) 2000. Democratic Governance and New Technology. Technologically mediated innovations in political practice in Western Europe. London: Routledge.
- Hoff, J., Horrocks, I. & Tops, P. 2000. New technology and the 'crises' of democracy. Teoksessa Hoff, J., Horrocks, I. & Tops, P. (toim.) 2000. Democratic Governance and New Technology. Technologically mediated innovations in political practice in Western Europe. London: Routledge.
- Huhtanen, K. 2003. Ontologioiden kehittäminen lainsäädäntötyötä varten. Jyväskylän yliopisto, Tietojenjärjestelmätieteen pro gradu-tutkielma.
- Igbaria, M. 1999. The Driving Forces in the Virtual Society. Communications of the ACM 42(12), 64-70.
- Jaakonhuhta, H. 2003. IT-Ensyklopedia. Helsinki: IT Press - Edita.
- Kauppinen, P. Henkilökohtainen tiedonanto 19.5.2004. Sähköposti tekijän hallussa.
- Keskinen, A. 1995. Teledemokratia. Teoksessa Keskinen, Auli (toim.) 1995. Teledemokratia - tietoverkot ja yhteiskunta. Helsinki: Painatuskeskus.
- Keskinen, A. 1998. Participatory democracy and civil society - transforming societal decision making in the information age. [Online]. Turku: Turun Kauppakorkeakoulu tulevaisuuden tutkimuskeskus [viitattu 6.5.2004]. Saatavilla pdf-muodossa  
<[http://www.tukkk.fi/tutu/Julkaisut/futu/FUTU\\_1\\_98.pdf](http://www.tukkk.fi/tutu/Julkaisut/futu/FUTU_1_98.pdf)>
- Keskinen, A. 2004. e-Hallinto. Mistä tulee - mihin menee? Suullinen tiedonanto. Raske seminaari - Suuntana lainsäädäntötyön semanttinen web. 26.5.2004.
- Kuronen, T. 2000. Kansalaiskeskustelun edellytykset ja mahdollisuudet tietoverkkojen aikakaudella. Tampere: Tampereen yliopisto.

- Li, Y. F., Dong, J. S., Lee, C. H., Lee, H. B. & Wang, H. 2004. A Combined Approach to Checking Web Ontologies. Proceedings of the 13th conference on World Wide Web. New York: ACM Press.
- Lehtinen, A., Salminen, A., Huhtanen, K. 2004. Tiedonhallinta suomalaisessa lainsäädäntöprosessissa. Raske2-projektin väliraportti. Eduskunnan kanslian julkaisu 5/2004. Helsinki: Eduskunta.
- Lenk, K. 1999. Electronic support of citizen participation in planning process. Teoksessa Hague, B. N. & Loader B. D. (toim.) 1999. Democracy. Discourse and Decision Making in the Information Age. London: Routledge.
- Milner, E. 1999. Electronic government: more than just a 'good thing'? A question of 'ACCESS'. Teoksessa Hague, B. N. & Loader B. D. (toim.) 1999. Democracy. Discourse and Decision Making in the Information Age. London: Routledge.
- Mustajärvi, O. 2004. Eduskunnan tiedon ja tietämyksen hallinta-projekti. Julkaisematon esitelmä. Raske seminaari - Suuntana lainsäädäntötyön semanttinen web. 26.5.2004.
- Määttä, S. & Ojala, T. 1999. Tasapainoisen onnistumisen haaste. Johtaminen julkisella sektorilla ja balanced scorecard. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Oikeusministeriön www-sivusto. <<http://www.om.fi>>. [Viitattu 15.4.2004].
- Oikeusministeriö. 2002. Kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet oikeusministeriön toiminnassa. Työryhmän muistion [online]. Helsinki: Oikeusministeriö [Viitattu 21.5.2004]. Saatavilla pdf-muodossa <<http://www.om.fi/uploads/lng17ufhyfj.pdf>>.
- Oikeusministeriö. 2003. Hallituksen esitysten laatimisohteet (HELO-työryhmän ehdotus [online]. Helsinki: Oikeusministeriö [Viitattu 18.5.2004]. Saatavilla pdf-muodossa <<http://www.om.fi/uploads/8frxz6jf35pu8rn.pdf>>.

- Otakantaa-portaali. <<http://www.otakantaa>>. [Viitattu 21.4.2004].
- Raske2-projekti. <<http://www.it.jyu.fi/raske>>. [Viitattu 10.3.2004].
- Ridell, S. 2002. E-demokratia kehittyy vain kansalaislähtöisesti. *Kunta* 21, 33-35.
- Räsänen, J. 2002. Tietoyhteiskunta ja demokratia – katsauksia uhkiin ja mahdollisuuksiin. Teoksessa Mäkinen, M., Salminen, K. & Viherä, M-L. (toim.) *Tietoyhteiskuntaa ymmärtämässä*. Helsinki: Soneran tietoyhteiskuntayksikkö.
- Savolainen, R. & Anttiroiko, A. 1999. *The Communicative Potentials and Problems of Teledemocracy*. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Schalken, K. 2000. *Virtual communities. New public spheres on the Internet?* Teoksessa Hoff, J., Horrocks, I. & Tops, P. (toim.) 2000. *Democratic Governance and New Technology. Technologically mediated innovations in political practice in Western Europe*. London: Routledge.
- Seppälä, J. 2000. *Verkkomedia osallistumisen välineenä – case tampereen kaupunkisuunnittelupeli. Kaupunkisuunnittelun ja internetin interaktiivisuuden yhdistävä evaluointitutkimus*. Tampereen yliopisto, tiedotusopin pro gradu-työ.
- Sisäasiainministeriö. 2000. *Julkishallinnon verkkopalveluiden kehittäminen*. [online]. Helsinki: Sisäasiainministeriö [viitattu 16.2.2004]. Saatavilla pdf-muodossa <[http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/9A31331B7B4A54E1C2256C0800311F8F/\\$file/www2001.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/9A31331B7B4A54E1C2256C0800311F8F/$file/www2001.pdf)>.
- Sisäasiainministeriö. 2003. *Julkishallinnon verkkopalvelut. Syksy 2003*. [online]. Helsinki: Sisäasiainministeriö [viitattu 18.6.2004]. Saatavilla ppt-muodossa <<http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/juhta/home.nsf/pages/D>

A3B11BEE93FECF2C2256DF300311AD0/\$file/Julkishallinnon\_verkkopalvelut\_2003.ppt>.

Suomen hallitusmuoto [online]. Saatavilla [www-muodossa](http://www.eduskunta.fi/kirjasto/Lait/hm_2.html#11p) [viitattu 11.2.2004] <[http://www.eduskunta.fi/kirjasto/Lait/hm\\_2.html#11p](http://www.eduskunta.fi/kirjasto/Lait/hm_2.html#11p)>.

Suomi.fi-portaali [online]. [Viitattu 3.3.2004]. Saatavilla [www-muodossa](http://www.suomi.fi) <<http://www.suomi.fi>>.

Swartz, A. 2002. Semantic Web In Breadht. [Online]. [Viitattu 13.7.2004]. Saatavilla [www-muodossa](http://logicerror.com/semanticWeb-long) <<http://logicerror.com/semanticWeb-long>>.

Tyllillä, K. Unohtakaan avoin internet. Hannu H. Karin haastattelu. Helsinki: MikroPc. 15/2003, 18-19.

Valtioneuvosto. 2003. Hallituksen strategia-asiakirja. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma [online]. Helsinki: Valtioneuvosto. [Viitattu 4.1.2004]. Saatavilla [pdf-muodossa](http://www.valtioneuvosto.fi/tiedostot/pdf/fi/42831.pdf) <<http://www.valtioneuvosto.fi/tiedostot/pdf/fi/42831.pdf>>.

Valtioneuvosto. 2004. Hallituksen strategia-asiakirja. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma [online]. Helsinki: Valtioneuvosto. [Viitattu 30.8.2004]. Saatavilla [pdf-muodossa](http://www.valtioneuvosto.fi/tiedostot/pdf/fi/42831.pdf) <<http://www.valtioneuvosto.fi/tiedostot/pdf/fi/42831.pdf>>.

Valtioneuvosto. 2004. Hallituksen strategia-asiakirja. Tietoyhteiskuntaohjelma [online]. Helsinki: Valtioneuvosto. [Viitattu 16.6.2004]. Saatavilla [pdf-muodossa](http://www.valtioneuvosto.fi/tiedostot/pdf/fi/42828.pdf) <<http://www.valtioneuvosto.fi/tiedostot/pdf/fi/42828.pdf>>.

Valtiovarainministeriö. 2001a. Kohti verkkovaikuttamista. Uusi tietotekniikka ja kansalaisen vaikuttamismahdollisuudet (UUTIVA) -hankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1/2001 [online]. Helsinki: Valtiovarainministeriö. [Viitattu 5.3.2004]. Saatavilla [pdf-muodossa](http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/4056.pdf) <<http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/4056.pdf>>.

- Valtiovarainministeriö. 2001b. Suunnitelma julkishallinnon Suomi-portaaliksi. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 7/2001 [online]. Helsinki: Valtiovarainministeriö. [Viitattu 3.3.2004]. Saatavilla pdf-muodossa <<http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/4073.pdf>>.
- Valtiovarainministeriö. 2001c. Sähköinen asiointi valtioneuvostossa. Esiselvitys. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioista 32/2001 [online]. Helsinki: Valtiovarainministeriö. [Viitattu 29.1.2004]. Saatavilla pdf-muodossa <[http://www.vn.fi/vm/julkaisut/tyoryhmamuistiot/pdf/tr32\\_2001.pdf](http://www.vn.fi/vm/julkaisut/tyoryhmamuistiot/pdf/tr32_2001.pdf)>.
- Valtiovarainministeriö. 2002. Tietoyhteiskuntakehityksestä Lipposen II hallituksen kaudella. Tietoyhteiskunta-asiain neuvottelukunna raportti hallitukselle 11.12.2002 [online]. Helsinki: Valtiovarainministeriö. [Viitattu 4.3.2004]. Saatavilla pdf-muodossa <<http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/40626.pdf>>.
- Viherä, M.-L. 1999. Ihminen tietoyhteiskunnassa – kansalaisten viestintävalmiudet kansalaisyhteiskunnan mahdollistajana. Turku: Turun kauppakorkeakoulu.
- Viherä, M.-L. 2000. Digitaalisen arjen viestintä. Miksi, millä ja miten. Helsinki: Edita.
- W3C. 2004. Semantic Web Activity Statement [Online]. [Viitattu 13.7.2004]. Saatavilla www-muodossa <<http://www.w3.org/2001/sw/Activity>>.
- Watson, R. T & Mundy, B. 2001. A Strategic Perspective of Electronic Democracy. Communications of the ACM 44(1), 27-30.
- Wilhem, A. G. 2000. Democracy in the Digital Age. Challenges to Political Life in Cyberspace. New York: Routledge.