

Verkkodemokratiapalvelut Suomessa

TURUN YLIOPISTO
Tietotekniikan laitos
LuK-tutkielma
Tietojenkäsittelytiede
Kesäkuu 2024
Jyri-Petteri Paloposki

TURUN YLIOPISTO
Tietotekniikan laitos

JYRI-PETTERI PALOPOSKI: Verkkodemokratiapalvelut Suomessa

LuK-tutkielma, 27 s.
Tietojenkäsittelytiede
Kesäkuu 2024

Demokraattinen järjestelmämme on viime vuosikymmeninä muuttunut muun maailman mukana, kun tiedonkulku ja vaikutusmahdollisuudet ovat nopeutuneet. Tämä tarkoittaa toisaalta sitä, että kansalaisten ja heidän edustajiensa on entistä helpompi vaihtaa ajatuksia ja saada tietoa mutta myös sitä, että virheellistä tietoa on entistä helpompi levittää.

Verkkodemokratia on vuosikymmeniä vanha konsepti, joka voidaan määritellä joko laajasti tai suppeammin. Esitän verkkodemokratian tarkoittavan kansalaisten osallistamista päätöksentekoon jättäen käsitteen piiristä pois laajemman sähköisen hallinnon palvelut.

Verkkodemokratia on erityisesti viimeisen kymmenen vuoden aikana ottanut suuria harppauksia. Osa näistä on ollut myös sivuaskelia, kun esimerkiksi sähköisen äänestyksen kokeilu päättyi vaalien uusintaan kokeilukunnissa. Verkkodemokratia on Suomessa kehittynyt Kansalaisen käsikirjan verkkojulkaisusta osallistamiskokeilujen kautta sähköisiin kansalaisaloitteisiin ja sähköisen äänestyksen kokeiluihin.

Verkkodemokratiaan liittyviä kehitystoimenpiteitä ei ole juurikaan kirjattu Orvon hallituksen hallitusohjelmaan. Ohjelmassa on kuitenkin laajempia demokratian ja osallisuuden vahvistamiseen liittyviä teemoja, jotka nykypäivänä liittynevät myös verkkodemokratiaan. Lisäksi meneillään on nykyisiä demokrattisia prosesseja sähköistäviä toimenpiteitä esimerkiksi ehdokasasetteluun liittyen.

Asiasanat: verkkodemokratia, e-demokratia, osallisuus, sähköinen äänestäminen

Sisällys

1	Johdanto	1
2	Verkkodemokratia käsitteenä	3
2.1	Verkkodemokratian käsite tieteellisessä keskustelussa	4
2.2	Verkkodemokratian käsite Euroopan tasolla	4
2.3	Verkkodemokratian käsite Suomen julkishallinnossa	5
3	Verkkodemokratian kehitys Suomessa	7
4	Verkkodemokratia nyky-Suomessa	12
4.1	Tiedonsaanti	13
4.2	Kuuleminen	16
4.3	Aloitteet	18
4.3.1	Kuntalaisaloite	18
4.3.2	Kansalaisaloite	19
4.3.3	Eurooppalainen kansalaisaloite	20
4.3.4	Yksityisen sektorin aloitepalvelut	21
4.4	Sähköinen äänestäminen	21
5	Tulevaisuus	24
6	Johtopäätökset	26

1 Johdanto

Verkkodemokratian kehitystä yhteenvetävää tarkastelua ei ole käsitykseni mukaan muualla tehty, mutta se käsittää yhä suuremman osan koko demokraattisesta järjestelmästäimme. Siksi on tärkeää ymmärtää mitä verkkodemokratia on, miten se on kehittynyt nykyiseen tilaansa ja mitä kehityssuuntia on nähtävissä.

Työn tarkoituksena on tutkia verkkodemokratian tilaa Suomessa. Tutkimuskysymykset ovat

1. Miten verkkodemokratia määritellään eri konteksteissa?
2. Miten verkkodemokratia on kehittynyt Suomessa?
3. Mitä kehityssuuntia verkkodemokratialle on nähtävissä Suomessa?

Tutkielmassa tarkastellaan verkkodemokratian kehittymistä ilmiönä käyttäen pohjana valtionhallinnon demokratiahankkeiden raportteja ja syventäen niistä ilmenneitä eri aikakausien kehityssuuntia lisälähteillä. Lisäksi on tutkittu tulevia suunnitelmia tarkastelemalla viimeisimpien hankkeiden suosituksia jatkotoimenpiteiksi sekä istuvan hallituksen hallitusohjelmaa.

Tutkimuskysymyksiin liittyvää akateemista tutkimusta löytyi vain vähän, joten tutkielman aineisto on koottu etsimällä aluksi kutakin tutkimuskysymystä kohden päälähteet. Tämän jälkeen aineistoa on syvennetty tutustumalla päälähteiden lähteisiin sekä etsimällä täydentäviä näkökulmia. Työ ei siis ole perinteinen kirjallisuus-

katsaus vaan kirjallisuuslähteisiin perustuva tutkimus, jonka aineisto on hankittu ilmiöpohjaisesti.

Tutkielman luvussa 2 määritellään verkkodemokratian käsite pohjautuen eri tahojen käyttämiin määrittelyihin ja tutkien käsitteen eri ulottuvuuksia. Luvussa 3 tarkastellaan verkkodemokratian kehityskaarta Suomessa alusta tähän päivään, jotta ymmärtäisimme miksi verkkodemokratia on kehittynyt sellaiseksi kuin se on kehittynyt Suomessa.

Luku 4 selvittää verkkodemokratiapalveluiden nykytilan Suomessa sekä nykyisten palveluiden koettua toimivuutta ja käyttöä. Luvussa 5 suuntaamme katseet tulevaisuuteen ja katsomme miltä verkkodemokratiapalveluiden kehitys voisi jatkossa Suomessa näyttää käyttäen hankkeiden jatkotoimenpidesuosituksia ja hallitusohjelmaa. Luvun 6 yhteenvedossa vedetään yhteen tutkielmassa ilmenneet keskeiset kehityskulut ja pohditaan verkkodemokratian tulevaa kehitystä sekä tutkielmassa selvinneeseen että kirjoittajan ajatuksiin peilaten ja pohditaan jatkotutkimusaiheita.

2 Verkkodemokratia käsitteenä

Verkkodemokratian konsepti on sukua sitä ennen sekä Suomessa että muualla käytettyyn teledemokratian käsitteeseen. Ensimmäinen teleäänestämiseen liittyvä kokeilu toteutettiin vuonna 1974 San Josessa Yhdysvalloissa. Kokeilussa äänestäjät tunnistautuivat tunnusluvulla puhelinjärjestelmään, joka keräsi äänet. Ennen kutakin äänestystä äänestäjille lähetettiin tietopaketti äänestyksen kohteena olevasta asiasta. [1]

Internetin yleistyttyä 1990-luvulla käyttöön tuli verkkodemokratia-käsite. Verkkodemokratiaa on käsitteenä käytetty ensimmäisiä kertoja heinäkuussa 1994 käynnistetyssä Minnesota Electronic Democracy (MN E-Democracy) -projektissa Yhdysvalloissa. Projektin tavoitteena oli luoda Internetiin paikka, jossa äänestäjät voisivat saada tulevien osavaltio- ja liittovaltiovaalien ehdokkaista tietoa. Projekti toteutettiin sähköpostilistana, jossa kaikkien pääpuolueiden ehdokkaat osallistuivat myös ohjattuun sähköpostipohjaiseen vaaliväittelyyn, johon liittyi myös muiden käyttäjien mahdollisuus kommentoida ehdokkaiden vastauksia erillisellä avoimella keskustelulistalla. Keskustelulistalle luotiin myös verkkosivustopohjainen arkisto, jolla sen viestiarkistoa oli mahdollista selata. [2] Projektin perustanut Steven Clift kuvitteli palvelun alkuaikoina keksineensä e-demokratian käsitteen, mutta kertoo löytäneensä myöhemmin vuonna 1987 julkaistun artikkelin, jossa sitä on käytetty [3].

2.1 Verkkodemokratian käsite tieteellisessä keskustelussa

Kingham [4] ehdotti raportissaan 2003 luokittelua ICT-ratkaisujen arviointiin kansalaisten osallistamisen kehittymisessä. Ensimmäinen vaihe on parlamentin sisäisen työn kehittäminen ICT-työkaluilla (e-parlamentti). Toinen vaihe käsittää hallinnon tiedonhaun mahdollistamisen verkkosivustoilla sekä verkkopohjaisten palveluiden tarjoamisen (e-hallinto). Kolmannessa vaiheessa ICT-ratkaisut kehittyvät kokonaan uudeksi tavaksi osallistua demokratiaan (verkkodemokratia).

Seppälä [5] käytti verkkodemokratia-käsitettä tietoverkkojen yli tehtäviä äänestyksiä, mielipidetiedusteluita ja keskusteluja käyttävästä demokratiasta kokonaisuutena. Hän kuitenkin määritteli demokratian filosofi Rousseau'n määritelmää mukailleen, jossa demokratia edellyttää että koko kansa on osallistettuna. Sen sijaan hän käytti lisäksi tarkempaa verkko-osallistamisen käsitettä, jolla hän tarkoitti verkkodemokratian kenttään kuuluvaa yksittäistä osallistamista.

2.2 Verkkodemokratian käsite Euroopan tasolla

Euroopan neuvosto perusti vuonna 2006 CAHDE-työryhmän (Ad hoc Committee on e-democracy) tutkimaan e-demokratiassa tapahtunutta kehitystä ja tekemään tarvittavista toimenpiteistä suosituksia ministerikomitealle. Työryhmän työn perusteella [6] ministerikomitea antoi jäsenvaltioilleen suosituksen CM/Rec(2009)1 elektronisesta demokratiasta eli e-demokratiasta. [7] Tämä suositus oli ensimmäinen kansainvälinen standardi e-demokratian alalla [8].

Suosituksessa verkkodemokratia määritellään yläkäsitteeksi, joka käsittää [7]

- parlamentin sähköisten välineiden käytön (e-parlamentti),
- lainsäädännön sähköisen valmistelun,

- oikeuden sähköisten välineiden käytön,
- sovittelun sähköisen yhteyden yli,
- sähköisten yleisön osallistamisen mahdollistavien työkalujen käytön ympäristönsuojelun ja ympäristövaikutusten arviointiin,
- sähköiset vaalit sekä sähköisen äänestämisen,
- sähköiset kansanäänestykset,
- sähköiset aloitteet sekä vetoamukset,
- sähköisen osallistamisen,
- sähköisen kampanjoinnin, ja
- sähköiset mielipidekyselyt.

Euroopan parlamentin vuoden 2017 päätöslauselman virallisessa suomenkielisessä käännöksessä käytetään sanamuotoa sähköinen demokratia. Päätöslauselmasa käsite määritellään sähköiseksi viranomaisasioinniksi, hallinnoksi, keskusteluksi, osallistumiseksi ja äänestämiseksi. [9]

2.3 Verkkodemokratian käsite Suomen julkishallinnossa

Oikeusministeriön Demokratiasanastossa verkkodemokratia määritellään sähköisten välineiden käyttämiseksi poliittiseen debattiin, päätöksentekoon ja äänestämiseen.¹ Yleisessä suomalaisessa ontologiassa (YSO) verkkodemokratiaan määritellään kuuluvan ”tiedon tuottaminen ja jakelu, vuorovaikutteinen kommunikaatio sekä erilaiset transaktiot kuten etä-äänestys”.²

Kuntaliiton julkaisemassa kuntalaisen vaikuttamisoppaassa verkkodemokratian käsitteeseen liitetään erillinen verkkovaltuusto, vetoamukset, valmistelu- ja kommentit.

¹Oikeusministeriön demokratiasanasto: <https://web.archive.org/web/20171115080134/http://www.termipankki.fi/ext/demokratiasanasto/?qfind=e-demokratia>

²Kansalliskirjasto: <https://finto.fi/yso/fi/page/p741>

tointifoorumi, kunnallisaloite, blogiyhteisö ja kansalaisliikkeiden kampanja-alusta [10]. Käsite mainitaan Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisussa, jossa mainitaan joukkoistaminen osana verkkodemokratiaa. [11]

Euroopan neuvoston virallisessa käännöksessä käytetään sanamuotoa sähköinen demokratia. YSO-asiasanastossa e-demokratia on merkitty päätermiksi.³ Suomessa julkishallinnon asiakirjoissa käytetään valtaosin suomenkielistä termiä verkkodemokratia. Sekä Kotimaisten kielten keskus⁴ että Translatum-yrityksen Kielitohtori-palvelu⁵ suosittelevat myös verkkodemokratia-muotoa, joten sitä käytetään myös tässä työssä.

Suomalaisten viranomaisten lähteissä verkkodemokratiaa ei ole juuri määritelty. Selkein julkishallinnon määrittely onkin Euroopan neuvoston suosituksessa. Suosituksessa käytetty määrittely sisällyttää verkkodemokratian yläkäsitteeseen kuitenkin myös sellaisia asioita, joita ei muissa lähteissä ole käsitteeseen sisällytetty, kuten parlamentin sähköisten välineiden käytön (e-parlamentti), oikeuden (e-oikeus) sekä sovittelun (e-sovittelu). Tieteellisessä keskustelussa verkkodemokratialla tarkoitetaan tarkastelun perusteella juuri kansalaisten osallistamiseen liittyviä asioita.[7]

Myöhemmin tässä tutkielmassa tarkoitetaan verkkodemokratialla kansalaisten osallistamista päätöksentekoon sähköisin välinein niin, että se sisältää lainsäädännön valmistelun, vaalit ja äänestykset, aloitteet ja vetoamukset sekä mielipidekyselyt ja tiedonsaannin.

³Kansalliskirjasto: <https://finto.fi/yso/fi/page/p741>

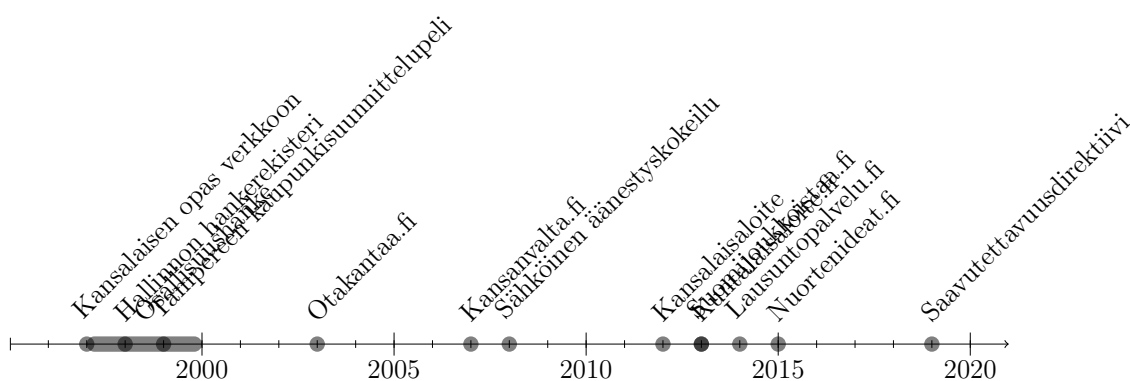
⁴H. Makkonen-Craig, ”Kielineuvonnan kysymyslomake palvelusta www.kotus.fi”, sähköpostikeskustelu, heinäkuu 2018

⁵Kielitohtori: <http://www.kielitohtori.fi/suomen-kielenhuollon-kysymys/verkkodemokratia-e-demokratia-vai-s%C3%A4hk%C3%B6inen-demokratia>

3 Verkkodemokratian kehitys

Suomessa

Verkkodemokratiaan liittyviä ensiaskeleita valtionhallinnossa oli vuonna 1995 tehty Suomea tietoyhteiskunnaksi ohjaava strategia, jonka yksi tavoite liittyi kansalaisyhteiskunnan edistämiseen. Strategian yhteydessä keskusteltiin siitä, miten tietoverkot tarjoavat mahdollisuuden parantaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja hallinnon avoimuutta. [5] Kuvassa 3.1 on asetettu aikajanelle tässä luvussa esitetyt keskeiset palvelut.



Kuva 3.1: Aikajana sähköisestä demokratiasta

Vuosituhaten vaihe oli kiireistä aikaa verkkodemokratian kehittymisen kannalta. Ensimmäinen suurempi askel kohti sähköistä tiedonsaantia oli Kansalaisen käsikirjan Internet-version julkaisu 20.8.1997. [12] Vuodesta 1997 vuoteen 2001 valtion-

hallinnossa toteutettiin lukuisia hankkeita, jotka liittyivät verkkodemokratiaan ja laajemmin osallisuuteen (Taulukko 3.1).

Taulukko 3.1: Vuosituhannen vaihteen verkkodemokratiahankkeita[13]

Asettaja	Hanke	Asetettu	Päättyi
SM ¹	Osallisuushanke	11.2.1997	30.4.2000
SM	Valtionhallinnon osallisuustyöryhmä	13.11.1997	30.9.2000
SM	Osallisuushanke	19.12.1997	30.4.2000
SM	Kansalaisen käsikirjan jatkokehittämishanke	1.12.1998	31.12.1999
SM	Verkkoasioinnin pelisääntöprojekti	16.2.1999	31.12.1999
SM	Osallisuushanke vuosina 2000–2002	6.10.1999	7.5.2002
VM ²	Uusi tietotekniikka ja kansalaisten vaikutusmahdollisuudet	21.10.1999	31.12.2000
VM	Julkishallinnon portaalin suunnitteluhanke	5.5.2000	31.12.2000
VM	Kuule kansalaista -hanke	12.9.2000	30.4.2001
VM	Kuule kansalaista -toimeenpanohanke	20.11.2001	30.9.2002

¹ Sisäasiainministeriö

² Valtiovarainministeriö

Sisäasiainministeriö asetti 11.2.1997 osallisuushankkeen valmistelemaan hallitusohjelmassa mainittujen tavoitteita kansalaisten todellisten vaikutusmahdollisuuksien sekä hallinnon julkisuuden kehittämiseksi hallinnon kaikilla tasoilla. Hankkeessa tehdyn valmistelun perusteella sisäasiainministeriö asetti joulukuussa 1997 kaksi erillistä osallisuushanketta, joiden tarkoituksena oli voimistaa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia.

Ensin 11.2.1997 asetettiin osallisuushanke, jonka pohjana toimi kuntien suunnittelemaa kehittämishankkeita. [14] Myöhemmin samana vuonna asetettiin valtionhallinnon osallisuustyöryhmä, jonka tehtäväksi asetettiin alue- ja paikallishallinnossa toteutettavien kokeilujen valinta, tukeminen, arviointi ja kokeiluhankkeiden laajentamista koskevien esitysten tekeminen. [15] Täsmällisen tiedon saaminen näistä hankkeista on kuluneen ajan takia hankalaa. Niitä on siksi tarkasteltu asettamis- päätösten perusteella. Osallisuushanketta on lisäksi tarkasteltu selonteon taustaraportin ja väliarviointiraportin perusteella. Valtionhallinnon osallisuustyöryhmää on puolestaan tarkasteltu myös hankkeen raportin perusteella.

Vaikka itse asettamispäätöksissä ei mainita Internetiä lainkaan, oli molempien hankkeiden projekteissa useita, joissa kehitettiin Internet-sivustojen käyttöä osana osallistamista. Osallistamishankkeen väliarviossa mainittiin esimerkiksi seuraavat: [16]

Oulu / Yleiskaava 2020 Internet-pohjainen ilmoitustaulu, joka sisälsi karttoja, tekstisisältöjä ja palautekanavan. Palvelun koettiin lisänneen yhteydenottoja kaavoittajiin, vaikka palautekanavan käyttö sinänsä oli vähäistä.

Kuopio / Nuorten vaikuttaminen Internetissä toimivat nuorisosivut, jotka sisälsivät tietoja ja linkkejä vaikuttamisesta sekä palautejärjestelmän aloitteiden ja palautteen antamiseen projektissa perustettavalle nuorisovaltuustolle ja sen kautta hallintokunnille.

Helsinki / Toimintaosallisuus suurkaupungissa Asukastalojen tietoverkottaminen eli verkkoyhteyksien kehittäminen talojen välille. Väliarviointiraportissa mainitaan myös, että asukastaloille on saatu Internet-sivusto sekä postituslista. Lisäksi raportissa ideoitiin mahdollista yhteistyötä Kotikatu-projektin kanssa.

Helsinki / Kotikatu Helsingin Pihlajiston oma verkkosivusto, jossa on sisäinen keskustelufoorumi sekä Pihlajisto paremmaksi -foorumi, josta viestit ohjautuvat kaupungin virkamiehille, jotka vastaavat viesteihin tietyn ajan kuluessa.

Espoo / Nuorisovaltuusto Ideahautomoni, jossa yksittäisen nuoren esittämää ideaa voidaan kehittää ennen kuin se esitetään aloitteena kaupungin päättäjille.

Tampereen kaupungin vuonna 1997 hyväksymä strategia esitti tietotekniikan kaupungin keskeisenä vahvuutena ja linjasi, että kunnallisten palveluiden tarjontaa tietoverkoissa on laajennettava. Tampereen kaupunki julkaisi loppukesän 1999

ajaksi Viinikka–Nekalan alueen kaavasuunnittelua kuntalaisille avaavan kaupunkisuunnittelupelin, jossa osallistuja saattoi valita, mille alueille haluaa jakaa täydennyskaavoituksen. Pelin tulokset tallennettiin palautteena kaavasuunnittelussa hyödynnettäviksi. [5]

Valtioneuvosto teki 5.2.1998 periaatepäätöksen sähköisestä asioinnista, palveluiden kehittämisestä ja tiedonkeruun vähentämisestä. Se edellytti, että merkittävä osa keskeisistä kansalaisille suunnatuista palveluista on saatavana tietoverkoissa vuoteen 2001 mennessä. Sen mukaan kaikilla hallinnon tasoilla oli vahvistettava kansalaisten todellisia vaikutusmahdollisuuksia sekä lisättävä hallinnon julkisuutta. [17]

Suomessa valtakunnallisia verkkodemokratiapalveluita alettiin kehittämään valtiovarainministeriön vuonna 2000 käynnistämän Kuule kansalaista -hankkeen myötä, joka oli osa keskushallinnon kehittämishanketta. Hankkeessa kiinnitettiin huomiota valtionhallinnon lausuntomenettelyihin. Samoihin aikoihin aloitettiin myös lukuisia verkkopalveluhankkeita, joiden tavoitteena oli parantaa kansalaisten tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuksia tietotekniikkaa hyödyntäen. [17] 4.4.2002 julkaistiin uusi Suomi.fi-palvelu, joka korvasi vanhan Kansalaisen käsikirjan Internet-version.

Oikeusministeriön asettama Sähköisen kuulemisen kehittäminen valtionhallinnossa, II vaihe -hankkeen työryhmä esitti mietinnössään vuonna 2008, että kuulemiseen ja osallisuuteen liittyvien palveluiden lisäksi tulisi käyttöön ottaa verkkoäänestys vuoden 2011 eduskuntavaaleissa. Lisäksi työryhmä esitti sähköisten valtiollisten kansanaloitteiden käyttöönottamista, jonka perusteella perustettiin vuonna 2012 kansalaisaloite. [18]

Ympäristöministeriö perusti maastoliikennelain uudistuksen luonnosteluun keväällä 2013 tulevaisuusvaliokunnan kanssa Suomijoukkoistaa.fi-palvelun. Alustalla käytyyn keskusteluun osallistui noin 700 henkilöä. [19] Myös vuonna 2017 perustettu ja vuoden 2023 lopulla lopetettu ¹ Kokeilunpaikka.fi, joka perustettiin osana

¹Motiva, ”Kokeilun paikka -palvelu päättyy joulukuussa 2023”: <https://www.motiva.fi/>

Sipilän hallituksen demokratiapoliittista toimintaohjelmaa, oli esimerkki valtionhallinnon verkkodemokratiakokeilusta. Sillä etsittiin yhteiskunnallisia haasteita ja tarjottiin niiden ratkaisemiseen rahoitusta. [20]

Sipilän hallitus toteutti vuosina 2017–2019 Demokratiapoliittista toimintaohjelmaa, johon liittyi paljon verkkodemokratiaan liittyviä toimenpiteitä. Toimintaohjelman virkamiestyönä tehdyssä loppuraportissa esitettiin, että demokratian perusteiden vahvistaminen on tärkeä osa YK:n kestävän kehityksen Agenda 2030 -ohjelman toimeenpanoa. Loppuraportissa esitettiin, että ohjelman jatkoksi tulisi käynnistää ”kansallinen demokratiaprogramma”. Ohjelmaan ehdotettiin sisällytettäväksi verkkodemokratiaan liittyviä toimenpiteitä vaalien turvallisuuden ja luotettavuuden varmistamiseen vaalitietojärjestelmän uudistuksen kautta, sähköisten demokratiapalveluiden ”hallinnon avoimuutta ja vuorovaikutteisuutta sekä kansalaisten osallisuutta” tukevuuden varmistaminen sekä kuntien tukeminen rakentamalla sähköisiä osallistumispalveluita. [20]

Osana Sipilän hallituksen ohjelmaa toteutettiin myös mukaan ilmoittautuneiden kuntien kesken digikuntakokeilu sekä Tulevaisuuden kunta -hanke. Näistä digikuntakokeilussa tehtiin erilaisia kokeiluhankkeita myös osallisuuteen liittyen. Hankkeiden tuotoksista on kuitenkin pääosin vaikea saada tietoa koska hankkeita kokoava verkkopalvelu ja myös niiden tuotoksena syntyneet palvelut on jo paljolti poistettu.[21]

Rinteen ja myöhemmin Marinin hallitus perusti Kansallinen demokratiaprogramma 2025 -hankkeen, joka perusti kansallisen avoimuusrekisterin sekä Digiraati-toimintamallin. [22] Digiraati.fi-palvelu korvasi 19.1.2015 julkaistun Nuortenideat.fi-palvelun, jonka oli tarkoitus mahdollistaa nuorille julkisten ja kolmannen sektorin palveluiden kehittämisideoiden lähettäminen ja kannattaminen. Nuoret on useissa viime vuosien demokratiahankkeissa koettu erityisen haastavana ryhmänä, jonka osallistamiseen on kiinnitetty huomiota.

4 Verkkodemokratia nyky-Suomessa

Nyky-Suomessa verkkodemokratia voidaan jakaa kolmeen eri osallistamisen muotoon:

Tiedonsaanti on vähiten aktiivinen osallistamisen muoto. Sen tavoitteena on, että kansalainen saa haluamansa tiedon julkishallinnon toiminnasta.

Kuuleminen on aktiivisempi osallistamisen muoto. Siinä kansalaisille tarjotaan mahdollisuus kertoa näkemyksensä valmistelussa olevasta asiasta esimerkiksi sähköistä alustaa käyttäen.

Aloitteet ovat aktiivisin osallistamisen muoto. Siinä kansalainen itse voi nostaa hallinnolliseen käsittelyyn joko kunta- tai valtion tasolla haluamansa asian. Aloitteisiin liittyy myös muilta kansalaisilta saatavia kannatuksia, joita vaaditaan aloitteen käsittelyyn.

Näiden lisäksi verkkodemokratiaan liittyvät myös sähköinen äänestäminen sekä rajatumille kohderyhmille tarkoitettua demokraattista toimintaa tukevat sähköiset palvelut. Sähköinen äänestäminen vaaleissa ja kansanäänestyksissä nousee usein esille verkkodemokratian muotona, jolla voitaisiin aktivoida nuorempia ikäpolvia ja parantaa alueellista tasa-arvoa kansalaisten osallistumisessa. Demokraattista toimintaa tukevat sähköiset palvelut puolestaan ovat palveluita, jotka mahdollistavat poliittista tai järjestötoiminnan kautta tapahtuvaa vaikuttamista. Tammikuussa 2021

avattiin puolurekisteri.fi-palvelu, jonka kautta puolueen rekisteröimiseksi tarvittavat kannatuskortit voidaan kerätä verkossa aiemman paperille keräämisen sijaan. Toisena toimintavuonna 2022 palvelussa tehtiin yhdeksän uutta puoluehakemusta, joista kaksi merkittiin puolurekisteriin ja joiden sähköisten kannatusilmoitusten lukumäärä oli yli 9800. [22]

Turun kaupungille vuonna 2012 tekemässään tutkimuksessa Christensen [23] jakoi verkkodemokratiaa koskevat palvelut kolmeen eri kategoriaan: Edustuksellista, osallistuvaa ja deliberatiivista demokratiaa toteuttaviin. Yllä esitellystä jaottelusta tiedonsaanti kuuluu edustukselliseen ja kuuleminen sekä aloitteet osallistuvaan demokratiaan. Sen sijaan deliberatiivista demokratiakäsitystä toteuttavia palveluita, joiden tulisi edistää jatkuvaa dialogia kansalaisten ja päättäjien välillä, ei tällä hetkellä käytössä olevissa palveluissa ole.

4.1 Tiedonsaanti

Vuonna 1999 tuli voimaan julkisuuslain muutos, joka velvoitti hallintoa aktiivisesti tiedottamaan kansalaisille toimista sekä mahdollisti avoimemman pääsyn julkisiin asiakirjoihin. Nykyinen lainsäädäntö sisältää sähköistä demokratiaa tukevia viranomaisia velvoittavia määräyksiä. Esimerkiksi velvoite antaa sähköisestä rekisteristä tieto sähköisessä muodossa edistää kansalaisten osallistumista, koska tiedon pyytäminen viranomaiselta on helppoa. ¹ Viranomaisella on myös velvoite tarjota mahdollisuus asioiden käsittelyyn saamiseksi esimerkiksi sähköpostilla ja muiden sähköisten palveluiden avulla. ²

Näiden lisäksi monet kunnat tarjoavat verkkolähetyksiä esimerkiksi valtuuston kokouksista, jolloin kuntalaiset voivat vaivattomasti käyttää kuntalain mukaista oi-

¹Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 306/2019

²Laki sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa 13/2003

keuttaan seurata julkista kokousta ³. Samoin eduskunnan istunnot lähetetään sekä verkkoon että joiltain osin myös Yleisradion televisiokanavilla. Myös kokousten jälkikäteinen seuraaminen on aiempaa helpompaa, kun pöytäkirjat ja esityslistat julkaistaan ilmoitustaulujen sijaan tietoverkossa. Erityisesti valtionhallinto on myös perustanut palveluita, joissa kansalaiset voivat seurata valtionhallinnossa käynnissä olevia hankkeita sekä osallistua niihin.

Tiedonsaantiin liittyvät keskeisesti myös julkishallinnon toimijoiden verkkosivustot. Varsinaisten toimielinten omien sivustojen lisäksi on perustettu myös kansalaisia kiinnostavia keskeisiä aiheita käsitteleviä selkokielisempiä aihesivustoja, joihin kuuluvat esimerkiksi Vaalit.fi ja sähköisen demokratian palveluita kokoava Demokratia.fi. Demokratia.fi-palvelu uudistettiin vuonna 2018 osana demokratiapoliittista toimintaohjelmaa, jolloin palveluun tuotiin sieltä aiemmin puuttuneet EU:n osallistumismahdollisuudet. Tällaiset aihesivustot edesauttavat myös erilaisiin verkkodemokratiaan liittyviin ja muihin verkkopalveluihin löytämistä, ja näitä palveluita ylläpitävät kuntien ja muiden viranomaisten lisäksi myös esimerkiksi alueet.

Verkkopalveluiden käytettävyys ja saavutettavuus on noussut erityisesti viime vuosina keskusteluun EU:n saavutettavuusdirektiivin myötä. Saavutettavuudella tarkoitetaan ”esteettömyyttä digitaalisessa maailmassa”, eli sitä, että erilaisten ihmisten on helppoa käyttää verkkopalveluita ja niissä olevia sisältöjä. ⁴ Saavutettavuus onkin keskeisessä roolissa kansalaisten tiedonsaantioikeuden toteutumisen kannalta.

Saavutettavuusdirektiivin toteuttaa Suomessa laki digitaalisten palveluiden tarjoamisesta. Lain mukaan saavutettavuusvaatimukset koskevat kansalaisille tärkeitä verkkopalveluita laajasti: Saavutettavuusvaatimusten piirissä ovat ⁵

³Kuntalaki 410/2015

⁴Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Saavutettavuusvaatimukset.fi: <https://www.saavutettavuusvaatimukset.fi/>

⁵Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta 306/2019

1. viranomaisten ja julkisoikeudellisten laitosten digitaaliset palvelut,
2. tunnistuspalvelut,
3. vesi-, energiahuolto-, liikenne- ja postipalveluita tarjoavien yksiköiden digitaaliset palvelut sekä
4. luotto- ja maksulaitosten ja vakuutusyhtiöiden yleisölle tarjoamat palvelut.

Valtakunnallisten viranomaisten lisäksi kunnallisten ja alueellisten viranomaisien toiminnalla on erityisen suuri merkitys kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta. Alueellinen toiminta on usein kansalaista lähempänä ja vaikuttaminen on helpompaa kuin valtakunnallisen toiminnan osalta. Viime vuosina kunnat ovat avanneet entistä enemmän dataansa kansalaisten käyttöön. Koska datan avaaminen on kuitenkin kunnan tai alueellisen viranomaisen oman päätöksenteon varassa, ovat kansalaiset verrattain eriarvoisessa asemassa tiedonsaannin suhteen.

Maailmanlaajuisen Open Knowledge Foundationin ylläpitämä luettelo Suomen yli 50 000 asukkaan kuntien tarjoamasta avoimesta datasta osoittaa suuria eroja eri kaupunkien välillä jopa suurempien, yli 150 000 asukkaan kuntien joukossa. Pääkaupunkiseudun kuntien lisäksi esimerkiksi Turun ja Porin kaupungit ovat avanneet dataa useista arvioiduista kategorioista. Toisaalta myös monien pienempien kuntien jo avaamat hankinta- tai ostolaskutiedot, joita on avattu noin puolessa luettelon kaupungeista, ovat edelleen avaamatta julkiseen tarkasteluun Turussa. [24]

Avattua dataa on käytetty eri tarkoituksissa aktiivisesti kansalaisyhteiskunnan toimesta sekä myös erityisesti pääkaupunkiseudun Helsinki Region Infoshare-palvelun julkaisemien käyttöliittymien kautta esimerkiksi vuonna 2017 perustetussa Tutkihankintoja.fi-palvelussa [20], joka tarjoaa valtionhallinnon sekä Helsingin ja Vantaan kaupunkien hankintatiedot. [25] Kansalaisyhteiskunnan avoimen datan hyödyntäjistä yksi on kahden vapaaehtoisen opiskelijan ylläpitämä Databyro.fi-

palvelu, joka tarjoaa tietoa mm. valtion talousarviosta sekä keväällä 2020 yhteiskuntaan laajasti vaikuttaneen koronavirusepidemian tartuntamääristä.⁶

Vuodesta 2000 alkaen vaaleissa valituksi tulleilla on ollut velvollisuus ilmoittaa vaalirahoituksestaan, jota laajennettiin vuonna 2009 voimaan tulleessa uudistuksessa mahdollisuudella erillisen ennakoilmoituksen jättämiseen. Samalla määrättiin, että ilmoitukset ovat saatavilla verkkopalvelussa.⁷ Yksittäisten edustajien toiminnan avoimuuteen liittyy myös vuonna 2023 Suomeen ensimmäisenä pohjoismaana perustettu lobbausta harjoittaville toimijoille pakollinen avoimuusrekisteri, jonka kautta oikeushenkilöille ja elinkeinonharjoittajille säädettiin velvollisuus ilmoittaa eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvasta vaikuttamistoiminnasta. Myös sen tiedot julkaistaan verkkopalvelussa. [22]

Viranomaiset ovat etenkin eri vaaleissa tehneet erilaisia verkkodemokratiaankin liittyviä kampanjoita esimerkiksi tavoittelemalla nuoria äänestäjiä tekstiviesteillä sekä järjestämällä anonyymissä Jodel-keskusteluvälineessä tilaisuuksia, joissa nuoret voivat kysyä vaaliasiantuntijoilta vaaleista. [22] Osittain tiedonsaantiin voidaan ajatella liittyvän myös poliittisluonteinen mainonta, jonka määrä erityisesti verkkopalveluissa on viime aikoina lisääntynyt. Tähän liittyen on jo vuonna 2010 säädetty vaalimainosten osalta, että niiden yhteyteen on merkittävä mainoksen maksajan nimi.⁸

4.2 Kuuleminen

Suomessa on eri hallinnon tasoilla käytössä paljon verkkodemokratian palveluita kuulemiseen liittyen. Valtionhallinnossa kansalaisten kuulemista toteutetaan

⁶Databyro.fi-sivuston tekijät: <https://databyro.fi/about/>

⁷HE 13/2009 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

⁸HE 6/2010 vp 294967: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi puoluelain, ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain ja rahankeräyslain muuttamisesta

Otakantaa.fi-palvelun kautta, johon valtionhallinnon yksiköt voivat avata aiheita, joihin kansalaiset voivat ilmaista näkemyksensä ja näin vaikuttaa päätöksentekoon. Erityisesti lainsäädäntöhankkeisiin liittyy myös lausuntopyyntöjä, jotka tiettyjen yksittäisten tahojen lisäksi julkaistaan kaikkien kansalaisten lausuttaviksi. Tätä varten julkaistiin 1.7.2014 Lausuntopalvelu.fi-palvelu, jonka kautta lausuntopyynnön julkaisu ja lausunnon antaminen voidaan tehdä.⁹ Palvelun käyttö oli aluksi vähäistä vastarinnan takia, mutta sen käyttöaste on parantunut aluksi yksittäisten ministeröiden sitouduttua sen käyttöön. [20]

Yksi kuulemisen muoto, jota on käytetty yhä monipuolisemmin on erilaiset raadit, joissa yleensä tilastollisesti valittu joukko kansalaisia keskustelee tietystä politiikan osa-alueesta. Esimerkiksi vuonna 2021 järjestettiin ympäristöministeriön toimesta ilmastotoimia arvioinut verkossa kokoontunut kansalaisraati ja vuonna 2022 vastaava luontoraati tukemaan luonnon monimuotoisuusstrategian valmistelua. Raatitoimintaa on myös pyritty vakiinnuttamaan Digiraati.fi-verkkopalvelun avulla, jonka tarkoitus on tarjota 16–25-vuotiaille nuorille digitaalinen kanava yhteiskunnalliseen keskusteluun ja viranhaltijoille kattava ja tehokas väylä nuorten kuulemiseen. Vuonna 2022 palvelun kautta järjestettiin 25 digiraatia. [22]

Vaikka Suomessa on useita alustoja, joiden kautta kansalaisia voidaan kuulla osana demokraattisia päätöksentekoprosesseja, on näiden käyttö jäänyt liian vähäiseksi. [26] Vuonna 2023 kehitettiin tätä varten säädösvalmistelun kuulemisen indikaattorit, joilla voidaan mitata kuulemisen laatua ja joiden muodostamiseen käytettiin sähköisiä kuulemisen tietovarantoja ja tunnistettiin parannustarpeita liittyen näihin tietovarantoihin. [22]

Yksi viime aikoina yleistynyt sähköisen kuulemisen muoto ovat osallistuvan budjetoinnin ratkaisut, joissa asukkaat pääsevät valitsemaan mihin haluavat käyttää tietyn osan kunnan budjetista. Osallistuvaan budjetointiin on erilaisia ratkaisuja

⁹Oikeusministeriö, Lausuntojen pyytäminen ja antaminen sähköistyy: <https://oikeusministerio.fi/-/utlatandetjansten-mojliggor-ett-elektroniskt-remissforfarande>

ostoskorimallista kevyempiin äänestysratkaisuihin. Malli on saanut alkunsa vuonna 1989 Brazilian Porto Alegressa tehdystä kokeilusta, joka toteutti ns. radikaalia demokratiaa. Suomessa toteutukset ovat sähköistä alustaa hyödyntäviä, ja kuntien budjettien lisäksi osallistavan budjetoinnin laajentaminen myös valtion budjettiin on ollut keskustelussa.¹⁰

4.3 Aloitteet

Kaikkein suurin verkkodemokratian muoto nyky-Suomessa ovat aloitejärjestelmät. Suomen kansalaiset voivat tehdä aloitteita kaikille hallinnon tasoille. Hyvinvointialueuudistuksen myötä syntynyt oikeus hyvinvointialueita koskeviin aloitteisiin ei kuitenkaan vielä toteudu missään verkkopalvelussa, vaan aloitteet jätetään suoraan hyvinvointialueiden kirjaamoihin. Julkishallinnon lisäksi aloitejärjestelmiä on syntynyt myös yksityiselle sektorille.

4.3.1 Kuntalaisaloite

Kuntalaisten tekemillä aloitteilla on pitkä historia. Kunnan puhevaltaisen jäsenen aloiteoikeus on kirjattu jo 1865 voimaan tulleeseen kunnallisasetukseen. Tämän jälkeen Suomen itsenäistyttyä kuntakokousjärjestelmä korvattiin kunnanvaltuustoilla, jonka takia kuntalaisen suora aloiteoikeus puuttui lainsäädännöstä vuosina 1917–1976. Lainsäädännöstä huolimatta myös tänä aikana korkein hallinto-oikeus on tuomioissaan katsonut, että kuntalaisen jättämä aloite on käsiteltävä.

Seuraavan kerran kuntalaisaloite sisällytettiin lainsäädäntöön kunnallislaissa 953/1976, jonka valmistelun keskeisenä tavoitteena olikin kunnallisen demokratian voimistaminen. Tämän säädöksen perusteella aloitteet tuotiin kuitenkin valtuustol-

¹⁰Valtiontalouden tarkastusvirasto: Osallistuva budjetointi siirtää päätösvaltaa kansalaisille – ja parhaimmillaan lisää hyvinvointia: <https://www.vtv.fi/muut-artikkelit/osallistuva-budjetointi-siirtaa-paatosvaltaa-kansalaisille-ja-parhaimmillaan-lisaa-hyvinvointia/>

le vain tiedoksi luettelomuodossa. Kuntalaissa 365/1995 aloiteoikeutta laajennettiin niin, että jos kuntalaisaloitteen tekijänä oli vähintään kaksi prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista, oli valtuuston otettava asia käsiteltäväksi kuuden kuukauden kuluessa. Viidellä prosentilla kunnan asukkaista oli myös mahdollisuus vaatia neuvoa-antavan kunnallisen kansanäänestyksen järjestämistä.¹¹ Aloiteoikeudet säilyivät vastaavana myös vuonna 2015 voimaan tulleessa kuntalaissa. [27] Vuonna 2021 tehdyssä muutoksessa aiempi kahden prosentin määräraja ja sen koskema aikaraja poistui, jolloin kuntien on käsiteltävä kaikki aloitteet ilman aiheetonta viivytystä.¹²

Kuntalaisaloitteita on käytetty melko vähän. Kuntaliiton kyselyn mukaan vuonna 2017 tehtiin keskimäärin seitsemän aloitetta kuntaa kohden. Vaihtelu aloitteiden määrässä on kuitenkin suurta siten, että suuremmissa kaupungeissa aloitteita on tehty enemmän kuin pienemmissä kunnissa. [28] 10.9.2013 avattiin Oikeusministeriön Kuntalaisaloite.fi-palvelu kuntalaisaloitteiden tekemiseen ja käsittelyyn¹³. Sen kautta on mahdollista tehdä sekä vapaamuotoisia, valtuustokäsittelyyn että kunnan sisäiseen kansanäänestykseen tähtäviä aloitteita [29].

4.3.2 Kansalaisaloite

Kansalaisten aloiteoikeutta laajennettiin eduskunnalle tehtäviin kansalaisaloitteisiin vuonna 2011 tehdyssä perustuslain muutoksessa 1112/2011, johon perustuva kansalaisaloitelaki 12/2012 tuli voimaan 1. maaliskuuta 2012. Aloitteen eteneminen eduskunnan käsittelyyn vaatii kannatusilmoituksen 50 000 äänioikeutetuilta kansalaiselta. Alkuvaiheessa kannatusilmoitukset kerättiin paperilomakkeille. Ensimmäisenä sähköisen allekirjoituksen mahdollistavana palveluna avattiin 1. lokakuuta 2012

¹¹Kuntalaki 410/2015

¹²Kuntalaki 365/1995

¹³Oikeusministeriö: Tiedotteet: <https://www.kuntalaisaloite.fi/fi/uutiset>

Avoin ministeriö ry:n verkkopalvelu ¹⁴ . Oikeusministeriön tarjoama kansalaisaloitepalvelu avattiin lain aikarajan mukaisesti 1. joulukuuta 2012.

Ensimmäinen kansalaisaloite jätettiin eduskuntaan 5. maaliskuuta 2013. Väestörekisterikeskus vahvisti sen kannattajamääräksi 69 381. ¹⁵ Kannatusilmoituksia kerättiin paperilomakkeilla sekä Avoimen ministeriön verkkopalvelussa, jossa kannatusilmoituksia kertyi yhteensä 544. ¹⁶ Kansalaisaloitteiden suosio on lisääntynyt, ja niiden määrän vähentämistä esimerkiksi kannatusilmoitusmäärän kasvattamisella on harkittu. ¹⁷ Jo vuoden 2015 vaalitutkimuskyselyn mukaan 35 prosenttia äänioikeutetuista oli allekirjoittanut vähintään yhden kansalaisaloitteen. Saman kyselyn mukaan 79 prosenttia vastanneista katsoi, että kansalaisaloitteet ovat parantaneet demokratiaa Suomessa. [30]

4.3.3 Eurooppalainen kansalaisaloite

Lissabonin sopimuksen myötä kansalaisten käyttöön tuli myös Euroopan unionin demokraattisuutta lisäämään Eurooppalainen kansalaisaloite. Se tuli käyttöön 1. huhtikuuta 2012. Eurooppalaisen kansalaisaloitteen perustaminen vaatii kansalais-toimikunnan, jossa on äänioikeutettuja seitsemästä eri EU:n jäsenvaltiosta. Allekirjoituksia kerätään joko paperilomakkeilla tai aloitteen omassa verkkopalvelussa, jonka pystyttämiseen Euroopan komissio tarjoaa tukea. Aloite käsitellään, jos se kerää vuoden sisällä yhteensä miljoona allekirjoitusta, joita tulee olla valtiokohtaisesti määritelty vähimmäismäärä vähintään seitsemästä EU:n jäsenvaltiosta. [31]

¹⁴”Kansalaisaloitteen voi allekirjoittaa netissä ensi kuussa”, Jyväskylän ylioppilaslehti: <https://www.jylkkari.fi/2012/09/kansalaisaloitteiden-kannatus-voidaan-punnita-netissa-ensikuusta-alkaen/>

¹⁵Kansalaisaloite: Laki eläinsuojelulain 22 §:n muuttamisesta (KAA 1/2013 vp)

¹⁶Luontoliitto, Suomen ensimmäinen kansalaisaloite luovutettiin eduskunnan käsiteltäväksi tänään: <https://web.archive.org/web/20220523012148/http://www.luontoliitto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/suomen-ensimmainen-kansalaisaloite-luovutettiin-602>

¹⁷J. Hartikainen, ”Kansalaisaloitteiden suosio yllätti eduskunnan – osa edustajista pohtii allekirjoitusrajan nostoa”: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005599018.html>

4.3.4 Yksityisen sektorin aloitepalvelut

Kansalaisaloitteen suosion myötä myös yritykset ja järjestöt ovat ottaneet aloitepalveluita käyttöön sitouttaakseen jäseniään ja asiakkaitaan toimintaan osallistumalla sen kehittämiseen. Tästä esimerkkinä yhteisökentältä on Suomen Partiolaisten käyttöönottama Partiolaisaloite, jossa partiolaiset voivat kannattaa sähköiseen palveluun tehtyä aloitetta. Jos aloite saa 100 kannattajaa, se käsitellään yhdistyksen hallinnossa.¹⁸ Myös Tradeka-osuuskunnalla on jäsenaloite-konsepti, jossa jäsenet voivat kannattaa aloitetta ja 200 kannatusilmoituksella Tradekan hallitus käsittelee aloitteen.¹⁹

4.4 Sähköinen äänestäminen

Sähköinen äänestäminen²⁰ on usein Suomessakin keskustelussa esille tuleva verkko-demokratian muoto. Erilaisia sähköisen äänestyksen menetelmiä on otettu käyttöön Yhdysvaltain eri osavaltioissa, joissa osassa ne ovat olleet jo hyvinkin kauan käytössä. Järjestelmissä on ollut lukuisia ongelmia, ja niiden taso vaihtelee tietoturvan ja luotettavuuden suhteen. Myös Viro on suomalaisessa poliittisessä keskustelussa käytetty esimerkki toimivasta sähköisen äänestyksen järjestelmästä. Viron järjestelmä perustuu sillä käytössä oleviin sähköisiin henkilökortteihin, jotka Viro käyttöönotti Suomen esimerkin perusteella, mutta jotka eivät Suomessa ole terveydenhuoltoalaa lukuunottamatta yleistyneet. [32]

Sähköinen äänestys on yleisyydestään huolimatta haastava tekninen ongelma, jota tietoturva-asiantuntijoiden mielestä ei edelleenkään ole pystytty tyydyttävästi

¹⁸Suomen Partiolaiset, Partiolaisaloite: <https://www.partio.fi/suomen-partiolaiset/tietoa-meista/digikehitys/projektit/digitaalinen-partiolaisaloite/>

¹⁹Tradeka, Jäsenaloitteet: <https://www.tradeka.fi/jasenaloite>

²⁰Sähköistä äänestämistä käsittelevä osio on mukaelma alun perin Vaasan yliopiston Writing Academic English -kurssin lopputyöksi kirjoitetusta tutkielmasta Electronic voting: Saving or destroying democracy?

ratkaisemaan. Sähköinen äänestäminen on keskeisesti kokonaisen valtion päätöksentekoon liittyvä ratkaisu, ja sen takia vaikuttamisyrietykset ovat lähes missä tahansa valtiossa todennäköisiä. Vaikka teknologia mahdollistaa muunlaisia laadukkaita ja tietoturvallisia sähköisiä palveluita, sähköisessä äänestyksessä erityisen ongelman aiheuttaa samanaikainen korkean luotettavuuden vaatimus yhdistettynä vaalisalaisuuteen. [33][34]

Kaikki nykyiset sähköisen äänestyksen järjestelmät perustuvat siihen, että äänestysjärjestelmä on mahdollisista auditoinneista ja muista suojaamettelyistä huolimatta muutamien yksittäisten henkilöiden hallussa. Toisaalta tietoteknisen laitteen toimintaan voidaan vaikuttaa hyvin huomaamattomilla tavoilla. Vaikuttaminen voi tapahtua jopa vaikkapa muokatun muistipiirin tai muun komponentin kautta aiheuttaen joko vaalisalaisuuden rikkoutumisen tai vaalituloksen manipulointimahdollisuuden ja siten vaalien luotettavuuden kärsimisen. [34]

Suomen vaalijärjestelmä on koettu toimivaksi. Koko vaalipäivän äänestyksen ajan äänestyspaikoilla on eri puolueiden edustajia, jotka ristikkäisten poliittisten intressiensä takia valvovat toistensa työskentelyä eikä vilppi äänestyspaikalla erityisesti yksittäisiä virheitä laajempaan ole käytännössä mahdollista. [32][35] Myös äänestyslaskenta tapahtuu vaalilautakunnan toimesta, johon kuuluvat samat eri puolueiden edustajat. Myöskään uusien äänien lisääminen ei onnistu, koska äänestyspaikan äänimäärä kirjataan erikseen ylös vaalitoimituksen aikana. [32]

Yhtenä etuna suomalaisessa urnaäänestyksessä on pidetty sen selkeyttä. Äänestysmenetelmä on maallikonkin helppo ymmärtää, ja jokainen voi itse todentaa sen toimintaperiaatteissa olevat luotettavuutta suojaavat toimet. Vastaavaa ymmärrettävyyttä ei ole sähköisessä äänestyksessä, jossa äänestäjän on luotettava toisen tahon vakuutukseen luotettavuudesta. [32]

Toisaalta sähköisen äänestyksen hyödyt eivät Suomessa olisi kovin suuret: Suomessa vaalien alustava tulos saadaan tuntien päästä äänestyksen sulkeutumisesta,

joten sähköinen äänestys ei nopeuttaisi tulosten valmistumista. Usein tärkeämpänä motivaationa sähköisen äänestyksen edistämiseen mainitaankin nuorten saaminen äänestämään, joka käytännössä tapahtuisi Internetin yli. Äänestäminen kotona tuo kuitenkin aina lisää riskejä liittyen vaalisalaisuuden säilymiseen ja toisaalta avaa mahdollisuuden vaalijärjestelmään murtautumiseen. [32] Suomessa kokeiltiin kunnallisvaaleissa 2008 sähköistä äänestystä muutamilla paikkakunnilla. Yhden näistä paikkakunnista, Vihdin, äänestys jouduttiin vaalissa tapahtuneiden virheiden vuoksi uusimaan. [32]

Sipilän hallitus linjasi vuonna 2016, että kaikissa vaaleissa otetaan käyttöön sähköinen äänestys perinteisen äänestyksen rinnalla. [26] Oikeusministeriön työryhmä teki linjauksen perusteella esiselvityksen asiasta ja luovutti raporttinsa oikeusministerille 19. joulukuuta 2017. Oikeusministeri ilmoitti raportin perusteella, ettei aio viedä sähköistä äänestystä eteenpäin hallituskauden aikana.²¹ Tämän jälkeisten hallitusten hallitusohjelmissa sähköistä äänestystä ei ole mainittu. Sähköisen äänestyksen riskien on arvioitu olevan entistä merkityksellisempiä nykyisessä maailmantilanteessa.

²¹Oikeusministeriö, Sähköinen äänestäminen: <https://vaalit.fi/sahkoinen-aaestaminen>

5 Tulevaisuus

Marinin hallituksen toteuttaman sote-uudistuksen yhteydessä perustettiin Suomeen uusi hallinnon taso, hyvinvointialueet. Näitä koskien on ne perustaneessa laissa säädetty vastaavasta aloiteoikeudesta kuin kuntalaisaloitteista kuntien osalta. Hyvinvointialuealoitteita koskevan verkkopalvelun kehitys on aloitettu vuoden 2023 alkupuolella ja on kesken.¹

Edeltäjänsä verrattuna Orvon hallituksen hallitusohjelmaan on kirjattu selvästi vähemmän sähköiseen demokratiaan liittyviä toimenpiteitä. Ohjelmassa on kuitenkin käsitelty hallinnon tehostamista sekä että ”hallitus vauhdittaa hallittua kehitystä kohti luovempaa ja dynaamisempaa paikallishallintoa ja varmistaa lähidemokratian toteutumisen”. Yhtenä tavoitteena on myös demokratian ja osallisuuden vahvistaminen, johon liittyen mainitaan demokratiaa ja osallistumista edistävän ohjelman valmistelu ja toimeenpaneminen, jossa ”erityisenä tavoitteena on äänestysaktiivisuuden edistäminen sekä lasten ja nuorten osallisuuden vahvistaminen.” [36] Hallituksen kansallista ohjelmaa demokratian ja osallistumisen edistämiseksi valmistelemaan on lisäksi vuoden 2023 lopulla asetettu työryhmä. Toimenpideohjelma istuvan hallituksen demokratiaa koskevista toimenpiteistä on tarkoitus hyväksyä valtioneuvoston periaatepäätöksenä marraskuussa 2024. [37]

Konkreettisista suoraan hallitusohjelmassa olevista sähköiseen demokratiaan liittyviä toimenpiteistä yksi on sähköinen ehdokasasettelu, jonka on tarkoitus tulla

¹Oikeusministeriö, Hyvinvointialuealoitepalvelun toteuttaminen: <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM019:00/2024>

käyttöön vuoden 2025 kunta- ja aluevaaleissa. Lisäksi toimenpiteenä on ”kansalaisaloitejärjestelmän ja muiden aloite- ja kuulemisjärjestelmien kehittämiseen liittyvien kysymysten” käsitteleminen ja eurooppalaisen kansalaisaloitteen allekirjoittamisen ikärajan laskeminen 16 vuoteen. Lisäksi hallitusohjelmassa on digitaalisia palveluita, tekoälyä ja datataloutta käsitteleviä toimenpiteitä, esimerkiksi tavoite siirtyä digitaalisiin kanaviin ensisijaisena viranomaisasiointikanavana. [36]

Vuoden 2024 presidentinvaaleissa poikkeuksellisen moni ehdokas oli ehdolla valitsijayhdistyksen kautta. Valitsijayhdistyksen kannattajakortit on nykyisellään vaadittu kerättävän paperisena, eli niissä ei ole sallittu sähköistä allekirjoitusta edes omakätisenä.² Puolueiden kannattajakorttien keräämisen muututtua sähköiseksi vaikuttaa todennäköiseltä, että myös valitsijayhdistysten kannattajakorttien kerääminen sähköisen palvelun kautta sallitaan lähivuosina.

²P. Väyrynen, Viime maanantain ”ihme” voi vielä pelastaa presidentinvaalit! <https://www.paavovayrynen.fi/2023/12/09/viime-maanantain-ihme-voi-viela-pelastaa-presidentinvaalit/>

6 Johtopäätökset

Tutkielmassa määriteltiin verkkodemokratian käsite kattamaan lainsäädännön valmistelun, vaalit ja äänestykset, aloitteet ja vetoamukset sekä mielipidekyselyt ja tiedonsaannin. Verkkodemokratian historia on Suomessa alkanut ensimmäisten joukossa vuonna 1995 tehdyllä Suomea tietoyhteiskunnaksi ohjaavalla strategialla. Ensimmäinen tutkielmassa löydetty viittaus verkkodemokratiaan käsitteenä maailmanlaajuisesti on ollut vuonna 1994, joten Suomi on ollut ensimmäisten joukossa suunnittelemassa verkkodemokratiaa muun tietoyhteiskunnan ohessa.

Verkkodemokratiaa on kehitetty yksittäisillä kokeiluilla sekä laajemmilla kehityskuluilla, joissa perinteisempiä menetelmiä on viety verkkopohjaisiksi. Tutkielmasta on nähtävissä, että valtionhallinnossa on tehty hyvin paljon erilaisia kokeiluja, joista suuri osa on jäänyt varsin lyhyiksi – 1–5 vuotta kestävät palvelut ovat olleet verkkodemokratiankin alalla varsin tavallisia. Vaikka tällainen kokeilukulttuuri on sinänsä hyvä tapa kehittää uusia palvelumalleja, ovat monet palveluista liittyneet yksittäisen hallituksen toimikauteen. Verkkodemokratian kehitys näyttäytyy siis varsin hallitusriippuvaisena, mikä osittain on politiikan perusluonteenakin. Se kuitenkin tekee kehityksestä melko lyhytjänteistä, kun sinänsä toimivaksi todettua palvelua ei jatketaankin hankkeen jälkeen.

Tältä osin tutkielma nivoutuu yhteen laajempaan poliittiseen tutkimukseen valtionhallinnon toiminnasta. Toisaalta kuitenkin samaa kehityskulkua on henkilökohtaisen kokemukseni valossa myös ylipäätään julkishallinnon verkkopalvelukehityk-

sessä. Muutama vuosi on lyhyt aika saada uusi toimintatapa juurrutettua ja arvioitua, joten on aiheellista kysyä tulisiko verkkodemokratiaa kehittää pidemmällä tiekartta-ajattelulla, jollaista tietotekniikan alalla useasti käytetään isompien palvelukokonaisuuksien hallinnassa.

Sähköistä äänestystä on niin Suomen valtionhallinnossa kuin tieteellisessäkin keskustelussa selvitetty paljon. Tuoreet tieteelliset selvitykset keskittyvät kuitenkin ensisijaisesti sähköisen äänestyksen tekniseen toteutettavuuteen sekä esimerkiksi lohkoketjuteknologioihin. Myös sähköisen äänestyksen hyväksyttävyyttä ja kokemusta luotettavuutta on selvitetty. [33] Asiassa olisi kuitenkin tarve kokonaisvaltaisemmalle tutkimukselle nimenomaan Suomen vaalijärjestelmän näkökulmasta.

Deliberatiivista demokratiakäsitystä palvelevia palveluita ei Suomessa ole laajasti käytössä. Päätäjien ja kansalaisten kaksisuuntaisen vuorovaikutuksen toteuttaminen onkin yksittäisiä vähäiselle käytölle jääneitä yrityksiä lukuunottamatta jäänyt lähinnä kolmannen osapuolen keskustelualustojen varaan. Jotkin sosiaalisen median kanavat ovat tätä toteuttaneet, mutta keskustelujen laatu on ollut ongelmallinen ja nämä kanavat ovat osin korvautuneet puolueiden ja muiden toimijoiden sisäisillä kanavilla. Ylipäätään on kysyttävä, onko nimenomaan vuorovaikutteisuuden osalta kehitysyrityksistä luovuttu esimerkiksi resurssipulan tai nyky-yhteiskunnassa ilmeisen informaatiotulvan kanssa. Tätä on tutkinut myös Jenni Haukio väitöskirjassaan vuonna 2022.¹ Deliberatiivista demokratiakäsitystä toteuttavien verkkodemokratia-palveluiden kehitys olisi kuitenkin tärkeä jatkotutkimuksen kohde.

¹J. Haukio, ”Avoimen vuorovaikutteisuuden ideaalista sisäisen mobilisaation realiteettiin?": <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-8725-3>

Lähdeluettelo

- [1] T. L. Becker, T. L. Becker, C. D. Slaton ja C. D. Slaton, *The future of teledemocracy*. Westport, Conn. London: Praeger, 2000, ISBN: 978-0-275-97090-1.
- [2] G. S. Aikens, ”A personal history of minnesota electronic democracy, 1994”, *Journal of Government Information*, vol. 25, nro 1, s. 1–9, tammikuu 1998, ISSN: 13520237. DOI: 10.1016/S1352-0237(97)00082-8.
- [3] S. Clift, ”Viewpoint: an Internet of democracy”, *Communications of the ACM*, vol. 43, nro 11, s. 31–32, marraskuu 2000, ISSN: 00010782. DOI: 10.1145/353360.353376.
- [4] T. Kingham, ”e-Parliaments: The Use of Information and Communication Technologies to Improve Parliamentary Processes”, World Bank Institute, tekninen raportti 28641, 2003, s. 38. url: <http://documents.worldbank.org/curated/en/866001468778800783/e-Parliaments-the-use-of-information-and-communication-technologies-to-improve-parliamentary-processes> (viitattu 23.04.2024).
- [5] J. Seppälä, ”Verkkomedia osallistumisen välineenä – case Tampereen kaupunkisuunnittelupeli: Kaupunkisuunnittelun ja Internetin interaktiivisuuden yhdistävä evaluointitutkimus”, Pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto, toukokuu 2000. url: <https://trepo.tuni.fi/handle/10024/88008> (viitattu 23.04.2024).

- [6] Council of Europe, ”Explanatory memorandum to Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on e-democracy”, Council of Europe: Committee of Ministers, tekninen raportti, 2009. url: https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/CM_2009_1_Expla_Memo_to_E-Recommendation_E_FINAL_PDF.pdf (viitattu 23.04.2024).
- [7] Council of Europe, *Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy)*, helmikuu 2009. url: https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/Key-Texts/Recommendations/Recommendation_CM_Rec_2009_1_PDF_fr.pdf (viitattu 23.04.2024).
- [8] Council of Europe, *Council of Europe activities in the field of e-democracy*, 2024. url: https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/Default_en.asp (viitattu 23.04.2024).
- [9] Euroopan parlamentti, *Euroopan parlamentin päätöslauselma 16. maaliskuuta 2017 sähköisestä demokratiasta Euroopan unionissa: mahdollisuudet ja haasteet*, maaliskuu 2017. url: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0095+0+DOC+XML+V0//FI> (viitattu 23.04.2024).
- [10] J.-P. Rantakokko, T. Lehtinen, I. Lundström ja M. Kenni, ”Vallakas: kuntalaisen vaikuttamisopas”, Kuntaliitto, Helsinki, tekninen raportti, 2009, ISBN 978-952-213-507-0, s. 61. url: https://www.kangasala.fi/wp-content/uploads/2018/06/Vallakas_kuntalaisen-vaikuttamisopas.pdf (viitattu 23.04.2024).
- [11] M. Setälä, ”Demokratian uudet muodot”, *Uusi ja vanha demokratia*, Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu, nro 7, 2013, ISBN 978-951-53-3517-3.

- [12] Valtiovarainministeriö, *Kansalaisen käsikirja internetiin*, elokuu 1997. url: <https://vm.fi/-/kansalaisen-kasikirja-internetiin> (viitattu 23.04.2024).
- [13] Valtioneuvosto, *Valtioneuvoston hankeikkuna*, 2024. url: <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> (viitattu 23.04.2024).
- [14] J. Backman ja A. Luhtala, *Asettamispäätös: Osallistamishanke*, joulukuu 1997. url: <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM0196:00/02/02/1997> (viitattu 23.04.2024).
- [15] J. Backman ja P. Laitinen, *Asettamispäätös: Valtionhallinnon osallisuustyöryhmä*, marraskuu 1997. url: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/f894afde-23b5-49ba-8ca6-abd630f8cdf9/349a0850-ea99-4e0f-8f3f-7f25da63fc3c/ASETTAMISPAATOS_19981230220000.doc (viitattu 23.04.2024).
- [16] T. Vuorela ja K. Veräväinen, ”Osallisuutta etäällä päättäjistä: Osallisuushankkeen väliarviointi”, Sisäasiainministeriö, Hallinnon kehittämiskeskus HAUS, tekninen raportti, huhtikuu 1999, s. 159.
- [17] S. Niemelä ja J. Korkiakoski, ”Sähköisen kuulemisen kehittäminen valtionhallinnossa: Otakantaa-palvelun uudistaminen ja kuulemisjärjestelmän laaja kehittäminen”, Oikeusministeriö, Helsinki, Työryhmän selvitys 6, 2006, s. 22. url: <http://urn.fi/URN:ISBN:952-466-349-X> (viitattu 23.04.2024).
- [18] S. Aalto-Matturi ja O. Salminen, ”Sähköisen kuulemisen kehittäminen valtionhallinnossa, II vaihe”, Oikeusministeriö, Helsinki, Työryhmän mietintö 8, 2008, ISBN 978-952-466-693-0, s. 98. url: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-466-692-3> (viitattu 23.04.2024).
- [19] H. S. Christensen, M. Jäske, M. Setälä ja E. Laitinen, ”Demokraattiset innovaatiot Suomessa – Käyttö ja vaikutukset paikallisella ja valtakunnallisella

- tasolla”, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, Helsinki, tekninen raportti 56/2016, joulukuu 2016. url: <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=15501> (viitattu 23.04.2024).
- [20] ”Demokratiapoliittisen toimintaohjelman loppuraportti”, *Mietintöjä ja lausuntoja*, Oikeusministeriön julkaisuja, vol. 2019, nro 25, s. 64, lokakuu 2019, ISSN: 2490-1172. url: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-763-2> (viitattu 23.04.2024).
- [21] S. Suvi, ”Digikuntakokeilu haastoi toimintatapojen kehittämiseen kunnissa”, tekninen raportti, 2019. url: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/b209d484-4d6a-47f0-8ff5-be69c06bfbe1/b5a7bc61-0474-4f27-a7e0-f844180787a9/JULKAISU_20190306140000.PDF (viitattu 24.04.2024).
- [22] L. Männistö, ”Kansallinen demokratiaohjelma 2025 – Seurantaraportti: Hallituskauden 2019–2023 toimenpiteet ja vaikuttavuuden arviointi”, Oikeusministeriö, Helsinki, Seurantaraportti 2023:12, helmikuu 2023. url: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-647-7> (viitattu 23.04.2024).
- [23] H. S. Christensen, ”Verkkodemokratia Suomen kunnissa”, Turun kaupunki, tekninen raportti 4a, 2012, ISSN 1799-5124, s. 6. url: https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/tutkimuskatsauksia_2012-4a.pdf (viitattu 06.03.2024).
- [24] Open Knowledge Foundation, *Finland Local Open Data Census*, 2024. url: <http://fi-cities.survey.okfn.org/> (viitattu 23.04.2024).
- [25] Helsinki Region Infoshare, *Helsinki Region Infoshare*, 2024. url: <https://hri.fi/> (viitattu 23.04.2024).
- [26] Oikeusministeriö, ”Demokratiapoliittinen toimintaohjelma”, Oikeusministeriö, Helsinki, tekninen raportti 7, 2017, s. 110. url: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-561-4> (viitattu 23.04.2024).

- [27] O.-P. Salminen, ”Kuntalaisen aloiteoikeus”, Pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto, toukokuu 2003. url: <http://urn.fi/urn:nbn:fi:uta-1-12078> (viitattu 23.04.2024).
- [28] S.-L. Piipponen, M. Pekola-Sjöblom ja S. Kuntaliitto, ”Osallistaako kunta, osallistuuko kuntalainen?”, Kuntaliitto, Helsinki, tekninen raportti 3/2019, 2019. url: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2019/2004-osallistaako-kunta-osallistuuko-kuntalainen> (viitattu 23.04.2024).
- [29] L. Männistö, *Sähköiset demokratiapalvelut osallistumisen ja vaikuttamisen vauhdittajina*, Kuntamarkkinat, Helsinki, syyskuu 2015. url: <https://vdocuments.site/shkiset-demokratiapalvelut-osallistumisen-ja-a-maksuton-esteetn-ja.html?page=1> (viitattu 23.04.2024).
- [30] E. Laitinen ja M. Setälä, ”Kansalaisaloitejärjestelmä kaipaa lisää läpinäkyvyyttä”, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, Policy brief 22/2016, 2016. url: <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=15601> (viitattu 23.04.2024).
- [31] Euroopan parlamentti, *Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 211/2011 kansalaisaloitteesta*, helmikuu 2011. url: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2011/211/2019-05-30> (viitattu 23.04.2024).
- [32] Oikeusministeriö, ”Nettiäänestyksen edellytykset Suomessa”, Oikeusministeriö, Helsinki, tekninen raportti 60/2017, 2017. url: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-663-5> (viitattu 17.05.2024).
- [33] A. Farooq, M. Warkentin ja S. Virtanen, ”Role of shared identity and agency trust in online voting among suomi citizens”, *Technology in Society*, vol. 76, s. 102–429, maaliskuu 2024, ISSN: 0160791X. DOI: 10.1016/j.techsoc.2023.102429.

- [34] R. Celeste, D. Thornburgh ja H. Lin, ”Asking the Right Questions about Electronic Voting”, National Research Council of the National Academies, Washington, D.C., tekninen raportti, 2006.
- [35] E. Kestilä-Kekkonen ja P.-E. Korvela, ”Poliittinen osallistuminen: Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä”, *SoPhi*, vol. 135, 2017. url: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-7077-2>.
- [36] Valtioneuvosto, ”Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma: Vahva ja välittävä suomi”, Helsinki, Hallitusohjelma 2023:58, kesäkuu 2023. url: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8> (viitattu 23. 04. 2024).
- [37] Oikeusministeriö, *Kansallinen ohjelma demokratian ja osallistumisen edistämiseksi*, 2024. url: <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM125:00/2023> (viitattu 23. 04. 2024).