

Kansanedustajien tietotekniikan käyttö

-kirjoituskoneesta Internet-aikaan

Olli Mustajärvi

EDUSKUNNAN KANSLIAN JULKAISU 1/2009



EDUSKUNTA

Kansanedustajien tietotekniikan käyttö – kirjoituskoneesta Internet-aikaan

Olli Mustajärvi

ISBN 978-951-53-2969-1 (nid.)
ISBN 978-951-53-2970-7 (PDF)

Tiivistelmä

Tutkimuksessa tarkastellaan eduskunnan ja kansanedustajien tietotekniikan käyttöä ja käytössä tapahtuneita muutoksia vuodesta 1985 lähtien. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten tietotekniikalla voidaan tukea mahdollisimman hyvin kansanedustajien työtä. Tutkimus on tehty toimintatutkimuksen metodeja käyttäen.

Tutkimuksen viitekehyksen kuvaamisen osana on selvitetty eduskunnan ja kansanedustajan tehtäviä ja työprosesseja. Kansanedustajilla on monia erilaisia rooleja ja vuorovaikutusympäristöjä, joihin tietotekniikan tuen täytyy ulottua. Tarve kansanedustajien tietotekniikkapalvelujen profilointiin ja personointiin nousee näistä ympäristöistä. Lisäksi palvelujen kehittämisen kannalta kansanedustajien missiot havaitaan hyödyllisiksi.

Tietotekniikan käyttöä ja kokemuksia on selvitetty kansanedustajille ja kansanedustajien avustajille tehdyllä kirjallisella kyselyllä. Kyselyn tuloksena käytön määrän havaittiin olevan kohtalaisen suuri, mutta käyttö rajoittuu lähinnä peruspalveluihin, esimerkiksi sähköpostin käyttöön. Kyselyn tuloksia täydennettiin kansanedustajien haastatteluilla, joissa käytiin läpi kansanedustajan työn ongelmia ja kehittämiskohteita muutenkin kuin tietotekniikan näkökulmasta. Tietotekniikalla on mahdollista olennaisesti parantaa kansanedustajan tietotyön edellytyksiä esimerkiksi ajan ja tiedon hallinnassa sekä viestinnässä. Yhtenä tutkimustuloksena on kehitetty kansanedustajien tietotekniikan käyttöä kuvaava malli, jota voidaan hyödyntää esimerkiksi tietohallinnon strategiatyöskentelyn yhteydessä. Eri parlamenttien tietohallinnosta tehty vertailu asettaa tulokset laajempaan viitekehykseen.

Kansanedustajien omien web-sivujen analyysin avulla nähdään, että e-demokratia-tyyppisten välineiden käyttö on vielä varsin kehittymätöntä. Tutkimuksessa tarkastellaan myös yleisemmin e-demokratiaan ja e-parlamenttiin liittyviä suuntauksia.

Asiasanat: eduskunta, kansanedustajat, tietotekniikan käyttö, tietämyksen hallinta, e-demokratia

Abstract

The study deals with the Finnish Parliament and MPs: How they utilize IT tools and services and what has been the development from year 1985 to this day. The objective of the study is to clarify possibilities to effectively support MP's work. The action research methods are mainly used.

As a part of the study the work processes of the Parliament and MPs have been described. MPs have many different roles and interaction environments in which IT services must be available. There is a clear need to profile and personify IT services for these environments. MPs' missions can be useful for this purpose.

MPs' and their assistants' use of IT and experiences of it were studied with a questionnaire. MPs and assistants use IT tools and services quite a lot but usually only basic services (like email) were used. Some MPs were interviewed about IT services offered to them and problems connected to IT. During these interviews it was also possible to study other problems and development targets in MPs' work. It was found out that IT can essentially improve MPs' possibilities in the knowledge work, e.g. in the time and knowledge management and in communication. One result of the study is a model which describes how MPs utilize IT. The model can be used for instance in the parliament's strategy work. The benchmarking of IT in some parliaments connects results to the wider environment.

The analysis of MPs' own web-pages reveals that the use of this kind e-democracy tool is quite undeveloped. In the study also some trends of the e-democracy and e-parliament development are presented and discussed.

Keywords: parliament, Member of Parliament, use of information technology, knowledge management, e-democracy

Esipuhe

Aloitin jatko-opinnot Teknillisessä korkeakoulussa heti perustutkinnon jälkeen vuonna 1973 ja sitten uudestaan 2000-luvulla oltuani työelämässä yli 30 vuotta. Tavoitteenani oli saada aloittamani jatko-opinnot kelpolliseen päätökseen ja samalla tarkastella pitkäaikaisen työpaikkani, eduskunnan tietojenkäsittelyn kehittymistä alkuvuodesta 1985 tähän päivään asti. Aktiivisesti olen harrastanut jatko-opintoja tässä vaiheessa viitisen vuotta.

Aihe valikoitui käytännönläheisesti: Työni, työympäristöni ja sen havainnointi ovat keskeisiä tekijöitä. Tarkastelutasona ovat tietohallinnon strategiat. Yksittäisiä hankkeita on kuvattu vain muutamia eikä niitäkään kovin yksityiskohtaisesti. Olen tarkoituksella jättänyt tietojenkäsittelyn kehittämisen aikana ilmenneet ristiriidat ja yksittäiset taistelut taka-alalle, tarkastelu keskittyy niin sanotusti suuriin linjoihin. Käyttämäni tutkimusaineisto valikoitui laajasta vuosien mittaan työni ohessa kootusta normaalista työaineistosta, jota täydensin erinäisillä haastattelu- ja kyselyaineistoilla. Aiheen laajuuden ja monipuolisuuden vuoksi teoreettisen kehikon kehittäminen jokaiselle tutkimuksen osa-alueelle olisi mielestäni ollut yhdelle väittelijälle liian suuri työ, joten päädyin tarkastelemaan aineistoa avoimin silmin ja ottamaan vastaan, mitä se antaa.

Tutkimusongelma on ”ilkeä”, siihen ei löydy perinteisillä analyyttisillä menetelmillä yhtä ainoaa, parasta ratkaisua. Ongelma ulottuu monelle tieteenalalle, joten ei ole käytettävissä yhtä ohjeellista tutkimuksen suorittamistapaa. Lisäksi tutkimuksen pitkä aikajänne, yli 20 vuotta, ja tutkimuksen tekeminen oman työn ohessa ovat tuoneet oman haasteensa työhön. Kuitenkin sekä tutkimus- että varsinainen leipätyöni ovat olleet mielestäni äärimmäisen mielenkiintoisia.

Tutkimuksen valmistumiseen ovat myötävaikuttaneet monet henkilöt ja tahot. Työni ohjaa- ja, Markku Syrjänen, on kommentoinut tekstiäni lukuisat kerrat vuosien aikana, tosin usein tavatessamme olemme puhuneet enemmän yleisestä poliittisesta tilanteesta kuin tutkimustyöstäni. Käsikirjoitukseni esitarkastajat, Tomi Dahlberg, Ari Heiskanen ja Hannu Kivijärvi, ovat antaneet osuvia neuvoja ja opastusta tutkimuksen saattamiseksi valmiiksi. Maija-Liisa Jääskeläinen oli korvaamaton apu kansanedustajien haastatteluissa ja aineiston käsittelyssä, Juha Kalliomäki ja Jari Petersen-Jessen ovat tehneet tutkimusaineiston tilastollista ja graafista käsittelyä, minkä lisäksi Kari T. Ahonen, Ari Apilo, Pentti Huusko, Maija-Liisa Jääskeläinen, Liisa Saarelainen ja Kaisa Vuorisalo ovat omalta osaltaan kommentoineet eduskunnan tietojenkäsittelyn kehittymistä. Jouni J. Särkijärvi laati pyynnöstäni visiokuva-uksen kansanedustajan työstä vuonna 2015. Eduskunnan kirjasto on hankkinut pyytämäni aineistoa ja suhtautunut pitkämielisesti venyneisiin laina-aikoihin.

Työnantajani eduskunta on suhtautunut joustavasti ja myönteisesti tutkimukseeni. Lisäksi eduskunta on kustantanut tämän teoksen painetun version.

Kiitän kaikkia edellä mainittuja. Apunne on ollut korvaamatonta.

Omistan tämän kirjan kaikille elämäni naisille.

Helsingissä 20.9.2009

Olli Mustajärvi

Sisällys

1 Johdanto	11
1.1 Tutkimuksen lähtökohtia.....	12
1.2 Tutkimusongelmat ja tutkimuskysymykset	13
1.3 Tutkimuksen lukujen sisältö	14
1.4 Tutkimuksen kirjoitustavasta	15
2 Tietotyö, johtaminen, e-demokratia ja e-parlamentti.....	16
2.1 Tietotyö	16
2.2 Tietotekniikasta oppivaan organisaatioon.....	20
2.3 Tietotekniikka ja organisaatioiden muuttuminen.....	22
2.4 Tietotekniikan hallinta ja tuottavuus.....	25
2.5 Tietotekniikan tuki johtamiselle.....	28
2.6 Tiedon ja tietämyksen hallinta	39
2.7 Tietotekniikka, demokratia ja parlamentit	47
2.8 Yhteenveto	68
3 Eduskunta ja eduskunnan työ.....	70
3.1 Eduskunnan asema	70
3.2 Kansanedustajat	73
3.3 Eduskunnan tehtävät	74
3.4 Eduskunnan organisaatio	75
3.5 Eduskunnan käsittelemät asiat	77
3.6 Lainsäädännön prosessit	79
3.7 Täysistuntotyö	82
3.8 Valiokuntatyö.....	83
3.9 Eduskuntatyön ongelmia ja haasteita	84
3.10 Yhteenveto	86
4 Kansanedustaja ja kansanedustajan työ	89
4.1 Kansanedustajan työn luonne.....	89
4.2 Kansanedustajan perustehtävät	92
4.3 Kansanedustajan työviikko ja -päivä	93
4.4 Kansanedustaja ministerinä.....	95
4.5 Kansanedustajan vuorovaikutusympäristöt.....	97
4.6 Kansanedustajan roolit.....	108
4.7 Kansanedustaja ja avustaja.....	111
4.8 Politiikka ammattina	111
4.9 Ongelmia ja haasteita	112
4.10 Yhteenveto	114
5 Tietotekniikka eduskunnassa ja muissa parlamenteissa.....	115
5.1 Tietohallinnon organisointi.....	115
5.2 Tietohallinnon nykytilanne	118
5.3 Tietohallinnon tavoitteet	120
5.4 Eduskunnan tietojenkäsittelyn onnistuneisuus ja tuottavuus	121
5.5 Tietotekniikka eräissä muissa parlamenteissa.....	123
5.6 Yhteenveto	129

6 Kansanedustaja ja tietotekniikka.....	130
6.1 Tietotekniikan merkitys kansanedustajille.....	130
6.2 Kansanedustajan työn luonne.....	131
6.3 Tietotekniikan tuki kansanedustajan työhön.....	133
6.4 Kansanedustajien tietotekniikalle asetettavia vaatimuksia	134
6.5 Kansanedustajien tietotekniikkaan liittyvät toiveet	136
6.6 Tietotekniikan käyttö kansanedustajan tietotyössä	141
6.7 Yhteenveto	150
7 Tutkimusmenetelmät.....	153
7.1 Tutkimuksen luonne ja käytetyt menetelmät	153
7.2 Toimintatutkimus tässä tutkimuksessa.....	155
7.3 Tutkimuksen toteutus.....	159
7.4 Tutkimuksen merkitys.....	164
7.5 Tutkijan taustasta ja roolista	164
8 Eduskunnan ja kansanedustajan tietotekniikan työvälineet ja ratkaisut	167
8.1 Yleistä	167
8.2 Eduskunnan tietotekniikan soveltamisen vaiheet	168
8.2.1 Eduskunnan lainsäädäntötyöhön liittyvän tietojenkäsittelyn kokonaistutkimus	169
8.2.2 Hallinnon ja erillishallintoyksikköjen tietojenkäsittelyn kehittämissuunnitelmat..	176
8.2.3 Eduskunnan tietojenkäsittelystrategia vuosille 1991–1995	177
8.2.4 Valtiopäiväasioiden käsittelyprosessien kehittäminen.....	178
8.2.5 Eduskunnan tietotekniikan linjat 1995–1999.....	179
8.2.6 Tietohallinnon linjat 1998–2000.....	181
8.2.7 Eduskunnan tietohallinnon linjat 2002–2004	183
8.2.8 Eduskunnan tietohallintolinjaus 2005–2007.....	183
8.2.9 Eduskunnan tietohallintolinjaus 2008–2011.....	183
8.2.10 Muita tärkeitä linjauksia.....	183
8.2.11 Yhteenveto linjauksista ja niiden toteutumisesta	188
8.3 Eduskunnan tietotekniikan kehittämisen tähtihetkiä.....	193
8.3.1 WWW-palveluiden kehittäminen	194
8.3.2 Asiakirjahallinnon kehittäminen (eduskunta – valtioneuvosto).....	198
8.3.3 Tiedon ja tietämyksen hallinta	209
8.3.4 Eduskunnan tietotekniikan EU-projektit.....	219
8.4 Yhteenveto eduskunnan tietojenkäsittelyn kehittämisestä.....	221
9 Tietotekniikan välineiden käyttö ja vaikutus kansanedustajien työhön.....	225
9.1 Kansanedustajille tehty kysely.....	225
9.2 Kansanedustajien avustajille tehty kysely.....	244
9.3 Kansanedustajien haastattelut	258
9.4 Kansanedustajien omat www-sivut.....	280
9.5 Yhteenveto tietotekniikan vaikutuksista	285
10 Yhteenveto ja johtopäätökset	286
10.1 Uusien ratkaisujen tarve.....	287
10.1.1 Nykytilanteen kertomaa	287
10.1.2 Kirjoituskoneesta sähköiseksi työpöydäksi	288
10.1.3 Tietohallinnon johtaminen	289
10.1.4 Tietotekniikan itsenäiskäytön johtaminen	289
10.1.5 Kansanedustajan tietotekniikan hyödyntäminen.....	290

10.2 Tutkimuksen tulokset.....	292
10.2.1 Tutkimuskysymykset ja vastaukset niihin	292
10.2.2 Millainen malli kuvaa tietotekniikan käyttöä eduskunnassa?	296
10.2.3 Mallin soveltaminen käytäntöön.....	297
10.3 Tulosten yhteenveto	300
10.4 Tulosten merkityksestä ja luotettavuudesta	306
10.5 Jatkotutkimuksen aiheita.....	309
11 Epilogi.....	311
Lähteet.....	314
Kuvat.....	325
Kuviot.....	325
Taulukot	327
Käsitteitä ja lyhenteitä.....	328
Liitteet	330
1 Kansanedustajille ja kansanedustajien avustajille tehdyn kyselyn kyselylomake	331
2 Kansanedustajien haastattelujen koodaamisessa käytetyt koodit	340

1 Johdanto

Mitä paremmin, mitä osaavammin ja mitä parempaa tietotekniikkaa kansanedustajat pystyvät käyttämään, sitä paremmin kansanvalta toimii ja sitä parempia demokratiapalveluja eduskunta tuottaa.

Tutkimuskohteena eduskunta, kansanedustajat ja tietotekniikka ovat kiehtovia alueita – jokainen erikseen ja kaikki yhdessä. Voidaanko tietotekniikalla edistää kansanvaltaa ja jos voidaan, onko edistys mitattavissa? Pohjimmiltaan tämä kysymys tuo esille laajan ja moniulotteisen tutkimusongelman. Käytännön syistä ongelma on konkretisoitu ja rajattu pienempiin osa-alueisiin. Tutkimuksessa on kuitenkin tarkasteltu mahdollisia vaikutuksia myös kansanvallan kannalta.

Kansanedustajien käsittelemistä asioista monet, erityisesti laajat lainsäädäntöhankkeet, ovat luonteeltaan ”ilkeitä” (wicked)¹ ongelmia, joihin ei löydy ratkaisua perinteisillä analyyttisillä ongelman ratkaisuun käytettävissä olevilla menetelmillä. Tutkijoiden ja insinöörien ratkaisemat ongelmat ovat useimmiten ”kilttejä”, selkeästi määriteltävissä ja ratkaistavissa (Rittel & Webber 1973). Esimerkkinä kilteistä ongelmista on shakkiongelmien ratkaisu, joiden avulla on tutkittu ihmisen ongelmanratkaisua (esim. Newell & Simon 1972). Ilkeiden ongelmien ratkaisut eivät ole oikeita tai vääriä, ne ovat parempia tai huonompia tai riittävän hyviä tai eivät riittävän hyviä. Lisäksi ratkaisuihin liittyy sosiaalinen konteksti, jossa ”many parties are equally equipped, interested, and/or entitled to judge [them]” ja ”these judgements are likely to vary widely and depend on the stakeholder’s independent values and goals” (Conklin 2006, 7). Ilkeälle ongelmalle ei ole ehdotonta määrittelyä – ongelman määrittely on itse ongelma ja kaikki ilkeät ongelmat ovat perusluonteeltaan ainutkertaisia (Rittel & Webber 1973). Ilkeä/kiltti-luokittelua vastaava luokittelu on strukturoitu/strukturoimaton päätöksentekotilanne (esim. Laudon & Laudon 2006, 461).

Jokainen ratkaisu ilkeään ongelmaan on ”kertalaukaisu” – esimerkiksi terveydenhuollon lainsäädäntöä ei voida muuttaa kokeilumielessä ja sitten palata takaisin kokeilemaan jotain toista ratkaisua. Ongelman ratkaisijan, esimerkiksi kansanedustajan tai yhdyskuntasuunnittelijan tulisi tehdä aina oikeita päätöksiä, kun tavoitteena on parantaa yhteiskunnan jotain epäkohtaa. Tavallaan oikeutta olla väärässä ei ole – ”The planner has no right to be wrong” (Rittel & Webber 1973). Tieteessä sen sijaan voidaan asettaa hypoteeseja, jotka myöhemmin todetaan vääriksi. Lisäpiirteenä on vielä se, että ilkeän ongelman jokainen ratkaisu aiheuttaa todennäköisesti uusia ilkeitä ongelmia. Klassiset tieteen ja tekniikan rationaaliset paradigmat soveltuvat huonosti avointen yhteiskunnallisten järjestelmien ongelmiin. Tämän

¹ Rittel & Webber (1973) esittivät ja määrittelivät yhteiskunnallisiin suunnitteluongelmiin liittyvän käsitteen ”ilkeä ongelma” (wicked problem). Heidän mukaansa ilkeitä ongelmia ei voida ratkaista perinteisillä ongelmien ratkaisumenetelmillä. Useat eduskunnan käsittelemät asiat kuuluvat heidän määritelmänsä mukaiseen ilkeiden ongelmien joukkoon. Voisi jopa olettaa, että tietojärjestelmätieteenkin ongelmat yhä enemmän kuuluvat tähän joukkoon.

ovat todenneet esimerkiksi Gummesson (2000) ja Lincoln & Guba (1985) tutkimusmenetelmiä käsittelevissä kirjoissaan.

Tässä esiteltävä tutkimusongelma on sekin luonteeltaan ilkeä, selkeää ja yksikäsitteistä vastausta tutkimusongelmaan ei ole olemassa. Ongelmaan löydettyjen vastausten hyvyys voidaan suurelta osin arvioida vasta soveltamisen jälkeen vuosien kuluessa – jos silloinkaan. Toivottavasti silloin havaitaan, että muutos on ollut oikean suuntainen ja edistänyt eduskunnan ja kansanedustajien toimintaedellytyksiä – ja sitä kautta lopulta myös kansanvaltaa.

1.1 Tutkimuksen lähtökohtia

Tutkimuksen lähtökohtia ovat esimerkiksi jo mainittu ongelman ilkeä laatu, ongelman ulottuminen monelle tieteenalalle, tavoite tehdä samanaikaisesti sekä tutkimusta että käytännön kehittämistyötä, tutkimuksen pitkä aikajänne, tutkittavaan ilmiöön kohdistuvat muutospaineet ja tutkijan rooli.

Kyseessä olevalle tutkimusongelmalle ei käytännössä ole yhtä ainoaa, parasta ratkaisua. Eduskunnan ja kansanedustajien toimintaedellytyksiä yritetään parantaa uusilla tietoteknisillä ratkaisuilla. Saatujen kokemusten perusteella kehittämistä jatketaan joko samaan tai johonkin toiseen suuntaan. Organisaatio ja siinä olevat ihmiset muuttuvat aikaa myöten, joten uusista kehittämislinjauksista päätettäessä lähtötilanne myös tältä osin on erilainen kuin aikaisempia linjauksia tehtäessä. Tutkimusmielessä ei voida palata lähtötilanteeseen ja kokeilla jotain toista ratkaisua, vaan on jatkettava uudesta tilanteesta. Tavallaan tutkimuksessa yritetään osua liikkuvalla alustalla liikkuvaan maaliin.

Tutkimusongelma ulottuu monelle tieteenalalle. Tutkimuksesta löytyy osia esimerkiksi tietotekniikan, hallintotieteiden, johtamistieteiden sekä hallinnon ja politiikan tutkimuksen alueelta. Tutkimus on monitieteinen. Tämä on vaikuttanut tutkimukseen siten, ettei ole ollut valittavissa yhtä ja ainoaa ohjeellista tutkimuksen suorittamistapaa, vaan tutkimuksen aikana on yritetty joustavasti ja käytännönläheisesti soveltaa eri menetelmiä esimerkiksi tiedon keruussa.

Oman piirteensä tutkimukseen tuo tavoite tehdä samaan aikaan tutkimusta ja käytännön kehittämistyötä. Se voi olla ongelmallista ja pahimmassa tapauksessa molemmat tavoitteet kärsivät. Tässä tutkimuksessa on päädytty käyttämään toimintatutkimuksen lähestymistapaa ja menetelmiä, millä yritetään sovittaa molemmat puolet mahdollisimman hyvin yhteen.

Tutkimuksen aikajänne on pitkä, yli 20 vuotta. Tuolla aikajaksolla tutkitaan eduskunnan tietohallintolinjauksia, niiden toteuttamista ja toteuttamisesta aiheutuneita vaikutuksia. Tutkimusaineiston rajaamisessa ja hankinnassa voi olla vaikeuksia. Lisäksi aineistoa tulkitaan vuosien mittaan kertyneen kokemuksen ja tiedon valossa, jolloin tulokset saattavat olla erilaisia kuin linjausten tekohetkellä. Tutkimuksen kohde, maali, liikkuu ja samoin myös tutkija liikkuu ja kehittyy. Voidaan jopa väittää, että tietojärjestelmätieteessä mikä hyvänsä tutkimus on korkeintaan tilannekuva muuttuvasta kohteesta ja että yksittäiset tutkimustulokset pitävät paikkansa vain lyhyen aikaa (Markus 2000). Samoin Markus väittää, että tulokset ovat epäluotettavia, ellei tietotekniikan käyttöön liittyvissä tutkimuksissa oteta huomioon historiallista perspektiiviä. Tietojärjestelmien kehitys- ja käyttöajanjaksot voivat olla todella pitkiä. Tämä on havaittu myös tässä tutkimuksessa: Kussakin päätöstilanteessa aikaisemmat historialliset päätökset asettavat reunaehdot mahdollisille valinnoille, päätökset vaikuttavat pitkälle tulevaisuuteen ja järjestelmiä käytetään pitkään. Yllättävää kyllä, seuraavakin Markuksen esittämä oletus pitää paikkansa eduskunnassa: ”Finally, organizations (sometimes) learn.” Hyvä niin.

Olen ollut mukana kehittämässä eduskunnan tietotekniikan käyttöä jo yli 20 vuoden ajan. Olen yksi harvoista henkilöistä, joka on ollut mukana alusta lähtien. Muistiinpanoja ja muuta minulla on tallella koko ajalta. Tällöin on mahdollisuus nähdä nykyinen eduskunnan IT-kokonaisuus historiallisessa perspektiivissä ja ymmärtää nyt ehkä oudoiltakin tuntuvat ratkaisut. Kokonaisuuden hahmottaminen on entistäkin tärkeämpää tietotekniikan palvelujen ja ratkaisujen laajetessa ja osittain myös sirpaloituessa.

Olli Mustajärvi

Jälkeenpäin tarkasteltuna selkeältä ja perustellulta vaikuttava eduskunnan tietotekniikan kehityspolku ei aikanaan aina ollutkaan niin selkeä: Ratkaisut ovat aikanaan saattaneet syntyä epävarmuudessa tai jopa sattumanvaraisesti. Mainittakoon tästä esimerkkinä vaikkapa sähköpostijärjestelmän vaihto vuonna 1999 tai eduskunnan intranetin, Fakta-järjestelmän käyttöönotto. Ratkaisut olisivat voineet olla usein jopa perustellusti aivan erilaisia ja johtaa toisenlaisiin tuloksiin. Markuksen (2000) mukaan on selvää, että yhtä teknistä ratkaisua voidaan rationaalisesti perustella monilla eri syillä, että yhtä teknistä ratkaisua voidaan soveltaa eri käyttötarkoituksiin ja että eri teknisiä ratkaisuja voidaan käyttää samaan tarkoitukseen.

Tutkittavaan ilmiöön kohdistuu voimakkaita muutospaineita. Yhteiskunnassa vaaditaan varsin näkyvästi e-demokratiaan kuuluvien kansalaisten osallistumismahdollisuuksia lisäävien uusien sähköisten palvelujen käyttöönottoa. Käsitykset e-demokratian suhteen ovat ristiriitaisia, joten kehittämissuunta ei ole itsestään selvä. Tätä eduskunnan uusiin toimintatapoihin ehkä olennaisestikin vaikuttavaa asiaa on tarkasteltu alustavasti.

Tutkija on ollut eduskunnan palveluksessa yli 20 vuotta. Tästä ajasta suurimman osan hän on johtanut tietotekniikan kehittämistä ja vastannut tietohallinnon toiminnoista. Tänä aikana suhde eräisiin kehittämistyön tuloksiin tai ilmiöihin on vaihdellut objektiivisuudesta subjektiivisuuteen, joissain kohdissa myös emotionin puolelle.

1.2 Tutkimusongelmat ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää tietotekniikan sekä tiedon ja tietämyksen hallinnan vaikutuksia ja niiden tarjoamia mahdollisuuksia kansanedustajan työhön. Tutkimuskohteena on ensisijaisesti kansanedustajan työ, mutta kohteena on myös koko eduskunta: Ulottuvuudella parlamentarismien tukipilari – valtion virasto. Tutkimuksessa tuodaan esille tietotekniikan käytön tilannetta ja vaikutuksia myös muissa parlamenteissa.

Tutkimuksella haetaan vastausta seuraaviin kysymyksiin:

1. Mitä tietotekniikan välineitä on ja on ollut käytettävissä kansanedustajan ja eduskunnan työhön?

Tavoitteena on selvittää, millaisia tietotekniikan välineitä on tarjolla kansanedustajan ja eduskunnan työhön. Sitä varten analysoidaan kansanedustajan erilaisia tehtäviä ja rooleja ja tarkastellaan tietotekniikan välineiden käyttöä niiden tukena 20 vuoden aikaperspektiivissä. Tehtäviin ja rooleihin tutustumalla nähdään nykyisten välineiden mahdollisuudet ja rajoitukset. Tämä auttaa hahmottelemaan uusien, nykyistä parempien välineiden ominaisuuksia ja uusia toimintatapoja.

2. Millaista kansanedustajien tietotekniikan välineiden käyttö on ollut ja mihin tietotekniikan välineitä on käytetty?

Tavoitteena on selvittää, kuinka paljon nykyisiä tietotekniikan välineitä käytetään, millaisiin tehtäviin ja mitkä ovat käyttökokemukset. Tämän avulla voidaan arvioida nykyisten välineiden käyttökelpoisuutta, mikä antaa tietoa myös uusien ratkaisujen kehittämistä varten.

3. Mitä vaikutuksia tietotekniikan välineiden käytöllä on ollut?

Tavoitteena on tarkastella tietotekniikan välineiden käytöstä saatuja kokemuksia ja vaikutuksia, millaisia vaikutuksia on odotettu, mitä on saatu ja miten toiminnan laatu on kehittynyt. Käyttökokemusten ja vaikutusten avulla voidaan arvioida nykyisten välineiden käyttökelpoisuutta ja hyödyllisyyttä, mikä auttaa uusien välineiden kehittämistä.

Lisäksi tavoitteena on konstruoida eduskunnan ja kansanedustajien tietotekniikan käyttöä kuvaava malli. Mallin tavoitteena on auttaa näkemään nykyistä selkeämmin kokonaisuus, jota varten tietotekniikan välineitä ja niihin perustuvia palveluja eduskunnassa kehitetään ja käytetään. Ilman tämänkaltaista kokonaiskuvaa tietotekniikka saattaa näkyä liiaksi vain teknisinä asioina ja yhteys varsinaiseen toimintaan voi hämärtyä.

Tutkimuksen otsikkona on Kansanedustajien tietotekniikan käyttö – kirjoituskoneesta Internet aikaan. Kansanedustajien tietotekniikan käytön analysoimiseksi perehdytään kansanedustajan tehtäviin ja työhön. Myös kansanedustajien tärkein toimintaympäristö, eduskunta, on tutkimuksen kohteena, jotta voitaisiin ymmärtää paremmin kansanedustajan työaluetta. Tässä tarkoituksessa perehdytään myös kansanedustajan erilaisiin rooleihin ja vuorovaikutusympäristöihin.

Otsikosta ilmenee myös aikaperspektiivi: Jostain kaukaisesta kirjoituskoneajasta edetään nyt vallitsevaan Internet-aikaan. Sen lisäksi yritetään vielä kurkata hieman tulevienkin vuosien puolelle – e-demokratiaan ja e-parlamenttiin.

1.3 Tutkimuksen lukujen sisältö

Seuraavassa taulukossa on esitetty tutkimuksen lukujen pääasiallinen sisältö.

Taulukko 1. Tutkimuksen lukujen sisältö

Luku	Luvun keskeinen sisältö
1	Tutkimuksen lähtökohdat ja viitekehys. Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset. - Mitä tietotekniikan välineitä on ja on ollut käytettävissä kansanedustajan ja eduskunnan työhön? - Millaista kansanedustajien tietotekniikan välineiden käyttö on ollut ja mihin tietotekniikan välineitä on käytetty? - Mitä vaikutuksia tietotekniikan välineiden käytöllä on ollut?
2	Avataan tutkimuksen teoreettista taustaa: Tietotyö, johtaminen-, päätöksenteko, tiedon ja tietämyksen hallinta, tietohallinnon johtaminen, tietojenkäsittelyn onnistuneisuus ja e-demokratia.

3	Tässä luvussa kuvataan eduskunnan organisaatio, eduskunnan käsittelemät asiat ja esitellään keskeisimmät käsittelyprosessit.
4	Kansanedustajan työ erilaisine tehtävineen, rooleineen ja vuorovaikutusympäristöineen sekä työhön liittyvä tietotekniikkatuki.
5	Käsitellään eduskunnan tietotekniikka: Organisointi, nykytila, tavoitteet ja onnistuminen. Lisäksi on vertailtu tietotekniikan käyttöä eräissä parlamenteissa.
6	Tarkastellaan tietotekniikan merkitystä kansanedustajille ja tuodaan esille myös kansanedustajien toiveet ja vaatimukset tietotekniikan suhteen.
7	Tutkimusmenetelmien kuvaus ja tutkimuksen toteutus. Lisäksi on tarkasteltu tutkimuksen merkitystä ja luotettavuutta.
8	Kuvataan ja analysoidaan eduskunnan ja kansanedustajan tietotekniikan työvälineiden ja ratkaisujen kehittäminen, kehittämislinjaukset, merkittävimmät hankkeet ja tietohallinnon nykytilanne.
9	Kansanedustajien tietotekniikan välineiden käyttöä ja vaikutuksia on tutkittu kansanedustajille ja heidän avustajilleen tehdyllä kyselytutkimuksella ja kansanedustajien haastatteluilla. Lisäksi on analysoitu kansanedustajien omat www-sivut.
10	Yhteenvedo tutkimuksen tuloksista. Samassa yhteydessä on tarkasteltu, millainen malli kuvaa tietotekniikan käyttöä eduskunnassa ja millaisia uusia ratkaisuja tarvitaan kansanedustajien tietotekniikan välineiden kehittämisessä. Eräitä jatkotutkimuksen aiheita on tuotu esille.
11	Epilogi. Miltä tulevaisuus näyttää tämän tutkimuksen valossa?

1.4 Tutkimuksen kirjoitustavasta

Ensisijaisena tavoitteenani oli tehdä tutkimusta ja julkaista tutkimustulokset tutkimusraporttina. Työn alkuvaiheessa päädyin siihen, että tutkimukseni koostuisi erillisinä artikkeleina julkaistuista osatutkimuksista. Tämä olisi nähdäkseni ollut helpompi tapa, koska erillisiä tieteellisen arvioinnin läpikäyneitä artikkeleita olisi ollut jo lähes riittävä määrä. Hieman myöhemmin aloin kuitenkin pohtia myös mahdollisuutta kuvata eduskunnan tietotekniikan käytössä tapahtunutta kehitystä kokonaisuutena niin, että myös tiedeyhteisön ulkopuolella olevat voisivat helpommin tutustua aiheeseen. Päädyin erillisteokseen, jossa yhdistyisivät tieteellinen ja kansantajuinen näkökulma. Tästä päätöksestä oli monia seurauksia. Ensinnäkin julkaisun kieli vaihdettiin englannista suomeksi. Toiseksi teos tuli paljon alun perin aiottua laajemmaksi ja paljon työläemmäksi. Kolmanneksi koin vaikeaksi yhdistää samaan julkaisuun tieteellisen perustelun vaativien asioiden lisäksi omia tai muiden henkilöiden yksittäisiä kommentteja, mielipiteitä tai väitteitä, joilla pyrin elävöittämään tekstiä. Olen monta kertaa miettinyt tekemääni päätöstä jälkikäteen: Oliko se oikea päätös tai oliko se edes rationaalinen päätös?

Lukijaa helpottaakseni olen pyrkinyt erottamaan tieteellisesti perustelemattoman tekstin muusta tekstistä seuraavalla merkinnällä:  Mielipide 

2 Tietotyö, johtaminen, e-demokratia ja e-parlamentti

Tässä luvussa tarkastellaan eräitä tietotyön², johtamisen, päätöksenteon, demokratian ja tietotekniikan osa-alueita, joilla on keskeinen merkitys myös eduskunnan ja kansanedustajan työn kehittämiseksi ja tehostamiseksi. Tavoitteena on esitellä osa-alueita siinä laajuudessa, että niiden yhteys ja merkitys tähän tutkimukseen kävisivät selväksi.

2.1 Tietotyö

Tarkasteltaessa tietotekniikan vaikutuksia huomio voi kiinnittyä liikaa tietotekniikan alueella tapahtuviin nopeisiin muutoksiin, jotka useimmiten ovat luonteeltaan teknisiä. Näihin nopeisiin muutoksiin kiinnitetään huomio tietotekniikan markkinoinnissa. Uusien prosessorisukupolvien tehon kasvu vuodesta toiseen, muistien nopeutuminen ja kapasiteetin kasvun ovat ilmiöitä, joiden lähes pakonomaista kehitystä tarkastellaan ns. Mooren lain avulla.

Mooren laki on Gordon E. Mooren tekemä havainto, jonka mukaan transistorien lukumäärä kaksinkertaistuu mikropiireissä joka toinen vuosi³. Ehkäpä Mooren lakia tulkittaessa ajatellaan tekniikan imperatiivin mukaisesti, että se, mikä voidaan tehdä, myös vääjäämättä tehdään tai pitää tehdä⁴. Teknologian historia on kuitenkin täynnä esimerkkejä teknologioista, joita ei otettu käyttöön ollenkaan tai otettiin käyttöön vain osittain tai otettiin käyttöön aivan eri tarkoitukseen kuin alkujaan ajateltiin (ks. esim. Karvonen 1999; Taleb 2007, 217).

Teknisellä kehityksellä, lähinnä kaikenlaisen tietoteknisen kapasiteetin kasvulla, on varmas-ti merkitystä tietotyöhön, mutta merkittävämmät muutokset tapahtuvat hitaammalla syklillä. Tekniikka sinänsä menettäneenä yhä enemmän merkitystään vuosien kuluessa ja suuremman merkityksen saavat tekniikan soveltamiseen liittyvät asiat, esimerkiksi tiedon, viestinnän ja ajan hallinta. Peter F. Drucker (1999) on kuvannut ja verrannut nykyistä tietotekniikan kehitystä kirjapainotekniikan kehittymiseen ja käyttöönottoon 1400- ja 1500- luvuilla. Tämä Druckerin kolmanneksi⁵ informaatiovallankumoukseksi nimeämä tapahtumasarja oli vaikutuksiltaan nopeampi kuin nyt käynnissä oleva informaatiovallankumous, tietoyhteis-

² Knowledge work. Tietotyötä tekevä on tietotyöntekijä/tietotyöläinen, knowledge worker.

³ Moore loi "lakinsa" vuonna 1965. Hän totesi mikropiireissä käytettyjen komponenttien määrän kaksinkertaistuvan 12 kuukauden välein ja päätteli, että trendi jatkuisi ainakin seuraavan 10 vuoden ajan. Vuonna 1975 hän muutti kaksinkertaistumiseen tarvittavan ajan kahdeksi vuodeksi. (Laudon & Laudon 2006, s. 194-196). Tuomi (2002) on tarkastellut Mooren lakia, sen toteutumista ja lakiin liittyviä väärinkäsityksiä.

⁴ Tekniikan imperatiivi: Tekniikan tuottajan on toteutettava kaikki tekniikan mahdollisuudet eli kehiteltävä kaikki laitteet ja rakennettava kaikki järjestelmät. Toinen imperatiivin versio sanoo, että kaikki kehitetty on otettava käyttöön. Tällöin imperatiivi koskee tekniikan vastaanottajaa. Tekniikan determinismin mukaan tekniikka väli-neenä määrää kulttuurin, arvojen ja historian muutosta. (Airaksinen 2003, s. 129, 235).

⁵ Ensimmäinen oli Druckerin mukaan kirjoituksen keksiminen, toinen kirjoitetun kirjan keksiminen ja kolmas siis Gutenbergin keksimä painokone. Nyt elämme neljännen informaatiovallankumouksen aikaa.

kunnan muotoutuminen. Nykypäivän tietotekniikan nopeaa ja näkyvää muutosta korostavan kehityksen kannalta ajattelemisen aihetta antava havainto on se, että merkittävässä asemassa alussa olleet kirjapainotekniikan osaajat menettivät nopeasti asemansa kustantajille. Ihmisten ja yritysten painopiste informaatiotekniikassa ei ollut tekniikassa vaan informaatiiossa. Samankaltainen kehityskulku on nyt nähtävissä tietotekniikan alueella. Tekniikan merkitys vähenee ja siitä tulee aina tarjolla olevaa perusinfrastruktuuria (Carr 2003) ja huomio kohdistuu yhä enemmän tietoon ja sen hallintaan ja hyödyntämiseen. Siirrytään siis tietoyhteiskuntakehityksessä teknologiapainotteisesta vaiheesta sisältöpainotteiseen vaiheeseen. Tämä muutos näkyy osaltaan myös Euroopan parlamenttien yhteisissä tietotekniikkaan liittyvissä kokouksissa, joissa vielä 1980-luvulla ja 1990-luvun alussa oli suosittua kertoa esimerkiksi käytössä olevista prosessoreista, työasemista ja verkoista, niiden nopeuksista ja kapasiteeteista. Viime vuosina näissä kokouksissa on puhuttu aikaisempaa enemmän tekniikan käytöstä ja tekniikalla saaduista hyödyistä.

Työ on muuttunut ja muuttuu yhä dynaamisemmaksi. Työn sisältö ja ympäristö ovat jatkuvassa muutoksessa. Suppeat ja staattiset työnkuvat muuttuvat laajoiksi ja kokonaisvaltaisiksi tehtäviksi ja ei-rutiinimaiseksi työksi, jota luonnehtii vaihtelevuus, tehtävien keskinäinen riippuvuus, epävarmuustekijöiden läsnäolo, voimakas muutos ja jatkuva uudelleen muotoutuminen. Rutiinit hoidetaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla. Tämä muutos näkyy selvästi tietotyössä, tietotyöläisen työssä. (Ojala 2008, 17-24.)

Tietotyöläiset ovat ihmisiä, jotka suunnittelevat tuotteita ja palveluita sekä luovat uutta tietoa (Laudon & Laudon 2006, 21). Esimerkiksi tutkijat ja johtajat ovat tietotyöläisiä (Gummesson 2000, 7). Tietotyöläinen saa työhönsä tarvitsemaansa tietoa tietotekniikan perusjärjestelmien, esimerkiksi toimistojärjestelmien avulla, mutta myös heitä varten rakennetuista erityisistä tietotyön tukijärjestelmistä (Laudon & Laudon 2006, 431). Toisaalta kuitenkin esimerkiksi johtajan työssä on monia tärkeitä alueita, joissa tietotekniikan tarjoama tuki on jopa olematonta (emt. 2006, 85-90). Druckerin (1999, 135-142) mukaan tietotyöläiset määrittelevät tehtävänsä itse hyvin itsenäisesti ja he hallitsevat itse toimintaansa, he ovat siis itsenäisiä tavoitteissaan ja työssään. Heitä ei voi ohjata samalla lailla kuin ruumiillisen työn tekijöitä. Samoin tietotyön tuottavuuden ja työn tulosten mittaaminen ja kehittäminen on vaikeampaa ja epätasällisempää kuin ruumiillisen työn mittaaminen ja kehittäminen – tietotyön puolella ei ole ainakaan vielä vastinetta tehdastyöhön kehitetyille liikkeenjohto-opeille ja menetelmille, joiden avulla tehdastyön tuottavuus on Druckerin mukaan pystytty sadassa vuodessa nostamaan 50-kertaiseksi (1999, 136).

Kansanedustajan työ on luonteeltaan tietotyötä ja kansanedustaja on tietotyöläinen. Samalla tapaa huomattava osa eduskunnan virkamiehistä on tietotyöläisiä. Lisäksi Druckerin (2002, 72-74) mukaan jokainen tietotyöläinen on johtaja, jos hän asemansa tai tietämyksensä vuoksi on olennaisilta osin vastuussa organisaation suorituskyvystä ja tuloksellisuudesta. Nämä "johtajat" tekevät aivan samanlaisia päätöksiä kuin ylin johto. Tietotyötä ei määritellä kvantitatiivisesti, eikä kustannusten mukaan, vaan tulosten perusteella. Toisaalta Airaksinen katsoo, että "Nykyaikainen konttorityöntekijä on minäkuvaltaan lähempänä johtoa kuin entisajan työläistä – taas ilmiö, jota on vaikea ymmärtää, koska työ on teollista, riistävää ja orjuuttavaa. ... Olemme saapuneet fiktion, retoriikan ja kielen ihmemaahan, jossa mikään ei ole sitä miltä näyttää." (2003, 361)

Tietotyöläisillä on työssään olennaisesti suurempi vapaus kuin tehdastyöläisillä – he voivat usein päättää itsenäisesti työtehtävänsä, miten he tehtävänsä tekevät, mitä työvälineitä käyttävät ja minkä aikataulun mukaan etenevät. Druckerin (2002) mukaan yhä harvemmat organisaation työntekijät ovat alaisia. Yhä enemmän on tietotyöläisiä, jotka eivät ole alaisia, vaan yhdenvertaisia kumppaneita. Tietotyöläinen tietää työstään enemmän kuin kukaan muu organisaatiossa. Tietotyöläisiä ei "johdeta", heitä ohjataan.

Kansanedustaja voi toimessaan muodostaa työnkuvansa hyvin itsenäisesti – hän on velvolinen noudattamaan perustuslakia, mutta muut määräykset eivät sido häntä. Käytännössä kansanedustajan työnkuvaan vaikuttavat kuitenkin edustajan toimeen liittyvät tietyt perusroolit ja vuorovaikutusympäristöt sekä muiden kansanedustajien antamat mallit. Kansanedustaja toimii eduskuntaryhmänsä jäsenenä ja ryhmän päätökset ohjaavat käytännössä myös yksittäisen kansanedustajan toimintaa.

Druckerin (1999, 142) mukaan seuraavat tekijät vaikuttavat eniten tietotyöläisen tuottavuuteen:

1. Mikä on tehtävä? Tämä on olennaisin kysymys ja vain tietotyön tekijä itse voi vastata siihen.
2. Tietotyöläisten täytyy ohjata työtään itse, heillä on oltava itsenäisyys työssään.
3. Jatkuva uuden luominen on osa tietotyötä.
4. Tietotyö vaatii jatkuvaa uuden opiskelua, mutta toisaalta se vaatii myös tietotyöläiseltä muiden opettamista.
5. Tulosten määrä ei ole ainakaan ensimmäinen tuottavuuden mittari, laatu on vähintäänkin yhtä tärkeä.
6. Tietotyöläistä on pidettävä ja kohdeltava osana organisaation aineetonta pääomaa, ei kustannuksena.

Kansanedustajien työhön sovitettuna luettelon kohdat avautuvat seuraavasti:

1. Kansanedustajan on päätettävä itse, mikä on hänen tehtävänsä. Tähän oivallinen väline voisi olla kansanedustajan missio. Kukaan muu ei voi päättää tätä kansanedustajan puolesta.
2. Kansanedustajan on itse hallittava ja ohjattava työtään, valittava käyttämänsä työvälineet ja menetelmät, jotta tehtävään liittyvät tulokset saavutettaisiin. Samoin kansanedustajan on mietittävä, mitkä asiat estävät tehtävän suorittamisen ja poistettava esteet.
3. Kansanedustajien tulisi miettiä avoimesti uusia toimintatapoja ja olla innovatiivisia ratkaisuihinsa. Esimerkiksi demokratian toimintatavat ovat muuttumassa sähköisten verkkopalvelujen yleistyttyä, mikä vaatii kansanedustajilta perusteellista oman toimintansa miettimistä. Tämä on iso kysymys, mutta vastaavasti esimerkkejä pienemmistä, muutosta kaipaavista kohteista tuli esiin kansanedustajien haastatteluissa runsaasti.
4. Kansanedustajan on opiskeltava, aikapulasta huolimatta, tehtävänsä liittyviä uusia asioita. Yksi osa on tietotekniikan palvelujen tehokkaan käytön oppiminen. Toisaalta kansanedustajan tulisi tietotyön tekijänä ja tieto-organisaation jäsenenä jakaa osaamistaan ja tietojaan muille organisaation jäsenille, ensisijaisesti ehkä omalle eduskuntaryhmälleen, mutta myös neutraalisti kaikille muille kansanedustajille. Tämä edellyttää eduskuntaorganisaation muuttumista tiedon jakamista suosivaksi. Tämä voi tapahtua esimerkiksi sopivilla palkitsemisjärjestelyillä tai luomalla tiedon jakamista, tiedon vapaata virtausta suosivia tiloja (Ba)⁶ (Nonaka & Konno 1998; Suurla 2001). Tällöin organisaation toiminta kaiken kaikkiaan tehostuisi.
5. Kansanedustajan tulisi ajatella työssään, aloitteissaan, puheissaan ja muissa valtiopäivätoimissa ennen kaikkea lainsäädännön laatua. Edes kansanedustajan puheiden suuri määrä ei korvaa laatua – on esimerkiksi parempi sekä omalta että myös kuulijoiden kannalta pitää laadukkaita ja merkittäviä puheita harvemmin kuin pyrkiä jatkuvilla puheenvuoroilla puhujatilaston kärkisijalle.
6. Kansanedustajat ovat julkisessa keskustelussa usein aiheuttamiensa kustannusten vuoksi. Aihe on jopa intohimoja herättävä, mutta hyödyllisempää olisi tarkastella kansanedustajia kansanvallan toteuttajina ja demokratiapalvelujen tuottajina.

⁶ Katso luku 2.6 Tiedon ja tietämyksen hallinta.

Tietotyötä tekevä on itsenäinen työssään ja voi päättää, mitä tekee, milloin tekee ja miten tekee. Vielä korostuneemmin tällainen itsenäisyys kuuluu kansanedustajan työhön. Tietotyöntekijä tarvitsee työssään tämän tutkimuksen ensisijaisen kohteen, tietoteknisten välineiden lisäksi monia muita työhön syvällisestikin vaikuttavia välineitä, joilla työ voidaan tehdä tehokkaasti. Tehokkuus on nimenomaan tietotyöntekijän suoritustapa organisaatiossa:

"Oikeiden asioiden tekeminen tekee tietotyöstä tehokkaan. Tätä ei voi mitata millään ruumiillisen työn mittapuulla.

Tietotyöntekijää ei voi ohjata tarkoin tai yksityiskohtaisesti. Heille voi vain olla avuksi. Heidän pitää kuitenkin itse ohjata itseään ja heidän tulee tehdä sitä ollakseen suorituskypyiä ja antaakseen panoksensa eli ollakseen tehokkaita." (Drucker 2002, 156).

Druckerin (2002, 159-162) mukaan tietotyöntekijällä on neljä työhön liittyvää olennaista tosiasiaa, joita hän ei voi oikeastaan hallita. Nämä ovat aika, tapahtumien virta, organisaatiossa toimiminen ja ulkoisen maailman havainnoiminen.

Aika kuuluu kaikille. Druckerin mukaan johtajaa voisi kuvata organisaationsa vangiksi. Tämä kuvaa varsin hyvin myös kansanedustajan ajanhallintaa: Kansanedustajan aika kuuluu kaikille. Kansanedustaja on myös enemmän kuin symbolisesti eduskunnan vanki – hänen toimintansa eduskunnassa on nähtävissä eduskunnan www-palvelussa. Osuvasti tätä vaihetta onkin kuvattu eduskunnan tietohallinnon vaiheena *Eduskunta lasilaattikoon*. Tämän vaiheen nimenä voisi olla myös *Kansanedustaja lasihäkissä*. Tälle asialle kansanedustaja itse ei voi mitään, hänen aikansa ja myös toimintansa kuuluu kaikille ja hän on tiettyssä mielessä vanki. Tétardin väitöskirjan (2002, 43) mukaan eri tutkimuksissa on havaittu johtajien ja esimiesten työn keskeytyvän puhelinsoittoon tai vieraan saapumiseen keskimäärin 7-15 minuutin välein eikä vähintään puoli tuntia kestävää yhtenäistä työrupeamaa tullut kovinkaan usein. Eräässä esimiehiin liittyvässä tutkimuksessa keskeytyksiä tuli keskimäärin joka 48 sekunti. Toisaalta Tétardin mukaan havaittiin myös, että johtajat eivät estäneet keskeytyksiä esimerkiksi sihteerinsä avulla, vaan nähtävästi tiedonkulkua rohkaistakseen pitivät ovensa avoinna. Kansanedustajat ovat niin ikään tuoneet voimakkaasti esille työnsä katkoksellisuudesta ja suunnittelemattomuudesta aiheutuvat ongelmat.

Keskeytysten vaikutus työtehoon?

Keskeytykset ja keskeytysten yksi perussyy, mobiilisovellukset, saattavat heikentää vahvasti työtehoa. Yli puolet ihmisistä pyrkii vastaamaan sähköpostiinsa tunnin sisällä ja 20 % keskeyttää kokouksensa tekstiviestin tai sähköpostin vuoksi. Hewlett-Packardin ja Lontoon yliopiston yhteisen tutkimuksen lopputulos oli, että koko ajan saatavilla olevan henkilön älyllinen suorituskyyky laskee kymmenen prosenttia. Hänestä tulee putkinäköinen. Hänen työtehonsa on yhtä alhaalla kuin valvotun yön jälkeen.⁷ Pitkien työpäivien osalta on Työterveyslaitoksen ja Lontoon yliopiston yhteistyönä tehdyssä tutkimuksessa todettu myös niiden heikentävän älyllistä suoriutumiskykyä.⁸

Mikä onkaan näiden molempien yhteisvaikutus: Pitkät työpäivät ja jatkuvasti keskeytyksiä?

Johtajien on pakko toimia näin, elleivät he ryhdy toimiin muuttaakseen todellisuutta, jossa toimivat. Jos tapahtumien virta määrää, mitä johtaja tai kansanedustaja tekee, hän kuluttaa itseään ja vähitellen tuhoaa tietonsa ja taitonsa ja heittää hukkaan omaamansa vähäisenkin tehokkuuden. Johtaja tarvitsee arviointiperusteita todella tärkeiden tulosten saavuttamiseen. Yhtenä tekijänä tässä saattaisi olla kansanedustajien tietämyksen hallintaprojektissa kaavalema missio.

⁷ Hewlett-Packardin (Suomi) toimitusjohtaja Paul Pauku haastattelussa Businessforumin asiakaslehdessä BF newz 1/2006 (Tietotekniikka virtualisoituu, personoituu, mobiilistuu).

⁸ Työterveyslaitoksen tiedote 2/2009, 8.1.2009.

Johtaja on organisaation sisällä, jolloin hän on tehokas vain muiden hyödyntäessä hänen työpanostaan. Johtajan tehokkuuden kannalta tärkeimmät ihmiset ovat organisaatiomielessä sivusuunnassa tai ne, jotka työskentelevät hänen esimiehinään. Ollakseen tehokas johtajan on saatava nämä henkilöt verkostoonsa. Samoin kansanedustajankin on saatava verkostoon runsaasti näitä tärkeimpiä henkilöitä ja ennen kaikkea myös varsinaisen organisaationsa, eduskunnan, ulkopuolelta.

Johtaja ja myös kansanedustaja toimivat organisaation sisällä. He näkevät ulkopuolisen maailman erilaisten raporttien muodostaman suotimen läpi. Druckerin mukaan (2002, 82) kaikki tulokset ovat kuitenkin organisaation ulkopuolella. Tärkeät ulkopuoliset tapahtumat ovat usein luonteeltaan laadullisia eivätkä ole määriteltävissä kvantitatiivisesti; ne eivät yleensä näy tietokoneen tuottamissa raporteissa. Johtajat ja kansanedustajatkin saattavat alkaa väheksyä tietoa ja virikkeitä, hiljaisia ja heikkoja signaaleja⁹, joita ei voi pelkistää tietokoneen logiikaksi ja tietokonekielelle. Vain tosiasiat eli tapahtumien jälkeiset asiat näkyvät, mutta eivät itse tapahtumat. Vaarana on sairastua "tietokoneoireyhtymään". Myös Mintzberg (1990) tuo esille vastaavan ilmiön: "The greatest threat the personal computer poses is that managers will take it seriously and come to believe that they can manage by remaining in their offices and looking at displays of digital characters."

2.2 Tietotekniikasta oppivaan organisaatioon

Eduskunnan ja kansanedustajien tietotekniikan käytössä painottuivat alkuvuosina tekniikka ja tekniset ratkaisut. Voidaan jopa sanoa, että eduskunnan ja todennäköisesti myös kansanedustajan työ oli aika lailla riippumatonta ja erillään tietotekniikan ratkaisuista. Atk-järjestelmien pettäminen 20 vuotta sitten ei olisi aiheuttanut suurtakaan haittaa eduskunnan ja kansanedustajan työlle, atk:n merkitys toiminnalle oli varsin vähäinen. Tuolloin tietotekniikka oli käytössä kirjoituskoneeseen verrattavana työkaluna, jota pidettiin takahuoneessa pois päätoimintojen tieltä. Nyt tilanne on olennaisesti muuttunut: Tietotekniikka on nivoutunut eduskunnan ja kansanedustajan työhön niin monin säikein, että käytännössä tietotekniikan toimimattomuus estäisi tehtävien hoitamisen. Tietotekniikka on tullut konkreettisesti takahuoneesta jokaisen kansanedustajan eteen istuntosalissakin. Tietotekniikkaprojektien luonne on muuttunut teknisistä kehittämissankkeista yhä enemmän työn ja työprosessien kehittämisprojekteiksi.

⁹ Hiljaiset signaalit ovat toimintaa ohjaavia tuntemuksia, jotka kumpuavat hiljaisesta (tacit) tiedosta. Hiljaiseen tietoon liittyy se piirre, että sen perusteleminen on vaikeaa, jopa mahdotonta. (Kesti 2005, s. 9, 187). Käsitettä heikko signaali käytetään tulevaisuudentutkimuksessa. Heikolla signaalilla tarkoitetaan yksittäistä ilmiötä tai tapahtumaa tai toisiinsa liittyvien erillisten tapahtumien joukkoa, joka ei välttämättä tapahtuessaan vaikuta tärkeältä tai laajalta, mutta jolla on tulevaisuuden muodostumisen kannalta tärkeä tai jopa ratkaiseva merkitys. (Rubin 2003, s. 892).

Mielipide

Tietotekniikan merkitystä eduskunnan ja kansanedustajien toiminnassa ei useinkaan nähdä. Äskettäin ilmestyneessä 12-osaisessa Suomen eduskunta 100 vuotta -teossarjassa (yhteensä noin 5000 sivua) kerrotaan enemmän eduskunnan hiihtokilpailuista kuin tietotekniikan vaikutuksista eduskuntaan tai demokratiaan. Tässä valossa tarkasteltuna tietotekniikan vaikutus on ollut todella vähäinen - kun ei niistä hiihtokilpailuistakaan kovin paljon kirjoitettu.

Olli Mustajärvi

Tietotekniikan johtamisen ja ohjauksen vaatimukset ovat muuttuneet vastaavasti. Tietotekniikkaa on johdettava osana organisaation strategiaa, ei siitä erillisenä toimintona. Tilanteen muuttuminen tekniikasta sisältöön näkyy selvästi myös tietämyksen hallinnan alueella. Kyse ei sielläkään ole pelkästään teknisten ratkaisujen, infrastruktuurin kehittämisestä, vaan käytännössä kohteena ovat organisaation toiminnan kaikki ulottuvuudet kuten esimerkiksi johtaminen, prosessit, oppiminen ja teknologiat. Tietotekniikka on tietämyksen hallinnassa vain yksi osa-alue, joka kuitenkin tarjoaa sille merkittäviä mahdollisuuksia ja välineitä. "Yhtä tärkeää on kehittää johtamista, prosesseja, organisaatiokulttuurin avoimuutta ja organisoimista toiminnan tavoitteista lähtien raja-aitoja madaltamalla sekä tukea oppimista ja kaikkinaista verkostoitumista." (Eduskunta 2001, 11)

Tärkeää on myös huomata organisaatioiden toimivan yhä enemmän ja enemmän yhteistyössä toistensa kanssa. "Yksittäiset organisaatiot ovat yhä enemmän muuttumassa selvärajaisista, strukturoiduista ja suhteellisen helposti johdettavista järjestelmistä jatkuvasti uudelleen muokkautuviksi verkostoiksi, joilla on häilyvät rajat ja runsaasti limittäisiä suhteita muihin verkostoihin." (Smedlund, Pöyhönen & Ståhle 2003, 2). Tämä pätee myös eduskuntaan, joka on muuttumassa selkeästä, hierarkkisesta ja traditionaalisesti toimivasta "laatikko-organisaatiosta" sekä valtionhallinnon että poliittisen verkostomaaailman suuntaan. Organisaatioiden välisten suorituserojen nähdään perustuvan ennen kaikkea niiden tietoresursseihin ja kykyyn käyttää niitä arvon luomiseen. Tietojohdaminen verkostoissa tarkoittaa olennaisesti yhteistyön sosiaalisten prosessien johtamista ja hallintointia. Tietotekniikan välineet ja ratkaisut ovat tässä tehtävässä avustavassa, usein kylläkin hyvin merkittävässä roolissa. "Siitä huolimatta verkostojen tietämyksen johtamisessa ei ole kyse ainoastaan teknologian hyödyntämisestä, vaan ennen kaikkea tiedon luomiseen, välittämiseen ja hyödyntämiseen liittyvien sosiaalisten prosessien edistämisestä." (Smedlund ym. 2003, 6).

Ståhlen (1998) esittelemän tietoympäristöteorian mukaisia mekaanisia, orgaanisia ja dynaamisia tieto- ja toimintaympäristöjä¹⁰ löytyy eduskunnasta. Eduskunta ei siis ole homogeeninen kehittämisympäristö. Tämän vuoksi kehittämistyön onnistuminen edellyttää monenlaisia, kyseisiin ympäristöihin sopivia menetelmiä; yksi toimintamalli ei sovellu käytettäväksi kaikissa kehittämiskohteissa.

Sydänmaanlakka (2000; 2003) kuvaa älykkään organisaation, jolla on kyky jatkuvasti uusiutua ja ennakoida muutoksia sekä oppia nopeasti. Älykkäälle organisaatiolle on tyypillistä jatkuva oppiminen ja valmius kehittää ja ottaa uusia toimintatapoja käyttöön nopeasti.

Koko organisaation kehittämisen lisäksi on tarkasteltava myös organisaation yksittäisten jäsenten toimintaa ja kehittämistä. Sydänmaanlakka (2003, 70) kuvaa itsensä johtamista kokonaiskuntoisuutena, joka muodostuu ammatillisesta, fyysisestä, psyykkisestä, sosiaalisesta ja henkisestä kunnosta. Muun muassa tältä pohjalta Sydänmaanlakka kehittää väitöskir-

¹⁰ Taulukko 2, luvussa 2.6.

jassaan älykkään johtamisen mallin. Åhman (2003) on väitöskirjassaan tutkinut oman mielen johtamista. Oman mielen johtaminen on ajatusten, tunteiden ja tahdon ohjaamista oman potentiaalin toteuttamiseksi ja elämän tasapainon saavuttamiseksi, eli menestymisen saavuttamiseksi. Oman mielen johtaminen on Åhmanin mukaan tullut entistä tärkeämmäksi yhteiskunnan muuttuessa postmoderniksi tietoyhteiskunnaksi. Siinä painottuu jatkuva oppiminen ja kehittyminen ja tietotyöläisten vaikutus yhteiskunnan kehittymiseen on vahva.

Tietojenkäsittelyn kehityskulkuja on pyritty arvioimaan erilaisilla kehitysmalleilla. Nolanin kuusivaiheisessa mallissa on pyritty ottamaan huomioon teknologian ja sisällön kehityksen eriaikaisuus. Mallin avulla voidaan pyrkiä myös ymmärtämään eduskunnan tietojenkäsittelyn historiallisia kehitysvaiheita ja ehkä jonkin verran voidaan arvioida myös lähitulevaisuutta. Tietojenkäsittelyssä on siirrytty tekniikkapainotteisuudesta tietoresurssien hallintaan, kasvuprosesseja ovat olleet käyttäjien tietoisuuden herääminen, tietojenkäsittelyn suunnittelu ja ohjaus, tietojenkäsittelyn organisointi ja sovellussalkun hallinta – pääpiirteissään kehitys on tapahtunut Nolanin mallin kuvaamalla tavalla.

Malleissa on aina jokin päämäärä, kypsyystaso, jota kohti pyritään. Kuitenkin tämä päämäärä siirtyy aina eteenpäin tietotekniikan uusien innovaatioiden myötä. Tässä mielessä malleissa esiintyvä päämäärä on luonteeltaan samankaltainen tavoite kuin on tietohallintostrategioissakin usein esitettävät visiot – ne pakenevat ja aina tulee uusi visio vanhan tilalle. Uusi tekniikka ja sen antamat lupaukset kiehtovat:

"Ihminen unelmoi tekniikasta, mutta vain tekniikasta, jota ei vielä ole. Olematon tuleva kiinnostaa. Tilanteen ironia on siinä, että uuden tekniikan unelmien sijasta toteutuu jotakin muuta. Mikä onkaan unelmoidessa, kun unelmien todellistumisesta ei ole pelkoa. Olemassa olevaan tekniikkaan kukaan ei kiinnitä mitään huomiota, vaikka se valloittaa maailman, kolonisoiden sen. Me elämme tekniikan ehdoilla, mutta emme edes huomaa sitä." (Airaksinen 2006, 172)

Elämänkaarimallien ohella voidaan käyttää muitakin lähestymistapoja tietohallinnon johtamisen ja kehityksen arviointiin, kuten esimerkiksi yhteistoiminnallista näkökulmaa ja katkoksellista tasapainotilaa (Rikkinen 2005; Tiirikainen 2008). Eduskunnan tietojenkäsittelyn kehityksessä myös näihin liittyvät kehityskulut tulevat esille. Selvästi on nähtävissä tietohallinnon ja organisaation toiminnan yhteensovittamiseen liittyviä vaiheita samoin kuin katkokselliseen tasapainotilaan liittyviä murrosvaiheita.

2.3 Tietotekniikka ja organisaatioiden muuttuminen

Yritysten ja organisaatioiden menestys rakentuu entistä enemmän hyvän johtamisen varaan. Viime kädessä organisaatioiden suorituskykyerot palautuvat eroihin johtamisessa ja johtamiskyvykkyyksissä. IT-strategian laatiminen ja erityisesti toiminnan ja tietotekniikan soveltaminen yhteen, on mitä suurimmassa määrin johtamishaaste. (Strömberg & Vesa 2005).

Tietotekniikan merkitys päätoiminnon näkökulmasta korostuu edelleen ja samoin korostuu tietohallinnon johtamisen rooli:

"...toimialojen ICT [tietotekniikan] -kompleksisuuden kasvaessa tietotekniikan johtamisen rooli korostuu edelleen – eikä suinkaan pienene, millaisen johtopäätöksen joistain, tietotekniikan bulkkiutumista korostavista arvioista voi helposti vetää." (Strömberg & Vesa 2005, 9).

Bulkkiutumisella viitataan Carrin (2003) poleemiseen kirjoitukseen "Why IT Doesn't Matter Anymore", jonka mukaan tietotekniikasta on tullut osa yhteiskunnan tiestöön tai sähkönjakeluun verrattavaa infrastruktuuria ja jonka merkitys yksittäisten organisaatioiden kilpailukyvyyn kannalta on merkityksetön.¹¹

Tietohallinnon pelikentän voi jakaa periaatteessa kahteen osaan: "Mitä/miksi-osaan" ja "miten-osaan". Useimmissa organisaatioissa tietohallintojohto on edelleen liian syvällä "miten"-johtamisessa ja sen vuoksi strategiselle "mitä/miksi"-johtamiselle jää liian vähän aikaa. Lisäksi tietohallintojohdon uskottavuus strategisella puolella heikkenee sen vuoksi, että tietohallintojohto samaistuu päivittäin "miten"-puolen vaikeuksiin ja ongelmiin. Erilaisilla "joinsourcing" järjestelyillä voidaan IT-alan toimialaosaajia saada mukaan "miten" –puolen johtamiseen, jolloin organisaation omat tietohallinnon johtamisresurssit vapautuvat "mitä/miksi" –puolen strategiaan kysymyksiin. IT-yksiköiden on kyettävä nousemaan operatiiviselta "miten" – kysymysten tasolta strategiselle "mitä/miksi" – kysymysten tasolle. Fokus on oltava nimenomaan IT:n ja toiminnan yhteensovittamisessa. (Strömberg & Vesa 2005).

Eduskunnassa tilanne on hieman kompleksisempi: Eduskunnan johto kiinnittää usein huomionsa "miten" – puolen johtamiseen (myös muissa kuin tietohallintoasioissa) ja strategiset kysymykset jäävät vähemmälle huomiolle.

Eduskunnan IT-toiminnan alkuvuosina jo pelkästään vähäisistä henkilöresursseistakin johtuen operatiiviset kysymykset nousivat vahvasti esille. Tarvittaessa atk-päällikkö teki työasemien asennuksia, koulutti käyttäjiä tai korjasi havaittuja vikoja ja puutteita. Tästä vanhasta toimintamallista on ollut vaikea päästä eroon ja saada käyttäjät ymmärtämään tietohallinnon johtamisen merkityksen ennen kaikkea strategisen suunnittelun puolella. Usein tietotekniikka nähdään vain kustannustekijänä ja ongelmien aiheuttajana – siitä näkökulmasta on vaikea, usein jopa mahdotonta, siirtyä tietotekniikkaa ja ydintoimintoja yhteen sovittavaan rooliin.

Tietotekniikan vaikutusta organisaatioiden muuttumiseen ajatellaan usein tekniikan imperatiivin mukaisesti. Tämän mukaan organisaation ulkopuolinen voima, tietotekniikka sinänsä, aiheuttaa muutoksia. Tietotekniikan vaikutusten ymmärtämiseen tarvitaan monipuolisempia teorioita kuin pelkästään tekniikan imperatiiviin perustuvat selitysmallit. Robey (1997) tarjoaa neljää erilaista lähestymistapaa: Poliittinen teoria, organisaatiokulttuuri, instituutioteoria ja organisatorinen oppiminen. Robey myös antaa ohjeita uudistajalle:

1. **Poliittinen teoria.** Käytä valtaa ja poliittista toimintaa muutoksen aikaan saamiseksi. Varaudu yksipuolisesti ajatun muutoksen kohtaamaan vastarintaan. Poliittinen vastustus tietotekniikkapohjaiseen muutokseen voidaan hallita neuvotteluilla ja kompromisseilla.
2. **Organisaatiokulttuuri.** Kulttuurista pysyvyyttä ei voida poistaa pelkästään tietotekniikan tulolla. Käytä pitkän aikavälin strategioita, jotka antavat tilaa uusien käytäntöjen muodostumiseksi osaksi kulttuuria.
3. **Instituutioteoria.** Institutionaalista pysyvyyttä ei voida poistaa pelkästään tietotekniikan tulolla. Käytä pitkän aikavälin strategioita, jotka ottavat huomioon ulkoiset legitimitietin lähteet.
4. **Organisatorinen oppiminen.** Muutoksen täytyy kunnioittaa olemassa olevaa organisatorista muistia. Suunnittele tietotekniikan ratkaisut organisatorista oppimista tukeviksi.

¹¹ Carrin artikkeli on herättänyt myös runsaasti kritiikkiä ja vilkkaan mielipiteiden vaihtoa, ks. esimerkiksi Carrin omat www-sivut <http://www.nicholasgcarr.com/articles/matter.html>

Valtavirtaus tietotekniikan hyväksikäytön ohjauksessa on ollut sovittava se organisaation perusstrategiaan. Tähän perinteiseen strategiseen yhteensovittamiseen (strategic alignment) lähestymistapaan liittyy ongelmia. Yhteensovittamista haittaa tai jopa estää organisaation ydintoiminnan ja tietotekniikan kehityksen eritahtisuus. Usein on järkevää aloittaa muutos jostain muusta kuin strategioiden yhteensovittamisesta, esimerkiksi henkilöstön osaamisesta ja taidoista tai tietotekniikan tarjoamista mahdollisuuksista. (Sauer & Yetton 1997a)

☐Mielipide☐

Käsitys, että tietohallinnon tehtävä on vain tukea organisaation toimintastrategiaa, on professori Markku Sääksjärven mielestä aikansa elänyt:

"Se aika, jossa laaditaan ensin [liike]toiminnan strategia, implementoidaan se ja sitten katsotaan, miten it voisi auttaa, meni jo. Monet [liikkeenjohtajat] ovat kuitenkin sitä mieltä, että it-lähtöisesti on mahdotonta edetä."

(Tietoviikko 15.9.2006)

Yetton (1997) on havainnut parhaiten menestyviksi sellaiset organisaatiot, jotka eivät yritä ratkaista strategisen yhteensovittamisen ongelmaa: Kyseisillä organisaatioilla ei yhteensovittamisen ongelmaa edes ole. Joko ne ovat tehneet tietotekniikasta osan ydintoimintaa, jolloin sitä ei johdeta erillisenä toimintona, tai sitten tietotekniikka ei ole ydintoimintaa ja se on ulkoistettu. Tämä suoraviivainen ratkaisu ei kuitenkaan sovellu kaikkiin tilanteisiin, vaan yhteensovittamista tarvitaan edelleen.

IT-johdamisen termiksi saattaa hyvinkin nousta IT:n ja liiketoiminnan konvergenssi.

"Perinteiseen alignment-käsitteeseen (tai ”yhteenlinjaamiseen”) verrattuna konvergenssin ero on siinä, että kun alignment-ajattelussa etsittiin keinoja saada IT-toiminnot ja liiketoiminta työskentelemään erillisinä toimintoina samaan suuntaan, lähtee IT:n ja liiketoiminnan konvergenssi siitä ajatuksesta, että IT ja liike-toiminta ovat konvergoituneet yhdeksi kokonaisuudeksi." (Strömberg, Dahlberg & Vesa 2006).

Tarkasteltaessa tietotekniikan vaikutuksia organisatorisessa muutoksissa on muistettava myös tietotekniikan ammattilaisten rooli. He näkevät usein itsensä muutosagentteina, mutta kuitenkin he tietävät hyvin vähän organisatorisista muutoksista. Markuksen ja Benjaminin (1997) mukaan tietotekniikan ammattilaiset pitävät itseään muutosagentteina tietotekniikan kautta. Monet siis uskovat tekniikan imperatiiviin: Tekniikka aikaansaa muutoksen. Tietotekniikan ammattilaiset ajattelevat, että jotkut muut, usein johtajat, asettavat tavoitteet tekniselle muutokselle, eivät he itse. He ovat ammattilaisia tekniikassa, ei organisaation ydintoiminnoissa eikä sovelletuissa ihmistieteissä. Markus ja Benjamin suosittelevat tietotekniikan ammattilaisia muuttamaan näkemystään tietotekniikan vaikutuksesta organisaation muutokseen ja hankkimaan uusia teknisiä valmiuksia tietotekniikan valtavirtausten ulkopuolelta. Tietotekniikkatoiminto saavuttaa arvostetun aseman organisaatioissa vain aikaansaamallaan vaikutuksilla organisaation suorituskykyyn, ei pelkästään tietoteknisiä ratkaisuja kehittämällä.

Tietojärjestelmien kehittämisen tavoitteena on lisätä tehokkuutta ja tuottavuutta, joskus jopa rakentaa jotain uutta. Toisaalta käyttäjät näkevät usein tietojärjestelmät myös työprosessien byrokraattisuutta, standardointia ja mekaanisuutta lisäävinä olioina. Kyse on nähdäkseni siitä, että tietotekniikkaratkaisut on tällöin kehitetty suoraan olemassa olevien prosessien mukaisiksi. Tällöin tietotekniikka saattaa tehdä tutut ja joustavilta tuntuvat prosessit jäykkemmiksi ja käyttäjien toimintaa rajoittaviksi.

Airaksisen mukaan uusi tekniikka lisää työn määrää monella tavalla:

”Bittitekniikka monimutkaistaa asiat äärimmilleen, tuottaa kerrannaista ja toistuvaa työtä, mahdollisuutta ja pakkoa tuottaa informaatiota, luokitella ja kontrolloida sitä. Kyseessä ei ole työn helpottuminen ja keveneminen, vaan päinvastoin sen räjähdysmäinen lisääntyminen ja vaikeutuminen. Informaatiotyö ei jätä ihmistä rauhaan, vaan luo yhä vaativampia ja hankalampia tehtäviä, joille ei näy loppua. Uusi tekniikka määrää työn, mitä sillä on tehtävä, eikä päinvastoin.” (2003, 360)

Timo Leino (2001) on tarkastellut väitöskirjassaan tietohallintoa, tietohallintostrategiaa, tietojenkäsittelyn onnistuneisuuden mittausta ja itsenäiskäytön johtamista. Hänen mukaansa (s. 38) ”Tietohallinto tarkoittaa organisaation tietoresurssien hyväksikäytön suunnittelua ja johtamista”. ”Tietohallintostrategia tarkoittaa pitkän tähtäimen suunnitelmaa tietohallinnon johtamisesta” (Reponen 1994; Leinon 2001 mukaan, s. 42). Strategia voidaan nähdä yksinkertaisesti suunnitelmana, raporttina, joka toteutetaan, tai sitten kirjoitettua raporttia olennaisempana tuloksena voidaan pitää avainhenkilöiden yhtenäistä ajattelutapaa. Käytännössä jaottelu ei ole näin selkeä, vaan esimerkiksi eduskunnan tietohallinnon linjaukset (strategiat) ja niiden toteuttaminen ovat sisältäneet piirteitä kummastakin lähestymistavasta. Hyvä esimerkki on eduskunnan tietohallintolinjaus vuosille 1995–1999, jossa Internetiä ei mainittu ollenkaan, mutta kuitenkin linjauksen alussa toteutettiin sekä eduskunnan intranet että eduskunnan julkinen www-palvelu.

Strategisissa suunnitteluprosesseissa olennaisena lähtökohtana ovat organisaation visiot, tavoitteet, prosessit ja toimintastrategiat. Eduskunnan erikoinen luonne tuottaa vaikeuksia tietohallintostrategian laatimisessa sen vuoksi, että toimintastrategioita ja tavoitteita ei ole kovinkaan selvästi ilmaistu. Nykyään ollaan yleisesti sitä mieltä, että tietohallinnon johtamisen tulisi olla osa yleistä johtamista eikä erillinen osa-alue (esim. Sauer & Yetton 1997b).

Mielipide

Olen itsekin havainnut, että useimmiten tietotekniikan kehittämishankkeissa on kysymys organisaation toiminnan muuttamisesta ja muuttumisesta eikä siihen muutokseen yleensä ole oikotietä. Organisaation toimintaprosessien mukaiseksi tehty järjestelmäkin aiheuttaa muutoksia organisaatiossa, puhumattakaan tilanteesta, jossa organisaatio sopeutuu hyödyntämään laajassa mitassa uusia tietotekniikan mahdollisuuksia. Tietojärjestelmien kehittämisellä ja käyttöönotolla muutetaan joko tarkoituksellisesti tai tarkoituksetta organisaation kulttuuria, muistia, toimintaa ja rakenteita. Tämä on ollut tilanne eduskunnankin tietojenkäsittelyn kehittämisessä ja siitä pohjimiltaan kumpuaa usein esiintunut muutosvastarinta.

Olli Mustajärvi

2.4 Tietotekniikan hallinta ja tuottavuus

IT Governance – käsitteellä tarkoitetaan ”IT:n hallintatapaa” tai ”hyvää IT:n hallintatapaa”. Hyvässä IT:n hallintatavassa IT sovitetaan organisaation päätoimintaan siten, että IT lisää toiminnan arvoa ja edistää parhaalla mahdollisella tavalla organisaation päätoiminnan tavoitteiden saavuttamista. Vaikka IT Governance on voimakkaassa kehitysvaiheessa, on kuitenkin yritystutkimuksissa todettu hyvin hoidetun IT Governancen tuottavan 20–40 % enemmän arvoa IT:stä kuin huonosti hoidetun IT Governancen. IT Governance tähtää kokonaisvaltaiseen IT:n hyödyntämisen hallintaan organisaatioissa. (Dahlberg 2005.)

Tietotekniikka on viimeisten vuosien aikana laajentunut organisaation sisäisestä toiminnoista organisaatioiden välisten suhteiden hoitamiseen ja päätoiminnon toteuttamiseen. Tietotekniikkaan on investoitu jatkuvasti, esimerkiksi toiminnanohjaukseen ja sähköisiin palveluihin, mutta investoinneista ei useinkaan ole saatu tavoiteltuja hyötyjä. Siksi tarvitaan nykyistä parempaa ja kokonaisvaltaisempaa tietotekniikan johtamista. Tietotekniikan toimintojakin ulkoistettaessa IT Governancen merkitys kasvaa IT:n hyötyjen, mahdollisuuksien, kustannusten ja riskien ymmärtämisessä eli IT:n kokonaisvaltaisen hallinnan toteuttamisessa. IT Governance painottuu enemmän tulevaisuuteen ja organisaatiosta ulos suuntautuvaan toimintaan – vastaavasti IT-johtaminen painottuu enemmän organisaation sisäiseen toimintaan sekä nykyisen toiminnan tukemiseen. Koska tulevaisuuden toimintaedellytysten ja kilpailuedun luominen on ylimmän johdon vastuulla, on IT Governance organisaation ylimmän johdon vastuulla. (Dahlberg 2005.)

Eduskunta oli mukana ITG Audit –projektissa, jonka tavoitteena oli luoda IT Governance puitemalli ja sen jälkeen arvioida hankkeeseen osallistuvien organisaatioiden IT:n hallintatapaa ja päättää tarvittavista kehittämistoimenpiteistä (Dahlberg, Karjanlahti, Kivijärvi, Lahdelma, Sipppa & Talikainen 2006). Puitemallia ja eduskunnan saamia vertailutuloksia tarkastellaan luvussa 5.4.

Tietotekniikankin soveltamisessa olennainen kysymys loppujen lopuksi on saavutetut hyödyt: Mitä tietotekniikka on antanut meille, miten onnistunutta tietojenkäsittelyä on ja mikä on tietojenkäsittelyn tuottavuus? Arvioita tietotekniikan vaikutuksista on tehty koko yhteiskunnan tasolta lähtien yksittäisiin organisaatioihin saakka ja tavoitteena on ollut saada empiirisesti "kovaa" faktaa tietotekniikan tuottavuudesta. Paul Strassmannin laajasta aineistosta saama tulos oli hämmästyttävä: Tietotekniikan investointien ja hyötyjen välillä ei löytynyt mitään selvää suhdetta – tietokoneilla ei ole itsestään selvää arvoa liiketoiminnalle.¹²

Toisenlaisen arvion mukaan tietotekniikka on lisännyt olennaisesti yritysten tuottavuutta erityisesti kun tarkastellaan tietotekniikkainvestointien vaikutusta pitemmällä 3-7 vuoden aikavälillä. Lisäksi on havaittu, että tietotekniikan hankkiminen ei yksinään riitä, vaan sen lisäksi on toteutettava myös täydentäviä investointeja ja uudistuksia. (Brynjolfsson & Hitt 2003.) Tämän havainnon olen tehnyt myös eduskunnan tietojenkäsittelyn kehittämisen yhteydessä: Pelkkä laitehankinta tuo yleensä vain lisää kapasiteettia, mutta vaikutus tuottavuuteen voi olla olematon. Hyötyjen saamiseksi on tehtävä muutoksia myös toiminnassa, ehkä pyrittävä jopa uusien innovaatioiden hyödyntämiseen.

"IT:n liiketoiminta-arvon arvioimisen ja IT Governancen kehittämisen, kuten IT-toiminnan hyötyjen arvioimisen yleisestikin, tekee haasteelliseksi se, että IT:n arvon mittaaminen on vaikeaa tai jopa mahdotonta. IT:n hyödyt toteutuvat viiveellä kustannuksiin verrattuna." (Dahlberg 2005).

Rautaruukki Oyj:n toimitusjohtaja Sakari Tamminen toteaa saman asian seuraavasti:

"IT:n vaikutuksia tai tuottoja ei pysty – haluttiin tai ei – erikseen arvioimaan tai mittaamaan. Tietohallinto on siinä mielessä erilainen funktio, että täytyy ymmärtää että sen tuotto ja lisäarvo tulee epäsuorasti, muiden toimintojen kautta." (Tamminen & Platan 2006).

Tammisen mukaan IT nähdään monissa organisaatioissa pääasiassa kustannuksena. Jos tuottoja ja hyötyjä saavutetaan, ne on tietenkin saavutettu organisaation päätoiminnon puolella – ei IT:n vaikutuksesta. Koska tuloksia on vaikea mitata, IT on aina vähän uskonasia.

¹² Taloustieteen nobelisti Robert Solov sanoikin: "Tietotekniikan vaikutukset näkyvät joka paikassa paitsi tuottavuustilastoissa." (Holopainen, Lillrank & Paavola 1999) Strassmannin saama tulos on myös tästä lähteestä.

ETLA:n tutkimuksessa julkisen sektorin tuottavuudesta todetaan yhtenä johtopäätöksenä, että julkisella sektorilla käytettävien mittareiden on oltava laajempia kuin kapeat kustannuksiin tai suoritteisiin perustuvat mittarit (Martikainen, Autere, Elonen, Lehtiniemi, Nurmela & Torniainen 2006b). Julkisen palvelun laadun ja yhteiskunnallisen hyödyn tulisi olla lähtökohtana palveluja analysoitaessa ja mitattaessa. Mittaukset eivät kuitenkaan ole yksinkertaisia ja mittausmallien kehittäminen vaatii lisää työtä. Edellä mainitun tutkimuksen mukaan eduskunta sijoittuu johtamisen nelikentässä lohkokoon suuri yhteiskunnallinen arvorooliperusteinen johtaminen.



Kuvio 1. Haastateltujen organisaatioiden oma arvio sijainnista rooli-johtaminen nelikentässä (Martikainen ym. 2006b)

Tulos on saatu haastattelemalla kustakin organisaatiosta muutama henkilö, joten tulos on luonteeltaan suuntaa antava. Kuvioon merkityt arviot eri maiden (DK, FI, NO ja SE) tilanteesta on saatu muodostamalla haastatteluissa esitetyistä näkemyksistä kunkin maan keskiarvo.

Palvelut ja prosessien kodifiointi nelikentässä eduskunta on lohkokoon monimutkainen palvelu-monimutkainen prosessi. Tietotekniikan soveltaminen tässä neljänneksessä edellyttää kodifiointia tai segmentoituja ja tapauskohtaisia lähestymistapoja. Tällöin tietotekniikkaan perustuvana kehittämiskohteena korostuvat päätöksenteon tukijärjestelmät tai yleiset tietovarastot, jotka auttavat asiantuntijoita päätösten tekemisessä.



Kuvio 2. Palvelujen ja prosessien kodifiointi haastatelluissa organisaatioissa nelikentässä (Martikainen ym. 2006b)

2.5 Tietotekniikan tuki johtamiselle

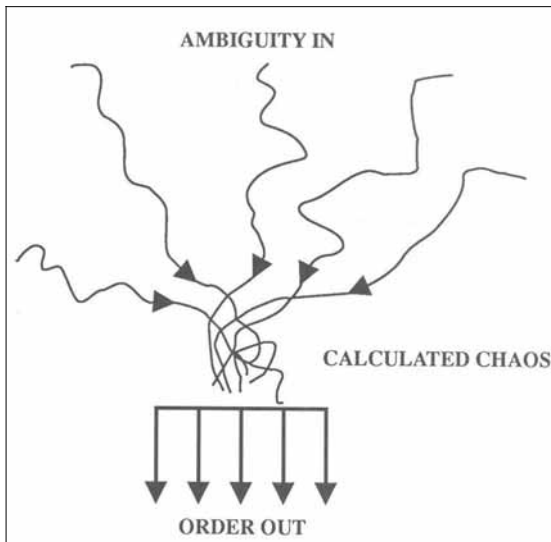
Johtaminen ja päätöksenteko

Yritettäessä löytää sopivia johtamista tukevia tietoteknisiä työvälineitä, on tarpeen tarkastella muutamia johtamiseen liittyviä perusasioita. Johtamiseen liittyy monia erilaisia teorioita, erilaisia näkemyksiä ja kritiikkiä, mikä osaltaan vaikeuttaa johtamisen tietojärjestelmien kehittämistä.

Johtajan työn yksi keskeinen ongelma on oman työn hallinta. Oman työn hallintaan liittyy tiedon, ajan, asioiden ja työprosessien hallinta sekä päätöksenteko. Verbaalisen viestinnän osuus on suuri.

Johtajilla on työssään monia eri rooleja. Johtajalla voi olla esimerkiksi seuraavia rooleja: Keulakuva, esimies, yhdysmies, tietokeskus, tiedonvälittäjä, tiedottaja, päätöksentekijä, aloitteentekijä, häiriöiden käsittelijä, voimavarojen jakaja ja neuvottelija (Mintzberg 1973; 1990). Samankaltaisia rooleja on myös kansanedustajilla. Tällainen roolitytologia antaa joustavuutta johdon ja johtamisen tietojärjestelmien suunnitteluun. Tétardin (2002, 42-43) mukaan johtajien rooleista ja ylipäänsä johtajien tehtävistä, käyttäytymisestä ja toiminnasta tehty tutkimus on hyvin hajanaista ja ei ole olemassa yleisesti hyväksyttyä yhtä yleistä teoriaa, joka selittäisi ja yhdistäisi tuloksia. Mintzberg (1991, 99) toteaa puolestaan, että "Today we sit with various *lists* of what managers do but virtually no serious *theory*." Johtajien toiminta, esimerkiksi ajanhallinta, tehtävien suorittaminen ja päätösten tekeminen, pysyy piilossa syvällä heidän aivoissaan (Mintzberg 1990). Toisaalta voidaan kuitenkin havaita laajasti hyväksyttyjä malleja ja kuvauksia johtajien toiminnasta ja päätöksenteosta (Mintzberg 1990; 1996).

Minkä luonteista johtajan työ sitten todella on? Mielestäni hyvä tiivistys on seuraavassa Mintzbergin esittämässä kuviossa:



Kuvio 3. Johtajan työn luonne (Mintzberg 1991, 111)

Kuvan mukaan johtajan ja nähdäkseni myös kansanedustajan työn ominainen piirre on yrittää tehdä epäjärjestyksestä järjestystä. Työ on tämän luonteista kaikilla johtamisen tasoilla. Tietotyössä kaiken kaikkiaan on paljon samoja piirteitä. Olen havainnut, että joskus työn tuloksena saadaan epäjärjestyksestä vain uudenlaista epäjärjestystä. Niin kiehtova kuin tämä aihe onkin, ei siitä tässä enempää.

Johtajan, jokaisen tietotyöläisen, työn olennainen osa on päätösten tekeminen. Nykyään päätöksentekoa pidetään monista syistä johtuen monimutkaisempuna ja vaikeampana kuin aikaisemmin. Käytettävissä olevien teknisten vaihtoehtojen määrä kasvaa, tiedon määrä kasvaa, päätettävät asiat ovat entistä monimutkaisempia globalisoitumisen vuoksi ja poliittinen kehitys voi olla arvaamatonta. Virheellisten päätösten seuraukset voivat olla vaikutuksiltaan suurempia kuin aikaisemmin (Turban, Aronson, Liang & Sharda 2007, 73)

Tilannejohtamisessa johtajan käyttäytyminen on moniulotteista ja johtamistyyli sekä metodi vaihtelevat tilanteen mukaisesti. Tietojärjestelmistä on löydyttävä vastaavasti muutosherkkyttä ja joustavuutta. Yleispätevää johdon tietotukiratkaisua ei ole (esim. Carlsson, Jokinen, Saarela & Vuorio 1989 ; Turban ym. 2007). Joustavien tietojärjestelmien tulee tukea erityyppisiä johtamistilanteita silloin, kun olosuhdetekijät muuttuvat ja tilanne vaatii muutosta myös johtamis- ja päätöksentekostrategioihin (Koivula 1993; 2008). Johtajan työhön liittyy tietynlainen improvisointipiirre – johtamista ja improvisointia esimerkiksi jazz-musiikissa on verrattu toisiinsa (esim. Weick 1989; 1993; 1998). Tämä vertaus ei välttämättä tee oikeutta sen enempää improvisoidulle rytmimusiikille kuin johtamisellekaan. Tietojärjestelmien tulisi taipua tukemaan improvisointia esimerkiksi tarjoamalla mahdollisuuksia erilaisiin käyttötilanteisiin, kokemukseen perustuvaan organisaation muistiin, ryhmätyön tukeen erilaisissa konteksteissa ja oppimiseen. Kansanedustajan työssä näitä improvisointipiirteitä saattaa olla jopa enemmän kuin yritysjohtajien työssä, ainakin kansanedustajat itse

tuntuvat ajattelevan niin. Kansanedustajien tietoteknisten järjestelmien tulisi siis olla joustavia, sopeutuvia ja nopeasti muutettavissa.

Joustavuutta ei tarvita pelkästään järjestelmissä, vaan myös organisaation täytyy nopeasti muuttuvassa maailmassa toimia ketterästi. Ketteryys on nykypäivän organisaatioille merkittävä, ehkä jopa välttämätön kilpailutekijä (Doz & Kosonen 2008). Strategisen ketteryyden olisi sitten näytävä myös tietohallinnon toiminnassa, esimerkiksi tietojärjestelmien kehittämisessä ja tietoteknisissä arkkitehtuureissa.

Julkishallinnon johtamiskulttuuri muuttuu jatkuvasti. Painotetaan rationaalisuutta, harkintakykyä ja suunnitelmallisuutta sekä vapautta, luovuutta, itsensä toteuttamista ja osallistumista – virastoissa ovat byrokratian ihanteet syrjäytymässä. Jo 1990-luvun alussa kuvattiin julkishallinnon johtamiskulttuuria seuraavasti: "Ollaan siirrytty käskytyksestä yhteistoimintaan, suljetusta organisaatiosta avoimeen organisaatioon sekä monipuolisten menetelmien ja tekniikan hyväksikäyttöön." (Koivula 1993). Tämä suuntaus näkyy selvästi myös valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston historiassa. Valtionhallinnon organisaatioiden käskytyksestä ja pikkutarkasta ohjauksesta on siirrytty valmistelevaan hallituksen esikuntana laajoja uudistamishankkeita (Karhu 2006). Johdon tietojärjestelmien kehittämisellä tavoitellaan sekä parempia päätöksiä että suurempaa työtehokkuutta. Kehittämisessä on onnistuttu vain osittain, jos tietojärjestelmä auttaa suorittamaan rutiinit nopeammin kuin ennen, mutta päätösten laatu ei ole noussut.

Johdon informaatiojärjestelmiin pyrittiin keräämään alkuvaiheessa mahdollisimman paljon tietoa – mitä enemmän, sitä parempi. Samoin organisaation sisältä tuleva tieto korostui liikaa ulkopuolelta tulevan, johtajan työssä niin tärkeän tiedon kustannuksella (Koivula 1993). Tämä on sikäli paradoksaalista, että organisaation tulokset ovat olemassa vain sen ulkopuolella (Drucker 2002). Tämä sisäisen informaation ylikorostuminen kuormitti lisää ennestäänkin niukkaa resurssia eli johtajien huomiokykyä. Informaation ylikuormituksen ja liiallisten keskeytysten alentavan vaikutuksen johtajien työtehoon on tuonut esille myös Tétard (2002) väitöskirjassaan.

Johdon tietojärjestelmässä on yleensä palveluja yhdenmukaistava käyttöliittymä, raportointi/seurantaosa, viestintäpalvelut, ulkoisten tietojen hallinta, päätöksenteon mallinnus ja henkilökohtaiset työkalut (Carlsson ym. 1989). Nykyäänkin johdon järjestelmistä löytyy mainitut perusosat, mutta tietotekniikan kehittyminen on tuonut myös uusia välineitä mukanaan (Turban ym. 2007, 31): Internetin tekniikat (esim. portaalit, web-ratkaisut ja viestintäratkaisut), tiedon ja tietämyksen hallinnan välineet, ryhmätyövälineet, älykkäät agenttipohjaiset ratkaisut jne.

Tämän päivän johdon tietojärjestelmän on oltava käytettävissä myös mobiililaitteilla, usein älypuhelimella tai kommunikaattorilla. Järjestelmä voi jopa toimia käyttötilanteeseen automaattisesti sulautuneena, kaikkialla läsnäolevana tietotekniikkana.¹³ Järjestelmän täytyy olla sovitettavissa käyttäjänsä toimintamalleihin, valmiit kaikille samanlaiset standardiratkaisut eivät enää riitä. Tätä eduskunnankin tietojenkäsittelyn kehittämisessä yritetään saada aikaan profiloidun ja personoidun sähköisen työpöydän avulla.

Tietotekniikan rooli yritysten ja yhteiskunnan toiminnassa voimistuu jatkuvasti. Tällä alueella on havaittavissa viisi tekijää (Laudon & Laudon 2006, 7-13): Internetin kasvu ja eri tekniikoiden konvergoituminen, yritystoiminnan perinteisten mallien muuttuminen tietotekniikan vaikutuksesta (e-business), talouden globalisoituminen, informaatio- ja tietöalojen kasvu ja digitaaliset yritykset. Vastaava kehitys näkyy myös julkishallinnon puolella, esi-

¹³ **Jokapaikan tietotekniikka** (engl. *Ubiquitous computing*) tarkoittaa tietotekniikan avustavaa läsnäoloa kaikessa toiminnassa, näkyvänä tai sulautettuna eri laitteisiin ja palveluihin. Läheinen käsite **sulautettu järjestelmä** (engl. *embedded system*) tarkoittaa johonkin laitteeseen sisällytettyä tietotekniikkaa. (Pietarinen 2008)

merkiksi e-hallinto tai e-demokratia käsitteiden voimakkaana esille tulemisena viime vuosina¹⁴.

Seuraavassa on tuotu esille muutamia erityisesti johtamiseen liittyviä tietotekniikan alueita (esim. Laudon & Laudon 2006; Turban ym. 2007):

Verkkotekniikassa Internetin dramaattinen laajeneminen 1990-luvulla on tehnyt siitä merkittävän kilpailutekijän. Internet on tuonut aivan uusia mahdollisuuksia organisaatioiden toimintaan, kuten esimerkiksi yhteistyön ja ryhmätyön tukijärjestelmät, intranetit ja ekstranetit. Johtamisen kannalta verkkoja käytetään viestintään tai tiedonhakuun. Kukaan johtaja ei käytännössä voi työskennellä olematta päivittäin yhteydessä sähköpostiin ja oman organisaationsa intranetiin, olipa aika tai paikka mikä hyvänsä.

Älytekniikka on yleistynyt tietokoneiden nopeutuessa ja tullessa aikaisempaa kustannustehokkaammiksi. Älytekniikkaan kuuluvat esimerkiksi neuroverkko-tekniikka, geneettiset algoritmit, sumea logiikka ja älykkäät agentit. Näitä tekniikoita sovelletaan erityisesti sellaisissa päätöksentekotilanteissa, jotka eivät ole täsmällisesti määriteltävissä ja jotka vaativat perinteisistä johtamisen ja operaatioanalyysin menetelmistä poikkeavaa lähestymistapaa. Tyypillisiä älytekniikan sovelluksia ovat asiantuntijajärjestelmät, tietämyspohjaiset järjestelmät ja älykkäät ohjelmistoagentit.

Tietovarastotekniikka on pohjana 1970-luvulta lähtien kehitetyille johdon tietojärjestelmille (MIS), päätöksenteon tukijärjestelmille (DSS), johdon järjestelmille (EIS, ESS) ja lukuisille muille vastaaville järjestelmille.

Langattoman tiedonsiirron tekniikka on yleistynyt ja sen seurauksena mobiilipuhelimia ja mobiililaitteita on nähtävissä kaikkialla – etätyötä ei enää tehdä kiinteässä etätyöpisteessä, vaan etätyötä voidaan tehdä mobiililaitteiden avulla käytännössä lähes missä tahansa. Yleinen odotus, jopa oletus eduskunnankin tietojärjestelmien käyttäjillä on se, että kaikkien palvelujen tulee olla käytettävissä myös mobiililaitteilla. Käyttäjä odottaa, että verkkoihin kytkeytyminen tapahtuu mahdollisimman huomaamattomasti ja että jopa siirtyminen verkosta toiseen (roaming) tapahtuisi palvelun käytön katkeamatta. Tällöin palvelut olisivat aina käytettävissä, mutta käyttäjän ei tarvitsisi tietää mitään palvelujen taustalla olevasta tekniikasta.

Sulautettu tietotekniikka ja ubiikkitekniikka tuovat tulevaisuudessa omat piirteensä tietotekniikan hyödyntämiseen johtamisessakin. Niiden avulla tietotekniikka on huomaamattomasti läsnä kaikkialla ja tekniikka kykenee auttamaan ihmistä kontekstittaisesti esimerkiksi tarjoamalla sopivaa tietoa käynnissä olevassa kokouksessa käsiteltävään asiaan. Syntyy uusi arjen tietoyhteiskunta, ubiikkityhteiskunta, jossa uudet palvelut ja älykkäät laitteet luovat mahdollisuuksia uusille toimintatavoille. "Viestintämuotojen erot hämärtyvät, elämyksellisyys lisääntyy ja virtuaaliset toimintatavat leviävät." (LVM 2006). Arjen tietoyhteiskuntaa on käsitelty laajasti liikenne- ja viestintäministeriölle tehdyssä taustaselvityksessä (Karila, Kemppinen, Kontiainen, Risto Kulmala, Kurvinen, Mäntylä, Oulasvirta, Pitkänen, Raento, Rainio, Salovaara, Sarkio, Risto Sarvas, Turpeinen & Virtanen 2006). Ubiikkityhteiskunnassa vallanpitäjät elävät akvaariossa (Mannermaa 2006). Eduskunnan www-sivujen on todettu asettaneen kansanedustajat lasilaatikkoon tai lasihäkkiin. Siinä voi sentään hengittää, akvaariossa ei (ei ainakaan ilman apuvälineitä). Vallanpitäjien lisäksi myös kansalaiset voivat joutua ubiikkityhteiskunnan äärimmäisessä muodossa, panoptikossa, elämään akvaariossa (Karhula 2008).

¹⁴ Ks. myös luku 2.7.

Johdon tietojärjestelmät

Tekniikka sinänsä tarjoaa vain mahdollisuuden, lisäksi tarvitaan sen päälle kehitettyjä sovelluksia ja palveluita. Sovelluksia löytyy lukemattomia erilaisia ja erityyppisiä, mutta johtamisen ja päätöksenteon kannalta on löydettävissä muutamia olennaisia ja keskeisiä sovellustyyppejä. Näitä ovat esimerkiksi johtamisen ja päätöksenteon tukijärjestelmät, toimistoautomaatiojärjestelmät¹⁵, ajan ja toiminnan hallintajärjestelmät, web-pohjaiset järjestelmät, agenttitekniikan sovellukset ja mobiilitekniikkaan liittyvät sovellukset (Laudon & Laudon 2006; Turban ym. 2007).

Koivula on väitöskirjassaan (2008) tutkinut johtajien tietotekniikan käyttöä. Hän määrittelee johdon tietojärjestelmän seuraavasti (s. 221):

"Johdon tietojärjestelmä määritellään tässä vapaasti vaihtelevaksi kokonaisuudeksi, jossa on visuaalisesti selkeä, looginen ja joustava käyttöliittymä, laaja valikoima ohjelmistoja, sovelluksia ja verkkopalveluita sekä tilannekohtaisesti joustava johdon raportointi –osa päätöksenteon tukimalleineen. Kaiken perustana ovat ajantasaiset tietokannat. Kokonaisjärjestelmässä on toimivien laitteistoratkaisujen lisäksi inhimillinen resurssi eli johtajan innovatiivinen ammattitaito keskeinen tekijä."

Johdon tietojärjestelmien ja päätöksenteon tukijärjestelmien kehittäjät ja valmistajat ovat usein antaneet katteettomia lupauksia järjestelmien mahdollisuudesta tukea päättäjän työtä. Todellisuudessa järjestelmät eivät läheskään aina anna oikea tietoa oikeaan aikaan tietoa tarvitsevalle. Tämä johtuu siitä, että johdon järjestelmien kehittämiseen liittyy useita suuria haasteita, jotka on otettava huomioon (Liu 2000). Haasteita ovat esimerkiksi käyttäjien erilaiset tarpeet verrattuna tyypillisiin tapahtumankäsittelyjärjestelmien käyttäjiin ja johtajien monipuoliset tietotarpeet. Nämä haasteet saattavat olla vielä suurempia kansanedustajien päätöksenteon tukijärjestelmien kehittämisessä, koska, kuten aikaisemmin on todettu, kansanedustajien päätösten kohteena on koko yhteiskunta ja sen toiminta, ei yksi yritys.

Vaikeuksia aiheuttaa myös se, että johtajat ja kansanedustajat tuntevat parhaiten oman työnsä tarpeet ja tietotekniikan asiantuntijat puolestaan hallitsevat tietotekniikan. Osapuolet puhuvat eri kieltä, toiset osaavat kehittää ja toiset tuntevat työn sisällön. Näennäisesti helpoilla ratkaisuna ongelmat siirretään usein ulkopuolisten konsulttien ratkaistaviksi, jotka joutuvat siten toimimaan varsinainen ongelmanratkaisun lisäksi myös tulkkina käyttäjien ja atk-ammattilaisten välillä. (Piispanen & Pallas 1991).

Tietohallinnon kehittelemät ratkaisut perustuvat luontaisesti tekniikkaan ja sen hyödyntämiseen. Nykyään tietotekniikka nähdään tärkeänä välineenä organisaation toiminnan ja osaamisen kehittämisessä. Tällöin tietotekniikan ammattilaisten usein liiaksi teknisten ratkaisujen kehittämiseen rajoittuneet kyvyt ja taidot saattavat vaikeuttaa kehittämistä. Isomäen väitöskirjan (2002) mukaan ATK-ammattilaisten valmiuksissa on yleisesti yhteistyötä käyttäjien kanssa rajoittavia puutteita. Tämä tietysti asettaa omat rajoituksensa tietohallinnon mahdollisuuksille toimia organisaation ydintoiminnan ja henkilöstön osaamisen kehittäjänä. Kehittämiseen usein kaivattuja ydintoiminnan ja tietotekniikan hallitsevia hybridiosaajia on vaikea löytää.

¹⁵ Olisi ehkä parempi puhua toimistotyön tai hallintotyön tietotekniikkatuesta tai toimistojärjestelmästä kuin toimistoautomaatiosta. Toimistoautomaatiokäsitteeseen sisältyy se ajatus, että suurin osa toimiston työstä voidaan automatisoida tehdastyön tapaan. Markkinoiden käsitys toimistotyön luonteesta oli väärä ja se johti moniin kauppallisiin epäonnistumisiin. Toimistotyön prosessien ja tehtävien monimuotoisuuden, vaihtelevuuden ja inhimillistä tulkintaa vaativien osien vuoksi olisi siis parempi puhua tietotekniikkatuesta (Piispanen, E. & K. Pallas 1991).

Toisaalta johtajien ja yleensä tietotyöläisten täytyy olla valmiita käyttämään uusia tietotekniikkaan perustuvia sovelluksia, jotta he selviytyisivät tehtävistään. Sellaiset ongelmat kuin tietotulva, päätöksenteon ja asianhallinnan vaikeus, jotka liittyvät tiiviisti myös kansanedustajien työhön, eivät monimutkaistuvassa maailmassa ratkea ilman nykyaikaisen tietotekniikan hyväksikäyttöä. Päätöksenteon tukijärjestelmiä voidaan tarvita esimerkiksi seuraavista syistä (Turban ym. 2007, 12-13):

- on suuri tietojen käsittelytarve (nopeasti, suuri määrä tietoja)
- on ylitettävä ihmisen rajoittuneet kyvyt
- halutaan kustannussäästöjä (halvempaa kuin asiantuntijoiden käyttäminen)
- teknisen tuen vuoksi (tietokoneet voivat hakea, varastoida ja välittää monimuotoista tietoa nopeasti ja taloudellisesti)
- halutaan parempia päätöksiä (tietokoneet voivat parantaa päätösten laatua, koska on mahdollista arvioida useita vaihtoehtoja, riskianalyysseja voidaan tehdä nopeasti jne.)
- nähdään ne kilpailutekijänä

Päätöksentekijän on tehtävä kustannus-hyöty -analyysi, kun päätöksiä tehdään todellisessa maailmassa tietojärjestelmällä. On valittava *normatiivisten mallien* (optimointimenetelmät, "paras kaikista ratkaisu") ja *deskriptiivisten mallien* ("riittävän hyvä ratkaisu") välillä (Davis & Olson 1985, 191-192; Turban ym. 2007, 58-64). Useimmat päätöksiä tekevät ihmiset tyytyvät "riittävän hyvä" tyyppiin ratkaisuihin. Tämä kuvaa ihmisen päätöksentekoa paremmin kuin optimaalisen ratkaisun hakeminen (Simon 1982, 118-145). On selkeä ero siinä, haetaanko parasta ratkaisua vai vain yhtä ratkaisua. Tässä on kyse *rajoitetusta rationaalisuudesta*, minkä mukaan rajoittuneen rationaalisen ajattelukyvyyn omaavat ihmiset rakentavat yksinkertaistetun mallin päätöksenteon kohteesta ja analysoivat mallin avulla päätösvaihtoehtoja. Ihmisten toiminta ja päätöksenteko voi olla rationaalista malliin suhteutettuna, mutta mallin kannalta rationaalinen päätös voi olla ei-rationaalinen todellisen maailman tilanteessa. Rajoitettua rationaalisuutta selittävät esimerkiksi päätöksentekijän rajalliset tiedot, päätöksenteon ennakoimattomat seuraukset ja esillä olevien päätösvaihtoehtojen rajallisuus (Salminen 2008, 63).

Kansanedustajien päätöksentekotilanteet ovat usein sellaisia, joissa käytännön syistä on usein mahdotonta löytää parasta ratkaisua, koska tehtävä säädosmuutos saattaa olla niin laaja, moniulotteinen ja/tai vaikutuksiltaan epäselvä, että yhteiskunnan kannalta parasta vaihtoehtoa ei ole yksikäsitteisesti löydettävissä. Lisäksi säädosmuutosten käsittelyyn käytettävissä oleva aika on usein varsin lyhyt ja tällöin on ensisijaisesti tyydyttävä löytämään riittävän hyvä vaihtoehto. Simonin (1982, 107) mukaan päätösongelmat yksityisessä organisaatiossa ovat paljon helpompia kuin julkisessa. Yksityiselle organisaatiolle riittää tarkastella vain siihen itseensä vaikuttavia päätöksen seurauksia. Sen sijaan julkisen organisaation täytyy harkita päätöstä suhteessa yhteiskunnallisten arvojen laajaan järjestelmään. Tätä yksityisen ja julkisen organisaation johtamisen eroa ei kuitenkaan voi kuvata mustavalkoisena, sillä yhä useampiin yksityisiin yrityksiin ja niissä tehtäviin päätöksiin vaikuttaa ”yhteiskunnan etu” jopa enemmän kuin lainsäädäntö edellyttäisi.

Johdon tietojärjestelmien kehittämisessä tukeudutaan yhä enemmän Internetin ja web-teknikoiden varaan. Kehityssuuntia ovat tällöin mahdollisuus hyödyntää yksityiskohtaisia, koko organisaatiota koskevia tietoja, päätöksentekoa voidaan helposti delegoida alemmille organisaatiotasolle informaation ollessa laajasti käytettävissä, käytetään intranetteja ja portaaleja, informaatio profiloidaan ja personoidaan, kumppaneiden kanssa käytetään yhteisiä järjestelmiä, ektranetteja, ja ryhmätyötä tuetaan tietoteknisillä ratkaisuilla. (Laudon & Laudon 2006, 465).

Seuraavassa on kuvattu muutamia päätöksenteon tukemista varten kehitettyjä tekniikoita:

Päätöksenteon tukijärjestelmä (DSS) on tietokonepohjainen järjestelmä, joka auttaa päätöksentekijöitä kohtaamaan huonosti määriteltyjä ongelmia suoralla vuorovaikutuksella informaatioon ja analysointimalleihin.

Päätöksenteon tukijärjestelmälle löytyy monia erilaisia määritelmiä. Laajassa mielessä päätöksenteon tukijärjestelmää voidaan pitää eräänlaisena sateenvarjomääritelmänä, joka sisältää kaikki organisaation päätöksentekoon käyttämät tietojärjestelmät.

Käytännönläheinen päätöksenteon tukijärjestelmän määritelmä on seuraava (Turban ym. 2007, 88):

"A DSS is an interactive, flexible, and adaptable computer-based information system, specially developed for supporting the solution of a nonstructured management problem for improved decision-making. It uses data, provides easy user interface, and can incorporate the decision maker's own insights. In addition, a DSS may utilize models, is built by an interactive process (often by end-users), supports all phases of decision making, and may include a knowledge component."

Käsitteet eivät kuitenkaan täysin selviä. Esimerkiksi Laudon & Laudon (2006, 462) sanovat, että päätöksenteon tukijärjestelmät on tarkoitettu lähinnä keskijohdolle *puolistrukturoituja* päätöksentekotilanteita varten.

Päätöksenteon tukijärjestelmillä on yleensä seuraavia ominaisuuksia (Turban ym. 2007, 91):

- DSS tukee päätöksentekijöitä erityisesti puolistrukturoiduissa tai strukturoimattomissa päätöksentekotilanteissa yhdistämällä ihmisen arviointikyvyn ja tietokoneen informaation käsittelykyvyn.
- Järjestelmät antavat tukea eri johtamisen tasoille. Ne tukevat sekä yksilöä että ryhmää.
- Järjestelmä tukee yksittäistä päätöstilannetta tai peräkkäisiä päätöksiä.
- DSS tukee kaikkia päätöksenteon vaiheita, erilaisia päätöksentekoprosesseja ja -tyylejä.
- Järjestelmät ovat joustavia, joten käyttäjät voivat muokata ne itselleen sopiviksi erilaisten peruselementtien avulla.
- Käytön helppous ja havainnollisuus on tavoitteena. Järjestelmällä ei pyritä niinkään lisäämään itse päätöksenteon tehokkuutta vaan päätösten vaikuttavuutta. Järjestelmä tukee käyttäjää, ei korvaa häntä.
- Järjestelmässä käytetään erilaisia malleja päätöksentekotilanteiden analysointia varten.
- Järjestelmästä on pääsy erilaisiin tietolähteisiin.

EIS-järjestelmällä tarkoitetaan johdon tietokonepohjaista järjestelmää, jonka avulla päätöksentekijät saavat helposti menestymisensä kannalta olennaista sisäistä ja ulkoista informaatiota. Useimmilla EIS-järjestelmillä on seuraavia ominaisuuksia (Sprague & Watson 1996, 276):

- Ne on räätälöity yksittäisiä käyttäjiä varten.
- Niiden avulla voidaan poimia, suodattaa, tiivistää ja seurata olennaista informaatiota.
- Ne mahdollistavat suoran pääsyn informaatioon ja porautumisen yleisen tason raporteista yksityiskohtiin.

- Ne yhdistävät monia sisäisiä ja ulkoisia tietolähteitä.
- Ne ovat helpokäyttöisiä ja koulutusta niiden käyttöä varten ei tarvita (ainakaan paljon).
- Informaatio esitetään niissä havainnollisessa muodossa, esimerkiksi graafisesti.
- Johtajat käyttävät niitä itse.

ESS-järjestelmä tarkoittaa usein laajempaa järjestelmää kui EIS. Informaation lisäksi ESS-järjestelmä sisältää muitakin johtajan työtä tukevia ominaisuuksia (Sprague & Watson 1996):

- Ne tukevat viestintää (esimerkiksi sähköposti, videoneuvottelut sekä tekstin käsittely ja muut vastaavat perustyökalut).
- Ne mahdollistavat informaation analysoinnin esimerkiksi jollain päätöksenteon tukijärjestelmällä.
- Ne auttavat työn organisoinnissa (esimerkiksi kalenterin ja tehtävien hallintavälineiden avulla).

Laudon & Laudonin (2006, 47) mukaan ESS-järjestelmät eivät ole ensisijaisesti suunniteltu ratkaisemaan määriteltyjä ongelmia, vaan ne on tarkoitettu hyvin monimuotoisten ongelmien ratkaisuun. Analyyttisiä malleja käytetään vähemmän kuin DSS-järjestelmissä. ESS-järjestelmän etuna on joustavuus, mikä antaa johtajille mahdollisuuden muotoilla ongelmat haluamallaan tavalla ja käyttää järjestelmää omien ajatteluprosessiensa laajenuksena (emt. 480).

Ryhmätyötä tukevat järjestelmät (GDSS) ovat tulleet keskeisiksi päätöksenteon tukijärjestelmien tutkimuskohteeksi. Ryhmätyötä tukevien järjestelmien avulla pyritään lisäämään ryhmätyön tehokkuutta vähentämällä kommunikoinnin esteitä osallistujien välillä, tarjoamalla käytettäväksi työvälineitä ajan ja asioiden hallintaa varten ja tukemalla keskustelua ja vuorovaikutusta (Laudon & Laudon 2006, 476-479; Turban ym. 2007, 452-458). Ryhmätyöjärjestelmien avulla voidaan nopeuttaa päätöksentekoprosessia tai parantaa päätösten laatua. Lisäksi järjestelmien avulla ryhmätyössä saadaan aikaan enemmän ja laadukkaampia ideoita kuin ilman sitä, informaation kulun esteet paljastuvat systemaattisen työskentelyn avulla sekä tiedonkulku ja yhteistoiminta osallistujien kesken paranevat. Torkkeli (2002) on tutkinut ryhmätyöjärjestelmän käyttöä teknologian valintaan liittyvässä päätöksentekotilanteessa. Hänen mukaansa järjestelmä osoittautui tehokkaaksi tavaksi edistää tiedonkulkua ja yhteistyötä verrattuna aikaisempiin manuaalisiin menetelmiin. Ryhmätyöjärjestelmän toimivuus todettiin useilla eri toimialoilla tehdyillä kokeiluilla. Kokeilujen tuloksena järjestelmän havaittiin parantavan yhteistyötä osallistujien välillä, nopeuttavan valintaprosessia, tarjoavan hyvän kustannus/hyötysuhteen ja lisäksi voitiin nähdä tilanteet, milloin ryhmätyöjärjestelmää kannattaa käyttää teknologian valintaprosessissa ja milloin ei. Osallistujat pitivät erityisen hyödyllisenä kokousten kannalta systemaattista ja strukturoitua työskentelyprosessia.

Internet on mahdollistanut monia uudentlaisia hallinnollisia palveluja, esimerkiksi virtuaalinen osallistuminen on tullut mahdolliseksi. Uusia virtuaalityökaluja ovat esimerkiksi ryhmätyöskentelyohjelmat ja online-periaatteella toimivat yhteisöjen kehittämistyökalut, pelit ja simulaatiot samoin kuin äänestykset ja kyselyt (Mannermaa 2006, 14-21). Virtuaaliosallistuminen yhteiskunnallisiin toimintoihin on voimakkaasti lisääntymässä teknologisesti kehittyneissä maissa. Mannermaan mukaan virtuaalinen vaikuttaminen voi olla "yllättävän pian" ylivoimaisesti yleisin tapa muotoilla yhteiskunnallisten kysymysten agenda *kaikkien ikäluokkien* keskuudessa.

Internetin Web 2.0 -ilmiö pohjautuu ennen niin staattisen ja kankean verkon muuttamisessa dynaamiseksi ja joustavaksi. Blogit, keskustelupalstat ja yhteisöt tarjoavat ennen näkemättömän mahdollisuuden verkostoitua. Web 2.0:n syvällisempi ilmentymä on siirtyminen www-pohjaisiin sovelluksiin. (Tirronen 2008, 19-22.)

Toimistoautomaatiojärjestelmällä tarkoitetaan tietotyön tekemiseen tarkoitettuja työvälineitä, jotka muodostavat integroidun järjestelmän. Järjestelmällä tuetaan sekä yhden henkilön että työryhmien työtä. Työvälineitä ovat ainakin asiakirjatuotannon, viestinnän, arkistoinnin, tietojen hallinnan ja esityksen sekä työn suunnittelun, suorittamisen ja seurannan välineet. Nykyään toimistoautomaatiojärjestelmät ovat tekniikan kehittymisen myötä laajentuneet eräänlaiseksi monia asioita yhdistäväksi tekijäksi:

Toimistojärjestelmään yhdistyy useita viestintäkanavia, siitä on pääsy moniin tiedon lähteisiin ja siinä on yhteinen työskentelytila. Se synkronoi erilaiset laitteet toisiinsa, integroi työkaluohjelmistot toisiinsa ja hyödyntää agenttipohjaisia sovelluksia.

Millaisiin tehtäviin toimistojärjestelmät soveltuvat ja mihin tehtäviin on käytettävä varsinaisia tietojärjestelmiä? Toimistojärjestelmä käsittää joukon työasemasovelluksia (esimerkiksi Open Office tai MS Office), joita johtajat käyttävät päivittäisissä rutiinimaisissa työtehtävissään. Toimistojärjestelmä sopii lähinnä hyvin jäseneltyihin, rutiinimaisiin tehtäviin. Varsinaiset johdon tietojärjestelmät soveltuvat myös huonosti määriteltyihin, ei-rutiinimaisiin tehtäviin. (Laudon & Laudon 2006, 431.)

Toimistojärjestelmät soveltuvat siis lähinnä rutiininomaisiin johtamisen tehtäviin. Niiden avulla on mahdollista saada apua viestintään ja informaation hallintaan ja sitä kautta voidaan tehdä parempia päätöksiä tai voidaan nopeuttaa ongelmien ratkaisua. Varsinaiset johdon järjestelmät soveltuvat myös muiden kuin toistuvien rutiinitehtävien avuksi esimerkiksi tarjoamalla käyttöön enemmän informaatiota ja myös kokemuseräistä informaatiota. Lisäksi eräillä alueilla on käytettävissä ongelmanratkaisuun erityisiä asiantuntijajärjestelmiä. Johtamisessa voidaan kuitenkin yleensä hyödyntää asiantuntijajärjestelmiä rajoitetusti, koska johtamiseen liittyvät tehtävät ovat usein ei-toistuvia ja siten ennalta ohjelmoimattomia (Laudon & Laudon 2006, 439).

Ajan ja oman työn hallintajärjestelmät ovat kehittyneet paperipohjaisista järjestelmistä, kalentereista ja muistikirjoista toimistojärjestelmien vakio-osiksi. Alkuvaiheen työasemasovellukset tai verkossa työasemien avulla käytettävät järjestelmät eivät kuitenkaan saavuttaneet suurta suosiota, koska käytännössä käyttäjän tarvitsi kirjata tiedot kahteen järjestelmään, sähköiseen kalenteriin ja perinteiseen taskukalenteriin. Ongelma poistui osittain, kun markkinoille tuli PDA-laitteita. Niissä olevat kalenteri- ja muut tiedot voitiin synkronoida työasemassa olevien tietojen kanssa. Ongelmana oli kuitenkin se, että johtajat eivät halua kuljettaa mukanaan kahta mobiililaitetta, puhelinta ja PDA-laitetta.¹⁶ Ratkaisua tähän ongelmaan on haettu kahdesta suunnasta: Joko PDA laitteisiin on lisätty puhelimen ominaisuuksia tai sitten puhelimeen on lisätty PDA laitteen ominaisuuksia. Yksi onnistuneimmista yrityksistä on Nokian kommunikaattori 9500 (tai älypuhelin 9300), joissa on käyttökelpoisella tavalla yhdistetty puhelin ja PDA, automaattinen kalenteri- ja sähköpostitietojen synkronointi toimistojärjestelmiin joko mikrotietokoneen tai tiedonsiirtoverkkojen avulla, pääsy

¹⁶ Haluttomuus pitää mukanaan kahta mobiililaitetta tuli hyvin selkeästi esille, kun kansanedustajia haastateltiin mobiilipilottiin liittyvissä aloituskokouksissa. Tällöin edustajille oli juuri jaettu langattomat puhelimet (DECT) ja sen lisäksi heillä oli luonnollisesti käytössään gsm-puhelimet. Kansanedustajien arvio oli se, ettei tässä ole "mitään järkeä, yhden kapulan pitäisi riittää". Valtaosalla kansanedustajista on nyt käytössään Nokian kommunikaattori, joka on yhdistetty automaattisesti synkronoituihin kalenteri- ja sähköpostipalveluihin. Langattomien puhelimen käytöstä on luovuttu.

Internetiin ja mahdollisuus käsitellä toimisto-ohjelmistoilla tehtyjä asiakirjoja, esityksiä ja taulukoita. (Tétard 2002.)

Oman työn hallintaa varten toimistojärjestelmissä, PDA-laitteissa, kommunikaattoreissa ja älypuhelimissa on erilaisia tehtävien hallintaan liittyviä ratkaisuja, yksinkertaisimmillaan erilaisia tehtävälistoja, mutta monipuolisimmillaan todella tehokkaita välineitä systemaattista työn organisointia varten. Lisäksi eräät järjestelmät ovat kontekstitietoisia ja pyrkivät kontekstin perusteella auttamaan käyttäjää.

Web-pohjaiset tietojärjestelmät laajentavat webin käyttöä alkuvaiheen informaation jakelutyyppisestä toiminnasta enemmän työprosesseja tukevaksi palveluksi. Olennaista on se, että käyttöliittymänä on www-selain – olipa kyseessä vaikkapa päätöksenteon tukijärjestelmä, data warehouse -järjestelmä, sähköposti tai www-liittymällä varustettu muu tietojärjestelmä. Webin tekniikat kehittyvät semanttisen webin suuntaan. Semanttisen webin tavoitteena on saada tietokone ymmärtämään webin sisältöjä ontologisen tietämyksen avulla, jolloin kone voi auttaa ihmistä tietämyksen hallinnassa. Ontologiat ovat eri sovellusalojen formaaleja käsittehierarkioita, joissa määritellään alalla käytettävät termit ja käsitteet ja näiden välisiä suhteita. Suomalaiset semanttisen webin ontologiat -hankkeessa (FinnONTO) ollaan rakentamassa suomenkieleen perustuvaa semanttista webiä (Hyvönen 2006). Eduskunta on mukana hankkeessa ja tavoitteena on tehdä ja ottaa käyttöön yhteistyössä Tampereen yliopiston kanssa ontologioihin perustuvia välineitä eduskunnan tarvitseman tiedon hallintaan.

Agenttisovelluksia, agentteja voidaan hyödyntää monin tavoin johtajan työssä. Shuhua Liu tarkastelee väitöskirjassaan agenttien käyttöön perustuvia sovelluksia, jotka hän luokittelee seuraavasti: Teollisuussovellukset, teknisen suunnittelun sovellukset, tiedon hallintaan liittyvät tietoagentit, käyttäjää tukevat sovellukset ja liike-elämän sovellukset. Käyttäjää tukevia agenttisovelluksia ovat esimerkiksi sähköpostin lajittelu ja suodatus, kalenterin hallinta, käyttöliittymäagentit ja uutisaineiston suodatus (2000). Agenttien avulla uuden tiedon seuranta ja tiedonhaku voivat yhdistyä käyttäjille tulokselliseksi tiedonvälitykseksi, jossa tiedon haku, seuranta sekä tulosten valikointi, jalostus, tallennus, raportointi ja jakelu muodostavat saumattoman kokonaisuuden (Karhula 2001). Agenttien avulla voidaan toteuttaa tiedon hallintaan ja muihinkin palveluihin liittyviä personointeja ja profiloointeja.

Agenttien käyttöön samoin kuin tiedon suodattamiseen ja automaattisiin hakupalveluihin liittyy niiden ilmeisistä eduista huolimatta myös vaaratekijöitä (Dijk 1999, 185):

- Käyttäjät voivat luottaa käytössä olevien ratkaisujen älykkyyteen liikaa, jolloin heidän oma arviointikykynsä heikkenee. "Systems do get smarter, but their users might become stupider." Järjestelmät eivät kykene sopeutumaan riittävän nopeasti käyttäjien muuttuneisiin tarpeisiin.
- Lukitsemalla itsensä "henkilökohtaiseen informaatiovankilaan" käyttäjät saattavat sulkea itsensä ulos uusista merkittävistä asioista ja kontakteista. Toiminta kaiken kaikkiaan voi muuttua vanhoilliseksi.
- Käyttäjät voivat paljastaa toiminnastaan enemmän kuin haluavat. Agentit hakevat tietoa, mutta samalla ne kertovat palvelun tarjoajille, hallinnon organisaatioille ja yrityksille, kuka agenttia käyttää.

Tämän kaltaisia uusia palveluja on siis käytettävä kriittisesti ja valikoiden. Käyttäjällä täytyy olla ohjat käsissään joka vaiheessa.

Mobiilisovellukset tarjoavat mahdollisuuden käyttää tietotekniikan palveluja ja sovelluksia kaikkialla. Useimmiten käytetään viestintään ja ajan hallintaan liittyviä sovelluksia, esimer-

kiksi sähköpostia ja sähköisiä kalentereita. Lisäksi web-selailun avulla voidaan käyttää myös joitakin tietojärjestelmiä. Sinänsä vaatimusta saada mobiililaitteilla käyttöön samat palvelut kuin verkkoon kytkettyjen työasemien avulla on pidettävä nykyaikana ymmärrettävänä, vaikkakin palvelujen järjestämiseen liittyy vielä monia ratkaistavia kysymyksiä.

Edellä kuvattujen järjestelmien välisillä eroilla ei ole käytännössä kovinkaan suurta merkitystä. Yleensä johtajien työtä tukevat tietojärjestelmät sisältävät ominaisuuksia useista erityyppisistä järjestelmistä. Monet aikaisemmin omalla erikoistuneella järjestelmällä toteutetut palvelut ja ratkaisut ovat tänä päivänä perusohjelmistojen, esimerkiksi toimistojärjestelmien, vakio-osina. Järjestelmien käyttöä pyritään helpottamaan integroimalla eri järjestelmiä yhteen esimerkiksi yhteisellä käyttöliittymällä. Eduskunnassa webin tulon myötä silloisten tietojärjestelmien kevyt integrointi voitiin suorittaa sen avulla. Tällöin käyttäjät voivat hakea eduskuntatietoa eri järjestelmistä yhdellä ja samalla käyttöliittymällä, web-selaimella. Nyt integrointia pyritään laajentamaan sähköinen työpöytä – konseptin avulla (Eduskunta 2006c). Siinä tietojen hallintaan yhdistyvät työprosessien hallinta sekä profiloitunut ja personoidut palvelut.

Johdon tietojärjestelmien kehittäminen ja käyttöönotto ovat usein epäonnistuneet. Syitä epäonnistumiseen voi olla useita (Sprague & Watson 1996, 277):

- Syy voi olla johtajissa itsessään: He voivat olla tottumattomia tietotekniikkaan, vierastavat sitä tai jopa ajattelevat, ettei "todellisten" johtajien kuulu käyttää itse tietotekniikkaa.
- Johtajien työn luonne kiireisine aikatauluineen ei mahdollista pitkälistä koulutusta tietojärjestelmien käyttöön. Järjestelmien täytyy olla nykyistä helppokäyttöisempiä ja nopeampia. Johtajilla on aina mahdollisuus käyttää henkilökohtaisia sihteereitään ja avustajiaan, joten tarjolla olevan tietojärjestelmän tulisi tarjota niitä parempaa palvelua.
- Monet järjestelmät tarjoavat vain vähän hyödyllistä tietoa johtajan työtehtäviä varten. Järjestelmien kehittäjät hallitsivat tekniikan hyvin mutta varsinaisen liiketoiminnan vaatimukset huonosti.

Olennaisen tiedon saaminen johdon tukijärjestelmiin on ehkä suurin syy järjestelmien yllättävän vähäiseen käyttöön. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksen mukaan johdon tietojärjestelmät olivat teknisesti käyttökelpoisia, mutta niitä käytettiin suhteellisen vähän. Keskeisin ongelma oli se, "että virastojen johdon kannalta merkityksellisimpinäkään pidettyjen tietojen saatavuutta ei ole pystytty ratkaisemaan." Kaikkein huonoimmin oli tarjolla tulostusmittareiden ja tunnuslukujen kehitykseen, talousennusteisiin ja kustannuksiin liittyviä tietoja (VTV 1998, 96). Nämä ovat keskeisiä valtionhallinnon toimintatietoja myös eduskunnan ja kansanedustajan suorittaman hallinnon valvontatehtävän kannalta.

Koivulan (2008, 225) mukaan suurin riski ja virhe johdon tietotuen kehittämisessä on se, että yritetään saada jokainen johtaja ajattelemaan samalla tavalla, käyttämään päätöksenteossa samaa prosessia ja tietopohjaa, vaikka kognitiiviset prosessit ovat yksilökohtaisesti erilaisia. Tietotyön tukiprosessien tulee tukea yksilökohtaisia päätöksenteko- ja toimintamalleja.

Dertouzosin (2001) mukaan tietotekniikan hyödyntämisessä joudumme vielä liikaa taipumaan ja toimimaan tietokoneiden ehdoilla. Tekniikan ehdoilla tapahtuvasta kehityksestä on siirryttävä käyttäjien tarpeista lähtevään tietotekniikan hyödyntämiseen. Keinoina tässä on esimerkiksi metatietojen laajempi hyödyntäminen, semanttisen webin tekniikat, uudet viestintätekniikat, yhteistyön mahdollistavat ratkaisut ja käyttäjään sopeutuva tietotekniikka. Dertouzosin mukaan tarvittavat ratkaisut ovat jo suurelta osin olemassa, tarvitaan vain aktiivista käyttöönottoa.

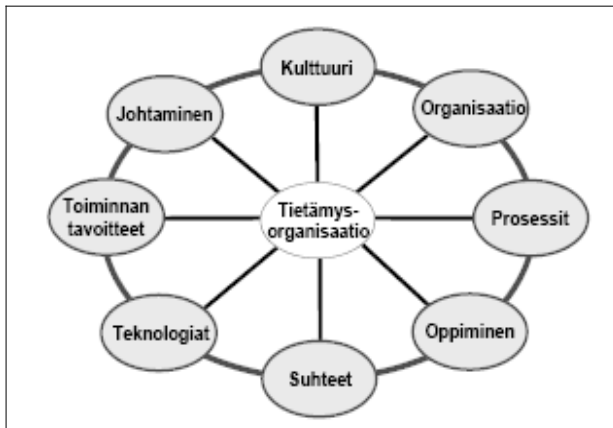
2.6 Tiedon ja tietämyksen hallinta

Tietämyksen hallinta on organisaatiossa olevan ja sinne hankittavan tiedon, tietämyksen ja osaamisen systemaattista kehittämistä ja hallintaa. (Eduskunta 2001).

Tietämyksen hallinta (knowledge management, KM) on yksi viime vuosina vahvasti esille tullut organisaation toiminnan kehittämiseen liittyvä alue. Onko kyseessä hype-tyyppinen lyhyen ajan kestävä muotisuuntaus, jokin nopeasti unohtuva uusi ismi vai onko kyseessä pysyvämpi ilmiö? Jotkut ovat sitä mieltä, että kyseessä on muoti-ilmiö, jossa on sekoitettu informaation ja tiedon käsitteet, heidän mukaansa tulisi puhua pelkästään informaation hallinnasta (esim. Wilson 2002). Toiset tutkijat ovat selvittäneet muun muassa tietämyksen hallinnasta tehtyjen julkaisujen määrän avulla, että kyseessä olisi pysyvämpi itsenäinen suuntaus (esim. Ponzi & Koenig 2002). Tietämyksen hallinta on tuonut mukanaan hiljaiseen ja näkymättömään tacit-tietoon liittyvän ulottuvuuden, mikä kohdistaa huomion enemmän ihmisiin ja ihmisten toimintaan kuin puhdas informaation hallintaan liittyvä tutkimus tekee. Siksi asia on herättänyt organisaatioissa tavattomasti mielenkiintoa. "Knowledge management as a concept with people taking the centre stage has prompted us to re-think information management and shift focus from trying to develop intelligent systems to that of developing tools for intelligent people." (Al-Hawamdeh 2002). Tietämyksen hallinta -termin rinnalla käytetään myös muita termejä, esimerkiksi tiedon johtamista (Stähle & Grönroos 1999, 72).

Kivinen on väitöskirjassaan (2008) tarkastellut knowledge management -käsitettä käsitteanalyysin avulla ja kuvannut tiedon ja osaamisen johtamista terveydenhuollon organisaatioissa. Kivisen mukaan knowledge management -käsitteen ominaisuuksia ovat systeemisyy, yhdistävyys, hallinta, oppiminen ja edistävyys (s. 56–58). Käsitteen sisältö ja ala ovat laajentuneet ja suhteet lähikäsitteisiin (aineettoman pääoman johtaminen, organisatorinen oppiminen ja tiedon hallinta) ovat hämärtyneet. Teknologinen kehitys on tiedon ja osaamisen johtamista edeltävä tekijä, väline ja keino tiedon ja osaamisen johtamisessa (s. 61–66).

Tietämyksen hallinnan alue on tavattoman laaja, kyse ei ole pelkästään tekniikasta, vaan tietämyksen hallinnan piiriin voidaan sisällyttää monet organisaation toiminnan ulottuvuudet:



Kuvio 4. Tietämyksen hallinnan ulottuvuudet (Eduskunta 2001)

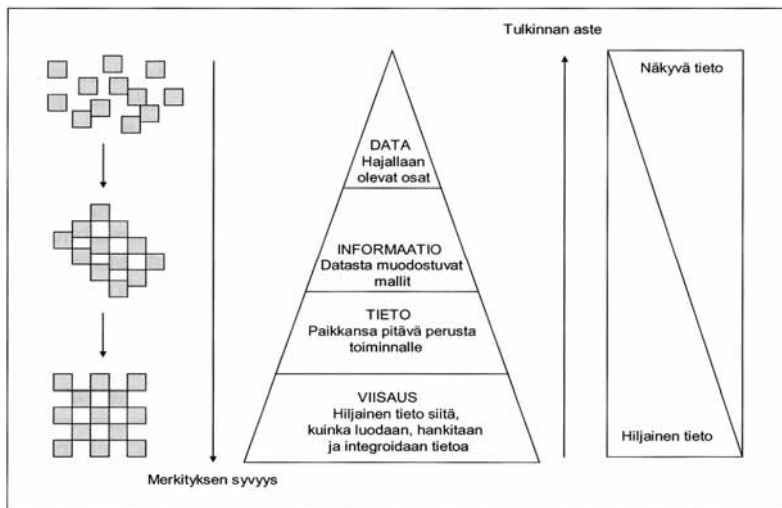
Tietämyksen ja tiedon johtamisen yhteydessä on tuotava esille käsitteet *oppiva organisaatio* ja *älykäs organisaatio*. Oppivalle organisaatiolle on monia määritelmiä, esimerkiksi Sengen määritelmä (1990; Sydänmaanlakan 2000 mukaan, 53) "*Oppiva organisaatio on organisaatio, jossa ihmisillä on mahdollisuus jatkuvasti kehittyä ja saavuttaa haluamiaan tuloksia, jossa viriävät uudet ajattelumallit, jossa ihmisillä on yhteiset tavoitteet ja jossa ihmiset oppivat yhdessä*" ja Sydänmaanlakan (2000, 51) oma määritelmä "*Oppivalla organisaatiolla on kyky jatkuvasti sopeutua, muuttua ja uudistua ympäristön vaatimusten mukaisesti ja se oppii kokemuksistaan sekä pystyy nopeasti muuttamaan toimintatapojaan*". Koska kaikki organisaatiot oppivat, Sydänmaanlakka käyttää termiä älykäs organisaatio. Älykäs organisaatio osaa nähdä muutostarpeensa varhaisessa vaiheessa, oppii nopeammin kuin kilpailijansa ja pystyy viemään uudet asiat käyttöön kilpailijoitaan nopeammin.

Älykkään organisaation toimintaa voidaan kuvata seuraavasti (Sydänmaanlakka 2003, 73):

- Sillä on selkeä visio ja strategia.
- Sen organisaatorakenne tukee uudistumista.
- Sen kulttuuri ja arvot rohkaisevat jatkuvaan oppimiseen.
- Toimintaa kehitetään jatkuvasti (kokonaislaatu).
- Henkilöstöä pidetään tärkeimpänä ja arvokkaimpana resurssina.
- Työprosessit ovat selkeitä ja niitä kehitetään jatkuvasti.
- Suorituskykyä johdetaan tehokkaasti.
- Osaamista johdetaan systemaattisesti.
- Tieto on kaikkien käytettävissä.
- Tiimit työskentelevät tehokkaasti.
- Uusia teknologioita käytetään.
- Johtamista pidetään hyvin tärkeänä.
- Sen muuttumiskyky on suuri.

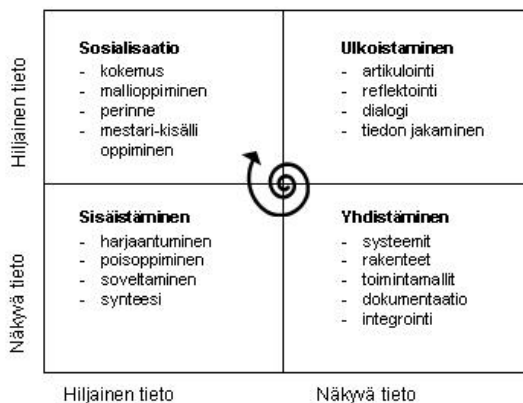
Tiedon johtamisessa organisaatiokulttuurilla on olennainen merkitys (Sydänmaanlakka 2000). Arvot, palautekulttuuri, kommunikointitavat ja johtamistyyli vaikuttavat olennaisesti tiedon johtamiseen. Sydänmaanlakan arvion mukaan tiedon johtamisesta 80 % on muutosjohtamista ja ihmisten johtamista, loput 20 % on tietotekniikkaa. Organisaatiokulttuuriin liittyvät asiat ovat siis todella olennaisia, tietotekniikkapainotteiset tiedon johtamisprojektit ovat usein epäonnistuneet. Tiedon johtamisen alue on niin tärkeä, että jokaisen työntekijän, tietotyöläisen, olisi oltava tulevaisuudessa myös "tiedon johtaja".

Seuraavassa kuvassa on esitetty eräs tiedon luokittelu -datasta viisaudeksi (ks. myös Suurla, Markkula & Mustajärvi 2002, 35-40):



Kuvio 5. Datan jalostuminen viisaudeksi (Peltoniemi 2007, 74)

Tietämyksen hallinnasta puhuttaessa on esitettävä myös käsitteet eksplisiittinen ja tacit-tieto, jotka ovat pohjana Nonakan ja Takeuchin (1995) tiedon luomiseen ja hallintaan liittyvässä teoriassa. Kyseisen teorian mukaan tieto muuttaa olemustaan käsitteellisen ja hiljaisen tiedon välillä. Hiljainen tieto eli tacit-tieto on kokemuseräistä, piilevää, näkymätöntä tietoa. Suuri osa ihmisen osaamista perustuu hiljaiseen tietoon, joka on hyvin persoonallista ja vaikeasti muotoiltavissa, koska sitä on vaikea ilmaista formaalisti (Suurla 2001).



Kuvio 6. Tiedon muunnosprosessi (Mukaillen Nonaka & Takeuchi 1995)

Mallin mukaan mukaan tieto muuttuu hiljaisesta näkyvään ja taas hiljaiseen neljän vaiheen (sosialisaatio, ulkoistaminen, yhdistäminen ja sisäistäminen) kautta. Sosialisaatiolla tarkoitetaan kokemusoppimista, jossa osaajien toimintamallit siirtyvät oppijoiden käyttöön esimerkiksi mallioppimisen avulla. Ulkoistamisessa hiljainen tieto muuttuu käsitteelliseksi näkyväksi tiedoksi yhdessä tiimeissä tai vastaavissa puhumalla, kokemusten vaihdon avulla ja uusia toimintamalleja luomalla. Yhdistämisvaiheessa edellisen vaiheen tulokset siirtyvät dokumenteiksi, järjestelmiksi ja muiksi toimintaa näkyvästi ohjaaviksi tekijöiksi. Sisäistämisen vaiheessa ihmiset ottavat uudet mallit käyttöön työssään. Oppiminen etenee spiraalimaisesti näiden neljän vaiheen kautta, muttei kuitenkaan niin suoraviivaisesti kuin malli esittää. Organisaation oppimisen lähtökohta on kuitenkin hiljainen tieto. (Nonaka & Takeuchi 1995.)

Tiedon ja tiedon hallinnan merkitys korostuu vielä entisestäänkin sen vuoksi, että organisaatiot ovat alkaneet arvioida varsinaisen pääomansa lisäksi myös tietopääoman arvoa. Tietopääomalla tarkoitetaan organisaation aineettomia omaisuuksia sekä kykyä käyttää informaatiota ja osaamista uusien ideoiden ja innovaatioiden jatkuvaan tuottamiseen (Sveiby 1997; Ståhle & Grönroos 1999, 50). Osaaminen, motivaatio ja sitoutuminen ovat tärkeitä tekijöitä tietopääoman kartuttamisessa.

Tiedon luomiseen tarvitaan paikka, jossa ihmiset voivat toimia yhdessä. Nonaka ja Konno (1998) käyttävät tästä tilasta termiä "ba", joka ei tarkoita vain fyysistä paikkaa, vaan myös yhtä lailla aikaa ja tilaa. Ba:ssa ihmiset voivat kokea riittävää turvallisuutta ja silloin syntyy vuorovaikutuksellinen yhteys ihmisten välille ja myös ihmisten ja ympäristön välille. Ba:ssa ihmiset jakavat, luovat ja hyödyntävät tietoa. Ba voi syntyä myös virtuaalisesti esimerkiksi intranetin sähköisten työtilojen avulla. Työtilojen suunnittelulla voidaan vaikuttaa hyvän ba:n syntymiseen. Tunnelmaltaan muodollisia rakenteita korostava tila jähmettää helposti myös siinä toimivien ihmisten käyttäytymistä (Viitala 2005).

Kivijärvi on esittänyt mielenkiintoisen konseptin virtuaalisesta ba:sta, joka muodostuisi organisaation laajuudesta simulointimallista, monimutkaisiin päätöstilanteisiin sopivista arviointimenetelmistä ja tietokonepohjaisesta ryhmätyön tukijärjestelmästä. Keinotekoinen ba auttaa muuntamaan henkilökohtaisen tiedon osaksi organisaation tietopääomaa ja luomaan uutta tietoa. Virtuaalisen ba:n on jo todettu olevan tehokas todellisissa päätöstilanteissa. (2004; 2008.)

Tiedon luomisen nelikentässä voidaan erottaa neljä erityyppistä jaettua tilaa, ba:ta. Alulle panevassa ba:ssa osallistujat jakavat kasvokkain tunteita, emootioita, kokemuksia ja ajattelutapoja eli hiljaista tietoa. Tapahtuu sosialisaatiota. Dialogisessa ba:ssa osallistujat käsitteellistävät ajattelutapojaan ja taitojaan eli luovat hiljaisesta tiedosta eksplisiittistä tietoa. Tämä tapahtuu dialogin ja reflektion avulla. Systematisoivassa ba:ssa eksplisiittisen tiedon eri elementtejä yhdistellään toisiinsa esimerkiksi tietopankkien, tiedonhakujen ja tietotekniikan avulla. Tämä ba on siis enemmän virtuaalinen kuin fyysinen tila. Harjoittavassa ba:ssa eksplisiittinen tieto sisäistetään hiljaiseksi tiedoksi käytännön toiminnassa tapahtuvan harjoittelun avulla. Dialogisessa tilassa synteesi muodostuu ajattelun avulla, harjoittavassa ba:ssa se tapahtuu toiminnan avulla. (Nonaka, Toyama & Konno 2000.)

Eduskunnasta löytyy juhlavien, valtioelimen asemaa arvokkaasti korostavien tilojen lisäksi myös hyviä ba-tiloja, esimerkiksi eduskunnan sauna ja kahvila. Nonaka itse ylisti Suomessa saunoja erinomaisina ba-tiloina, koska siellä ihmiset kohtaavat toisensa ilman titteleitä ja arvomerkkejä. Eduskunnan "saunavaliokunnassa" tieto on voinut virrata vapaasti ja uusia innovaatioitakin on syntynyt (Pulliainen 2006, 80).

Työtilojen suhteen on tapahtumassa kiinnostava muutos, joka liittyy osaltaan tietotekniikan tarjoamiin mahdollisuuksiin. Aikaisemmin ajateltiin, että työtä tehdään työpaikalla, työntekijä omistaa työpisteensä, työtila on eräässä mielessä palkkio ja työpaikalla luodaan imagoa. Nykyään ajatellaan yhä enemmän, että työtä tehdään missä vain, työntekijä voi käyttää useita työpisteitä yksin tai ryhmässä, työtila on väline muiden välineiden joukossa ja hyvin suunniteltu työpaikka heijastaa yrityksen arvoja (Kauttu 2004). Käytännössä työpaikalla näkyvät samaan aikaan monet kerrokset. Erityisesti voi ajatella kansallisten valtiosymbolien, kuten esimerkiksi parlamenttirakennusten, työtilojen uudistamiseen liittyvän vaikeita arvoriitioita.

Nieminen (2004) on väitöskirjassaan tarkastellut ja pilotoinut tietotukiympäristöä. Työn tuloksena on kehitetty viitekehys, jonka avulla on tarkasteltu käyttäjakeskeisesti toimivan organisaation edellytyksiä soveltaa käyttäjakeskeistä kehittämistä ja siihen liittyvää tietotukea. Viitekehys sijoittaa tietotukiratkaisut laajempaan organisatoriseen ympäristöön.

Niemisen esittämä viitekehys muodostuu seuraavista elementeistä (s. 97):

- organisaation arvot ja asenteet
- toiminnan vaiheet, prosessi, jonka mukaan organisaatio toimii
- yleiset työmenetelmät
- organisaation ja toimialan yleiset käytännöt (esim. laatujärjestelmät)
- tietotuki

Viitekehysten esittämisen jälkeen Nieminen kehittää työssään ”knowledge storage” - tietotukiratkaisun. Tietotuen voidaan yleisesti käsittää olevan oikean informaation välittäminen oikealle henkilölle oikeaan aikaan. Tietotyön tukeen kuuluvat seuraavat kokonaisuuudet (s. 113):

- tuki informaation varastointiin ja hallintaan (tietokannat)
- tuki työprosesseille (työnkulut)
- tuki työn organisointiin (roolit työnkuluissa)

Tietotuki on työntekijän kannalta eräänlainen yksilöllinen, vuorovaikutteinen ja ajantasainen apumuisti. Tietotuki voidaan jakaa kolmeen osaan (Kasvi, Vartiainen & Pulkkis 2000):

- Tietotuki on ammattitaitoista, laadukasta ja turvallista työtehtävän suoritusta tukeva tietolähde, joka tukee työhön liittyvää tiedon keruuta, varastointia ja jakelua.
- Tietotuki on käytettävissä työtehtävän suorituksen yhteydessä aina tarvittaessa.
- Tiedon tarvitsija hakee tietoa oma-aloitteisesti, haluamanaan aikana ja haluamassaan järjestyksessä.

Tietotukijärjestelmän on tarjottava kuhunkin tietotyöntekijän tehtävään hyödyllistä informaatiota, järjestelmän tulee karsia ei-haluttu tai tarpeeton tieto pois ja kaiken lisäksi informaatiota tulisi tarjota työn eri vaiheissa kontekstin mukaisesti. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan pilotoimaa sähköistä työtilaa voidaan pitää yksinkertaisena tietotukijärjestelmänä (Mustajärvi 2002a). Se täyttää osan vaatimuksista, mutta ei kaikkia.

Niemisen saamat tulokset antoivat myös viitteitä merkittävistä haasteista ja vaikeuksista tämän tyyppisten ratkaisujen kokeilussa ja toimivuuden arvioinnissa todellisten käytännön projektien yhteydessä (aiemman tietoaineksen hyödyntäminen, sopivanluonteinen projekti, perustoiminnallisuusvaade vs. uusi lisäarvoa tuottava toiminnallisuus). Nämä vaikeudet on havaittu myös eduskunnassa, esimerkiksi tietämyksen hallintaan liittyvien pilottien yhteydessä.

Tiedon ja tietämyksen hallintaa voidaan toteuttaa organisaatiossa monella tapaa. Tiedon ja tietämyksen hallinnan toteutusstrategioista erittäin suosittu typologia on Hansenin, Nohrian ja Tierneyn (2000) esittämät kodifiointi- ja personointistrategiat. Niitä voisi kutsua myös järjestelmä- ja ihmiskeskeisiksi lähestymistavoiksi. Kodifioinnissa tavoitteena on muodostaa korkealaatuinen, luotettava ja nopea kodifioitua tietoa hyödyntävä tietojärjestelmä. Tieto erotetaan ihmisestä, kodifioidaan, varastoidaan järjestelmään ja hyödynnetään yhä uudelleen. Ihmiset koulutetaan ja motivoidaan järjestelmän käyttöön. Kodifioinnissa ihmisen henkilökohtainen tieto muuntuu organisaation tietopääomaksi. On kuitenkin huomattava, että vain osa organisaation tarvitsemasta tiedosta voidaan varastoida organisaation tietojärjestelmiin, tietokantoihin ja manuaaleihin. Pääosa tarvittavasta tiedosta on organisaation henkilöillä. Personointi perustuu ihmisten väliseen yhteistoimintaan, keskusteluun, jonka avulla hiljainen, näkymätön, tieto voidaan jakaa kaikkien kesken. Tietoa voidaan jakaa henkilökohtaisten kontaktien lisäksi myös tietotekniikan tarjoamien välineiden, esimerkiksi sähköisten työtilojen, kautta.

Organisaatiokulttuurikin vaikuttaa, mitä tapoja kannattaa käyttää. Erään tutkimuksen mukaan hierarkisessa organisaatiossa tiedon ja tietämyksen hallintaa voidaan yleensä toteuttaa menestyksellisesti ja soveltaa molempia etenemistapoja, tiedon kodifiointia tai personointia (Meroño-Cerdan & Lopez-Nicolas 2006). Organisaatioiden tulisi kuitenkin valita jompikumpi strategia ja toimia sen mukaan. Valinta riippuu organisaation tavoitteista, rakenteista ja ihmisistä. Jos yrittää toteuttaa molemmat strategiat, on vaarana se, että molemmat epäonnistuvat. Toista lähestymistapaa voidaan kyllä käyttää valitun strategian tukena, 80–20 suhteen mukaisesti (Hansen ym. 2000).

Ståhlen esittelemän ja Grönroosin kanssa myöhemmin yhdessä kehittämän tietoympäristöteorian mukaan tieto syntyy aina vuorovaikutuksen tuloksena: Tietoa vaihdetaan, luodaan ja rikastetaan aina sosiaalisessa ympäristössä (1998; Ståhle & Grönroos 1999, 81-107; 2000, 93-127). Vaikka organisaatio hyödyntääkin nykypäivän tietotekniikkaa, organisaatio tietoa luovana järjestelmänä syntyy siitä huolimatta vuorovaikutuksen, ei teknologian tuloksena. Organisaatioon syntyy erilaisia *tietoympäristöjä*, joilla on omat lainalaisuutensa, rajoitteensa ja mahdollisuutensa. Tietoympäristöt ovat aina tulosta johtamisjärjestelmistä ja valtarakenteista. Organisaatioita voidaan tarkastella erilaisten metaforien avulla. Esimerkiksi Gareth Morgan (2006) on tarkastellut organisaatioiden toimintaa kahdeksan metaforan avulla: Kone, eliö, aivot, kulttuuri, politiikka, psyykkinen vankila, muuntuvuus ja ylivalta.

Seuraavaksi tarkastellaan kolmenlaisia tieto- ja toimintaympäristöjä: Mekaanisia, orgaanisia tai dynaamisia. Ne ovat erikoistuneet käsittelemään tietoa eri tavalla, minkä seurauksena niissä syntyy erilaisia etuja ja rajoitteita. Seuraavassa taulukossa on kuvattu organisaatioiden tietoympäristöjen ominaisuuksia.

Taulukko 2. Organisaatioiden tietoympäristöt (Stähle & Grönroos 2000, 127; Smedlund ym. 2003)

	Mekaaninen organisaatio	Orgaaninen organisaatio	Dynaaminen organisaatio
Tavoite	Pysyvä tehokkuus.	Asteittainen kehittyminen.	Jatkuva innovaatio.
Tieto	Määriteltyä, dokumentoitua, eksplisiittistä.	Kokemusperäistä, piilossa olevaa, tacit-tietoa.	Intuitiivista, potentiaalista tietoa.
Osaaminen	Tarkasti määriteltyä.	Kehittyvää.	Avointa, ennustamatonta.
Suhteet	Organisaation hierarkian määrittelemiä.	Vastavuoroisia, konsensusukseen pyrkiviä.	Spontaaneja, verkostomaisia.
Tiedonkulkuk	Yksisuuntaista, niukkaa, hidasta.	Kaksisuuntaista.	Kaoottista, mittavaa, nopeaa.
Johtajuus	Johdon suorat käskyt.	Dialogi, sovitut toimintatavat, itsearviointi.	Verkostoitumistaidot, visiot.
Valta	Vallan suora käyttäminen.	Vallan delegointi.	Vallan luovuttaminen sille, joka parhaiten osaa.

Tietoympäristöjen tunnistaminen on tärkeää, koska ne luovat organisaatiolle eri tavalla toimintatuetta. Innovaatioiden synnyttäminen vaatii dynaamista tietoympäristöä, mekaanisessa ympäristössä ei synny innovaatioita, vaikka siellä työskentelisi innovatiivisia ihmisiä. Tietoympäristöt eivät kehity sattumalta strategiaa tukeviksi, vaan tarvitaan tietoista johtamista (Smedlund ym. 2003).

Tietotulvan hallitsemisen lisäksi organisaatioilla voi olla ongelmana myös se, etteivät ne tiedä, mitä itse asiassa tietävät. Tarvittava tieto voi olla organisaatiossa, mutta sitä ei löydetä. Toinen ongelma on se, ettei tiedetä, mitä pitäisi tietää. Kolmas, varsinkin isojen organisaatioiden ongelma on tiedon saaminen kaikkien ulottuville. Paljon aikaa ja resursseja käytetään tiedon hakemiseen tai jopa asioiden uudelleen keksimiseen. Tiedon johtamisen avulla voidaan toimintaa tehostaa ja järkevöittää. Perimmäisenä tavoitteena on tiedon tehokas soveltaminen päätöksentekotilanteissa. Osaamisen johtaminen on tiedon johtamista laajempi lähestymistapa. (Sydänmaanlakka 2000.)

Tétard (2002) tarkastelee informaation aiheuttamaa ylikuormitusta ja sen vaikutuksia. Informaation ylikuormitus aiheuttaa huomattavaa ajanhukkaa informaation haussa ja järjestämisessä, päätöksenteko saattaa viivästyä ja päätöksentekokyky saattaa alentua liiallisen informaation vuoksi ja jopa suoranaisia terveydellisiä ongelmia voi syntyä. Lähes puolet Waddingtonin tutkimuksen kohteena olleista 1300 johtajasta uskoi, että informaation haakuun ja kokoamiseen käytetyt kustannukset ovat suurempia kuin siitä liiketoiminnalle saatavat hyödyt ja että Internet aiheuttaa informaation ylikuormituksen (Waddington 1996; Tétardin 2002 mukaan). Toisaalta informaation ylikuormituksen ohella esiintyy alikuormitusta. Tehokas informaation käsittely näyttäisi edellyttävän sopivan tasapainotilan saavuttamista.

Informaation tarjonta on kasvanut vuosi vuodelta. Hämmästyttävää kyllä, lisääntyneen informaation vaikutus näyttäisi olevan marginaalinen: Tietyn tason saavuttamisen jälkeen lisäinformaatio ei vaikuta työntekijöiden eikä organisaatioiden toimintaan (Dijk 1999, 183). Päätösten tekemiseen käytetään enemmän informaatiota kuin aikaisemmin, mutta päätösten laatu ei ole parantunut kovinkaan paljon. Tämä saattaa olla seurausta siitä, että lisäinfor-

maatiao ei useinkaan vastaa esitettyihin kysymyksiin, vaan tuottaa vastauksia kysymyksiin, joita ei ole vielä esitetty. Informaation tuottaminen on ainakin osittain muodostunut itsenäiseksi, automaattisesti itseään täydentäväksi prosessiksi.

Erään tutkimuksen mukaan 20 % organisaatioiden tietopääomasta on vielä paperimuodossa ja tietotyötä tekevien ajasta saattaa mennä jopa 80 % informaation etsimiseen, jos käytettävissä ei ole kunnollista dokumenttienhallinnan ratkaisua (Butler-Group 2005). Toisen tutkimuksen mukaan tietotyötä tekevät käyttävät jopa kolmasosan työssä tarvittavan informaation hakemiseen ja 15–25 % ajastaan tuottamattomiin informaatioon liittyviin tehtäviin (Butler-Group 2006). Olivatpa tarkat luvut mitä hyvänsä, voidaan kuitenkin todeta niiden olevan liian suuria. Tiedon hallintaan on välttämättä saatava nykyistä parempia ratkaisuja.

Koivusen kirjassa Hiljainen tieto on luku Hiljainen tieto tietoyhteiskunnassa. Suomalaisessa myyttisessä tietoyhteiskunnassa sankarit, Väinämöinen ja Antero Vipunen, turvautuvat fyysisen voiman asemasta sanaan ja tietoon. Vastustajat voitetaan tiedolla ja maagisilla lauluilla. Koivusen mukaan jokainen yhteiskunta on ollut ja on tietoyhteiskunta. Yhteiskunnan luonteeseen kuuluu aina tietojen tuottaminen, tulkinta ja vaihto. Varhaisissa yhteiskunnissa suurin osa tiedon vastaanottamisesta, prosessoinnista ja käytöstä tapahtuu hiljaisen tiedon alueella tiedostamattomasti. Tietokäsityksemme ohjaa, millainen käsityksemme tietoyhteiskunnasta on. Informaatioyhteiskunta ja viisausyhteiskunta tuntuvat kovin erilaisilta käsitteiltä. Tietoyhteiskunnalla on viime aikoina hyvin usein tarkoitettu tietotekniikkayhteiskuntaa. Teknologian leviämistä ja kehittymistä on kansainvälisissä ja kotimaisissa raporteissa kuvattu teknologisen determinismin sävyyn. Maailman ongelmat ratkeavat matkapuhelimen ja tietokonein. "Rauha ja onni vallitsevat, kun kaikki kokoontuvat globaalin maailmankylän tietoverkossa yhteisen iltanuotion ympärille." "...sen, että tietoverkoissa on maksimaalinen määrä koodattua tietoa, on katsottu pelastavan ihmiset." (Koivunen 1997, 208-225.)

Koivusen mukaan tietoyhteiskunta on käsitteenä tyhjentynyt niin, että se vaatii aina lisäämääreitä. Sosiaalisia ja kulttuurisia sisältöjä korostetaan yhä enemmän. Viisauden yhteiskunnassa hiljainen tieto tunnistettaisiin tietoyhteiskunnan olennaiseksi osaksi. Hiljaisen tiedon osuus nouseekin yhä tärkeämmäksi tietoyhteiskunnasta puhuttaessa.

Nykyisessä tietoyhteiskunnassa koodatun tiedon massakäsittely ei ole mikään ongelma. Uutta tietoa syntyy ja julkaistaan niin paljon, että puhutaan suorastaan informaatioräjähdyksestä. Tietotulva tuli selvästi esille tarkasteltaessa kansanedustajien työssään kuvaamia ongelmia. Voitaissiinkin oikeastaan puhua koodatun tiedon yhteiskunnasta tai koodatusta tietoyhteiskunnasta. Nykyiset pyrkimykset hiljaisen tiedon hyödyntämiseen ovat vielä alkuvaiheessaan, mutta tulevassa – tai nykyisessäkin tietoyhteiskunnassa hiljainen tieto ja sen käyttäminen on yhä tärkeämmässä asemassa.

Mitä tämä merkitsee kansanedustajan tiedon ja tietämyksen hallinnan kannalta? Ilmeisesti ainakin sitä, että eduskunnan sinänsä hyvät dokumenttien ja koodatun virallisen tiedon hallintaan liittyvät tietojärjestelmät pystyvät tyydyttämään vain osan kansanedustajien ja muiden käyttäjien tarpeista. Hiljainen tieto, näkymätön tieto, tacit tieto ja epävirallinen "harmaan alueen" tieto tulisi saada jollain tavoin nykyistä paremmin yhteiseen käyttöön. Tämän kysymyksen ratkaisemisessa siirrymme väistämättä tekniikan hyödyntämisestä myös tiedon luomiseen, välittämiseen ja hyödyntämiseen liittyvien sosiaalisten prosessien kehittämiseen.

2.7 Tietotekniikka, demokratia ja parlamentit

Yhteiskunta on valtava ihmisten muodostama verkosto, jossa voidaan navigoida helposti ihmisestä toiseen kulkevien sosiaalisten linkkien avulla. "Se on *kuuden miljardin* solmun verkosto, jossa jokainen solmupari on keskimäärin *kuuden* linkin päässä toisistaan." (Barabási 2002, 35). Ihmisten välillä on vain "kuusi erottavaa askelta".¹⁷ Viiden miljoonan suomalaisen välillä erottavia askelia on vieläkin vähemmän, joten laajojen poliittisten tukiverkostojen muodostaminen ja ylläpito on periaatteessa helppoa. WWW:n asiakirjojen välinen keskimääräinen etäisyys on 19 erottavaa askelta. Siis mielivaltainen asiakirja on keskimäärin yhdeksäntoista klikkauksen päässä mistä tahansa toisesta asiakirjasta.

Castellsin (1996) mukaan "A network is a set of interconnected nodes". Node tarkoittaa solmua tai risteyskohtaa tai myös toimijaa. Toimijat välittävät erilaisia virtoja verkoston risteyskohdissa muille toimijoille. Solmun määritelmä riippuu kyseessä olevasta verkostosta, onko se esimerkiksi poliittinen verkosto, osakemarkkinat tai mediaa, joissa jokainen verkoston toimija on osa laajempaa kokonaisuutta. Oleellista Castellsin mukaan on se, että verkoston kautta kaksi toimijaa on lähempänä toisiaan kuin ilman sitä ja verkostoihin kuuluminen jakaa toimijat kahteen ryhmään maailmanlaajuisesti: Verkostoihin kuuluvat toimijat ja verkostojen ulkopuoliset toimijat. Tässä tilanteessa vain verkostoitujat menestyvät.

Tietokonevaikutteisiin sosiaalisiin verkostoihin liittyy monia lakeja kuten esimerkiksi Sarnoffin laki, Metcalfen laki ja Reedin laki, jotka kuvaavat tekniikan vaikutusta verkoston arvoon (Rheingold 2003, 65-69):

- Radio/TV-lähetysverkon arvo on suorassa suhteessa kuulijoiden/katsojien määrään (Sarnoffin laki).
- Verkon, jossa jokainen noodi voi tavoittaa minkä hyvän muun noodin, arvo kasvaa suhteessa noodien neliöön (Metcalfen laki). Kaksi verkkoa yhdistetynä luo paljon enemmän arvoa kuin jos ne olisivat kaksi erillistä verkkoa.
- Ryhmiä muodostavissa verkoissa (Group Forming Networks) verkon arvo kasvaa nopeammin kuin suhteessa noodien neliöön, se kasvaa eksponentiaalisesti (Reedin laki).¹⁸ "Reedin laki yhdistää tietokoneverkot ja sosiaaliset verkostot."

"Sosiaalisen pääoman käsite lähtee siitä perusajatuksesta, että se, kenet tunnemme, vaikuttaa siihen, mitä tiedämme." (Smedlund ym. 2003, 24). Hyvä sosiaalinen verkosto mahdollistaa sellaisen informaation saamisen, jota muut eivät pysty saavuttamaan. Tällä tavalla toimija saa itselleen kilpailuedun, hän tietää enemmän kuin muut. Samalla sosiaalinen pääoma muuttuu inhimilliseksi pääomaksi. Organisaation sosiaalisen pääoman avulla tuotetaan uutta tietopääomaa yhdessä tiedon yhdistelemisen ja vaihtamisen kanssa. Organisaatiot edistävät sosiaalisen pääoman kehittymistä ja täten korkean sosiaalisen pääoman omaavat organisaatiot saavat kilpailuetua muihin nähden.

Verkosto kasvaa kiihtyvästi positiivisten ulkoisvaikutusten vuoksi. Uuden verkostoon liittyvän toimijan myötä verkosto kasvaa isommaksi ja paremmaksi – tästä hyötyvät kaikki. Metcalfen lain mukaan verkoston arvo nousee suhteessa siinä olevien käyttäjien neliöön eli, jos verkostolla on yhdelle käyttäjälle 1 euron arvo, niin 10 hengen verkoston arvo olisi 100

¹⁷ "Kuusi erottavaa askelta" tulee kokeesta, jossa tutkittiin kuinka monta tuttavuutta tarvitaan kahden satunnaisesti valitun yksilön yhdistämiseksi. Tuttavuuksien, välikäsien määräksi tuli 5,5, joka on pyöristettynä kuusi. Webin kahden solmun keskimääräiseksi etäisyydeksi on saatu 19 erottavaa askelta, klikkausta. Tämä ei kuitenkaan kerro sitä, miten helppo tai vaikea on löytää haluttu ihminen tai haluttu asiakirja.

¹⁸ Kymmenen solmukohdan arvo on Metcalfen lain mukaan 100 (10²) ja 1024 (2¹⁰) Reedin lain mukaan.

euroa. Miten tämä laki toteutuu, riippuu mm. verkostojen tyypistä. Esimerkiksi tarkasteltaessa verkostoissa olevien yritysten tiedon jakamista voidaan toisaalta havaita, etteivät yritykset jaa kaikkea käytettävissään olevaa tietoa verkoston muille jäsenille ja toisaalta organisaatioilla ei myöskään ole kykyä omaksua kaikkea tarjolla olevaa tietoa (Smedlund ym. 2003, 4). Poliittisten verkostojen osalta olisi mielenkiintoista tutkia, mikä on esimerkiksi kansanedustajien tukiverkostojen laajuuden merkitys ja miten Metcalfen lain mukaan laskettu verkoston arvo näkyy vaalimenestyksessä.

Verkostolähestymistapa tarjoaa käsitteellisen välineen yhteiskunnallisten muutosten kuten globalisaation, politiikan ja hallinnon rakenteiden hajauttamisen, julkisen ja yksityisen välisen eron hämärtymisen ja ennen kaikkea tietoverkkojen räjähdysmäisen kasvun tarkasteluun (Mattila & Uusikylä 1999). Verkostoihin liittyy myös vaikeaselkoisia ja väljiä, kuitenkin intuitiivisesti ymmärrettäviä käsitteitä kuten esimerkiksi verkostoituminen, verkostojohdaminen ja verkostoyhteiskunta.¹⁹

Tämän työn kannalta kiinnostavia verkstoanalyysin käyttökohteita ovat esimerkiksi politiikkaverkostojen tutkimus, poliittisten ääriyhmien sosiaaliset verkostot ja organisaation sisäinen informaatioverkosto oppivan organisaation näkökulmasta. Tässä luvussa käsitellään verkostoitumiseen suurelta osin perustuvaa e-demokratia- ja e-parlamentti-käsitteitä. Kansanedustajien omien www-sivujen analyysin avulla (luvussa 9.4) yritetään nähdä, miten kansanedustajat todellisuudessa hyödyntävät Internetiä markkinoinnissaan.

Mitä tämä merkitsee kansanedustajan kannalta? Kansanedustajan työssä on olennaista pyrkiä vaikuttamaan suhteellisen suuriin ihmisjoukkoihin, äänestäjiin. Kansanedustaja pyrkii hyvään vuorovaikutukseen kansalaisten kanssa, joten on tärkeää ymmärtää, millaisia mahdollisuuksia erilaiset toimintatavat, erilaiset verkot, yleensä erilainen verkostoituminen voivat antaa. Onko esimerkiksi eroa sillä, että kansanedustaja käyttää www-palveluaan vain passiiviseen tiedonjakeluun verrattuna siihen, että edustajan www-palvelu tukee myös ryhmien muodostumista? Onko merkitystä sillä, että edustajat pääsevät suoraan vuorovaikutukseen kansalaisten kanssa ilman välissä olevaa median suodatusta ja tulkintaa? Kysymykset ovat olennaisia sekä yksittäisen kansanedustajan että koko parlamentin kannalta –olennaista on myös yrittää löytää tietotekniikan ratkaisuja, jotka tukevat verkostoitumispyrkimyksiä.

Demokratia ja kansalaisvaikuttaminen

*Parliaments have negative images, partly because the way they are seen by societies is in competition with governments. Parliaments, even though they do a lot of good work, cannot make that work known, because the media tends to focus on government action.*²⁰

Politiikka ja eduskunnan toiminta näyttäisivät olevan jonkinlaisessa kriisissä. Kriisi näkyy alhaisena äänestysaktiivisuutena erityisesti nuorten osalta, puolueiden välisten erojen hämärtymisenä, kansalaisten osallistumismahdollisuuksien vähäisyytenä ja poliitikkojen uskottavuuden puutteena talouselämän ja globalisaation kyllästävässä maailmassa. Tietotekniikan tarjoamalla ratkaisulla nähdään olevan mahdollisuuksia muuttaa tilannetta, mutta tie-

¹⁹ Toisaalta sama havainto pätee myös moniin uusiin tietotekniikan soveltamisen termeihin, esimerkiksi tietoyhteiskunta, e-hallinto ja e-demokratia.

²⁰ Mrs. Maleka Mbete, the Speaker of the National Assembly of South Africa, The World of Parliaments, Nov 2005, IPU

totekniikkaa pidetään kuitenkin enemmän nykyisten toimintamallien tukijana ja vahvistajana kuin kokonaan uuden toimintamallin tuojana.

Demokratiaan ja kansalaisvaikuttamiseen liittyvää tutkimusta esitellään tässä luvussa vain siinä laajuudessa, että eräät e-demokratiaan liittyvät kehityslinjat saavat riittävän viitekehysten. Alue on ajankohtainen, joten siitä on saatavilla runsaasti tutkimustietoa kirjallisuudesta ja Internetistä. Kansalaisvaikuttamisen tutkimuksesta on käytettävissä esimerkiksi Sami Borgin (2004) toimittama Mahdollisuuksien maa – Kartoitusta ja puheenvuoroja suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tutkimuksesta, jossa on lähes tuhannen kirjan bibliografia ja läpileikkaus eri tahoilla tehtyyn kansalaisvaikuttamisen tutkimukseen vuosina 1990–2004. Vanhasen hallituksen 2003–2007 politiikkaohjelmien (Tietoyhteiskuntaohjelma ja Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma) verkkosivuilta löytyy runsaasti aiheeseen liittyvää aineistoa esimerkiksi median ja demokratian suhteista, kansalaisvaikuttamisesta Pohjoismaissa ja kansanvallan kehittämisestä (ks. esim. Borg 2005 ; Oikeusministeriö 2005a; Oikeusministeriö 2005b). Samoin eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan verkkosivuilta on aiheeseen liittyvää materiaalia, esimerkiksi Mannermaan (2006) Demokratia tulevaisuuden myllerryksessä.

Van Dijk (1999, 84-87) mukaan tietotekniikka sekä vähentää että lisää poliittisten keskeisten toimijoiden valtaa. Valtaa siirtyy poliittisesta keskiöstä kansainvälisille ja kansallisille organisaatioille ja yrityksille sekä myös kansalaisille ja kansalaisjärjestöille. Tietotekniikan avulla nämä voivat luoda omia suoria yhteyksiään ja yhteisiä toimintamallejaan. Toisaalta tietotekniikka lisää vallan keskittymistä, koska tietotekniikka mahdollistaa keskitetyn tietojen keräämisen ja valvonnan aikaisempaa helpommin. Hallinto on ottanut tietotekniikan laajassa mitassa käyttöön ensimmäisten joukossa. "It is obvious that they [Departments of the government and the public administration] use this technology for their own primary tasks of governing, coordinating and collecting taxes rather than for the improvement of the representation of citizens and parliaments."

Sanakirjamääritelmän mukaan demokratia = kansanvalta (kreik *demos* = kansa, *kratein* = hallita); kansanvaltainen valtio; poliittinen järjestelmä, valtiojärjestys, jossa enemmistön tahdolla on ratkaiseva vaikutus. Kolmanneksi voimakkaaksi vaikuttavaksi tekijäksi modernissa ajassa on noussut *oikos*, markkinat, joilla yritykset toimivat. (Mannermaa 2006, 9).



Kuvio 7. Kansalaisyhteiskunta-valtio-markkinat (Mannermaa 2006)

Mannermaa ymmärtää professori Jim Datorin tapaan demokratian käsitteen laajempänä kuin vain muodollista yhteiskunnallista hallintaa koskevana: "Demokratia on hallintomuoto ja prosessi, joka sallii jokaiselle henkilölle, johon kokonaisuuden toimet vaikuttavat, jatkuvan ja tasa-arvoisen mahdollisuuden vaikuttaa kyseisen kokonaisuuden toimiin." (Dator

2006, 79). Demokraattisessa yhteiskunnassa demokratian ideaalien tulee ulottua yhteiskunnallisen päätöksenteon lisäksi kaikkiin ihmiseen vaikuttaviin prosesseihin. Tällaisia ovat esimerkiksi taloudellinen demokratia, yritysdemokratia ja asiakasdemokratia. Demokratia toimii hyvin vasta silloin, kun demokratian periaatteita sovelletaan kaikilla elämäniloilla.

Demokratia ei ole helposti määriteltävissä oleva asia. Van Dijk ((1999, 85-89) kuvaa kuusi erilaista käsitystä demokratiasta. Tietotekniikkaa voidaan soveltaa eri malleissa eri tavoilla ja jopa niin, että demokratia vähenee tai että nykyiset vallanpitäjät menettävät valtaansa. Tämä on yksi syy, miksi tietotekniikan käyttöön tällä alueella suhtaudutaan usein varovasti – ainakin vallassa olevien taholta.

Kansalaisyhteiskunta-valtio-markkinat – jäsenyyksen perusteella Mannermaa (2006, 118-125) on hahmotellut yleisiä skenaariosuuntia kuvaamalla muutoksia näiden vaikuttajien välisissä voimasuhteissa. Keskellä on perinteinen suomalainen ja pohjoismainen malli.



Kuvio 8. Erilaisia skenaariosuuntia (Mannermaa 2006)

d: kansalaisyhteiskunnan voimistuminen
 o: uusliberalistisen ideologian markkinavetoinen
 k: valtion pakkovaltaa korostava
 do: kansalaisyhteiskunta ja markkinat vahvistuvat
 kd: valtio ja kansalaisyhteiskunta vahvistuvat
 ok: markkinat ja valtio vahvistuvat

Näiden perusteella Mannermaa kuvaa kolme mahdollista skenaariota, jotka osoittavat, miten erilaisia kehityskulkuja tulevaisuus pitää sisällään:

- 1 sivistynyt avoin globaalidemokratia etenee
- 2 markkinaliberalismi menestyy globaalisti
- 3 kulttuuris-uskonnolliset blokit demokratiamalleineen

Kiinnostavaa on tässä yhteydessä tarkastella yhtä skenaariosuuntaa, kansalaisyhteiskunnan voimistumista.

Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen on ollut jatkuvasti esillä ja esimerkiksi kansanedustajien haastatteluissa useat kansanedustajat toivoivat sen suuntaista kehitystä tapahtuvan nopeasti. Samankaltaisia toiveita on tullut esille myös eduskunnan tietohallinnon strategiatyöskentelyn yhteydessä. Tällaisen kehityksen estää Mannermaan mainitsema politiikkaviive: "Modernissa yhteiskunnassa on globalisoituvan tietoyhteiskunnan teknologia ja talous, mutta agraarisen ja teollisen yhteiskunnan synnyttämä etujärjestöluonteinen puoluekartta sekä kansallisvaltioajatteluun nojaavat yhteiskunnalliset instituutiot, hallinto ja poliittinen kulttuuri." Puolueet eivät halua tehdä yhteiskunnan teknologisen perustan ja talouden edellyttämiä rakennemuutoksia – ne menettäisivät liikaa asemia ja valtaa. Kyynisesti ajatellen voisi olla tyytyväinen sen johdosta, "että yhä suurempi osa yhteiskunnallisista, taloudellisista ja teknologisista kehitysilmiöistä tapahtuu edustuksellisten poliittisten prosessien ulkopuolella ja niiden saavuttamattomissa". "Koska poliittiset toimijat ovat hitaita ja vanhoillisia, pysykööt erossa tosikehityksestä." (Mannermaa 2006, 62, 100).

Kurosen (2000, 150) mielestä demokratian kehittämisen tekee vaikeaksi se, että demokratiaa voidaan käytännössä kehittää vain demokraattisen päätöksenteon pohjalta. Lisääntyvä demokratia on kollektiivisen kasvun prosessi ja oikoteitä kehityksessä ei ole. "Suomessa demokratian oleellinen kehittäminen merkitsisi vakavaa kajoamista korporaatioiden valtaan ja puoluejärjestelmän toimintaan." Tällöin oleelliset muutokset ovat lähes mahdottomia, sillä niihin tarvitaan kaikkien tärkeimpien tahojen yhtenäinen kannatus. Jokaisella merkittävällä vaikuttajataholla on täten veto-oikeus. "Etujen vartioiminen johtaa myös helposti siihen, että mikään vallassa oleva ryhmä ei ole valmis luopumaan kerran saavuttamistaan eduista, oli niihin enää tarvetta tai ei." (Berndtson 2008, 209).

Samaan tulokseen on päädytty myös Keskisen ja Kuosan artikkelissa (2004): "Mitä useampia kansalaisvaikuttamiskokeiluja on tehty, sitä ilmeisemmäksi on käynyt kvasidemokratian uhka. Kansalaisen oikeus puhua ei ole tuottanut aitoa vaikuttamista, päätöksentekokoneisto ei ole ottanut toiveita huomioon, päätöksentekijä ei ole "viisastunut" käydyistä keskusteluista - kaikki tämä on aiheuttanut turhautumia ja pettymyksiä. Viime kädessä se on yksi todennäköisistä syistä äänestysinnon lopahtamiseen."

Pienessä mittakaavassa politiikkaviive näkyy siinä, miten eduskunta kehittää kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Vaikka tarve on yleisesti myönnetty ja tarvittavat tekniset ratkaisutkin ovat olemassa, osallistumismahdollisuuksia lisätään äärimmäisen hitaasti. Vanhat ja tutut toimintatavat tuntuvat vähemmän pelottavilta kuin uudet, osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia lisäävät tavat. Eduskunnan tulisikin merkittävänä demokratiapalvelujen tuottajana laatia omalta osaltaan selkeä etenemisstrategia kohti tietoyhteiskunnan demokraattisia käytäntöjä.

Tietoyhteiskunnalle on ominaista tieto- ja viestintäteknologioiden nousu taloudellisia ja yhteiskunnallisia toimintoja leimaavaksi teknologia-alueeksi (Mannermaa 2006). Tietoyhteiskunnan ensimmäisestä, teknologiapainotteisesta kehitysvaiheesta on kehittyneissä yhteiskunnissa siirrytty toiseen, sisältöpainotteiseen vaiheeseen. Tietoyhteiskunnan toimintamallit levittäytyvät yhä syvemmälle talouteen, tutkimukseen ja koulutukseen, hallintoon ja politiikkaan, yhteiskunnallisiin toimintoihin, kulttuuriin ja arkielämään. Mannermaan mukaan tietoyhteiskunnan syvenemisen muutosnopeudet eri elämänaloilla vaihtelevat ja esimerkiksi politiikka on toistaiseksi säilynyt ytimeltään varsin perinteisenä. Tietoyhteiskunta on näkynyt enemmän edustuksellisen demokraattisen toiminnan liepeillä kuin toiminnassa itsessään. (2006, 36-51). Suomessa politiikka on tähän mennessä näkynyt Internetissä enemmänkin vanhojen poliittisten toimijoiden asemaa vahvistavana kuin uusia toimintamalleja luovana (Strandberg 2006).

Tietoyhteiskunnan mallit ja tekniikan tarjoamat työkalut etenevät siis vähitellen hallintoon ja poliittisiin järjestelmiin. On alettu käyttää runsaasti e-alkuisia uusia termejä, esimerkiksi e-hallinto, e-demokratia, e-parlamentti ja jopa e-kansanedustaja. Tällä halutaan korostaa tietotekniikan, usein laajamittaista käyttöä kyseisillä alueilla. E-hallinto käsitteenä pitää sisälleen myös e-demokratian sähköiset vaikuttamisen ja osallistumisen muodot. E-demokratian yhtenä toimijana on e-parlamentti ja e-kansanedustaja. Entä e-kansalainen?

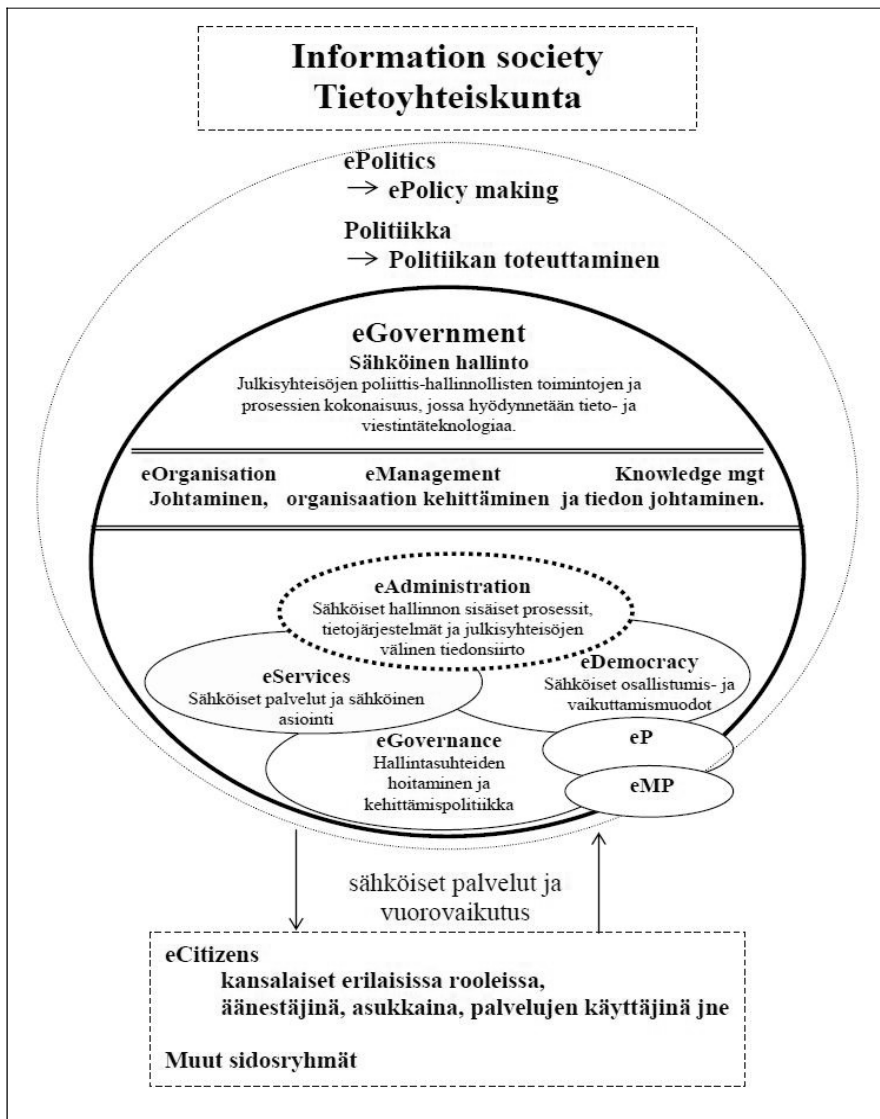
Tietoyhteiskuntaan liittyviä uusia käsitteitä havainnollistetaan seuraavassa kuvassa. Sähköinen hallinto (eGovernment) viittaa väljästi siihen julkisyhteisöjen poliittis-hallinnollisten toimintojen ja prosessien kokonaisuuteen, jossa hyödynnetään tieto- ja viestintäteknologiaa (Anttiroiko 2003). Edelleen Anttiroikon mukaan E-ulottuvuuden alkuinnostuksen jälkeen sähköisen hallinnon käsite tulee korvautumaan uusilla trendeillä kuvaavilla käsitteillä, mutta tieto- ja viestintäteknologian hyödyntäminen tulee jättämään pysyvän jäljen julkiseen hallintoon. Käsitteiden määrittelyissä painotukset voivat vaihdella paljonkin, mutta yhtenä yleisenä lähtökohtana käsitteelle e-hallinto voi olla hyvän hallinnon edistäminen tieto- ja viestintäteknologialla. Tavoitteena on parantaa palvelukykyä, tehostaa palvelutuotantoa, luoda kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja hoitaa erilaisia hallintasuhteita.

Sähköisen hallinnon toimijoiden välisten suhteiden avulla voidaan jäsentää viisi sähköisen hallinnon perusmuotoa (Anttiroiko 2003):

- hallinnon suhde kansalaisiin (G2C, Government to Citizens)
- kansalaisten suhde hallintoon (C2G)
- julkisyhteisöjen keskinäiset suhteet (G2G)
- hallinnon suhde yrityksiin (G2B, Government to Business)
- yritysten suhde hallintoon (B2G)

Täydensin Anttiroikon esittämää kuvaa lisäämällä siihen eDemocracy-eGovernance käsitteiden välimaastoon käsitteet (toimijat) eParliament (e-parlamentti) ja eMP (e-kansanedustaja). Tällöin saadaan lisää tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavia suhteita:

- kansalaisen suhde parlamenttiin (C2P, Citizen to Parliament)
- parlamentin suhde kansalaiseen (P2C)
- kansalaisen suhde kansanedustajaan (C2MP, Citizen to Member of Parliament)
- kansanedustajan suhde kansalaiseen (MP2C)
- parlamentin suhde kansanedustajaan (P2MP)
- kansanedustajan suhde parlamenttiin (MP2P)



Kuvio 9. Sähköisen hallinnon käsitteitä. Anttiroikon (2003) esittämää kuvaa on muokattu ja täydennetty eP- ja eMP-käsitteillä.

Nämä suhteet ovat hyödyllisiä esimerkiksi tarkasteltaessa tieto- ja viestintätekniikan käyttöä eri toimijoiden välisen yhteistoiminnan kehittämisessä. Eduskunta on siinä mielessä erityisen kiinnostava yhteiskunnan toimija, että siinä esiintyy monia sähköisen hallinnon toimintoja. Ensimmäisenä ovat e-demokratiaan liittyvät prosessit (esim. kansalaisten osallistuminen), sitten sähköiset palvelut (esim. eduskunnan julkinen www-palvelu) ja asiointi (esim. oikeusasiamiehelle lähetetyt kantelut), eduskunnan sisäiset prosessit (esim. dokumenttien hallinta, hallinnon prosessit) sekä eduskunnan ja hallituksen väliset prosessit (esim. yhteiset tietojärjestelmät ja tiedon siirto). Näistä osaa tarkastellaan tässä luvussa myöhemmin. On mielenkiintoista havaita kansanedustajien toimivan tavallaan tulkkeina kansalaisten ja "systeemin" välillä. Samanlaisia tulkkeja on havaittu tarvittavan tietojärjestelmien käyttäjien ja atk-ammattilaisten välillä. Kansanedustajat ja muut luottamushenkilöt toimivat välittäjinä organisaation ja sen toimintaympäristön välillä (Koivula 2008, 100).

Tietotekniikan käyttö yksinkertaisena rationalisointivälineenä ei hallinnossakaan anna toivottuja hyötyjä, vaan hyöty saadaan tietotekniikan tarjoamasta muutosvoimasta. Tietotekniikan avulla voidaan järjestellä hallinnon rakenteita uudella, aikaisempaa paremmalla tavalla. Jos hallinnon olemassa olevia toimintoja automatisoidaan sellaisenaan, tuloksena saadaan ainoastaan tietotekniikalla sementoituja toimintoja – ja suuria kustannuksia. Tästä on esimerkkejä eduskunnastakin. On siis ensin suunniteltava uudet toimintaprosessit ja -mallit – sen jälkeen tulee tietotekniikan soveltamisen vuoro.²¹

Toisaalta Norris (2008) kyseenalaistaa monet oletukset tietotekniikan vaikutuksista hallinnon uudistumiseen. Hänen mukaansa tietotekniikka ei aiheuta hallinnon muutoksia ellei poliittinen tahto ole jo olemassa. Tietotekniikka muuttaa varsin vähän organisaatorakenteita ja näyttää sen sijaan vahvistavan olemassa olevia rakenteita. Hyödyt tietotekniikasta ja kaantuvat epätasaisesti julkisessa hallinnossa, tietotekniikka ei tuota kaikille yhtäläistä ”hyvää”. Lisäksi tietotekniikan tarjoamien hyötyjen saaminen ei ole kiinni siitä, että johtajat eivät ymmärtäisi tietotekniikkaa tai olisivat haluttomia ottamaan sitä käyttöön. Norrisin mukaan hallinnon johtajilla on hyvä ymmärrys tietotekniikan tarjoamista hyödyistä ja tarvittaessa he ottavat tietotekniikka käyttöön aggressiivisesti, jos se tukee heidän tavoitteitaan. (emt. 1-15)

E-hallinto, e-demokratia ja e-parlamentti ovat tärkeitä tietotekniikan aiheuttamaa muutosta demokraattisissa prosesseissa ilmentäviä termejä. Ovatko ne ratkaisuja aikaisemmin tässä luvussa kuvattuun demokratian kriisiin? Ja jos ovat, niin millaisia? Kysymys on tärkeä sekä kansanedustajan että eduskunnan kannalta, mihin suuntaan tietotekniikka vie demokratiaa ja miten siihen voidaan vaikuttaa.

E-hallintoon siirtyminen on suuri ja moniulotteinen asia, jota ei useinkaan täysin ymmärretä. Kysymys on pohjimmiltaan koko yhteiskunnan muutoksesta. Asian laajuutta on joskus vaikea käsittää:

I'm amused when I read the sometimes narrow definitions of "electronic government" – citizen services, re-engineering with technology or procurement over the Internet. In fact, electronic government is nothing short of a fundamental transformation of government and governance at a scale we have not witnessed since the beginning of the industrial era. Asking the question "What does it take to become an e-government?" would be like asking the question in the early 1950s, "What does it take to become an industrial state?" The answer is not simple. And, those who attempt to simplify its meaning may create enduring setbacks in the race for competitive advantages in a digital age and society. (Caldow 2003)

Eduskunnan rooli

"The internet offers a potential for direct democracy so profound that it may well transform not only our system of politics but our very form of government

²¹ Suomalaisille tekniikka ei ole ollut koskaan kauhistus, ongelmia ovat muutosvastarinta ja pitäytyminen vanhoissa toimintatavoissa. "Tietotekniikka on hukkainvestointi, jos toiminnot eivät muutu", toteaa professori Matti Pohjola Tekniikka&Talous –lehdessä 10.3.2005 artikkelissa Tietotekniikka on talouskasvun veturi. Pohjolan mukaan muutos on mahdollinen nuorten avulla: "Työmarkkinoille on astumassa sukupolvi, joka hallitsee useat rinnakkaiset prosessit it-ympäristössään. Tämä on suuri mahdollisuus yrityksille, jotka ymmärtävät hyödyntää näiden henkilöiden osaamista ja voimavaroja." Voisiko tämän mielipiteen siirtää sellaisenaan uuden sukupolven kansanedustajiin ja eduskuntaan?

... Bypassing national representatives and speaking directly to one another, the people of the world will use the internet increasingly to form a political unit for the future." (Dick Morris)²² (Coleman & Götze 2001 mukaan)

Mikä on eduskunnan rooli tässä vaikeassa tilanteessa? Muuttaako eduskunta toimintatapaan modernin organisaation toimintamallien suuntaan tai pystyykö se edes näyttämään modernilta? Mannermaan (2006, 130-135) mukaan ei-edustuksellinen vaikuttaminen lisääntyy ja pitkällä tähtäimellä esimerkiksi äänestämisen mallit muuttuvat. Agraari- ja teollisen yhteiskunnan oloissa syntynyt puoluejärjestelmä muuttuu (esimerkiksi puolueet heikkenevät ja hiipuvat) sekä teollinen mentaalimalli aika- ja paikkasidonnaisuuksineen purkautuu (esimerkiksi eduskunta kokoontuu samassa fyysisessä tilassa yhä harvemmin). Kansalaisten ja pienryhmien vaikutusmahdollisuudet lisääntyvät. Koetaanko EU:n kansalliset parlamentit tulevaisuudessa tarpeettomaksi väliportaaksi EU-parlamentin ja aluehallintojen välissä?

*"Parliaments should work more and more together with civil society, and bodies of the different sectors of society, and even interact directly with them."
"...the women's parliament which we have started in South Africa. We bring together ordinary women, we do workshops and we engage directly with them. They tell us their experiences. We get information directly from them instead of waiting for a committee to reach out to them with public hearings and that sort of thing. We can change things by the way we work as parliaments, vis-à-vis our people." ²³*

Internet on muuttanut ajattelutapaa varsin paljon ja nykyään monet sen tarjoamista mahdollisuuksista tuntuvat aivan luonnollisilta. Vajaat 15 vuotta sitten tilanne näytti aivan erilaiselta. Koivulan (1993) tutkimuksessa käsiteltiin myös kansanedustajien ja luottamushenkilöiden tietotekniikan hyväksikäyttöä. Tutkimuksen mukaan eräät johtavat viranhaltijat olivat sitä mieltä, että atk heikentää demokratian laatua. Suuri osa arvioi lisäksi, ettei atk:lla ja demokratialla ole mitään tekemistä keskenään. Atk siis vaikuttaisi monen mielestä luottamustoimien hoitamiseen, mutta ei demokratian toteutumiseen. Ajattelutapa nykyään on toisenlainen ja muutos silloisesta ajattelusta nykypäivän malleihin on ollut suuri ja muutos on tapahtunut hyvin nopeasti.

Euroopan unionin komission esittämän määritelmän mukaan sähköinen hallinto (e-hallinto) tarkoittaa

"tieto- ja viestintätekniiikan käyttöä julkisessa hallinnossa yhdistettynä organisaatiomuutoksiin ja uusiin taitoihin siten, että voidaan parantaa julkisia palveluja ja demokraattisia prosesseja ja vahvistaa julkisen politiikan tukea." ²⁴

Sähköinen parlamentti (e-parlamentti) hyödyntää laajasti tietotekniikkaa sisäisessä toiminnassaan, mutta ennen kaikkea kansalaisten osallistumisen mahdollistamiseksi:

ECPRD:n²⁵ tietotekniikkatyöryhmä (vuoden 2003 kokouksessa):

An e-parliament is a swift parliamentary organization with every relevant participant (MPs, citizens, external interacting institu-

²² Dick Morris oli presidentti Bill Clintonin strateginen neuvonantaja.

²³ Mrs. Maleka Mbete, the Speaker of the National Assembly of South Africa, The World of Parliaments, Nov 2005, IPU

²⁴ http://www.cor.europa.eu/fi/press/press_04_06052.html

²⁵ The European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) was set up in 1977 as a network to foster cooperation and exchanges of information between parliamentary libraries and research departments in Europe. <http://www.ecprd.org/>

tions) and process (both internal and external) enabled to interact through the use of modern and robust ICT technologies and standards in order to achieve transparency, quality, throughput, efficiency and flexibility.

Dutch Parliament (van der Meer 2004):

e-Parliament refers to the interconnected entirety of systems, organisations and resources which enables Parliament to provide adequate and up-to-date access to electronic information for society in a broad sense, such that the democratic process becomes transparent and accessible.

World e-Parliament Report 2008 (Griffith, Griffith & Casini 2008):

For the purposes of this Report, one can therefore define an e-parliament as a legislature that is empowered to be more transparent, accessible and accountable through ICT. It empowers people, in all their diversity, to be more engaged in public life by providing higher quality information and greater access to its parliamentary documents and activities. It is an organization where connected stakeholders use information and communication technologies to support its primary functions of representation, law-making and oversight more effectively. Through the application of modern technology and standards and the adoption of supportive policies, it fosters the development of an equitable and inclusive information society.

E-parlamentti termissä paino on parlamentti-sanalla. Määritelmässä yritetään eri tavoin kertoa, miten e-parlamentti hyödyntää tietotekniikka toiminnoissaan. E-parlamentin toiminta osana tietoyhteiskuntaa korostuu samoin kuin kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen.

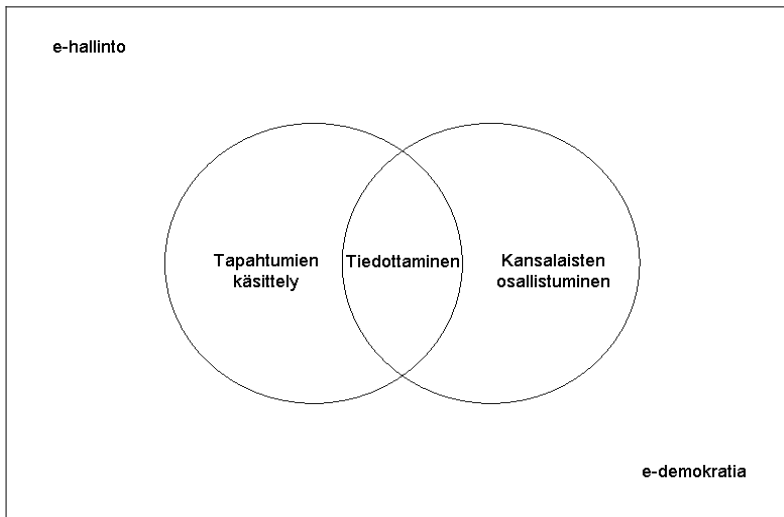
E-hallinto, e-demokratia ja e-parlamentti

E-hallinnon, e-demokratian ja e-parlamentin välisiä suhteita voidaan tarkastella esimerkiksi sähköisten palvelujen ryhmittelyn perusteella. Perusrhymittelyssä on yleensä kolme pääluokkaa (Anttiroiko 2003):

- 1 informaatiopalvelut
- 2 viestintäpalvelut
- 3 asiointipalvelut

Ryhmittelyä voidaan tarkentaa, esimerkiksi vuorovaikutteisuuden perusteella, mutta tässä riittää mainittu perusrhymittely. Sähköisten palvelujen tarjonnan lisäksi on toisaalta kansalaisille turvattava tasa-arvoinen pääsy verkkoon ja toisaalta hallinnon toimintoja on uudelleenorganisoida siten, että uudistustyön tuloksena kyetään aidosti lisäämään joustavuutta, kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta.

E-hallinnon ja e-demokratian kansalaisen kannalta keskeisiä toimintoja havainnollistetaan seuraavassa kuvassa, jonka mukaan informointi on olennaista sekä e-hallinnolle että e-demokratialle. Informointi toteutetaan nykyään yleisesti hallinnon www-palveluilla. E-hallinnolle on tyypillistä myös erilaiset asiointipalvelut ja e-demokratialle puolestaan on tyypillistä kansalaisten osallistumisen mahdollistavat palvelut.



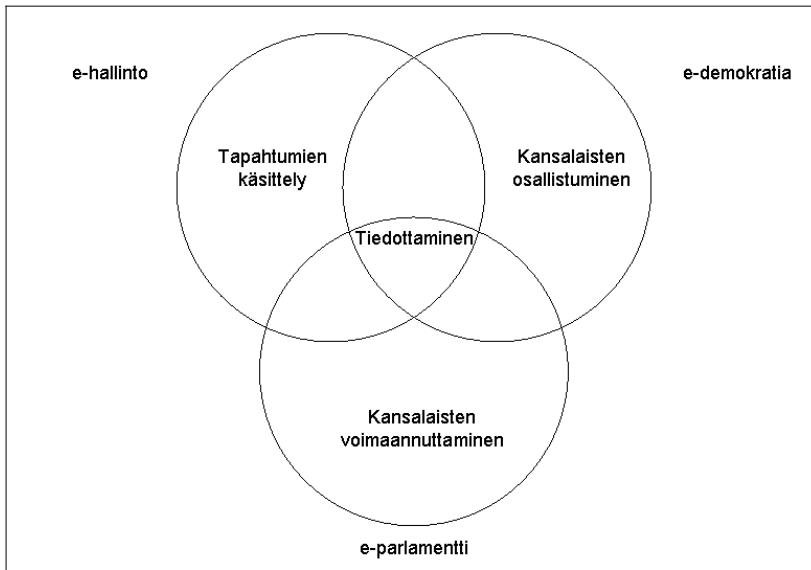
Kuvio 10. E-hallinto ja e-demokratia (Bannister & Walsh 2002, muokattu)

Sähköisten palvelujen tuottaminen on käytännössä osoittautunut varsin vaikeaksi ja tulokset eivät kansalaisten kannalta ole olleet useinkaan kovin hyviä. Yhtenä syynä tähän on hallinnon jakautuminen perinteisesti toisistaan erillisiin hallinnonaloihin, joilla kullakin sähköisiä palveluja on pitkälti kehitetty itsenäisesti, muista hallinnonaloista riippumatta. Mainittakoon yhtenä esimerkkinä se, että käytännössä jokaisella ministeriöllä on omat ratkaisunsa asian- ja myös asiakirjojen hallintaan (Nurmeksela, Virtanen, Lehtinen, Järvenpää & Salminen 2006). Kansalaisten kannalta kehitystyön tuloksena syntyneen kokonaisuuden sattu-manvaraisuuden havaitsee vaikkapa yrittämällä hakea tietoja jonkin säädöshankkeen koko elinkaaren ajalta.

E-demokratialle tyypillisen kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen on edennyt, mutta monien mielestä liian hitaasti. Tekniset mahdollisuudet ovat olemassa, mutta kansalaiskeskusteluja merkittäivistäkin hallinnon hankkeista järjestetään harvakseltaan. Mitään vakiintunutta käytäntöä ei ole vielä Suomessa syntynyt. Otakantaa.fi – keskustelufoorumin päämääränä on saada hallinnon hanke- ja valmistelutyöhön kansalaisten näkemyksiä, asiantuntemusta ja mielipiteitä. Samalla halutaan lisätä kansalaisten ja hallinnon välistä vuorovaikutusta ja parantaa hankevalmistelun laatua.²⁶

Täydensin edellistä kuvaa e-parlamentilla. E-parlamentti käyttää tietotekniikkaa ennen kaikkea edistääkseen kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja osallistumista, siis painopiste on e-demokratian puolella. Jotta tämä onnistuisi, on parlamentin kuitenkin edettävä tietotekniikan käytössä monien vaiheiden kautta, esimerkiksi kehitettävä tietotekniikan käytön ratkaisut ensin sisäisissä prosesseissaan ja hallinnon välisiin yhteyksiin. Vasta tietyn kypsyystason saavuttamisen jälkeen on mahdollista lähteä kehittämään ja ottamaan käyttöön ratkaisuja, jotka saattavat vaikuttaa perustavan laatuaisesti kansalaisten osallistumista lisäävästi ja siten vaikutus voi ulottua koko edustuksellisen demokratian toimintamalleihin.

²⁶ www.otakantaa.fi



Kuvio 11. E-hallinto, e-demokratia ja e-parlamentti

E-parlamentti, e-demokratia ja e-hallinto antavat kansalaisille lisää valtaa mahdollistamalla aikaisempaa laajemmin osallistumisen parlamentin työskentelyyn.

Onko itsestään selvää, että kansalaiset haluavat olla aktiivisesti mukana poliittisessa toiminnassa ja ylipäänsä yhteiskunnan asioita päättämässä? Usein vaaditaan, että edustuksellista demokratiaa kehitetään nykyistä enemmän suoran demokratian, suoran vaikuttamisen suuntaan. Tutkimustulokset antavat kuitenkin myös toisenlaisia viitteitä: Kansalaiset haluavat, että he ovat tietoisia päätettävistä asioista ja päätöksistä, mutta varsin harva haluaa osallistua aktiivisesti poliittiseen toimintaan ja vielä harvempi sen käytännössä tekee. Lisäksi suoraa osallistumista haluavat eivät muodosta tasaista otosta yhteiskunnasta, vaan ovat tyypillisesti keski-ikäisiä, hyvin koulutettuja ja varakkaita (McHugh 2006). Kyseessä ovat siis taloudellisesti ja sosiaalisesti turvatut, kansalaispätevyyttä tuntevat, yhteiskunnallisesti aktiivit 'hyväosaiset', jos tarkastelussa käytetään kolmekerroksista asetelmaa 'eliitti', 'hyväosaiset' ja 'vähempiosaiset' (Nousiainen 1992). Monien tutkimusten mukaan yhteiskunnan huono-osaisimmat ovat passiivisimpia osallistumaan politiikkaan ja saavat siten heikoimmin äänensä kuuluviin (Berndtson 2008, 209). Suomessa haluttomuus osallistua aktiivisesti poliittiseen toimintaan ja päätöksentekoon näkyy esimerkiksi siinä, että kunnallisvaaleihin voi olla vaikea saada ehdokkaita (KE haastattelut 2004) tai että poliittisia vastuunkantajia politiikan huipullekin on vaikea löytää.²⁷

Idealisoitu demokratia saatetaan nähdä torikokouksena, jossa jokainen on mukana päättämässä. "Arkielämän torikokouksissa – mediassa – kuitenkin äänekkäin ja tehokkaimmin manipuloitu vähemmistö vie voiton. Laillisessa järjestyksessä toimiva paikallisdemokratia vaaleineen, lautakuntineen, lausuntokierroksineen, valtuustokäsittelyineen ja valitusoikeuksineen saadaan mediassa helposti näyttämään hallinnolliselta sivujuonelta. Yksi osallistumiskeskustelun ääri-ilmiöistä on illuusio, että sanomalla jossakin tilaisuudessa tai yleisönosastossa yksityisen mielipiteensä lunastaa oikeuden itselleen mieluisaan lopputulokseen." (Taipale 2001). Demokratiassa asiat etenevät päätökseen monen valmisteluvaiheen kautta. Kun ne tulevat lopulliseen päätöksentekolimeen, esimerkiksi eduskuntaan tai kunnanval-

²⁷ Valtio-opin professori Heikki Paloheimo Helsingin Sanomissa 19.2.2009 (Olli Pohjanpalo: Poliittisia vastuunkantajia vaikea löytää)

tuustoon tai puoluevaltuuston, yleensä ajatellaan, että on myöhäistä vaikuttaa päätöksen sisältöön (esim. Sauri 2002). Näin ei kuitenkaan tarvitse olla.

Kansalaisten osallistumishalukkuutta voidaan kyllä tarkastella toisinkin ja ajatella nykyistä helpompien toimintamallien ja välineiden houkuttelevan kansalaisia puoleensa. Datorin mukaan jokseenkin kaikki ihmiset osallistuvat jonkinlaiseen kodin ulkopuolella tapahtuvaan toimintaan, joka tänä päivänä on entistä enemmän virtuaalista on-line osallistumista. Ihmiset osallistuvat sellaiseen, mistä välittävät, kun osallistumisella tai osallistumattomuudella on merkitystä ja he voivat osallistua helposti ja tehokkaasti. Hallinnon rakenne on suunniteltu estämään tehokas osallistuminen poliittiseen päätöksentekoon tai ainakin tekemään se erittäin vaikeaksi. "Jos olisi olemassa rakenteita, jotka saisivat politiikkaan osallistumisen helpoksi, hauskaksi ja tehokkaaksi (ja osallistumattomuuden kalliiksi), useammat kansalaiset osallistuisivat muodolliseen hallintoon aivan kuin nyt uskonnollisiin tapahtumiin, urheiluun tai muihin heitä kiinnostaviin aktiviteetteihin." (Dator 2006).

Käytännössä tarvitaan monien erilaisten välineiden yhdistelyä. Espoon nuorisoparlamenttikokeilussa käytettiin suoran, edustuksellisen, osallistuvan ja neuvottelevan demokratian keinoja eri vaiheissa. Nykypäivän tarjolla olevat tietotekniikan ratkaisut eivät vielä ole riittäviä joustavuutta, halpuutta ja helppokäyttöisyyttä vaativien prosessien hoitamiseen. Ohjelmistoilta vaaditaan parempia mahdollisuuksia dialogien käymiseen. (Keskinen & Kuosa 2004).

Simonin (1982) mukaan informaatioon perustuva osallistuminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon on ongelma niin äänestäjien kuin myös valittujen edustajien ja korkeiden viranomaisten kohdalla. Kysymys on pohjimmiltaan tutusta organisatorisesta ongelmasta eli siitä, miten järjestetään asiantuntijoiden suhde maallikkoihin. Eduskunnan ja kansanedustajien toiminnassa tämä ongelma näkyy usealla tasolla: Valiokunnissa kuullaan ulkopuolisia asiantuntijoita, tällöin kansanedustajat ovat usein maallikon asemassa, mutta kansanedustajien ja äänestäjien kohtaamisissa tilanne muuttuu ja kansanedustajat ovat asiantuntijan asemassa ja äänestäjät ovat maallikoita.

On vaikea kuvitella, että uudet demokratian toimintamallit saavutettaisiin yhdellä jättiläismäisellä loikalla uuteen tietotekniikkaan – edistyminen tapahtuu evolutionäärisessä prosessissa askel kerrallaan. Toisaalta on kuitenkin mahdollista, että eräiden uusien ilmiöiden läpilyönti voi tapahtua hämmästyttävällä nopeudella.

Kingham (2003) näkee kansalaisten osallistumisen kehittyvän kolmen vaiheen kautta:

- Ensimmäisessä vaiheessa tietotekniikkaa käytetään parlamentin omien, sisäisten toimintojen kehittämiseen. Kingham nimeää tämän vaiheen e-parlamentiksi.
- Toisessa vaiheessa hallinto ottaa käyttöön kansalaisille tarkoitettuja sähköisiä palveluja esimerkiksi informaation jakelussa ja äänestämässä. Tämä on nimeltään e-hallinto.
- Kolmannessa vaiheessa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia parlamentin työskentelyyn on edistetty. Tämä vaihe on e-demokratia.

Näin eteneminen on tapahtunut eduskunnassakin. Tietotekniikan käyttö lähti liikkeelle puhtaasti eduskunnan sisäisen toiminnan kehittämisestä. Toisessa aallossa alettiin hyödyntää Internetin tarjoamia ratkaisuja ja nyt ovat tuloillaan tietotekniikan tarjoamien uusien, kansalaisten osallistumismahdollisuuksia lisäävien palvelujen käytön aloittaminen.

Tietotekniikan tarjoamia mahdollisuuksia

E-parlamentin käyttämiä tietotekniikan välineitä kuvataan seuraavassa taulukossa.²⁸

Taulukko 3. Parlamenttien ja kansanedustajien käyttämiä tietotekniikan palveluja (Whyre & Puiggali 2006, muokattu ja täydennetty).

<i>Hallinnossa yleisesti käytetyt järjestelmät (Snellen, 2002)</i>	<i>Parlamentin ja kansanedustajien käyttämät sovellukset</i>	<i>Eduskunnan käyttämät sovellukset ja palvelut (P=parliament, MP=Member of P, C=citizen)</i>
<i>Verkkotekniikat:</i> Internetin tiedostojen jakaminen/yhteiskäyttö, sähköposti, web-palvelut, navigointi, verkkojuttelu, videokokoukset jne; erityiset intranetit ja ekstranetit.	• Parlamentin web-palvelut, intranetit ja ekstranetit • Sähköposti ja asiakkuudenhallinta (kansalaisten yhteys parlamenttiin) • Puolueiden web-palvelut ja keskusteluryhmät • Kansanedustajien omat www-sivut ja blogit	• Eduskunnan web-palvelut, intranetit ja ekstranetit (P2C, P2G) • Sähköposti (C2MP, MP2C) • Eduskuntaryhmien www-sivut (P2C) • Kansanedustajien omat www-sivut ja blogit (pääasiassa MP2C)
<i>Tunnistamis-, seuranta- ja valvontatekniikat:</i> henkilökohtaiset tunnisteet, älykortit yms tunnistautumisvälineet, joita käytetään julkisissa palveluissa käyttäjien toiminnan seuraamiseen.	• Intranetin ja ekstranetin turvallisen käytön mahdollistavat tekniikat • Älykortit kulunvalvonnassa	• Intranetin ja muiden palvelujen turvallisen käytön mahdollistavat tekniikat (MP2P) • Eräitä muita turvallisuuteen liittyviä tekniikoita (MP2P) • Vapaaehtoinen käyttäjien tunnistautuminen eduskunnan julkisessa verkkopalvelussa informaation profiloitua jakelua varten (P2C)
<i>Tietokannat,</i> jotka sisältävät tietoa väestöstä, yhteiskunnan organisaatioista, yrityksistä jne.	• Lainsäädännölliset tietokannat, jotka sisältävät tietoa parlamentin käsitellyssä olevista asioista, esim. hallituksen esityksistä.	• Valtioapäiväasioiden seurantajärjestelmät (Veps, VK-Fakta), (P2C, P2G) • Ajantasainen Suomen lakitietokanta (Finlex), (G2C, G2G)
<i>Toimistoautomaatio ja multimediatekniikat</i> auttavat information luomisessa ja käsittelyssä. Näitä ovat esimerkiksi kalenterit, kaiken tyyppisten asiakirjojen ja dokumenttien käsittely ja julkaiseminen kansalaisia varten.	• Parlamentin työnohjausjärjestelmät • Asianhallintajärjestelmät • Kansanedustajien henkilökohtaiset kalenterit • Täysistuntojen ja kokousten verkkolähetys, niiden tallenteet ja pöytäkirjat • Tekstinkäsittely/toimistojärjestelmät	• Eduskunnan asioiden käsittelyn seurantajärjestelmät (P2MP, MP2P) • Täysistuntojen verkkolähetys ja niiden tallenteet • Kalenterit ja toimistojärjestelmä
<i>Päätöksenteon tukijärjestelmät</i> kattavat laajan alueen ulottuen yksinkertaisista asiankäsitteilyjärjestelmistä monimutkaiseen tietämyksen hallintajärjestelmiin, jotka yhdistävät eri hallinnonalojen tietokantoja ja -järjestelmiä.	• Tiivistelmät verkon uutisaineistoista • Lakitietokannat • Ryhmytyä tukevat välineet • Kansalaisten osallistumista tukevat välineet, mm. aloitteiden tekeminen • Äänestysjärjestelmät parlamentissa tai etä-äänestysmahdollisuus	• Sähköiset uutispalvelut, sanomalehdet ja niiden arkistot • Finlex-lakitietokannat • Valtioneuvoston intranet käytettävissä • Äänestysjärjestelmä istuntosalissa
<i>Hallinnonalakohtaiset tietokannat</i> tukevat tapahtumien käsittelyä esim. sosiaali- ja terveydenhuollossa, poliisitoimessa ja liikenteessä.	• Liittymät hallinnon tietojärjestelmiin	• Tilastotietokannat
<i>Ohjaavat tietokannat</i> auttavat hallitsemaan taloudellisia, henkilöstö- ja fyysisiä resursseja julkisissa organisaatioissa mahdollistaen samalla toiminnan avoimuuden ja läpinäkyvyyden.	• Parlamentin hallinnon järjestelmät	• Eduskunnan hallinnon järjestelmät

²⁸ Snellenin (2002) taulukkoa on täydennetty parlamenttien käytössä olevilla tietotekniikan ratkaisulla myöhemmin tehdyillä selvityksillä (EPRI 2005) ja (Hoff 2004). Nyt taulukkoon on merkitty myös eduskunnan käytössä olevat palvelut ja palveluja on luokiteltu C-P-MP – suhteiden avulla.

Taulukosta havaitaan, että tällä tasolla tarkasteltuna eduskunnan tietojärjestelmät ja tietotekniset palvelut vastaavat parlamenteissa yleisesti käytettyjä ratkaisuja. Merkittävä poikkeus liittyy kansalaisten osallistumismahdollisuuksia eduskunnan työhön lisäävät välineet, joita eduskunnassa käytännössä ei ole käytettävissä.

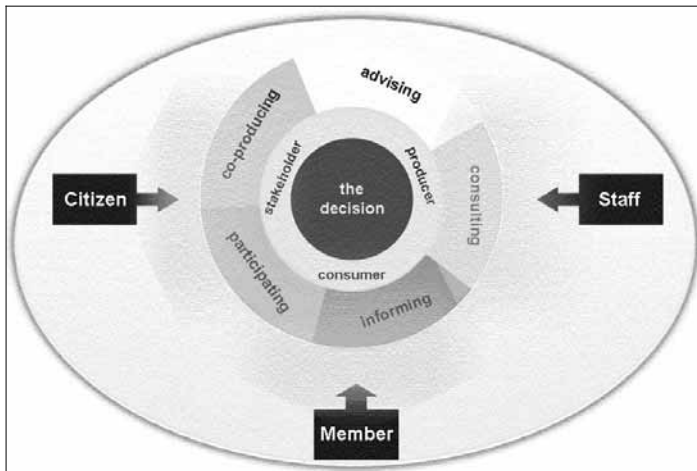
Uudet tietotekniikan ja median tarjoamat sovellukset saavat aikaan tärkeitä muutoksia poliittiseen järjestelmäämme, mutta ne eivät kuitenkaan aiheuta vallankumousta. Ei näytä todennäköiseltä, että ne lisäävät kansalaisten osallistumista poliittiseen toimintaan. Poliittisen motivaation puuttumiseen ei ole yksinkertaista teknistä ratkaisua. Eräiden kansalaisten osallistuminen poliittiseen toimintaan helpottuu, koska tietotekniikka mahdollistaa osallistumisen ajasta ja paikasta riippumatta. Toisaalta tietotekniikka muodostaa uuden kynnyksen osallistumiselle, koska kaikilla ei ole pääsyä uusiin palveluihin tai he eivät osaa käyttää niitä. (Dijk 1999, 92)

“There is concern amongst the public—and indeed amongst Members—that the House appears remote, that it does not respond as well as it might to the public, and that it could do more to hold the executive to account. Public perceptions and expectations of Parliament appear to be changing and there is authoritative evidence to indicate that public participation in the political process appears to be in decline ... Information and Communications Technologies (ICT) can play an important role in influencing perceptions and helping to meet public expectations. Indeed, they cannot be ignored.” (House of Commons Information Committee, 2002)

Hollannin e-parlamentti- visio

Hollannin parlamentti, Tweede Kamer der Staten-Generaal, aloitti laajan tietotekniikan uudistushankkeen vuonna 2004. Sitä varten laadittiin visio e-parlamentista (van der Meer 2004). Vision mukaan parlamentista on tultava ensisijainen parlamentaarisen informaation lähde. Informaation on oltava käytettävissä kaikkialla, kaikilla laitteilla ja mihin aikaan hyvänsä.

E-parlamentin mahdollisten informaation liittyvien funktioiden tarkastelua varten van der Meer esittelee työkalun (position mapper), jonka avulla voidaan saada näkyviin kaikki mahdolliset kombinaatit päätöksentekoon liittyvistä rooleista, osallistujista ja osallistumistavoista. Rooleja ovat tiedon tuottaja, tiedon hyödyntäjä ja asiaan osallinen, osallistujia ovat kansanedustajat, kansalaiset ja parlamentin virkamiehet ja osallistumistasoja on viisi: Informointi, kuuleminen, neuvominen, osallistuminen ja päättäminen. Position mapper – työkalun avulla nähdään selkeästi, miten kompleksinen parlamenttien informaation hallintaan liittyvä ympäristö on. Tämän lisäksi Hollannin e-parlamentti -visiossa on kuvattu mahdollisesti käytettäviä teknisiä ratkaisuja ja standardeja sekä laadittu karkean tason aikataulu toteutusta varten.



Kuvio 12. Position mapper -työkalu

Kansalaisosallistuminen

"Tietoverkoissa käytävän keskustelun on kohdistuttava vähäarvoisempien kysymysten ohella myös kaikkein vakavimpiin yhteiskunnallisiin epäkohtiin. Niissä käytävä keskustelu on osa demokratian syventämistä. Se on samalla demokratian koulu, joka karaisee osallistujensa kansalaiskuntoisuutta." (Kuronen 2000, 192)

Demokratian vahvistamiseen tarvitaan suoraa demokratiaa kirjoittaa oikeusministeri Tuija Brax suoraa demokratiaa käsittelevän kirjan (Büchi, Braun & Kaufmann 2008) esipuheessa. Braxin mukaan suorassa demokratiassa on kyse vallan tasaisemmasta jakautumisesta. Kirjan mukaan suora demokratia täydentää ja vahvistaa edustuksellista demokratiaa ja sen avulla voidaan poliittiselle agendalle tuoda asioita, joita valtioelimet ja poliittiset puolueet ovat jättäneet huomiotta. Käytännössä kyse on laajasti käytettävistä kansalaisaloitteista ja kansanäänestyksistä. Tässä Sveitsi on Euroopan mallimaa ja Suomi kovasti jälkeen jäänyt yhteiskunta. E-hallinnon tilannetta maailman eri maissa käsittelevässä YKn tutkimuksessa Suomi sijoittui kansalaisten osallistumismahdollisuuksien mittauksen osalta sijalle 45 (Mimicopoulos 2008). Tämä kertoo karusti Suomessa vallitsevan tilanteen.

Kuuleminen ja osallistuminen raportissa on kuvattu, miten kansalaisia kuullaan ja miten heidän osallisuuttaan tuetaan tietoverkoissa hallinnon eri tasoilla. Kansalaisvaikuttamisen kanavat voidaan ryhmitellä sen pohjalta, tukeeko käytäntö osallistumista päätöksentekoprosessiin palautteen annon, kuulemisen vai osallistumisen ja aloitteen teon tasolla. Lisäksi ryhmittelyn pohjana voidaan pitää kuulemisen vaikutusta päätöksentekoprosessiin. Ongelmana kansalaisten osallistumiselle raportissa nähdään kansalaisten vaikeus hahmottaa hallinnon hankkeiden käsittelyprosesseja ja osallistumisen vaikutusta. Hankkeet ja muut osallistumisen kohteena olevat asiat tulee kuvata selkeästi verkossa. Sähköisen kuulemisen ja osallistumisen tuloksia tulisi voida hyödyntää valmistelu- ja päätöksentekoprosessin osana. (Korkiakoski 2005.)



Kuvio 13. Eri maiden kansalaisvaikuttamisen kanavia (Korkiakoski 2005)

Kansalaiskeskusteluun osallistuminen ei ole itsestään selvää. Se edellyttää aloitteellisuutta ja usein myös moraalista rohkeutta. "Ne eivät synny tyhjästä eivätkä myöskään pelkän abstraktin velvoitteen nojalla." Keskusteluun ryhtyminen ja mielipiteiden julkinen puolustaminen edellyttävät yhteisön tukea. Teorioiden tasolta joudutaan väistämättä yksilöiden välisen tai yhteisöllisten käytäntöjen alueelle. (Kuronen 2000, 191)

Merkittävän kynnyksen sähköiseen kuulemiseen osallistumiselle muodostavat kansalaisten puutteelliset tietotekniikan käyttötaidot. Hollannissa tehdyssä digitaalisia taitoja kartoittavassa kyselyssä saatiin selville, että merkittäväällä osalla kansalaisista oli vaikeuksia esimerkiksi jo CD-soittimen, television tai pankkiautomaatin käytössä, tietokoneista vielä puhumattakaan (Dijk 1999, 149). Negatiiviset kokemukset, tunne tilanteen hallinnan menettämisestä ja tekniikan vaikeakäyttöisyys ovat johtaneet "tietokonepelkoon" tai "näppäinpelkoon". Toinen merkittävä este on se, ettei läheskään kaikilla ole vielä mahdollisuutta käyttää nykyaikaisia tietoteknisiä palveluja.

Päämääräakuinen kansalaiskeskustelu vaatii onnistuakseen sopivan foorumin, jossa keskustelijat ovat tietoisia keskusteluun osallistujista, keskustelulla on aikataulu, tavoitteet ja se on määrämuotoista. Oleellista onnistumiselle lopulta kuitenkin on, että keskustelu vaikuttaa käsiteltävien asioiden tilaan. Päämääräakuinen keskustelu siis eroaa satunnaisesta keskustelusta, jolla ei pyritä mihinkään päämääriin. "Tällainen [satunnainen] keskustelu on usein luonteeltaan sosiaalista ääntelyä, joka pitää laumaa kasassa (vrt. ankalauman ääntely)." Keskustelulla saattaa olla korkeintaan viihdyttävä tarkoitus. (Kuronen 2000, 119)

Valtionhallinnon Otakantaa – palvelua on tarkoitus laajentaa ja laatia valtionhallinnolle kokonaisvaltainen sähköisen kuulemisen strategia ja toteuttamissuunnitelma (Oikeusministeriö 2006). Oikeusministeriö asetti 21.3.2007 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus kuulemisen toisen vaiheen kehittämisestä valtionhallinnossa. Olin mukana työryhmän työssä. Työryhmän raportin mukaan tavoitteena on kehittää yhteinen palvelu, jota eri osapuolet voivat hyödyntää omassa toiminnassaan. Keskeinen ehdotus on perustaa in-

ternetpohjainen, vuorovaikutteinen, opastava ja tiedottava osallistumisympäristö, joka koostuu yhteen eduskunnan sekä valtion- ja kunnallishallinnon osallistumispalvelut (Oikeusministeriö 2008). Lisäksi työryhmä ehdottaa muun muassa osallistumismenetelmien kokeilemistä, asiakirjojen yhä laajempaa julkaisemista sähköisessä muodossa, valmistelun ja päätöksenteon seurantomahdollisuuksien kehittämistä ja virkamiesten kouluttamista sähköisen osallistumisen eri muotoihin. Toteutuessaan merkittävimmät työryhmän ehdotukset olisivat ottaa käyttöön verkkoäänestys jo vuoden 2011 eduskuntavaaleissa ja ottaa käyttöön sähköiset kansalaisaloitteet.

Eduskunnan rooli kansalaisten osallistumisen järjestämisessä on ollut epäselvä, koska toisaalta kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen nähdään välttämättömäksi, mutta toisaalta useiden kansanedustajien mielestä kansalaiskeskustelun järjestäminen silloin, kun asia on tullut eduskuntaan, on auttamattomasti liian myöhäistä. Tavoitteena voisi olla osallistumisen mahdollistaminen asioiden valmisteluvaiheen aikana ministeriöissä ja osallistumisen eri muodoissa saadut tulokset olisivat sitten eduskunnan käytettäväksi. Eduskunta voisi kyllä itsekin järjestää kansalaiskuulemisia isoissa ja periaatteellisesti merkittävissä asioissa. Eduskunnan järjestämien keskustelujen ei tarvitsisi rajautua vain niihin asioihin, joista hallitus on tehnyt esityksen eduskunnalle. RASKE-projektin yhteydessä on tehty tutkimus, jossa on käsitelty kansalaisvaikuttamisen mahdollisuuksia lainsäädäntöprosessissa (Rahkola 2004). Käytännössä kansalaiset saavat asiansa esille eduskunnassa kansanedustajiensa välityksellä. Kansalaisten yhteydenottojen perusteella kansanedustaja voi tehdä asiasta kirjallisen kysymyksen valtioneuvostolle tai asiaan liittyvän aloitteen.

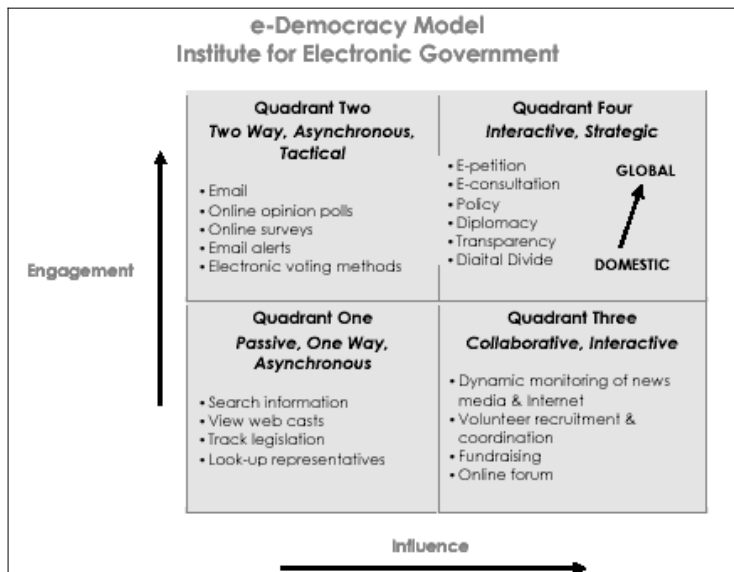
Kansalaisvaikuttamisen menetelmien siunauksellisuudesta ja eduskunnan roolista kansalaisvaikuttamisen järjestämisessä on esitetty vahvojakin epäilyjä (Luukkanen 2004):

"Hallitukselle ja ministeriölle 'otakantaa.fi' sopii, mutta marssijärjestyksen tulee olla selvä; niin kauan kun hallitus nauttii luottamusta, se valmistelee ja harkintansa mukaan liittää valmisteluun erilaisia uusia elementtejä. Eduskunta käsittelee esitykset ja päättää. Menevät puurot ja vellit sekaisin, jos eduskunta käynnistelee omia 'kansalaiskanaviaan'."

Internet-keskusteluihin liitetystä tasa-arvoisesta osallistumisesta ja vaikuttamismahdollisuuksista on ristiriitaista näyttöä. Yleinen käytäntö näyttää olevan se, että varsin pieni ydinjoukko dominoi keskustelua ja enemmistö osallistuu keskusteluun vain kerran tai käy ainoastaan lukemassa muiden puheenvuorot. (Dijk 1999, 212-213)

E-demokratiaan vaiheittain

E-demokratiaan on edettävä vaiheittain. Caldow (2004) on esittänyt mallin, jossa osallistumis- ja vaikutusmahdollisuusakselit jäsentävät e-demokratian eri tasoja kuvaavan nelikentän. E-demokratian strategisen suunnittelun lisäksi mallia voidaan käyttää eräänlaisena tulokorttina, josta nopeasti näkee vaikkapa kansanedustajan tai eduskunnan e-demokratiatoimintojen kypsyiden.



Kuvio 14. E-demokratia malli (Caldow 2004)

Ensimmäinen nelikentän osa kuvaa passiivista, yksisuuntaista informaation jakelua esimerkiksi www-palvelujen avulla. Vaikka ensimmäinen neljännes on tärkeä, siihen jääminen pitkäksi aikaa rajoittaa osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia.

Toisessa neljänneksessä avautuu kaksisuuntainen kommunikaatio. Ongelmaksi voi muodostua viestien, esimerkiksi sähköpostin, suuri määrä. Tämä tuli esiin eduskunnassakin kansanedustajien haastattelujen yhteydessä. On mahdollista kehittää ja käyttää viestitulvaa hillitsemiä välineitä, mutta ehkä paras väline kansanedustajille on toimia proaktiivisesti ja esimerkiksi esittää omat kantansa selkeästi omilla www-sivuillaan tai tehdä siellä kyselyjä ajankohtaisista asioista kannattajilleen. Tämä vähentää yhteydenottojen määrää. Hauskana kuriositeettina mainittakoon, että 75 % USA:n Senaatin jäsenistä vastasi vielä vuonna 2001 äänestäjiltä saamiinsa sähköposteihin kirjeillä (US Congress 2001; Caldow 2004).

Kolmannessa neljänneksessä vuorovaikutteisuus lisääntyy. Tyypillisiä välineitä ovat keskustelufoorumit, sähköinen äänestäminen sekä uutis- ja muiden palvelujen jatkuva seuranta.

Neljäs neljännes edustaa lähitulevaisuuden e-demokratian huipputasoa – luonteeltaan strategista, vuorovaikutteista, synkronoitua ja globaalia. Hallinto toimii läpinäkyvästi, kansalaisten vaikuttaminen on mahdollista monella tasolla ja vaikuttamisella on myös merkitystä. Toiminta on laajentunut globaaliksi. Demokraattisten instituutioiden tulisi ainakin aktiivisesti pilotoida näihin alueisiin liittyviä aloitteita. Esimerkkejä toteutuksista löytyy jo ympäri maailmaa: Australia, Skotlanti, EU ja monet muut maat (esim. Clift 2002; Victoria Parliament 2002; Caldow 2004).

E-demokratiaan eteneminen ei tapahdu itsestään eikä sattumalta. Eduskunnan tulisi muodostaa oma etenemisstrategiansa.

Colemanilla (2006) on kaksi skenaariota parlamentaarisesta demokratiasta:

Ensimmäisen skenaarion mukaan parlamentit säilyvät sellaisina kuin ne nyt ovat. Internetissä parlamentit lähinnä kertoisivat olemassaolostaan, mutta mitään merkittäviä kansalaisten osallistumista lisääviä ratkaisuja ei otettaisi käyttöön. Parlamenteilla olisi vähemmän merkitystä kuin koskaan aikaisemmin, koska ne jatkaisivat elämäänsä omassa ylhäisessä yksinäisyydessään maailmassa, jossa vuorovaikutteisuus on olennainen osa toimintaa kaikilla yhteiskunnan eri alueilla. Ilman tietotekniikan vuorovaikutteisten, e-demokratiaa edistävien ratkaisujen käyttöä, parlamentaarista hallinnosta tulee yhä enemmän ylhäältä alas suuntautunut, etäinen ja äärimmäisen epädemokraattinen.

Toisen skenaarion mukaan parlamentit kuuntelevat kansalaisia jatkuvasti, ei vain satunnaisesti, ja kansalaisten mielipiteet otetaan huomioon. Kansalaisten osallistumisessa käytetään tietotekniikan tarjoamia mahdollisuuksia, esimerkiksi kyselyjä, kuulemista ja päätöksentekoon osallistumista. Tutkimusten mukaan tällainen toiminta on osoittautunut hyödylliseksi kaikkien osapuolten kannalta (kts esim. Coleman, Hall & Howell 2002; Hansard Society 2002; Smookler 2006).

Positiivista on havaita, että Colemanin (2003b; 2006) Euroopan parlamenteille tekemän kyselytutkimuksen mukaan 80 % vastaajista uskoi tietotekniikan käytön vähentävän demokraatiavajetta. Parlamenttien henkilökunnan asenteet ratkaisevat kuitenkin paljon: Tutkimuksessa havaittiin vahva korrelaatio niiden parlamenttien, joiden kyselyyn vastanneet virkamiehet kannattivat kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittämistä, ja www-sivuillaan kansalaisille osallistumismahdollisuuksia tarjoavien parlamenttien välillä. Samoin, jos virkamiehet suhtautuvat kielteisesti kansalaisten osallistumiseen, eivät myöskään parlamentit tarjonneet osallistumismahdollisuuksia www-sivuillaan. Sitä ei tutkittu, johtuvatko virkamiesten asenteet kansalaisten osallistumisen suhteen poliitikoista vai poliitikkojen asenteet virkamiehistä.

"The essence of the Internet is not that it provides a new set of eyes and ears, but that it gives the voters a mouth, which they've never had in the media. The impact of that is absolutely historic." (Dick Morris)²⁹

Yhteenveto: E-demokratia ja e-parlamentti

E-demokratiaan liittyvien kysymysten miettiminen ja uusien toimintatapojen käyttöönotto on tarpeen myös eduskunnassa. Useiden esitettyjen skenaarioiden ja tutkimusraporttien perusteella näyttää selvältä, että perinteinen, etäinen parlamentaarinen toimintamalli saattaa viedä parlamentit syrjään demokraattisen toiminnan keskiöstä. Tietoyhteiskunnassa, jossa ihmiset ovat tottuneet kaikkialla ja aina toimiviin verkostoituneisiin palveluihin, eduskunnan täytyy toimia modernina yhteiskunnan osana. Muutos on siis välttämätön ja väistämätön.

Strandbergin väitöskirjan (2006) mukaan Suomessa puolueiden ja ehdokkaiden www-sivujen perusteella arvioituna Internet ei ole vielä aiheuttanut suurta muutosta poliittisissa toimintamalleissa. Isot puolueet ovat pitäneet asemansa ja Internet on otettu käyttöön yhtenä uutena kanavana, jota kuitenkin käytetään hyvin perinteiseen tapaan. Internetin mahdollisuudet ovat siis lähes kokonaan hyödyntämättä ja kansalaisten roolina on olla informaation jakelun kohteena, ei aktiivisena keskusteluun osallistujana. Tilanne näyttäisi olevan kuitenkin muuttumassa tulevaisuudessa, koska nuorten ikäluokka pitää verkkolähteitä tärkeimpinä kuin perinteistä mediaa. Samoin innokkuus käyttää vaalikoneita näyttäisi olevan merkki muutoksesta.

²⁹ <http://www.blaserco.com/blogs/2003/12/12.html> (24.5.2007)

Poliittisen tekno-optimismin mukaan tekniikalla nähdään olevan myös demokraattista moniarvoisuutta lisäävä vaikutus. Tietoliikennetekniikan mahdollistama tiedonvälitys pitää yhteiskunnan avoimena ja kansalaiset ajan tasalla ja tietoisina siitä, mitä politiikassa milloinkin tapahtuu. Tieto kulkee, eikä salailu onnistu (Airaksinen 2003, 338.):

”Uusi bittitekniikka lupaa vieläkin enemmän. Pian saamme äänestää moninaisista asioista suoraan kotoamme, päätteen äärestä. Voimme ilmaista mielipiteemme suoraan sähköpostissa päättäjille, joiden kontaktipinta äänestäjiin on tällöin välitön ja vaikuttava. Demokratia muodostuu suuremmaksi kuin koskaan ennen. Kansalaiset ovat valistuneita ja tietoisia asia-aiheista eivätkä taivu populismiin. McLuhanilainen Veikko Vennamo on mahdoton. Päättäjät puolestaan tunnistavat äänestäjien toiveet ilman viivyttelyä.”

Poliittiselle optimistille tilanne vaikuttaa kirkkaalta ja selkeältä. Kuitenkin tekniikalla on omat vaatimuksensa, se ei ole vain ihmisen nöyrä palvelija. Kumpi on isäntä ja kumpi on renki, tekniikka vai politiikka? ”Vaarana on, että tekniikan kapea moniarvoisuus alkaa rajoittaa demokratian alaa, koska tekniikka määrää ihmisen elämismaailmaa ensisijaisesti.” (Airaksinen 2003, 339.)

Jackson (2003) tiivistää Internetin kansanedustajille antamat mahdollisuudet ja uhat seuraavasti:

”The Internet opens up the possibility for a whole host of new opportunities and threats for MPs. Technologically there appear little reason why the working conditions and norms of MPs could not be radically changed. The use of videoconferences and realtime online surgeries means that they could 'communicate' with pressure groups, constituents, colleagues and journalists wherever they are in the world. The webcasting of parliamentary debates could also mean that, theoretically, an MP needs not be within Westminster to make a judgement of debates and vote. Whether politicians, journalists and advisers would want to see a world where the Palace of Westminster has no functional political role is a moot point. Would they be happy working from a cyber-office in their garden shed?”

Jos Internet on todella niin vallankumouksellinen vaikutuksiltaan kuin uskotaan, se tulee muuttamaan koko joukon nykyisiä traditioita ja toimintatapoja kansanedustajien ja äänestäjien yhteistoiminnassa. Internet synnyttää myös puolueiden johdolle, puolue-eliitille, mielenkiintoisia haasteita, koska kansanedustajilla on sen avulla aikaisempaa parempi mahdollisuus hallita omaa markkinointiaan ja viestintäänsä. Kansanedustajat voivat aikaisempaa helpommin olla suoraan yhteydessä äänestäjiin ilman median tulkitsevää roolia. Vaaleihin liittyvä vaalilyö muuttuu jatkuvaksi kampanjoinniksi ja vaalipiirin hyväksi tehtävän työn merkitys kasvaa. Tässä uusi tekniikka voi toimia tehokkaana muutosvoimana.

Mitä tämä kansanedustajien verkkoesiintyminen voisi äärimmillään olla? Koivunen yhdistää semioottisen minuuden³⁰ käsitteen verkkomaailmaan. Tuloksena on *dataruumiin* käsite. Tietoyhteiskunnan byrokraattiaan kirjautuvat tiedot luovat yksilön kaksoisolennon, dataruumiin, joka koostuu kaikesta yksilön elämänsä aikana eri tiedostoihin kirjautuneista tiedoista. Dataruumista voidaan ontologisesti pitää ensisijaisena lihalliseen ihmiseen nähden.³¹ ”Representaatio syrjäyttää todellisuuden ja representaatiosta tulee 'tosi'. Dataruumiimme

³⁰ Amerikkalainen semiootikko Thomas Sebeok puhuu semioottisesta minuudesta. Hänen mukaansa ihmisen kokonaisuus on semioosien kudos, jossa on useita toistensa kanssa vuorovaikutuksessa olevia semioottisia järjestelmiä. Ihmisen semioottinen minuus ei pysy ihmisen nahan antaman rajapinnan sisällä. Ihmisen minuus ulottuu yhtä kauas kuin hänen merkityksensä. Jos lähetän Internetissä viestin, semioottinen minuuteni voi ulottua välittömästi maapallon toiselle puolelle. (Koivunen 1997, s. 16-17)

³¹ Näin on tehty esimerkiksi Erkki Huhtamon toimittamassa teoksessa *Sähköiho* (Koivunen 1997, s. 217).

kommunikoivat verkossa toisten dataruumiiden kanssa ja fyysisen ruumiimme virtuaalinen representaatio elää verkossa organisoituneen yhteiskunnan eri representaatioiden kanssa." (Koivunen 1997, 216-217). Tällöin kansanedustaja eläisi dataruumiinsa kautta dialogissa yhteisön, kansalaisten representaatioiden kanssa. Representaatiot keskustelisivat keskenään. Kiehtova ja samalla myös pelottava tulevaisuuden visio – ehkäpä joskus saamme lukea (tai meidän representaatiomme verkossa saavat lukea) tutkimusraporttia kotisivujen merkityksestä kansanedustajan dataruumiin osana. Mikä voikaan olla käsitys demokratiasta tämän vision osana? Edustuksellinen representaatiodemokratia?

Dataruumiit verkossa ovat sen omassa ajassa, ilman ajatusta todellisuudesta ja sen vaatimuksista. Verkko kaatuu väistämättä aikanaan ja paluu todellisuuteen on välttämätöntä, jotta verkon uusi versio saadaan pystyyn. Silloin on varottava joutumasta välinputoajan asemaan: "Verkossa aika on paras käyttää oikein, sillä pian verkko kaatuu ja todellisuus astuu ideoiden sijaan. Ihminen joutuu aikaan ja tilaan kahden verkon välillä, ja silloin katsotaan kuka on kuka. Pääsy uuteen verkkoon ei ole itsestään selvä. Jotkut jäävät ulos, ja voi sitä itkuja ja hammasten kiristystä." (Airaksinen 2006, 150).

Tämä voi tuntua kaukaiselta tulevaisuudenkuvaukselta. Kuitenkin keskiverto suomalainen on nykyään hyvinkin 150 rekisterinpitäjän tietojärjestelmissä. Tapahtumatietoja kertyy valtavia määriä, yksittäisestä ihmisestä jopa kymmeniätuhansia tietoja vuosittain. Tapahtumatietojen määrä lisääntyy jatkuvasti. "Erilaisista jäljistä voidaan myös rakentaa yksityiskohdaisia kuvauksia tai profiileja ihmisistä. Nämä profiilit saattavat elää verkossa omaa elämänsä, josta asianomainen ei välttämättä tiedä mitään." Yksityisyyden suojaaminen ubiympäristössä on vaikeaa. Kuka omistaa yksilön identiteetin? Ubimaailmassa identiteettejä sieppaillaan lennosta. (Heinonen 2008).

2.8 Yhteenveto

Johtamiseen ja tietotekniikan hyödyntämiseen johtamisessa liittyy monia haasteita. Itse johtamiseen liittyvä tutkimus on hajanaista ja yhtä yleisesti hyväksyttyä teoriaa ei ole olemassa. Johtaminen työtehtävänä sisältää lisäksi hyvin monia eri rooleja, joissa tietotekniikkaa voidaan hyödyntää toisistaan poikkeavilla tavoilla.

Oman vaikeutensa muodostaa tietotekniikan nopea muutosvauhti. Johdon tietojärjestelmät muodostavat hyvin laajan ja hajanaisen kokonaisuuden, joka elää jatkuvasti. Erityisesti johtajien ja kansanedustajien työssä tärkeä mobiilikäyttö on voimakkaassa murrosvaiheessa. Hankaluutta saattaa aiheuttaa myös käyttäjien markkinaohjautuminen: Uudet laitteet usein näennäisesti uusine ominaisuuksineen saattavat ohjata huomion kokonaisuuden kannalta toisarvoisiin kohteisiin.

Johtajien ja kansanedustajien työ on tietotyötä, jossa jokainen tietotyöläinen asettaa omia tavoitteitaan ja rajojaan. Ongelmana on se, että johtajan ja kansanedustajan aika kuuluu kaikille. Rajojen asettaminen voi olla vaikeaa, mutta ilman rajoja loppuun palamisen vaara on todellinen. Tietotekniikalla voidaan toisaalta vähentää työn kuormittavuutta, mutta toisaalta tietotekniikka, esimerkiksi sähköposti, voi aiheuttaa lisäkuormitusta ja jatkuvia keskeytyksiä. Jokaisen tulisi hakea ja löytää omat parhaimmat työskentelytapansa. Kansanedustajan missio voi ohjata tässä oikeaan suuntaan.

Tietojärjestelmien kehittäminen on perinteisesti perustunut teknologisiin ja menetelmällisiin mahdollisuuksiin. Tapa, jolla tietoa yleensä talletetaan ja käsitellään, poikkeaa siitä, miten ihminen muistaa ja ajattelee. Tietojenkäsittelyn ongelmia ovat yksilöllisen käsittelyn vaikeus, kontekstin puute ja yksinkertaistava formalisointi. Uusia mahdollisuuksia tarjoaa

pehmeä tietotekniikka, esimerkiksi sumeat järjestelmät, evoluutio-ohjelmointi ja neuroverkot. (Turban ym. 2007.)

Tietotekniikan järjestelmäsovellukset ovat Koivusen (1997, 221) mukaan lähteneet siitä virheellisestä oletuksesta, että ihminen toimii tiukan järkipäisästi ja järjestää ja hakee informaatiota loogisesti. "Kuitenkin ihminen on myös tietokonetta käyttäessään kokonaisvaltainen olio, joka toimii paljolti hiljaisen tiedon varassa." Tietokoneen käyttäjä on aina aktiivinen tajunnallinen yksilö. Miten hiljainen tieto voidaan ottaa huomioon tietojärjestelmien, ehkä erityisesti johtamiseen liittyvien järjestelmien kehittämisessä, on aivan ratkaiseva kysymys. Käyttöliittymien mielekkäässä suunnittelussa "...keskeistä ei ole hierarkkinen hakurakenne, vaan käyttäjän moniulotteinen kaikkiin aisteihin ja tunteisiin vetoava viettely."

Vanharannan, Pihlannon ja Changin (1997) mukaan päätöksentekojärjestelmien kehityksessä saattaa olla tavoitteena eräänlainen hypertietämysjärjestelmä, joka ottaisi huomioon ihmisen. Tämä hypertietämysympäristö vastaisi mahdollisimman hyvin ihmisen kykyä luoda, tuottaa, varastoida ja käyttää hyväkseen tietämystä. Tällaisessa ympäristössä on mahdollista luoda uuttakin tietämystä yhdistelemällä tietämyksen lajeja. Käyttäjä muodostaa havaintojensa perusteella merkityksiä, joiden avulla hän ymmärtää, mistä on kysymys. Merkitykset laajentavat yksilön maailmankuvaa, henkilökohtaista "tietovarastoa". Suhteessa aikaisempaan ymmärrykseen yksilö tajuaa uusia ilmiöitä eli muodostaa uusia merkityksiä. Tulevaisuuden järjestelmiä kehitettäessä tulee ottaa "kovan tiedon" lisäksi myös käyttäjän intuitioiden, uskomusten, tahdon, arkitiedon ja hiljaisen tiedon ulottuvuudet huomioon; järjestelmien tulisi vastata käyttäjän mentaalista rakennetta ja hänen tajunnallisia prosessejaan.

Mitä tämä merkitsee kansanedustajan tietojärjestelmien kehittämisen kannalta? Joitakin selkeitä suuntauksia on nähtävissä:

1. Pelkällä tekniikalla ei saada käyttäjää riittävän hyvin palvelevia järjestelmiä.
2. Järjestelmät, käyttäjän kannalta ennen kaikkea käyttöliittymät ja palvelut, on profiloitava, roolitettava ja personoitava.
3. Koodatun "kovan" tiedon lisäksi on otettava huomioon myös hiljainen tieto, ehkä jopa käyttäjän mentaalinen rakenne.
4. Jotta edellä olevat kohdat toteutuisivat edes jossain määrin, käyttäjien on oltava ennistä enemmän kehittämisessä mukana.

Voidaanko kansalaisten aktiivisuutta ja osallistumista poliittiseen toimintaan lisätä esimerkiksi tietoverkkojen ja niissä tarjolla olevien palvelujen avulla? Samaa asiaa hieman toisesta näkökulmasta edustaa koko tämän tutkimuksen keskeinen teema – kansanedustajien työ ja tietotekniikan käyttö. Tietotekniikan yhtenä soveltamisalueena on antaa kansanedustajille uusia työvälineitä, joilla voidaan esimerkiksi auttaa yhteydenpitoa kansalaisiin, omaan vaalipiiriin. Parhaimmillaan tämä saattaa vaikuttaa poliittista ja yhteiskunnallista toimintaa aktiivisesti. Toisaalta myös vaaran merkit *poliittisen kyborgian* tulolle on tiedostettu, ihminen on ottanut uudella tavalla koneen jatkeekseen. "Olemme samalla selvästi astumassa posthumanismin aikakauteen." (Pulliainen 2006, 86).

3 Eduskunta ja eduskunnan työ

Niin on, jos siltä näyttää.

Tässä luvussa käsitellään eduskunnan ja kansanedustajan asemaa ja työtä. Tarkoituksena on tuoda esille riittävässä laajuudessa tutkimuksen kohteen ominaisuuksia, jotta myöhemmissä luvuissa kuvatut tutkimustulokset voidaan sijoittaa viitekehukseensä.

3.1 Eduskunnan asema

"Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta." Suomen perustuslain 2 §:n perusteella eduskunta käyttää maassa ylintä päätösvaltaa. Eduskunnan 200 jäsentä valitaan länsimaaisen demokratian periaatteiden mukaisesti salaisilla, välittömillä ja suhteellisilla vaaleilla. Naisten täydet valtiolliset oikeudet - äänioikeus ja vaalikelpoisuus samoin ehdoin kuin miehillekin - ovat toteutuneet eri puolilla maailmaa vähitellen. Suomessa vuonna 1906 hyväksytty vaalilaki oli aikanaan maailman edistyksellisin ja vuoden 1907 ensimmäisissä eduskuntavaaleissa valitut 19 naiskansanedustajaa olivat maailman ensimmäisiä (Sulkunen 2006).

"demokratia (< kreik.), kansanvalta; myös valtio, jossa on kansanvaltainen hallitusmuoto. Alk. antiikin Kreikasta peräisin olevan käsitteen käyttö on laajentunut myös varsinaisen pol. elämän ulkopuolelle. Demokratian aatteellisena pohjana on elämäkatsomus, joka korostaa ihmisyyksilön arvoa yhteiskunnassa, kannattaa kaikkien ihmisten tasa-arvoisuutta ja pyrkii turvaamaan jokaiselle täysi-ikäiselle yhtäläiset oikeudet ja mahdollisuudet osallistua yhteisön asioiden hoitoon.

Länsimaissa tarkoitetaan valtiollisella demokratialla valtiomuotoa, jolle on ominaista vallankäytön kolmijako eli lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan erottaminen toisistaan, kansalaisille taatut perusoikeudet sekä yleiset, yhtäläiset, vapaat ja salaiset vaalit. Demokratiassa valta kuuluu kansalle, joka käyttää sitä vaaleilla valittujen edustajien välityksellä (ns. välillinen eli edustuksellinen demokratia). Muutamissa maissa on käytössä myös suora kansanäänestys. Parlamentaarista demokratiasta poikkeaa presidenttivaltainen järjestelmä, joka on mm. Yhdysvalloissa.

Demokratia on ihanteena saavuttanut yhä laajempaa kannatusta samalla kun sen toteutumiseen liittyy jatkuvia ongelmia. Edustuksellisessa demokratiassa ongelmana on toisaalta edustajien loitontuminen valitsijoistaan ja toisaalta se, missä määrin edustuksellisia elimillä on todellista vaikutusvaltaa mm. virkakoneiston, etujärjestöjen ja talouselämän rinnalla. Ratkaisuihin on nähty ihmisten suoran vaikutusvallan lisääminen. Työväenliikkeen ja sosialismin edustajat taas ovat korostaneet, että todellisen demokratian toteutumiseen tarvitaan myös ihmisten perustarpeet turvaavia sosiaalisia toimenpiteitä." (Facta tietopalvelu, WSOY. www.facta.fi)

Tietosanakirjan mukaan demokratia tarkoittaa kansanvaltaa. Kansanvaltaisessa hallitusmuodossa enemmistön tahdolla on ratkaiseva vaikutus hallinnossa. Demokratian käsite ei kuitenkaan ole yhtä ongelmaton ja itsestään selvä kuin tietosanakirjan määritelmä antaa ymmärtää. Demokratian sananmukainen määritelmä – kansanvalta – sisältää kaksi määrittelyongelmaa: Mikä on kansa ja mitä on valta? (Birch 2001).

Kansanvallan kannalta kansa on tietyillä kriteereillä rajattu äänioikeutettu osa kansasta. Kuinka paljon valtaa kansalla demokratiassa pitäisi olla? Käytännössä vain pieni osa kansasta voi osallistua lakien säätämiseen. Kansan valta on tällöin mahdollisuutta valita edustajia ja vaikuttaa heidän päätöksiinsä. Demokratialle onkin mahdotonta antaa objektiivista ja tarkkaa määritelmää. Vastaajan arvot vaikuttavat aina, kun vastataan kysymykseen, milloin yhteiskunta on riittävän demokraattinen (Birch 2001). Demokratian määritelmiä ja demokratiateorioita on monia ja käsitykset demokratiasta painottuvat eri tavoilla (Berndtson 2008, 194-213).

Kansanvalta 2007 -toimikunnan työn lähtökohtana oli kansalaisaktiivisuuteen ja siitä syntyneisiin kansanliikkeisiin perustuva demokratia. Kansanliikkeet ovat erityisesti pohjoismaisen kansanvallan perustekijöitä. Yleiseen äänioikeuteen pohjautuva demokratia syntyi Suomessakin 100 vuotta sitten voimakkaiden kansanliikkeiden vauhdittamana. Puolueiden kansanliiketaustasta huolimatta kansanliike-luonnehdinta ei vastaa tämän päivän käytännön politiikkaa. Puolueiden aktiivijäsenten määrä on vähentynyt huomattavasti ja ylipäänsä nykyinen vähäinen osallistuminen poliittiseen toimintaan on vähentänyt puolueiden kansanliikeluonnetta (Oikeusministeriö 2005a).

Kansanliikkeet 100 vuotta sitten ja kansanliikkeet tänään -tietoyhteiskunnan ja Internetin aikakautena; ovatko ne luonteeltaan samanlaisia, toimivatko ne samalla tavalla? Ovatko kansanliikkeet nyt Internetissä, WorldWideWebissä ja sen seuraavana kehitysaskelena markkinoidussa, Web2.0:ssa? Web2.0 tuntuisi sinänsä sopivan uudentyyppisten kansanliikkeiden toimintakentäksi, koska sen tunnusomaisia piirteitä on yhteisöllinen tietotekniikka, esimerkiksi wikit ja blogit.³² Pitääkö poliittisen toiminnan taipua uusiin toimintatapoihin vai voidaan edelleen lähteä siitä, että tietotekniikan täytyy taipua ja mukautua poliittisen toiminnan nykyiseen toimintatapaan sopivaksi? "Nyt eduskunnasta löytyy jo toimintaa, jossa koneet ja laitteet ovat nousseet yliverlaiseen ihmisen oman puutteellisuuden täydentäjän asemaan." (Pulliainen 2006, 24).

Kansalaisnäkökulmasta tarkasteltuna olennaista parlamentin toiminnassa on siellä käytävä keskustelu, hallituksen toiminnan tarkastus ja valvonta sekä kansalaisten näkökohtien esille tuominen näissä yhteyksissä. On kysyttävä erikseen, "1) missä määrin parlamenttityöskentely todella *toteuttaa* näitä kansalaisnäkökulmasta tärkeitä tehtäviä ja 2) missä määrin *kansalaiset* tosiasiaassa *näkevät ja havaitsevat*, että näin tapahtuu." Näillä molemmilla kysymyksillä on yhteys lainsäädäntöelimen yhteen funktioon, vahvistaa poliittisen järjestelmän hyväksyttävyyttä. (Ervasti, Tala & Castrén 2000).

Edustuksellisessa demokratiassa oikeudenmukaisen yhteiskunnan luominen kuuluu ensisijaisesti lainsäädäntöelimelle, parlamentille. Vastuun kantavat myös hallitus sekä lakia soveltava hallinto ja oikeuslaitos. Kansanvaltaan kuuluu myös yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan kehittämiseen.

³² Blogi ja wiki ovat sosiaalisia ohjelmistoja. Blogilla yksi käyttäjä viestii verkkopäiväkirjallaan muille käyttäjille, wikissä monet käyttäjät tuottavat sisältöä muille käyttäjille esimerkiksi wikipediassa (yhteisöllinen verkkotietosanakirja). (Klobas 2006)

Suomessa noudatetaan parlamentaarista hallitustapaa, jonka mukaan hallituksen tulee nauttia eduskunnan enemmistön luottamusta. Uusi hallitus tuo heti muodostamisensa jälkeen hallitusohjelmansa eduskunnan hyväksyttäväksi luottamuksensa toteamiseksi. Opposition muodostavat ne edustajat, jotka eivät tue istuvaa hallitusta (Eduskunta 2000). Hallitukseen ministereiksi valittavat kansanedustajat jatkavat myös edustajantoimensa hoitamista eduskunnassa. Tämä aiheuttaa ongelmia sekä parlamentarismien toteuttamisessa (ministeri-kansanedustajat osallistuvat eduskunnassa äänestyksiin hallituksen luottamusta mitattaessa) että käytännön työssä (ministerin tehtävät vievät käytännössä kaiken ajan, joten edustajan-toimen hoitaminen jää vähemmälle) (Soininvaara 2002).

"parlamentarismi (< ransk.), parlamentaarinen hallitustapa, hallitusjärjestelmä, jossa hallituksen edellytetään nauttivan kansanedustuslaitoksen (Suomessa eduskunnan) enemmistön luottamusta. Parlamentarismien emämaa on Iso-Britannia, jonka parlamentarismien juuret ulottuvat 1700-luvulle. Nykyaikaisen parlamentarismien läpimurron voi katsoa tapahtuneen siellä 1832. Olennaista on kansanedustuston oikeus ilmaista hallitukselle epäluottamus ja tästä seuraava hallituksen velvollisuus erota. Epäluottamus voidaan ilmaista ns. luottamuskysymyksen yhteydessä tai muutoin epäämällä hallitukselta tuki. Eräissä valtioissa valtionpäämies voi hallituksen kärsittyä vakavan tappion hajottaa parlamentin, jolloin kansa saa tilaisuuden uusissa vaaleissa ilmaista käsityksensä. Suomessa eduskunnan voi hajottaa tasavallan presidentti pääministerin perustellusta aloitteesta kuultuaan eduskunnan puhemiestä ja eduskuntaryhmiä." (Facta tietopalvelu, WSOY. www.facta.fi)

Eduskunnan asema on vahvistunut 2000-luvun alussa (esim. Jyränki 2006; Nousiainen 2006). Eduskunta on tullut perustuslain muutosten myötä, mutta myös omien toimintasäännöstensä muuttamisen myötä aiempaa enemmän poliittisen järjestelmän keskiöön. Vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki varmisti eduskunnan aseman ylimpänä valtiuelimenä.

Eduskunnan aseman vahvistuminen näkyy myös poliittisessa keskustelussa. Tätä kuvastavat pääministerin esiintymiset eduskunnan täysistunnoissa. Pääministerit esiintyivät eduskunnassa varsin harvoin aina 1980-luvun loppupuolelle saakka. Ensimmäinen eduskuntasuhteissaan aktiivinen pääministeri oli Harri Holkeri, joka esiintyi eduskunnassa noin 20 kertaa vuodessa. Sen jälkeen Esko Aho esiintyi noin 100 kertaa vuodessa ja Paavo Lipponen toisen hallituksensa aikana noin 150 kertaa vuodessa.

Aikaisemmin hyvin muutosidonnainen asioiden käsittely eduskunnassa on muuttunut aidomman, vapaamuotoisen vuoropuhelun suuntaan. Eduskunnan toiminnan sääntely yksinkertaistui huomattavasti uuden perustuslain säätämisen yhteydessä, kun perustuslain luonteinen valtiopäiväjärjestys kumottiin ja eduskuntatyön järjestämistä koskevat asiat siirrettiin eduskunnan omaan työjärjestykseen.

Eduskunnan aseman muuttuminen näkyy myös siinä, että eduskuntaryhmien asema suhteessa puolueorganisaatioihin on vahvistunut. Syynä tähän on ollut yleisen kiinnostuksen väheneminen puolue toimintaa kohtaan, jolloin kansanedustajien rooli puolueiden poliittisessa valmistelussa on kasvanut muiden luottamushenkilöiden kustannuksella. (Aula 2003; Nousiainen 2006).

Toisaalta julkisen hallinnon reformit ovat vahvistaneet virkamiesten ja asiantuntijoiden valtaa, esimerkiksi eduskunnan budjettivalta on kaventunut, koska valtion talousarvion rakenne on muutettu aiempaa yleispiirteisemmäksi eikä sitä ole tasapainotettu hallituksen tulosvastuuta vahvistavilla välineillä (Jyränki 2006, 177). Matti Wiberg kysyy, toteutuuko parlamentarismi, jos itse asiassa hallitus valvoo eduskuntaa eikä eduskunta hallitusta? "Ei toteudu. Hallituspuolueiden noudattamat yhteistoimintasäännöt sitovat hallituspuolueiden kansanedustajat painamaan kyllä-nappulaa." (2009, 127)

3.2 Kansanedustajat

Kansanedustajat valitaan salaisilla, välittömillä ja suhteellisilla vaaleilla. Suomi on jaettu 15 vaalipiiriin. Kustakin vaalipiiristä valittavien edustajien määrä riippuu vaalipiirin asukasluvusta. Vaalipiirissä edustajien valinnassa käytetään d'Hondtin menetelmää, jossa vaalipiirin ehdokkaiden järjestys määräytyy kunkin puolueen, vaaliliiton tai yhteislistan yhteisäänimäärästä laskettujen vertauslukujen perusteella. Suomessa ei ole varsinaista äänikynnystä, eikä myöskään ns. pitkiä listoja, joissa ääni annetaan ensi sijassa puolueelle eikä henkilölle (Eduskunta 2000).

Vaalipiirien avulla pyritään siihen, että kansanedustajia eduskuntaan tulee koko maasta. Toisaalta myös suhteellisen suurella kansanedustajien määrällä, 200 kansanedustajaa, pyritään osaltaan varmistamaan, että myös harvaan asutuilta alueilta saadaan edustus parlamenttiin. Useissa mielipiteissä, esimerkiksi eduskunnan lisärakennuksen suunnittelun ja toteutuksen yhteydessä, on kuitenkin esitetty 100 kansanedustajan riittävän viisimiljoonaisen kansan hallitsemiseen.

Vaalipiirien väestömäärän muuttuessa on ns. piilevä vaalikynnys muodostunut joissakin vaalipiireissä varsin korkeaksi. Piilevän vaalikynnyksen tasaamiseksi on ehdotettu toisaalta muodostettavaksi vaalialueita ja toisaalta isojen vaalipiirien jakamista (Tarasti 2006). Tällöin vaalipiirien erot tasoittuisivat.

Taulukko 4. Eduskuntaryhmien voimasuhteet vaaleissa 2003 (Eduskunta 2007)

Eduskuntaryhmien voimasuhteet vaaleissa 2003 ³³	
Eduskuntaryhmä	Jäsenmäärä
Keskustan eduskuntaryhmä /kesk	55
Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä /sd	53
Kansallisen kokoomuksen eduskuntaryhmä /kok	41
Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä /vas	19
Vihreä eduskuntaryhmä /vihr	14
Ruotsalainen eduskuntaryhmä /r	9
Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä /kd	6
Perussuomalaisen eduskuntaryhmä /ps	3

³³ Tutkimuksen kohteena oli vuonna 2003 valittu eduskunta.

3.3 Eduskunnan tehtävät

Eduskunnan tehtävistä painotetaan usein vallanjako-opin mukaisesti lainsäädäntöä, mutta eduskunnan asemaa ja valtuuksia voitaisiin paremmin luonnehtia puhumalla *"kansakuntaa koskevien perusratkaisujen tekemisestä ja niiden toteuttamisen valvomisesta"* (Nousiainen 1992, 185). Eduskunnalla on myös yleisluonteisia funktioita, jotka on tarkoitettu kansanvaltaisten arvojen toteuttamiseen, esimerkiksi toimiminen kansakunnan julkisena keskustelufoorumina sekä kansalaisten poliittinen kasvattaminen ja aktiivisuuden ylläpitäminen (Nousiainen 1992; Aula 2003).

Eduskunnan tehtäviä ovat (Nousiainen 1992; Aula 2003; Eduskunta 2006a):

Lakien säätäminen: Eduskunta käsittelee lakiehdotuksia joko hallituksen esityksenä tai kansanedustajan tekemän lakialoitteen pohjalta. Vuosittain hallituksen esityksiä on 220–300 ja kansanedustajien tekemiä lakialoitteita 150–200. Käytännössä valtaosa voimaan tulevista lakimuutoksista tai uusista laeista saa alkunsa hallituksen esityksistä, sillä vain muutama lakialoite vuosittain etenee laiksi asti.

Eduskunta käyttää budjettivaltaansa ennen muuta päättämällä valtion talousarvioista.

Eduskunnalla on vahva rooli Euroopan unionin päätöksenteossa verrattuna moneen muuhun unionin jäsenmaahan. Eduskunnassa kaikki valiokunnat käsittelevät EU-asioita, mutta eduskunnan kanta päätetään tavallisesti suuressa valiokunnassa. EU-asioden käsittelytapa eduskunnassa turvaa tehokkaasti kansallisen parlamentin vaikutusmahdollisuuksia. Tällä menettelytavalla on onnistuttu välttämään monessa vanhassa Euroopan unionin jäsenmaassa koettu kansanedustuslaitosten marginalisoituminen EU-päätöksenteosta. Suomalainen malli on myös avartanut keskustelua EU:n niin sanotun demokratiavajeen poistamisen välineistöä.

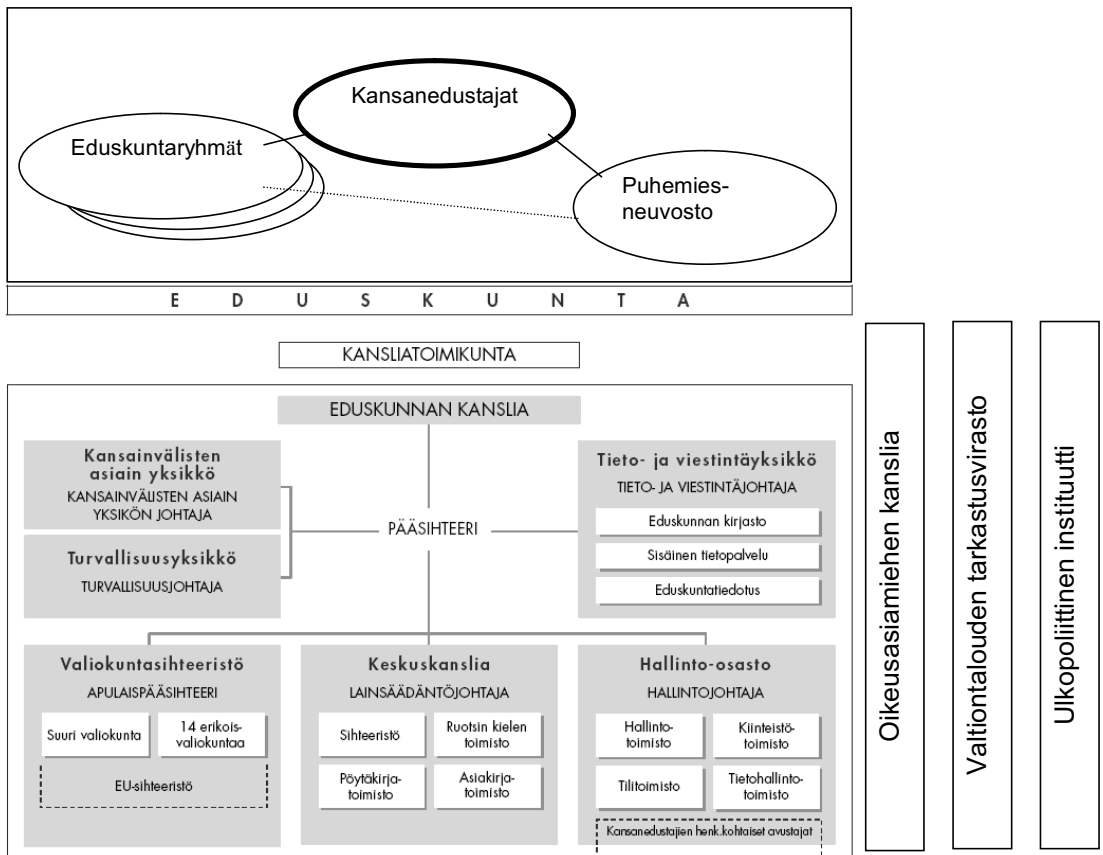
Eduskunnan tehtävänä on ohjata ja valvoa hallituksen ja hallinnon toimintaa. Näin eduskunta voi pysyä selvillä siitä, että hallitus toimii eduskunnan antamien tavoitteiden ja ohjeiden mukaisesti. Samalla kansanedustajat voivat varmistua siitä, että hallitus ansaitsee eduskunnan luottamuksen. Hallituksen toiminnan valvontaan käytettävissä olevia välineitä ovat esimerkiksi kyselytunnit ja kirjalliset kysymykset, valiokuntien tekemät selvityspyynnöt ministeriöille sekä hallituksen omasta toiminnastaan, valtionalouden hoidosta sekä eduskunnan päätösten toimeenpanosta antamat kertomukset. Eduskunnan mahdollisuuksia valvoa valtionalouden hoitoa on vahvistanut Valtionalouden tarkastusviraston siirtyminen vuonna 2001 eduskunnan yhteyteen. Oikeudellisen valvonnan tarpeita varten eduskunnassa on perustuslakivaliokunta ja oikeusasiamiehen kanslia.

Eduskunnan päätöksenteko sisältää paljon toistuvia asioita, mutta niiden lisäksi ennakoimattomia ja yhteiskunnallisilta seurauksiltaan ennakoimattomia päätöksiä -poliittinen, yhteiskunnallinen päätöksenteko on siis kaikkea muuta kuin rutiinipäätösten tekoa (Salminen 2008, 65). Näiltä osin eduskunnan käsittelemät asiat ovat luonteeltaan ilkeitä ongelmia.

3.4 Eduskunnan organisaatio

Eduskunnan kanslian tehtävänä on eduskunnan työjärjestyksen 74 §:n mukaan luoda eduskunnalle edellytykset suorittaa sille valtioelimenä kuuluvat tehtävät. Kanslia toimii kanslia-toimikunnan alaisuudessa. Kanslia jakaantuu keskuskansliaan, valiokuntasihteeristöön ja hallinto-osastoon. Kanslian voidaan katsoa muodostavan eduskunnan organisaatiossa ns. virkamiesorganisaation keskeisen osan. Organisaation poliittiseen puoleen kuuluvat eduskuntaryhmät, puhemiesneuvosto, valiokunnat ja monet muut eduskunnan toimielimet. Lisäksi eduskuntaan, tavallaan eduskuntakonserniin, kuuluvat Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Valtiontalouden tarkastusvirasto ja Ulkopoliittinen instituutti³⁴.

Seuraavassa kaaviossa on pyritty kuvaamaan koko eduskuntaorganisaatio yhdistelemällä eri lähteissä olevia organisaation osien kuvauksia (Eduskunta 2000; 2003b; 2006a; 2006b; Hidén 2006; Eduskunta 2007). Sinänsä on hämmästyttävää, että eduskuntakokonaisuuden kattavaa organisaatiokaaviota ei löytynyt valmiina edes eduskunnan tietopalvelun avustuksella.



Kuvio 15. Eduskunnan organisaatio

³⁴ Ulkopoliittisen instituutin hallitus.

Eduskunnan organisaatiossa mielenkiintoisen jännitteen muodostaa virkamiesorganisaation ja poliittisen organisaation erilaisuus. Virkamies ja poliitikko käyttäytyvät ja toimivat erilailla. Weberin mukaan rationalisoituminen ja legalisoituminen liittyvät keskeisesti yhteiskunnan modernisoitumiseen. Byrokraattinen päätöksenteko perustuu ihanteeseen, jonka mukaan virkamiehen päätösten on perustuttava *kirjallisiin* muodollisiin sääntöihin ilman oman persoonan tai motiivien vaikutusta. Virkamiehen ja poliitikon roolit ovat näin toistensa vastakohtia, sillä poliitikon ominaisuuksia ovat persoonallinen karisma, demagoginen puhetapa, intohimoinen omistautuminen asioille, olemassa olevien tosiasioiden kyseenalaistaminen ja kyky luoda uusia merkityksiä. Weber pitikin parlamentaarista politiikkaa tärkeänä vastavoimana persoonattomalle ja rutiinimaiselle modernille yhteiskunnalle. Samalla kuitenkin parlamentit yhteiskunnan modernisoituessa saavat yhä enemmän byrokraattisia piirteitä. (Weber 1959; Turjan 2007 mukaan).

Keskuskanslian tehtäviä ovat eduskunnan täysistuntoihin liittyvät valmistelu-, täytäntöönpano ja palvelutehtävät, valtiopäiväasiakirjojen ja rekisterien valmistaminen ja julkaiseminen sekä asiakirjojen jakelu ja varastointi. Valiokuntasihteeristön tehtävänä puolestaan on huolehtia valiokuntien tarvitsemista sihteeripalveluista sekä valiokunnissa käsiteltävien asioiden valmistelusta. Hallinto-osasto huolehtii kansliatoimikunnan kokousten valmistelusta ja päätösten toimeenpanosta. Se käsittelee mm. asiat, jotka koskevat eduskunnan talousarviota ja taloudenhoitoa sekä toiminnan ja talouden suunnittelua, eduskuntataloa, kalustoa, tietohallintoasioita sekä eduskunnan henkilöstöhallintoa (Eduskunta 2006b).

Eduskunnan tehtävät ovat vuosien mittaan laajentuneet ja niiden sisältö on muuttunut yhteiskunnan asettamien vaatimusten mukaisesti. Erityisesti tämä on tapahtunut suhteessa kansalaisiin, yhteisöihin ja muihin organisaatioihin. Tehtävien muuttuminen näkyy myös eduskunnan kanslian henkilöstön voimakkaana kasvuna. Vuonna 1970 kansliassa oli 150 henkilöä, vuonna 1983 266 ja vuoden 2004 lopulla jo 667, joista kansanedustajien avustajia oli 186. (Kinnunen & Virta 2005).

Eduskunnan yhteydessä on hallinnon laillisuuden ja valtion taloudenhoidon valvontaa varten Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Valtion tilintarkastajien kanslia ja Valtiontalouden tarkastusvirasto. Henkilöstöä niissä on yhteensä noin 200. Vaalikauden 2007–2011 alussa Valtiontilintarkastajien kanslia siirrettiin valiokuntasihteeristön yhteyteen (perustettiin tarkastusvaliokunta) ja uutena yksikkönä eduskunnan yhteyteen tuli eduskunnan 100-vuotisjuhlaistunnossa 1.6.2006 perustettavaksi päätetty riippumaton kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos (Ulkopoliittinen instituutti). (Eduskunta 2005a, LA 28/2006 vp).

Eduskunnan menot vuonna 2005 olivat 81,1 milj. euroa. Eduskunta lainsäädäntöelimenä maksoi vuonna 2005 käyttömenojensa osalta 15,30 euroa jokaista suomalaista kohden. Vuonna 2004 kustannus oli 14,35 euroa. Muihin Pohjoismaihin verrattuna kustannus on toiseksi halvin.³⁵ Suomen valtion menoista eduskunnan menojen osuus oli vuonna 2005 aiempien vuosien tapaan noin 0,25 % (Eduskunta 2006b). Tietotekniikan osuus koko eduskunnan menoista on noin 8 % (Eduskunta 2005b). Eduskunnan menot ovat kuitenkin kasvaneet nopeasti muuhun valtionhallintoon verrattuna tehtävien ja toimintojen laajentumisen myötä.

Eduskunnan kanslian arvoiksi on henkilöstöstrategiassa määritelty: Oikeudenmukaisuus, avoimuus, luotettavuus, palveluhenkisyys, tasa-arvoisuus ja tuloksellisuus (Eduskunta 2003a). Arvojen todellista jalkauttamista ei kansliassa tehtyjen työtyytyväisyyskyselyjen perusteella ole juurikaan tehty. Arvot ovat säilyneet hyvin, muutokset ovat olleet vähäisiä. Tässä suhteessa eduskunta poikkeaa muusta valtionhallinnosta: "Toimeenpanevaan valtio-

³⁵ Tanskassa 14,58 €, Ruotsissa 15,36 € ja Islannissa 70,32 €. Eduskunnan puhemies Paavo Lipponen: Eduskunnan menot kohtuulliset. Ilta-Sanomat 27.4.2006.

valtaan verrattuna eduskunta näyttäisi välttyneen suurilta muutoksilta. Valtionhallinnon 1990-luvun lukuisat uudistushankkeet eivät ole ilmeisestikään muuttaneet eduskunnan omia toimintatapoja." (Eduskunta 2002a). Eduskunnan kanslian toiminnan kehittämishanke, Halke2010-hanke, aloitettiin vuonna 2007 esiselvityksellä (Eduskunta 2008c), jonka perusteella hanketta jatkettiin toiminnan uudelleensuunnittelulla (Eduskunta 2008d). Halke2010-hankkeessa on määritelty kanslian arvot, strategiakartta, tehty toimintojen vertailuja ulkopuolisiin tahoihin ja suunniteltu työprosessien uusimista.

☐Mielipide☐

Eduskunnan kanslian tehtävä

Eduskunnan kanslian tehtävänä on luoda eduskunnalle edellytykset suorittaa sille kuuluvat tehtävät. Kanslian tehtävänä on siis auttaa kansanedustajia päätöksenteossa. Kansanedustajat tekevät päätöksiä erilaisissa kokouksissa, esimerkiksi täysistunnoissa ja valiokuntien kokouksissa. Kanslia järjestää kokoukset ja huolehtii kokousjärjestelyistä, joita ovat esimerkiksi tilojen järjestäminen, asiakirjojen laatiminen, kääntäminen, jakelu ja arkistointi, informaation hankkiminen sekä asiantuntijoiden kutsuminen kokouksiin. Eduskunnan korkeimmat virkanimikkeet kertovat tästä: Pääsihteeri, eduskuntasihteeri ja valiokuntasihteeri. Työ on luonteeltaan samanlaista kuin työ ministeriöissä tai suurissa virastoissa. Tämä työn perusluonne ja tavoitteet ovat Halke2010-hankkeessa toiminnan kehittämisen lähtökohtana, ei niinkään usein esille tuotu poliittisen toiminnan yllätyksellisyys.

Halke2010-hankkeessa on havaittu kanslian kulttuuria leimaavan vahvojen alakulttuurien olemassaolo. Alakulttuureja esiintyy esimerkiksi ammattiryhmittäin, erikoisaloittain ja toimintayksiköittäin. Asiantuntijuus ymmärretään ammattikunnista ja hierarkkisista rajoista lähteväksi, ei niinkään asiantuntijuuksien välisenä yhteistyönä. Kanslian johtamisjärjestelmä on monimutkainen, sekava ja puutteellinen. Funktionaalinen organisointitapa aiheuttaa ongelmia yksiköiden välillä tiedonsiirrossa ja valtaan liittyvissä kysymyksissä kuten esimerkiksi tietojärjestelmien kehittämishankkeissa. Suora kommunikointi ja palautteen anto on vähäistä. Kaikki edellä mainittu luo suuria haasteita kanslian toimintaan vaikuttavien kehittämishankkeiden onnistumiselle.

(Eduskunta 2008d.)

Olli Mustajärvi

3.5 Eduskunnan käsittelemät asiat

Eduskunnan toiminta on muotosidonnaista ja hyvinkin yksityiskohtaisesti perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen säätelemää. Toisaalta voidaan kuitenkin sanoa, että eduskunnalla on suuri vapaus järjestää sisäiset työskentelytapansa ja -prosessinsa haluamallaan tavalla. Eduskunnan käsittelemistä asioista suurin osa tulee hallitukselta hallituksen esityksinä. Lisäksi hallitukselta tulee eduskuntaan käsiteltäväksi kertomuksia, tiedonantoja ja selontekoja sekä tarkastettavia asetuksia. Eduskunnassa asioita panevat vireille kansanedustajat tekemällä laki-, talousarvio-, toimenpide- ja keskustelualoitteita. Hallituksen asema nykyisten koko vaalikauden ajan toimivien enemmistöhallitusten aikana on ollut vankka niin lainsäädännössä kuin valtiontaloudessakin. Useimmat hallituksen esityksistä hyväksytään lähes sellaisenaan ja vain hyvin harvat kansanedustajien tekemät aloitteet tulevat hyväksytyiksi kuten seuraavista taulukoista voidaan havaita.

Vireille pantujen asioiden määrä kuvaa varsin hyvin eduskunnan työkuormaa. Hallituksen vireille panemat asiat muodostavat keskeisen osan käsiteltävistä asioista. Merkillä pantavaa

on se, että säädösmuutoksia tehdään varsin usein.³⁶ Tässä vauhdissa mukana pysyminen tuottaa vaikeuksia kansalaisille ja todennäköisesti myös kansanedustajille.

Taulukko 5. Vireille pannut asiat vaalikaudella 2003–2006 (Eduskunta 2007)

VIREILLEPANNUT ASIAT VALTIOPÄIVITTÄIN VAALIKAUDELLA 2003-2006					
	2003	2004	2005	2006	Yhteensä
Hallituksen vireillepanemat asiat					
-esitykset (HE)	181	282	232	280	975
-tiedonannot (VNT)	2				2
-selonteot (VNS)	5	8	6	8	27
-pääministerin ilmoitukset (PI)	3	3	3	4	13
Yhteensä	191	293	241	292	1017
Kansanedustajien vireillepanemat asiat					
-lakialoitteet (LA)	166	152	161	186	665
-toimenpideoitteen (TPA)	97	118	118	167	500
-talousarvioaloitteet (TAA)	908	1069	1269	1580	4826
-lisätalousarvioaloitteet (LTA)	65	58	69	126	318
-välikysymykset (VK)	3	4	5	7	19
-kirjalliset kysymykset (KK)	723	1068	1101	1206	4098
Yhteensä	1962	2469	2723	3272	10426
EU-asiat	215	269	250	297	1031
Muut asiat	194	275	228	263	960
Asioita yhteensä	2562	3306	3442	4124	13434

Hallituksen esityksistä noin puolet hyväksytään eduskunnassa sellaisenaan ja hieman yli puolet muutettuna. Vain pieni osa jätetään hyväksymättä. Muutettujen esitysten suuri määrä kuvastaa sitä, että eduskunnassa korjataan lainvalmistelun puutteita.

Taulukko 6. Hallituksen esitysten käsittely eduskunnassa vaalikaudella 2003–2006 (Eduskunta 2007)

Valtiopäivät:	2003	2004	2005	2006	Yhteensä
Hallituksen esityksiä (HE) yhteensä	181	282	232	280	975
Hyväksytty	99	134	118	139	490
Hyväksytty muutettuna	77	144	108	132	461
Jätetty lepäämään	1			1	2
Hylätty	2			2	4
Rauennut		1		4	5
Peruutettu	2	3	5	2	12
Käsittelemättä			1		1

³⁶ Professori Matti Wibergin mukaan 40 %:a muutoksista on yhden pykälän muutoksia. Näitä tehdään aikaisemman säädösvalmistelun puutteiden korjaamiseksi. TUTKAS: Suomalaisen demokratian tila ja kehittämistarpeet – keskustelutilaisuus eduskunnassa 9.2.2005 (henkilökohtaisten muistiinpanojen mukaan).

Kansanedustajien tekemistä aloitteista hyväksytään noin 1 %. Hyötysuhde on siis varsin huono. Tämä tarkoittaa sitä, että yleensä asioita saa eteenpäin vain vaikuttamalla hallituksessa. Aloitteiden avulla kansanedustajilla on kuitenkin mahdollisuus nostaa tärkeitä asioita esille ja saada ne keskustelun kohteeksi.

Kansanedustaja Kimmo Kiljusen mielestä aloitteet ovat vain pelkkä poliittinen demonstraatio. "Edustaja saa viritettyä keskustelun tärkeäksi kokemastaan asiasta. Lähetekeskustelun jälkeen asia hautautuu erikoisvaliokunnan ö-mappiin. Eikä paljon toiveita ole, että se sieltä esiin nostettaisiin." (Kiljunen 1998, 67).

Kansanedustajien tekemät aloitteet ja kirjalliset kysymykset hallitukselle niihin saatuihin vastauksiin muodostavat laajan tietovaraston, jonka hyödyntämistä voitaisiin tehostaa nykyisestä huomattavasti. Nyt ne jäävät pimentoon.

Taulukko 7. Kansanedustajien aloitteiden käsittely vaalikaudella 2003-2006 (Eduskunta 2007)

Kansanedustajien tekemät aloitteet vaalikaudella 2003-2006					
	2003	2004	2005	2006	Yhteensä
Aloitteita yhteensä	1236	1397	1617	2059	6309
-hyväksytty	26	13	18	14	71
-hylätty	1062	1197	1406	1736	5401
-rauennut	148	187	192	308	835
-peruutettu	0	0	1	1	2
-käsitlemättä	0	0	0	0	0

Eduskunnan julkaisemissa tilastoissa ei ole valmiina hallituksen ja hallinnon valvontatehtävää kuvaavia tilastoja. Kansalaista voisi kiinnostaa esimerkiksi eduskunnan päättämät lausumat (vajaat 200 kappaletta vuodessa), joilla hallitusta veloitetaan tekemään jotain jonkin asian suhteen ja myös se, mitä hallitus todella on tehnyt. Valvontatehtävään kuuluvat myös kansanedustajien tekemät kysymykset ja niihin hallitukselta tulleet vastaukset, oikeusasiamiehen suorittama oikeellisuusvalvonta ja Valtiontalouden tarkastusviraston talouden valvontaan liittyvät toimenpiteet. Kansalaisen ja kansanvallan kannalta olisi hyvä koota näistä tilastotietojen lisäksi ainakin keskeisimpiä tuloksia yhteen.

Eduskunnan asiakirjatuotanto on varsin mittavaa. Valtiopäiväasiakirjojen kokonaissivumäärä on vuosittain noin 30.000 suomenkielistä ja noin 18.000 ruotsinkielistä sivua. Näistä eduskunta tuottaa noin 20.000 sivua vuodessa. Kappalemääräisesti eduskunta tuottaa noin 4.000 valtiopäiväasiakirjaa vuodessa. Valtiopäiväasiakirjojen lisäksi myös eduskunnan muu asiakirjatuotanto on varsin laajaa.

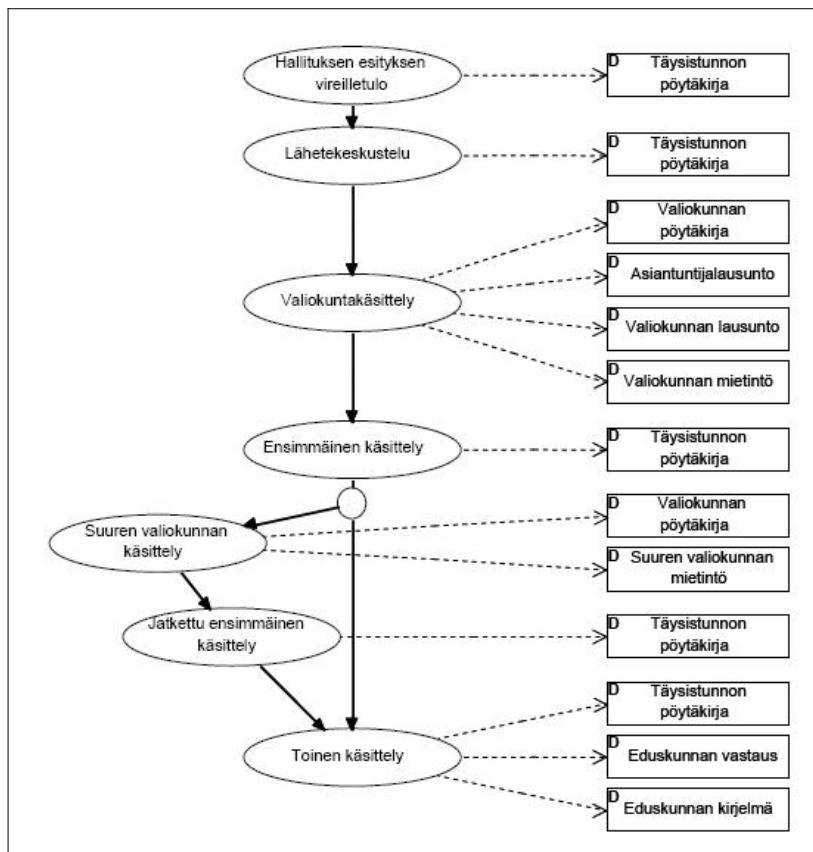
3.6 Lainsäädännön prosessit

Koko lainsäädäntöprosessin tarkastelu paljastaa hyvin monimutkaisen ja moniulotteisen prosessin. Prosessi käsittää kymmeniä, jopa satoja hyvinkin itsenäisiä organisaatioita ja toimijoita demokraattisen järjestelmän valtioelimestä lähtien (esim. Nousiainen 1992; Nurmeksela ym. 2006).

Osapuolten suuri määrä ja säädösvalmistelun prosessien monimutkaisuus ovat vaikeuttaneet tehokasta yhteistoimintaa, tietojärjestelmien kehittämistä ja verkostoitumista. Tuloksena pitkäaikaisesta tietojärjestelmien kehittämisestä on muodostunut kokonaisuus, joka käsittää kymmeniä samaan prosessiin liittyviä, ainakin osittain yhteensopimattomia tietojärjestelmiä. Vaikka prosessissa eri organisaatioissa käsitellään samoja asioita, ovat asian- ja dokumenttienhallintajärjestelmät erilaisia. Luvussa 4 kerrotaan tarkemmin eduskunnan työhön liittyvistä tietojärjestelmistä.

Eduskunnan lainsäädäntöön liittyviä prosesseja on tarkasteltu mm. VPA-projektissa (Valtiopäiväasioiden käsittelyprosessien kehittäminen), jonka tehtävänä oli selvittää lainsäädäntötyön tietoteknisten palvelujen kehittämiseen kohdistuvia odotuksia ja tehdä ehdotuksia käsittelyprosessien ja tietojenkäsittelyn kehittämiseksi (Eduskunta 1994b). Projektissa laadittiin keskeisimmistä eduskunnan prosesseista tarkat kuvaukset, joiden avulla mallinnettiin uudet tietotekniikkaa aikaisempaa enemmän hyödyntävät työkulut. Rakenteisen asiakirjastandardin (SGML) käyttöönoton yhteydessä 1990-luvun loppupuolella lainsäädännön prosesseja tutkittiin ja selvitettiin yksityiskohtaisesti RASKE-projektissa, jossa kehitettiin jopa omia suunnittelumenetelmiä (Kauppinen, Lehtovaara & Norrila 1995a; 1995b; Salminen, Kauppinen & Lehtovaara 1997).

Lainsäätämisen prosessi eduskuntakäsittelyn osalta on pelkistettynä esitetty seuraavassa kuviossa:



Kuvio 16. Lakiesityksen tyypillinen käsittely eduskunnassa ja siinä syntyvä dokumentaatio (Nurmeksela, Virtanen et al. 2006)

Eduskunnan prosessit ovat vain osa, mutta kuitenkin keskeinen osa koko lainsäädäntötyöstä. Pelkistetty käsittelykaavio antaa ehkä liiankin "idealisoitun" kuvan tilanteesta. Käytännössä eduskunnankin prosessit ovat hyvin monopolisia ja vaikeasti hahmotettavia. Mainitakoon tässä esimerkkinä vain sinänsä yksinkertainen kirjallisen kysymyksen käsittelyprosessi, jonka kuvaus kuitenkin paljastaa useita kymmeniä työvaiheita.

Aikaisemmin tässä luvussa käsiteltiin kansalaisaktiivisuuteen ja osallistumiseen liittyviä kysymyksiä. Sinänsä on mielenkiintoista havaita, että lainsäädäntötyötä kuvaavista kaavioista ei kyseisiä elementtejä löydy, kansalainen sentään esiintyy yhtenä osapuolena. Yksittäisen kansalaisen yleensä harvoin mahdollistuva osallistuminen kanavoituu lainvalmisteluhankkeiden valmistelun yhteyteen ministeriöissä, eduskunnassa valiokuntien asiantuntijakuulemisiin tai yhteydenottoihin kansanedustajiin. Voisiko osallistumista lisätä ja aktivoida – tai voisiko sen tehdä jopa näkyväksi osaksi prosesseja?

Miten kansalainen saa tietoa valmisteilla olevista lainsäädäntöhankkeista ja miten kansalaisenkin pystyy halutessaan valvomaan hallinnon toimintaa tältä osin? Tiedonsaannin ja valvonnan vaikeutta kuvaa esimerkiksi se, että säädösvalmisteluprojektia tutkittaessa havaittiin siihen liittyvän lukuisia tietojärjestelmiä eduskunnassa ja valtioneuvostossa. Eri järjestelmissä käytettävät tiedot eivät olleet keskenään yhteismitallisia edes tunnisteiden osalta. Vaikka järjestelmät on kehitetty ensisijaisesti asiantuntijoita varten, syntynyt kokonaisuus ei ole hyvä edes heidän kannaltaan. Jos jopa asiantuntijan on vaikea muodostaa kokonaiskuvaa koko prosessista, niin mitä mahdollisuuksia yksittäisellä kansalaisella on siihen? Sama ongelma liittyy moniin muihinkin hallinnon aloihin. Säädösvalmistelu on vain yksi kuvaava ja tärkeä perusoikeuksiin liittyvä esimerkki.

RASKE2-projektissa (Nurmeksela ym. 2006) kuvattua koko lainsäädäntöprosessiin kohdistuvaa hakukäyttöliittymää on myöhemmin tarkennettu nimenomaan kansalaisten näkökulmasta käsin. Käytännössä tämä on merkinnyt tietosisällöltään runsaan, mutta samalla monimutkaisen käyttöliittymän selkiyttämistä ei-ammattikäyttäjää varten.

Eduskunnan prosesseja kuvataan usein lainsäädäntökeskeisesti. Kansalaisen kannalta keskeinen eduskunnan tehtävä, hallinnon toiminnan valvominen jää etäisemmäksi. Se on kuitenkin olennainen osa kansanvaltaa ja kaipaa nykyistä aktiivisempaa esille tuomista ja kehittämistä myös tietotekniikan ratkaisujen osalta.

3.7 Täysistuntotyö

Ensimmäisen kerran lakiesitystä käsitellään täysistunnossa, kun puhemies ilmoittaa hallituksen esityksen (tai kansanedustajan lakialoitteen) antamisesta eduskunnalle. Lähetekeskustelussa annetaan evästyksiä asiaa käsittelevälle valiokunnalle ja päätetään, mihin valiokuntaan esitys lähetetään.

Ensimmäisessä käsittelyssä päätöksenteon pohjana on valiokunnan mietintö. Asiasta käytävän yleiskeskustelun aikana asia voidaan päättää lähettää suureen valiokuntaan. Yleiskeskustelun päätyttyä yksityiskohtaisessa käsittelyssä päätetään lain sisältö. Toisessa käsittelyssä päätetään lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä (Hidén 2006).

Täysistunnoissa kansanedustaja voi vaikuttaa käsiteltävään asiaan pitämillään puheilla, muutosehdotuksia ja lausumia ehdottamalla sekä äänestämällä. Istuntosalissa pyritään vaikuttamaan ennen kaikkea puheella. Siksi onkin hämmästyttävää, miten vähän demokratiaan kuuluvaa keskustelua ja väittelyä istunnoissa käydään, usein tyydytään vain toistamaan jo kymmenissä aikaisemmissa puheenvuoroissa esille tulleita mielipiteitä.

"On merkillistä, että suuri osa millä hyvänsä politiikan foorumilla käytävästä keskustelusta on täysin turhaa ja hyödytöntä yksinpuhelua, jonka hyötysuhde on nolla. Pitkään ja tunnontarkasti valmisteltu puheenvuoro menee harakoille, kun edustaja tai valtuutettu pääsee pitämään sen vuoronumerolla 37 ja kun täsmälleen samat näkemykset on ehditty esittää jo parinkymmenen puhujan voimin."

"Jos keskustelu on pelkkä perättäisten esitelmien sarja, varsinaisiksi keskustelu-puheenvuoroiksi jäävät ainoastaan välihuudot." (Sauri 2002)

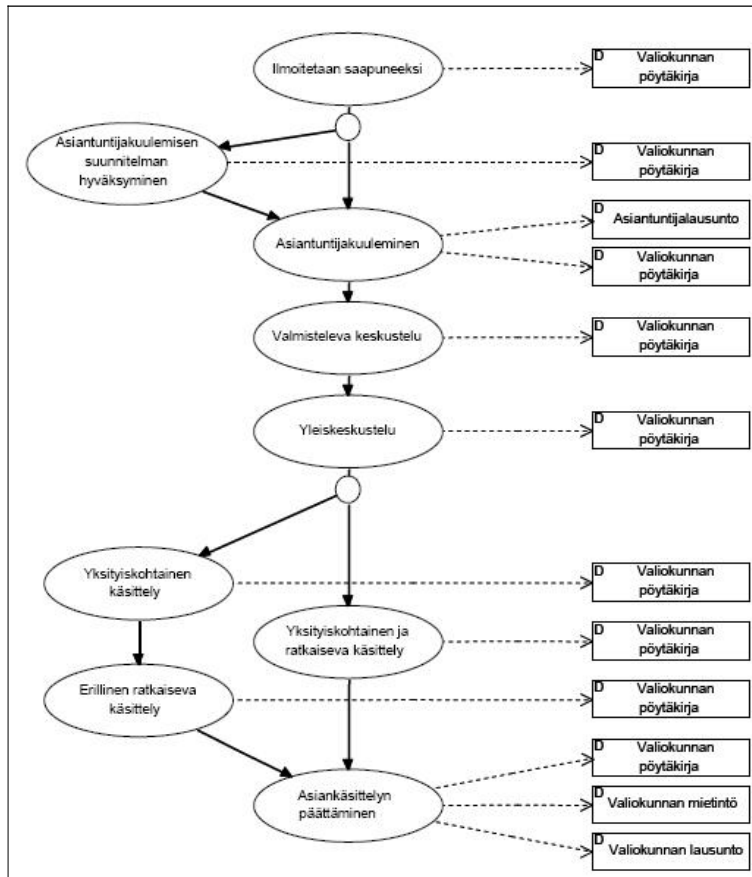
Ehkäpä tämä on syynä siihen, miksi eduskunnassa kannetaan suurta huolta siitä, että välihuudot saadaan merkittyä tarkasti istuntojen pöytäkirjoihin.

Kansanedustaja Jörn Donner (1995) totesi kirjassaan Terveenä laitoksessa, miten hänen puheenvuoronsa salissa harvenivat ja lyhenivät vuosien kuluessa. Se oli "reaktio todellisen keskustelun puuttumiseen", sillä "istunnot, nämä loputtomat sanat, jotka eivät sano mitään" saivat etäännyttämään vieraaksi koetusta maailmasta.

Täysistunnossa päätetään lakiesitysten lisäksi myös valtion talousarviosta, käsitellään mm. hallituksen antamat selonteot, tiedonannot ja kertomukset sekä hyväksytään kansainvälisiä sopimuksia.

3.8 Valiokuntatyö

Lakiesityksen käsittely valiokunnassa on esitetty seuraavassa kuviossa:



Kuvio 17. Lakiesityksen käsittely valiokunnassa ja siinä syntyvä dokumentaatio (Nurmeksela, Virtanen et al. 2006)

Lakiesitys tulee valiokuntaan täysistunnon lähettämänä. Täysistunnon päätöksestä ilmoitetaan *sekä* sähköisesti *että* päätöspöytäkirjan otteella. Tämä "kaksinkertainen ilmoitusmenetely" paljastaa aika yleisen eduskunnan palveluihin liittyvän piirteen: Kun uusi, usein tietotekniikan käyttöön perustuva toimintatapa otetaan käyttöön, vanha toimintatapa säilyy edelleenkin uuden rinnalla. Näin monet tarjolla olevat hyödyt jäävät saavuttamatta ja resursseja sitoutuu rinnakkaisten toimintojen ylläpitoon.

Lakiesityksen käsittely valiokunnassa alkaa yleensä asiantuntijoiden kuulemisella. Asian käsittely valiokunnassa ei ole julkista, mutta kun asian käsittely on päättynyt, ei-salaisiin asioihin liittyvät dokumentit tulevat julkisiksi. Asiantuntijoiksi kutsutaan asiaa valmistelleita virkamiehiä valtioneuvostosta sekä asian vaikutuspiiristä virastojen, järjestöjen ja muiden tahojen edustajia. Asiantuntijakuulemisiin liittyy kaksi tärkeää näkökohtaa: Ensinnäkin kysymys eduskunnan, parlamentin, itsenäisyydestä ja toiseksi kansalaisten vaikutusmahdollisuudet.

Parlamentin itsenäiselle päätösvallalle välttämätön edellytys on se, että parlamentilla itsellään on riittävät voimavarat käsiteltävien asioiden selvittämiseen ja tutkimiseen. Tässä suhteessa eduskunta on kehittynyt myönteiseen suuntaan, koska sen voimavarat erityisesti valiokunnissa ovat olennaisesti lisääntyneet 1970-luvulta lähtien. Vielä tuolloin elettiin eräänlaista puoliparlamentaarista kautta ja ministeriöistä kutsuttujen virkamiesten, asiantuntijoiden, tehtävä oli valvoa, ettei valiokunta muuttaisi pilkkuakaan hallituksen esityksestä³⁷.

Tässä suhteessa eduskunta on siirtynyt itsenäisten parlamenttien joukkoon.

Kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet valiokuntakäsittelyn aikana ovat jokseenkin olemattomat, koska virallisia kanavia siihen ei ole. Kansalaiset voivat yrittää vaikuttaa asian käsittelyyn ainoastaan edustajiensa, siis valiokunnan jäseninä olevien kansanedustajien tai kuultavien asiantuntijoiden kautta. Varsin yleisesti ajatellaan, että on myöhäistä yrittää vaikuttaa asiaan eduskuntakäsittelyn aikana – pitäisi saada vaikuttaa asian valmisteluvaiheessa. Usea haastatelluista kansanedustajista oli tätä mieltä. Toisaalta vaikuttamismahdollisuus valmistelun aikanakin voidaan kokea vähäiseksi:

"Se, että asiasta [tekijänoikeuslainsäädännöstä] nousee näin mittava häly vasta lakipaketin tullessa eduskuntaan, osoittaa, että säädäntöprosessi on viallinen. Lakeja valmistellaan kaikessa hiljaisuudessa ja niin kauan kuin valmistelu on kesken, sisältöön puuttuminen on "sopimatonta", koska asia on vielä pahasti kesken."³⁸

Asiantuntijalausunnot pyritään saamaan valiokunnalle suullisen kuulemisen lisäksi myös kirjallisesti. Lausunnot ovat asian käsittelyn päätyttyä julkisia, mutta kuitenkin ne eivät ole eduskunnan muiden asiakirjojen tapaan saatavilla eduskunnan julkisessa www-palvelussa. Tämä on koettu ongelmaksi, koska nyt kansalaiset eivät saa tietoa kuulemisten sisällöstä ja vaikutuksesta.

Valmistavan keskustelun perusteella valiokunnan sihteeri laatii mietintö- tai lausuntoluonnoksen. Luonnoksen perusteella valiokunta käy yleiskeskustelun, minkä perusteella sihteeri laatii korjatun luonnoksen. Yksityiskohtaisessa käsittelyssä päätetään lausunnon/mietinnön hyväksymisestä kohdittain. Jos valiokunta on yksimielinen, asian käsittely päättyy tähän. Muussa tapauksessa asia otetaan erilliseen ratkaisevaan käsittelyyn, jossa valiokunnan jäsenellä on oikeus liittää mietintöön kirjallinen vastalause ja lausuntoon eriävä mielipide.

3.9 Eduskuntatyön ongelmia ja haasteita

"I know from my postbag how much disillusionment about the political process there is among the general public. The level of cynicism about Parliament, and the accompanying alienation of many of the young from democratic process, is troubling. It is an issue on which every member of the House should wish to reflect. It is our responsibility, each and every one of us, to do what we can to develop and build public trust and confidence." (House of Commons Official Report, 26 July 2000, Cols 1113-14)

³⁷ Tulevaisuusvaliokunnan eduskunnassa järjestämä seminaari "Kansanedustajan työ –Mitä se on? Miten se on muuttunut" 8.3.2005" (henkilökohtaisten muistiinpanojen mukaan)

³⁸ Boström, M., Lainsäätäjä sekoitti vellit ja pullat. MikroPC 11/2005

Edellä oleva lainaus on Englannista, mutta voisi aivan hyvin olla myös Suomesta. Poliittikan, poliitikkojen ja poliittisen työn arvostus näyttää olevan hyvin alhaalla, ainakin jos arvioinnin tekee pelkästään iltapäivälehtien perusteella. Toisaalta myös kansanedustajat esitivät haastatteluissaan samansuuntaisia mielipiteitä. Kanasen (2002) mukaan suhtautuminen eduskuntaan ja kansanedustajiin on muuttunut viime vuosikymmeninä. Kansanedustajien yksityiselämää tai työmoraalia ei aikaisemmin yleensä riepoteltu tiedotusvälineissä. Kansanedustajien parlamentaarista koskemattomuutta suojasi osaltaan vanhan valtiopäiväjärjestyksen 15 §. Perustuslakiuudistuksessa vuonna 2000 kansanedustajien parlamentaarista koskemattomuutta vähennettiin poistamalla kyseinen pykälä. Kuitenkin jo rajut yhteiskunnalliset muutokset 1990-luvulla muuttivat asenteita kansanedustajien loukkaamattomuuskieltoa kohtaan. Lähes jokapäiväinen kritiikki ja arvostelu tulivat hienotunteisuuden ja kunnioituksen tilalle. Moitteet kohdistuivat hyvin paljon kansanedustajien työmoraaliin. Moitteiden kohteena olevien edustajien nimet tulivat – ja tulevat edelleen armotta julki. Puolueiden, kansanedustajien ja eduskunnan arvostus laski pohjalukemiinsa 1990-luvun lopulla (Kananen 2002). Kanasen mukaan olennainen kysymys on: "Johtuuko 'huonous' poliitikoista itsestään vai demokratian heikkouksista?" Luoko tiedonvälitys "huonoja" mielikuvia, koska "hyvä" ei kiinnosta ihmisiä?

Niin on, jos siltä näyttää. Tämä vanha sanonta pelkistää parlamentteihin ja muihin vanhoihin perinteisiin instituutioihin liittyvän ongelman. Suomalainen kansanedustaja ilmaisi asian seuraavasti: "Jos eduskunta [kansalaisten silmissä] näyttää vanhanaikaiselta, se on vanhanaikainen."

Toisaalta toisen kansanedustajan mukaan: "Sen, että eduskunta näyttää vanhanaikaiselta, ei tarvitse tarkoittaa sitä, ettei se olisi toiminnoissaan hyvä." Jos arvioidaan toimintaa akselilla moderni – ei moderni, on otettava huomioon toiminnan luonne, tavat ja tottumukset.

Kuitenkin, jos kansalaiset ajattelevat eduskunnan ja koko poliittisen systeemin olevan vanhanaikaisia byrokraattisia instituutioita, ei ole yllättävää, että kansalaiset eivät ole kiinnostuneita politiikasta. Tämä on selvästi nähtävissä äänestysaktiivisuuden jatkuvana laskuna. Jos ainoastaan 30–40 % äänioikeutetuista vaivautuu äänestämään, voidaan todella puhua demokratian kriisistä (Kananen 2002; Sauri 2002; Alapuro 2006; Pulliainen 2006). Demokratia ei ole demokratiaa ilman kansaa ja osallistumista.

Tilanteesta on vähintäänkin syytä olla huolissaan. Ruotsissa kansalaisten luottamus parlamenttiin, Riksdageniin, on romahtanut kymmenessä vuodessa: Vielä vuonna 1986 enemmistö ruotsalaisista luotti parlamenttiinsa, kymmenen vuotta myöhemmin ainoastaan 19 % teki niin. Samoin puolueiden jäsenmäärät ovat laskeneet kymmenillä prosenteilla, Ruotsissa lähes 30 %:a ja Norjassa lähes 50 %:a (Zittel 2004). Kehitys Suomessa on ollut samansuuntaista. Vain noin 40 % suomalaisista sanoo jossain määrin luottavansa eduskuntaan (Mannermaa 2006). Äänestysaktiivisuus osoittaa jatkuvaa laskusuuntaa. Sami Borgin tutkimus (2005) vahvistaa osaltaan näitä tuloksia.

Kansanedustajien ja tutkijoiden seura TUTKAS³⁹ järjesti 9.2.2005 tilaisuuden, jossa pohdittiin suomalaisen demokratian tilaa ja kehittämistarpeita (Gabrielsson 2005). Tilaisuudessa alustivat ja käyttivät puheenvuoroja tutkijat ja kansanedustajat. Demokratiassa nähtiin selkeitä kriisin merkkejä:

- "Nuorten kiinnostus politiikkaan on Suomessa vähäisempää kuin muissa EU-maissa, nuorten äänestysaktiivisuus on pienempi kuin muulla väestöllä ja nuorten halu toimia aktiivisesti politiikassa on pienempi kuin muissa Pohjoismaissa.

³⁹ <http://www.eduskunta.fi/tutkas/>

Tämä siitä huolimatta, että perustuslain mukaan valtiovallan tulee kasvattaa ihmiset demokratiaan⁴⁰. Nuorten passiivisuus on todellinen ongelma."

- "Nuoret ovat kiinnostuneita, mitä heidän elinympäristössään tapahtuu, ja haluavat vaikuttaa ympäröivään maailmaan, mutta nuoria kiinnostavat kysymykset sekä menetelmät ja keinot saattavat olla toisia kuin mihin valtopolitiikassa ja edustuksellisessa puoluekeskeisessä demokratiassa on totuttu."
- "Puolueiden kalkkeutuminen on suurin ongelma demokratialle. Puolueista on tullut yhä enemmän pelkästään vaalikoneistoja, puoluetoiminta ei ole kansalais-toiminnan aktivaattori. Puolueiden ideologiat haetaan vaaleja varten liiaksi markkinoilta."

Voidaan jopa sanoa, että valta on siirtynyt ulkopuolelle. Etujärjestöjen yhteiskunnallista vallankäyttöä käsittelevässä tutkimuksessa on osoitettu, että suomalainen lainsäädäntö ja kautuu muodolliseen (valtiosäännön mukaiseen) ja tosiasialliseen päätöksentekoon.⁴¹

3.10 Yhteenveto

Tässä luvussa on käsitelty eduskunnan tehtäviä ja työtä. Mikäli ennusteisiin on uskomista, on jo lähitulevaisuudessa tulossa eduskunnan ja kansanedustajan työhön suuresti vaikuttavia muutoksia e-demokratian edistymisen myötä.

Eduskunnan tehtävät ja työkuorma havaittiin laajoiksi ja käytössä olevat prosessit varsin monimutkaisiksi. Erityisen ongelman muodostaa säädösvalmistelussa mukana olevien tahojen suuri määrä ja käytettävien ratkaisujen, esimerkiksi tietojärjestelmien, yhteensopimattomuus. Näiden asioiden kehittäminen on käytännössä yllättävän hidasta.

Liittykö politiikan ja poliitikkojen alhainen arvostus siihen, että politiikan tekeminen ei ole "oikeaa" työtä. "Poliitiikka ei ole konkreettista, sitä ei tehdä "otsa hiessä" niin kuin raamattu sukupolvea toiseen on opettanut." (Kananen 2002, 45). Puolueiden, eduskunnan ja kansanedustajien arvostus on laskenut yhteiskunnassa monestakin syystä. Arvostuksen laskuun on voinut vaikuttaa median halu tuoda esille kansaa kiinnostavia, myyviä aiheita ja tarinoita, yhä enemmän "tosi-tv-tyyppisessä" formaatissa myös lehdistön puolella.

Stephen Coleman (2003a) on tutkinut Englannissa parlamentin (The House of Commons) tv-lähetysten ja suosittu tosi-tv-formaatin (The Big Brother House) katselijoita ja heidän näkemyksiään. Katselijaryhmät eroavat toisistaan esimerkiksi iän ja sukupuolen suhteen paljon. Nuoret katsojat ovat aikaisempia sukupolvia vähemmän kiinnostuneita politiikasta. Molemmissa formaateissa on kuitenkin jotain samaa: Kansanedustajien toimintaa parlamentissa seurataan ja arvioidaan hyvin tarkkaan television, lehdistön ja muun median antaman kuvan perusteella. Sitten kansalaiset äänestävät, ketkä saavat jatkaa ja ketkä joutuvat talosta ulos. Samalla tavalla Big Brother-tyyppisessä tosi-tv-ohjelmassa yleisö seuraa talossa olevien toimintaa ja keskusteluja ja äänestää, kuka joutuu talosta ulos. Molemmissa osallistujat säilyvät tai putoavat sen mukaan, mitä tai ketä heidän ajatellaan edustavan. Ne ovat

⁴⁰ Perustuslaki 14.3 § " Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon."

⁴¹ Kananen (2002) tutkimuksessaan mainitsee Myllymäen tutkimus: Etujärjestöt, tulopolitiikka ja ylimmät valtioelimet. Julkisoikeudellinen tutkimus etujärjestöjen solmimien vakauttamis- ja tulopoliittisten sopimusten vaikutuksesta eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimintaan ja asemaan vuosina 1968-1975. Finn publishers Oy. Tampere 1979

edustuksellisia pelejä. Colemanin mukaan televisio voisi kehittää uuden formaatin, joka liittäisi kiinnostusta politiikkaan, toisi asiat entistä paremmin esille ja antaisi kansalaisille lisää osallistumismahdollisuuksia. YLE onkin ottamassa askelta tähän suuntaan tulevalla vaalikausikoneellaan, jolla edustajien toimintaa voidaan seurata entistä tarkemmin koko vaalikauden ajan⁴².



Kuva 1. The Big Brother House⁴³

Poliitikkojen vaikutusmahdollisuudet saatetaan nähdä vähäisinä talouselämän ja globalisaation rinnalla. Lisäksi kansalaisten voi olla vaikea löytää kiinnostavia eroja puolueiden ja kansanedustajien välillä, Suomessa kaikki, eduskuntavaaleissa 2003 edustajia saaneet puolueet ovat vaikuttaneet hallituksissa vuosina 1983–2006. Kaikki eduskunnassa edustettuina olevat puolueet ovat siis osavastuussa 1990-luvun lamakaudesta kaikkine sen seuraamuksineen:

"Kansa näyttää tehneen tästä oman johtopäätöksensä, se on määritellyt *kollektiivisen vastuun käsitteen*. Kansanedustajia ei siinä erotella hallitusvastuun ja oppositioaseman perusteella. Kaikki luokitellaan samaan, epäonnistuneiden kaartiin kuuluviksi. Eräs vaste tähän johtopäätökseen on ollut juuri pidättäytyminen äänestämisestä vaaleista. Muutokseen vaalien kautta ei siis uskota tai luoteta." (Pulliainen 2006).

Kansalaisia ehkä vieraannuttaa politiikasta myös tulevaisuuteen liittyvien innostavien visioiden ja niiden pohjalta tehtyjen strategioiden puute. Toimintaa leimaa eräänlainen ajelehtiminen tai jopa peruutuspeilijohtaminen, huomio kiinnittyy enemmän menneisyyteen kuin tulevaisuuteen:

"Poliittista toimintaa luonnehtii *passiivisuus* tai *opportunisti* – tulevaisuuteen ajaututaan; innostavia aatteellisia visioita tulevaisuudesta (Salla, Suomi, Eurooppa, maailma) ei löydy. *Strateginen ajattelu politiikassa on lähes mahdotonta*." (Mannermaa 2006)⁴⁴.

⁴² Helsingin Sanomat: Yle suunnittelee vaalikausikonetta, 30.8.2006

⁴³ Karlsson, Helsingin Sanomat 10.9.2008

⁴⁴ On mielenkiintoista verrata tätä Mannermaan väitettä luvussa 4.4 esille tuotun kysymyksen ministereistä strategisina johtajina.

Merkittävä muutos on eduskunnan käsittelemien asioiden määrän kasvu. Käsiteltävien asioiden laajuus ja monimutkaisuus ovat niin ikään lisänneet eduskunnan ja kansanedustajien työmäärää. Tällä on monia seurausvaikutuksia: Täysistuntojen tuntimäärät pysyvät korkeina, valiokuntien työmäärä on kasvanut ja käsiteltävän tiedon määrä on moninkertaistunut aikaisemmasta – jäsentämätöntä tietoa tulvii joka puolelta ja sen hallintaan käytettävissä olevat välineet ovat kuitenkin puutteellisia. Edelleen tästä seurauksena on se, että kansanedustajat ovat usein poissa täysistunnoista ja valiokuntien kokouksista (Kananen 2002). Kansanedustaja joutuu sovittamaan yhteen monia tehtäviään käytettävissä olevien resurssien, esimerkiksi ajan ja avustavan työvoiman, asettamien rajoitusten mukaisesti. Toisaalta asioiden paljous ja siitä aiheutuva kiire vaikuttavat myös eduskunnan todelliseen asemaan. Vihreän eduskuntaryhmän puheenjohtaja Paavo Nikula toteaa lausunnossaan 7.9.1994 valtiopäiväasioiden käsittelyprosessien kehittämisraportista seuraavasti: "Jo nyt toimitaan etenkin syksyisin niillä rajoilla, että eduskunnalle kuuluva valta heikkenee tosiasiallisen kiireen vuoksi." Asioiden ja kiireen määrä on tämän jälkeen kasvanut huomattavasti muun muassa EU-asioiden myötä.

Ongelmallista on myös se, että työkuorma jakautuu hyvin epätasaisesti. Joillakin keskeisillä valiokunnilla on huomattavasti suurempi työkuorma kuin joillakin muilla valiokunnilla. Lisäksi työkuormassa on kausivaihteluita: Ruuhkahuiput ovat ennen kesätaukoa ja ennen talvitaukoa.

Politiikan ja samalla myös eduskunnan uskottavuuskuva näyttäisivät kertovan vaikeudesta saada kansalaisia nykyistä tiiviimmin mukaan toimintaan. Eduskunnan tulisi muuttua yhteiskunnan kehityksen mukana, ehkä jopa toimia joillakin aloilla suunnan näyttäjänä. Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen uuden tietotekniikan avulla olisi tässä yksi mahdollisuus. Yleensäkin vanhojen jähmeiden toimintatapojen korvaaminen uusilla, nyky-yhteiskuntaan paremmin sopivilla tavoilla olisi monessa kohtaa paikallaan. Esityksiä työmuotojen uudistamiseksi on tehty, mutta esitykset eivät useinkaan etene käytännön toimenpiteisiin saakka. Kansalliset parlamentit tarvitsevat kuitenkin uudistuksia säilyttääkseen asemansa.

4 Kansanedustaja ja kansanedustajan työ

4.1 Kansanedustajan työn luonne

Kansanvaltaa edustaa eduskunta, joka tekee kansakunnan tärkeimpiä päätöksiä ja toimii kansakunnan julkisena keskustelufoorumina. Usein ajatellaan, että eduskunta on pienoiskuva Suomen kansasta. Tutkimusten mukaan se ei kuitenkaan pidä paikkaansa, vaan kansanedustajien huomattava enemmistö koostuu elinkeinoelämän eri aloilla johtavassa asemassa olevista henkilöistä. Kansanedustajien valtaenemmistö kuuluu yhteiskunnan ylempiin keskiryhmisiin, yli puolet on suorittanut akateemisen tutkinnon ja edustajista huomattava osa on ammattipoliitikoita – ei enää pelkästään luottamushenkilöitä (esim. Nousiainen 1992; 2006; Paloheimo 2007). Kansanedustajan työn ammattimaistumisesta puolestaan seuraa tiettyjä minimivaatimuksia edustajantoimen hoitamiseen, esimerkiksi velvollisuus olla läsnä eduskunnassa (Kananen 2002).

Kansanedustajan työn voi rinnastaa tutkijan, kirjoittajan ja luennoitsijan työhön. Työn luonne on lähes sama. Edustaja on kuitenkin tutkijaa ja kirjoittajaa vapaampi keskittymään ja edistämään juuri niitä asioita, joista hän on todella kiinnostunut. "Mitä poliitikko tekee päivät pitkät? Miltä politiikan tekeminen näyttää?" kysyy Pekka Sauri ja jatkaa: "Poliitikko puhuu ja kirjoittaa. Poliitiikan tekeminen on puhumista ja kirjoittamista – edellistä yleensä noin 95 prosenttia ajasta, jälkimmäistä loput viisi. Poliittiset teot ovat useimmiten joko kokouksissa tai kokousten välillä käytettyjä puheenvuoroja." (Sauri 2002).

Kansanedustaja Erkki Pulliainen mielestä eduskunnan päätuotteet ovat puhe ja teksti. "Puheilla on siis väliä. Ne ovat keskeinen osa lainsäädäntötyötä ja hallituksen tekemän budjettiesityksen sisällön viimeistelyä. Kun ihmisillä on taipumusta olla eri mieltä pienehköistäkin asioista, niin puhe on se väline, jota käyttäen pyrkimysten yhteensovittaminen ensisijaisesti tapahtuu." "Puhe on mielipidevallan käytön väline, valta tarvitsee puhetta, puheeseen sisältyy valtaa." (Pulliainen 2006, 58).

Perustuslain 29 §:n mukaan kansanedustaja on velvollinen toimessaan noudattamaan oikeutta ja totuutta. Hän on siinä velvollinen noudattamaan perustuslakia, eivätkä häntä sido muut määräykset. Käytännössä kuitenkin kansanedustaja on sidonnainen oman puolueensa linjaan ja yhä enemmän hänellä on merkitystä vain eduskuntaryhmänsä jäsenenä (Nousiainen 1992; 2006).

Kansanedustajan kannalta ongelmaksi voi tulla, miten voi profiloitua ryhmässään.

"Onko sitten olemassa mitään sellaista paikkaa, jossa hallituksen uskollinen soturi, ryhmän mallioppilas, pystyy ilmaisemaan viitteen todellisesta minästään, tahdostaan, äänestäjilleen? Se paikka tarjoutuu esimerkiksi niin sanotuissa väliäänestyksissä talousarvion käsittelyn yhteydessä. Niissä voi myös ratkaisevassa äänestyksessä mietintöä vastaan äänestää oman vaalipiirin muiden kansanedustajien ehdotusten puolesta, jotta kohtuuttomia alueellisia julkisuuongelmia edustajille ei tuotettaisi. Vastaavanlainen mahdollisuus avautuu myös niin sanotuissa omantunnonasioissa, joihin lukeutuvat mm. viina, uskonto ja ydinvoima." (Pulliainen 2006, 78).

Kansanedustaja tekee siis kansakunnan kannalta tärkeimpiä päätöksiä, toisaalta hänen on kuitenkin pidettävä yhteyttä kannattajiinsa ja pyrittävä edistämään näiden jokapäiväiseen elämään liittyviä, jopa henkilökohtaisia asioita. Tästä saattaa syntyä mielenkiintoinen rooliristiriita: Toimiiko kansanedustaja todella kansan edustajana vai pelkästään yksittäisten kansalaisten asioiden hoitajana. Tahdo menestyä Suomi –kirjasessa kansanedustajille asetetaan selkeitä vaatimuksia: "Päätäjien on ryhdistäydyttävä ja ryhdyttävä siihen työhön, josta heille palkka maksetaan. Päätäjien on ponnisteltava suurisuuntaisia, kunnianhimoisia päätöksiä, jotka pyyhkivät uhkakuvat ja tekevät uuden tulevaisuuden –ja sillä sipuli. Tosipainan tullen kansan valtuuttamat edustajat liian usein säikkyvät. Itsenäiseen, suuntaa antavaan työskentelyyn, isänmaan etua kauaksi sihtaaviin päätöksiin kykenevä tai edes haluava valtiomies-aines on julistettava suojelukohteeksi." (Monto 2006, 15).

Jouni J. Särkijärven⁴⁵ (2005) mukaan politiikka on suurimmalta osin management-kysymysten ratkaisemista:

"Melkein kaikki politiikka on management-kysymysten ratkaisemista, esimerkiksi mikä on tarkoituksenmukaisin tapa päästä jostain ongelmasta eroon tai järjestää jonkin palvelun tuottaminen. Isoja leadership-johdamisen asioita on harvassa. Hyvää jälkeä tulee, kun on sopivassa suhteessa näkemystä ja osaamista sen viemisessä käytäntöön."

Poliitikko tekee politiikka etupäässä puhumalla. Puhetaitoa voidaan pitää poliitikon yhtenä tärkeänä ammattitaidon mittarina: "Poliitikon ammattitaidon mitta on kyky käyttää oikea puheenvuoro oikeassa paikassa. Oikeita puheenvuoroja on maailma pullollaan, mutta ne käytetään usein väärässä paikassa tai väärään aikaan, joko ennen aikaisesti tai liian myöhään. Paikan ja ajoituksen valinta on hyvän poliitikon tärkein ominaisuus. Tilaisuus pitää osata käyttää silloin kun se tarjoutuu." (Sauri 2002). Istuntosalista löytyy seuraavia puhujatyyppejä: Aatesuuntautunut, aggressiivinen, ammatti- ja aluesuuntautunut, asiantuntija, inttjä, shamaani, muita viisaampi, pehmeä, puhegeneraattori, toimeentarttuja, uhoaja, valtiomies ja yleishyvä.⁴⁶

Kansanedustajan työssä on 200 tapaa toimia – on siis olemassa 200 erilaista työnkuva. Kansanedustajan työ vaihtelee edustajasta ja tilanteesta toiseen. Jokainen edustaja toimii eri tavoin. Ominaista kansanedustajan työlle on myös se, ettei kukaan toinen määrittele edustajan toimenkuvaa. Jokainen edustaja voi luoda sen omien tavoitteidensa pohjalta ja valita ne asiat, joihin haluaa keskittyä. On edustajia, jotka ovat keskittyneet täysistuntotyöskentelyyn ja jotka pitävät tätä osaa perustyönä ja toisaalta edustajia, jotka ajattelevat, että perustyö tehdään valiokunnassa. Edustajan työn itsenäisyys houkuttelee; se, että pystyy määräämään omaa työtahtiaan ja valikoimaan kiinnostavat asiat ja keskittymään niihin. Pienessä eduskuntaryhmässä on kuitenkin myös pakko olla kiinnostunut asioista laajemmin. Kun joka valiokunnassa ei ole oman ryhmän edustajaa, on pakko yrittää hallita ja hoitaa useampia asiakokonaisuuksia. "Kukaan ei kuitenkaan ole sellainen kymmenottelija, että hallitsisi asiat laidasta laitaan. Nöyryys on siinä, että tunnustaa oman vajavaisuutensa ja antaa itsellensä anteeksi sen, että tekee virheitä, se auttaa työssä jaksamisessa niin, ettei tarvitse näytellä täydellistä." (KE-haastattelut 2004).

"Eduskunta on siitä harvinainen työpaikka, että täällä on kaksisataa henkeä, joilla ei ole esimiestä eikä alaisia eikä muuten yhtä selkeää työnkuvaakaan. Aikaisemmin sitä pidettiin kaoottisena tapana hoitaa asioita. Organisaatioteoria kui-

⁴⁵ Särkijärvi oli kansanedustajana vuodet 1981–1993.

⁴⁶ Eduskunnan lainsäädäntöjohtaja Koivukangas Ilta-Sanomien 28.3.2007 mukaan (Eija Kallioniemen kolumni Parla bene!)

tenkin kehittyi, ja pyramidimalleista siirryttiin verkostomaiseen organisaatioon. Liiallinen järjestys organisaatiossa tarkoittaa, että vain suunniteltuja kontakteja syntyy; kaikkein kovimmat uudet ideat taas sikiävät yllätyksellisistä tilanteista. Tarvitaan siis organisaatio, jossa samalla henkilöllä on erilaisia rooleja, joiden vuoksi hän joutuu mitä erilaisimpiin tilanteisiin." (Särkijärvi 2005)

Kansanedustajat valitaan vaaleissa. Kansanedustajien tasoon liittyvät valitukset voidaan kuitata esimerkiksi seuraavasti: "Mitä taas tulee valituksiin, ettei edustajien taso ole kyllin korkea, on se kokonaan valitsijain syytä. Kansalla on siis sellainen eduskunta, jonka se ansaitsee." ⁴⁷

Kansanedustajan ja yritysjohtajan työn luonne

Kansanedustajan työtä voidaan myös verrata yritysjohtajan työhön ja hakea sillä tavoin tuntumaa kansanedustajan työhön.

Mintzbergin (1990) mukaan johtajat saattavat itse kuvata työtään siten, että he suunnittelevat, organisoivat, koordinoivat ja ohjaavat. Lisäksi on yleinen uskomus, ettei heillä ole säännöllisiä suoritettavia tehtäviä ja että he tarvitsevat ensisijaisesti tietojärjestelmien tuotamaa informaatiota työssään. Tosiasiassa he kuitenkin tekevät työtään armottomalla vauhdilla, työn merkittävä osuus muodostuu toistuvista tehtävistä, heidän tehtäviään kuvaa lyhytkestoisuus, vaihtelevuus ja keskeytykset ja informaation hankkimisessa he suosivat puhetta. He ovat voimakkaasti suuntautuneita toimintaan (Mintzberg 1973; 1990). Tämä kuvaa hyvin myös kansanedustajan työn perusluonnetta.

Mielipide

"Entiset kansanedustajat ovat huomanneet ja uudet kansanedustajat pian huomaavat, että eduskunnassakin pitää olla ammattitaitoa. Yritysjohtajan ja poliitikon ammattitaito ei ole sama asia. ... Pelkät yritysjohtajataidot harvoin riittävät pitkälle politiikassa. ... Ei riitä, että osaa. Osaaminen pitää myös tarjoilla äänestäjille. Poliitikka ei yritysjohtajien uraa huipenna. Mutta eipä sa moni poliittikkokaan kruunua yritysjohtajien tehtävien hoidosta. Eduskunnasta ja vallankin ministerintehtävistä lentoon nousseet pääjohtajat ovat ällistytävän usein päätyneet mahalaskuun."

Jouni Luotonen: Pelin henki, kolumni. Talouselämä, nro 11/2007 (23.3.2007)

Statukseltaan sekä poliitikon että johtajan ammatit ovat korkean statuksen ammatteja (Routarinne 2007, 110, 124). Hyvä poliitikko on karismaattinen ja vaikuttava puhuja, joka antaa ilmaisullaan kuvan luotettavuudesta, asiantuntemuksesta ja vakuuttavuudesta. Korkean statuksen poliitikoille tyypillinen ilmaisu on vähäeleistä, hallittua ja ilmeetöntä. Tämän vuoksi on vaikea päästä selville, mitä osa poliitikoista todella ajattelee tai millaisia tunteita asiat heissä herättävät. Äänestäjille tämä olisi kuitenkin tärkeää tietää. "Toisaalta äänestäjien pitäisi äänestyskäyttäytymisellään osoittaa, että vaikuttajiksi halutaan muitakin kuin pelkkiä vaikuttajan roolin esittäjiä."

Routarinteen mukaan johtajan perinteinen statusrooli on korkea. Johtaja on sekä alansa että johtamisen asiantuntija, hänen tulee osata käyttää päätösvaltaa ja auktoriteettina hänellä on valta palkita tai rangaista. Autoritaarinen korkean statuksen johtamistyyli jättää johtajan suoriutumaan yksin ilman alaistensa apua. "Jos johtaja tuntee musertuvansa työtaakkansa

⁴⁷ Puhemies K. -A. Fagerholm puheessaan 10.1.1955 (Helsingin Sanomat 10.1.2005, Helsingin Sanomat 50 vuotta sitten)

alle, hän todennäköisesti käyttää korkean statuksen ilmaisua, viestii hallitsevansa tehtäväänsä – ja kaikkien muidenkin tehtävät."

Statussuhteet ovat kaksisuuntaisia. Usein alaiset odottavat johtajaltaan, tai äänestäjät kansanedustajaltaan, korkean statuksen käyttäytymistä. Selitys tähän on korkean statuksen herättämistä positiivisista mielikuvista: Kyse on ennen kaikkea turvallisuudesta.

4.2 Kansanedustajan perustehtävät

Kansanedustajan perustehtävät tulevat suoraan eduskunnalle perustuslaissa säädetyistä valtaoikeuksista: Lakien säätäminen, valtiontaloudesta päättäminen ja valtiontalouden valvontatoimi. Valtaoikeuksien turvaamiseksi eduskunnan tehtäviin kuuluu myös ministeriöiden ja niiden alaisen hallinnon valvonta. Lisäksi kansanedustajien tehtäviin kuuluu myös eduskunnalle kuuluva päätöksenteko Euroopan unionia koskevissa asioissa, kansainvälisistä sopimuksista päättäminen sekä osallistuminen parlamenttien yhteistoimintaan ja kansainvälisten yhteisöjen toimintaan. Lähteenä tässä luvussa on käytetty pääasiassa kahta julkaisemattomaa muistiota: Kansanedustajan tehtävät ja tietotekniikka (Kalliomäki & Mustajärvi 2004) ja Kansanedustajan tehtävät (Wallin 2003).

Lakien säätäminen

Eduskunta päättää valtioneuvoston sille toimittamien lakiehdotusten hyväksymisestä ja sisällöstä. Kansanedustaja voi myös itse laatia lakialoitteen lain muuttamiseksi tai uuden lain säätämiseksi. Lakiehdotukset käsitellään valmistelevasti erikoisvaliokunnissa – valiokunnilla on keskeinen asema eduskunnan ja kansanedustajan työssä. Valiokunnat työllistävät kovasti kansanedustajia, koska jokainen kansanedustaja kuuluu keskimäärin kahteen, jopa neljään kertaa viikossa kokoontuvaan, valiokuntaan. Valiokuntatyö vaatii kansanedustajia perehtymään nopeasti uusiin asioihin. Valiokuntien valmistelemat mietinnöt lakiehdotuksista käsitellään täysistunnoissa, joita normaalisti on neljänä päivänä viikossa.

Valtiontaloudesta päättäminen

Eduskunta päättää sekä valtion talousarviosta että veroista. Valtiontalouden valvontatoimi on osa valtiontaloudellista päätösvaltaa, minkä osana siihen kuuluu myös talousarvion ulkopuolinen talous. Eduskunnan syysistuntokauden merkittävin ja kansanedustajia eniten työllistävä asia on hallituksen talousarvioesityksen käsittely. Kansanedustajat voivat tehdä määrärahoihin liittyviä talousarvioaloitteita. Valtiovarainvaliokunnan mietinnön valmistuttua käydään täysistunnossa yleiskeskustelun lisäksi keskustelut kaikista talousarvion pääluokista ja suoritetaan äänestykset. Äänestyksiä on useita satoja ja ne perustuvat kansanedustajien tekemiin muutosehdotuksiin. Talousarvion käsittelyyn liittyvät keskustelut ovat valtiopäivien merkittävimpiä ja pisimpiä täysistuntokeskusteluja – ne ovat saattaneet kestää jopa aamun varhaisille tunneille.

Parlamentaarinen valvontatoimi

Eduskunta valvoo sekä valtiontaloutta että ministeriöiden ja niiden alaisen hallinnon toimintaa. Lisäksi eduskunnan valvontaan kuuluu mm. Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos. Valvontatehtävää varten eduskunnan yhteydessä toimivat Oikeusasiamiehen kanslia, Valtiontalouden tarkastusvirasto ja valiokuntasiihteeristössä on tarkastusvaliokunta. Valvontaorganisaatiot antavat eduskunnalle kertomuksen toiminnastaan vuosittain toiminnastaan. Samoin myös hallitus antaa eduskunnalle kertomukset toiminnastaan. Kertomukset antavat eduskunnalle tärkeimmät tiedot valvontaa varten. Ongelmana kertomuksissa on kuitenkin

se, että ne ovat luonteeltaan vuosikertomusluonteisia eivätkä mahdollista valvontaa kovin-kaan ajantasaisesti. Kuitenkin kertomusten avulla voidaan puuttua esille tulleisiin epäkohtiin ja valvoa, että eduskunnan päätöksiä ja toivomuksia on noudatettu.

Tulevaisuusvaliokunta on lausunnossaan hallituksen toimenpidekertomuksesta vuodelta 2006 arvioinut kertomusmenettelyä kokonaisuudessaan. Valiokunta näkee kertomusmenettelyn kehittämisen laajana eduskunnan vallan ja sen tehokkaan käytön strategisena asiana. Nykyisellään hallituksen kertomus toiminnastaan ja siihen liittyvä tilinpäätöskertomus ovat laajuudeltaan yli 1000 sivua, mutta siitä huolimatta ne eivät anna edes kokonaiskuvaa valvottavasta eli hallinnosta. Kansanedustajat eivät voi niiden avulla muodostaa käsitystä siitä, mitä valtio on, paljonko valtiolla ja julkisella vallalla on henkilökuntaa ja miten se jakautuu. Arvailujen varaan jää myös, onko virkamiesten määrä kasvanut vai vähentynyt viime vuosien aikana. Valiokunnan mielestä kertomusmenettely on juhlamuotoinen ja raskas tapa, eikä sen lopettamisen vuoksi todennäköisesti mikään lainsäädäntö- tai hallintoasia välittömästi jäisi hoitamatta eikä eduskunnalta jäisi tietoja saamatta. Valiokuntien vireillepano-oikeutta viedä asioita täysistunnon käsiteltäväksi tulisi kuitenkin tällöin laajentaa. Eduskunnan lausumien toteutumista voitaisiin seurata nykyistä selkeämmästä sähköisestä tietokannasta.

Kansanedustajan käytössä olevat valtiopäivätoimet (suullisen kyselytunnin asia ja kirjallinen kysymys, välikysymys) ovat työkaluja jatkuvaan hallinnon toiminnan valvontaan. Kansanedustaja voi vaatia hallitukselta selvitystä havaitsemiinsa epäkohtiin ja tarvittaessa esittää toimenpidealoitteella, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin jossakin asiassa. Eduskunnalle annettavat valtioneuvoston selonteot ja tiedonannot, pääministerin ilmoitukset samoin kuin ajankohtaiskeskustelut antavat kansanedustajille mahdollisuuden hallinnon toiminnan arviointiin täysistunnossa käytävässä keskustelussa.

Eduskunnan oikeusasiamies suorittaa eduskunnan puolesta laillisuusvalvontaa julkisen vallan käytöstä ja julkisten tehtävien hoitamisesta. Havainnoistaan oikeusasiamies antaa eduskunnalle kertomuksen.

Euroopan unionin asiat

Eduskunnalle kuuluu Euroopan unionin asioiden käsittely. Periaatteena on, että eduskunta muodostaa kantansa jo Euroopan unionissa tapahtuvan käsittelyn alkuvaiheessa ja seuraa asiaa koko päätöksentekoprosessin ajan.

Kannan määrittely kuuluu suurelle valiokunnalle lukuun ottamatta ulkoasiainvaliokunnalle kuuluvia ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia asioita. Jokainen kansanedustaja osallistuu näiden asioiden käsittelyyn erikoisvaliokunnissaan lausuntoja valmisteltaessa. Euroopan unionin asiat muodostavat nykyään merkittävän osan valiokuntien työstä.

4.3 Kansanedustajan työviikko ja -päivä

Eduskunnan ollessa koolla kansanedustajan työviikon perusrakenne muodostuu tiistaina, keskiviikkona, torstaina ja perjantaina pidettävistä täysistunnoista, valiokuntien kokouksista ja eduskuntaryhmän kokouksista. Kuten aikaisemmin todettiin, jokainen kansanedustaja kuuluu keskimäärin kahteen valiokuntaan. Koska valiokunnilla on yhdestä neljään kokoukseen viikoittain, kansanedustajan on osallistuttava kahdesta jopa kahdeksaan valiokuntakokoukseen viikoittain. Lisäksi viikoittain on yleensä yksi ryhmäkokous. Maanantait on varattu kansanedustajien työhön vaalipiireissään. Monet kansanedustajat ovat kunnanvaltuustojen jäseniä ja osallistuvat maanantaisin pidettäviin kunnanvaltuustojen kokouksiin.

Eduskunnan ollessa koolla kansanedustajan työajasta huomattava osa menee osallistumiseen edellä mainittuihin pakollisiin vakiokokouksiin. Täysistuntoihin käytetään vuodessa 400–700 tuntia eli eduskunnan ollessa koolla 12–22 tuntia viikoittain, yhden valiokunnan kokouksiin menee 2-8 tuntia viikossa ja ryhmäkokouksiin noin kaksi tuntia. Valtiopäivien aikana kansanedustajan työajasta on siis sidottu keskimäärin 18–40 tuntia viikossa (tiistain ja perjantain välisenä aikana) eduskunnan pakollisiin työprosesseihin osallistumiseen. Jos mittana pidetään normaalia työviikkoa, tämä jättää korkeintaan 18 tuntia muihin tehtäviin, esimerkiksi käsiteltäviin asioihin perehtymiseen, työhön vaalipiirissä, yhteydenpitoon kansalaisiin ja eri sidosorganisaatioihin sekä kansainväliseen yhteistyöhön. Jos kansanedustaja kuuluu kahteen kaikkein kuormittavimpaan valiokuntaan, pakollisiin vakiokokouksiin menee koko työviikko eikä muihin tehtäviin ns. normaalia työaikaa jää ollenkaan. Käytännössä on kuitenkin parempi sanoa, että työajasta huomattava osa *menisi* vakiokokouksiin. Kananen (2002) on tutkimuksessaan osoittanut, että kansanedustajat ovat varsin runsaasti poissa täysistunnoista ja valiokuntien kokouksista.

☞ Mielipide ☞

Miten voisi muuttaa kansanedustajan työaikaa?

Edellä totesin, että pakollisiin kokouksiin menee käytännössä usein koko viikon työaika. Pakollisiin kokouksiin kuluva aikaa voidaan vähentää rajoittamalla puheaikaa täysistunnoissa, valiokuntien osalta valiokuntien määrää voidaan vähentää ministeriöiden lukumäärän mukaiseksi ja valiokuntien jäsenmäärä voisi olla pienempi. Lisäksi työtapoja muuttamalla ja kehittämällä voitaisiin työskentelyä tehostaa.

Mitkä hyvänsä muutokset ovat vaikeita, mutta nykyinen toimintatapa ja -kulttuuri antavat jatkuvasti aihetta kansalaisten kritiikille. Jotain olisi mielestäni tehtävä tilanteen korjaamiseksi.

Olli Mustajärvi

Poissaoloihin on myös käytännön syynsä: Pisimmät istunnot valtiopäivillä kestävät 15–19 tuntia. Näin pitkiä istuntoja on yleensä syysistuntokaudelle talousarvion käsittelyn yhteydessä. Onpa Euroopan unioniin liittymisen käsittelyn yhteydessä istunto kestänyt yhtämittaa 99 tuntia 35 minuuttia (Eduskunta 2003c).

Asia voidaan puhemies Fagerholmin sanoin ilmaista suoraankin: "Kansanedustajan, joka aina istuisi eduskuntasalissa ja kuuntelisi kaiken siellä puhutun, täytyy olla idiootti." ⁴⁸

Ainakin hänellä täytyy olla vahva fyysinen kunto.

Mitähän Fagerholm olisi sanonut edustajasta, joka haluaa käyttää pari puheenvuoroa asiasta kuin asiasta vaikka ei olisi mitään sanottavaakaan?

Toisaalta kansanedustaja Eero Paloheimo on todennut, että rutiiniviikkoina, tavallisina viikkoina "Arkadianmäen lähellä asuvan kansanedustajan työviikko on kahden työpäivän mittainen". ⁴⁹ Ruotsalainen kansanedustaja Per Gahrton on päätenyt samaan tulokseen väitöskirjassaan: "Det egentliga riksdagsarbetet är således ett halvtidsarbete." (1983, 99)

Asioita voi hoitaa monella eri tavalla, kuten kansanedustajien haastatteluissa todettiin:

Eduskunnassa on liian paljon läsnäolon valvontaa, joka "muodon vuoksi" tuottaa "iltapäivälehdille herkullista aineistoa". Läsnäolotilastojen merkitystä ei voi ko-

⁴⁸ Puhemies K. -A. Fagerholm puheessaan 10.1.1955 (Helsingin Sanomat 10.1.2005, Helsingin Sanomat 50 vuotta sitten).

⁴⁹ Eduskunnan lisärakennus. Helsingin Sanomat. 12.9.1998.

konaan kieltää ainakaan kansalaisten kannalta, "mutta - kuten jokainen tietää - on olemassa tietty tekniikka, jolla silmän palvonta hoidetaan". ... "Käydään painamassa nappia klo 13 – 13.15 ja viis veisataan siitä, mitä istunnossa sen jälkeen tapahtuu."

Tämä pitää myös käytännössä paikkansa. Toimikunta, jonka tehtävänä oli selvittää mm. eduskuntatyön toimivuuteen liittyviä kehittämistarpeita, totesi, että "Käytännössä tilastolliseen läsnäoloon täysistunnossa riittää, että edustaja ilmoittautuu istunnon alussa läsnä olevaksi. Poissaolotilastoissa, joiden valossa edustajantoimen hoitamista usein arvioidaan, myös ilmoittautumisen jälkeen poistunut edustaja katsotaan täysistunnossa ja samana päivänä mahdollisesti pidettävissä muissa täysistunnoissa läsnä olevaksi." (Eduskunta 2006d). Kyseinen toimikunta löysi käytännössä lähes ainoaksi (!) eduskuntatyön kehittämiskohteen uuden tietojärjestelmän rakentamisen kansanedustajien poissaolojen seuranta varten. Uudessakin järjestelmässä tilastolliseen läsnäoloon olisi riittänyt ilmoittautuminen istunnon alussa. Poissaolovalvonnan lisääminen tuntuu sitäkin omituisemmalta, kun saman raportin mukaan muissa Pohjoismaissa poissaolojen valvontaa ei käytännössä ole. Kukin edustaja vastaa suoraan äänestäjilleen omasta työskentelystään parlamentissa.

Mielipidet

Läsnäolojen ja poissaolojen pohdinta on mielestäni tärkeää sen vuoksi, että toisaalta edellytetään, jopa veloitetaan kansanedustajien olevan paikalla, toisaalta kuitenkin hyväksytään tilastollinen läsnäolo. Tämä johtaa edustajien osalta usein ristiriitatilanteeseen, kun Suomen henkilövaalijärjestelmästä johtuen lehdistö seuraa varsin tarkasti edustajien toimintaa. Lisäksi seuranta kohdistuu usein vain tässä mielessä kaikkein helpoimmin seurattavaan kansanedustajan työn osaan, täysistuntoihin. Muiden kansanedustajien tehtävien seuranta on korkeintaan satunnaista.

Olli Mustajärvi

Merkittävä ero ajankäytössä on pääkaupunkiseudun ja sen ulkopuolisten kansanedustajien ajankäytössä. Pääkaupunkiseudulta kotoisin olevat kansanedustajat voivat tehdä varsin normaalia viisipäiväistä työviikkoa, mutta kauempaa kotoisin olevat kansanedustajat joutuvat hankkimaan toisen asunnon pääkaupunkiseudulta, käyttämään kotipaikkakunnan ja eduskunnan välisiin matkoihin runsaasti aikaa ja viikonloppuisin heidän odotetaan pitävän yhteyttä kansalaisiin ja osallistuvan muutenkin poliittiseen työhön, esimerkiksi kunnallispolitiikkaan vaalipiireissään. Tämä merkitsee käytännössä siis 7-päiväistä työviikkoa.

4.4 Kansanedustaja ministerinä

Kansanedustajan tehtävässä on paljon, joskus jopa liikaa tekemistä. Odotukset äänestäjien puolelta voivat usein olla ylioptimistisia yksittäisen kansanedustajan tosiasiallisiin mahdollisuuksiin verrattuna. Kun kansanedustajan tehtäviin yhdistyvät ministerin tehtävät, ollaan sellaisen tehtäväkokonaisuuden edessä, että molempien hallinta samaan aikaan on mahdotonta – käytännössä kansanedustajan tehtävät jäävät taka-alalle. Ministeri-kansanedustaja on tehtäväkombinaatio, jota ei ole käytössä kovin monessa maassa. Esimerkiksi Ruotsissa ja Virossa ministeriksi nimitetyn edustajan tilalle tulee varamies⁵⁰. Käytännössä molempia

⁵⁰ Varamiesjärjestelyä on ehdotettu moneen kertaan Suomessakin. Helsingin Sanomissa Matti Seppälä ihmettelee, miten ministerit voivat päättää omasta luottamuksestaan eduskunnassa kansanedustajan roolissa. "Hallituk-

tehtäviä ei pystykään hallitsemaan samalla aikaa. Ministeri ei voi osallistua eduskunnan keskusteluun tai käydä debattia toisen ministeriön ehdotuksista, koska on hallituksen esitysten takana.

"Mihin aika oikein menee?" ihmettelee ministeri-kansanedustaja Osmo Soininvaara kirjassaan *Ministerikyyti*. Soininvaara jatkaa:

"Minulle ministerikaudesta jäi muistiin jatkuva kiire ja riittämättömyyden tunne. Kaikkia asioita ei kerta kaikkiaan ehtinyt tehdä niin hyvin kuin olisi halunnut. Pahinta oli, että pohdintaa vaativat periaatteelliset kysymykset siirtyivät aina tuonemmaksi päälle kaatuvien asioiden alta. Tietoisuus siitä, että voisin tehdä monia tärkeitä asioita, jos vielä jaksaisin ponnistella vähän uutterammin, oli tehdä minusta hermoraunion. Mikään suuryhtiö ei Suomessa menestyisi, jos se käyttäisi ylimmän johdon aikaa yhtä paljon joutavanpäiväisyyksiin."

Eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat tulevat käsittelyyn yleensä hallituksen esityksinä. Salmisen mukaan käytännön poliittisessa toiminnassa päätöksenteko ja strateginen johtajuus liittyvät erityisesti valtioneuvoston asemaan. Valtioneuvoston tehtävänä on vastata kansallisesta hallinnasta ja kokonaisvaltaisesta johtamisesta. Ministerit johtavat ministeriöitä ja toteuttavat puolueiden sopimaa hallitusohjelmaa. (Salminen 2008, 65).

Toisaalta Tiilen mukaan hallitusohjelma ei voida pitää erityisen strategisena ohjauksen välineenä, koska se ainakin tutkituissa hallituksissa on ollut liian moniaineksinen. Tällöin strategista fokusta ei ole syntynyt. Tutkimus vahvisti näkemykset, joiden mukaan ministerien toimiminen uuden julkisjohtamisen periaatteiden mukaisina strategisina johtajina on epätodennäköistä. Ministereiden yksityiskohtaisen päätöksenteon mahdollisuuksia on merkittävästi kavennettu, mutta strateginen ohjaus, esimerkiksi pitkän aikavälin poliittinen linjaus on jäänyt vaatimattomaksi. Useimmissa tapauksissa virkamiehet johtivat strategista työtä ministeriöissä. (Tiili 2008, 122-128). Olisiko tähän yhtenä syynä kansanedustajan ja ministerin tehtävien samanaikaiseen hoitamiseen liittyvät vaikeudet?

Kansanedustajan ajankäyttö ministerinä on vielä säädellympää kuin pelkästään kansanedustajan roolissa. Soininvaaran mukaan ministerin lukujärjestys sisältää maanantain "hiljaisen" päivän jälkeen tiistaina talouspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksen ja eduskunnan täysistunnon. Keskiviikkoamuna ns. listapalaverissa käydään läpi valtioneuvoston istuntoon tulevat esitykset, sitten seuraavat sosiaalipoliittisen ministerityöryhmän ja raha-asiainvaliokunnan kokoukset, eduskunnan täysistunto ja hallituksen iltakoulu. Torstaina on ministeriön ministerijohtoryhmän kokous, valtioneuvoston istunto, eduskuntaryhmien kokous, eduskunnan suullinen kyselytunti ja täysistunto. Perjantain aloittaa EU-ministerivaliokunta, sitten tulevat presidentin esittely, eduskunnan täysistunto ja sen jälkeen suuren valiokunnan kokous.

Viikon aikana kaikki mahdolliset aukot lukujärjestyksessä täyttyvät epävirallisten työryhmien kokouksilla, haastatteluilla ja erilaisiin tapahtumiin, esimerkiksi tv-ohjelmiin osallistumisella. Usein ministerin päivä päättyy vasta iltayön tunteina. (Soininvaara 2002). "Ministeri on monen kalenterin orja." (Wiberg 2009, 82)

Käytännössä molempien tehtävien hoitaminen täyspainoisesti on varmasti vaikeaa. Luvussa 3.2.3 arvioitiin, että kansanedustajan "pakollisiin" edustajantoimen hoitamiseen liittyvien tehtävien hoitamiseen menee istuntokausien aikana arviolta 18–40 tuntia viikossa. Samalla tapaa arvioiden ministerin tehtävät tuovat siihen ministeriöstä ja tehtävästä riippuen 10–20 tuntia lisää viikoittaisia vakiokokouksia, joten ministeri-kansanedustajalla kaikkiin ainakin periaatteessa pakollisiin kokouksiin menee yhteensä noin 25–45 tuntia viikossa. Sen lisäksi

tulevat kaikki muut ministerin tehtävän hoitoon liittyvät asiat⁵¹. Ei ihme, että Soininvaaran mukaan ministerin polkumyllyssä on kova tekemisen tuntu, mutta todella tärkeät asiat saatavat jäädä kiireellisten asioiden jalkoihin – asioita ministeri saa päätettäväkseen tavattomasti, mutta niihin ei ehdi tutustua. Olisiko kyse Paloheimon kuvaamasta poliittisesta touhuilusta: "Poliittinen touhuilu on neuvottelua, suostuttelua, painostusta, vehkeilyä ja lehmänkauppoja. Se on ilmeisen välttämätöntä asioiden ajamiseksi, mutta nollasummapeliä silti ja siihen osallistuvat etupäässä johtoportaan satraapit; puolueiden, ryhmien, valiokuntien puheenjohtajat ja ministerit. Rivikansanedustaja jätetään tuosta herkusta, arvostetuimmasta toiminnasta pihalle." (Paloheimo 1998).

4.5 Kansanedustajan vuorovaikutusympäristöt

Kansanedustajien tehtävien tarkempaa analyysia varten on kuvattu yksitoista *vuorovaikutusympäristöä*. Vuorovaikutusympäristöllä tarkoitetaan työskentelypaikkoja, foorumeita, järjestöjä ja muita vastaavia ympäristöjä, joissa kansanedustajat työskentelevät toistuvasti. Ensisijaisena lähteenä tässä luvussa on käytetty muistiotia Kansanedustajan tehtävät ja tietotekniikka (Kalliomäki & Mustajärvi 2004):

Tarkastellut kansanedustajien vuorovaikutusympäristöt ovat seuraavat:

1. Täysistuntotyö
2. Valiokuntatyö
3. Työskentely eduskuntaryhmässä
4. Työ eduskunnan työhuoneessa
5. Yhteistyö sidosorganisaatioiden kanssa
6. Työ vaalipiirissä
7. Yhteydenpito kansalaisiin
8. Yhteydenpito tiedotusvälineisiin
9. Yhteydenpito Euroopan unionin toimielimiin
10. Muu kansainvälinen yhteistyö
11. Etätyö

Seuraavassa on tarkasteltu, mitkä ovat kansanedustajien tehtävät eri vuorovaikutusympäristöissä. Lisäksi on esitelty lyhyesti tietotekniikan nykyistä käyttöä kyseisissä ympäristöissä. Myöhemmissä luvuissa on hahmoteltu eduskunnan ja kansanedustajien tietotekniikan käytön mallia. Mallia voidaan käyttää apuna kehitettäessä tietotekniikan ratkaisuja ja palveluja, jotka tukisivat mahdollisimman hyvin kansanedustajia eri vuorovaikutusympäristöissä esiintyvien tehtävien suorittamisessa.

Täysistuntotyö

Eduskunnan istuntosali on eduskuntatyön näkyvin näyttämö, kansakunnan puhenäyttämö. Joskus kansanedustajat ovat toivoneet istuntosaliin piirtoheittimiä, videotykkejä tai muuta AV-tekniikkaa, mutta pyynnöt on torjuttu: "Istuntosali on puheiden pitämistä varten, ei esitelmien." Täysistunnossa kaikki kansanedustajat ovat päättämässä käsiteltävistä asioista, joista suurimman osan muodostavat hallituksen esitykset. Usein täysistunto nähdään tärkeimpänä osana kansanedustajan työtä ja varsinkin ennen vaaleja sanomalehdet julkaisevat

⁵¹ Kokonaistuntimäärässä on otettu huomioon se, että ministerit on vapautettu valiokuntatyöstä.

tilastoja edustajien paikalla oloista ja poissaoloista. Täysistunnot ovat tärkeä osa, mutta kuitenkin vain yksi osa kansanedustajan työtä. Täysistunnoissa tehdään päätökset kansanedustajan työn keskeisten osa-alueiden, lainsäädäntötyön ja valtion talousarvion asioista.

Parlamentin luonne poliittisen debatin puhenäyttämönä on kadonnut. Opposition miesedustajat pyörittävät puhemyllyä, johon hallituspuolueiden edustajat eivät osallistu. Tällöin jännite keskustelusta häviää, ei ole puolesta ja vastaan puheenvuoroja – parlamentin asema poliittisena foorumina rappeutuu. Parlamentarismi on pohjimmiltaan puheella politikoinnin muoto, puolesta ja vastaan, retorinen periaate (Gabrielsson 2005).⁵²

Puhemylly saattaa syntyä siitä laajalle levinneestä näkemyksestä, että demokraattisen valtion kansalaisella ja kansanedustajalla on velvollisuus muodostaa mielipide kaikesta -tai ainakin kaikesta, mikä liittyy hänen maansa asioiden hoitoon. ”On sanomattakin selvää, että henkilön mielipiteet ja hänen todellisuutta koskevat tietonsa ovat vieläkin huutavammin vailla mielekästä yhteyttä, kun hän tunnollisena moraalisenä toimijana katsoo velvollisuudekseen arvioida kaikkien maailmankolkkien tapahtumia ja tilanteita.” (Frankfurt 2006, 84)

Istuntosalin tietojärjestelmät muodostuvat kolmesta kokonaisuudesta: Audio-, äänestys- ja täysistunnon kulun seurantajärjestelmät. Salijärjestelmät on otettu käyttöön vuonna 1992, joten ne ovat jo elinkaarensa loppupuolella. Tarkoituksena oli ottaa uudet järjestelmät käyttöön syksyllä 2007. Uuden järjestelmän havaittiin kuitenkin toimivan epäluotettavasti testeissä keväällä 2007, minkä vuoksi käyttöönotto päätettiin siirtää syksyyn 2008. Tällöin järjestelmä otettiin käyttöön. Salijärjestelmän vaatimusmäärittelyssä on laajennuksia nykyisiin järjestelmiin nähden (Eduskunta 2003c)⁵³. Istuntosalissa on silloin mahdollista käyttää kannettavaa mikrotietokonetta, jolla saa käyttöönsä sähköisessä muodossa olevat asiakirjat, voi tehdä tiedonhakuja intranettiin ja Internetiin, käsitellä sähköpostia jne. Tämän seurauksena istuntosaliin automaattisesti jaettavien asiakirjojen määrää voidaan vähentää. Vastaavia ratkaisuja on eri parlamenteissa jo varsin yleisesti käytössä (ks. esim. Caldow 2004).

▢Mielipiden▢

Mahdollisuuksia ei hyödynnetä

Istuntosalin uusiin tietojärjestelmiin toteutettiin kansliatoimikunnan päätöksellä mahdollisuus käyttää kannettavia mikrotietokoneita ja langattoman verkon välityksellä hyödyntää esimerkiksi intranetissä olevaa tietoa (mm. kaikki valtiopäiväasiakirjat ja asioiden käsittelytiedot), samoin yhteydet Internetiin ovat mukana. Järjestelmän valmistuttua puhemiesneuvosto teki kuitenkin päätöksen, ettei istuntosalissa saa käyttää kannettavia mikrotietokoneita. Se olisi ollut liian suuri muutos eduskunnan perinteisiin toimintatapoihin.

Olli Mustajärvi

⁵² TUTKAS: Suomalaisen demokratian tila ja kehittämistarpeet –keskustelutilaisuus eduskunnassa 9.2.2005. (myös omat muistiinpanot)

⁵³ Lähteenä myös Sali2007-projektin suunnitteluaineisto.



Kuva 2. Äänestyskoneen käyttöönoton lykkäytyminen⁵⁴

Istuntosalin tapahtumia voi jatkossa seurata nykyistä laajemmin suorina lähetyksinä Internetissä. Tähän asti lähetykset ovat menneet vuodesta 2000 lähtien ainoastaan yliopistojen ja korkeakoulujen Funet-tietoverkkoon (Ahonen 2008, 146). Lisäksi videotallenteet arkistoidaan, jolloin istuntosalin tapahtumia voi halutessaan katsoa muinakin kuin istuntoaikoina.

Valiokuntatyö

Valiokuntatyö on yhtä olennainen osa kansanedustajan työtä kuin täysistuntotyökin, koska lähes kaikki päätökset täysistunnoissa tehdään valiokuntien mietintöjen pohjalta. Valiokuntatyö ei kuitenkaan ole suurelle yleisölle kovinkaan tuttua sen vuoksi, että valiokuntien kokoukset eivät ole julkisia. Valiokunnat kokoontuvat työmäärästä riippuen 1–4 kertaa viikossa. Työmäärä valiokunnissa vaihtelee varsin paljon. Jonkin valiokunnan kokouksiin menee runsaat 250 tuntia vuodessa kun taas toinen valiokunta saattaa selvitä 50 tunnilla (Kananen 2002, 233). EU-asiat tulevat eduskunnan käsiteltäviksi hallituksen kautta. Suuri valiokunta toimii eduskunnan EU-valiokuntana. Sen tehtävänä on varmistaa eduskunnan vaikutuksen ja parlamentaarisen valvonnan toteutuminen unionin päätöksenteossa. Suuren valiokunnan ilmaisema kanta antaa valtuutuksen hallituksen toimintalinjalle Euroopan unionin neuvostossa. Ulkoasiainvaliokunnalla on unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevassa päätöksenteossa samanlainen tietojensaantioikeus ja päätösvalta kuin suurella valiokunnalla on muissa EU-asioissa. EU-asioita valmistellaan myös erikoisvaliokunnissa. Ne antavat lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Valiokunnat käyttävät hyvin paljon ulkopuolista asiantuntemusta työssään: "Valiokuntien työskentelylle luonteenaista ovat niiden omassa harkinnassa olevat, usein varsin laajat, asiantuntijakuulemiset sekä tiivis vuorovaikutus ministeriöiden virkamiesten ja tarvittaessa

⁵⁴ Karlsson Helsingin Sanomat 17.6.2007. Jäävinappi viittaa tuolloin käynnissä olleeseen keskusteluun Sipoon osan liittamisesta Helsinkiin. Muutama ministeri ilmoitti olevansa jäävi sillä perusteella, että on julkisesti esittänyt mielipiteensä asiasta.

myös ministerin kanssa." (Aula 2003). Käytännössä jokainen valiokunta käsittelee sitä vastaavan ministeriön asioita. Asiantuntijoita kuullaan runsaasti, esimerkiksi sosiaali- ja terveysvaliokunta kuuli vuoden 1992 valtiopäivien aikana 868 asiantuntijaa ja enimmillään kyseisen valiokunnan kokouksessa oli 36 asiantuntijaa⁵⁵ (Kananen 2002, 232). Kananen kysykin, onko näin suuri asiantuntijamäärä tarpeellinen, "varsinkin kun asiantuntijat puhuvat tyhjille seinille".

Asiantuntijoita voidaan kuulla yhden asian tiimoilta kymmeniä, jopa satoja. Asiantuntijat voivat olla varsinaisia sitoutumattomia asiantuntijoita tai joidenkin intressiryhmien edustajia. Pahimmillaan, eduskunnan omien voimavarojen ollessa nykyistä olennaisesti pienemmät, asiantuntijoina on saatettu kuulla pelkästään asian valmisteluun osallistuneita ministeriöiden virkamiehiä.⁵⁶ Tällä menettelyllä voidaan parhaimmillaankin saada esille vain eri intressiryhmien mielipiteet: Onko esitetty säädösmuutos intressiryhmän kannalta hyvä vai huono. Esitetylle säädösmuutokselle rinnakkaisia vaihtoehtoja ei useinkaan pyritä aktiivisesti hakemaan, vaan luotetaan säädösvalmistelun aikaisempiin vaiheisiin tässä suhteessa.

Valtion keskushallinnon ja eduskunnan välistä informaationkulkua tarkastelevassa tutkimuksessa (Ahonen 1980, 93) on niin ikään kiinnitetty huomiota asiantuntijoiden määrään ja erityisesti siihen, että huomattava osa valiokuntien kuulemista asiantuntijoista on ministeriöiden asiaa valmistelleita virkamiehiä⁵⁷. Ahosen haastattelemat kansanedustajat käyttivät asiantuntijoista nimitystä "kuoripojat" ja "rutiinitodistukset". Kansanedustaja Reino Paasilinna sanoi puheessaan 8.1.1985 täysistunnossa, että valiokuntalaitos on rämettynyt instituutiona. Seuraava lainaus Paasilinnan puheesta kuvaa osuvasti silloista tilannetta. Tilanne on noilta vuosilta olennaisesti muuttunut ja eduskunnalla on nyt mahdollisuus entistä paremmin tehdä omin voimavaroin tarvittavia selvityksiä.⁵⁸

"Ensinnäkin asiantuntijat valiokunnissa voivat puhua melkein mitä tahtovat. Lisäksi nämä asiantuntijat ovat yleensä samoja henkilöitä, jotka ovat jo käsiteltävää lakia valmistelleet. Mikä kontrolli tällä tavalla toteutuu? ... Eduskunnan valiokuntalaitoksella on yksi säikähtänyt sihteeri, joka on myös kuin haarasoipio eli kahdessa valiokunnassa yhtä aikaa. Mitä tämä yksi räähkä pystyy tekemään? Eihän mitään muuta kuin tuskin kirjamaan asioita paperille ja nekin vaivaisesti, ja sen jälkeen jos tarvittaisiin sisällön, substanssin analyysia, eihän hänestä riitä mihinkään. ... Eduskunnalla pitää olla voimavaroja tutkia ja perehtyä niihin asioihin, joita se katsoo merkittäviksi ja perehtymisen arvoiseksi, ja meillä on niitä joka vuosi runsaasti."

Toisaalta asiantuntijoiden kuuleminen on mahdollisuus (Ahonen sanoi vuonna 1980, että **ainoa** mahdollisuus) saada hallituksen esitykselle vastakkaista ja vaihtoehtoista informaatiota valiokunnissa.

Ervastin, Talan ja Castrénin mukaan valiokuntatyön kautta lainsäätämiseen kanavoituu kuitenkin jollain tavoin kansalaislähtöinen arvio ja seulonta. Se näkyy siinä, että "valiokuntakäsittelyssä näyttävät monesti tulevan esiin lakiesitysten kannalta perustavat kysymykset:

⁵⁵ Asiantuntijoiden yhteismäärä ei ole sama kuin henkilöluku. Yhteismäärä on suurempi, sillä jo yhdessä kokouksessa samaa henkilöä voidaan kuulla usean lakiesityksen yhteydessä. Asiantuntijat on siis laskettu jokaisesta kuulemispykälästä erikseen.

⁵⁶ Tällöin voi todella sanoa eduskunnan toimineen kumileimasimena hallituksen esityksiä vietäessä läpi eduskuntakäsittelyn. Usein vielä valiokuntien valiokuntasihteerit (nykyisin nimike on muutettu valiokuntaneuvokseksi) oli palkattu ministeriöistä määräaikaisiin työsuhteisiin eduskuntaan. Tämä oli varsin yleinen käytäntö vielä 1970-luvulla. Sen jälkeen eduskunnan omia resursseja on lisätty voimakkaasti ja voidaan sanoa eduskunnan itsenäistyneen siinä, missä Suomikin on kyseisenä aikana itsenäistynyt. Seminaari kansanedustajan työstä 8.3.2005 eduskunnan auditoriossa, omien muistiinpanojen mukaan.

⁵⁷ Voidaan jopa esittää kysymys, onko parlamentti ollut itsenäinen informaation saannissa ja käsittelyssä.

⁵⁸ Kaikilta osin eduskunta ei voi selvityksiä tehdä. "Suomessa vain hallitus voi laskea verotusta ja tulonsiirtoja koskevien esitysten vaikutukset. Tämä monopoli estää hallituksen esitysten kriittisen tarkastelun ja vaihtoehtojen ehdotusten tekemisen" (Osma Soininvaara: Hallitus monopolisoi taloustiedon, Helsingin Sanomat 4.8.2007). Seuraavan päivän Helsingin Sanomissa haastatellut asiantuntijat myöntävät Soininvaaran kritiikin oikeutetuksi.

Millainen on konkreettisesti se nykyinen tila, jota tahdotaan uudistaa, mikä on uudistuksen tavoitteenasettelu ja voivatko ehdotetut keinot todella johtaa siihen sekä millaisia vaikutuksia käytännössä syntyy, jos ehdotettu uudistus toteutuu". Missä määrin valiokuntien kautta kanavoituvat kansalaisnäkemykset ovat aitoja vai johtuvatko ne pelkästään valiokuntien käyttämästä asiantuntijapanoksesta, on jäänyt heidän tarkastelussaan avoimeksi. Tosin on paradoksaalista tähän kansalaisrooliin nähden, että valiokunnat joutuvat toimimaan myös eräänlaisina viime sijaisina lakiteknisinä tarkistajina tai ylivalvojina käsitellessään hallituksen esityksiä. (Ervasti ym. 2000, 117).

Kansanedustaja Matti Ahde esitti eduskunnan täysistunnossa 16.12.2003 budjetin käsittelyn yhteydessä, että eduskunnassa siirryttäisiin erillisiin valiokuntaviikkoihin ja erillisiin täysistuntoviikkoihin, jotta työskentelyä voitaisiin kehittää nykyaikaiseen suuntaan:

"Olisi syytä selvittää eduskunnan osin vanhentuneet ja osin nykyaikaan sopimat tomat työskentelytapamme. ... Eduskunnan tulisikin vakavasti harkita siirtymistä erillisiin valiokuntaviikkoihin ja erillisiin täysistuntoviikkoihin, kuitenkin siten että poikkeustapauksissa voitaisiin kutsua täysistunto tai valiokunta toistensa viikoilla koolle niin sanottuihin pikaistuntoihin. Tätä mallia käytetään osin europarlamentissa, ja käsitykseni mukaan hyvin kokemuksiin. Mikäli yllä mainittu täysistuntoviikko ja valiokuntaviikko erotettaisiin omiksi viikoikseen, voitaisiin ottaa päivät, siis normaalit päivät, eduskunnan työskentelyn normaaleiksi ajankohdiksi. Tällä voitaisiin selkeyttää myös nykyistä jakoa aamu- ja iltapäivävaliokuntiin, joka ratkaisisi osittain sekä ajankäytön että tilankäytön ongelmia. Arvoisa puhemies! Tällä mahdollisesti tehtävällä, tai toivottavasti tehtävällä, ratkaisulla olisi kansanedustajien ajankäytön suunnitteluun myös suuri merkitys. Päivällä pystyisi hoitamaan työnsä eduskunnassa ja illalla voisi pitää yhteyttä äänestäjiin, osallistua poliittiseen ja yhteiskunnalliseen toimintaan ja antaa aikaa perheelleen. Edustajan tehtävän hoitoon oleellisena osana kuuluu poliittiseen ja yhteiskunnalliseen toimintaan osallistuminen ja äänestäjiin säännöllisen yhteyden pitäminen."

Valiokunnissa on perinteisesti työskennelty keskustelemalla, aivan kuten istuntosalissa. Teknisten apuvälineiden käyttö on käytännössä ollut olematonta. Valiokuntien asianhallintajärjestelmää –VK-Faktaa– ei käytetä valiokuntien kokouksissa, se on tarkoitettu pelkästään käsittelytietojen kirjaamiseen ja asiakirjojen valmistamiseen⁵⁹. Asiantuntijoiden on ollut vaikea hyödyntää edes mikrotietokonetta ja videoprojektorista, koska valiokuntien kokoushuoneissa ei ole ollut valkokangastakaan vakiovarusteena. Vuonna 2004 tilanne on korjautunut ja kokoushuoneissa on nykyaikainen AV-varustus ja yhteydet Internetiin. Lisäksi kutakin valiokuntaa varten on toteutettu ratkaisu, jossa kunkin valiokunnan toimialaan liittyvää taustainformaatiota on koottu jäsennellyssä muodossa intranettiin (Eduskunta 2003d). Talvella 2002–2003 pilotoitiin tulevaisuusvaliokunnassa mm. sähköisen työtilan käyttöä. Tätä on kuvattu tarkemmin luvussa 8.3.3. Pilotointi ei onnistunut kovinkaan hyvin juuri tästä olemattomasta tietoteknisestä lähtötilanteesta johtuen – muutos oli liian suuri yhdellä kertaa toteutettavaksi. Eduskunnan työssä pienetkin muutokset voivat olla vaikeita:

"Yhdessä [valiokunnan] kokouksessa keskusteltiin pitkään, voivatko ulkopuoliset asiantuntijat istua pöydän ääressä, kun he ovat aina ennen istuneet sohvalla. Se oli täysin absurdia."⁶⁰

Asiantuntijat ovat esittäneet lausuntonsa ja vastanneet kysymyksiin sohvalta siten, että puolet valiokunnan jäsenistä on istunut heihin selin. Sekin tuntuu absurdilta.

⁵⁹ VK-Faktassa olevia tietoja, kuten esimerkiksi valiokuntien kokoustietoja, voidaan hakea ja käyttää eduskunnan intranetin kautta.

⁶⁰ Kansanedustaja Pertti Salovaara, Helsingin Sanomat 27.5.2003

Työskentely eduskuntaryhmässä

Kolmas kansanedustajan työviikkoon kuuluva osuus on työskentely eduskuntaryhmässä. Eduskuntaryhmän muodostavat käytännössä samaan puolueeseen kuuluvat kansanedustajat. Ryhmän kokouksissa edustajat sopivat ryhmän yhteisistä linjoista ja ottavat kantaa ajankohdaisiin asioihin ja lakiehdotuksiin. Ryhmillä on eduskuntatalossa omat ryhmäkansliansa, joissa ryhmän koosta riippuen on 2-10 henkilöä. Eduskuntaryhmien asema suhteessa valtakunnallisiin puolueorganisaatioihin on vahvistunut 1990-luvulla. Eduskuntaryhmien määrärahat ovat kasvaneet samalla kun puoluetuki on alentunut 1990-luvulla (Aula 2003).

Eduskuntaryhmillä on käytettävissään eduskunnan tietotekniikan peruspalvelut (esimerkiksi toimisto-ohjelmisto, viestintäpalvelut, intranet ja Internet). Lisäksi ryhmät voivat perustaa suljettuja, vain ryhmän käytössä olevia web-sivustoja intranetiin ja kaikille avoimia sivustoja eduskunnan julkiselle web-palvelimelle (katso esimerkiksi <http://www.eduskunta.fi/sdp> , <http://www.vihreat.fi/eduskuntaryhma>).

Työ eduskunnan työhuoneessa

Kansanedustajan työhuonetta eduskunnassa voidaan pitää kaikkiin työympäristöihin liittyvänä työtilana. Siellä edustaja valmistelee puheitaan ja lausuntojaan, käy läpi päivän ohjelman, lukee ja vastaa posttiin, sopii ja järjestää tapaamisia ja ohjaa avustajansa työtä. Oma työhuone onkin eduskunnassa edustajalle ainoa paikka, jossa hän voi halutessaan työskennellä itsenäisesti omassa rauhassa.

Työhuone on siis kansanedustajalle keskeinen työskentelytila. Tosin kansanedustajat toivat esille tietämyksen hallintaan liittyvien pilottien yhteydessä, että kansanedustajilla ei ole mitään kiinteää työskentelypaikkaa perinteisessä merkityksessä. Kansanedustajat ovat kokouksissa, siirtyvät uuteen kokoukseen ja näiden siirtymisten aikana heillä tulisi olla mahdollisuus vastata soittopyyntöihin, lukea sähköposteja ja vastata sähköposteihin. Mobiilipalvelujen käytettävyys ja laatu ovat siis hyvin keskeisiä edustajan toimen hoitamisen kannalta. Sinänsä tilanne on sama kuin monissa muissakin ammateissa nykyaikana. Koska työhuoneessa suuri osa asioista tehdään tietoteknisten apuvälineiden avulla, on sen toimivuuden kehittäminen oleellista myös tietohallinnon kannalta. Tarkoituksena onkin huolehtia siitä, että kansanedustajilla ja heidän avustajillaan on käytössään luotettava, helppokäyttöinen ja monipuolinen tietotekniikkaympäristö. Uuden kehittämishaasteen muodostaa palvelujen profilointi ja personointi edustajien omien tavoitteiden, missioiden ja eri vuorovaikutusympäristöjen mukaiseksi.

Yhteistyö valtionhallinnon ja sidosorganisaatioiden kanssa

Säädösvalmistelun alueella yhteistyö on perinteisesti ollut hyvin tiivistä. Eduskunnan työstä keskeisimmän osan muodostaa hallituksen valmisteleminen esitysten (säädösmuutokset ja talousarvio) käsittely. Sen lisäksi olennaisen osan työtä muodostavat hallitukselta eduskunnan käsiteltäviksi tulevat selonteot ja kertomukset. Asioiden valmisteluun liittyvä tieto olisi tarpeellista eduskuntakäsittelyn aikana, koska sen avulla kansanedustajat voisivat tarvittaessa arvioida, mihin hallituksen esitys perustuu.

Eduskunnalle toimitettava aineisto voi olla puutteellista. Kaikkeaa valmisteluaineistoa ei ole aina toimitettu eduskunnalle ohjeista huolimatta. Syynä on aineiston suuri määrä: Mitä tärkeämpi asia, sen puutteellisempi aineisto ja mitä vähäpätöisempi asia, sen täydellisempi ai-

neisto (Ahonen 1980, 92, 134). Valtiontalouden tarkastusviraston vuoden 1999 tarkastuskertomuksen mukaan eduskunta ei saa riittävästi budjettitietoa.

Lainvalmistelun laatua tutkittaessa havaittiin tiedonsaannin ongelmien liittyvän enemmän hallituksen esitysten sisältöä ja informaatiota koskeviin kysymyksiin kuin lakitekniisiin kysymyksiin. Puutteita oli erityisesti säädöshdotusten vaikutusten arvioinnissa, esimerkiksi kotitalouksille kohdistuvista vaikutuksista vaietaan yli 85 prosentissa hallituksen esityksistä. Kritiikki kytkeytyy tutkimustoiminnassa esille nostettuun huoleen, "että parlamentti on hallitukseen verrattuna informaation saannin ja käytön kannalta "rakenteellisesti" huonommassa asemassa." (Ervasti ym. 2000, 114,116). RASKE-projektissa havaittiin, että säädösvalmistelun kaikki aineisto ei välttämättä ole käytettävissä eduskuntavaiheen aikana (Nurmeksela ym. 2006).

Toinen keskeinen yhteistyön alue on hallinnon toiminnan valvonta, joka on yksi eduskunnan perustehtävistä. Tätä tehtävää varten eduskunnalla on käytettävissään omassa organisaatiossaan Oikeusasiamiehen kanslia, Valtiontalouden tarkastusvirasto ja tarkastusvaliokunta.

Hallituksen toiminnan valvonta perustuu yhä edelleen hyvin paljon kirjallisten kertomusten varaan, jotka ilmestyvät useimmiten useiden kuukausien kuluttua kertomusvuoden päättymisen jälkeen. Siten eduskunta valvontafunktiossaan käsittelee asioita, jotka ovat tapahtuneet jopa kaksi vuotta aikaisemmin. Tähän menettelyyn tarvittaisiin nykyaikaisempia ja ajantasaisempia menetelmiä. Yhden haastatellun kansanedustajan mielestä valtionhallinnon isoista hankkeista tulisi olla käytettävissä hyvin selkeä projektihallintomainen tilannetieto, josta kävisi ilmi hankkeen tilanne ja syyt mahdollisille poikkeamille suunnitelmista. Hallitusohjelmaa voidaan pitää yhtenä tämän kaltaisena hyvin laajana suunnitelmana, hallituksen hankesalkkuna. Hallitusohjelman toteutumisen seuranta on kansanedustajien ja myös kansalaisten kannalta keskeinen hallinnon suurten linjojen valvontaväline. Seurannan olettaisi ilman muuta olevan käytettävissä Internetissä, mutta hallituksen web-sivuilla kerrotaan ainoastaan hallitusohjelman sisältö ja parlamentarismien periaate. Varsinaista hallitusohjelman toteutumista ei ainakaan sitä kautta pysty seuraamaan – eikä sitä helposti pysty seuraamaan mitään muutakaan kautta.

Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistyön tiiviyydestä huolimatta tietotekniset ratkaisut ovat toisistaan poikkeavia. Eduskunnan tietohallintolinjauksessa on ehdotettu yhteistoiminnan kehittämistä esimerkiksi kansainvälisten standardien käytöllä asiakirjojen tallennusmuotona, yhteisten rajapintojen käytöllä tiedonsiirrossa ja jopa yhteisten tietojärjestelmien kehittämisellä asianhallintaan. Eduskunta ja valtioneuvosto käsittelevät hyvin paljon samoja asioita, mutta kummallakin osapuolella ja eri ministeriöissä on omat, toisistaan poikkeavat asianhallintaa varten rakennetut tietojärjestelmänsä. Tämä asettaa käytännön yhteistyölle usein ylivoimaiselta tuntuvia vaikeuksia.

Työ vaalipiirissä

Kansanedustaja edustaa nimensä mukaan koko kansaa. Suomalaisen vaalikäytännön perusteella hän on kuitenkin myös oman vaalipiirinsä edustaja. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että alueellisissa kysymyksissä edustaja usein päätyy omassa vaalipiirissään vallalla olevalle kannalle. Suuri osa kansanedustajista osallistuu myös oman alueensa päätöksentekoon esimerkiksi kaupungin- tai kunnanvaltuuston jäsenenä. Tämän lisäksi kansanedustaja on yhteydessä tukiryhmäänsä ja omiin äänestäjiinsä sekä osallistuu oman puolueensa piirijärjestöjen toimintaan.

Kansanedustajat ovat perustaneet epävirallisia vaalipiirin kattavia yhteisöryhmiä (Ratia 2003). Yhteistyöryhmiin kuuluvat kaikki kyseisen vaalipiirin kansanedustajat ja niiden toiminta muistuttaa jossain määrin eduskunnan valiokuntien työskentelyä. Yhteistyöryhmät kuulevat muun muassa asiantuntijoita ja myös virkamiehet tarjoavat niille apuaan.⁶¹

Vaalipiiriin liittyvät asiat kansanedustaja hoitaa käytännössä itse. Tietotekninen tuki muodostuu käytännössä lähinnä eduskunnan tietohallinnon palvelujen etäkäyttömahdollisuudesta kotityöaseman tai mobiililaitteiden välityksellä. Kansanedustajan ns. sähköisten työpyytien toteutuksen yhteydessä on mahdollista suunnitella ja toteuttaa profiloitu käyttöliittymä tietotekniikkapalveluihin myös vaalipiirin näkökulmasta.

Yhteydenpito kansalaisiin

"Suhde äänestäjiin on vuosien varrella muuttunut. Nykyään iso osa meistä joutuu hankkimaan luottamustaan julkisuuden kautta. Ellei siinä onnistu, ei tule valituksi." ⁶²

Haastatelluilla kansanedustajilla oli samankaltaisia näkemyksiä tiedotusvälineiden roolista. Tiedotusvälineiden kertoman perusteella edustajat ovat kansalaisten silmissä kelpollisia tai kelpottomia. Varsin usein kansalaisten kuva edustajista rakentuu pelkästään tiedotusvälineiden varaan.

Kuten edellä todettiin, suuri osa kansanedustajien yhteydenpidosta kansalaisiin tapahtuu omassa vaalipiirissä. Tämän lisäksi edustaja toki tapaa kansalaisia myös muualla, usein eduskunnassa. Tyypillisiä ovat esimerkiksi puhujamatkat eri yhteisöjen tai järjestöjen kutsumana sekä erilaisten tilaisuuksien avajaiset. Lisäksi kansanedustajat ovat luonnollisesti yhteydessä kansalaisiin myös monilla muilla tavoin kuten esimerkiksi puhelimen, sähköpostin, tekstiviestien, videoneuvottelun tai tavallisen postin välityksellä. Nykyään sähköposti on selvästi suosituin yhteydenpitoväline ja sen suosio on kasvattanut kansalaisten yhteydenottojen määrää huomattavasti aikaisempaan verrattuna. Sähköpostin käytön lisääntyminen on aiheuttanut myös sen, että yhteyttä kansanedustajiin ottavat aikaisempaa selvästi nuoremmat kansalaiset.⁶³ Mikä merkitys tällä "yhteydenottajien" nuorentumisella on, sen tulee aika näyttämään. Samalla sähköposti on korvannut muiden perinteisten yhteydenpitovälineiden, varsinkin perinteisen postin käyttöä. Syynä tähän on sama syy kuin sähköpostin yleistymisessä muutenkin – sähköpostin käyttö on vaivattomampaa ja nopeampaa kuin kirjeiden tai korttien lähettäminen.

Sähköpostin käyttö asettaa edustajille myös aikaisempaa suurempia haasteita. Koska sähköpostiin odotetaan vastausta nopeammin kuin kirjeeseen, vastaus pitäisi saada jokseenkin välittömästi. Sähköpostin suuri määrä eräiden kansanedustajien kohdalla jo sinällään aiheuttaa vaikeuksia hallita viestimassan käsittelyä. Tämä saattaa aiheuttaa joskus kiusallisia tilanteita kuten kansanedustaja Suvi Lindénin pro gradu-tutkielmasta käy ilmi: "Eriarvoisuutta koettiin kansalaispalautteessa sähköpostin välityksellä. Satunnaisesti sähköpostia lukevat haastateltavat kokivat saaneensa kohtuutonta kritiikkiä 'välinpitämättömyydestään'." (Lindén 1998).

Sähköpostin ja yleensä viestinnän määrän lisääntyminen oli yksi osatekijä, kun kansanedustajille päätettiin palkata avustajat vuonna 1997. Ilman avustajia viestinnän hallitseminen

⁶¹ Yhteistyöryhmien toiminta perustuu osaltaan perustuslain 47.3 §:n mukaiseen yksittäisen kansanedustajan tiedonsaantioikeuteen: "Kansanedustajalla on oikeus saada viranomaiselta tämän hallussa olevia edustajantoimen hoitamiseksi tarpeellisia tietoja, jotka eivät ole salassa pidettäviä eivätkä koske valmisteilla olevaa valtion talousarvioesitystä."

⁶² Puhemies Timo Kalli valtiopäivien avajaisissa 28.3.2007

⁶³ Kansanedustaja Kimmo Sasilta saatu tieto.

olisi paljon vaikeammin järjestettävissä oleva asia, käytännössä usein jopa mahdotonta. Avustajat seulovat saapuneista viesteistä asialliset ja olennaiset viestit, jolloin edustajille jää aikaa vastata niille kansalaisille, jotka tarvitsevat kipeästi apua ja vastauksia kysymyksiinsä. Kansanedustaja Jyrki Kasvin⁶⁴ mukaan sähköpostiviestejä edustajille tulee noin 70 kappaletta päivässä, joillekin edustajille yli 100. Suurin osa viesteistä on asiallisia, edustajantyyöhön liittyviä viestejä: Kansanedustajan luottamustoimiin liittyviä, tiedotteita, puolueen viestejä, sidosryhmien viestejä, kansalaiskysymyksiä jne.

Kansanedustajat ovat myös tiedostaneet Internetin mahdollisuudet ja pyrkivät omien kotisivujensa avulla saamaan yhteyden suoraan kansalaisiin median ohi. E-demokratian välineillä voidaan avata suoria yhteyksiä kansanedustajien ja kansalaisten välille ja vähentää siten median tulkitsevaa roolia.

Tästä huolimatta kansanedustajien henkilökohtaiset www-sivut ovat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta varsin vähäisessä roolissa edustajien työssä. Kansanedustajat käyttävät yleensä omia kotisivujaan vain passiiviseen tiedonjakeluun, aktiivinen markkinointi antaa vielä odottaa itseään. Kansanedustajien omia kotisivuja ja niiden käyttöä tarkastellaan tarkemmin luvussa 9.4. Vuoden 2007 eduskuntavaaleissa äänestyspäätökseen vaikuttavana lähteenä käytti jonkin ehdokkaan tai ehdokkaiden internet-sivua noin 15 % äänioikeutetuista ja puolueen tai puolueiden internet-sivuja noin 10 %.⁶⁵

Erikoisempi, Internetin mahdollistama yhteydenpitomuoto kansalaisten ja vaaleissa olevien ehdokkaiden välillä on vaalikone, jonka avulla kansalainen voi selvittää, miten ehdokkaiden mielipiteet vastaavat hänen omia mielipiteitään. Ensimmäinen suomalainen vaalikone oli Yleisradion vuoden 1996 europarlamenttivaaleihin tehty kone. Sen jälkeen vaalikoneiden käyttö on tullut hyvin suosituksi ja vuoden 2003 eduskuntavaaleissa vaalikoneita oli käytössä jo 12 kappaletta ja suosituimpien kävijämäärät olivat kymmeniä, jopa satoja tuhansia kävijöitä. Eduskuntavaaleissa vaalikoneita käytti noin kolmasosa äänioikeutetuista.⁶⁶ Vaalikoneet auttavat äänestäjää äänestyspäätöksen tekemisessä, antavat lisätietoa myös vähemmän tunnettujen ehdokkaiden mielipiteistä, mutta saattavat osaltaan lisätä vaalien viihteellisyttä ja karnevalisoitumista "viidakon lakien näyttämöksi" leimatussa Internetissä. Vaalikoneiden kysymystenasetteluun liittyy merkittävää vallankäyttöä, sillä sen avulla voidaan nostaa tietyt teemat esille ja taas tietyt vaaliteemat suosivat tiettyjä puolueita. Toisaalta vaalikoneiden avulla kampanjointiin on saatu uusi tasa-arvoistava media mukaan – tämänkin median tehokas hyödyntäminen vaatii kyllä ehdokkailta omia taitojaan. (Haukio & Suojanen 2004).

Yleisradio suunnittelee toteuttavansa vaalikoneen jatkoksi vaalikausikoneen, jolla kansanedustajien toimintaa voitaisiin seurata koko vaalikauden ajan.⁶⁷ Suurin osa vaalikausikoneen informaatiosta tulisi eduskunnan julkisesta www-palvelusta. Uutta vaalikausikoneessa olisi kansanedustajan nimeen perustuva valmis haku Yleisradion uutisaineistosta ja samoin valmis hakulinkki kansanedustajan nimellä Googlen Internetin hakuun. Lisäksi edustajille tarjottaisiin tilaisuus pitää vaalikausikoneessa verkkopäiväkirjaa (blogia). Keskeinen asia vaalikausikoneessa näytty syyskuussa 2006 esitellyn demoversion perusteella olevan edustajien poissaolotilastojen esittäminen, valiokuntatyön osalta jopa ainoana esiteltävänä työmuotona.

Vaalikausikoneen tulisi kuitenkin mennä analyysissään paljon pitemmälle kuin kansanedustajien työn tarkasteluun poissaolotilastoilla. Esimerkiksi eduskunnan aineiston perusteella

⁶⁴ Kansanedustaja Jyrki Kasvin esityskuvat kansanedustajien sähköpostista ja sähköpostin käyttöön liittyvistä ongelmista, 2005

⁶⁵ TNS Gallupin tutkimus (Marko Hamilo: Selvitys: Käyttäjät kokevat vaalikoneet hyödyllisiksi, Helsingin Sanomat 3.8.2007)

⁶⁶ edellä mainittu TNS Gallupin tutkimus

⁶⁷ Helsingin Sanomat: Yle suunnittelee vaalikausikonetta, 30.8.2006

olisi mahdollista analysoida automaattisesti edustajien toimintaa ja esittää tulokset itseorganisoivan kartan (SOM, Self-Organizing Map) avulla. Tällöin olisi mahdollista tarkastella mm. kansanedustajien sijoittumista eri ryhmiin – sijoittuvatko edustajat toimintansa perusteella omiin eduskuntaryhmiinsä vai muodostuuko muita ryhmäjakoja.⁶⁸

Kansanedustajan työtä vuonna 2015 kuvaavan vision mukaan tilanne on tulevaisuudessa toisenlainen:

"Vaalikoneet ovat sinänsä hyvä väline. Kuitenkin, kun ehdokkaat niihin vastaavat, he usein kärsivät siitä, että kysymykset eivät kohdistu tärkeimpiin aiheisiin, niiden asettamisessa on ymmärtämättömyyttä, ja vaihtoehdot edellyttävät liikaa selittämistä. Ratkaisu on ollut yksinkertainen: muodostimme eduskunnassa työryhmän, joka laatii aina vaaleja ennen meidän mielestämme mahdollisimman hyvät kysymykset. Tästä on kasvanut tietokanta, jota ylläpidetään eduskunnan kotisivuilla. Vaalikauden aikana se sisältää istuvien kansanedustajien näkemykset. Vaalien alla sinne otetaan mukaan kaikki ehdokkaat. Sieltä voi kaivaa tuloksia esiin monin eri tavoin; on profiileja, itseorganisoiduvia karttoja, teemakohtaisia indeksejä ja human interest -triviaa." (Särkijärvi 2005).

Ehkäpä enää ei puhutakaan vaalikausikoneesta vaan eduskuntakoneesta.

Tietotekniikan käytön kannalta eduskunnan tehtävänä on huolehtia siitä, että yhteydet eduskunnan tietojärjestelmiin toimivat aina ja kaikkialta. Lisäksi yhteydenpitomahdollisuuksia voisi edelleen kehittää tekemällä mahdolliseksi perustaa helposti keskusteluryhmiä verkkoon. Tällöin yhteydenpito voisi tulla nykyistä aktiivisemmaksi ja laajemmaksi ja samalla voisi syntyä todellisia kansanedustajien ja kansalaisten välisiä yhteistoimintaverkostoja. Samalla myös parlamentin työhön olennaisesti kuuluva kansalaisnäkökulma tulisi nykyistä painokkaammin esille.

Yhteydenpito tiedotusvälineisiin

"Tänään poliitikot kunnioittavat enemmän tiedotusvälineitä kuin konsanaan omia valitsijoitaan. Poliitikassa median pelko on viisauden alku." (Kiljunen 1998, 144).

Suomessa eduskunnan työ perustuu avoimuuteen. Täten on selvää, että yhteistyö tiedotusvälineiden kanssa kuuluu olennaisesti kansanedustajan työhön. Eduskuntatalossa on tiedotusvälineiden käyttöön varattu omat tilat ja eduskuntaan on akkreditoituna noin sata tiedotusvälineiden edustajaa.⁶⁹

Jotkut saattavat kokea tiedotusvälineiden jatkuvan paikalla olon Eduskuntatalossa epäterveelliseksi:

"Eduskunnassa on se erikoinen asetus verrattuna mihinkään muuhun parlamenttiin maailmassa, että me olemme täällä merkittävässä ristisiitoksessa, tiedotusvälineet ja sitten kansanedustajat samoissa tiloissa, ja liian monissa kohdissa tämä synnyttää selkeästi epäterveellisen ilmaston, eduskuntatyön kannalta epäterveellisen ilmaston, joka näkyy myöskin sitten väärällä tavalla julkisessa sanassa. Sen vuoksi minusta pitäisi toimia siihen suuntaan, että tiedotusvälineille selkeästi osoitetaan täällä ne tilat, joissa tiedotusvälineiden edustajat toimivat, ja muut tilat ovat kansanedustajien käytössä."⁷⁰

⁶⁸ Olli Mustajärvi: Edustajien toimia seuraava kone mainio idea. Helsingin Sanomat 3.9.2006.

⁶⁹ Median edustajat ovat joissain tilanteissa toimineet niin tunkeilevasti, että eduskuntataloon on perustettu ns. mediavapaa vyöhyke, jonne median edustajilta on pääsy kielletty.

⁷⁰ Kansanedustaja Kimmo Kiljunen eduskunnan täysistunnossa 16.12.2006.

Vaikka eduskuntatiedotus hoitaakin eduskuntatyöhön liittyvän perustiedottamisen, jää kansanedustajalle ja hänen avustajalleen runsaasti henkilökohtaiseen tiedottamiseen liittyviä tehtäviä. Monet kansanedustajat kirjoittavat esimerkiksi verkko- tai lehtikolumneja.

Kansanedustajien mediasuhteet vaihtelevat: Ministeri tai puheenjohtajatason kansanedustaja voi olla lähes päivittäin kanssakäymisessä valtakunnallisten tiedotusvälineiden kanssa, mutta rivikansanedustajan tärkein suhde on paikallismedioihin kuten esimerkiksi maakuntalehdistöön. Tiedotusvälineet ovat erittäin tärkeitä kansanedustajalle sen vuoksi, että ne ovat käytännössä helpoin ja monesti ainoa tapa kommunikoida suuren yleisön kanssa. Kansanedustaja tarvitsee tiedotusvälineitä osoittaakseen äänestäjilleen, että hän todella tekee työtä vaaleissa ilmaisemiensa arvojen ja mission eteen.

Eduskunta toimii avoimesti ja tämä näkyy luonnollisesti myös eduskunnan www-palvelussa. Eduskunnan kotisivuilta, oikeastaan eduskuntaportaalista, on nähtävissä käytännössä ajantasaisesti tiedot esimerkiksi täysistunnon puheista ja päätöksistä, valtiopäivätyöskentelyn asiakirjoista ja kansanedustajien valtiopäivätoimista. Toisaalta kansanedustajien tulee voida seurata tiiviisti tiedotusvälineiden toimintaa. Tätä varten eduskunnan intranetissä on tarjolla keskeisiä koti- ja ulkomaisia verkkojulkaisuja. Mukana ovat muun muassa STT:n ja Reutersin uutispalvelut sekä suurimpien päivä- ja aikakauslehtien verkko-lehdet ja arkistot.

Yhteydenpito Euroopan unionin toimielimiin

Suomen liittyttyä Euroopan unioniin 1995 myös kansanedustajien tehtävät monipuolistuivat EU-asioilla. Kansanedustajat pitävät jatkuvia yhteyksiä EU:n toimielimiin. Ministereinä toimivilla kansanedustajilla on erityisen tärkeä rooli unionin päätöksenteossa, kun he edustavat Suomea EU:n neuvostossa.

Euroopan unioniin liittyminen on vaikuttanut myös tietojenkäsittelyyn. Käsiteltävien asioiden määrä on kasvanut ja ongelmia aiheuttavat lukuisat EU-asioiden käsittelyyn liittyvät järjestelmät ja tietokannat niin Suomessa kuin EU-elimissä. Hyvistä tavoitteista ja monista yhteisprojekteista huolimatta hajanaista tietojärjestelmäkokonaisuutta ei ole saatu integroitua käyttäjien kannalta yhtenäiseksi ja helpokäyttöiseksi ratkaisuksi.

Muu kansainvälinen yhteistyö

Vaikka Euroopan unioniin liittyminen on painottanut suhteita unionin jäsenmaihin, eivät yhteistyösuhteet muiden maiden kanssa ole heikentyneet – oikeastaan päinvastoin. Eduskunnan ja kansanedustajien kansainväliset suhteet ovat yhä monipuolistuneet ja tiivistyneet. Kansainvälisen yhteydenpidon muotoja ovat esimerkiksi puhemiestapaamiset, valtuuskuntien vaihto, toiminta erilaisissa yhteistyöelimissä ja ystävyyssryhmätoiminta.

Eduskunnan kansainvälisiä parlamentaarisia yhteistyöelimiä ovat muun muassa (Eduskunta 2007):

- Arktisen alueen parlamentaarikkokonferenssi
- Baltian parlamentaarinen yleiskokous
- Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous
- ETYJ:n (Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö) parlamentaarinen yleiskokous
- Itämeren alueen parlamentaarinen yhteistyö
- NATO:n parlamentaarikkokokous NPA (NATO Parliamentary Assembly)
- Parlamenttien välinen liitto IPU (Inter-Parliamentary Union)
- Pohjoismaiden neuvosto

- WEU:n (Western European Union) parlamentaarinen yleiskokous

Eduskunnan ja kansanedustajien kansainvälisten suhteiden kartta on varsin laaja. Rivikansanedustajille suuri osa kansainvälistä yhteistyötä on kuitenkin varsin satunnaista. Tämän vuoksi kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät tietotekniset komponentit on tarpeen lisätä vain niitä tarvitsevien kansanedustajien tietotekniseen työpöytään. Tällaisia komponentteja voivat olla esimerkiksi

- kalenteri, josta olisi nähtävissä tulevat kansainväliset tapahtumat,
- hakutoiminto, jolla olisi haettavissa kokouksiin ja asiakirjoihin liittyvää tietoa, ja
- videoneuvottelumahdollisuus.

Etättyö

Kansanedustajan fyysisestä työympäristöstä puhuttaessa on siis loppujen lopuksi vaikea osoittaa paikkaa, jossa kansanedustaja ei tekisi työtä. Tämän vuoksi edustajilla on käytettävissään työvälineet mobiiliyöskentelyyn. Näitä välineitä ovat älypuhelin (esimerkiksi Nokian kommunikaattori) ja kannettava tietokone, joiden avulla he voivat työskennellä ja olla yhteydessä eduskunnan järjestelmiin myös matkoilla ollessaan. Tämän lisäksi edustajilla on kotona käytettävissään laajakaistaisten tietoliikenneyhteyksien avulla samat palvelut kuin eduskunnassakin. Moni kansanedustaja tekeekin kotoa käsin monia sellaisia tehtäviä, joihin ei eduskunnassa ole jäänyt aikaa tai joihin eduskunnan usein hektisessä ilmapiirissä ei ole voinut kunnolla keskittyä. Täten ainakin periaatteessa kansanedustajilla on tietoteknisten varusteiden avulla mahdollisuus työskennellä missä ja milloin tahansa. Tähän tosin mobiililaitteiden tai tiedonsiirtoyhteyksien tietty kehitysmättömyys asettavat omat rajoituksensa.

4.6 Kansanedustajan roolit

Kansanedustajien tehtäviä ja niiden tietotekniikan työvälineiden tarvetta on mahdollista analysoida myös roolien avulla. Kansanedustaja Suvi Lindén (1998) on yrittänyt löytää kaikille kansanedustajille yhteisiä rooleja pro gradu -tutkielmassaan. Hänen mukaansa yhteisiä rooleja ovat lainsäätäjän, poliittisen vaikuttajan, alueensa edustajan ja kansainvälisen toimijan -roolit. Näillä rooleilla on selviä yhtymäkohtia edellisessä luvussa esiteltyihin kansanedustajan tehtäviin vuorovaikutusympäristöjen mukaan. Lindén on kuvannut kansanedustajien rooleja lähinnä informaation tarpeen kannalta: Mitä ja millaista informaatiota eri roolien tehtävien suorittamiseen tarvitaan ja mitä vaatimuksia tämä asettaa eduskunnan tietojärjestelmille? Sen lisäksi Lindén on arvioinut eduskunnan tietojärjestelmien palvelevuutta yleensä ja tarvetta niiden kehittämiselle.

Parlamentin jäsenillä on ainakin neljä roolia (Power 1998; Jacksonin 2004 mukaan):

1. suhde vaalipiiriin, äänestäjiin (constituency role)
2. puoluerooli (advancing the party cause)
3. asiantuntijarooli (developing a specialism)
4. viranomaisten valvonta (checking the Executive)

Nämä roolit ovat jokseenkin samat kuin Colemanin ja Nathansonin (2006) tutkimuksessaan esittämät roolit. Niihin liittyvä roolimalli esitellään myöhemmin tässä luvussa.

Parlamentaarikkojen roolijärjestelmämalli

Toisenlaista lähestymistapaa edustaa vuonna 1962 julkaistussa tutkimuksessa esitelty parlamentaarikkojen roolijärjestelmämalli (Wahlke, Eulau, Buchanan & Ferguson 1962). Tässä mallissa roolit jakaantuvat neljään ryhmään: Ydinroolit, asiakasroolit, erikoisroolit ja satunnaisroolit. Yksi ydinrooli on tavoiteroolit⁷¹ eli kansanedustajan omalle poliittiselle uralleen asettamat päämäärät.

Kansanedustajien roolit Oksasen mukaan

Oksanen käytti edellä kuvattua parlamentaarikkojen roolijärjestelmämallia tutkimuksessaan vuoden 1969 valtiopäivien kansanedustajien rooleista (Oksanen 1972). Oksasen mukaan neljä tärkeintä kansanedustajien tavoiteroolia ovat teknokraatti, kansanjohtaja, ritualisti ja kaupankävijä.

Muita kansanedustajien roolitutkimuksia

Eduskuntatutkimus 1984:ssä on kyselytutkimuksen yhtenä osana haettu kansanedustajien rooleja. Tuloksissa päädyttiin erottamaan toisistaan kaksi peruseroolia: Puolue- ja kontaktiroolit. Puoluerooli kuvaa edustajan riippuvuutta tai riippumattomuutta omasta puolueestaan (puoluenormit) ja kontaktiroolilla puolestaan tarkoitetaan edustajan suhdetta sekä eduskunnan ulkopuolisiin toimijoihin että muihin kansanedustajiin (kolleganormit). (Oksanen & Pitkänen 1989, 239-244).

Pulliainen (2006, 78) on havainnut edustajatovereissaan omina kategorioinaan pelurit, taktikot, pragmatikot ja aatteelliset.

Kananen (2002, 219-220) tyypittelee kansanedustajia lähinnä eduskuntatyöhön osallistumisen kautta. Hänen esille tuomiaan kansanedustajatyyppejä ovat 1) edustajat, jotka ovat tehneet lainsäädäntötyötä, 2) edustajat, jotka ovat tehneet politiikkaa ja 3) edustajat, jotka ovat lintsanneet.

Coleman ja Nathanson (2006) esittelevät mallissaan kansanedustajalle kolme roolia:

1. Ensimmäiseksi he edustavat kansalaisia. Jotkut edustavat maantieteellisesti määriteltä aluetta; jotkut on valittu listoilta puolueen jäsenenä. Kaikille on kuitenkin vastuu äänestäjien tarpeita, toiveita ja arvoja kohtaan.
2. Toiseksi he toimivat puolueessaan. Puoluekoneisto toimii avainasemassa päätettäessä politiikasta, jota puolueen jäsenenä olevat kansanedustajat edistävät ja samoin puolue päättää edustajan etenemisestä poliittisella uralla.
3. Kolmanneksi he ovat lainsäätäjiä. He legitimoivat demokraattisen prosessin säätämällä lakeja ja valvomalla hallinnon toimintaa.

Coleman ja Nathanson ovat pohtineet myös tietotekniikan käyttöä kansanedustajan eri rooleissa.

1. Tehokkuus liitetään yleensä modernissa yhteiskunnassa tietotekniikkaan. Vaikka kansanedustajat ovat työssään varsin vapaita, on heilläkin aina mielessään yrittää saavuttaa yhä enemmän ja enemmän yhä vähemmällä ja vähemmällä resurssien

⁷¹ Eduskunnan Tiedon ja tietämyksen hallinta – projektin raportissa (2001) tuodaan esille käsite kansanedustajan missio. Missiolla tarkoitetaan kansanedustajan itsensä laatimaa kuvausta toimintansa painopistealueista. Missio näyttäisi käsitteenä olevan hyvin lähellä kansanedustajan tavoiteroolia. Missiota voidaan käyttää pohjana palvelujen, esimerkiksi tietotarjonnan kohdentamiseen ja priorisointiin.

käytöllä. Lisäksi heidän odotetaan toimivan eräänlaisena positiivisena esimerkkinä tällä alueella.

2. Tietotekniikkaa voidaan käyttää markkinointivälineenä. Massaviestinnän alusta alkaen kansanedustajat ovat olleet suurten radio- ja tv-organisaatioiden armoilla; nämä ovat toimineet jonkinlaisina välittäjinä edustajien ja kansalaisten, suuren yleisön, välillä. Tietotekniikan mahdollistama suora kommunikointi edustajien ja kansalaisten välillä tuntuu hyvin houkuttelevalta ja monille edustajille Internet tarjoaa polun päästä ei-välittäjäkeskeiseen julkisuuteen.
3. Kansanedustajien odotetaan toimivan äänestäjiensä edun mukaisesti ja samalla tämän toiminnan tulisi olla äänestäjille avointa. Kansanedustajien ei odoteta *pelkääntään* puhuvan kansalaisille, vaan puhuvan kansalaisten kanssa. Tietotekniikalla voidaan edistää ja ehkä luoda uuden tyyppisiä demokraattisia yhteyksiä edustajien ja kansalaisten välille.

Colemanin ja Nathansonin esittämää roolimallia on käytetty apuna myös kuvattaessa nuorten kansalaisten median käyttöä (EPRI 2006):

Nuorison kulutuskäyttäytyminen ja mediatottumukset ovat huomattavasti media- ja Internet-keskeisempiä kuin vanhemmilla ihmisillä. Mediasukupolveen kuuluvat ovat tottuneet käyttämään tietotekniikkaa asioiden tehokkaaseen hoitamiseen, esimerkiksi kuluttajina päätöksenteossa, informaation hankinnassa ja ostamisessa. He käyttävät tietotekniikkaa aktiivisesti demokraattisessa ja osallistavassa toiminnassa esimerkiksi erilaisten verkkoyhteisöjen muodossa. Lisäksi tietotekniikka mahdollistaa heille yhteydenpidon muihin ihmisiin.

Yhdistettäessä edellä kuvatut kansanedustajien ja nuorten roolit voidaan tarkastella kansanedustajien ja nuorten välisiä mahdollisia vuorovaikutuskanavia. Molemmat, toinen kuluttajana ja toinen lainsäätäjänä, haluavat olennaista, kattavaa ja sopivalla tavalla tarjottua tietoa, jonka varaan voi perustaa päätöksensä – ja saada tehtävä/lainsäätäminen päätökseen nopeasti.

Nuori sosiaalisena olentona haluaa luoda ja säilyttää sosiaalisia suhteita, tuntea olevansa yhteisön osa ja toimia vuorovaikutuksessa muiden kanssa miellyttävällä tavalla. Kansanedustaja haluaa tietää ja ymmärtää äänestäjiensä tarpeet, toiveet ja näkökannat ja sitä varten hänen täytyy kyetä menemään mukaan erilaisiin verkostoihin ja saamaan tietoa tunkeilemattomalla ja ystävällisellä tavalla.

Roolien hyödyntäminen tietohallinnossa

Rooleja tarkasteltaessa on muistettava, etteivät ne ole mitään absoluuttisia totuuksia. Mainittujen roolien lisäksi on olemassa monia muitakin ja usein rooleja esiintyy päällekkäin.

Miten kaikkia edellä kuvattuja rooleja voidaan hyödyntää tietohallinnon palvelujen suunnittelussa ja tarjonnassa? Todennäköisesti ei kovinkaan paljon, ei ainakaan helposti, koska roolien esiintyvyyttä ja vaikutuksia on hankala mitata – tärkeintä on tiedostaa kyseiset roolit. Kun tietohallinto ja koko eduskunnan hallinto ymmärtää paremmin kansanedustajien erilaisia rooleja ja tavoitteita, on helpompaa antaa tukea tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä sinänsä voi auttaa ratkaisemaan luvussa 2.5 todettuja käyttäjien ja atk-ammattilaisten yhteistyöhön liittyviä ongelmia.

Toisaalta on todettava, että roolit vaikuttavat tietotekniikassa muun muassa kansanedustajien sähköisten työpöytien toteuttamiseen: Miten tarjotut palvelut ja tiedot on profiloitava ja personoitava, jotta ne tukisivat tavoitteiden saavuttamista.

Edustustaparoolit, edustajantoimen hoitamiseen liittyvät työtavat asettavat vaatimuksia tietohallinnon palvelujen erilaisille käyttötavoille ja sähköisille työpöydille.

4.7 Kansanedustaja ja avustaja

Kansanedustajilla on ollut vuodesta 1997 asti mahdollisuus palkata itselleen henkilökohtainen avustaja. Avustajan toimenkuvaan kuuluvat kansanedustajan toimeen liittyvät sihteeri- ja toimistopalvelut, yhteydenpito edustajan sidosryhmiin sekä kansanedustajan tehtävien vaatiman informaation ja tausta-aineiston kokoaminen. Aulan (2003) mukaan avustajien tuomat voimavarat ovat tiivistäneet kansanedustajien yhteydenpitoa äänestäjiin, tukiryhmiin ja tiedotusvälineisiin sekä oman vaalipiirin vaikuttajatahoihin. Lisäksi avustajien suorittama tiedonhankinta on helpottanut ja tehostanut kansanedustajien työtä olennaisesti. Avustajia pidetään tarpeellisina, mutta tiimityöskentely avustajan kanssa voi eristää kansanedustajia toisistaan ja siten vähentää edustajien keskinäistä neuvonpitoa yleensä ja myös eduskuntaryhmissä (Ollila 2007, 81). Millainen avustajan toimenkuva loppujen lopuksi on ja mihin tehtäviin se painottuu, on kunkin kansanedustajan ja avustajan välisen sopimuksen varassa. Olisi ehkä paikallaan luoda jonkinlaiset "raamit", yleinen kuvaus ja määrittely keskeisimmistä tehtävistä – se voisi ryhdistää avustajien aika vapaatakin työskentelyä.

Tietotekniikan palvelujen käytön kannalta kansanedustajien avustajat ovat toisaalta helpottaneet tilannetta, toisaalta vaikeuttaneet. Palvelujen käyttö on helpottunut, koska avustajat voivat toimia myös kansanedustajien henkilökohtaisina tietotekniikan tukihenkilöinä. Toisaalta eräät edustajat saattavat vieraantua jopa perustyökalujen, kuten esimerkiksi sähköpostin, käytöstä. Avustajien henkilökohtaisesta mielenkiinnosta johtuen työssä saattavat korostua aivan epäolennaisetkin tietotekniset asiat. Hankalinta avustajien avustamisessa on ollut se, ettei avustajien työstä ole kovinkaan tarkkaa kuvaa. Tätä ongelmaa on yritetty selvittää kyselytutkimuksella, jonka tuloksia on raportoitu luvussa 9. Toinen ongelma on avustajien suuri vaihtuvuus ja siitä aiheutuva jatkuva koulutustarve.

4.8 Poliitiikka ammattina

Kansanedustajan työ on muuttunut osa-aikaisesta luottamustehtävästä täyspäiväiseksi ammatiksi (Ollila 2007, 97; Isohookana-Asunmaa 2008). Tehtäväkenttä on samalla laaventunut sekä tehtävien määrän että tehtävien laajuuden suhteen.

"Kansanedustajan työ on kuluneiden sadan vuoden aikana muuttunut merkittävästi. Eduskunnan työmäärä on lisääntynyt ja lainsäädäntömme monimutkaistunut. Osa-aikainen luottamustehtävä on muuttunut ympärivuotiseksi asiantuntijatyöksi. Samalla odotukset kansanedustajaa kohtaan ovat muuttuneet. Sen lisäksi, että olemme äänestäjien asianhoitajia, annamme yhä enemmän omaa ammatillista erikoisosaamistamme eduskuntalaitoksen käyttöön." ⁷²

Kansanedustajan työtä hallitsee toisaalta aikapula, toisaalta liiallinen tietomäärä. Tietotulva – satoja sivuja uusia dokumentteja päivässä – ei ole leikin asia. Jäsentymätöntä tietoa tulvii joka puolelta ja tehokkaita välineitä sen hallitsemiseen puuttuu. Samalla odotukset kansanedustajia kohtaan ovat kasvaneet ja kansalaisilla on tänä päivänä huomattavasti aikaisempaa paremmat mahdollisuudet seurata edustajiensa toimintaa eduskunnan tarjoamien Internet-palvelujen ja median avulla. Kansanedustajien odotetaan hallitsevan nykyaikana yhteiskun-

⁷² Eduskunnan puhemies Timo Kalli valtiopäivien avajaisissa 28.3.2007

nan kaikki kysymykset laidasta laitaan ja globalisoitumisen aikakautena myös kansainväliseen politiikkaan kuuluvat asiat kuuluvat hallittavien joukkoon.

Ammatillistuminen merkitsee tietynlaisten poliittisten ominaisuuksien korostumista. Poliittisten tuulten seuraaminen esimerkiksi mielipidekyselyjen avulla voi nousta keskeiseksi. Uusia avauksia ja tuoreita näkökulmia ei tällöin esitetä kovin herkästi, koska niihin sisältyy ennakoimattomia tekijöitä ja poliittisia riskejä. (Ollila 2007, 101.)

Mykkäsen (1999) mukaan politiikan verkostojen tarkastelun yhteydessä on todettu poliittisten päättäjien ajattelun hierarkisoituvan. Poliittikka ammattina siis hierarkisoi ajattelua. Perinteisessä ajattelussa politiikon odotetaan ottavan selkeästi kantaa asiaan kuin asiaan. Siten kansanedustajien ajattelutapa esimerkiksi talouteen liittyvissä kysymyksissä muodostuu yksinkertaisemmaksi kuin talouspolitiikan asiantuntijavirkamiesten ajattelutapa. (Mykkänen 1999, 172). Toisaalta tämän voidaan olettaa olevan yksi selviytymiskeino asioiden ja tietojen vyöryssä.

4.9 Ongelmia ja haasteita

Kansanedustajan työn keskeisiä ongelmakohtia kansanedustajien haastattelujen perusteella ovat oman työn hallintaan, ajankäyttöön ja tiedonhallintaan liittyvien asioiden lisäksi politiikasta ja poliitikoista vallitseva liian huono kuva ja arvostus. Miten voi motivoitua työhön, jos kokee useimmiten saavansa vain negatiivista palautetta kansalaisilta ja tiedotusvälineiltä. Miten voidaan parantaa kansalaisten ja kansanedustajien, eduskunnan, välistä yhteistoimintaa ja vuorovaikutusta?

Kansanedustajan oman työn hallinta

Kansanedustajan kannalta keskeistä on löytää välineitä oman työn hallintaan: Miten voin tehostaa ajankäyttöäni, miten löydän juuri tarvitsemaani oikeaa tietoa, miten hoidan viestintän verkostossani, miten ohjaan avustajani työtä. Kaikille edustajille sopivaa valmista pakettiratkaisua ei ole saatavilla, vaan kokonaisuus joudutaan kokoamaan useista erillisistä moduuleista.

Ongelmana on se, että kansanedustajien työskentelytavat ja tavoitteet vaihtelevat tavattomasti. Onko mahdollista löytää jokin perustarpeita palveleva kokonaisuus, jota voitaisiin täydentää edustaja- tai ryhmäkohtaisilla osilla. Mahdollisen perusjärjestelmän lisäksi tarvitaan jopa käyttäjäkohtaisesti sovitettuja osia, joilla saadaan aikaan esimerkiksi tiedontarjonnan toteuttaminen kansanedustajan mission ja mielenkiintoprofiilien mukaisesti. Tuloksena ei kuitenkaan saa olla 200 erilaista, täysin räätälöidysti toteutettua kansanedustajan työtä tukevaa tietojärjestelmää, vaan jollain tavoin toteutus olisi pystyttävä ratkaisemaan massaräätälöinnin keinoin. Massaräätälöinnin ideana on yhdistää asiakaslähtöisyys ja kustannustehokkuus hyödyntämällä modulaarisia ratkaisuja (Hannus 2004, 319). Asiakas kokee saavansa yksilöllisten tarpeidensa mukaisen "täsmäratkaisun", joka tosiasiaassa pannaan kokoon "legomaisesti" vakiomoduuleista. Moduulit voivat olla fyysisiä tuotteita, ohjelmistoa, palvelua tai näiden yhdistelmää. Tietojärjestelmien toteuttaminen on vain yksi puoli asiasta – suurempi ongelma on räätälöityjen järjestelmien päivittäminen ja muuttaminen kansanedustajien kehittyvien tarpeiden vuoksi.

Keskuskanslian kommentoissa suhtauduttiin varsin skeptisesti yksilöllisten palvelujen toteuttamiseen:

"Vastauksista [kansanedustajien haastatteluista] heijastuu selvästi edustajan työn ainutlaatuisuus; jokainen omalla tyylillään. Tämä asettaa suuret vaatimukset tukipalvelujen

kehittämislle. Tiedot peruselementit ovat selviä, mutta kehittyneempien palvelujen kohdalla on jo toisin; erityistoiveiden täyttäminen johtaa palveluvalikoiman kirjavuuteen ja sen hallitsemisen vaikeuteen. Yhteensovittamis- ja päivitysongelmat ovat ylittämättömiä ennen pitkää." (Luukkanen 2004).

Kansanedustajan omaan työhön vaikuttava asia on, millaisten asioiden käsittelijäksi kansanedustaja profiloituu: Oletko kansan edustaja vai yksittäisten äänestäjien asianhoitaja vai yritätkö olla molempia. Tämä vaikuttaa oman työn luonteeseen ja sen hallintaan käytettäviiin ratkaisuihin. Tietohallinnon palvelujen luomisessa ja kohdentamisessa ilmenevät samat ongelmat: Miten löytää ja miten tarjota olennaista tietoa ja palveluja eduskunnan ja kansanedustajan toiminnan tueksi? Onko huomio ennen kaikkea koko eduskunnan työssä ja ns. virallisissa prosesseissa vai kohdistetaanko huomio yksittäisten kansanedustajien palvelemiseen? Palvelujen kehittämien kannalta tavoitteet saattavat olla ristiriitaisia.

Ajankäyttö

Aikaisemmin todettiin, että istuntokausien aikana kansanedustajan työajasta huomattava osa, 18–40 tuntia viikossa, menee ns. pakollisiin lainsäädäntötyöhön liittyviin vakiokokouksiin. Ministerinä toimivan kansanedustajan kalenteri täyttyy vielä tätäkin nopeammin. Tällaista ajankäyttöön liittyvää ongelmaa ei ratkaista tietotekniikalla. Käytännössä kansanedustajat ovat ratkaisseet ongelman pragmaattisesti poissaoloilla tai osallistumalla useampaan kokoukseen samaan aikaan.⁷³ Todellinen ratkaisu löytynee eduskunnan työskentelytapoja muuttamalla. Voidaan esimerkiksi vaikuttaa täysistuntojen kestoon rajoittamalla "puhemylyä" tai käsittelemällä yksinkertaiset rutiiniasiat lyhyen kaavan mukaisesti. Tietotekniikka voi ajanhallintaan tarjota vain rajallista apua, koska käytettävissä olevan ajan määrä ei lisääntynyt, vaikka sitä kuinka hallinnoisi sähköisillä apuvälineillä.

Tiedonhallinta

Tiedonhallintaan liittyvien ongelmien ratkaiseminen on olennaista myös kansanedustajan työssä. Tiedon ja hallittavien asioiden määrä on suuri – usein puhutaan tietotulvasta ja sen seurauksena infoahkiystä. Kansanedustaja vastaanottaa joka päivä satoja sivua asiapapereita, kymmenittäin sähköposteja liitteineen, puhelinsoittoja... – kuormitus voi olla todella suuri. Kuormitusta lisää vielä se, että "isoja ja pieniä" asioita käsitellään rinnakkain samaan aikaan. Ruotsin parlamentissa, Riksdagenissa, tehdyssä informaationhallintaan liittyvässä tutkimuksessa mainitaan, että samassa istunnossa saatetaan käsitellä Euroopan rahajärjestelmää ja kanakoppien kokoa (Sundqvist 1998).

Asia- ja tietotulvan keskellä on vaikea kiinnittää huomiota yhteiskuntapolitiikan kannalta tärkeisiin kysymyksiin tai aina edes havaita teknisiltä näyttävien yksittäisten esitysten taustalla olevia arvovalintoja (TuV 2007).

Tiedonhallintaa voidaan kehittää tietotekniikalla merkittävästi nykyistä paremmaksi. Olenainen apu löytynee tietokoneiden mahdollisuudesta käsitellä nykyistä enemmän ja nykyistä "älykkäämmin" informaatiota.⁷⁴ Tärkeitä menetelmiä ovat metatietojen käytön laajentaminen ja sen mahdollistama informaation suodattaminen mielenkiintoprofiilien ja keskeis-

⁷³ Voi täydellä syyllä sanoa, että kansanedustajat toteuttavat tehokkaasti Mannermaan (2006, 46) esille tuoma polykroniseen aikakäsitykseen kuuluvaa *läsnäpoissaoloa*, jossa voi olla samaan aikaan läsnä ja poissa. "...LPO-ihminen [läsnäpoissaoleva] voi olla enemmän mukana yhteiskunnallisessa kokonaisuudessa kuin ihminen, joka on läsnä vain yhdessä paikassa kerrallaan. Tai sitten hän ei ole kunnolla läsnä missään..."

⁷⁴ Katso esimerkiksi Dertouzosin visio, jossa laajasti tuodaan esille, miten tietotekniikkaa voitaisiin hyödyntää nykyistä enemmän. (Dertouzos 2001)

ten tavoitteiden, missioiden mukaisesti. Tämä työ on eduskunnassa käynnissä monessa hankkeessa. Lisäksi mobiilisuus mahdollistaa informaation hyödyntämisen kaikkialla. Näillä tiedonhallinnan alueilla on parhaillaan käynnissä voimakas kehitysvaihe, jonka vaikutuksia on kuitenkin vaikea ennakoida.

4.10 Yhteenveto

Kansanedustajan tehtävä on muuttunut luottamustoimesta täyspäiväksi tehtäväksi. Tehtävään liittyy monia erilaisia rooleja ja vuorovaikutusympäristöjä, joissa kaikissa tietotekniikan tulee tarjota tukea. Tietotekniikan palvelut tulisi tarjota myös räätälöidysti kunkin kansanedustajan työtapoja hyvin tukevalla tavalla. Keskeinen ongelma, erityisesti ministerin työssä yhdistettynä kansanedustajan tehtävään, on aikapula. Tämä ongelma näyttää niin suurelta, että siihen olisi löydettävä jokin ratkaisu. Ministereiden avustajien määrän lisääminen tai tietoteknisten palvelujen kehittäminen ei korjaa tilanteeseen liittyvää perusongelmaa, vaan tarvitaan itse perusongelmaan pureutuvia ratkaisuja kuten esimerkiksi kansanedustajien varamiesjärjestelyn toteuttaminen.

Kansanedustajien työtä leimaavat aikapula ja kansanedustajan tehtävään liittyvät erilaiset roolit. Lisäksi edustaja työskentelee monissa eri ympäristöissä – kansanedustaja on liikkuva tietotyöläinen. Kansanedustajien työtavat poikkeavat toisistaan. Kansanedustajan työtä helpottavien tietotekniikan ratkaisujen täytyy olla joustavia, niiden täytyy sopeutua eri rooleihin ja eri ympäristöihin, niiden täytyy toimia mobiilisti ja globaalisti. Oman haasteensa kansanedustajien työn kehittämiseksi muodostaa eduskunnan muutoksiin kriittisesti suhtautuva ympäristö. Mielenkiintoista kyllä, monet kansanedustajat tuntevat olevan valmiimpia muutokseen kuin monet eduskunnan virkamiehet.

Kansanedustajien työn tuloksia ja tehokkuutta on vaikea arvioida. Tehtävä on määritelty avoimesti, joten ei ole kohtaa, jossa kansanedustaja voisi todeta tehtävän tulleen valmiiksi. Aina löytyy uusia haasteita tai mahdollisuuksia seuraavan kulman takana ja ainoastaan kansanedustaja itse voi asettaa rajat ajankäytölleen.

Sydänmaanlakan (2003, 93) mukaan liike-elämässä johtajan (leader) on oltava samaan aikaan tekijä, kehittäjä, innovaattori ja visionääri. Vastaavalla tavalla voidaan ajatella kansanedustajasta. Pitää pystyä toimimaan tasapainoisesti eri rooleissa. Jonkun kansanedustajan toiminta saattaa painottua liikaa esimerkiksi yksittäisten kansalaisten henkilökohtaisten asioiden hoitamiseen ja muut alueet kärsivät tällöin, ei synny strategisia ideoita tai tavoitteita. Toinen taas saattaa keskittyä liiaksi strategiaan, suuriin linjoihin, ja yhteys äänestäjiin voi kärsiä.

5 Tietotekniikka eduskunnassa ja muissa parlamenteissa

5.1 Tietohallinnon organisointi

Eduskunnan tietohallinnon koordinaattorina toimii hallinto-osastoon kuuluva tietohallinto-toimisto, joka vastaa tietohallinnon linjauksista sekä tietotekniikkahankkeiden suunnittelu- ta, budjetoinnista, läpiviennistä ja seurannasta. Pääosa tietotekniikan tukipalveluista on tietohallintotoimiston vastuulla (Eduskunta 2002b; 2005b).

Tietohallintoasioista päätetään ja asioihin vaikutetaan monissa eduskunnan päätöksente-koelimityksissä ja johtoryhmissä. Esimerkkeinä näistä ovat puhemiesneuvosto, kansliatoimikun- ta, kanslian johtoryhmä⁷⁵, osastojen ja erillishallintoyksiköiden linjausjohto, hallintojohtaja, tietohallinnon johtoryhmä, verkkopalvelujen yhteistyöryhmä ja tietohallintopäällikkö. Mo- nimutkaisesta ja monikerroksisesta organisaatorakenteesta huolimatta päättäminen on kui- tenkin käytännössä useimmiten sujunut joustavasti. Tarpeita organisaatorakenteen yksin- kertaistamiseksi on kuitenkin selvästi nähtävissä.

Eduskunnan tietojenkäsittelyn kehittäminen ja palvelujen ylläpito on perustunut keskitet- tyyn organisaatiomalliin. Keskitetty malli on sopinut hyvin eduskunnan kanslian muuhun organisaatorakenteeseen, jossa traditionaalisen valtionhallinnon virasto-organisaation ta- paan korostuvat hierarkisuus ja organisaation yksiköiden päälliköiden asemaan perustuva päätöksenteko.

Tietohallintotoimiston tehtävät ovat seuraavat (Eduskunta 2002b):

- tietojenkäsittelyn yleissuunnittelu ja koordinointi
- tietoteknisten ratkaisujen hoito ja ylläpito
- tietojenkäsittelyn koulutuksen organisointi
- tietotekniikan käyttäjien opastus ja neuvonta
- yksikkökohtaisen kehittämistyön tukeminen
- tietotekniikkaan ja tietohallintoon liittyvä tiedotus

Eduskunnan tietojärjestelmään kuuluvia keskitettyjä palveluja ovat muun muassa (Eduskunta 2002b):

- peruspalvelut, kuten esimerkiksi tekstinkäsittely ja sähköposti
- FAKTA-järjestelmä (intranet), joka sisältää esimerkiksi uutispalvelut
- julkiset tietopankit, mm. Finlex
- Eduskunnan kirjaston järjestelmät
- telemaattiset palvelut (Internet)

⁷⁵ Kanslian johtoryhmän perustaminen voidaan ainakin jossain mielessä laskea Eduskunnan tiedon ja tietämyk- senhallinta – projektin ansioksi, koska projektin raportissa todettiin monien kehittämishankkeiden vaativan tiivis- tä osastojen välistä yhteistoimintaa. Sen vuoksi raportissa ehdotettiin kanslian johtoryhmän perustamista. (Eduskunta 2001)

- valtiopäiväasioiden seurantajärjestelmä
- sähköiset tekstiarkistot
- täysistunnon kulun seuranta- ja äänestysjärjestelmä
- etäkäyttöratkaisut, esimerkiksi kansanedustajien kotitietokoneet

Tämän lisäksi tietojärjestelmä palvelee myös asiakirjahallintoa, henkilöstö- ja taloushallintoa, työterveyshuoltoa, virastopalvelua sekä kiinteistö- ja materiaalihallintoa.

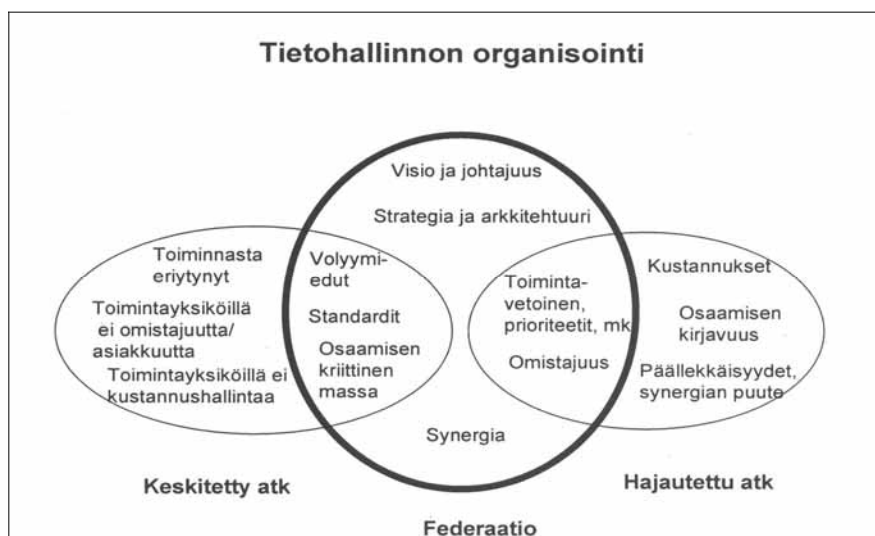
Kaikki edellä luetellut tehtävät ja palvelut ylläpidetään ja kehitetään keskitetysti. Käyttäjiltä tai käyttäjäyksiköiltä ei peritä käytöstä mitään korvauksia ja toimitaan kuten muidenkin palveluiden tuottamisen kanssa eduskunnassa, sisäistä laskutusta ei käytetä. Vastapainona palvelut tuotetaan samanlaisina kaikille käyttäjille ja yksiköille eikä mitään "räätälöintiä" tehdä. (Mustajärvi 2003.)

Toisaalta tietotekniikan laajentuva soveltaminen ja käyttö on aiheuttanut muutoksia työprosesseihin ja toimintatapoihin. Tällöin tietotekniikka on kytkeytynyt entistä kiinteämmin koko eduskunnan toiminnan kehittämiseen. Tietotekniikan kehittämisen painopistettä ja päätöksentekoa olisi tämän johdosta siirrettävä lähemmäksi yksikköjen normaalia kehittämistä, suunnittelua ja päätöksentekoa.

Yksikön omat valinnat, poikkeaminen keskitetyistä ratkaisuista, merkitsevät yleensä myös yksikön oman tietotekniikkapanostuksen kasvattamista. Tämä on varsin vahvasti ohjannut yksiköitä yhteisten ratkaisujen käyttöön. Päätöstilanteessa seurausvaikutukset on tarvittaessa arvioitava koko eduskunnan tasolla.

Laajasti ymmärrettyinä eduskunta muodostaa "konsernin", jonka tietohallinto muodostuu keskitetystä tietohallinnosta ja eri organisaatioyksiköiden sisäisestä tietohallinnosta. Tällä on pyritty hakemaan volyymietuja, yhteisiä standardeja ja käytäntöjä sekä keskittämään varsinkin alkuvaiheessa vähäistä tietotekniikkaosaamista. Vaarana keskittämisessä on se, että tietohallinto eriytyy toiminnasta ja toimintayksiköillä ei ole järjestelmien omistajuutta. Hajautetun organisaatiomallin etuna on aivan ilmeisesti toimintavetoinen järjestelmien kehittäminen ja yksikköjen omistamat järjestelmät. Eräänlaisella federaatiomallilla voidaan pyrkiä saavuttamaan sekä keskitetyn että hajautetun mallin hyödyt. (Eduskunta 1997b.)

Federalistisen hallintamallin suurin ongelma on riski epäselvistä päätösvaltuuksista eli toiminta ei todellisuudessa olisi kenenkään hallinnassa. Aika kuluu epäselvyyksien ratkomiin tai riitelyyn ja lisäksi ei-kenenkään tehtävät saattavat jäädä hoitamatta. (Yetton 1997; Dahlberg 2005)



Kuvio 18. Tietohallinnon organisointimalli (Eduskunta 1997b)

Tietotekniikkapolitiikka on vuosien mittaan yksiköiden oman osaamisen kasvaessa ohjautunut federaatio-mallin suuntaan. Visiot ja strategiat pyritään luomaan tietohallintotoimiston ja toimintayksiköiden yhteistyönä. Erityisesti eduskunnan tietojenkäsittelyn kehittämisen alkuvuosina asetettiin atk:lle ja tietotekniikalle yksiselitteinen ehto: "Atk:n tulee taipua lainsäädäntötyön vaatimuksiin". Tämä johti (ja johtaa edelleen) tietojärjestelmiä kehitettäessä siihen, että järjestelmiin koodattiin kaikki silloisten manuaalisten työprosessien yksityiskohdat, viimeistä piirtoa myöten. Tuloksena saadut järjestelmät olivat suhteellisen kalliita ja pientenkin muutosten tekeminen oli vaikeaa ja hidasta "atk-sementin" vuoksi. Toiminnan kehittämisvaatimusta on kuitenkin korostettava, sillä ilman toiminnallisten prosessien uudistamista hyödyntämään uutta tekniikkaa toimintojen automatisoinnissa saavutetaan hyvin vähän tuottavuus- ja taloudellisuushyötyjä (Ulkoasiainministeriö 2006). Tietotekniikka sinänsä on keskeinen muutostekijä julkishallinnon organisaatioiden kehittämisessä. Koivulan tutkimuksen (2008, 134) mukaan yli puolessa kyselyyn vastanneista (71 vastausta) organisaatioista oli tapahtunut organisaatiomuutoksia tietotekniikan vaikutuksesta. Coombsin mukaan organisaation muutosta ja tietotekniikan muutosta on kuitenkin pidettävä saman prosessin tuloksina, eikä ajateltava toisen muuttavan toista. Tietotekniikan käyttäminen organisaatiomuutoksen läpiviemiseen ei Coombsin mukaan toimi, kuten ei myöskään kovin hyvin toisin päin. Tietotekniikan ammattilaisten tulisi kehittyä myös organisaatioteorioiden asiantuntijoiksi. (1997, 254-255)

Tietotekniikan kehittämiseen liittyy parlamenteissa omia vaikeuksiaan. Leston-Bandeiran mukaan vanhat instituutiot, esimerkiksi parlamentit, vastustavat perinteisesti muutoksia. Erityisesti vastustetaan ulkoapäin tulevia muutoksia, joita esimerkiksi tietotekniikka aiheuttaa. Vaikeuksia parlamenttien henkilökunnalle tuottaa seurata nopeasti kehittyvän ja muuttuvan tietotekniikan vaikutuksia hitaan poliittisen prosessin läpi. Tietotekniikan käytön aloittaminen merkitsee aina muutoksia työprosesseihin ja kulttuuriin – ne ovat vaikeita ja hitaita muutoksia. Parlamenteihin on vuosikymmenien, jopa vuosisatojen kuluessa kehittynyt "instituution muisti", joka vastustaa muutoksia. Lisäksi tietotekniikan ammattilaisten status merkitsee erottautumista omaan valtakuntaansa irti "poliittisesta" toiminnasta. (Leston-Bandeira 2007.) Nämä havainnot pitävät mielestäni paikkansa myös eduskunnan suhteen.

☐Mielipide☐

Lisää atk-sementtiä

Eduskunnan täysistunnoissa tehdyt päätökset kirjataan istunnon aikana salin tietojärjestelmään, josta ne voidaan nähdä välittömästi web-palvelussa eduskunnassa ja eduskunnan ulkopuolella. Nyt kuitenkin yhdessä kehittämisprojektissa rakennetaan tietojärjestelmää, jolla verkossa olevista päätöstiedoista tehdään päätöspöytäkirja-asiakirja (paperimuotoinen). Tämä asiakirja voidaan siten julkaista verkossa ja myös lähettää sähköpostin liitteenä käsittelyyn osallistuviin yksikköihin. Tämä on turhaa, koska tiedoitan ovat jo verkossa nähtävissä. Kaikki tehdään sen vuoksi, että voitaisiin säilyttää vanha manuaalinen prosessi ennallaan. Parempi ratkaisu olisi mielestäni ollut muuttaa eduskunnan työjärjestyksen yksi vanhentunut pykälä nykyaikaiseen muotoon.

Olli Mustajärvi

Toisaalta toiminnan muutokseen ei ehkä ole ollut kovin suurta tarvetta. Saksalainen parlamentaarikko Uwe Küster (2004) ilmaisi asian seuraavasti: "The process of bill making hasn't changed for the last 150 years." Tämä on kärjistetty mielipide, mutta kuvanee hyvin sitä, että lakia säätävien institutionaalisten elinten asioiden käsittelyprosessit muuttuvat harvoin. Eduskunnankin lainsäätämiseen liittyvissä ydinprosesseissa on tapahtunut verrattain vähän muutoksia sinä aikana kun tietotekniikkaa on laajassa mitassa hyödynnetty eduskunnassa. Sen sijaan lainsäädännön tukiprosessit ovat kyllä muuttuneet voimakkaastikin, yhtenä esimerkkinä mainittakoon vain asiakirjatuotannossa tapahtuneet uudistukset.

Oli miten oli, viime vuosina myös eduskunnassa on aikaisempaa selvemmin oivallettu esimerkiksi Halke2010 hallinnon kehittämishankkeen vaikutuksesta, että tietojärjestelmien kehittäminen liittyy kiinteästi toiminnan ja työprosessien kehittämiseen ja uudistamiseen (Eduskunta 2008a).

Tietohallinnon strategioiden laadinnassa on usein toivottu, että eduskunnan kanslian ja ehkäpä koko eduskunnankin osalta olisi käytettävissä selkeä ja tavoitteellinen toimintastrategia⁷⁶. Toimintastrategian pohjalta laadittaisiin sitä tukeva tietotekniikkastrategia. Kun näin ei ole ollut, on tietohallinnon strategioiden laadinnan yhteydessä jouduttu miettimään myös eduskunnan toiminnan tavoitteita ja sillä tavoin on jotenkin, usein aika lailla ontuen, saatu yhteinen strategia aikaan. Ehkäpä tällä menettelyllä on ratkaistu joustavasti luvussa 2.3 mainittu strategioiden yhteensovittamisongelma ja otettu askel konvergenssi-ajattelun suuntaan.

Tietointensiivissä yrityksissä tulisi löytää tietotekniikan ja toiminnan integroituja strategioita, joiden pohjalta infrastruktuuri tehdään joustavaksi. IT-päätösvalan tietty hajauttaminen lisää tietotekniikan tehokkuutta. Täysi keskittäminen ei tuo tarpeellisia toimintahyötyjä, vaikka voikin merkitä kustannussäästöjä. (Strömberg & Vesa 2005.)

5.2 Tietohallinnon nykytilanne

Eduskunnan tietohallintoa on kehitetty systemaattisesti jo lähes 20 vuoden ajan. Tänä aikana tietotekniikan hyödyntämisessä on koettu monia murroksia, joista eduskunta on selvinnyt – joskus jopa menestyksellisesti. Perusprosessien ja tukipalveluiden tarpeet on pystytty

⁷⁶ Eduskunnan hallinnon kehittämisen yhteydessä 2008 eduskunnan kanslialle määriteltiin toimintastrategia. Tästä oli merkittävä apu uuden tietohallintolinjauksen valmistelussa.

tydyttämään hyvin. Toisaalta tämän vuoksi niihin on syntynyt merkittävä tietotekniikka-riippuvuus – tietotekniikka on osa eduskunnan ydintoimintaa. Monissa keskeisissä tietojärjestelmissä on käytössä jo toinen tai kolmas sukupolvi. Tekniikasta ja palveluista on muodostunut laaja ja haasteellinen kokonaisuus. (Eduskunta 2005b.)

Seuraavissa taulukoissa on eduskunnan tietohallinnon laajuutta kuvaavia määrätietoja.

Taulukko 8. Eduskunnan tietohallinnon määrätietoja (Eduskunta 2005b)

Selite	Määrä (kpl)
Käyttäjätunnusten määrä	1400
Keskeisten tietojärjestelmien määrät	
– lainsäädännön järjestelmät	8
– lainsäädäntöä tukevat järjestelmät	9
– hallinnon järjestelmät	15
– yhteiset tukipalvelut	9
Tekniikka, lukumääriä	
– palvelimet	50
– työasemat	1400
– työasemat lähiverkon kytkimet	82
– lähiverkon langattomat (Wlan) tukiasemat	53
– matkapuhelimet	375
Tietohallintotoimiston henkilöstö	25
Tietotekniikan kustannukset	8,5 milj. euroa/v

Tietohallintotoimiston palvelujen ulkoistusaste on korkea n. 65 %. Vain käyttäjien tukipalvelut tuotetaan pääsääntöisesti itse, joskin ostopalveluita käytetään niissäkin (esimerkiksi etäkäytön tukipalveluissa). Toiminnan painopiste henkilöresursseilla mitattuna on selkeästi käyttäjien tukipalveluissa. Kustannuksista suurin osuus (lähes 50 %) menee käyttö- ja ylläpitopalveluiden hankkimiseen. Sovellus- ja laiteinvestoinnit muodostavat noin kolmanneksen tietohallintotoimiston talousarviosta.

Tietohallintotoimiston merkittävimmät suoritukset ja suorittemäärät vuonna 2008 on esitetty seuraavassa tietohallinnon vuoden 2009 tulossuunnitelmaan perustuvassa taulukossa.

Taulukko 9. Tietohallintotoimiston suoritukset ja suorittemäärät vuonna 2008

Selite	Määrä
Julkinen verkkopalvelin	Vierailuja 865.000/v, kävijöitä 352.000/v
Kirjaston julkinen verkkopalvelin	Vierailuja 93.370/v Kävijöitä 47.688/v
Käyttäjien levytilan määrä:	
- 1/2005	700 GB
- 1/2006	1000 GB
- 1/2007	1600 GB
- 1/2008	2500 GB
- 1/2009	3500 GB
Sähköposti:	
- tulevan postin määrä	2.303.000 kpl/ v 6.400 kpl/pv
- lähtevän postin määrä	728.000 kpl/ v 2.000 kpl/pv
- roskapostin määrä	32.366.127 kpl/ v 90.000 kpl/pv

Vuosittain mitattavan asiakastytyvyyden mukaan palveluiden laatu on hyvä. Vuonna 2008 taso oli keskimäärin 4,1 pistettä asteikolla 1-5. Asiakastytyvyyden taso on ollut aina jokseenkin samalla tasolla ensimmäisistä mittauksista vuodesta 1990 lähtien. Asiakastytyvyyttä on mitattu normaalina virkatyönä ja mittaus on tehty tietohallinnon käytännön tarpeita varten. Käyttäjiltä on kysytty mielipidettä muun muassa tietojärjestelmien toimivuudesta, atk-tuen toiminnan laadusta, koulutuksesta ja tietohallinnon palveluista. Käytettyä mittaristoa ei ole validoitu.

5.3 Tietohallinnon tavoitteet

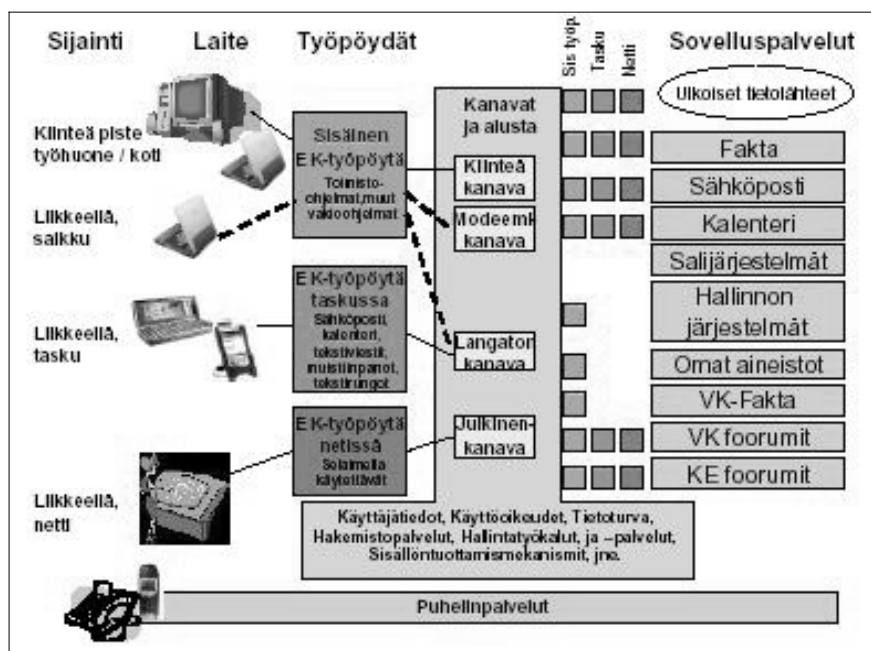
Eduskunnan tietohallinnon tavoitteena on toteuttaa monipuolisia, eduskuntaa hyvin palvelevia palveluja nykyisen tietotekniikkakokonaisuuden pohjalta. Erityisesti korostuu tarve pystyä käyttämään palveluja mobiilisti, mistä päin maailmaa hyvänsä. Käyttöliittymiä, sähköisiä työpöytiä, on monentyyppisiä: Esimerkiksi kiinteitä työskentelypisteitä (eduskunta ja koti), mobiilikäyttöä ja nettikioskeja varten. Tiedon hallintaan on saatava nykyistä parempia välineitä esimerkiksi tarjoamalla tietoja käyttäjien mielenkiintoprofiilien ja personoinnin avulla kohdennettuna. (Eduskunta 2005b).

Eduskunnan kannalta keskeinen uusi tavoite on tarjota e-demokratiaa tukevia teknisiä ratkaisuja, joiden avulla voidaan lisätä kansalaisten ja eduskunnan välistä vuorovaikutusta ja mahdollistaa kansalaisten osallistuminen eduskunnan työhön verkkotyöskentelyn ja verkkokeskustelujen avulla.

Tietojärjestelmän käyttäjien toimintaa pyritään helpottamaan hyvien tietotekniikan työkalujen avulla. Käytännössä tuloksena on usein jo teknisestikin hyvin monimutkainen järjestelmä, jonka hallinta ja kehittäminen ovat entistä haasteellisempia. Yksilöllisten, profiloitujen palvelujen käyttö edellyttää tietojärjestelmien hallinnassa ja ylläpidossa uusia, tehokkaita ja keskitettyjä ratkaisuja.

Eduskunta on toiminnassaan verkoston osa. Tietojärjestelmiä ja palveluja tulisi entistä tiiviimmin kehittää yhteistyössä keskeisten sidosryhmien, valtioneuvoston ja ministeriöiden, kanssa. Säädöstietojen kattavan hallinnankin tulisi lähteä tältä laajalta pohjalta, kuten RASKE-projektissa (Nurmeksela ym. 2006) on hahmoteltu.

Eduskunnan tieto- ja viestintätekniisiä palveluja voidaan tarkastella myös ns. työpöytämallin avulla. Mallin avulla nähdään kokonaiskuva palvelujen käyttöön liittyvistä yleisistä teknisistä ratkaisuista ja käytettävissä olevista palveluista erilaisissa käyttöympäristöissä.



Kuvio 19. Eduskunnan sähköiset työpöydät ja palvelut (Eduskunta 2002b)

Työpöytämalli tuo esille selvästi tietotekniikkaratkaisujen kokonaisuuden monimutkaisen rakenteen. Samalla siinä näkyy kehittämiseen liittyvien vaikeuksien yksi perussyy: Kehittämistä on vaikea rajata yhteen osaan, koska osat liittyvät toisiinsa hyvinkin monella tavalla. Lisäksi muutokset eivät rajaudu eduskunnan sisälle, vaan niillä on monia yhtymäkohtia valtioneuvoston toimintaan ja tietojärjestelmiin.

5.4 Eduskunnan tietojenkäsittelyn onnistuneisuus ja tuottavuus

Tämä aihe on hyvin mielenkiintoinen ja laaja. Otan siitä esille vain muutamia eduskunnan tietojenkäsittelyn onnistuneisuuteen liittyviä kohtia.

Tietotekniikan vaikutukset eduskunnan ja kansanedustajan työssä ovat olleet suuria, on jopa katsottu tietotekniikan olleen yksi vaikuttavimpia muutosvoimia eduskunnan toiminnan kehittämisessä. Jos tietotekniikan arvon mittaaminen vaikeaa, jopa mahdotonta, vielä mahdotomampaa on nähtävästi yrittää mitata eduskunnan toiminnan arvoa. Tuottavuuden mittaamisen peruslähtökohta sinänsä on varsin selvä: Tuloksen ja käytettyjen resurssien suhde kertoo tuottavuuden.

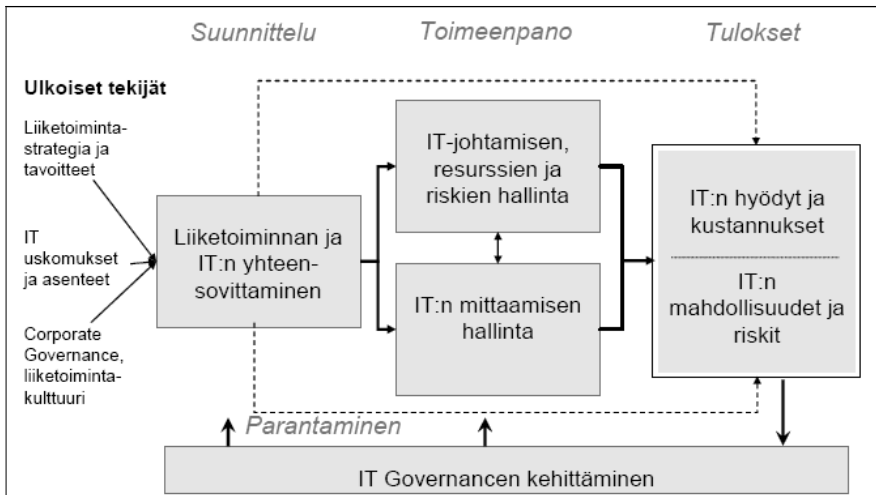
Organisaation tuottavuuden määritelmä on yksinkertainen ja selkeä. Eduskunnan ja kansanedustajien ollessa kyseessä tuottaa todennäköisesti ylivoimaisia vaikeuksia määritellä eduskunnan tuottaman työn tulokset luotettavalla ja uskottavalla tavalla. Eduskuntatyön tuloksia ei voi arvioida pelkästään määrän perusteella, kuinka monta säädöshanketta on viety läpi, kuinka monta puhetta on pidetty tai kuinka monta aloitetta edustajat ovat tehneet. On tarkasteltava työn tulosten laatutekijöitä ja vaikutusta koko yhteiskuntaan: Esimerkiksi miten talous on kehittynyt, miten kansalaisten taloudellinen asema ja muu hyvinvointi on parantunut ja miten Suomi on pärjännyt yhä globalisoituvammassa kilpailussa. Tämä arviointi on

varsin vaikeaa, koska useimmiten eduskunnan toimenpiteiden aiheuttamat muutokset yhteiskunnassa tulevat näkyviin vasta vuosien viiveellä ja yksittäiset muutokset voivat aiheutua useiden lainsäädäntötoimenpiteiden yhteisvaikutuksena.

Kansanedustaja Kiljunen pitää aloitejärjestelmää tyyppiesimerkkinä näennäistekemisestä, jolle antaa pontta julkisen sanan tapa mitata kansanedustajien työteliäisyyttä. "Yksinkertaiset kvantitatiiviset laskelmat alkavat ohjata edustajien käyttäytymistä – ja entistä tehotomampaan suuntaan. Pidetään tilastomerkintöjä silmälläpitäen tarpeettomia puheenvuoroja, kuormitetaan virkakoneistoa turhilla talousarvio- ja toivomusaloitteilla ja kirjallisilla kysymyksillä tai kiiruhdetaan istuntoihin vain nimenhuudon vuoksi." (Kiljunen 1998, 125)

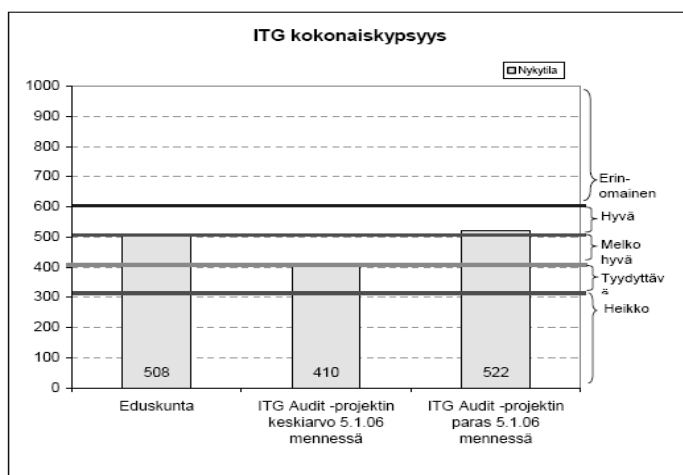
Eduskunnan tuottavuuden arviointi ja analysointi on erittäin mielenkiintoinen ja haasteellinen tehtävä, mutta tässä tutkimuksessa tyydytään huomattavasti matalampaan tavoite-tasoon. Tavoitteena on tutkia eduskunnan ja kansanedustajien tietotekniikan käyttöä ja sen vaikutuksia.

Voidaanko sitten tietotekniikan johtamisen tasoa, IT Governancen tasoa arvioida? Eduskunta oli mukana ITG Audit-projektissa, jossa luodun IT Governance puitemallin avulla arvioitiin myös eduskunnan tietohallintatapaa ja sen onnistumista (Dahlberg ym. 2006). Projektiin osallistui 27 suomalaista organisaatiota ja tekijöinä olivat LTT tutkimus Oy, ITG Consulting Oy ja Helsingin kauppakorkeakoulu. IT Governance puitemalli (johtamisprosessi) on esitetty seuraavassa kuvassa.



Kuvio 20. IT Governance puitemalli (Dahlberg et al. 2006)

Eduskunnan tietohallintatapaa arvioitiin virkamiesjohdolle tehdyn kyselyn avulla. Kysymyspatteristo oli kehitetty ITG Audit-projektin aikana. Vastausten analysoinnin jälkeen tuloksia verrattiin muiden vertailutietokannassa olevien organisaatioiden tuloksiin. Kyselyn perusteella eduskunnan tietohallintatapa on hyvä, jopa erinomainen, ja se arvioitiin eduskunnan saamassa raportissa vertailussa parhaimpien joukkoon.



Kuvio 21. Eduskunnan tietohallintatavan vertailu muihin organisaatioihin

Eduskunnan tietohallintatavan tavoitetaso oli asetettu lähes 700 pisteeseen, joka sekin on hieman vertailuorganisaatioiden keskiarvoa korkeampi. Tavoitetaso on siis varsin korkea.

Konsensuskeskustelussa eduskunnan tietohallinnon johtoryhmässä 16.3.2006 etsittiin em. analyysien pohjalta merkittävimmät lähiajan kehityskohteet. Tärkeimmiksi koettiin tietohallinnon johtaminen, strateginen ohjaus, tietohallinnon tehtävä ja rooli, riskienhallinta ja tietohallintatavan kehittäminen.

Kehityskohteina mainittiin lisäksi tietohallinnon palvelutuotanto, tavoitteiden hallinta, mitaustulokset palkitsemisessa ja mittareiden määrittely.

5.5 Tietotekniikka eräissä muissa parlamenteissa

Parlamentteja on luokiteltu ja arvioitu monin eri perustein. Voidaan tarkastella esimerkiksi, onko parlamentti itsenäinen suhteessa muihin valtiolimiin, kuten hallitukseen, valtion päämieheen tai johonkin muuhun yhteiskunnassa vaikuttavaan voimaan verrattuna vai ei, miten parlamentin toiminta on organisoitu, mitkä ovat parlamentin aiheuttamat kustannukset tai vaikkapa miten parlamentti hyödyntää tietotekniikkaa työssään.

Parlamenttien itsenäisyyden arviointi on ehkä tärkein ulottuvuus, koska se varsin selvästi määrittelee parlamentin työn luonteen: Menevätkö asiat rutiininomaisesti parlamentin läpi vai pystyykö parlamentti käsittelemään asioita omin voimavaroin sopivana vastapainona hallitukselle.

Voidaanko tietotekniikalla vaikuttaa parlamentin itsenäisyyteen? Tämä on tärkeä kysymys pohdittaessa tietotekniikan käytön vaikutuksia parlamentin toiminnassa. Vastaus on mielestäni myönteinen, sillä esimerkiksi informaation hallintaan ja erityisesti informaation hakuun tietotekniikka on tarjonnut selkeästi toiminnan laatua kehittäviä välineitä. Tässä luvussa tarkastellaan parlamenttien tietotekniikan käyttöä ja yritetään löytää yhteisiä ja erottavia tekijöitä. Tietotekniikan hyödyntämisen astetta kuvaavaa mittaria ei ole kuitenkaan ollut tar-

koitus rakentaa. Tässä luvussa tarkastellaan myös tietotekniikkatoiminnan painopisteissä vuosien mittaan parlamenteissa tapahtuneita muutoksia.

Luvun lähteinä on käytetty ECPRD:n IT-konferenssien ja Pohjoismaiden parlamenttien IT-konferenssien aineistoja. Lisäksi on tarkasteltu eduskunnassa vuonna 2004 tehtyä parlamenttien tietotekniikkatoiminnan vertailun eräitä tuloksia.

ECPRD:n konferenssit

ECPRD:n toiminnan tavoitteena on ollut edistää parlamenttikirjastojen välistä yhteistyötä ja tietojen vaihtoa. Tietotekniikan käytön lisääntyttyä parlamenteissa ECPRD perusti pysyvän tietotekniikkatyöryhmän, joka on järjestänyt parlamenttien tietotekniikkaan liittyviä konferensseja vuosittain. Mielenkiinto ja osallistuminen tietotekniikkatyöryhmän työhön on kasvanut vuosien mittaan.

Yleisenä havaintona voidaan todeta, että alkuvuosien laitepainotteisista aiheista on siirrytty lähemmäksi parlamenttien varsinaisia työprosesseja, jopa niiden sisälle. Tämä on sinänsä täysin luonnollista, sillä tietotekniikan käyttöönotto etenee yleensä tiettyjen perusvaiheiden kautta. Tämä vaiheistus on näkynyt myös siinä, että Euroopan unioniin liittyneiden Itä-Euroopan maiden parlamenttien alkaessa osallistua ECPRD:n tietotekniikkatyöryhmän työhön, palattiin niiden konferenssiesityksissä takaisin infrastruktuurin rakentamisen aikaan, jonka muut eurooppalaiset parlamentit olivat suurimmalta osalta jo ohittaneet tärkeimpänä mielenkiinnon kohteenaan. Infrastruktuurin perustan rakentamisesta on siirrytty käsittelemään tietotekniikan parlamenteille tuottamia palveluja ja niiden vaikutuksia ja mahdollisuuksia

Sveitsin parlamentti keräsi ja ylläpiti 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alkupuolella tietokantaa eurooppalaisten parlamenttien atk-ratkaisuista (laitteistot, ohjelmistot, sovellukset ja käytössä olevat resurssit). Erot parlamenttien välillä olivat suuria: Tietotekniikan soveltamisen kannalta kehittyneimmissä parlamenteissa oli käytössä sähköiset asianhallintajärjestelmät ja laajat tietokannat, kun taas toisella ääreläidalla vasta mietittiin tietotekniikan käytön aloittamista pienissä erityiskohteissa. Toisaalta oli nähtävissä myös selkeitä kulttuurieroja eri parlamenttien kesken: Joissain, esimerkiksi Pohjoismaiden parlamenteissa pidettiin alusta alkaen luonnollisena sitä, että kansanedustajat käyttävät *itse* omilta päätteiltään tai työasemiltaan tarjolla olevia palveluja. Eräissä muissa parlamenteissa näkyvänä ajattelumallina näytti olevan tietotekniikan hyödyntäminen *vain* kansanedustajien avustajien tai virkamiesten välityksellä.

Pohjoismaiden parlamenttien yhteistyö

Pohjoismaiden parlamenteissa atk:n käyttö alkoi laajassa mitassa 1980-luvulla. Ruotsin parlamentin, Riksdagenin, taholta tehtiin aloite yhteistyön tiivistämiseksi tällä alueella. Tukholmassa keväällä 1988 pidetyn valmistelukokouksen jälkeen Pohjoismaiden parlamenttien ensimmäinen atk-konferenssi (ADB-konferenssen) järjestettiin Tukholmassa syyskuussa 1988. Osanottajia oli varsin runsaasti kaikista pohjoismaista. Ensimmäisen konferenssin tärkeimpiä aiheita olivat kunkin osallistuvan maan atk-kehittämistilanteen tarkastelu ja atk:ssa käytetyt ratkaisut. Sen jälkeenkin joka toinen vuosi pidettyjen konferenssien ohjelma on pysynyt varsin samankaltaisena: Jokainen esittelee ns. maaportissaan tietotekniikkansa tilannekatsauksen. Sen lisäksi jokainen maa pitää esityksen itse valitsemastaan yhdestä tai kahdesta ajankohtaisesta aiheesta. Joissain konferensseissa on ollut myös paneelikeskusteluja tai ryhmätyöskentelyä. Pohjoismaiden lisäksi joinakin vuosina on konferensseihin kutsuttu edustajia myös Hollannin, Venäjän tai Viron parlamenteista.

ADB-konferenssissa on havaittavissa samanlainen kehityskulku kuin ECPRD:n tietotekniikkatyöryhmän kokouksissa: Alkuvuosien laitepainottuneesta omien saavutusten esittelystä on tultu lähelle varsinaista parlamenttien työtä.

Suoranaista parlamenttien välistä vertailua konferensseissa on kuitenkin syystä tai toisesta vältetty tekemästä. Konferenssin ollessa toista kertaa eduskunnassa vuonna 2000, tehtiin kuitenkin kustannusvertailu suppean aineiston pohjalta. Vaikka tulokset ovat korkeintaan suuntaa antavia ja kertovat lähinnä parlamenttien välisistä suhteellisista eroista, on ne kuitenkin mielenkiintonsa vuoksi hyvä julkaista tässä⁷⁷:

Taulukko 10. Pohjoismaiden parlamenttien tietotekniikkakustannukset vuonna 2000

Vuosikustannukset	kustannukset /kansanedustaja (€)	kustannukset /käyttäjä (€)
Islanti	10.000	3.200
Norja	21.600	6.000
Ruotsi	33.000	9.600
Suomi	17.000	4.000
Tanska	27.400	5.600
Keskimäärin	20.400	5.680

Huomiota kiinnittää erityisesti Ruotsin korkeat kustannukset muihin maihin verrattuna. Selityksenä tähän voi olla se, että Riksdagenissa tietotekniikkapalvelujen kehittäminen on aloitettu jonkin verran aikaisemmin kuin muissa pohjoismaisissa parlamenteissa ja siten palvelujen tarjonta on monipuolista. Henkilöresurssien osalta on lisäksi huomattava, että Riksdagenissa tavoitteena on ollut toteuttaa ja ylläpitää tietotekniikkapalvelut mahdollisimman paljon omin voimin kun taas esimerkiksi eduskunnassa on linjattu pyrkimys ostopalvelujen käyttöön. Norjan ja Suomen osalta kustannuksia on tarkasteltu myös vuonna 2004 suoritetussa parlamenttien välisessä vertailussa, jota käsitellään myöhemmin. Luvussa 3.4 eduskunnan organisaation kuvauksen yhteydessä oli esitetty myös Pohjoismaiden parlamenttien kustannuksia/kansalainen.

Eduskunnan ja Riigikogun yhteistyö

Eduskunta ja Viron parlamentti, Riigikogu, olivat 1990-luvulla kiinteässä yhteistyössä, jonka tarkoituksena oli kehittää Riigikogun tietohallintoa. Yhteistyön puitteissa oli virolaisia virkamiehiä työskentelemässä eduskunnassa ja osallistuin itse Riigikogun tietojenkäsittelyn kehittämisen johtoryhmän työskentelyyn usean vuoden ajan.

Eduskunnan tietohallinnon aloitteesta Riigikogun tietojenkäsittelyn kehittämiseen myönnettiin vuonna 1998 kaksi miljoonaa markkaa Suomen valtion lähialuemäärärahaa. Tarjouskilpailun perusteella Riigikogu valitsi tietojärjestelmien toimittajaksi AS Tieto(Enator) Eestin. Määrärahalla saatiin osarahoitus eräiden perusjärjestelmien (sähköinen asianhallinta, dokumenttienhallinta ja www-palvelut) toteutukseen (Riigikogu 2000).

⁷⁷ Kokosin ja esittelin tulokset konferenssissa vuonna 2000.

☐Mielipide☐

Mielestäni on epätavallista, ehkä jopa ainutlaatuista, että olin samaan aikaan kahden parlamentin, eduskunnan ja Riigikogun tietojenkäsittelyn kehittämisen johtoryhmytyöissä mukana. Tämä antoi tavallista laajemman perspektiivin työhön.

Kun ensimmäisen kerran tutustuin Riigikogun äänestysjärjestelmään 1990-luvun alussa, kiinnitin huomiota siihen, että tulostaulu oli sijoitettu korkeassa istuntosalissa katonrajaan. Sitä oli suorastaan vaikea katsoa niska kenossa. Ymmärsin kyllä syynkin siihen: Juuri strategisella kohdalla salin etuosan seinällä oli Leninin rintakuva. Kysyin kurillani järjestelmää esitelleeltä nuorelta insinööriltä, miksi tulostaulua ei sijoiteta Leninin paikalle. Hän innostui, sanoi sitä jo monet kerrat ehdottaneensa, mutta kun muut eivät ymmärrä. Muutaman kuukauden kuluttua, vieraillessani uudemman kerran Riigikogussa totesin tulostaulun löytäneen oikean paikkansa. Ymmärrys oli lisääntynyt.

Samainen äänestysjärjestelmä jouduttiin uusimaan muutaman vuoden kuluttua varsin epätavallisesta syystä: Riigikogulla itsellään ei ollut käytettävissään riittävää järjestelmän dokumentointia järjestelmän rakentaneen toimittajan lopettaessa toimintansa.

Olli Mustajärvi

Tietotekniikan käytöstä eri parlamenteissa

Coleman mukaan tietotekniikkaa käytetään varsin laajasti Euroopan parlamenteissa. Hän sai kyselynsä vastaukset 36 maasta, yhteensä 44⁷⁸ parlamenttia vastasi. Vastausten mukaan käytännössä lähes kaikilla parlamenteilla on käytössään parlamentin julkinen web-palvelu, intranet ja sähköposti kaikille edustajille. Suorat lähetykset Internetiin täysistunnoista ja/tai valiokuntien kokouksista on käytössä runsaalla puolella parlamenteista. Kyseilyn mukaan tietotekniikka on helpottanut parlamenteissa tehtävää työtä, web-palvelut ja intranet säästävät aikaa, mutta edustajien tietotekniikan osaaminen ja käyttökokemus on yleisesti vielä varsin vähäistä. Vastajat 40 parlamentista olivat sitä mieltä, että edustajien tulisi modernisoida työskentelykäytäntöjään. (Coleman 2003b; 2006).

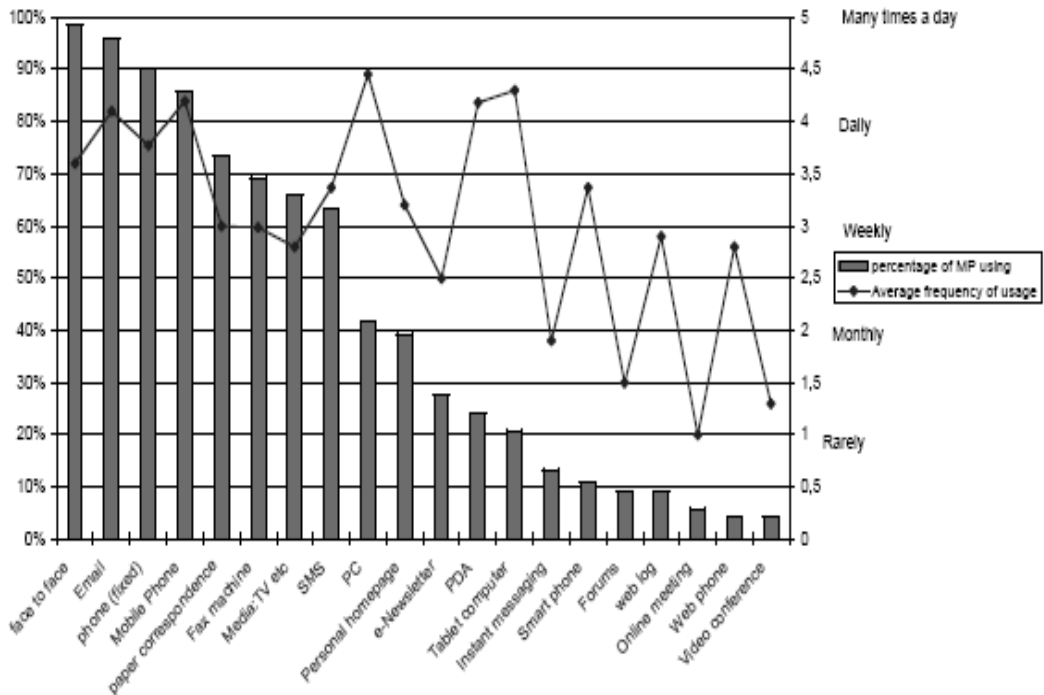
Kokonaiskuva on positiivinen, mutta tarkasteltaessa lähemmin esimerkiksi parlamenttien julkisia web-palveluja voidaan todeta suuriakin puutteita (Coleman 2006). Useimmissa web-palveluissa ei ollut tarjolla valiokuntien (työ)asiakirjoja, ei tietoa siitä, miten kansalaiset voivat osallistua, ei erityisesti nuorille suunnattua tietoa, ei edustajien äänestyskäyttäytymistä eikä mahdollisuutta tulla kuulluksi. Parlamenttien avoimuudessaakin on siis monia tasoja. Julkisen web-palvelun olemassaolo ei vielä kerro paljonkaan, on tarkasteltava myös palvelun sisältöä ja laatua. Eduskunnassa tehdyssä parlamenttien verkkopalvelujen benchmarking – analyysissä arvioitiin Australian, Iso-Britannian, Itävallan, Kanadan, Ruotsin, Saksan, Sveitsin ja Yhdysvaltojen parlamenttien julkiset www-sivustot (Kalliomäki & Nyman 2004). Arvioitavat sivut todettiin korkeatasoisiksi. Keskeiset erot löytyivät vuorovaihtus- ja online-palvelujen, asiakirjojen ja ajankohtaisaineistojen osalta. Palautteen tai kysymysten lähettäminen verkkolomakkeella ei ollut mahdollista monenkaan parlamentin kohdalla. Yhteydenotto- ja vuorovaikutustoiminnot nojautuvat kiinteästi sähköpostiin, mikä on käyttäjän kannalta usein käyttöä hankaloittava tekijä, esimerkiksi asioitaessa julkisilla yleisöpäätteillä.

Hoffin (2004b) mukaan parlamentaarikkojen tietotekniikan käyttö on yleistä, mutta käytössä on selkeä ero Etelä- ja Pohjois-Euroopan välillä. Pohjoisessa tietotekniikasta on tullut edustajille välttämätön jokapäiväinen työväline, kun taas eteläisemmissä maissa tilanne on

⁷⁸ Kaksikamarisista parlamenteista vastauksia tuli molemmista kamareista.

toinen. Yhtenä selittävänä tekijänä on myös parlamentin työn yleinen järjestäminen, esimerkiksi Itävallassa ja Saksassa edustajat varsin harvoin tekevät itse tietotekniikkaan liittyviä tehtäviä. Tutkimuksen mukaan saksalaisista kansanedustajista 24 % ei koskaan vastaa itse omaan sähköpostiinsa. Sen tekee joku edustajan toimistossa työskentelevä henkilö.

EPRI-hankkeen tutkimuksessa (2005) selvitettiin 41 edustajan (24 maasta) tietotekniikan käyttöä. Yleisimmin käytettiin puhelinta (tavallinen ja/tai gsm), työasemaa, kannettavaa tietokonetta ja sähköpostia. Työssään parlamentaarikot kommunikoivat seuraavien intressiryhmien kanssa (ryhmät tärkeyden mukaan laskevassa järjestyksessä): Puolueen jäsenet, kansalaiset, erityiset sidosryhmät, parlamenttityöhön liittyvät ryhmät (henkilökunta, muut edustajat) sekä muut organisaatiot ja yksityiset yhtiöt.



Kuvio 22. Parlamentaarikkojen käyttämiä viestinnän tietotekniikkavälineitä ja niiden käyttöfrekvenssi (EPRI 2005)

Kovin pitkälle meneviä vertailuja kansanedustajien asemasta eurooppalaisten parlamentaarikkojen joukossa tietotekniikan käyttäjinä ei voi tehdä edellä mainitun tutkimuksen perusteella. Selvimmät erot ovat siinä, että kansanedustajista lähes kaikilla on omat www-kotisivut ja että useimmat käyttävät kommunikaattoria (PDA-laite). Myös tekstiviestien käyttö näyttäisi olevan aktiivisempaa kuin eurooppalaisilla kollegoilla.

Tutkimukseni yhteydessä tehtiin vuonna 2004 vertailu Hollannin, Norjan, Suomen, Sveitsin ja Viron parlamenttien tietotekniikasta. Tavoitteena oli edistää parlamenttien välistä yhteistyötä tietotekniikan käytössä ja kehittämisessä. Vertailu tehtiin kyselytutkimuksena ja vastaajina olivat mainittujen parlamenttien tietohallinnon vastuuhenkilöt. Tässä yhteydessä tuodaan esille lyhyesti vertailun keskeisimpiä ja kiinnostavimpia tuloksia.

Taulukko 11. Eräiden parlamenttien tietohallinnon tunnuslukuja vuonna 2004

	Hollanti	Norja	Suomi	Sveitsi	Viro
Käyttäjien määrä a) edustajia b) henkilökunta c) parlamentin Internet-palvelun käyttö	a) 150 b) 1200 c) 8000 käyntiä päivässä	a) 165 b) 550 c) -	a) 200 b) 700 c) 2-3000 käyntiä päivässä	a) 246 b) 400 c) 2-3000 käyntiä päivässä	a) 101 b) 252 c) 1000 käyntiä päivässä
Tietotekniikan ammattilaisten määrä	42 ⁷⁹	20	23	20	8
Tietotekniikkabudjetti v. 2003 (ilman henkilöstöbudjettia)	6,7 M€	4,3 M€	6,6 M€	4,0 M€	0,6 M€
Tietohallintobudjetin osuus parlamentin koko budjetista	7,0 %	4,5 %	7,0 %	8,0 %	4,8 %
Käyttäjien osaaminen a) edustajat b) muut	a) hyvä b) hyvä	a) tyydyttävä b) tyydyttävä	a) tyydyttävä b) tyydyttävä	a) hyvä b) tyydyttävä	a) tyydyttävä b) tyydyttävä
Tietohallintostrategian painopisteet	Avoimet standardit, e-parlamenttia tukevat ratkaisut	Objektiivinen kuva parlamentista, e-demokratia, työprosessien tukeminen, hallinnon prosessien tehostaminen	Tietotekniikan luotettavuus, sisällönhallinta, osaamisen kehittäminen, mobiilipalvelut ja KM	Avoimet standardit ja ohjelmistot. Turvallisuus, käytettävyyys, ylläpidettävyyys	Turvallisten etäyhteyksien kehittäminen (kansanedustajat, valtionhallinnon verkko)

Vertailussa käsiteltiin lisäksi tietohallinnon organisointia, käytössä olevia strategiatyökaluja, tärkeimpiä käynnissä olevia kehittämisprojekteja, e-demokratiaan ja e-parlamenttiin liittyviä hankkeita, sähköistä asianhallintaa parlamentin ja hallituksen välillä, tietotekniikan infrastruktuuria, palveluita, ulkoistuskysymyksiä ja ratkaisujen vakiointia sekä suurimpia uhkia.

Vertailun tuloksena voitiin päätellä tietotekniikan ratkaisujen olevan periaatteessa samankaltaisia, mutta käytettävät ohjelmistot ja tekniset ratkaisut olivat erilaisia. Nykyistä tiiviimmälle yhteistyölle näyttäisi kuitenkin olevan mahdollisuuksia eräiden parlamenttien kesken, joissa kulttuurilliset ja institutionaaliset seikat ovat johtaneet samankaltaiseen tietotekniikan työkalujen ja palvelujen käyttöön.

⁷⁹ Suurehko henkilömäärä selittyy sillä, että parlamentti hoitaa itse ympärivuorokautisen help-deskin ja järjestelmien valvonnan.

5.6 Yhteenveto

Tietotekniikan käyttö parlamenteissa on yleistynyt nopeasti viime vuosina. Alkuvaiheen tekniseen infrastruktuurin keskittyvästä kehityksestä on siirrytty parlamenttien perustoimintoja tukeviin tietojärjestelmiin. Käyttö on edelleen enimmäkseen perussovellusten ja -ratkaisujen käyttöä, mikä tarkoittaa esimerkiksi käsiteltävien asioiden kirjaamisjärjestelmiä, sähköpostia ja www-palveluja. E-demokratiaan ja e-parlamenttiin liittyvien uusien ratkaisujen käyttö on monissa parlamenteissa vielä kokeiluasteella.

Tietotekniikan kustannukset ovat monessa tietotekniikkaa laajasti hyödyntävässä parlamentissa huomattavan suuri kustannustekijä, 7-8 % parlamentin koko budjetista. Tämä antaa aihetta tarkastella kehittämishankkeissa entistäkin tarkemmin hankkeiden hyötyjä ja kustannuksia. Parlamenttien välisellä tiiviimmällä yhteistyöllä olisi ehkä mahdollista alentaa kustannuksia.

Usein kysytään, miten eduskunta sijoittuu tietotekniikassa verrattuna muihin parlamentteihin. Eduskunnan aseman kokonaisarviointi on vaikeaa ja onkin tyydyttävä toteamaan eduskunnan olevan tietyillä tietohallinnon osa-alueilla (esimerkiksi asiakirjojen hallinta ja www-palvelut) kehityksessä hyvin mukana, eräillä toisilla alueilla muut parlamentit ovat edellä. Ajan myötä tilanteet vaihtelevat.

World e-Parliament -raportin perusteella voidaan päätellä eduskunnan sijoittuvan tietotekniikan tasoa arvioitaessa maailman parlamenttien joukossa parhaimman kymmenyksen joukkoon. Raportissa vertailtiin 105 parlamenttia. Jos eduskuntaa verrataan vain korkean tulotason maihin, on todettava eduskunnan siinäkin joukossa olevan keskitason paremmalla puolella. Eduskunnan ratkaisuihin erottuvat myönteisesti asiakirjojen hallinnan ratkaisut, www-palvelut ja infrastruktuuri. Huonointa on kansalaisten osallistumismahdollisuuksia lisäävien ratkaisujen puuttuminen. (Griffith ym. 2008.)

6 Kansanedustaja ja tietotekniikka

Tämän luvun tarkoituksena on kuvata kansanedustajan tietotekniikalle asetettavia vaatimuksia. Vaatimukset on johdettu lukujen 2 (tietotyö ja johtaminen), 3 (eduskunta) ja 4 (kansanedustaja) perusteella. Luvun lopussa on taulukko, johon vaatimukset on tiivistetty.

6.1 Tietotekniikan merkitys kansanedustajille

Carrin (2003) näkemyksen⁸⁰ mukaan nykyaikana tietotekniikan infrastruktuuri toimii niin luotettavasti ja samat tietotekniikan peruspalvelut ovat kaikkien käytettävissä, ettei infrastruktuurin avulla voida enää muodostaa olennaista kilpailuetua. Tällöin pelkästään teknisiä ratkaisuja kehittämällä tai uusimalla ei yleensä voida kovinkaan paljon kehittää tietotyöläisten/kansanedustajien työn kannalta olennaisia uusia ratkaisuja. Teknisen muutoksen on yhdistyttävä henkilökohtaisten työtapojen, työprosessien, ajattelumallien jne. muutokseen, jotta merkittäviä ja pitkäkestoisia vaikutuksia saataisiin aikaan. Tietotekniikan ohella on tarkasteluun otettava mukaan esimerkiksi oman mielen johtamisen (esim. Åhman 2003), älykkään organisaation ja älykkään johtamisen (esim. Stähle & Grönroos 2000; Sydänmaanlakka 2000; 2003; 2006), oppivan organisaation (esim. Senge 1990; Viitala 2005) ja tietojohdattamisen (esim. Stähle & Grönroos 2000) keskeisiä perusteita.

Tietotekniikasta on suuressa määrin tullut osa yleistä infrastruktuuria kuten esimerkiksi rautateiden tai sähköverkon osalta on käynyt. Mikään yritys tai julkishallinnon organisaatio ei nykyään käytännössä saa merkittävää kilpailuetua pelkästään infrastruktuuriin liittyvillä tekijöillä – tietotekniikkaa ja toimintatapoja on kehitettävä yhdessä. Sama pätee varsin pitkälle myös kansanedustajien suhteen. Kaikilla kansanedustajilla on käytettävissään samat tietotekniset ajan, tiedon ja viestinnän hallinnan perustyökalut. Edustajan ja samoin eduskunnan työssä tietotekniikka on välttämätön työväline, jota ilman ei voi tehtävänsä hoitaa. Toisaalta voidaan kuitenkin aikaisempien kokemusten perusteella olettaa, että eräät kansanedustajat pystyvät hyödyntämään tietotekniikkaa muita edustajia enemmän ja muita innovatiivisemmin. Heidän osaltaan tietotekniikkaa voidaan pitää kilpailutekijänä esimerkiksi vaaleissa. Tämä näkyy varsin selvästi edustajien omien www-sivujen analyysissa, jonka mukaan vain pientä osaa sivustoista voidaan pitää korkeatasoisina ja siten edistävän edustajan yhteydenpitoa kansalaisiin tai edustajan vaaliväilyä. Eräät kansanedustajat käyttävät eduskunnan tarjoamien tietotekniikkapalvelujen lisäksi muita palveluja, jotka täydentävät eduskunnan tarjontaa ja saattavat olla ominaisuuksiltaan monipuolisempia kuin eduskunnan standardipalvelupaketin palvelut. Tällöin tietotekniikka voi olla näille edustajille merkittäväkin kilpailutekijä.

Tilanne jatkunee tällaisena vielä jonkin aikaa. Eräille kansanedustajille tietotekniikka on kilpailutekijä "politiikan markkinoilla", osalle ei. Myöhemmin tilanne todennäköisesti "taisoittuu" ja tänä päivänä "uusista ja eksoottisista" ratkaisuista tulee kaikkien hyödyntämiä perusinfrastruktuuriin kuuluvia palveluja. Toisaalta on kuitenkin todettava tietotekniikan

⁸⁰ Kuten luvussa 2.1 todettiin, Carrin näkemys on aikaansaanut laajan keskustelun ja siihen suhtaudutaan hyvin kiihtyneesti.

innovatiivinen luonne ja edelleenkin nopea kehitys. Uusia ratkaisuja tulee jatkuvasti markkinoille ja niitä ensimmäisinä hyödyntävät saattavat saada niistä alkuvaiheessa kilpailuetua.

E-demokratia ja e-parlamentti perustuvat nykyistä laajempaan, osittain jopa pakolliseen, tietotekniikan hyödyntämiseen. Kansanedustajien tulee tällöin hallita aivan uusia tietotekniikan käyttötapoja pysyäkseen yleisessä tietoyhteiskuntakehityksessä muiden tasolla. Internetistä tulee yhä todellisempi vallankäytön väline. Mannermaan (2006) mainitsema politiikkaviive laukeaa ja edustuksellisen demokratian rinnalle (tai tilalle) tulee suoraan demokratiaan liittyviä toimintamalleja. Tässä uudessa tilanteessa tietotekniikan merkitys kansanedustajille, edustajille ja koko demokraattiselle toiminnalle tulee entistä merkittävämmäksi. E-demokratia ja e-parlamenttikäsitteet⁸¹ on tuotu tässä yhteydessä esille.

Poliitikoilla saattaa olla jonkinlainen teknofobia, mutta lopulta myös he ottavat uuden tekniikan tuomat mahdollisuudet käyttöönsä. Coleman (1999) on tuonut esille kaksi aikaisempaa informaatiovallankumousta, jotka ovat vaikuttaneet kansanedustajien työhön:

1. painokoneen keksiminen ja painettujen julkaisujen käyttöönotto
2. radio- ja televisiolähetykset

Molempiin uusiin tekniisiin mahdollisuuksiin suhtauduttiin Englannin parlamentissa aluksi epäillen, mutta sitten uusi tekniikka hyväksyttiin ja sitä käytetään mielellään:

"The new technology is accepted and regulated rigidly. Eventually the new technology becomes an inherent part of parliamentary activity and MPs realise that they cannot operate without it." (Coleman 1999)

Oletettavasti Internetin ja Internetiin liittyvän tekniikan suhteen käy samalla tavalla: Varovaisen alun jälkeen uudesta tekniikasta tulee olennainen osa parlamentin ja kansanedustajien toimintaa.

6.2 Kansanedustajan työn luonne

Kansanedustajan työ on luonteeltaan asioista päättämistä. Kansanedustajalla on monta roolia ja monta työympäristöä. Päätökset koskevat isoja, strategisia, usein monialaisia kysymyksiä (esimerkiksi valtion talousarviosta päättäminen), mutta kansanedustajan tehtävään kuuluu paljon myös pienempiä asioita (esimerkiksi yksittäisten kansalaisten avustamista hallinnollisissa kysymyksissä). Kansanedustajan työ ei kuitenkaan ole operatiivista johtamista, sitä varten on hallintokoneisto virkamiehineen. Päätöksentekoa varten tarvittavan informaation kokoaminen ja käyttöön saaminen muodostaa todennäköisesti haasteellisimman osan kansanedustajan työn tukemisesta. Yrityksessä ensisijainen huomio kiinnittyy usein yrityksen omaan toimintaan ja toiminnan tunnuslukuihin, toissijaisesti seurataan yrityksen toimintaympäristöä, markkinatilannetta, taloudellisia suhdannenäkymiä jne. Eduskunnan ja kansanedustajien toiminnassa nämä roolit ovat vaihtaneet paikkaansa: Eduskunnan oma toiminta, esimerkiksi eduskunnan hallinto ja talousarvio eivät yleensä ole kovinkaan kiinnostavia, sen sijaan kiinnostavaa ja merkittävää on koko yhteiskunnan kehittäminen ja kehittyminen.

Vaikka johtajan ja kansanedustajan työ perusluonteeltaan voi olla hyvinkin samankaltaista, on kuitenkin tiedostettava julkisen ja yksityisen sektorin erot. Julkisella sektorilla omistajuus on kansalaisilla, päämäärät saattavat olla epämääräisiä, tehokkuusvaatimukset vaihte-

⁸¹ ks. luku 2.7.

levia ja kannustimet aineettomia. Poliitiikka on markkinat, toimitaan yhteistyössä ja toimitaan budjettirahoituksella. Yksityisellä sektorilla omistajuus on osakkeenomistajilla, päämäärät ovat usein selviä, tehokkuusvaatimukset pysyviä ja kannustimet taloudellisia. Ostokäyttäytyminen määrää markkinat, kilpaillaan ja toimitaan myyntituottojen varassa. Julkisen sektorin erot yksityiseen sektoriin nähden on otettava huomioon pohdittaessa, mitä ja millaisia johtamisen ja ohjaamisen järjestelmiä on tarpeen kehittää ja käyttää. (Nutt & Backoff 1993.)

Johtamista julkisissa ja yksityisissä organisaatioissa erottava yksi tekijä on johtamisprosessin julkisuus. Julkisten organisaatioiden johtamisperinteitä ja ongelmia käsitellään usein organisaation ulkopuolella julkisuudessa jopa sensaatiohakuisesti. Yksityisissä organisaatioissa nämä asiat käsitellään yrityksen sisällä. (Salminen 2004, 111.) Eduskunnan ja kansanedustajan toiminnan suhteen julkisuus on aina voimakkaasti mukana.

Lainsäätäjän työssä informaatio, jossa ei oteta huomioon äänestäjien ja vaalipiirin tärkeyttä, tulee todennäköisesti mitätöidyksi. Päätöksentekotilanteessa lainsäätäjät ja tutkijat puhuvat usein toistensa ohi. Lainsäätäjä ei voi poliittisessa paineessa ja aikapulassa ottaa vastaan ja käsitellä tutkijan toimittamaa yksityiskohtaista teknistä tutkimustietoa – on tehtävä kompromisseja. Tutkimustiedolla on vain vähän suoraa vaikutusta lainsäädäntötyöhön, koska poliittisesti ei nähdä mahdolliseksi perustaa päätöksiä pelkästään tutkimustietoon. Parlamentin henkilökunnasta erityisesti valiokuntien virkamiehet ja henkilökohtaiset avustajat toimivat lainsäätäjien ensisijaisina tiedon suodattajina ja analisoijina. (Taylor 1991, 242.) Tietotekniikka voi vielä korostaa tätä ”tiedon portinvartijoiden” roolia (Leston-Bandeira 2007).

Kansanedustajien itsenäisen aseman vuoksi jokainen muodostaa oman missionsa, työtapansa ja mallinsa osaamiseen ja oppimiseen sekä työn, ajan ja tiedon hallintaan. Jokainen päättää itse, mitä tietotekniikan välineitä käyttää ja millä tavalla. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että yhteisiä ratkaisuja ei kannattaisi kehittää ja tarjota niitä kansanedustajille. Kokeukseni perusteella kansanedustajat ovat halukkaita olemaan mukana uusien ratkaisujen kehittämisessä – oikeastaan heidän mielestään on välttämätöntä, että eduskunnan tietotyön välineet ovat modernilla tasolla.

Luvussa 2 pääteltiin kansanedustajan työn olevan tietotyötä. Kansanedustajan työtä helpottaisivat täten ilmeisesti ratkaisut, jotka on tehty yleensä tietotyöläisiä varten. Tämän voisi ajatella myös toisinpäin, kansanedustajaa varten tehdyt ratkaisut voisivat olla hyödyllisiä muille tietotyöläisille ja kaikille kansalaisille esimerkiksi hallinnon toiminnan seurantaa ja valvontaa varten. Eduskunta demokratiapalvelujen tuottajana voisi tarjota tämäntyyppisiä palveluja omilla verkkosivuillaan. Kansanvallan kannalta tämä olisi hyvä ratkaisu.

Toisaalta kun verrattiin kansanedustajan työtä ”yritysjohtaja-tietotyöläisen” työhön havaittiin yllättävän paljon yhteisiä piirteitä esimerkiksi ajankäytössä ja työn itsenäisyydessä. Tämä antaisi aiheen olettaa, että ainakin periaatteessa kansanedustajan työtä tukevat ratkaisut ovat samantyyppisiä kuin on tehty yritysjohtajien työn helpottamiseksi ja tehostamiseksi. Monet ongelmakohdatkin johtajien ja kansanedustajien työssä näyttivät olevan hyvin samankaltaisia.

6.3 Tietotekniikan tuki kansanedustajan työhön

Aikaisemmin todettiin, että kansanedustajan työ voidaan rinnastaa tutkijan, kirjoittajan ja luennoitsijan työhön. Kansanedustaja on lähes täysin vapaa keskittymään juuri niihin asioihin, joista on aidosti kiinnostunut – missioonsa. Kansanedustajia on 200, on siis 200 erilaista tapaa toimia, 200 erilaista työnkuvaa. Kansanedustajan työssään kokemat ongelmat ovat varsin tuttuja tietotyöläisille: Oman työn hallinta, ajankäyttö ja tiedonhallinta. Millainen tietojärjestelmä palvelisi parhaiten kaikkia kansanedustajia heidän tehtävissään? Miten yksi tietojärjestelmä voitaisiin sovittaa hyvin erilaisiin toimintatapoihin? Tuskin kuitenkaan voitaisiin ajatella, että jokaiselle kansanedustajalle toteutettaisiin täysin oma räätälöity edustajantoimen tietojärjestelmä? Kehittämisen lähtökohtana täytynee olla oletus, että eduskunnan tietojärjestelmät, jotka palvelevat edustajantoimen hoitamiseen liittyviä tehtäviä, ovat joustavasti sovitettavissa, "parametroitavissa", kunkin edustajan tarpeiden mukaisiksi.

Yksi mahdollisuus kehittää kansanedustajan tietotekniikan työvälineitä on hyödyntää kansanedustajan missiota. Kansanedustajan mission käyttäminen johtaa yksilöllisten ratkaisujen toteuttamiseen ja vähintäänkin jonkin tason profilointiin. Oman ulottuvuutensa tähän yksilöllisyyteen tuo kansanedustajan erilaisten roolien ja vuorovaikutusympäristöjen huomioon ottaminen tietotekniikkaratkaisujen kehittämisessä. Ratkaisut, joita kansanedustaja käyttää esimerkiksi eduskunnan istuntosalissa täysistunnoissa tai valiokuntien kokouksissa, ovat todennäköisesti erilaisia verrattuna kansanedustajan kotona tai matkoilla tai kansalais-tapaamisissa käytettyihin ratkaisuihin. Vastaavalla tavalla kansanedustaja tarvitsee erilaiset tietotekniikan työkalut päättäjän, lainsäätäjän, roolissa kuin vaikkapa oman alueensa asioita ajavan kansanjohtajan roolissa. Kansanedustajan työtä tukevan tietojärjestelmän täytyy siis olla joustava, jotta se palvelisi kaikkia edustajia kaikissa mahdollisissa käyttötilanteissa. "Perinteinen" tietojärjestelmä, jossa syöttö- ja tulostiedot, käsittelysäännöt ja käyttöliittymä on tarkasti etukäteen määritelty ja kiinnitetty kaikille käyttäjille samoiksi, ei ole mahdollinen eikä riittävä ratkaisu.

Yhtenä keinona voitaisiin ajatella tiukan ja keskitetyn tietotekniikkapolitiikan jatkamista eduskunnassa sellaisenaan tai jopa edelleen tiukentamista. Tiukkaa ja keskitettyä tietotekniikkapolitiikka varmasti tarvitaan edelleen, mutta se ei saa rajoittaa liikaa keskeisten käyttäjien, esimerkiksi kansanedustajien, toimintaa tehokkaasti tukevien yksilöllisten ratkaisujen käyttöä. Ratkaisuja täytyy kehittää tietotekniikka-arkkitehtuurin, valittujen tietotekniikan standardien ja suositusten mukaisesti. Samalla kehittämisessä täytyy sallia jopa käyttäjäkohtainen ratkaisujen sovittaminen käyttäjien erilaisiin rooleihin ja tarpeisiin. Tämä saattaa olla nykytekniikalla käytännössä vaikeasti toteutettavissa oleva tavoite ja kyseisen ratkaisun ylläpitoon liittyynee monia ongelmia.

Organisaation ydintoiminnassa mukana olevilla yksiköillä itsellään ja henkilöstöyksiköllä tulisi olla tässä nykyistä merkittävämpi rooli. Tämä tarkoittaa käytännössä tiivistä yhteistyötä kaikkien mainittujen yksiköiden kesken. Tietotekniikan käytössä organisaation toiminnan kehittämiseen on, ehkä historiallisistakin syistä johtuen, korostunut tekniikka. Tekniikan kehittäminen samoin kuin useimmiten kehittämisen ja vaikutusten arviointi kohdistuvat kuitenkin koko organisaatioon ja sen tuloksiin. Käyttäjien osaamisen kehittäminen ja osaamisen, myös hiljaisen tiedon todellinen hyödyntäminen, on jäänyt liian vähälle huomiolle ja ehkä henkilöstöhallinnonkin valmiudet ovat olleet tässä suhteessa puutteelliset. Kansanedustajien tietotekniikkapalveluissa on siis otettava huomioon varsinaisen tekniikan lisäksi myös käyttäjien osaaminen ja osaamisen kehittäminen, käyttäjät yksilöinä sekä missioon perustuvat henkilökohtaiset osaamis- ja tiedonpuut.

Kansanedustajan tietotekniikan tukea ja palveluja on kehitetty osaratkaisujen avulla. Kansanedustajan tietotekniikkaympäristöä ei ole kuitenkaan kuvattu selkeästi ja yhtenä kokonaisuutena tietohallinnon linjauksissa. Osaratkaisuja ovat olleet esimerkiksi eduskuntasovellusten integrointi samaan hakukäyttöliittymään (intranetiin), mobiiliratkaisut ja verkko-tietopalvelut. Usein sanotaan, että kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa. Kansanedustajien eri aikoina kehitetyistä tietotekniikkapalveluista muodostunut kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa. Samalla se kuitenkin voi olla melko yllättävä, koska tätä kokonaisuutta ei ole selkeästi omana kokonaisuutenaan erityisesti suunniteltu eikä toteutettu. Jatkossa on siis määriteltävä aikaisempaa selvemmin myös kansanedustajan tietotekniikkapalvelujen kokonaisuus.

Tietotekniikan tuki kansanedustajan työhön käsittää monia erilaisia elementtejä. Olennaista on löytää sopiva ja riittävän realistinen tavoitetaso mallille, jotta tavoite kyettäisiin myös käytännössä saavuttamaan.

6.4 Kansanedustajien tietotekniikalle asetettavia vaatimuksia

Kansanedustajia palvelevan tietotekniikkakokonaisuuden tulisi sisältää käyttäjien kannalta seuraavia piirteitä⁸²:

Tietotekniikan ja tietojärjestelmien tarjoamien palvelujen tulisi olla erittäin helpokäyttöisiä. Riittävä tietoturva tulisi toteuttaa siten, että käyttäjien tunnistus eri tilanteissa tapahtuisi mahdollisimman helposti, jopa automaattisesti, ja aina yhdenmukaisella tavalla. Kaikkien palvelujen tulisi olla käytettävissä kaikkialla eri mobiililaitteilla, tietojen tulisi synkronoitua automaattisesti ja palvelujen tulisi olla profiloituja ja personoituja käyttäjien tarpeiden mukaisesti. Eduskunnan prosessien ja tietotekniikan ratkaisujen täytyisi tukea toisiaan.

Tämän vision ratkaisujen käytännön toteuttaminen alkaa olla mahdollista ja on jo alkanutkin. Tavallaan "yhden kapulan visio" pitää sisällään kolme toisiinsa liittyvää trendiä, joita pyritään maksimoimaan ja jotka liittyvät toisiinsa. Nämä trendit ovat *yksilön liikkuvuuden maksimointi* (maximum mobility), *aina yhteydessä kaikkeen* (maximum connectivity) ja kolmantena edellisiin nähden paradoksaalinen: Pyritään myös siihen, *ettei ihmisen tarvitsisi juuri koskaan lähteä mihinkään* (maximum immobility) – lähes kaikki asiat voitaisiin hoitaa kotoaan käsin (Mannermaa 2006, 42).

Laitteen muuttuminen kiinteästä liikkuvaksi ei vielä edusta tätä tekniikkaa. Sovellukselta vaadittavia ominaisuuksia ovat liikkuvuus, hajautus, mukautuvuus sekä se, että se on sulautettu johonkin ja että siinä on monen osan yhteistoimintaa.

Tässä visiossa korostuu tietoliikenneverkkojen kasvava merkitys, tietojen laajemman automaattisen käsittelyn mahdollistaminen esimerkiksi metatietojen avulla ja toimintaprosessien laaja, profiloitu tietotekniikkatuki.

Eduskunnassa on erilaisia organisaatiokulttuureja ja erilaisia tietoympäristöjä, esimerkiksi eduskunnan poliittinen puoli eroaa hyvin paljon toimintatavoissaan virkamiespuolesta. Eduskunnan kanslia, virkamiesorganisaatio, on hyvin hierarkkinen ja päätöksenteoltaan perinteisen päällikkövaltainen. Eduskunnan poliittinen organisaatio, kansanedustajat ja eduskuntaryhmät, on sekin perusluonteeltaan hierarkkinen, mutta toiminnassa korostuu hyvin paljon myös politiikalle ominainen verkostoituminen ja impulsiivisuus. Eduskunnan hallinnon kehittämishankkeessa esitettiinkin "palomuuria" poliittisen puolen ja virkamiesorgani-

⁸² Pääpiirteissään tämän kaltaista tavoitetilan kuvausta käytettiin apuna kansanedustajien haastatteluissa (luku 9).

saation välille (Eduskunta 2008a). Silloin yksi ja sama kehittämismalli ei sovellu joka paikkaan, ei ainakaan kovin hyvin. Olisi hyvä pyrkiä tunnistamaan erilaisia tietoympäristöjä, koska käytettävät toimintamallit tulisi valita kyseiseen tietoympäristöön sopiviksi.

Kansanedustajan ja johtajan työssä korostuvat usein strukturoimattomat tehtävät, joihin on vaikea kehittää tietoteknisiä apuvälineitä. Kansanedustajien tehtäväalue on erittäin laaja, koska päätöksenteon kohteena on koko yhteiskunta ja sen toiminta. Valtioidenkin toiminta on "globalisoitunut, kansainvälistynyt ja verkottunut" aikaisempaa enemmän ja samalla päätöksentekoon liittyy entistä enemmän epävarmuutta. Päätöksentekoa tukevat tietojärjestelmät ja agentit saattavat olla hyödyllisiä johtamisen tiedonhankinnan ja analysoinnin kannalta. Kansanedustajien tehtäväalueen laajuuden vuoksi tiedonhankinnan tarvetta ei riitä tyydyttämään yksi tietojärjestelmä, vaan on käytettävä useita erityyppisiä järjestelmiä ja palveluita, joiden tulisi kuitenkin käyttäjälle näkyä yhtenä järjestelmänä. Yhtenä ratkaisuna kansanedustajien tiedontarpeen tyydyttämiseen eduskunnassa kaavailtiin 1990-luvun alussa erityistä johdon tietojärjestelmää. Tämän asemasta kehitettiin kuitenkin eduskunnan intranet ja Internetiä hyödyntäviä hakupalveluja. Kansanedustajille tarkoitettua johdon tietojärjestelmää ei kehitetty, koska markkinoilla olevien järjestelmien ei nähty soveltuvan kovinkaan hyvin kansanedustajien työhön, järjestelmiä pidettiin liian kalliina, ne perustuivat toimittajakohdaisiin ratkaisuihin ja lisäksi oletettiin järjestelmien vanhenevan varsin nopeasti. Jälkikäteen arvioituna tehty päätös osoittautui oikeaksi.

Tiedon hallinnassa on painottunut eduskunnan virallisen tiedon hallinta, mutta kansanedustajan näkökulmasta korostuu ehkä vielä virallistakin tietoa enemmän myös poliittinen ja yhteiskunnallinen, suurelta osaltaan epävirallinen, ns. harmaa tieto. Nämä kaksi näkökulmaa olisi hyvä saada jollain tavoin yhdistettyä. Virallisen tiedon (lähinnä koodifioitun tiedon) hallinnan osalta eduskunnan tietojärjestelmät palvelevat jo nyt kohtuullisen hyvin, mutta harmaan tiedon alueella on paljon tehtävää. Tiedon ja tietämyksen hallinnassa eduskunnassa näyttäisi olevan soveltamisalueita kummallekin päästrategialle, koodifioinnille ja personoinnille.

Luvun 2.5 lopussa kuvatut johdon tietojärjestelmien käyttöön liittyvät seikat ovat tuttuja eduskunnankin tietotekniikan palvelujen kehittämisessä. Osa kansanedustajista vierastaa tietotekniikkaa ja sen käyttöä, jolloin käyttö jää suurelta osin henkilökohtaisen avustajan varaan. Kansanedustajien kiireinen aikataulu edellyttää järjestelmiltä käytön helppoutta ja käytön pitää olla mahdollista ilman pitkiä koulutusjaksoja.

Kansanedustajien yksi suurimpia työhön liittyviä ongelmia on tietotulva ja käsiteltävien asioiden paljous – tietotulvan tuloksena on informaatioylikuormitus, mikä aiheuttaa uupumusta ja stressiä. Kansanedustajienkin tulee kurinalaisesti suodattaa ja omaksua vain omien tarpeiden kannalta relevantti informaatio ja yksinkertaisesti karsia rankasti informaatiolähteiden lukumäärää. Kansanedustajalle päivittäin tuleva satojen sivujen informaatiomäärän ja sähköisen viestinnän laajuus vaativat tehokkaita keinoja tilanteen saamiseksi hallintaan. Tässä kansanedustajien missiot ja tietotekniikka yhdessä voivat muodostua tehokkaaksi työvälineeksi. Kansanedustajille tulisi tarjota profiloituja, jopa personoituja tietotekniikkapalveluja ja tietotukea – kaikille samanlaiset vakiopalvelut eivät enää riitä.

Kansanedustajien tietotulvasta huomattavan osan muodostavat valtionhallinnon toimintaa kuvaavat raportit ja vuosikertomukset. Kansanedustajat saavat nämä raportit usein myöhään, esimerkiksi hallituksen kertomusta toiminnastaan käsitellään jopa kaksi vuotta sen jälkeen kuin asiat ovat tapahtuneet – luvussa 2.1 kuvatun "tietokoneoireyhtymän" vaara on suuri. Olisi parempi suuntautua nykyistä enemmän ajankohtaisiin ja tulevaisuuteen liittyviin aiheisiin. Lisäksi kansanedustajien on pyrittävä hyvin tietoisesti havainnoimaan ulkomaailmaa ja näkemään sitä kautta vallitseva oikea todellisuus – ei vain kertomuksissa ja

raporteissa tai PC:n näytössä näkyvää nyt hyvinkin vaillinaisesti kuvattua ja siten vääristynyttä todellisuutta, vaan yhteiskunnan todellinen tila.

Eduskunnassa virtuaali- ba näyttäisi luontevasti sopivan esimerkiksi valiokuntien työvälineeksi, joka olisi tavallaan tulevaisuusvaliokunnan pilotoiman sähköisen työtilan seuraava kehityssaskel. Lisäksi voisi jopa ajatella tämän tyyppistä ratkaisua kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittämiseen, kansalais-ba:ta. Kyseessä voisi olla uusi vuorovaikutuksen muoto kansalaisyhteiskunnan ja poliittis-hallinnollisten toimijoiden välillä.

VTT:n tutkimuksessa kontekstittietoisista mobiilipalveluista haastateltiin myös kansanedustajia ja avustajia (Kolari, Laakko, Hiltunen, Ikonen, Kulju, Suihkonen, Toivonen & Virtanen 2004). Tutkimuksen mukaan kansanedustajille voisi olla hyötyä kontekstittietoisista palveluista esimerkiksi informaation hallinnassa ja viestinnässä. Kontekstittietoinen järjestelmä voisi tarjota tarpeellista tietoa tietyn valiokuntakokouksen asioista tai järjestelmällä voitaisiin ohjata kommunikointia, esimerkiksi estää tuntemattomista lähteistä tulevat puhe- lut yöaikaan tai täysistuntojen aikaan. Tämä auttaisi kansanedustajia asettamaan rajoja käytettävissä ololleen. Haastateltavien mielestä suurin hyöty järjestelmästä saattaisi olla mahdollisuus siirtyä nopeasti tehtävästä toiseen ja saada käyttöönsä juuri uudessa tehtävässä tarvittavaa tietoa. Järjestelmän täytyisi olla hyvin joustava, koska ainoastaan käyttäjä tietää, mikä informaatio on asiaan vaikuttavaa eri tilanteissa. Kontekstittietoisuudella saadaan aikaan aikaisemmin mainittua tiedon profilointia ja personointia käsillä olevan tilanteen perusteella. Toisaalta on todettava, että kontekstittietoisuuden hyödyntäminen on vielä alkuvaiheessa (Tamminen, Oulasvirta, Toiskallio & Kankainen 2004). Puutteellisen kontekstittiedon varassa toimiva järjestelmä saattaa olla käyttäjälleen vastenmielinen käyttää, se voi vaikeuttaa käyttäjän työtä jatkuvilla keskeytyksillä ja aiheuttaa jopa vaaratilanteita. Järjestelmän on siis pystyttävä sosiaalisten tilanteiden varsin hienovaraiseen tulkintaan, jotta siitä olisi käyttäjälleen riittävästi hyötyä.

Kansanedustajat ovat korostaneet työnsä liikkuvaa luonnetta, siihen liittyviä monia vuorovaikutusympäristöjä ja rooleja ja vaatineet sillä perusteella käyttöönsä mobiililaitteita, joilla voi hoitaa kaikki samat asiat kuin kiinteilläkin työasemilla.

Edellä kuvattiin kansanedustajien tietotekniikalle asetettavia tarpeita ja vaatimuksia. Monet kuvauksista sisältävät innovatiivisia ja täysin uudenlaisia ratkaisuja – ainakin ajateltaessa eduskunnan perinteistä ja muutosidonnaista toimintakulttuuria ja nyt käytössä olevia ratkaisuja. Ennen näitä innovatiivisia välineitä eduskunnassa on toki otettava käyttöön muualla jo tavanomaisia sähköisiä työtiloja, sähköisiä asianhallinnan järjestelmiä ja muita vastaavia tietotekniikan työkaluja. Niidenkin käyttöönotossa tulee kokemukseni mukaan olemaan haasteita aivan riittävästi.

6.5 Kansanedustajien tietotekniikkaan liittyvät toiveet

Kansanedustajien tietotekniikkaan liittyviä toiveita on selvitetty monella eri tavalla. Käyttäjien tyytyväisyyskyselyissä vuodesta 1990 lähtien on kysytty käyttäjiltä paitsi tyytyväisyyttä tietohallinnon palveluihin myös toiveita uusiksi palveluiksi tai ratkaisuksi. Esille tulleet toiveet liittyvät useimmiten pieniin teknisiin ongelmiin tai toiveisiin tyyliin "se ja se verkotulostin pitää saada toimimaan paremmin" tai "etäyhteyksien käyttö on hankalaa monien erilaisten kirjautumisten vuoksi". Joskus tulee esiin myös laajempia toiveita kuten "akuutit asiat saatava [intranetin] etusivulle, käyttäjäkohtaisesti profiloituna" tai "hiljaisen tiedon hyödyntäminen tehostuu" (Eduskunta 2001). Varsin selkeästi on havaittavissa, että toiveet useimmiten liittyvät olemassa olevien palveluiden kehittämiseen tai virittämiseen. Har-

vemmin toivotaan kokonaan uusia palveluja tai sellaisia palveluja, jotka muuttaisivat olennaisesti jo käytössä olevia työprosesseja.

Seuraavassa taulukossa on esitetty tiivistetysti ja esimerkinomaisesti, millaisia tarpeita kansanedustajat ovat esittäneet tietohallinnon kehittämiseksi 1980- ja 1990-luvuilla. Näitä tarpeita on kartoitettu monissa käyttäjätyytyväisyyskyselyissä (esim. Eduskunta 1993a) ja tietohallintolinjauksiin (esim. Eduskunta 1985; 1993b; 1994b) liittyvissä haastatteluissa.

Taulukko 12. Kansanedustajien tietotekniikan suhteen esittämiä toiveita 1980- ja 1990-luvuilla

	Kansanedustajien käyttäjätyytyväisyyskyselyissä ja tietohallintolinjausten laatimisen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa esittämiä tyypillisiä tietotekniikkatoiveita 1980- ja 1990-luvuilla
Eduskunnan prosessit -lainsäädäntötyö -hallinnon valvonta -valtion talousarvio	-hallituksen kertomusmenettely uudistettava sähköisen, ajantasaisen seurannan muotoon -laskentamallien käyttömahdollisuus (esim. talousarvioon tai toimeentulotukiin liittyviä) ⁸³
Kansanedustajien vuorovaikutusympäristöt -täysistunnot -valiokunnat -eduskuntaryhmä -sidosorganisaatiot -kansalaiset -media -EU -muu kansainvälinen yhteistyö -eduskunnan työhuone	-sähköinen asiankäsittelymahdollisuus (esim. puheen-vuorojen varaus ennen istuntoa sähköisesti) -tilastojen ja muun tausta-aineiston käyttömahdollisuus -etäyhteydet kotikäyttöä varten -mikrotietokoneeseen lisäohjelmia (esim. grafiikkaohjelmia) -valmista esittelyaineistoa eduskunnan toiminnasta -uusia, tehokkaita mikrotietokoneita käyttöön -henkilökohtaista koulutusta ja opastusta -helpokäyttöisyys

Toiveet ovat olleet yleensä varsin pieniä ja usein luonteeltaan teknisiä. Esille on tullut kuitenkin myös suuria toiveita: Sähköisen asiankäsittelyn tuominen kansanedustajan lainsäätäjän rooliin ja erilaisten laskentamallien käyttö ovat paitsi periaatteellisia kysymyksiä myös tietoteknisesti haastavia kehittämiskohteita. Lisäksi kaikissa kyselyissä vastaajilta on tullut toive tietojärjestelmien helpokäyttöisyydestä ja käyttäjäystävällisyydestä.

Seuraavassa kuvassa on yhtenä esimerkkinä kansanedustaja Kimmo Sasin esittämä toive saada eduskunnan käyttöön verotukseen ja sosiaalisiin tulonsiirtoihin liittyvä laskentamalli. Aloitteen johdosta verotukseen liittyvä yksinkertainen malli oli joitakin vuosia käytössä. Sosiaalietuuksiin liittyvää mallia kokeiltiin muutaman kerran, mutta sitä ei kuitenkaan otettu jatkuvaan käyttöön. Malli sinänsä oli varsin helpokäyttöinen ja mielestäni ainakin valiokunnat ja eduskuntaryhmät olisivat voineet hyödyntää sitä.

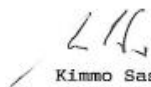
⁸³ Eduskunnassa kokeiltiin 1990-luvun alussa sosiaalietuuksiin ja verotukseen liittyvää Tampereen yliopistossa kehitettyä simulointimallia. Malli toimi mikrotietokoneella ja se oli varsin helpokäyttöinen, mutta siitä huolimatta sen käyttöä ei haluttu jatkaa.

Eduskunta
ATK-osasto

Pyydän, että ATK-osasto selvittäisi mahdollisuudet rakentaa eduskunnan tiedostoon laskentamalli, jossa olisi kultakin vuodelta ainakin vuodesta 1990 eteenpäin kaikki sekä verotukseen että sosiaalisiin tulonsiirtoihin (kaikki sosiaaliset tukimuodot kuten lapsilisät, asumistuet jne) liittyvät tiedot ja jonka perusteella voisi laskea perheen tai henkilön käytettävissä olevien tulojen muutokset sekä vuoden vaihtuessa että tulotason muuttuessa.

Tällainen rekisteri olisi sikäli tarpeellinen, että vasta sellainen antaa oikeat tiedot hankilön tai perheen toimeentulotason muutoksista ja helpottaa lainsäädäntötyössä arvioimaan muutosten kokonaisvaikutuksia.

Eduskunnassa, 9 p:nä tammikuuta 1990


Kimmo Sasi
kansanedustaja

Kuva 3. Aloite laskentaohjelmien saamiseksi eduskunnan käyttöön

Tulevaisuusvaliokunnan tietämyksen hallinnan tilannetta analysoivassa raportissa on tuotu esille muiden toiminnan kehittämisehdotusten lisäksi myös tietohallinnon palveluihin liittyviä toiveita. Käyttäjien toivomuslistalla on muun muassa (Suurla 2001; Suurla ym. 2002)

- tiedon hallinnan apuvälineitä, kuten esimerkiksi eri kansanedustajatyypeille profiloituja palvelupaketteja, valiokunnille tiedon hakuja helpottavia linkkejä aiheittain olemassa olevaan aineistoon, helppoja yhteyksiä ulkopuolisiin tietokantoihin ja automaattisesti saatavia päivitettyjä tunnuslukuja
- tietojen jakamista ja yhteiskäyttöä omassa eduskuntaryhmässä ja valiokunnassa
- verkkokeskustelun työvälineitä
- samanlaisia työkaluja⁸⁴ eduskuntaan kuin mitä yleensä muualla käytetään

Tämän lisäksi vuosien mittaan on tehty useita kirjallisia tai suullisia kyselytutkimuksia, joiden yhteydessä on sivuttu kansanedustajien tietotekniikan käyttöä ja vaikutuksia sekä tietotekniikkaan liittyviä toiveita:

- Eduskunnan tietämyksen hallinnan projektin yhteydessä vuosina 2002–2003 on analysoitu kansanedustajien tietotekniikkapalvelujen käyttöä ja niihin liittyviä toiveita (Eduskunta 2001).

⁸⁴ Oikeastaan tällä tarkoitetaan sitä, että käytettävien tiedostomuotojen tulee olla samoja tai yhteensopivia.

- Tietohallintolinjausten yhteydessä vuosina 1984–2005 on haastateltu aina muutamia kansanedustajia nykytilanteen analysoimiseksi (Eduskunta 2002b; Eduskunta 2005b).
- Osaamiskartoituksessa vuonna 2002–2003 on tutkittu käyttäjien tietotekniikkapalvelujen käyttötaitoa.
- Palvelukyselyissä vuosina 1990–2006 on usein kysytty vastaajien eri tietojärjestelmien käytön määrää ja arviota järjestelmien tarpeellisuudessa käyttäjätyytyväisyyden lisäksi.
- Eduskuntaryhmien edustajia on haastateltu tietotekniikkapalveluihin liittyvistä toiveista ja ongelmista.
- Hallintopalvelujen tyytyväisyyskyselyssä on kysytty myös tietotekniikkapalvelujen käytöstä ja tyytyväisyydestä niihin.
- Kontti-kysely kartoitti mobiilikäytön tarpeita (Kolari ym. 2004).

Sähköisen työpöydän määrittelyn yhteydessä esitettyjä toiveita

Sähköisen työpöydän määrittelyssä pyrittiin kehittämään eduskunnan intranet-palvelua, tietoja tarjoavaa Fakta-järjestelmää, uudelle tasolle. Tavoitteena oli lähteä toteuttamaan uutta käyttöliittymää eduskunnan tietojärjestelmien palveluihin. Sähköisen työpöydän määrittelyn yhteydessä keväällä 2006 tehtiin käyttäjäkysely, jolla haluttiin selvittää käyttäjien tietohallinnon palveluihin liittyviä toiveita. Verkkokyselyyn saatiin yhteensä 382 vastausta. Vastausprosentti on siis noin 40 %, mitä voidaan pitää varsin hyvänä. (Eduskunta 2006c).

Vastaajia pyydettiin arvioimaan asteikolla 1-5 (1 = ei merkitystä, 5 = erittäin tärkeä) mahdollisia sähköisellä työpöydällä tarjottavia palveluja. Tavoitteena oli muodostaa käsitys sähköisen työpöydän keskeisistä elementeistä.

Seuraavassa on lueteltu ryhmiteltynä ne elementit, jotka saivat vastauskeskiarvokseen tärkeän tai erittäin tärkeän.

Tiedon ja tietämyksen hallinta:

- omien tietojen hallinta (esim. omat tiedostot ja sähköpostit, kalenteri, henkilötiedot)
- yksikön/ryhmän tietojen hallinta (yksikön intranet)
- eduskuntatyön tiedon hallinta (täysistunnot, valiokunnat)
- verkkolevyillä olevien tietojen hallinta
- eduskunnan tietopalvelu
- ulkoiset tietolähteet
- hakupalvelut sisäisiin ja ulkoisiin tietoihin
- palvelut mobiilikäytössä (kansanedustajien, avustajien ja eduskuntaryhmien kanslioiden mielestä tärkeitä)

Tiedottaminen ja viestintä:

- tiedottaminen päätöksistä
- reaaliaikainen tiedonjakelu, esim. istuntojen katselu, auditorion kokoukset (eduskuntaryhmien kanslioiden ja avustajien mielestä tärkeä)
- tapahtumakalenteri
- sähköposti
- pikaviestintä (kansanedustajien, avustajien ja eduskuntaryhmien kanslioiden mielestä tärkeä)

Ajan ja resurssien hallinta:

- henkilökohtainen kalenteri

- oman työyhteisön kalenterit
- työryhmien kalenterit ja kokousvaraukset
- edellä mainitut mobiilikäytössä (kansanedustajien, avustajien ja eduskuntaryhmien kanslioiden mielestä tärkeitä)

Työryhmä- ja projektityöskentelyn tuki:

- tässä ryhmässä keskiarvoltaan tärkeiksi koettuja palveluja ei ollut. Jokseenkin tärkeiksi arvioitiin tuki yhteistyölle (esim. eduskuntaryhmässä, valiokunnassa), projektityötilat ja yhteistyötä sidosryhmien kanssa tukevat palvelut).

Sähköiset asiointi- ja tukipalvelut:

- henkilöstöhallinnon sähköiset palvelut
- osaamisen kehittäminen, esim. verkko-opiskelu
- kokouspalvelut
- tietohallinnon tukipalvelut
- työterveyspalvelut

Eduskunnan toimintaan liittyvien prosessien tuki:

- lainsäädännön tehtävien ja työnkulkujen tukeminen (kansanedustajien ja avustajien mielestä)
- Jokseenkin tärkeiksi arvioitiin hallinnon tehtävien ja työnkulkujen tukeminen, työnkuluja ja tehtävien hallintaa tukeva työtila ja prosessien ohjeistukset. Kansanedustajat ja avustajat pitivät myös edemokratiaa edistäviä välineitä (esimerkiksi verkkokeskusteluja kansalaisten kanssa) jokseenkin tärkeinä.

Kyselyn tuloksia voidaan hyödyntää sähköistä työpöytää kehitettäessä ja palveluja toisiinsa integroitaessa. Toisaalta kyselystä oli havaittavissa myös se, että käyttäjille ennestään tutut palvelut koettiin tärkeiksi ja uudet tuntemattomat palvelut vähemmän tärkeiksi. Sähköisen työpöydän määrittelyn yhteydessä näitäkin "tuntemattomia" asioita nostettiin esille ja ne pääsivät mukaan kehittämiskohteisiin.

Muissa selvityksissä esille tulleita toiveita

Monikanavapalveluita selvittäneessä hankkeessa haastateltiin viittä kansanedustajaa (Helisniemi 2005).

Kansanedustajien on pystyttävä keskittymään oman missionsa kannalta olennaisiin asioihin ja rajaamaan siten oma työkenttensä. Eduskunnan tulee tarjota kansanedustajien käyttöön eri rooleja ja vuorovaikutusympäristöjä tukevat sähköiset työtilat. Demokratian edistäminen kuuluu myös eduskunnalle. Tehtävänä ei saa kuitenkaan olla "näennäisdemokratian" lisääminen, vaan tavoitteena tulisi olla edustuksellisen demokratian tukeminen tietotekniikan ratkaisujen avulla. Tällöin kansalaisilla olisi vahvat mahdollisuudet osallistua asioista päättämiseen ja muuhun yhteiskunnalliseen toimintaan. Tähän eduskunnan tulisi luoda mahdollisuuksia, mutta viime kädessä kansanedustajat ja eduskuntaryhmät päättävät mahdollisuuksien hyödyntämistavasta.

Puhelin- ja viestintäpalvelujen uusimiseen liittyviä ratkaisuja kartoitettaessa haastateltiin kansanedustajia. Haastattelujen tuloksen voi pelkistää seuraavasti (Riipinen 2007):

- Kansanedustajat ovat niin heterogeeninen käyttäjäryhmä, että on vaikea löytää kaikille sopivaa yhtenäistä palvelukokonaisuutta. Yhtenäinen "demokraattinen" tapa antaa kaikille samanlaiset välineet käyttöön, ei tuo parasta mahdollista lopputulosta. Jos kansanedustajalla ei ole jonkin järjestelmän, laitteen tai palvelun käyttötarvetta olemassa, niin silloin tarjotut ratkaisut jäävät käyttämättä – olivatpa ne objektiivisesti ajateltuna miten hyviä tahansa.

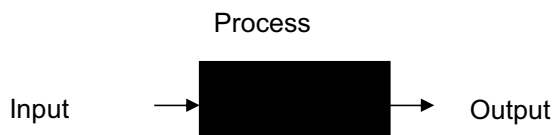
- Edellisen perusteella tulisi siirtyä toimintamalliin, jossa peruskäyttäjille tarjotaan mahdollisimman pelkistetyt helppokäyttöiset peruspalvelut. Edistyneemmille käyttäjille, edellä kulkijoiden ryhmälle tarjottaisiin uusia, monipuolisia palveluja. Tämän ryhmän esimerkin perusteella uusien palvelujen käyttö laajenisi vähitellen. Tähän kaikkeen liittyisi tehostettu tiedottaminen käytössä olevista palveluista.
- Kaikki haastatellut kansanedustajat pitivät yhteistoimintaa oman avustajansa kanssa ensiarvoisen tärkeänä. Yhteistoiminnan kehittämistä on siis painotettava työskentelytapoja ja välineitä kehitettäessä.
- Kansanedustajat eivät olleet valmiita päivittämään tavoitettavuustietojaan muita varten mihinkään järjestelmään. Poliittisessa mielessä saatetaan jopa pyrkiä salaamaan tämän tyyppisiä tietoja. Ja lisäksi "Edustajan päivä on sel-laista sälää, ettei siinä ehdi aktiivisesti päivittämään järjestelmiä ja omaa tavoitettavuustietoaan."

6.6 Tietotekniikan käyttö kansanedustajan tietotyössä

Tietotyötä voidaan tukea tiedonhallinnalla (esim. tietokantojen avulla), työprosessien hallinnalla (esim. tuki sähköiselle asianhallinnalle) ja työn organisoinnilla (esim. erilaiset roolit). Tietotyötä tukevan järjestelmän täytyy tarjota informaatiota, joka on olennaista käsillä olevan tehtävän suorittamiseen. Informaation ylikuormituksen, tietotulvan, estämiseksi järjestelmän tulee suodattaa tarpeeton ja ylimääräinen informaatio pois. Järjestelmässä voi olla älykkäitä suodattimia tai se voi tarjota työkaluja suodatuksen järjestämiseen kaikkia käyttäjäryhmiä varten kaikissa tehtävän suorittamisen vaiheissa. Tavoitteena on tarjota kaikille prosessiin osallistuville tarvittava informaatio kontekstin edellyttämässä laajuudessa ja muodossa työprosessin eri vaiheissa.

Tietotekniikan käyttöä ja tietotyötä on kuvattu ja mallinnettu useilla eri tavoilla ja eri näkökulmista lähtien. Lähtökohtana voi olla esimerkiksi itsenäiskäytön johtaminen (esim. Leino 2001), oppiva ja kehittyvä organisaatio (esim. Senge 1990; Stähle & Grönroos 2000), päätöksenteko (esim. Turban ym. 2007) tai tietotyön tehokkuuden mittaaminen (esim. Okkonen 2004). Millainen lähestymistapa tai lähestymistapojen yhdistelmä sopisi parhaiten kuvaamaan kansanedustajan tietotekniikan hyödyntämistä?

Aivan aluksi on syytä tuoda esille yleinen toimintaan kuvaava IPO-perusmalli (black-box analogia):

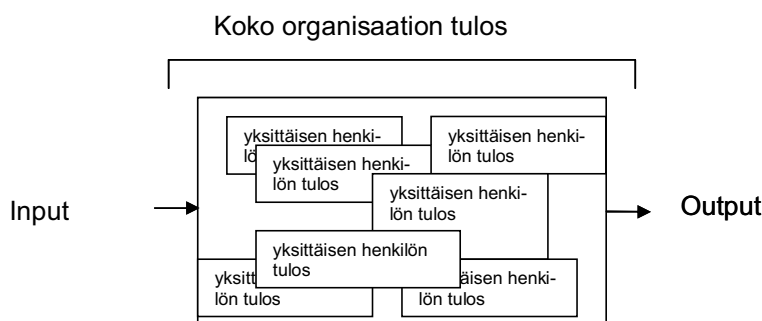


Kuvio 23. IPO-malli

Toimintaan (Process) sijoitetuilla resursseilla (Input) saavutetaan jokin tulos (Output). IPO-perusmallia hyödynnetään jatkossa eduskunnan toiminnan kuvaamisen yhteydessä. Musta laatikko voi kuvata tietyllä, hyvin yleisellä tasolla koko eduskunnan toimintaa. Ulkopuolista tarkkailijaa voi kiinnostaa esimerkiksi vain se, että kun eduskuntaan annetaan käsiteltäväksi hallituksen esityksiä, tuloksena saadaan eduskunnan vastauksia. Tarkkailija ei välttämättä ole kiinnostunut itse tuloksen aikaansaavista prosesseista, vaan pelkästään tuloksesta.

Kääriäinen käyttää väitöskirjassaan yhtenä lähtökohtana alun perin Sjöblomin esittämää IPO-mallin mukaista viitekehystä⁸⁵. Sjöblom kuvaa puoluetta systeeminä, joka input-tekijöistä työstää output-tuloksia. Puolueen strateginen päätöksenteko on input-tekijöiden muuntoprosessi black-boxissa (2002, 34).

IPO-malli on tietysti äärimmilleen pelkistetty, mutta jos tarkoituksena on esimerkiksi arvioida organisaation tehokkuutta ja tuottavuutta, on se käyttökelpoinen lähtökohta. Tieto- ja tietämysorganisaatioissa organisaation suorituskky riippuu jokaisen tietotyöläisen toiminnasta. Muutos tietotyöläisten työn tuottavuudessa vaikuttaa heti koko organisaation tuottavuuteen. Eduskunta on tieto- ja tietämysorganisaatio ja kansanedustajat tekevät tietotyötä. Arvioitaessa ja pyrittäessä kehittämään eduskunnan tuottavuutta, on siis tarkasteltava jopa eduskunnan yksittäisen tietotyöläisen, kansanedustajan/virkamiehen, toimintaa ja toiminnan tuloksia. Seuraava Okkosen väitöskirjassaan esittämä kuvio havainnollistaa tilannetta:



Kuvio 24. Organisaation tulos muodostuu yksittäisten henkilöiden työn tuloksesta (Okkonen 2004, 84, muokattu)

Kuvio on pelkistetty. Todellisuudessa tietotyöläisetkin työskentelevät useimmiten työyhteisöissä, joissa työ on organisoitu esimerkiksi prosesseittain tai tehtävittäin, henkilöt työskentelevät isommissa tai pienemmissä työyksiköissä, joiden kautta toimintaa ja sen tuloksellisuutta tarkastellaan. Mintzbergin (1983, 11) mukaan organisaatiot muodostuvat viidestä perusosasta: Palvelut/tuotteet tekevä toimiva ydin (operating core), strateginen toiminto (strategic apex), edelliset yhdistävä väliporras (middle line), toimintaa koordinoiva ja standardoiva osa (technostructure) ja ydintoimintaa tukeva osa (support staff). Edelleen hänen mukaansa (s. 37) organisaatioiden osat ovat sitä byrokraattisempia ja säännellympiä mitä pysyvämpää ja toistuvampaa työtä niissä tehdään. Parlamenteissa eräät tehtävät ovat luonteeltaan hyvinkin yksityiskohtaisesti, jopa perustuslain tasolla säänneltyjä ja samanlaisena vuosikymmenestä toiseen toistuvia. Toisaalta aikaisemmin todettiin esimerkiksi kansanedustajien työn ja huomattavan osan virkamiesten työstä olevan luonteeltaan selkeästi tietotyötä, johon byrokraattinen ja tiukka ohjaus ei sovi kovinkaan hyvin. Tämä muodostaa mielestäni mielenkiintoisen ristiriitatilanteen.

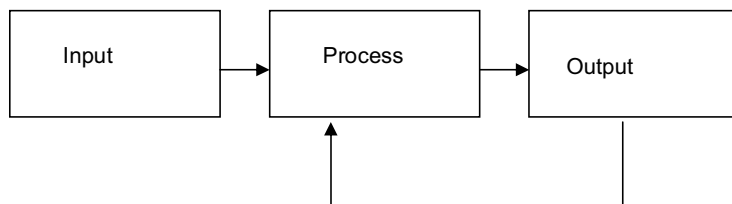
⁸⁵ Sjöblom, Gunnar (1968): Party Strategies in a Multiparty System. Lund Political Studies 7, Studentlitteratur, Lund.

Takaisinkytkennän merkitys

Arvioidessaan johtamiseen liittyviä teorioita ja uskomuksia Drucker (2002, 82) tulee seuraavaan johtopäätökseen: "Kaikki perinteiset oletukset ovat päätyneet yhteen johtopäätökseen: *'johtamisen painopiste on organisaation sisällä'*." Tietotekniikka on vain lisännyt johtamisen sisäänpäin kääntyneisyyttä. Tietotekniikka on voinut aiheuttaa johtamiselle jopa enemmän vahinkoa kuin hyötyä. Johtamisen on katsottu koskevan joko vain työntekoa tai vain kustannuksia, sillä organisaation sisällä tehdään vain työtä ja aiheutetaan vain kustannuksia. Drucker painottaa, että *"Organisaation tulokset ovat kuitenkin olemassa vain sen ulkopuolella."* ja että *"Johdon tehtävänä on antaa organisaatiolle kyky tuottaa tuloksia organisaation ulkopuolelle, oli kyse sitten yliopistosta, sairaalasta, kirkosta tai naisten turvakodista."* (Drucker 2002, 82-83). Tai vaikkapa parlamentista.

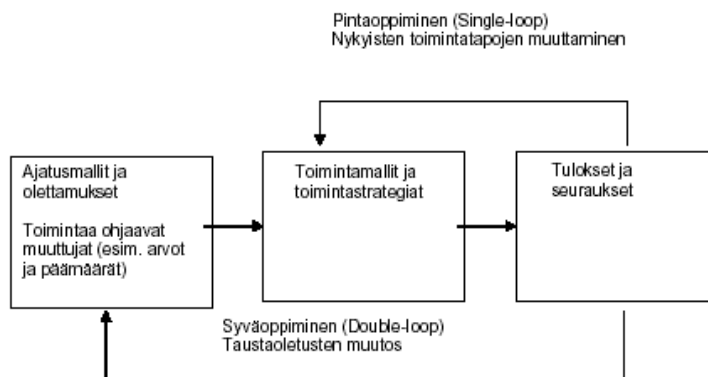
Tulokset ovat organisaation ulkopuolella, sen asiakkailta. Tulosten on oltava mitattavissa ja arvioitavissa, organisaatio tarvitsee siis jonkinlaisen tulostittariston, jonka avulla tiedetään toiminnan onnistuneisuus ja voidaan tarvittaessa tehdä muutoksia toimintaan. Tarvitaan mittaustuloksia ja takaisinkytkentää, jolla voidaan ohjata toimintaa oikeaan suuntaan. Eduskunnan toiminnan päätuloksia ovat lakimuutokset ja uudet lait. Niiden vaikutusten arvioiminen ja mittaaminen ovat ensisijaisesti eduskunnan suorittamaa parlamentaarista valvontatointa, hallituksen ja viranomaisten toiminnan valvomista. Tätä varten eduskunnalla on käytettävissään useitakin välineitä, esimerkiksi tarkastusvaliokunta, oikeusasiamiesinstituutio, Valtiontalouden tarkastusvirasto sekä hallituksen ja viranomaisten kertomukset toiminnastaan. Kansanvallan kannalta tämä eduskunnan harjoittama ensisijainen hallinnon toiminnan mittaaminen ja arviointi on ehdottoman tärkeää. Toissijaisesti eduskunnan toiminnan arviointi kohdistuu sen omaan toimintaan, sen omiin prosesseihin. Tässäkin voidaan erottaa kaksi toisistaan luonteeltaan erilaista osaa: Eduskunnan poliittisen puolen toiminta ja toisaalta eduskunnan kanslian eli virkamiesorganisaation toiminta. Poliittisen puolen toiminta on jatkuvan arvioinnin kohteena esimerkiksi eduskunnan www-palvelussa eduskunnan ja kansanedustajien toimintaa kuvaavien tietojen avulla, mutta ennen kaikkea tiedotusvälineiden avulla. Eduskunnan kanslian toimintaa arvioidaan esimerkiksi eduskunnan tilintarkastajain avulla ja säännöllisesti tehtyjen tyytyväisyyskyselyjen avulla. Lisäksi tietohallinnosta on tehty selvityksiä, joissa eduskunnan tietohallintoa on vertailtu muiden organisaatioiden tietohallintoon. Kuitenkin myös eduskunnan kanslian toimintaa arvioidaan jatkuvasti median toimesta.

Tämän luvun alussa esiteltiin ns. IPO-malli. Käytännössä malliin liittyy takaisinkytkennän käsite. Prosessin tulosta mitataan ja mittaustulos johdetaan takaisinkytkentäsilukassa ohjaamaan prosessia.



Kuvio 25. Takaisinkytkentä

Organisaation oppimisessa takaisinkytkennällä on suuri merkitys. Älykäs organisaatio oppii kokemuksistaan, jokin toinen organisaatio toistaa toistamistaan samoja virheitä. Argyris ja Schön (1978) määrittivät organisaation oppimisen 1970-luvulla. Heidän laatimansa malli on hyvin tunnettu oppivan organisaation perusmalli. Organisaation oppimista kutsutaan mallissa pintaoppimiseksi (single-loop, yksinkertainen palautekytkentä) tai syväoppimiseksi (double-loop, kaksinkertainen palautekytkentä).



Kuvio 26. Organisaation oppimisen malli. (Argyris & Schön 1978; Peltoniemen 2007 mukaan)

Pintaoppimisessa päädytään nykytoiminnan tulosten perusteella korjaamaan nykyistä toimintamallia eikä arvioida taustalla vaikuttavia yleisiä uskomuksia (Peltoniemi 2007). Syväoppiminen kyseenalaistaa ja uudistaa toimintaa ohjaavia malleja ja olettamuksia. Kehittämistoimenpiteet kohdistuvat toiminnan taustalla oleviin malleihin ja normeihin, ei itse toimintaan.

Argyriksen (1982, 159) mukaan ei pidä ajatella, että pintaoppimismalli (single-loop learning) olisi jotenkin huonompi kuin syväoppiminen (double-loop learning). Suurin osa kaikkien organisaatioiden toiminnasta liittyy pintaoppimiseen. Syväoppiminen on kuitenkin olennaista, koska se antaa mahdollisuuden tarkastella ja korjata perusoletuksiamme ja asioiden käsittelytapaa.

Organisaatioita voidaan kuvata monen metaforan avulla (esim. Ståhle & Grönroos 2000; Morgan 2006). Tietohallinnon johtamiseenkin löytyy monia erilaisia paradigmoja ja viitekehyksiä (esim. Suomi 1992; Leino 2001; Laudon & Laudon 2006) puhumattakaan yritykseen liittyvistä johtamisen kuvauksista (esim. Laamanen 2002; Hannus 2004). Tiedon ja tietämyksen hallinnan tutkimus on tuottanut monia kiinnostavia eduskuntatyöhönkin sopivia teorioita (esim. Nonaka & Takeuchi 1995; Davenport & Prusak 1998; Suurla ym. 2002; Ojala 2008) ja johtajan työhön ja päätöksentekoon liittyy niin ikään runsaasti erilaisia näkemyksiä (esim. Mintzberg 1991; Turban ym. 2007; Koivula 2008). Demokratian uudet muodot, e-demokratia ja kansalaisten osallistuminen ovat niin ikään olleet aktiivisen tutkimuksen kohteena (esim. Mannermaa 2006; Nurmeksela ym. 2006; Büchi ym. 2008; Norris 2008). Tätä luetteloa ja esimerkkejä voisi jatkaa lähes loputtomiin. Millaiseen yhteiseen viitekehukseen nämä kaikki mahtuvat?

Mitä osia malliin pitäisi sisältyä? Eduskunta toimii kansanvallan edustajana ja käyttää valtaa kansan puolesta. Tällöin mallissa tulisi olla näkyvissä eduskunnan työn tulokset, niiden vaikutukset kansalaisiin ja kansalaisten mahdollisuus vaikuttaa eduskunnan työhön. Toiseksi mallin olisi hyvä sisältää toimintaa ohjaavat arvot ja asenteet sekä myös toiminnan tavoite, visio, joka on usein kuvattu organisaation strategian yhteydessä. Nämä on eduskunnan kanslian osalta nyt määritelty ja kuvattu Halke 2010-hankkeessa (Eduskunta 2008d). Eduskunnan toiminta ja prosessit ovat mallin oleellisia osia, samoin käytettävät menetelmät ja välineet. Olisi hyvä jos mallissa päästäisiin organisaatiotasolta tarkastelemaan myös yksittäisten henkilöiden, lähinnä kansanedustajien toimintaa. Tiedon ja tietämyksen hallinta nousivat hyvin merkittäviksi eduskunnan toimintaa ja kansanedustajien päätöksentekoa tarkasteltaessa. Näiden alueiden olisi oltava mallissa mukana, jonkinlaisena toimintaa tukevana tietotukena.

Eduskunnan ja kansanedustajan työhön liittyvässä mallissa takaisinkytkennällä on suuri merkitys. Eduskunnan säätämät lait vaikuttavat osaltaan kansantalouteen, työllisyyteen ja yleensä yhteiskunnan toimintaan. Siltä tasolta tulee palautetta esimerkiksi taloudellisten tutkimuslaitosten taholta. Kansanedustajat saavat palautetta myös median välityksellä, mutta kansanedustajien kansalaisilta saamalla suoralla palautteella on yhä suurempi merkitys. Palautetta tulee myös Valtiontalouden tarkastusviraston ja Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnan kautta. Eduskunnan kanslia saa palautetta toiminnastaan erilaisten, lähinnä sisäisten kyselyjen avulla ja säädösvalmisteluun osallistuvilta sidosryhmiltään.

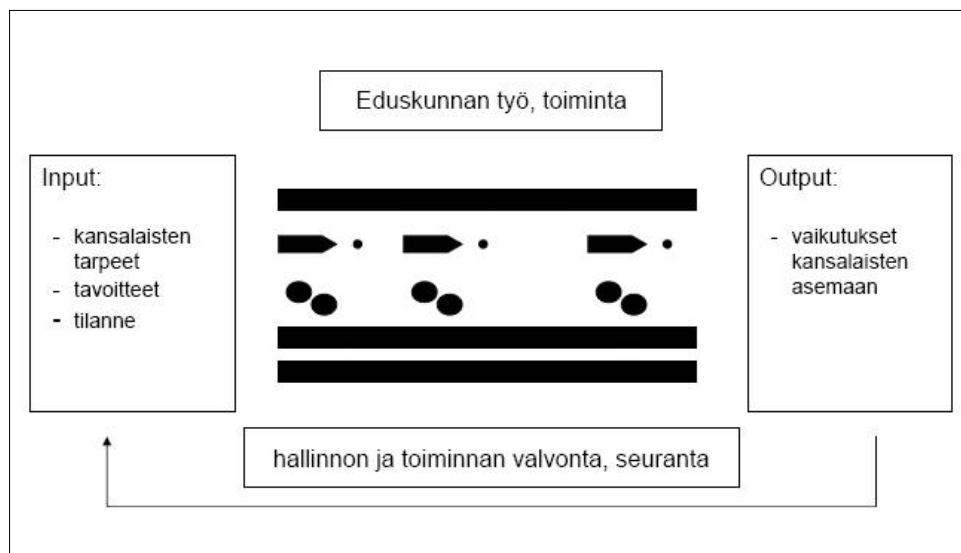
Yksi luonteva lähtökohta on Berndtsonin esittelemä systeemiteoriaan perustuva poliittisen järjestelmän malli, jonka David Easton kehitti lopulliseen muotoonsa 1965⁸⁶. Poliittinen järjestelmä toimii muiden yhteiskunnallisten järjestelmien muodostamassa ympäristössä. Mallissa poliittisen järjestelmän panos-muuttujia (input) ovat kansalaisten vaatimukset ja järjestelmän kannatus. Nämä säätelevät poliittisen järjestelmän toimintaa ja niitä artikuloivat poliittisen järjestelmän sisällä toimivat ns. portinvartijat (puolueet, kansalaisjärjestöt, joukkotiedotusvälineet). Poliittiset päätöksentekijät tekevät päätöksiä inputin perusteella. Päätökset ovat järjestelmän tuotos (output), joka takaisinkytkennän avulla vaikuttaa takaisin ympäristöön ja koko prosessi lähtee liikkeelle uudestaan. Eastonin malli korostaa politiikkaa jatkuvana prosessina, jota on hedelmällisintä tarkastella järjestelmänä. (2008, 213-218).

Leston-Bandeira on tarkastellut Internetin vaikutuksia parlamenttien työhön ja kehittänyt siinä yhteydessä tietotekniikan vaikutuksia parlamenttiin kuvaavan viitekehyksen. Viitekehyksessä keskiössä on parlamentti instituutiona. Siihen liittyen viitekehyksessä tuodaan esille parlamentin tehtävät, tietotekniikan prosessit, institutionaaliset tekijät ja poliittiset toimijat. Parlamentin tehtäviä ovat esimerkiksi lakien säätäminen, kansan tahdon toteuttaminen, hallinnon toiminnan valvonta ja poliittisen järjestelmän konfliktien ratkaisu. Tietotekniikkaa käytetään viestintään, informaation jakamiseen ja informaation hallintaan. Institutionaalisia tekijöitä ovat esimerkiksi poliittisen järjestelmän demokraattisuus, parlamentin perustuslaillinen asema, parlamentin rakenne (yksi- vai kaksikamarinen), vaalijärjestelmä, kansanedustajien asema ryhmäänsä nähden, parlamentin hallinnollinen rakenne, erityisesti missä organisaation osassa tietohallinto sijaitsee, ja käytettävissä olevat resurssit. Leston-Bandeiran mukaan vanhat parlamenttien kaltaiset instituutiot vastustavat perinteisesti muutoksia. Erityisesti ulkoisia, esimerkiksi tietotekniikasta johtuvia muutoksia vastustetaan. Tällaisessa tilanteessa poliittinen johtajuus on erityisen tärkeää, jotta tietotekniikka hyödynnettäisiin parlamentin kaikissa toiminnoissa. (2007.)

Eduskunnan lainsäädäntöprosessia on perinteisesti kuvattu erilaisten prosessikaavioiden avulla (esim. Nousiainen 1992; Eduskunta 1994b; Eduskunta 2000; Eduskunta 2008d). Nyt

⁸⁶ Easton David (1965): A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall ja Easton David (1965): A Systems Analysis of Political Life. New York: John Wiley & Sons.

eduskuntaa halutaan tarkastella yksinkertaisen IPO-mallin avulla, jossa toimintaa (prosessia) kuvaava laatikko on jätetty avaamatta. Toiminta-laatikko on "black box", laatikko, johon liittyvä input ja output tunnetaan, mutta itse toimintaa ei ole vielä kuvattu.



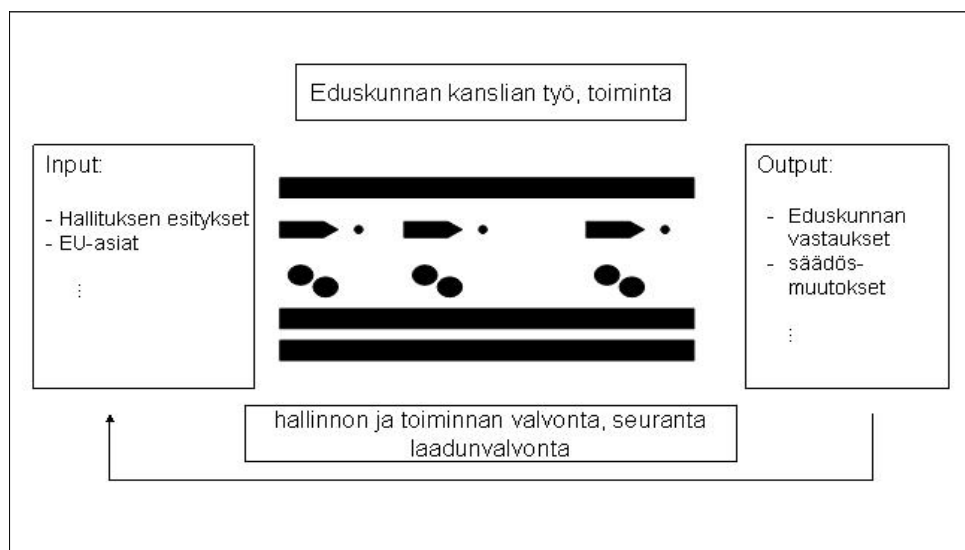
Kuvio 27. Eduskunnan toiminta ja kansalainen

Eduskunnan tietojärjestelmien yhteydessä on yhtenä käyttäjäryhmänä pidettävä myös kaikkia kansalaisia. Kansalaisten tarpeista ja toiveista muodostuvat kansan tarpeet ja toiveet, joita eduskunta kansanvallan edustajana yrittää parhaansa mukaan edistää. Nämä tarpeet näkyvät yhteiskunnan tilanteena, esimerkiksi talouden ja työllisyyden tunnuslukujen valossa, mutta myös kansainvälistä tilannetta kuvaavien tunnuslukujen avulla. Eduskunnan toiminta osaltaan vaikuttaa siihen, miten kansalaisten asema kehittyy, mitä vaikutuksia eduskunnan toimenpiteillä on kansalaisten talouteen, työllisyyteen ja hyvinvointiin. Kansanvallan yksi olennainen osa on myös eduskunnan toteuttama hallituksen ja hallinnon toiminnan valvonta ja seuranta. Tämä muodostaa toimintaa ohjaavan takaisinkytkennän.

Malli on jokseenkin idealistinen näkemys eduskunnan toiminnasta. Olennaista on pohtia, miten eduskunta saa kansalaisten mielipiteet ja palautteen. Kysyykö eduskunta instituutiona kansalaisten palautetta ja mielipiteitä jollain tavoin? Ei, ellei valiokuntien asiantuntijakuulemisia lasketa tähän. Käytännössä kansalaisten palautekanavina eduskuntaan toimivat kansanedustajat, joiden työstä suuri osa liittyy juuri kansalaisten palautteen käsittelyyn. Eduskunnalta siis puuttuu kansalaisten osallistumisen laajassa mitassa mahdollistavat toimintatavat, jotka kuitenkin nykyään ovat monissa parlamenteissa pysyvässä käytössä.

Edellisen, eduskunnan "poliittista puolta" edustavan mallin lisäksi on tarpeellista katsoa myös eduskunnan toiminnan "virkamiespuolta". Eduskunnan kanslia, siis eduskunnan virkamiesorganisaatio, toimii perinteisen weberiläisen byrokraattisen organisaation tavoin, jossa toimintaa ohjataan tiukalla hierarkialla ja tarkoilla ohjeilla. Okkonen (2004) nimittää

tällaista organisaatiota rautahäkiksi.⁸⁷ Tällöin organisaation tavoite on ennen kaikkea siinä, että se perinteisen analogian mukaan toimii kuin kone.⁸⁸ Tällä tasolla eduskunnan toimintaa kuvattaessa ei kiinnosta niinkään kansalaisten asema, vaan se, että eduskuntakone käsittelee asianmukaisesti ja nopeasti jokaisen eduskuntaan tulevan asian. Palautetta saadaan prosessin toiminnasta ja tuloksista ja palautteen avulla säädetään konetta. Tällä tasolla eduskunnan toiminnan perimmäinen tarkoitus ei tule kovinkaan vahvasti esille.



Kuvio 28. Eduskunnan toiminta, painopiste virkamiesorganisaatiossa

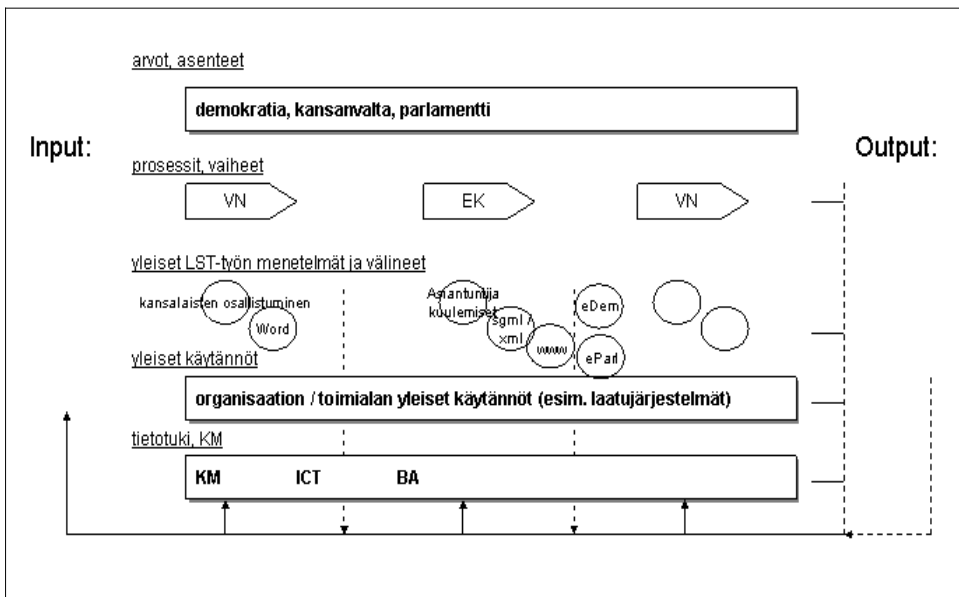
Eduskunnan toiminta ja sitä tukevaa tietotekniikka ei vielä ole näkyvissä, joten laatikkoa on avattava hieman. Yleinen malli on kuitenkin hyvä siinä mielessä, että eduskunnan toiminnan lähtökohdat ja vaikutukset on pelkistetyksi nähtävissä. Eduskunnan ja kansanedustajien toimintaedellytyksiä kehitettäessä on hyvä muistaa aikaisemmin siteerattu Druckerin mielipide: "Organisaation tulokset ovat kuitenkin olemassa vain sen ulkopuolella." (2002, 82). Tämän tulisi olla organisaation kehittämisen yhtenä peruslähtökohtana.

Seuraavaksi avataan hieman eduskunnan toimintaa kuvaavaa "black boxia" ja siten päästään tarkentamaan eduskunnan toimintaa. Tarkentaminen perustuu edellä käsiteltyyn aineistoon. Tarkoituksena on nähdä toiminnan keskeisimmät osat ja niiden välisiä suhteita, mutta itse prosessikaavioita ei tässä tuoda esille.

⁸⁷ On sinänsä mielenkiintoista havaita, että kansanedustajien sanotaan olevan lasihäkissä eduskunnan www-palvelujen kertoessa heidän toiminnastaan hyvin tarkalla tasolla.

"Katsokaa pojat kun on isot kalterit." toteaa puolestaan Veikko Virtanen pojilleen Pertille ja Martille vuonna 1961 Mannerheimintieellä Eduskuntatalon kohdalla (Virtanen 2001)

⁸⁸ Esimerkiksi puhemies Paavo Lipponen rinnasti eduskunnan kanslian koneeseen jäähyväissanoissaan valtiopäivien päättäjäsissä 13.3.2007: "Kone ei ole reistaillut, ja eduskuntatyön asettamiin, joskus haasteellisiinkin vaatimuksiin on kyetty vastaamaan ammattitaidolla ja antaumuksella."



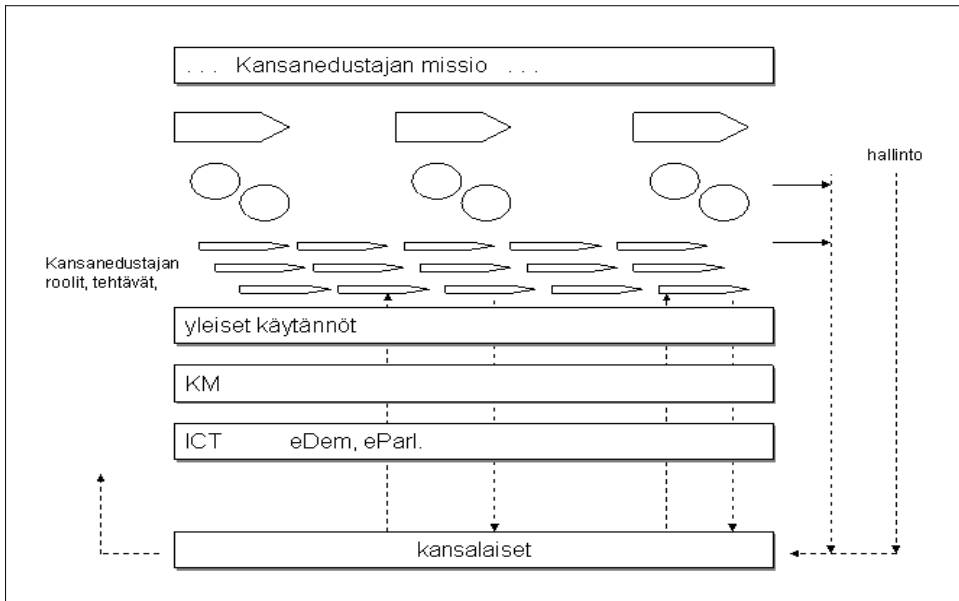
Kuvio 29. Säädösvalmisteluprosessin ylitason kuva

Kuvassa on nähtävissä säädösvalmistelun peruselementit: Arvomaailma, prosessin päävaiheet, yleiset työmenetelmät ja välineet, laatujärjestelmä ja tietämyksen hallinnan tuki. Peruselementit sinänsä ovat vielä varsin suuria kokonaisuuksia ja vaativat tarkentamista, mutta kokonaisuus alkaa hahmottua eri tavalla kuin miten säädösvalmisteluprosessia yleensä on aikaisemmin kuvattu. Peruselementtejä on erilaisissa selvityksissä kuvattu hyvinkin tarkasti, esimerkiksi Raske-projektissa on kuvattu säädösvalmisteluprosessin osapuolet, vaiheet, tehtävät, dokumentit, metatiedot ja tietojärjestelmät varsin tarkalla tasolla (Nurmeksela ym. 2006). Tavoitteena Raske-projektissa onkin ollut kehittää metatietoja hyödyntävä ratkaisu tiedonhallinnan ongelmiin. Uutena työmenetelmänä ja -välineenä on mainittu sähköiseen työpöytään liittyvä sähköinen työtila esimerkiksi kunkin valiokunnan käyttöön ja tämän laajentuminen edelleen ba-konseptin mukaiseksi tiedon luomisen paikaksi. Tämän tutkimuksen kannalta ei ole tarpeellista mennä nyt esitettyä tasoa tarkemmalle tasolle, mutta näkökulmaa voidaan siis vaihtaa koko eduskunnan toiminnasta säädösvalmisteluun ja siitä edelleen kansanedustajan työhön.

Kuvassa esitetty palautteen kuvaamistapa kertoo, että palautetta ei saada vain prosessin lopusta, valmiista säädöksestä, vaan koko prosessin ajan syntyy palautetta prosessin eri vaiheissa ja se voi vaikuttaa kyseisen vaiheen lisäksi myös prosessin aikaisempiin vaiheisiin. Voidaan ehkä puhua hitaasta ja nopeasta palautteesta siinä mielessä, että hidas palaute voi vaikuttaa koko prosessiin tai jopa prosessin lähtökohtiin ja siten sen vaikutus tulee esille luonnollisesti hitaammin kuin nopea palaute, joka saattaa korjata esimerkiksi vain prosessissa olevan virheen. Hitaan palautteen voi tiettyssä mielessä rinnastaa syväoppiminen (double-loop learning) käsitteeseen ja nopean palautteen pintaoppiminen (single-loop learning) käsitteeseen.

Tarkastelukulmaa siirtyy kokonaiskuvasta edelleen eteenpäin, kansanedustajan työhön. Mukaan on otettu uusia peruselementtejä: Kansanedustajien roolit, tehtävät ja erilaiset vuorovaikutusympäristöt sekä tietämyksen hallinnasta omaksi elementtikseen erotettu tietotek-

niikka. Lisäksi uutena elementtinä mukana on kansalaisten yhteys eduskuntaan lähinnä kansanedustajien erilaisten roolien ja vuorovaikutusympäristöjen kautta. Perinteisten yhteydenpitotapojen rinnalla käytetään yhä enenevässä määrin uusia, sähköisiä välineitä, esimerkiksi sähköpostia, www-sivuja ja verkkokeskustelua. Yhtenä yhteydenpidon muotona saattaisi olla aikaisemmin mainittu ba-konsepti, kansalais-ba. Mallin avulla voidaan tarkastella e-demokratiaan ja e-parlamenttiin liittyviä kysymyksiä: Voidaanko esimerkiksi tietotekniikan e-demokratian ja e-parlamentin toteuttamiseen tarjoamia mahdollisuuksia toteuttaa ja ottaa käyttöön nykyisellä arvopohjalla vai pitääkö ensin arvopohjan muuttua? Entä millä tavoin kansalaisten ja eduskunnan, kansanedustajien, välistä vuorovaikutusta ja yhteistoimintaa voidaan edistää ja mikä on vaikutus eri peruselementeissä? Mikä on eduskunnan rooli tulevaisuudessa, mikä on todellinen e-parlamentti? Tällä tasolla voidaan ryhtyä tarvittaessa selvittämään kunkin kansanedustajan toimintaa parhaiten tukevaa tietotekniikkaympäristöä. Organisaatiotasolta siirrytään siis henkilökohtaisten palvelujen kehittämiseen. Tämä asettaa vaatimuksia kehittää ja ottaa käyttöön kansanedustajien ammattitaidon kehittämisohjelmia (ks. esim. Coghill, Holland, Donohue, Rozzoli & Grant 2008).



Kuvio 30. Kansanedustajan työ säädösvalmisteluprosessissa

Tarkoitus on edelleenkin antaa yleiskuva, ei tuoda kaikkia yksityiskohtia näkyviin. Tarkat kuvaukset ovat tarvittaessa yhdistettävissä tähän kuvaukseen. Kansanedustajien roolien, tehtävien ja vuorovaikutusympäristöjen lomittuminen kokonaisprosessin eri vaiheisiin antaa käsityksen siitä, miten moniulotteinen kokonaisuus on kyseessä. Erityisesti kansalaisilta kansanedustajien kautta tulevan palautteen kytkeytyminen ja vaikutukset eri vaiheissa muodostavat mielenkiintoisen pohdinnan kohteen.

6.7 Yhteenveto

Kansanedustajan työ on tietotyötä. Tietotyöläiset tekevät päätöksiä ja päätöksentekoa voidaan tukea erilaisilla tietoteknisillä ratkaisuilla. Koska kuitenkin päätöksenteko on jatkuvasti monimutkaistunut ja vaikeutunut, tietojärjestelmät voivat antaa tukea päätöksentekoon rajallisesti. Kansanedustajalla on monta eri roolia ja vuorovaikutusympäristöä, joissa tehtävät voivat olla luonteeltaan ja tietotarpeiltaan täysin erilaisia. Tällöin myös tietotekniset ratkaisut ovat eri tehtävissä erilaisia ja voivat muodostaa hyvinkin heterogeenisen kokonaisuuden.

Haasteen tietotekniikan järjestelmien ja palveluiden kehittämiseksi muodostavat myös erilaiset tietoympäristöt ja niihin liittyvä tiedon hallinta. Tarjolla olevat ratkaisut, esimerkiksi erilaiset päätöksenteon tukijärjestelmät, tarjoavat vain osittaisia ratkaisuja tietotyön tukeen. Tietotekniikan nopea kehittyminen vaikeuttaa palvelujen kehittämistä ja kestäväen ratkaisun löytämistä.

Johdon tietojärjestelmien osalta on vielä pitkä matka koko hallinnon tilaa kuvaavaan johdon järjestelmään, joka kertoisi kiinnostuneelle kansanedustajalle selkeästi hallinnon hankkeiden tilanteen. Kansanedustajan kannalta tämän johdon tietojärjestelmän olennainen osa olisi hallitusohjelman toteutumisen seuranta, samoin valtionhallinnon ajantasalla oleva budjetti. Uskon näiden asioiden kiinnostavan myös kansalaisia, joten kyseisen järjestelmän tulisi olla myös kansalaisten käytettävissä.

Eduskunnan työlle on ominaista toisaalta tarkasti säädellyt prosessit, mutta myös politiikkaan kuuluva yllätyksellisyys. Eduskunta tekee kansakuntaa koskevat perusratkaisut ja valvoo niiden toteutumista. Edustuksellisen demokratian mukaisesti eduskunta on kansanvallan käyttäjä. Yhteys vallan antajaan, kansaan ja äänestäjiin, on tullut viime vuosina voimakkaasti esille puhuttaessa demokratian kriisistä, jonka yhtenä ilmentymänä on laimea osallistuminen vaaleihin ja yleensä poliittiseen toimintaan. Tietotekniikka voi tarjota sopivia ratkaisuja eduskunnan ja kansalaisten vuorovaikutuksen lisäämiseen.

Kansanedustajan työstä löytyy monia elementtejä, jotka ovat samoja kuin yritysmaailman johtajilla. Tällöin voisi olettaa, että samankaltaisia tietoteknisiä työvälineitä ja ratkaisuja voitaisiin hyödyntää kaikissa tietotyötä edustavissa ammateissa.

Jokainen kansanedustaja luo toimenkuvansa omien tavoitteidensa ja työtapojensa pohjalta. Edustajan työ on tässä suhteessa hyvin itsenäistä. Kansanedustajan tehtävät, roolit ja vuorovaikutusympäristöt ovat monipuolisia ja vaihtelevia. Suurimpia ongelmia kansanedustajan työssä on oman työn hallinta, ajankäytön hallinta ja tiedonhallinta.

Eduskunnan ja kansanedustajien käytettävissä olevia tietotekniikan työvälineitä, järjestelmiä ja palveluja, on kehitetty systemaattisesti 20 vuoden ajan. Eduskunnan tietohallintolinjauksessa todetaankin, että "Kehityksen myötä eduskunta on mittava tietoteknologian hyödyntäjä, tietojärjestelmien kattaessa merkittävän osan sekä perustoimintaan että tukitoimintaan liittyviä prosesseja ja toimintoja" (Eduskunta 2005b). Aikaisemmin luvussa 2 todettiin, että massatiedon ja koodatun tiedon käsittely ei ole ongelma nykyaikaisille tietokoneille – pitäisi ehkä oikeastaan puhua "koodatun tiedon yhteiskunnasta", joka kertoisi tarkemmin parhaillaan eletävän "tietoyhteiskunnan" luonteen. Vastaavalla tavalla eduskunnankin tietojärjestelmät ja niihin liittyvät palvelut kohdistuvat suurimmalta osin koodatun "virallisen" tiedon järjestämiseen ja käsittelyyn. Eduskunnan intranet tai julkinen www-palvelu tarjoaa kattavasti koodattua tietoa eduskunnan toiminnasta ja asioiden käsittelystä. Sen sijaan ei-koodattua tietoa on tarjolla erittäin vähän, jopa olemattomasti. Kansanedustajien omatkin www-sivut ovat tässä mielessä varsin puutteellisia. Kansanedustajien tietotekniikan käyttöä

mallinnettaessa hiljaisen tiedon ja sen lisäksi edustajan toimeen liittyvän epävirallisen tiedon saaminen mukaan on yksi keskeisiä kehittämiskohteita.

Vaikka usein on puhuttu kansanedustajan työasemasta, jopa suunniteltukin sitä, ovat kaikkien kansanedustajien tietotekniikan palvelut olleet käytännössä samanlaisia standardipalveluja jopa käyttöliittymää myöten. Työasemat ovat samanlaisia ja niissä käytetään samoja ohjelmia – mistään henkilökohtaisesta tietokoneesta, PC:stä, ei todellakaan ole ollut kysymys⁸⁹. Kaikki käyttäjien tuottama ja käsittelemä informaatio on tallennettu verkossa oleviin järjestelmiin, ei PC:n levymuistiin. Keskitetyillä ratkaisuilla on haluttu edistää koko organisaation toimintaa, ei pelkästään yhden käyttäjän tavoitteita. Nykyään käyttäjät ovat esittäneet toiveita esimerkiksi tietotulvan rajoittamiseksi mielenkiintoprofiilien avulla tai käyttöliittymän tekemiseksi kansanedustajien erilaisten roolien tai vuorovaikutusympäristöjen tai jopa missioiden mukaisesti. Tämä merkitsee todellisempaa avautusta henkilökohtaisen tietojenkäsittelyn suuntaan kuin mitä henkilökohtaisilla mikrotietokoneilla aikanaan saatiin aikaan. Esitetyt kehittämistoiveet eivät ole helposti toteutettavissa. Niiden on kuitenkin tulevaisuudessa sisällyttävä kansanedustajien tietotekniikkapalveluihin, koska kaikille samanlaisena tarjottavat standardipalvelut eivät enää riitä täyttämään laajentuneiden ja monipuolistuneiden työtehtävien asettamia vaatimuksia.

Tietotekniikan kehityksessä merkittävä tekijä on tietoliikenteen korostuva merkitys. Tietoliikenne mahdollistaa palvelujen käytön laajasti paikasta ja ajasta riippumatta, mikä yhdistyneenä mobiililaitteiden ja ohjelmistojen kehitykseen antaa kansanedustajille uusia mahdollisuuksia toimensa hoitamiseen kaikissa rooleissa ja vuorovaikutusympäristöissä. Samalla täytyy kuitenkin säilyttää mahdollisuus asettaa jotkin rajat "käytettävissä olemiselle", jottei edustajantoimesta muodostu ympärivuorokautista tehtävää.

Tietojärjestelmien kehittämisen kannalta on otettava huomioon pelkän tekniikan riittämättömyys, henkilökohtaisen tietojenkäsittelyn ratkaisut, hiljainen tieto ja käyttäjien aktiivinen osallistuminen.

Seuraavaan taulukkoon on koottu kansanedustajien odotuksia ja vaatimuksia tietotekniikan suhteen.

⁸⁹ Tässä yhteydessä voi tietysti kysyä, oliko järkevää markkinoida yrityksiin ja julkishallinnon organisaatioihin mikrotietokoneita henkilökohtaisina tietokoneina ja vieläpä toteuttaa ratkaisuja kyseiseen henkilökohtaisuuteen perustuen. Monissa organisaatioissa tämä kehitysvaihe hidasti merkittävästi yhteisten järjestelmien, esimerkiksi www-palvelujen ja yhteisten tietovarastojen kehittämistä, koska tiedot olivat hajallaan käyttäjien "henkilökohtaisissa tietokoneissa", eivätkä ne olleet organisaatioiden yhteisissä tietovarastoissa.

Taulukko 13. Odotuksia ja vaatimuksia kansanedustajien käyttämälle tietotekniikalle

Kansanedustajan tehtävät	Odotuksia ja vaatimuksia tietotekniikalle
Täysistuntotyö	Lainsäädäntöasioiden käsittelyn suunnittelu nykyistä tarkemmin ja pitemmällä aikavälillä. Mahdollisuus käyttää tietotekniikan välineitä istuntosalissa. Siirtyminen sähköiseen käsittelyyn ja asiakirjoihin.
Valiokuntatyö	Ryhmätyövälineitä, sähköinen työtila. Tiedon hallintaan nykyistä parempia ratkaisuja. Videoneuvottelun käyttö asiantuntijakuulemisissa. Asiantuntijoiden lausunnot sähköiseen muotoon. Laskentamalleja. Siirtyminen sähköiseen käsittelyyn ja asiakirjoihin.
Valtionhallinnon toiminnan valvonta	Johdon järjestelmä, joka kertoisi hallinnon hankkeiden ja hallitusohjelman toteutumisen tilanteen. Ajantasainen valtion budjetti. Valtionhallinnon järjestelmien käyttömahdollisuus.
Eduskuntaryhmien toiminta	Ryhmätyövälineitä, sähköinen työtila.
Työskentely kansanedustajan työhuoneessa	Ajan, tiedon ja viestinnän profiloidut perustyövälineet. Yhteistyötä avustajan kanssa edistävät välineet.
Etättyö (EU, muu kansainvälinen yhteistyö, valtionhallinto, vaalipiiri, yhteydenpito kansalaisiin ja mediaan)	Mobiilipalvelut (kannettava PC, älypuhelin ja mahdollisuus käyttää Internet-kioskeja tai vastaavia yhteydenpitovälineitä). Keskustelut verkossa ja yhteydenpito videoneuvottelu-tyyppisillä ratkaisuilla vaalipiiriin. Mahdollisuus valtiopäivätoimien tekemiseen etäältä.
Kaikki tehtävät ja roolit	Helppokäyttöisyys. Riittävä tietoturva ilman käytön hankaloitumista. Kaikki palvelut käytävissä kaikkialla. Yhden "kapulan" visio. Tietojen automaattinen synkronoituminen eri välineiden välillä. Palvelujen profilointi ja personointi. Kontekstittietoiset palvelut. Tuki strukturoimattomille tehtäville. Tuki yhteydenpitoon kansalaisten kanssa. Tuki omien tietojen hallintaan.

Tarkasteltaessa kansanedustajan työtä säädösvalmisteluprosessissa (kuvio 30) tulee esille kansanedustajan mission ja roolien tukeminen tietotekniikalla. Samoin on selvästi nähtävissä odotukset tiedon ja tietämyksen hallintaa, e-demokratiaa, e-parlamenttia ja ennen kaikkea kansalaisten osallistumista tukevien tietoteknisten ratkaisujen suuntaan. Lisäksi kytkeä hallinnon toimintaan on varsin ilmeinen.

7 Tutkimusmenetelmät

Johdannossa esiteltiin tämän tutkimuksen lähtökohdat. Tutkimusongelmana on selvittää kansanedustajien ja eduskunnan tietotekniikan käyttöä ja käytön vaikutuksia. Luonteeltaan tutkimus on soveltava, kehittävä, laadullinen tapaustutkimus, jossa sovelletaan myös toimintatutkimuksen menetelmiä.

7.1 Tutkimuksen luonne ja käytetyt menetelmät

Tutkimuksen luonnetta ja käytettäviä tutkimusmenetelmiä voidaan arvioida monella eri ulottuvuudella. Tätä tutkimusta voidaan luonnehtia seuraavasti:

Tavoitteena on auttaa kehittämään kansanedustajien tietoteknisiä välineitä. Tutkimus on siis luonteeltaan **soveltava**, koska aikaisemmin saavutettuja tieteellisiä tuloksia hyödynnetään uusien menetelmien ja ratkaisujen kehittämisessä.

Tutkimus on **kehittävää** tutkimusta, koska siinä yritetään kehittää nykyisiä toimintatapoja. Laajat tietojärjestelmähankkeet näyttävät nykypäivänä olevan enemmän organisaation kehittämistä kuin teknisistä tai taloudellisista syistä lähtevää perinteistä tietojärjestelmien toteutusta (esim. Sauer & Yetton 1997a).

Tutkimus on myös **tapaustutkimus**, koska tutkimuksen kohteena on yhden organisaation toimintaan liittyvä tutkimus.

Tutkimus on luonteeltaan **laadullinen (kvalitatiivinen)**, vaikkakin määrällisen (kvantitatiivisen) tutkimuksen menetelmiä on myös jossain määrin hyödynnetty. Laadullisessa tutkimuksessa tutkijan persoonallisuus on keskeinen tutkimusväline ja avain tuloksiin (Gummesson 2000, 4). Tutkimustulokset perustuvat pääosiltaan haastattelujen tai muun samankaltaisen aineiston tulkintaan. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkimuksen raportointi on pitkälle teorian ja empirian vuoropuhelua (Eskola & Suoranta 1996, 62). Laadullisen tutkimuksen yksi erityisluonne on se, että siinä voidaan edetä myös induktiivisesti, aineistolähtöisesti yksittäisestä yleiseen. Laadullinen tutkimus käsitteenä ei kuitenkaan ole kovinkaan selvä. Tuomi ja Sarajarvi ovat löytäneet laadulliselle tutkimukselle ainakin 34 eri määritelmää. Lisäksi laadullisen tutkimuksen oppaissa esiintyy toistuvasti ilmaisuja laadullinen, kvalitatiivinen, ihmistieteellinen, pehmeä, ymmärtävä ja tulkinnallinen tutkimus, joita erilaisista taustoista ja merkityksistä huolimatta käytetään kuin synonyymejä. Tähän kokonaisuuteen on otettava mukaan myös toimintatutkimus, yhdysvaltalainen "Qualitative Research" ja postmoderniin tieteseen perustuva tutkimus. (Tuomi & Sarajarvi 2006, 8-9).

Mielestäni laadullisen tutkimuksen luonne tulee hyvin esille seuraavassa määritelmässä:

"Qualitative research is a situated activity that locates the observer in the world. It consists of a set of interpretive, material practises that make the world visible. These practises transform the world. They turn the world into a series of representations, including field notes, interviews, conversations, photographs, recordings, and memos to the self. At this level, qualitative research involves an interpretive, naturalistic approach to the world. This means that qualitative researchers study things in their natural settings, attempting to make sense of, or to interpret, phenomena in terms of the meanings people bring to them." (Denzin & Lincoln 2000, 3)

Denzinin ja Lincolnin yleinen laadullisen tutkimuksen määritelmä kuvaa hyvin tutkimustyöni luonnetta.

Tutkimusta voi luonnehtia myös **konstruktiiiviseksi**, koska siinä on kehitetty eduskunnan tietotekniikkapalvelujen hallintaa ja kehittämistä tukeva malli. Malli on luonteeltaan yleinen ja alustava. Jatkossa on tarkoitus viedä mallia eteenpäin sen soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella.

Tutkimus on luonteeltaan **toimintatutkimus**, koska tutkija on toiminut käytännön ongelmien ratkaisemisessa ja samalla hankkinut tieteellistä mielenkiintoa omaavaa tietoa. Oleellista on myös se, että tutkija on toiminut kiinteässä yhteistyössä niiden kanssa, joiden ongelmasta on kysymys (Järvinen 1988; Eskola & Suoranta 1996; Järvinen & Järvinen 2004). Käytännössä tutkimus on siis konstruktiiivisen ja toimintatutkimuksen yhdistelmä. Sydänmaanlakan mukaan (2003, 16) pitäisi ehkä kehittää käytännönläheistä (**practical everyday research approach**) tutkimustapaa perinteisen tieteellisen tutkimusotteen rinnalle. Tämä uusi käytännön läheinen tutkimustapa pohjautuisi teorioihin ja malleihin, jotka ovat usein intuitiivisia tai tacit-tyyppisiä, hiljaisessa tiedossa olevia. Olennaista tässä on myös Wilsonin (2000) mainitsema tutkimuksen nopeus, tutkimus on saatava valmiiksi ennen kuin se menettää merkityksensä esimerkiksi tutkimuksen kohteessa tapahtuneen muutoksen vuoksi. Toinen haaste on systeemijattelun yhdistäminen tutkimusmetodiin. Nykyisin elämme avoimissa systeemeissä ja perinteinen riippumattomiin syy-seuraussuhteisiin, perinteiseen tieteelliseen paradigmaan perustuva päättely ei riitä. Käytännön läheisyys saattaa kuitenkin tuoda mukanaan epäluotettavia ja valikoituneita havaintoja, liiallista yleistystä, tehotonta päättelyä, lyhytjänteisyyttä ja asioiden näkemistä kontekstinsa ulkopuolella. Näitä haittoja voidaan estää systemaattisuudella, kriittisillä keskusteluilla, sopivilla tutkimusmenetelmillä ja oleelliseen keskittymällä.

Pehmeä tutkimus ja pehmeät menetelmät saattavat olla lähellä Sydänmaanlakan esittämää käytännönläheistä tutkimusta. Pehmeällä tutkimuksella tarkoitetaan kvalitatiivista kvantitatiivisen vastakohtana, mutta myös laajemmin kaiken jäykän kaavamaisen (teorioineen, käsitteineen, operationalisointineen ja mittauksineen) tutkimuksen vaihtoehtoa (Suhonen 1983; Tuomen ja Sarajärven 2006 mukaan, 53). Pehmeää tutkimusta olisi voitu luonnehtia myös **joustavaksi tutkimusotteeksi** (Tuomi & Sarajärvi 2006, 53). Tätä tutkimusta voisi täten luonnehtia myös joustavasti toteutettuna pehmeänä tutkimuksena.

Tiedonkeruumenetelminä tutkimuksessa on käytetty teemahaastatteluja (13 kansanedustajan haastattelut), ryhmähaastatteluja (esimerkiksi tietämyksen hallintaan liittyvien pilottien käynnistysvaiheen haastattelut), kirjallisia kyselyjä (kansanedustajat ja heidän henkilökohtaiset avustajansa), osallistuvaa havainnointia (tulevaisuusvaliokunnan sähköisen työtilan pilotointi) ja kirjallisen aineiston hyödyntämistä (omat henkilökohtaiset arkistoni).

Tutkimusmenetelminä on käytetty kirjallisuustutkimusta (esimerkiksi eduskunnan tietotekniikan vaiheiden selvittely), kyselyaineiston tilastollista analyysia, haastatteluaineiston analysointia luokittelemalla ja ryhmittelemällä, vertailuja (kansanedustajien omien www-sivujen arviointi ja parlamenttien tietotekniikkaratkaisujen arviointi) ja mallin konstruointia (kansanedustajien ja eduskunnan tietotekniikan hyödyntäminen).

Tutkimuksessa on yritetty löytää uutta tietoa kansanedustajien ja eduskunnan tietotekniikan käytön kehittämiseen. Huomattavalta osalta tutkimuksessa heijastuu myös tutkijan pitkäaikainen kokemus eduskunnan tietohallinnon johtajana ja kehittäjänä samoin kuin aikaisemmat työtehtävät valtionhallinnon atk:n koordinoitavissa. Laadulliseen tutkimukseen kuuluu tutkijan avoin subjektiviteetti ja se, ”että tutkija on tutkimuksen keskeinen tutkimusväline” (Eskola & Suoranta 1996, 165). Niin ikään Gummesson (2000 esim., 4, 75 ja 123) on tuonut tutkijan persoonallisuuden merkityksen tutkimusvälineenä esille. Sisäinen näkemys, luovuus, vitalisuus ja käsityskyky ovat olennaisia organisaation muutosagentin menestystekijöitä.

Tutkimus jakautuu kolmeen erilliseen osioon, joiden tuloksia pyritään kuitenkin tarkastelemaan kokonaisuutena.

Taulukko 14. Tutkimuksessa käytetyt menetelmät

Tutkimuksen osa	Käytetyt menetelmät	Tavoite
Eduskunnan ja kansanedustajan työ (luku 3 ja 4)	-kirjallisuustutkimus -myös haastatteluja	Saada kuva kansanedustajien työstä, erilaisista rooleista ja vuorovaikutusympäristöistä sekä työhön liittyvistä ongelmista ja epäkohdista. Kansanedustajien näkemys tulevaisuuden visioilasta.
Eduskunnan ja kansanedustajan tietotekniikan työvälineet ja ratkaisut (luku 8)	-retrospektiivinen toimintatutkimus (sisältää kirjallisuustutkimusta, haastatteluja, kommenttien pyytämistä, tiedonhakua, osallistumista kehittämistyöhön, toiminnan ja tulosten arviointia)	Saada kuva eduskunnan tietotekniikan kehittämiseen ja käyttöön liittyvistä organisaatiotason muutoksista. Tietojärjestelmien kehittämisen vaikeuksista organisaatioverkostoissa antaa käytännön läheisen kuvan eduskunnan ja valtioneuvoston dokumenttienhallinnan analyysi. Lisäksi eräiden parlamenttien tietotekniikan käyttöä on kartoitettu kyse-lytutkimuksella.
Tietotekniikan välineiden käyttö ja vaikutus kansanedustajien työhön (luku 9)	-kyselytutkimus -haastattelut -www-sivujen analysointi -myös kirjallisuustutkimusta	Selvittää tietotekniikan käytön määrää, mitä ratkaisuja käytetään ja miten tietotekniikka on vaikuttanut työhön. WWW-sivujen analyysillä kartoitetaan kansanedustajien tietotekniikan soveltamisen innovatiiviset, uudet piirteet. Tulos kertoo e-demokratiaan kuuluvien ratkaisujen käytön nykytilasta. E-demokratian kysymyksiä on selvitetty osittain kansanedustajien haastatteluilla ja osittain kirjallisuustutkimuksella
Tietotekniikan käyttöä eduskunnassa kuvaava malli (luku 6)	-konstruktiiivinen tutkimus	Mallintaa eduskunnan ja kansanedustajien tietotekniikan käyttöä. Tulos auttaa ymmärtämään aikaisempaa paremmin eduskunnan tietotekniikan ratkaisuihin vaikuttavaa kokonaisuutta.

Jaottelu osa-alueisiin ei ole täysin selvä. Retrospektiivistä toimintatutkimusta voidaan pitää päämetodinä, jota täydennetään muilla menetelmillä ja osa-tutkimuksilla.

Seuraavaksi kuvataan käytetyt menetelmät ja tarkastellaan tutkimuksen merkitykseen luotettavuuteen liittyviä seikkoja. Aluksi tarkastellaan toimintatutkimuksen käyttöä.

7.2 Toimintatutkimus tässä tutkimuksessa

Toimintatutkimuksella yritetään ratkaista organisaation muutokseen ja tutkimustulosten hyödyntämiseen liittyviä ongelmia. Toimintatutkimus sinänsä ei tutkimusotteena ole ongelmaton. Siitä on olemassa hyvin erilaisia määritelmiä ja kyse ei ole varsinaisesti metodista, vaan väljästä tutkimusstrategisesta lähestymistavasta, joka saa sisältönsä pitkälti kulloiseltakin kohdealueeltaan (Tuomi & Sarajarvi 2006, 39).

"*Toimintatutkimus* on tutkijan toimimista yhtäältä käytännön ongelman ratkaisemiseksi (primääritehtävä) ja samalla toisaalta sellaisen tiedon hankkimiseksi, jolla on tieteellistä mielenkiintoa (sekundääritehtävä). ... Oleellista toimintatutkimuksessa on, että tutkija toimii kiinteässä yhteistyössä niiden kanssa, joiden ongelmasta on kysymys." (Järvinen & Järvinen 2004, 128)

Toimintatutkimuksessa pyritään samalla kertaa saamaan muutos aikaan ja tekemään tutkimusta. Yhdistelmä on näennäisestä helppoudestaan huolimatta varsin vaativa. Gummessonin (2000, 116) mukaan toimintatutkimus on "the most demanding and far-reaching method of doing case study research". Hän kuvaa toimintatutkimusta muun muassa seuraavasti (emt. 118-123):

1. Toimintatutkimuksessa tutkija toimii, hän on itse muutosagenttina mukana tutkittavan kohteen toiminnassa.
2. Toimintatutkimuksella on kaksi tavoitetta: Tuottaa tuloksia sekä kohteelle että tieteelle. Toimintatutkijan rooli on mitä suurimmassa määrin kaksijakoinen, jopa skitsofreeninen, koska tieteellisyyden asettamat vaatimukset täytyy yhdistää tulosten välittömään soveltamiseen ja arviointiin käytännössä.
3. Toimintatutkimus on vuorovaikutteista; se vaatii jatkuvaa yhteistyötä tutkijan ja tutkittavan kohteen henkilöiden välillä ja jatkuvaa sopeutumista uuteen tietoon ja uusiin tapahtumiin.
4. Toimintatutkimuksen tavoitteena on saada kokonaiskuva tutkimuksen kohteesta, ei niinkään tehdä tarkkaa tutkimusta yksityiskohdista.
5. Toimintatutkimus soveltuu erityyppisten organisaatioiden muutosten ymmärtämiseen, suunnitteluun ja käyttöönottoon.
6. Toimintatutkimuksessa voi sisältää kaiken tyyppisiä tiedonkeruumenetelmiä kuten esimerkiksi haastatteluja, etnografisia menetelmiä, kyselyjä ja muita tilastollisia menetelmiä. Tutkittavan kohteen ja alan tunteminen on välttämätöntä.
7. Retrospektiivinen toimintatutkimus on myös mahdollista. Tällöin tutkimuksen tulee kuitenkin olla systemaattista ja tukeutua muuhun tutkimukseen, pelkät muistelmat eivät riitä. Tutkijan organisaatiossa kokemia tapahtumia täytyy täydentää esimerkiksi haastatteluilla ja dokumenttianalyyksillä. Retrospektiivisen toimintatutkimuksen suuri etu on tutkijan hankkimassa kokemuksessa ja kohteen ymmärtämisessä.
8. Toimintatutkimuksen paradigma vaatii oman laatuksiteeristön. Toimintatutkimuksessa tulisi käyttää hermeneuttista paradigmaa, vaikka positivistisen paradigman elementtejä voidaan ottaa mukaan. Toimintatutkimuksen laatua ei voida arvioida perinteisen tieteellisen paradigman mukaisesti.

Nassem Taleb (2007, 39) pohtii kirjassaan Mustan Joutsen historian kohtaamiseen liittyvää läpinäkymättömyyden kolmikkoa:

1. *Ymmärtämisen illuusio*: Jokainen ajattelee tietävänsä, mitä maailmassa tapahtuu, kun maailma on kuitenkin monimutkaisempi tai satunnaisempi kuin he oivaltavat.
2. *Retrospektiivinen vääristymä*: Osaamme arvioida tapahtumia vasta niiden tapahduttua ikään kuin taustapeilistä (historia vaikuttaa selkeämmältä ja järjestetyimmältä historiankirjoissa kuin empiirisessä todellisuudessa).
3. *Tosiasiatiedon yliarvostus*, erityisesti luokkien luomisessa.

Tässä(kin) tutkimuksessa nämä vaarat ovat ilmeisiä. Olen havainnut retrospektiivisen vääristymän esimerkiksi eduskunnan tietohallinnon strategiatyössä. Kun tällöin laaditaan kuvauksia tietohallinnossa vuosien mittaan tapahtuneesta kehityksestä, ei voi kuin hämmästelä, miten johdonmukaisesti ja loogisesti kehitystä on viety eteenpäin. Käytännön toiminnassa ei tällaista selkeyttä kuitenkaan näy. Tietohallinnonkin maailma näyttää jälkeinpäin ymmärrettävältä ja selkeältä, vaikka monet ratkaisut ja tapahtumat voivat olla täysin satunnaisia – onneksi eivät kuitenkaan kaikki. Aikaisemmin luvussa 1.1 tätä ongelmaa sivuttiin Markuksen (2000) esittämien näkemysten valossa.

Miten näitä vaaroja voi välttää tutkimuksessa? Nähdäkseni monipuoliset tiedonhankintamenetelmät samoin kuin lähdeaineiston kriittinen arviointi auttavat tässä. Lisäksi tutkimustuloksia ei mielestäni saisi pelkistää liian yksinkertaiseksi kuvaksi todellisuudesta, monimutkaisuudelle ja satunnaisuudelle täytyy jättää tilaa. Olen tietoisesti yrittänyt välttää tekevästä tästä työstä pelkästään muistelmakirjaa. Muistelmakirjoissa, erityisesti poliittisissa muistelmakirjoissa, läpinäkyvyyden kolmikko on usein selkeästi nähtävissä.

"Kannattaa todeta, että muistoihimme palautuu tapahtumia kaiken aikaa siten, että tiedämme myöhempien asioiden vastaukset. Ongelmaa ratkaistaessa on kirjaimellisesti mahdotonta eliminoida jälkikäteinen informaatio. Tämä yksinkertainen kykenemättömyys muistaa ei suinkaan asioiden todellinen kulku, vaan niiden myöhemmin rakennettu kulku, saa historian näyttämään jälkikäteen paljon selitettävämmältä kuin se oikeastaan oli – tai on." (Taleb 2007, 107)

Osallistuvassa toimintatutkimuksessa tutkija tekee tutkimusta oman työnsä osana ja/tai lisänä. Roolien yhdistämiseen liittyy monia vaikeita kohtia, esimerkiksi riittävän neutraali asenne, työssä saadun sensitiivisen tiedon käsittely ja työorganisaatiossa mahdollisesti syntyvät, urakehitykseen liittyvät kilpailuasetelmat. Lisäksi täytyy alistua siihen, että tutkimuksen tulokset tulevat kaksinkertaisen arvioinnin kohteeksi: Ensinnä tiedeyhteisössä ja sen jälkeen tutkijan omassa työyhteisössä. Osallistuvalla toimintatutkijalla täytyy olla riittävästi aikaa kehittää ja ylläpitää tutkimuksen tekemiseen liittyviä taitojaan ja ennen kaikkea aikaa julkaista tuloksiaan. Lisäksi organisaation täytyy tukea tällaista toimintaa.

Oman toiminnan ymmärrys on välttämätöntä toimintamalleja kehitettäessä. Suunnittelutyö on ikään kuin reflektiivistä keskustelua erilaisissa työtilanteissa, joissa ammattilaiset toimivat kokeilijoina ja agentteina. Tällainen RISP (the Reflective Information Systems Practitioner)⁹⁰ -toimija reflektoi, tarkastelee työtään säännöllisesti ja muodostaa käsityksen siitä ja myös omasta myötävaikutuksestaan siihen. RISP-lähestymistapa on yksi toimintatutkimuksen monista mahdollisista toteutustavoista. (Heiskanen, Newman & Eklin 2008.)

Reflektointi ja pohdiskelu näyttäisivät kuuluvan myös systeemiälykkääseen toimintaan:

"Systeemiäly yhdistää inhimillisen herkkyyden insinööriajatteluun, joka tarttuu maailmaan muuttaakseen sitä."

"Tarkoitamme systeemiälyllä älykästä toimintaa, joka hahmottaa vuorovaikutuksellisia takaisinkytkentöjä sisältäviä kokonaisuuksia tarkoituksenmukaisesti ja luovasti. Systeemiälykäs henkilö osaa toimia järkevästi monimutkaisissa systeemirakenteissa. Kokonaisuus muovaa häntä ja hän osaltaan muovaa kokonaisuutta – usein intuitiivisesti, vaistomaisesti, tiedostamattaan, mutta tavalla, jota on olennaisen tärkeä ymmärtää." (Hämäläinen & Saarinen 2004, 3)

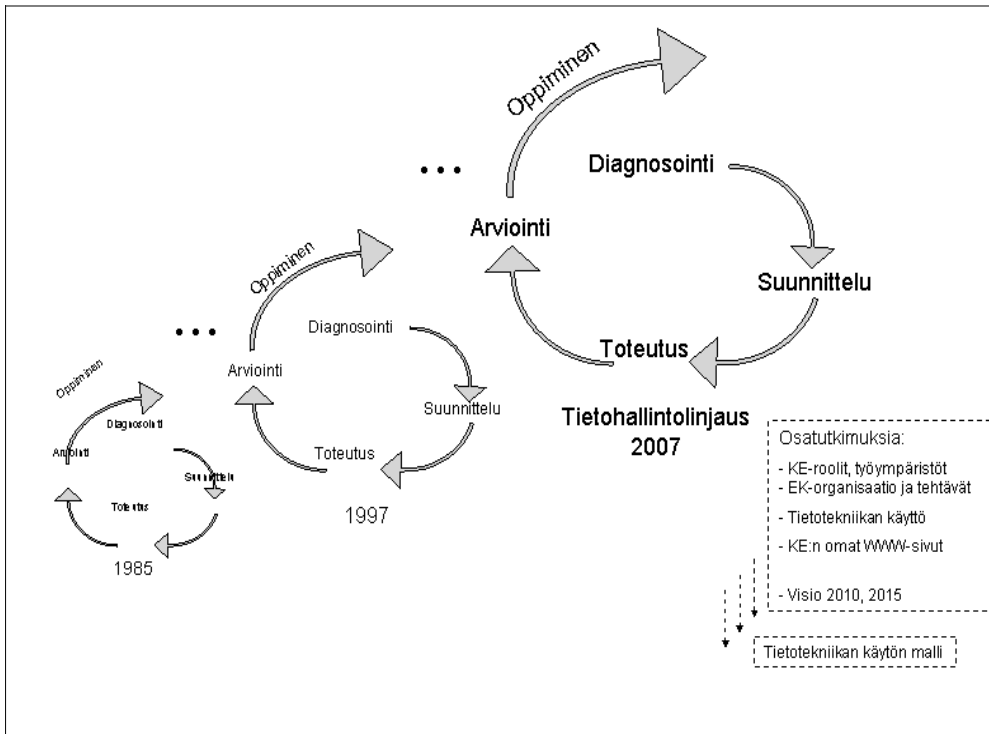
Gummesonin (2000, 75) mukaan muutosagenttina toimivan tutkijan persoonallisilla ominaisuuksilla kuten intuitiolla, luovuudella, eloisuudella ja ymmärryksellä on ratkaiseva merkitys tuloksiin. Persoonalliset ominaisuudet yhdessä tutkijalla hallussa olevan tiedon

⁹⁰ Alun perin Schöinin (1983) kuvaama ajattelumalli reflektiivisestä ammattikäytännöstä.

kanssa auttavat ymmärtämään täysin organisaation prosesseja. Parempi tapa saada tarvittava tieto on toimia aktiivisena osallistujana kehittämisprosesseissa kuin toimia ulkopuolisena tarkkailijana.

Toimintatutkimuksen tekijä on interventionisti. Hän ei vain kuvaile maailmaa, vaan muuttaa sitä. (Argyris, Putnam & Smith 1985, 98). Kallebergin mukaan toimintatutkimuksen aloittamistapoja ovat ottaa oppia toisesta toteutuksesta, kuvitella utopia tai ryhtyä muutosagentiksi (Kalleberg 1995; Järvinen & Järvinen 2004 mukaan, 130). Tässä tutkimuksessa toimintatutkimuksen lähtökohta on ollut tutkijan tulo eduskuntaan ja toimiminen myös muutosagentin, siis interventionistin roolissa. Toinen lähtökohta alussa ja toimintatutkimuksen eri sykleissä on ollut, jos ei suorastaan utopian kuvittelu niin ainakin tavoitetilan kuvittelu ja sen jälkeen tavoitetilaan pyrkiminen.

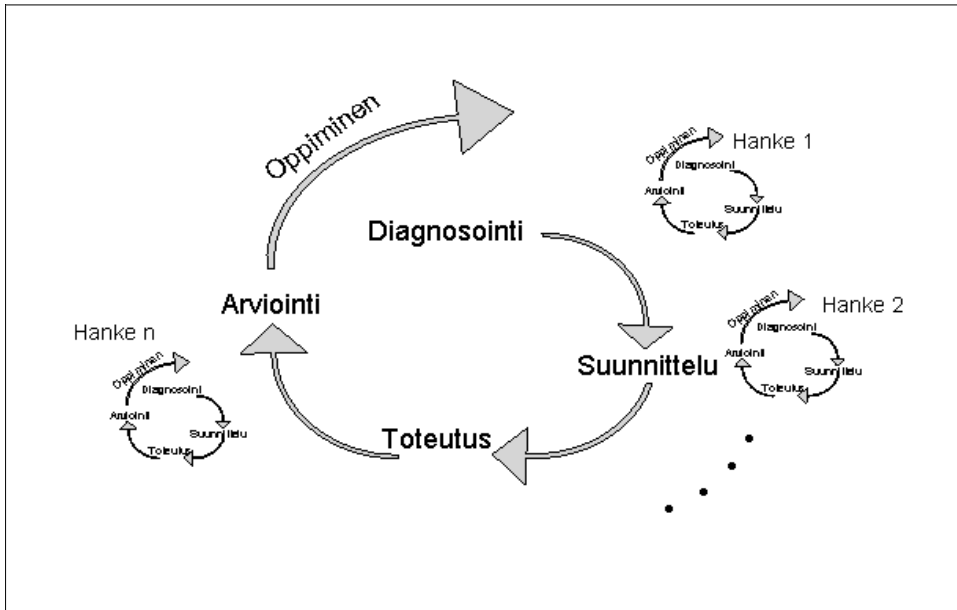
Toimintatutkimus muodostuu yhdestä tai useammasta syklistä. Jokaisessa syklissä on viisi vaihetta: Ongelman diagnosointi, suunnittelu, toteutus, arviointi ja oppiminen. Syklit organisaation muutosten toteuttamiseen saattavat olla varsin pitkiä. Oppiminen ei oikeastaan ole mukana erillisenä vaiheena, vaan oppiminen on mukana kaikissa vaiheissa. (Coghlan & Brannick 2003). Kyseessä on hermeneuttinen ympyrä, joka käytännössä usein toistuu jatkuvasti. Tästä kutsutaan hermeneuttiseksi spiraaliksi (Ödman 1979, 83). Tähän tutkimukseen liittyvä hermeneuttinen ympyrä ja spiraali on esitetty kuviossa 31.



Kuvio 31. Tutkimuskokonaisuus

Tässä tutkimuksessa toimintatutkimusta on käytetty retrospektiivisesti. Olen tutkinut tietohallintostrategioita yli 20 vuoden ajalta, jolloin yhden toimintatutkimuksen syklin muodostaa yhden strategian valmistelu ja sen toteutus strategiajakson aikana. Osana tutkimusta olen selvittänyt nykyhetken tilannetta kyselytutkimuksilla ja haastatteluilla.

Kuviossa 32 on tietohallinnon yhden strategiakauden spiraali, jonka ympärille on sijoitettu yksittäisiin kehittämishankkeisiin liittyviä spiraaleja. Yhden kauden aikana tapahtuu oppimista eri hankkeissa ja toisaalta strategiakausia voidaan tarkastella myös kokonaisuutena. Tässä tutkimuksessa on kausia tarkasteltu kokonaisuuksina ja sen lisäksi on kuvattu muutamia tärkeitä hankekohtaisia kehityskulkuja. Tarkastelua on siis tehty monella tasolla.



Kuvio 32. Strategiakausi ja yksittäiset hankkeet

7.3 Tutkimuksen toteutus

Aineiston keruu

Tutkimuksen aineistoa on kerätty kyselytutkimuksilla, haastatteluilla ja arvioimalla www-sivuja. Lisäksi kerättiin runsaasti aiheeseen liittyviä dokumentteja tarkastellun eduskunnan tietojenkäsittelyn yli 20 vuoden kehittämisjakson ajalta. Huomattava osa vanhaa aineistoa oli käytettävissä henkilökohtaisessa työarkistossani. Arkisto sisältää esimerkiksi tietohallinnon johtoryhmän pöytäkirjat liiteaineistoinen, kehittämisprojektien aineistoja, käyttäjäkyselyjä ja tietohallinnon strategiatyöskentelyyn liittyvää aineistoa. Osa aineistosta on sel-laista, joka ei ole yleisesti käytettävissä. Aineiston laajuus on arviolta 10–20 hyllymetriä.

Kyselytutkimukset tehtiin kansanedustajille ja heidän avustajilleen. Kansanedustajille kysely tehtiin lomakekyselynä⁹¹ ja avustajille verkkokyselynä. Kyselyt tehtiin samoilla kysymyksillä tulosten vertailtavuuden vuoksi. Kyselylomake käsiteltiin ja hyväksyttiin eduskunnan

⁹¹ Kysely tehtiin kansanedustajille lomakekyselynä, jotta vastauksia saataisiin mahdollisimman paljon. Nykyään kaikki vastaavat kyselyt kansanedustajillekin tehdään verkkokyselynä.

tietämyksen hallintahankkeen johtoryhmässä, jossa oli edustus eduskuntaryhmistä ja eduskunnan kanslian eri osastoilta. Lomakkeiden valmistelutavasta johtuen kysymyksiä tuli paljon, varsinkin kun loppuvaiheessa haluttiin kyselyyn yhdistää verkon tietopalvelujen käytöstä erikseen laadittu kysely. Tämä aiheutti sen, että kaikki vastaajat eivät jaksaneet vastata kaikkiin kysymyksiin. Tulokset siirrettiin Excel-ohjelmaan, jolla aineiston käsittely tehtiin.

Kysely kansanedustajille tehtiin joulukuussa 2003. Tavoitteena oli selvittää kansanedustajien tietotekniikan käyttöä ja sen vaikutuksia heidän työhönsä. Kyselyllä pyrittiin selvittämään, ovatko tietoteknisen kehityksen tarjoamat potentiaaliset hyödyt realisoituneet käytännössä, mitä palveluja käytetään ja mitkä ovat käyttömäärät.

Tulosten toivottiin myös antavan vastauksia esimerkiksi seuraaviin laajoihin kokonaisuuksiin:

1. Mitä hyötyä eduskunnan panostuksista tietotekniikkaan on oikeastaan saatu?
2. Mihin suuntaan eduskunnan tietotekniikan palveluja tulisi jatkossa kehittää?
3. Voidaanko siirtyä yhä enemmän sähköisen tiedon varaan perinteisen painetun tiedon asemasta?
4. Onko kommunikointi tullut sujuvammaksi uusien viestintälaitteiden avulla?
5. Onko tietotekniikka helpottanut edustajan tehtävien hoitamista?

Kyselylomakkeella (liitteenä 1) kysymykset jaettiin kuuteen ryhmään:

1. Tietoteknisten työvälineiden käyttö kansanedustajan työhuoneessa (välineiden käyttömäärät, vaikutus työn sujuvuuteen, perinteinen vai sähköinen muoto)
2. Tietoteknisten työvälineiden vaikutus työskentelyyn ryhmissä
3. Tiedonhakuun käytetyt kanavat
4. Viestintävälineiden käyttö ja vaikutus
5. Eduskunnan verkkosivujen sisällön arviointi
6. Kehittämisehdotuksia

Kyselyyn oli mahdollisuus vastata anonyymisti, mutta paria vastausta lukuun ottamatta vastaajat olivat ilmoittaneet oman nimensä.

Kyselyn kohdejoukko oli 200 kansanedustajaa joulukuussa 2003. Kyselyyn saatiin 48 vastausta (24 % kansanedustajista vastasi). Uusintakysely lähetettiin helmikuussa 2004 niille kansanedustajille, jotka eivät olleet vastanneet aikaisempaan kyselyyn. Vastauksia saatiin yhteensä 59 kappaletta (30 %). Saadut vastaukset tallennettiin www.webropol.com – palveluun, jonka avulla saatiin käyttöön vastausten perusjakaumat. Vastausten jatkokäsittelyä varten tiedot siirrettiin Excel-taulukkolaskentaohjelmaan.

Vastausaktiivisuus oli samaa luokkaa kuin eduskunnassa aikaisemmin tehdyissä vastaavissa kyselyissä. Vastaajien voidaan katsoa kuitenkin edustavan riittävän hyvin koko kansanedustajien joukkoa, koska vastaajien ja kaikkien kansanedustajien perustietojen (ikä, sukupuoli, eduskuntaryhmä ja parlamentaarinen kokemus) jakaumat olivat lähellä toisiaan.

Kysely kansanedustajien avustajille tehtiin vuoden 2004 alussa. Se vastasi kysymyksiltään ja tavoitteiltaan kansanedustajille tehtyä kyselyä. Kyselyn suorittamisessa erona oli se, että kansanedustajille kysely tehtiin paperisilla kyselylomakkeilla kun taas avustajille kysely tehtiin www-palvelun avulla (www.webropol.com). Kyselyn kohdejoukko oli 178 kansanedustajien avustajaa tammikuussa 2004. Kyselyyn saatiin 99 vastausta (56 % avustajista vastasi). Vastausaktiivisuutta voidaan pitää hyvänä.

Kyselyn tarkoituksena oli selvittää, miten avustajat käyttävät tietotekniikkaa, mitä hyötyjä he ovat siitä saaneet ja mihin suuntaan asioita tulisi kehittää. Vastauksia verrataan kansanedustajilta saatuihin vastauksiin ja analysoidaan, mistä mahdolliset erot aiheutuvat.

Kyselytutkimusten analyysissa aineistosta on tehty muuttujien jakaumat ja ristiintaulukointeja. Näiden avulla on voitu päätellä eri tietoteknisten välineiden käyttömäärät, muutokset käytössä, vaikutukset tehtävien suorittamisessa ja eräiden välineiden suosituimmuusasema. Ristiintaulukointien avulla voitiin tarkastella taustamuuttujien (esimerkiksi ikä, sukupuoli ja eduskuntaryhmä) ja kysyttyjen muuttujien (esimerkiksi käytön määrä) välistä yhteyttä. Samoin voitiin vertailla kansanedustajien ja avustajien välisiä eroja. Aineiston käsittelyä olisi hyvä jatkaa pitemmälle, jolloin voitaisiin päätellä esimerkiksi tyypillisiä käyttäjäryhmiä. Tätä tulosta voitaisiin jatkossa hyödyntää ryhmittäin profiloitujen kehittämissuunnitelmien laadinnassa.

Kyselyjen tulokset on esitetty luvussa 9.

Kansanedustajien haastattelut

Kyselytutkimusten jälkeen keväällä 2004 haastateltiin 13 kansanedustajaa. Haastateltavat valittiin siten, että mukana oli edustajia eri eduskuntaryhmistä, miehiä ja naisia, nuoria ja vanhoja, kokeneita ja uusia edustajia sekä ”tavallisia” tietotekniikan käyttäjiä että myös ”superkäyttäjiä”. Haastateltavien kansanedustajien valinta päätettiin lopullisesti eduskunnan tietämyksen hallintahankkeen johtoryhmässä. Haastattelut tehtiin temahaastatteluina ja jokainen haastateltiin erikseen. Teemat valittiin osittain kyselytutkimuksen tulosten perusteella, osittain muista tärkeiksi kokemistani teemoista.

Haastatellut kansanedustajat:

Arja Alho
Jouni Backman
Sari Essayah
Heidi Hautala
Anne Huotari
Kyösti Karjula
Jyrki Kasvi
Suvi Lindén
Markus Mustajärvi
Kalevi Olin
Kimmo Sasi
Osmo Soininvaara
Unto Valpas

Vaikka haastateltava ryhmä oli varsin pieni, oli selvästi havaittavissa, että jo 7-8 haastattelun jälkeen uudet haastattelut eivät tuoneen tutkimuksen kannalta paljonkaan uutta tietoa. Aineisto oli siis saturoitunut. Otoksen koko oli riittävä.

Haastattelupyynnössä kuvattiin käsiteltävät teemat seuraavasti:

1. Millainen on kansanedustajan työn luonne eri vuorovaikutusympäristöissä (täysistuntotyö, valiokuntatyö, työskentely eduskuntaryhmässä, yhteistyö sidosorganisaatioiden kanssa, työ vaalipiirissä, yhteydenpito kansalaisiin, yh-

teydenpito mediaan, yhteydenpito EU:n toimielimiin, muu kansainvälinen yhteistyö, työskentely eduskunnan työhuoneessa ja etätö?)

2. Mitä tiedonhallintaan (esimerkiksi tiedon haku eduskunnan intranetistä tai Internetistä ja asiakirjojen tai muun tiedon järjestäminen) liittyviä tarpeita edellä mainittuihin vuorovaikutusympäristöihin liittyy?
3. Mitä viestintään liittyviä tarpeita edellä mainittuihin vuorovaikutusympäristöihin liittyy?
4. Mitä oman työn hallintaan (esimerkiksi ajankäyttö, tehtävien organisointi ja avustajan ohjaaminen) liittyviä tarpeita edellä mainittuihin vuorovaikutusympäristöihin liittyy?
5. Miten haluaisitte kyseisten asioiden olevan vuonna 2010?

Haastattelut suoritettiin lomakkeen avulla siten, että haastattelijat (Olli Mustajärvi ja Maija-Liisa Jääskeläinen) esittivät kysymyksiä tai kommentteja käsiteltävästä aiheesta. Samat henkilöt haastattelivat kaikki haastateltavat. Haastateltavien vastaukset kirjattiin tiivistetysti lomakkeelle. Samalla koko haastattelu nauhoitettiin. Haastattelussa käytettiin apuna muun muassa esimerkkinäyttöjä erilaisista uusista tiedon hakuun liittyvistä ratkaisuista ja e-demokratiaa kuvaavia kuvia.

Haastattelut aloitettiin keskustelemalla haastateltavan työstä ja siinä mahdollisesti esiintyvistä ongelmista. Tämän lämmittelyvaiheen jälkeen siirryttiin käsittelemään demokratiaa ja tietotekniikan tarjoamia uusia palveluja. Kansanedustajien omien www-sivujen käytöstä keskusteltiin tässä yhteydessä. Tietotekniikan palveluista esitettiin ns. "yhden kapulan visio", josta kysyttiin haastateltavien mielipidettä. Visiossa hahmoteltiin tilannetta, jossa kaikki tieto on saatavilla "yhden laitteen avulla". Kyse ei ole fyysisesti yhdestä laitteesta, vaan siitä, että käyttäjän eri laitteet synkronoituvat automaattisesti eri tietojärjestelmiin ja -lähteisiin ja käyttäjä voi jatkaa tehtävänsä suorittamista jollain laitteella suoraan tilanteesta, jonka ehkä aloitti jollain toisella laitteella. Lisäksi olennaista tälle visiolle on eri toimintojen profilointi ja personointi kunkin käyttäjän mukaan. Visioon liittyy myös palvelujen mukautuminen kontekstin mukaan. Laitteiden tulisi tunnistaa käyttäjät automaattisesti.

Haastateltavien mielipidettä kysyttiin myös ideasta kehittää kansalaispalveluja varten eduskunnan help-desk, jonka avulla kansalainen saisi vastauksen mihin tahansa esittämäänsä kysymykseen. Lopuksi kysyttiin haastateltavien käsitystä eduskunnan toiminnasta vuonna 2010 ja 2015. Haastateltavat suhtautuivat innokkaasti haastattelutilanteeseen ja heillä tuntui olevan halua osallistua useamminkin vastaaviin kehittämishankkeisiin.

Haastattelujen analysointi

Haastattelujen tuloksena saatiin jokaisesta haastattelusta 8-12 sivua pitkä tiivistelmä, jotka hyväksytettiin haastateltavilla. Yhteensä haastattelujen tiivistelmiä tuli noin 100 sivua. Lisäksi lähes kaikista haastatteluista oli käytettävissä puretut nauhoitukset. Purettuja nauhoituksia tuli 150 sivua. Aineisto palasteltiin pienempiin yhden idean, kysymyksen, mielipiteen tai ongelman esittävään osiin ja koodattiin haastattelujen teemojen ja kansanedustajien vuorovaikutusympäristöjen (luku 4) mukaisesti ja siirrettiin Excel-ohjelmaan. Koodit on esitetty liitteessä 2. Sen jälkeen aineisto lajiteltiin koodausten mukaiseen järjestykseen. Tuloksena oli 63 sivua pitkä Excel-taulukko, jonka yksikkökohtaiset tulokset lähetettiin asianomaisiin yksiköihin mahdollista toiminnan kehittämistä varten. Haastattelujen tulokset tässä raportissa on esitelty teemoittain kuvaavimpien haastattelujen otteiden avulla.

Kansanedustajien omat www-sivut arvioitiin tämän jälkeen ja tulokset käsiteltiin Excel-ohjelmalla.

Kansanedustajien www-sivut kuvattiin lähinnä muuttujien suorien jakautumien avulla.

Lisäksi eräiltä eduskunnan tietotekniikan kehittämisessä mukana olleilta henkilöiltä pyydettiin kommentteja kehittämisen vaiheista. Kommentit on julkaistu sellaisenaan kehittämisstrategioita käsittelevässä luvussa 8.

Tutkimuksen kulku

Tutkimusta suunniteltiin alun perin toteutettavaksi eduskunnan tiedon ja tietämykseen hallintaan liittyvän projektin yhteydessä. Tutkimuksen kuluessa se kuitenkin eriytyi omaksi hankkeekseen tutkimusaiheen jäsentymisen myötä.

Tutkimus muodostui pääpiirteissään seuraavista vaiheista:

1. Tutkimusongelman määrittely ja sopivan näkökulman löytyminen veivät runsaasti aikaa. Kun tutkimusongelma oli saatu kuvattua, seurasi tutkimussuunnitelman ensimmäisen version laatiminen sekä tutkimukseen liittyvän tausta-aineiston keruu ja käsittelyvaihe.
2. Tietohallinnon strategioiden tarkastelu ja vertailu aloitettiin tutkimuksen alkuvaiheessa. Tähän liittyy retrospektiivinen toiminnan tarkastelu strategisten kehittämissykliden mukaisesti.
3. Kansanedustajille tehdyllä kirjallisella kyselyllä haettiin tietoa tietotekniikan käytöstä, saaduista kokemuksista, ongelmista ja kehittämistarpeista. Vastaa-va kysely tehtiin kansanedustajien avustajille www-kyselynä.
4. Kansanedustajien www-sivut vertailtiin.
5. Syvällistä käyttäjätietoa saatiin kansanedustajien haastattelujen avulla. Haastattelujen ja kirjallisten kyselyjen anti ryhmiteltiin aihealueittain ja organisaatioyksiköittäin jatkokäsittelyä varten.
6. Samaan aikaan edellisten rinnalla tehtiin myös eräiden parlamenttien tietohallintoon liittyvä kysely ja vertailu.
7. Tämän vaiheen jälkeen oli vuorossa tutkimusraportin kokoaminen ja viimeistely.

Tutkimuksen toteutuksen vaihejako näyttää selkeältä ja nopeasti toteutettavalta. Käytännössä tutkimuksen edistyminen oli kuitenkin yllättävän hidasta. Tähän vaikuttivat suurelta osalta tutkijan muut työtehtävät. Lisäksi tutkimusalue ja – kohde oli varsin moniulotteinen ja ulottui monelle tieteenalalle. Tutkimuksen kannalta olisi ollut hyödyllistä rajata tutkimuksen kohde nykyistä rajausta huomattavasti tiukemmin ja toteuttaa tutkimus erikseen raportoituina osina. Toisaalta on todettava tutkimuksen laajuuden antavan jo sinänsä arvokkaan kokonaiskuvan tapahtuneesta kehityksestä.

Tutkimusaineiston osalta on huomattava, että suuri osa käytetystä aineistosta on normaalia hallinnon toimintaan liittyvää, työn ohessa koottua aineistoa. Tarkoituksena on ollut muodostaa kokonaiskuva laajasta materiaalista valikoidun aineiston perusteella, ei niinkään luoda tietohallinnon toimintaa kuvaavia mittareita. Mittareiden luominen on todella työlästä (ks. esim. Moore & Benbasat 1991; Leino 2001). Tällöin tämän tutkimuksen painopiste oli-

si väistämättä jo käytettävissä olevien resurssienkin vuoksi siirtynyt mittareiden luomiseen ja tavoitteena ollut kokonaiskuva olisi kutistunut miniatyyriksi.

7.4 Tutkimuksen merkitys

Tutkimuksen merkitys ja tulos selviävät yleensä vasta tutkimusraportin lopussa. Tässä vaiheessa on hyvä todeta toimintatutkimuksen tuloksesta seuraava mielipide (Järvinen & Järvinen 2004, 131): ”Jos rinnastuksemme innovaation toteuttamisprosessiin hyväksytään, myös toimintatutkimuksessa aikaansaatu muutos on tutkimustulos, jota voidaan pitää usein jopa tärkeämpänä kuin sivutuotteena saatua tietämyksen lisäystä. Ainakin käytännön näkökulmat puhuvat muutoksen arvon puolesta.” Eduskunnassa on saavutettu tietoteknisten ratkaisujen kehittämisessä ja käytössä monessakin suhteessa merkittäviä tuloksia, joita on osittain käsitelty myös tiedeyhteisössä (esim. <http://www.it.jyu.fi/raske/>, Salminen, Lyytikäinen, Tiitinen & Mustajärvi 2001; Tiitinen 2003; Lyytikäinen 2004). Itse organisaation kannalta käytännön tulokset ja aikaansaadut muutokset ovat kuitenkin vielä merkittävämpiä.

Tutkimuksen hyötyjä arvioidaan luvussa 10. Etukäteen voidaan arvioida tutkimuksen tuottavan hyötyä kansanedustajien ja eduskunnan käytössä olevan tietotekniikan ja sen käytön kehittämiselle tulevana vuosina. Kysymys tutkimustulosten yleistettävyydestä on vaikea ja yleistykseen on syytä suhtautua varovasti. Eri organisaatiot, eri ihmiset toimivat erilailla ja vaikka käyttäytyminen on jollain tavoin ennustettavaa, niin ihminen toimii kuitenkin oman tahtonsa mukaisesti haluamallaan tavalla. Toisaalta voidaan kuitenkin ajatella esimerkiksi yritysten johtajien tehtävien olevan ainakin tietyiltä osiltaan niin lähellä kansanedustajan työn ominaisuuksia, että joitakin yleistyksiä tuloksista voitaisiin tehdä.

On kuitenkin hyvä huomata, että poliittiset instituutiotkin ovat organisaatioita. ”Näin ollen se, mitä on sanottu organisaatioiden tietojenkäsittelyjärjestelmien suunnittelusta, sopii täysin myös poliittisten järjestelmien päätöksentekokomponenttien suunnitteluun.” (Simon 1982, 321). Tämä vahvistaa käsitystäni, että eduskunnan tietotekniikan käytöstä tehdyn tutkimuksen tuloksia voidaan hyödyntää myös muissa organisaatioissa, eduskunnan institutionaalinen asema ja ulkopuolisesta joskus hieman erikoisilta vaikuttavat toimintatavat eivät sitä estä. Ja myös toisinpäin: Yrityksille ja johtajille kehitettyjä ratkaisuja voidaan hyödyntää eduskunnassa.

7.5 Tutkijan taustasta ja roolista

En silti lähtisi moittimaan ihmistä siitä, että hän on insinööri. ⁹²

Tutkimuksessa, erityisesti toimintatutkimuksessa, on merkitystä tutkijan taustalla ja hänen aikaisemmillä kokemuksillaan. Toimintatutkimuksessa tutkija vaikuttaa itse tutkittavaan tahtumaan ja on siinä mukana. Silloin tutkimuksen luotettavuuden kannalta on olennaista tietää tutkijan aikaisemmat tässä mielessä olennaiset kokemukset, joiden päälle uudet asiat rakentuvat.

⁹² Entinen pääministeri ja puhemies Paavo Lipponen Talouselämä-lehden haastattelussa 16.5.2008

Aloitin opintoni Teknillisessä korkeakoulussa sähköinsinööriksi vuonna 1968. Valmistuin vuoden 1973 alussa ja olin ottanut pääaineekseni tietojenkäsittelyopin sähköosaston ulkopuolelta. Olen ollut tyytyväinen tietojenkäsittelyopin antamiin monipuolisiin työvalmiuksiin. Insinööreistä olen samaa mieltä kuin Paavo Lipponen.

Varsinainen virkaurani⁹³ määräaikaisten tutkimusapulaisen tehtävien jälkeen alkoi vuonna 1972 Teknillisen korkeakoulun laskentakeskuksessa, jossa vastuualueeseeni kuului HP 2000 – osituskäyttöjärjestelmä (Mustajärvi 1974)⁹⁴. Tältä ajalta sain kokemusta silloin varsin laajan järjestelmän hallintaan liittyvistä tehtävistä. Myöhemmin siirryin Univac 1108 – korkeakoulujen keskustietokoneen neuvontatehtäviin suunnittelijan virassa. Käyttäjien mitä erilaisimmat ongelmat tulivat tällöin tutuksi.

Tämän jälkeen aloitin vuonna 1975 Riihimäen kauppaoppilaitoksen atk-jatkoluokkien vetäjänä ja opettajana. Jatkoluokilla usein jo työelämässä olevat merkonomit tulivat kouluttautumaan atk-ammatteihin, atk-yhdyshenkilöiksi, ohjelmoijiksi ja suunnittelijoiksi. Tässä vaiheessa tulivat tutuiksi atk-opetukseen liittyvät asiat ja opetettavien ajattelutavat. Havaitsin sen, että teoriassa helpot asiat voivat olla käytännössä äärimmäisen vaikeita – ajattelutapaa ei helpolla muuteta. Tästä kokemuksesta on minulle ollut myöhemmin suurta hyötyä tietojärjestelmäprojektien suunnittelu- ja käyttöönottovaiheissa (Kivijärvi & Mustajärvi 1979).

Opetusministeriössä vastuullani olivat vuodesta 1981 alkaen korkeakoulujen keskitettyyn atk:hon liittyvät tehtävät, muun muassa Univac-keskustietokoneen resurssien jako yliopistoille ja korkeakouluille. Vetämäni työryhmä suunnitteli resurssien jakoon laskentamallin, jota käytettiin muutama vuosi. Toinen merkittävä asia oli opetusministeriössä tällöin ensimmäistä kertaa tehty tietojenkäsittelyn kokonaistutkimus, jossa toimin hankkeen työtekeväna sihteerinä. Täällä opin, miten laajan organisaation koko toimintaa kartoitetaan ja arvioidaan sekä laaditaan kehittämissuunnitelma. Tänä aikana vedin myös laatupiireihin liittyvää tutkimushanketta Tietotekniikan kehittämisseskuksessa (Mustajärvi & Heiskanen 1984; 1986). Tutkimusmenetelmät alkoivat pikku hiljaa tulla tutuksi. Univacin seuraajan hankintaa alettiin valmistella suurtietokonetoimikunnassa, jossa toimin yhtenä sihteerinä.

Valtiovarainministeriön järjestelyosaston atk-toimistossa aloitin vuonna 1984. Siellä opin, miten koko valtionhallinnon atk:ta ohjataan. Vastuullani oli lausuntojen valmistelu valtionhallinnon atk-laitehankinnoista ja osallistuminen eräiden hallinnonalojen atk-toiminnan budjettivalmisteluun ns. sektorimiehenä. Saamani kokonaiskuva valtionhallinnon atk-toiminnasta oli varsin kattava. Tutkimuksenomaista työskentelyä oli erilaisissa työryhmissä, joissa muun muassa johdollani valmisteltiin valtionhallinnon Unix- ja tietoturvapoliitiikkaan liittyvät linjausraportit. Toiminta monien sidosryhmien kanssa tuli tutuksi. Ensimmäinen kosketukseni eduskuntaan tuli oikeastaan täällä, kun kesälomakauden aikana tehtäväkseni tuli sattumalta lausunnon laatiminen eduskunnan tietojenkäsittelyn kokonaistutkimusraportista. Totesin eduskunnassa tarvittavan runsaasti omiakin resursseja raportissa olevan suunnitelman toteuttamiseen ja jäin kiinnostuneena odottamaan jatkoa. Huomasin noin vuoden kuluttua lehdessä ilmoituksen eduskuntaan perustetusta atk-päällikön virasta, laitoin hakupaperit sisään ja tulin valituksi silloin vielä määräaikaiseen virkaan loppuvuodesta 1986. Aloitin työt eduskunnassa helmikuussa 1987 ja sillä tiellä olen edelleen.

Eduskunnassa ensimmäiset vuodet olivat todella kiireisiä. Monia kehittämishankkeita oli käynnissä samaan aikaan, laitteita ja verkkoja hankittiin ja useat virastot/yksiköt tekivät omia tietojenkäsittelyn kokonaistutkimuksiaan. Kaikki tehtävät tulivat tutuksi, ensimmäisenä vuonna olin päällikkö ilman alaisia. Tietotekniikan työkalut ruuvimeisselistä lähtien oli-

⁹³ Virkanimikkeeni oli ylimääräinen laskuapulainen ja palkkaluokka A2. Palkka oli niin pieni, että virkaa pidettiin käytännössä puolipäiväisenä.

⁹⁴ Tässä luvussa on viittauksia muutamiin eri aikoina tekemiini tutkimuksiin. Niiden tarkoitus on vain osaltaan antaa lisätietoa tutkijasta.

vat käytössä. Sitten eduskunnan omat atk-resurssit lisääntyivät ja atk-yksikkö alkoi muodostua. Vähitellen yksikön laajentuessa yli 20 henkilön toimistoksi johtamiseen liittyvät tehtävät alkoivat syrjäyttää asiantuntijarooliini liittyviä tehtäviä. Tällä hetkellä olen palannut takaisin asiantuntijatehtävään vastatessani tietojenkäsittelyn kehittämisestä eduskunnassa.

Eduskunnassa merkittäviä, isoja hankkeita on ollut useita. Muutosvastarinta on joskus ollut tavattoman kovaa ja eräiden järjestelmien käyttöönottoon liittyvien kokousten jälkeen olen ollut iloinen, että olen selvinnyt pelkästään henkisin vammoin. Toisaalta on erittäin hyvin tullut selväksi se, että käyttäjiä ei kovin paljon motivoi abstrakti yleinen hyöty, vaan hyödyn täytyy olla konkreettinen ja tulla selvästi ja nopeasti myös käyttäjien osalle. Vasta tällöin järjestelmä hyväksytään. Käyttäjien kaikkia toiveita ei kuitenkaan tule hyväksyä automaattisesti, koska toiveet ovat usein poukkoilevia ja eri käyttäjillä jopa vastakkaisia – oma linja on pyrittävä pitämään sikäli kuin sellainen on. Vaikeimman alkuvaiheen jälkeen useimmat käyttäjät ovat havainneet uusien ratkaisujen hyödyt ja jopa ihmettelevät, miten aikaisemmin on ilman niitä voitu tulla toimeen. Näin tapahtui varsin nopeasti esimerkiksi www-palvelujen ja rakenteisen asiakirjastandardin (SGML) käyttöönoton jälkeen. Näiden ratkaisujen osalta toimin varsin aktiivisesti myös markkinoijana muun valtionhallinnon suuntaan, jopa muiden parlamenttien suuntaan. Tietojärjestelmähankkeen onnistumista arvioitaessa arvioinnin ajankohdalla voi olla suuri merkitys. Jos esimerkiksi SGML-hanketta olisi arvioitu heti käyttöönottovaiheen jälkeen, arviot olisivat olleet hyvinkin kielteisiä. Hieman myöhemmin onnistumista arvioitaessa käyttäjät ovat oppineet käyttämään järjestelmää ja ovat jo saaneet hyötyä järjestelmästä. Tällöin arviot ovat olleet erittäin myönteisiä.

Työssäni on ollut monia erilaisia rooleja kuten esimerkiksi esimies, projektipäällikkö, päätöksentekijä, konsultti, kouluttaja, innovaattori, atk-asioiden tulkki ja tutkija. Olen suuntautunut tulevaisuuteen ja ajattelen, että jonkunhan eduskunnassakin täytyy esittää jalat irti maasta pilvien tasalla olevia sinisiä ajatuksia, vaikka niillä ei käytännön kanssa olisikaan mitään tekemistä. Tämä on erään käyttäjän luonnehdinta. Pidän siitä. Menneisyyttä ei voi muuttaa⁹⁵, mutta aina voi suunnitella uuden onnellisen lopun.

⁹⁵ Luvussa 7 mainittu retrospektiivinen vääristymä voi kuitenkin saada menneisyyden tuntumaan selkeämmältä. Siinä mielessä menneisyyskin tavallaan muuttuu. Vuodet kultaavat muistot.

8 Eduskunnan ja kansanedustajan tietotekniikan työvälineet ja ratkaisut

Eduskunta aloitti tietotekniikan aikakauden vuonna 1987. Businessman Oy toimitti silloin ensimmäiset mikrotietokoneet taloon ja seuraavan vuoden aikana mikrosta tuli kansanedustajan jokapäiväinen työkalu.

Näinhän se todetaan kirjassa Tietotekniikan alkuvuodet Suomessa (Tienari 1993).

Tällä tavoin, yksinkertaistaen, asiat usein nähdään: PC-laatikko – joskus jopa vieras mies tai atk-päällikkö- tuli taloon ja siitä alkoi uusi aikakausi. Seuraavassa kerrotaan hieman tarkemmin, mitä todella tapahtui ja millainen kansanedustajan jokapäiväinen työkalu mikrotietokoneesta tai tietotekniikasta vuosien mittaan on tullut.

8.1 Yleistä

Tässä luvussa tarkastellaan eduskunnan ja kansanedustajien tietojenkäsittelyn historiaa. Tarkoituksena ei ole esitellä, miten atk:n ja tietotekniikan käyttö on yleensä kehittynyt hallinnossa ja yhteiskunnassa. Yleistä atk:n kehittymistä on tarkasteltu esimerkiksi Martti Tienarin toimittamassa laajassa teoksessa Tietotekniikan alkuvuodet Suomessa (1993). Auli Keskinen on väitöskirjassaan Towards User Empowerment kuvannut hallinnon yleistä kehitystä ja analysoinut myös eduskunnan keskeisen sidosryhmän, valtioneuvoston tietotekniikan käytön eri vaiheita (1999). Varsin kattavan kuvan valtionhallinnon atk:n kehittämisestä ja käytöstä saa vuosittain ilmestyneestä julkaisusta Tietoja valtionhallinnon atk-toiminnasta (nyt nimellä Tietoja valtion tietohallinnosta ja tietotekniikasta (Valtiovarainministeriö).

Joillakin alueilla, kuten esimerkiksi suurten rekistereiden käsittelyssä, hallinto kulki alussa kehityksen etujoukossa, kun taas eräillä muilla alueilla, muun muassa johtamista tukevissa järjestelmissä, hallinto on ollut perässä tulija ja pyrkinyt pelkästään soveltamaan elinkeinoelämässä jo toteutettuja käytäntöjä. Virastojen oma atk-toiminta käynnistyi kunkin hallinnonalan tai viraston oman aktiivisuuden ja tarpeiden mukaan. Perusteluna atk:lle virastot esittivät yleensä tehtävien ja laskelmien suorittamista entistä nopeammin, laajenevaa suunnittelukapasiteetin tarvetta monimutkaisia tehtäviä varten, tietojen jalostamismahdollisuutta, kustannussäästöjä ja joskus myös palvelun parantamista. Aikanaan atk-toimintaa arvioinut työryhmä totesi jo vuonna 1969 yleisarvionaan, että atk:n käyttöönotto on yleisesti ottaen merkinnyt huomattavaa uudistavaa voimaa hallinnossa. (Pursiainen 1993.)

Tämä arvio pitää edelleen paikkansa. Tietotekniikan käyttöönotto ja käyttö ovat merkittävä uudistava voima valtionhallinnossa, jopa uudistuksiin pakottava voima. Tämä pätee myös eduskunnan osalta: Tietotekniikka on toisaalta mahdollistanut tehtävien suorittamisen uudella tavalla, mutta toisaalta tietotekniikka on pakottanut uusiutumaan. (ks. esim. Lillrank, Granskog, Holopainen, Silén, Sippa, Tarpila & Töyrylä 1997; Hannus, Lindroos & Seppänen 1999; Martikainen ym. 2006b; Tiirikainen 2008.)

8.2 Eduskunnan tietotekniikan soveltamisen vaiheet

Eduskunta ei kuulunut atk:n varhaisiin soveltajiin ja käyttäjiin. Vielä 1980-luvun puolivälissä lainsäädännön kehittyneintä tietotekniikkaa edusti muutama tehokirjoitin⁹⁶ tai näyttöruudulla varustettu tekstinkäsittelylaite (Eduskunta 1985). Jopa ääneen lausuttuna toiveena saattoivat jotkut eduskunnan virkamiehet vielä 1980-luvun lopulla esittää, että eduskunta ottaisi käyttöön tiettyjä valtionhallinnossa yleisesti käytössä olevia tietojärjestelmiä *viimeisenä* – usein näin tapahtuikin. Tämän seurauksena silloin tällöin tapahtui, että eduskunnan alkaessa ottaa käyttöön valtionhallinnon tiettyjä atk-ratkaisuja muut organisaatiot olivat jo luopumassa kyseisistä ratkaisuista. Tietylnainen jälkeenjääneisyys näkyi myös AV-tekniikassa, sillä sitä ei kokoushuoneissa juuri ollut käytettävissä ja käyttö vaati yleensä erityisjärjestelyjä.

Toisaalta joskus eduskunta saattoi toimia hyvin ennakkoluulottomasti. Ensimmäisen äänestyskoneen eduskunta hankki jo vuonna 1927 silloiseen työskentelypaikkaansa, Heimolan taloon, josta se siirrettiin vuonna 1931 valmistuneeseen Eduskuntataloon (Hakala-Zilliacus 2002, 174).

Äänestyskone ilmoitti jaa- ja ei-nappia painaneiden lisäksi pidättäytyneiden ja poissaolleiden määrät. Äänestyskone raksutti tuloksen kahdessa minuutissa. Äänestys oli salainen, sillä vain lopputulos tuli näkyviin. Avointen äänestysten suorittaminen koneella tuli mahdolliseksi vuonna 1951 (Honka-Hallila 2006, 194, 198).

Uuteen taloon hankittiin muutakin uutta tekniikkaa kuin äänestyskone:

"Suomen uusi uljas Eduskuntatalo edusti parlamenttitalorakentamisen huippua teknisine hienouksineen. Sirén ja Ahla toivat Berliinin valtiopäivätalosta idean megafonilaitteesta, jolla istuntosalin tapahtumista voitiin tiedottaa talon eri osiin ja sen lisäksi annettiin 'tiedotus' soittokelloilla. 'Merkinantolaitte' eteishallissa näytti ja viesti edelleen puhelinkeskukseen, oliko kansanedustaja paikalla, 'kovapuhujalaitos' mahdollisti tiedonantojen kuuluttamisen istuntosalista talon eri tiloihin, 'hälytyslaitoksen' nappuloita painelemalla eduskunnan puhemies, sihteeri ja notaari saivat kellot soimaan rakennuksen eri osissa merkiksi istuntojen ja äänestysten alkamisesta, ja istuntojen radioiminen kansalaistenkin kuultavaksi sai myös omat laitteensa istuntosaliin." (Hakala-Zilliacus 2002, 127)

Samaan tapaan istuntosalin teknisiä ratkaisuja myöhemmin uudistettaessa on pyritty käyttämään mahdollisimman moderneja ratkaisuja. Tämä näkyy vuonna 1992 käyttöön otetussa istuntosalin tietotekniikkakokonaisuudessa ja osittain myös vuonna 2008 käyttöön tulleessa uudessa istuntosalin järjestelmässä. Ongelmallista on se, että modernin tietotekniikan käytöstä huolimatta käytettävät työprosessit pyritään säilyttämään mahdollisimman muuttumattomina.

Eräissä parlamenteissa atk on otettu käyttöön huomattavasti aikaisemmin (Eduskunta 1985). Muun muassa Saksan liittotasavallassa, Englannissa ja Hollannissa on kehittämistyö aloitettu jo 1960- ja 1970-luvuilla. Pohjoismaiden parlamenteissa atk-toiminta aloitettiin kuitenkin vasta 1980-luvun alkupuolella.

⁹⁶ Tehokirjoittimet ja tekstinkäsittelylaitteet olivat muistilla varustettuja pelkästään tekstinkäsittelyyn tarkoitettuja laitteita. Tekstinkäsittelyohjelmilla varustetut mikrotietokoneet syrjäyttivät ne 1980-luvulla.

8.2.1 Eduskunnan lainsäädäntötyöhön liittyvän tietojenkäsittelyn kokonaistutkimus

Eduskunnan kansliatoimikunta asetti 9.6.1983 työryhmän kehittämään eduskunnan hallintoa. Työryhmän työn edistyessä tietotekniikan ja toimistoautomaation arvioitiin tarjoavan uusia mahdollisuuksia myös eduskuntatyön kehittämiseen. Tätä varten hallinnon kehittämistyöryhmä asetti 15.3.1984 automaatiotyöryhmän, jonka tehtävänä oli kartoittaa ja arvioida eduskunnan asiakirjatuotannon ja tietojenkäsittelyn tilannetta ja kehittämistarpeita sekä laatia eduskunnalle lainsäädäntötyön tietojenkäsittelyn kehittämissuunnitelma. Eduskunnan sisäiseen hallintoon liittyvä tietojenkäsittelyn kehittäminen siis rajattiin automaatiotyöryhmän työn ulkopuolelle. (Eduskunta 1985).

Automaatiotyöryhmä käytti työssään silloin valtionhallinnossa yleistä ns. tietojenkäsittelyn kokonaistutkimusmetodia (Meto2), jonka mukaan tutkimus koostui kolmesta työvaiheesta:

1. lainsäädäntötyöhön liittyvän tietojenkäsittelyn nykytilanteen ongelmien ja kehittämiskohteiden arviointi
2. tietojenkäsittelyn tavoitejärjestelmän laadinta (Eduskunnan tietojenkäsittely vuonna 1991)
3. kehittämissuunnitelman laadinta vuosille 1985–1991

Tietojenkäsittelyn kokonaistutkimuksessa määriteltiin organisaation tietojenkäsittelyn kokonaistarpeet ja suunnattiin kehittämistyö toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisimpiin kohteisiin. Meto2-metodin mukaan tietotekniikka oli ainoastaan väline, jonka soveltaminen oli sovitettava koko organisaation toiminnan tavoitteisiin. Valtionhallinnossa korostettiin erityisesti tietojenkäsittelyn strategisen suunnittelun kytkemistä organisaation muun toiminnan suunnitteluun. (Tiirikainen 2008.)

Automaatiotyöryhmä ryhmitteli lainsäädäntötyöhön liittyvän tietojenkäsittelyn neljään lohkoon nykytilanteen kuvaamista varten:

1. valtiopäiväasiakirjojen laadintaan liittyvä tekstinkäsittely, monistus, painattaminen, jakelu, arkistointi ja varastointi
2. valtiopäiväasioiden käsittelyvaiheiden ja eduskuntatyön seurantaan liittyvä kirjaaminen, kortistointi ja muu tiedon hallinta
3. eduskunnan sisäisessä ja ulkoisessa viestinnässä käytettävät sanomanvälitysjärjestelmät kuten puhelin, henkilöhaku, sisäinen radio jne
4. kansanedustajia, eduskuntaryhmien kanslioita ja eduskunnan virkamiehiä palveleva tiedon hankinta eduskunnan sisäisistä ja ulkoisista tietolähteistä

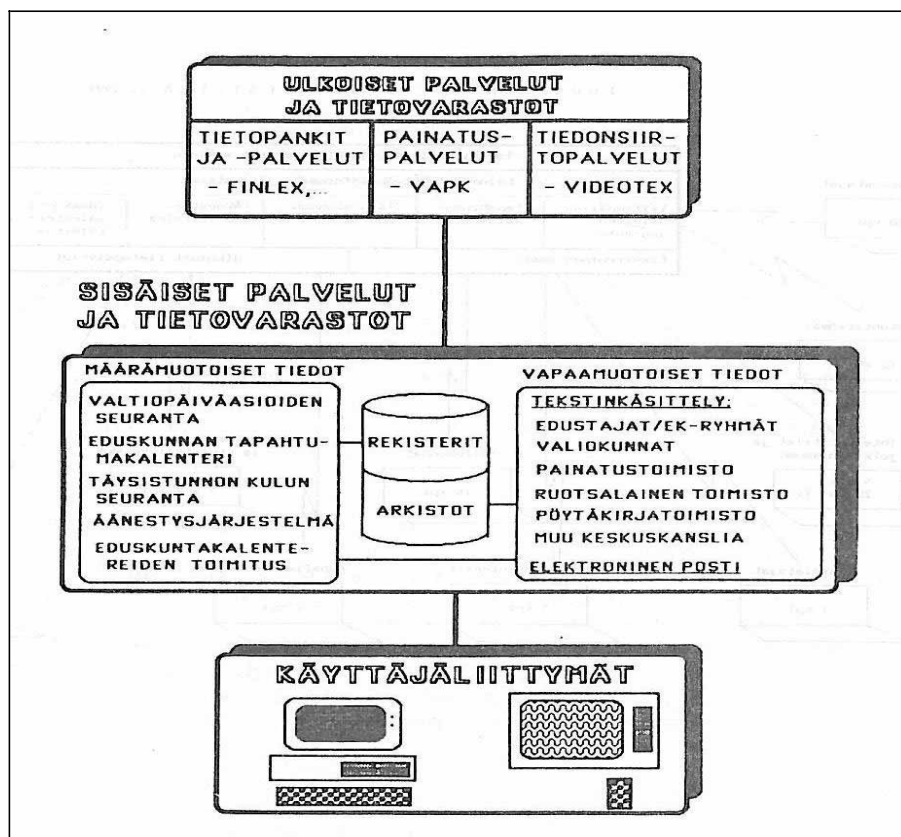
Asiakirjojen laadinnasta automaatiotyöryhmä laati työnkulkukaaviot, joiden avulla arvioitiin kehittämistarpeita ja jotka olivat pohjana myöhemmin tapahtuvaa yksityiskohtaista kehittämistyötä varten. Täten eduskunnan tietojenkäsittelyn kehittämisessä on alusta alkaen sovellettu prosessipohjaista lähestymistapaa. Toinen kehittämiseen liittyvä periaate myöhemminäkin vuosina on ollut käyttäjien laaja osallistuminen kehittämistyöhön, mikä oli yksi Meto2 -metodin perusasioita.

Ongelmat ja kehittämistarpeet liittyivät viiteen osa-alueeseen:

1. valtiopäiväasiakirjojen saatavuuteen liittyvät ongelmat, esimerkiksi valtiokuntien mietintöjen, kansanedustajien aloitteiden, täysistunnon pöytäkirjojen ja eduskunnan ruotsinkielisten vastausten toimitusaikataulujen pituus ja käsikirjoitusten laatutaso sekä asiakirjojen säilytykseen, arkistointiin ja jakeluun liittyvät ongelmat
2. valtiopäiväasiakirjojen teknisen valmistuksen ongelmat, esimerkiksi yhteydet Valtion painatuskeskuksen valoladontajärjestelmään, epäyhtenäinen ja vanhentunut laitekanta, henkilöstön osaamistaso sekä ohjeiden ja mallien puute

3. valtiopäiväasioiden käsittelyvaiheiden seurannan ongelmat, esimerkiksi ajan-
tasaisen rekisteröintijärjestelmän puute, seuranta palvelevien rekisteröinti-
ja kirjaamisjärjestelmien päällekkäisyys (yli 30 ainakin osittain päällekkäistä
kirjaamisjärjestelmää) ja aloitteiden rekisteröinnin viive
4. eduskuntatyötä koskevan ajankohtatiedon välittäminen, kuten täysistuntoja
ja valiokuntien työtä koskevan tiedon saanti
5. lainsäädäntötyön toimintaedellytykset, esimerkiksi lainsäädäntötyöhön ja
eduskuntatyöhön liittyvä koulutus ja tietopalvelutoiminnan kehittäminen

Automaatiotyöryhmä hahmotteli eduskunnan lainsäädäntötyön tietojenkäsittelyn tavoitejärjestelmän seuraavan kuvan mukaisesti:



Kuvio 33. Eduskunnan lainsäädäntötyön tavoitejärjestelmä 1991 (Eduskunta 1985)

Tavoitejärjestelmä koostuu neljästä osasta:

1. tekstinkäsittely ja elektroninen arkistointi eduskunnan asiakirjatuotantoa varten
2. lainsäädäntötyön informaatiojärjestelmä eduskunnan toiminnan seurantaan, suunnittelua ja ajankohtaisinformaation välittämistä varten
3. elektroninen posti kirjallisten viestien lähettämistä ja vastaanottamista varten
4. ulkoisten tietopalvelujen haku (tietojen haku ulkomaisista ja kotimaisista tietopankeista)

Teknisesti tavoitejärjestelmä muodostui yli 100 henkilökohtaisen työaseman verkosta, jonka avulla kaikki tavoitejärjestelmän palvelut olivat saatavilla kaikilla työasemilla. Poikkeuksellista ja edistyksellistä oli se, että tavoitejärjestelmän työasemiksi esitettiin vuonna 1985 verkossa olevia mikrotietokoneita. Tavallisesti tuohon aikaan käytettiin keskustietokoneeseen yhdistettyjä päätteitä.

Eduskunnan tietojenkäsittelyn kehittämissuunnitelma herätti kiinnostusta. Kauppalehdessä esitettiin eräänlainen kansanedustajan työhön liittyvä utopia. Kuvassa on mielenkiintoista se, että lehdessä olleen uutisen otsikossa puhutaan näyttöpäätteistä, mutta kuvassa on kuitenkin selvästi IBM PC.

Kansliatoimikunnalle ehdotettiin tarjouskilpailun perusteella hankittavaksi IBM -mikrotietokoneita. Kotimaisen Mikro Mikon -lobbaus oli kuitenkin voimakasta ja kolmen kuukauden pohtimisen jälkeen tuloksena, ehkä politiikalle tyypillisesti, oli kompromissipäätös: Kansanedustajille MikroMikot ja virkamiehille IBM PC:t.



Kuva 4. Antaa sen hoitaa hommat⁹⁷

Tavoitejärjestelmän toteuttamissuunnitelma sisälsi 19 projektia, jotka toteutettiin vuosien 1985–1992 aikana. Yksi ensimmäisistä toimenpiteistä oli atk-päällikön rekrytointi vuoden 1986 lopulla. Toteutusprojektin loppuraportissa 7.11.1991 todettiin tavoitejärjestelmän toteutuneen pääosin laadittujen suunnitelmien mukaan. Edelleen todettiin, että käyttäjien vaatimustason noustessa ja teknisten ratkaisujen kehittyessä on tavoitetasoa nostettava. Se tehtiinkin tietojenkäsittelyn kehittämisstrategiassa vuosille 1991–1995.

⁹⁷ Kaarlo A. Rissanen, Kauppalehti 22.8.1985

Eduskunta	Päävalikko	tiistai, 17. tammikuuta 1989 9:00
T - Tapahtumakalenteri		W - Tekstinkäsittely
P - Tapahtumakalenterin päivitys		K - Kalenteri
E - Elektroninen posti		L - Laskin
V - Valtioapäiväasioiden seur.järj.		M - Muistikirja
Y - VEPSin ylläpito		H - Tiedostohallinta
U - Ulkoiset tietopankit		
		O - Omat työasemaohjelmat
		(Paluu F7:llä)
1 -> DOS; 2 Apupöytä; 3 Vaihda hak; 4 Räättälöinti; 5 Muisti: (F7 = Lopeta)		

Kuvio 34. Eduskunnan ensimmäinen sähköinen työpöytä 1989

Eduskunnan ensimmäinen sähköinen työpöytä oli jopa profiloitu käyttäjäryhmittäin. Jokaisella käyttäjällä oli ns. avainlevyke, jonka avulla mikrotietokone käynnistettiin. Käyttäjä sai näytölle näkyviin vain ne sovellukset, joiden käyttöön hänellä oli oikeus.

Erikoisena atk-ratkaisuihin liittyvänä piirteenä mainittakoon, että tekstinkäsittelyohjelmaa valittaessa vuonna 1986 Microsoftin Word-tekstinkäsittelyohjelmaa ei kelpuutettu edes testiin täysin puutteellisten ominaisuuksiensa vuoksi. Kahdesta testatusta (Teko ja Wordperfect) valittiin Wordperfect, jota eduskunta käyttikin eri versioina 15 vuotta. Word valitsi kuitenkin varsin nopeasti markkinat Wordperfectiltä. Tämä aiheutti teknisiä vaikeuksia eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnassa, koska samaan aikaan eri organisaatioissa oli käytössä kaikki kolme mainittua tekstinkäsittelyohjelmaa. Tätä kysymystä on tarkasteltu myöhemmin tässä luvussa.

Kenties suurin arviointivirhe toteuttamissuunnitelmassa oli kansanedustajien toiveiden aliarvioiminen. Tavallaan aliarvioitiin johtamisen tukijärjestelmien eli tässä tapauksessa kansanedustajan työn tukijärjestelmien tarve. Suunnitelman mukaan kansanedustajille olisi ollut 20–30 työasemaa (mikrotietokonetta) käytössä vuonna 1991. Käytännössä kaikille hankittiin työasemat vuoden 1989 loppuun mennessä. Nopeutettuun hankinta-aikatauluun liittyi tarina eduskunnan saunavaliokunnasta:

"Eduskunnassa on myös muuan epävirallinen valiokuntainstituutio, jolla on tosiasiallista valtaa. ... Saunavaliokunta kokoontuu säännöllisesti päivittäin. Sen istunnoissa käydään päivän "agenda" läpi, vaihdetaan mielipiteitä ajankohtaisista asioista, onpa saatettu sopia (1980-luvun lopulla) siitä, että kaikki ne edustajat, jotka haluavat tietokoneen työhuoneeseensa, voivat sellaisen myös saada. Mukana istunnossa olleet valtiovarainvaliokunnan jäsenet ja paikalle osuneet ministrit pitivät tästä huolta." (Pulliainen 2006)

Saunavaliokunnan "päätöksen" perusteella virkamiehet suunnittelivat, miten nopeutettu työasemien hankinta ja käyttöönotto sitten toteutettiin.

Kansanedustajien toiveet olivat kyllä tulleet varsin hyvin selville esimerkiksi Martti Tiurin tai Reino Paasilinnan kautta:

Paasilinnan mukaan⁹⁸ kansanedustajalla ei ole konetta, hänellä ei ole yhteyttä ihmisiin eikä mitään:

"Jos ajatellaan tämän talon teknistä varustusta, niin sehän on myös niin kuin seurojentalossa. Ajatella, että meillä on kahden korttelin päässä [tilastokeskuksessa] 25 miljoonaa tietoa pantu niin hyvään järjestykseen, että nappia painamalla ... sieltä saadaan ... asianomaisia tietoja. ..., mutta johtoa ei ole saatu tähän väliin ja kiistellään siitä, voiko sanelukoneen antaa kansanedustajalle, kolme vuotta, niin kuin erään puhumiehen aikana oli kiisteltty. Sanelukone!"

Joukko kansanedustajia teki kansanedustaja Martti Tiurin johdolla 14.2.1984 aloitteen tietokonepäätteiden hankkimisesta halukkaille kansanedustajille:

Martti Tiuri

Kokoomuksen eduskuntaryhmä
00102 Eduskunta puh. 4321

1984-02-14

Eduskunnan	...
DNr	84 901-84
Saap.	17.2.84

Eduskunnan kansliatoimikunnalle

Kansanedustajien toimintaedellytyksiä voidaan huomatta-
vasti parantaa soveltamalla uutta tietotekniikkaa. Eduskunnan
käyttöön tarvitaan tietopankki ja halukkaille kansanedustajil-
le tietokonepääte, jossa tulee olla myös sanojenkäsittelemahdol-
lisuus.

Me allekirjoittaneet kansanedustajat ilmoitamme tarvitse-
vamme työhuoneeseemme tietokonepäätteen ja esitämme kunnioit-
taen, että kansliatoimikunta ryhtyisi tarvittaviin toimenpitei-
siin asian järjestämiseksi.

Maarit Tiuri
Reino Paavola

Maarit Tiuri

Pekka Peltola

Pekka Peltola

Pekka Peltola

Pekka Peltola

Pekka Peltola

Pekka Peltola

Pekka Peltola

Pekka Peltola

Pekka Peltola

Pekka Peltola

Pekka Peltola

Pekka Peltola

Maarit Tiuri

Tytti Toivola

Riitta Uusikallio

Riitta Uusikallio

Riitta Uusikallio

Riitta Uusikallio

Riitta Uusikallio

Riitta Uusikallio

Riitta Uusikallio

Riitta Uusikallio

Riitta Uusikallio

Riitta Uusikallio

Riitta Uusikallio

Riitta Uusikallio

Riitta Uusikallio

Riitta Uusikallio

Riitta Uusikallio

Riitta Uusikallio

Riitta Uusikallio

Kuva 5. Kansanedustajien aloite mikrotietokoneiden hankkimiseksi

⁹⁸ Paasilinna täysistunnossa 8.1.1985.

Kansliatoimikunta tekikin nopeasti aloitteen perusteella päätöksen vuokrata **yksi** IBM PC – mikrotietokone **kuudeksi kuukaudeksi** eduskunnan tietopalvelun käyttöön. Kansanedustajille ensimmäiset tietokoneet tulivat vasta syksyllä 1987.

Automaatiotyöryhmän hahmottelema tavoitejärjestelmä loi vain perusedellytyksiä eduskunnan toiminnalle. Kehittämissuunnitelma ei sisältänyt montakaan kehittämishanketta, jolla olisi pyritty muuttamaan tai kehittämään eduskunnan ydinprosesseja olennaisesti. Tämä olikin aivan ymmärrettävää, koska kehittämisessä lähdettiin liikkeelle niin sanotusti tyhjältä pöydältä ja aikaisempaa kokemusta atk:sta ei ollut. Organisaation atk:n soveltamisen kypsytyteen liittyvien tasomallien mukaan organisaatiot kehittyvät kokemuksen ja osaamisen karttuessa tasolta seuraavalle, vaativammalle tasolle – oikotietä ei ole (esim. Rikkinen 2005; Tiirikainen 2008).

Automaatiotyöryhmän laatima kehittämissuunnitelma ei myöskään sisältänyt mitään erityistä kansalaisia käsittävää osiota. Tämä oli ymmärrettävää, koska esimerkiksi Internet ja mobiilipalvelut olivat vielä kaukana tulevaisuudessa.

Tavoitejärjestelmän toteutuksessa päädyttiin ratkaisuun, jossa kaikille käyttäjille hankittiin yhteiseen verkkoon kytketyt mikrotietokoneet. Verkossa oli käytettävissä palvelin/palvelimia⁹⁹ yhteisiä sovelluksia ja tietovarastoja varten. Toteutuksen laajentuessa nopeasti alkuperäisestä noin sadasta työasemasta useaan sataan työasemaan osoittautui mikrotietokoneiden yhdistäminen verkkoon ja verkon palveluihin varsin haasteelliseksi tehtäväksi. Tämä aiheutti tavoitejärjestelmän toteutuksessa vaikeuksia aivan teknisten perusratkaisujen suhteenkin – oli jopa vaikeaa löytää näin laajaan verkkoon tarkoitettuja hallintaohjelmistoja.

Kansanedustaja Jouni J. Särkijärven visio kansanedustajan työstä

Kansanedustaja Jouni J. Särkijärvi kuvaili vuonna 1985 laatimassaan muistiossa "Päivä eduskunnassa – kansanedustajan työn tietotekniset apuvälineet (lähi)tulevaisuudessa" kansanedustajan työpäivää noin vuonna 1995. Muistion mukaan kansanedustajilla on käytössään mobiililaitteina "matkasähkökirjoituskoneet", "elektroniset kirjelaatikot" eli sähköposti, sähköiset kalenterit keskustietokoneella, valtiopäiväasioiden käsittelytietoja ja asiakirjoja sisältävät yhteiset tietovarastot keskustietokoneella ja monipuoliset tietopalvelut verkossa. Suurin osa tästä visiosta toteutui 1990-luvun alkuun mennessä, mutta eräiden asioiden toteutumista on saatu odottaa pitempään ja osaa odotetaan vieläkin. Seuraavassa osa Särkijärven visiosta vuodelle 1985:

- "Valiokunnassa oli tulossa käsille kloonauslain ensimmäinen käsittely. Sihteeri oli asiantuntijoita kuultaessa ajanut heidän kommentinsa pykäläkohtaisesti Topiakselle [keskustietokoneelle], josta tulostin tämänhetkisen version."
- Puheiden laatimisessa kansanedustaja osoitti luovuutta: "Illalla olisi jälleen vuorossa puhetilaisuus, vaikka sellaisiin ei näin tiistaisin pitäisikään lupautua. Kirjoitin lyhyen referaatin, jonka lähetin saman tien paikkakunnan ja maakunnan lehdille (niistä oli valmis luettelo koneen muistissa). Tässä olin muuten rationalisoinut aiheiden keksimistä siten, että minulla oli viitisenkymmentä aihetta listalla. Merkitsin aina lisäksi muistiin, missä ja milloin käytn niitä, ja valitsin aina jonkin vähemmän tuoreen aiheen uuteen referaattiin. Toki painava sanottavani saattoi muuttua kerrasta toiseen – ja paras olikin,

⁹⁹ Tuohon aikaan käytettiin termiä keskustietokone.

sillä Hesarin poliittinen toimitus oli ohjelmoinut oman refojen vastaanottajansa vertaamaan tekstejä aikaisempiin muistissa olleisiin. Eräs edustaja – en sano kuka, oli jäänyt kiinni siitä, että oli kopioinut suoraan toisen kansanedustajan referaatin (eikä se ensimmäinenkään ollut sitä itse kirjoittanut)."

- Tietopalvelussa oli sähköisen aineiston ajankohtaisseuranta ja eduskuntaan kirjallisessa muodossa tulleet asiakirjat luettiin optisesti keskustietokoneen muistiin.
- Täysistuntojen osalta visiotilan kuvaus on varsin lennokasta: "Itse istuntosalissa ei pöydille olisikaan jaettuna enää muuta kuin päiväjärjestys; valiokuntien mietinnöt olivat koneessa halukkaiden katsottavina. ... Jotkut huumoriveikot ehdottivat jo, että täysistuntojen puheetkin voitaisiin ajaa suoraan edustajan koneesta pöytäkirjaan ilman lukemista salin seetrinvihreille seinille. Ehkä tähän vielä mentäisiinkin osittain ja jätettäisiin vain elävä keskustelu täysistuntoihin."

Särkijärvi esitteli visiossaan puheiden laatimista tietokoneen avulla. Hämmästyttävää kyllä, Ilta-Sanomat kertoi jo vuonna 1987 tietokoneiden tekevän kansanedustajien puheetkin. Nyt 20 vuotta myöhemmin voisin jatkaa samasta aiheesta ja todeta tietokoneiden tulkitsevan kansanedustajien puheita ja tekevän niistä tiivistelmiä kehittyneiden tiedonhallintaratkaisujen avulla.



Kuva 6. Todellisuutta ja fiktiota voi olla joskus vaikea erottaa¹⁰⁰

¹⁰⁰ Ilta-Sanomien etusivulla kesällä 1987.

Vuonna 1991 lainsäädäntötyötä tukeva tietojärjestelmä oli saatu valmiiksi. Työ kuitenkin jatkui.

8.2.2 Hallinnon ja erillishallintoyksikköjen tietojenkäsittelyn kehittämissuunnitelmat

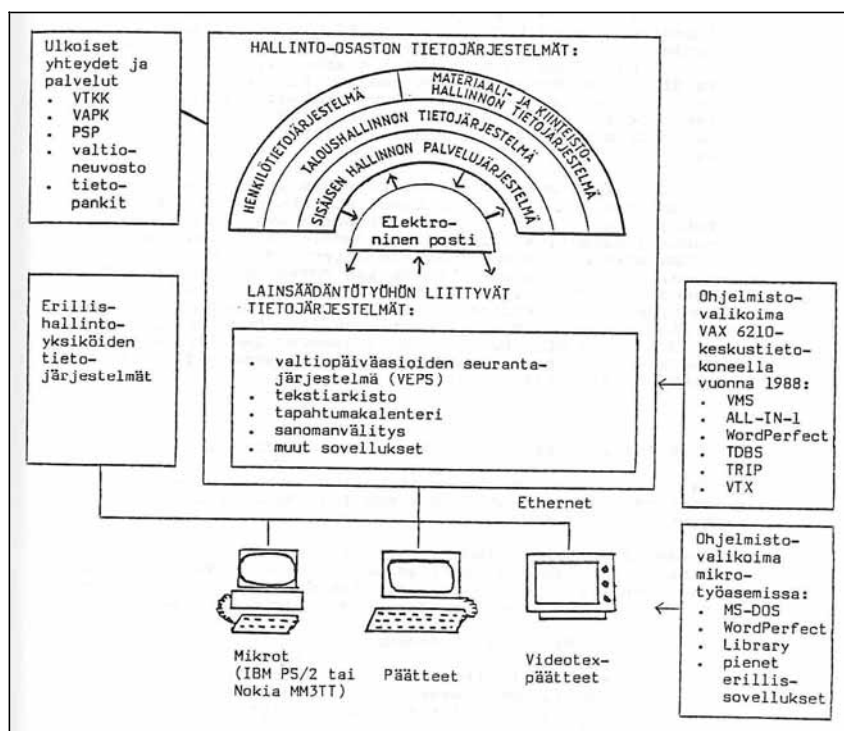
Automaatiotyöryhmä rajautui työssään eduskunnan lainsäädäntötyöhön liittyvään tietojenkäsittelyyn. Sen vuoksi eduskunnan hallinto-osastolla ja erillishallintoyksiköissä (Eduskunnan kirjastossa, Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa, Valtion tilintarkastajien kansliassa ja Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan kansliassa) toteutettiin tietojenkäsittelyn kokonaistutkimukset ja laadittiin tietojenkäsittelyn kehittämissuunnitelmat vuosien 1987–1988 aikana (Eduskunta 1988a; 1988b; 1988c; 1989).

Hallinnon ja erillishallintoyksiköiden tietojenkäsittelyn kehittämissuunnitelmat rakentuivat lainsäädäntötyön tietojenkäsittelyn infrastruktuuriin varaan. Kaikki perusratkaisut, esimerkiksi tiedonsiirtoverkko keskustietokoneineen (palvelimineen), perustyökalujen (työasemat, ohjelmat) hankinta ja käyttäjien tuki pyrittiin toteuttamaan keskitetysti. Yksikköjen omalle vastuulle jäi lähinnä omaan perustoimintaan liittyvien tietojärjestelmien toteutus. Näitä olivat esimerkiksi henkilöstöhallinnon järjestelmät, materiaalihallinnon järjestelmät, taloushallinnon järjestelmät, kirjastojärjestelmä ja diaarit. Tyypillinen, jo lainsäädäntötyön tietojenkäsittelyn kokonaistutkimuksen yhteydessä esille tullut asia oli käytössä olevien erillisten tietovarastojen suuri määrä: Pelkästään hallinto-osastolla eri työpisteissä ylläpidettiin lähes 200 tietovarastoa, joiden tiedot useissa tapauksissa olivat ainakin osittain samansisältöisiä. Tämän perusteella voidaan päätellä, että eduskunnan hallinnon sisäiset asiat käsiteltiin vähintäänkin samalla tarkkuudella kuin lakien säätämiseen liittyvät asiat – lainsäädäntöpuoleltahan oli löytynyt yli 30 ainakin osittain päällekkäistä kirjaamisjärjestelmää.

Hallinto-osaston tietojärjestelmien kehittämistyön edetessä todettiin vuonna 1990 välttämättömäksi laatia tietoarkkitehtuuri. Sen avulla voitiin tietojärjestelmiä ja -varastoja yhdistellä ja pienentää merkittävästi kehittämiskustannuksia. Hallinto-osaston tietojenkäsittelyn kehittämisen seurantaraportissa 7.6.1991 todetaan olevan merkkejä projektiväsymyksestä. Projekteja on samanaikaisesti käynnissä useita (parhaimpina aikoina kymmenkunta) ja niissä on ollut mukana paljon samoja henkilöitä. Tämän positiivisena kääntöpuolena on ollut se, että ”henkilöstö on päässyt alusta lähtien laajasti osallistumaan oman työnsä ja työvälineidensä kehittämiseen. Tämä on poistanut tämäntapaisissa organisaatioissa usein esiintyvän muutosvastarinnan tyystin.”

Eduskunnan tietojenkäsittelyn kehittäminen 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa tähtäsi perusedellytysten kehittämiseen. Eduskunnan valvontafunktion kannalta oleellisten Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian ja Valtion tilintarkastajain kanslian tietojenkäsittelyn kehittämissuunnitelmissa ei esitetty mitään hallinnon seurantaa ja valvontaa suoraan helpottavaa järjestelmää. Kansalaiset olivat täälläkin vaatimattomassa sivuroolissa.

Seuraavassa kuvassa on eduskunnan tietojenkäsittelyn kokonaisarkkitehtuuri vuonna 1991:



Kuvio 35. Eduskunnan tietojenkäsittelyn kokonaisarkkitehtuuri vuonna 1991 (Eduskunta 1988a)

8.2.3 Eduskunnan tietojenkäsittelystrategia vuosille 1991–1995

Eduskunnan tietojenkäsittelystrategiassa vuosille 1991–1995 keskityttiin tietohallinnon organisointiin, tietotekniikan osaamisen kehittämiseen ja tekniikan arkkitehtuureihin (Eduskunta 1990a). Strategiassa tarkasteltiin ensimmäistä kertaa eduskunnan organisaatiota yhtenä kokonaisuutena¹⁰¹: Lainsäädäntötyö, hallinto ja erillishallintoyksiköt. Koko eduskunnan tasolla tietohallinnosta vastaa tietohallinnon johtoryhmä, joka on tietohallinnon linjanmuodostaja, toimintaperiaatteiden määrittelijä, tietotekniikkayksikön (atk-yksikön) toiminnan suuntaaja sekä tiedon ja kokemusten vaihdon foorumi. Strategiassa määriteltiin tietohallinnon eri osapuolten tehtävät ja samalla linjattiin, mitkä ovat koko eduskunnalle yhteisiä valintoja ja missä asioissa yksiköt voivat tehdä omia valintojaan. Vahvana linjauksena oli tukeutua tietojenkäsittelyssä keskitettyjen resurssien varaan. Tietotekniikan osaamisen kehittäminen oli edelleen tärkeä osa tietojenkäsittelyn kehittämistä. Lainsäädäntötyön tietojenkäsittelyn kehittämishankkeita olivat mm. istuntosalin tietojärjestelmien uusiminen, valtiopäiväasioiden seurantajärjestelmän kehittäminen ja myöhemmin yhä suuremman merkityksen saavan Fakta-järjestelmän kehittäminen. Faktatietokanta määriteltiin strategias- sa seuraavasti:

"Faktatietokanta on järjestelmä, joka sisältää yhteiseen käyttöön tarkoitettua eduskunnan sisäistä ja ulkoista faktatietoa. Tiedot ovat joko teksti-, numero- tai

¹⁰¹ Valiokuntatyö oli käytännössä rajattu valiokuntien resurssitilanteesta johtuen tietojenkäsittelystrategian ulkopuolelle, joten valiokuntatyötä varten ei strategiaan sisällynyt tietojärjestelmien kehittämishankkeita. Tilanne oli ollut sama vuonna 1985. Tästä näkyy selvästi tietojenkäsittelynkin kehittämisen tapahtuneen hyvin pitkälti osasto- ja yksikkökohtaisesti.

kuvamuodossa ja käyttäjän tulostettavissa tai siirrettävissä työasemalle jatkokäsittelyä varten. Tietosisältö on toistaiseksi täsmentämättä."

Fakta-järjestelmä toteutettiin vuonna 1995 rakentamalla eduskunnan intranet ja samalla myös eduskunnan julkinen www-palvelu. Tämä kuvataan tarkemmin luvussa 8.3.1 WWW-palveluiden kehittäminen.

Strategian valmistelun yhteydessä suoritettiin kirjallinen kyselytutkimus käyttäjien mielipiteiden esillesaamiseksi. Vastaukset saatiin 30 kansanedustajalta ja yli 100 virkamieheltä. Eduskunnan tietohallinnon palvelujen laatu arvioitiin korkeatasoisiksi. Vertailtaviin organisaatioihin nähden eduskunnan atk-yksikön palvelut ja toiminta noteerattiin parhaimpien joukkoon.

Myös Pohjoismaiden parlamenttien tietotekniikkaratkaisuja selvitettiin strategian yhdessä liitteessä. Mielenkiintoista on havaita, että muissa pohjoismaissa tekniset ratkaisut perustuvat edelleen pääasiassa tavallisten päätteiden käyttöön.

8.2.4 Valtiopäiväasioiden käsittelyprosessien kehittäminen

Kansliatoimikunta asetti 14.6.1993 projektin, jonka tehtävänä oli kartoittaa ja arvioida lainsäädäntötyön tietojenkäsittelyn tilannetta ja kehittämistarpeita sekä tämän perusteella tehdä ehdotuksia valtiopäiväasioiden käsittelyprosessien ja tietojenkäsittelyratkaisujen kehittämiseksi (VPA-projekti). Työn tuloksena syntyi kehittämissuunnitelma vuosille 1994–1999 (Eduskunta 1994b).

Projektissa eduskunnan lainsäädäntöprosessit kuvattiin tarkasti ja mietittiin kehittämisen yleistavoitteita eduskunnan keskeisistä tehtävistä lähtien:

1. Eduskunta ja tulevaisuus (eduskunnan roolin korostuminen, todellinen päättävä valta, laadukas työ ja lopputulos, arvokkaat työskentelytavat)
2. Eduskunta ja valtioneuvosto (suunnitelmallisuuden kehittäminen, ruuhkien torjuminen, määräajat, laatu)
3. Kansanedustajan työn tukeminen, huolehtiminen tietotarpeista (tarpeellisin informaatio, paperitiedon tulva, asiakirjat, muu informaatio)
4. Ammattitaidon kohottaminen
5. Eduskunnan tehtävä suhteessa kansalaiseen (huolehtiminen kansalaisen tiedontarpeista, asiakirjojen jakelusta, keinoina uudenmuotoiset tekstiarkistot ja yhteistyö keskeisten sidosorganisaatioiden kanssa)

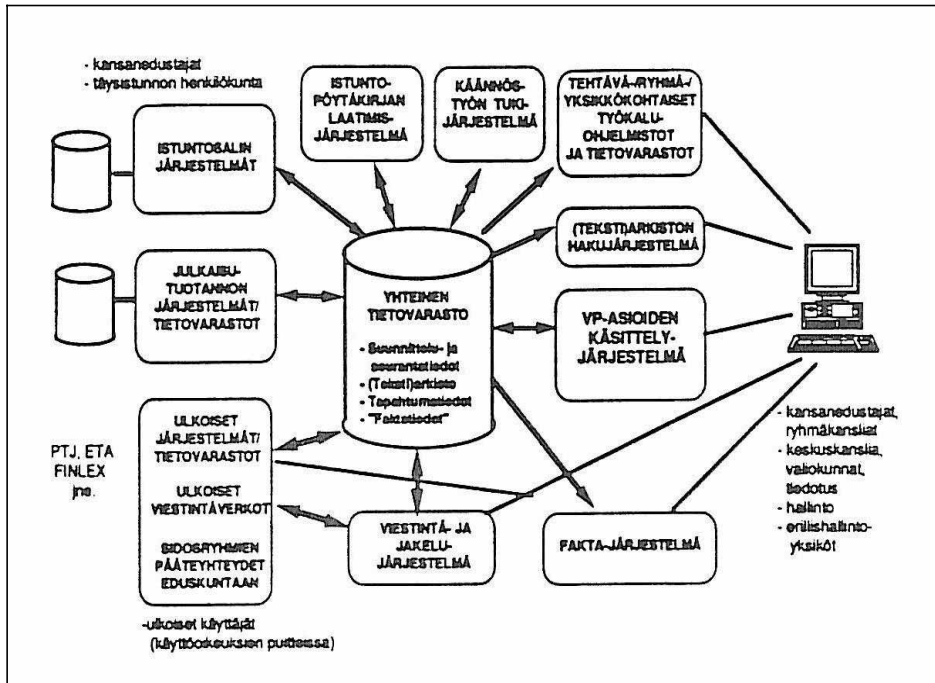
Nämä tavoitteet ovat muodossa tai toisessa toistuneet tämän jälkeenkin laadituissa kehittämissuunnitelmissa. Yleistavoitteiden lisäksi tarkasteltiin tavoitteita valtiopäiväasioiden käsittelyprosessien, tietojärjestelmien käyttäjäystävällisyyden, koulutuksen ja tukipalveluiden sekä kaksikielisyyden näkökulmasta.

Silloiset ongelmatkin ovat edelleen tuttuja:

1. Kansanedustajan näkökulmasta tietoa asioiden valmistelusta saa huonosti, tiedot ovat riittämättömiä ja epäluotettavia ja tietotarjonnan jäsentämättömyydestä johtuen tärkeät tiedot hukkuvat tietotulvaan.
2. Toimintatavoissa ja töiden organisoinnissa noudatetaan tarpeettoman tuntuisia mahdollisuuksia, toimintotavat ovat yksikkökeskeisiä, työ jakautuu hyvinkin epätasaisesti ja yksiköiden toimintatapoja ei ole riittävästi sovitettu yhteen toisten yksikköjen kanssa.
3. Asioiden käsittelyssä esiintyy runsaasti päällekkäistä työtä, esimerkiksi asioita koskevaa tietoa kirjataan moneen kertaan eri henkilöiden toimesta eri järjestelmiin, jopa eri tavalla.

4. Sähköisessä muodossa olevaa tietoa ei hyödynnetä riittävästi.

Valtiopäiväasioiden käsittelyä tukevan tavoitejärjestelmän keskiössä on yhteinen tietovarasto, eräänlainen idealistinen pelkistys, joka kuitenkin käytännön toteutuksessa hajautui useaan osaan.



Kuvio 36. Valtiopäiväasioiden käsittelyn tavoitejärjestelmä (Eduskunta 1994b)

Kehittämissuunnitelman 13 hankkeesta kannattaa erityisesti mainita valiokuntakäsittelyn pilottijärjestelmä ja asiakirja-arkiston kehittäminen, jotka toteutusvaiheessa johtivat rakenteellisen asiakirjastandardin (SGML) käyttöönottoon eduskunnassa. Valtiopäiväasioita koskevien tietojen julkisen käytön toteuttaminen vei 1995 eduskunnan julkisen www-palvelun (www.eduskunta.fi) perustamiseen. Eduskunta siirtyi ravakasti hyödyntämään Fakta-järjestelmää (intranetia) ja julkista www-palvelua, vaikka tietojenkäsittelystrategiassa ei ollut Internetistä eikä kyseisistä palveluista sanaakaan. Tästä huomataan, että strategiaa toteutettaessa on hyvä tarttua esille ilmaantuihin mahdollisuuksiin. Strategiassa on oltava tilaa tähän.

8.2.5 Eduskunnan tietotekniikan linjat 1995–1999

Tietotekniikan linjat vuosille 1995–1999 (Eduskunta 1994a) käsitteli muutosta merkkipohjaisista käyttöliittymistä (DEC:n All-In-One) graafiseen käyttöliittymään (Windows) ja siitä aiheutuvaa koko tietotekniikan arkkitehtuurin uusimista. Tavoitteena oli parantaa järjestelmien käyttäjäystävällisyyttä ja eri järjestelmien välistä yhteistoimintaa. Valiokunnat olivat nyt ensimmäistä kertaa mukana, sillä linjauksessa viitattiin valiokuntien asianhallintajärjestelmän pilotin kehittämiseen.

Aikaisemmin mainitulta Fakta-järjestelmältä odotettiin paljon:

"Järjestelmä [Fakta] merkitsee onnistuessaan tietotekniikan käytön laajuuden ja intensiteetin merkittävää kasvua eduskunnassa. Mitä paremmin hankkeessa onnistutaan, sitä nopeammat ja voimakkaammat ovat sen aiheuttamat muutospaineet." (Eduskunta 1994a).

Lisäksi uskottiin, että Fakta-järjestelmästä saattaa jatkossa kehittyä osa valtiokonsernin johdon yhteistä palvelujärjestelmää. Tähän mahdollisuuteen oli viitannut valtiovarainministeriö hankkeesta antamassaan lausunnossa.

SGML-standardi mainitaan linjauksessa ensimmäistä kertaa – todennäköisesti kukaan ei osannut ennakoida, kuinka suuren merkityksen se tulisi saamaan viidessä vuodessa eduskunnan tietotekniikka-arkkitehtuurissa.

Valiokunnat ja atk

Edustajan tärkein työ tehdään valiokunnissa. Kuinka sitten on mahdollista, että valiokuntalaitos siirtyi atk-aikaan vasta 1990-luvun lopulla? Mielestäni syy löytyy ennen kaikkea sen organisaatiosta, joka poikkeaa eduskunnassa muutoin normaalista hierarkkisesta osasto- ja toimistomallista. Valiokuntalaitokseen kuuluu toistakymmentä valiokuntaa, joista kukin muodostaa oma itsenäisen toimielimensä. Kukin valiokunta luo puheenjohtajansa johdolla oman työkaluturvinsa. Vielä 1980-luvulla oli pääsääntönä, että kahdella valiokunnalla oli yksi yhteinen valiokuntasihtööri (nyk. valiokuntaneuvos) ja yhteinen toimistosihtööri (nyk. osastosihtööri). Parissa valiokunnassa oli edelleen vanhaan malliin ministeriöstä palkattu sivutoiminen sihtööri. Vasta 1980- ja 1990-luvun vaihteessa valiokuntien resursseja lisättiin.

Kun valiokuntatyö ei ollut (eikä ole) julkista, toiminta valiokunnassa koettiin sen sisäiseksi asiaksi, johon ulkopuoliset eivät saaneet puuttua. Yhtenäisiä työrotiineja ei juuri ollut.

Vuoden 1989 lopulla lähes kaikki valiokunnat saivat oman sihteerinsä ja sen myötä oman muuttaman henkilön kansliansa. Tähän vaikutti mm. poliittisessa järjestelmässä 1980-luvulla tapahtunut huomattava muutos: Siirryttiin vuosittain vaihtuvista hallituksista koko vaalikauden istuviin hallituksiin. Lainvalmisteluun tuli pitkäjänteisyyttä ja suurten lainsäädäntöhankkeiden määrä lisääntyi. Enää ei voitu perustaa uutta tilapäistä valiokuntaa tietyn ison esityksen käsittelemiseksi, vaan valiokuntien työtä tehostettiin sihteerityövoimaa lisäämällä.

Myös 1980-luvulla alkanut ja 1990-luvulla jatkunut eurooppalaistumiskehitys, kuten liittyminen Euroopan Neuvostoon, Euroopan talousalueeseen ja Euroopan unioniin, ja siihen liittyvä lainsäädännön harmonisointi työllistivät eduskuntaa ja valiokuntia suuresti. Ruvettiin opiskelemaan Eurooppa-oikeutta, luotiin uusia käsittelytapoja uuden tyyppisille Y- (sittemmin U-) ja E-kirjelmille ja ryhdyttiin käyttämään mietinnöissä ja lausunnoissa vakio-otsikointia.

Aika alkoi vihdoinkin olla kypsä valiokuntalaitoksen tietojärjestelmän kehittämiselle. 1990-luvun alkuvuosina asetettiin ns. VPA-projekti, jonka tehtävänä oli selvittää, miten tietotekniikkaa voitiin silloista paremmin hyödyntää talon toiminnoissa. Sen lopputuloksena päätettiin käynnistää kymmenkunta erilaista kehittämishanketta. Niistä yksi oli yhdessä valiokunnassa (lakivaliokunnassa) suoritettava pilottikokeilu siitä, miten tietotekniikkaa voidaan hyödyntää valiokunnan asioiden hallinnassa (diarioinnissa, esityslistassa, pöytäkirjassa, mietinnöissä ja lausunnoissa) siten, että kerran kirjoitettu on seuraavalla kerralla käytettävissä hyödyksi.

VK-pilotti käynnistyi 1995. Yhtenä tavoitteena oli edelleen VPA-projektin tavoin uudistaa työmenetelmiä niin, että automaattisesta tietojenkäsittelystä saataisiin mahdollisimman suuri hyöty. VK-pilotissa oli kuitenkin tasapainoitava sen tosiasian kanssa, että perussäännöt valiokuntamenettelystä olivat perustuslaissa, valtiopäiväjärjestyksessä, ja täydentävät säännökset eduskunnan työjärjestyksessä, joka vielä silloin oli tavallinen laki (- ei siis yksin eduskunnan käsissä oleva säädös). Säännösten muuttaminen ”tosta noin vaan” ei ollut mahdollista.

VK-pilotti laajeni jatkuvasti. Alkuelvitykset nimittäin osoittivat, että valiokunnat olivat mm. lausuntomenettelyn vuoksi niin kytköksissä toisiinsa, ettei tietojärjestelmää voinut rajata vain yhtä valiokuntaa varten. Samaan aikaan Faktan valmistelutyöt osoittivat, että talossa kaivattiin ai-

kaisempaa huomattavasti enemmän tietoa valiokuntien toiminnasta. Pilottihanke laajeni kaikkia valiokuntia koskevaksi.

Vähitellen VK-pilotin päättävöiteeksi muodostui valiokunnille yhteisen sähköisen asianhallintajärjestelmän luominen. Tämä korvaisi kunkin valiokunnan mustan nahkaselkaisen diaarikirjan, jota ylläpidettiin käsin. Myös jonkinlaista järjestelmään sisällytettävää vakiofraasikokoelmaa tavoiteltiin. Kun VK-pilotin määrittely oli miltei valmis, tietotekniikassa tapahtui kaksi merkittävää edistysaskelta: 1) www-tekniikka mullisti tiedonvälityksen ja 2) otettiin käyttöön rakenteiset asiakirjat, joilla sähköiseen tekstiarkistoon voitiin saada aikaisempaa paljon selkeämpiä asiakirjoja. Määrittely reivattiin uuteen uskoon ja ehdotettiin, että valiokuntien asiakirjat ryhdytään tuottamaan uudella laadintavälineellä, FrameMakerilla.

Toteutusvaiheessa viimehetken muutosten johdosta tuli eteen uusia, osin yllättäviäkin töitä. Asiakirjojen ulkoasumäärittelyt muokattiin Framen vaatimusten ja mahdollisuuksien mukaisiksi, selvitettiin lain ja muiden säädösten rakenne sekä luotiin esityslistoja ja pöytäkirjoja varten uudet kaavat ja yhteiset fraasit. Havaittiin, että uusi tekniikka vaatii uudet aikaisempaa huomattavasti suuremmat koneet. Uusia koneita varten valiokuntien osastosihteereiden huoneet oli kalustettava uudelleen, olihan EU-direktiivi näyttöpäätetyötä tekevien työvälineille asetettavista vaatimuksista tullut voimaan. Aloitettiin valiokuntasihteeristön laajamittainen kouluttaminen.

Tietojärjestelmän käyttöönoton myötä työrotiineja oli muutettava ja yhtenäistettävä. Tarvittiin lukuisia ohjeita. Kun työmenetelmät rupesivat löytämään muotonsa, ohjelmille esitettiin uusia vaatimuksia. Sitten ohjelmia on päivitetty monta kertaa ja joka kierroksella tarkistettu ohjeita.

Jälkikäteen tuntuu siltä, että ensimmäiset projektiorganisaatiot olivat sinänsä oikein koottuja, projekteilla oli monipuolinen asiantuntemus käytettävissään. Työskentely oli kuitenkin alkuunsa melkoista puurtamista, oikeastaan kivireen vetämistä. Atk-väeltä puuttui lainsäädäntötyön ja painatusprosessin tuntemus ja meiltä substanssi-ihmisiltä atk-tuntemus. Lisäksi työtä varjosti henkilökunnan vahva muutosvastarinta. Kokouksissa puhuttiin yhteistä suomen kieltä täydessä yhteisymmärryksessä, niin ainakin kuviteltiin. Monesti jälkikäteen ilmeni kuitenkin, että jokainen oli ymmärtänyt asiat eri tavalla, eikä ollut osannut ottaa huomioon toisen itsestään selvänä pitämiä, julkilausumatta jääneitä seikkoja. Yrityksen, erehdyksen ja aikataulujen pidentämisen avulla ongelmista sentään selvitettiin. Seuraavat projektit olivatkin jo sitten paljon kevyempiä. Joskus myöhemmin todettiin yhdessä, että aikaisemmasta oli opittu paljon.

24.8.2007

Kaisa Vuorisalo
valiokuntaneuvos
lakivaliokunnan sihteeri 1980 – 2006

8.2.6 Tietohallinnon linjat 1998–2000

Edellinen linjaus vanheni ennen linjauskauden loppua tietotekniikan nopean muutoksen ja eduskunnassa laajasti jo linjauskauden alussa käyttöön otetun uuden tekniikan vuoksi (Fakta-intranet, eduskunnan julkinen www-palvelu). Fakta-järjestelmään kohdistuneet odotukset olivat siis oikeaan osuneita.

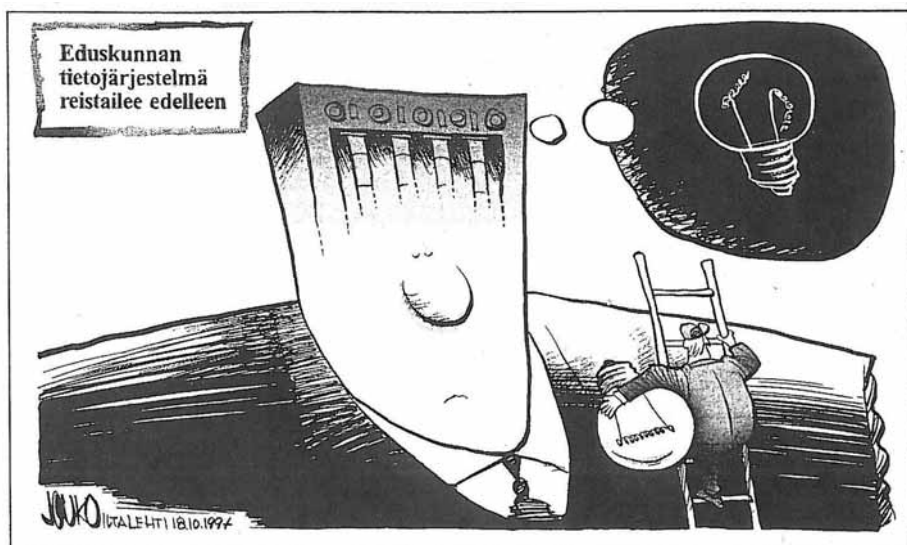
Uudessa linjauksessa pureuduttiin erityisesti tietohallinnon organisointiin ja palvelutason nostamiseen (Eduskunta 1997a). Tietohallinnon organisaatorakenne oli jäänyt ajastaan jälkeen ja oli keskeisiltä osiltaan epävirallinen, esimerkiksi atk-yksikköä ei oltu koskaan perustettu virallisesti. Virallisen ja epävirallisen organisaation järjestelmästä aiheutui epäselvyyttä ja toiminnan konflikteja. Tämä johti organisaatorakenteiden selvittämiseen ja lopulta tietohallintotoimiston perustamiseen vuonna 1998 (Eduskunta 1998).

Tietojärjestelmien käyttö kasvoi voimakkaasti, jopa niin suurella vauhdilla, että tietotekniikan infrastruktuurin uusimista ei yhteiskunnan taloudellisen laman aikana tehty säästösyistä

riittävän nopeasti – syntyi pulaa kapasiteetista ja sen seurauksena häiriöitä erityisesti atk-verkossa. Positiivisena seikkana voitiin kuitenkin panna merkille, että tämä auttoi myös eduskunnan johtoa ymmärtämään tietotekniikan merkityksen eduskunnan toiminnalle välttämättömänä perusedellytyksenä:

"Tietojärjestelmien toimivuus on eduskunnan lainsäädäntötoiminnalle olennaisen tärkeää. Ilman toimivaa tietotekniikkaa lainsäädäntötoiminta hidastuisi tai jopa kokonaan pysähtyisi. ...tietotekniikka on elintärkeä eduskunnan päivittäisten toimintojen kannalta. Erityisesti eduskunnan ydinprosessit, istuntosalityöskentely ja valiokuntatyö edellyttävät toimintavarmaa tietotekniikkaa. Syksyllä 1997 tapahtuneet verkon toimintahäiriöt ja niiden seurauksivaikutukset ovat konkreettinen muistutus tästä riippuvuudesta." (Eduskunta 1997a).

Lehdet seurasivat tarkasti atk-verkon ongelmia ja niiden korjaustoimenpiteitä:



Kuva 7. Eduskunnan tietojärjestelmä reistailee edelleen¹⁰²

Eduskunnan tietohallinnon linjat vuosille 1998–2000 oli konsernitason kannanotto –se antoi suunnan ja reunaehdot osastojen ja yksikköjen tietotekniikan kehittämiseksi, mutta ei ottanut kantaa yksittäisiin kehittämissankkeisiin.

¹⁰² Jouko, Iltalehti 18.10.1997

8.2.7 Eduskunnan tietohallinnon linjat 2002–2004

Tietotekniikan käyttö oli muuttunut kiinteäksi osaksi kaikkea toimintaa. Järjestelmiä käytettiin runsaasti ja tehokkaasti ja ne olivat luotettavia ja täyttivät toiminnan perustarpeet. Linjauskauden päätavoitteet kohdistuivat olemassa olevien välineiden tehokkaaseen käyttöön ja eduskunnan ulkoisen verkottumisen tukemiseen niin kansalaisten kuin muun valtionhallinnon suuntaan (Eduskunta 2002b). Muutospaineita aiheutti erityisesti tarve tiedon entistä tehokkaampaan hyödyntämiseen ja hallintaan.

Tietohallinnon kehittämisen todettiin olleen määrätietoista ja systemaattista jo yli 15 vuoden ajan. Eduskunta oli onnistunut soveltamaan oikea-aikaisesti tietotekniikan kehityksen tarjoamia ratkaisuja. Tarjotut palvelut olivat Pohjoismaiden parlamenttien tasoa, kustannustason ollessa alle keskiarvon. Perusjärjestelmien käyttöikä oli ollut pitkä. (Eduskunta 2002b).

Kauden merkittävin hanke oli siirtyminen WP Office – toimistojärjestelmästä MS Office – järjestelmään. Tämän arvioitiin suuren kertainvestoinnin lisäksi nostavan tietohallinnon vuosittaisia kustannuksia 5-10 %. Arvio on pitänyt paikkansa varsin hyvin.

8.2.8 Eduskunnan tietohallintolinjaus 2005–2007

Eduskunnan toiminnan ja tietotekniikan hyödyntämisen välinen vuorovaikutus on syventynyt jatkuvasti ja tietotekniikka on yhä kiinteämpi osa eduskunnan toimintaa. Tietohallinnon rooli on muuttumassa yhä lähemmäs varsinaista ydintoimintaa. Eduskunnan on määriteltävä roolinsa ja päämääränsä kansalaisille suunnattujen sähköisten demokratiapalvelujen tuottajana. Eduskunnan ja kansalaisten välinen vuorovaikutus lisääntyy voimakkaasti e-demokratian välineiden tullessa yleiseen käyttöön (Eduskunta 2005b).

Merkittäviä linjauskauden hankkeita olivat Sali2007-projekti (istuntosalin järjestelmien uusiminen), sähköisten verkkopalvelujen (intranet ja julkinen www-palvelu) kehittäminen, personoitavan ja profiloitavan sähköisen työpöydän käyttöönotto sekä lainsäädäntöprosessin ja sen tietojärjestelmien kehittäminen yhteistyössä valtioneuvoston kanssa. Linjauskauden projektisalkkuun kuului kaikkiaan 30 projektia (Eduskunta 2005b).

8.2.9 Eduskunnan tietohallintolinjaus 2008–2011

Tällä linjauksella on aikaisempaa näkyvämmän strateginen näkökulma. Tavoitteena on kuvata tietohallinnon tehtäviä kanslian toiminnan strategisessa kehittämisessä. Linjaus liittyy samaan aikaan käynnissä olleeseen hallinnon kehittämishankkeeseen (Halke). Lainsäädäntötyön kannalta tärkein kehittämiskohde on asianhallinnan kehittäminen. Muita keskeisiä kehittämisalueita ovat tiedonhallinta, viestintä ja asiakirjatuotannon uudistaminen. Lisäksi tietohallinnon omaan toimintaan kohdistuu useita kehittämishankkeita. (Eduskunta 2008b.)

8.2.10 Muita tärkeitä linjauksia

Tietohallinnon strategioita ja linjauksia täydennettiin usein jatkomäärittelyillä, jotka saattoivat olla hyvin merkittäviä oman alueensa linjauksia. Mainittakoon näistä jatkolinjauksista tässä yhteydessä seuraavat:

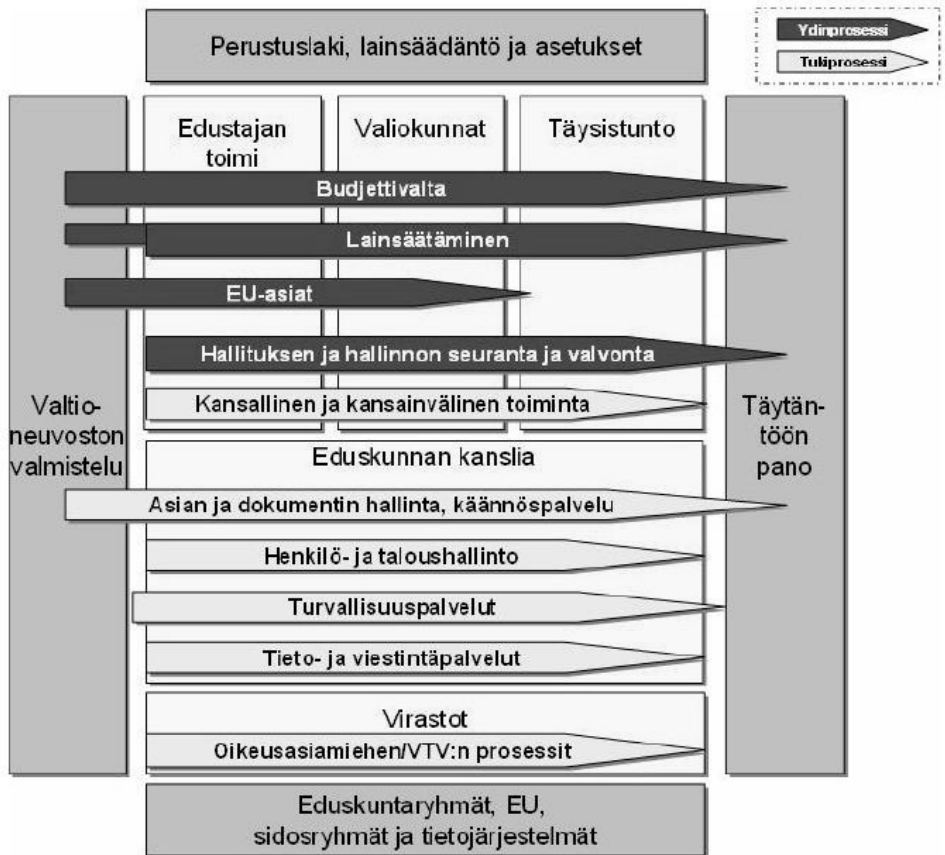
Eduskunnan tietojärjestelmäarkkitehtuurin määrittelyssä kartoitettiin ensin nykytila (Eduskunta 2004). Nykytilan kuvauksessa selvitettiin eduskunnan järjestelmäportfolio, arvioitiin tietojärjestelmien elinkaaret ja asetettiin kehittämistavoitteet. Järjestelmiä oli varsin paljon:

Lainsäädännön järjestelmät	Lainsäädäntöä tukevat järjestelmät
• Salijärjestelmät – äänestysjärjestelmä – seurantajärjestelmä – äänitys – äänentoisto • Asiakirjahallinto – Rakenteelliset asiakirjat (SGML) – Ei-rakenteelliset asiakirjat (EIRAK2000) • Lainsäädännön seuranta – Valtiopäivien seurantajärjestelmä (Veps2000) – Valiokunta-asioiden seurantajärjestelmä (VKFakta)	• Lainsäädännön seuranta – Budjettijärjestelmä (TMAE) • Intranet-palvelut – Fakta (intranet) – Kansanedustajien henkilötietokanta (Heteka) • Asiakirjahallinto – Painotilausten hallintajärjestelmä (Tilta2) – Julkaisujen hallintajärjestelmä (JuHa) – Kansanedustajien henkilötietokanta (Heteka) • Internet-palvelut – Julkiset www-sivut (tiedottaminen, julkaiseminen) • Mobiilipalvelut (wap, tekstiviestit) • S-posti (ministeriöiden kesken)
Hallinnon järjestelmät	Yhteiset tukipalvelut
• Asiakirjahallinto – HO:n diaari – EOA:n diaari – VTV:n diaari – KVV:n postikirja – Sopimusrekisteri – EIRAK2000 • Henkilöstö- ja taloushallinto – Akunta, hkunta, kkunta – Fortime – AdeEko+ – SoftMedic • Tietohallinto – asiakastuen kirjaamisjärj. • Kiinteistö- ja materiaalihallinto – CAD-suunnitteluohjelma (Vertex) – Tilanvarausjärjestelmä (Tiimi-kalenteri) – Hälytysjärjestelmä – Turvajärjestelmä	• Eduskunnan kirjaston järjestelmät – Voyager-kirjastojärjestelmä – TRIP-tietokannat (ELK1, EKS) – Mobiilipalvelut • Tietopalvelut – Verkkolähdetietokanta • Ostetut palvelut • Ilmaispalvelut • Toimistojärjestelmät (MS Office) • Etätyöpöytäjärjestelmä • Mobiilipalvelut (wap, InviaOne, Tiimi-kalenteri) • Työkaluohjelmat • Viestintäjärjestelmät (Tiimi-posti/kalenteri, Puhelinjärjestelmät)

Kuvio 37. Eduskunnan tietojärjestelmät vuonna 2004 (Eduskunta 2004)

Tietojärjestelmiä oli vuosien mittaan syntynyt paljon. Ongelman muodostivat eri järjestelmien väliset yhteydet, joita oli runsaasti ja jotka oli toteutettu yleensä tapauskohtaisesti – mitään integraatioalustaa ei ollut käytössä.

Määrittelyssä kuvattiin eri arkkitehtuurien kehittämistarpeet ja niiden perusteella määriteltiin teknologia-arkkitehtuurit ja laadittiin kehittämissuunnitelma. Keskeinen kehittämistä ohjaava linjaus on pyrkimys palvelukeskeiseen arkkitehtuuriin (SOA) (Eduskunta 2005c). Määrittelyssä on kuvattu eduskunnan prosessikarttaluonnos ydinprosessien näkökulmasta:

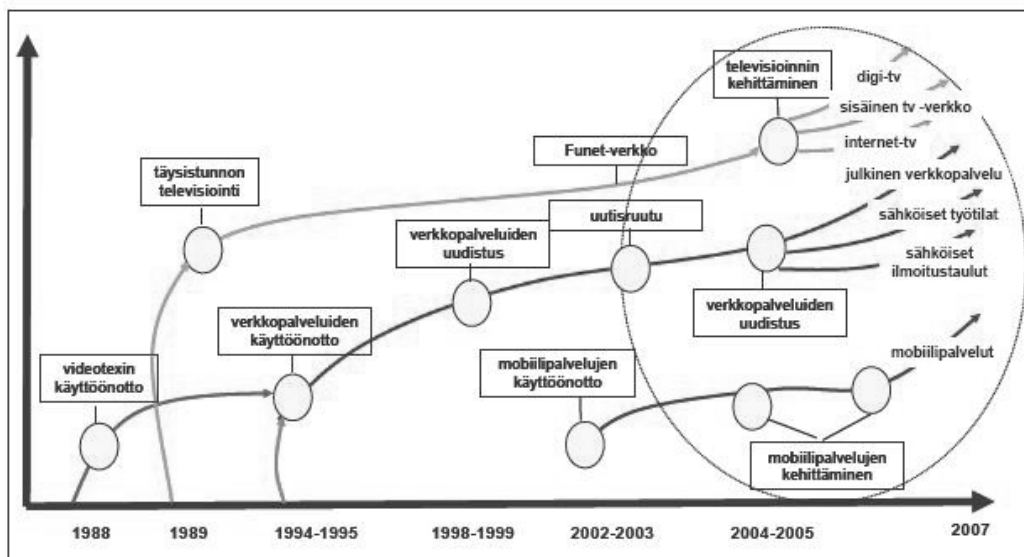


Kuvio 38. Eduskunnan prosessikarttaluonnos ja ydinprosessit (Eduskunta 2005c)

Monikanavaiset palvelut eduskuntatyössä -tutkimuksessa selviteltiin, mitä tarpeita eduskunnalla on monikanavaisiin palveluihin, millaisiin tehtäviin eri tyyppiset päätelaitteet sopivat ja lopuksi laadittiin visio eduskunnan monikanavaisista palveluista (Helisniemi 2005). Tutkimuksessa korostettiin eduskunnan roolia avoimuuden ja demokratian edistäjänä:

"Tutkimuksen johtopäätöksenä voidaan todeta, että kansanedustajat ja eduskuntaryhmät ovat halukkaita hyödyntämään informaatio- ja viestintäteknologian tuomia uusia välineitä ja mahdollisuuksia. Eri näkemyksiä haastateltavilla oli kuitenkin siitä, onko informaatio- ja viestintäteknologian tuomien mahdollisuuksien kehittäminen ja hyödyntäminen kansanedustajien ja eduskuntaryhmien itsensä vastuulla, vai tuleeko eduskunnan kehittää kansanedustajille ja eduskuntaryhmille palautekanavia ja keskustelufoorumeja ja avata sitä kautta kansalaisille nykyistä laajemmat osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Eduskunnan roolina on olla mahdollisuuksien luoja. Viime kädessä kansanedustajat ja eduskuntaryhmät päättävät miten he haluavat tarjottavia mahdollisuuksia hyödyntää. Tulevaisuudessa teknologia tulee mahdollistamaan melkein kaiken. Perimmäinen kysymys onkin, millä tavalla ja kuinka radikaalisti teknologiaa voidaan hyödyntää kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamisessa? On syytä muistaa, että teknologian hyödyntämisen seuraukset demokratian edistämisessä voivat olla vielä arvaamattomat." (Helisniemi 2005).

Eduskunnan monikanavaisten palvelujen kehitysaallot lähtevät liikkeelle videotex-palvelun pilotoinnista vuonna 1987. Nyt palvelutarjonta ja mahdollisuudet ovat monipuolistuneet digitaalisen kehityksen myötä: On esimerkiksi www-palvelut, sähköiset ilmoitustaulut ja mobiilipalvelut.



Kuvio 39. Eduskunnan monikanavaisten palvelujen kehitysaallot (Helisniemi 2005)

Eduskunnan istuntosalin järjestelmien uusimista varten määriteltiin uuden järjestelmän vaatimukset (Eduskunta 2003c). Vaatimukset jäivät luonteeltaan teknisluonteisiksi parannuksiksi, esimerkiksi pyrkimykseen vähentää istuntosalissa jaettavien asiakirjojen määrää. Itse istunnon työprosesseihin ja "istunnon yleisilmeeseen" ei haluttu muutoksia. Työryhmä suhtautui kielteisesti istuntosalin kansanedustajapaikkojen varustamiseen laitteilla, jotka mahdollistaisivat esimerkiksi Internetin tietopalvelujen tai oman sähköpostin käsittelyn.

"...järjestely todennäköisesti häiritäisi istunnon kulkua ja muuttaisi merkittävästi istuntokulttuuria." (Eduskunta 2003c).

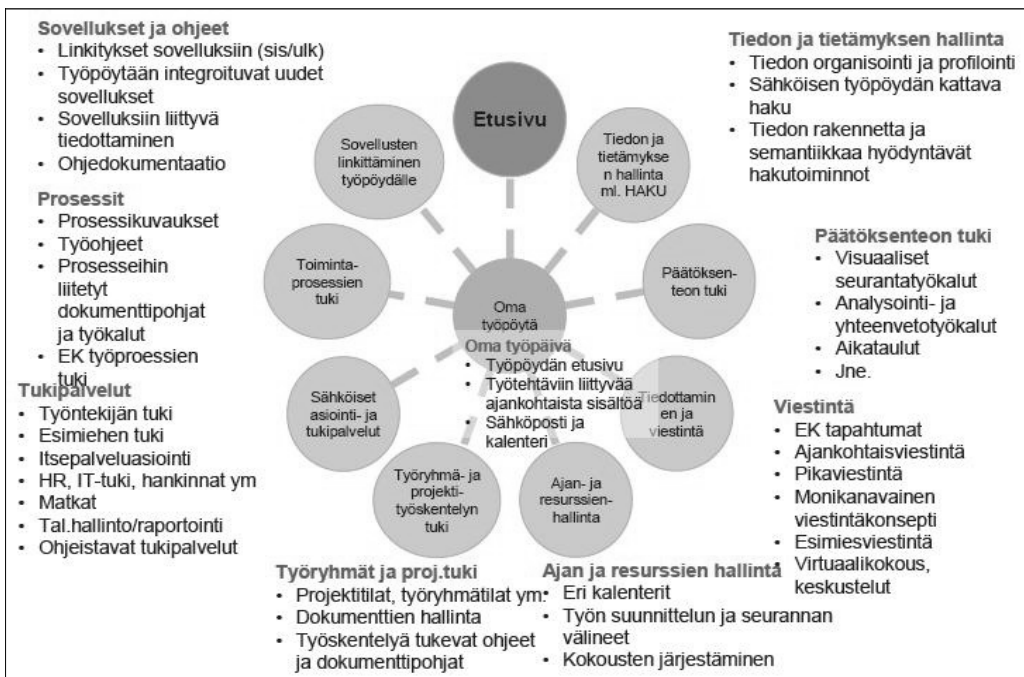
Työryhmä oli harkinnut myös kansanedustajien poissaolopyyntöihin liittyvän menettelyn yksinkertaistamista. Tämä olisi työryhmän mielestä merkinnyt

"...liian voimakasta puuttumista eduskunnan vakiintuneeseen toimintakulttuuriin ja edellyttänyt myös eduskunnan työjärjestyksen muuttamista." (Eduskunta 2003c).

Tähän on syytä todeta, että eduskunta päättää itse työjärjestyksestään – ei työjärjestys sinänsä voi olla muutoksen todellinen este.

Istuntosalin järjestelmien uusimisen edetessä suhtautuminen moniin asioihin muuttui jossain määrin vapaampaan suuntaan: Istuntosaliin rakennettiin valmiudet käyttää eduskunnan sisäiseen langattomaan verkkoon kytkettyjä kannettavia tietokoneita. Niiden avulla on pääsy eduskunnan istunnossa käsiteltäviin asiakirjoihin, minkä toivottiin vähentävän asteittain edustajien pöydille jaettavien asiakirjojen määrää. Tämä edellyttää tietysti ensin uusien valmiuksien käyttöönottoa.

Sähköisen työpöydän määrittelyssä pyrittiin kehittämään eduskunnan intranet-palvelua, tietoja tarjoavaa Fakta-järjestelmää, uudelle tasolle. Tavoitteena oli lähteä toteuttamaan uutta käyttöliittymää eduskunnan tietojärjestelmien palveluihin. Samaan käyttöliittymään yhdistyvät tietojärjestelmien ja tietojen lisäksi erilaiset sähköiset työvälineet, dokumentit, toimintaprosessit ja tehtävät kokonaisuudeksi, joka helpottaa ensisijaisesti asiantuntijakäyttäjien työtä. Sähköinen työpöytä toimii eräänlaisena portaalina, joka on profiloitavissa jokaisen käyttäjäryhmän tehtävien ja tarpeiden mukaisesti. Sähköinen työpöytä sisältää myös eräänlaisen taskutoimiston, mobiiliosion, jota voi käyttää langattomasti ajasta ja paikasta riippumatta. Käyttäjillä on mahdollisuus myös personoida työpöytää omien tarpeiden mukaisesti. Suurin tarve sähköisen työpöydän nopeaan kehittämiseen on eduskuntaryhmillä (tiedon hallinta) sekä hallinto-osastolla, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialla ja Valtiontalouden tarkastusvirastolla (sähköinen asiointi). (Eduskunta 2006c).



Kuvio 40. Sähköisen työpöydän kokonaisuudet (Eduskunta 2006c)

8.2.11 Yhteenveto linjauksista ja niiden toteutumisesta

Tässä luvussa esitän tulkintani eduskunnan tietohallintolinjausten toteuttamisesta ja merkittävimmistä ratkaisuista.

Seuraavassa taulukossa on pelkistetyksi esitetty eri tietohallintolinjausten painopisteet. Painopisteet ovat linjauksissa keskeisiksi todettuja linjauksia/kehittämisaalueita. Painopistealueiden tärkeysluokittelu perustuu omaan arviooni.

Taulukko 15. Tietohallintolinjausten painopistealueet

Tietohallintolinjaukset (vuosi, milloin tehty) Kehittämissuunnitelman painopiste	1985	1991	1994 VPA-projekti	1995	1998	2002	2005	2008
peruspalvelut								
-infrastrukturi	***			***	**	***		**
-asian/asiakirjojen hallinta	**		**		**	**		**
-tiedon hallinta			**	*		**	**	**
-viestintä, tiedottaminen			**				**	*
-yhteistyö sidosryhmien kanssa			*				*	
tietohallinnon organisointi		***			***			
osaamisen kehittäminen			*		*	*	*	*
johtamisen tuki		**		**			**	*
lainsäädäntötyö	*	*	***		*		**	**
talousarvion käsittely					*			
hallinnon seuranta ja valvonta								

*** linjauksen tärkein painopistealue
 ** linjauksen tärkeä painopistealue
 * linjaus sisältää hanke-ehdotuksia tälle alueelle

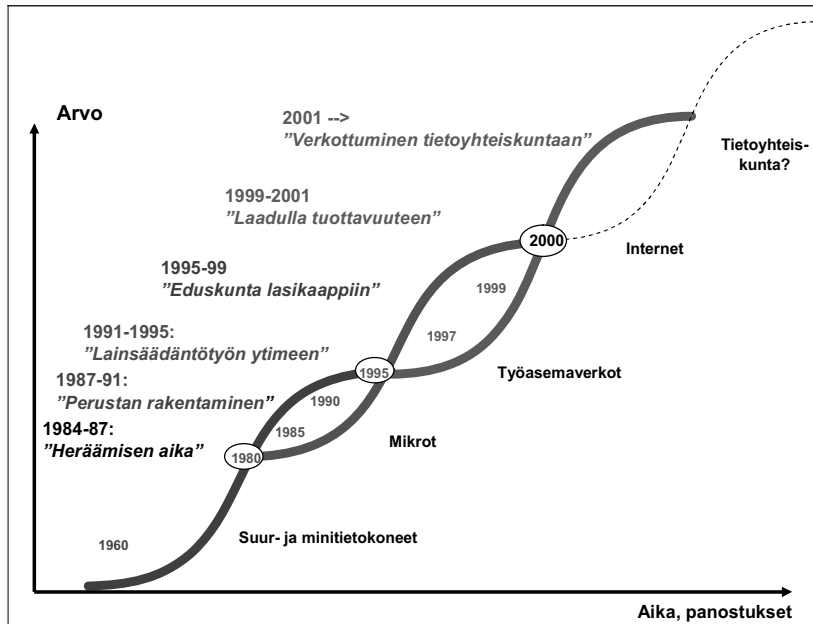
Huomiota kiinnittää se, että eduskunnan keskeisistä tehtävistä hallinnon seuranta ja valvonta ei ole koskaan ollut painopistealueena tietohallinnon linjauksissa. Talousarvion valmistelunkaan¹⁰³ tietotekniikkatuki ei ole ollut vahvasti linjauksissa mukana. Osaamisen kehittäminen ja yhteistyö sidosryhmien kanssa ovat niin ikään tässä suhteessa vaatimattomasti edustettuina. Yllättävää on myös se, että kansanedustajan tietotekniikan välineiden kehittäminen ei ole ollut erikseen omana kokonaisuutenaan painopistealueena. Sen on katsottu kehittyvän muiden alueiden kehittämisen kautta.

Linjausten toteutumista voi arvioida siten, että kaksi ensimmäistä toteutuivat käytännössä kaikilta osiltaan. Sen jälkeen linjausten toimeenpano on ollut vaikeampaa, koska jo toteutettujen järjestelmien ja palvelujen ylläpito alkoi syödä huomattavan osan resursseista. Nyt arviolta 80 % resursseista menee vanhojen ratkaisujen ylläpitoon. Kehittäminen on sidottua ja rajoitettua, kaikki vanha vaikuttaa. Tässä suhteessa tilanne on edennyt aivan Markuksen (Markus 2000) kuvaamalla tavalla. Yettonin mukaan ohjelmien kehittämiseen käytetty investointi aiheuttaa jatkossa vuosittain käyttö- ja ylläpitokustannuksia, joiden suuruus voi ol-

¹⁰³ Talousarvion valmistelussa ja käsittelyssä valtiovarainvaliokunta ja valtiovarainministeriö toimivat kuitenkin läheisessä yhteistyössä, mitä osoittaa mm. se, että valtiovarainministeriö ryhtyi käyttämään talousarvioon liittyvissä asiakirjoissa SGML-standardin mukaista ratkaisua samaan aikaan eduskunnan kanssa. Tällöin ei ole ollut tarvetta ottaa talousarvion tietotekniikkaratkaisuja vahvasti linjauksiin mukaan.

la jopa 60 % investointien määrästä (Yetton 1997). Tulos kaiken kaikkiaan on se, että vanhojen ratkaisujen ylläpidon viedessä suurimman osan resursseista uudistuminen myös tietotekniikan puolella on aikaisempaa vähäisempää.

Seuraavassa kuvassa on hahmoteltu eduskunnan tietojenkäsittelyn "suuret aallot".



Kuvio 41. Eduskunnan tietojenkäsittelyn vaiheet (Eduskunta 1997b)

Tietotekniikan kokonaisvaltaisen kehittämisen voidaan katsoa alkaneen vuonna 1985, jolloin lainsäädäntötyön tietojenkäsittelyn kehittämissuunnitelma valmistui – herätettiin uuden tekniikan tarjoamiin mahdollisuuksiin. Verrattain myöhäisen liikkeellelähdon vuoksi eduskunta saattoi siirtyä suoraan mikrotietokoneiden ja verkkojen aikakaudelle.

Minulla on ollut iso ilo ja kunnia osallistua Suomen eduskunnan tietokoneistamiseen, kun eduskunnassa siirryttiin kirjoituskonekaudesta tietoverkkoihin ja mikrotietokoneisiin.

Kun hanke aloitettiin, toimin TietoEnator yhtiöihin kuuluvan Tietojyvä Oy:n toimitusjohtajana ja asemani vuoksi eduskunnan tietojärjestelmähankeeseen valvontaryhmässä ainoana ulkopuolisena jäsenenä lähes kymmenen vuoden ajan.

Mitä hankkeesta on jäänyt päällimmäisenä mieleen?

Vaikuttavaa oli eduskunnan systemaattinen tapa toimia sekä venyä kiperissä paikoissa. Eduskunta onkin ollut yksi parhaista ehkä paras asiakasorganisaatio hoitamaan omat vastuunsa hankkeissa. Itselleni selitän tätä sillä, ettei lakeja voida laatia suurpiirteisesti ja huiloiden ja että kiireisinä aikoina on totuttu paiskimaan töitä yötä päivää asioiden hoitamiseksi ajallaan.

Toinen asia oli avainhenkilöiden sitoutuminen ja asioihin paneutuminen. Erityisesti jäi mieleen apulaispääsihteeri Mauri Mandelin. Hän sai hankkeen hoitaakseen yli 60-vuotiaana, mutta paneutui uusiin vaikeisiin asioihin todella perusteellisesti. Esimerkikseen hän loi projektiin hengen, jossa kaikki osapuolet olivat sitoutuneita ja tekivät töitä vaivojaan säästämättä.

Muutamia yksittäistapauksia jäi myös mieleen. Verkkopohjainen arkkitehtuuri oli tuohon aikaan alkuvaiheissaan, mutta kuitenkin sen nähtiin olevan osa tulevaisuutta. Kun verkkokäyttöjärjestelmän valinta tuli kesällä 1988 eteen, teknologiakumppani Digital Equipmentin verkkokäyttöjärjestelmää ei oltu vielä julkistettu ja varmistaaksemme pyhinä pitämämme aikataulujen pitävyyden, esitimme toisen toimittajan ratkaisua. Tällöin hallintojohtaja Ahonen totesi lakoniseen tyyliinsä. ”jos tämä päätös tehdään, jätän siihen eriävän mielipiteeni”. Se on ollut urallani ainoa kerta, kun valvontaryhmässä on esitetty eriävää mielipidettä, vaikka olen osallistunut satoihin valvontaryhmiin. Tämänkin haaste ratkaistiin hyvässä yhteisymmärryksessä, sopimalla parin viikon aikataulun pidennys verkkokäyttöjärjestelmän toimitukseen.

Eduskunta oli ja on erityismielenkiinnon kohteena ja sitä käytettiin hankkeessa hyväksi. Kun testasimme istuntosalin uusien digitaalisten näyttötaulujen näkyvyyttä, Yle antoi kuvausryhmän veloituksetta käyttöömme. Yle ja Suomen armeija osallistuivat salijärjestelmän testaukseen, varusmiehet toimimalla kansanedustajien roolissa ja Yle lähettämällä testatailaisuudesta televisiokuvaa koko kansalle. Avoimuudesta eduskunta positiivista sai palautetta ja se lisäsi projektiorganisaatioon painetta pitää sovitut aikataulut sekä varmistaa laatu.

Eduskunta oli myös edelläkävijä selainpohjaisen käyttöliittymän käytössä. Ennakkoluulottomuus ja hyvin suunniteltu arkkitehtuuri mahdollisti selaimen käytön melkein kaikkien eduskunnan tietojärjestelmien käyttöliittymänä jo vuoden 1996 valtiopäivien avautuessa. Tässä oltiin vuosia edellä lähes kaikkia muita organisaatioita.

7.8.2007

Pentti Huusko
Tietoenator Oyj
Senior Vice President, Operational Excellence

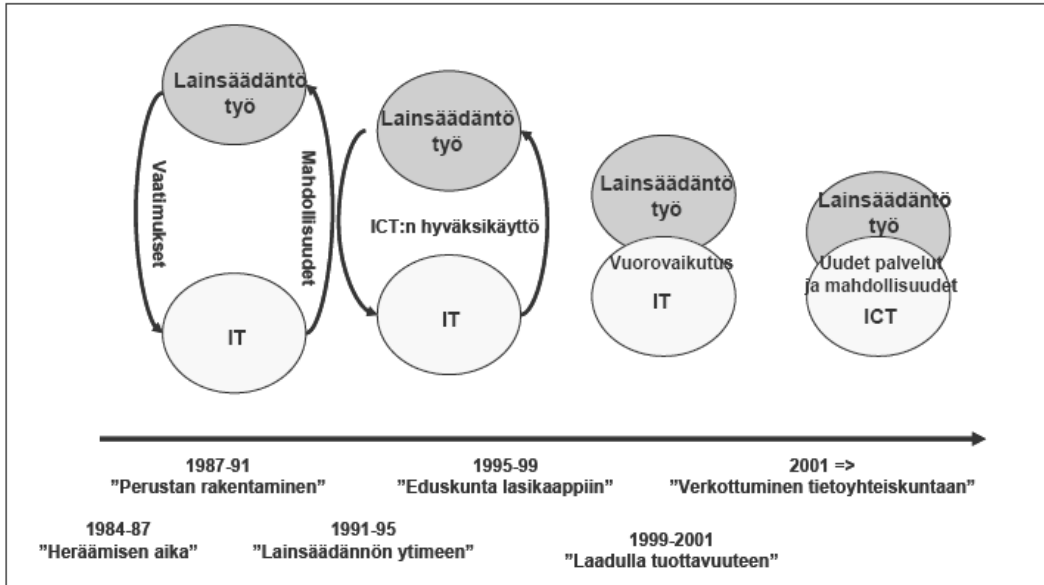
Seuraavaksi rakennettiin perustaa, infrastruktuuria: Perustettiin ensimmäinen atk-virka (atk-päällikkö), alettiin muodostaa atk-yksikköä, hankittin työasemat sekä eduskuntaan että etäkäyttöä varten kotiin ja pystytettiin verkko palvelimiseen. Ensimmäisiä sovelluksia olivat tekstinkäsittely ja sähköposti. Lainsäädäntötyön puolella toteutettiin ensimmäisenä valtiopäiväasioiden seurantarjestelmä (VEPS). Lainsäädäntötyön ytimeen tunkeuduttiin uuden, modernin istuntosalijärjestelmän myötä ja perustettiin sähköiset tekstiarkistot. Tietohallinto-organisaatio alkoi muovautua.

Eduskunta joutui lasikaappiin tai lasihäkkiin, kun julkinen verkkopalvelu avattiin Internetiin vuonna 1995. Tällöin valtiopäiväasioiden asiakirjoja ja käsittelyä oli mahdollista seurata aikaisempaa paljon vaivattomammin ja ajantasaisemmin. Internet mahdollisti myös verkottumisen kansalaisiin ja valtionhallintoon. Ensimmäinen valiokuntatyötä tukeva järjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1998. Valtiopäiväasiakirjojen tuotannossa ryhdyttiin käyttämään rakenteista asiakirjastandardia (SGML). Rakenteiset asiakirjat mahdollistavat eduskunta-aineiston tehokkaan hyödyntämisen sekä eduskunnan sisäisessä että ulkoisten sidosryhmien käytössä.

Laadulla tuottavuuteen kaudella panostettiin erityisesti tietotekniikan ja palvelujen toimintavarmuuteen – olihan konkreettisesti havaittu, miten tietotekniikkariippuvaista eduskunnan toiminta oli. Tietohallintotoimisto perustettiin.

Verkottuminen tietoyhteiskuntaan sisältää kansainvälistymisen, kansalaispalvelut, mobiilikäytön ja yhteistoiminnan keskeisten sidosryhmien kanssa. Tietoturvan varmistaminen vaatii entistä enemmän resursseja. Alettiin pohtia e-demokratiaan liittyviä kysymyksiä.

Kuten aikaisemmin todettiin, eduskunnan tietojenkäsittelyn kehittämisen alkuvuosina painopiste oli lainsäädäntötoiminnan perusedellytysten luomisessa – atk ja varsinainen substanssitoiminta olivat varsin etäällä toisistaan. Vuosien kuluessa tietotekniikasta on kuitenkin tullut eduskunnan työn olennainen osa. Tätä muutosta havainnollistaa seuraava kuva¹⁰⁴:



Kuvio 42. Eduskunnan tietohallinnon kehitysaallot sekä lainsäädäntötyön ja informaatio- ja viestintäteknologian sulautuminen

Käyttäjäkyselyiden perusteella vielä 1990-luvun puolivälissä kansanedustajat hyödynsivät tietotekniikkaa varsin satunnaisesti, päivittäinen käyttö oli harvinaista. Tämän havaitsi myös siitä, että esimerkiksi sähköpostin käyttöhäiriö ei aiheuttanut yleensä välitöntä käyttäjäpalautetta. Havainto on samansuuntainen, minkä Koivula (1993) teki tutkimuksessaan johtajien tietotekniikan käytöstä tuohon aikaan. Tänä päivänä tilanne on toinen: Käyttö on lisääntynyt huomattavasti suurelta osin tietotekniikan käytön helpottumisen ja mobiililaitteiden käytön yleistymisen myötä. Tietotekniset välineet ovat nykyään tärkeitä, jopa välttämättömiä työvälineitä ja keskeisen palvelun lyhytkin käyttöhäiriö aiheuttaa välittömästi jopa aggressiivista palautetta. Samalla on muistettava myös edustajien tietotekniikan käytön taitotason kohoaminen eduskunnan tarjoaman koulutuksen, mutta myös eduskuntavaaleihin liittyvän kansanedustajien vaihtuvuuden vuoksi. Joka vaalien jälkeen eduskuntaan tulee uusia kansanedustajia, jotka odottavat saavansa käyttöön vähintään samantasoiset tietotekniikka-palvelut kuin heillä on ollut käytössään aikaisemmassa työpaikassaan.

¹⁰⁴ Kansanedustaja Kalevi Olin Pohjoismaiden parlamenttien tietotekniikkakonferenssin avajaisissa Helsingissä 31.8.2000.

Helisniemen (2005) mukaan "1990-luvun alusta tähän päivään eduskunnassa on tehty informaatio- ja viestintäteknologian hyödyntämisessä todellinen tiikerinloikka." Havainto pitää paikkansa moneen muuhunkin organisaatioon nähden.

Tämä muutos merkitsee myös sitä, että perinteiset tietojenkäsittelyn kehittämisprojektit ovat korvautuneet eduskunnan toiminnan kehittämis- ja muutosprojekteilla (ks. myös Markus 2000). Tämä puolestaan asettaa kehittämisessä mukana oleville tietotekniikan ammattilaisille entistä suurempia vaatimuksia. Olisi hallittava sekä tietotekniikka että eduskunnan varsinaisen toiminta ja on pystyttävä kommunikoimaan käyttäjien kanssa. Tietohallintolinjauksissa on jopa toivottu, että eduskunnan tietohallintoon saadaan moniosajia, hybridiosajia, jotka hallitsevat tietotekniikan lisäksi myös eduskunnan toimintaprosessit ja voivat siten parhaalla tavalla edistää tietotekniikan hyödyntämistä eduskunnassa (Eduskunta 2002b). Tällainen kaksoisrooli saattaa olla mahdoton monille, yleensä teknisesti suuntautuneille atk-ihmisille. Usein tarvitaankin tulkki tietojärjestelmien käyttäjien ja atk-ammattilaisten välille (Piispanen & Pallas 1991). Airaksinen (2006, 27) puolestaan uskoo, "että modernissa maailmassa vallitsee tekniikan hiljaisuus, sillä insinööri ei puhu eikä käyttäjä ymmärrä."

Muutos merkitsee myös uusia vaatimuksia eduskunnan johdolle: Jos aikaisemmin voitiinkin sanoa, että atk:lla ei ole suurempaa merkitystä eduskunnan toiminnalle, tilanne on tänä päivänä aivan toinen. Ilman tietotekniikkaa eduskunnan käytännön toiminta olisi nykyään tavattoman vaikeaa, jopa mahdotonta; tämä on havaittu joissain tietotekniikan häiriötilanteissa. Kun jokainen toiminnan kehittämisprojekti on käytännössä myös tietotekniikkaprojekti ja jokainen tietotekniikkaprojekti on myös toiminnan kehittämisprojekti, myös johdolla on oltava näkemys tietotekniikkastrategiasta, tekniikkaa ei voida jättää pelkästään tietotekniikkaihmissen huoleksi. Toisaalta voidaan sanoa, että myös menestyksellisessä toiminnan kehittämisessä tietotekniikalla on oltava oma roolinsa.

Evoluutiomainen kehittyminen on tyypillistä myös parlamenteille. Usein se on johtanut siihen, että tietotekniikan kehityksen myötä syntyy uusia rinnakkaisia toimintatapoja eikä vanhoista uskalleta luopua¹⁰⁵. Vanha "hukkarönsy" saattaa jäädä pitkäksi aikaa katkaisematta ja kuluttaa turhaan rajallisia resursseja. Tällainen toiminta on koettu yhdeksi haitalliseksi ylipalvelun muodoksi eduskunnan kansliassa (Eduskunta 2008c). Eduskunnassakin on arvioitava kriittisesti perinteisten ja vanhojen toimintatapojen soveltuvuutta ja etsittävä uusia ja innovatiivisia toimintatapoja. Tällaisessa strategisessa arvioinnissa eduskunnan johdon osaamista pitäisi olla mahdollista hyödyntää nykyistä enemmän.

Tietohallinnon linjauksissa on lähes poikkeuksetta todettu tarve yhteistoimintaan myös ulkopuolisten sidosryhmien kanssa. Käytännössä yhteistoiminta on usein ollut vaikeaa, koska osapuolilla on ollut erilaiset tavoitteet ja organisaatioiden tietotekniikan soveltamistavat ovat vaihdelleet. Kehittämisessä on usein edetty eri tahdissa ja yhteistyö on voinut olla kitkaista. Tästä kerron lisää myöhemmin tässä luvussa.

¹⁰⁵ Yhtenä esimerkkinä eduskunnan käyttöönottona matkalaskuihin liittyvä tietojärjestelmä, jonka rinnalla kuitenkin käytetään edelleen paperilomakkeisiin perustuvaa järjestelmää. Toisena esimerkkinä mainittakoon informaation jakelu, jossa sähköisen julkaisemisen lisäksi informaatio jaetaan usein myös paperijakeluina vastaanottajille.

8.3 Eduskunnan tietotekniikan kehittämisen tähtihetkiä

Tämän luvun alussa nostan esille eduskunnan tietotekniikan kehittämisen viisi tähtihetkeä, päätöstä, jotka aikanaan olivat merkittäviä ja huomattiin myös eduskunnan ulkopuolella. Tähtihetkiä ovat vuonna 1985 mikrotietokoneiden valinta työasemiksi, vuonna 1992 istuntosalin uudet järjestelmät, vuonna 1995 Intranetin ja eduskunnan julkisen www-palvelun käyttöönotto, vuonna 1998 rakenteisen asiakirjastandardin käyttöönotto ja vuonna 2000 tietämyksen hallintaan liittyvät hankkeet. Esitän aluksi tähtihetket tiivistetysti yhteenvetona ja tarkastelen sen jälkeen kolmea uusinta tähtihetkeä tarkemmin omissa luvuissaan. Tähtihetket kuvaavat myös kehityksen tiettyjä murroskohtia, joiden yhteydessä otetaan käyttöön uusia teknisiä ratkaisuja ja toiminnassa tapahtuu oleellisia muutoksia.

Eduskunnan tietotekniikan kehittämisen tähtihetkiä:

1985 työasemiksi verkossa olevat mikrotietokoneet

Mikrotietokoneiden valinta työasemiksi oli vielä poikkeuksellista 1980-luvulla. Tuolloin yleinen ratkaisu oli keskustietokone ja tavalliset, "tyhmit" päätteet. Vielä 1990-luvun alussa eduskunnan verkko oli laajin kyseisellä DEC:in tekniikalla¹⁰⁶ toteutettu verkko Euroopassa.

1992 istuntosalin järjestelmät

Istuntosalin tieto- ja äänentoisto/tallennusjärjestelmät uusittiin 1990-luvun alussa. Uusi järjestelmä edusti alan huipputekniikkaa Suomessa valmistettuine litteine elektroluminenssinäyttöineen. Järjestelmä oli toiminnoltaan ajanmukainen vielä 15 vuoden käytön jälkeen, mutta tekniikan ikääntyminen pakotti järjestelmän täydelliseen uusimiseen.

1995 Intranet ja eduskunnan julkinen www-palvelu

Eduskunnan intranetin syntysanat oli ilmaistu jo vuonna 1991, jolloin strategiassa haluttiin kehitettävän Fakta-järjestelmä. Järjestelmän tietosisältöä täsmennettiin sen jälkeen ja vuonna 1992 oli itse asiassa valmiina intranetin kotisivu, tosin tätä nimeä ei eduskunnassa kukaan osannut käyttää siinä vaiheessa. WWW-tekniikoiden yleistyessä intranet ja eduskunnan julkinen www-palvelu toteutettiin muutamassa kuukaudessa vuonna 1995.

1998 SGML-standardin käyttöönotto

Eduskunnan valtiopäiväasiakirjat alettiin tuottaa eduskunnassa rakenteiseen SGML-standardin muotoon, mikä helpotti olennaisesti niiden käyttöä esimerkiksi eduskunnan www-palveluissa.

2000 Knowledge Management –hanke

Eduskunnan tiedon ja tietämyksen hanke pureutui moniin vaikeisiin kysymyksiin yhteistyössä tulevaisuusvaliokunnan kanssa. Mukana olleet kansanedustajat pilotoivat innokkaasti uusia ratkaisuja ja monet niistä otettiin tuotantokäyttöön.

¹⁰⁶ Verkon toteuttamiseen liittyy mielenkiintoinen tapahtuma. Verkon valmistuttua kesällä 1988 oli vielä alkusyksystä epäselvää, mikä verkkokäyttöjärjestelmä otetaan käyttöön ja jopa se, löytyykö sellaista ollenkaan. Kaikkien onneksi DEC julkaisi PCSA-ohjelmistonsa alkusyksystä ja pikakuljetuksena saatiin se eduskuntaan asennettavaksi, testattavaksi ja lopulta käyttöön. Kaikki tämä saatiin lopulta aikaan jokseenkin projektin aikataulun puitteissa. Tässä hankinnassa ei aivan toteutunut se vaatimus, että eduskuntaan hankitaan vain koeteltua ja hyväksi havaittua tekniikkaa. Ehkä kuitenkin on parempi olla hieman etukenossa kuin täysin takakenossa.

8.3.1 WWW-palveluiden kehittäminen

Mikrotietokoneiden yleistymisen myötä tätä henkilökohtaista työvälinettä alettiin sovitella erilaisiin rooleihin: Puhuttiin esimerkiksi johtajan, lakimiehen, lääkärin tai maanviljelijän työasemasta. Eduskunnan tietojärjestelmien toteutuksessa pääpaino oli ollut yhteisissä tietojärjestelmissä ja -varastoissa, mutta paine työaseman henkilökohtaisten palvelujen kehittämiseen kasvoi. Alettiin puhua kansanedustajan työaseman kehittämisestä.

Kansanedustajan työasemaprojekti asetettiin keväällä 1990. Määrittelyvaiheen vetäjänä toimi kansanedustaja Jouni J. Särkijärvi. Tavoitteena projektissa oli

1. määrittää kansanedustajien henkilökohtaiset informaation saanti- ja käsittelytarpeet,
2. luoda työasemapalveluiden arkkitehtuuri sekä
3. suunnitella ja toteuttaa resurssien puitteissa mahdolliset palvelut.

Kansanedustajille suoritetun kyselyn perusteella ensisijaiset tarpeet kohdistuivat järjestelmiin ja palveluihin, jotka olivat jo aikaisemmin toteutuneet tai toteutumassa. Tämän lisäksi tuli esille yleinen tarve parantaa järjestelmien helppokäyttöisyyttä. Tavoitetilan kuvauksessa teknisesti keskeisenä kysymyksenä oli keskustietokoneen VAX/VMS- ja työasemien DOS/Windows-maailmojen yhdistäminen helppokäyttöiseksi kokonaisuudeksi. Tähän ympäristöön haluttiin toteutettavan uusina palveluina mm. tekstinkäsittelyn, grafiikan ja hypertextin sovelluksia, laskentamalleja taulukkolaskennalla, sähköpostiin uusia ominaisuuksia ja lisää yhteyksiä eduskunnan ulkopuolisiin tietopankkeihin. (Eduskunta 1990b).

Eduskunnan tietojenkäsittelyn kehittämissuunnitelmassa vuosille 1991–1995 oli yhtenä hankkeena Fakta-tietokannan kehittäminen. Fakta-tietokanta sisältäisi eduskuntatyössä tarvittavaa sisäistä ja ulkoista tietoa helposti käytettävässä muodossa (Eduskunta 1990a). Fakta-tietokannan määrittelyä varten asetettiin vuonna 1993 työryhmä, joka kansanedustaja Kimmo Sasin johdolla selvitti kansanedustajien tärkeimmät tiedontarpeet, kartoitti keskeisten toimittajien ja sidosryhmien tiedontarjonnan, hahmotteli tavoitejärjestelmän prototyyppijärjestelmän avulla ja lopuksi ehdotti toteutuksen aloittamista laatimansa suunnitelman mukaisesti (Eduskunta 1993b).

Sasin työryhmä teki perusteellista työtä selvityksissään, se mm. haastatteli edustajia kaikista eduskuntaryhmistä ja teki kyselyn tietopalvelujen tarjoajille ja keskeisille sidosryhmille. Tiedon tarpeet ja tarjonta analysoitiin taulukossa aihe- ja tiedon tyyppi ulottuvuuksilla. Tärkeimmäksi halutuksi tiedoksi osoittautui odotusten mukaisesti uutistieto, sitten eri aiheisiin liittyvä perustieto sekä tilasto- ja tutkimustieto. Yllättävää oli se, että suurin osa halutusta tiedosta oli jo tuohon aikaan tarjolla sähköisessä muodossa, usein kylläkin hankalasti käytettävässä muodossa, mutta oli kuitenkin. Ensimmäisen vaiheen toteutuksen alkaessa erään toimittajan edustaja sanoi, että tämä asettaa heidät aivan uuteen tilanteeseen: "Aikaisemmin olemme julkaisseet tietomme kirjoina, asettaneet ne hyllyyn ja toivoneet, että asiakas tulee ostamaan niitä. Nyt ensimmäistä kertaa tulee asiakas, joka kertoo, mitä haluaa, missä muodossa ja kaikki tämä vielä sähköisesti." Valtiovarainministeriö esitti omassa vastauksessaan kyselyyn, että "...osana koko valtionhallinnon tietohallinnon kehittämistä ... tietokanta voisi olla koko valtionhallinnon johdon palvelutietokanta".

Mielenkiintoisinta Fakta-järjestelmän määrittelyssä oli uuden käyttöliittymän hahmottelu. Periaatteessa työryhmä kuvasi eduskunnan intranetin kotisivun, nimenä käytettiin kuitenkin kotisivun asemasta kansanedustajan tietokanta-nimeä.

KANSANEDUSTAJAN TYÖASEMA

☐ EDUSKUNTA	☐ VÄESTÖ JA HYVINVOINTI
☐ VALTIONKUVOSTO	☐ YMPÄRISTÖ JA LUONNONVARAT
☐ ETA / EU	☐ INFRASTRUKTUURI
☐ TALOUS	☐ TIEDE, KULTTUURI JA TUTKIMUS
	☐ POLIITTINEN TOIMINTA

EDUSKUNTA

☐ TÄYSISTUNNOT	☐ EDUSKUNNAN UUTISET
☐ VALIOKUNNAT	☐ HENKILÖTIEDOT
☐ VALTIOPÄIVÄASIAT	☐ KESKUSKANSLIA JA HALLINTO-OASTO
☐ TEKSTIARKISTO	☐ EDUSKUNNAN KIRJASTO
☐ TALOUSARVION SEURANTA	☐ EOA, EN, VTI
☐ ÄÄNESTYSTIEDOT	☐ ESITTELYVAINKESTO

VALITSE AIHE PAINOKAPILLA

OPASTUS LOPETUS PÄÄ-VALIKKO EDELLINEN SEURAAVA TILA-VARAUS UUTISET HAKU-TEOKSET TYÖ-KALUT

LA-DAUS HAKU-TEOKSET TYÖ-KALUT

Kuvio 43. Kansanedustajan tietokone (Eduskunta 1993)

Fakta-järjestelmästä toteutettiin ensin muutamia yksittäisiä palveluja, koska halutun kokonaisuuden toteuttaminen olisi vielä tuossa vaiheessa vaatinut eduskuntaa ja kansanedustajia varten räätälöidyn johdon tietojärjestelmän toteuttamista. Tällaisen järjestelmän toteuttamiskustannukset arvioitiin hyvin korkeiksi ja toisaalta järjestelmän käyttöikä olisi saattanut jäädä lyhyeksi. Uusia ratkaisuja ei kuitenkaan tarvinnut odotella pitkään: WWW-tekniikan alkaessa tulla esiin eduskunnassa päätettiin toteuttaa nopeasti sekä intranet että julkinen www-palvelu vuonna 1995. Kotisivu oli saanut uutta graafista ilmettä, mutta kansanedustajan tietokoneesta tuttuja elementtejä oli kuitenkin havaittavissa:



Kuva 8. Eduskunnan www-palvelujen kotisivu vuonna 1995 ¹⁰⁷

Teknisesti mielenkiintoista Fakta-järjestelmän toteutuksessa oli eduskunnan varsinaisten tuotantjärjestelmien tietokantojen kytkeminen www-palvelimeen. Tällöin kaikki tuotanto-tietokannoissa oleva tieto saatiin www-palvelujen piiriin ja kaikki tarvittavat konversiot tapahtuivat järjestelmien välillä automaattisesti. Ratkaisun myötä www-palveluissa oli tarjolla runsaasti informaatiota alusta alkaen ja informaatiota ei tarvinnut päivittää erikseen www-palveluihin – riitti, että tuotantotietokannat olivat kunnossa. Lisäksi valtaosa järjestelmässä käytetyistä tietojen välisistä linkeistä muodostui ja päivittyi automaattisesti.

Fakta-järjestelmän toteutuksessa oli tavallaan kyse operatiivisten, vanhojen tietojärjestelmien kevyestä integroinnista. Järjestelmien uusimisen asemasta rakennettiin yhteinen, tiedot integroiva Fakta-järjestelmä, jonka avulla peruskäyttäjien näkökulmasta katsottuna eduskunnan tietojärjestelmä uusiutui kokonaan muutamassa kuukaudessa ja jossa yhdellä käyttöliittymällä, Netscape-selaimella, oli haettavissa eri järjestelmissä oleva informaatio. Tällä tavoin saatiin operatiivisten järjestelmien uusimiselle lisää aikaa useita vuosia. Fakta-järjestelmä ja siihen perustuva eduskunnan julkinen www-palvelu olivat siis aivan toisen tason ratkaisuja kuin siihen aikaan (ja vuosia sen jälkeenkin) tavanomaiset ja nopeasti pystytetyt, organisaatioiden "esitetieto" sisältävät www-palvelut.

Eduskunnan julkinen www-palvelu rakentui Fakta-järjestelmän tietojen varaan. Tietoturva- ja kapasiteettisyyistä johtuen julkista www-palvelua varten oli oma palvelin tietovarastoinen. Fakta-järjestelmästä kopioitiin automaattisesti julkiselle puolelle tarvittavat tiedostot. Tällöin myös eduskunnan ulkopuolisille käyttäjille oli käytännössä tarjolla eduskunnan ja

¹⁰⁷ Alussa Intranettiin kytketyissä työasemissa varsinainen Windows-käyttöliittymä oli häivytetty taustalle. Tarvittavat ohjelmat ja palvelut oli sijoitettu työkalupalkkiin. Eduskunnan sen aikaisten mikrotietokoneiden suorituskyky ei kuitenkaan riittänyt tällaiseen järjestelyyn ja varsin pian palattiin normaaliin Windows-käyttöliittymään. Huomaa Netscape-selain, silloin useiden testien mukaan parhaimmaksi arvioitu selain.

kansanedustajien toimintaan liittyviä tietoja samassa laajuudessa kuin eduskunnan sisäisessä Fakta-järjestelmässä. Julkiselta puolelta oli jätetty pois esimerkiksi eduskunnan itselleen hankkimat maksulliset tietopalvelut ja hallinnon sisäisiä tietoja, mutta muuta karsintaa ei tehty.

Kokemuksia eduskunnan ja julkistiedon tietojärjestelmien kehittämisestä

Eduskunnan toiminnan keskeisenä lähtökohtana on avoimuus. Kansalaisilla tulee olla mahdollisuus etsiä ja lukea heitä koskevat päätökset ja niiden perustelut. Viimeisin suuri muutos kansalaistietopalveluihin tapahtui 1990-luvun puolivälissä, kun eduskunta avasi julkiset Internet-palvelut. Lähes kaikki tuon jälkeen eduskunnassa käynnistetyt tietohallinto-hankkeet liittyvät jollain tavalla julkisten tietopalvelujen kehittämiseen. Kehityshankkeita on ollut käynnissä jatkuvasti ja niihin on panostettu varsin paljon niin tietohallinnon kuin muiden vastuuyksiköidenkin resursseja.

Tie perinteisestä paperiin ja kirjoihin perustuvasta asioiden käsittelystä avoimeen, sähköiseen, nopeaan ja verkottuneeseen toimintamalliin ei ole ollut kuopaton – ja matkaa on vielä paljon jäljellä. Osin ongelmat ovat johtuneet teknisistä puutteista, osin puutteellisista resursseista tai osaamisesta. Asenteet kehittämistä kohtaan ovat vaihdelleet. Suurin osa hankkeista on kuitenkin onnistunut hyvin, mikä näkyy joko parantuneina palveluina tai joskus myös saavutettuna kustannussäästöinä.

9.8.2007

Ari Apilo
Eduskuntasihteeri

Eduskunnan julkisen www-palvelun toteuttamisessa oli tavoitteena tarjota informaatiota eduskunnan ja kansanedustajien toiminnasta suoraan kansalaisille. Koska palvelu oli suunniteltu sellaisia perinteisiä käyttäjiä varten, kuten esimerkiksi poliitikot, virkamiehet, journalistit ja tutkijat, ei tämä tavoite kovinkaan hyvin toteutunut. Tämä oli yleistä kaikkien parlamenttien www-sivujen ensimmäisen vaiheen kehityksessä. Esimerkiksi Tanskan parlamentin, Folketingetin www-sivujen kehittämisessä vuonna 1997 ajaututtiin samanlaiseen lopputulokseen (Kingham 2003). Tämän vuoksi aina silloin tällöin on esitetty erityisen "karvalakkiversion" kehittämistä. Sitä ei ole tehty, mutta sivustoja uusittaessa, viimeksi vuonna 2006, on joka kerta yritetty saada kansalaisnäkökulma entistä enemmän mukaan. Kehittämistyötä tässä suhteessa on kuitenkin vielä paljon jäljellä ja siinä saatetaan tarvita täysin uusia ajattelumalleja.

Fakta-järjestelmän toteuttaminen ei ollut aivan itsestään selvää. Sitä pidettiin "mahdottomana", "suuruudenhulluna", kysyttiin "onko tällaista missään muualla" ja jopa sanottiin, että "Fakta on järjestelmä, jota eduskunta ei tarvitse eikä eduskunta tule sitä koskaan käyttämään".¹⁰⁸ Onneksi eduskunnan www-palvelut ovat osoittautuneet menestykseksi, niiden merkitystä eduskunnan toiminnan avoimuudelle ei voi kyllin korostaa. Ne ovat palvelleet myös hyvänä mallina muille verkkopalvelun kehittäjille niin kotimaassa kuin ulkomaillakin. Demokratian ehdottomia perusedellytyksiä on se, että kansalaiset saavat riittävästi tietoa edustajiansa ja hallinnon tekemistä päätöksistä ja toiminnasta.

¹⁰⁸ Tosin usko Internetin tulemiseen ei yleensäkään ollut kovin vahvaa. "Tietotekniikka-alalla visiointi on hankalaa. Esitellessään vuonna 1995 opetusministeriön tietostrategiaa [kansliapäällikkö] Linna muistaa, miten eräs tunnetun tietotekniikkalehden toimittaja peräsi julkistustilaisuudessa häneltä, miksi ministeriö haluaa panostaa internetiin. Toimittaja oli vielä tokaissut, että ei internetistä mitään tule!" (tietoyhteys –lehti, 3/2006, Juhani Käpyaho: Mukana tietotekniikkatalloissa)



Kuva 9. Eduskunnan julkisen palvelun uudistettu kotisivu vuonna 2006 (www.eduskunta.fi)

8.3.2 Asiakirjahallinnon kehittäminen (eduskunta – valtioneuvosto)

Eduskunnassa oli otettu sähköiset tekstiarkistot käyttöön 1990-luvun alussa. Arkistojen koko kasvoi nopeasti ja varsin pian jouduttiin miettimään kestävämpää ratkaisua kuin tuolloin käytössä olleen tekstinkäsittelyohjelman tallennusmuoto. Vaikka eduskunta pyrki käyttämään samaa ohjelmaa ja jopa samaa versiota useita vuosia, koko tekstiarkiston konvertointi uuteen tallennusmuotoon osoittautui työlääksi. Tämän vuoksi ryhdyttiin vuonna 1994 yhdessä Jyväskylän yliopiston kanssa selvittämään, mitä ratkaisuja olisi käytettävissä. Tällöin havaittiin, että SGML-standardi oli tuolloin käytännössä ainoa vaihtoehto. SGML on riippumaton merkkivalikoimien erikoisuuksista, käytössä olevista tekstinkäsittelyohjelmista sekä muista ohjelmisto- ja laitteistositonnaisista seikoista. SGML tukee dokumenttien pitkäaikaista säilytystä ja hoitoa. Dokumenttien julkaisemiseen ja levittämiseen on käytettävissä SGML:ään perustuva HTML-standardi.

Merkittävimpiä tietohallinnon linjauspäätöksiä on ollut rakenteisen asiakirjastandardin käyttöönotto valtiopäiväasiakirjoissa – eduskunnan keskeisessä tuotteessa. Standardi otettiin käyttöön vuosien 1998 – 2000 aikana toteutetuissa projekteissa. Muutosprosesseja ei voi sanoa helpoiksi. Vaikeudet vaihtelivat aliprojektista toiseen. Useimmissa aliprojekteissa ponnisteltiin työn muuttumisen ja uusien työvälineiden käyttöönoton synnyttämää vastarintaa vastaan. Haasteita tarjosivat myös erilaiset sisältötarpeet ja työskentelytavat. Minkälainen on hyvä rakenne esim. täysistunnon pöytäkirjalle, joka kuvaa istuntopöytäkirjan eläviä ja vaihtelevia tilanteita? Montako otsikkotasoa tarvitaan mietinnössä? Miten syntyy asiakkaan ja toimittajan yhteinen kehittämisajatus, jossa otetaan oikealla tavalla huomioon työntekijöiden ja työskentelytavan merkitys? Miten tukea erilaisia oppijoita ja erilaisia tarpeita?

Haasteita vastaan taisteltiin lähinnä yhteisten keskustelujen, koulutuksen ja lähtien keinoin. Teknisesti laadintaprosesseja pyrittiin tukemaan toteuttamalla työvälineeseen kullekin prosessille soveltuvia apuvälineitä, joilla voitiin helpottaa käyttäjän työtä. Työskentelyn kannalta tärkeää oli myös se, että tarkastelun kohteena oli koko työprosessi asiakirjan laadinnasta, sen julkaisemiseen verkossa ja painettuna.

Saavutetut tulokset vastasivat mm. seuraaviin asetettuihin tavoitteisiin: Asiakirjojen pitkäikäisyyden, uudelleenkäytettävyyden, avoimeen jatkokäsittelyyn, järjestelmä- ja mediariippumattomuuteen (työversiot, painetut asiakirjat, verkkopalvelut). Yhteiset standardit sisältörakenteelle ja ulkoasulle kehittivät asiakirjojen laatua, huomattavia taloudellisia säästöjä saatiin painatuskuluissa ja uudet verkkopalvelut avasivat tietä tietoyhteiskuntaan.

Työskentelytavatkin muuttuivat. Vastarinta hävisi ja uusi outo Frame-töyväline muuttui vanhaksi tutuksi. Se tukee hyvin asiakirjan rakenteen hallintaa ja sen avulla on helppo tuottaa rakenteeltaan virheettömiä asiakirjoja ja julkaista ne käyttäjille. Käyttäjämäärät ovat kasvaneet työvälineen käytön laajentuessa vähitellen koko työyksikköön ja korvaten saanelun. Eduskunnassa on tällä hetkellä noin 100 rakenteisen asiakirjan laatijaa.

10.8.2008

Maija-Liisa Jääskeläinen
suunnittelija, eduskunta

Eduskunnan ja valtioneuvoston kanslian aloitteesta käynnistettiin vuonna 1995 RASKE-projekti (Rakenteisten ASIakirjastandardien KEhittäminen), johon edellä mainittujen tahojen lisäksi osallistuivat ulkoasiainministeriö, valtiovarainministeriö, puolustusministeriö, Valtion painatuskeskus (Edita) ja Jyväskylän yliopisto.

RASKE-projektin tuloksena saatiin ensimmäisessä vaiheessa

- selville, että eri ministeriöissä asiakirjojen käsittelyjärjestelmät ja siitä johtuen myös niiden käsittely- ja tallennustavat poikkeavat suuresti toisistaan; kustannukset ovat suuria
- selvitys lainsäädäntötyön asiakirjojen käyttäjistä, käyttötavoista, elinkaarista ja viittauskäytännöistä, minkä perusteella laadittiin valtiopäiväasiakirjojen rakennekuvaukset
- keskeisiksi ongelmiksi todettiin voimassa olevan lainsäädännön löytämisen vaikeus, erilaiset ja rinnakkaiset tunnistekäytännöt sekä eduskunnan ja valtioneuvoston yhteisen seurantajärjestelmän puuttuminen
- rakenteiseen tekstiarkistoon ja rakenteisen tekstin tuottamiseen liittyvät pilottit
- uusia rakenteisiin asiakirjoihin liittyviä suunnittelumenetelmiä

Eduskunta otti SGML-standardin käyttöön vaiheittain. Ensimmäisenä toteutettiin valiokuntien mietintöjen ja lausuntojen SGML-ratkaisu. Lopulta, 2000-luvun alusta lähtien kaikki valtiopäiväasiakirjat on tuotettu eduskunnassa SGML-muotoon. Asiakirjan valmistuttua se

jaellaan automaattisesti eri kanaviin: Editaan painettavaksi, eduskunnan intranettiin ja julki- seen www-palveluun sekä tekstiarkistoihin. Monikanavajakelu toimii hyvin. Vaikka paina- tuskustannuksissa on päästy kymmenien prosenttien säästöihin, suurin hyöty eduskunnalle on ollut ilman muuta kehittyneet www-palvelut, joissa asiakirjoja voidaan hakea helposti monipuolisin hakukriteerein ja asiakirjojen katselussa on käytettävissä navigointimahdolli- suudet asiakirjojen osien, asiaan liittyvien asiakirjojen ja muiden tietojärjestelmien välillä. Asiakirjojen arkistointiin liittyvä ongelma tuli myös ratkaistua.

Eduskunta lähti kehittämään omaa valtiopäiväasiakirjatuotantoaan tavoitteena rakenteinen asiakirjatuotanto. Ensimmäiseksi oli ratkaistava, sopisiko tarjolla olleista laadintaeditoreista joku valtiopäiväasiakirjatuotannon tarpeisiin. Asiakirjatoimisto testasi nämä silloin tarjolla olleet editorit, FrameMakerin ja Wordin. Testaajilta tuli nopeasti täysin yksimielinen viesti, että vain FrameMaker tukee riittävästi laadinnan aikana muuttuvien asiakirjojen tuotantoa, on selkeä ja looginen, hälyttää virheistä eikä edellytä rakennekokonaisuuksiin kuuluvien merkki- en vaihtamista. Kuriositeettina mainittakoon, että SGML-lisäominaisuuksilla varustettu Word kaatui lähes poikkeuksetta asiakirjan pituuden ylitettyä kaksi sivua.

Valmistautumisvaiheessa asetettiin myös asiakirjatoimiston vetämä tunnisteiden ja nimeämis- käytäntöjen standardointityöryhmä, jotta asiakirjojen nimikkeet, tunnisteet ja mm. edustajien nimien käyttö saatiin kaikissa asiakirjoissa ja silloisissa tietojärjestelmissä yhtenäistettyä. Kir- java käytäntö oli aiheuttanut jo monia ongelmatilanteita erityisesti tietojärjestelmissä.

Ensimmäiset asiakirjatyypit, joita lähdettiin rakenteistamaan, olivat valiokuntien mietinnöt ja lausunnot. Myös niiden graafinen ulkoasu uudistettiin hyväksyttyjä rakenteita vastaavaksi, mutta sillä periaatteella, että samat ulkoasumääritykset tulivat koskemaan kaikkia eduskunnan asiakirjoja. Toteutusvaiheessa huomio kiinnitettiin valitettavasti liiaksikin eduskunnan sisäi- siin prosesseihin, ja testaamatta jäivät mm. tiedostojen siirrot painotaloon sekä koko muu pai- natusprosessi. Se synnytti huimat valiokunta-asiakirjojen ruuhkat asiakirjatoimistoon, eikä ratkaisuja ulkoasuongelmiin, mm. sanavälistyksiin ja avaamiskerrasta toiseen muuttuvaan ul- koasuun, löytynyt ilman painotalon apua.

Muiden asiakirjatyypien osaprojekteille pohjatyö oli siis jo tehty, mutta nyt ongelmaksi nou- si se, että seuraavan asiakirjatyypin toteutusprojektin määrittelytyössä asiakirjatoimiston itses- tään selvinä pitämiä jo olemassa olevia laadintaa helpottaneita ratkaisuja ei ollutkaan sisälly- tetty määrittelyyn mukaan, vaan jopa edustajien nimitietojen poimiminen valmiista edustaja- luettelosta - virheiden välttämiseksi - katsottiin lisätyöksi. Tiukan yhteispalaverin jälkeen työskentelytapa päätettiin muuttaa sellaiseksi, että konsultit tulivat paikan päälle perehtymään kunkin asiakirjan laadintaprosessiin ennen ao. asiakirjatyypin toteutusprojektin määrittelyvai- hetta. Tämä pudotti työmääriä ja poisti lisätyötarpeet kokonaan, joten osaprojektien kustan- nuksetkin putosivat.

Koska projektin tuloksena kaikki muut asiakirjatuotannon tehtävät paitsi painatus siirtyivät kirjapainolta eduskunnan omille yksiköille, kunkin asiakirjatyypin työvaiheet, osapuolet ja kä- sittelyprosessit oli kuvattava yksityiskohtaisesti. Siitä syntyi kansiollinen työohjeita. Mittatap- pioitakin tuli, sillä yhdelle työntekijälle muuttuneet asiakirjatyypikohtaiset, monimutkaistu- neet työtehtävät sekä ohjelmien ja prosessien hallinta kävivät ylivoimaiseksi, ja hänen oli siir- rytävä toisiin tehtäviin. Muut kokivat muutokset ja vaativuuden lisääntymisen työtään rikas- tuttaviksi.

Kokemukseni perusteella voin sanoa, että kun tehdään näin iso uudistus, joka ravistelee työn- kulut ja henkilöiden tehtävät pohjia myöten, asianosaisten tulee ehdottomasti olla projekteissa mukana. Näin he voivat omaksua uudet tehtävät ja ohjelmat silloin, kun niistä päätetään. Silti pitää muistaa se, että alkuvaiheessa kaikki työskentelevät varsin mekaanisesti. Vasta tuotanto- prosessin kokonaisuuksien oppiminen ja sisäistäminen alkavat tuoda arkista työskentelyä helpottavia hyötyjä: Työntekijät osaavat ehdottaa työvaiheiden karsimisia ja oikaisemisia ja nostavat esiin laatua parantavia teknisiä tarkistustarpeita. Asiakirjatoimistossakin tuli varsin pian ilmi ns. "Esko Aho – syndrooma": Jos kirjoittaja unohti klikata edustajaluettelosta valit- semansa allekirjoittajan nimen, asiakirjan ylätunnisteeseen tuli luettelosta ensimmäinen edus-

taja eli Esko Aho. Aloitteen tai kysymyksen kirjautuminen väärälle edustajalle oli tosi ikävä asia, mutta onneksi ongelmasta päästiin, kun pyydettiin luomaan tarkistusmenettely, että ylä-tunnisteen nimi ja allekirjoittaja ovat yksi ja sama henkilö. Myös eri tietojärjestelmien välille oli lähdettävä kehittämään menettelyjä, jotka helpottivat mm. erilaisten asiakirjan elinkaaren sisältävien luetteloiden tuottamista ja asiakirjatietoja vastaanottavien tietojärjestelmien päivitystä ja ylläpitoa. Tämän kaiken voin kokemukseni perusteella todeta pudottaneen vuosien kuluessa hyvin tehokkaasti myös painatuskustannuksia. Projektiin sijoitetut rahat ovat tulleet jo aikoja sitten takaisin!

Iso projekti edellyttää osallistujiltaan intoa avoimin mielin lähteä siihen mukaan, sitkeää puurtamista, loputtomasti tarkkuutta vaativaa työpanosta, tavoitteiden sisäistämistä ja sen jälkeen ennen kaikkea syntyneen kokonaisuuden haltuunottoa, jotta osataan jatkaa puutteiden korjaamista ja hakea lisähyötyjä luovasti ja innovatiivisesti.

10.8.2007

Liisa Saarelainen
Asiakirjatoimiston toimistopäällikkö

Vaikka RASKE-hankkeen eri vaiheissa oli mukana useita ministeriöitä, ainoastaan valtiovarainministeriössä lähdettiin käytännön kehitystyössä samaan suuntaan eduskunnan kanssa. Valtion budjetin laadinnassa ryhdyttiin valtiovarainministeriössä käyttämään SGML:ään pohjautuvaa ratkaisua. Muut ministeriöt katsoivat, ettei niiden omassa käytössä olevia taloussuunnittelun atk-järjestelmiä ole mahdollista yhdenmukaistaa (Valtiovarainministeriö 1996). Talousarvion laadinnassa eduskunnan ja valtiovarainministeriön järjestelmät toimivat hyvin yhteen. Taloudellista hyötyäkin saatiin: Pelkästään talousarvioon liittyvien asiakirjojen painatuskulut pienenivät Editan laskelmien mukaan heti noin miljoona markkaa vuodessa. Hyödyt olisivat olleet moninkertaisia, jos lainsäädäntötyöhön osallistuvissa organisaatioissa olisi laajasti siirrytty hyödyntämään rakenteista asiakirjastandardia. Tätä organisaatioiden verkottumisen vaikeutta on tarkasteltu lähemmin seuraavassa luvussa (*Asiakirjahallinnon kehittämisen vaikeuksia organisaatioiden yhteistoiminnassa*).

RASKE:n yhtenä tavoitteena oli saada yleiseen käyttöön ajantasainen, voimassa oleva Suomen laki –kokoelma. Tämä toteutui vuonna 2002, jolloin se avattiin oikeusministeriön FINLEX-sivuilla. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/> Ajantasaisen lakikokoelman toteutus lähti liikkeelle eduskunnan päätöksestä¹⁰⁹ ja teknisen perustan toteutukselle muodosti eduskunnan rakenteisessa SGML-muodossa oleva aineisto.

Esimerkkinä mielestäni onnistuneista hankkeista voidaan mainita ajantasaisen lakien ja säädösten tietokannan perustamisen vuosituhanen vaihteessa. Palvelu on osa oikeusministeriön julkista Finlex-palvelua. Sen avulla kuka tahansa voi saada tiedon säädösten ajantasaisesta sisällöstä. Hanke lähti käyntiin eduskunnan hyväksymän lausuman tuella. Oikeusministeriö toteutti ripeästi palvelun ulkopuolisen yhteistyökumppanin kanssa. On ollut mielenkiintoista seurata, miten säädöstietoa hyödyntävät nykyisin myös muut asiantuntijat kuin juristit. Hämmästyneenä seurasin erään IT-ammattilaisen tapaa etsiä soveltuva laki yksinkertaisella google-haulla -sitä ei kyllä oikeustieteellisessä tiedekunnassa taideta opettaa.

9.8.2007

Ari Apilo
Eduskuntas sihteeri

¹⁰⁹ HE 174/1999:n käsittelyssä eduskunta hyväksyi esityksen lisäksi kolme perustuslakivaliokunnan mietintöön sisältyvää lausumaa, joista yksi edellytti ajantasaisen säädöskokoelman perustamista kolmen vuoden kuluessa. "Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että Valtion säädöstietopankkia täydennetään lainvalmisteluasiakirjat ja ajantasaiset säädöstekstit sisältävillä osilla, että Valtion säädöstietopankki tällaisessa laajuudessa saadaan ainakin kokeilukäyttöön kolmen vuoden kuluessa käsiteltävänä olevan lainsäädännön voimaantulosta ja että tarkoitukseen varataan tarpeelliset voimavarat."

RASKE-projektia jatkettiin vuonna 2003 eduskunnan, oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön yhteisenä hankkeena. Tavoitteena oli kehittää menetelmiä, joilla voidaan integroida organisaatioverkostojen tietovarantoja ja joissa keskeistä on metatietojen standardointi. Erityisesti tarkasteltiin lainsäädäntötyön tarpeita ja semanttisen webin teknologioiden soveltuvuutta näihin tarpeisiin. Tutkimuksen tekijänä oli jälleen Jyväskylän yliopisto (Nurmeksela ym. 2006). RASKE:n aineisto on osoitteessa <http://www.it.jyu.fi/raske/> Nykytilanteen ongelmiksi havaittiin säädösvalmistelussa käytettävät lukuisat yhteen sopimat-
tomat tietojärjestelmät, metatietojen epäyhtenäinen ja puutteellinen käyttö ja vaikeus saada tietoa säädösvalmistelusta, jolloin kansalaisten tiedonsaantioikeus ei toteudu riittävällä tasolla:

"Tämä [tiedonsaanti] on oleellista kansanvallan kehittämisessä. Mikäli kansalaisten on mahdollista saada säädöshankkeista aiempaa paremmin tietoa, kohenevat heidän mahdollisuutensa 'osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen' (ks. perustuslaki 731/1999, 2 §)" (Nurmeksela ym. 2006).

Semanttisen webin rakentaminen lainsäädäntöympäristöön todettiin vaikeaksi tehtäväksi ja edellyttävän lainsäädäntöprosessin tiedonhallinnan monipuolista kehittämistä. RASKE-projektin lopputuloksena on kuvattu metatietojen tuottamisen menetelmiä (automaatisointia) ja toteutettu kokeellinen käyttöliittymäprototyyppi, jonka avulla on laadittu käyttöliittymä lainsäädäntöprosessin tietovarantoihin. Tätä työtä on jatkettu myöhemmin hankkeessa, jossa tarkoituksena on toteuttaa edellä mainitun hakujärjestelmän pilottiratkaisu ja mahdollisesti myöhemmin varsinainen tuotantojärjestelmä. Tavoitteena on toteuttaa käyttöliittymä, joka soveltuu erityisen hyvin kansalaiskäyttöön. Tässä tarkoituksessa eduskunta on mukana myös aikaisemmin mainitussa FinnOnto-hankkeessa¹¹⁰, jossa tavoitteena on kehittää ontologiapohjaisia tiedon hakuun ja hallintaan soveltuvia välineitä.

1990-luvun projektit olivat toimisto- ja yksikkökohtaisia ja ehkä siitä johtuu, että kaikkia päätöksen mahdollistamia hyötyjä ei niissä voitu tai osattu ulosmitata. Vuosina 2003 - 2004 herättiin kehittämään liittymiä. Metatietoja, joita aikaisemmin oli päivitetty manuaalisesti, ryhdyttiin tuottamaan automaattisesti rakenteisten asiakirjojen avulla. Kehitystyö jatkui vuosina 2006 - 2007, jolloin hakupalvelu uudistettiin, toteutettiin tilauspalvelu ja asiakirjojen URN-tunniste. Kaikki uudistukset olivat toteutettavissa asiakirjojen rakennetta tai tuottamistapaa muuttamatta. Yhä vielä ollaan tilanteessa, jossa asiakirjojen rakennetta ei hyödynnetä täysimääräisesti.

Nykytilan kiperin ongelma liittyy prosessiin, jossa hallituksen esityksen pohjalta laaditaan valiokunnan mietintö ja eduskunnan vastaus. Prosessin onnistuminen edellyttää, että esityksen lakiteksti voidaan konvertoida sujuvasti Word-asiakirjasta rakenteiseen muotoon. Muissakin prosesseissa tarvitaan muunnoksia, mutta ne sujuvat yleensä ongelmitta. Konversio-ongelmat voidaan poistaa ainoastaan muuttamalla yhteisten yli organisaatorajojen ulottuvien prosessien kaikki asiakirjat – kuten hallituksen esitys, kirjallinen kysymys ja sen vastaus – rakenteisiksi asiakirjoiksi. Tämä tulisi voida asettaa kaikkien osapuolten yhteiseksi tavoitteeksi.

Avoimuuden tiellä ollaan eduskunnassa pitkällä, lainsäädännön asiakirjat ovat kaikkien saatavilla. Parhaiten ne palvelevat kuitenkin prosessin hyvin tuntevia. Tiellä yhteiskuntaan, jossa kaikki lainsäädäntöön liittyvät päätökset ja asiakirjat olisivat kaikkien helposti hyödynnettävissä, käytettävissä ja kartutettavissa, tarvitaan kehityspanosta. Tavoitteeksi on asetettava koko lainsäädäntöprosessille yhteinen asiakirja- ja metatietovaranto. Kehityskohteita vision toteuttamiseksi on kuvattu raportissa Suomalaisen lainsäädäntötyön tiedonhallinta – Suuntana semanttinen web (EKJ 2/2006).

10.8.2007

Maija-Liisa Jääskeläinen
suunnittelija, eduskunta

¹¹⁰ <http://www.seco.tkk.fi/projects/finnonto/>

Asiakirjahallinnon kehittämisen vaikeuksia organisaatioiden yhteistoiminnassa

Valtionhallinnon ja kuntien tietotekniikan ohjausta ja koordinoitua on harjoitettu jo ensimmäisten tietojärjestelmien käyttöönotosta lähtien. Käytetyt keinot ovat vaihdelleet tietoteknisen kehityksen painopisteiden mukaan, esimerkiksi tietotekniikan laajan käytön alkuvuosina 1970- ja vielä 1980-luvulla ohjauskeinot valtionhallinnossa perustuivat laitteiden ja ohjelmistojen hankintojen keskitettyyn koordinointiin. Välineinä olivat asetus valtionhallinnon automaattisesta tietojenkäsittelystä¹¹¹, jonka mukaan lähes kaikista atk-laitehankinnoista tuli pyytää valtiovarainministeriön lausunto. Eräitä laitteita, lähinnä päätteitä ja mikrotietokoneita, voi hankkia ilman lausuntoa valtiovarainministeriön järjestämän kilpailutuksen jälkeen. Lisäksi valtiovarainministeriö otti kantaa valtion budjetin valmistelun yhteydessä hallinnonalojen merkittävimpiin atk-hankkeisiin.

Laitehankintoihin keskittyvä ohjaus muuttui aikaa myöten tehottomaksi ja uusia riittävän tehokkaita ohjauskeinoja ei otettu käyttöön. Tämä johti siihen, että tietojärjestelmien ja tietoteknisten palvelujen kehitys hajautui hallinnonaloittain ja jopa virastokohtaisesti. Kokonaisuuden suunnittelu ja ennen kaikkea toimenpiteet koko valtionhallinnon edun huomioon ottavaan tietoteknisten järjestelmien ja palvelujen kehittämiseksi eivät olleet riittäviä ja johtivat hajanaisiin, tehottomiin ja yhteen sopimattomiin ratkaisuihin.

"Tietotekniset järjestelmät Suomen 444 kunnassa ja 117 valtion virastossa ovat niin monenkirjavia, että tieto ei kulje sujuvasti järjestelmästä toiseen. Jopa yhdessä sairaalassa saattaa olla sata erilaista systeemiä. Aikaa ja rahaa tarvään-tyy."¹¹²

Tässä luvussa ei ole tarkoitus käsitellä koko valtionhallinnon tietohallinnon kehitystä, vaan tuoda yhden esimerkin valossa esille koordinoimattomaan ja epätahtiseen kehittämiseen liittyviä ongelmia säädösvalmisteluprosessin eräiltä osa-alueilta.

Säädösvalmisteluprosessin nykytilannetta analysoitaessa havaittiin, että prosessiin osallistuu yllättävän monta tahoa, prosessi on monimutkainen, prosessissa tuotetaan paljon hyvinkin monimuotoisia dokumentteja ja prosessissa käytetään monia tietojärjestelmiä (Nurmeksela ym. 2006). Prosessit ja osaprosessit ovat olleet lähes samanlaisina käytössä kymmeniä vuosia – niihin liittyy vahvoja traditioita ja ehkäpä peräti tunteita. Prosessien kehittäminen koetaan hyvin vaikeaksi ja muuttumattomuutta saatetaan pitää jopa arvona sinänsä. Prosessin läpi virtaavat asiat saavat yksikäsitteisen tunnuksen vasta aivan prosessin loppuvaiheessa. Tämä johtaa siihen, että kaikkea käsiteltäviin asioihin liittyvää informaatiota ei voida hyödyntää prosessissa informaation "häviämisen" vuoksi. Tyypillisesti prosessin alussa, säädösvalmistelun valmisteluvaiheessa ministeriöissä, syntyvä tieto ei ole hyödynnettävissä, ei ainakaan kovin helposti, prosessin loppuvaiheessa eduskunnassa. Valmistelutieto laajasti ymmärrettynä käsittelee varsinaisten eduskuntaan lähetettyjen virallisten asiakirjojen ohella kaiken muunkin valmisteluun liittyvän informaation.

Eduskunta ja valtioneuvosto ovat keskeisiä toimijoita lainsäädäntötyössä. Eduskunta saa suurimman osan työstään valtioneuvostosta hallituksen esityksinä. Informaation ja erityises-

¹¹¹ Asetus 212/1975.

¹¹² Arja Piispa: Tieto kulkemaan, Suomen Kuvalehti 20/2004, 14.5.2004. Ehkä yllättävä tieto on myös se, että sairaalan käyttökuluista neljännes on informaation käsittelyä ja sairaanhoitajan ajasta kolmannes kuluu informaation käsittelyyn. Ennusteen mukaan nämä osuudet vielä kasvavat. (Bowker 1997)

ti asiakirjojen kulun tulisi silloin olla mahdollisimman sujuvaa ja joustavaa näiden kahden organisaation välillä. Käytännössä näin ei ole useinkaan ollut.

Eräs luontainen kehityskaari organisaatioiden välisessä informaation siirrossa on lähteä liikkeelle paperimuotoisten dokumenttien siirrosta, ottaa sen jälkeen käyttöön organisaatioiden välinen sähköisten dokumenttien/informaation siirtoratkaisu ja siirtyä sen jälkeen avoimiin ratkaisuihin perustuvan yhteisen tietojärjestelmän käyttöön. Eduskunnan ja valtioneuvoston informaation siirrossa ollaan paperimuotoisten ja sähköisten dokumenttien siirron epämääräisessä välimaastossa, koska käytettävistä yhteisistä standardeista ei ole kyetty sopimaan tai niitä ei noudateta.

Tietotekniikassa valtioneuvosto lähti liikkeelle eduskuntaa aikaisemmin. Yleisimmin käytetty tekstinkäsittelyohjelma maailmassa oli siihen aikaan Wordperfect. Valtioneuvostossa ja ministeriöissä kuitenkin valta-aseman sai Valtion tietokonekeskuksen kehittämä Teko-ohjelma. Tämän seurauksena oli se, että sähköiset asiakirjat olivat Teko-muodossa ja siinä muodossa ne lähetettiin eduskuntaan ja Valtion painatuskeskukseen (Edita).

Eduskunnan tietojenkäsittelyn kokonaistutkimuksen tuloksena vuonna 1985 valmistuneen tietojenkäsittelyn kehittämistutkimuksen yhtenä keskeisenä kehittämiskohteena oli tekstin käsittely. Tekstinkäsittelyä varten hankittiin mikrotietokoneita ja tekstinkäsittelyohjelma. Tarjouskilpailussa vertailtiin perusteellisesti Tekoa ja Wordperfectiä. Vertailun ja testauksen tuloksena eduskunnan käyttöön valittiin Wordperfect-ohjelma. Koska Teko ja Wordperfect eivät niin sanotusti "ymmärtäneet" toisiaan, eduskunta teetti konversio-ohjelman sähköisten asiakirjojen konvertointia varten. Konversiot aiheuttivat kuitenkin ylimääräistä työtä ja konversioissa syntyneitä virheitä jouduttiin prosessissa korjaamaan manuaalisesti. Konversioita teetettiin runsaasti myös Valtion painatuskeskuksessa (Editassa).

Edeltäjäni sanoi minulle, ettei atk:ta hankita Eduskuntaan niin kauan kuin hän on hallintojohtajana. Näin myös tapahtui. Siitä seurasi, että Eduskunta valitsi tekstinkäsittelyohjelman myöhemmin kuin valtioneuvosto, ja otti valintatilanteessa parhaan, mikä ei ollut ministeriöiden tuolloin käyttämä. Kun valtioneuvosto aikanaan vaihtoi ohjelman, sekin otti valintatilanteessa parhaan, mikä puolestaan ei ollut sama kuin Eduskunnan käyttämä. Tästä epätahtisuudesta seurasi moneksi vuodeksi suuria vaikeuksia ministeriöistä sähköpostin liitteinä tulneiden asiakirjojen avaamisessa.

12.8.2007

Kari T. Ahonen
Eduskunnan hallintojohtaja

Seuraavassa vaiheessa valtioneuvoston puolella alettiin käyttää yleisesti MS Word-ohjelmaa (ei kuitenkaan kaikissa ministeriöissä ja lisäksi käytössä oli aikaa myöten useita MS Wordin eri versioita, koska keskitettyä versiointia ei ollut). MS Word saavutti markkinoilla MS Office -paketin osana de facto -standardin aseman, käytännössä lähes monopoliaseman. Eduskunta jatkoi sitkeästi Wordperfectin käyttäjänä vuoteen 2003 asti ja sähköisten asiakirjojen yhteiskäyttö oli edelleen vaikeaa. Vaikka sekä MS Wordissä että Wordperfectissä oli toistensa asiakirjojen muunnosohjelmat valmiina, eivät ne käytännössä toimineet luotettavasti ja manuaalista muunnosta tarvittiin varsin usein. Koska tekstinkäsittelyohjelmien uusissa versioissa asiakirjojen tallennusmuodot olivat useimmiten erilaisia kuin aikai-

semmissä versioissa¹¹³, eduskunta käynnisti kestävämmän asiakirjojen tallennusmuodon hakemisen RASKE-projektissa.

Tyypillistä pelkästään tekstinkäsittelyohjelmiin pohjautuvalle vaiheelle oli erilaisten yhteensopimattomuusongelmien lisäksi myös Valtion painatuskeskuksen (Editan) keskeinen rooli. Koska samaan asiankäsittelyprosessiin osallistuvien organisaatioiden sähköisessä muodossa olevat tiedot (asiakirjat) olivat yhteen sopimattomassa vakioimattomassa muodossa, painatuskeskuksesta muodostui aikaisemman painettuihin asiakirjoihin perustuvan prosessimallin mukaisesti säädösprosessin keskeinen toimija myös sähköisten asiakirjojen käsittelyssä, siis keskeinen verkoston noodi. Asiakirjojen konvertointia toisen osapuolen järjestelmien ymmärtämään muotoon tehtiin painatuskeskuksen toimesta jatkuvasti säädösvalmisteluprosessin osana ja lisäksi sähköiset asiakirjat konvertoitiin aina uudestaan muuttaman vuoden välein tekstinkäsittelyohjelman tallennusmuodon vaihtuessa. Tilanteesta aiheutui runsaasti ylimääräistä työtä ja kustannuksia prosessin osapuolille.

Tilannetta pidettiin aivan normaalina. Mikrotietokoneita markkinoitiin ja useissa organisaatioissa mikrotietokoneita pidettiin henkilökohtaisina, käyttäjien täysin hallinnoimina tietokoneina. Tämän seurauksena pahimmillaan jokainen käyttäjä piti sähköiset asiakirjansa ja mahdollisen muun informaationsa omalla mikrotietokoneellaan ja mitään organisaation yhteistä tietovarastoa, yhteistä tietopääomaa, ei selvästikään päässyt syntymään. Eduskunnan tietohallinnossa katsottiin kuitenkin eduskunnan atk:n kehittämisen alkuvaiheista lähtien, että kyseessä eivät ole "henkilökohtaiset" tietokoneet, vaan mikrotietokoneidenkin tulee palvella ensisijaisesti organisaation yhteisten tavoitteiden saavuttamista ja sitä varten alusta lähtien alettiin perustaa yhteisiä tietovarastoja verkkoon. Tänä päivänä eduskunnan toimintaan liittyvät "viralliset" dokumentit ovat käytettävissä verkkopalveluissa, intranetissä ja eduskunnan julkisessa www-palvelussa. Siltä osin tilanne on nyt varsin hyvä.

Samaan aikaan kun eduskunnan tietohallinto käynnisti SGML-hankkeen yhteistyössä Jyväskylän yliopiston Airi Salmisen johtaman työryhmän kanssa, valtioneuvoston kanslia selvitti WP5.1-tekstinkäsittelyohjelman tallennusmuodon käyttöä valtioneuvoston tekstiarkistojen tallennusmuotona.

"Lähestymistavat tuskin voisivat olla kauempana toisistaan. Ne eroavat toisistaan sekä tietojenkäsittelyn pitkäaikaista kehitystä koskevan arviointikyvyn osalta että varsinkin sen osalta, miten asiakirjajulkisuuteen ja kansalaisten demokraattisiin oikeuksiin suhtaudutaan. ... Eduskunnan tietohallinnon tavoitteena SGML-hankkeen ensi metreiltä alkaen on ollut tarjota lainsäädäntötyöhön liittyvät ja sen tuottamat asiakirjat mahdollisimman tehokkaalla ja taloudellisella tavalla maksettua koko suomalaisen yhteiskunnan käyttöön." (Kuronen 1998a, 64)

Eduskunta alkoi käyttää SGML-standardia asiakirjatuotannossaan 1990-luvun lopulla. Valtion talousarvioon liittyvä asiakirjojen siirto ja käsittely valtiovarainministeriön kanssa onnistui hyvin, koska valtiovarainministeriö alkoi myös käyttää SGML-standardiin perustuvaa ratkaisua talousarvion valmistelussa. Tässä tapauksessa organisaatiot kehittivät ja ottivat käyttöön uusia ratkaisuja, uusia järjestelmiä samassa tahdissa kuten samaan asiankäsittelyprosessiin osallistuvien tahojen tuleekin tehdä.

¹¹³ Joissain tapauksissa uudella tekstinkäsittelyohjelman versiolla ei pystynyt käsittelemään edes saman ohjelman edellisellä versiolla tehtyjä dokumentteja. Tällainen puute korjautui yleensä nopeasti käyttäjiltä tulleen kriittisen palautteen ansiosta.

Eduskunnan ja valtioneuvoston Raske-yhteisprojektivaiheessa 1990-luvun puolivälissä näytti vielä lupaavalta, että valtiopäiväasiakirjojen koko tuotantoprosessille riippumatta laatijaorganisaatiosta saataisiin luotua yhtenäinen, rakenteiseen asiakirjastandardiin perustuva tuotantomalli. Valitettavasti valtioneuvoston kanslia ei lähtenyt mukaan toteuttamisvaiheeseen, vaan keskittyi oman PTJ-järjestelmänsä sisältämän esittelymenettelyn kehittämiseen. Eduskunta oli tuottanut uudistukseen saakka eduskunnan vastaukset ja kirjelmät käyttämällä valtioneuvoston ohjelmia, mutta siihen ei enää suostuttu, vaan eduskunta edellytti, että jatkossa eduskunnassa on voitava suoraan hyödyntää rakenteisia valiokunta-asiakirjoja myös vastauksen ja kirjelmän laadinnassa.

Valtiopäiväasiakirjatuotannon osalta valtioneuvosto päätyi Wordin tyyliohjien käyttöön perustuvaan laadintamenettelyyn, josta aiheutuu sähköisten hallituksen esitysten käsittelylle eduskunnassa nykyäänkin suuria ongelmia. Tyyliohjilla ministeriöiden on valitettavan helppo tuottaa oikean näköisiä, mutta rakenteeltaan virheellisiä asiakirjoja, joten eduskunta joutuu tästä syystä korjaamaan suuren osan PTJ:stä poimimistaan sähköisistä hallituksen esityksistä saadakseen konvertoinnin standardimuotoon onnistumaan. Kovin laillistahan ei asiakirjoihin puuttuminen taida olla, mutta parempaakaan vaihtoehtoa ei ole tarjolla! Eduskunnan vastaus-ten konvertointi valtioneuvoston edellyttämään muotoon sen sijaan toimii täysin moitteettomasti.

10.8.2007

Liisa Saarelainen
Asiakirjatoimiston toimistopäällikkö

Toisin oli laita edelleen hallituksen esitysten kanssa: Hallituksen esitykset eduskunnalle olivat edelleen yhteen sopimattomassa muodossa, koska valtioneuvoston puolella hallituksen esitykset laadittiin edelleen MS Wordin tyyliohjiin perustuvalla Lainlaatijan työvälineellä. Periaatteessa tyylejä käyttämällä olisi ollut mahdollista laatia hallituksen esitykset sovitun rajapinnan mukaisiksi, mutta käytännössä näin ei kuitenkaan tapahtunut. Tavoitteena hallituksen esitysten laadinnassa oli saada ulkoasultaan oikealta näyttävä asiakirja, ei niinkään asiakirjan sisäisen rakenteen oikeellisuuden varmistaminen oikeiden tyylien avulla. Asiakirjojen laatijat voivat käyttää tyylejä ja muotoiluja ohjeiden vastaisesti ja kun asiakirjoja ei validoitu missään vaiheessa, eduskuntaan lähetettiin jatkuvasti ulkoasultaan moitteettoman näköisiä asiakirjoja, jotka kuitenkin sisäiseltä rakenteeltaan olivat vastoin sovittua rajapintaa. Tästä aiheutui se, että eduskuntaa varten teetetty konversio-ohjelma ei useinkaan pystynyt¹¹⁴ automaattisesti muuntamaan saapunutta hallituksen esitystä Wordin tyyliin perustuvasta rakenteesta SGML-standardin mukaan määriteltyihin rakenteisiin. Vaikeimmissa tapauksissa yhden hallituksen esityksen muuntamiseen manuaalisesti jouduttiin käyttämään asiantuntijan työpanosta jopa yhden päivän verran. Tässä tapauksessa saman asian käsitte-lyyn osallistuvat organisaatiot toimivat tietotekniikan kehittämisessään eritahtisesti ja kaikki osapuolet eivät pystyneet pitämään kiinni sovitusta rajapinnasta.

On huomattava, että koko ajan eduskunta pystyi toimittamaan asiakirjansa valtioneuvostoon vastaanottajan haluamassa muodossa. Konversiot SGML-muodosta esimerkiksi valtioneuvoston kanslian haluamaan PTJ-muotoon¹¹⁵ saatiin automaattisesti eikä ongelmia ollut. Täl-läkin osin eduskunnan valitsema ratkaisu osoitti voimansa.

Tilanteesta aiheutui jatkuvia ylimääräisiä kustannuksia tarvittavien konversioiden vuoksi. Kustannuksia ja haittoja on vaikea arvioida kovin tarkalla tasolla, mutta suuruusluokka voi-

¹¹⁴ Ei pysty edelleenkaan, tilanne ei ole muuttunut.

¹¹⁵ PTJ on valtioneuvoston päätöksenteon tukijärjestelmä.

daan selvittää. Valtion talousarvion käsittelyssä painatuskustannukset pienenivät heti alussa noin 30 %, mikä vuositasona tarkoitti alussa noin 150.000 euron säästöä. Jos vastaava ratkaisu olisi toteutettu myös hallituksen esitysten osalta, olisi säästöä saatu merkittävästi enemmän. Nykyään SGML-standardin käytön ansiosta eduskunnan ulkoiset painatuskustannukset ovat pienentyneet noin 60 % eli vuositasona säästöä on runsas miljoona euroa. Tältäkin osin RASKE-projektin tavoitteet ovat toteutuneet hyvin. Eduskunnan käyttöön otama ratkaisu on maksanut itsensä nopeasti takaisin.

Taulukko 16. Eduskunnan asiakirjatoimiston painatusmäärärahojen käyttö 1996 – 2006¹¹⁶

Vuosi	Euroa	Euroa vuoden 2006 hinnoissa
1996	2 090 374,10	2 424 833,96
1997	1 895 170,15	2 171 864,99
1998	2 569 289,22	2 903 296,82
1999	2 168 864,04	2 422 621,13
2000	1 746 571,74	1 888 044,05
2001	1 989 311,36	2 096 734,18
2002	1 473 287, 26	1 529 272,18
2003	1 497 890,39	1 541 329,21
2004	1 028 708,25	1 056 483,37
2005	937 647,35	954 525,00
2006	697 763,15	697 763,15

Kustannusten pienenemisen lisäksi on saavutettu monia etuja, joita on vaikea, ehkä jopa mahdotonta mitata rahassa. Tällaisia hyötyjä ovat esimerkiksi sähköisten asiakirjojen pitkäaikaisen käytettävyyden varmistaminen, yhtenäiset julkaisut ja ennen kaikkea sähköisten palvelujen (www-palvelut) kehittyminen.

Tämä hallituksen esityksiin liittyvä esimerkki sinänsä on pieni, mutta kuvaava. Se kertoo samoja asioita, samoja asiakirjoja käsittelevien organisaatioiden vaikeuksista kehittää toimintaansa ja tietotekniikkaansa yhteisiin tavoitteisiin ja päämääriin. Välttämättä yhteisiä tavoitteita ei edes ole. Samanlaiset ongelmat ja tilanteet toistuvat kautta koko hallinnon. Tästä aiheutuvat vaikeudet toiminnalle, palvelujen laadulle ja kansalaisten palvelulle ovat ilmeisiä ja kokonaisuudessaan merkittäviä. Kyse on myös lisäkustannuksia aiheuttavasta byrokraattisesta kitkasta (Kallonen 1982).

Esillä oleva ongelma liittyy hallituksen esitysten tekniseen laatuun, jota aikaisemmin edusti lähinnä painetun esityksen painojälki. Hallituksen esitysten muuhun kuin tekniseen laatuun ovat kiinnittäneet huomiota esimerkiksi eduskunnan puhemiesneuvosto, perustuslakivalio-

¹¹⁶ Eduskunnan asiakirjatoimiston toimistopäällikkö Liisa Saarelaisen laatima taulukko.

kunta ja valtion tilintarkastajat (Oikeusministeriö 2005c). Vaikka säädösvalmisteluprosessissa asiakirjojen sisältöön liittyvät laatuongelmat ovat ensisijaisia, teknistäkään laatua ei saa unohtaa, koska tekniseen laatuun liittyvät puutteet kertautuessaan käsittelyprosessissa voivat aiheuttaa suuria ongelmia, jopa vahinkoja.

Tilannetta voitaisiin kehittää muutamilla koordinoivilla ja ohjaavilla toimenpiteillä:

- Samaan asiankäsittelyprosessiin osallistuvien organisaatioiden tulisi tietotekniikaltaan ja järjestelmiltään olla samalla tasolla, esimerkiksi ohjelmista tulisi käyttää samoja versioita.
- Mitä kalliimpaa ja mitä nopeammin muuttuvaa tekniikkaa käytetään, sitä koordinoitumpaa kehittämisen tulisi olla. Kaikkien organisaatioiden tulisi siirtyä uusiin tekniikan sukupolviin samassa tahdissa.
- Tietotekniikan hankinnat tulisi tehdä yhteishankintoina, ei erillishankintoja.
- Valtionhallinnossa tulisi aikaisempaa enemmän katsoa valtion yhteisen edun perään, yksittäiset organisaatiot osaavat kyllä pitää puolensa.
- Verkkojen toiminnan peruspiirteiden mukaisesti koko isoa verkkoa, kaikkia sen noodeja (solmuja) ei kannata yrittää muuttaa yhtä aikaa. Tuloksellisempaa on keskittyä muutamaa supernoodiin ja muuttaa niiden toimintaa koordinoitusti (Barabási 2002, 130). Muut verkon noodit kyllä seuraavat perässä automaattisesti. Jos eivät seuraa, ovat pian verkon ulkopuolella.¹¹⁷

Kyse saattaa olla osaltaan myös siitä, että innovaatioiden diffuusiomekanismit eivät toimi tehokkaasti julkisella sektorilla. Tällöin organisaatio kehittää ja ottaa käyttöön mieluummin omia ratkaisujaan kuin soveltaa toisen organisaation innovaatioita. Lisäksi julkisella sektorilla palkitaan usein riskien minimoinnista: "If you do nothing, you will make no mistakes." Säädosorientoituneessa organisaatiossa saatetaan toimia vanhentuneiden säädösten mukaan, ryhtymättä aktiivisiin toimenpiteisiin säädösten ja toimintatapojen uusimiseksi. (Martikainen, Autere, Elonen, Lehtiniemi, Nurmela & Torniainen 2006a, 9, 28).

Yhtenä ilmentymänä tästä on se, etteivät verkoston toimijat julkisella sektorillakaan osaa tehdä yhteistyötä. Sen sijaan, että toimittaisiin koko verkoston hyväksi esimerkiksi tietopääoman kasvattamisessa, keskitytään yleensä turvaamaan oman organisaation edut, usein toisten verkostoon kuuluvien kustannuksella (Smedlund ym. 2003, 4). Oma etu on usein konkreettisemmin nähtävissä ja ymmärrettävissä kuin yhteinen, usein abstrakti ja hämärässä tulevaisuudessa saavutettava yhteinen etu. Organisaatioiden välinen vuorovaikutus nähdään usein kilpailuna ja tämä oletus elää edelleen organisaatioiden kulttuurissa ja toimintatavoissa myös julkisella sektorilla.

Toinen tarkastelun arvoinen esimerkki on kansanedustajien tekemien kirjallisten kysymysten käsittelyprosessi. Vaikka prosessi periaatteessa on hyvin yksinkertainen, kansanedustaja tekee kysymyksen ja asianomainen ministeri vastaa, käsittää varsinaisen käsittelyprosessi useita kymmeniä työvaiheita¹¹⁸. Yksi ongelma tässä prosessissa on vuosikymmenien aikana syntyneen monimutkaisuuden lisäksi sama kuin hallituksen esitysten käsittelyssä: Sähköisten asiakirjojen yhteensopimattomuus, joka on vaatinut paljon muunnos- ja muutakin työtä kirjapainossa. Ministeriöistä tulevat vastaukset muunnettiin kirjapainossa ministeriöiden käyttämistä muodoista eduskunnan käyttämään muotoon. Tilannetta parannettiin yksinkertaisilla toimenpiteillä: Eduskunta teki kysymysten ja vastausten käsittelyyn yksinkertaiset

¹¹⁷ Tämä periaate pätee myös kansanedustajien tietotekniikan käytön edistämisessä. Parlamentin jäsenten tietotekniikan hyödyntämisen kehittämisessä tulisi panostaa ensisijaisesti "edelläkävijöihin", siis tietotekniikkaa innokkaasti hyödyntäviin edustajiin (Coleman & Nathanson 2006). Kehittämismielessä näitä edellä kävijöitä voitaneen kutsua supernoodeiksi. Sama nähtävästi pätee muihinkin tietotekniikan käyttäjäryhmiin.

¹¹⁸ Ministerillä on aikaa vastata 21 päivää kysymykseen. Nähtävästi monimutkaisesta prosessista johtuen kysymyksen matka asianomaiselle ministerille on valtioneuvostossa saattanut kestää jopa 18 päivää. Vastaamiseen jää silloin aikaa vain kolme päivää.

lomakepohjat ministeriöitä varten ja koulutti vastausten laatijat ministeriöissä. Koulutuksen jälkeen vastausten laatijat ymmärtävät koko prosessin ja oman osuutensa siinä. Sen lisäksi he osaavat tuottaa asiakirjat nyt virheettömästi suoraan eduskuntaan siirrettävään sähköiseen muotoon. Tämän seurauksena kirjapainon rooli kutistui ja samalla painatuskustannukset pienenevät seuraavan taulukon mukaisella tavalla (Saarelainen 2005):

Taulukko 17. Kirjallisten kysymysten muunnoskustannukset vuosina 2004–2006

Vuosi	2004	2005	2006 ¹¹⁹
Kirjallisten kysymysten muunnosten kustannukset (maksut kirjapainolle)	157.000 €	67.000 €	0 €

Uudistus on hyvä esimerkki tietotekniikan antamista mahdollisuuksista kehittää organisaatioiden rajat ylittäviä tuotantoprosesseja. Pienimuotoisella hankkeella saavutettiin taloudellisesti merkittävä tulos ja sen lisäksi kirjallisiin kysymyksiin tulleet vastaukset saadaan välittömästi käytettäväksi eduskunnan verkkopalveluihin. Muutos ei syntynyt automaattisesti ja tietystä mielessä hankalinta saattoi olla meneminen toisen organisaation reviirille – olihan eduskunta konkreettisesti kehittämässä valtioneuvoston omia työprosesseja. Tällainenkin toiminta kuuluu luontevasti nykyaikaiseen verkostoitumiseen. Olettaisin, että vastaavallaisia toiminnan kehittämiskohteita löytyy runsaasti muualtakin hallinnosta.

8.3.3 Tiedon ja tietämyksen hallinta

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta arvioi tiedon ja tietämyksen hallinnan vaikutuksia työ-
kulttuuriin raporteissaan Avauksia tietämyksen hallintaan (Suurla 2001) ja Developing and
Implementing Knowledge Management in the Parliament of Finland (Suurla ym. 2002).

Raporteissa esitetään muun muassa seuraavia toimenpiteitä eduskunnan toiminnan kehittämiseen tiedon ja tietämyksen hallinnassa:

1. Asiantuntijakuulemisia valiokunnissa tulisi kehittää nykyistä käytäntöä pitempikestoisen dialogin ja yhteistyön suuntaan. Nykyaikaista tekniikkaa, esimerkiksi videoneuvottelua, voidaan hyödyntää nykyistä enemmän. Kokoushuoneiden AV-tekniikan tulee olla nykyaikaista ja toimivaa. Tällöin eduskuntaan tulevat hallituksen esitykset ja muut käsiteltävät asiat voidaan esitellä nykyistä havainnollisemmin.
2. Kansanedustajien ja ministeriöiden yhteistoimintaa lakien valmistelussa tulee parantaa. Web-pohjaisilla työvälineillä prosessiin on otettava mukaan myös kansalaisjärjestöjä ja alan ammattilaisia.
3. Nostetaan kansanedustajien osaamistasoa ja korostetaan kansanedustajien omaa missiota. Jokaiselle edustajalle rakennetaan oma osaamisprofiili ja oman osaamisen kehittämissuunnitelma.

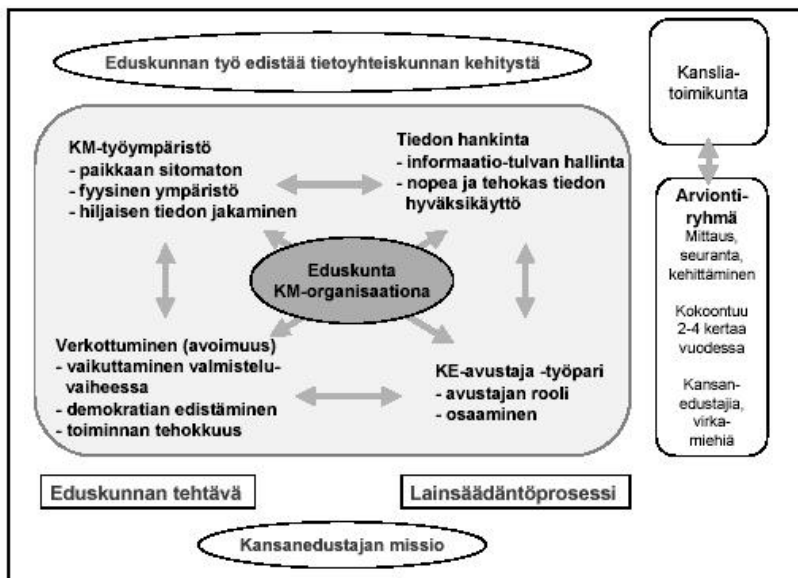
¹¹⁹ Kustannukset vuoden 2006 osalta on saatu 21.5.2007.

4. Kansanedustajia varten tulisi kehittää "kansanedustajan tiedon työkalupakki".
5. Käynnistetään yhdessä oppimisen foorumi (Ba) ja knowledge management foorumit. "Ba on moniulotteinen tapahtumapaikka ja rajoiltaan jatkuvasti muuttuva ympäristö, jossa ihmiset yhdessä jakavat, luovat ja hyödyntävät tietoa. Tämä tapahtuu sekä ajattelussa (jaetaan ideoita) että toiminnassa (tehdään yhdessä). Kun tietoa luodaan, tarvitaan muutoksiin kannustavaa ympäristöä ja viitekehystä, koska tieto saa merkityksen kontekstin avulla. (In knowledge creation, one cannot be free from context.) Voidakseen tulkita tietoa ja luoda merkityksiä, ihminen tarvitsee sosiaalista, kulttuurista ja historiallista viitekehystä (kontekstia)." (Suurla 2001). Esimerkiksi eduskunnan kahvila on Ba-tila. Edelleen knowledge management foorumi on paikka, jossa kansanedustajien kesken jaetaan uusimpia tiedon hallinnan käyttökokemuksia ja opitaan toisilta. Foorumit voisivat toimia esimerkiksi valiokunnittain.

Tietämyksen hallinnan kehittämistyö todettiin raportissa työlääksi ja vaikeaksi:

"Työstään innostuneet ihmiset kehittävät helposti ideoita ja myös perusteltuja näkemyksiä siitä, miten oman työyhteisön työprosesseja voisi ja kannattaisi muuttaa. Paljon vaikeampaa on sitoutua itse tekemään ahkeraa työtä omien ideoiden toteuttamiseksi. Tarvittavien muutosten aikaansaaminen on kuitenkin pitkää uurastusta vaativa prosessi." (Suurla 2001)

Eduskunnan kanslian tiedon ja tietämyksen hallinta -projektin kansanedustajien ja avustajien työryhmä laati koosteen kansanedustajan työn arvioidusta kehittymisestä. Tämän **KM-vision kulmakiviä** ovat kansanedustajan selkeä missio, avoimuus, ammatillinen kehittyminen, innovatiivisuus ja verkostoissa toimiminen (Eduskunta 2001).



Kuvio 44. Eduskunnan KM-vision kulmakiviä (Eduskunta 2001)

Kansanedustajan missio on pohjana kaikelle tietämyksenhallinnalle ja siihen liittyville toimille. Mission avulla kansanedustajalla on selkeä oman työn ja tiedon sekä osaamisalueiden kuvaus. Tarjolla olevat palvelut profiloidaan tämän mukaisesti. Kansanedustaja pysyy keskittymään valitsemiinsa 5-10 keskeiseen asiaan. Tietoa hankitaan ja osaamista kehitetään systemaattisesti etukäteen mission ydinalueille. Jokainen kansanedustaja vastaa itse oman missionsa tuottamisesta.

Kansanedustajan missiota voidaan hyödyntää muun muassa oman työn ja omien tietojen organisoinnissa (sähköposti, asiakirjat, hakemistot), edustajan ja avustajan välisessä yhteistyössä, edustajan ja virkamiesten välisessä yhteistyössä, "omaosaja" – järjestelmän kehittämisessä, tietotulvan patoamisessa, palvelujen kehittämisessä ja omien web-sivujen sanoman kiteyttämisessä (ks. myös Mustajärvi 2002b).

Kansanedustajat ja avustajat -ryhmä ehdotti käynnistettäväksi neljä pilottia, joissa tavoitteena oli testata ja kokeilla uusia tietoteknisiä ratkaisuja:

1. mobiilipilotti
2. uudet verkkotyökalut
3. kansanedustajien e-tietokannat
4. käyttäjäkartoitus ja ohjelmistokeilut

Ennen varsinaista pilotointia järjestettiin neljä yhteistä pilotoijien haastattelutilaisuutta. Tavoitteena oli selvittää näkemyksiä uusien verkko- ja mobiiliviestinnän työkaluista, selvittää uusien työkalujen synnyttämiä mahdollisuuksia toiminnan ja prosessien kehittämiselle valiokuntatyössä, selvittää uusien työkalujen käyttöönottamisen edellytyksiä eduskunnassa ja sitouttaa osallistujat hankkeeseen.

Haastattelutilaisuudet osoittautuivat erittäin hyödyllisiksi. Tiedon ja tietämyksen hallinta on kansanedustajien ja heidän avustajiensa työssä kokonaisvaltainen, kaikkeen tekemiseen liittyvä asia, joten haastateltavissa ryhmissä syntyi vilkasta, osittain myös varsin kriittistä keskustelua. Keskeisimmät ryhmähaastattelujen tulokset on kuvattu seuraavassa (Miettinen 2002; Mustajärvi 2002b):

- Valiokuntatyössä on oltava mahdollisuus tutustua käsiteltävään aineistoon etukäteen ja aineistojen on oltava saatavilla sähköisesti verkon kautta. Vuorovaikutus valiokunnan ja asiantuntijoiden välillä voisi olla pitempikestoisen siten, että keskustelua jatkettaisiin asiantuntijoiden kanssa valiokunnan sähköisessä työtilassa. Asiantuntijoiden valiokuntatyön ammattitaitoa voitaisiin kehittää esimerkiksi ohjeilla ja sähköisillä asiakirja-pohjilla. Valmisteilla olevia valiokunnan mietintöjä ja lausuntoja tulisi voida kommentoida verkossa valiokunnan työtilassa. Asiantuntijoiden lausunnot tulee saada välittömästi verkkoon, kun asian käsittely valiokunnassa on päättynyt. Kokousten aikana pitäisi olla mahdollisuus hakea ja hyödyntää tausta-aineistoa verkosta. Lisäksi valiokunta voisi tarvittaessa laajentaa keskustelua valiokunnan ulkopuolelle (eduskunta, ministeriöt, asiantuntijat). Ministeriöissä tapahtuva valmistelu tulisi avata kansalaisille, koska kansalaiskeskustelun avaaminen hallituksen esityksestä eduskuntavaiheen aikana on liian myöhäistä. Säädösvalmistelun avoimuus on avainkysymys: Komitea-, työryhmä- ym mietinnöt/raportit on saatava lausuntovaiheessa kommentoitaviksi verkkokeskusteluun. Kansalaisvuorovaikutus on kansanedustajien ja puolueiden tehtävä.
- Toimintatapojen muutoksiin liittyy suuria haasteita. Eduskunta- ja valiokuntatyö on suunniteltava nykyistä paremmin. Tietotekniikan työkalujen tulee olla helppokäyttöisiä (työpöytäajattelu). Käyttäjien osaamistasoa on olennaisesti nostettava.

- Mobiilipalveluita varten toivottiin pientä, aina mukana olevaa laitetta kannettavan tietokoneen lisäksi. Keskeisiä ja toivottuja mobiilipalveluja olivat esimerkiksi sähköposti, kalenterit, tietopalvelut ja asiakirjat. Palvelut tulisi ryhmitellä kansanedustajan mission mukaan (profilointi ja personointi).

Pilottien tulokset (Mustajärvi 2002a; 2004)

Mobiilipilotin tavoitteena oli testata valittuja henkilökohtaisia langattomia päätelaitteita ja niiden toimintaa tukevia ohjelmistoja kansanedustajan työkaluina. Pilottoijiksi ilmoittautuneista kansanedustajista ja avustajista muodostettiin kolme ryhmää, jotka pilotoivat erilaisia teknisiä ratkaisuja: Gsm-(data)puhelinta, Nokian kommunikaattoria sekä gsm-(data)puhelimien ja kevyen kannettavan tietokoneen yhdistelmää.

Pilotointi aloitettiin alkukeväällä 2002 ja se kesti käytännössä vuoden 2002 loppuun. Palautetta pilotoijilta kerättiin sähköpostikyselyillä ja yhteisissä palavereissa.

Pilottoijat käyttivät palautteen mukaan laitteitaan monipuolisesti. Riippuvuus uusiin laitteisiin ja palveluihin syntyi nopeasti, koska ne tehostivat pilottoijien työtä. Erityisesti arvostettiin kansanedustajan ja avustajan välisen yhteistyön helpottumista. Kustannuksia pidettiin yllättävän suurina. Pilotointi vahvisti jo ryhmähaastatteluissa moneen kertaan esitetyn toiveen, että käyttäjät eivät halua kantaa mukanaan useita mobiililaitteita, vaan yhden ja saman laitteen on täytettävä sekä puhe- että muun viestinnän tarpeet.

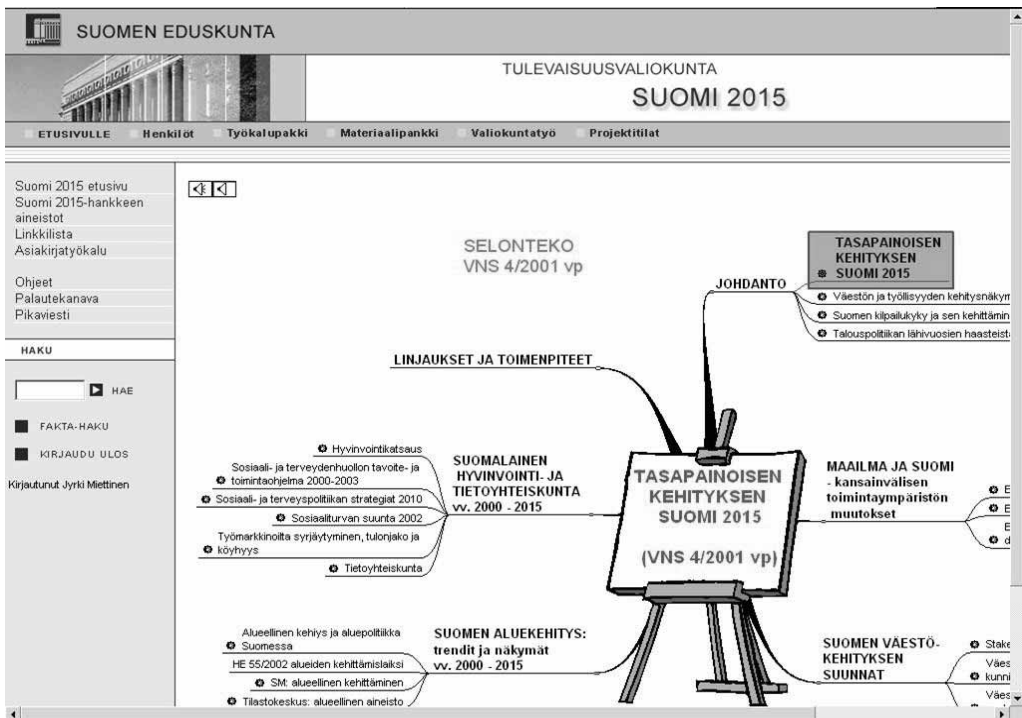
Tekniikan toimivuudessa oli usein toivomisen varaa: Kommunikaattoreissa oli alussa runsaasti pikkuvikoja, infrapunayhteyden aikaansaaminen tietokoneen ja gsm-puhelimen välille oli monissa käyttötilanteissa hankalaa ja ohjelmien konfigurointi ja ylläpito oli erittäin työlästä. Pilottoijien mielestä mobiilipalvelujen käyttöä hankaloitti liian monimutkainen ja monitasoinen sisäänkirjautuminen palveluihin.

Selkeästi tärkeimmät palvelut normaalin puhelinpalvelun lisäksi olivat kalenteri, sähköposti ja tekstiviestit. Muita hyväksi havaittuja toimintoja ovat mm. kommunikaattorin tehtävälisät, muistilaput, faxien vastaanotto, kommunikaattorille tehdyt sali- ja valiokuntatyöskentelyn sivut, uutispalvelut (Helsingin Sanomat ja Kauppalehti) ja mahdollisuus pitää yhteystiedot yhdessä paikassa.

Mobiilipilotissa käytetyt palvelut otettiin yleiseen käyttöön vaalikauden 2003 alussa.

Uudet verkkotyökalut -pilotin tavoitteena oli kartoittaa ja koekäyttää tarjolla olevia Internet-pohjaisia verkkotyötiloja ja keskustelufoorumi-työkaluja. Pilotointiryhmänä oli tulevaisuusvaliokunta. Verkkotyökaluja pilotoitiin valiokunnan sisäisen työn tukemisessa, vuorovaikutuksessa ulkopuolisten asiantuntijoiden kanssa ja julkisessa tiedottamisessa.

Tulevaisuusvaliokunnan sähköisessä työtilassa oli palveluina mm. asiakirjatyökalu, ideointityökalu ja "gallup-työkalu" (KM-pilottiryhmä 2002). Lisäksi työtilassa oli käytettävissä tietovarasto, joka sisälsi käsiteltävään asiaan liittyvää keskeistä tietoa, esimerkiksi asiantuntijoiden lausunnot. Työtilasta oli yhteydet sähköpostiin ja intranettiin. Verkkokeskustelujen järjestämiseksi käytettiin erillistä välinettä (cAme, <http://www.came.fi>).



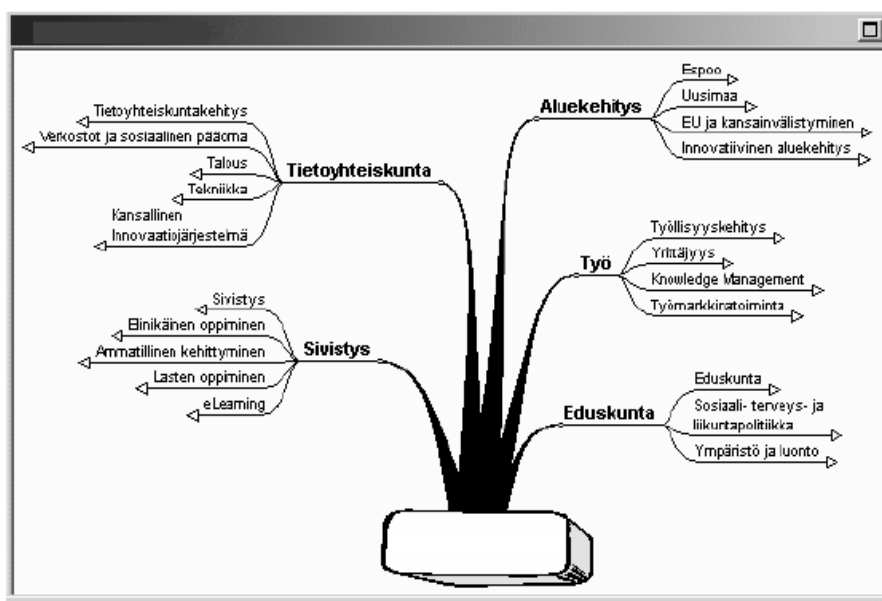
Kuva 10. Verkko työkalut pilotin sähköisen työtilan kotisivu

Tavoitteena pilotoinnissa oli keskittyä selkeisiin ja helposti hallittaviin asiakokonaisuuksiin, jotka ovat riittävästi irti perinteisestä valiokuntatyöstä. Pilotointi tehtiin Suomi 2015 – selonteon¹²⁰ käsittelyn yhteydessä. Pilotissa sisällön tuotanto tapahtui keskitetysti. Erityisesti panostettiin käyttöliittymän visuaalisuuteen. Eduskunnan tietopalvelu tuotti pilottiin houkuttelevaa sisältöä. Käyttäjien koulutukseen ja opastukseen kiinnitettiin runsaasti huomiota.

Alkuvaikeuksien jälkeen järjestelmä saatiin toimimaan. Sisällön hallintaan tarkoitettujen välineiden käyttö oli melko vaativaa ja välineet tuntuivat kömpelöiltä. Aineiston kokoaminen ajatuskartta-muotoiseen käyttöliittymään oli hyvä idea. Pilotioijat korostivat useaan otteeseen "pehmeän", omaleimaisen käyttöliittymän tarvetta "teknokraattiselta" tuntuvaan liittymän asemasta. Käyttäjillä oli suuria vaikeuksia perusasioissakin. Varsinaista verkkokoukuspilottia ei toteutettu, koska kansanedustajilla ei vielä ollut valmiutta sen kaltaisen työkalun hyödyntämiseen. Uusien välineiden mahdollisuudet jäivät ainakin osittain hyödyntämättä, kun uudet työkalut pyrittiin istuttamaan vanhoihin toimintatapoihin.

Kansanedustajien tietotarpeen kuvaamisessa puu-metfora on erittäin havainnollinen. Kansanedustajan tiedon puuhun voidaan liittää oksina ja lehtinä kansanedustajan mission ja erilaisten roolien perusteella tarvittava keskeisin tietokokonaisuus. Tiedon puuta voidaan soveltaa jopa käyttöliittymässä:

¹²⁰ Valtioneuvoston selonteko Tasapainoisen kehityksen Suomi 2015 (VNS 4/2003 vp)



Kuvio 45. Kansanedustajan tiedon puu¹²¹

Verkkotyökalut pilotista saatiin sekä myönteisiä että kielteisiä kokemuksia. Ongelmia oli sekä teknisiä että yhteistoimintaan liittyviä. Pilotoinnin kohde oli liian suuri muutos käytössä oleviin työtapoihin ja työvälineisiin verrattuna. Vaikka pilotointiin osallistuvat valiokunnan edustajat ja virkamiehet olivat innokkaasti ja motivoituneesti mukana, ei pilottiin varattu aika ollut riittävä tarvittavan koulutuksen antamiseen ja uuden tiedon omaksumiseen. Positiivista pilotissa oli se, että sähköisen työtilan käyttö sinänsä nähtiin mahdolliseksi eräiden valiokunnan työprosessin osien yhteydessä. Hyvänä esimerkkinä tästä oli asiantuntijakeskustelujen järjestämien alueellisesti neljässä työryhmässä suomalaisen cAme-ryhmätyökalun avulla. Lisäksi pilotin yhtenä tuloksena nähtiin konkreettisesti, millaisia uusia AV-välineitä valiokuntiin tarvitaan.

Verkkotyökalujen käytön kehittyminen ja leviäminen vie paljon aikaa, koska valmiuksia on rakennettava sekä yksilötasolla että yleisten toimintatapojen tasolla. Lisäksi muutos nykyisiin työprosesseihin verrattuna on suuri.

Kokeilussa järjestelmä havaittiin sinänsä toimivaksi ja hyödylliseksi, mutta perinteisten työprosessien muuttamisen todettiin vaativan suuren työn. Lisäksi muutos oli liian suuri kerralla toteutettavaksi: Siirtyminen paperista ja puheesta suoraan ryhmätyötä tukevaan järjestelmään ei onnistunut käytännössä kovinkaan hyvin. Saatujen kokemusten perusteella ja Torkkelin (2002) tutkimuksessaan esittämien tulosten perusteella on selvää, että vanhoja toimintatapoja muuttavien ryhmätyöjärjestelmien käyttöönottoon on panostettava paljon ja päätös/työprosessit on suunniteltava järjestelmällisesti ja tarkasti.

Ryhmätyöjärjestelmän yhdeksi käyttökohteeksi on kaavailtu valiokunnan kansanedustajien ja kuultavien asiantuntijoiden vuorovaikutuksen, keskustelun, laajentamista myös varsinaisten valiokunnan kokousten ulkopuolelle. Tällä voisi olla muitakin hyötyjä, koska Torkkelin

¹²¹ Kansanedustaja Markku Markkulan idean pohjalta työstänyt Jari Petersen-Jessen 2002

(2002) tutkimuksen mukaan eri aloja edustavien asiantuntijoiden kokouksissa hyvin hedelmälliseksi ja kokouskäytäntöä tehostavaksi toimeksi osoittautui vaihtelu tavanomaisen keskustelun ja tietokoneen tukeman vuorovaikutuksen välillä. Tämä vaihtelu helpotti mm. yhteisen kielen löytymistä kokoukseen osallistuvien välillä. Oletettavasti tämäntyppisillä uusilla käytännöillä valiokuntatyökin voisi kehittyä nykymuodostaan olennaisesti.

Ryhmätyöhön käytettävissä olevia menetelmiä voi ryhmitellä ajan ja paikan ulottuvuuksien muodostamassa nelikentässä. Oheinen nelikenttä on muokattu tietämyksen hallinnan valiokuntapilotissa. Nelikentästä on huomattava se, että tarjolla olevia menetelmiä ei ole toistettu jokaisessa mahdollisessa nelikentän osassa. Esimerkiksi dokumentinhallinta kuuluu kaikkiin nelikentän osiin, samoin web-pohjaisia ryhmätyövälineitä voidaan hyödyntää kaikissa nelikentän osissa.



Kuvio 46. Ajan ja paikan ulottuvuudet ja ryhmätyötä tukevat sähköiset tekniikat valiokuntatyössä (Miettinen 2002, muokattu)

Kansanedustajien e-tietokannat –pilotissa tavoitteena oli kansanedustajan työssään tarvitsemien tietokantojen kehittäminen verkkopohjaisena. Varsinaista pilottia ei käynnistetty vaan työ tehtiin kahdessa verkkotietopalveluja selvittelleessä työryhmässä. Työryhmien loppuraportit on julkaistu Eduskunnan kanslian julkaisuna 2/2003 (Eduskunta 2003d).

Ensimmäinen työryhmä selvitti verkkotietopalvelujen nykytilanteen ja käyttäjäkunnan tarpeet sekä määritteli tavoitteet ja vaatimukset verkkotietopalveluille.

Keskeisimmät ongelmat olivat työryhmän mielestä seuraavat:

- Tiedon maailmaa ei ole hahmotettu käyttäjän näkökulmasta; verkkotietopalveluja ei ole kytketty käyttäjien työprosesseihin. Eduskunnassa on kuitenkin monta erilaista sisäistä käyttäjäryhmää, joilla on toisistaan poikkeavia tarpeita. Käyttäjä haluaa saada olennaisen tiedon suoraan häntä varten jalostettuna tietotulvan joukosta.
- Aineiston ryhmittely ja käyttöliittymä ovat syntyneet enemmän sattumanvaraisesti eri puolelta tulleiden pyyntöjen perusteella kuin systemaattisen kehittämistyön tuloksena.
- Käytössä on kaikille yksi ja sama käyttöliittymä. Asiakkaiden toiveisiin ryhmäkohtaisista profiloinneista tai henkilökohtaisista käyttöliittymistä ei kyetä vastaamaan.
- Maksuttomien palvelujen ongelma on aineiston suunnaton laajuus. Käyttäjiä ei ole juurikaan kuultu palveluja kehitettäessä.

- Verkkotietopalveluissa ei ole yhtenäistä hakupalvelua. On lisäksi tarve tehdä hakuja yhtä aikaa useista tiedonlähteistä.
- Käyttäjällä pitää olla mahdollisuus seurata uutta tietoa mielenkiintoprofiilinsa mukaan. Tällä hetkellä tehokkaita välineitä tähän ei ole käytössä.
- Käyttäjien osaamistaso vaihtelee, mutta kuitenkin ei ole järjestetty käyttäjän osaamisesta ja työstä lähtevää henkilökohtaista koulutusta eikä tukipalvelua.

Verkkotietopalvelujen kehittämisen tavoitteiksi ja vaatimuksiksi asetettiin

- Eduskunnan Fakta (intranet) kerätään eduskunnan sisäisen asiakaskunnan tarpeisiin sopiva keskeinen tietoaaineisto. Aineisto ryhmitellään asiakkaiden tarpeiden mukaisesti.
- Selvitetään ja otetaan käyttöön uutta tekniikkaa, joka tukee profilointia ja personointia.
- Faktaan tarvitaan monipuolisia tiedonhaku- ja tiedon seurantamahdollisuuksia. Tiedonhakumahdollisuuksien kehittämisessä keskeistä on metadatan hyödyntäminen
- Kytetään tietopalvelujen käyttäjät, asiakkaat tiiviisti mukaan kehittämistyöhön.
- Tarjotaan palvelujen käyttöön perehdyttämistä räätälöidysti eri asiakasryhmille, henkilökohtaista perehdytystä ja tukea sekä ryhmäkoulutusta eri muodoissa.

Toinen työryhmä laati ehdotuksen Faktan tietopalvelujen aineiston ryhmittelyksi ja käyttöliittymäksi. Aineisto päädyttiin jakamaan osin valiokuntien toimialojen mukaan, osin yleisemmän aihejaon mukaan. Lisäksi omaksi ryhmäkseen tulivat yleiset aiheet kuten esimerkiksi aikataulut, uutispalvelut, sää, tilastot, maatiedot ja kartat, sanakirjat, yleishakuteokset ja hakupalvelut. Sen lisäksi työryhmä täsmensi aikaisemman työryhmän ehdotuksia tiedonhaun ja -seurannan, profiloinnin ja personoinnin sekä perehdyttämisen ja koulutuksen osalta.

Kansanedustajien ja eduskunnan käytössä olevien järjestelmien ja palveluiden on yleensä oltava huomattavasti laaja-alaisempia kuin yksittäisen yrityksen järjestelmät, koska eduskunnan ja edustajien toiminta liittyy koko yhteiskuntaa, jopa koko maailmaa käsitteleviin kysymyksiin. Tämä asettaa suuria vaatimuksia tietojärjestelmien kyvyille tiivistää valtavastaa tietomassasta, tietotulvasta, olennaiset asiat esille. Yksi keskeinen perusedellytys tälle on kansanedustajien kyky pelkistää omat tavoitteensa, oma missionsa, riittävän selkeästi (Eduskunta 2001).

Valiokunnille suunnattu profiloitu verkkotietopalvelu on toteutettu vuonna 2003 aloitetussa projektissa.

Eduskunnassa pilotoitiin vuonna 2002 myös uuden tyyppistä, itseorganisoivaan karttaan (self-organizing map, SOM)¹²² perustuvaa käyttöliittymää tietojen jäsentämisessä ja haussa. Pilotissa itseorganisoivaa karttaa kokeiltiin kahdella erityyppisellä tekstiaineistolla: 1) kansanedustajien laatimat aloitteet ja kirjalliset kysymykset ja 2) STT:n uutisaineisto. Ongelmana tavallisissa hakumenetelmissä on hakutuloksen jäsentymättömyys ja pituus. Esimerkiksi Googlen antama hakutulos on yleensä pitkä, jopa satojatuhansia rivejä käsittävä luettelo dokumenteista. Tulos on näennäisesti erittäin tarkka, mutta käytännössä täysin sumea. Itseorganisoivaan karttaan perustuvan tietojärjestelmän¹²³ avulla vertaillaan dokumenttien koko sanastoa ja sen jälkeen tuloksena saadaan kartta, jossa samantyyppiset dokumentit sijaitsevat "palikkoina" toistensa lähellä. Kartan avulla saa nopeasti yleiskuvan "maastosta", asiayhteydestä, johon haettu asia sijoittuu. Menetelmän avulla päästään lähemmäksi ihmisen ajattelua: Kartalla voi hahmottaa kokonaisuuden ja jostain aiheesta pääsee helposti muihin lähellä oleviin "palikkoihin". Tuntuu luontealta, että uusia käyttöliittymiä kehitettäessä-

¹²² SOM on neurolaskentaan perustuva tietojenkäsittelymenetelmä, jolla tulkitaan laajoja aineistoja. SOM luo automaattisesti eräänlaisen kartan, jossa samantyyppiset havainnot ovat lähekkäin ja erilaiset kaukana toisistaan. (ks. <http://www.cis.hut.fi/research/som-research>) Laskentamalli kykenee järjestämään aineiston keskinäisten riippuvuuksien mukaan. Järjestelmä myös "oppii" keräämästään ja luokittelemastaan aineistosta.

¹²³ ks. esimerkiksi www.gurusoftware.fi ja <http://websom.hut.fi/websom>

sä nykyiset hakukäyttöliittymät "tarkkoine" tuloslistoineen täydentyvät SOMin tyyppisillä kokonaisuutta ja asiayhteyksiä paremmin hahmottavilla ratkaisuilla. Esimerkiksi tietojen louhinnassa (data mining) SOM on yksi keino.

Käyttäjäkartoituksen ja ohjelmistokokeilujen tavoitteena oli kartoittaa systemaattisesti kansanedustajan tietoteknisten työkalujen käyttö ja saavutetut hyödyt. Tavoitteena oli lisäksi tehdä pienimuotoisia ohjelmistokokeiluja.

Pilottiryhmän muodostivat neljä kansanedustajaa avustajineen. Ryhmä asetti tavoitteikseen kansanedustajan työprosessien läpikäynnin, tietotekniikkavälineiden tehokkaan käytön prosesseissa, uusien välineiden käyttöönoton, personoitujen palvelujen kehittämisen ja yhteisten käytäntöjen luomisen.

Työprosessien selvittämiseksi haastateltiin kaikkia neljää kansanedustajaa avustajineen. Haastatteluissa käytiin läpi tietokoneohjelmien tarve, käyttö ja osaaminen sekä mobiilikäyttö ja asiakirjojen arkistointitapa.

Seuraavassa on lueteltu keskeisimmät haastattelujen tulokset:

Asian- ja tiedonhallinta:

Paperitulva: Useat asiakirjat jaetaan eri käsittelyvaiheissa aina uudestaan, esimerkiksi hallituksen kertomus toiminnastaan jaettiin neljä eri kertaa. Riittäisi, että asiakirja olisi tarvittaessa saatavilla jossakin. Toisaalta jaetaan aivan turhaa materiaalia, esimerkiksi Eduskunnan viikko –lehtinen tai eduskunnan ulkopuolelta tulevat lähetykset. Ei kaikkea kaikille! Paperimuotoisen materiaalin omaa arkistointia varten tarvittaisiin ohjeita ja hyviä malleja ja asiakirjojen ja hakemistojen nimeämisestä tulisi antaa ohje.

Henkilökohtaisen tiedon puun (profiilin) käyttö voisi auttaa kaikenlaisen aineiston arkistoinnissa. Metatietoja tulisi voida käyttää. Eri arkistoja tulisi voida käsitellä yhdessä tai tehtyjen valintojen mukaisesti, esimerkiksi haku yhdellä haulla sekä sähköposteista että asiakirjoista.

Oman valiokunnan asiat/asiakirjat Faktassa nykyistä paremmin esille. Olisi hyvä saada tiedot valiokunnan tehtäväalueeseen liittyvistä uusimmista tutkimuksista kerran viikossa. Tietopankeissa tulisi olla eduskunnan tarpeisiin työstettyä materiaalia.

Pitäisi perustaa eduskunta-aiheinen kuvapankki. Samoin eduskunnan perusesittelymateriaali (eri kieliversioita) tulisi olla valmiina yhteisessä arkistossa (mitä kansanedustajan halutaan kertovan Suomesta maailmalla). Tarvitaan esitys lain synnystä kokonaisuudessaan, ei vain eduskunnan osuutta.

Koulutusta ja opastusta toivottiin ajankäytön ja tiedonhallinnan tehokkaista menetelmistä. Menetelmien käyttöä oltiin valmiita edistämään osallistumalla kokeiluihin ja pilotteihin.

Viestintä:

Sähköpostissa lähetettävän materiaalin, esimerkiksi uutiskoosteiden, tulisi sisältää linkit varsinaiseen uutisaineistoon (juttuihin) eikä koko laajaa aineistoa viestissä tai sen liitteinä.

Sähköpostilla eduskunnalle osoitettu palaute voisi olla yhdessä arkistossa kaikkien kansanedustajien käytettävissä. Nyt ei ole oikein selkeää käsitystä siitä, milaista palautetta eduskunta saa kansalaisilta.

Harkittava julkisen ja ei-julkisen sähköpostiosoitteen käyttöä, mikä voisi olla tarpeen sähköpostitulvan rajoittamiseksi. Toisaalta samaan tulokseen voitaisiin päästä sopivilla sähköpostin suodattimilla ja agenteilla.

Verkkokeskusteluja haluttiin järjestettävän valiokunta-työkalu -mallin mukaisesti.

Sähköpostijärjestelmässä koettiin olevan teknisiä rajoitteita, muun muassa postien säilytystä varten varattu tila koettiin riittämättömäksi.

Sähköpostinkin käyttöön toivottiin opastusta ja malleja hyvistä käytännöistä, esimerkiksi viestien luokittelusta merkintä- ja huomautuskenttien avulla.

Atk-tuki ja koulutus:

Uusien edustajien opastus heti vaalikauden alussa: Edustajat olisi saatava heti ymmärtämään tietotekniikan/järjestelmien hyöty. Kiinnostus on herätettävä! Vanhat edustajat voisivat osallistua uusien edustajien koulutukseen kertomalla omista kokemuksistaan. Harkittava henkilökohtaista koulutus/perehdyttämishjelmaa. Kansanedustajat eivät tunne käytettävissä olevan tekniikan mahdollisuuksia, esimerkiksi monikaan ei tiedä, että eduskunnassa on videoneuvottelumahdollisuus. Palveluja on markkinoitava. Avustajat olisi saatava pakolliseen koulutukseen.

Tukipalvelut tulisi järjestää käyttäjien toiveiden mukaisesti ja atk-tuen osaamisen tulisi olla nykyistä syvällisempää. Tässä mielessä huonona esimerkkinä tuotiin esille eduskunnan langattoman (DECT) puhelinjärjestelmän käyttöönotto¹²⁴.

Ministerin rooli:

Ministeri/kansanedustajan ongelmana on eduskunnan ja ministeriöiden tietojärjestelmien erilaisuus, esimerkiksi kahden sähköpostijärjestelmän rinnakkainen käyttö, vanhan aineiston hyödyntämisen vaikeus, kalenterijärjestelmien yhteensopimattomuus ja ministeriöissä olevan aineiston hyödyntämisen vaikeus eduskunnassa.

Edustaja-avustaja yhteistyön luonne muuttuu silloin kun edustaja toimii ministerinä. Avustajan rooli on ministeriaikana paljon vaativampi. Avustaja vastaa enemmän maakuntatyöstä, ministeri ei ehdi mukaan niin paljon kuin haluaisi. Välineiden tulisi tukea muuttunutta tilannetta. Edustaja voisi tarvittaessa hoitaa puhujamatkat maakuntiin etätyönä (videoneuvotteluyhteys).

Kehittämishankkeiden koordinoimiseksi valiokuntajärjestelmissä tulisi olla linkki ministeriöiden hankerekistereihin/projektijärjestelmiin. Olisi hyödyllistä tehdä kokeiluja ja pilotteja eduskunnan ja ministeriöiden yhteistyönä.

Kansalaiset:

Jokaisen kansalaisen tulisi voida personoida eduskunnan www-sivu omien tarpeidensa mukaisesti. Eduskunnan www-palvelusta tulisi kehittää suomalaisen politiikan portaali. Eduskunnan sivuilla tulisi korostaa kansalaisen näkökulmaa, elämänvaiheajattelua ja asiakaskeskeisyyttä.

Käyttäjäkartoitukselle ja ohjelmistokokeiluille aiheutti omat vaikeutensa lähestyvät vaalit ja kansanedustajien mahdollisuudet osallistua työhön. Lisäksi tähän pilottiin oli varattu liian vähän resursseja, joten työssä päästiin käytännössä vasta alkuun. Tässä olisi selkeästi jatkotyön paikka.

¹²⁴ Haastattelujen tekemisen aikaan puhelinpalvelut olivat vielä kiinteistötoimiston vastuulla, joten atk-tuella ei ollut mitään tekemistä niiden kanssa.

Pilottien arviointi

Pilotit olivat luonteeltaan erilaisia: Mobiilipilotissa ja verkkotyökalut-pilotissa toteutettiin toimivat palvelut ulkoisten toimittajien kanssa. Sen sijaan kansanedustajien e-tietokannat ja kansanedustajien työprosessit ja ohjelmistokokeilut -pilotit toimivat työryhmämäisemmin. Silloin pilotin tuloksena on lähinnä ehdotuksia jatkotoimenpiteistä.

Eräiden palvelujen käyttö yleistyi niin, että käyttäjille arvioitiin syntyneen riippuvuus uusiin palveluihin. Näin oli tilanne mobiililaitteiden käytössä. Selittävänä tekijänä lienee se, että mobiililaitteen tarjoama hyöty on näennäisesti helposti saavutettavissa. Kuitenkin kokeemukset osoittivat piloteissa todellisen hyödyn saamisen edellyttävän perusteellista koulutusta ja valmiutta muuttaa omia työtapojaan. Jos uusia järjestelmiä tai laitteita käytetään vain vanhojen työtapojen tukena, jäävät hyödyt yleensä vaatimattomiksi.

Verkkopalvelut pilotissa yritettiin muuttaa liian monta asiaa yhdellä kertaa. Pilotti ei ollut riittävä niin suureen muutokseen – olisi ollut oikean projektin paikka. Projektinkin todellinen onnistuminen olisi vaatinut näkyvää ja selkeää johdon tukea.

Kaiken kaikkiaan pilotit osoittautuivat kuitenkin hyödyllisiksi ja antoivat uutta tietoa sekä käyttäjien toiminnasta että teknisistä kysymyksistä. Samantyyppistä kehittämistoimintaa kannattaa ehdottomasti jatkaa seuraavien "uusien" asioiden yhteydessä. Pilotit koettiin kiinnostaviksi ja pilotoijat olivat innolla mukana toiminnassa. Joskus tuli jopa vaikutelma, että pilotteihin osallistuminen oli piristävää vastapainoa rutiininomaiselle eduskuntatyölle. Pilotoijilla oli todellinen halu kehittää ja kokeilla uusia toimintatapoja ja -menetelmiä.

Pilotit osoittivat myös selvästi, että tiedon ja tietämyksen hallinnan alue on niin laaja ja monitahoinen, ettei toteutusta voi ajatella yhden ison järjestelmän varaan vaan tarvitaan useita pieniä yhdessä toimivia järjestelmiä ja palveluja. Tilanne on nykyään korostuneesti jopa sellainen, että järjestelmien (ja ihmistenkin) yhteistoimintakyvyn täytyy ulottua eduskunnan ulkopuolelle; todellinen verkostoituminen on välttämätöntä.

8.3.4 Eduskunnan tietotekniikan EU-projektit

RASKE-projektin yhteydessä eduskunnan tietohallinnon aloitteesta päätettiin toteuttaa EU:n tukemana lainsäädäntöasiakirjojen rakenteistamiseen ja hyötykäytön lisäämiseen tähtäävä hanke. Hanke nimettiin Eulegis-hankkeeksi¹²⁵ ja sen toteuttava konsortio muodostui seuraavista jäsenistä (Eulegis-project 2000):

TietoEnator (koordinaattori), Jyväskylän yliopisto, Eduskunta, Indra SSI(Espanja), Katholieke Universiteit Leuven (Belgia), Atos SA(Belgia), Instituto Informática (Portugali), Office Future Solutions (Luxemburg), Norwich City (UK), Oikeusministeriö, Riksdagen(Ruotsi), Stortinget (Norja), Cambridgeshire County Council (UK) ja Norfolk County Council (UK).

Hankkeen kustannusarvio oli yhteensä noin 3,5 miljoonaa euroa, josta EU-tuen osuus oli noin 2,1 miljoonaa euroa. Hanke toteutettiin vuosina 1998–2000.

Eulegis-hankkeen tavoitteena oli toteuttaa pilottijärjestelmä tiedonhakua varten eurooppalaisia oikeudellisia tietokantoja varten.

Eulegiksen keskeisin tulos oli pilottijärjestelmä, jolla voitiin osoittaa haut yhdestä hakukäyttöliittymästä useaan, erikieliseen lakitietokantaan mahdollisiksi. Toinen merkittävä tulos oli

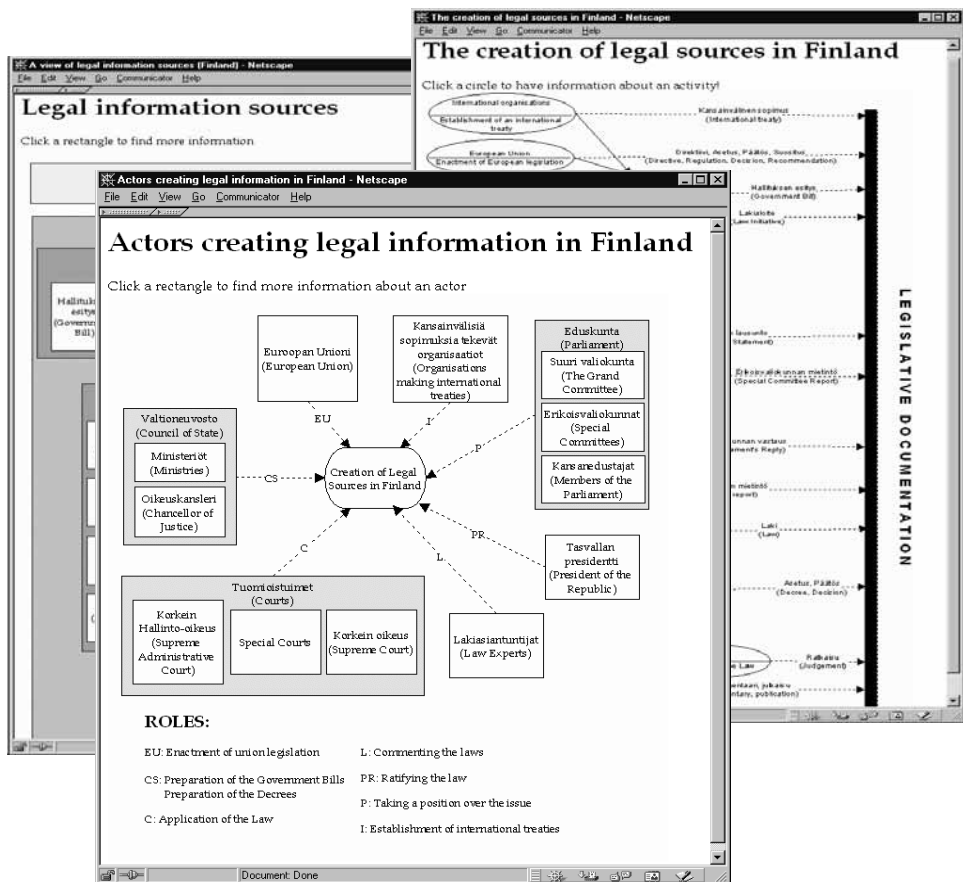
¹²⁵ EU, Telematics Applications Programme, hankenumero AD4002 EULEGIS.

hakujen tekeminen oikeusjärjestelmää kuvaavien kaavioin avulla, joilla hakutilanteesta saatiin visuaalisesti selkeää.

Kansainvälinen yhteistyö julkistiedon alueella on haasteellista mutta tarpeellista. Eduskunta oli mukana 1997-1999 EU:n rahoittamassa EULEGIS-hankkeessa. Hankkeen ajatuksena oli kehittää julkistiedon välittämisen työvälineitä ja pyrkiä luomaan uusia EU-laajuisia tietopalveluita. Osallistujia hankkeeseen oli viidestä EU-maasta. Kokemukseni mukaan suurimpana esteenä yhteisten tietokanavien avaamiseen ovat erot päätöksentekoprosessissa ja päätösten sisällöissä. On vaikeaa yhdistää tai verrata samaa lakitietoa, kun sekä lain terminologia että merkitys poikkeavat maasta toiseen. Tietoteknisesti alue tulee kehittymään lähivuosina, koska erilainen kansainvälinen yhteistyö lisääntyy jatkuvasti.

9.8.2007

Ari Apilo
Eduskuntasiihteer



Kuva 11. Eulegis-pilotin esimerkinäyttöjä erilaisista hakumahdollisuuksista (kuvat Eulegis-esittelymateriaalista)

Eulegiksen tuloksia ei ainakaan sellaisenaan, kokonaisena ratkaisuna, hyödynnetty heti kaupallisesti, mutta osaratkaisut tulivat myöhemmin hyödynnettyä konsortion kaupallisten osapuolten toimesta.

Toinen tietotekniikka-alueen EU:n tukema projekti, jossa eduskunta oli mukana, oli Euroopan parlamentin aloitteesta käynnistetty ja vuosina 1995–1999 toiminut EPRI-Watch. Sen tavoitteena oli yhteinen foorumi Euroopan parlamenteille. Eduskunta toimi yhtenä pilottikäyttäjänä. Käytännössä useimpien projektissa kehitettyjen palvelujen ja ratkaisujen pilotointi eduskunnassa oli tarpeetonta, sillä ne oli otettu eduskunnassa jo aikaisemmin tuotantokäyttöön.

EPRI-Watch-projekti on suuntautunut sen jälkeen muun muassa parlamentaarikkojen tietämyksen hallinnan, mobiilipalvelujen ja e-demokratiaan liittyvien ratkaisujen kehittämiseen.¹²⁶

8.4 Yhteenveto eduskunnan tietojenkäsittelyn kehittämisestä

”Mustajärvi vastaan muu maailma”

Eduskunnan tietojenkäsittelyn kehittäminen on vuosien mittaan edennyt laadittujen strategioiden ja suunnitelmien mukaan. Kehittäminen on kohdistunut perusjärjestelmien ja –palvelujen rakentamiseen ja käyttöön. Kehittämisessä on saavutettu merkittäviä tuloksia. Näistä mainittakoon www-palvelut ja rakenteinen (SGML) asiakirjatuotanto. Tietotekniikan ja eduskunnan ydintoiminnan kehittäminen ovat tapahtuneet vielä liiaksi toisistaan erillä, vaikka selkeää lähentymistä on jo tapahtunutkin.

Eduskunnan lainsäädäntötyötä tekevien yksiköiden taholta on aina vaadittu, että atk:n/tietotekniikan täytyy taipua lainsäädäntötyön prosesseihin. Tämä sinänsä oikeutettu vaatimus on johtanut siihen, että eduskunnan tietojärjestelmiin on upotettu vanhojen manuaalisten prosessien kaikki mahdolliset, jopa mahdollomatkin yksityiskohdat, ja siten järjestelmistä ja niiden muodostamasta kokonaisuudesta on tullut tavattoman jäykkä. Jopa niin jäykkä, että se on osaltaan estänyt käyttäjien myöhemmin toivomien muutosten toteuttamisen halutussa aikataulussa, innovaatioista puhumattakaan. Havainto pitää paikkansa myös laajemmin monien muiden, niin julkishallinnon kuin yksityisen sektorinkin organisaatioiden osalta.

Kehittämistyöhön on liittynyt lähes aina muutosvastarinta, mikä eduskuntatyypillisessä, hyvin perinteisessä ja muuttumattomassa organisaatiossa saavuttaa joskus hieman huvittaviaakin muotoja. Argumentointi muutosta vastaan voi olla hyvin tunnepohjaista ja tosiasiat unohtavaa.

¹²⁶ www.epri.org

Eduskunnan kanslian johtoryhmässä käsiteltiin eduskunnan tietojenkäsittelyn kehittämiseen liittyviä hankkeita, joista vallitsi eriäviä käsityksiä. Jossain keskustelun vaiheessa lainsäädäntöjohtaja sanoi, että tässähän on asetelma ”Mustajärvi vastaan muu maailma”. Sanoin tämän asetelman tuntuvan kovin epäsuhtaiselta. Tällöin lainsäädäntöjohtaja hetken mietittyään sanoi, ettei kyseessä ole asetelma Mustajärvi vastaan muu maailma, vaan asetelma Mustajärvi vastaan keskuskanslia.

Vastasin helpottuneena tilanteen tasoittuneen huomattavasti ja että tässä tilanteessa voi jo elää. Sen mukaan sitten jatkettiin.

Olli Mustajärvi

Käytön vakiinnuttua joitakin palveluja kehitettiin ja otettiin käyttöön myös kansanedustajien tarpeista lähtien. Tästä esimerkkinä ovat ulkopuolisten tietopalvelujen käyttöönotto tai vaikkapa erilaiset viestintäratkaisut. Varsinaisesti kansanedustajien tarpeet olivat yhtenä kehittämisen lähtökohtana kansanedustajan työaseman määrittelyssä ja sitä seuranneessa Fakta-järjestelmän määrittelyssä. Palvelutarpeiden määrittelyssä ja palveluiden kehittämisessä ei kuitenkaan hyödynnetty systemaattisesti kansanedustajien eri rooleja tai työympäristöjä eikä myöskään kansanedustajien erilaisia työskentelytapoja. Nämä ovat nousseet esille vasta eduskunnan tietämyksen hallinnan projekteissa ja sähköisen työpöydän määrittelyssä.

Kansanedustajan työn tietotekninen tuki muodostuu lähinnä toimistojärjestelmän perustyökaluista (esimerkiksi tekstinkäsittelyohjelma ja esitysgrafiikkaohjelma), sähköpostista, kalenterista ja tiedon hakuun tarkoitettuun www-selaimesta, jonka avulla saa käyttöönsä muun muassa valtiopäiväasioiden käsittelytiedot ja asioihin liittyvät asiakirjat.

Verkostoitumisen merkitystä tarkasteltiin myös eduskunnan ja valtioneuvoston yhteisten hallinnollisten prosessien kautta luvussa 8.3.2 (Asiakirjahallinnon kehittäminen). Asioiden ja asiakirjojen hallintaan liittyvien prosessien tarkastelu paljasti, että keskeisten säädösvalmistelun osapuolten yhteistoiminnassa on selkeitä toimintaa haittaavia ja ylimääräisiä kustannuksia aiheuttavia puutteita. Tilanne näyttäisi olevan sinänsä tyypillinen hallinnolle, joten hallinnon tietotekniikan käytön yhteiselle kehittämiselle on tarvetta. Hyödyt eivät rajaudu pelkästään taloudellisiin hyötyihin, vaan saattavat vaikuttaa laajastikin demokraattisen toiminnan perusteisiin.

Olen havainnut eduskunnan tietotekniikan ratkaisujen kehittämisessä kolme lähtökohtaa:

1. Tekniikka
2. Sovellukset
3. Osaaminen

Tekniikkalähtöisessä kehittämisessä tekniset ratkaisut olivat määräävässä asemassa. Haluttiin kehittää esimerkiksi kansanedustajan työasema tai yleisemmin tietotyöläisen työpaikka. Tämä on myös myös markkinavetoista kehittämistä, koska eräät tietotekniikka-markkinoiden toimijat käyttävät tätä lähestymistapaa. Aina tulee uutta tekniikkaa, joka tekee vanhan tarpeettomaksi ennen kuin sitä on edes opittu käyttämään. On otettava käyttöön ohjelmien uudet versiot, uudet tehokkaammat laitteet, kaikki tämä, minkä odotetaan muuttavan tilanteen aikaisempaa olennaisesti paremmaksi. Muutos voi olla tavallaan ketjureaktio: Kun yhtä osaa uusitaan, on muitakin uusittava, jotta ne toimivat. Tekniikkalähtöisen kehittämisen vaarana on tekniikan determinismin ottaminen kehittämisen lähtökohdaksi. Eduskunnan tietotekniikan kehittämisen alkuvuosina toimittiin varsin tekniikkalähtöisesti.

Sovelluslähtöisessä kehittämisessä painopiste oli sovellusten kehittämisessä. Kehitettiin sovelluksia, jotka ratkaisivat vain vain yhden funktion, osaston tai toimiston, tietyn ongelman

tai osan siitä ja jotka toimivat vanhan manuaalisen prosessin mukaisesti. Kehittämisessä prosessit saatettiin pilkkoa osiin yksikkörajojen mukaisesti. Tuloksena oli päällekkäisyyksiä, yhteensovittamisongelmia ja jäykkä, atk:lla sementoitu kokonaisuus, joka ei palvellut hyvin koko eduskuntaa. Käyttäjät ovat kehittämisessä mukana, heitä kuullaan ja toiveita vastaanotetaan, mutta tietohallinto ja sovellusten hallitseminen on keskitettyä. Mielestäni nyt toimitaan jonkinlaisessa tekniikka- ja sovelluslähtöisen kehittämisen yhdistelmässä.

Osaamislähtöisessä kehittämisessä pyritään tietoisesti kehittämään organisaation ja henkilöiden osaamista muun kehittämisen olennaisena osana. Osaamista on luonnollisesti kehitetty aikaisemmin hankkeiden osana, mutta se ei ole osoittautunut riittäväksi. Osaamisen kehittäminen on tarpeen paitsi tietotekniikan alueella myös muussa toiminnassa. Osaava henkilöstö helpottaa uusien ratkaisujen kehittämistä ja omaksumista. Lisäksi merkittävä hyöty on mielestäni se, että osaaminen ja tietäminen vähentävät muutosvastarintaa olennaisesti. Eduskunnan tietämyksen hallintaan liittyvä hanke osoitti selvästi, että eduskunnassa tarvitaan erityistä tiedon johtamista ja että sillä alueella on paljon tehtävää. Mielestäni eduskunta on parhaillaan siitymässä tähän vaiheeseen.

Seuraavaan taulukkoon on tiivistetysti kuvattu kansanedustajan työn eri alueilla käytössä olevat tietojärjestelmät ja niiden käyttö. Palveluja käytetään runsaasti ja monessa tehtävässä ne ovat välttämättömiä. Täysistuntojen osalta suunniteltiin päästävän uuden istuntosalin tietojärjestelmän myötä syksyllä 2008 nykyistä parempaan tilanteeseen, kun istuntosalissa on tekninen valmius kannettavien tietokoneiden käyttöön¹²⁷. Sen sijaan valiokuntatyössä ja valiokuntien kokouksissa työskentelytavat ovat varsin perinteisiä. Siellä tuntuisi olevan kysyntää ja mahdollisuuksia tietotekniikan nykyistä laajemmalle käytölle ja työmenetelmien muuttamiselle.

Toinen keskeinen eduskuntatyön alue, jossa tarvitaan uusia ratkaisuja, on valtionhallinnon toiminnan valvonta ja seuranta. Nykyinen pitkälti kertomusmenettelyyn perustuva toimintamalli ei enää riitä. Tarvitaan ajantasaisempaa hankkeiden ja toiminnan tilanteen kertovaa järjestelmää. Tässä uuden tarkastusvaliokunnan rooli voi olla keskeinen.

Etätyön järjestämisessä teknisen haasteen muodostaa erilaisten tietoliikennetarkaisujen toteuttaminen luotettaviksi ja turvallisiksi palveluiksi, mutta käyttäjän kannalta helppokäyttöiseksi ja näkymättömiksi –yhteyksien pitäisi toimia automaattisesti.

¹²⁷ Pääöstä käytön sallimisesta ei ole kuitenkaan vielä 20.9.2009 tehty.

9 Tietotekniikan välineiden käyttö ja vaikutus kansanedustajien työhön

Tässä luvussa käydään läpi kansanedustajille ja kansanedustajien avustajille tehdyn kyselytutkimuksen tulokset. Samoin käsitellään myös kansanedustajien haastattelujen anti. Taivotteena on saada selville kansanedustajien ja heidän avustajiensa tietoteknisten välineiden käytön määrä, käyttötavat ja käyttöön liittyvät mahdolliset ongelmat. Tarkasteltava jakso on lähinnä vuodet 2003–2004. Lisäksi tarkastellaan toiveita tietojenkäsittelyn suhteen.

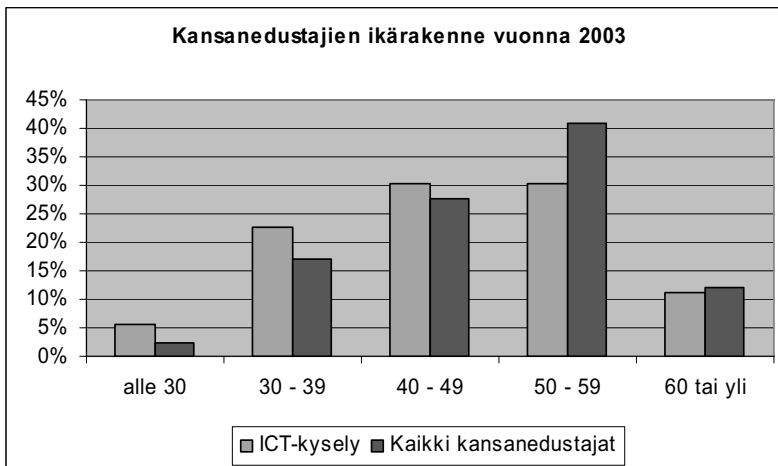
Kansanedustajien tietotekniikan välineiden käyttöä ja vaikutuksia analysoidaan seuraavien tämän tutkimuksen yhteydessä tehtyjen osatutkimusten avulla:

1. Kansanedustajille tehtiin joulukuussa 2003 kyselytutkimus tietotekniikan käytöstä ja sen vaikutuksista kansanedustajan työhön.
2. Kansanedustajien avustajille edellistä vastaava kyselytutkimus tehtiin helmikuussa 2004.
3. Kansanedustajia haastateltiin kyselytutkimuksen jälkeen maaliskuussa 2004. Taivotteena oli syventää eräitä kyselyssä esille tulleita kohtia, kuten esimerkiksi tietotekniikkapalvelujen kehittämistavoitteita, kehittämiseen liittyviä vaikeuksia ja tietotekniikan mahdollisuuksia demokratian edistämisessä.
4. Kansanedustajien omat www-sivut arvioitiin kevään 2004 aikana.

9.1 Kansanedustajille tehty kysely

Kansanedustajille tehtiin kysely tietotekniikan käytöstä joulukuussa 2003. Kyselyn tavoite, suorittamistapa ja tulosten analysointi on selostettu luvussa 7. Tässä kerrotaan kyselyn keskeiset tulokset.

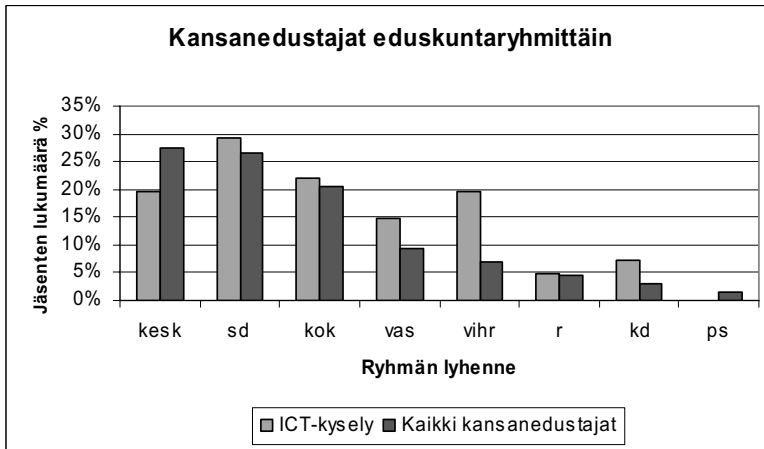
Vastaajien taustatiedot



Kuvio 47. Vastaajien ikäjakauma verrattuna kaikkien kansanedustajien ikäjakaumaan

Vastaajien sukupuolijakauma ja kaikkien kansanedustajien sukupuolijakauma vastaavat hyvin toisiaan. Kyselyyn vastanneista 62 % on miehiä ja 38 % naisia. Kaikkien kansanedustajien osalta luvut ovat samoja (62/38 %).

Kyselyyn vastanneet näyttävät ikä- ja sukupuolijakauman perusteella edustavan varsin hyvin kaikkia kansanedustajia. Merkittäviä eroja ei ole havaittavissa.

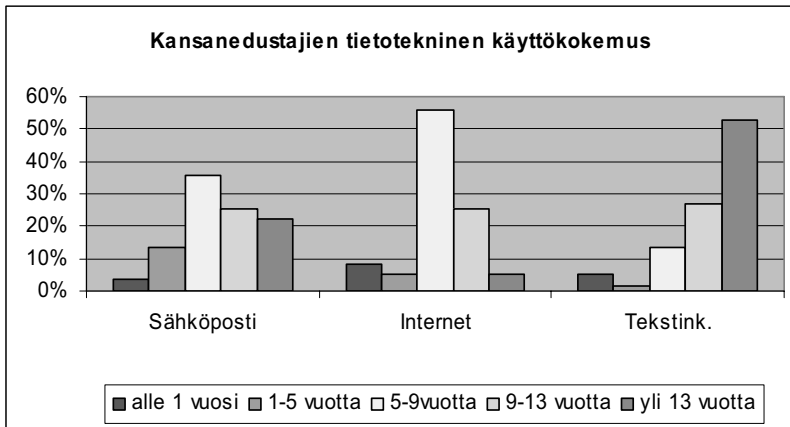


Kuvio 48. Kansanedustajat eduskuntaryhmittäin

Kyselyyn vastanneiden ja kaikkien kansanedustajien eduskuntaryhmäjakauma näyttää samankaltaiselta. Vihreän eduskuntaryhmän edustajat ovat vastanneet muita aktiivisemmin kyselyyn, Keskustan eduskuntaryhmä taas hieman muita passiivisemmin.

Edelleen voitiin todeta, että vaalipiireittäinen ja parlamentaariseen kokemukseen perustuvat jakaumat ovat kyselyyn vastanneiden ja kaikkien edustajien osalta lähes samoja. Kysely on siis siinä mielessä edustava, että vastaajia oli kaikista vaalipiireistä (ei Ahvenanmaalta) ja parlamentaariselta kokemukseltaan vastauksia saatiin sekä uusilta että kokeneilta edustajilta.

Vastanneiden koulutustausta on niin ikään yhdenmukainen kaikkien edustajien koulutustaustan kanssa. Valtaosalla (85 %) on yliopisto- tai korkeakoulututkinto.



Kuvio 49. Sähköpostin, internetin ja tekstinkäsittelyohjelmien käyttökokemus

Suurin osa vastanneista on varsin kokeneita käyttäjiä, kuitenkin osaamistaso help-deskiin tulleiden ongelmien perusteella ei välttämättä aina ole kovin korkea. Windows-käyttöliittymän perusasioidenkin ymmärtäminen saattaa olla puutteellista. Yksi osaamiseen liittyvä perusongelma on: Miten ns. konkarikäyttäjät saadaan oppimaan uutta? Kun osataan ja kuitenkin ei osata.

"Monet vanhemman polven edustajat eivät taivu käyttämään." ¹²⁸

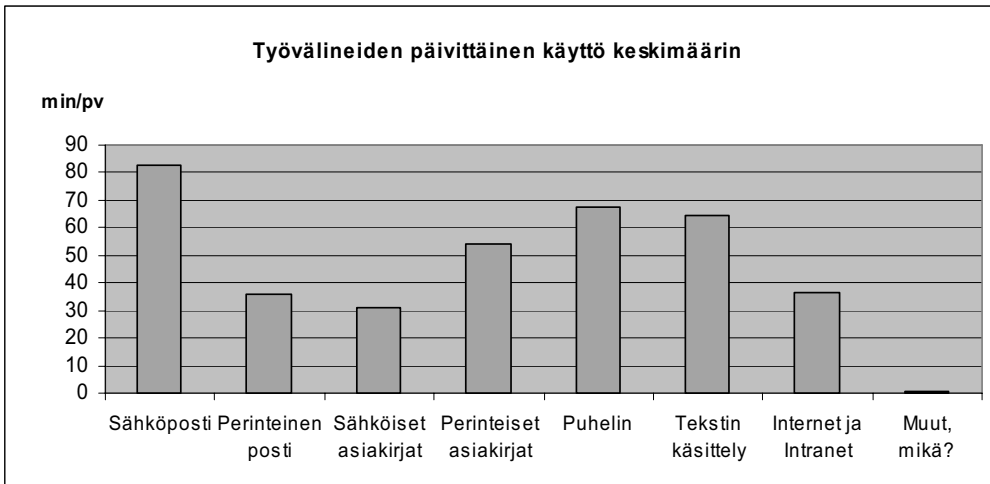
Eduskuntaryhmien välillä erot tietotekniikan käyttökokemuksessa ovat suhteellisen pieniä. Tämän tutkimuksen perusteella kaikki ryhmät ovat tietotekniikan käyttökokemuksen suhteen jokseenkin samalla tasolla.

Kansanedustajien tietotekniikan työvälineiden käytön määrä

Tietoteknisten välineiden käyttö on runsasta. Vaihteluväli käyttömäärässä vastaajilla oli 2,5 – 10,5 tuntia päivässä ja keskimääräinen päivittäinen käyttöaika yli kuusi tuntia.

Kyselyssä vastaajat ilmoittivat tietotekniikan työvälineiden päivittäiset käyttömäärät. Keskimääräinen käyttö on laskettu tämän perusteella.

¹²⁸ Erään kansanedustajan avustajan antama kommentti. Vastaus ei välttämättä ole näin yksioikoinen. Esimerkiksi Hollannissa tehdyssä tutkimuksessa todettiin, että myös vanhemmat ikäluokat olivat halukkaita oppimaan tietotekniikan käyttöä (Dijk 1999, s. 149). Eduskunnassa tarvittaisiin tässä suhteessa lisää aktiivisuutta. Saman tutkimuksen mukaan sekään, mitä osataan ja mitä ei osata, ei ole yksiselitteinen asia. Yli puolet vastaajista ilmoitti osaavansa käyttää PC:tä, mutta näistä enemmistö ei käyttänyt tai ei osannut käyttää esimerkiksi tekstinkäsittelyä, taulukkolaskentaa, pankkisovelluksia, tietokonepelejä tai sähköpostia. Nuorten ja vanhojen välillä oli merkittävä ero. Tutkimus on jo muutaman vuoden vanha, mutta se antanee kuitenkin oikeansuuntaisen kuvan vallitsevasta tilanteesta.



Kuvio 50. Kansanedustajan tietoteknisten työvälineiden käyttö

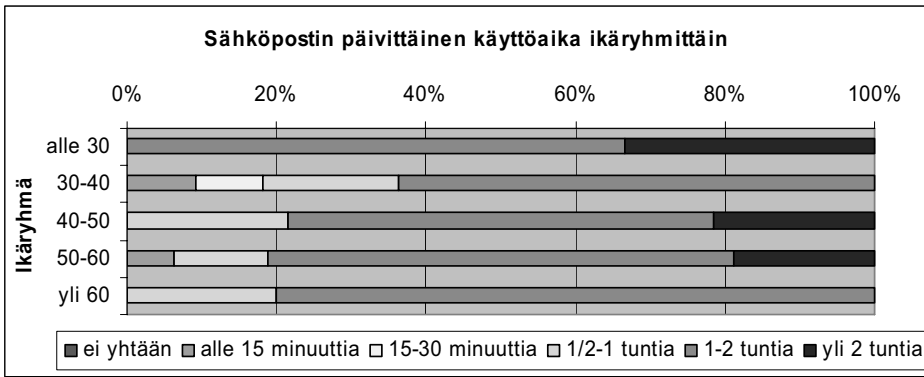
Keskimääräinen käyttömäärä tuntuu huomattavan isolta. Voiko samaan aikaan käyttää useita välineitä, esimerkiksi selata Internetiä ja puhua puhelimeen? Toisaalta tietotyössä tietoteknisten välineiden käyttömäärä nousee pakostakin suureksi. Tuloksia voidaan verrata suomalaisesta tietotyöstä tehtyyn tutkimukseen¹²⁹. Sen mukaan sähköpostit ja puhelut vievät päivittäisestä työajasta 2,5 tuntia (tässä tutkimuksessa sama aika) ja tietotyötä tekevä käyttää ohjelmistoja keskimäärin viisi tuntia päivässä (tässä tutkimuksessa noin kaksi tuntia). Kansanedustajat eivät siis ole ohjelmistojen käytössä kovinkaan aktiivisia verrattuna yleensä tietotyötä tekeviin. Kansanedustajilta kysyttiin vain tekstinkäsittelyohjelman käyttöaikaa, ei koko toimisto-ohjelmopakettien käyttöä. Muiden ohjelmien käyttö on aikaisempien kyselyjen perusteella kuitenkin vähäistä. Tutkimuksen kannalta ei ole ratkaisevaa tietää täsmällisesti työvälineiden päivittäistä käyttöaikaa. On riittävää nähdä käytön suuruusluokka.

Runsaan käyttömäärän perusteella näyttää selvältä, että työvälineet koetaan hyödyllisiksi. Toisaalta nykyiset työvälineet ovat varsin alkeellisia, joten työvälineiden kehittämisellä on todennäköisesti saavutettavissa suuriakin hyötyjä.

Kuviot 51-53 esittävät diagrammeina sähköpostin käyttöä.

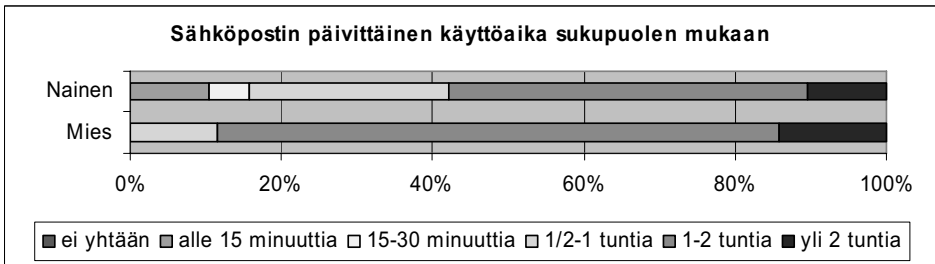
Yleisesti uskotaan, että miehet ja nuoret ovat aktiivisempia tietotekniikan käyttäjiä kuin naiset ja vanhat. Tämä on tullut esille monissa Internetin käyttöön liittyvissä kirjoituksissa.

¹²⁹ Fakta, 28.2.2007. Irti rutineista – juttu (s. 12), jossa referoitiin MediaComin Microsoftille tekemää tutkimusta suomalaisesta tietotyöstä.



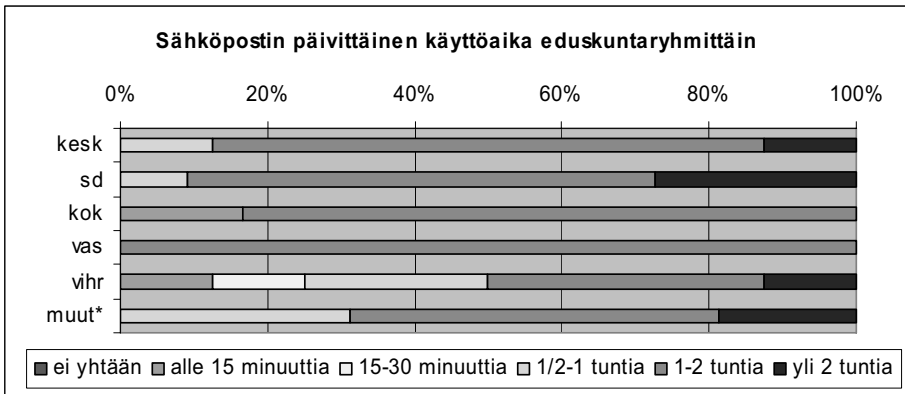
Kuvio 51. Sähköpostin käyttö ikäryhmittäin

Vastaajien ikä ei näyttäisi vaikuttavan ainakaan merkittävästi sähköpostin käyttömäärään. Kaiken ikäiset käyttivät sähköpostia jokseenkin samalla aktiviteetilla, tosin nuorin ikäluokka käyttää jonkin verran muita enemmän. Tulos ei tukenut yleistä odotusta nuorista muita aktiivisempina käyttäjinä. On kuitenkin huomattava, että vastaajissa ei ole mukana niin nuoria käyttäjäryhmiä kuin koko väestöä koskevissa tutkimuksissa. Tämä on otettava huomioon tuloksia tulkittaessa.



Kuvio 52. Sähköpostin käyttö sukupuolen mukaan

Mieskansanedustajat käyttävät sähköpostia oleellisesti enemmän kuin naiset. Tämä tulos puolestaan on yleisen käsityksen mukainen.

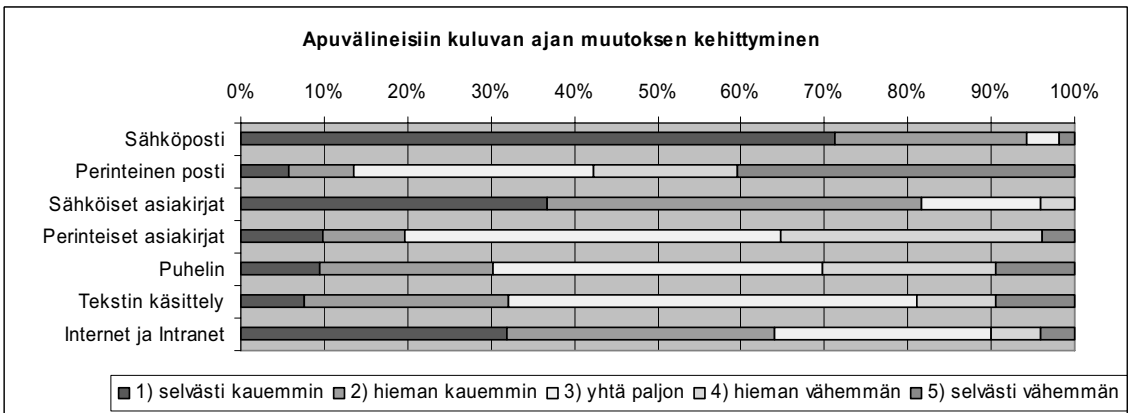


kesk (Keskustan eduskuntaryhmä), sd (Sosialidemokraattinen), kok (Kokoomuksen), vas (Vasemmistoliiton), vihr (Vihreä), r (Ruotsalainen), kd (Kristillisdemokraattinen), ps (Perussuomalaisten)
* r, kd, ps tai ei tiedossa

Kuvio 53. Sähköpostin käyttö eduskuntaryhmittäin

Eduskuntaryhmien välillä erot sähköpostin käytössä ovat pieniä. Vihreät näyttäisivät vastausten mukaan käyttävän sähköpostia jonkin verran vähemmän kuin muut ryhmät. Tämä on hieman ennakko-odotusten vastainen tulos, koska vihreät ovat olleet aikaisempien kyselyjen perusteella aktiivisia käyttäjiä.

Työvälineiden ajankäytön muuttuminen

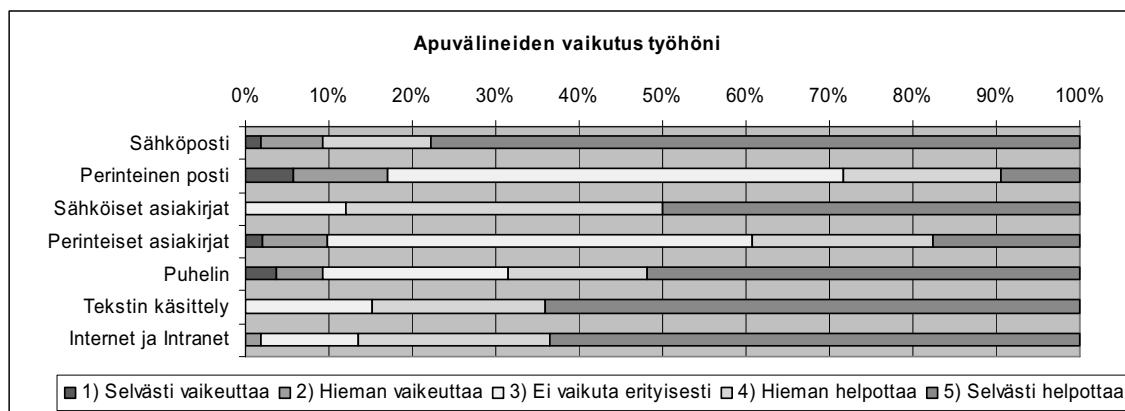


Kuvio 54. Miten arvelet ajankäyttösi muuttuneen näiden apuvälineiden kohdalla viimeisten vuosien aikana?

Sähköpostin, sähköisten asiakirjojen ja Internetin/intranetin käyttöaika on kasvanut merkittävästi. Vastaavasti tavallisen postin ja perinteisten asiakirjojen käsittelyyn käytetty aika on vähentynyt. Tekstinkäsittelyyn käytetty aika on lisääntynyt jonkin verran, puhelimen käytössä ei ole havaittavissa selkeää muutosta. Sähköpostin osalta vastaajat toivat esille sähkö-

postin määrän ja kuormittavuuden ja monet toivoivat uusia ratkaisuja tilanteen parantamiseksi.

Työvälineiden käytön osaaminen ja sujuvuus työssä



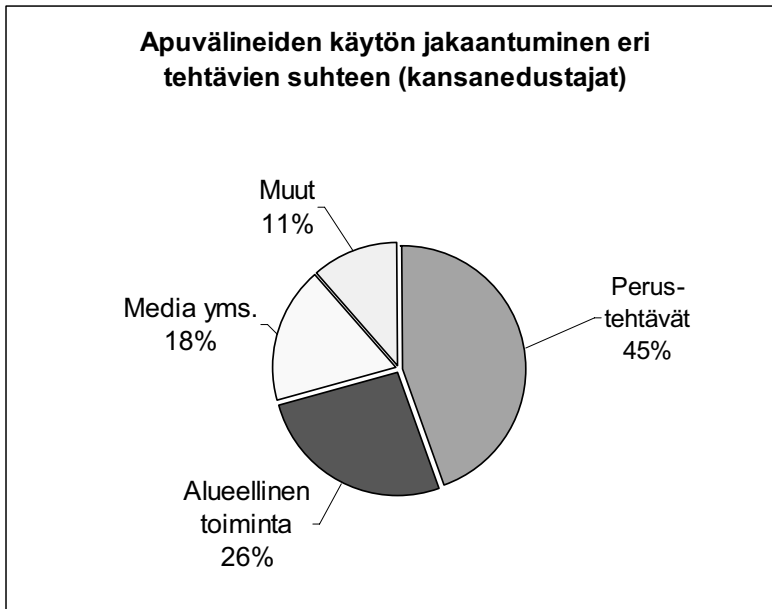
Kuvio 55. Apuvälineiden vaikutus kansanedustajan työhön

Sähköposti, Internet/intranet, tekstinkäsittely, sähköiset asiakirjat ja puhelin helpottavat selvästi työntekoa. Perinteisellä postilla ja asiakirjoilla ei näyttäisi olevat erityisiä työn sujuvuuteen liittyviä vaikutuksia.

Apuvälineiden käytön jakaantuminen kansanedustajan eri tehtäviin

Seuraavaksi kysyttiin, miten apuvälineiden käyttö jakaantuu eri tehtävien välillä. Tehtävät oli jaettu neljään ryhmään:

- kansanedustajan perustehtävät (täysistunto- ja valiokuntatyö, eduskuntaryhmä)
- kansanedustajan alueellinen toiminta (yhteydet vaalipiiriin yms.)
- yhteydenpito mediaan ja tiedotustoiminta
- muut tehtävät (EU-asiat, muu kansainvälinen yhteistyö yms.)



Kuvio 56. Apuvälineiden käytön jakautuminen eri tehtävien suhteen

Miten henkilökohtaisen työskentelyn apuvälineitä voitaisiin mielestäsi edelleen kehittää?

Useat vastaajat toivoivat puhelinten ja kommunikaattoreiden kalentereiden tai yleensä tiedon synkronointia työaseman kalenteriin (verkossa olevaan kalenteriin) automaattisesti:

"Kommunikaattorin ja työaseman parempaa yhteensopivuutta eli tiedon siirto."

Kalenteritiedot tulisi saada keskitetysti sähköisiin kalentereihin yhteisten tapahtumien osalta:

"Voisiko kaikkia edustajia koskevat (täysistunto-) kalenteritiedot saada keskitetysti sähköisiin kalentereihin sekä pc:lle että kommunikaattoriin??"

Sähköpostin parantamiseksi oli selkeitä ehdotuksia:

"Sähköpostissa pitäisi kehittää arkistointimahdollisuuksia. Roskapostisuodattimet ja lajittelumakrot käyttöön. Offline toiminnot kuntoon, jotta voisi lukea sähköpostia esim. junissa."

"Sähköpostin sisältöhaaku ja automaattinen lajittelu."

Mobiilisuutta tulisi edistää kiinteiden työpisteiden asemasta:

"*Mobiilisuuteen* kaikessa suhteessa. Kannettavan tietokoneen suuntaan kiinteän työaseman sijasta."

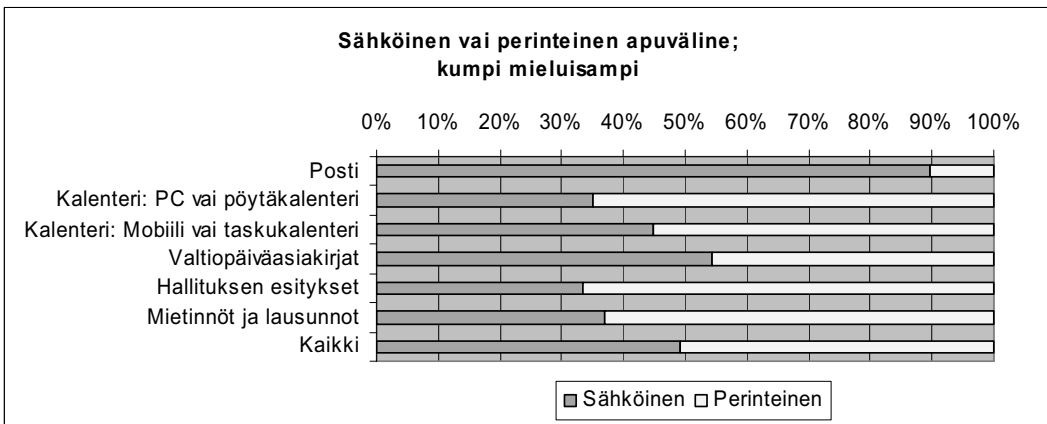
Jo käyttöönottovaiheessa voimakasta kritiikkiä synnyttäneet langattomat puhelimet (dect) saivat edelleen kiukkuksia kommentteja:

"Sisäinen kannettava lankapuhelin on turha. Toimivin ratkaisu olisi luontaisetuna kännykkä, niin esim. tekstiviestiyhteys sihteerin ja edustajan välillä toimisi työpäivän aikana. Nykyjärjestelmä on kankea, työläs ja kalliskin kun soittelemme lankapuhelimella toisten kännyköihin. PLEASE HELP!"

Johtopäätökset:

Kansanedustajat käyttävät tietoteknisiä työvälineitään paljon, keskimäärin runsaat viisi tuntia päivässä, ja lisäksi perinteisen postin ja asiakirjojen käsittelyyn kuluu yli puolitoista tuntia päivässä. Ongelmat tuntuvat keskittyvän hyvin paljon infrastruktuurin osien yhteistointintaan, esimerkiksi tietojen synkronointiin eri laitteiden välillä ja sähköpostin runsaaseen määrään (roskapostin suodattaminen). Sähköpostissa tuleviin yleisiin, usein kaikille kansanedustajille tuleviin tiedusteluihin ehdotetaan kollektiivista vastaamista. Tätä ehdotusta on tarkennettu kansanedustajien haastatteluissa kysymällä mielipidettä "Eduskunta Help Deskistä", joka toimisi juuri tällaisena vastauspisteenä. Mobiilisuuden tulisi vastausten perusteella olla etusijalla kaikissa ratkaisuissa.

Sähköiset vai perinteiset työkalut

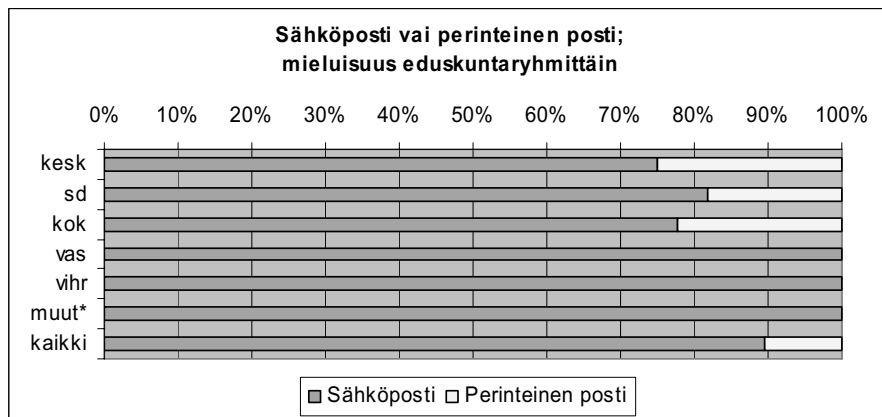


Kuvio 57. Sähköinen vai perinteinen työkalu, kumpi on mieluisampi?

Sähköposti koetaan selvästi mieluisammaksi kuin perinteinen posti huolimatta sähköpostin käyttöä haittaavasti viestien tulvasta, joka suurimmalta osin johtuu roska- ja spam-postista. Perinteistä kalenteria pidetään jonkin verran parempana kuin sähköistä kalenteria pöytäkooneessa tai kännykässä. Erot vastauksissa kahden sähköisen kalenterivaihtoehdon suhteen kertonevat siitä, ettei riittävästi ymmärretä sähköisen kalenterin luonnetta: Se on sekä henkilökohtainen työkalu että verkossa eri laitteiden (esimerkiksi pöytätietokone tai mobiililaitte) avulla yhteiskäytössä oleva työkalu. Kansanedustajan sähköinen kalenteri, johon avustajalla on pääsy, on helpottanut avustajien vastausten mukaan kansanedustajan ja avustajan yhteistyötä. Samalla se on vapauttanut kansanedustajan suuressa määrin ajanvarauksiin liittyvästä sihteerityöstä.

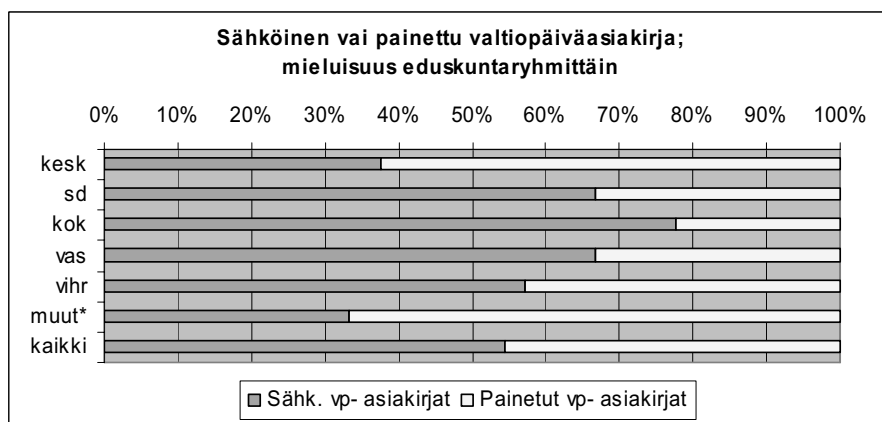
Asiakirjojen sähköisen ja perinteisen muodon vastausten eroja on vaikea tulkita sen vuoksi, että valtiopäiväasiakirjoihin kuuluvat myös hallituksen esitykset ja valiokuntien mietinnöt ja lausunnot. Näitä yleisimpiä valtiopäiväasiakirjoja halutaan joka tapauksessa käyttää perinteisessä muodossa enemmän kuin muita valtiopäiväasiakirjoja. Sähköiseen muotoon siirtyminen vaatii suuriakin muutoksia asioiden käsittelyprosesseissa. Ilman niitä yksittäisen käyttäjän saamat henkilökohtaiset hyödyt voivat jäädä pieniksi.

Seuraavassa sähköisen ja perinteisen työkalun suosituimmuutta on tarkasteltu eduskuntaryhmittäin sähköpostin ja valtiopäiväasiakirjojen osalta.



kesk (Keskustan eduskuntaryhmä), sd (Sosialidemokraattinen), kok (Kokoomuksen), vas (Vasemmistoliiton), vihr (Vihreä), r (Ruotsalainen), kd (Kristillisdemokraattinen), ps (Perussuomalaisten)
* r, kd, ps tai ei tiedossa

Kuvio 58. Eduskuntaryhmittäin: Sähköinen vai perinteinen posti, kumpi on mieluisampi?



kesk (Keskustan eduskuntaryhmä), sd (Sosialidemokraattinen), kok (Kokoomuksen), vas (Vasemmistoliiton), vihr (Vihreä), r (Ruotsalainen), kd (Kristillisdemokraattinen), ps (Perussuomalaisten)
* r, kd, ps tai ei tiedossa

Kuvio 59. Eduskuntaryhmittäin: Sähköinen vai painettu asiakirja, kumpi on mieluisampi?

Sähköpostin ja perinteisen postin osalta eduskuntaryhmien väliset erot näkyvä isojen ja pienien ryhmien välillä: Pienet ja keskusuret ryhmät pitävät sähköpostia selvästi mieluisampana kuin suuret ryhmät, nähtävästi sähköpostin edut ovat jonkin verran selvempiä pienessä ryhmässä kuin suuressa. Hallitus – oppositio asetelma ei näyttäisi vaikuttavan tässä kysymyksessä.

Sähköisten valtiopäiväasiakirjojen osalta eduskuntaryhmien välillä on mielenkiintoisia eroja: Keskustan eduskuntaryhmä ja pienet eduskuntaryhmät pitävät painettuja asiakirjoja mieluisampina kuin sähköisiä. Muissa ryhmissä kaksi edustajaa kolmesta suosii sähköistä muotoa. Hallitus – oppositio asetelma ei näyttäisi vaikuttavan tässä kysymyksessä.

Olisiko eduskunnassa mahdollista vähentää paperimuotoisten asiakirjojen käyttöä? Miten?

Ei-vastauksia perusteluineen:

Osa vastaajista toi esille paperin etuja verrattuna asiakirjojen sähköiseen muotoon:

"Paperien suunnaton etu on mukana kuljetettavuus = voi lukea junassa, bussissa, kotituolissa, tauoilla..."

Erään vastaajan mielestä tarvitaan nykyisten työprosessien muuttamista

"Ei niin kauan kun asiantuntijakuulemiset valiokunnissa ja mietintöjen hyväksyminen tapahtuvat kirjoitettujen ja jaettujen papereiden kautta. Sama koskee täysistuntoja." ¹³⁰

Joku epäili, että kaikki asiakirjat tulostetaan kuitenkin itselle paperiversioiksi. Samalla vastaaja esittää kuitenkin osaratkaisua paperimuotoisten asiakirjojen määrän vähentämiseksi:

"Ei. Joka tapauksessa kaikki sähköpostilla tulleet asiakirjat tulostetaan itselle paperiversioiksi. Ennemminkin turhien paperiversioiden lähettämistä voitaisiin vähentää. Turhia tuplaprinttejä ei asiakirjoista tarvita."

Kyllä vastauksia perusteluineen:

Monet vastaajat totesivat, että asiakirjat jaetaan sekä paperi- että sähköisessä muodossa, paperimuodossa vieläpä useampaan kertaan:

"Olisi! Nykyäänhän lähes kaikki talon sisäinen posti tulee sähköisesti ja paperiversiona. Myös HE:iä [hallituksen esityksiä] jaetaan niin saliin kuin valiokuntaankin (istuntosaliversio menee monesti suoraan roskiin), joku järjestelmä "ota halutessasi/tarvitessasi" -tyyliin tai vie mukasi valiokuntaan voisi olla järkevämpi."

Monilla oli valmiita ehdotuksia, miten paperin käyttöä voitaisiin vähentää:

"Esim. kirjalliset kysymykset vastauksineen voisi ilmoittaa sähköpostissa, josta olisi linkki ko. asiakirjoihin."

"Mm. siten, että sähköistä asiakirjaa ei toimitettaisi edustajan kaappiin paperiversiona."

"Siten, että edustaja saa ne paperit, jotka hän tilaa, pöydälleen eikä muuta. Minulle tuli ainaakin turhan monta budjettikirjaa."

"Kyllä, tietokoneet sekä täysistuntojen, että valiokuntien kokouksiin. Asiantuntijoiden lausunnot sähköisessä muodossa."

"Kyllä. Jos asiakirjoista on vain sähköiset versiot, niihin on pakko tottua nopeasti."

Johtopäätökset:

Sähköiset asiakirjojen muodot ovat vastaajien keskuudessa jonkin verran suositumpia kuin painetut asiakirjat. Kansanedustajien avustajat suhtautuvat selkeästi myönteisimmin sähköisiin muotoihin kuin kansanedustajat, samoin nuoremmat edustajat suhtautuvat vanhempia edustajia myönteisimmin sähköisiin muotoihin.

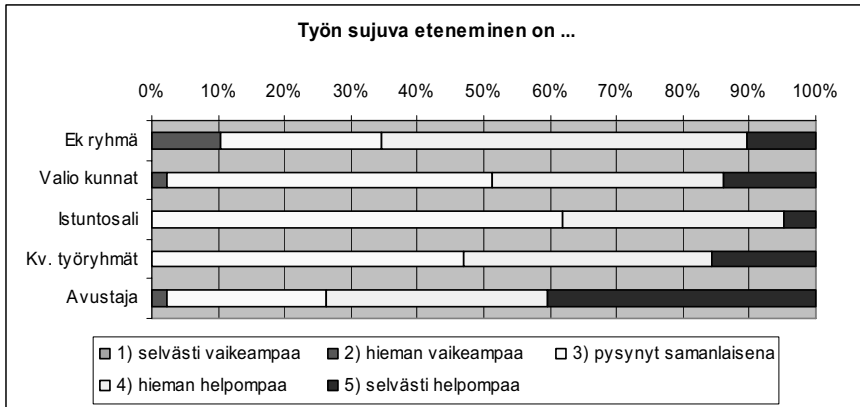
Paperimuotoisten asiakirjojen määrää voitaisiin vähentää helposti luopumalla moninkertaisista ja tarpeettomista jakeluista. Lisäksi voitaisiin parantaa sähköisten asiakirjojen käytettävyyttä ja lisätä opastusta. Nykyinen infrastruktuuri tulisi muuttaa sähköistä muotoa paremmin tukevaksi, esimerkiksi työasemat tulisi saada istuntosaliin tai valiokuntien kokoushuoneisiin. Työasemien määrän lisäämiselle vaihtoehto olisi se, että kansanedustajat kuljet-

¹³⁰ Salijärjestelmien uudistusta valmisteleavan työryhmän mukaan istuntosalissa olisi mahdollisuus käyttää kannettavia mikrotietokoneita nimenomaan asiakirjojen hakua varten.

taisivat kannettavia tietokoneita mukanaan tai että kommunikaattori-tyyppiset laitteet kehittyisivät nykyistä käyttäjäystävällisemmiksi.

Tietoteknisten välineiden kehityksen vaikutus ajankäyttöön, kommunikaatioon, tiedonhallintaan ja työn sujuvuuteen

Tietoteknisten välineiden vaikutuksia ryhmätyössä tarkastellaan seuraavaksi.



Kuvio 60. Miten katsot teknisen kehityksen vaikuttaneen sujuvaan työn etenemiseen erilaisissa työryhmissä?

Yhteenvedona tietotekniikan välineiden käytön vaikutuksista voidaan todeta, että ne ovat helpottaneet yleensä vain hieman ajankäyttöä, kommunikaatiota, tiedonhallintaa ja työn sujuvuutta. Poikkeuksena kaikissa kohdissa on kansanedustajan ja avustajan välinen yhteistyö, jossa vaikutus on ollut selkeästi myönteisempi kuin muissa ryhmätyön muodoissa. Kvassovin (2002) mukaan tällaisten tietotekniikan välineiden vaikutus johtajien päätöksenteossa on ollut vähäinen. Näin näyttäisi olevan tilanne myös kansanedustajien suhteen. Yhtenä selityksenä vähäiselle käytölle päätöksentekotilanteissa (esimerkiksi istuntosalissa ja valiokuntien kokouksissa) on se, että välineiden käyttömahdollisuuksia on rajattu.

Miksi yhteistyössä avustajan kanssa tietotekniikan välineillä näyttäisi olevan suurempi positiivinen vaikutus kuin muilla alueilla? Onko sitä varten kehitetty parempia työkaluja kuin muille alueille vai mikä on selittävä tekijä? Tälle erolle on nähtävästi kaksi selitystä: Ensinnäkin kansanedustajilla itsellään on ollut suurempi motivaatio ottaa käyttöön ja opetella käyttämään tämän alueen työvälineitä, koska hyödyt ovat olleet konkreettisesti nähtävissä selvästi, ja toiseksi monet avustajat ovat toimineet kansanedustajien tietotekniikkavälineiden henkilökohtaisina kouluttajina. Lisäksi tietämyksen hallinnan mobiilipilotissa (ks. luku 8.3.3) paneuduttiin yhtenä osa-alueena kehittämään juuri kansanedustajan ja avustajan välistä yhteistyötä esimerkiksi sähköisten kalentereiden hallinnassa.

Tämän perusteella tietotekniikan käytön edistämisessä hyviä keinoja olisivat henkilökohtainen opastus, konkreettisten hyötyjen osoittaminen ja markkinointi (motivointi) sekä palvelujen sovittaminen kansanedustajien tarpeiden mukaisesti jopa henkilökohtaisella tasolla.

Miten ryhmätyöskentelyä voitaisiin mielestäsi edelleen kehittää?

Ongelman koettiin toisaalta olevan kokoustilojen perusvarustuksessa:

"Ryhmähuoneiden tasoa nostamalla."

"Chat. ym. keskusteluvälineet, ryhmätyö-/projektityövälineet, Netmeet -palvelut (webcam tai ilman)."

Toisaalta nähtiin, etteivät ongelmat ole tekniikassa:

"Ongelmana on vähäinen läsnäolo, ei liity tekniikkaan."

"Opettamalla, ei ATK:n avulla."

"Kännykkäkulttuuriin parannusta. Koulutusta tms. ryhmätyöskentelyyn."

Johtopäätökset:

Selkeästi voidaan todeta, ettei tekniikka yksinomaan ole saanut ryhmätyössä/yhteistyössä kovin suuria muutoksia aikaan. Tekniikkaan täytyy yhdistyä motivointi ja osaamisen kehittäminen –muutos työkuultuurissa. Tämä tuli selvästi esille mm. tulevaisuusvaliokunnan sähköisen työtilan käyttöön liittyvässä pilotissa, jossa sähköisen työtilan käyttö aiheutti niin suuren muutoksen työprosesseihin, etteivät käyttäjät saamallaan valmennuksella pystyneet siirtymään uusien työtapojen käyttöön. Kyse näyttäisi mitä suurimmalta määrin olevan paitsi tekninen uudistus myös – ja ehkä ennen kaikkea – kulttuurinen kysymys.

Tiedonhankintatavat

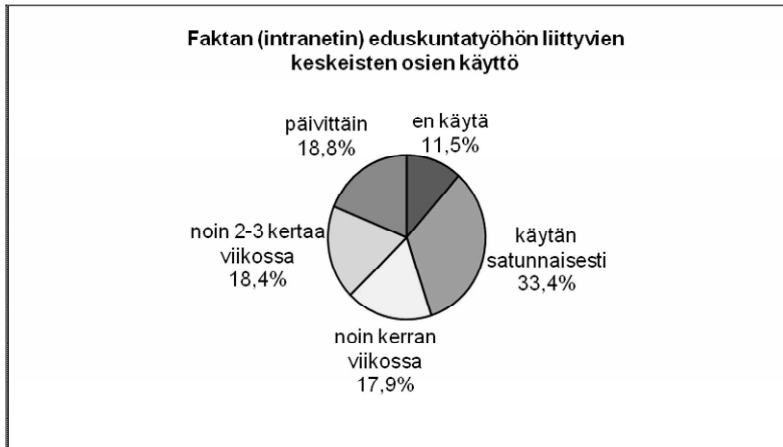
Seuraavilla kysymyksillä haluttiin selvittää kansanedustajien tiedonhakutapoja.

Ensimmäisenä kysyttiin eduskunnan intranetin (Fakta) etusivulla olevien osioiden käytöstä. Faktan kotisivu on nähtävissä seuraavassa kuvassa.



Kuva 12. Eduskunnan Faktan (intranetin) kotisivu 2007

Faktan kysytyt keskeiset osat: Eduskunnassa tapahtuu, Eduskuntatyö, Asiat ja asiakirjat, Kansanedustajat, Eduskuntaryhmät, Toimielimet, Organisaatio, Uutisruutu ja Sisäinen tiedotus.

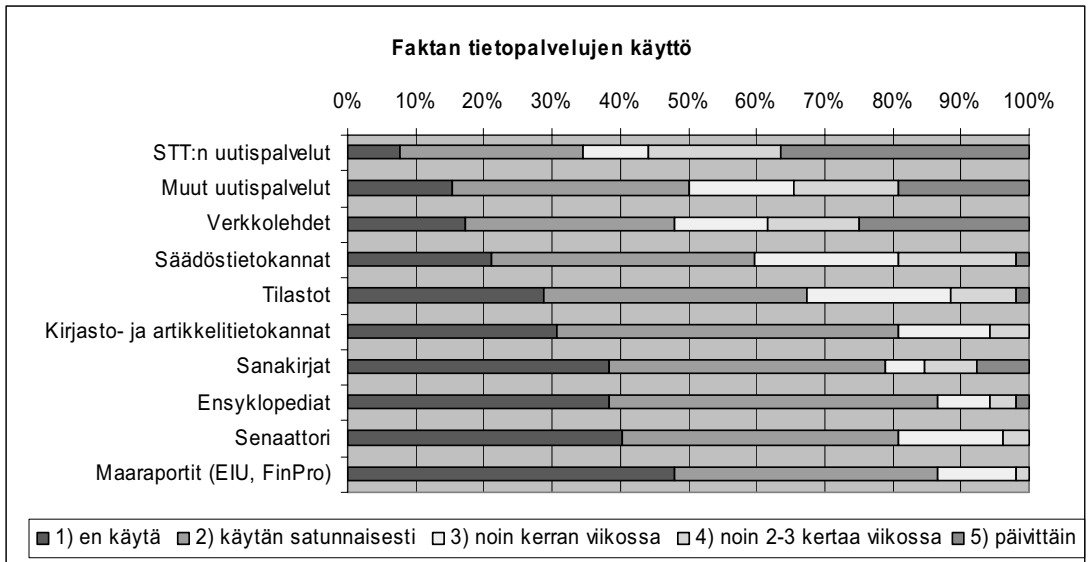


Kuvio 61. Faktan (intranetin) eduskuntatyöhön liittyvien keskeisten osien käyttö

Kaiken kaikkiaan Faktan käyttöaktiivisuus näiden osioiden osalta näyttää yllättävän alhaiselta, vain Eduskunnassa tapahtuu, Eduskuntatyö ja Asiat ja asiakirjat -osiot ovat aktiivisessa käytössä. Erityisen huolestuttavaa on se, että lähes puolet vastaajista käyttää kaikkia näitä osioita vain satunnaisesti tai ei ollenkaan.

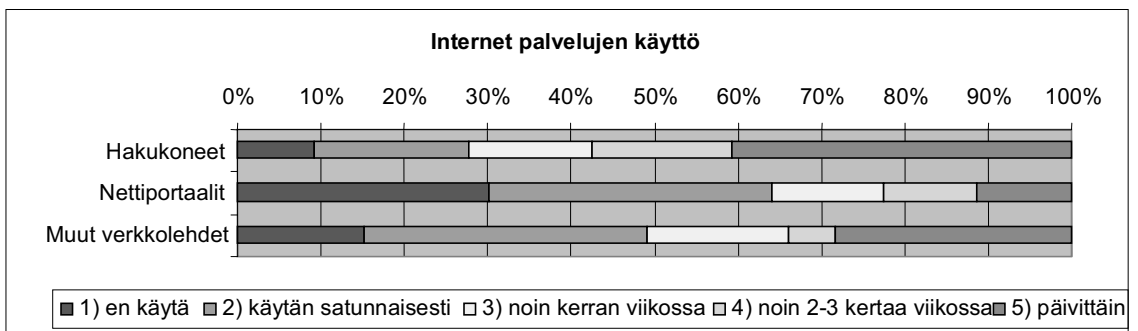
Toiseksi kysyttiin Faktan tietopalvelujen käytöstä. Faktassa on tarjolla seuraavat yleiset tietopalvelut:

Uutisia, verkkolehtiä
Sää
Aikatauluja
Eduskunta, muita parlamentteja
Ministeriöitä, viranomaisia
Säädöksiä, oikeustapauksia
Tilastoja
Maatietoja, karttoja
Hakuteoksia
Kirjallisuustietokantoja
Hakupalveluja
Sanakirjoja



Kuvio 62. Fakthan tietopalvelujen käyttö

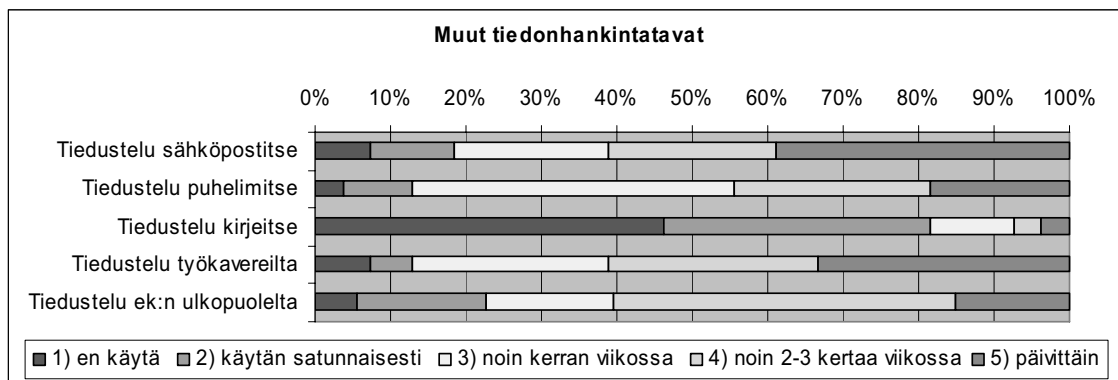
Uutispalveluja ja verkkolehtiä lukuun ottamatta käyttö on varsin vähäistä, kaksi kolmasosaa vastaajista ei käytä palveluja ollenkaan tai käyttää satunnaisesti. Tämä tulos antaa aiheen kohdentaa kansanedustajille tarkoitettut tietopalvelut uutispalveluihin. Yleispalvelujen asemasta profiloituneet palvelut voisivat antaa enemmän hyötyä. Palveluja olisi myös markkinointa enemmän, koska eräät vastaajat kertoivat saaneensa tietää näiden palvelujen olemassa olosta vasta tästä kyselystä. Markkinoinnin ja tiedottamisen tulee olla jatkuvaa, kertaluonteinen kurssitus vaalikauden alussa uusille kansanedustajille ei riitä. Toive jatkuvasta koulutuksesta tuli esille myös kansanedustajien haastatteluissa.



*Maakuntalehdet, ulkomaiset.

Kuvio 63. Internetin palvelujen käyttö

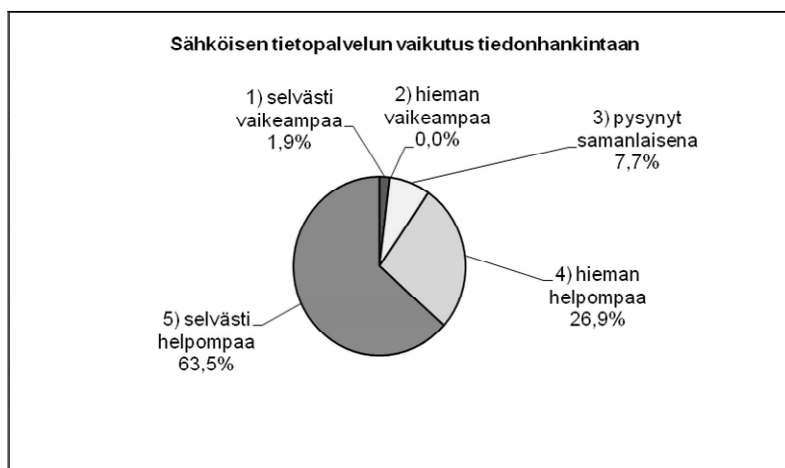
Internetin hakukoneiden käyttö on aktiivista, samoin verkkolehtiä käytetään varsin paljon. Nettiportaalien käyttö näyttäisi olevan vähäisempää, ehkä itse kysymyksessä käytetty terminen saattaa olla monelle vastaajalle vieras.



Kuvio 64. Muut tiedonhankintatavat

Muut tiedonhankintatavat ovat aktiivisessa käytössä kirjeitä lukuun ottamatta. Tämä kertoo sen, että kansanedustajan on edelleenkin helpompi tyydyttää tiedontarpeensa perinteisten palvelujen avulla kuin itsepalveluna sähköisten palvelujen avulla. Sähköisten palvelujen on kehityttävä nykytilanteesta olennaisesti, jotta itsepalvelusta tulisi todella kilpailukykyinen vaihtoehto perinteisille tiedonhakupalveluille. Lisäksi on huomattava se, että avustajat tekevät hakuja kansanedustajien puolesta.

On kuitenkin rohkaisevaa havaita, että useimpien vastaajien mielestä sähköiset tietopalvelut ovat helpottaneet merkittävästi tiedonhakua muutamassa vuodessa, kuten seuraavasta diagrammista havaitaan:



Kuvio 65. Miten sähköiset tietopalvelut ovat vaikuttaneet tiedonhankintaan?

Mikä on mielipiteesi seuraavista sähköisten tietopalvelujen käyttömuodoista?

Profilointi (Palvelutarjonta räätälöidään ennalta määriteltyjen käyttäjäryhmien, esimerkiksi valiokuntien tarpeiden mukaan):

Profilointi herätti sekä voimakasta kannatusta että voimakasta vastustusta vastaajien keskuudessa. Osa vastaajista ei ymmärtänyt, mitä profilointi käytännössä voisi tarkoittaa.

Seuraavassa pari kommenttia:

"Näin pitäisi ollakin."

"Lienee melko mahdotonta, tarpeet niin vaihtelevia"

Personointi (Palvelutarjonta räätälöidään yksittäisen käyttäjän, esimerkiksi kansanedustajan tarpeiden mukaan):

Samaan tapaan kuin profilointi myös palvelujen personointi synnytti vastakkaisia mielipiteitä. Osalle vastaajista personointi oli outo asia.

Seuraavassa pari kommenttia:

"Epäilenpä, onko meillä kapasiteettia moiseen. Sitä paitsi avustaja tietää tarpeet ja personoi tiedonhaun."

"Taitaa olla 200 erilaista tarvetta."

Itsepalvelu (Käyttäjän itsenäisesti suorittama tiedohaku):

Itsepalvelu sai yleensä kannatusta, tosin eräät vastaajat suhtautuivat itsepalveluun varauksellisesti.

Seuraavassa muutamia kommentteja:

"Tästä on kokemusta, toimii."

"Tässä olisi edustajille pikakoulutuksen paikka."

"Ei välttämättä ole tarpeen."

Miten eduskunnan sähköisiä tietopalveluita voitaisiin mielestäsi edelleen kehittää?

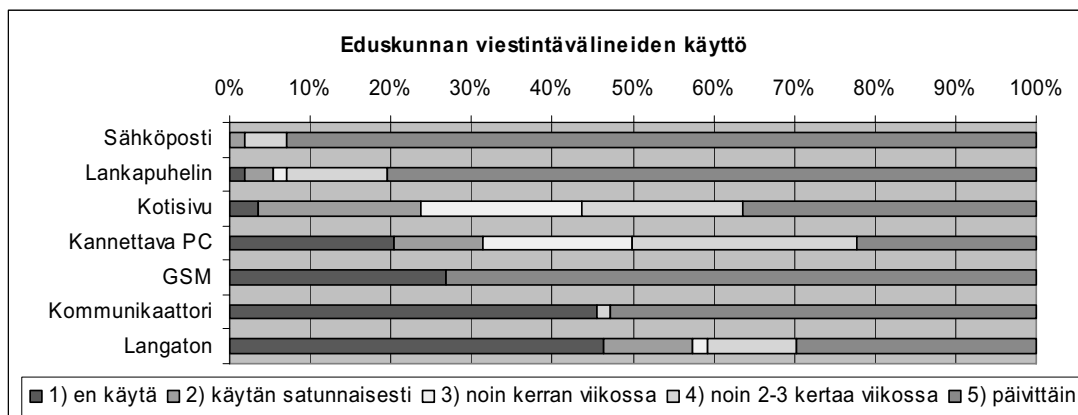
Vastaajat toivoivat enemmän koulutusta tietopalveluista, tiedottamista, verkkopalvelujen (intranetin) sivujen selkiyttämistä ja verkkolehtiä käyttöön.

Vastaajien kommentteja:

"Tiedottaa/kouluttaa Faktan (intranetin) tietopalvelun mahdollisuuksista, STT jne; minulla ei niiden mahdollisuuksista ollut tietoa."

"Jos on liian paljon tarjolla, niin käyttö voi vaikeutua."

Viestintävälineiden käyttö



Kuvio 66. Mitä seuraavista eduskunnan viestintävälineistä käytät ja kuinka usein?

Lisäksi 4 vastaajaa ilmoitti käyttävänsä myös muita sähköisiä viestintävälineitä, esimerkiksi faksia.

Vastauksissa kiinnittää huomiota kannettavan tietokoneen alhainen käyttömäärä, koska kansanedustajien kotikoneina on kannettavia tietokoneita. Useimmat vastaajat eivät nähtävästi kuljeta kannettavaa konetta mukanaan, vaan käyttävät sitä esimerkiksi vain viikonloppuina kotona käydessään. Näiden vastausten perusteella olisi harkittava siirtymistä yhden koneen ratkaisumalliin, jonka mukaan käyttäjille annetaan vain yksi kannettava tietokone käyttöön. Tämä kone voidaan sitten kytkeä eri vuorovaikutusympäristöissä käytettävissä oleviin tietoliikenneverkkoihin. Puhelinten (dectiä lukuun ottamatta) ja sähköpostin käyttöaktiivisuus on hyvä, muiden viestintävälineiden sen sijaan heikompaa.

Miten viestintää voitaisiin mielestäsi edelleen kehittää?

Vastaajat toivoivat nopeampia yhteyksiä. Käyttöä pidettiin vaikeana, esimerkiksi langattomien (dect) ja gsm-puhelimien muodostamasta kahden puhelimen järjestelmästä haluttiin päästä eroon. Avustajille toivottiin korvausta puhelinlaskusta.

"Nopeammat yhteydet. Myös Communicatoriin lisää nopeutta."

"Kännykät käyttöön! Siemensit [dect-puhelimet] Siperiaan!"

"Tiedonhallintakoulutuksella. Maksaisi varmaan siihen käytetyn ajan takaisin."

Seuraavaksi käsitellään eduskunnan verkkopalvelujen hyviä ja huonoja puolia sekä lopuksi eduskunnan tietoteknisten palvelujen kehittämistä kaiken kaikkiaan.

Eduskunnan verkkosivujen vahvuudet ja heikkoudet

Mitkä ovat eduskunnan verkkosivujen vahvuudet?

Vahvuuksina pidettiin asiakirjojen löytymistä, sisällön laajuutta, ajantasaisuutta, loogisuutta, helppokäyttöisyyttä ja avoimuutta. Yksi vastaaja tosin oli sitä mieltä, että vahvuuksia ei löydy.

Mitkä ovat verkkosivujen suurimmat heikkoudet?

Yllättävää kyllä, sisällön laajuutta pidettiin myös heikkoutena. Laajasta sisällöstä voi olla vaikea löytää juuri haluamaansa tietoa. Aloitussivua pidettiin byrokraattisena ja sivustossa näkyvää lähestymistapaa hallinnollisena, kansalaisen on vaikea löytää mitään. Äänestystulosten löytämisen vaikeus tuotiin erikseen esille.

Mitä haluaisit sivuille lisää?

Sivuille toivottiin lisää uutispalveluja ja lehtien arkistoja. Uusimmat tiedotteet olivat myös toivelistalla, erityisesti mainittiin puhemiesneuvoston tiedotteet. Useimmat vastaajat eivät toivoneet mitään lisää verkkosivuille.

Miten mielestäsi eduskunnan tietotekniset palvelut ovat kysyneet vastaamaan kehityksen haasteisiin käyttäjän näkökulmasta?

Useimmat vastaajat olivat sitä mieltä, että palvelut ovat vastanneet käyttäjien tarpeita hyvin, joidenkin mielestä jopa kiitettävästi. Mielenpisteet tietysti vaihtelivat: "...eduskunnassa on ollut edistyksellisiä.", mutta toisen mielestä kuitenkin "elinkeinoelämää jäljessä". Joku vastaa ja totesi uusien innovaatioiden vain lisäävän palveluihin käytettyä aikaa, sen seurauksena informaatiota tulee liikaa ja työpäivät kuormittuvat kommunikoinnista. Moni viittasi sähköpostin kuormittavuuteen.

Miten eduskunnan tietoteknisiä palveluita voitaisiin mielestäsi edelleen kehittää?

Kokonaisvaltaista kehittämistä toivottiin ja erään vastaajan mielestä on jääty kauas nykyaikaisesta tietoteknisestä kehityksestä. Kehittämisessä tulisi kysyä edustajilta heidän työtaidoistaan ja toiveistaan.

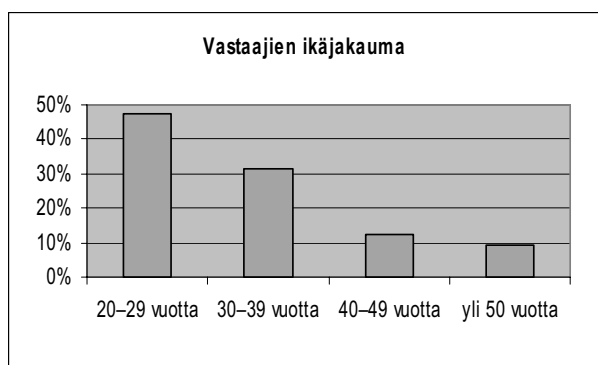
Istuntosaliin ja valiokuntien kokoushuoneisiin on hankittava henkilökohtaiset työasemat asiakirjahakuja ja asiantuntijalausuntoja varten.

Yhden vastaajan antama selkeä ohje oli: "Seurata teknologista kehitystä etu- eikä takarivistä."

9.2 Kansanedustajien avustajille tehty kysely

Kansanedustajien avustajille tehtiin vuoden 2004 alussa tietotekniikan käytöstä. Kyselyn tavoite, suorittamistapa ja tulosten analysointi on selostettu luvussa 7. Tässä kerrotaan kyselyn keskeisimmät tulokset.

Vastaajien perustiedot

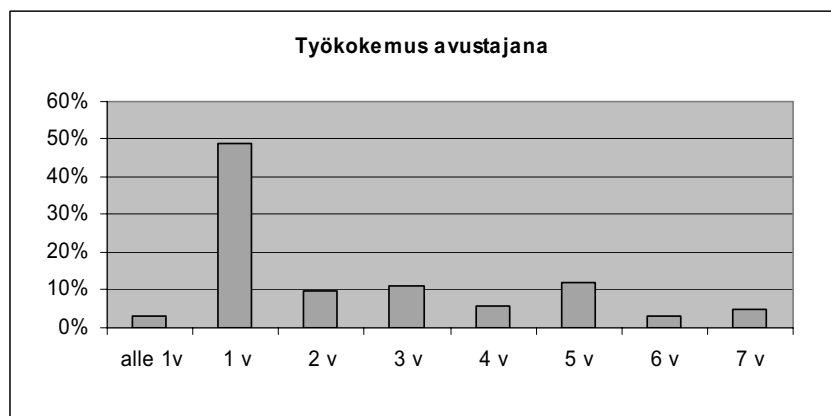


Kuvio 67. Avustajat: Vastanneiden ikä

Avustajat ovat iältään selkeästi kansanedustajia nuorempia. Yleinen odotus tämän johdosta on se, että avustajat suhtautuvat edustajia myönteisemmin tietotekniikkaan ja sen käyttöön.

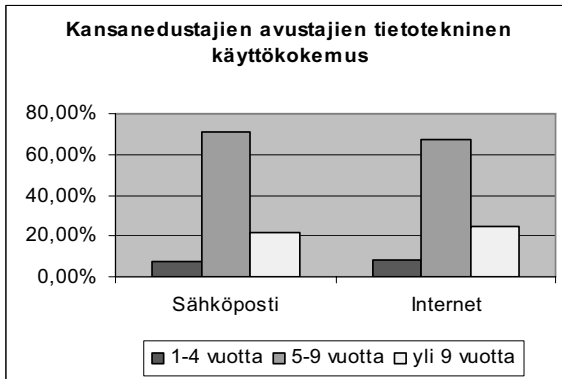
Vastaajista oli naisia 54 ja miehiä 45.

Avustajien eduskuntakokemus on luonnollisesti vähäisempää kuin kansanedustajilla, koska ensimmäiset avustajat aloittivat työnsä vuonna 1997.



Kuvio 68. Avustajat: Vastanneiden aloitusvuosi eduskunnassa

Tietotekniikan käyttökokemus

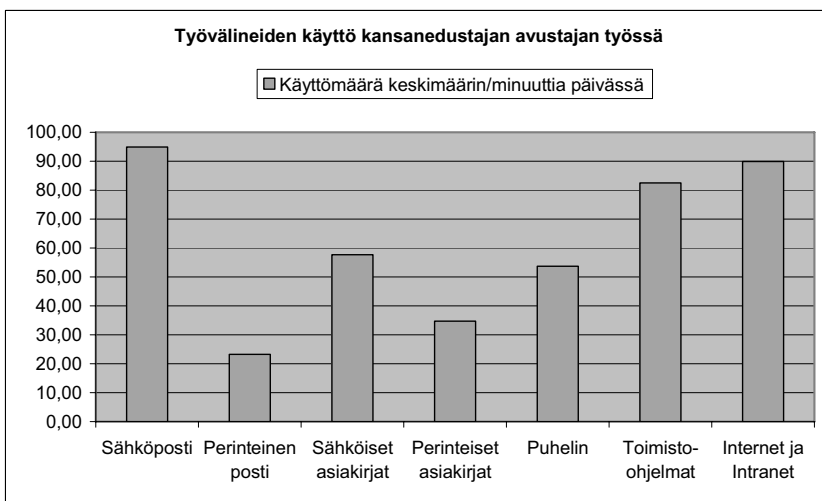


Kuvio 69. Avustajat: Kauanko olet käyttänyt sähköpostia ja Internetiä?

Avustajilla on jonkin verran enemmän tietotekniikan käyttökokemusta kuin kansanedustajilla. Käytännössä monet avustajat käyttävät tietotekniikkaa kansanedustajien puolesta. Pitkä käyttökokemus ei välttämättä kerro kovinkaan paljon itse tietotekniikan käytön osaamisesta. Tämä havaittiin jo kansanedustajien vastausten analysoinnin yhteydessä.

Avustajien tietoteknisten työvälineiden käytön määrä

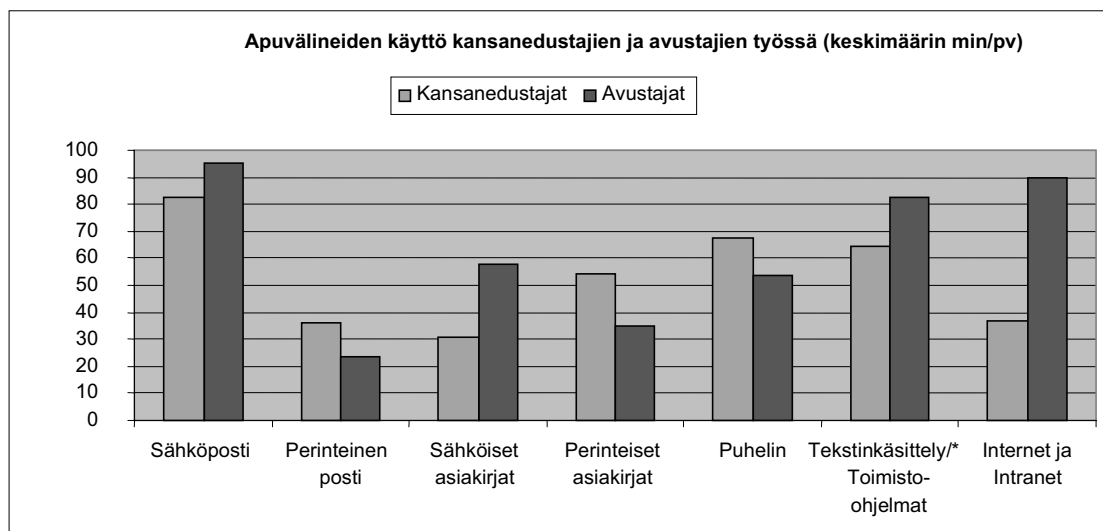
Seuraavassa kuvassa on esitetty keskimääräinen päivittäinen työvälineiden käyttö.



Kuvio 70. Kansanedustajien avustajien keskimääräinen tietoteknisten työvälineiden käyttöaika

Avustajien työvälineiden käytön keskimääräinen kokonaismäärä 7,28 h/päivä on tunnin suurempi kuin kansanedustajilla (6,22 h/pv). Tulokset vastaavat varsin hyvin aikaisemmin mainittua suomalaisesta tietotyöstä tehtyä tutkimusta¹³¹. Sen mukaan sähköpostit ja puhelin vievät päivittäisestä työajasta 2,5 tuntia (tässä tutkimuksessa sama aika) ja tietotyötä tekevä käyttää ohjelmistoja keskimäärin viisi tuntia päivässä (tässä tutkimuksessa avustajilla keskimäärin vajaat neljä tuntia).

Merkittäviä eroja kansanedustajien ja heidän avustajiensa välillä on havaittavissa myös käytön jakautumisessa eri välineiden kesken:



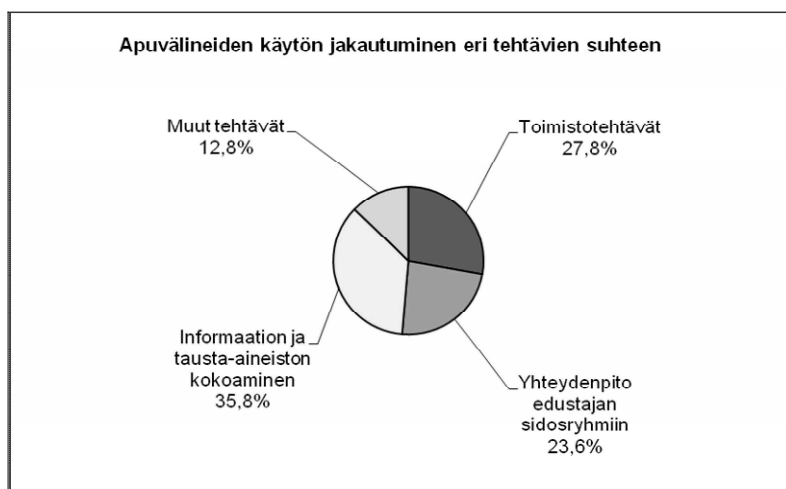
*Kansanedustajien kyselyssä kysyttiin tekstinkäsittely- ja avustajien kyselyssä toimisto-ohjelmien käyttöä.

Kuvio 71. Kansanedustajien ja avustajien keskimääräinen tietoteknisten työvälineiden käyttöaika

Suurimmat erot ovat Internetin ja intranetin käytössä (kansanedustajat keskimäärin 40 min/pv, avustajat 90 min/pv), sähköisten asiakirjojen käytössä (edustajat 35 min/pv, avustajat 60 min/pv) ja perinteisten asiakirjojen käsittelyssä (edustajat 60 min/pv, avustajat 23 min/pv). Ero käytön määrässä selittyy sillä, että avustajat hakevat edustajille tietoa sähköisillä välineillä, mutta hakujen tulokset, esimerkiksi asiakirjat, annetaan edustajille useimmiten paperille tulostettuina tai painettuina asiakirjoina. Lisäksi tätä eroa selittää osaltaan myös se, että eduskunnassa asioiden käsittely perustuu edelleen painettuihin asiakirjoihin. Sähköiset asiakirjat ovat edelleen epävirallisia.

Koska kansanedustajan avustajan tehtävistä ei ole selkeää kokonaiskuvaa, kysyttiin seuraavaksi apuvälineiden käytön jakaantumisesta eri tehtäväkokonaisuuksiin.

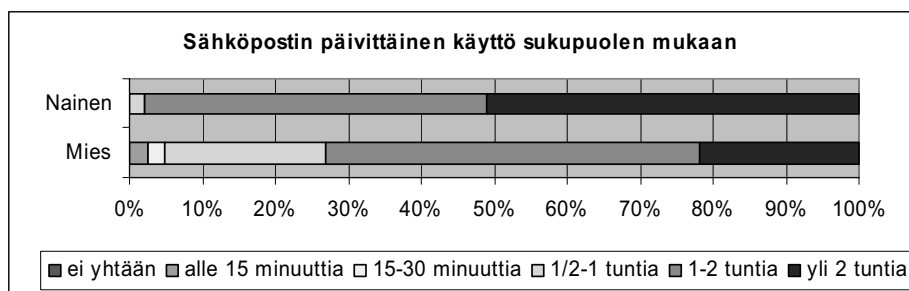
¹³¹ Fakta, 28.2.2007. Irti rutineista -juttu (s. 12), jossa referoitiin MediaComin Microsoftille tekemää tutkimusta suomalaisesta tietotyöstä.



Kuvio 72. Tietotekniikan apuvälineiden käytön jakaantuminen eri tehtäviin (avustajat, % vastaajista)

Informaation ja tausta-aineiston kokoaminen vie kolmasosan ajasta, toimistotehtäviin samoin kuin yhteydenpitoon edustajan sidosryhmiin menee kumpaankin neljännes ajasta. Muina käytössä olevina apuvälineinä mainittiin faksi, julkaisuohjelma, kuvien käsittelyohjelma, tekstiviestit ja perinteisinä välineinä lehdet, kirjat ja tietopalvelu.

Seuraavassa tarkastellaan, onko sukupuolella tai työsuhteen laadulla merkitystä sähköpostin käytön määrän suhteen.



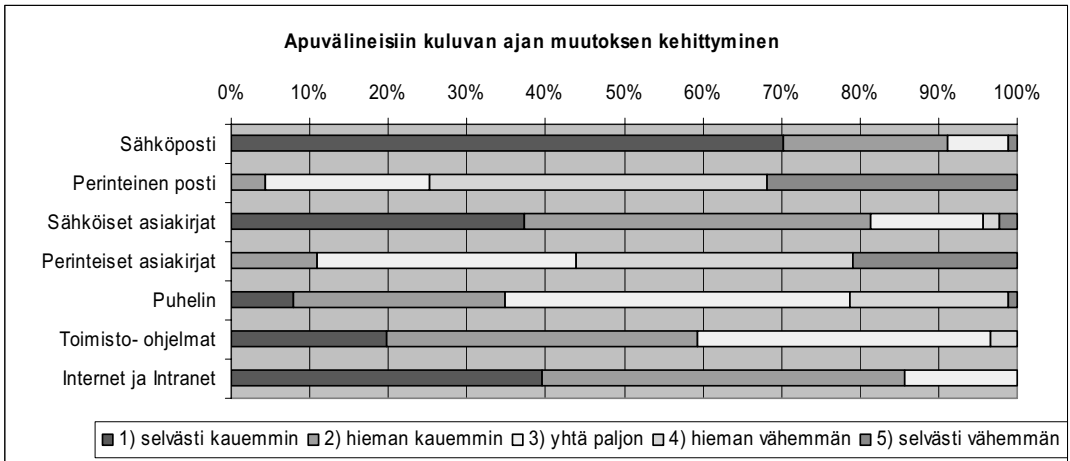
Kuvio 73. Sähköpostin keskimääräinen päivittäinen käyttöaika sukupuolen mukaan (avustajat, % vastaajista)

Sukupuolella näyttäisi olevan merkitystä sähköpostin, sähköisten asiakirjojen, toimisto-ohjelmien ja Intra/Internetin käyttömäärissä. Ehkäpä hieman ennakko-odotusten vastaisesti naiset käyttävät kaikkia mainittuja palveluja jonkin verran enemmän kuin miehet. Selityksenä voi olla se, että naiset toimivat avustajina ollessaan enemmän perinteisessä sihteerinroolissa kuin miehet.

Kansanedustajien avustajat ovat joko kokoaikaisessa tai osa-aikaisessa työsuhteessa. Valtaosa on kokoaikaisessa työsuhteessa. Osa-aikaisten avustajien vastauksia tuli vain viisi, joten

luotettavia johtopäätöksiä ei voi tehdä. Vastausten perusteella voitaneen kuitenkin todeta, ettei työsuhteen laadulla näyttäisi olevan vaikutusta palvelujen käyttömääriin.

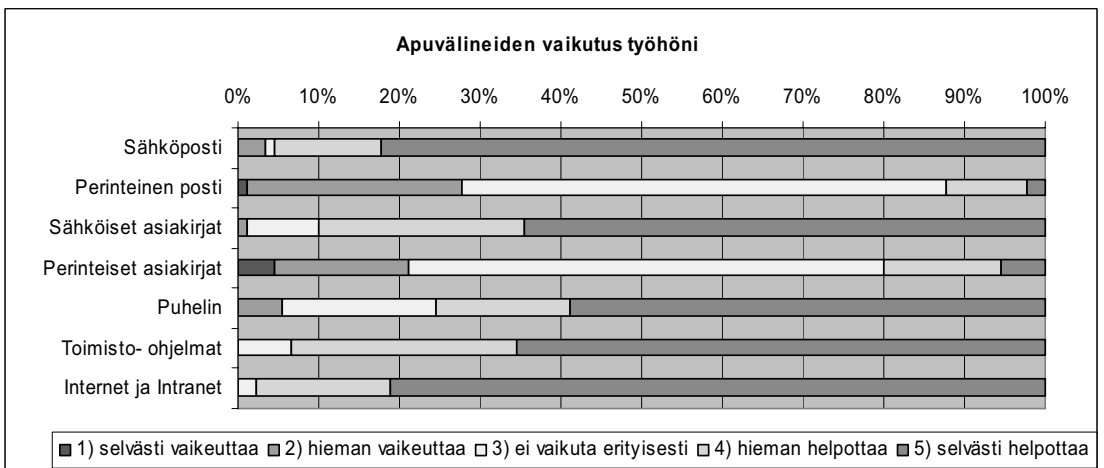
Työvälineiden ajankäytön muuttuminen



Kuvio 74. Miten arvelet ajankäyttösi muuttuneen näiden apuvälineiden kohdalla viimeisten vuosien aikana? (avustajat, % vastaajista)

Muutokset ovat hyvin samankaltaisia kuin kansanedustajilla: Sähköpostin, sähköisten asiakirjojen ja internetin/intranetin käyttö on lisääntynyt selvästi, vastaavasti perinteisen postin ja perinteisten asiakirjojen käsittely on vähentynyt. Tekstinkäsittelyyn kuluu jonkin verran enemmän aikaa, puhelimen käyttöaika on säilynyt ennallaan. Perinteisen postin ja asiakirjojen käyttö on vähentynyt.

Työvälineiden käytön osaaminen ja sujuvuus työssä



Kuvio 75. Miten kyseiset apuvälineet ovat vaikuttaneet työntekooosi? (avustajat, % vastaajista)

Avustajat kokevat kaikkien sähköisten työvälineiden helpottaneet selvästi työntekoa. Tulokset ovat samankaltaisia kansanedustajien vastausten kanssa, kuitenkin avustajat kokivat saamansa hyödyn suuremmaksi.

Miten henkilökohtaisen työskentelyn apuvälineitä voitaisiin mielestäsi edelleen kehittää?

Useat toivoivat käyttöönsä kommunikaattoria tai kännykkää. Tilannetta kyselyn tekohetkellä pidettiin epäoikeudenmukaisena, koska avustajat joutuivat maksamaan itse työhön liittyvää oman puhelimen käyttöä:

" Matkapuhelimet myös avustajille (tällä hetkellä ei ole edes puhelinkuluista mitään korvausta), mahdollisesti kalenterimahdollisuudella (jos sitä halutaan käyttää). Nyt edustajan sähköinen kalenteri toimii loistavasti synkassa koneen ja kommunikaattorin välillä, mutta tiedän useita avustajia joilla ei ole lainkaan matkapuhelinta, saati sitten niin uutta mallia, että siinä olisi mitään ajantasaisia ominaisuuksia."

Sähköpostijärjestelmää jotkut pitivät vanhanaikaisena ja toiminnoiltaan puutteellisena:

" On kertakaikkisen käsittämätöntä, ettei talossa ole kiinnitetty huomiota sähköpostien arkistointiin edes siten, että sähköpostikansioita voisi exportata ohjelmasta ulos tekstitiedostona. Sähköpostiohjelmasta puuttuu myös mm. oikoluku."

Kalenteritiedot toivottiin suoraan sähköisiin kalentereihin:

" Kansanedustajan tiimikalenteriin tulisi valmiiksi "pakolliset" osallistumiset (täysi-istunnot, valiokunnat, puhemiesneuvosto jne.) Eduskunnassa järjestettävät kansanedustajille suunnattavat tilaisuudet samoin suoraan tiimikalenteriin."

" Olisi kätevä, jos Commarissa olisi kaksi kalenteria, jotta edustajan kalenteria voisi ylläpitää ja selailla myös tien päällä."

Mobiilisuutta tulisi edistää:

" Langattomien verkkojen laajentaminen saa kannatusta, sillä olen itse tottunut kuljettamaan kannettavaa mukani, jolloin niiden käyttö kabineteissa, ryhmähuoneissa tai muissa kokoustiloissa luo juuri mahdollisuuksia myös eduskunnan sisäisen verkon palveluiden hyödyntämiseen."

Uusien ohjelmien ja palvelujen tarve on eräiden mielestä otettava huomioon:

" Valiokuntien asiakirjat, ensisijassa kuultujen asiantuntijoiden esitykset, sähköisiin arkistoihin tai vielä parempaa olisi valiokuntatyöskentelyn muuttaminen siten, että aineisto kansanedustajien käytettävissä ennen valiokunnan kokousta."

Joidenkin mielestä työvälineitä ja palveluja on riittävästi, vain koulutusta tarvitaan lisää:

" Kurssittamalla entistä enemmän ihmisiä, jotta tekniset henkilökohtaisen työskentelyn apuvälineet tulisivat yhä useammalle tutuiksi ja laajempi käyttö näin mahdollistuisi."

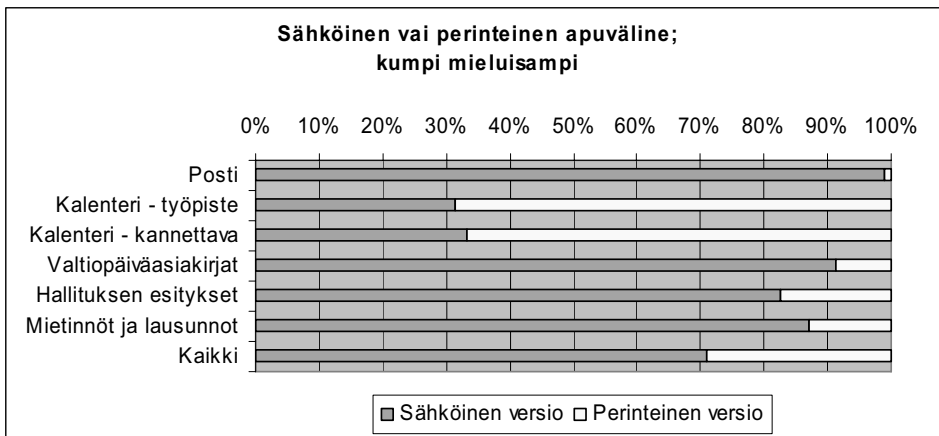
" Monet ohjelmat jäävät vaille käyttöä, koska koulutus niihin on puutteellinen. Verkkokurssien tarjoaminen on hyvä idea. "

Johtopäätökset:

Kansanedustajien avustajien tietoteknisten apuvälineiden päivittäinen käyttöaika on pitempi kuin kansanedustajilla. Käytännössä koko työaika menee apuvälineitä käytettäessä. Pitkää aikaa selittää se, että kahta tai jopa useampaa välinettä voidaan käyttää samaan aikaan. Toisaalta kuitenkin käyttöaika on pienempi kuin tehdyn tutkimuksen mukaan suomalaisilla tietotyöntekijöillä keskimäärin. Käyttöaika on joka tapauksessa niin pitkä, että nykyisiä palveluja kehittämällä on saavutettavissa huomattavia hyötyjä esimerkiksi ajan käytön suhteen. Merkittävä osa hyödyistä on saavutettavissa käytännössä todennäköisesti varsin kohtuullisilla kehittämispanostuksilla. Suurimmat hyödyt vaativat enemmän työtä ja jopa tietotekniikan alueella tapahtuvaa yleistä kehitystä. Nykyistä enemmän tulisi kuitenkin "isojen ja kiinnostavien kehittämis Hankkeiden" rinnalla kiinnittää huomiota "arkipäivän pienten ongelmien" poistamiseen, koska sillä todennäköisesti saavutettaisiin nopeasti ja pienillä kehittämispanostuksilla käyttäjien mielestä hyviä tuloksia – muun muassa sitä usein kaivattua käyttäjäystävällisyyttä.

Sähköiset vai perinteiset työkalut

Kumpi on mieluisampaa?

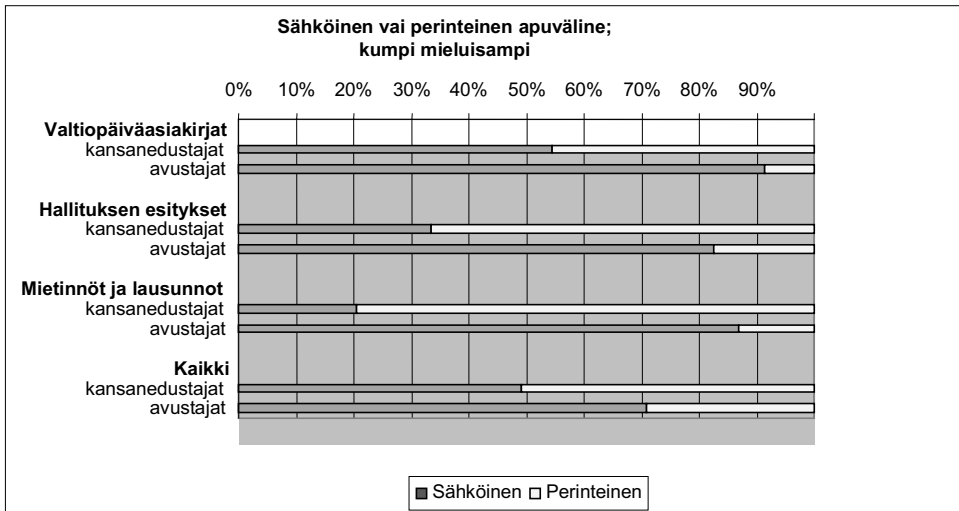


Kuvio 76. Kumman käytön katsot itsellesi mieluisammaksi? (avustajat, % vastaajista)

Yhtä vastaajaa lukuun ottamatta kaikki pitivät sähköpostin käyttöä mieluisampana kuin tavallisen postin käyttöä. Lähes yhtä selkeästi suosittiin sähköisten asiakirjojen käyttöä kaikkien valtiopäiväasiakirjojen osalta, edustajathan halusivat mieluummin käyttää hallituksen esityksiä ja valiokuntien mietintöjä ja lausuntoja perinteisenä, painettuna versiona. Sähköinen kalenteri ei sen sijaan saanut kovin suurta suosiota ehkä siitä syystä, että avustajille ei ole annettu eduskunnan toimesta ajanmukaisia kommunikaattoreita tai kännyköitä käyttöön.

Vastaukset ovat samansuuntaisia kansanedustajien vastausten kanssa. Valtaosa avustajista piti sähköistä muotoa (sähköistä kalenteria lukuun ottamatta) selkeästi parempana kuin perinteistä versiota. Tätä ehkä osaltaan selittää se, että avustajat ovat huomattavasti nuorempia kuin kansanedustajat.

Vaikka sekä kansanedustajat että avustajat pitivät sähköistä muotoa mieluisampana, olivat avustajat selkeästi suopeampia sähköistä muotoa kohtaan.



Kuvio 77. Sähköinen ja perinteinen muodon mieluisuus

Kysyttäessä erikseen yhden valtiopäiväasiakirjan, hallituksen esityksen osalta mieluisuutta, vastanneista kansanedustajista 67 % ilmoitti pitävänsä hallituksen esityksen painettua muotoa mieluisampana. Avustajien osalta 83 % ilmoitti pitävänsä sähköistä hallituksen esityksen muotoa parempana. Ero vastauksissa kuvastanee sitä, että kansanedustajat tarvitsevat asiakirjaa työtehtävissään esimerkiksi valiokuntien kokouksissa eikä kokoushuoneissa ole ollut mahdollisuutta käyttää sähköistä asiakirjaa. Avustajat sen sijaan hakevat asiakirjoja edustajilleen eivätkä varsinaisesti työskentele niiden kanssa.

Olisiko eduskunnassa mahdollista vähentää paperimuotoisten asiakirjojen käyttöä? Miten?

Ei-vastauksia oli kaksi kappaletta. Seuraavassa muutama Kyllä-vastaus:

" Tällä hetkellä monet asiakirjat tulevat ensin sähköisessä muodossa ja perään painettuna - olisiko järkevää tiedustella ihmisten toiveita ja laittaa sähköisesti/paperilla niille, jotka sitä erityisesti toivovat ja jättää toistaminen."

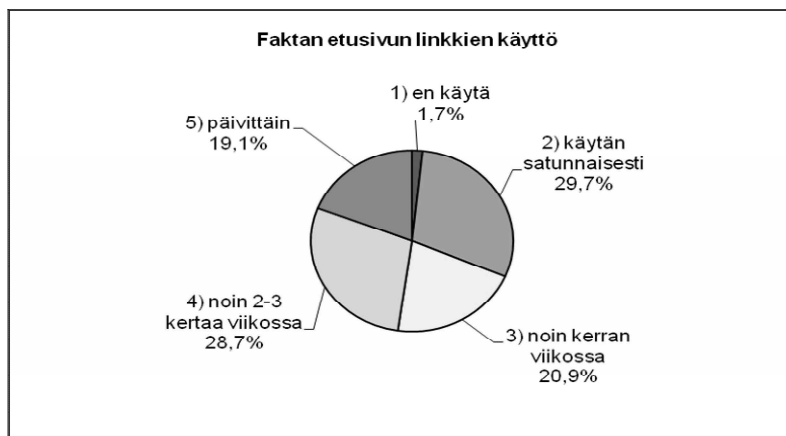
" Olisi mahdollista vähentää - esimerkiksi päivittäiset esityslistat menevät suoraan paperinkeräykseen."

Sähköisten palvelujen käytön lisäämiseen on perusteita. Samalla kuitenkin on pystyttävä luopumaan rinnakkaisista palveluista, esimerkiksi asiakirjojen tai tiedotteiden lähettämisestä ensin sähköisessä muodossa ja sitten paperiversiona perään. Kahdennetut palvelut eivät ole hyvää eivätkä tehokasta palvelua.

Tiedonhankintatavat

Intranetin (Faktan) kotisivun osioiden käyttö.

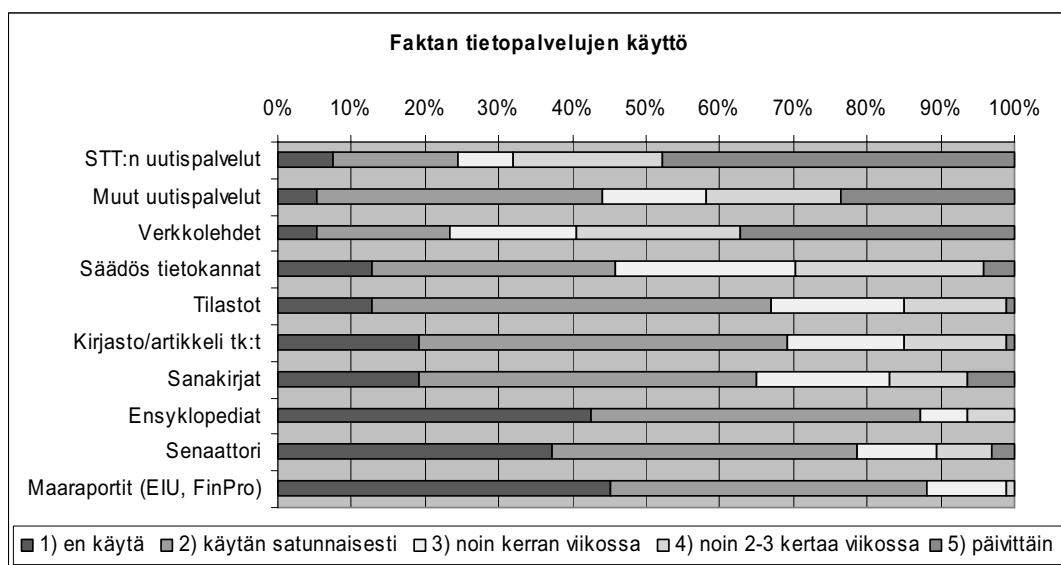
Faktan etusivun linkkien käyttö (avustajat, % vastaajista)



* Faktan kysytyt osat: Eduskunnassa tapahtuu, Eduskuntatyö, Asiat ja asiakirjat, Kansanedustajat, Eduskuntaryhmät, Toimielimet, Organisaatio, Uutisuutu, Sisäinen tiedotus.

Kuvio 78. Mitä seuraavista tiedonhankintatavoista/tietopalveluista käytät ja kuinka usein?

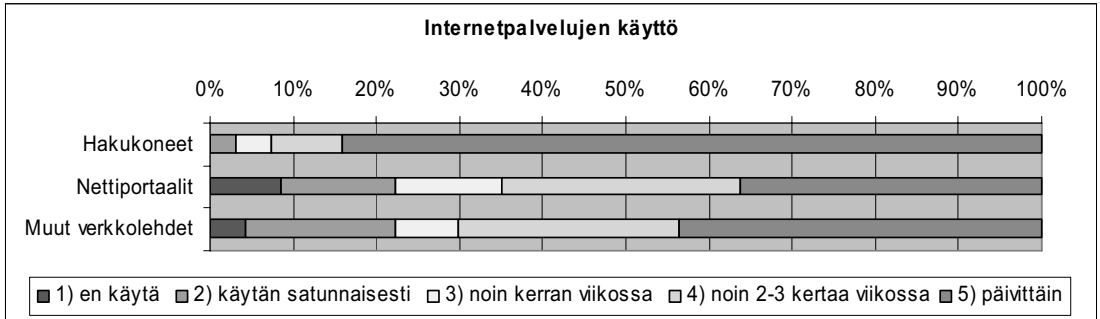
Avustajat käyttävät jonkin verran kansanedustajia enemmän Faktan palveluja. Tämä kuvastanee osaltaan edustajien ja avustajien välistä työnjakoa: Avustaja hakee edustajalleen tarvittavia taustatietoja. Kuitenkin lähes kolmasosa käyttää palveluja satunnaisesti tai ei ollenkaan.



Kuvio 79. Faktan tietopalvelujen käyttö (avustajat, % vastaajista)

Faktan tietopalvelujen suhteen on sama tilanne kuin aikaisempienkin palvelujen osalta: Avustajat käyttävät palveluja enemmän kuin kansanedustajat. Huomattava osa palveluista on kuitenkin satunnaisessa käytössä tai ei käytetä ollenkaan.

Internetin palvelujen käyttö (avustajat, % vastaajista)

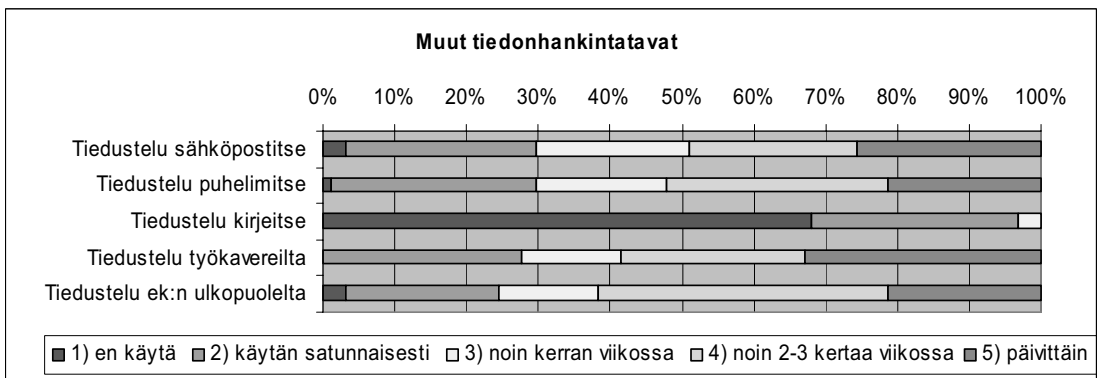


Kuvio 80. Internetin palvelujen käyttö

Samoin on tilanne Internetin hakukoneiden osalta. Avustajat käyttävät oleellisesti enemmän Internetin palveluja kuin kansanedustajat.

Muut tiedonhankintatavat (avustajat, % vastaajista)

(kolmessa ensimmäisessä kohdassa esim. sisäisestä tietopalvelusta, kirjastosta tms.)



Kuvio 81. Muiden tiedonhankintatapojen käyttö

Avustajat käyttävät sähköisiä tiedonhankintakanavia enemmän kuin kansanedustajat, Internetin käytössä ero on jopa olennainen. Selitys tähän on toisaalta se, että avustajat suorittavat tiedonhakua kansanedustajien puolesta, ja toisaalta jo aikaisemmin mainittu ikäkysymys. Nuoremmat ovat tottuneempia uusien palvelujen käyttäjiä. Kansanedustajat turvautuvat kirjeisiin avustajia useammin. Palvelujen käyttö vaihtelee kovasti: Osa palveluista on aktiivisessa laajassa käytössä, osaa taas käytetään hyvin vähän. Tämä antaa aiheen pohtia palvelujen toteuttamisperiaatteita jatkossa.

Mikä on mielipiteesi seuraavista sähköisten tietopalvelujen käyttömuodoista?

Profilointi (Palvelutarjonta räätälöidään ennalta määriteltujen käyttäjäryhmien, esimerkiksi valiokuntien tarpeiden mukaan):

Profilointi herätti sekä voimakasta kannatusta että varovaista epärointiä toimivuudesta vastaajien keskuudessa. Muutama vastaaja ei täysin ymmärtänyt, mitä profilointi käytännössä voisi tarkoittaa.

Muutamia kommentteja:

"Profilointia varmasti tarvitaan kun halutaan saada tieto edustajan valiokunta-asioista, omasta ryhmästä tai vakiosidosryhmästä kattavasti perille. Nyt minusta tuntuu, että osa tiedoista tulee vain edustajalle - eikä ollenkaan avustajalle, osa valiokuntainformaatiosta pitää etsiä itse ja joskus tieto tulee vain edustajalle esim. tekstiviestinä. Profiloinnilla saataisiin tieto oikea-aikaisena kaikille sitä tarvitseville."

"Periaatteessa hyvä idea. Toisaalta edustaja helposti kuuluu hyvin moneen eri profiiliin. Tällöin palvelutarjonta paisuu taas niin isoksi, että profilointi alkaa menettää merkitystään."

"... voisi profilointi valiokuntien mukaan toimia hyvinkin. Lisäksi tätä voisi muokata juuri politiikan sisällöstä kiinnostuneiden kansalaisten näkökulmasta (talossa tapahtuvan asian seuraaminen!!!)."

"Oma edustajani ei ole mikään haka tietokoneen käytössä, joten profilointi varmasti helpottaisi tiedonhakua."

Personointi (Palvelutarjonta räätälöidään yksittäisen käyttäjän, esimerkiksi kansanedustajan tarpeiden mukaan):

Samaan tapaan kuin profilointi myös palvelujen personointi synnytti vastakkaisia mielipiteitä. Muutamalle vastaajalle personointi oli outo asia.

Muutamia vastauksia:

"Helpottaisi huomattavasti. Jos edustaja on aktiivinen "monella saralla ja tasolla" niin tämä tekisi yhteistyön antoisammaksi."

"Yhdelle räätälöity palvelu voisi toki toimia silloin, jos siitä saadaan sellainen "virtuaalinen työpöytä", jota voi hyödyntää miltä tahansa päätteeltä verkon kautta."

"Kansanedustajat tarvitsevat "oman tarpeensa", työtapansa ja osaamisensa mukaisen palvelun. Suuri osa faktan ja internetin mahdollisuuksista jää käyttämättä."

Itsepalvelu (Käyttäjän itsenäisesti suorittama tiedonhaku):

Tätä pidettiin erittäin tärkeänä tiedonhaun muotona, joka tulee säilymään. Tiedontarpeen tarpeet vaihtelevat laidasta laitaan ja voivat olla täysin yllätyksellisiä, joten millään automaatiikalla niitä ei voi täysin ratkaista.

Muutamia vastauksia:

"Tiedonhaun ala vaihtelee niin laidasta toiseen, että tämä säilyy todennäköisesti edelleen merkittävimpänä käyttömuotona."

"Koko ajan parantuu; mitä enemmän palveluita sitä parempi ja sitä vähemmän soittoja sisäiseen tietopalveluun."

Miten eduskunnan sähköisiä tietopalveluita voitaisiin mielestäsi edelleen kehittää?

Sähköisiin tietopalveluihin oltiin yleisesti tyytyväisiä, samoin tietopalvelun toimintaan.

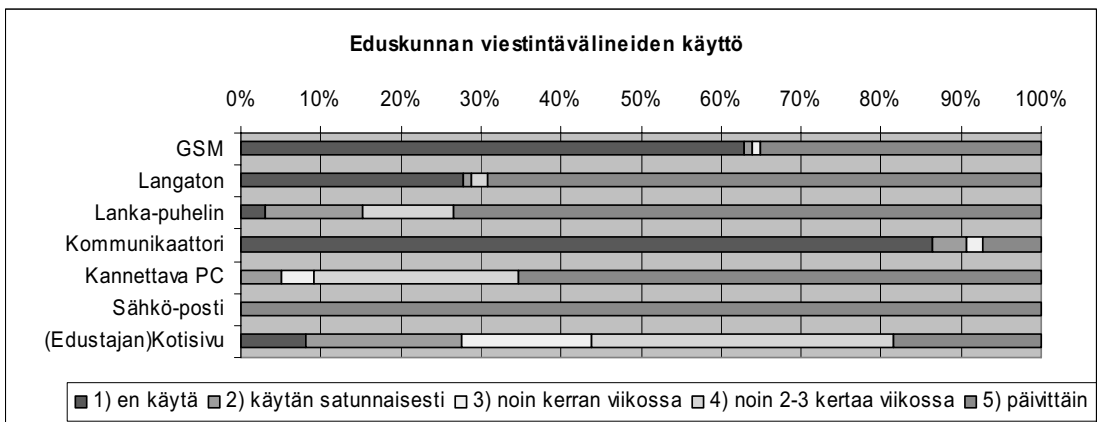
Kehittämistoiveitakin löytyi:

"Valtionhallinnon sekä kaikkien julkisyhteisöjen julkaisuista pitäisi velvoittaa julkaisemaan verkkoversiot. Maksulliset vihkoset eivät palvele isänmaan etua, vaikka jonkin byrokraattisen tulosjohtamismallin mukaisesti pitäisi saada näennäisiä tuloja. Julkaisujen pysyväisarkistointi ei taida toimia. Onkohan esimerkiksi ministeriöissä yhtenäistä käytäntöä, että säilytetäänkö sähköiset julkaisut ikuisesti vai vain tietyn aikaa."

"Koko faktan [intranet] rakennetta tulisi kehittää. Logiikka avautuu erittäin hitaasti, jos koskaan. Personoinnin avulla saataisiin ehkä helpoimmin esille juuri kyseisen käyttäjän tarvitsemat tiedot. Esimerkiksi valiokunnat eivät sinänsä kerro paljoakaan yksittäisestä edustajasta ja avustajasta. Kiinnostukset voivat kohdistua toimintakentän erityisiin näkökulmiin siten, että saman valiokunnan jäsenten tarpeet poikkeavat täydellisesti toisistaan."

"Sähköisesti pitäisi ainakin löytää henkilökunnasta oikea ihminen, silloin kun apua tarvitsee. Nyt ainoa keino tuntuu olevan soitto keskukseseen, joka kyllä osaa ohjata oikealle henkilölle."

Viestintävälineiden käyttö

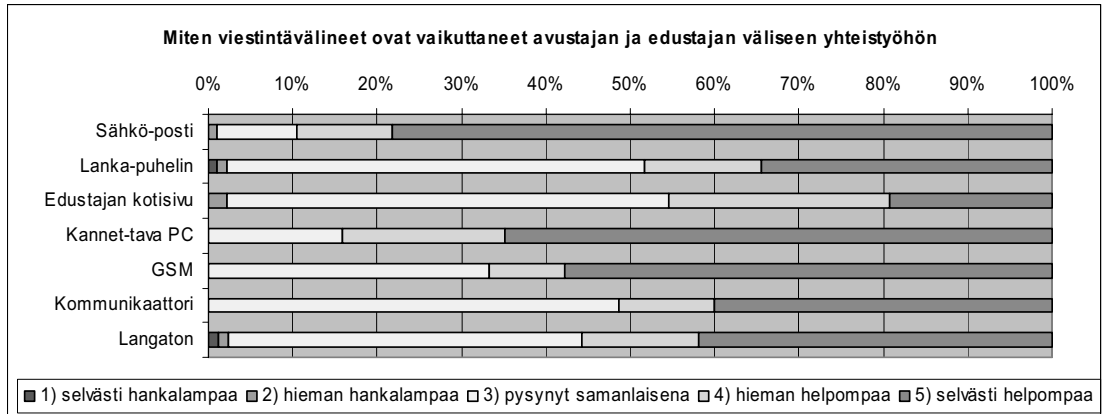


Kuvio 82. Mitä seuraavista eduskunnan viestintävälineistä käytät ja kuinka usein? (avustajat, % vastaajista)

Vastauksissa voi kiinnittää huomiota gsm- ja datapuhelimen vähäinen käyttö. Se johtuu siitä, ettei eduskunta ole antanut puhelineta avustajille eikä myöskään oman puhelimen käyttöä korvata. Tämä kirvoitti muutamia arvostelevia kommentteja:

"Ongelma on se, että avustajilla ei ole kännyköitä ja puhelut joutuu maksamaan itse. Missä muussa työpaikassa tilanne on vielä tällainen?"

"Oman kännykän käyttäminen työpuheluihin on kohtuutonta. Huvittavaa, että tällainen on mahdollista nimenomaan eduskunnassa."



Kuvio 83. Millä tavalla viestintälaitteet ovat mielestäsi vaikuttaneet avustajan ja edustajan väliseen yhteistyöhön? (avustajat, % vastaajista)

Viestinnän on todettu helpottuneen olennaisesti. Vastaajat ovat arvioineet kansanedustajan ja avustajan laitteista saatavaa kokonaisuhyötyä, ei pelkästään omassa käytössään olevien laitteiden hyötyjä.

Mitä muita viestintävälineitä käytät ja kuinka usein? Miten ne vaikuttavat viestintääsi?

Muina käytössä olevina viestintävälineinä mainittiin oma gsm-puhelin, tekstiviestit, faksi (viimeisenä vaihtoehtona), perinteinen posti, henkilökohtaiset tapaamiset ja joukkoviestimet (radio, televisio, lehdet).

Miten viestintää voitaisiin mielestäsi edelleen kehittää?

Viestinnän kehittämistoiveissa päälimmäisenä oli toive saada gsm-puhelimet tai datapuhelimet eduskunnalta käyttöön. Tilannetta, jossa työntekijä joutuu itse maksamaan työpuhelut, pidettiin kohtuuttomana.

Muita toiveita:

"Mikäli mahdollista, niin esim. kannettaville sähköpostien imurointi eduskunnan verkosta vähentäisi tarvetta säilyttää viestejä nykyisessä postilaatikossa, jota pitää putsilla aika ajoin. Tavoitteena voisi olla: 1 henkilö, 1 (kannettava) kone, 1 sähköposti, 1 puhelinnumero... Onko sitä saavutettavissa on toinen asia, mutta en koe, että useat puhelimet ja puhelinnumerot sekä tietokoneet ja verkkoyhteydet (käytän itse jo nyt yli 4 eri verkkoyhteyttä työskentelyyn) pa-

rantavat saavutettavuutta tai työskentelyä. Jos olisi yksi langaton (ja turvallinen) ratkaisu, olisi se liikkuvassa työssä hyvä, mutta saattaa olla vielä liian kallis ratkaisu."

Eduskunnan verkkosivujen vahvuudet ja heikkoudet

Mitkä ovat eduskunnan verkkosivujen vahvuudet?

Vahvuudet ovat samoja kuin mitä kansanedustajatkin ilmoittivat: Laaja informaation määrä, ajantasaisuus, asiakirjojen haku ja yhtenäinen ulkoasu.

"Faktassa on tosi paljon tietoa, melkein kaiken löytää sähköisesti, jos oppii käyttämään. Linkkejä ja käyttöoikeuksia eri paikkoihin on hyvin."
 "Kansalaiset pysyvät halutessaan kärryllä, mitä tässä talossa tehdään. Ne joilla on mahdollisuus netin käyttöön."

Mitkä ovat verkkosivujen suurimmat heikkoudet?

Osa vahvuuksista oli myös heikkouksia, lähinnä esitettiin jonkin verran kritiikkiä sisällön laajuudesta ja vaikeudesta hahmottaa kokonaisuus.

"Epäselvyys, ensikertalaisella ei ole mitään hajua mistä hakea mitään."
 "Hallintolähtöisyys, vaikeasti hahmotettavat rakenteet, käyttäjälähtöisyyden puuttuminen."
 "Asioiden löytäminen vaatii eduskunnan terminologian liian hyvää tuntemusta. Hankalaa avustajallekin. Mitenkä lienee ulkopuolisille."

Mitä haluaisit sivuille lisää?

Yleisin toive oli hakukone¹³². Sen lisäksi toivottiin sivukarttaa, hakusanoja lisää ja joitakin yksittäisiä palveluja. Hyvä, varmasti kansalaisiakin ilahduttava toive oli saada "lait ja asetukset selkokielisinä".

"Kaavioita¹³³ asioiden käsittelyjärjestyksestä, jota klikkaamalla pääsisi suoraan kiinni asiaan liittyviin asiakirjoihin (ja mielellään joku linkki taustoihinkin)."
 "Kaikkea sivuilla ei tarvitse olla. On mieluummin karsittava kuin lisäävä. Näin edes jokin asia saadaan perille. Mitä jos eduskunnalla olisi muutamia erillisiä portaaleja: www.taysistunto.fi, www.kansanedustaja.fi, www.lait.fi ja www.eduskunta.fi (nykyinen organisaationäkökulma)."

Anna esimerkkejä mielestäsi hyvistä verkkosivuista:

Esimerkkeinä mainittiin hyvin monia eri sivustoja kuten esimerkiksi yle.fi, helsinginsanomat.fi, google.fi, lomake.fi, ymparisto.fi ja helsinki.fi.

Yleisinä ominaisuuksina hyvillä sivuilla mainittiin mm.

"Selkeät, jossa on jotenkin priorisoitu työn kannalta tärkeimmät ja ajankohtaisimmat asiat. Perustietoja voi kaivaa vähän useammankin linkin takaa."
 "Helppokäyttöiset, hyvä ulkonäkö, toimivat, tarpeelliset tiedot ja linkit."

¹³² Faktassa on hakukone, jolla voidaan lähinnä hakea valtiopäiväasioiden käsittelytiedoista ja asiakirjoista.

¹³³ Eräistä prosesseista tällaiset kaaviot ovat intranetissa käytettävissä.

Eduskunnan tietoteknisten palvelujen kehitys käyttäjän näkökulmasta?

Vastaukset tähän kysymykseen olivat valtaosaltaan hyvin myönteisiä, jopa kiittäviä. Jotkut vastaajat näkivät ongelmia etäyhteyksien toiminnassa, osittain myös tukipalvelut aiheuttivat kritiikkiä. Palvelutasoa ei välttämättä pidetty hyvänä.

"Kehitys on ollut huimaa (ja ilmeisesti myös kallista) vuosien myötä. Erilaisia palveluita tarjotaan paljon, joista osan olisi voinut jättää ehkä poisikin. Nykyiset kannettavat edustavat jo varsin loistavaa työympäristön kehittymistä ja erityisesti laajakaistayhteyden saaminen myös kotikäyttöön etätyöskentelyä varten on yksi parhaimmista eduista, joita koskaan olen saanut työn kautta."

"Hyvin, mutta jos Suomi haluaa olla tietotekniikan edelläkävijä, on parantamista vielä runsaasti."

Miten tietoteknisiä palveluja voitaisiin edelleen kehittää

Monissa pikkuasioissa todettiin olevan kehitettävää. Avustajat toivoivat käyttöönsä monia työasemasta nyt puuttuvia ohjelmia esimerkiksi kuvankäsittelyyn. Sähköpostijärjestelmää toivottiin niin ikään uudistettavaksi.

"Tietotekniikassa on pysyttävä ajan tasalla. Se tarkoittaa ensisijaisesti ammattitaitoista henkilökuntaa, joka osaa tuottaa ja ylläpitää palveluita. Mutta se tarkoittaa myös koneiden yms. vaihtoa ajoittain. Sellaiseen täytyy pystyä ilman, että pelätään iltapäivälehtijulkisuutta."

9.3 Kansanedustajien haastattelut

Kansanedustajien haastattelut suoritettiin keväällä 2004. Haastattelujen tavoite, suorittamistapa ja tulosten analysointi on selostettu luvussa 7. Tässä käydään läpi haastattelujen keskeisimmät tulokset.

Näkökulmia tarkastelussa ovat kansanedustajan työn ongelmat ja puutteet, vuorovaikutusympäristöt, ajan ja tiedon hallinta, kehittäminen, viestintä, tukipalvelut ja tulevaisuus. Näkökulmat on valittu eduskunnassa aikaisemmin havaittujen kehittämisen/ongelmakohtien perusteella. Lähtökohtana haastatteluissa on enemmänkin normaali kehittämistoiminta kuin tutkimus. Tämä on tyypillistä toimintatutkimukselle ja voi sinänsä aiheuttaa joitain puutteita tutkimuksellisessa mielessä. Väliotsikot tulevat pääasiassa eri näkökulmien mukaisesti, mutta osittain myös haastatteluissa esille tulleiden asiakokonaisuuksien perusteella. Lainaukset ovat kansanedustajien haastatteluista, ellei toisin ole mainittu.

Onko demokratia kriisissä?

Mielipiteet mahdollisesta kriisistä ja sen syistä vaihtelivat laidasta laitaan. Oheiseen listaan on poimittu kuvaavimpia kohtia haastattelujen tiivistelmistä ja nauhoituksista. Näin on menetelty myös jatkossa haastattelujen tuloksia esiteltäessä (KE-haastattelut 2004).

- "Demokratia ei ole kriisissä. Kiinnostus politiikkaan on viime aikoina lisääntynyt. Taloudellisen kriisin ajat, jolloin on tarvetta vaikeisiin poliittisiin päätöksiin, lisäävät yleensä kiinnostusta politiikkaan, koska tehdyt päätökset koskevat kansalaisia. Hyvinä aikoina kiinnostus vähän heikkenee. Voi sanoa, että kiinnostus on suoraan suhteessa poliittisten päätösten tarpeeseen ja niiden kosketettavuuteen ihmisiin nähden. Tämä on aaltoliikettä, mitään kriisiä sinänsä ei ole."

- "Demokratia on kriisissä. Siitä kertovat sekä asennetutkimukset ja puolueiden samankaltaistuminen että Suomessa 80-luvulta lähtien laskusuunnassa ollut äänestysprosentti. Sen kehitystrendi poikkeaa pohjoismaisesta kehityksestä. Kriisi johtuu siitä, että poliittiset puolueet eivät tänä päivänä pysty julkisessa sfäärissä, julkisissa tiedotusvälineissä, argumentoimaan taikka käymään keskustelua, johon kansalaiset voisivat osallistua. Poliitiikan piirissä keskustellaan vähän päätöksistä ja niiden perusteista. Kun keskustellaan vähän, niin ei voida myöskään välittää tietoa kansalaisille ja kansalaisille jää sitten epäselväksi, että miksi näin on ja minkä takia ja olisiko voitu ajatella toisin. Tästä sitten alkaa tulla tällainen itseään ruokkiva kehä."

Mikä on puolueiden asema? Onko siellä sellaisia asioita ja toimintatapoja, jotka eivät herätä kiinnostusta tai ovat korvautuneet joillain muilla vaikuttamisen kanavilla? Ovatko puolueet suodatusorganisaatioita? (KE-haastattelut 2004)

- "Ero puolueiden välillä on hämärtynyt, selkeistä vaihtoehtoista on puute ja se heikentää ihmisten uskoa perinteiseen puolueitoimintaan. Tarve tulee synnyttämään vaihtoehtoja ennemmin tai myöhemmin."
- "Poliitiikan kritiikki tulee nyky-yhteiskunnassa usein suorana palautteena ja miksi kansalainen kävisikään läpi kaikkia perinteisiä "yhdeksää tasoa" lähtien omasta puolueosastosta sen kuukausikokoukseen ja sieltä paikallisen kunnallisen järjestön kunnallistoimikuntaan ja kokoukseen, edelleen valtuustoryhmään ja jos on kyse paikallisesta asiasta kaupunginhallitukseen jne. tai jos kyseessä on isompi asia, puoluepiirin piirihallitukseen, piirin kokoukseen, puoluehallitukseen, puoluevaltuustoon ja mahdollisesti puoluekokoukseen ja sen kautta eduskuntaryhmään. Mihin tasoa tarvitaan? Ovatko ne suodatusorganisaatio vai voisiko niillä olla jotain lisäarvoa ja mikä lisäarvo voisi olla? Ennen kuin avataan suora kansalaisyhteys, jonka avulla asioita hoidetaan, pitää miettiä, mitä virkaa on puoluejärjestelmällä - esim. näillä yhdeksällä portaalla. Kehittämistä eduskunnassa on mahdoton irrottaa siitä, mitä puolueissa tapahtuu. Puoluejärjestelmä ei ole muuttunut sataan vuoteen; jatkossa sen on kuitenkin pakko muuttua, organisaatiotasoa ja portaita tulee vähentää. Pääsidosryhmä on ja tulee olemaan puolue."

Kansanedustaja Jouni Backmanin haastattelun¹³⁴ mukaan vaikein, mutta välttämättömin operaatio on puolueen toimintatapojen muuttaminen. Vanhoja rakenteita on ravisteltava kunnolla. Avoimuutta on saatava Backmanin mukaan myös puolueutyöhön. "Ei voi olla niin, että pieni porukka tekee valmistelutyön, joka on salaista. En ymmärrä, miten se voi olla salaista, kun kyse on kansanliikkeestä." Backman haluaisi lisätä jäsenedemokratiaa pystyttämällä valtakunnallisia, suoria toimintakanavia Internetiin. "Sellaisia palautejärjestelmiä, joilla on todella merkitystä. Tähän asti palautejärjestelmät ovat olleet feikkiä ja silmänluometta." Kansanedustaja Seppo Kääriäinen on tehnyt samansuuntaisen havainnon keskustan virallisesta, sääntöihin perustuvasta päätöksentekojärjestelmästä: Muutostrendejä, jotka jakavat puoluetta kahtia johtavaan vähemmistöön ja johdettavaan enemmistöön (2002, 63-64).

Ovatko kansalaiset kiinnostuneita politiikasta? (KE-haastattelut 2004)

- "Puoluepolitiikka ja politikointi eivät kiinnosta, mutta asiat kiinnostavat. Ihmisiä kiinnostaa se, miten terveydenhuolto järjestetään ja miten tietoyhteiskunnassa pelataan."

¹³⁴ Jouni Backman: Sdp:n tartuttava myös keskiluokan asioihin, Helsingin Sanomat, 13.7.2007.

- "Demokratia on kriisissä. Monet kansalaiset haluaisivat osallistua myös vaalien välillä, mutta mahdollisuuksia siihen on hirveän vähän. Tavat, joilla kansalaiset pitävät yhteyttä edustajiin ovat tärkeitä, mutta niitä voidaan pitää lähinnä korvikkeina."
- "Jos politiikkaa ajattelee yhteiskunnallisena asiana, silloin ei pidä paikkaansa väite politiikka ei kiinnosta. Ihmiset ovat kiinnostuneita yhteiskunnallisesta vaikuttamisesta, nuoret ihmiset ja opiskelijat ovat hyvinkin radikaaleja mielipiteissään ja aktiivisia, mutta vaikutuskanavia ei löydy yhtä helposti kuin ennen."

Millä tavoin kansalaisten osallistumista voitaisiin lisätä, mitä välineitä on käytettävissä tähän? Kansalaisen aloiteoikeus?

- "Kansalaisen aloiteoikeus toteutuu lähinnä kunnallispolitiikassa, joskin ongelmana on se, että aloitteiden käsittely voi olla aika muodollista. Yleensäkin ne muodot, millä asia tulee käsittelyyn, eivät ole tärkeitä; tärkeää on ongelmien havaitseminen ja ne toimet, mihin ongelmien johdosta ryhdytään. Siinä suhteessa kaikki tavat, jotka kannustavat ihmisiä, ovat järkeviä. Ei ole demokratian tyhjäkäyntiä tai väärinkäyttöä, jos kansalaisen aloitteisuutta tuetaan."
- "Kansalaisaloitteisiin liittyy näennäisdemokratian vaara. Nykyiselläänkin asiat, joihin pystyy vaikuttamaan lainsäädännön kautta, tulevat esille kohtuullisen hyvin. Kansalaiskeskustelun avaaminen voisi nostaa suurella kohulla valokielan helpot asiat, joista jokaisella on mielipide."

E-demokratian mahdollisuudet, tarjoaako tekniikka uusia käyttökelpoisia ratkaisuja demokratian kriisiin?

- "Yleisesti ottaen ollaan suhteellisen huonoja arvioimaan ihmisten kiinnostusta tai asiantuntemusta. Kansainväliset tutkimukset eivät tue käsitystä, että e-demokratia toisi vastauksen ongelmiin. Ne kansalaiset, jotka ovat perinteisestikin olleet aktiivisia, ovat aktiivisia myös uusilla tavoilla ja heidän vaikutusmahdollisuutensa ovat lisääntyneet. Kuilu on olemassa ja se jopa kasvaa. Uudet välineet eivät jaa kansaa periaatteessa, mutta jakavat aktiivisuudessa, koska passiiviselle joukolle ei ole löydetty aitoja, hyviä osallistumisen muotoja. On väärä selitys, että tekniikan olemassaolo ja käyttö olisivat este, koska samat henkilöt ovat olleet aktiivisia niin vanhoilla kuin uusillakin välineillä."
- "E-demokratia on realismia varsinkin paikallistasolla. Kansanedustajalle tulee liikaa sähköpostia, koska muita kanavia ei ole käytettävissä. Tarvitaan uusia työkaluja, nettikeskusteluja, ajankohtaispalstoja ym. Nettikeskustelu vaatii kuitenkin onnistuakseen moderaattorin, joka ylläpitää ja aktivoi keskustelua. Gallup-kyselyjä voisi järjestää, ne eivät kuitenkaan ole "millään tavalla perustavia otoksia", mutta voisivat toimia keskustelun herättäjinä ja tuoda esiin uusia ajatuksia. Ongelmaksi jää, miten ne tuodaan mukaan lainsäädäntötyöhön, kun tietoa tulvii jo monesta eri kanavasta, päivittäin noin 500 A4-sivua."
- "E-demokratia on luonteeltaan elitististä, ja siihen liittyy ongelmia kansalaisen näkökulmasta. Digitaalinen kuilu on itse asiassa suurempi kuin taloudellinen kuilu. Ikä, sosiaalinen asema ja asuinpaikka luovat eroja ja esteitä. On selvitetävä kaikki alueet, joilla eroja esiintyy sekä ihmisten mielipiteet tekniikan käytön edellytyksistä. Sinisilmäinen eteneminen voi aiheuttaa suurta hallaa. Nopea syöksyminen e-demokratiaan on vaarallista ja se voi johtaa politiikan pinnallistumiseen."

- "Nykyinen tietotekniikka on oleellisesti lähentänyt eduskuntaa kansalaisiin. Kun tiedonsaantimahdollisuudet ovat parantuneet, ihmisten kiinnostus politiikkaan on lisääntynyt."

Mikä vähentää kiinnostusta politiikkaan?

- "Tavat, joilla edustajat nyt näkyvät julkisuudessa, ovat kysymyksiä herättäviä. Kehityksen suunta on ollut huono. Iltaapäivälehtien välittämä kuva ja teemat, joille iltaapäivälehtijulkisuus rakentuu, heikentävät politiikan uskottavuutta. Pitäisi päästä paremmin läpi itse asioilla."
- "Täysistuntojen keskustelut ovat kärsineet täydellisen inflaation – ehkä joista-kuista yksittäisistä kansanedustajista johtuen. Keskustelun tasoa ja kiinnostavuutta heikentävät puheenvuorot, joilla ei ole käytännön merkitystä. Ne karkottavat kuulijat salista, ja niitä ei lehdistökään enää noteeraa. Täysistunnossa käytetään vain harvoin merkittäviä poliittisia puheenvuoroja tai käydään merkittävää poliittista keskustelua. Tiedotusvälineet käsittelevätkin referaateissaan puoluevaltuustoissa - ei eduskunnassa - käytyjä keskusteluja. Tilanteeseen voi vaikuttaa ainoastaan ryhmien kautta, jos ryhmät voivat sulkea pois keskustelusta ne muutamat edustajat, jotka käyttävät puheenvuoron tai kaksi asiasta kuin asiasta sanomatta mitään."

Kansanedustajan työn luonne

Haastatteluissa kansanedustajat nimesivät useimmiten valiokuntatyön kansanedustajan työn tärkeimmäksi osa-alueeksi. Muina tärkeinä osa-alueina mainittiin työskentely täysistunnoissa ja maakunnassa, yhteydenpito kansalaisiin ja erilaisiin organisaatioihin, oman paikakunnan ja vaalipiirin asioiden hoitaminen, osallistuminen julkiseen keskusteluun ja osallistuminen erilaisiin "harrastusryhmiin" eduskunnassa (kuten esimerkiksi ihmisoikeusasiat, maahanmuuttajat ja vammaiset).

Kansanedustajan työ on laaja-alaista. Jokainen edustaja voi muovata työnsä näköisekseen. Työssä on vapautta, mutta myös pakkoa. Haastatellut kansanedustajat esittivät kansanedustajan työn luonteesta seuraavia mielipiteitä (KE-haastattelut 2004):

- "Edustajan työ on monimuotoista ja laaja-alaista. Tehtävissä liikutaan monella eri tasolla, alkaen yksittäisestä ihmisestä ja hänen toiveistaan ja ulottuen huipuvirkamiehiin ja kansanvälisiin yhteistyökumppaneihin sekä kaikkeen, mikä sijoittuu siihen välille. Koko ajan liikutaan vaaka- ja pystysuunnassa monella tapaa; asiat ovat koko ajan päällekkäin."
- "Karkeasti arvioiden puolet edustajan tehtävistä on erilaisia pakkoja ja velvollisuuksia ja puolet sitä, minkä edustaja voi "tehdä oman näköisekseen". Edustajat säästävät lakeja, ovat vuorovaikutuksessa kansalaisyhteiskunnan ja erilaisten toimijoiden kanssa. He toimivat mielipidevaikuttajina. Mielipidevaikuttaminen on oleellinen osa politiikkaa ja julkista toimintaa. "Entistä enemmän painottuu myös se, että edustajat ovat erilaisia vaikuttamisneuvoja. Kosketuspinta kansalaisten kanssa antaa mahdollisuuden monenlaiseen yhteistyöhön." Perusasiat ovat kaikilla edustajilla samoja: Ihmiset ottavat yhteyttä ja heillä on ongelmia; usein edustaja kokee, että kaikkiin kysymyksiin ei ole mahdollista antaa vastausta, ei voi ryhtyä juristiksi."

Kansanedustajan työhön liittyy myös positiivisia puolia, on tekemisen vapaus:

- "Yleisesti katsoen edustajan työ on loistava työ, siinä voi tehdä, mitä haluaa. Jos suomalaisille pienyrityksille luotaisiin vastaavat puitteet aloitteellisuuden

toteuttamiseksi ja vastaavat palvelut, Suomi nousisi nopeasti kohtia tähtiä. Täydellisyyttä ei ole, mutta tämä lähenee sitä; mahdollisissa pulmissa on enemmän kyse siitä, että itse huomaa, miten voi vaivata tätä instrumenttia." (KE-haastattelut 2004).

Kansanedustajan työn laaja-alaisuutta voi pitää myös etuna:

- "Yhtä aikaa on vireillä eri tasoilla olevia asioita. Nykyisin Suomi ja sen asiat eivät riitä, lisäksi ovat tulleet EU ja kansainväliset järjestöt. Vireillä olevien asioiden yhteismäärä on kasvanut, laajentunut, leventynyt ja syventynyt." (KE-haastattelut 2004).

Kansanedustajat itse pitävät omaa työtään haasteellisempänä kuin yritysjohtajan työtä, koska heidän mielestään siinä joudutaan kommunikoidaan suurten joukkojen kanssa ja melkein päivittäin esille nousee uusia "yllätyksiä" (KE-haastattelut 2004):

- "Yritysjohtajan tehtävä on helpompi. Kansanedustajan ja yritysjohtajan tehtäviin liittyy oman työn hallintaa ja informaatiovälineiden hyödyntämistä. Molemmat ovat luonteeltaan johtamista, mutta menetelmät ovat erilaisia, samoin palvelutehtävä ja asiakkaat."
- "Edustajan työ poikkeaa omista aikaisemmista tehtävistä siinä, että se luo laajat mahdollisuudet ottaa esille asioita ja löytää alueita, joissa voi vaikuttaa. Se on vaativa tehtävä ja edellyttää valmiuksia keskustella ja kommunikoida suurempien joukkojen kanssa, kuin mihin muissa työyhteisöissä yleensä on tarve. Yrityksen johtajan paineet voivat talouden alueella olla suuremmat."
- "Edustajan ja yritysjohtajan työlle ovat yhteistä "hehkiset sykkit". Yritysjohtajan työ on ehkä kuitenkin pitkäjänteisempää kuin edustajan työ. Joka päivä tapahtuu jotain, joka muuttaa edustajan omaa työryhtiä. Taustalla kulkee normaali lainsäädäntötyö, mutta samaan aikaan on hallittava myös valtavaa muuta tietomassaa, jonka määrä vaan lisääntyy globaalissa maailmassamme. Edustaja "ui sekahedelmäkiisselissä". Aamulla television avatessaan saa pelätä, mitä sellaista on tapahtunut, mikä tulisi ottaa huomioon. Kaipaisi silloin tällöin väliin rauhallista työpäivää, jossa voi keskittyä lainsäädäntötyöhön ilman häiriöitä."

Edellisessä lainauksessa kansanedustaja pitää yritysjohtajan työtä pitkäjänteisempänä kuin omaa työtään. Käytännössä ne näyttäisivät kuitenkin olevan luonteeltaan varsin samanlaisia: Toistuvia tehtäviä, lyhykestoisia tehtäviä, keskeytyksiä ja usein kiivas työtahti informaatiotulvan ja toisiaan seuraavien tapaamisten puristuksessa.

Koivula (2008, 61) on löytänyt muun muassa seuraavia ominaisuuksia tulevaisuuden johtajalle: Omaa tuoreita näkökulmia, kyseenalaistamisen taito, laaja-alaisuus, näkee tulevaisuuteen, huomaa ja hyödyntää uudet mahdollisuudet, eettisyys, kyky vaikuttaa, on valmentaja, enemmän suostuttelija kuin käskijä, hyvä itsensä johtaja ja on tasapainoinen. Nämä ovat mielestäni myös kansanedustajan hyviä ominaisuuksia

Seuraavassa taulukossa on tuotu esille kansanedustajien haastattelujen perusteella kansanedustajan ja yritysjohtajien tehtävien ominaisuuksia. Eroja löytyy varsin paljon, mutta selviä yhtäläisyyksiäkin on. Taulukon vertailtavat kohdat (ensimmäinen sarake) on saatu osittain kansanedustajien haastatteluissa esitettyjen mielipiteiden perusteella ja osittain Mintzbergin (1973; 1990) johtajan roolien perusteella. Lisäksi apuna on käytetty on saatu julkisen ja yksityisen sektorin eroja tarkastelevista artikkeleista, esimerkiksi (Nutt & Backoff 1993), (Nutt 2006), (Salminen 2008) ja (Vuori 2000). Tällaiseen vertailuasettelmaan kannattaa suhtautua varovasti. Taulukon avulla ei yritetäkään väittää, että kaikilla kansanedustajilla tai kaikilla yritysjohtajilla olisi kaikki mainitut työtehtäviensä ominaisuudet. On monentyyppisiä kansanedustajia ja on monentyyppisiä johtajia. Tavoitteena on vain tuoda esille joitakin tyypillisiä erottavia tekijöitä.

Taulukko 19. Kansanedustajan ja yritysjohtajan työn ominaisuuksia

	Kansanedustaja	Yritysjohtaja
työkentän laajuus	laaja, koko yhteiskunta laaja kontaktipinta	suppeampi, yrityksen toimiala, markkinoiden tuntemus
miten valitaan	vaaleissa määrääjäksi (4 vuotta)	jatkuvaan työsuhteeseen
hallittavan kelpoisuusehdot	oltava vaalikelpoinen, käytännössä tarvitaan myös pitkäaikaista yhteiskunnallista toimintaa esim. kunnallispolitiikassa	yritys määrittelee (käytännössä riittävä koulutus ja työkokemus)
kenelle vastuussa	kansalle, erityisesti oman vaalipiirin kansalaisille, poliittinen vastuu	hallitukselle, osakkeenomistajille, taloudellinen vastuu
mihin tehtävä voidaan rinnastaa	yrityksen hallituksen jäsenyyteen	pääministerin tehtävään
asiakkaat	kaikki kansalaiset, yhteiskunnan palvelujen käyttäjät	yrityksen palveluja tai tuotteita hankkivat ja käyttävät ihmiset
käsiteltävien asioiden luonne	erittäin laaja skaala	rajoittuu yleensä yritykseen ja sen toimialaan
tulostavoitteet	koko kansakunnan menestyminen	taloudellinen tulos tärkein
sidosryhmät	esim. eduskuntaryhmä, puolue-elimet, järjestöt, kansalaiset	esim. osakkeenomistajat, alihankkijat, asiakkaat
tulosten arviointijakso	viime kädessä vaalikausittain (4 vuotta), käytännössä tuloksia arvioidaan tiedotusvälineiden toimesta jatkuvasti	vuosittain, mutta yhä useammin myös neljännesvuosittain (kvartaalitalous)
tehtävät	päätösten tekemistä (esim. lakien säätäminen, valtion talousarvio), hallinnon toiminnan seuraaminen, tulostavoitteiden saavuttaminen kansainväliset asiat	päätösten tekemistä (esim. yrityksen talous, resurssit, toiminta), toiminnan seuraaminen, tulostavoitteiden saavuttaminen
työmenetelmät, työvälineet	erilaiset verkostot, viestintä, talouden ja toiminnan raportointijärjestelmät koko valtion tasolla, ajan ja tiedon hallinnan välineet	erilaiset verkostot, viestintä, talouden ja toiminnan raportointijärjestelmät yrityksen tasolla, ajan ja tiedon hallinnan välineet
asiakkaisiin vaikuttaminen	ihmisuhde/sosiaaliset taidot, yleisötilaisuuudet, laaja kontaktipinta, tiedotusvälineiden kautta, suorat kontaktit	ihmisuhde/sosiaaliset taidot, asiakastilaisuuudet, markkinointi ja mainonta, epäsuorat kontaktit
keskeinen työympäristö	eduskunta, 200 kansanedustajaa, tavoitteet voivat eriytyä	yritys, pieni määrä johtajia, yhteinen tavoite

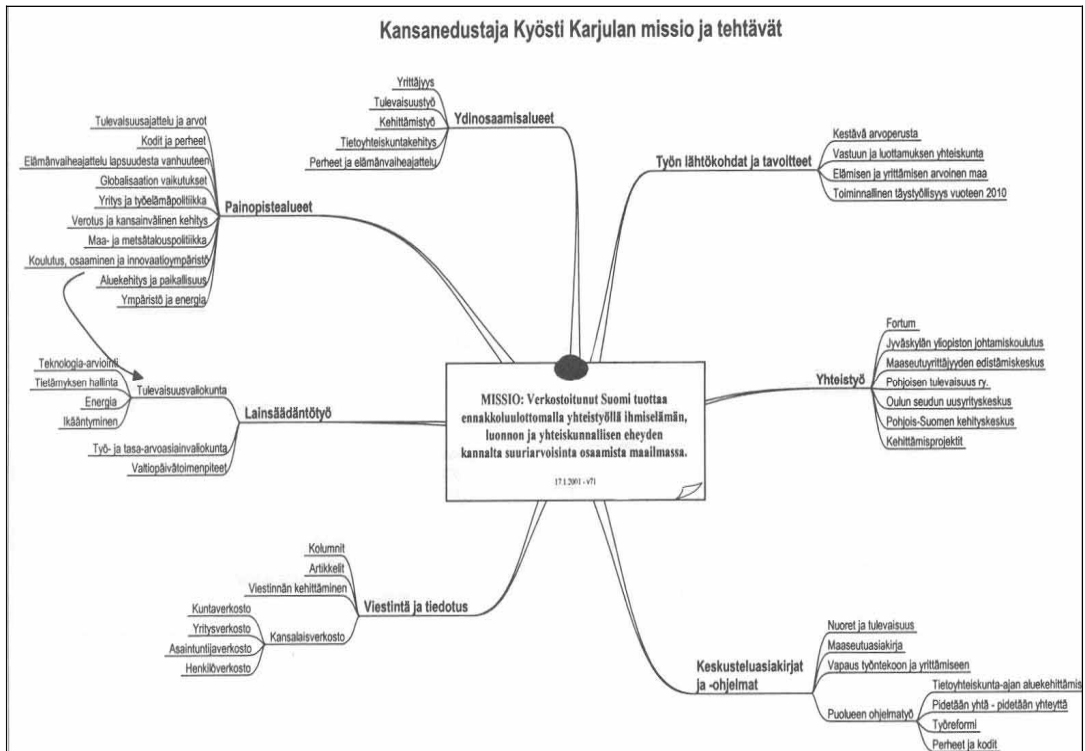
Yhtäläisyyksiä kansanedustajan ja yritysjohtajan työssä on runsaasti. Suurimmat erot liittyvät hallittavan alueen laajuuteen. Kansanedustajan suhteen lähdetään liikkeelle todella suurista kokonaisuuksista, kansasta, valtiosta, kansantaloudesta ja nyt globalisaation aikana koko maapalloa koskevista asioista, ja toisessa ääripäässä päädytään pieniin, konkreettisiin kansalaisten ongelmiin. Yritysjohtajalla hallittava alue on yleensä rajatumpi.

Kansanedustajan missio

Missio on kansanedustajan itsensä laatima kuvaus hänen toimintansa painopistealueista. Edustaja käyttää itse missiota esimerkiksi oman ja avustajan työn organisointiin/koordinointiin ja ulkoiseen viestintään. Missio auttaa rajaamaan sirpalemaisesta asiamaasta selkeän kokonaisuuden, joka auttaa esimerkiksi ajanhallinnassa. Seuraavassa on kuvattu kansanedustajien haastatteluissa esille tulleita näkemyksiä missiosta:

- "Missio on purettava omasta arvomaailmasta, sen jälkeen on hahmotettava yhteiskunnallinen tilanne oikein ja löydettävä reunaehdot sille, mikä ylipäättään on mahdollista. Mission laatiminen voisi olla mielenkiintoinen ja se voisi auttaa yksittäistä kansanedustajaa. Asioita voisi sietää paremmin, kun tietäisi, että se, mihin itse suoraan voi vaikuttaa, on loppujen lopuksi hyvin pieni osa kokonaisuudesta, mutta osa kuitenkin."
- "Missio antaa mahdollisuuden suunnitella ajankäyttöä. Ellet tee omaa suunnitelmaa, olet helposti keskellä sekamelskaa. Jo tekoprosessi on hyvä työväline, se selkeyttää asioita myös edustajalle itselleen ja se auttaa hahmottamaan kokonaisuuden, joka muuten jää helposti sirpaleiseksi. Olisi toivottavaa, että omaa missiotaan voisi esitellä myös omassa eduskuntaryhmässä."

Seuraavassa kuviossa on yhden kansanedustajan missio. Kuvan tavoitteena on näyttää yksi mahdollinen mission muoto, yksityiskohdilla ei tässä yhteydessä ole merkitystä.



Kuvio 84. Esimerkki kansanedustajan missiosta (Eduskunta 2001, 82)

Missio on varsin laaja, vaikka siihen on yritetty ottaa mukaan vain keskeisimmät mielenkiinnon kohteet. Missioita voi olla monella tasolla, yksityiskohtaisia tai yleisiä, julkisia tai yksityisiä.

Millaisen on hyvä kansanedustaja?

Hyvän kansanedustajan ominaisuuksia ei voi luetella kattavasti, mutta keskeisiä ominaisuuksia ovat sosiaaliset taidot ja halu perehtyä jatkuvasti uusiin asioihin. Kansanedustajalla on oltava taito toimia välittäjänä kansalaisten ja valtion välillä. Kansanedustajien mielestä hyvällä kansanedustajalla on mm. seuraavia ominaisuuksia (KE-haastattelut 2004):

- "Hyvälle edustajalle voi asettaa monia vaatimuksia. Tärkeimpiä niistä eivät kuitenkaan ole tiedot, koulutus eikä työkokemus, vaan sosiaaliset taidot, valmius omaksua jatkuvasti uusia asioita, halu tunnustaa, että jokaisella ihmisellä on omat rajansa, kyky toimia erilaisissa verkostoissa ja motivaatioon liittyvät asiat. Motivaatio on kaikkein tärkein. Muita asioita pystyy paikkaamaan, mutta plettävää motivaatiota on hankala paikata jollakin muulla."
- "Edustaja on keskustelija, kirjoittaja. Hän perehtyy lainsäädäntötyöhön, ymmärtää sen toimintatavat, havaitsee ongelmat ja löytää ratkaisuvaihtoehtoja. Hyvä edustaja on saarnamies tai -nainen¹³⁵ kansalaisten ja järjestelmän välissä, hän kertoo, mitä ja miksi on tapahtunut ja on avoin kritiikille. On kansan asialla. Millä muulla tavalla valtio yleensä voisi saada tarvitsemaansa tietoa?"

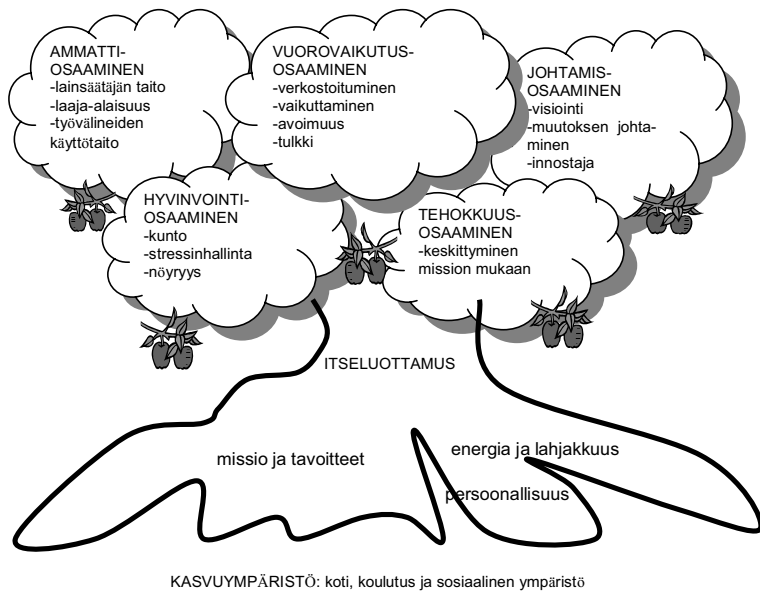
Hyvää kansanedustajaa luonnehtivat esimerkiksi seuraavat ominaisuudet: Sosiaaliset taidot, valmius omaksua uusia asioita, kyky toimia erilaisissa verkostoissa, halu olla välittäjänä - tulkkina systeemin ja elämymaailman välillä, aloitteellisuus, mahdollisuuksien näkeminen ja niiden avaaminen sekä kansalaisten innostaminen ja arvojen selkiyttäminen.

Elämän puu on hyvin tunnettu aihe muinaisen Lähi-idän kansojen kulttuurissa ja taiteessa. Tähän liittyy usein myös hyvän- ja pahan tiedon puu. Vastaava myyttinen puuaihe on esimerkiksi Kalevalan Iso tammi. Puuvertauskuvaa on käytetty monissa yhteyksissä, esimerkiksi eduskunnan tiedon ja tietämyksen hallintaprojektissa kuvattiin kansanedustajien misiot puun muodossa. Samoin myöhemmin otettiin käyttöön käsite kansanedustajan tiedon puu.

Myös kansanedustajan pätevyyteen ja toimintaan liittyviä tekijöitä voidaan havainnollistaa puuvertauskuvan avulla. Tämän luvun edellä olevan tekstin ja luvun 3 perusteella on yritetty muodostaa kuva kansanedustajan pätevyydelle asetettavista vaatimuksista. Kansanedustajan pätevyyspuu sisältää oksastot: Ammatti-, vuorovaikutus-, johtamis-, hyvinvointi- ja tehokkuusosaaminen. Puun oksisto kuvaa, mitä kansanedustaja tekee, ja juuret kuvaavat sitä, millainen kansanedustaja on. Puu imee vaikutteita kasvuympäristöstään.

Tietotekniikka on puussa mukana monessa kohtaa piilevänä välineenä, esimerkiksi ammatitiosaamiseen kuuluu myös tietoteknisten välineiden käyttötaito. Tehokkuuden tavoittelussa auttaa tietotekniikka, esimerkiksi päätöksenteon tukijärjestelmien avulla. Edelleen verkostoituminen vaatii tarjolla olevien tietoteknisten ratkaisujen aktiivista hyödyntämistä.

¹³⁵ Siis tulkki kansalaisten ja järjestelmän välissä.



Kuvio 85. Kansanedustajan pätevyyspuu (Sydänmaanlakan 2003 idean mukaan)

Kansanedustajan pätevyyspuu ei pyri olemaan tarkka kuvaus kansanedustajalle asetettavista vaatimuksista. Kuitenkin sen avulla voidaan havaita, miten monipuolisia valmiuksia kansanedustajan tehtävä edellyttää.

Työn pahimmat puutteet tai ongelmat

Työn pahimpina puutteina ja ongelmina mainittiin useimmiten tiedon hallintaan (tietotulva), viestinnän määrään (sähköpostien määrä), ajanhallintaan (aikapula ja kiire) ja maakunnista tulevien kansanedustajien 7-päiväiseen työviikkoon liittyvät kysymykset. Myös tuki- ja sihteeripalveluluiden riittämättömyys nousivat esille. Näitä käsitellään omissa alakohdissaan.

Kansanedustajan voi olla vaikea rajata työtään, monet intressitahot vaativat huomiota ja aikatauluihin ei itse pysty aina vaikuttamaan:

- "Työ vie mukanaan. Jos ei itse osaa vetää rajoja, vaan tekee kaiken, mikä eteen tulee, voi helposti joutua umpikujaan. Terveen tasapainon löytäminen on tärkeää. Tasapainon ylläpitämistä vaikeuttaa se, että aikatauluihin ei pysty itse vaikuttamaan. Kun ajasta tappelevat monenlaiset tahot ja monenlaiset ihmiset, on vaikeaa rajata aikaa ja huomiota perusasioille, joiden kunnossa pitäminen on kuitenkin tärkeintä. Vaikka onkin tottunut pitkiin työpäiviin, on esim. perhe pakosta jäänyt liian vähälle. Kansanedustaja on julkisena henkilönä kaikkien riistaa ja aina kaikkien käytössä." (KE-haastattelut 2004).

Vuorovaikutusympäristöt

Istuntosalin teknistä varustusta toivotaan paremmaksi, mahdollisuuksia käyttää teknisiä apuvälineitä ei ole (KE-haastattelut 2004):

- "Istuntosaliin tulisi hankkia yhteydenpitovälineet esim. sähköpostin lukuun."
- "Myös istuntosalissa tulisi voida kytkeytyä verkkoon ja etsiä tietoa tai lukea postia, kun joku pitää pitkää puhetta. Nyt sali tyhjenee keskustelujen ajaksi, koska tämä ei ole mahdollista."

Täysistunto on poliittisen keskustelun näyttämö, mutta poliittinen foorumi on rappeutunut:

- "Täysistunto on maan tärkein puhujafoorumi. Siellä pidetään paljon puheita, mutta helmiä puheiden joukossa on vähän. Olemme ehkä oman keskustelukulttuurimme vanki, ja meiltä puuttuu oikea väittelemisen taito. Pitäisi päästä irti paperista luetuista puheista; toki niitäkin tarvitaan joissakin tilanteissa. Tasoa voisi nostaa lisäämällä teemakeskustelujen osuutta. Eduskuntaryhmät voisivat koulia jäseniään; muutamat edustajat "puhuvat asiasta kuin asiasta mitä mieleen juolahtaa". Ryhmissä pitäisi keskustella siitä, onko tämä järkevää. Voisivatko kansanedustajat vähentää puheiden määrää ja keskittyä laatuun? EU-parlamentissa on ryhmän käytössä tietty asiakohtainen puheaika, jonka käytön ryhmä jakaa jäsenilleen. Tämänkaltaisella menettelyllä voitaisiin ehkä nostaa täysistuntojen keskustelujen tasoa."
- "Kyllähän täällä siitä työstä, mitä tehdään muodollisesti, suuri osa on aivan teatteria ja se häiritsee sitä työtä, mitä tehdään todellisesti."
- "Täysistuntojen puhekulttuuria on rapauttanut eräiden edustajien halu puhua asiasta kuin asiasta, vaikka mitään sanottavaa ei olisikaan – merkittävät puheenvuorot saattavat hävitä massan."

Täysistuntojen lähettämisestä Internetiin sekä kannatettiin että vastustettiin. Periaatteessa lähetykset nähtiin hyvinä, mutta kaikkien istuntojen kiinnostavuutta epäiltiin – jonkinlaista valikointia:

- "Istuntosali on julkinen paikka ja istunnot voidaan lähettää internetiin, jos niitä joku jaksaa katsoa. Menettely tuskin muuttaisi mitään salityöskentelyssä. Alkuinnostus voisi lisätä puheenvuorojen määrää, mutta sen jälkeen palattaisiin entisiin uomiin."
- "Kaikki tavat välittää tietoa on hyödynnettävä, mutta pelkkä tiedon automaattinen julkaiseminen ei riitä. Ihmisten on voitava löytää ne alueet, jotka heitä kiinnostavat. Käyttäjän tulisi voida merkitä ne asiat, joista käytävää keskustelua hän haluaa jatkossakin seurata. Kun profiilia vastaava asia tulee käsittelyyn, käyttäjälle lähtee ilmoitus esim. lähetekeskustelusta. Voi olla niin, että 95 % asioista ei ole kiinnostavia. Ongelmaksi jää, miten löytää se 1 – 5 %, josta käyttäjä on kiinnostunut."

Valiokuntien kokoushuoneiden varustusta toivotaan enemmän nykyaikaa vastaavaksi. Kun välineet tulevat tutuksi, voidaan ryhtyä uudistamaan työtapoja esimerkiksi sähköisen työtilan avulla:

- "Valiokuntahuone, jossa on paikka mustepullolle, mutta ei edellytyksiä käyttää apuvälineitä, luo vaikutelman "konttoritekniikan museosta". Asiantuntijoiden kuulemisissa joutuu häpeämään tilojen puutteellista tekniikkaa. Jokaisella paikalla valiokunta- tai seminaarihuoneissa tulisi olla liitännät verkkovirtaan ja

yhteys verkkoon sekä mahdollisuus kytkeä kannettava tietokone. Se on paras väline muistiinpanojen, vastauspuheenvuorojen ja kommenttien tekemiseen ja kokouksen kuluessa tulleiden tiedontarpeiden tyydyttämiseen."

- "Videoneuvottelua voisi käyttää hyväksi valiokuntatyön asiantuntijakuulemisessa. Neuvotteluilla voidaan alentaa asiantuntijakuulemisesta aiheutuvia kustannuksia ja säästää eri puolilta maata tulevien asiantuntijoiden matkustamiseen käyttämää aikaa."
- "Valiokuntien verkkosivut palvelevat paremmin kansalaisia kuin valiokunnan jäseniä. Jokaisella valiokunnalla tulisi olla omat sisäiset sivut, jotka sisältäisivät tietoa valiokuntakäsittelyssä olevista keskeneräisistä asioista, tiedon saapuneista asiantuntijalausunnoista. Asiantuntijalausunnot tulisi saattaa sähköiseen muotoon ja käytettäväksi verkon kautta. Tämä vähentäisi edustajan omaa arkistointityötä. Ei tarvitsisi erikseen miettiä, mitä säilyttää ja mitä ei, mitä tarvitaan myöhemmin ja mitä ei."

Valiokuntien sähköiseen työtilaan toivottiin suljettuja keskustelutiloja valiokunnan jäsenten ja asiantuntijoiden käytettäväksi. Toisaalta tätä myös vastustettiin:

- "Asiantuntijakuulemisen jälkeen herää ajatuksia ja kysymyksiä, joihin olisi hyvä palata valiokunnan jäsenille ja asiantuntijoille avoimella keskustelufoorumilla. Asiantuntijalle varattu aika loppuu kokouksessa usein kesken; mahdollisuus palata kysymyksiin lievitäisi myös kiirettä ja antaa keinon palata asioihin, jos tarvetta tulee prosessin edetessä. Valiokunnan jäsenillä ja virkamiehillä voisi olla myös mahdollisuus käydä verkkokeskustelua omassa muilta suljetussa ympäristössään."
- "Keskustelun tasoa – perinteiseen keskusteluun nähden - tehostaa se, että verkossa voi hyvin seurata sitä, miten keskustelupolku etenee. Jos virkatehtävien tai sairauden vuoksi on poissa työpaikalta, ei synny tietokatkoa, vaan nettikeskustelun avulla pääsee työhön palattuaan helposti selville siitä, missä ollaan menoissa, kuka esitti ja mitä esitti."
- "Valiokunnan käsittelemistä asioista voisi osittain käyttää yleistä nettikuulemistä, jossa kansalaisjärjestöt tai yksittäiset kansalaiset voivat esittää asiasta kommenttinsa ja mielipiteensä. Nyt valiokunnassa kuullaan aika paljon samoja ennestään tuttuja asiantuntijoita."

Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistyön kehittämisessä nähtiin mahdollisuuksia nykyistä tiiviimpään yhteistyöhön:

- "Tavoitteena ei ole pelkkä tekninen yhteistyö, jossa on määritelty rajapinnat ja tietojen vaihto. Tarvitaan myös yhteistyötä prosessien hallintaan ja päätöksenteon tueksi."
- "Valtioneuvostolta ja eduskunnalta puuttuvat päätöksenteon tukijärjestelmät. Edustajan tehtävänä on päätöksen teko, päätöksiin liittyvä seuranta ja talouden valvonta. Tätä tehtävää tukevia välineitä ei ole."
- "Eduskunnalla ei ole pääsyä kaikkeen asioiden valmistelutietoon. Olisi kuitenkin voimavarojen tuhlausta perustaa eduskuntaan ministeriön valmisteluorganisaatiota vastaava laaja valmistelu- ja tutkimusosasto. Eduskunnassa ei myöskään ole käytettävissä kaikkia niitä apuvälineitä, mitä ministeriöt käyttävät (esim. verolakien muutosten vaikutusten analysointi)."
- "Kansanedustajan aloiteoikeuden merkitys on vähentynyt¹³⁶. Aloiteoikeus kuuluu edustajalle ja sitä pitäisi vaalia. Nyt lakialoitteet hautuvat valiokuntiin eikä ministeriöissä – ainakaan kaikissa - tunneta sitä, mitä kansanedustajat ovat teh-

¹³⁶ Kansanedustajan aloiteoikeus saattaa olla tuntematon jopa eräille valtioneuvoston henkilöille. Valtioneuvoston säädösvalmistelua tukevasta PTJ-järjestelmästä (pätöksenteon tukijärjestelmä) oli määrittelyvaiheessa jäänyt pois kansanedustajien lakialoitteiden pohjalta tapahtuvien esitysten käsittely.

neet. Lakialoitteita pitäisi käsitellä ja ministeriöiden pitäisi reagoida siihen, mikä on eduskunnan tahto."

- "Merkittävä vivahde sisältyy myös siihen, että eduskunta ei ole ollut aloitteen-tekijä verkkokeskustelussa, vaan hallitus. otakantaa.fi – kansalaiskeskustelufoorumi on tietyn valtioneuvoston virkamiesryhmän synnyttämä prosessi, ei eduskunnan. Tämänäyttävyyksillä keskusteluilla pitäisi ennen kaikkea olla yhteys eduskuntaan."

Suunnitelmallisuuden puute tuli esille monen haastateltavan taholta. Yleisesti moitittiin sitä, että hallituksen puolelta ei saada tietoa, milloin hallituksen esitykset tulevat eduskuntakäsittelyyn. Tämä taas vaikeuttaa eduskunnan omien aikataulujen suunnittelua, mikä näkyy esimerkiksi aikataulujen muuttumisena viime tingassa. Eräät haastatellut kansanedustajat sanoivat, että ongelma ei liity pelkästään säädösvalmisteluhankkeisiin, vaan koskee yleisemmin kaikkia valtioneuvoston hankkeita. Esimerkiksi hallitusohjelmaan kuuluvien isojenkin hankkeiden tilanteesta voi olla vaikea saada tietoa ja siten hankkeiden seuraaminen on vaikeaa.

- "Alan yleinen ongelma on se, että "sillä, mikä eilen oli tärkeää, ei ehkä tänään ole enää mitään merkitystä, ja että tänään taas on esillä jokin uusi asia". Nopea muuntuminen ja sopeutuminen siihen, että päiväjärjestys ja asialista muuttuvat päivittäin ja joskus tunneittain, aiheuttavat klassista frustraatiota."
- "Kun kouluissa rehtorit pystyvät tekemään lukujärjestykset monelle sadalle oppilaalle ja opettajalle, niin luulisi eduskunnan voivan tehdä järjestyksen niin, että valiokunnat eivät ole päällekkäin eivätkä myöskään eduskunnan muut toimet ole samaan aikaan. ... sitten näytetään tyhjää salia ja mainitaan se, kuinka laiskoja kansanedustajat ovat, mikä suinkaan ei ole totuus, vaan se, että kansanedustaja ei voi olla kahdessa paikassa samaan aikaan." ¹³⁷

Kansanedustajien haastatteluissa tuotiin esille valiokuntatyöstä osittain samoja asioita kuin täysistuntotyöskentelystä. Suunnitelmallisuutta tulisi lisätä ja töiden järjestelyjä kehittää:

- "Ruotsissa ollaan pidemmällä aikataulujen suunnittelussa ja suunnitelmien toteuttamisessa. Suunnittelua on kehitetty myös Suomen eduskunnassa, mutta vielä ei olla tavoitetasolla. Pitäisi esim. pystyä erottamaan valiokuntapäivät ja täysistuntopäivät toisistaan ja löytää myös muuhun työskentelyyn rauhoitettua työaikaa. Nyt täysistunnnot on ainoa aika työlle ja puheluille, mutta poissaolo istunnosta aiheuttaa julkista kritiikkiä."
- "Valiokuntaan lähetetyistä asioista suuri osa on nopeasti ja muodollisen kaavan mukaan käsiteltäviä. Valiokunnan jäsenen tulee kuitenkin paneutua niihin – ikään kuin varmuuden vuoksi. Ei jää aikaa paneutua ja käsitellä riittävällä tarkkuudella suuria ja todella merkittäviä asioita, joilla on mittavia vaikutuksia ihmisten elämään."

Valiokuntien kokousten avaamista nykyistä avoimemmiksi sekä kannatettiin että vastustettiin haastatteluissa:

- "Euroopan parlamentissa on normaalia, että kaikki valiokuntakokoukset, ellei niissä käsitellä salassa pidettäviä asioita, ovat avoimia. Tämä ei häiritse ketään eikä "siellä ole syntynyt keskustelua siitä, ettei voida sanoa sitä, mitä ajatellaan ja että todelliset keskustelut siirtyisivät jonnekin muualle". Suomessa erikoisvaliokuntien työn avaamiseen liittyy muutosvastarintaa ja totuttelua. Uudessa perustuslaissa korostetaan ihmisten oikeutta saada tietoa myös valmisteilla olevista asioista. Sen hengen mukaista olisi siis se, että valiokuntavaiheessa uskaltaudutaan ottamaan kantaa vähän julkisemmin. Eduskunnassa voisi hyvin miettiä näitä asioita, koska se valtiollisista toimielimistä on lähimpänä kansalaisia."

¹³⁷ Kansanedustaja Tuija Nurmi täysistunnossa 16.12.2003.

- "Valiokuntien kokousten avaaminen ei ole kannatettavaa, koska se siirtäisi todellisen päätöksenteon kokousten ulkopuolelle."

Tietysti voidaan kysyä, miten todellinen päätöksenteko nyt tapahtuu, kokouksissa vai jos-
sain muualla. Olennaista on kuitenkin päätöksen perustelujen esittäminen julkisesti ja
avoimesti. "En yhtään epäile, ettei päätöksiä tosiasiaa tehtäisi virallisten kokousten ulko-
puolella käytävissä keskusteluissa tulevaisuudessakin. Olisi epärealistista uskotella muuta.
Mutta asian ydin on siinä, että siinäkin tapauksessa päätöksen asialliset perustelut on lausut-
tava julki sen sijaan, että enemmistö vain ilmoittaa päättäneensä asian niin tai näin. Politi-
ikan uskottavuutta syödään aina, kun päätökset jätetään perustelematta ja ne ajetaan läpi
pelkällä enemmistövoimalla." (Sauri 2002). Demokratian kannalta avoimuuden lisääminen
olisi hyvä asia.

Eduskuntaryhmien teknisiin välineisiin, esimerkiksi kokoustiloissa, toivottiin samankaltai-
sia uudistuksia kuin valiokuntienkin osalta. Sen lisäksi ryhmien toimintaa haluttiin uudis-
taa:

- "Ryhmien tulisi kiinnittää huomiota siihen, mikä palvelee ryhmän päämääriä ja pyrkiä sitä kautta toteuttamaan ryhmän omia tavoitteita. Eduskuntaryhmät voi-
sivat tukeutua ja tukea edustajan työtä nykyistä paremmin kehittämällä yhteisiä
tavoitteita, antamalla tietoa hallituksen esityksistä ja niiden saapumisajoista ja
toimimalla keskusteluyhteisönä."
- "Kansanedustajan toiminta perustuu tietoon ja tiedon hallintaan. Eduskunta-
ryhmä on kehittänyt omaa intranet-palvelujaan, mutta edelleen on ongelmana
se, miten edustaja saa ajantasaista tietoa. Eduskuntaryhmän ja eduskunnan nä-
kökulma on erilainen; ryhmässä asioita pohditaan tietystä näkökulmasta, ryhmä
suodattaa ja tuottaa kompaktia tietoa lakiesityksistä, ongelmista ja hyvistä puo-
lista."

Eduskuntaryhmän roolissa nähtiin vahvistamisen tarvetta:

- "Eduskuntaryhmien rooli on heikko. Niiden pitäisi käydä erityisesti uusien,
mutta myös vanhojen kansanedustajiensa kesken keskustelu siitä, "mitä ryh-
mä haluaa, miten kukin edustaja määrittelee oman paikkansa, mitä asioita ku-
kin haluaa viedä eteenpäin, miten tämä sopii yhteisiin tavoitteisiin sekä missä
ryhmä voisi tukea, missä eduskunta voisi tukea jne." Tavoitteellisuutta kehit-
tämällä voitaisiin ehkäistä ajankäytön ongelmia."

Työskentely vaalipiirissä edellyttää kehittyneitä tietoteknisiä etätyövälineitä, mutta edus-
kunnan toimintaa voitaisiin viedä entistä lähemmäksi kansalaisia muillakin keinoin:

- "Valiokuntavierailut, joita tehdään maakuntiin, ovat hyvä keino lisätä kiinnos-
tusta, luoda kontakteja ja välittää tietoa. Tilaisuuksissa tavataan nykyisin usein
vain viranomaisia, mutta ohjelmaan sijoitetulla avoimella keskustelutilaisuus-
della - lyhyelläkin, johon myös kansalaiset voisivat osallistua, olisi suuri merki-
tys."

Yhteydenpito kansalaisiin kehittyisi verkkokeskustelujen avulla. Toisaalta keskusteluja
myös vierastettiin ja katsottiin niiden järjestämisen kuuluvan paremmin hallituksen tai puo-
lueiden kuin eduskunnan tehtäviin ja myös keskustelujen ajankohdan asioiden eduskunta-
käsittelyn yhteydessä nähtiin olevan liian myöhäistä. Poliittisessa keskustelussa eduskunnan
nähtiin toimivan varsin passiivisesti hallituksen:

- "Foorumi, jolle voi sijoittaa keskusteltavaksi valmisteluvaiheessa olevia asioi-
ta, on edistystä nykyisiin sähköpostikyselyihin nähden. Kyselyt tulevat nykyisin
usein eduskunnan kautta ja niihin ei ole helppo vastata. Jos keskustelu kuiten-
kin avataan vasta asian eduskuntakäsittelyn aikaan, ollaan liian myöhään liik-
keellä. Keskustelumahdollisuus tulisi olla silloin, kun asiaa valmistellaan ja kun

hallitus ole vielä päättänyt esityksensä sisällöstä. Voisiko eduskunnan rooli tässä vaiheessa olla kansalaiskeskustelua herättelevä?"

- "Eduskunnalla voisi olla otakantaa.fi – tyyppinen foorumi. Keskustelufoorumille sopisivat parhaiten laajat asiakokonaisuudet ja isommat asiapohjalta käytävät keskustelut, ei yksittäisten lakipykäliden ruotiminen. Foorumia tulee käyttää valikoiden, ei näyttätymispaikkana eikä jokaisesta asiasta. Riskinä on yksityiskohtien ja yksittäisen yhtä asiaa koskevan mielipiteen korostuminen kokonaiskuvan kustannuksella."
- "Kansalaiskeskustelu ei ole sidottu tiettyihin "pilttuisiin" tai sääntöihin, mistä nyt juuri tänään saa keskustella. Poliittisessa keskustelussa tulee olla käsittelyssä muitakin asioita kuin vain niitä, jotka juuri sillä ovat hetkellä menossa päätöksentekoon. Ministeriöt ovat oivaltaneet tämän asian (esim.otakantaa.fi). Samaa henkistä otetta kaivataan eduskunnalta."
- "Erilaiset nettikeskustelut, jossa edustaja / edustajaryhmä on suorassa vuorovaikutuksessa kansalaisiin, herättävät skeptisyyttä. Järjestetyt nettiforumit ovat jääneet kuriositeeteiksi. Keskustelussa voi vastapuolina olla 10–20 aktivistia, joista osan voi nimimerkinkin takaa tunnistaa muista yhteyksistä tutuiksi valiokeskustelijoiksi. Tämä on "tekniikalla leikkimistä" ja "kikkailua" eikä tuo lisäarvoa päätöksentekoon. Kielteiseen suhtautumiseen vaikuttaa myös käytettävissä oleva rajallinen aika. Jos vuorovaikutusta avataan, pitää muistaa, että aikaresursseja ei ole. Ei siis tule herättää turhia odotuksia eikä kehittää sellaista, mihin ei oikeasti pystytä vastaamaan."

Yhteydenpidossa tiedotusvälineisiin halutaan toisaalta irti median tulkitsevasta ja suodattavasta roolista ja halutaan päästä suoraan yhteyteen kansalaisten kanssa, mutta toisaalta yhteistyö median kanssa on välttämätöntä:

- "Lehdistö ja tiedotusvälineet muodostavat julkisen tilan, jossa edustajat ja kansalaiset käyvät keskustelua. Sitä ei voi korvata millään."
- "Aikamme ongelmia on se, että poliittinen lehdistö on kuolemassa pois. Lehtikirjoittelu on lyhytjännitteistä eikä lehdissä analysoida sitä, mitä politiikassa tapahtuu. Palstatilaa saavat lähinnä sutkaukset ja henkilökuvat. Niiden asemasta tiedotusvälineiden pitäisi käsitellä pieniä ja isoja asioita, joita eduskunnasta tai valiokunnista valmistuu. Kansalaisille välitettävää tietoa tulisi pelkistää ja analysoida."
- "Sen, mitä eduskunnassa tapahtuu, saa usein parhaiten selville tiedotusvälineiden kautta. Hesarin kooste voi olla paras lähde monimutkaisen lakipaketin hallintaan."

EU-asoiden käsittelyyn tulevien asioiden yllätyksellisyyttä arvosteltiin ja eräisiin asioihin toivottiin nopeutettua/kevennettyä menettelyä:

- "Pienempiä asioita (kuten esim. osa EU-asioista ja kansainvälisistä sopimuksista) voisi käsitellä nopeutetulla menettelyllä. Kaivataan työtapojen kehittämistä, terävöittämistä ja tulevan ennakointia. Tulisi voida seurata sitä, mitä valmisteluvaiheessa tapahtuu. Asioiden jälkikäteis seuranta voisi olla järjeistetympää."

Oman/avustajan työn hallinta

Oman työn hallintaan tarvitaan riittävästi aikaa, jotta voi keskittyä riittävästi omaa missiota vastaaviin tehtäviin. Avustajan työ nähdään toisaalta sihteerintyyppisenä, arkipäivän asioiden pyörittäjänä, mutta toisaalta toivotaan avustajan hallitsevan suuria asiakokonaisuuksia. Tämä edellyttää kansanedustajalta ja avustajalta aktiivista otetta ja halua yhteisen työn kehittämiseen. Koulutuksella nähtiin tässä olevan tärkeä rooli:

- "Edellytyksenä tehokkuudelle on, että edustaja voi keskittyä omaa intressiä vastaaviin asioihin ja saa niistä automaattisesti ja riittävän ajoissa tietoa. Avustaja voi olla tässä työssä avuksi, ennakoida, perehtyä, valikoida, tarjota tietoa tarpeen mukaan. Ongelmana on kuitenkin se, että annetut aikataulut eivät pidä valtioneuvoston osalta. On tärkeää, että asioiden käsittelylle jää riittävästi aikaa ja on asioita, joihin tulee voida keskittyä todella tarkkaan ja huolella."
- "Edustajan laatima missio helpottaa avustajan työskentelyä. Avustaja tietää, mitkä asiat ovat kansanedustajalle tärkeitä ja voi kerätä edustajan käytettäväksi keskeisiin teemoihin liittyviä tietoja eri lähteistä. Missio on hyvä väline, kun halutaan kehittää avustajien osaamisen hyödyntämistä eduskuntatyössä. Seuraava taso voisi olla asioiden yhteinen läpikäynti."

Ajan hallinta

Lainsäädäntöasioiden käsittelyaikataulut olisi oltava tiedossa aikaisemmin, jotta voitaisiin valmistatua kunnolla käsitteilyyn:

- "Tarvitaan enemmän tietoa käsittelyaikatauluista. Isoista asioista tietää käsitteilyn aikataulun etukäteen, mutta lakialoitteiden käsittelyaikataulusta saa yleensä tiedon vasta käsitteilypäivän aamuna. Tällöin ei enää ehdi hankkia taustatietoa eikä valmistautua kunnolla laadukkaaseen lähetekeskusteluun, mikä olisi tärkeää varsinkin oppositiokansanedustajalle. Aikatauluja valmistellaan liian lyhyellä aikajänteellä ja se aiheuttaa ongelmia. Tuntee ahdistusta, kun haluaisi tehdä työnsä hyvin ja se ei ole mahdollista."

Maakunnasta tulevien kansanedustajien ajanhallinta on toisen tyyppistä ja vaikeampaa kuin pääkaupunkiseudulta tulevien kansanedustajien:

- "Maakuntaedustajalla alkaa toinen työviikko, kun hän palaa viikonlopuksi kotiin (postit, yhteydenpito ym.). Henkilökohtaisella tasolla hän on viikonloppuisia tai -äiti. Eduskunnassa hän voi työskennellä pitkälle iltaan, koska voi käyttää myös vapaata aikaansa työn tekoon, hänellä on kokouksia enemmän ja myöhempään."
- "Maakunnasta tulevalle edustajalle asetetaan suuria odotuksia. Kansalaisten tarpeet ovat monenmoiset: Edustajan tulee olla tavoitettavissa koska tahansa ja kasvoista kasvoihin, maakunnassa poliitikko ei kauan elä median varassa. Maakunnan edustaja tunnetaan yleensä hyvin kaikkialla omalla alueellaan; hän on siinä oman roolinsa vanki."

Kansanedustajan työssä ei ole riittävästi aikaa, koska jo aikaisemmin todetun mukaisesti edustajan kalenteri täyttyy ns. pakollisista lainsäädäntöön liittyvistä kokouksista:

- "Edustajalla ei ole riittävästi aikaa ajatella eikä mahdollisuutta sisäistää riittävästi niitä asioita, joista hän tekee päätöksiä. Tämä ei ole hyväksi päätöksenteolle. Viikon aikana voi päivittäin olla palavereita peräkkäin lähes kymmenestä eri aihepiiristä. Tämä on täysin vastoin sitä, miten muissa työyhteisöissä toimitaan."
- "Kiivaassa työtahdissa ei voi hallita ajankäyttöään. Kaoottisuutta lisää se, että joutuu liian nopeasti ja usein siirtymään asiasta, paikasta ja tilanteesta toiseen ilman, että pystyy välillä pysähtymään. Tietotekniikka ei anna tukea tai toimintatapoja ei ole muutettu hyödyntämään tekniikkatukea."
- "Tavallinen työviikko voi olla niin kiireinen, että osa viikonlopusta menee siihen, että yrittää käydä läpi kuluneen viikon sähköpostia ja lukea viikon lehtiä."

Aikapula ja ajanhallinta ovat vaikeasti ratkaistavissa olevia kysymyksiä, johon ainoastaan osittain voidaan vaikuttaa tietotekniikalla. Sähköinen kalenteri voi auttaa kokousaikojen sopimisessa, samoin avustajan antama tuki teknisissä asioissa, mutta olennaisinta olisi työkentelytapojen ja tietotekniikan antaman tuen yhteensovittaminen. Tähän liittyy kuitenkin omia vaikeuksiaan, kuten aikaisemmin jo todettiin. Sähköisen kalenterin kehittämistäkin ehdotettiin:

- "Sähköinen kalenteri on aika hyvä, mutta siinä on pieniä puutteita. Voisiko eduskunta laittaa jäsenille ja varajäsenille kalenteriin jo suoraan valmiiksi tiedot täysistunnoista ja valiokuntien ja muiden toimielinten kokouksista siinä vaiheessa, kun ennustettavuus on kohtuullisen hyvä? Nyt tiedot saadaan paperilla, ja avustajalta vie paljon aikaa lisätä niitä kalenteriin. Tietojen tulisi päivittyä myös kännyköihin. Jos edustaja ei käytä kalenteria, hän voisi saada tiedon edelleenkin paperilla."

Tiedon hallinta

Kuten jo aikaisemmin on todettu, tiedon hallinta on yksi keskeisimpiä keinoja hallita kansanedustajan työtä. Tietotulva voi tuntua ylivoimaiselta hallita, jos päivittäin tulee 500 sivua tekstiä. Välineitäkin kyllä jo löytyy:

- "Internetistä, joka vielä pari vuotta sitten oli käyttökelvoton, on nyt tullut järjestetty ja kehittynyt apuväline. Sieltä löytää sen tiedon, mitä tarvitsee."
- "Valtionhallinnon sekä kaikkien julkisyhteisöjen pitäisi velvoittaa julkaisemaan verkkoversiot kaikista julkaisuista. Valtionarkiston tms. alaisuuteen voisi kehittää portaalin, johon kaikki julkisyhteisöjen sähköiset, julkiset asiakirjat arkistoidaan."

Asiakirjojen paperijakeluista voitaisiin suurimmalta osalta luopua kokonaan. Haastateltavien mukaan samat asiakirjat jaetaan jopa 4-5 kertaan. Arkipäivän realismi voi olla varsin ankeaa:

- "Paperilla ei edustajan työssä ole paljon merkitystä. Käytännössä käy kuitenkin usein niin, ettei etsimäänsä paperia löydä, kun sitä tarvitsee. Työhuoneissa ei ole edes tilaa arkistolle."
- "Paperit joutavat pois istuntosalin pöydiltä. Hallituksen esityksiä jaetaan niin saliin kuin valiokuntaankin (istuntosaliversio menee monesti suoraan roskeen).

Asiakirjoista toivottiin tiivistelmiä verkkoon. Linkkitietokannoilla voitaisiin vaikuttaa tiedon hallintaan, mitä on jo tehty valiokuntakohtaisesti. Samoin jonkin keskeisen asian tiimoilta kootut tietopaketit voisivat auttaa työssä:

- "Työtä tukemaan voisi isoista ja vaikeista asiakokonaisuuksista tehdä neutraaleja ja tiukkoja faktapaketteja, jotka sisältäisivät perustietojen lisäksi taustatietoa, keskeisiä ydinkohtia, tietoa asian etenemisestä ja vaikutuksista. Asian varsinaisessa käsittelyssä vaikuttavat ja yleiskuvaa tarkentavat faktojen jälkeen poliitikka ja arvot."

Tiedon profiloitua tarjontaa oman, missioon perustuvan mielenkiintoprofiilin perusteella kannatettiin. Toisaalta profiloinnissa nähtiin myös omia vaarojaan:

- "Tietotulvaa voi hallita, jos osaa erottaa asioiden ja tiedon tulvasta sen, mikä liittyy omaan mission."
- "Työtä helpottaa, jos omat valiokuntien ja jaostojen sivut ovat heti "läsnä", kun edustaja avaa oman työasemansa. Tarvittava tieto löytyy nykyistä helpommin ja valiokunnan jäsen saa automaattisesti tietoa mietintöjen ja lausuntojen luonnokista ja valmiista asiakirjoista ja voi avata ko. asiakirjat."
- "Profilointi on hyvä, jos palvelu todella kohtaa tarpeet. Kuka kartoittaa tarpeet, että mikä on olennaista tietoa?"

Viestintä

Viestintätavat ovat muuttuneet sähköiseen muotoon, lähinnä sähköpostin käyttöä suosivaksi:

- "Viestintätavat ovat muuttuneet viime vuosikymmenten aikana. Pari vuosikymmentä sitten kirje ja puhelin olivat tavallisimpia kansalaisviestinnän välineitä. Tänä päivänä kirjeiden määrä on vähentynyt 1-2 kirjeeseen viikossa. Puhelinsoitotkin ovat vähentyneet; tosin uudelle kansanedustajalle soimitaan helpommin kuin pitkäaikaiselle, ministerinä toimineelle edustajalle. Nykyisin valtaosa viestinnästä hoidetaan sähköisesti."

Sähköpostin käyttö todetaan helpoksi ja kansalaisen kynnys ottaa yhteyttä ja esittää kysymyksiä on matala. Sähköposti on hyvä väline. Toisaalta sähköpostin käytön helppous on aiheuttanut ruuhkautumista ja sähköpostin käyttöarvo on laskenut koko ajan:

- "Sähköposti tukkeutuu monenkirjavista viesteistä. Postin läpikäyminen on tuskallisen hidasta. Yleisiin tiedusteluihin pitäisi vastata kollektiivisesti joko ryhmästä tai muuten eduskunnan tiedotuksesta. Ei ole järkevää, että jokainen vastaa samaan yleiseen kansalaistiedusteluun."

Haastateltavien päivittäisten sähköpostien määrä vaihteli välillä 50–150. Tällaista määrää ei pysty kunnolla käsittelemään:

- "Sähköpostia tulee 70 – 80 viestiä päivässä. Määrä on liian suuri, jos tavoitteena on laatia vastaussanomia. Maksimimäärä, minkä voi päivässä käsitellä on 40 sanomaa. Postit, jotka on lähetetty laajoilla jakelulistoilla, jäävät yleensä vastausta vaille."

Videoneuvotteluvälineillä nähtiin olevan mahdollisuuksia esimerkiksi valiokuntien asian tuntijakuulemisissa. Toisaalta valitettiin sitä, että videoneuvottelumahdollisuutta niin kuin ei monia muitakaan uusia palveluja tunneta kunnolla kansanedustajien keskuudessa:

- "Videokonferenssitekniikalla voidaan keventää esimerkiksi PN:n [Pohjoismaiden neuvoston] istuntoja. Edustajien ei aina tarvitse matkustaa kokouspaikoille. Joku asia voitaisiin hoitaa ihan puhtaasti tällaisella videokonferenssilla."
- "Eduskunnassa on olemassa paljon erilaisia palveluja, joiden olemassaolosta suuri osa käyttäjistä ei tiedä mitään. Tuntevatko edustajat videoneuvottelumahdollisuudet, tai ovatko edes kaikki oman eduskuntaryhmän palvelut tuttuja?"

Säilytämmekö laajan kirjon palveluita, jotka ikään kuin pysyvät tiskin alla, lopetamme palvelut, jota vain harvat käyttävät vai yritämmekö saada ne kaikkien käyttöön?"

Työ eduskunnan työhuoneessa

Haastatteluissa kansanedustajan eduskunnan työhuoneen osalta mainittiin vain huono ergonomia. Aikaisemmin jo todettiin, että kansanedustajalle se on vain yksi työpiste monien muiden joukossa.

Etätyö

Etätyön palvelut ovat erittäin tärkeitä, koska kansanedustajat ovat useimmiten muualla kuin kiinteässä työpisteessään. Mobiililaitteiden ja palvelujen tulisi siis toimia luotettavasti ja helposti. "Yhdellä kapulalla" tulisi pystyä hoitamaan kaikki tehtävät.

Tukipalvelut, koulutus

Kansanedustajien tietotekniikan käytön laajuus ja osaaminen vaihtelevat laidasta laitaan. Osittain tuntuu jopa siltä, että uusia tarvittavia taitoja ei haluta opiskella – tukeahan löytyy sitten tarvittaessa. Tämä saattaa johtaa tarjolla olevien palvelujen vähäiseen hyödyntämiseen ja jopa täysin väärin käyttötapoihin. Tietotekniikan helpolla käytettävyydellä voitaisiin vaihtaa koulutus- ja tukipalvelujen kysyntään:

- "Tietotekniikan käyttäjinä - välineiden hallinnassa ja työskentelytyylyssä - edustajien välillä on vielä suurempia eroja kuin muissa toimintatavoissa. Ääripäissä ovat edustajat, jotka kirjoittavat kaiken itse, vaikka sihteeriapua olisi tarjolla, ja edustajat, joille avustaja laatii myös lehtikirjoituksia."
- "Työssä ei hyödynnetä kaikkia sitä tekniikkaa, mitä olisi käytettävissä; mahdollisuuksia on enemmän kuin käytetään tai osataan käyttää. Syytä on myös välineiden tarjoajissa; tekniikkaa tarjotaan, mutta ei käytön opastusta. Opastus ei ole ennakkoivaa, tukeen otetaan yleensä yhteys vasta ongelmatilanteissa. Sama koskee tosin lähes kaikkia yhteiskunnan palvelujärjestelmiä; tullaan apuun, kun on ongelmia, mutta ei yritetäkään ennakoida ongelmia. Korostuneimmin tämä näkyy kuitenkin tietotekniikan alalla. Kun ensimmäiset tietokoneet tulivat eduskuntaan, niiden saanti edellytti pakollista osallistumista kurssille. Näi-viudestaan huolimatta tämä olisi vieläkin hyvä ja toimiva menettely."

Tiedotus

Tiedotuksen osalta toivottiin aktiivisuutta, jotta eduskunnan oma ääni saataisiin nykyistä paremmin kuuluville. Toisaalta todettiin kansanedustajilla olevan nyt mahdollisuus viestiä itse kansalaisille Internetin avulla ilman median suodattavaa ja tulkitsevaa vaikutusta.

EK-helpdesk

Haastattelussa esitettiin haastateltaville idea eduskunnan help-deskistä, johon kansalaiset voisivat ottaa yhteyttä minkä hyvänsä asian tiimoilta. Onhan eduskunta merkittävin demokraatiapalvelujen tuottaja ja kansalaisten etujen ajaja:

- "Idea helpdeskistä, johon kansalaiset voivat esittää aloitteita tai kysymyksiä on hyvä. Sitä kautta voitaisiin välittää jo valmiina olevia vastauksia kansalaisten kysymyksiin ja saattaa tietoa epäkohdista lainvalmistelijan ja lainsäätäjien tietoon. Todennäköisesti tämä olisi ehkä ministeriöiden kannalta todella merkittävä asia. Esimerkiksi verolain kirjoittajan tuntuma niihin vaikutuksiin, mitä laki käytännössä eri olosuhteissa saa aikaan, voi hävitä."

Muutosten aikaansaaminen, kehittämisvastuu

Kehittämisvastuuseen kaivattiin johtoa mukaan. Kansliatoimikunnan ja puhemiesneuvoston rooleihin ja tehtäviin toivottiin muutosta:

- "Yritysmaailmassa kehittämiseen osallistuisi yrityksen johto yhdessä työntekijöiden edustajien kanssa; eduskunnassa kehittämisvastuu jää pääosin virkamiehille ja tietotekniikkaan liittyvissä kysymyksissä tietohallintomiestille ja atk-tuelle. Tietotekniikan palvelut saavat hyvän arvosanan. Eduskunta on työtavoissaan perinteinen (uusi edustaja tosin odotti ennakolta vieläkin perinteisempää)."
- "Kansliatoimikunnan toimenkuva ja toimintatapa eivät ole ajan tasalla. Esimerkiksi Euroopan parlamentissa poliitikot ovat aktiivisesti vastaavien elinten johdossa. Poliitikot luovat linjat ja virkamiehet toimivat toteuttajina. Eduskunnassa tilanne on päinvastoin: Virkamiehet teettävät politiikoilla päätökset kansliatoimikunnassa, eivätkä päätöksentekotavat ole kovin transparentteja. Puhemiesneuvostolla on täysistuntojen agendan hoitamisen ohella varsin vähän muita tehtäviä."
- "Tehokkuuden ja laadun kehittäminen toisi tehokkuutta myös työprosesseihin. Puhemiesneuvoston tulisi nykyistä enemmän osallistua kehittämiseen ja tuoda esille ideoita."

Muutosten aikaansaaminen edellyttää henkilökohtaista sitoutumista, pakkoa, joka vaatii energiaa. Jos asiat ovat suhteellisen hyvin, voi olla vaarana paikalleen jämähtäminen. Tarvitaan intoa uudistumiseen ja halua kokeilemiseen, pitää uskaltaa kokeilla enemmän. Eduskunnan tulisi omalta osaltaan näyttää esimerkkiä tietoyhteiskunnan kehittämisessä. Kansanedustajat ovat valmiimpia muutokseen kuin virkamiehet, jotka usein pyrkivät säilyttämään vallitsevan olotilan:

- "Muutosten aikaansaaminen organisaatiossa, jossa asiat ovat suhteellisen hyvin, on vaativa tehtävä. Muutos voidaan saada aikaan helpommin, kun se on elinkysymys ja siihen on "iholle tuleva pakko". Muutosten aikaansaamisen vaikeus koskee sekä edustajia ja ehkä vielä suuremmassa määrin virkamiehiä."
- "Edustajat ovat valmiimpia muutoksille kuin virkamiehet, koska ovat keskellä jatkuvaa muutosprosessia. Virkamiehet vetoavat helposti siihen, että näin on tehty aikaisemminkin."
- "Edustajat ovat virkamiehiä valmiimpia muutoksiin, koska epäkohdat kohdistuvat enemmän kansanedustajiin kuin virkamiehiin (esim. kouluihin soveltuvat valvontamenetelmät)."

Keskuskanslian kommentoissa kansanedustajien haastatteluista todetaan, että "epäluulo virkamiesten muutosvastarinnasta on ymmärrettävää", mutta "kurssia" ei saa muuttaa liian herkästi. Pitempi tähtäys eteenpäin ja kokemukseen perustuva näkemys on myös arvokasta. "Edustajat voivat olla valmiimpia muutokseen kuin virkamiehet, mutta muutos muutoksen vuoksi tai hetkellisten trendien seurailu saattaa vaarantaa eduskunnan perustehtävien suorittamisen." (Luukkanen 2004).

Toisaalta uusi perustuslaki asettaa aiempaa selvemmin hallinnolle ja sen virkamiehille aktiivisen yhteiskunnan kehittämisen (vastakohtana passiivisen säilyttämisen) velvoitteen.

"Tämä valtionhallinnon perusluonne demokratian aktiivisena palvelijana ja demokraattisen päätöksenteon turvaajana on viime vuosikymmenten hallinnon uudistusten myötä saattanut hämärtyä." (TuV 2007)

Eduskunnan kehittämiseen liittyvä pitempi tähtäys eteenpäin olisi arvokasta ja hyödyllistä myös tietohallinnon kehittämisen suuntaamisen kannalta.

Miten vuonna 2010, 2015?

Haastattelun lopuksi kansanedustajilta kysyttiin, miten asioiden tulisi olla tulevaisuudessa. Keskustelun virittämiseksi tuotiin esille vuorovaikutuksen lisääminen eduskunnan ja kansalaisten välillä, työskentelytavat, tietotekniikan tarjoamat mahdollisuudet ja muutoksen aikaansaaminen. Osittain näitä asioita on tarkasteltu myös luvussa 2.7, jossa on käsitelty mm. e-demokratiaan ja e-parlamenttiin liittyviä kysymyksiä.

Muutoksen aikaansaamista eduskunnassa pidettiin vaikeana. Kuten jo aikaisemmin haastatteluja purettaessa havaittiin, edustajat pitivät itseään valmiimpina muutoksiin kuin virkamiehiä:

- "Eduskunta on työyhteisönä vanhakantainen ja sen hierarkia perustuu tarkkaan järjestykseen. Tavat vanhassa virastossa eivät muutu helposti. Eduskuntaryhmien johtajat ja kansliatoimikunta hoitelevat asioita. Vuosien myötä alkaa sopeutua siihen, että itse voi vaikuttaa varsin vähän, ja oppii erottamaan ne asiat, joille ei voi mitään. Olisi toivottavaa, että työskentelytapa olisi nykyistä vapaampaa. Yleisesti voi kuitenkin sanoa, että edustajat ovat virkamiehiä halukkaampia muutoksiin. Virkakunnassa ovat vallalla tietty järjestys ja tietyt tavat, jotka eivät helposti muutu. Luonnollinen syy on se, että kun edustajat vaihtuvat tiettyin välein, virkamiehet pysyvät. Virkamiehen täytyy myös ajatella sitä, miten pääsee järjestelmässä eteenpäin, ei kannata porskutella, ettei käy huonosti."

Ajatusta eduskunnan tulevaisuuden pohtimisesta pidettiin hyvänä. Tähän nähtiin olevan myös todellista tarvetta:

- "Ajatus siitä, että joku taho yleensä pohtisi sitä, minkälainen eduskunta on vuonna 2010, miten sen hallinto on järjestetty, miten kansanedustajien toiminta muotoutuu ja miten sitä pystytään tukemaan, on hyvä. Tämä voisi olla hyvä koekenttä katsoa, voisivatko esim. poliittisten ryhmien puheenjohtajat saada aikaiseksi jotain, joka ohjaa eduskuntainstituution elämää ja kehitystä?"

Asioiden ennakoitavuus ja aikataulujen on pitävyys hyvä. Kansanedustaja voi suunnitella omaa elämänsä kuukaudeksi eteenpäin. Tämä olisi yleistä elämänlaatua parantava asia:

- "Tavoitetilassa vuonna 2010 tietää ja voi etukäteen kertoa esim. kotiväelle tulevan kuukauden aikataulun. Perusasioilla on aikataulussa oma vakaa paikkansa, joka ei enää muutu. Pieniä muutoksia voi tapahtua, mutta ne eivät pysty heilauttamaan kokonaisuutta. Kun aikataulu pitää, voi omankin toiminnan suunnitella nykyistä tehokkaammin."

Etätyön osuuden odotettiin kasvavan niin, että jopa puolet työstä voidaan tehdä kotoa tai vaalipiiristä käsin. Tätä varten tekniikan oletetaan edelleen kehittyvän ja haastattelussa esitetty visio, "yhden kapulan periaate", sai kannatusta:

- "Tulevaisuuden visiossa on ideana se, että kansanedustaja voi aloittaa päivänsä, missä vaan ja millä välineellä tahansa. Hän saa alle 10 minuutissa käyttämälleen välineeltä yleiskuvan, siitä, missä mennään ja mitä tapahtuu, eikä vain aikataulujen suhteen, vaan myös sisällöllisesti ja kokonaistilanteen hahmottaen. Enää ei mietitä teknisesti sitä, mikä väline on ja missä työ tehdään."
- "Yksi tieto suhteessa 1: 1 on käytettävissä kaikilla laitteilla. Ei tule olla väliä sillä, mitä kautta, millä työvälineellä minä sitä tietoa käytän, mutta että meillä on se yksi yhtenäinen tietovaranto, johon näillä kaikilla eri laitteilla päästään."
- "Semanttinen kartta voisi olla työkalu, jolla etsitään henkilökohtaisen profiilin mukaista tietoa ja työkalu, millä voi itse etsiä mielenkiintoisia alueita. Sitä välillä yllättyi itsekkin siitä, mikä osoittautuu mielenkiintoiseksi."

Tietojärjestelmien perusrakenteen nähtiin olevan hyvä ja kehityshankkeiden onnistuneita. Osaamisesta ja helppokäyttöisyydestä kannettiin huolta:

- "On menty niin nopeasti tietoyhteiskuntaan, että ehkä vuonna 2010 ollaan tilanteessa, jossa jo hallitaan nämä välineet ja osataan niitä järkevästi käyttää. Välineitä on niin paljon, että tuskin uusia keksitään. Lainsäädäntötyö sinänsä ei muutu, suurin muutos oli vuonna 1995, kun internet-palvelut avattiin."

Työtapoja on jouhevoitettu. Voidaan keskittyä asiaan ja myös keskitytään. Tyhjäkäyntiä on karsittu:

- "Selonteot ovat hyvä väline laajempien kokonaisuuksien käsittelyyn. Niiden avulla voidaan linjata tulevaisuutta. Selonteot ovat hyvä väline myös eduskunnan tahtotilan ilmaistuun. Tulevaisuudessa eduskunta tekee enemmän linjauksia."
- "Eduskuntatyössä voidaan käyttää sähköistä asiointia."

Samoin täysistunnoissa voidaan keskittyä olennaisiin asioihin, turhat puheet on jätetty pois:

- "Täysistunnoissa voidaan keskittyä oleellisiin asioihin. Nykymenettely, jossa käytetään paljon aikaa puheisiin, ei kuulu tehokkaaseen työyhteisöön."

Valiokuntatyöskentelyynkin toivotaan muutoksia. Yksinkertaiset asiat tulisi käsitellä lyhyen kaavan mukaan ja asiantuntijakuulemisia voitaisiin keventää:

- "Kun eduskunnan päätösvalta hallituksen lakiesitysten käsittelyssä voi olla minimaalinen, ei ole tarvetta käyttää liikaa aikaa asiantuntijoiden kuulemiseen, jos lopputuloksena on, että juuri mikään ei muutu, korkeintaan mietintöön voidaan saada jotain perustelevia lauseita. Yksinkertaisia asioita voi käsitellä kevyemmin."
- "Asiantuntijakuulemisia järjestetään myös yhteiskuulemisina sen asemasta, että sama asiantuntija käy kuultavana useammassa valiokunnassa."
- "Asiantuntijoiden lausunnot ja valiokuntien pöytäkirjat on julkaistu verkossa."
- "Valiokunnan kokoukset on keskitetty siten, että kokous kestää 4-5 tuntia taukoineen, asioissa päästään eteenpäin, ja yhdessä kokouksessa voidaan kuulla

useita asiantuntijoita saman kokouspäivän aikana. On luovuttu tavasta käsitellä useita asioita rinnakkain."

Eduskunnalta todetaan puuttuvan hankkeiden hallintajärjestelmä. Eduskunta ja kansanedustajat eivät pysty seuraamaan, miten tärkeät tavoitteet saavutetaan. Tällainen järjestelmä helpottaisi työtä ja auttaisi osaltaan hallitusohjelman toteutumisen seurannassa. Nähtäisiin, miten eduskunnan päätökset ovat toteutuneet:

- "Meiltä puuttuu 'projektihallintajärjestelmä', jonka avulla voidaan asettaa tavoitteet ja perustaa hankkeet sekä seurata niiden toteutumista. On sääli ja häpeä, kun ei pysty seuraamaan sitä, miten keskeiset tulostavoitteet ovat etene-mässä ja toteutumassa (esim. työllisyyskehitys, valtiontalouden tasapainottami-nen). Nyt poukkoillaan sen mukaan, mitä iltapäivälehdet kirjoittavat, tällä vii-kolla yhdestä asiasta ja seuraavalla viikolla jostakin uudesta asiasta tai yksityis-kohdasta, ja samaan aikaan jokin suuri asiakokonaisuus jää vaille huomiota."
- "Näytöllä [tulevaisuudessa] ovat samalla kertaa nähtävissä tietyt keskeiset ta-voitteet ja tietyt hankkeet, niiden suuruusluokka (ilmaistuna esim. pallon kool-la) ja tieto tavoiteaikataulun toteutumisesta (esim. väreillä ilmaistuna). Symbo-lit ja värit auttavat näkemään painopisteet ja sen, miten niissä edetään, jotta edustaja tietää, mihin pitää kiinnittää poliittista huomiota joko asioiden seuran-nassa tai tulevilla päätöksissä. Julkisella sektorilla muissa maissa ja yrityksillä on käytössään tällaisia seurantajärjestelmiä. Eduskunta ei voi kuitenkaan yksin suunnitella ja toteuttaa sitä; tarvitaan yhteistyötä eduskunnan, valtioneuvoston ja ministeriöiden kesken. Hallitusohjelma ja strategiasalkku sisältävät tietoa, jo-ta tulisi ylläpitää ja saattaa käytettäväksi edellä kuvatulla, kokonaistilannetta mahdollisimman hyvin havainnollistavalla tavalla."
- "Lainsäädäntötyössä Suomi on paras etukäteen kertomaan, mitä jollakin toi-menpiteillä saavutetaan ja mitä tulee tapahtumaan 5-10 vuoden kuluttua. Mutta kun ne kymmenen vuotta ovat kuluneet, mistään ei oikein löydy tietoa siitä, mi-tä tapahtui? "

Eduskunnan lainsäädäntövaltaan ja parlamentaariseen ohjausvaltaan kuuluvaa lainsäädän-nön tavoitteiden toteutumisen sekä lainsäädännön vaikutusten ja toimivuuden arviointia on viime aikoinakin ehdotettu kehitettäväksi monessa selvityksessä (ks. esim. VNK 2005; 2006). Lainsäädännön toimivuuden ja vaikutusten jälkikäteistä seurantaa olisi tarpeen sel-keästi vahvistaa.

9.4 Kansanedustajien omat www-sivut

"Vuoden 2003 eduskuntavaaleissa saattoi pelkällä nettikampanjalla esitellä omia teemojaan ensimmäistä kertaa onnistuneesti." (KE-haastattelut 2004)

Kansanedustajien omat sivut analysoitiin vuoden 2004 alussa. Kansanedustajan omilla sivuilla tarkoitetaan kansanedustajan itsensä ylläpitämiä sivuja eduskunnan www-palvelussa tai jossain muussa www-sivustossa. Kansanedustajan omien sivujen lisäksi eduskunta ylläpitää www-palvelussaan kansanedustajan toiminnasta eduskunnassa kertovia virallisia sivuja, joilla on näkyvissä mm. kansanedustajan elämäkertatiedot, valtiopäivätoimet (esimerkiksi kysymykset valtioneuvostolle ja aloitteet), puheet ja äänestyskäyttäytyminen. Tarkoituksena oli tarkastella kansanedustajien omien www-sivujen sisältöä, toteuttamistapaa ja tarkoitusta. Pragmaattisena tavoitteena oli saada selville, millaisia yleisiä valmiuksia kansanedustajilla on e-demokratiaan liittyvien palvelujen käyttöön

Tutkimuksen tekoaikana 159 kansanedustajalla oli omat www-sivut. Näistä noin kaksi kolmasosaa oli toteuttanut sivunsa eduskunnan www-palvelun yhteyteen ja yksi kolmasosa käytti ulkopuolista palveluntarjoajaa. Kaikille sivuille oli pääsy eduskunnan virallisilla kansanedustajasivuilla olevan linkin kautta. Sivujen ominaisuudet arvioitiin asteikolla 1, 2 ja 3. Arvioinnissa sovellettiin Jacksonin käyttämää kyselyä Englannin parlamentin jäsenten www-sivuista, jotta tuloksia voitaisiin vertailla keskenään.

WWW-sivujen tietosisältö

"Omien sivujen kehittäminen on lykkääntynyt muiden tehtävien vuoksi. Avustaja lisää sivuille kolumnit. Tavoitteena olisi saada sivut kuitenkin nykyistä laajempaan ja tehokkaampaan käyttöön." (KE-haastattelut 2004)

WWW-sivujen tietosisällöllä tarkoitetaan tässä sivujen sisällön laajuutta, sivuilla käytettyjä kieliä ja sisällön tuoreutta (päivitystiheyttä).

Sisällön laajuus

Sisällön laajuutta arvioitiin erillisten osioiden lukumäärän ja aineiston määrän perusteella. Kohdassa ei arvioitu aineiston laatua.

Suppean sisällön ryhmään kuuluivat sivut, joilla oli vain muutama perustieto – yleensä lyhyt esittely edustajasta ja yhteystiedot. Näitä sivuja oli 10 % kaikista arvioiduista sivuista. Kahden sivuston tietosisältö oli käytännössä olematon.

Keskinkertaisen sisällön ryhmään kuului suurin osa kotisivuista, lähes 70 %. Sivuilta löytyivät tarvittavat perustiedot (henkilö- ja yhteystiedot, puheita ja kirjoituksia sekä ajankoh- taista osio). Osassa sivuja oli perustietojen lisäksi lisämateriaalia, osassa jonkin verran puutteita perustiedoissa.

Laajan sisällön ryhmään kuuluvista sivuista ei löytynyt käytännön puutteita ja sivujen informaatio oli laajaa, selkeää ja hyvin päivitettyä. Tähän ryhmään kuului noin 20 % sivuista. Parhaimmista sivustoista (kolme sivustoa) ei löydetty mitään käytännön puutteita ja sivuille oli vielä kyetty *luomaan lisäarvoa* omalaatuisella ja kekseliäällä tavalla. Parhaiden sivustojen selailu oli helppoa ja mielenkiintoista ja niillä oli aina myös riittävästi hyvin päivitettyä materiaalia. Täten päivittäin sivuilla vierailevallekin löytyy aina tekemistä.

Käytetyt kielet

Kaikkien edustajien www-kotisivuilla oli informaatiota suomeksi. Vain yhdeltä edustajalta puuttui erillinen suomenkielinen osio, mutta hänelläkin oli runsaasti suomenkielistä materiaalia. Toista virallista kotimaista kieltä, ruotsia, sisältäviä sivuja oli huomattavasti vähemmän (noin 15 % kaikista kotisivuista). Muilla kielillä oli lähinnä vain lyhyt edustajan esittely ja yhteystiedot (englanniksi 10 %:lla sivuista, lisäksi saksaa, ranskaa ja venäjää esiintyi sivuilla yhden kerran).

Päivitystiheys

Kansanedustajien omat www-sivut on päivitetty kohtalaisen hyvin. Kolmannes sivuista oli päivitetty tutkimusajankohtaa edeltäneen viikon aikana ja edeltäneen kuukauden aikana oli päivitetty 67 % sivuista. Tosin käytännössä päivittämättömiä sivustoja esiintyi yllättävän paljon (8 %). Sivustoilla vierailevien mielenkiinnon säilyttämiseksi sivuja tulisi mieluummin päivittää päivittäin kuin viikoittain, mutta se vaatii nykyistä selvästi voimakkaampaa panostusta sivujen kehittämiseen ja ylläpitoon. Tämä taas vaatii näkemystä siitä, miten www-sivuja ja muitakin kehittyneitä verkkopalveluita voidaan hyödyntää kansanedustajan ja kansalaisen välisen yhteistyön kehittämisessä – siis eräänlaista kansanedustajan henkilökohtaista verkkostrategiaa.

Sivujen käyttötarkoitus

"Omat sivut ovat olleet käytössä 1999 lähtien. Sivut ovat tarpeellisia. Kansalaiset saavat sieltä tietoa siitä, mitä mieltä edustajat asioista ovat. Varsinkin vaalien alla sivuilla oli paljon kävijöitä (20 000 / viikko). Sivuilta puuttuu tällä hetkellä aktiivinen osuus. Sitä voisi kehittää, mutta ei nettipäiväkirjan suuntaan." (KE-haastattelut 2004)

Sivujen käyttötarkoituksen (funktion) selvittämistä varten sivustot ryhmiteltiin sisällön mukaan viiteen ryhmään (yksi sivusto saattaa kuulua useaan ryhmään):

- informaation jakaminen
- yhteydenotto
- osallistuminen ja vuorovaikutus
- markkinointi
- muu funktio

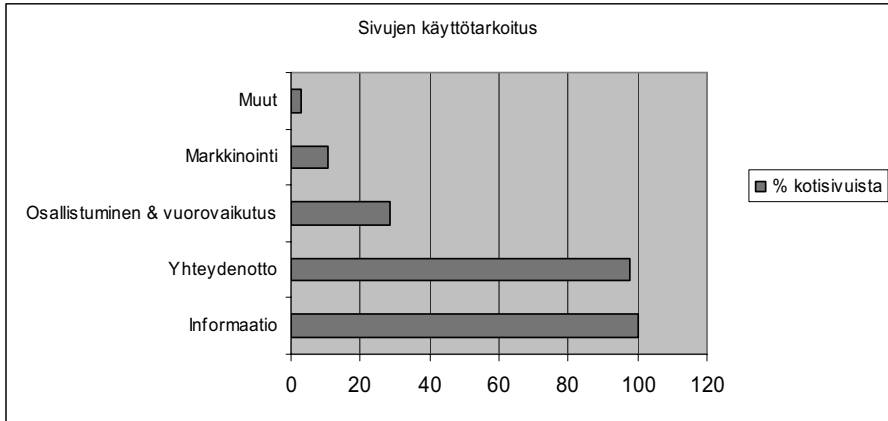
Informaation jakamisryhmään kuuluivat kaikki kansanedustajien sivustot. Tämä on ehkä ensisijainen tarve pitää sivustoja: Tarjota kansalaisille tietoa omasta toiminnastaan.

Yhteydenotto – funktio esiintyi lähes jokaisella sivulla. Kolmesta sivustosta se kuitenkin puuttui, mikä tarkoittaa, ettei sivuilta löytynyt mitään edustajan tai edes avustajan yhteystietoja.

Osallistuminen ja vuorovaikutus olivatkin jo selvästi harvinaisempia sivujen tarkoituksia (29 %). Tähän ryhmään laskettiin kuuluviksi sivut, joilla oli mahdollisuus osallistua jollain tavalla johonkin edustajaan liittyvään toimintaan sekä sivut, joiden avulla edustaja on tavalla tai toisella vuorovaikutuksessa sivuilla vierailijoihin. Osallistumiseksi luokiteltiin jo esimerkiksi edustajan tukiryhmän yhteystietojen antaminen sivuilla ja vuorovaikutukseksi kysymyksiä ja vastauksia osio.

Markkinointiin sivuja käytettiin verrattain harvoin (10 %). Tähän ryhmään laskettiin mukaan ne sivut, joilla edustaja selvästi markkinoi omaa tai sidosryhmään liittyvää hyödykettä. Edustajan itsensä markkinointia ei laskettu mukaan tähän ryhmään, jossain muodossa sitä esiintyi lähes kaikilla sivuilla.

Muut funktiot pitävät sisällään esimerkiksi ajankohtaiskyselyt tulostietoineen ja sivuston käyttötilastot. Näitä sivustoja löytyi viisi kappaletta.



Kuvio 86. Kansanedustajien www-sivujen käyttötarkoitus

Miten sivustot saavuttavat käyttötarkoituksensa? Yleisesti ottaen kansanedustajat panostavat sivuihin kohtalaisesti, heikoksi arvioituja sivuja on 12 kappaletta ja hyvin heikkoja vain kaksi. Useimmat sivut, 80 %, arvioitiin keskinkertaisiksi. Hyviä oli 19, joista vain yksi sivusto katsottiin erinomaiseksi.

Teknisten mahdollisuuksien hyödyntäminen ja sivujen vetovoima

Tulkinnessa on huomattava se, että eduskunnan kansanedustajille tarjoamat web-ratkaisut ovat teknisesti varsin rajoittuneita. Tämän johdosta useat edustajat käyttävät eduskunnan ulkopuolisia palveluja www-sivujaan varten. Ulkopuolella olevat sivustot on linkitetty eduskunnan web-palvelussa olevien kansanedustajien sivuihin.

Tekninen toteutus ja mahdollisuuksien hyödyntäminen

Suurin osa sivuista sijoittui keskiryhmään, keskinkertaisia. Sivuilla oli käytetty yleisimpiä www-sivuilla esiintyviä ratkaisuja ja harvemmin esiintyi kokeilevia tai innovatiivisia ratkaisuja. Heikkoja toteutuksia oli 11 %. Tähän ryhmään laskettiin yleisesti ottaen mukaan sivut, joiden päättarkoituksena näytti olevan vain niiden olemassaolo. Sivujen tekemisen jälkeen ei niiden ulkoasua, rakennetta eikä edes sisältöä ollut nähty tarpeelliseksi päivittää. Joissain varsin laajoissakin sivustoissa heikko tekninen toteutus teki sivuista lähes lukukelvottomia. Hyviä toteutuksia oli saman verran kuin heikkojakin.

"Omat verkkosivut voivat lisätä kiinnostusta politiikkaan, jos ne ovat persoonalliset ja ajankohtaiset. Sivujen ylläpitoon liittyy ongelmia: Ei riittä, että sivut tehdään kerran, niitä on pidettävä jatkuvasti yllä ja se vaatii aikaa ja suunnittelua:

Mitä uutta laitetaan ja mikä vanha vaatii päivittämistä. Jos sivut ovat ulkopuolisella palvelimella tai ulkopuolisen henkilön ylläpitämiä, pienen ajankohtaisen referaatin lisääminen on nykyisin turhan työlästä. Ylläpitoa tulisi kehittää siten, että avustaja voi huolehtia sivujen ylläpidosta ilman merkittävää koulutuspanosta. Verkkosivuilla julkaistu oma mielipide ajankohtaisesta asiasta voisi vähentää sähköpostiviestien määrää." (KE-haastattelut 2004)

Interaktiivisuus

Sivujen katsottiin olevan interaktiivisia, jos niiden kautta pystyi esimerkiksi lähettämään/vastaanottamaan viestejä (ei pelkästään edustajan tai avustajan sähköpostilinkkeihin). Yleisimpiä interaktiivisia toimintoja olivat palaute- ja kysymyslaatikot ja mahdollisuus liittyä edustajan tukiryhmään. Muita sivuilla esiintyneitä interaktiivisia toimintoja olivat esimerkiksi postituslista/eduskuntakirje, vastauksia usein esitettyihin kysymyksiin (FAQ), äänestysmahdollisuus (pikagallup), keskustelufoorumi ja pikatesti löytyivät muutamilta sivuilta. Kaiken kaikkiaan interaktiivisia toimintoja löytyi 59 sivulta (37 %).

"Omat sivut ovat ennen kaikkea tapa pitää yhteyttä kansalaisiin. Sivujen kautta voi liittyä myös sähköpostilistalle, jonka jäsenet saavat tiedotteen vähintään kerran kuussa. Vuorovaikutuksellisuutta tukee tiedotteessa julkaistava kysymys, johon lukija voi ottaa kantaa ja antaa toivottua palautetta. Ajankohtaisuutta tukee sivuilla julkaistava lyhyt "viikon kokemus". Sivujen käyttö on jatkuvaa." (KE-haastattelut 2004)

Kiinnostavuus ja vetovoima

Sivujen kiinnostavuutta ja vetovoimaa arvioitiin sen mukaan, kuinka paljon sivuilta löytyi sellaisia elementtejä, jotka innostaisivat kävijää palaamaan sivuille jatkossakin. Heikoimmiksi arvioitiin sivut, joilla kävijät eivät todennäköisesti vierailisi enää koskaan – sivuja ylläpitävä kansanedustaja saattoi vain toivoa, ettei kävijä muistaisi edes kyseisen edustajan nimeä jälkeenpäin. Erinomaisiksi arvioitiin sivut, jotka houkuttelivat kävijän palaamaan sivuille päivittäin. Tärkeimpiä arviointikriteerejä olivat aineiston päivitystiheys, materiaalin määrä ja laaja-alaisuus. Hyväksi katsottiin myös tietyin väliajoin toistuvat kyselyt, kolumnit yms. ja osittain myös interaktiivisuus. Huonoiksi piirteiksi laskettiin aineiston vaikea luettavuus ja päivityksen laiminlyönnit.

Yhdenkään sivun ei katsottu kykenevän vetämään vierailijoita luokseen päivittäin, joten parasta arvosanaa ei saanut yksikään sivu. Suurin osa sivuista (69 %) arvioitiin keskinkertaisiksi.

Yhteenveto ja arviointia: Kansanedustajien www-sivut

Strandbergin (2006) suomalaisten puolueiden ja ehdokkaiden www-sivuja analysoivan tutkimuksen mukaan Internet ei ole vielä juurikaan muuttanut poliittista toimintaa Suomessa. Puolueet tarjoavat www-sivuillaan perinteistä materiaalia, usein vain esitetietoa, eivätkä ole juuri pyrkineet edistämään kansalaiskeskusteluja. Perinteinen politiikka on siirtynyt uudelle kanavalle. Tässä tutkimuksessa havaittiin, että kansanedustajien www-sivut kertovat samantyyppisestä toimintamallista:

Kansanedustajien www-sivujen käyttö on passiivista, mistä kertoo suuri päivittämättömien sivujen lukumäärä. Tähän on kaksi todennäköistä selitystä: Joko www-sivustojen määrässä ei ole saavutettu kriittistä massaa (ei ole olennaista

merkitystä pitää omia www-sivuja) tai tarvittavia resursseja ei ole riittävästi saatavilla.

Sivujen ensisijainen käyttötarkoitus on informoida edustajan vaalipiirin äänestäjiä. Toiseksi edustajat haluavat palautetta äänestäjiltään. Tämä auttaa toteuttamaan edustajan roolia vaalipiiriin ja äänestäjiin – valtakunnallinen taso kytkeytyy ruohonjuuritasoon.

Www-sivuja käytetään etupäässä vaalikampanjoihin liittyvässä markkinoinnissa. Interaktiivisuus sivuilla on varsin harvinaista.

Sivut eivät juuri houkuttele kävijöitä palaamaan esimerkiksi liian harvoin tapahtuvan päivityksen vuoksi. Ainoastaan pieni osa sivuista voitiin luokitella palaamaan houkutteleviksi.

Markkinointimielessä sivut ovat selvästi jäljessä liike-elämän käyttämistä sivuista. Esimerkiksi ajankohtaisia poliittisia kysymyksiä tuodaan esille hyvin harvoin.

Ainoastaan osa edustajista tuo esille puolueensa "brandin". Osa edustajista ei edes mainitse, minkä puolueen edustajana on eduskuntaan valittu.

Ainoastaan 11 % sivuista sovelsi jotain webin kehittyneitä piirteitä (esimerkiksi kyselyt, tiedustelut, äänestykset ja keskustelupalstat), muut voitiin luokitella pelkästään sähköisiksi esitteiksi.

Sivujen kehittämiseen ja ylläpitoon ei näyttäisi olevan riittävästi resursseja.

Jacksonin (2003) tutkimuksen havainnot Englannin parlamentin jäsenten www-sivuista ovat varsin samansuuntaisia kuin mitä saatiin kansanedustajien sivuista Suomessa.

9.5 Yhteenveto tietotekniikan vaikutuksista

Tietotekniikan vaikutus eduskunnan ja kansanedustajan työhön on merkittävä. Verrattuna 20 vuoden takaiseen lähtötilanteeseen tapahtunut muutos on ollut todella suuri. Tietotekniikka näkyy lähes kaikissa kansanedustajan tehtäväalueissa, rooleissa ja vuorovaikutusympäristöissä. Eduskunta on omalta osaltaan kyennyt seuraamaan yhteiskunnan muutosta tietoyhteiskunnaksi. Joillakin alueilla, esimerkiksi asiakirjatuotannon ratkaisuihin ja www-palveluissa, eduskunta on ollut jopa edelläkävijä.

Eduskunnalle ja kansanedustajille tarjolla olevat tietotekniikkapalvelut ovat hyödyllisiä ja nykyään jopa välttämättömiä. Ilman näitä palveluja toiminta olisi suurissa vaikeuksissa. Palvelujen hyödyllisyydestä kansanedustajille ja heidän avustajilleen kertoo niiden suuri päivittäinen käyttöaika, useita tunteja päivässä. Jos palvelut eivät olisi hyödyllisiä ja tarpeellisia, niitä ei käytettäisi. Hyödyllisyydestään huolimatta palvelut eivät välttämättä ole helpokäyttöisiä eivätkä ne välttämättä tue tehtävien suorittamista halutulla tavalla. Toisaalta on todettava, että tekniikka yksinään ei ratkaise esillä olevia ongelmia, jotka liittyvät esimerkiksi ajan, asioiden, tiedon ja tehtävien hallintaan. Tekniikan lisäksi tarvitaan itse toiminnan kehittämistä, osaamisen lisäämistä sekä tekniikan ja varsinaisen ydintoiminnan yhteistä tiivistä kehittämistä. Esimerkiksi ajan hallinnan osalta näyttäisi olevan tarpeellista muuttaa olennaisesti eduskunnan nykyisiä työtapoja.

Muutos on siis ollut suuri, mutta uusia muutoksia tarvitaan jatkuvasti. Kansanedustajien ja heidän avustajiensa kyselyissä ja haastatteluissa esille tuomat kehittämis- ja muutoskohteet muodostavat hengästyttävän pitkän listan. Huomattava osa on muita kuin tietotekniikan kehittämiskohteita, mutta tietoteknisissäkin palveluissa on runsaasti parannettavaa. Merkitteä on se, että huomattava osa halutuista palveluista ei enää toteudukaan kaikille samanlaisina tarjolla olevien standardipalvelujen avulla. Tarvitaan nykyistä enemmän käyttäjäryhmä- tai jopa käyttäjäkohtaista palvelujen sovittamista – profiloitua ja personointia. Tämä edellyttäne myös itse kehittämistyön menetelmissä ja työtavoissa vastaavaa muutosta.

Haastatteluissa tehty havainto kansanedustajien heterogeenisuudesta on tullut esille jo aikaisemminkin, esimerkiksi tietämyksen hallinnan hankkeissa tai sähköisen työpöydän määrittelyssä. Se on ollut yhtenä syynä lähteä kehittämään kaikille samanlaisena tarjottavien standardipalvelujen sijaan profiloituja, jopa personoituja palveluja. Toisaalta tässä näkyy myös syy eräiden palvelujen vähäiseen käyttöön: Demokraattisesti kaikille tarjotut samanlaiset palvelut jäävät useilta käyttäjiltä käyttämättä, olivatpa ne objektiivisesti arvioiden miten hyviä tahansa. Tämä havainto eri rajoituksista pelkäänsä sähköisiin palveluihin, vaan samanlaista "ylitarjontaa" on oletettavasti myös muulla tavalla toteutetuissa palveluissa.

Tutkimuksessa havaittiin käyttäjien osaamisessa runsaasti kehittämismahdollisuuksia. Tässä tiedottamisen, opastuksen, koulutuksen ja tuen merkitystä ei voi yliarvioida – myös suoranaista markkinointia, "myymistä" tarvitaan. Asioiden toistolla on tärkeä merkitys tiedon perillemenossa: Yksi kerta ei riitä, tarvitaan toistoa monta kertaa eri kanavia hyödyntäen ja eri muodossa. Tämä asettaa aivan uusia osaamisvaatimuksia useimmille eduskunnassa työskenteleville – erityisesti tekniikkaan suuntautuneille "atk- tai tietopalveluammattilaisille". Ammattilaisten koulutus on välttämätöntä "ihmissuhdetekniikankin" alueella, muuten käyttäjien tietotekniikan käytön opastaminen saattaa jäädä koulutustehtävissä toimivien puuttuvien taitojen ja tietojen vuoksi pinnalliseksi näppäinten käytön painelun opastukseksi ja varsinaiset hyödyt jäävät saavuttamatta.¹³⁸ Osaamisen kehittäminen on keskeinen asia pyrittäessä uusien työtapojen ja -välineiden hyödyntämiseen ja kohti oppivaa organisaatiota.

¹³⁸ Ongelma kaiken kaikkiaan on iso, sillä Suomessa lähinnä tietotekniikan käyttäjien osaamattomuuden aiheuttamien ongelmien vuoksi menetetään eräiden arvioiden mukaan jopa 2,7 miljardia euroa vuodessa. (TTL 2003)

10 Yhteenvedo ja johtopäätökset

The best way to predict the future is to create it.

—Peter Drucker

Johdannossa esiteltiin lähtökohtia tutkimukselle, viitekehys ja tutkimusongelma. Oman mielenkiintoisen lisänsä tutkimukselle tuo se, että kansanedustajat käsittelevät työssään ns. ilkeitä ongelmia, joille ei useinkaan löydy ratkaisua perinteisillä analyyttisillä ratkaisumenetelmillä.

Tietotyön, johtamisen ja päätöksenteon teoreettista taustaa ja tietotekniikan tarjoamia ratkaisuja tarkasteltiin seuraavaksi. Tiedon ja tietämyksen hallinnalla todettiin olevan suuri merkitys organisaatioiden toiminnassa.

Eduskunta ja eduskunnan toiminta, keskeiset prosessit ja organisaatio kuvattiin luvussa 3. Keskeisiä tehtäviä ovat lakien säätäminen, valtion talousarviosta päättäminen, EU-asioiden käsittelyyn osallistuminen sekä hallituksen ja hallinnon toiminnan ohjaaminen ja valvonta. Organisaatio muodostuu kiinnostavalla tavalla perusluonteeltaan erilaisista poliittisesta ja virkamiespuolesta. Merkittävin osa eduskunnan käsittelemistä asioista tulee eduskunnan käsittelyyn eduskunnan ulkopuolelta ja asioiden käsittely on hyvin muotosidonnaista. Eduskuntatyön suurimmat haasteet liittyvät siihen, miten kansalaiset saataisiin osallistumaan eduskunnan työhön aikaisempaa enemmän. Ongelmaksi havaittiin kansalaisten suorien osallistumismahdollisuuksien puuttuminen, mikä korostuu erityisesti tietoyhteiskuntakehityksen nopean edistymisen myötä. E-demokratia ei ole koskettanut eduskuntaa eikä eduskunnan toiminta ole uudistunut. Kuitenkin eräiden luvussa esiteltyjen tutkimusten mukaan uudistuminen on kansallisille parlamenteille elinehto.

Kansanedustajan tehtävät, työ ja roolit käsiteltiin seuraavaksi. Kansanedustajan työ on muuttunut luottamustehtävästä ammattipoliitikon työksi. Ajankäytöllisesti kansanedustaja tekee, erityisesti ministerin tehtävässä, pitkiä työpäiviä ja työtä tehdään monissa erilaisissa vuorovaikutusympäristöissä. Suurimmat ongelmat liittyvät kansanedustajien oman työn hallintaan, ajankäyttöön ja tiedonhallintaan. Ongelmien ratkaisu edellyttää olennaisia muutoksia eduskunnan toiminnassa.

Tietotekniikkaa eduskunnassa ja eräissä muissa parlamenteissa esiteltiin luvussa 5. Eduskunnan tietohallinnon nykytilan ja tavoitteiden kautta tarkasteltiin tietohallinnon ja tietojenkäsittelyn onnistumista ja tuottavuutta aikaisempien tutkimustulosten avulla. Vertailtaessa eduskuntaa ja muita parlamenteja todettiin eduskunnan pärjäävän varsin hyvin.

Tietotekniikan merkitys kansanedustajalle ja tietotekniikkaan kohdistuvat vaatimukset käytiin läpi seuraavaksi. Kansanedustajan työn luonne on ensisijaisesti luonteeltaan asioista päättämistä ja siten tietotekniikan tulisi tukea hyvin päätöksentekoa. Kansanedustajan työssä on monia erilaisia rooleja ja työympäristöjä, joihin kaikkiin tietotekniikan tulisi taipua. Yleisiä, jatkuvasti esillä olevia toiveita ovat esimerkiksi tietotekniikan helppokäyttöisyys ja tiedonhallintaa helpottavat välineet. Luvun lopussa on käsitelty tietotekniikan käyttöä tietotyössä ja hahmoteltu kansanedustajan tietotekniikan käyttöä kuvaava malli.

Luvussa 7 tarkasteltiin käytettyjä tutkimusmenetelmiä. Tutkimuksessa on käytetty monia eri menetelmiä, esimerkiksi retrospektiivistä toimintatutkimusta, kyselytutkimuksia ja haastattelututkimusta. Tutkimusalue on osoittautunut laajaksi ja moniulotteiseksi, mikä on tuonut omat vaikeutensa työhön. Toisaalta se on tehnyt tutkimuksesta tavattoman mielenkiintoisen.

Eduskunnan tietotekniikan kehitys ja tarjolla olevat ratkaisut käytiin läpi lähinnä tietohallintostrategioiden valossa kuvassa 8. Samoin esiteltiin yksittäisiä merkittäviä hankkeita kuten esimerkiksi www-palvelujen kehittäminen ja asiakirjatuotannon uudistaminen. Tässä todettiin myös eduskunnan ja valtioneuvoston väliseen yhteistyöhön liittyvät vaikeudet ja arvioitiin byrokraattisesta kitkasta johtuvia ylimääräisiä kustannuksia tältä osin. Kehittämiseen kohdistunut muutosvastarinta on joissain tapauksissa ollut jopa äärimmäisen kovaa. Sen tuloksena vanhat manuaaliset palveluprosessit on usein jätetty käytettäväksi uusien tietotekniikkapohjaisten palvelujen rinnalle tai sitten uusia ratkaisuja ei ole otettu käyttöön ollenkaan tai ne on otettu käyttöön vain osittain. Tämä ei ole tehokasta resurssien käyttöä. Toisaalta voidaan todeta, että kansanedustajien ja muidenkin käyttäjien esittämiä toiveita on voitu toteuttaa varsin hyvin. Tietohallintostrategioissa esitetyt tavoitteet on aikaisemmin saavutettu varsin hyvin, mutta viimeisimpien strategialinjausten osalta on todettava suurimman osan tietohallinnon resursseista menevän olemassa olevien ratkaisujen ylläpitoon ja kehittämisen osuus on kaventunut huomattavasti.

Tietotekniikan välineiden käyttöä ja vaikutusta kansanedustajan työhön tarkasteltiin kansanedustajille ja avustajille tehdyn kyselytutkimuksen ja haastattelujen perusteella. Tietotekniikan käytön määrä on varsin suuri, useita tunteja päivässä, mutta määrä jää kuitenkin pienemmäksi kuin yleensä tietotyöläisillä. Eräiden palvelujen käyttö oli erittäin vähäistä. Keskimääräisen käyttömäärän perusteella voidaan päätellä tietotekniikasta olevan merkittävää hyötyä kansanedustajille. Jos hyötyä ei saataisi, ei palveluja käytettäisikään. Tietotekniikan välineet todettiin osittain hyviksi, mutta kritiikinkin kohteita löytyi esimerkiksi tiedonhallinnan ja viestinnän välineiden osalta. Kansanedustajien toiveet kohdistuivat suurelta osin eduskunnan toiminnan kehittämiseen esimerkiksi valtionhallinnon valvonnan tai valio-kuntatyön suhteen, mutta myös tietoteknisissä palveluissa koettiin olevan paljon parantamisen varaa. Profiloitujen ja personoitujen palvelujen tarve nousi selkeästi esille. Eduskunnan toivottiin muuttuvan nykyaikaiseksi organisaatioksi. Käyttäjien osaamisessa havaittiin suuria kehittämismahdollisuuksia.

10.1 Uusien ratkaisujen tarve

10.1.1 Nykytilanteen kertomaa

Eduskunnan työssä perinteisten tietotekniikasta saatavien hyötyjen lisäksi korostuvat uudet käsitteet: E-demokratia ja e-parlamentti. On kuitenkin selvää, että e-demokratiaan ja e-parlamenttiin kuuluvat uudet työ- ja osallistumismuodot vaativat uudenlaisia ratkaisuja sekä tietotekniikan tarjoamissa työvälineissä että eduskunnan ja kansanedustajien toimintatapojen suhteen. Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen säädösvalmisteluun erilaisten osallistumisjärjestelmien avulla ja eduskunnan oman toiminnan kehittäminen sähköisen työskentelyn suuntaan ei onnistune sujuvasti nykyisillä tietotekniikan ratkaisuilla, vaan tarvitaan uusia innovaatioita ja ehkä ennen kaikkea myös uusia ajattelumalleja. Tämä on eduskunnan ja yleensä kansallisten parlamenttien kannalta tärkeä kehittämisalue, joka voi vaikuttaa jopa niiden asemaan tulevaisuudessa.

Kansanedustajien nykyisten tietotekniikan työkalujen käyttö on aktiivista, vaikka työkalut ovat monessa suhteessa puutteellisia ja ehkä käyttötaidoissakin on parantamisen varaa. Kansanedustajat käyttävät tietotekniikan välineitä keskimäärin useita tunteja päivässä, joten nykyisetkin välineet koetaan hyödyllisiksi ja välttämättömiksi. Uusien, seuraavan sukupolven tietotekniikan työkalujen tarjoama hyötypotentialiaali esimerkiksi ajan, tiedon ja viestinnän hallinnassa, saataisiin todennäköisesti realisoitua nopeasti heti kun uusia työkaluja tar-

jotaan käyttöön. Sen sijaan muutokset työtavoissa ja -prosesseissa eivät yleensä toteudu nopeasti ja niiden aikaansaaminen edellyttää voimakasta tavoitteellista tukea organisaation johdolta. Organisaation muuttaminen ja muuttuminen vaatii oman aikansa. Jotkut kansanedustajat totesivat tarvittavan sukupolvenvaihdoksen, jotta kansanedustajien toiminnassa tapahtuisi oleellinen muutos. Mielestäni saman havainnon voisi yleistää myös eduskunnan virkamiehiin.

Uusia, mielenkiintoisia johtamiseen liittyviä tekniikoita ovat esimerkiksi luvussa 2 tarkastellut agenttien käyttö Internetin tiedon seulomiseen, itseorganisoituvat kartat (SOM), päätöksenteon tukijärjestelmät ja semanttinen web. Yksittäisen uuden välineen, tekniikan käyttöönotto voi olla helppoa, mutta toimivan kokonaisuuden muodostaminen erilaisista välineistä on erittäin haasteellista. Haasteellisuus korostuu verkostoituneessa ympäristössä. Ei ole riittävää kehittää ratkaisuja vain eduskuntaa, vain yhtä organisaatiota varten, vaan koko verkosto on otettava huomioon. Se, mitä tämä käytännössä tarkoittaisi esimerkiksi semanttisen webin osalta, näkyy selvästi RASKE-projektin tuloksissa. Olennaista olisi saada kaikki säädösvalmisteluun osallistuvat organisaatiot käyttämään yhteisiä ratkaisuja (tässä tapauksessa yhteisiä metatietoja ja yhtenäistä asianhallintaa), mutta yhteisistä ratkaisuksista sopiminen ja niiden toteuttaminen vaativat voimakasta halua ja ehkä jopa jonkinlaista pakkoa yhteistoimintaan. Tulokset ja saavutettavat hyödyt ovat tällöin kuitenkin huomattavasti suurempia kuin ilman yhteistoimintaa.

Oman haasteensa tuo se, että tietotekniikan käyttö painottuu käyttäjien mielestä liikaa tekniseen suuntaan:

"Laitteiden käyttöympäristöjä suunnitellaan liikaa tietotekniikkainsinöörien ehdoilla – ei pastoreiden eikä juristien."¹³⁹

10.1.2 Kirjoituskoneesta sähköiseksi työpöydäksi

Uusia ratkaisuja kehitetään ja otetaan käyttöön yleensä evolutionäärisesti, askel kerrallaan. Varsin harvoin tapahtuu "suurta hyppäystä". Olisi kuitenkin hyvä tunnistaa nämä murroskohdat. Eduskunnassa mikrotietokonetta, PC:tä, pidettiin alkuaikoina tehokkaana kirjoituskoneena, tekstinkäsittelylaitteena. Sen tiedonhallintaan ja viestintään liittyvät uudet mahdollisuudet otettiin käyttöön vasta myöhemmin. Tämä johtui osittain käytössä olevan tekniikan kypsymättömyydestä, mutta selkeästi myös vaikeudesta nähdä uusien asioiden merkitystä. "Sellaisen tärkeyttä, mitä ei vielä ole olemassa, on vaikea hahmottaa."¹⁴⁰ Toisaalta ei myöskään jatkuva tulevaisuudessa eläminen ole organisaation toiminnan kannalta tuloksellista, pitää pystyä toimimaan tehokkaasti nykyhetkessä. Sähköinen työpöytä kuvastaa jo sinällään varsin suurta muutosta ajattelutavassa: Alkuvaiheen monitoimikoneesta, PC:stä, joka toimi kirjoituskoneen ja laskukoneen sinänsä tehokkaana korvikkeena, on kehittynyt laite, jolla hallitaan verkoissa olevaa tietoa ja työprosesseja. Kaiken lisäksi muutos jatkuu edelleen, joten olennaista on löytää välineitä tällaisen muutoksen hallitsemiseen. Miten saavutetaan sopiva tasapainotila kysynnän ja tarjonnan suhteen? Kysyntää voidaan lisätä osaamisen ja markkinoinnin avulla, sillä mitä enemmän tietotekniikan mahdollisuuksista tiedetään, sitä enemmän niitä myös vaaditaan käyttöön. Kaupallisen markkinoinnin vaikutuksesta kysyntä voi kuitenkin kohdistua tietotekniikan "päiväperhoihin", lyhytaikaisiin voimakkaasti esillä olleisiin uutuuksiin, joilla kokonaisuuden kannalta voi olla jopa toimintaa heikentävä vaikutus. Tärkeää olisi saada käyttäjät näkemään työprosessit ja tietotekniikan merkitys niissä kokonaisuutena. Tämä antaisi mahdollisuuden arvioida, mitä uusia tietoteknisiä ratkaisuja tarvitaan.

¹³⁹ Kansliapäällikkö Markku Linna, (tietoyhteys –lehti, 3/2006, Juhani Käpyaho: Mukana tietotekniikkakatalogissa)

¹⁴⁰ Erään vastaajan kommentti sähköisen työpöydän palvelujen kehittämiseen liittyvässä kyselyssä.

Mikä merkitys näennäisesti pienillä kehitysaskelilla voi olla? Tietotyöläinen käyttää suuren osan työajastaan tarvitsemansa tiedon hakemiseen, eräiden arvioiden mukaan jopa enemmän kuin kaksi kolmasosaa ajasta menee tiedon hakemiseen. Jos uusilla työvälineillä ja -menetelmillä saataisiin aikaan keskimäärin vaikkapa vain 10 minuutin ajansäästö päivässä, merkitsisi se yksittäisen henkilön osalta runsaan viikon ajansäästöä vuodessa ja koko eduskunnan osalta kymmenien henkilötyövuosien säästöä vuodessa. Ongelmana on kuitenkin näiden potentiaalisten hyötyjen realisointi. Suurten kehittämisaskelten ohessa kannattaa ottaa myös pieniä askeleita, niillä on loppujen lopuksi yllättävän suuri merkitys. Tähän vaikuttaa hyvin paljon osaaminen ja oppiminen, joten yhtenä, lähes itsestään selvänä laajana kehittämiskohteenä on organisaation oppimisen edistäminen. Tällöin tavallaan siirrytään kohti Sydänmaanlakan (2000; 2003; 2006) kuvaamaa älykästä organisaatiota ja älykästä itsensä johtamista.

10.1.3 Tietohallinnon johtaminen

Tietohallinnon johtamisessa ja palvelujen tarjonnassa eduskunnassa on noudatettu varsin tiukkaa ja keskitettyä ohjausta. Kaikille käyttäjille on tarjottu lähes samat peruspalvelut ja käyttäjillä itsellään ei ole ollut mahdollisuutta ottaa käyttöön omia, tarpeelliseksi katsomiaan palveluja. Tämä on sinänsä ollut perusteltua ja mahdollistanut infrastruktuurin ylläpidon kohtuullisin resurssein. Mikä vielä tärkeämpää, yhteisten ja yhteisesti käytettyjen ratkaisujen avulla on voitu kehittää yhteisiä tietovarantoja, eduskunnan yhteistä muistia.

Tilanne on kuitenkin muuttunut. Samanlaiset tietotekniikan palvelut eivät enää ole tyydyttävä ratkaisu erilaisten käyttäjien ja erilaisten käyttäjäryhmien kannalta. Kansanedustajien tarpeet vaihtelevat missioiden ja roolien mukaisesti ja virkamiestenkin työtehtävien edellyttämät tarpeet ovat monesti erilaisia. Tietohallinnon johtamisessa on siis löydettävä uusia toimintamalleja, joiden avulla palveluntarjontaa voidaan ohjata yksilölliseen suuntaan. Samalla on kuitenkin ratkaisuihin liittyvän ylläpitotyön määrä pystyttävä pitämään kohtuullisena.

Tietohallinto ja perustoiminto nähdään edelleenkin liian usein toisistaan erillisinä toimintoina. Jos tietohallinnon palvelujen kehittäminen nähdään pelkästään tekniikan kehittämisenä, menetetään toiminnan kehittämisessä tarjolla oleva hyötypotentiaali. Tietohallinnon johtamisen ja kehittämisen täytyy yhdistyä nykyistä tiiviimmin eduskunnan toiminnan johtamiseen ja kehittämiseen.

10.1.4 Tietotekniikan itsenäiskäytön johtaminen

Tietotekniikan itsenäiskäytön määrä ja laatu vaihtelee parlamenteissa. Organisatoriset ja kulttuurilliset seikat selittävät huomattavan osan tästä vaihtelusta, mutta organisaation ja käyttäjien osaaminen ja oppiminen on myös tärkeä tekijä. Itsenäiskäytön johtamisessa käytettävien ohjelmistojen ja laitteistojen, infrastruktuurin, pitäminen ajanmukaisena on niin ikään olennainen tekijä. Uudet tietotekniikan itsenäiskäyttöön tarkoitetut ratkaisut ovat usein toteutumattomia lupauksia, joista puhutaan paljon. Tärkeää olisi puhua myös nyt käytössä olevasta tekniikasta ja miten siitä saataisiin mahdollisimman suuri hyöty. Osaamisella voidaan vaikuttaa näkemään ja ymmärtämään nykyistä paremmin, mitkä ratkaisut voivat olla itselle hyödyllisiä.

Itsenäiskäyttö asettaa myös käyttäjille uusia haasteita: On oltava myös oma näkemys siitä, miten omaa työtä ja omaa missiota voidaan parhaiten edistää tietotekniikan avulla -on oltava aktiivinen toimija ja kehittäjä.

10.1.5 Kansanedustajan tietotekniikan hyödyntäminen

Kansanedustajan on päätettävä itse oma päätehtävänsä ja kiinnostuksen kohteensa, kukaan muu ei voi päättää tätä kansanedustajan puolesta. Kansanedustajan on hallittava ja ohjattava itse työtään sekä valittava tarvittavat työvälineet – tämän pitäisi koskea myös kansanedustajan käyttämiä tietotekniikan välineitä. Mitä tämä olisi käytännössä? Mikä muuttuisi nykyisestä?

Käyttäjien (asiakkaiden) tyytyväisyyttä mitataan yleensä kyselyjen ja haastattelujen avulla. Tavoitteena on saada kokonaiskuva palvelujen laadusta ja toimivuudesta, minkä perusteella voidaan saada selville palvelujen laatua lisääviä kehittämiskohteita. Organisaatiota tarkastellaan usein käyttäjäkyselyissä yhtenä summaarisena kokonaisuutena. Kuitenkin ajateltaessa tietotyöläisiä, tässä tapauksessa erityisesti kansanedustajia, on todettava, ettei kaikille samanlaisten vakioitujen tietotekniikkapalvelujen tarjoaminen enää riitä – on edettävä summaariselta kokonaistasolta yksilötasolle. Tämä edellyttää sitä, että eduskunnan tietohallinnon linjauksia tehtäessä on aikaisempaa enemmän otettava huomioon organisaatiosoitien linjausten ohella myös linjauksia jopa yksittäisten käyttäjien tasolla. Vaikka eduskunnan kanslian harjoittama tiukka ja keskitettyihin, kaikille käyttäjille samanlaisiin tietotekniikkapalveluihin tähtäävä politiikka onkin osoittautunut toimivaksi ja tehokkaaksi, on sen lisäksi nykyaikana pystyttävä tarjoamaan käyttäjille myös yksilöllisiä ratkaisuja esimerkiksi tiedonhallinnan alueella.

Kansanedustajan työhön liittyy monia erilaisia rooleja ja tehtäviä, jotka painottuvat erilailla esimerkiksi kansanedustajan puoluetustan, "siviilityön" tai henkilökohtaisen mielenkiinnon perusteella. Tämä painotus näkyy ehkä kaikkein selvimmin kansanedustajan itsensä kuvaamassa missiossa, joka kertoo, mihin tavoitteisiin kansanedustaja ensisijaisesti pyrkii. Jollain tavoin tämä kansanedustajan monipuolinen ja laaja tehtäväkenttä pitäisi saada kokonaisuutena mukaan tietotekniikan kehittämiseen.

Tutkimuksen kohteena on kansanedustajan tietotekniikan käyttö ja sen kehittäminen. Näyttää kuitenkin ilmeiseltä, että ainakin jollain tasolla on tarkasteltava myös laajempaa, kansanedustajan koko tehtäväalueen kattavaa kokonaisuutta. On tarkasteltava tietotekniikan välineiden lisäksi myös muita kansanedustajan työhön vaikuttavia tekijöitä ja niiden kehittämistä. Tämä tuntuu toisaalta luonnolliselta sen vuoksi, että kansanedustajat ovat tietotekniikkaan liittyvien haastattelujen ja kyselyjen yhteydessä usein tuoneet esille myös muiden alueiden ongelmia ja kehittämiskohteita. Usein tietotekniikkaan liittyvät kehittämisprojektit ovat luonteeltaan paremminkin organisaation toiminnan kehittämistä kuin tietotekniikan "teknistä" kehittämistä. Tällöin kehittäjän tulisi osata sovittaa yhteen käyttäjien useinkin jäsentymättömät toiveet ja tietotekniikan tarjoamat mahdollisuudet.

Tietohallinnon linjaukset ja strategiat tuovat esille organisaation "isot" tietotekniikan linjaukset ja kehittämiskohteet. Tämän ohella on jollain sopivalla menettelyllä laadittava ja pidettävä yllä kansanedustajien ja myös virkamiesten henkilökohtaisia kehittymislinjauksia, strategioita, jotka sisältävät esimerkiksi osaamisen kehittämiseen tähtäviä asioita. Miten, missä muodossa ja millä aikataululla tämä voi toteutua, on vaikeasti nähtävissä. Koska tällaisten henkilökohtaisten "kehityspolkujen" laatimista voidaan pitää osana nykyaikaista henkilöstön kehittämistä, tulevat ne jossain vaiheessa käyttöön myös eduskunnassa. Isojen hankkeiden tarkan etukäteissuunnittelun rinnalle tarvitaan menetelmiä, jotka ovat joustavia, mahdollistavat erilaiset kokeilut, jopa improvisoinnin, ja ovat huomattavasti nopeampia kuin perinteisiin vaihejakomalleihin perustuvat, usein vuosia kestävät projektit. Esimerkiksi eduskunnan sähköisen työpöydän kehittäminen näyttäisi mielestäni vaativan tällaista kehittämisotetta. Hyvänä esimerkkinä improvisoinnista, strategian ulkopuoliseen odottamattomaan mahdollisuuteen perustuvasta kehittämisestä, on luvussa 8.3 kuvattu eduskunnan www-palvelujen kehittäminen ja käyttöönotto kuudessa kuukaudessa vuonna 1995.

Osaamisella on merkitystä myös siinä, miten suhtaudutaan uusiin tietotekniikan tarjoamiin mahdollisuuksiin. Kansanedustajien tietotekniikan osaamisella ja siihen liittyvällä kokeumuksella havaittiin olevan suurempi selittävä merkitys suhtautumisessa tietotekniikan tarjoamien uusien mahdollisuuksien käyttöön demokratian edistämiseksi kuin perinteisemmällä taustamuuttujilla kuten esimerkiksi sukupuoli, ikä ja puolue (Hoff 2004a; 2004b). Saman asian on todennut parlamenttien virkamiesten osalta Coleman (2006). Kansanedustajien ja virkamiesten tietotekniikan oppimista ja osaamista on siis edistettävä aktiivisesti, jos halutaan kehittää ja ottaa käyttöön e-demokratiaan liittyviä tietotekniikan ratkaisuja.

Organisaatioiden muutoksia koskeva sovinainen teoria tukeutuu massan uudistamiseen – muutoshankkeissa keskitytään saamaan massa liikkeelle. Siihen tarvitaan paljon resursseja ja aikaa. Muutos voidaan saada aikaan helpommin kohdistamalla huomio ääripäihin, siis sellaisiin ihmisiin, tekoihin ja toimintoihin, joilla on poikkeuksellisen suuri vaikutus tuloksiin. Tällä tavalla voidaan saada massat liikkeelle pienilläkin panostuksilla. (Kim & Mauborgne 2005, 200)

Kehittämisessä kannattaa keskittyä muutamiin edelläkävijöihin, varhaisiin tekniikan käyttäjiin – he vetävät massat mukaansa. Euroopan parlamenteissa tietotekniikan varhaisia soveltajia on vähän, mutta he ovat tärkeitä kehityssuuntien ja trendien luojina (Hoff 2004b). Yksi tai kaksi kansanedustajaa alkoi käyttää tekstinkäsittelyohjelmia 1980-luvulla, etäyhteyksiä 1990-luvulla tai blogia tai wikiä 2000-luvulla ja muut edustajat seurasivat perässä. Kehitystä parlamenteissa viedään eteenpäin muutaman varhaisen soveltajan, kansanedustajan avulla (Coleman & Nathanson 2006). Samalla tapaa eduskunnassakin tulee löytää näitä varhaisia soveltajia ja heille sopivia kohteita, joita myöhemmin voidaan ajatella kaikille tarjottaviksi palveluiksi. Kaikille tasapuolinen, demokraattinen palvelutarjonta on ajatuksena hyvä, mutta nähdäkseni se johtaa käytännössä usein resurssien tuhlaamiseen.

Mielipide

Mielestäni olennainen muutos aikaisempaan verrattuna on se, että käyttäjien osuutta tietohallinnon linjauksissa tulee painottaa entisestäänkin. Kaikille tarjottavien peruspalvelujen rinnalle on luotava henkilökohtaisia, profiloituja ja personoituja palveluja. Käytännössä tämä saattaa vaikuttaa linjaustyöskentelyyn huomattavasti, koska yhteisen strategian lisäksi on jollain tavalla muodostettava joukko ryhmä- tai henkilökohtaisia kehittämislinjauksia. Tämä vaatii varsin suurta ajattelutavan muutosta eduskunnassa. Tässä strategiatyössä on hyödyllistä kuvata muutamia tyypillisiä käyttäjiä, kuten eduskunnan johtavissa tehtävissä olevat kansanedustajat (esimerkiksi puhemiehet, valiokuntien puheenjohtajat ja eduskuntaryhmien puheenjohtajat), ministerikansanedustajat, vanhat konkarit, uudet kansanedustajat, tietotekniikkaa runsaasti hyödyntävät, tietotekniikkaa vieroksuvat, erilaiset virkamiesroolit, kansalaisroolit jne. Näiden tyyppikuvausten perusteella voidaan luoda valmiiksi erilaisia palvelupaketteja. Sen lisäksi käyttäjillä tulisi olla mahdollisuus itse tehdä esimerkiksi tiedon hallintaan liittyvää profilointia ja tarvittaessa myös personoida käyttäjäliittymä ja palveluvalikoima mieleisekseen. Kansanedustajien missioilla voi olla merkittävä vaikutus palvelujen profiloinnissa.

Olli Mustajärvi

Suuria, jopa periaatteellisia kehittämiskohteita ovat eduskunnan päätöksenteon tukijärjestelmien kehittäminen, tiedonhallinnan kehittäminen, vakiopalvelujen rinnalle tulevien profiloitujen palvelujen toteuttaminen ja eduskunnan kansalaisille suunnattujen palvelujen kehittäminen – e-demokratiapalvelujen synnyttäminen. Näiden suurten kohteiden lisäksi on muistettava myös pienet kehittämiskohteet, joilla kokonaisuuden kannalta voi kuitenkin olla arvaamattoman suuri merkitys. Näistä mainitsen esimerkkinä vain käytön helpouteen vai-

kuttavat parannukset, palvelujen markkinointi sekä nykyistä enemmän käyttäjien tarpeista lähtevä osaamisen kehittäminen.

10.2 Tutkimuksen tulokset

Tietotekniikan palvelujen ja työkalujen kehittämistarpeiden painopiste on siirtynyt entistä enemmän teknisestä infrastruktuurista toiminnan kehittämiseen esimerkiksi sähköisten asianhallintaratkaisujen avulla. Käyttäjien tarpeet ja osaaminen kuitenkin vaihtelevat, joten monentasoisia ratkaisuja on edelleen kehitettävä ja pidettävä yllä. Vakiopalvelut eivät enää riitä hyvän palvelutason saavuttamiseen, vaan palveluja on profiloitava ja personoitava käyttäjien tarpeiden mukaisesti. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että käyttäjien kehitystarpeita selvitettäessä ja analysoitaessa on siirryttävä tarkastelemaan jopa yksittäisten käyttäjien tarpeita esimerkiksi automaattisten verkkotietopalvelujen järjestämiseksi. Tämä edellyttää, paradoksaalista kyllä, hyvin vakioitua ja tiukkaa tietohallinnon toimintaa, jotta käyttäjien mukaan sovitettujen palveluiden ylläpito olisi mahdollista.

Uusia ratkaisuja siis tarvitaan sekä eduskunnan että kansanedustajien käyttöön. Ratkaisut voivat tehostaa olennaisesti eduskunnassa tehtyä työtä. Olennainen kysymys tulevaisuudessa on ottaa käyttöön uusia tietotekniikan välineitä, joilla voidaan parantaa eduskunnan, kansanedustajien ja kansalaisten vuorovaikutusta. Näillä ratkaisuilla on vaikutusta myös eduskunnan aseman ja merkityksen kehittämiseen.

Tutkimustyön kuluessa on perehdytty eduskunnan ja kansanedustajan työhön, kuvattu käytössä oleva tietotekniikka ja myös siihen liittyvä kehittämishistoria merkittävine projekteineen. Keskeisen osan tutkimustyöstä muodostaa kansanedustajille ja heidän avustajilleen tehty kyselytutkimus ja sen analysointi. Kansanedustajien haastattelut antoivat myös paljon arvokasta tietoa heidän työnsä kehittämistarpeista ja toisaalta myös rajoitteista. Johtamiseen liittyvää problematiikkaa ja verkostoja on esitelty kansanedustajan työn kannalta.

Tutkimuksesta tuli varsin laaja. Tutkimuksellisesti olisi ollut hyvä rajata tutkimus johonkin osa-alueeseen, mutta toisaalta yhtenä tutkimuksen tarkoituksena oli saada kokonaiskuva eduskunnan ja kansanedustajan tietotekniikan käytöstä runsaan 20 vuoden tarkastelujakson ajalta. Toivottavasti tämä tutkimus palvelee sitä tarkoitusta.

10.2.1 Tutkimuskysymykset ja vastaukset niihin

1. Mitä tietotekniikan välineitä on ja on ollut käytettävissä kansanedustajan ja eduskunnan työhön?

Tavoitteena oli selvittää mitä ja millaisia tietotekniikan välineitä on ollut käytettävissä kansanedustajan työhön eduskunnan atk-kauden alusta, vuodesta 1985 lähtien. Tätä varten on tarkasteltu eduskunnan ja sen toiminnan keskeisiä piirteitä, kansanedustajan työtä, rooleja ja työn ongelmakohtia ja analysoitu eduskunnan tietohallin-tostrategiat kyseiseltä ajanjaksolta.

Eduskunnan organisaatiossa mielenkiintoisen jännitteen muodostaa virkamiesorganisaation ja poliittisen organisaation erilaisuus. Virkamies ja poliitikko toimivat erilailla, heidän roolinsa ovat toistensa vastakohtia. Tämä näkyy myös tietotekniikan ratkaisujen kehittämisessä, mikä on painottunut virkamiesten byrokraattisten tieto-

järjestelmien rakentamiseen. Poliitikkojen kaipaamia työvälineitä on toteutettu muun kehittämisen niin salliessa.

Eduskunnan tietotekniikan palvelujen ja välineiden kehittäminen on perustunut tietohallintostrategioihin ja siten työ on edennyt systemaattisesti. Vuosien mittaan tietotekniikka on muodostunut välttämättömäksi eduskunnan toiminnan kannalta. Ongelmana on ollut se, että eduskunnan muilla alueilla strategiatyöskentely ei ole ollut kovinkaan tavallista. Lisäksi kehittämiseen on liittynyt usein muutostavainta. Kansanedustajien tietotekniikan välineiden kehittäminen ei ole kuitenkaan ollut missään vaiheessa painopistealueena tietohallintostrategioissa. Nähtävästi on ollut ajatuksena, että eduskuntaa varten kehitetyt järjestelmät ja perusinfrastruktuuri palvelevat riittävästi kansanedustajia.

Eräissä tietohallinnon hankkeissaan eduskunta on ollut edelläkävijä. Esimerkiksi päätös vuonna 1985 käyttää mikrotietokoneita tavallisten päätteiden asemasta oli aikanaan varsin rohkea. Samoin www-palvelujen kehittämisessä eduskunta on ollut hyvin mukana ja erityisesti palveluissa tarjolla olevan aineiston laajuutta ja laatua on arvostettu. Merkittävin hanke on ehkä kuitenkin ollut rakenteisen asiakirjastandardin käyttöönottoon liittyvä RASKE-hanke. Sen ansiosta muun muassa eduskunnan asiakirjatuotanto uudistui täysin, saavutettiin merkittäviä säästöjä, hankkeeseen osallistunut valtiovarainministeriö ryhtyi valtion talousarvion valmistelussa käyttämään samaa standardia ja Finlexissä olevan ajantasaisen Suomen laki -kokoelman syntymisen voidaan senkin katsoa olleen RASKE:n tavoitteita ja tuloksia. "Kyseessä on valtionhallinnon ehdottomasti tärkein asiakirjahallinnon kehityshanke kautta aikain." (Kuronen 1998b).

Tietohallinnon organisaatiossa on pyritty eräänlaisella federaatiomallilla saavuttamaan sekä keskitetyn että hajautetun hallintamallin edut. Käytännössä tietohallinto on toiminut hyvin keskitetysti. Tietohallinnon tarjoamat palvelut on toteutettu samanlaisina standardipalveluina kaikille käyttäjille. Tavoitteena on ollut helppo hallittavuus ja ylläpidettävyyys, mutta toisaalta vaativissa tietotyön tehtävissä palvelut ovat puutteellisia. Standardiratkaisujakaan ei ole toteutettu systemaattisesti, sillä eduskunnan keskeiset asianhallinnan järjestelmät on toteutettu manuaalisten toimintaprosessien mukaan räätälöityinä järjestelminä. Tämä on johtanut usein kalliisiin toteutuksiin ja ylläpitoihin. Lisäksi ongelmana ovat hyvin muodolliset toimintatavat, yksikkökeskeinen toiminta, työn epätasainen jakautuminen, päällekkäinen työ ja sähköisen aineiston riittämätön hyödyntäminen.

Oman ongelmansa muodostaa koko säädösvalmisteluprosessin monimutkaisuus ja moniulotteisuus. Prosessissa on mukana lukuisia hyvinkin itsenäisiä organisaatioita ja toimijoita, kymmeniä ainakin osittain yhteensopimattomia tietojärjestelmiä ja eri osapuolten tavoitteet voivat olla erilaisia. Tästä on aiheutunut ja aiheutuu edelleen säädösvalmisteluun epäkohtia, jotka huonontavat säädösvalmistelun laatua ja aiheuttavat tarpeetonta resurssien käyttöä. Tutkimuksessa on analysoitu tilannetta eduskunnan kannalta. Tilanteessa on kuitenkin positiivista se, että suhteellisen pienilläkin yhteistyön kehittämistoimenpiteillä voidaan saavuttaa merkittäviä tuloksia. Tästä on esimerkkinä kansanedustajien kirjallisten kysymysten käsittelyprosessin kehittäminen yhteistyössä valtioneuvoston kanssa.

Kansanedustajan työn ongelmakohtia ovat ajankäytön ja tiedon hallinta. Kansanedustajan ja erityisesti ministeri-kansanedustajan pakolliset kokoukset vievät suu-
rimman osan työajasta. Asioihin ei useinkaan ole aikaa perehtyä. Tietotulva luo oman vaikeutensa. Kansanedustajalla on monta työympäristöä, vuorovaikutusympäristöä ja erilaisia rooleja. Näissä kaikissa tarvitaan hyvää tietotekniikan tarjoamaa tukea ja palveluita. Ongelmana on jo aikaisemmin todettu standardipalvelujen tar-

joaminen kaikille käyttäjäröymille ja kaikkiin tilanteisiin. Palvelujen tulisi olla esimerkiksi tiedonhallinnan osalta olla profiloituja tai jopa personoituja.

E-demokratian kehittäminen asettaa uusia vaatimuksia eduskunnalle. On sanottu sen olevan jopa kansallisten parlamenttien kohtalonkysymys. Tällä alueella Suomi on kansainvälisissä vertailuissa kaukana kärjestä. Ihmiset ovat tottuneet tietoyhteiskunnassa aina ja kaikkialla toimiviin verkostoituneisiin palveluihin. Eduskunnankin täytyy olla aktiivisesti mukana tämän tyyppisten palvelujen tarjoajana ja kehittäjänä. Eduskunnan tulee olla merkittävin demokratiapalvelujen tuottaja Suomessa.

Yhteenvetona voi todeta, että eduskunnalla on nyt käytössään varsin tavanomaiset tietotekniikan työvälineet: On asianhallintaa varten kehitettyjä järjestelmiä, on asiakirjan hallinnan järjestelmiä, on verkkotietopalveluja ja www-palveluja. Eri järjestelmiä on kehitetty eri aikoina yksikköjen tarpeiden mukaisesti, joten tuloksena syntynyt kokonaisuus on monimutkainen ja vaikeasti hallittavissa ja ylläpidettävissä. Infrastrukturi on tyyppillistä tätä päivää: Mikrotietokoneet verkossa, paljon palvelimia sekä etä- ja mobiilikäyttömahdollisuudet. Käyttäjän kannalta syntynyt palvelukokonaisuus on vaikea sen vuoksi, että kehittämisessä ei ole tavoiteltu, eikä ainaakaan saavutettu helpokäyttöistä kokonaisuutta. Tähän puoleen on kiinnitettävä jatkossa aikaisempaa enemmän huomiota.

Kansanedustajan työn kannalta tietotekniikan palvelut kattavat lähinnä välttämättömät peruspalvelut, joita ovat esimerkiksi toimistojärjestelmän perustyökalut, sähköposti, kalenteri ja tiedon hakuun www-selain. Kansanedustajan työtä tukevien erityisten ratkaisujen kehittäminen ei ole ollut monessakaan strategiassa painokkaasti mukana. Tämäkin vaatii jatkossa aikaisempaa enemmän huomiota osakseen.

Kansainvälisessä vertailussa eduskunta on edelleen hyvällä tasolla tietotekniikan palveluissa ainakin www-palvelujen, asiakirjahallinnan, perustyökalujen ja mobiilikäytön osalta. Eduskunta on kuitenkin jäänyt selkeästi jälkeen e-demokratiaan liittyvien, esimerkiksi kansalaisten osallistumismahdollisuuksia lisäävien ratkaisujen kehittämisessä ja käytössä. E-demokratian osalta eduskunnan kokonaisstrategiassa tulisi määritellä tavoitteet, joihin sitten tietotekniikankin keinoin pyrittäisiin.

2. Millaista kansanedustajien tietotekniikan käyttö on ollut ja mihin tietotekniikkaa on käytetty?

Kansanedustajien tietotekniikan käyttöä tutkittiin lähinnä kansanedustajille ja heidän avustajilleen tehdyn kyselytutkimuksen ja kansanedustajien haastattelujen avulla. Yhtenä tietotekniikan käytön perusongelmana tuli esille käyttäjien osaamisen puutteet. Vaikka useimmat kyselyyn vastanneet olivat käyttäneet tietotekniikkaa useita vuosia, käyttötaidoissa saattoi olla suuria puutteita. Näyttäisi siltä, että suurin osa kansanedustajista pyrkii pragmaattisesti selviytymään tietotekniikasta mahdollisimman vähällä ja että vain muutamat kansanedustajat ovat pystyneet hyödyntämään tietotekniikan tarjoamaa kilpailuetua.

Kansanedustajat käyttävät tietoteknisiä työvälineitä (sähköposti, sähköiset asiakirjat, puhelin, tekstinkäsittely ja Internet/Intranet) varsin paljon, keskimäärin runsaat viisi tuntia päivässä. Tämä tuntuu varsin suurelta määrältä, mutta kuitenkin muiden tutkimusten mukaan tietotyöläiset käyttävät vastaavia välineitä huomattavasti enemmän. Käytöstä lähes puolet meni kansanedustajan perustehtävien (täysistunto- ja valiokuntatyö, työ eduskuntaryhmissä), neljännes alueellisen toimintaan lähinnä vaalipiirissä ja vajaa viidennes yhteydenpito mediaan.

Eduskunnan intranetin (Faktan) eduskuntatyöhön liittyvien keskeisten osien käyttö on huolestuttavan vähäistä: Lähes puolet vastaajista käyttää näitä osia korkeintaan satunnaisesti. Tämän perusteella arvioituna intranet ei näyttäisi muodostuneen kansanedustajien eduskuntatyön keskeiseksi välineeksi. Johtopäätöksiä tehtäessä on kuitenkin muistettava eduskunnalle tyypillinen taipumus tuottaa samoja palveluja usealla tavalla. Asiakirjat ja käsittelytiedot ovat saatavilla intranetistä, mutta samat tiedot jaetaan kansanedustajille painettuina tai monistettuina paperiversioina vielä useampaan kertaan. Tällä on tietysti vaikutusta sähköisten palvelujen käyttömääriin. Lisäksi joidenkin kansanedustajien avustaja toimii edustajan käyttöliittymänä sähköisiin palveluihin.

Intranetin tietopalvelujen käyttö uutispalveluja ja verkkolehtiä lukuunottamatta on lähes olematonta. Yleispalvelujen asemasta profiloidut palvelut voisivat olla hyödyllisempiä. Palvelujen markkinointi voisi olla aktiivisempaa, koska eräät vastaajat kertoivat saaneensa tiedon kyseisistä palveluista vasta kyselylomakkeelta. Internetin hakukoneita käytetään aktiivisesti. Kansanedustajat käyttävät aktiivisesti myös muita tiedonhankintatapoja kuten esimerkiksi tiedustelua tietopalvelusta sähköpostitse tai puhelimella. Lisäksi avustajat tekevät tiedonhakuja kansanedustajien puolesta.

Viestintävälineistä kansanedustajat käyttävät eniten sähköpostia ja puhelinta. Huomiota kiinnittää kannettavan PC:n verrattain vähäinen käyttömäärä, vaikka kansanedustajille on hankittu kannettavat koneet kotikoneiksi. Näyttäisi siltä, että suurin osa niistä on kansanedustajan käytössä vain viikonloppuisin. Olisikin harkittava siirtymistä yhden koneen käytöksi, jossa kansanedustajalla olisi käytössään vain yksi kannettava tietokone. Tämän koneen avulla olisi mahdollisuus kytkeytyä eri vuorovaikutusympäristöissä tarjolla oleviin palveluihin.

Kansanedustajien omat www-sivut osoittavat passiivisuutta uusien välineiden käytössä. Selvästikään Internetin uusien välineiden luonnetta ja mahdollisuuksia ei ole vielä ymmärretty ja useimmat kansanedustajat näyttävät suhtautuvan niihin kuin välttämättömään pahaan.

Kansanedustajien avustajien tietoteknisten työvälineiden keskimääräinen päivittäinen käyttöaika on tunnin pitempi kuin kansanedustajilla. Ero tulee lähinnä Internetin/Intranetin käyttömääristä ja sähköisten asiakirjojen käytöstä. Avustajat käyttävät työvälineitä eniten informaation hakemiseen ja kokoamiseen. Intranetin ja Internetin tietopalvelujen osalta sama suuntaus jatkuu: Avustajat käyttävät tarjolla olevia palveluja enemmän kuin kansanedustajat, mutta monet palvelut jäävät kuitenkin vähäiselle käytölle.

3. Mitä vaikutuksia tietotekniikan välineiden käytöllä on ollut?

Tietotekniikan välineiden runsaan käyttömäärän perusteella voidaan päätellä välineiden olevan hyödyllisiä. Kansanedustajat itse arvioivat sähköpostin, Internetin/Intranetin, sähköisten asiakirjojen ja (mobiili)puhelimien helpottaneen selvästi työntekoa. Toisaalta kuitenkin nyt käytössä olevat tietotekniikan työvälineet ovat oman arvioni mukaan niin alkeellisia, että välineiden kehittämisellä on todennäköisesti saavutettavissa merkittäviä hyötyjä.

Kuitenkin on todettava, että tietotekniset välineet ovat vastausten mukaan helpottaneet yleensä vain hieman ajankäyttöä, kommunikaatiota, tiedonhallintaa ja työn sujuvuutta erilaisissa työryhmissä. Tämä tulos näyttäisi myötäilevän johtajien tieto-

teknisten välineiden käytöstä tehtyjä tutkimuksia. Lisäksi on huomattava, että eräissä kansanedustajien päätöksentekotilanteiden kannalta merkittävässä paikoissa tietoteknisten työvälineiden käyttö saattaa olla kokonaan kielletty (esimerkiksi istuntosali) tai käyttöä ei ole mitenkään edistetty (esimerkiksi valiokuntien kokoukset). Merkittävin vaikutus tietotekniikalla näyttäisi olleen kansanedustajan ja avustajan välisessä yhteistyössä, jota tietotekniikka on selkeästi edistänyt.

Tietotekniikka on tuonut mukanaan sähköisen vaihtoehdon monille perinteisille työskentelyn apuvälineille kuten esimerkiksi postille, kalenterille ja asiakirjoille. Miten uudet sähköiset välineet pärjäävät vertailussa uusiin? Sähköpostia pitää parempana lähes 90 % kansanedustajista huolimatta usein esille tuodusta viestien tulvasta. Sähköiset valtiopäiväasiakirjat miellyttivät puolta vastaajista ja sähköisillä kalentereilla oli noin 40 %:n kannatus. Sähköiset ratkaisut vaativat eduskunnan työprosesseihin merkittäviä muutoksia, jotta niistä saataisiin todella suuria hyötyjä. Nyt sähköiset palvelut koetaan usein vain vanhojen palvelujen ja välineiden rinnakkaisina muotoina. Erään kansanedustajan kommentti on hyvä huomata tässä: ”Jos asiakirjoista on vain sähköiset versiot, niihin on pakko tottua nopeasti.” Eduskuntaryhmien välillä oli jonkin verran eroja suhtautumisessa sähköisiin välineisiin.

Kansanedustajien avustajat kokivat tietoteknisten työvälineistä saamansa hyödyn suuremmaksi kuin kansanedustaja. Lisäksi avustajat pitivät sähköisiä muotoja selkeästi parempina kuin perinteisiä välineitä, postin ja valtiopäiväasiakirjojen osalta suosituimmuus ylitti 90 %:a.

10.2.2 Millainen malli kuvaa tietotekniikan käyttöä eduskunnassa?

Tämän työn yhtenä tavoitteena oli hahmotella malli, joka kuvaa eduskunnan ja kansanedustajien tietotekniikan käyttöä ja kehittämistä. Mallin tavoitteena on auttaa näkemään nykyistä selkeämmin kokonaisuus, jota varten tietotekniikan välineitä eduskunnassa kehitetään. Mallissa tavoitellaan kokonaisuutta, jossa yhdistyvät eduskunnan toiminta ja eduskunnan tietotekniikan hyödyntäminen.

Tuloksena luvussa 6 esitelty hypoteettinen malli on sinänsä perusteltu, mutta joissain kohdin mallintaminen on edennyt intuition varassa, ehkä jopa improvisoiden. Intuition käyttövoimana ovat olleet tämän tutkimuksen kestäessä tehdyt havainnot ja tulokset sekä yli 20 vuoden aikana kehittynyt eduskunnan toiminnan tuntemus. Mallia on pidettävä tutkimuksen oheistuloksena, ehkä yhtenä lähtökohtana sen alueen jatkotutkimukselle. Esittelen seuraavassa mallin kehittämisen vaiheet ja tuon esille joitakin sen mahdollisia hyödyntämismahdollisuuksia.

Lähtökohtana eduskunnan ja kansanedustajien tietotekniikan toimintamallille oli yleinen, IPO-perusmallia¹⁴¹ tarkempi malli tai viitekehys, joka voitaisiin sovittaa kansanedustajan työympäristöön. Yleinen malli/viitekehys on sopiva sen vuoksi, että aikaisemmin tässä tutkimuksessa esitetyn perusteella kansanedustajan toiminta tietotyöläisenä ei ainakaan olennaisesti poikkea muiden tietotyöläisten, esimerkiksi johtajien työstä. Koska tavoitteena on saada aikaan kansanedustajan tietotekniikan käyttöä ja käytön kehittämistä kuvaava malli, yksi luonteva lähtökohta olisi esimerkiksi jonkin käyttäjäkeskeisen mallin soveltaminen kansanedustajan työhön. Toisalta mallintamisessa oli mahdollista hyödyntää poliittista

¹⁴¹ Ks. luku 6.6.

järjestelmää kuvaavaa systeemiteoreettista mallia ja tietotekniikan vaikutuksia parlamenttiin kuvaavaa viitekehystä. Näistä eri malleista on kehitetty uusi malli, jossa on piirteitä niistä kaikista.

Mallin sisältää tässä tutkimuksessa käsiteltyjä aihepiirejä. Näitä ovat eduskunnan toiminnan, toimintaprosessien ja organisaation kuvaus, kansanedustajan tehtävät, työ ja erilaiset roolit, organisaatiokulttuuri ja arvot, tiedon ja tietämyksen hallinta, ajan hallinta, viestintä, tietotekniikan käyttö ja mahdollisuudet, demokratian ja kansanvallan uudet mahdollisuudet sekä lopulta eduskunnan toiminnan vaikutukset.

Yhtenä ongelmana mallin tekemisessä oli sopivan tarkkuustason löytäminen: Tarkka, yksityiskohtainen vai yleisluonteinen kuvaustaso. Jos haluttaisiin tehdä hyvin yksityiskohtainen malli, johtaisi se näin laajan kokonaisuuden mallintamisessa mielestäni laajuudessaan jopa hallitsemattomaan tilanteeseen. Esimerkiksi pelkästään yhdestä tietohallinnon osa-alueesta, itsenäiskäytön johtamisesta tehty malli (Leino 2001, 265) on sisällöltään varsin runsas ja monipuolinen. Näin tarkalle tasolle ei tässä tutkimuksessa ole mahdollista päästä. Sen sijaan yleisen tason malli tuntui sopivalta tähän tilanteeseen, koska sen avulla on mahdollista saada kokonaiskuva tarkastelun kohteena olevasta alueesta ja tarvittaessa eri osa-alueilla voidaan hyödyntää muita yksityiskohtaisia malleja kuten esimerkiksi mainittua itsenäiskäytön johtamisen mallia tai tulevaisuusvaliokunnan KM-hankkeessa (tiedon ja tietämyksen hallinta) kehitettyä/käytettyä kansanedustajan työhön liittyvää tietämyksen hallinnan KM Dynamo-mallia (Suurla ym. 2002, 97-114). Tätä ratkaisua puoltaa myös se, että eduskunnan tietotekniikka ja sen käyttö näyttäisi tutkimustulosten perusteella sisältävän paljon varsin tavanomaisia, yleisesti käytössä olevia ratkaisuja. Tällöin niihin mitä todennäköisimmin on valmiita geneerisiä kuvauksia, joita voidaan sitten tarpeen mukaan soveltaa. Huomio kannattaa mielestäni jatkossa kiinnittää eduskunnan ja kansalaisten välisen yhteistoiminnan kehittämiseen tietotekniikan avulla ja siihen liittyvään mallintamiseen.

Mallia ei siis ole käytännössä kokeiltu eikä testattu. Mielestäni tämänkaltaista mallia tarvitaan, jotta eduskunnan asema ja toiminta yhteiskunnassa olisi nykyistä selvemmin nähtävissä eduskunnan tietoteknisiä ratkaisuja kehitettäessä.

10.2.3 Mallin soveltaminen käytäntöön

Miten eduskunnan ja kansanedustajan tietotekniikan kehittämistä ja käyttöä kuvaavaa mallia voidaan soveltaa käytäntöön? Mille alueille malli soveltuu? Tässä luvussa pyritään kuvaamaan muutamia mallin soveltamistapoja, mutta yksityiskohtaisia soveltamisohjeita ei anneta.

Johtaminen

Eduskunnan ja kansanedustajien tietotekniikan käytön mallin yksi käyttökohde on tietohallintostrategioiden laadinnassa ja strategioiden toteuttamisessa. Mallin avulla strategia-alueen kokonaisuus voidaan hahmottaa aikaisempaa paremmin. Malli ehkä myös osaltaan auttaa näkemään eduskunnan perustoiminnan ja tietotekniikan läheisen yhteyden. Mallin käyttö ei rajoitu pelkästään tietohallintoon, vaan mallia voidaan soveltaa yleensä eduskunnan toimintastrategioiden laatimisen yhteydessä.

Mallin avulla kansanedustajien moninaiset roolit ja vuorovaikutusympäristöt tulevat näkyviin. Kansanedustajat toimivat eri tilanteissa erilaisissa rooleissa, tilanteen vaatimusten mu-

kaisesti. Vaikka roolit eivät useinkaan ole kovin selkeitä, auttaa malli analysoimaan eri rooleihin ja tilanteisiin liittyviä tarpeita. Tietotekniikkapalveluita kehitetään hyvin erilaisiin tarkoituksiin ja erilaisille käyttäjille.

Tietotekniikan ammattilaisille asetetaan uusia vaatimuksia: Tietotekniikan lisäksi tulisi hallita aikaisempaa laajemmin myös eduskunnan varsinainen perustoiminta. Puhdas tietotekniikkaan liittyvä osaaminen on mahdollista ja usein myös edullista ostaa palveluna ulkopuolelta. Mallin avulla voidaan hahmotella ne tehtäväalueet, joiden hoitamisessa omat asiantuntijat ovat välttämättömiä, ja ne alueet, jotka voidaan hoitaa ostopalveluina.

Eduskunta on tietoa käsittelevä ja tiedon perusteella päätöksiä tekevä tieto-organisaatio. Kansanedustajat ja huomattava osa virkamiehistä on tietotyön tekijöitä, tietotyöläisiä. Tietotyöläisten johtaminen poikkeaa perinteisestä weberiläisestä ja tayloristisesta organisaatiosta. Aikaisempien johtamismenetelmien tilalle on otettava uusia, joilla motivaatio ja toiminta voidaan pitää korkealla tasolla. Johtamiseen pitää perinteisen asioiden ja ihmisten johtamisen lisäksi tulla kolmas ulottuvuus: Muutoksen ja kehityksen johtaminen (Viitala 2005). Keskeisenä osana tässä on osaamisen johtaminen. Malli havainnollistaa toisaalta, miten erilaisia toimintaympäristöjä eduskunnassa on, esimerkkinä vaikkapa eduskunnan "poliittinen puoli" ja "virkamiespuoli".

Malli tarjonnee apua myös tietohallinnon toiminnan arviointiin. Eduskunnan tietohallinnon toimintaa on arvioitu esimerkiksi ITG Audit – projektissa laaditulla arviointivälineellä. Arvioinnissa mallin avulla voidaan löytää toimintaa ja toiminnan tuloksia hyvin kuvaavia mitareita ja siten saada arviointi luotettavaksi.

Tietotekniikan käyttö ja e-demokratia

Malli on luonteeltaan yleinen, ylätasoinen malli. Sitä voidaan tarvittaessa täydentää yksityiskohtaisemmillä malleilla esimerkiksi suunnittelussa tai käyttäjien itsenäiskäytön arvioinnissa ja johtamisessa tai yleensä tietohallinnon onnistumisessa. Malli auttaa näkemään jonkin hankkeen hyödyn organisaation varsinaisen toiminnan kannalta.

Tietotekniikan käytön laajuus ja osaaminen puolestaan ovat vahvasti sidoksissa asenteisiin e-demokratiaan liittyviä uusia toimintatapoja kohtaan. Mitä laajempaa tietotekniikan käyttö on ja mitä enemmän sitä osataan, sitä myönteisempää on suhtautuminen uusiin asioihin. Tämä tulee esille pohdittaessa eduskunnan e-demokratia- ja e-parlamenttilinjauksia. Mallin avulla voidaan hahmotella eduskunnan, kansanedustajien ja kansalaisten välistä vuorovaikutusta ja sen kehittämistä. Millaisia osallistumisjärjestelmiä eduskunnan tulisi sisällyttää demokratiapalveluihinsa, on olennainen kysymys. On mahdollista ajatella, että kansanedustajien käyttöön tarkoitetut ratkaisut tulisivat sovellettuna myös laajempaan kansalaiskäyttöön. Tiedon haun ja hallinnan palvelut, päätöksenteon ja osallistumisen välineet ja ehkäpä lopulta yhteiseen päätöksentekoon sopivat virtuaaliset alat ovat esimerkkejä demokratiapalveluista, joita eduskunta voisi tarjota kansalaisille.

Osaaminen, osaamisen kehittäminen

"Yrityksissä ei useinkaan ole varaa odotella, että ihmiset yksilötasolla itse havaitsevat omat kehittymistarpeensa ja kehittävät itseään." (Viitala 2005, 257). Eduskunnassa vierastetaan usein yritysmaailman ajattelutapojen tuomista eduskuntaorganisaatioon, koska eduskunnan toiminnan luonteen ja tavoitteiden koetaan poikkeavan yritysten arvomaailmasta. Kokeilun puolesta Viitalan lausetta eduskuntaan sovitettuna: Eduskunnassa ei useinkaan ole varaa odotella, että ihmiset yksilötasolla itse havaitsevat omat kehittymistarpeensa ja kehittävät itse-

ään. Ei tunnu yhtään oudolta. Mennään vielä askel pitemmälle ja korostetaan nimenomaan kansanedustajien kehittymistä: Eduskunnassa ei useinkaan ole varaa odotella, että kansanedustajat yksilötasolla itse havaitsevat omat kehittymistarpeensa ja kehittävät itseään. Tämäkin tuntuu aivan hyvältä. Voi tietysti kysyä, voiko kansanedustajien kehittymistä ohjata samalla tavalla kuin yritysmaailmassa ohjataan johtajien ja työntekijöiden kehittymistä? Nähdäkseni voi ja nykyaikana entistä perustellummin voi ajatella näin. Kansanedustajat ovat tietotyöläisiä, joiden täytyy ylläpitää jatkuvasti ammattitaitoaan. Ilman riittävää ammattitaitoa kansanedustaja ei suoriudu itsenäisestä tehtävästään ja lopulta siitä kärsii koko edustuksellinen demokratia ja sen myötä koko yhteiskunta. Parlamentaarikkojen ammattitaidon kehittämiseksi laadituista ohjelmista ja niiden tuloksista on jo raportoitu ensimmäisiä tutkimustuloksia (esim. Coghill ym. 2008). Tulosten mukaan kansanedustajat suhtautuvat hyvin myönteisesti laadittuihin kehittämisohjelmiin ja ovat niissä aktiivisesti mukana.

Viitalaa (2005) mukaillen: Jokainen eduskunnassa työskentelevä sitoutuu pitämään osaamisensa ajan tasalla ja eduskunta sitoutuu tukemaan häntä siinä. Organisaation, eduskunnan, on luotava oppimiselle suotuisia edellytyksiä. Oppivissa organisaatioissa johdon roolina on oppimisprosessien johtaminen.

Kansanedustajien haastattelujen tuloksista ilmeni, että he toivoivat saavansa koulutusta koko vaalikauden ajan. Heidän mielestään vaalikauden alkuun ja lähinnä uusiin kansanedustajiin keskittyvä perehdyttämiskoulutus oli sinänsä hyvä ja tarpeellinen, mutta ei riittävä. Koulutusta olisi tarjottava aktiivisesti jatkuvasti ja mielellään kansanedustajan työn asettamiin kaikkiin vaatimuksiin sovitettuna. Nyt tarjolla on lähinnä kielikoulutusta ja kurssimuotoista atk-koulutusta. Yhtenä suurimpana ongelmana kansanedustajat toivat esille tiedon hallinnan kysymykset. Sillä alueella on tarpeellista järjestää koulutusta kunkin kansanedustajan omien tarpeiden mukaisesti.

Tiedon ja tietämyksen hallinta on suurelta osin muuta kuin tietotekniikkaa. Kysymys on ennen kaikkea organisaation kehittämisestä. Osaamisen kehittäminen on avain koko organisaation ja myös tietotyöläisten toiminnan jatkuvassa uudistamisessa. Kuten aikaisemmin havaittiin, tietotekniikan osaamisella on vaikutusta myös suhtautumiseen e-demokratian mahdollistaviin uusiin tietoteknisiin ratkaisuihin ja niiden käyttöön. Tämä saattaa vaatia uusien ajattelumallien käyttöönottoa. Nyt kehitetty malli auttaa näiden uusien ajattelumallien soveltamisessa. Eduskunnan ja kansanedustajien tietotuen kehittäminen on paljon muuta kuin uusien laitteiden ja ohjelmien käyttöönottoa – uudet ajatukset ja niiden soveltaminen ovat paljon tärkeämpiä.

Mistä tiedon ja tietämyksen hallinnan kehittäminen voi lähteä liikkeelle? Osaamisen kehittämisestä? Käytännössä se voi lähteä liikkeelle monestakin paikasta, esimerkiksi tietopalvelusta, tietohallinnosta tai henkilöstöhallinnosta. Tämä voi olla kuitenkin "kivinen tie". Parempi olisi, jos tämän kaltainen organisaation kehittämistoiminta lähtisi liikkeelle selkeästä organisaation johdon aloitteesta ja aktiivisesta toiminnasta. Toisaalta on esitetty myös aivan vastakkaisia näkemyksiä: Muutoksen tulisi lähteä linjajohdosta, koska linjajohto tietää toiminnan asettamat vaatimukset ja rajoitukset ja koska ylimmän johdon liiallinen kehittämisalioitteellisuus saattaa estää koko muutoksen toteutumisen syntyvän muutosvastarinnan vuoksi. Kehittämismalli ja toimintatapa on siis valittava organisaation tilanteen ja osaamisen perusteella.

10.3 Tulosten yhteenveto

Tutkimus on pystynyt tuottamaan vastaukset asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Sen lisäksi tutkimukseen liittyy osia, jotka eivät suoraan liity tutkimuskysymyksiin, mutta auttavat asettamaan tulokset oikeaan viitekehykseen. Tällaisina osioina on tarkasteltu demokratian kriisiä, kansanedustajan työn luonnetta, kansanedustajan vuorovaikutusympäristöjä, kansanedustajan missiota, työn, ajan ja tiedon hallintaa sekä muutosten aikaansaamista ja tavoitetilaa.

Edellä olevan tarkastelun perusteella on selvästi nähtävissä tarve nykyistä paremmille kansanedustajan ja eduskunnan työtä tukeville tietoteknisille välineille. Vaikka nykyisiä tietotekniikan välineitä käytetäänkin paljon, ovat ne monessa suhteessa varsin puutteellisia.

Tiedon ja tietämyksen hallinnan pilotit osoittivat, että osaratkaisujen kehittäminen ja niiden pilotointi ovat tuloksekkaita etenemistapoja. Ratkaisujen hyödyllisyys voitiin todentaa nopeasti ja hyvät ratkaisut saatiin nopeasti levitettyä kaikille käyttäjille pilotoinnin jälkeen. Käyttäjät sitoutuivat nopeasti heille hyötyä tuottavien uusien työvälineiden ja palvelujen käyttöön. Palvelujen käyttöön syntyi nopeasti riippuvuus. Kansanedustajat olivat innokkaasti mukana osaratkaisujen kehittämisessä.

Tutkimuksen tulokset on tiivistetty seuraavaan taulukkoon:

Taulukko 20. Tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset

Tutkimuksen alue	Tutkimustulos	Johtopäätös
Tietotekniikan välineet (tutkimuskysymys 1)	Kansanedustajan tietotekniikan välineet ovat varsin tavanomaisia perusvälineitä. Kansanedustajan työhön liittyviä erityisiä välineitä ei ole kehitetty. Erityisiä puutteita on osallistumismahdollisuuksiin liittyvissä ratkaisuissa. Välineistä ei muodostu helppokäyttöistä ja integroitua kokonaisuutta.	Kansanedustajan tietotekniikan palvelut ja välineet on suunniteltava enemmän kansanedustajien tarpeista lähtien. Osallistumista edistävät ratkaisut vaativat erityishuomiota. Kansainvälisessä vertailussa eduskunnan tietotekniikan ratkaisut ovat hyvää tasoa.
Tietotekniikan käyttö (tutkimuskysymys 2)	Kansanedustajien tietotekniikan perustyövälineiden käyttö on varsin runsasta, keskimäärin useita tunteja päivässä. Huolestuttavaa on intranetin ja Internetin palvelujen käytön vähäisyys. Kannettavan PC:n käyttö on vähäistä. Ongelmia tietotekniikan käytössä esiintyy verrattain usein.	Kansanedustajien tietoteknisen osaamisen kehittämiseen on panostettava nykyistä enemmän. Nykyiset verkkopalvelut ja niiden tarjoamat hyödyt tuotava selkeämmin esille. Palvelut profiloitava käyttäjien tarpeiden mukaisesti.
Tietotekniikan käytön vaikutukset (tutkimuskysymys 3)	Tietotekniikasta saadaan selkeästi hyötyä, mutta tarjolla olevia palveluita voitaisiin hyödyntää vielä enemmän. Kansanedustajan ja avustajan yhteistyö on helpottunut merkittävästi. Eräistä uusista tietotekniikan ratkaisuista olisi saatavilla merkittäviä lisähyötyjä. Asiakirjojen, postin ym. sähköinen muoto alkaa olla suositumpi kuin perinteinen muoto. Rinnakkaispalvelujen ylläpito luo tehottomuutta.	Palveluja, erityisesti verkkopalveluja on markkinoitava nykyistä aktiivisemmin. Huomio on kohdistettava erityisesti "edelläkävijöihin". On siirryttävä sähköisten palvelujen käyttöön ja luovuttava rinnakkaisista vanhoista palveluista.

Tutkimuksen alue	Tutkimustulos	Johtopäätös
Demokratia	Eduskuntaryöstä ja sen ongelmista on saatu aikaisempaa parempi kuva. Jonkinlainen demokratian kriisi näyttäisi ainakin jossain muodossa olevan olemassa. Kriisi näkyy ennen kaikkea alhaisena kansalaisten osallistumisena poliittiseen toimintaan ja alhaisena luottamuksena poliittisia instituutioita, esimerkiksi eduskuntaa kohtaan. Tavat, joilla eduskunta ja kansanedustajat näkyvät julkisuudessa, herättävät kysymyksiä.	Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen esimerkiksi tietotekniikalla on yksi positiivisesti vaikuttava mahdollisuus.
Demokratia	Kansanedustajien verkkoaiheuttamisen tavat ovat useimmiten varsin alkeellisia heidän www-sivujensa perusteella arvioituna. Tässä suhteessa kehittämispotentiaalia on runsaasti. Vaalien yhteydessä tarjolla olevat vaalikoneet ovat hyviä esimerkkejä verkkoaiheuttamisen nopeasta kehittymisestä.	Kansanedustajien ja eduskunnan tulee päättää, toimivatko ne passiivisina seurailijoina vai pyrkivätkö ne itse kehittämään aktiivisesti uusia ratkaisuja. Demokratiapalvelujen tuottajana eduskunnan pitäisi olla aktiivinen toimija.
E-demokratia	E-demokratia ja e-parlamentti ovat tämän päivän iskusanoja, joissa korostetaan tietotekniikan laajaa käyttöä. Todennäköisesti lähivuosina e-etuliite häviää pois, mutta tietotekniikan laaja käyttö säilyy. Sitä ei tarvitse enää erikseen korostaa, se on tulevaisuudessa kyseisissä ja vastaavissa käsitteissä automaattisesti mukana.	Kansalaisten osallistumismahdollisuuksia on lisättävä sähköisten välineiden avulla. Valiokuntaryötä on kehitettävä moderniin suuntaan
Eduskunnan työ	Eduskunnan kasvanut työmäärä ja käsiteltävien asioiden laajuus ovat aiheuttaneet tietotulvan, jota ei nykyisillä välineillä pystytty kovinkaan hyvin hallitsemaan.	Sähköinen asianhallinta ja sähköiset dokumentit ovat tarpeen. Säädösvalmistelun nykyistä parempi seurantamahdollisuus.
Eduskunnan työ	Eduskunnan työtavat vaativat uudistamista.	Nykyisten työtapojen heikkoudet eivät poistu tietotekniikalla. Tarvitaan olennaista toiminnan uudistamista.
Säädösvalmistelu	Säädösvalmistelussa havaittiin olevan runsaasti ongelmakohtia, jotka vaikuttavat valmistelun laatuun. Teknisten ratkaisujen yhteensopimattomuus aiheuttaa suuria kustannuksia ja yhteensopivien ratkaisujen kehittäminen valtioneuvostossa on kestänyt pitkään.	Löytyy myös hyviä esimerkkejä toimivasta yhteistyöstä: Eduskunnan ja valtiovarainministeriön valtion talousarvioon liittyvien tietojärjestelmien välinen tiedonsiirto on sujunut jo vuosia ongelmitta. Samoin eduskunnan omassa asiakirjatuotannossa on voitu osoittaa huomattavia kustannussäästöjä ja samalla kuitenkin laatutasoa on voitu olennaisesti nostaa. Säädösvalmisteluun on kehitettävä yhteinen asian- ja dokumentinhallintajärjestelmä.
Hallinnon seuranta ja valvonta	Hallinnon seuranta ja valvonta perustuu pitkälti vuosikertomuksiin tai vastaaviin. Tällöin käsiteltävät asiat tulevat eduskunnan käsiteltäviksi varsin myöhään. Hallitusohjelman toteutumisen seurantamahdollisuudet ovat puutteellisia.	Isojen hankkeiden seuranta varten tarvitaan ajantasainen järjestelmä, joka kertoo hankkeiden tilanteen. Samankaltainen järjestelmä tarvitaan hallitusohjelman toteutumisen seuranta varten.

Tutkimuksen alue	Tutkimustulos	Johtopäätös
Kansanedustajan työ	Kansanedustajan työmäärä pelkästään ns. pakollisten kokoustenkin osalta on suuri. Käytännössä ne voivat viedä ajasta suurimman osan. Vielä hankalampi tilanne on ministerinä toimivalla kansanedustajalla. Osa-aikainen luottamustehtävä on muuttunut ympärivuotiseksi asiantuntijatyöksi. Työvälineet eduskunnassa ja valtioneuvostossa ovat erilaisia.	Kansanedustajan työ vaatii asiantuntijatyön, tietotyön edellyttämät työvälineet. Kansanedustajan ja ministerin työvälineiden tulisi olla samankaltaisia ja yhteensopivia. Samoilla välineillä tulisi voida hoitaa kumpikin tehtäväalue. Kansanedustajan työn perusrakenteita eduskunnassa tulisi uudistaa.
Kansanedustajan työ.	Kansanedustajan tehtävät ja työ on osoittautunut hyvin monipuoliseksi ja laaja-alaiseksi erilaisine rooleineen ja vuorovaikutusympäristöineen.	Kansanedustajan tietoteknisten apuvälineiden täytyy tukea toimintaa monissa eri ympäristöissä.
Sähköiset palvelut	Kansanedustajat ja heidän avustajansa suhtautuvat hyvin myönteisesti sähköisten palvelujen käyttöön. Valtaosa heistä pitää sähköisiä palveluja parempina kuin perinteisiä palveluja. Sähköposti, sähköiset asiakirjat ja asianhallinta sekä sähköinen tiedonhallinta ovat palveluja, joiden käyttöä halutaan edelleen laajentaa ja kehittää.	Sähköisen asianhallinnan, käsittelyn ja dokumenttien käyttöä on edistettävä. Sähköisestä on tehtävä virallinen muoto. Vanhoista palveluista on luovuttava uusien tullessa käyttöön.
Osaaminen	Tietoteknisten välineiden käytön osaamisessa on suuria puutteita. Nykyisiä välineitä hyödynnetään vain osittain. Tietotekniikan ammattilaisten substanssitoiminnan osaamisessa on puutteita.	Osaamista on lisättävä jatkuvalla koulutuksella. Osaamisen kehittämisen tulisi olla yhtenä painopistealueena strategioissa.
Tietohallinnon strategiat	Strategiat ovat ohjanneet tietohallinnon kehittämistyötä vuodesta 1985 lähtien. Strategioiden tavoitteet on saavutettu varsin hyvin. Ongelmana on ollut se, että eduskunnan ja eduskunnan kanslian strategioita ei ole ollut käytettävissä.	Eduskunnan ja eduskunnan kanslialla tulisi olla selkeä strategia, johon sisältyisi tietohallinnon strategia. Substanssitoiminnan ja tietohallinnon tulisi ajan myötä sulautua toisiinsa.
Tietojärjestelmien kehittäminen	Tietohallinnon palvelujen kehittäminen on lähtenyt liikkeelle usein eduskunnan kanslian osastokohtaisista tarpeista. Tietojärjestelmät on toteutettu usein tukemaan vanhoja työprosesseja sellaisenaan, jolloin järjestelmistä on tullut monimutkaisia ja siten hankalasti yhdistettäviä ja ylläpidettäviä. Lisäksi järjestelmät eivät muodosta selkeää kokonaisuutta, jolloin käyttäjien toivoma helppokäyttöisyys ei toteudu kovinkaan hyvin. Kansanedustajien kannalta tulos voidaan kokea varsin huonona siksi, että kansanedustajien tietotekniikan työvälineiden tarvetta ja kehittämistä ei ole yleensä pidetty keskeisenä kohteena kehittämiseen liittyvissä linjauksissa. Tällöin tarjolla oleva palvelukokonaisuus on muodostunut heidän kannaltaan ainakin osittain sattumanvaraisesti.	Yksikkökohtaisten asianhallinta yms. ratkaisujen tilalle on toteutettava koko eduskunnalle yhteisiä ratkaisuja. Ainakin säädösvalmistelussa eduskunnan ja valtioneuvoston yhteiset järjestelmät ovat mahdollisia. Kehitettäessä on suunniteltava ensin uudet työprosessit ja vasta sitten sovellettava tietotekniikka, muuten tietotekniikalla vain sementoidaan vanhat prosessit. Kansanedustajien tietotekniikan työvälineet on suunniteltava omana kokonaisuutenaan.

Tutkimuksen alue	Tutkimustulos	Johtopäätös
Tietojärjestelmät	Merkittäviä hankkeita ovat olleet eduskunnan tietosisällöltään laajan ja teknisesti innovatiivisesti toteutetun sisäisen ja julkisen www-palvelun toteutus 1995. Samoin rakenteisen SGML-pohjaisen asiakirjatuotannon aloittaminen 1990-luvun lopulla on toiminut laajasti valtionhallinnossa hyvänä mallina. Merkittäviä tuottavuusparannuksia on saavutettu.	Tietohallinnon tulee edelleenkin tarjota uusia innovatiivisia ratkaisuja eduskuntatyöhön.
Tiedon ja tietämyksen hallinta	Tiedonhallinnalla on keskeinen merkitys eduskunnan ja kansanedustajan työssä. Näkyvän tiedon lisäksi myös näkymätön, tacit-tieto tulisi saada nykyistä enemmän palvelemaan organisaation toimintaa.	Tiedonhallinnan kehittämisen tulee olla yhtenä painopisteenä kansanedustajien työn kehittämisessä. Erityisesti tiedon suodattamiseen (profilointi, personointi) ja tiedon esittämiseen liittyvät ratkaisut ovat keskeisiä.
Tietopalvelujen käyttö	Intranetin ja Internetin sähköisiä tietopalveluja hyödynnetään varsin vähän.	Palvelujen (myös muiden kuin tietopalvelujen) seurantaa on kehitettävä ja tarpeettomat palvelut on karsittava pois. Profiloinnilla voidaan palveluja hyödyntää nykyistä enemmän.
Sähköposti	Käytössä oleva sähköposti (toimistojärjestelmä) on koettu puutteelliseksi.	Otetaan käyttöön uusi toimistojärjestelmä, joka tarjoaa käyttäjien odottamia palveluita.
Tietotekniikan käyttöä kuvaava malli	Eduskunnan ja kansanedustajan tietotekniikan käytön tutkimisessa yhden ongelman muodostaa toimintaa kuvaavan mallin puuttuminen. Tutkimuksen yhtenä tuloksena on hahmoteltu yleisen tason malli.	Mallin avulla voitaisiin tarkastella kehittämisen suuntaamista ja vaikutuksia. Tässä tutkimuksessa on aloitettu mallin hahmottelu. Jo tutkimuksen kestäessä malli on auttanut kokonaisuuden ymmärtämisessä.

Edellä on tarkasteltu, mitä on ollut ja mitä on nyt, miten on käytetty ja miten käytetään nyt ja mitä vaikutuksia on ollut. Seuraavassa yritän tarkastella tulevaisuutta: Mitä tietotekniikan välineitä tulisi olla käytettävissä ja mitä vaikutuksia niillä olisi. Tähtäin on vuodessa 2015. Se on toisaalta riittävän kaukana, jotta muutoksia ehtii todella tapahtua. Toisaalta se on riittävän lähellä, jolloin muutosten pitäisi olla jo näkyvillä.

Tulevaisuuden tarkastelussa on otettu huomioon kansanedustajien sekä tämän tutkimuksen että aikaisempien selvitysten yhteydessä esittämiä keskeisimpiä toiveita. Lisäksi on yritetty arvioida, mitä uusia ratkaisuja tietotekniikan kehitys tarjoaa. Olen pyrkinyt kuvaamaan seuraavassa taulukossa tavoitetilan mahdollisimman realistisesti. Nähdäkseni tavoitetilan saavuttaminen ei edellytä tietohallinnossa nykyistä suurempia resursseja –realistinen utopia!

knikkak- Fakta- net, yhallinta, kavies- uvotte- järjes-	välinettä stun- suo- iden mä neuvos- liset ()	välinettä suo- iden mä neuvos- liset ()	knikkak- Fakta- net, yhallinta, kavies- uvotte- järjes-
Käytössä olevat tieto- järjestelmät ja tieto- tekniikkapalvelut yleisten palvelujen lisäksi	täysistunnon tieto- järjestelmät (vuonna 2008 käytöön otettu) -suorat videolähetykset istunnoista	-täysistunnon tieto- järjestelmät (vuonna 2008 käytöön otettu) -suorat videolähetykset istunnoista	Käytössä olevat tieto- järjestelmät ja tieto- tekniikkapalvelut yleisten palvelujen lisäksi
Käyttö ja käyttötarve	-kaikissa täysistun- noissa -välttämätön	-kaikissa kokouksissa -välttämätön	Käyttö ja käyttötarve
Tietojärjestelmien vaikutus eduskun- nan toimintaan	-täysistunto työ moni- puolistunut puhuiden pidosta monipuolisen tietoyön suuntaan kirjoja ei enää käytetä -äänestys ym. tiedot siirtyvät www-palvelui- hin -videotarkisto kor- vaa osan teksti- muotoisesta arkistosta	-valiokuntatyöskentely perustuu sähköiseen käsitteilyyn -paperimuotoisia asia- kirjoja ei enää käytetä -asianantajoiden ja kansalaisten kanssa voidaan keskustella sähköisessä työtilassa	Tietojärjestelmien vaikutus eduskun- nan toimintaan
Selityksiä	Sähköiseen käsitteilyyn siirtyminen on suuri muutos. Puhuiden määrä istunnoissa on vähentynyt, kun valiokuntien työtä on avattu julkiseksi entistä enem- män.	Valiokuntien työskentelyä on avattu nykyisestä suljetusta toiminnasta. Videonuovotteijien käyttö on yleis- tynyt. Käytetään kansalaisten osallittumisen mahdollistavia välineitä. E-demokratiaa edistetään.	Selityksiä
	Seuranta ja valvonta valiokunnissa	Seuranta ja valvonta valiokunnissa	

10.4 Tulosten merkityksestä ja luotettavuudesta

Tutkimuksen merkitystä on tarkasteltu alustavasti luvussa 7 tutkimusmenetelmien esittelyn yhteydessä. Samoin on kerrottu tutkijan taustasta ja roolista, koska niillä on merkitystä tutkimuksen tuloksia arvioitaessa. Erityisesti toimintatutkimuksessa tutkijan oma rooli ja toiminta korostuvat.

Retrospektiivisessä toimintatutkimuksessa vaarana on pelkkien muistelmien kirjoittaminen ja retrospektiivinen vääristymä. Mielestäni olen onnistunut välttämään nämä vaarat. Tutkimusten keskeiset osat perustuvat historialliseen, dokumentoituun aineistoon. Tätä aineistoa on täydennetty tutkimuksen kestäessä tehdyillä kyselytutkimuksilla ja haastatteluilla. Muistelmatyyppejä osuuksia olen ottanut mukaan hyvin valikoiden. Totesin kyllä aineksia jäävän vielä jäljelle kevyempäänkin teokseen. Retrospektiivinen vääristymä on mielestäni suu-rempi uhka. Olen pyrkinyt tietoisesti välttämään tätä ”jälkiviisauden” lajia perustamalla johtopäätökseni mainittuun aineistoon. Työssä olisi auttanut omien muistiinpanojen tekeminen systemaattisesti kuluneiden vuosien aikana, mutta tältä osin muistiinpanoni ovat puutteellisia – omaa päiväkirjaa ei ole olemassa. Tätä on turha harmitella, en 20 vuotta sitten tiennyt joskus tekeväni tutkimusta eduskunnan ja kansanedustajien tietotekniikan kehittämisestä ja käytöstä.

Toimintatutkimus muodostuu 5-vaiheisista sykleistä: Diagnosointi, suunnittelu, toteutus, arviointi ja oppiminen. Nämä syklit ovat tulleet näkyviin tietohallinnon strategioiden yhteydessä, tosin syklit ovat olleet varsin pitkiä. Kuitenkin strategiakausien sisällä on ollut vastaavia nopeammin tapahtuvia syklejä, koska jokainen kehittämishanke muodostaa oman syklinsä ja senkin sisällä on vielä pienempiä syklejä. Tällä tavoin oppiminen on ollut jatkuvaa ja jatkaminen on rakentunut opitun ja arvioinnin varaan. Tätä en ehkä ole tuonut riittävästi esille strategioiden tarkastelun yhteydessä. Lisäksi tiettyssä mielessä harrastamani neutraali kirjoitustyyli saattaa vaikeuttaa tämän näkemistä: Kirjoitan samalla kertaa henkilökohtaisesti ja neutraalisti.

Olenko toiminut pohdiskelevan, refleктоivan RISP-ammattilaisen tavoin? Tähän kysymykseen on vaikea itse vastata. Kysymystä voi tarkastella sekä tutkimuksen kohteessa toimien että tämän tutkimuksen tekemisen osalta. Toimintatutkimusta käytettiin tietohallinnon strategioiden tutkimiseen. Siltä osin voin käytettävissä olevan aineiston perusteella päätellä pohdiskelua tapahtuneen. Vanhat kokemukset ovat aina läsnä ja vaikuttavat kaikkeen ongelmien ratkaisuun ja uuden suunnitteluun. Ongelma voi olla ongelman tunnistaminen ja ratkaisu voi muodostaa uuden ongelman. Pohdiskelua ei useinkaan ole kirjattu systemaattisesti, mutta merkkejä siitä on havaittavissa esimerkiksi strategiaraporteissa päättyneen strategiakauden arvioinnissa tai vaikkapa yksittäisten hankkeiden loppuraporteissa hankkeiden tuloksia ja toimintaa arvioivasta osuudesta. Tämän tutkimuksen osalta olen varmasti toiminut RISP-ammattilaisen tavoin. Työn rakennetta, sisältöä ja tuloksia olen pohtinut lukematomia kertoja ja pohdinnat ovat vaikuttaneet tutkimukseen hyvinkin radikaalilla tavalla. Muutokset ovat jopa niin suuria, että ensimmäisten tutkimuksesta kirjaamieni ajatusten ei voisi ajatella (jollei tietäisi!) liittyvän siihen, mitä olen lopulta saanut aikaan.

Soveltavan tutkimuksen tulosten hyödyntäminen organisaatioissa ei ole useinkaan suoraviivaista. Organisaation johdon täytyy havaita tulokset merkittäviksi organisaation kannalta ja niin merkittäviksi, että johto ryhtyy muuttamaan jollain tavalla organisaation rakennetta, tekniikkaa, tehtäviä tai henkilöstöä. Ilmiselvästi muutoksiin täytyy sisältyä lupaus alentuneista kustannuksista tai paremmasta tehokkuudesta tai molemmista. Organisaatiot ovat kuitenkin vastahakoisia muutokselle ja on pitkä matka hyvistä aikomuksista todelliseen

muutokseen. Wilson (2000) tiivistää tämän seuraavasti: ”Resistance to change is, in fact, one of the principal causes of organizational failure”. Muutosvastarinta näkyy myös eduskunnan toiminnan kehittämisessä varsin usein. Esimerkiksi intranetin kehittäminen ja käyttöönotto oli tästä syystä erittäin vaikeaa. Oman kokemukseni mukaan muutosta vastustetaan ensisijaisesti muutoksen vuoksi, ei aina niinkään muutoksen laadun, hyvyyden tai huonouden vuoksi. Muutosvastarinta on sinänsä aivan luonnollista ja tervettä. Organisaatiossa toimivat puolustavat omaa osaamistaan ja pitkän ajan kuluessa syntyneitä toimintatapojaan. Organisaation muisti ei muutu helpolla ja unohtaminen on usein vaikeaa. Jos vielä muutoksen tavoitteet ja halutut tulokset ovat epäselviä, herää epäselvää tulevaisuutta kohtaan voimakas vastarinta.

Laadullisella tutkimuksella on omat ongelmansa. Gummessonin (2000, esim. 1, 165-172) mukaan tapaustutkimusta ja laadullista tutkimusta ei useinkaan ole pidetty riittävän hyvänä tieteellisiin tutkimustarkoituksiin –sitä on pidetty usein toisen luokan tutkimuksena. Syynä tähän ovat perinteisen tieteellisen tutkimuksen paradigmat ja menetelmät, joiden ajatellaan tuottavan selkeää, objektiivista ja kiistämätöntä tietoa. Näin ei kuitenkaan välttämättä tapahdu. Lincoln & Guba (1985) ovat niin ikään tarkastelleet perinteisiin tutkimusmenetelmiin liittyviä vaikeuksia kuvatessaan ja perustellessaan naturalistista tutkimustapaa. Nykyään kuitenkin tapaustutkimusta ja laadullista tutkimusta käytetään yleisesti hyväksytyinä menetelminä yliopistoissa esimerkiksi johtamisen, hallinnon ja markkinoinnin tutkimusalueilla.

Tutkijan yhtenä ongelmana on riittävän tiedon saaminen tutkimuskohteesta. Gummessonin (2000, 14) mukaan perinteiset tutkimusmenetelmät eivät tarjoa riittävää tietoa. Olennaista on, että tutkija saa käyttöönsä myös kohteen pinnan alla olevaa tietoa. Siihen eivät perinteiset empiiriset menetelmät useinkaan tarjoa riittäviä välineitä. Tässä tapauksessa tutkija työskentelee itse tutkimuskohteessa ja hänellä on pitkäaikainen kokemus kohteen jokapäiväisestä toiminnasta ja vaivaton pääsy myös epäviralliseen tietoon.

Tutkijan toimimisella aktiivisesti tutkimuskohteessa on myös vaaransa. Toimintaa ja päätöksiä voidaan rationalisoida jälkikäteen ja yksipuolisesti¹⁴². Tämä lähestymistapa saattaa tulla arvottomaksi tai jopa haitalliseksi, jos tutkija ei ymmärrä tutkimusprosessia henkilökohtaisen kasvun mahdollisuutena, vaan tavoittelee tutkimustuloksia mihin hintaan hyvänsä. Vaarana on myös väärä tutkimustulos, koska tutkija voi helposti konstruoida harhaanjohtavaa tutkimusdataa tukemaan miltei mitä hyvänsä väitteitä. Tutkimuksessa tulisi tukeutua voimakkaasti organisaation dokumentteihin (mielellään muiden kuin tutkijan laatimiin). (Heiskanen ym. 2008.) Eduskunta on tutkimusmielessä hyvä organisaatio sen vuoksi, että eduskunnan kanslian toiminta on tarkoin dokumentoitu ja dokumentit ovat varsin hyvin käytettävissä.

Toisaalta laadulliseen tutkimukseen liittyy myös etuja. Laadullisessa tutkimuksessa tutkija kerää tietoa niin lähellä tutkimuskohdettaan kuin mahdollista. Etäännyttäviä menetelmiä kuten esimerkiksi analyyttistä luokittelua, abstrakteja hypoteeseja ja ennalta määriteltäviä tutkimussuunnitelmia käytetään niin vähän kuin mahdollista. Intuition, tutkijan henkilökohtaisten ominaisuuksien ja sattuman annetaan vaikuttaa tutkimusaineiston tulkinnassa. Laadullisen tutkimuksen tarkoitus on kuvata elävän systeemin kehittymistä, ei pelkästään sen anatomiaa tai ominaisuuksia. Tämän saavuttamiseksi tutkijan täytyy hankkia omakohtaista, henkilökohtaista tietoa tutkimuskohteesta. (Forker 1995.)

Mintzbergin mukaan osa laadullista tutkimusta on salapoliisin työtä, etsitään toistuvia kuvioita tai teemoja. Tämä korostaa tutkijan tutkivaa luonnetta: Katselua, odottamista, kuuntelemista, tuntemista. Informaation keruu voi silti olla systemaattista ja kohdistettua, mutta tutkija pysyy valppaana kaikelle ennakoimattomasti tapahtuvalle. Olennainen osa laadullis-

¹⁴² Kyseessä on siis aikaisemmin luvussa 7 mainittu retrospektiivinen vääristymä.

ta tutkimusta on ”luova harppaus” (creative leap), jossa tutkija muodostaa keräämästään informaatiosta tutkimuskohteen ulkopuolelle ulottuvan teorian. Luova harppaus voidaan tehdä ainoastaan silloin kun tutkittavan organisaation toimintaa on tarkasteltu omakohtaisesti. Organisaation toiminnan ymmärtäminen syntyy vain suorasta havainnoinnista. (Mintzberg 1979.) Kansanedustajien tietotekniikan käyttöä kuvaava malli on mielestäni esimerkki tämän kaltaisesta tutkimustuloksesta.

Perinteisen tutkimuksen arvioinnissa käytettävät validiteetti ja reliabiliteetti eivät sovellu, ainakaan kovin hyvin, kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuuden perusteiksi. Näiden tilalle on ehdotettu uskottavuuden, siirrettävyyden, varmuuden ja vahvistuvuuden kriteerejä (Eskola & Suoranta 1996). Uskottavuuden osalta on tarkistettu, että tutkijan tulkinnot vastaavat tutkittavien käsityksiä. Tutkimustulokset ovat siirrettävissä tietyillä ehdoilla, vaikka yleisesti naturalistisessa paradigmassa katsotaankin yleistyksen mahdottomiksi. Toiset vastaavista ilmiöistä tehdyt tutkimukset (esim. Kvassov 2002; Tétard 2002; Nieminen 2004; Griffith ym. 2008) antavat tukea tehdyille tulkinnoille.

Tulokset antavat aikaisempaa tarkemman käsityksen eduskunnan ja kansanedustajan työstä, siihen liittyvästä tietotekniikasta ja tietotekniikan käytöstä sekä esiintyvistä ongelmista ja kehittämistarpeista. Tuloksia voidaan hyödyntää eduskunnassa tietotekniikkapalvelujen kehittämisessä. Ovatko tulokset sitten laajemmin hyödynnettävissä? Tutkimuksen kohteena on ollut yksi organisaatio. Tutkimuksessa kuitenkin havaittiin, että kansanedustajien ja yritysjohtajien työssä on monia samanlaisia toimintamalleja. Tällöin voidaan varovasti arvioida tuloksia voitavan tapauskohtaisesti soveltaa laajemminkin. Lisäksi laajassa mielessä ajateltuna ongelmat ja kehittämiskohteet koskettavat kaikkia tietotyön tekijöitä, tietotyöläisiä. Tulokset ovat siis jossain määrin sovellettavissa laajemminkin.

Tulosten luotettavuutta on pyritty varmistamaan myös samaan kohteeseen liittyvissä osatutkimuksissa, joissa on käytetty erilaisia tutkimusmenetelmiä. On esimerkiksi tehty kyselytutkimus kansanedustajien tietotekniikan käytöstä ja sen jälkeen suoritettu haastattelut. Tällainen työskentelytapa osoittautui työlääksi ja aikaa vieväksi ja lisäksi saatujen aineistojen yhdistely osoittautui vaikeaksi. Toisaalta eri tutkimusmenetelmien käyttö antoi lisätietoa tutkimuksen kohteesta. Kyselytutkimuksissa vastausten määrä saatiin riittävän suureksi ja vastaajajoukon havaittiin olevan lähes sama ikä-, sukupuoli- ja puoluejakautumaltaan kuin koko tutkittava ryhmä, 200 kansanedustajaa. Haastattelututkimukset toteutettiin teemahaastatteluina, jolloin vastaajat varsin vapaasti voivat tuoda esille omat mielipiteensä. Haastattelujen kuluessa havaittiin aineiston kylläntyminen 7-8 haastattelun jälkeen eli uudet haastattelut eivät tuoneet olennaista uutta tietoa jo suoritettuihin haastatteluihin verrattuna.

Laadullisessa tutkimuksessa tutkija on tutkimuksen keskeinen tutkimusväline. Eskolan ja Suorannan (1996, 165) mukaan ”Kvalitatiivisessa tutkimuksessa pääasiallinen luotettavuuden kriteeri onkin tutkija itse ja näin ollen luotettavuuden arviointi koskee koko tutkimusprosessia.”. Voidaan myös ajatella, että toimintatutkimuksessa tutkija samaistuu kohteeseensa liiaksi. Tämä voi olla kuitenkin juuri tutkimuksen onnistumisen edellytys: ”tällöin toiminnasta, jota tutkitaan, tulee tutkimusta ja tutkimuksesta toimintaa.” (emt. 177). Tämä tutkimusprosessi on pyritty kuvaamaan sellaisella tarkkuudella, että tutkimusprosessin luotettavuutta voidaan arvioida riittävän hyvin. Samoin tutkijan toiminta on arvioitavissa.

Pääasiallinen luotettavuuden kriteeri on siis tutkija itse. Huomio on kohdistettava tutkijaan ja hänen saavuttamiinsa tuloksiin:

”On kuitenkin loppujen lopuksi melko hedelmätöntä halkoa hiuksia siitä, mikä on ”oikeaa” tieteellistä tutkimusta - ainakin silloin kun on kysymys vakavasti tieteeksi tarkoitetusta ja ammattitaidolla tehdystä työstä. Vanha hyvä määritelmä ”tiede on sitä, mitä tiedemiehet tekevät” kohdistaa huomion ensisijaisesti siihen, minkä tasoinen on tutkija ja hänen tuloksensa, eikä hänen käyttämiinsä metodeihin tai tulosten luonteeseen (esimerkiksi yleistettävyyteen).” (Pihlanto 2006)

Olen halunnut antaa tutkimuksessani kokonaiskuvan tietotekniikan hyödyntämisestä eduskunnassa runsaan kahdenkymmenen vuoden aikana -vuodesta 1985 nykyyhteen. Ongelmaksi muodostui alueen laajuus, mikä joissain kohdin on saattanut johtaa liian ”ohueen” tutkimusotteeseen ja siten ehkä liian suoraviivaisiin johtopäätöksiin. Tämä näkyy selvimmin tietotekniikan käyttöä kuvaavan mallin kehittyessä, aihe vaatisikin kokonaan oman käsittelynsä. Mielestäni tutkimukselle alussa asetetut tavoitteet on saavutettu ja keskeiset tulokset perustuvat raportoituihin osatutkimuksiin: Kyselytutkimus kansanedustajien ja avustajien tietotekniikan käytöstä, kansanedustajien haastattelut ja tietohallintostrategioiden analyysi.

Olli Mustajärvi

10.5 Jatkotutkimuksen aiheita

Jatkotutkimuksen aiheita näin laajalta alueelta löytyy runsaasti. Kansanedustajan työn tutkiminen tarkalla tasolla on mielenkiintoinen ja haastava tehtävä. Samalla se kuitenkin antaisi nykyistä todellisempaa ja tarkempaa tietoa työhön tarvittavan tuen kehittämiseen esimerkiksi tietotekniikan avulla. Kansanedustajan työtä ja sen tarpeita pyritään todennäköisesti analysoimaan eduskunnan tietohallinnon kehittämishankkeiden yhteydessä. Tässä työssä voidaan yhtenä välineenä käyttää tässä työssä kehitettyä mallia.

Toinen tärkeä tutkimuksen kohde on tiedon ja tietämyksen laajaan kokonaisuuteen liittyvät kysymykset. Tämä alue liittyy kiinteästi myös mainittuun kansanedustajan työn kehittämiseen. Eduskunnalla on varsin hyvät edellytykset toteuttaa pienimuotoisia kehityshankkeita tiedon ja tietämyksen hallinnan alueella, esimerkiksi tiedon hallintaan, hakuun, suodatukseen ja profilointiin liittyvissä kohteissa. Vaikka eduskunta pyrkii ensisijaisesti saamaan aikaan käytäntöön sovellettavissa olevia ratkaisuja eikä niinkään puhtaasti tutkimustuloksia, on yhteistyö eri yliopistojen kanssa sujunut hyvin. Mainittakoon tässä yhteydessä erityisesti yhteistyö Jyväskylän yliopiston kanssa rakenteisiin asiakirjoihin liittyvissä tutkimushankkeissa, joiden perusteella on toteutettu eduskunnan asiakirjojen hallintaan liittyviä ratkaisuja. Tampereen yliopiston kanssa on kehitetty semanttisen webin välineisiin perustuvia ratkaisuja tiedon hallintaan.

Kolmantena tutkimuskohteena ovat verkostoitumiseen, erityisesti tietotekniikan yhteiseen käyttöön verkostoissa liittyvät kysymykset. Mistä yhteistyön vaikeudet johtuvat? Millaisilla ratkaisuilla vaikeudet voitaisiin poistaa? Kysymys on laaja ja monitahoinen, mutta ehkä rajoitetussa ympäristössä (esimerkiksi eduskunta ja valtioneuvosto) hanke olisi toteutettavissa.

Työssä yhtenä tuloksena aikaan saatu tietotekniikan käyttöä kuvaama malli vaatii jatkokehittelyä. Aihe on mielestäni tavattoman mielenkiintoinen, mutta tutkimuksellisesti hankala. Miten eri mallien toimivuutta voidaan arvioida eduskuntatyypisessä organisaatiossa? Mihin mallintamisella pyritään?

Viidentenä kohteena ovat e-demokratiaan ja e-parlamenttiin liittyvät tutkimus- ja kehittämishankkeet. Tämän alueenhan todettiin olevan olennainen jopa mietittäessä kansallisten parlamenttien asemaa tulevaisuudessa. Alue onkin vilkkaan tutkimustoiminnan kohteena ja eduskunta voisi olla siinä mukana nykyistä aktiivisemmin.

11 Epilogi

Syksyllä kaikki on toisin.

Lopuksi on hyvä yrittää tarkastella laajemmin, mihin suuntaan eduskunnan ja kansanedustajien tietotekniset ratkaisut kehittyvät lähitulevaisuudessa. Miltä kansanedustajan työpäivä näyttää muutaman vuoden kuluttua? Mitä vaikeuksia muutokseen liittyy, onko tilanne nyt olennaisesti erilainen kuin vaikkapa kymmenen vuotta sitten? Mitkä ovat eduskunnan tietojenkäsittelyn tähtihetkiä tulevaisuudessa?

Kansanedustaja Jouni J. Särkijärven kuvaus kansanedustajan työstä vuonna 2015

Tässä yhteydessä on kiinnostavaa palata Jouni J. Särkijärven (1985; 2005) laatimiin visionäärisiin kuvauksiin kansanedustajan työpäivästä tulevaisuudesta. Kuvaukset ovat sikälikin mielenkiintoisia, että niiden laatimisen välillä on 20 vuotta. Ensimmäisen, vuonna 1984 laaditun vision keskeisimmät kohdat on kuvattu luvussa 8.2.1.

Särkijärvi laati pyynnöstäni vuonna 2005 uuden visionäärisen kuvauksen kansanedustajan työstä, nyt vuonna 2015 (Särkijärvi 2005). Kuvaus on laadittu kertomuksen muotoon, jossa kansanedustaja esittelee vuonna 2015 käytössä olevia Eduskunnan tietotekniikkapalveluita vierailaan oleville veteraanikansanedustajille. Särkijärven kuvauksessa on paljon samoja asioita kuin mitä tuli esiin kansanedustajien haastatteluissa ja kansanedustajille tehdyssä kyselyssä, mutta runsaasti myös uusia, kiinnostavia ideoita. Eräät ehdotukset edellyttävät merkittäviä muutoksia eduskunnan nykyisissä toimintatavoissa, mutta samalla ne auttaisivat kyllä poistamaan eräitä tutkimuksessa esille tulleita eduskuntatyön ongelmia. Seuraavassa on lainattu keskeisimpiä kohtia Särkijärven kansanedustajan työtä vuonna 2015 visioivasta muistiosta.

Kansanedustajan työ vuonna 2015:

- Aamuisin saamme useita briiffejä, jotka eri tahot ovat tuottaneet ja tallentaneet eduskunnan palvelimelle. Ne ovat eräänlaisia lyhyitä uutisvideoita, jotka voimme katsoa omalta työasemaltamme tai taskuvempaimesta. Eduskunnan kanslia kertoo päivän tärkeimmistä tapahtumista ja ryhmäkanslia siitä, mitä mieltä niistä pitäisi olla.
- Infoähky on jatkuva ongelma. Meillä on kuitenkin käytössä haku- ja käsittelyrobotteja, joiden avulla saadaan jotain järjestystä aikaan. Ne ovat oppivia eli mitä enemmän niitä käyttää, sitä paremmin ne sopivat omaan työskentelyprofiiliin
- Meillä on jokaisella työasemassa kamera, joten voimme lähettää omat sanomamme joko videoina tai pelkkänä tekstinä. ... Paikallislehdet ottavat muuten mieluummin edustajilta lyhyitä videopätkiä www-sivuilleen kuin kirjoituksia. Tämä ei ole ollenkaan huono asia, vaikka ne pitääkin tehdä itse, toisin kuin avustajan laatimat lehtijutut.
- Asioiden käsittelyjärjestys on pysynyt suunnilleen samana, tekniikka ei. Jos haluamme puhua jostain asiasta, on puheenvuoro pyydyttävä puoleen päivään mennessä. Istunnossa saa vain repliikkipuheenvuoroja. Maksimiaika on viisi minuuttia, jos puhuu ilman paperia, kaksi, jos lukee eikä puhu. ... Myös muutosehdotukset ja toivomukset on

esitettävä samalla aikataululla. Asiat, joihin ei ole tullut ehdotuksia tai puheenvuoropyyntöjä, todetaan suoraan hyväksytyiksi esityksen mukaisina.

- Budjetin suhteen on tapahtunut suuri muutos. ... Missään järkevässä yrityksessä ei ollut aikoihin eletty taloussuunnittelussa vuotta kerrallaan, vaan tulevaisuutta on aina ollut mielessä suunnilleen yhtä pitkä aika. Kun valtio siirtyi rullaavaan talouteen, meni koko budjettikäsittely uusiksi.
- Toinen merkittävä budjettiuudistus koski kansanedustajien ja eduskunnan roolia. Budjetista tehtiin ensinnäkin simulaatioversio, jolla jokainen kansanedustaja ja kansalainen sai leikkiä. Tähän rakennettiin koko ajan lisää kytkeäntä ja tietovarantoa, jolloin näki, mihin kaikkeen päätökset vaikuttaisivat. Looginen seuraus oli, että kansanedustajat myös halusivat ryhtyä vaikuttamaan. Kun rahaa ei voinut nyhjäistä lisää tyhjistä, keskustelu suuntautui siihen, tehdäänkö asioita oikein ja tehdäänkö ylipäänsäkään oikeita asioita. Tämä avasi eduskunnalle suorat yhteydet ministeriöiden virkamiehiin, koska ministerin ja varaministerien kautta ei näin suurta tiedonvaihtoa pystynyt hoitamaan. Eduskunta oli saanut itselleen valmistelukoneiston, jolla vaikutettiin suoraan siihen, mitä tapahtui – ilman monimutkaista säädöstämiseen keskittyvää työtä.
- Valiokuntatyöskentely on edelleen tärkeää. Siihen on lisätty tekniikkaa sen verran, että reaaliaikainen yhteenveto lausunnoista ja niiden kommentteista on koko ajan saatavilla. Valiokunnan jäsenet saavat lisäksi kirjoittaa muutosesityksensä tekstin sisään tavalla, joka muistuttaa kansainvälisten sopimusten draftaamista.
- Eduskunta oli aikaisemmin myös ollut luonteeltaan pelkästään reagoiva. Kun joukkoon tuli yksi elin [tulevaisuusvaliokunta], joka kenenkään velvoittamatta otti listalleen itsensä tärkeiksi katsomia kysymyksiä, oli syntynyt uusi toimintamalli. Nytemmin kaikki valiokunnan ennakoiivat oman alansa muutoksia ja niihin tarvittavia ratkaisuvaihtoehtoja.

Jouni J. Särkijärvi

Eduskunnan tietotekniikan tulevaisuuden tähtihetkiä

Eduskunnan tietohallintotoimiston ja eduskunnan keskeisen tietojärjestelmätoimittajan, TietoEnatorin yhteisessä vuosittaisessa suunnittelukokouksessa 14.2.2005 kysyin, mitkä ovat eduskunnan tietotekniikan tähtihetkiä tulevaisuudessa. Sain yhteensä 14 henkilön vastaukset. Tässä on yhteenveto vastauksista:

Eduskunnan tietotekniikan tulevaisuuden tähtihetkiä

Laajat, periaatteelliset muutokset

- ensimmäinen paikasta riippumaton täysistunto
- äänestykset mobiilisti
- kansalaisvaikuttaminen Internetin välityksellä/mobiilisti
- suorat kansanäänestykset
- kansalaisten osallistuminen kyselytunneille
- kansalaisten osallistuminen vuorovaikutteisesti valiokuntien työhön

Tietotekniikkaan liittyvät parannukset

- päätelaitteesta riippumattomat, profiloituneet mobiilipalvelut
- virtuaaliset ryhmätyövälineet
- personoitu web-käyttöliittymä
- järjestelmien integroitiratkaisu

- uusi salijärjestelmä (istuntoihin ei jaeta paperidokumentteja)
- XML-pohjainen dokumenttienhallintaratkaisu
- sähköinen asiointi
- Linux työpöydillä

Muita kohteita

- toimivat työprosessit
- helppokäyttöisyys
- osaavatkäyttäjät

Tietotekniikkaan liittyvät parannukset ovat suurelta osin toteutumassa lähitulevaisuudessa ja mainituista asioista onkin osa ollut jo mukana tietohallintolinjauksessa. Laajat, periaatteelliset muutokset eivät näyttäisi olevan toteutumassa ainakaan lähivuosina. Kyllä näissä on aineksia tuleviin tähtihetkiin.

Eduskunnan kanslian toiminnan kehittämishankkeessa (Halke) on todettu, että toimintaan liittyvät tuottavuus- ja laatuavoitteet voidaan saavuttaa vain tietotekniikan laajemmalla hyödyntämisellä. On siirryttävä sähköiseen asiankäsittelyyn ja sähköisiin virallisiin asiakirjoihin, ilman niitä asetettuja tavoitteita ei voida saavuttaa. Eduskunnan ja valtioneuvoston on lisättävä yhteistyötä tietotekniikan hyödyntämisessä.

Tavoite on selkeä, mutta vievätkö kaikki toimenpiteet tavoitetta kohti? Saavatko jotkut toimenpiteet tavoitteen karkaamaan kauemmas? Olisi hyvä, jos voisin todeta muutosvastarinnan hävinnän ja toimintaa kehitettävän halulla ja innovatiivisesti. Valitettavasti minusta tilanne on sama kuin mitä se on ollut koko tietotekniikan hyödyntämisen ajan. Muutoksia vastustetaan aivan kuten ennenkin, vanhoihin toimintamalleihin takerrutaan aivan kuten ennenkin ja tietotekniikan välineet ja ratkaisut yritetään sovittaa vanhojen työprosessien mukaisiksi - aivan kuten ennenkin.

Tilanne ei ehkä sittenkään ole epätavallinen organisaatioiden muutostilanteissa (esim. Robey 1997; Sauer & Yetton 1997a). Muutosvastarinnan vastustaminen ei kuitenkaan johda kuin vielä suurempaan vastarintaan. Jollain tavalla muutosta vastustava voima on pystyttävä kääntämään muutoksen taakse. Epävarma ja pelottava tulevaisuus on saatava jollain tavoin tutummaksi ja vastaavasti jotain vanhaa on pystyttävä unohtamaan ja jättämään taakse. Aihe on mielenkiintoinen ja tärkeä, mutta ei siitä tässä yhteydessä enempää.

Paljon on vielä tehtävää.

Kehittäminen ei lopu ikinä.

Syksyllä kaikki on toisin.

Lähteet

- Ahonen, P. (1980). Eduskunta, informaatio, hallinto. Helsinki, Valtiovarainministeriön järjestelyosasto.
- Ahonen, P. (2008). Funet, Suomen tie internetiin. Helsinki, CSC - Tieteen tietotekniikan keskus Oy, Art Print.
- Airaksinen, T. (2003). Tekniikan suuret kertomukset, Filosofinen raportti. Helsinki, Otava.
- Airaksinen, T. (2006). Ihmiskoneen tulevaisuus. Helsinki, WSOY.
- Alapuro, R. (2006). Osallistumisen kriisi: Osallistuvatko suomalaiset? Teoksessa M. Pesonen & H. Westermarck (toim.) Eduskunta 100-vuotta: Demokratian haasteet. Helsinki, Helsingin yliopisto.
- Al-Hawamdeh, S. (2002). "Knowledge management: re-thinking information management and facing the challenge of managing tacit knowledge." Information Research 8(1).
- Anttiroiko, A.-V. (2003). Sähköinen asiointi osana eGovernment-toimintoja, Sähköinen asiointi ja palvelut Suomessa 2003 -kärkiseminaari, Tampere 27.3.2003
- Argyris, C. (1982). Reasoning, Learning, and Action, Individual and Organizational. USA, Jossey-Bass Publishers.
- Argyris, C., R. Putnam & D. Smith (1985). Action Science. San Francisco, CA, Jossey-Bass.
- Argyris, C. & D. Schön (1978). Organizational Learning: A Theory of Action Perspective. Reading, MA, Addison-Wesley Publishing.
- Aula, M. K. (2003). Eduskunta Suomen poliittisessa järjestelmässä. Teoksessa P. Saukkonen (toim.) Suomen poliittinen järjestelmä verkko-oppikirja. Helsinki, University of Helsinki.
- Barabási, A.-L. (2002). LINKIT, Verkostojen uusi teoria. Helsinki, Terra Cognita.
- Berndtson, E. (2008). Politiikka tieteenä, Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun. Helsinki, Edita.
- Birch, A. H. (2001). The Concepts and Theories of Modern Democracy, Routledge.
- Borg, S., (toim.) (2004). Mahdollisuuksien maa -Kartoitusta ja puheenvuoroja suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tutkimuksesta, Oikeusministeriö, 2004:10.
- Borg, S. (2005). Kansalaisena Suomessa, Kansalaisvaikuttaminen Pohjoismaissa ja European Social Survey 2002. Helsinki, Oikeusministeriö, 3/2005
- Bowker, G. C. (1997). "Last we remember; organizational forgetting and the production of knowledge." Accounting, Management and Information 7(3): 113-138.
- Brynjolfsson, E. & L. M. Hitt (2003). Computing Productivity: Firm-Level Evidence. MIT Sloan Working Paper No. 4210-01 <http://ssrn.com/abstract=290325>
- Butler-Group (2005). DRM in the Public Sector, Addressing Regulations, Delivering Service. Hull, Butler Group
- Butler-Group (2006). Document Collaboration, Linking People, Process, and Content. Hull, Butler Group
- Büchi, R., N. Braun & B. Kaufmann (2008). Opas suoraan demokratiaan. Helsinki, Like Kustannus.
- Caldow, J. (2003). Lessons from Around the World. Washington (DC), Institute for Electronic Government, IBM Corporation
- Caldow, J. (2004). e-Democracy: Putting Down Global Roots. Washington (DC), Institute for Electronic Government, IBM Corporation
- Carlsson, C., K. Jokinen, P. Saarela & M. Vuorio (1989). Kokemuksia johdon tietotuesta. Helsinki, SITRA (julkaisu 105).
- Carr, N. G. (2003). Why IT Doesn't Matter Anymore, HBS Working Knowledge <http://hbswk.hbs.edu/>
- Castells, M. (1996). The Rise of the Network Society -The Information Age: Economy, Society and Culture, Blackwell Publishers.
- Clift, S. (2002). Online Consultations and Events - Top Ten Tips for Government and Civic Hosts <http://www.publicus.net/articles/consult.html>
- Coghill, K., P. Holland, R. Donohue, K. Rozzoli & G. Grant (2008). "Professional Development Programmes for Members of Parliament." Parliamentary Affairs 61(1): 73-98.
- Coglan, D. & T. Brannick (2003). Doing Action research in Your Own Organization. London, Sage Publications.

- Coleman, S. (2003a). A Tale of Two Houses, The House of Commons, the Big Brother House and the people at home. London, Hansard Society.
- Coleman, S. (2003b). Use of ICT in European Parliaments. ECPRD: Parli@ments on the Net-conference. Bucharest
- Coleman, S. (2006). "Parliamentary communication on an age of digital interactivity." New Information Perspectives 58(5): 371-388.
- Coleman, S. & J. Götze (2001). Bowling Together, Online Public Engagement in Policy Deliberation. London, Hansard Society <http://www.bowlingtogether.net/about.html>
- Coleman, S., N. Hall & M. Howell (2002). Hearing Voices: The experience of online public consultations and discussions in UK governance. London, Hansard Society.
- Coleman, S. & B. Nathanson (2006). Learning to live with the Internet - How European parliamentarians are adapting to the digital age, EPRI Knowledge project (prepared by Polpit Ltd) <http://epri.org/epriknowledge/contents/Studies.php>
- Conklin, J. (2006). Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems, John Wiley and Sons.
- Coombs, R. (1997). Joint Outcomes: The Coproduction of IT and Organizational Change. Teoksessa C. Sauer & P. W. Yetton (toim.) Steps to the Future, Fresh Thinking on the Management of IT-Based Organizational Transformation. San Francisco, Jossey-Bass: 231-256.
- Dahlberg, T. (2005). IT Governance IT:n liiketoiminta-arvon varmistajana sekä liiketoiminnan ja IT:n sillanrakentajana. Teoksessa J. Vesa (toim.) Tietohallinnon johtaminen. Helsinki, Kauppalehti.
- Dahlberg, T., A.-M. Karjanlahti, H. Kivijärvi, P. Lahdelma, S. Sipia & T. Talikainen (2006). Miten tuotaa IT:llä arvoa liiketoiminnalle, Hyvän tietohallintatavan -IT governancen- arviointi ja kehittäminen. Helsinki, LTT-Tutkimus Oy
- Dator, J. (2006). Muuttuuko Amerikka koskaan demokratiaksi? Teoksessa M. Mannermaa, J. Dator & P. Tiisonen (toim.) Demokratia ja tulevaisuudet. Helsinki, Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta.
- Davenport, T. H. & L. Prusak (1998). Working knowledge : how organizations manage what they know. Boston, Mass, Harvard Business School Press.
- Davis, G. B. & M. H. Olson (1985). Management Information Systems, Conceptual Foundations, Structure and Development. New York, McGraw-Hill.
- Denzin, N. K. & Y. S. Lincoln (2000). Introduction: The Discipline and Practise of Qualitative Research. Teoksessa N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (toim.) Handbook of Qualitative Research. Sage Publications.
- Dertouzos, M. (2001). The Unfinished Revolution. New York, HarperCollins.
- Dijk, J. v. (1999). The Network Society, Social Aspects of New Media. London, SAGE Publications.
- Donner, J. (1995). Terveenä laitoksessa. Helsinki, Otava.
- Doz, Y. & M. Kosonen (2008). Fast strategy. How strategic agility will help you stay ahead of the game. Harlow, England, Wharton School Publishing.
- Drucker, P. F. (1999). Management Challenges for the 21st Century. Oxford, Butterworth-Heinemann.
- Drucker, P. F. (2002). Druckerin parhaat, Peter Druckerin keskeiset ajatukset -60 vuotta johtamistutkimusta ja -tietoa. Helsinki, WSOY.
- Eduskunta (1985). Eduskunnan lainsäädäntötyöhön liittyvän tietojenkäsittelyn kokonaistutkimus [IT strategy of the Finnish Parliament]. Helsinki, Eduskunta.
- Eduskunta (1988a). Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian tietojenkäsittelyn kokonaistutkimus. Helsinki, Eduskunta.
- Eduskunta (1988b). Tietotekniikan käyttömahdollisuuksien selvitys Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan kansliassa. Helsinki, Eduskunta.
- Eduskunta (1988c). Valtiontilintarkastajain kanslian: Tietotekniikan käyttömahdollisuuksien selvitys. Helsinki, Eduskunta.
- Eduskunta (1989). Eduskunnan kirjaston tietojenkäsittelyn kokonaistutkimus, Tietojenkäsittelyn kehittämissuunnitelma 1989-1993. Helsinki, Eduskunta.
- Eduskunta (1990a). Eduskunnan tietojenkäsittelystrategia vuosille 1991-1995 [ICT strategy in the Parliament of Finland]. Helsinki, Eduskunta.
- Eduskunta (1990b). Kansanedustajan työasema projektin aineisto (projektisuunnitelma ja tavoitetilan kuvaus 1991). Helsinki, Eduskunta

- Eduskunta (1993a). ATK-palvelukysely [ADP-services inquiry]. Helsinki, Eduskunta.
- Eduskunta (1993b). Fakta-työryhmän loppuraportti. Helsinki, Eduskunta.
- Eduskunta (1994a). Eduskunnan tietotekniikan linjat 1995-1999. Helsinki, Eduskunta
- Eduskunta (1994b). Valtiopäiväasioiden käsittelyprosessien kehittäminen 1994-1999. Helsinki, Eduskunta.
- Eduskunta (1997a). Tietohallinnon linjat 1998-2000. Helsinki, Eduskunta.
- Eduskunta (1997b). Tietohallinnon linjat 1998-2000. Helsinki, Eduskunta
- Eduskunta (1998). Tietohallintoyksikön organisointityöryhmän muistio. Helsinki, Eduskunta.
- Eduskunta (2000). Suomen Eduskunta. Helsinki, Edita.
- Eduskunta (2001). Eduskunnan tiedon ja tietämyksen hallinta. Helsinki, Eduskunta.
- Eduskunta (2002a). Eduskunnan kanslian henkilöstöpolitiikan nykytila. Helsinki, Eduskunta
- Eduskunta (2002b). Eduskunnan tietohallinnon linjat 2002-2004. Helsinki, Eduskunta
http://www.eduskunta.fi/fakta/julkaisut/ekj3_2002.pdf
- Eduskunta (2003a). Eduskunnan kanslian henkilöstöstrategia 2002-2006 ja eduskunnan kanslian henkilöstöpoliittinen ohjelma. Helsinki, Eduskunta.
- Eduskunta (2003b). Kansanedustajien perehdytys-aineisto, Eduskunta www.fakta.fi
- Eduskunta (2003c). Sali 2007 - työryhmän muistio. Helsinki, Eduskunta
- Eduskunta (2003d). Verkkotietopalvelutyöryhmän muistio 31.1.2002 ja Verkkotietopalvelutyöryhmä 2:n muistio 13.2.2003. Helsinki, Eduskunta.
- Eduskunta (2004). Eduskunnan tietojärjestelmäarkkitehtuurin nykytilan kartoitus, loppuraportti. Helsinki, Eduskunta
- Eduskunta (2005a). Eduskunnan tarkastuvaliokunnan perustaminen. Helsinki, Eduskunta
- Eduskunta (2005b). Eduskunnan tietohallintolinjaus 2005-2007. Helsinki, Eduskunta
http://www.eduskunta.fi/fakta/julkaisut/ekj3_2002.pdf
- Eduskunta (2005c). Eduskunnan tietojärjestelmäarkkitehtuurin määrittelyvaihe, loppuraportti. Helsinki, Eduskunta
- Eduskunta (2006a). Eduskunnan esitesarja
- Eduskunta (2006b). Eduskunnan kanslian toimintakertomus 2005. Helsinki, Eduskunta
- Eduskunta (2006c). Eduskunnan sähköinen työpöytä, määrittelyraportti. Helsinki, Eduskunta
- Eduskunta (2006d). Eduskunnan toimielinten järjestäytymiseen ja eduskuntatyön toimivuuteen liittyviä kehittämistarpeita, Eduskunnan järjestäytymistoimikunnan mietintö. Helsinki, Eduskunta
- Eduskunta (2007). Eduskunnan www-palvelu, Eduskunta www.eduskunta.fi
- Eduskunta (2008a). Eduskunnan hallinnon kehittämishanke HALKE2010. Eduskunnan intranet (Fakta), Eduskunta
- Eduskunta (2008b). Eduskunnan tietohallintolinjaus 2008-2011. Helsinki, Eduskunta
- Eduskunta (2008c). HALKE 2010: Eduskunnan hallinnon kehittämisen esiselvitysraportti, Eduskunta
- Eduskunta (2008d). HALKE 2010: Eduskunnan kanslian toimintamallin suunnittelu (loppuraportti), Eduskunta
- EPRI (2005). Parliamentarians & ICTs: Awareness, understanding and activity levels of European Parliamentarians, EPRI Knowledge project <http://epri.org/epriknowledge/contents/Studies.php>
- EPRI (2006). What citizens want: How young citizens are behaving in the digital era and what parliamentarians need to know to respond, EPRI Knowledge project
http://epri.org/epriknowledge/contents/Second_study.php
- Ervasti, K., J. Tala & E. Castrén (2000). Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö. Helsinki, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos
- Eskola, J. & J. Suoranta (1996). Johdatus laadulliseen tutkimukseen, Lapin yliopisto.
- Eulegis-project (2000). European User Views to Legislative Information in Structured Form (EC DGXIII/AD4002) -project documentation, European Commission
- Forker, L. B. (1995). "Research on Quality: Recent Trends and Future Needs." Decision Line 26(5 September/October).
- Frankfurt, H. G. (2006). Paskapuheesta. Helsinki, Johnny Kniga Kustannus.
- Gabrielsson, U., (toim.) (2005). Suomalaisen demokratian tila ja kehittämistarpeet. Tutkaksen julkaisusarja 1/2005 (Tutkijoiden ja kansanedustajien seura), Eduskunta.
- Gahrton, P. (1983). Riksdagen inifrån, En studie av parlamentarisk handförfarandet inför ett samhälle i kris. Väitöskirja. Stockholm, Prisma, Lunds universitet.

- Griffith, J., J. Griffith & G. Casini (2008). World e-Parliament Report 2008, United Nations, Inter-Parliamentary Union: 209 s.
- Gummesson, E. (2000). Qualitative Methods in Management Research. Thousands Oaks, CA, Sage.
- Hakala-Zilliacus, L.-M. (2002). Suomen Eduskuntatalo, Kokonaistaideteos, itsenäisyysmonumentti ja kansallisen sovinnon representaatio. Väitöskirja. Helsingin yliopisto.
- Hannus, J. (2004). Strategisen menestyksen avaimet. Tehokkaat strategiat, kyvykkyydet ja toimintamallit. Helsinki, ProTalent.
- Hannus, J., J.-E. Lindroos & T. Seppänen (1999). Strateginen uudistuminen osaamisen ajan toimintaympäristöissä. Helsinki, HM&V Research.
- Hansard Society (2002). Technology: Enhancing Representative Democracy in the UK? London, Hansard Society
- Hansen, M. T., N. Nohria & T. Tierney (2000). What's Your Strategy for Managing Knowledge? Teoksessa J. A. Woods (toim.) The Knowledge Management Yearbook 2000-2001. Butterworth-Heinemann.
- Haukio, J. & M. Suojanen (2004). "Vaalikone poliittisena mediana." Politiikka 46(2).
- Heinonen, R. (2008). Arjen tietoyhteiskunnassa ei ole yksityisyyttä. Teoksessa P. Karhula (toim.) Paratiisi vai panoptikon. Helsinki, Eduskunnan kirjasto.
- Heiskanen, A. & M. Newman (2004). The Reflective Information Systems Practitioner as a Researcher, Department of Information Processing Science, University of Oulu
- Heiskanen, A., M. Newman & M. Eklin (2008). "Control, trust, power, and the dynamics of information system outsourcing relationships: A process study of contract software development." J. Strategic Information Systems (doi:10.1016/j.jsis.2008.10.001).
- Helisniemi, S. (2005). Monikanavaiset palvelut eduskuntatyössä. Helsinki, Eduskunta
- Hidén, M. (2006). "Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä." Suomen eduskunta 100 vuotta 6: 10-181.
- Hoff, J. (2004a). "The democratic potentials of information technology: Attitudes of European MPs towards new technology." Information Polity 9(1-2): 55-66.
- Hoff, J. (2004b). "Members of parliaments' use of ICT in a comparative European perspective." Information Polity 9(1-2): 5-16.
- Holopainen, S., P. Lillrank & T. Paavola (1999). Tietotekniikan linkki liiketoimintaan. Otava, Helsinki.
- Honka-Hallila, H. (2006). "Miten eduskunta toimii: Eduskunta sosiaalisena työyhteisönä." Suomen eduskunta 100 vuotta 6: 182-353.
- Hyvönen, E. (2006). Älykäs semanttinen web tietämyksenhallinnan rajoja siirtämässä – Esimerkkinä suomalaisen kulttuuri semanttisessa webissä. Tieteen päivät, 10.1.2006, Helsingin yliopisto.
- Hämäläinen, R. P. & E. Saarinen, (toim.) (2004). Systeemiäly, Näkökulmia vuorovaikutukseen ja kokonaisuuksien hallintaan, Systeemianalyysin laboratorio, Teknillinen korkeakoulu.
- Isohookana-Asunmaa, T. (2008). "Verkkaisesta luottamushenkilöstä kiireiseksi ammattilaiseksi." Suomen eduskunta 100 vuotta 12: 82-119.
- Isomäki, H. (2002). The Prevailing Conceptions of the Human Being in Information systems Development: System Designers' Reflections. Väitöskirja. University Of Tampere.
- Jackson, N. (2004). "Vote Winner or Nuisance: email and elected politicians' relationship with their constituents." Journal for Nonprofit and Public Sector Marketing (Fall 2004).
- Jyränki, A. (2006). "Kansanedustuslaitos ja valtiosääntö 1906-2005." Suomen eduskunta 100 vuotta 2: 10-179.
- Järvinen, P. (1988). Tutkimuksen tekemisestä tietojenkäsittelyopissa, Tampereen yliopisto
- Järvinen, P. & A. Järvinen (2004). Tutkimustyön metodeista. Tampere, Opinpajan kirja.
- Kalleberg, R. (1995). Action research as science and profession in the discipline of sociology. Teoksessa Toulmin & Gustavsen (toim.) Beyond theory: Changing organizations through participative action research. John Benjamins.
- Kalliomäki, J. & O. Mustajärvi (2004). Kansanedustajan tehtävät ja tietotekniikka (julkaisematon muistio), Eduskunta
- Kalliomäki, J. & P. Nyman (2004). Parlamenttien verkkopalvelujen benchmarking -analyysi, Eduskunta
- Kallonen, T. (1982). Byrokraattinen kitka, Tutkimus yritysten ja valtionhallinnon välisen yhteydenpidon kustannuksista ja niiden aiheuttajista. Helsinki, Liiketaloustieteellisen tutkimuslaitoksen julkaisu A:44

- Kananen, M. (2002). "Vapautusta eduskuntatyöstä saavat - - " tilastollinen ja normatiivinen tarkastelu valtiopäiviltä 1970-1998. Väitöskirja. Tampereen yliopisto.
- Karhu, S. (2006). Virasto-oloja suursiivoamaan, Valtionhallinnon rationalisointi- ja kehittämistyö 1940-luvulta 1990-luvulle. Helsinki, Valtiovarainministeriö.
- Karhula, P. (2001). Agentit tietopalvelutyön tukena. Teoksessa P. Karhula (toim.) agentit tietotyön tukena. Helsinki, Eduskunnan kirjasto.
- Karhula, P., (toim.) (2008). Paratiisi vai panoptikon? Eduskunnan kirjaston tutkimuksia ja selvityksiä 10. Helsinki, Eduskunnan kirjasto.
- Karila, A., J. Kemppinen, M. Kontiainen, Risto Kulmala, E. Kurvinen, M. Mäntylä, A. Oulasvirta, O. Pitkänen, M. Raento, A. Rainio, A. Salovaara, K. Sarkio, Risto Sarvas, M. Turpeinen & P. Virtanen (2006). Uusi arjen tietoyhteiskunta. Helsinki, Liikenne- ja viestintäministeriö
www.mintc.fi/arjentietoyhteiskunta
- Karvonen, E. (1999). "Teknologinen determinismi." Tiedotustutkimus(4/1999).
- Kasvi, J. J. J., M. Vartiainen & A. Pulkkis (2000). Tieto työn tukena. Teoksessa J. J. J. Kasvi & M. Vartiainen (toim.) Organisaation muisti, Tieto työn tukena. Helsinki, Edita.
- Kauppinen, K., M. Lehtovaara & P. Norrila (1995a). Hallituksen esityksen rakenteistaminen (RASKE-projektin raportti). Jyväskylä, Jyväskylän yliopisto
- Kauppinen, K., M. Lehtovaara & P. Norrila (1995b). Lainsäädäntöasiakirjojen rakenteistaminen (RASKE-projektin raportti). Jyväskylä, Jyväskylän yliopisto
- Kauttu, M. (2004). Työympäristöjen tulevaisuus. Interiore 2004-seminaari, Tulevaisuuden kaupunkisisustaminen: Design for All, Helsinki, Helsingin Messut.
- KE-haastattelut (2004). Kansanedustajien haastattelumateriaali (yhteenvedot, nauhoitusten purku). Ei julkaistu
- Keskinen, A. (1999). Towards User Empowerment. Väitöskirja. Studia Politica Tamperensis 6, University of Tampere.
- Keskinen, A. & T. Kuosa (2004). "Uusi aikakausi vaatii uudenlaista demokratiaa." FUTURA(2/2004).
- Kesti, M. (2005). Hiljaiset signaalit -Avain organisaation kehittämiseen. Helsinki, Edita.
- Kiljunen, K. (1998). Nahkurin orsilla, kansanedustajana Suomessa. Helsinki, WSOY.
- Kim, W. C. & R. Mauborgne (2005). Sinisen meren strategia. Helsinki, Talentum.
- Kingham, T. (2003). e-Parliaments, The Use of Information and Communication Technologies to Improve Parliamentary Processes, World Bank Institute
http://www.worldbank.org/wbi/pubsbysubject_informationcommunication.html
- Kinnunen, M. & P. Virta (2005). Ehdotus eduskunnan kanslian johtamisen kehittämiseksi. Rovaniemi, Lapin yliopisto: julkisjohtamisen erikoisopinnot
- Kivijärvi, H. (2004). Knowledge Conversion in Organizational Contexts: A Framework and Experiments. Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Sciences.
- Kivijärvi, H. (2008). Aligning Knowledge and Business Strategies within an Artificial Ba Context. Teoksessa E. Abou-Zeid (toim.) Knowledge Management and Business Strategies: Theoretical Frameworks and Empirical Research. Information Science Reference (IGI Global), Hershey: 229-252.
- Kivijärvi, H. & O. Mustajärvi (1979). Two Examples at Interactive Use of the Computer in Commercial and Economic Education. Finnish-Soviet Cybernetics Symposium, Tbilisi.
- Kivinen, T. (2008). Tiedon ja osaamisen johtaminen terveydenhuollon organisaatioissa. Väitöskirja. Kuopion yliopisto.
- Klobas, J. (2006). Wikis: Tools for Information Work and Collaboration. Oxford, England, Chandos Publishing.
- KM-pilottiryhmä (2002). KM pilottiratkaisujen kuvaukset ja käyttöohjeet. Helsinki, Eduskunta.
- Koivula, P. (1993). Tietotekniikka ja johtaminen julkishallinnossa. Helsinki, Valtionhallinnon kehittämis-keskus, Painatuskeskus.
- Koivula, P. (2008). Johtaminen ja IT:n mahdollisuudet, Survey-tutkimus julkishallinnon johtajien käyttämistä IT:n mahdollisuuksista vuosina 1992 ja 2006. Väitöskirja. Tampereen yliopisto.
- Koivunen, H. (1997). Hiljainen tieto. Helsinki, Otava.
- Kolari, J., T. Laakko, T. Hiltunen, V. Ikonen, M. Kulju, R. Suihkonen, S. Toivonen & T. Virtanen (2004). Context-Aware Services for Mobile Users. Espoo, VTT publications 539
- Korkiakoski, J. (2005). Kuuleminen ja osallistuminen tietoverkoissa. Helsinki, Valtiovarainministeriö

- Kuronen, T. (1998a). Hajautettu dokumenttien hallinta. Oulu, Oulun Yliopiston kirjaston julkaisu 41.
- Kuronen, T. (1998b). Tietovarantojen hyödyntäminen ja demokratia. Helsinki, Sitran julkaisu 174.
- Kuronen, T. (2000). Kansalaiskeskustelun edellytykset ja mahdollisuudet tietoverkkojen aikakaudella. Väitöskirja. Tampereen yliopisto.
- Kvassov, V. (2002). Information Technology and the Productivity of Managerial Work. Väitöskirja. Åbo Akademi University.
- Küster, U. (2004). eLegislation in the German Parliament, Problems and Solutions. Stockholm, 7th European Conference of Members of National Parliaments on Information and Communication Technologies (EPRI)
http://www.epri.org/epriknowledge/contents/7thconference_mat/20041109_UweKuester_presentati on.pdf
- Kääriäinen, S. (2002). Sitä näyttää, mitä kylvää. Keskustan strategiset valinnat 1964-2001. Väitöskirja. Helsingin yliopisto.
- Laamanen, K. (2002). Johda liiketoimintaa prosessien verkkona -ideasta käytäntöön. Helsinki, Suomen Laatu keskus.
- Laudon, K. C. & J. P. Laudon (2006). Management Information Systems, Managing the Digital Firm. Upper Saddle River, New Jersey, Pearson Prentice Hall.
- Leino, T. (2001). Itsenäiskäytön johtaminen tietohallinnon osa-alueena. Väitöskirja. Research report A-9:2001, Turku School of Economics and Business Administration.
- Leston-Bandeira, C. (2007). "The Impact of the Internet on Parliaments: a Legislative Studies Framework." Parliamentary Affairs 60(4): 655-674.
- Lillrank, P., A. Granskog, S. Holopainen, A. Silén, S. Sipia, J.-E. Tarpila & I. Töyrylä (1997). Tie teknii- kasta tulokseen. Espoo, Otatieto.
- Lincoln, Y. S. & E. G. Guba (1985). Naturalistic Inquiry. Beverly Hills, CA, Sage Publications.
- Lindén, S. (1998). Kansanedustajan työn tiedonhallinta vuorovaikutusympäristössään uuden tieto- ja vies- tintätekniikan valossa. Pro Gradu-tutkielma. Department of Information Processing Science, Uni- versity of Oulu.
- Liu, S. (2000). Improving Executive Support in Strategic with Software Agent Systems. Åbo Akademi University.
- Luukkanen, J. (2004). Yleisluontoisia kommentteja maaliskuussa 2004 toteutettuun haastatteluprojektiin (julkaisematon muistio, 28.4.2004), Eduskunta
- LVM (2006). Uuteen arjen tietoyhteiskuntaan, tulevaisuuskatsaus eduskuntapuolueille. Helsinki, Liikenne- ja viestintäministeriö
- Lyytikäinen, V. (2004). Contextual and Structural Metadata in Enterprise Document Management. Väitös- kirja. University of Jyväskylä.
- Mannermaa, M. (2006). Demokratia tulevaisuuden myllerryksessä, yhteiskunnallinen vaikuttaminen uu- dessa viitekehyksessä. Helsinki, Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta.
- Markus, M. L. (2000). "Conceptual Challenges in Contemporary IS Research." Communications of AIS 3(article 4).
- Markus, M. L. & R. Benjamin (1997). IT-Enabled Organizational Change: New Developments for IT- specialists. Teoksessa C. Sauer & P. W. Yetton (toim.) Steps to the Future, Fresh Thinking on the Management of IT-Based Organizational Transformation. San Francisco, Jossey-Bass: 115-142.
- Martikainen, O., J. Autere, R. Elonen, U. Lehtiniemi, M. Nurmela & A. Torniainen (2006a). Julkisen hal- linnon tuottavuuden parantaminen, Toiminnan tehostaminen tietotekniikan avulla. Helsinki, ETLA & TietoEnator
- Martikainen, O., J. Autere, R. Elonen, U. Lehtiniemi, M. Nurmela & A. Torniainen (2006b). Performance improvement in public organizations. Helsinki, ETLA & TietoEnator
- Mattila, M. & P. Uusikylä (1999). Mitä on verkostoanalyysi? Teoksessa P. Uusikylä (toim.) Verkostoy-hteiskunta, Käytännön johdatus verkostoanalyysiin. Helsinki, Gaudeamus.
- McHugh, D. (2006). "Wanting to be heard but not wanting to act? Addressing Political Disengagement." Parliamentary Affairs 59(3): 546-552.
- van der Meer, A. (2004). White Paper, Vision of an e-Parliament, Tweede Kamer der Staten-Generaal (Dutch parliament) <http://www.parlamento.pt/ecprd-ict2004/doc/pres-docs/EN/15-Andre%20Meer%20EN.doc>

- Meroño-Cerdan, A. & C. Lopez-Nicolas (2006). Culture and Business Strategy as Antecedents of Strategic Knowledge Management. IFSAM VIIIth World Congress 2006 (The International Federation of Scholarly Associations of Management), Berlin. <http://www.ctw-congress.de/ifsam/proceedings.html>
- Miettinen, J. (2002). Eduskunnan tiedon ja tietämyksen hallinnan pilotit, loppuraportti. Helsinki, Eduskunta
- Mimicopoulos, M., (toim.) (2008). UN E-Government survey 2008, From E-Government to Connected Governance. New York, United Nations.
- Mintzberg, H. (1973). The Nature of Managerial Work. New York, Harper and Row.
- Mintzberg, H. (1979). "An Emerging Strategy of 'Direct' Research." Administrative Science Quarterly **24**(December): 582-589.
- Mintzberg, H. (1983). Structure in Fives DESIGNING EFFECTIVE ORGANIZATIONS. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1990). "The Manager's Job: Folklore and Fact." Harvard Business Review (Originally published in 1975, the article includes a retrospective commentary by the author) **68**(2): 163-176.
- Mintzberg, H. (1991). Managerial Work: Forty Years Later. Teoksessa S. Carlson (toim.) Executive Behaviour. Uppsala, Acta Universitatis Upsaliensis, Studia Oeconomiae Negotiorum 32.
- Mintzberg, H. (1996). The Manager's Job. Teoksessa H. Mintzberg & J. B. Quinn (toim.) The Strategy Process, Concepts, Contexts, Cases. New Jersey, Prentice Hall.
- Monto, P. (2006). Tahdo menestyä Suomi, taustapolemiikkia innovaatiopolitiikasta, Eduskunta, tulevaisuusvaliokunta
- Moore, G. C. & I. Benbasat (1991). "Development of an Instrument to Measure the Perception of Adopting an Information Technology Innovation." Information systems Research **2**(3): 192-222.
- Morgan, G. (2006). Images of Organization. Thousand Oaks, CA, Sage Publications.
- Mustajärvi, O. (1974). Computer Power and Sharing It: Small Computers and Distributed Data Processing. Finnish-Soviet Symposium, Helsinki.
- Mustajärvi, O. (2002a). The Information needs of MPs as a basis for the New Electronic Workplace: A Finnish Case Study. 2nd European Conference on E-Government, St Catherine's College, Oxford, United Kingdom, MCIL.
- Mustajärvi, O. (2002b). Operationalisation of MPs' Missions through Knowledge Management: A Finnish Case Study. 3rd European Conference on Knowledge Management, Trinity College Dublin, Ireland, MCIL.
- Mustajärvi, O. (2003). MPs and KM: How strict ICT policy has enabled development of personalized KM services in the Parliament of Finland. Knowledge Management in Electronic Government. 4th IFIP International Working Conference Proceedings, Rhodes, Greece, Springer.
- Mustajärvi, O. (2004). Kansanedustajien odotukset tietämyksen hallintaan: Tietämyksen hallinta -projektin piloteista saadut kokemukset vuosina 2002-2003, julkaisematon raportti. Helsinki
- Mustajärvi, O. & A. Heiskanen (1984). Laatupiiritoiminta tietojärjestelmätyössä. Helsinki, Tietotekniikan kehittämiskeskus 1/84
- Mustajärvi, O. & A. Heiskanen (1986). Laatupiirit ja laatujohtaminen tietojärjestelmätyössä. Helsinki, Tietotekniikan kehittämiskeskus 3/86
- Mykkänen, J. (1999). Asiantuntija-ajattelu ja asenteiden jyrkkyys poliittisessa päätöksenteossa. Teoksessa M. Mattila & P. Uusikylä (toim.) Verkostoyhteiskunta, Käytännön johdatus verkostoanalyysiin. Helsinki, Gaudeamus.
- Newell, A. & H. A. Simon (1972). Human problem solving. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- Nieminen, M. (2004). Information Support for User-Oriented Development Organisation - Considerations based on the Construction and Evaluation of Knowledge Storage. Väitöskirja. Helsinki University of Technology.
- Nonaka, I. & N. Konno (1998). "The Concept of "Ba": Building a Foundation for Knowledge Creation." California Management Review **40**(3).
- Nonaka, I. & H. Takeuchi (1995). The knowledge-creating company : how Japanese companies create the dynamics of innovation. New York, Oxford University Press.
- Nonaka, I., R. Toyama & N. Konno (2000). "SECI, Ba and Leadership: A Unified Model of Dynamic Knowledge Creation." Long Range Planning **33**: 5-34.

- Norris, D., (toim.) (2008). E-Government Research: Policy and Management. Hershey, New York, IGI Publishing.
- Nousiainen, J. (1992). Suomen poliittinen järjestelmä. Helsinki, WSOY.
- Nousiainen, J. (2006). "Suomalainen parlamentarismi." Suomen eduskunta 100 vuotta 2: 180-335.
- Nurmeksela, R., M. Virtanen, A. Lehtinen, M. Järvenpää & A. Salminen (2006). Suomalaisen lainsäädäntötyön tiedonhallinta: Suuntana semanttinen web. Helsinki, Eduskunta
- Nutt, P. & R. Backoff (1993). "Organizational Publicness and Its Implications for Strategic Management." Journal of Public Administration Research and Theory 3(2): 209-231.
- Nutt, P. C. (2006). "Comparing Public and Private Sector Decision-Making Practices." Journal of Public Administration Research and Theory 16(2): 289-318.
- Oikeusministeriö (2005a). Edustuksellinen demokratia: Kansanvalta 2007 -toimikunnan mietintö. Helsinki, KM 2005:1
- Oikeusministeriö (2005b). Media ja demokratia Suomessa, Kriittinen näkökulma. Helsinki, Oikeusministeriö, 11/2005
- Oikeusministeriö (2005c). Tehokkaampaa, suunnitelmallisempaa ja hallitumpaa lainvalmistelua, Valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämistyöryhmän mietintö. Helsinki, Valtioneuvoston kanslia
- Oikeusministeriö (2006). Sähköisen kuulemisen kehittäminen valtionhallinnossa. Helsinki, Oikeusministeriö
- Oikeusministeriö (2008). Sähköisen kuulemisen kehittäminen valtionhallinnossa, II vaihe. Helsinki, Oikeusministeriö, 8/2008
- Okkonen, J. (2004). The use of performance measurement in knowledge work context. Väitöskirja. Tampere University of Technology.
- Oksanen, M. (1972). Kansanedustajan rooli - Tutkimus kansanedustajien suhtautumisesta edustajantoi-meensa vuoden 1969 valtiopäivillä. Helsinki, University of Helsinki.
- Oksanen, M. & W. Pitkänen (1989). Kansanedustajan roolit -roolikäsitykset, niiden synty ja merkitys. Teoksessa M. Noponen (toim.) Suomen kansanedustusjärjestelmä.
- Ollila, A. (2007). "Ammattina kansan edustaminen." Suomen eduskunta 100 vuotta 5: 10-173.
- Otala, L. (2008). Osaamispääoman johtamisesta kilpailuetu. Helsinki, WSOYpro.
- Paloheimo, E. (1998). Eduskunnan lisärakennus. Helsingin Sanomat
- Paloheimo, H. (2007). Eduskuntavaalit 1907-2003 (Suomen eduskunta 100 vuotta, osa 5), Eduskunta.
- Peltoniemi, R. (2007). Suomen puolustusjärjestelmän ydinosamaisalueet ja niiden muutoshasteet mahdollisessa Nato-jäsenyydessä. väitöskirja. Teknillinen korkeakoulu.
- Pietarinen, I., (toim.) (2008). ATK-sanakirja, Talentum.
- Pihlanto, P. (2006). "Tarvitsemme sekä käytännön yritystoimintaa että teoriaa palvelevaa tutkimusta." Liiketaloudellinen Aikakauskirja 3/2006.
- Piispanen, E. & K. Pallas (1991). TOTO, Tietotekniikalla tulosta hallintotyöhön. Helsinki, Valtionhallinnon kehittämiskeskus, VAPK-kustannus.
- Ponzi, L. J. & M. Koenig (2002). "Knowledge management: another management fad?" Information Research 8(1).
- Power, G. (1998). Representatives of the People - the constituency role of MPs. London, Fabian Society.
- Pulliainen, E. (2006). Kansanedustajan valta ja vastuu. Helsinki, Ochre Chronicles.
- Pursiainen, K. (1993). Valtionhallinnon tietojenkäsittelyn alkuvaiheita. Teoksessa M. Tienari (toim.) Tietotekniikan alkuvuodet Suomessa. Helsinki, Suomen Atk-kustannus Oy.
- Rahkola, M. (2004). Teknologiavälitteisen kansalaisvaikuttamisen mahdollisuudet suomalaisessa lainsäädäntöprosessissa. Jyväskylän yliopisto.
- Ratia, J. (2003). Kansanedustajan tiedonsaantioikeudesta. Hallinto. 4/2003
- Reponen, T. (1994). "Organisational Information Management Strategies." Information Systems Journal (1994:4).
- Rheingold, H. (2003). Mobiilijoukot, Seuraava yhteiskunnallinen kumous. Helsinki, Like.
- Riigikogu (2000). Development of IT Systems, Final Report. Tallinn, Riigikogu Chancellery, Estonia
- Riipinen, J. (2007). Eduskunnan kommunikaatiojärjestelmän selvitys (julkaisematon raportti), Eduskunta

- Rikkinen, A. (2005). Tietohallintostrategian kehitys 2000-luvulle. Teoksessa E. Mäkinen (toim.) Pieniä tietojenkäsittelytieteellisiä tutkimuksia, Syksy 2005. Tampereen yliopisto, Tietojenkäsittelytieteiden laitos.
- Rittel, H. & M. Webber (1973). "Dilemmas in a General Theory of Planning." Policy Sciences 4(Elsevier Scientific Publishing Company, Amsterdam): 155-169.
- Robey, D. (1997). The Paradoxes of Transformation. Teoksessa C. Sauer & P. W. Yetton (toim.) Steps to the Future, Fresh Thinking on the Management of IT-Based Organizational Transformation. San Francisco, Jossey-Bass: 209-229.
- Routarinne, S. (2007). Valta ja vuorovaikutus, Statusilmaisun perusteet. Helsinki, Tammi.
- Rubin, A. (2003). Tulevaisuudentutkimuksen käsitteitä. Teoksessa M. Kamppinen, O. Kuusi & S. Söderlund (toim.) Tulevaisuudentutkimus. Helsinki, Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Saarelainen, L. (2005). Kirjallisen kysymyksen vastauksen laadintaprosessin uudistaminen ministeriössä asiakirjatoimiston ja tietohallintotoimiston edustajan sisäisenä kehittämishankkeena (julkaisematon muistio), Eduskunta
- Salminen, A. (2004). Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Helsinki, Edita.
- Salminen, A. (2008). Julkisen toiminnan johtaminen. Helsinki, Edita Publishing.
- Salminen, A., K. Kauppinen & M. Lehtovaara (1997). "Towards a methodology for document analysis." Journal of American Society for Information Science 48(7): 644-655.
- Salminen, A., V. Lyytikäinen, P. Tiitinen & O. Mustajärvi (2001). Experiences of SGML standardization: The case of the Finnish legislative documents. Proceedings of the 34th Annual Hawaii International Conference on System Sciences.
- Sauer, C. & P. W. Yetton (1997a). The Right Stuff: An Introduction to New Thinking About IT Management. Teoksessa C. Sauer & P. W. Yetton (toim.) Steps to the Future, Fresh Thinking on the Management of IT-Based Organizational Transformation. San Francisco, Jossey-Bass: 1-22.
- Sauer, C. & P. W. Yetton, (toim.) (1997b). Steps to the Future, Fresh Thinking on the Management of IT-Based Organizational Transformation. San Francisco, Jossey-Bass.
- Sauri, P. (2002). Politiikan psykologia. Helsinki, WSOY.
- Senge, P. M. (1990). The Fifth Discipline, The Art & Practise of The Learning Organization. USA, Doubleday.
- Simon, H. A. (1982). Päätöksenteko ja hallinto. Espoo, Weilin+Göös.
- Smedlund, A., A. Pöyhönen & P. Ståhle (2003). Yritysverkostot ja tietojohdaminen. Helsinki, Tekniikan Akateemisten Liitto TEK.
- Smookler, J. (2006). "The effectiveness of pre-legislative scrutiny." Parliamentary Affairs 59(3): 522-535.
- Soininvaara, O. (2002). Ministerikyyti. Helsinki, WSOY.
- Sprague, R. H. & H. J. Watson (1996). Decision Support for Management. Upper Saddle River NJ, Prentice Hall.
- Strandberg, K. (2006). Parties, Candidates and Citizens On-Line. Väitöskirja. Åbo Akademi University.
- Strömberg, J., T. Dahlberg & J. Vesa (2006). ICT-alan trendit 2006 suomalaisyritysten näkökulmasta. Teoksessa A. Mäkinen & J. Vesa (toim.) Tietohallinnon johtaminen. Helsinki, Kauppalehti.
- Strömberg, J. & J. Vesa (2005). Liiketoiminnan ja IT:n yhteensovittaminen. Teoksessa A. Mäkinen & J. Vesa (toim.) Tietohallinnon johtaminen. Helsinki, Kauppalehti.
- Ståhle, P. (1998). Supporting a system's capacity for self-renewal. Väitöskirja. Helsingin yliopisto.
- Ståhle, P. & M. Grönroos (1999). Knowledge Management -tietopääoma yrityksen kilpailutekijänä. Helsinki, WSOY.
- Ståhle, P. & M. Grönroos (2000). Dynamic Intellectual Capital. Helsinki, WSOY.
- Suhonen, P. (1983). Kvalitatiivisen tutkimuksen asema sosiaalitieteissä. Teoksessa p. Suhonen (toim.) Pehmeät menetelmät sosiaalitutkimuksessa. Käytännön kokemuksia ja keskustelua., Tampereen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos, sarja B 38/1983: 1-15.
- Sulkunen, I. (2006). "Suomi naisten äänioikeuden edelläkävijänä." Suomen eduskunta 100 vuotta 4: 10-81.
- Sundqvist, M. (1998). Informationsförsörjningen inom riksdagen. Uppsala, Uppsala universitetet.
- Suomi, R. (1992). Tietohallinnon johtaminen -Johtamisparadigmat muutoksen kourissa. Espoo, Otatieto.
- Suurla, R. (2001). Avauksia tietämyksen hallintaan. Helsinki, Eduskunta.
- Suurla, R., M. Markkula & O. Mustajärvi (2002). Developing and Implementing Knowledge Management in the Parliament of Finland. Helsinki, Parliament of Finland.

- Sveiby, K. E. (1997). The New Organizational Wealth: Managing and Measuring Knowledge-based Assets. San Francisco, CA, Berrett-Kohler Publishers.
- Sydänmaanlakka, P. (2000). Älykäs organisaatio Tiedon, osaamisen ja suorituksen johtaminen. Helsinki, Kauppakaari.
- Sydänmaanlakka, P. (2003). Intelligent leadership and leadership competencies. Väitöskirja. Helsinki University of Technology.
- Sydänmaanlakka, P. (2006). Älykäs itsensä johtaminen. Helsinki, Talentum.
- Särkijärvi, J. (1985). Päivä eduskunnassa (julkaisematon muistio 11.4.1985). Helsinki, Eduskunta
- Särkijärvi, J. J. (2005). Kansanedustajan työstä vuonna 2015, (julkaisematon muistio 31.3.2005)
- Taipale, K. (2001). Vuorovaikutus: puhua, kuulla, kuunnella vai käydä keskustelua? Julkisen keskustelun vaikeudesta. Teoksessa M.-R. Norri, K. Leiman & M. Kärkkäinen (toim.) Puhutaan kaupungista - Talking about the City. Helsinki, Suomen rakennustaiteen museo.
- Taleb, N. N. (2007). Musta Joutsen, Erittäin epätodennäköinen vaikutus. Helsinki, Terra Cognita.
- Tamminen, S., A. Oulasvirta, K. Toiskallio & A. Kankainen (2004). "Understanding mobile contexts." Personal and Ubiquitous Computing 8(2): 135-143.
- Tamminen, S. & I. Platan (2006). Yritysjohdon ja tietohallinnon vuoropuhelu: case Ruukki. Teoksessa A. Mäkinen & J. Vesa (toim.) Tietohallinnon johtaminen. Helsinki, Kauppalehti.
- Tarasti, L. (2006). Vaali- ja puoluelainsäädäntö. Helsinki, Edita.
- Taylor, R. S. (1991). Information Use Environments. Teoksessa B. Dervin & M. J. Voigt (toim.) Progress in Communication Sciences. Norwood, NJ, Ablex.
- Tétard, F. (2002). Managers, Fragmentation of Working Time, and Information Systems. Väitöskirja. Åbo Akademi University.
- Tienari, M., (toim.) (1993). Tietotekniikan alkuvuodet Suomessa. Jyväskylä, Suomen Atk-kustannus Oy.
- Tietotekniikan.liitto (2003). Atk-sanakirja. Helsinki, Talentum.
- Tiili, M. (2008). Ministers as strategic political leaders? Strategic political steering after NPM reforms in Finland. dissertation. University of Helsinki.
- Tiirikainen, V. (2008). Johtaja: ole IT-strategi. Helsinki, Talentum.
- Tiitinen, P. (2003). Enhancing the Usability of Document Databases in e-Government. University of Jyväskylä.
- Tirronen, M. (2008). WEB 2.0 Verkon numerologia. Helsinki, BTJ Kustannus.
- Torkkeli, M. (2002). Technology selection and group decision support systems: Case studies on supporting strategic technology selection processes. Väitöskirja. Lappeenranta University of Technology.
- TTL (2003). Tietotekniikan käytön ongelmat suomalaisilla työpaikoilla. Helsinki, TTL ja Cap Gemini Ernst & Young
- Tuomi, J. & A. Sarajärvi (2006). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki, Tammi.
- Turban, E., J. Aronson, T.-P. Liang & R. Sharda (2007). Decision support systems and business intelligence systems. New Jersey, Prentice-Hall.
- Turja, T. (2007). Parlamentaariset puhetyylit eduskunnassa. Tutkas: 100 vuotta demokratiaa -eliitti kansan asialla 31.1.2007, Eduskunta.
- TuV (2007). Tulevaisuusvaliokunnan lausunto 2/2007 vp hallituksen toimenpidekertomuksesta vuodelta 2006, Eduskunta
- Ulkoasiainministeriö (2006). Valtionhallinnon IT-strategia. Ulkoasiainministeriön HAL-40 Tietohallinto. Lausunto 6.2.2006
http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/11289/85495_UMValtion_IT_strategia.doc
- US Congress (2001). E-mail Overload in Congress Managing a Communications Crisis, The Congressional Management Foundation's Congress Online Project
<http://www.congressonlineproject.org/email.html>
- Waddington, P. (1996). Dying for Information? A Report on the Effects of Information Overload In the UK and Worldwide. London, Reuters
- Wahlke, J. C., H. Eulau, W. Buchanan & L. C. Ferguson (1962). The Legislative System. Explorations in Legislative Behavior. New York, John Wiley and Sons, Inc.
- Wallin, M. (2003). Kansanedustajan perustehtävät. Julkaisematon muistio (28.3.2003)
- Valtiovarainministeriö Tietoja valtionhallinnon atk-toiminnasta/Tietoja valtion tietohallinnosta, vuosittain julkaistu raportti (vuodesta 1975 lähtien). Helsinki

- Valtiovarainministeriö (1996). TAE-atk -ryhmän muistio, Valtiovarainministeriö
- Vanharanta, H., P. Pihlanto & A.-M. Chang (1997). Decision support for strategic management in a hyper-knowledge environment and the holistic concept of man. HICSS '97: Proceedings of the 30th Hawaii International Conference on System Sciences: Advanced Technology Track, IEEE Computer Society, Washington, DC, USA.
- Weber, M. (1959). Staatssoziologie. Soziologie der rationalen Staatsanalt und der modernen politischen parteien und Parlamente. Mit einer Einführung und Erläuterungen. Teoksessa J. Winckelmann Berlin, Duncker & Humblot.
- Weick, K. (1989). "Organized Improvisation." Communication Studies 40(4): 241-248.
- Weick, K. (1993). Organizational Redesign as Improvisation. Teoksessa G. P. Huber & W. H. Glick (toim.) Organization Change and Design. New York, NY, Oxford University Press: 346-79.
- Weick, K. (1998). "Improvisation as a mindset for organizational analysis." Organization Science 9(5): 543-555.
- Wiberg, M. (2009). Hallitseeko hallitus?, Kunnallisanalan kehittämissäätiö, Polemia-sarja 72. Vammalan kirjapaino.
- Victoria Parliament (2002). Inquiry into Electronic Democracy. Victoria, Scrutiny of Acts and Regulations Committee, Parliament of Victoria, Trinitas Pty
- Viitala, R. (2005). johda osaamista. Helsinki, Inforviestintä Oy.
- Wilson, T. D. (2000). "Recent trends in user studies: action research and qualitative methods." Information Research 5(3).
- Wilson, T. D. (2002). "The nonsense of 'knowledge management'." Information Research 8(1).
- Virtanen, V. (2001). Vuodet graniittikaltereiden takana, Poliittiset muistelmat osa 1 (1995-1999). Helsinki, Otava.
- VNK (2005). Tehokkaampaa, suunnitelmallisempaa ja hallitumpaa lainvalmistelua, Valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämissätyöryhmän mietintö. Helsinki, Valtioneuvoston kanslia, 13/2005
- VNK (2006). Paremmen sääntelyn toimintaohjelma. Osa 1. Helsinki, Valtioneuvoston kanslia, 8/2006
- VTV (1998). Johdon informaatiojärjestelmät. Helsinki, Valtionalouden tarkastusvirasto (tarkastuskertomus 2/98)
- Vuori, J. (2000). Julkisen ja yksityisen sektorin organisaatio- ja johtamisvertailut. Teoksessa A. Salminen (toim.) Hallintovertailun metodologia. Tutkimuksia 234, Hallintotiede 26, Vaasan yliopisto: 107-129.
- Yetton, P. W. (1997). False Prophecies, Successful Practise, and Future Directions in IT Management. Teoksessa C. Sauer & P. W. Yetton (toim.) Steps to the Future, Fresh Thinking on the Management of IT-Based Organizational Transformation. San Francisco, Jossey-Bass: 27-54.
- Zittel, T. (2004). MPs and Internet, Between the Rock of Technology and the Hard Place of Politics? 7th European Conference of Members of National Parliaments on Information and Communication Technologies (EPRI), Stockholm.
http://epri.org/epriknowledge/contents/7thconference_mat/presentation_stockholm03_Zittel.ppt
- Åhman, H. (2003). Oman mielen johtaminen -näkömyksiä ja kokemuksia yksilön menestymisestä postmodernissa organisaatiossa. Väitöskirja. Espoo, Teknillinen korkeakoulu.
- Ödman, P.-J. (1979). Tolkning, förståelse, vetande. Halmstad, AWE/gebers.

Kuvat

Kuva 1. The Big Brother House.....	87
Kuva 2. Äänestyskoneen käyttöönoton lykkääntyminen.....	99
Kuva 3. Aloite laskentaohjelmien saamiseksi eduskunnan käyttöön	138
Kuva 4. Antaa sen hoitaa hommat	171
Kuva 5. Kansanedustajien aloite mikrotietokoneiden hankkimiseksi	173
Kuva 6. Todellisuutta ja fiktiota voi olla joskus vaikea erottaa.....	175
Kuva 7. Eduskunnan tietojärjestelmä reistailee edelleen.....	182
Kuva 8. Eduskunnan www-palvelujen kotisivu vuonna 1995	196
Kuva 9. Eduskunnan julkisen palvelun uudistettu kotisivu vuonna 2006 (www.eduskunta.fi)	198
Kuva 10. Verkkotyökalut pilotin sähköisen työtilan kotisivu.....	213
Kuva 11. Eulegis-pilotin esimerkinäyttöjä erilaisista hakumahdollisuuksista (kuvat Eulegis-esittelymateriaalista)	220
Kuva 12. Eduskunnan Faktan (intranetin) kotisivu 2007	237

Kuviot

Kuvio 1. Haastateltujen organisaatioiden oma arvio sijainnista rooli-johtaminen nelikentässä (Martikainen ym. 2006b)	27
Kuvio 2. Palvelujen ja prosessien kodifointi haastatelluissa organisaatioissa nelikentässä (Martikainen ym. 2006b)	28
Kuvio 3. Johtajan työn luonne (Mintzberg 1991, 111).....	29
Kuvio 4. Tietämyksen hallinnan ulottuvuudet (Eduskunta 2001)	40
Kuvio 5. Datan jalostuminen viisaudeksi (Peltoniemi 2007, 74)	41
Kuvio 6. Tiedon muunnosprosessi (Mukaillen Nonaka & Takeuchi 1995)	41
Kuvio 7. Kansalaisyhteiskunta-valtio-markkinat (Mannermaa 2006).....	49
Kuvio 8. Erilaisia skenaariosuuntia (Mannermaa 2006).....	50
Kuvio 9. Sähköisen hallinnon käsitteitä. Anttiroikon (2003) esittämää kuvaa on muokattu ja täydennetty eP- ja eMP-käsitteillä.	53
Kuvio 10. E-hallinto ja e-demokratia (Bannister & Walsh 2002, muokattu)	57
Kuvio 11. E-hallinto, e-demokratia ja e-parlamentti	58
Kuvio 12. Position mapper -työkalu	62
Kuvio 13. Eri maiden kansalaisvaikuttamisen kanavia (Korkiakoski 2005)	63
Kuvio 14. E-demokratia malli (Caldow 2004).....	65
Kuvio 15. Eduskunnan organisaatio	75
Kuvio 16. Lakiesityksen tyypillinen käsittely eduskunnassa ja siinä syntyvä dokumentaatio (Nurmeksela, Virtanen et al. 2006).....	80
Kuvio 17. Lakiesityksen käsittely valiokunnassa ja siinä syntyvä dokumentaatio (Nurmeksela, Virtanen et al. 2006)	83
Kuvio 18. Tietohallinnon organisointimalli (Eduskunta 1997b)	117
Kuvio 19. Eduskunnan sähköiset työpöydät ja palvelut (Eduskunta 2002b).....	121
Kuvio 20. IT Governance puitemalli (Dahlberg et al. 2006)	122
Kuvio 21. Eduskunnan tietohallintatavan vertailu muihin organisaatioihin.....	123
Kuvio 22. Parlamentaarikkojen käyttämiä viestinnän tietotekniikkavälineitä ja niiden käyttöfrekvenssi (EPRI 2005)	127
Kuvio 23. IPO-malli.....	141
Kuvio 24. Organisaation tulos muodostuu yksittäisten henkilöiden työn tuloksesta (Okkonen 2004, 84, muokattu)	142

Kuvio 25. Takaisinkytkentä	143
Kuvio 26. Organisaation oppimisen malli. (Argyris & Schön 1978; Peltoniemen 2007 mukaan).....	144
Kuvio 27. Eduskunnan toiminta ja kansalainen	146
Kuvio 28. Eduskunnan toiminta, painopiste virkamiesorganisaatiossa	147
Kuvio 29. Säädösvalmisteluprosessin ylätasoinen kuva.....	148
Kuvio 30. Kansanedustajan työ säädösvalmisteluprosessissa	149
Kuvio 31. Tutkimuskokonaisuus	158
Kuvio 32. Strategiakausi ja yksittäiset hankkeet	159
Kuvio 33. Eduskunnan lainsäädäntötyön tavoitejärjestelmä 1991 (Eduskunta 1985).....	170
Kuvio 34. Eduskunnan ensimmäinen sähköinen työpöytä 1989	172
Kuvio 35. Eduskunnan tietojenkäsittelyn kokonaisarkkitehtuuri vuonna 1991 (Eduskunta 1988a).....	177
Kuvio 36. Valtioapäiväasioiden käsittelyn tavoitejärjestelmä (Eduskunta 1994b)	179
Kuvio 37. Eduskunnan tietojärjestelmät vuonna 2004 (Eduskunta 2004).....	184
Kuvio 38. Eduskunnan prosessikarttaluonnos ja ydinprosessit (Eduskunta 2005c).....	185
Kuvio 39. Eduskunnan monikanavaisten palvelujen kehitysaallot (Helisniemi 2005)	186
Kuvio 40. Sähköisen työpöydän kokonaisuudet (Eduskunta 2006c).....	187
Kuvio 41. Eduskunnan tietojenkäsittelyn vaiheet (Eduskunta 1997b)	189
Kuvio 42. Eduskunnan tietohallinnon kehitysaallot sekä lainsäädäntötyön ja informaatio- ja viestintäteknologian sulautuminen.....	191
Kuvio 43. Kansanedustajan tietoiikkuna (Eduskunta 1993)	195
Kuvio 44. Eduskunnan KM-vision kulmakiviä (Eduskunta 2001).....	210
Kuvio 45. Kansanedustajan tiedon puu.....	214
Kuvio 46. Ajan ja paikan ulottuvuudet ja ryhmätyötä tukevat sähköiset tekniikat valiokuntatyössä (Miettinen 2002, muokattu)	215
Kuvio 47. Vastaajien ikäjakauma verrattuna kaikkien kansanedustajien ikäjakaumaan	225
Kuvio 48. Kansanedustajat eduskuntaryhmittäin.....	226
Kuvio 49. Sähköpostin, internetin ja tekstinkäsittelyohjelmien käyttökokemus	227
Kuvio 50. Kansanedustajan tietoteknisten työvälineiden käyttö	228
Kuvio 51. Sähköpostin käyttö ikäryhmittäin	229
Kuvio 52. Sähköpostin käyttö sukupuolen mukaan.....	229
Kuvio 53. Sähköpostin käyttö eduskuntaryhmittäin	230
Kuvio 54. Miten arvelut ajankäyttösi muuttuneen näiden apuvälineiden kohdalla viimeisten vuosien aikana?	230
Kuvio 55. Apuvälineiden vaikutus kansanedustajan työhön	231
Kuvio 56. Apuvälineiden käytön jakautuminen eri tehtävien suhteen	232
Kuvio 57. Sähköinen vai perinteinen työkalu, kumpi on mieluisampi?	233
Kuvio 58. Eduskuntaryhmittäin: Sähköinen vai perinteinen posti, kumpi on mieluisampi?.....	234
Kuvio 59. Eduskuntaryhmittäin: Sähköinen vai painettu asiakirja, kumpi on mieluisampi?	234
Kuvio 60. Miten katsot teknisen kehityksen vaikuttaneen sujuvaan työn etenemiseen erilaisissa työryhmissä?	236
Kuvio 61. Faktan (intranetin) eduskuntatyöhön liittyvien keskeisten osien käyttö.....	238
Kuvio 62. Faktan tietopalvelujen käyttö	239
Kuvio 63. Internetin palvelujen käyttö	239
Kuvio 64. Muut tiedonhankintatavat	240
Kuvio 65. Miten sähköiset tietopalvelut ovat vaikuttaneet tiedonhankintaan?.....	240
Kuvio 66. Mitä seuraavista eduskunnan viestintävälineistä käytät ja kuinka usein?.....	242
Kuvio 67. Avustajat: Vastanneiden ikä.....	244
Kuvio 68. Avustajat: Vastanneiden aloitusvuosi eduskunnassa	244
Kuvio 69. Avustajat: Kauanko olet käyttänyt sähköpostia ja Internetiä?	245
Kuvio 70. Kansanedustajien avustajien keskimääräinen tietoteknisten työvälineiden käyttöaika	245
Kuvio 71. Kansanedustajien ja avustajien keskimääräinen tietoteknisten työvälineiden käyttöaika	246
Kuvio 72. Tietotekniikan apuvälineiden käytön jakaantuminen eri tehtäviin (avustajat, % vastaajista)	247
Kuvio 73. Sähköpostin keskimääräinen päivittäinen käyttöaika sukupuolen mukaan (avustajat, % vastaajista).....	247

Kuvio 74. Miten arvelet ajankäyttösi muuttuneen näiden apuvälineiden kohdalla viimeisten vuosien aikana? (avustajat, % vastaajista).....	248
Kuvio 75. Miten kyseiset apuvälineet ovat vaikuttaneet työnteokoosi? (avustajat, % vastaajista)	248
Kuvio 76. Kumman käytön katsot itsellesi mieluisammaksi? (avustajat, % vastaajista)	250
Kuvio 77. Sähköinen ja perinteinen muodon mieluisuus	251
Kuvio 78. Mitä seuraavista tiedonhankintatavoista/tietopalveluista käytät ja kuinka usein?.....	252
Kuvio 79. Faktan tietopalvelujen käyttö (avustajat, % vastaajista)	252
Kuvio 80. Internetin palvelujen käyttö	253
Kuvio 81. Muiden tiedonhankintatapojen käyttö.....	253
Kuvio 82. Mitä seuraavista eduskunnan viestintävälineistä käytät ja kuinka usein? (avustajat, % vastaajista)	255
Kuvio 83. Millä tavalla viestintälaitteet ovat mielestäsi vaikuttaneet avustajan ja edustajan väliseen yhteistyöhön? (avustajat, % vastaajista)	256
Kuvio 84. Esimerkki kansanedustajan missiosta (Eduskunta 2001, 82).....	264
Kuvio 85. Kansanedustajan pätevyyspuu (Sydänmaanlakan 2003 idean mukaan)	266
Kuvio 86. Kansanedustajien www-sivujen käyttötarkoitus.....	282

Taulukot

Taulukko 1. Tutkimuksen lukujen sisältö	14
Taulukko 2. Organisaatioiden tietoympäristöt (Stähle & Grönroos 2000, 127; Smedlund ym. 2003)	45
Taulukko 3. Parlamenttien ja kansanedustajien käyttämiä tietotekniikan palveluja (Whyre & Puiggali 2006, muokattu ja täydennetty).....	60
Taulukko 4. Eduskuntaryhmien voimasuhteet vaaleissa 2003 (Eduskunta 2003b).....	73
Taulukko 5. Vireille pannut asiat vaalikaudella 2003–2006 (Eduskunta 2007).....	78
Taulukko 6. Hallituksen esitysten käsittely eduskunnassa vaalikaudella 2003–2006 (Eduskunta 2007)	78
Taulukko 7. Kansanedustajien aloitteiden käsittely vaalikaudella 2003–2006 (Eduskunta 2007)	79
Taulukko 8. Eduskunnan tietohallinnon määrätietoja (Eduskunta 2005b).....	119
Taulukko 9. Tietohallintotoimiston suoritteet ja suoritemäärät vuonna 2008	119
Taulukko 10. Pohjoismaiden parlamenttien tietotekniikkakustannukset vuonna 2000	125
Taulukko 11. Eräiden parlamenttien tietohallinnon tunnuslukuja vuonna 2004	128
Taulukko 12. Kansanedustajien tietotekniikan suhteen esittämiä toiveita 1980- ja 1990 luvuilla	137
Taulukko 13. Odotuksia ja vaatimuksia kansanedustajien käyttämälle tietotekniikalle.....	152
Taulukko 14. Tutkimuksessa käytetyt menetelmät.....	155
Taulukko 15. Tietohallintolinjausten painopistealueet	188
Taulukko 16. Eduskunnan asiakirjatoimiston painatusmäärärahojen käyttö 1996 – 2006.....	207
Taulukko 17. Kirjallisten kysymysten muunnoskustannukset vuosina 2004–2006	209
Taulukko 18. Tietojärjestelmät ja niiden käyttö kansanedustajan työssä vuonna 2007	224
Taulukko 19. Kansanedustajan ja yritysjohtajan työn ominaisuuksia	263
Taulukko 20. Tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset	300
Taulukko 21. Tietojärjestelmät ja niiden käyttö kansanedustajan työssä vuonna 2015	304

Käsitteitä ja lyhenteitä

Pääasialliset lähteet: (Tietotekniikan.liitto 2003; Eduskunta 2005b; Nurmeksela ym. 2006)

All-In-One	DEC:in tietokoneissa käytetty toimistojärjestelmä
Ba	yhdessä oppimisen foorumi
blog	sosiaalinen ohjelmisto, jolla yksi käyttäjä viestii monille
DEC	Digital Equipment Corporation, tietokonealan yritys, joka valmisti aikanaan eduskunnankin käyttämiä mm. VAX-tietokoneita (käyttöjärjestelmänä VMS)
dect	langaton puhelin
DOS	Disk Operating System, eräs käyttöjärjestelmä
DSS	Decision Support System, päätöksenteon tukijärjestelmä
ECPRD	The European Centre for Parliamentary Research and Documentation
e-demokratia	demokratian toimintojen parantamista tai muuttamista tieto- ja viestintäteknologian avulla
e-hallinto	julkisen hallinnon toiminnan kehittämistä tieto- ja viestintäteknologia hyväksi käyttäen
EK	eduskunta
e-parlamentti	ensisijaisesti parlamentin omien prosessien (sidosryhmäliittymiseen) kehittämistä tietoteknisten apuvälineiden avulla. Osittain ratkaisut ovat lähellä e-demokratian ratkaisuja.
Fakta	eduskunnan sisäinen tiedonjakelujärjestelmä (intranet-palvelut)
Finlex	www-yhteydellä vapaasti käytettävissä oleva Suomen säädöskokoelma (ajantasainen laki), sisältää myös oikeuksien ennakkopäätöksiä
FrameMaker	julkaisuohjelma, jolla voidaan tuottaa SGM/XML-dokumentteja
GDSS	ryhmytyötä tukeva päätöksenteon tukijärjestelmä
HTML	hypertekstin merkkäuskieli, jota web-selaimet pystyvät tulkitsemaan
ICT	Information and Communication Technologies, tieto- ja viestintäteknikka
infrastrukturi	tietoverkon, työasemien ja palvelinten muodostama tietotekninen kokonaisuus
Internet-verkko	kaikille avoin, selainkäyttöinen tietoverkko, joka sisältää julkiseen käyttöön tarkoitettua tietoaaineistoa
intranet-verkko	suljettu, selainkäyttöinen sisäinen tietoverkko, joka sisältää yhteisön omaan käyttöön tarkoitettua tietoaaineistoa
IPO-malli	Input-Process-Output, yksinkertainen, pelkistetty prosessointimalli
IT	Information Technologies, tietotekniikka
ITG	IT-Governance, hyvä tietohallintatapa
KE	kansanedustaja
KM	Knowledge Management, tietämyksen hallinta
kommunikaattori	Nokian valmistama mobiilipuhelimen ja kämmentietokoneen yhdistelmä
MIS	Management Information System, johdon tietojärjestelmä
mobiili käyttö	tietoteknisten palveluiden käyttöä erilaisten päätelaitteiden kuten kannettavien työasemien, älypuhelimien ja kommunikaattoreiden avulla varsinaisen työpisteen ja sen tarjoaman tietoverkon ulkopuolella
PDA-laite	Personal Digital Assistant, kämmenmikro
profilointi	tapa muokata Internet-palvelu automaattisesti vastaamaan eri käyttäjäryhmien tarpeita
PTJ	valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmä, jonka avulla asioiden esittely ja käsittely tapahtuu
RASKE	Rakenteisen AsiakirjaStandardin Kehittäminen, asiakirjojen hallintaa kehittävä projekti

RISP	Reflective Information Systems Practitioner -toimija reflektoi, tarkastelee työtään säännöllisesti ja muodostaa käsityksen siitä ja myös omasta myötävaikutuksesta siihen (Heiskanen & Newman 2004)
semanttinen web	visio tulevasta webistä, mikä entistä webiä huomattavasti paremmin palvelee tiettyjen yhteisöjen toimintoja ja yhteisöjen välistä yhteistyötä. Semanttisen webin perustana on tietosisältöihin ja palveluihin liittyvän metatiedon kokoaminen sovellusriippumattomassa, avoimiin standardeihin perustuvassa muodossa.
SGML	Standard General Markup Language, yleinen dokumenttien rakenteen kuvaamisen kieli
SOA	Service Oriented Architecture, tietotekniikkaan liittyvä palvelusuuntautunut arkkitehtuuri
sähköinen työpöytä	työskentelyä helpottava ja käytettäviä palveluita yhtenäistävä työasemakäyttäjän käyttöliittymä. Tietojen hallintaa ja pääsyä eri palveluihin ryhmitellään käyttäjän haluaman oman profiilin mukaisesti ottaen huomioon yhteisesti päätetyt toimintaprosessit kuten esimerkiksi lainsäädäntöprosessi ja sen tietotukitarpeet ja omat hallinnon sisäiset tukiprosessit kuten laskujen sähköinen käsittely.
tacit	hiljainen, näkymätön tieto
VEPS	eduskunnan valtiopäiväasioiden seurantajärjestelmä
wiki	sosiaalinen ohjelmisto, jolla monet tuottavat sisältöä monille esimerkiksi wikipediassa (yhteisöllinen verkkotietosanakirja)
VK-Fakta	valiokunta-asioiden seurantajärjestelmä
VN	valtioneuvosto
WWW-sivut	Internet-teknologialla toteutettuja ja Internet – tai intranet-verkkoon tiedon julkaisutarkoituksessa laitettuja tietoaineistoja.
VVY	kansanedustajan vuorovaikutusympäristö (työympäristö)

Liitteet

1 Kansanedustajille ja kansanedustajien avustajille tehdyn kyselyn kyselylomake

TIETOTEKNISEN KEHITYKSEN VAIKUTUKSET KANSANEDUSTAJAN TYÖSSÄ

Tietotekninen kehitys on viime vuosikymmenten aikana edennyt yhä kiihtyvällä vauhdilla. Kehityksen seurauksena ohjelmistojen määrä on lisääntynyt ja samalla yksittäisten ohjelmien sisältö on huomattavasti monipuolistunut. Ohjelmien käyttöliittymiä on yksinkertaistettu ja yhtenäistetty, minkä seurauksena tietokoneesta on tullut joka kodin ja työpaikan päivittäinen apuväline. Huomattavin kehitys on kuitenkin tapahtunut tietoliikenteessä internetin yleistymisen myötä. Harvoin tulee mieleen, että vasta kymmenen vuotta sitten jo pelkkä sana internet oli useimmille suomalaisille vieras. Nykyisin on enemmän sääntö kuin poikkeus, että yrityksillä –jopa yksittäisillä henkilöillä– on omat kotisivut, eivätkä ainoastaan internetissä toimivat yrityksetkään ole enää harvinaisuuksia. Yritysten ja yhteisöjen sisäinen toiminta on mullistunut, eikä yhteydenpito kolleegaan ole enää riippuvainen siitä, onko toinen osapuoli kymmenen vai kymmenentuhannen kilometrin päässä. Internetin mahdollistama maantieteelliset esteet ohittava tiedon liikkuminen on avannut uusia mahdollisuuksia myös monilla muilla elämän alueilla. Internetin valtavasta tietomäärästä voi kuka tahansa löytää tietoa käytännössä lähes mistä aiheesta tahansa.

Tämän kyselyn avulla pyritään selvittämään, ovatko tietoteknisen kehityksen tarjoamat potentiaaliset hyödyt realisoituneet käytännössä. Kyselyyn saadut vastaukset auttavat kohdentamaan eduskunnan tietoteknisten palvelujen kehittämistä yhä tehokkaammiksi ja siten kyselyn tuloksena saadaan entistä parempia palveluja. Voit vastata kysymyksiin joko valitsemalla mielipidettäsi parhaiten vastaavan numeron ja/tai vastata kirjallisesti esimerkiksi kääntöpuolelle tai kyselyn loppuun. Jokaisen kysymyksen kohdalla on erikseen annettu ohjeet vastaamisesta kyseiseen kohtaan. Joihinkin kysymyksiin vastaaminen saattaa tuntua hieman vaikealta, kenties turhaltakin. Tulee kuitenkin muistaa, että viitteitä antava vastaus riittää (Esimerkiksi kohdassa 1.1 ei tarvitse mitata aikaa sekuntikellon kanssa, vaan tarkoituksena on saada yleiskuva siitä, miten kansanedustajan tietoteknisten välineiden käyttö suurin piirtein jakaantuu).

Kyselyn tulosten yhteenveto lähetetään kaikille vastaajille heti sen valmistuttua. Jokainen vastaaja saa myös kahvi & pulla-lipun eduskunnan kahvioon.

Perustiedot (voit halutessasi vastata myös anonymisti)

Nimi: _____

Ikä: _____

Sukupuoli: mies ☐ nainen ☐

Työhön liittyvät taustatiedot

Aloitusvuosi eduskunnassa: _____

Tietotekniset valmiudet

Kauanko olet käyttänyt sähköpostia? (Eduskunnassa käyttöön 1989)

Kauanko olet käyttänyt internetiä? (Eduskunnassa 1995)

Kauanko olet käyttänyt tekstinkäsittelyohjelmia (Eduskunnassa 1987)

1. HENKILÖKOHTAINEN TYÖSKENTELYTILA

Tässä osiossa selvitetään, miten kansanedustajan henkilökohtaisessa työskentelytilassa (työhuone) tehtävät työtehtävät ovat muuttuneet tietoteknisen kehityksen vaikutuksesta.

1.1. Päivittäisten apuvälineiden käyttö

A) Käytetty aika: Paljonko keskimäärin käytät aikaa seuraavien työn apuvälineiden parissa? Keskimääräinen päivässä käytetty aika, merkitään: x tuntia/ x minuuttia

B) Muutos: Miten arvelet ajankäyttösi muuttuneen näiden apuvälineiden kohdalla viimeisten vuosien aikana?

Nykyään minulla kuluu - 1=selvästi kauemmin, 2=hieman kauemmin, 3=yhtä paljon, 4=hieman vähemmän, 5=selvästi vähemmän – aikaa näiden apuvälineiden parissa kuin esimerkiksi neljä vuotta sitten

C) Sujuvuus: Kuinka sujuvaksi katsot kyseisen apuvälineen käytön?

Kuinka mieluisaksi, sujuvaksi ja tehokkaaksi katsot eri apuvälineiden käytön. Mielestäni tämä apuväline - 1=selvästi vaikeuttaa, 2=hieman vaikeuttaa, 3=ei vaikuta erityisesti, 4=hieman helpottaa, 5=selvästi helpottaa - työnteokoani

Väline / Muuttuja	A) Käytetty aika	B) Muutos	C) Sujuvuus
Sähköposti			
Perinteinen posti			
Sähköiset asiakirjat			
Perinteiset asiakirjat			
Puhelin			
Tekstinkäsittely			
Internet ja Intranet			
Muut, mikä?			

Termien selitykset:

Sähköposti	Sähköpostien lukemiseen ja kirjoittamiseen käytetty aika (noin)
Perinteinen posti	Eduskunnan sisäisen ja ulkoisen postin lukemiseen ja vastaamiseen käytetty aika
Sähköiset asiakirjat	Sähköisessä muodossa (Fakta, internet, CD-ROM) olevien asiakirjojen lukemiseen käytetty aika
Perinteiset asiakirjat	Niin sanottujen perinteisten eli paperille painettujen/-tulostettujen asiakirjojen lukemiseen käytetty aika
Puhelin	Puhelimella kommunikointiin käytetty aika
Tekstinkäsittely	Tekstinkäsittelyohjelman käytössä kulunut aika (esim. puheiden kirjoittaminen)
Internet ja Intranet	Internetin ja Intranetin (Fakta) käyttöön kulunut aika (muu kuin sähköiset asiakirjat)
Muu, mikä?	Esimerkiksi taulukkolaskenta (Excel) yms.

1.2. Miten edellä mainittujen apuvälineiden käyttö jakaantuu seuraavien tehtävien suhteen? (Kuinka monta prosenttia apuvälineiden käyttöajasta menee esim. kansanedustajan perustehtävien suorittamiseen)

Kansanedustajan perustehtävät (täysistunto- ja valiokuntatyö, eduskuntaryhmä)	_____ %
Kansanedustajan alueellinen toiminta (yhteydet vaalipiiriin yms.)	_____ %
Media, yhteydenpito ja tiedotustoiminta	_____ %
Muut (EU-asiat, muu kansainvälinen yhteistyö yms.)	_____ %
Yhteensä	100 %

1.3. Kumman käytön katsot itsellesi mieluisammaksi?

Posti

Sähköposti ☐ ← vai → Perinteinen posti ☐

Kalenterit

Sähköinen kalenteri (työasema) ☐ ← vai → Perinteinen pöytäkalenteri ☐

Sähköinen kalenteri (matkapuhelin) ☐ ← vai → Taskukalenteri ☐

Asiakirjat

Sähköiset valtiopäiväasiakirjat ☐ ← vai → Painetut valtiopäiväasiakirjat ☐

Hallituksen esitykset ☐ ← vai → Painettu versio ☐

Mietinnöt ja lausunnot ☐ ← vai → Painettu versio ☐

1.4. Olisiko eduskunnassa mahdollista vähentää paperimuotoisten asiakirjojen käyttöä? Miten?

1.5. Miten henkilökohtaisen työskentelyn apuvälineitä voitaisiin mielestäsi edelleen kehittää?

2. TYÖSKENTELEMINEEN RYHMISSÄ

Tässä osiossa selvitetään miten tekninen kehitys on vaikuttanut ryhmätyöskentelyyn. Työskentelyyn mahdollisesti vaikuttavia tekijöitä ovat muun muassa: Kännykät ja muut mobiililaitteet (kommunikaattori), audiovisuaaliset laitteet kuten videotykki ja sähköiset työtilat (esimerkiksi tulevaisuusvaliokunnan pilotoima sähköinen työtila verkossa).

2.1. Miten katsot teknisen kehityksen vaikuttaneen työskentelyn sujuvuuteen työryhmissä?

Onko työtehtävien suorittaminen nykyisin - 1=selvästi vaikeampaa, 2=hieman vaikeampaa, 3=pysynyt samanlaisena, 4=hieman helpompaa, 5=selvästi helpompaa kuin esimerkiksi neljä vuotta sitten?

Ryhmä	Ajankäyttö	Kommuni- kaatio	Tiedon- hallinta	Sujuva eteneminen
Eduskuntaryhmä				
Valiokunnat				
Istuntosali				
Kv. työryhmät				
Avustaja				
Muu, mikä?				

Termien selitykset:

Ajankäyttö	Viekö ryhmätyöskentely nykyisin enemmän vai vähemmän aikaa / saadaanko samat tulokset aikaan hitaammin vai nopeammin
Kommunikaatio	Onko tekninen kehitys parantanut vai heikentänyt kommunikaatiota ryhmän jäsenten / puhujan kuulijan -välillä
Tiedonhallinta	Onko tekninen kehitys helpottanut ryhmätyössä tarvittavan tiedon hallintaa: paperimuis- tio/sähköinen muistio, piirtoheitinkalvo/PowerPoint-esitys
Sujuva eteneminen	Onko tekninen kehitys helpottanut vai vaikeuttanut työskentelyn keskeytyksetöntä etenemistä, esim. kesken kokousta soivat kännykät/viestin lähettäminen kännykällä ”pöydän toiseen päähän” ilman, että muut häiriintyvät

2.2. Miten ryhmätyöskentelyä voitaisiin mielestäsi edelleen kehittää?

3. TIEDONHAKU

Tässä osiossa selvitetään, miten sähköiset tiedonhakujärjestelmät (Faktan tietopalvelut/tietopalvelulinkit, Internet) ovat vaikuttaneet tiedonhankintaan.

3.1. Mitä seuraavista tiedonhankintatavoista/tietopalveluista käytät ja kuinka usein? (Toivon Sinun lisäävän ne käyttämäsi järjestelmät/palvelut, joita ei löydy oheisesta listasta. Tämä auttaa meitä tarjoamaan käyttäjille soveliaimmat tietolähteet.)

1=en käytä, 2=käytän satunnaisesti, 3= -noin kerran viikossa, 4= -noin 2-3 kertaa viikossa, 5= -päivittäin

Faktan etusivu (vertaa liite 1):

	1	2	3	4	5
Eduskunnassa tapahtuu	☐	☐	☐	☐	☐
Eduskuntatyö	☐	☐	☐	☐	☐
Asiat ja asiakirjat	☐	☐	☐	☐	☐
Kansanedustajat	☐	☐	☐	☐	☐
Eduskuntaryhmät	☐	☐	☐	☐	☐
Toimielimet	☐	☐	☐	☐	☐
Organisaatio	☐	☐	☐	☐	☐
Uutisruutu	☐	☐	☐	☐	☐
Sisäinen tiedotus	☐	☐	☐	☐	☐

Faktan tietopalvelut (vertaa liite 2):

	1	2	3	4	5
STT:n uutispalvelut	☐	☐	☐	☐	☐
Muut uutispalvelut (esim. Reuters-Factiva, Esmerk, Yle, MTV3)	☐	☐	☐	☐	☐
Verkkolehdet (Iltapäivälehdet, HS, VN:n ja EK:n julkaisut...)	☐	☐	☐	☐	☐
Senaattori	☐	☐	☐	☐	☐
Säädöstietokannat (Finlex, Suomen Laki, Edilex)	☐	☐	☐	☐	☐
Tilastot	☐	☐	☐	☐	☐
Maaraportit (EIU, FinPro)	☐	☐	☐	☐	☐
Kirjasto/artikkelitietokannat	☐	☐	☐	☐	☐
Ensyklopediat	☐	☐	☐	☐	☐
Sanakirjat	☐	☐	☐	☐	☐
Muu, mikä?	☐	☐	☐	☐	☐

Internet:

	1	2	3	4	5
Hakukoneet (Google, Altavista yms.)	☐	☐	☐	☐	☐
Nettiportaalit (Soneraplaza, Suomi24.fi yms.)	☐	☐	☐	☐	☐
Muut verkkolehdet (maakuntalehdet, ulkomaiset...)	☐	☐	☐	☐	☐
Muu, mikä?	☐	☐	☐	☐	☐

Muut tiedonhakutavat (sisäinen tietopalvelu, kirjasto jne.):

	1	2	3	4	5
Tiedustelu sähköpostitse	☐	☐	☐	☐	☐
Tiedustelu puhelimitse	☐	☐	☐	☐	☐
Tiedustelu kirjeitse	☐	☐	☐	☐	☐
Tiedustelu työkavereilta	☐	☐	☐	☐	☐
Tiedustelu eduskunnan ulkopuolelta	☐	☐	☐	☐	☐
Muu, mikä?	☐	☐	☐	☐	☐

3.2. Miten sähköiset tietopalvelut ovat vaikuttaneet tiedonhankintaan?

Onko tiedonhankinta 1=selvästi vaikeampaa, 2=hieman vaikeampaa, 3=pysynyt samanlaisena, 4=hieman helpompaa, 5=selvästi helpompaa kuin esimerkiksi neljä vuotta sitten?

1 2 3 4 5

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

3.3. Mikä on mielipiteesi seuraavista sähköisten tietopalvelujen käyttömuodoista?

A) Profilointi. Palvelutarjontaa räätälöidään ennalta määriteltujen käyttäjäryhmien, esimerkiksi valiokuntien, tarpeitten mukaan.

B) Personointi. Palvelutarjontaa räätälöidään yksittäisen käyttäjän, esimerkiksi kansanedustajan, tarpeiden mukaan.

C) Itsepalvelu. Käyttäjän itsenäisesti suorittama tiedonhaku.

3.4. Miten eduskunnan sähköisiä tietopalveluita voitaisiin mielestäsi edelleen kehittää?

4. VIESTINTÄ

Tässä osiossa selvitetään, miten viestimien tekninen kehitys (GSM, sähköposti, muut verkkomediat) on vaikuttanut kansanedustajan viestintään ja kommunikaatioon.

4.1. Mitä seuraavista eduskunnan viestintävälineistä käytät ja kuinka usein?

1=en käytä, 2=käytän satunnaisesti, 3= -noin kerran viikossa, 4= -noin 2-3 kertaa viikossa, 5= -päivittäin

	1	2	3	4	5
GSM (esim. Nokia 6610)	☐	☐	☐	☐	☐
Langaton (Siemens DECT)	☐	☐	☐	☐	☐
Lankapuhelin	☐	☐	☐	☐	☐
Datapuhelin (esim. Nokia Communicator)	☐	☐	☐	☐	☐
Kannettava PC	☐	☐	☐	☐	☐
Sähköposti	☐	☐	☐	☐	☐
Kotisivu	☐	☐	☐	☐	☐
Muu	☐	☐	☐	☐	☐

4.2. Millä tavalla viestintälaitteet ovat muuttaneet kommunikaation sujuvuutta seuraavien ryhmien suhteen viimeisen neljän vuoden aikana?

Kommunikointi on nykyisin - 1=selvästi vaikeampaa, 2=hieman vaikeampaa, 3=pysynyt samanlaisena, 4=hieman helpompaa, 5=selvästi helpompaa kuin esimerkiksi neljä vuotta sitten

Väline/Ryhmä	Avustaja	EK ryhmä	Edustajat	Henk.kunta	Media	Puolue	Kansalaiset
GSM							
Langaton							
Lankapuhelin							
Datapuhelin							
Kannettava PC							
Sähköposti							
Videoneuvottelu							
Kotisivu							
Muu, mikä?							

Termien selitykset:

GSM	GSM-puhelin
Langaton	Eduskunnan sisäinen langaton työpuhelin (Siemens DECT)
Lankapuhelin	Langallinen pöytäpuhelin
Datapuhelin	Puhelin, jolla myös muita kuin perustoiminnot esim. verkkoyhteys, kalenteri, muistio, sähköposti, tekstinkäsittely yms. (esim. Nokia Communicator)
Kannettava PC	Kannettava tietokone, jossa verkkoyhteys ja pääsy eduskunnan Faktaan sekä omiin hakemistoihin verkossa (esim. tekstihakemistot)
Sähköposti	Työasema, jossa sähköposti; sekä koti- että työ koneet
Videoneuvottelu	Verkon yli tapahtuva etäneuvottelu
Kotisivu	Henkilökohtaisten www-kotisivujen kautta tapahtuva tiedottaminen ja palautteen keruu
Muu	Mahdolliset muut viestintälaitteet, mikä/mitkä?
Avustaja	Kansanedustajan avustaja
EK ryhmä	Kansanedustajan oma eduskuntaryhmä
Edustajat	Muut kansanedustajat
Henkilökunta	Eduskunnan henkilökunta
Media	Median edustajat
Puolue	Puoluejärjestöt, -toimisto yms.
Kansalaiset	Kansalaiset

4.3. Miten viestintää voitaisiin mielestäsi edelleen kehittää?

5. EDUSKUNNAN VERKKOSIVUJEN SISÄLTÖ JA RAKENNE (vertaa liite 1)

5.1. Kuinka tärkeitä ovat seuraavat asiat verkkopalveluissa?

1=ei tärkeä, 2=vähän tärkeä, 3=en osaa sanoa, 4=melko tärkeä, 5=hyvin tärkeä

1 2 3 4 5

Yleistajuinen terminologia	☐	☐	☐	☐	☐
Selkeät asiakokonaisuudet	☐	☐	☐	☐	☐
Helposti hahmoteltava rakenne	☐	☐	☐	☐	☐
Ulkoasu	☐	☐	☐	☐	☐
Helppo liikkua asiasta toiseen	☐	☐	☐	☐	☐
Monipuoliset hakutavat	☐	☐	☐	☐	☐
Uuden tiedon löytäminen helposti	☐	☐	☐	☐	☐
Ajantasaisuus	☐	☐	☐	☐	☐
Sivujen nopea avautuminen	☐	☐	☐	☐	☐
Sama paikka helppo löytää uudelleen	☐	☐	☐	☐	☐
Omia sisältöjä eri kohderyhmille	☐	☐	☐	☐	☐

5.2. Mitkä ovat eduskunnan verkkosivujen vahvuudet?

5.3. Mitkä ovat verkkosivujen suurimmat heikkoudet?

5.4. Mitä haluaisit sivuille lisää?

5.5. Anna esimerkkejä mielestäsi hyvistä verkkosivuista

6. EDUSKUNNAN TIETOTEKNISET PALVELUT

Tässä osiossa arvioidaan miten eduskunnan tietotekniset palvelut ovat pystyneet vastaamaan tekniikan kehitykseen.

6.1. Miten mielestäsi eduskunnan tietotekniset palvelut ovat kyenneet vastaamaan kehityksen haasteisiin käyttäjän näkökulmasta?

6.2. Miten eduskunnan tietoteknisiä palveluita voitaisiin mielestäsi edelleen kehittää?

Kiitos vastauksestasi!

2 Kansanedustajien haastattelujen koodaamisessa käytetyt koodit

Aiheryhmät	Koodi	Selite
	A	Demokratian kriisi
	B	Edustajan työn luonne
	C	Edustajan työn pahimmat puutteet tai ongelmat
	D	Vuorovaikutusympäristöt
	E	Työprosessien tietotekniikkatuki, muutosten aikaansaaminen
	F	Tiedonhallinta
	G	Viestintä
	H	Oman työn hallinta
	I	Avustajan työn hallinta
	J	Miten asioiden tulisi olla 2010, 2015?
Alaryhmät	Koodi	Selite
	a	Yleensä
	b	Täysistunnot
	c	Valiokunnat
	d	Eduskuntaryhmät
	e	Työhuone
	f	Etätyö
	g	Sidosorganisaatiot (valtioneuvosto, puolueet)
	h	EU
	i	Muu kansainvälinen yhteistyö
	j	Kansalaiset
	k	Media
	m	Muu
Tyyppi	Koodi	Selite
	I	idea
	K	kysymys
	M	Mielipide
	O	Ongelma
Lähde	Koodi	Selite
	HH	Haastattelu
	EK	Kysely edustajille
	AK	Kysely avustajille

