



18.8.2017

kirjaamo@vnk.fi

viite: Lausuntopyyntöne dnro VNK156/05/2016

**OIKEUSMINISTERIÖN LAUSUNTO VALTIONEUVOSTON KOKONAISARKKITEHTUURIN TOIMINTA-
ARKKITEHTUURIN LUONNOKSESTA**

YLEISTÄ

Arkkitehtuuridokumentit ovat julkisia, joten niiden kirjoitusasuun ja kieleen on syytä kiinnittää huomiota. Kapulakieltä tulee välttää ja asiat kertoa selkeällä kielellä.

Valtioneuvoston toimintaa tulee tarkastella osana julkisen hallinnon kokonaisuutta. Valtioneuvostoa ei tule kehittää omana saarekkeenaan, koska tämä vaikeuttaisi hyvin valmisteltujen asioiden toimeenpanoa.

Yksi ministeriöiden tärkeä tehtävä on johtaa ja ohjata alaistaan hallinnonalaan. Pelkäämään valtioneuvostoa näkökulmana pidettäessä tämä saattaa unohtua. Ministeriöiden yhteiset asiat ovat jo suurimmalta osaltaan keskitetty VNHY:öön. Tällöin valtioneuvosto-näkökulma saattaa johtaa siihen, että hyvin pieni osa ministeriöihin jäljelle jääneistä tehtävistä ohjaa ministeriöiden arkkitehtuuria suuntaan, jossa ministeriöiden työ hallinnonalan suuntaan vaikeutuu.

SÄÄDÖSVALMISTELU –OSIOSTA

Säädösvalmistelun osalta raportissa on kehittämiskohteeksi paikannettu, ettei lainvalmisteluprosessille ole määritetty omistajaa. Raportin tavoitetilassa prosessille on määritetty omistaja, jonka tehtävänä olisi linjata, seurata ja kehittää prosessia. Toisaalta säädösten valmistelun perusprosessi säilyisi raportin mukaan nykytilan kaltaisena.

Oikeusministeriö ei pidä raportissa tarkoitetun kaltaisen ”prosessin omistajan” saati prosessin vartijan määrittelyä tarpeellisena. Oikeusministeriön tehtävänä on nykyisin lainvalmistelun (yleinen) kehittäminen valtioneuvostossa. Tässä tehtävässään oikeus-

ministeriö on laatinut raportissa mainitun kuvauksen hyvässä säädösvalmistelussa noudatettavasta perusprosessista. Tämä riittää ministeriöille ohjeistukseksi. Kunkin ministeriön kansliapäällikkö ja muu virkamiesjohto vastaavat siitä, että ministeriössä noudatetaan kulloinkin valmisteltavana olevan säädöksen luonteen ja laadun kannalta asianmukaista valmisteluprosessia.

Raportissa mainitaan kehittämiskohteeksi myös, että säädösvalmisteluosaaminen ei ole yli ministeriörajojen helposti hyödynnettävissä. Tavoitetilana pidetään mahdollisuutta käyttää säädösvalmistelun osaamista ja valmistelun muita kyvykkyksiä joustavasti koko valtioneuvoston piirissä.

Oikeusministeriön mielestä tavoitetila on käytännössä vaikea saavuttaa. Ei ole olemassa sellaisia "lainvalmistelijoita ja muita kyvykkyksiä", jotka kykenisivät valmistelemaan säädöksiä mistä tahansa heille annetusta asiasta. Lainvalmistelu ei ole kulloinkin säänneltävästä asiasta erillistä teknistä suorittamista. Se on luovaa asiantuntijatyötä, jossa on tunnettava paitsi asianomaisen oikeudenalan perusteet ja systematiikka myös sääntelyn kohteen substanssi. Ajatus yksittäisen valmistelijan joustavasta käytöstä perustuu lisäksi virheelliseen oletukseen siitä, että valmistelijoita olisi ministeriöissä toimitettomina käytettäväksi heille sattumanvaraisesti osoitettaviin valmisteluhankkeisiin.

Useamman ministeriön asiantuntemusta vaativat valmisteluhankkeet hankkeistetaan raportin tavoitetilassa niin, että asiantuntijat eri ministeriöistä voivat aidosti sitoutua hankkeeseen. Tavoitetilan saavuttaminen edellyttää, että tällaisten hankkeiden organisointi suunnitellaan osana hallitusohjelman toimeenpanon suunnittelua kootusti ja koordinoitusti ja yhdessä ministeriöiden kesken (eikä yksittäisinä, työn organisoinnin kannalta erillisinä hankkeina, kuten nykyisin, jolloin kenellekään ei ole kokonaiskäsitystä käytettävissä olevista valmisteluresursseista eikä henkilöstön työtilanteesta). Valtioneuvoston (kunkin ministeriön) käytettävissä olevien rajallisten valmisteluresurssien taakia on yhteisesti päätettävä, mitä hankkeita toteutetaan, missä aikataulussa ja millaisilla henkilöstövoimavaroilla. Ministeriöiden yksittäisten hankkeiden jatkuvassa virrassa eivät kollegaministeriöt pysty suunnittelemaan henkilöstövoimavarojensa käyttöä. Tähän, yhteisen valtioneuvoston kannalta olennaisen tärkeään töiden yhteiseen suunnitteluun ja resurssien allokontiin puuttuvat tällä hetkellä välineet ja rakenteet. Näiden välineiden ja rakenteiden aikaansaaminen on yhteisen valtioneuvoston säädösvalmistelutyön kaikkein tärkein kehittämiskohde!

EU- JA KV. VALMISTELUSTA

Jatkotyössä on tärkeää pohtia myös prosessien yhtymäkohtia ja keskinäisiä suhteita sekä johtamisen että ministeriöiden valmistelijoiden näkökulmasta. Edellä todetussa hankkeiden yhteisessä organisoinnissa ja suunnittelussa pitää myös ottaa huomioon se, mitkä EU- ja kv.hankkeet samaan aikaan vievät valtioneuvoston resursseja ja sisällyttää myös nämä yhteiseen suunnitteluun. Toimivaltaisissa ministeriöissä samat virkamiehet johtavat ja hoitavat niin kansallista lainvalmistelua, EU-säädösvalmistelua kuin kv.sopimusneuvottelujakin. Johtamisen, suunnittelun ja työvälineiden tulee kattaa koko tämä kenttä sekä kussakin ministeriössä että valtioneuvostossa yhteisesti. On pyrittävä pois nykytilasta, jossa esimerkiksi asiakirjojen laadinta ja arkistointi tapahtuu eri

järjestelmillä riippuen siitä, onko kyse kansallisesta tai EU-tason lainvalmistelusta. Myös esimerkiksi juuri avautuneesta valtioneuvoston hankeikkunasta puuttuu kokonaan valmisteilla olevat EU-hankkeet. Oikeusministeriö onkin itse päättänyt julkaista hankeikkunassa myös omalla toimialallaan vireillä olevia EU-hankkeita koskevat tiedot. Myös EU- ja KV-hankkeita tulisi tarvittaessa hankkeistaa samoin kuin puhtaasti kansallisia hankkeita.

EU-tehtäviä on toiminta-arkkitehtuuriasiakirjassa kuvattu jossain määrin ”ulkopuolisina toimijoina” (esim. kaavio sivulla 18), mikä ei täysin heijasta sitä, että Suomi EU:n jäsenvaltiona osallistuu EU-lainsäädännön laatimiseen ja muuhun EU-päätöksentekoon. Myös tavoitetilakuvauksen kaikissa prosessikartoissa (s. 56 alkaen) olisi parempi käyttää muotoa ”Osallistuminen EU-lainsäädännön ja EU:ssa tehtävien päätösten valmisteluun”, eikä puhua ”Suomen EU-asioiden valmistelusta”. On tärkeää huomioida, että jokainen ministeriö vastaa oman toimialansa EU-valmistelusta.

EU-asioiden valmistelun nykytilassa havaittuja kehittämiskohteita on lueteltu sivulla 72. Kehittämiskohteet vaikuttavat summittaisilta ja koskevat monelta osin lähinnä valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osastoa. On esimerkiksi täysin perusteltua, että ”Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelu ja pääministerin avustaminen sitovat huomattavan paljon EU-asioiden osaston resursseja”; miksi siis tämä on valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurin osalta nimetty kehittämiskohteeksi (kehittämiskohde 2)? Sivulla 73 esitetyt ”Muutokset tavoitetilassa nykytilaan nähden” eivät juurikaan liity sivulla 72 esitettyihin kehittämiskohteisiin. Tavoitetilassa toivotaan nykyistä koordinoitumpaa ja keskitetympää lähestymistapaa ”joissakin asiakokonaisuuksissa”. Tämä voi olla perusteltua erityisen laaja-alaisissa ja horisontaalisissa asioissa ja edellä todettu hankkeistaminen voisi edistää tätäkin asiaa. Tietojärjestelmiä tulisi kehittää niin, että tavoitetilassa mainittu EU-direktiivien täytäntöönpanotilanne on tietojärjestelmien raportointityökaluilla seurattavissa. Vastaavasti yhteisten työkalujen ja työtilojen kehittämisen avulla voitaisiin päästä lähemmäs kv.järjestöjen osalta hahmoteltua tavoitetilaa.

Muun kv.suhteiden hoitamisen (B 3.4.) osalta tavoitteeksi on asetettu ”Nykyistä yhtenäisemmät käytännöt”, miltä osin on viitattu esim. kansainvälisiin vierailuihin. Esimerkiksi yhteisten työtilojen kautta ulkoministeriö voisi olla muiden ministeriöiden tukena mm. protokollakysymyksissä. On kuitenkin tärkeää, että ”yhtenäisemmät käytännöt” eivät johda joustamattomuuteen ja tarpeettomaan hallinnolliseen taakkaan.

TOIMINNAN JA TALOUDEN SUUNNITTELU

Lausunnolla olevassa materiaalissa ei ole otettu huomioon valtionhallinnon tulosohjauksuuksien lähtökohtaa tulosohjauksen rullaavuudesta aina neljä vuotta eteenpäin. Hallituksen tavoitteita voidaan tarkastella tarkemmin, vaikka otettaisiin yleisesti pidemmän tähtäimen näkökulma toiminnan ja talouden suunnitteluun ja seurantaan.

Kansliapäällikkö



Asko Välimaa

Tietohallintojohtaja



Tarmo Maunu