Valtioneuvoston kanslia

Lausuntopyyntö VNK/742/05/2017

Sisäministeriön lausunto; Valtioneuvoston yhteisten toiminnallisten prosessien kehittäminen

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt ministeriöiltä lausuntoja valtioneuvoston yhteisten toiminnallisten prosessien kehittämisestä. Pyydettynä lausuntonaan sisäministeriö toteaa seuraavaa.

Sisäministeriö pitää valtioneuvoston yhteisten toiminnallisten prosessien kehittämishankkeen tavoitetilaluonnoksen yleistä tavoitetilaa uudistuvasta, reaaliaikaisesta ja avoimesta valtioneuvostosta kannatettavana ja hyvänä kehityssuuntana. Valtioneuvoston toiminnalliset prosessit kuuluvat digitaalinen valtioneuvoston kokonaisuuteen yhdessä VNPUU, Kampus, VAHVA, VN hankeikkuna ja TOS-hankkeiden kanssa.

Uudistuskokonaisuus on kuitenkin erittäin laaja ja uudistaa valtioneuvoston prosesseja ja työtapoja perin pohjin. Tämän vuoksi suunniteltua käyttöönottoaikataulua voidaan pitää haasteellisena. Uudistus kohdistuu koko valtioneuvostoon tuoden mukanaan täysin uudet työprosessit keskeisiin valtioneuvoston prosesseihin, joita ovat lausuntoprosessi, säädösvalmistelu-prosessi, valtioneuvoston päätöksenteko-prosessi ja EU-asioiden valmistelu -prosessi.

Luonnoksen käyttöönottoaikataulusuunnitelmassa käy ilmi, että sisäministeriön osalta Vahvan ja Kampuksen käyttöönottohetkeksi on suunniteltu joulukuuta 2019 tai alkuvuotta 2020. Sisäministeriön käyttämä turvaverkko (TUVE) aiheuttaa monissa järjestelmissä teknisiä haasteita ja tästä syystä on hyvä, että järjestelmiä on käytetty ja testattu muissa ministeriössä ennen niiden käyttöönottoa TUVE-verkossa. Lisäksi on tärkeää, että järjestelmää on laajasti testattu TUVE-verkossa ennen sen varsinaista käyttöönottoa. Ottaen huomioon hankkeen laajuus tulee ennen käyttöönottoa tuleekin tehdä kattava järjestelmien testaus, varmistaa järjestelmien yhteensopivuus ja toimivuus muiden keskeisten viranomaisten kuten eduskunnan kanssa sekä järjestää kattavat koulutukset ja tuki valtioneuvoston henkilöstölle.

Säädösvalmisteluprosessi

Koko säädösvalmisteluprosessi siirtyy luonnoksen mukaan VAHVAan. Tämä koskee hankkeiden asettamista, valmistelua, hyväksymismenettelyä, lausuntokierrosvaihetta sekä yhteistyötä keskeisten säädösvalmistelun yhteistyötahojen kuten muiden ministeriöiden, eduskunnan, käännöstoimiston, laintarkastuksen sekä oikeuskanslerin viraston kanssa. PTJ poistuu käytöstä ja korvataan kokonaan vuoden 2019 vaalitauolla. Luonnoksen mukaan sisäministeriössä Vahvan käyttöönotto tapahtuu loppuvuonna 2019 tai alkuvuonna 2020.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan on epäselvää, mikä on säädösvalmisteluavustajien rooli järjestelmien käyttöönoton jälkeen. Lausuntopyynnön liitteessä 15 ”Luonnos lausuntoprosessin, säädösvalmistelu –prosessin, valtioneuvoston päätöksenteko –prosessin ja EU-asioiden valmistelu –prosessin tavoitetilaksi” esitellyt Vahvan tuomat muutokset kokonaisuutena antavat vaikutelman, että Vahvan käyttöönoton jälkeen säädösvalmisteluavustajilta poistuu toimenkuvasta sekä isoja että pienempiä kokonaisuuksia, kuten taittotyö, nykymallinen esittelyluvan pyytäminen sekä listojen kansilehtien laatiminen. VAHVAssa vastuuvalmistelija joutuisi antamaan muille oikeuksia kommentoida/muokata tiettyä asiakirjaa, mikä voi sisäministeriön näkemyksen mukaan aiheuttaa haasteita asiakirjaversiohallinnan kannalta. Säädösvalmisteluprosessi on määrämuotoihin ja aikatauluihin sidottua. Säädösvalmisteluprosessissa tulee huomioida säädösvalmisteluavustajan rooli, joka tulee säilyttää prosessissa vastuuvalmistelijan ohella keskeisenä toimijana ja käyttöoikeuksien haltijana. Ei ole tarkoituksenmukaista, että asian vastuuvalmistelija hoitaa esim. prosessiin kuuluvaa asiakirjahallintoa. Kun asian muokkaajat ja käyttäjät lisääntyvät, aiheutuu asiakirjaversiohallinnalle erityisiä haasteita. Uudet toimintatavat eivät saa aiheuttaa vastuuvalmistelijan hallinnollisen työtaakan lisääntymistä. Säädösvalmistelijan tulee voida keskittyä olennaiseen ydintyöhön. Sisäministeriö pitää erittäin tärkeänä, että jatkossakin säädösvalmisteluavustaja pystyy tekemään tiettyjä tehtäviä vastuuvalmistelijan puolesta, kuten maahanmuutto-osastolla on toimittu tähän asti. Tällaisia tehtäviä ovat esim. lausuntopyynnön lähettäminen, hankkeen asiakirjahallinta sekä esittelyluvan pyytämiseen liittyvät tehtävät.

Säädösvalmisteluprosessin osalta luonnoksessa todetaan, että nykytilassa on hyvää säädösvalmistelun varsin kattava ohjeistus ja prosessin vakiintuneisuus, mutta että nykytilasta uupuu kuitenkin pääsääntöisesti säädösvalmisteluhankkeiden kokonaissuunnittelu hankkeen aikataulun, toimeksiannon hahmottamisen ja hankkeen resursoinnin näkökulmasta sekä mahdollisuus joustavuuteen prosessissa. Sisäministeriössä säädöshankkeille tehdään jo nykyisin hankkeen alkuvaiheessa kokonaissuunnittelu, joka kattaa aikataulu- ja resurssisuunnittelun.

Liitteenä olevassa taulukossa on todettu, että taittotyö poistuu tai vähenee tavoitetilassa. Tämän osalta tulee taata rakanteisten asiakirjojen hyvä käytettävyys. Luonnoksen sivulla 60 on todettu keskeiset avoimet, lisätyötä ja kokeiluja vaativat asiat, joista on mainittu mm. rakenteisten asiakirjojen käyttö ja käytettävyys. Jotta asiakirjat saadaan päätöksentekomenettelyn piiriin, tulee rakenteisten asiakirjojen käyttöön liittyvät asiat olla ratkaistuna ja testattuna normaalissa käyttöympäristössä ennen järjestelmän käyttöönottoa. Järjestelmiä ei voida ottaa käyttöön ennen kuin tämä osa-alue on ratkaistu ja järjestelmät toimivat 100 %.n varmuudella kaikissa ministeriöissä, koska säädösvalmisteluprosessi on määrämuotoihin ja aikatauluihin sidottua. Sisäministeriö osallistuu mielellään säädösvalmistelun asiakirjojen rakenteisuuden kokeiluihin jo testauksen alkuvaiheessa.

Säädösvalmisteluprosessiin saattaa kuulua asian käsittelyä esim. iltakoulussa, eri ministerityöryhmissä tai ministerivaliokunnissa. Näiden osalta sähköpostijakelu jäänee edelleen asiakirjojen jakelutavaksi.

EU-asioiden valmisteluprosessi

Siirtymävaihetaulukossa on todettu, että ”Rauhoitetaan EU-asioiden valmistelu kaikilta muutoksilta ja työkalumuutoksilta EU-puheenjohtajuuskauden ajaksi”. Sisäministeriö pitää erittäin hyvänä, että EU:n puheenjohtajuuskausi huomioidaan käyttöönottosuunnitelmassa. Samalla sisäministeriö pyytää huomioimaan, että joulukuu 2019 on vielä hyvin aktiivinen kuukausi EU-puheenjohtajamaana. Siksi, työkuorma huomioiden, sisäministeriö esittää, että uusien järjestelmien käyttöönotto tapahtuisi vasta EU-puheenjohtajuuskauden päätyttyä eli vuoden 2020 alussa.

Asiakirjassa todetaan, että " Nykytilassa prosessin puutteena voidaan pitää sähköpostin käyttämistä merkittävässä roolissa asioiden valmistelussa ja dokumenttien yhteistyöstössä sekä ministeriöiden välillä että yhteistyötahojen kanssa toimittaessa."

Sisäministeriön näkemyksen mukaan nykyisin käytössä oleva sähköpostivalmistelu on toiminut hyvin. Kun esim. U- tai E-kirjettä valmistellaan ennen asian laittamista jaostokäsittelyyn, sähköposti on nopea, helppo ja toimiva. VAHVAn käyttöä koko prosessin alusta loppuun asti ei vastusteta, mutta järjestelmä pitäisi saada helpoksi ja nopeaksi ja sinne tulisi päästä myös etäyhteydellä ja kännykän kautta. Lisäksi jos ja kun uuden järjestelmän käyttöönotto tarkoittaisi sitä, että jokaisessa asiassa vastuuvalmistelija joutuisi antamaan muille oikeuksia kommentoida/muokata tiettyä asiakirjaa VAHVA:ssa, vaikeutuu asian käsittely verrattuna siihen, että tämä vaihde tehdään sähköpostilla. Kuvattu menettely on jo käytössä jo EUTORI:ssa mutta sisäministeriö nostaa tässä yhteydessä esille sen seikan, ettei mainittua EUTORIn ominaisuutta käytetä tällä hetkellä, koska sen käyttäminen vie enemmän aikaa kuin sähköpostivalmistelu. Jos valmistelu VAHVAssa ei ole nopeampaa ja sujuvampaa kuin sähköpostivalmistelu, sisäministeriön näkemyksen mukaan on vaarana, että ministeriöihin syntyy epävirallisia, rinnakkaisia valmisteluprosesseja.

EUTORI on yleisesti kaikkiin muihin asiakirjanhallintajärjestelmiin verrattuna äärimmäisen helppo ja siihen ollaan pääsääntöisesti tyytyväisiä. Asiasanojen kautta relevantit asiakirjat jakautuvat ja tieto kulkee.

Kriittistä on eri EU-asioiden kohdalla relevanttien ministeriöiden tunnistaminen Suomessa ja niiden riittävän aikainen ottaminen mukaan valmisteluun. Kriittistä on myös ns. omistajuuden tuntemuksen luominen myös muissa kuin ns. oman ministeriön vastuulla olevien asioiden valmistelussa. Yleisesti ottaen EU-asioissa haastetta aiheuttavat asiat, joissa vastuuministeriötä ei enää voi määritellä vahvasti/selkeästi ja joissa muita vastuullisia tahoja on useita. Pitäisikö EUSin ottaa tällaisissa asioissa vahvempi rooli? Pääsääntöisesti EU-asioiden vastuunjako, mikä tehdään VNK:ssa, on toiminut hyvin ja asiat ovat jakautuneet oikein.

EU-jaostokäsittelyn osalta ei pidetä kannatettavana, että kaikki asiat tulisi ottaa esille jaoston kokouksissa. EU-asiat tulevat lähes aina valmisteluun tiukalla aikataululla. Kokouksiin eivät kuitenkaan pääsisi aina juuri ne oikeat tahot ja valmistelu olisi sitä kautta vajavaisempaa. Kirjallinen käsittely on usein riittävä.

Asiakirjassa on todettu, että EU-asiat tulee aina linkittää siihen liittyvään kansalliseen asiaan. Sisäministeriön näkemyksen mukaan tämä kulkee yleensä toisin päin eli ensin on esim. direktiivi, johon sitten liittyy kansallinen lainsäädäntö, jolla direktiivi laitetaan täytäntöön?

Lisäksi sisäministeriö toteaa tässä yhteydessä, että EU-prosessi ei voi kulkea VAHVAssa alusta loppuun ennen kun kaikki asiassa mukana olevat ministeriöt ovat VAHVA:ssa. Näin ollen mikäli käyttöönotoissa tapahtuu viivästyksiä, tulee myös EU-prosessin käyttöönottoa VAHVAssa viivästyttää suunnitellusta aikataulusta.

EU-asioiden osalta voidaan todeta, että niiden valmistelu on yksi osio, joka toimii nykytilassa aika hyvin. Voidaankin kysyä, onko suurin muutostarve vain tarpeessa digitalisoida prosessia?

Lausuntoprosessi

Sisäministeriö toteaa, että lausuntoprosessi on kuvattu luonnoksessa kattavasti ja prosessi mahdollistaa riittävä liikkumavaraa erilaisten asiaryhmien osalta. Sisäministeriö pitää erittäin tärkeänä, että ministeriöt voivat määritellä lausuntoprosessin käytännöntoimijat oman työjärjestyksensä mukaisesti joustavasti. Tässä yhteydessä sisäministeriö kuitenkin korostaa, että valtioneuvoston kanslian tulee myös jatkossa pystyä tarjoamaan tarvittavat kirjaamopalvelut ministeriöille. Käytännössä kirjaajien on siis voitava toimia joustavasti kunkin ministeriön työjärjestyksen mukaisesti.

Lisäksi sisäministeriö nostaa tässä yhteydessä esille sen, että rakenteisten asiakirjojen käyttö ei saa johtaa siihen, että työn tekemisen paikka vain vaihtuu. Rakenteisten asiakirjojen käyttö saattaakin helpottaa säädösvalmistelijoiden työtä ministeriöissä, mutta samalla se lisää työtä lausunnonantajilla esimerkiksi alaisissa virastoissa. Sisäministeriön hallinnonala on laajasti siirtynyt käyttämään sähköisiä järjestelmiä mukaan lukien sähköiset allekirjoitukset ja lausunnon pyytäjän rakenteellisten asiakirjojen käyttö lisännee työtä virastoissa. Kun vielä huomioidaan, että sisäasiainhallinnossa on käytössä TUVE-verkko, pakotettu VAHVAn asiointipalvelun käyttö tekee lausuntojen antamisesta entistä hankalampaa. VAHVAn ulkopuolisille virastoille onkin

edelleen taattava myös mahdollisuus antaa lausuntoja ilman rakenteellisen asiakirjapohjan käyttöä. On erittäin tärkeää, että hallinnollista työtä järkeistettäessä saavutettavia etuja tarkastellaan koko valtionhallinnon näkökulmasta ei vain valtioneuvoston työn näkökulmasta.

Sähköinen allekirjoitus ja hyväksyntä

Sisäministeriö pitää erittäin tärkeänä, että asiakirjat voidaan allekirjoittaa sähköisesti ja että sähköinen allekirjoitus on sujuvaa, mutta luotettavaa. Niin ikään allekirjoituksen tulee näyttää kansalaiselle luotettavalta ja niveltyä osaksi allekirjoitettavaa asiakirjaa. Sisäministeriö ei pidä toivottavana, että sähköinen allekirjoitus muodostaa asiakirjaan erillisen liitesivun.

Sähköisen allekirjoituksen käyttöönotto mahdollistaa myös nykyisten työprossien kriittisenkin tarkastelun. Kun asiakirjan eheys ja muuttamattomuus pystytään varmistamaan tietojärjestelmästä, esittelijän on mahdollista antaa allekirjoituksensa jo ennen varsinaista päätöksentekoa. Näin voitaisiin luopua esimerkiksi yleisistunnon jälkeen kiertävistä, erikseen allekirjoitettavista päätösasiakirjoista.

Siirtymävaihe

Ministeriöiden VAHVA-käyttöönotot tapahtuvat aikataulun osalta porrasteisesti vuosina 2018–2020. Sisäministeriö siirtyy viimeisenä ministeriönä VAHVAan, noin 1,5 vuotta muiden ministeriöiden jälkeen.

Säädösvalmistelu on yksi ministeriön päätehtävä ja ministeriö on osa valtioneuvostoa. Toimivan säädösvalmisteluprosessin takaaminen myös siirtymävaiheessa on erityisen tärkeää. Kun säädösvalmisteluprosessi siirtyy tehtäväksi VAHVAssa ja PTJ lakkaa toimimasta, on sisäministeriössä turvattava VAHVAn käyttö.

Jo nykytilanteessa TUVE-ympäristö aiheuttaa sisäministeriössä ylimääräisiä työvaiheita säädösvalmistelutehtävissä ja kirjallisten kysymysten käsittelyssä (esim. XML-paketin siirtely ja allekirjoitusmakrot). Tässä yhteydessä sisäministeriö nostaa esille sen, että valtioneuvostossa käynnissä ollut tukipalveluiden keskittäminen on johtanut siihen, että jo nykytilanteessa on vaikeaa saada Helpdeskin kautta apua silloin, kun PTJ-järjestelmän toimivuudessa on ongelmia.

Siirtymävaihe jaksottuu sisäministeriön osalta useaan vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa Kampus korvaa Senaattorin jo kuluvan vuoden keväällä. Senaattori ei ole vain valtioneuvoston yhteinen tiedonvälityskanava vaan työväline säädösvalmistelussa, sen kautta toimitetaan tällä hetkellä säädöskäännöspyynnöt Senaattorissa olevilla toimeksiantolomakkeilla Senaattorin kautta käännettäväksi käännöstoimistoon. Senaattorissa on koottuna myös kaikki lainvalmistelua koskeva ohjeistus, jota tarvitaan jatkuvasti säädösvalmistelutyössä. Myös Kampuksen toimivuus TUVE-ympäristössä tulee taata heti Kampuksen tultua käyttöön.

Sisäministeriön esitys

Toiminnallisten prosessien määrittelyllä on tärkeä merkitys. Prosesseja ei voida kuitenkaan määritellä täysin kattavasti etenkään tilanteessa, jossa ministeriöillä on toisistaan eroavia tietoteknisiä ratkaisuja, sillä ko. ratkaisuilla ja käytössä olevilla työkaluilla on suuri merkitys hankkeen onnistumisessa.

Sisäministeriö esittää, että valtioneuvoston kanslia ryhtyy välittömiin toimiin yhdessä TUVE-Valtorin ja sisäministeriön kanssa toimivan ratkaisun löytämiseksi VAHVAN, Kampuksen sekä PTJ:n käyttöön liittyvän siirtymävaiheen haasteiden ratkaisemiseksi. Yhtenäistä valtioneuvostoa luodessa on tärkeää, että kaikilla ministeriöillä on yhtenäiset mahdollisuudet käyttää yhteisiä järjestelmiä.

Lisäksi sisäministeriö esittää tässä yhteydessä, että valtioneuvoston kanslia edistää nopealla aikataululla sisäministeriön säädösvalmistelijoiden mahdollisuutta testata VALTTI-työasemia. Tämä testaus tulisi aloittaa mahdollisimman pian alkuvuoden 2018 aikana. Edellä mainitut toimenpiteet ovat välttämättömiä, jotta sisäministeriössä voidaan VAHVAAn siirryttäessä noudattaa yhteisten toiminnallisten prosessien prosessikuvauksia.

vt. Kansliapäällikkö Jukka Aalto

Erityisasiantuntija Hanne Huvila

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö 04.02.2018 klo 11:11. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

|  |  |
| --- | --- |
| Tiedoksi | Sisäministeri Risikko  Erityisavustajat Rytilä ja Ylönen  SM osastot (pl. RO)  SM/tietohallinto |