

kirjaamo@vnk.fi

LAUSUNTO VALTIONEUVOSTON YHTEISTEN TOIMINNALLISTEN PROSESSIEN KEHITTÄMINEN- HANKKEEN TAVOITETILALUONNOKSESTA

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt maa- ja metsätalousministeriön lausuntoa valtioneuvoston yhteisten toiminnallisten prosessien kehittäminen -hankkeen tavoitetilaluonnoksesta. Maa- ja metsätalousministeriö ilmoittaa lausuntonaan asiakohdassa mainitun tavoitetilaluonnoksen osalta seuraavaa:

Maa- ja metsätalousministeriö pitää hyvänä, että valtioneuvostossa kehitetään yhdessä yhteisiä toiminnallisia prosesseja ja että tavoitetilaa tullaan toteuttamaan mahdollisuuksien mukaan Digitaalinen valtioneuvosto- kokonaisuudessa. Yhteisten toiminnallisten prosessien tavoitetilan kehittäminen ja digitalisointi ovat maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan suuria muutoshankkeita ja muuttavat virkamiesten tapaa tehdä työtä. Muutoksen johtamiseen, tavoitetilan mukaisien prosessien sekä uusien järjestelmien käyttöönottojen tukeen ja ohjeistukseen tulisi käyttöönottohankkeissa kohdentaa riittävästi resursseja.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää erittäin tärkeänä, että yhteisiä prosesseja kehitettäessä ja sähköistettäessä varmistetaan siitä, että järjestelmät Valtioneuvoston yhteinen asianhallintaratkaisu VAHVA (ml. sähköinen hyväksyntä ja allekirjoitus ja ne osat VAHVAssa, joilla korvataan nykyinen päätöksentekojärjestelmä PTJ sekä EU-asiakirjojen hallintajärjestelmä EUTORI) kuten myös Valtioneuvoston yhteinen virtuaalilyöpöytä Kampus ovat käyttäjän näkökulmasta katsottuna mahdollisimman yksinkertaisia ja helppokäyttöisiä. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö pitää erittäin tärkeänä, että VAHVAA sekä siihen liittyviä integraatioita ei oteta käyttöön keskeneräisenä milloin osin ja että niiden toimivuutta ja käytettävyyttä on riittävästi testattu ennen käyttöönottoja. Maa- ja metsätalousministeriö pitää erittäin tärkeänä myös sitä, että nykyisin käytössä olevia järjestelmiä, jotka VAHVA tulee korvaamaan, ei ajeta alas ennen kuin VAHVAn ja sen osien toimiminen ja virheettömyys on varmistettu. Maa- ja metsätalousministeriö pitää tärkeänä, että kaikki käyttöönotettavat järjestelmät toimivat etäkäytössä ja ulkomailla esimerkiksi EU:n toimielimissä työskentellessä.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää kannatettavana sitä, että osana yhteisten toiminnallisten prosessien kehittämistä, tehdään myös selvitystä prosessia kuvaavista indikaattoreista/mittareista. Mittareiden rakentamisen yhteydessä täytyy selkiinnyttää kokonaisprosessista vastaavan tahon roolia, jota ei tässä asiakirjassa ole vielä kuvattu. Kokonaisprosessista vastaavalla taholla on maa- ja metsätalousministeriön näkemykseen mukaan tärkeä rooli mittareita ja indikaattoreita työstettäessä. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että olisi ensisijaisen tärkeää selkeyttää Kiekun seurantakohteiden käytön ohjeistusta, jolloin työajanseurannasta saataisiin kokonaiskuva kuhunkin prosessiin todellisuudessa käytetyistä resursseista eikä erillistä tietoa resurssien käytöstä tarvitse kerätä. Maa- ja metsätalousministeriö pitää erityisen tärkeänä myös sitä, että jos jatkossa tehdään kyselyillä tiedonkeruuta, niin kyselyiden ohjeistus sekä mää-

rittelyt ovat selkeät ja ymmärrettävät, jolloin kaikki ministeriöt toimittaisivat tiedot yhdenmukaisella tavalla.

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt erityisesti esittämään ministeriön näkemyksen tavoitetilaluonnoksessa esitetyistä sähköisistä hyväksyntä- ja allekirjoituskäytännöistä, asiakirjojen yhteistyöstön toimintamalleista, lausuntoprosessin toimintamallista sekä lausuntopyyntöjen ja lausuntojen julkaisukanavista ja julkaisukäytäntöihin liittyvästä problematiikasta, säädösvalmistelu-, valtioneuvoston päätöksenteko- ja EU-asioiden valmistelu- prosessien toimintamalleista sekä VAHVA käyttöön oton siirtymävaiheista ja mahdollisista haasteista siirtymävaiheissa.

Sähköiset hyväksyntä- ja allekirjoituskäytännöt

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että asiakirjassa esitetyt sähköiset hyväksyntätyypit sekä sähköisen hyväksynnän ja allekirjoituksen käytötavat vastaavat maa- ja metsätalousministeriön tarpeita.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää hyvänä, että manuaaliset käsittelyt poistuvat hyväksyntämenettelyistä. Maa- ja metsätalousministeriö pitää kannatettavana, että hyväksyntäkierron käynnistäjällä olisi mahdollisuus muokata jo käynnistettyä hyväksyntäketjua esimerkiksi poissaolojen vuoksi tai että sijaisjärjestelyt pystytään muutoin hyväksymismenettelyprosessissa huomioimaan.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää tärkeänä, että hyväksyntämenettelyissä huomioidaan tietoturva ja riittävät tunnistautumismenettelyt. Maa- ja metsätalousministeriö pitää hyvänä, että sähköinen hyväksyntä- ja allekirjoituskäytäntö mahdollistaa aika- ja paikkariippumattomuuden.

Asiakirjojen yhteistyöstöön liittyvät toimintamallit

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että asiakirjassa esitetyt yhteistyöstön toimintamallit 1-4 vastaavat maa- ja metsätalousministeriön tarpeita. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan on välttämätöntä, että tavoitetilaluonnoksessa esitetyt toimintamallit 1-4 ovat mahdollisia toimintatapoja ja että esitetyt toimintamallit 1-4 toteutuvat, eikä toimintamalleja kustannus- tai toteutettavuussyistä karsita.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että myös muiden kuin valtioneuvoston työntekijöiden (virastot, tutkimuslaitokset yms.) tulee voida käyttää VAHVAn mahdollistettuja erityisesti EU-prosessin toiminnallisuuksia raportoinnin ja asiakirjojen saatavuutta silmälläpitäen. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan VAHVAn EUTORIn korvaavan osion käyttöön oton myötä käyttäjämäärä kasvaa nykyiseen verrattuna merkittävästi, koska yleisin tapa välittää mm. EU-asioihin liittyviä asiakirjoja on nykyisin sähköpostilla tapahtuva EUTORI-jakelu.

Maa- ja metsätalousministeriö toivoo, että yhteistyöstön ryhmätyötilojen käyttöä selkeytettäisiin siten, että ei synny tilannetta, jossa yhteistyöstön ryhmätyötilaa joudutaan muuttamaan kesken valmistelun. Tällainen tilanne voisi tulla, jos valmistelu on aloitettu Kampuksen ryhmätyötilassa, mutta valmisteluun liittyikin ulkopuolinen taho, jolloin yhteistyöstön ryhmätyötilaksi täytyisi vaihtaa Tiimerin ryhmätyötila.

Lausuntoprosessin toimintamalli

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan lausuntomenettely prosessina on yksi keskeisimmistä informoinnin sekä vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien varaamisen keinoista. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että lausuntoprosessi valtioneuvoston sisällä sekä lausunnon pyytäjän että lausunnon antajan näkökulmasta lausuntoprosessin tavoitetilassa yksinkertaistuu, koska prosessi tapahtuu yhdessä järjestelmässä (VAHVAn oma käyttöliittymä), hyväksymismenettely voidaan tehdä sähköisesti ja myös yhteistyöstä voidaan hyödyntää.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää tärkeänä, että VAHVAssa on käytössä asiakirjassa kuvattu VAHVA asiointipalvelu ja että myös muut toimijat voivat antaa lausunnon VAHVAn asiointipalvelun kautta, jolloin mahdollistuu myös lausuntojen koostaminen sähköisesti. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että virallisen lausuntopyynnön lähetyksen jälkeen tulisi lausuntoprosessissa mahdollistaa myös täydentävät jakelut.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää hyvänä, että lausuntoja voidaan pyytää rakenteellisella lausuntopyyntöasiakirjalla, jolloin lausuntoon annetuista vastauksista voidaan muodostaa automaattisesti lausuntokoosteluonnos, jonka voidaan arvioida edellyttävän jonkin verran muokkaamista ennen lopullista lausuntokoostetta. Tämän kuitenkin voidaan arvioida helpottavan lausuntokoosteen valmistelua merkittävästi, varsinkin jos suurin osa lausunnonantajista antaa lausuntonsa rakenteellisessa muodossa. Tämän ominaisuuden hyödyt muodostuvat siitä, ettei lausuntokoosteen valmistelijan tarvitse kirjoittaa saaduista lausunnoista manuaalisesti lausuntokoostetta. Lausuntokoosteen valmisteluun on voinut mennä - lausunnon kohteena olevan asian laajuuden vuoksi - useita päiviä tai ainakin useita tunteja aikaa. Valmistelija voi suoraan ryhtyä muokkaamaan automaattisesti muodostettua lausuntokoostetta haluttuun muotoon ja lisätä siihen manuaalisesti muuten kuin rakenteellisella lausuntopyyntöasiakirjalla tulleista lausunnoista esille nostetut seikat. Lisäksi hyötynä voidaan mainita myös se, että esimerkiksi säädösvalmisteluhankkeissa esityksen luvuittain pyydetyistä lausunnoista voidaan nopeasti havaita korjaus- ja parannusehdotukset sekä tehdä tarvittavat muutokset esitykseen.

Lausuntopyyntöjen ja lausuntojen julkaisukanavat ja lausuntojen julkaisemiseen liittyvä problematiikka

Lausuntopyynnössä pyydetään esittämään näkemys alla kursivilla esitettyihin kysymyksiin.

Lausuntoprosessin tavoitetilan mukaisesti kaikkia julkisuuslain mukaisesti julkisia lausuntopyyntöjä ja lausuntoja ei systemaattisesti aktiivisesti julkaista (VN hankeikkunan rajauksen ulkopuolelle jäävät lausuntopyynnöt ja lausunnot). Miten tämä suhtautuu avoimuuden tavoitteeseen?

Asiakirjasta ei tarkemmin ilmene, mitä tarkoitetaan avoimuudella. Tämän vuoksi olisi perusteltua määritellä tarkemmin mitä avoimuudella tarkoitetaan ja mihin säännöksiin se perustuu. Vain avoimuuden käsite määrittelemällä kaikilla asiakirjaa lukevilla on sama käsitys avoimuus -käsitteen merkityssisällöstä ja sen säädöstaustasta. Maa- ja

metsätalousministeriö ehdottaa harkittavaksi, että tavoitetilaluonnosasiakirjassa mainittujen käsitteiden merkityssisältöä ja niiden säädöstaustaa selkiinnytetäisiin.

Maa- ja metsätalousministeriölle muodostuneen käsityksen mukaan avoimuuden tavoitella liittyy lähtökohtaisesti julkisuuslain ja sen taustalla olevan Suomen perustuslain 12 §:n soveltamiseen. Kysymys liittyy keskeisesti julkisuuslaissa tarkoitettuun julkisuusperiaatteeseen sekä sen keskeisiin tehtäviin ja toteuttamistapoihin, joita on kuvattu oikeuskirjallisuudessaakin kattavasti (kts. esim. Olli Mäenpää, *Julkisuusperiaate*, 2016, s. 17 - 20 ja s. 305 - 316).

Maa- ja metsätalousministeriön käsityksen mukaan tätä asiaa ei ole pidettävä ongelmallisena sen vuoksi, että tiedottaminen liittyy osaltaan siihen kysymykseen, onko asia niin merkittävä, että asia kuuluu viranomaisen tiedonantovelvollisuuden piiriin. Asian merkittävyyttä voidaan arvioida erilaisilla kriteereillä (kts. esim. Olli Mäenpää, *Julkisuusperiaate*, 2016, s. 307). Vähämerkityksellisistä asioista ei ole tarpeen tiedottaa.

Esimerkiksi laillisuusvalvonnassa on katsottu, että virkatoimintaa ohjaavien lakien sisällön tunteminen kuuluu virkavelvollisuuksiin. Viranomaisen tulee oma-aloitteisesti selvittää ja tuntea sen toimintaa ohjaavien lakien sisältö (eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen 2.12.2014 antama päätös, Dnro 5014/2/14). Näin ollen asian vastuuvastuun ja asian ratkaisijan on harkittava, onko asia sellainen, että se kuuluisi viranomaisen tiedonantovelvollisuuden piiriin vai ei.

Maa- ja metsätalousministeriön käsityksen mukaan julkisuusperiaatteen tehtäviin ja toteuttamistapoihin sisältyy kansalaisten oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta sekä oikeus saattaa tietopyynnön hylkäämistä koskevan päätöksen lainmukaisuuden arviointi viimekädessä puolueettoman ja riippumattoman hallintotuomioistuimen tutkittavaksi. Tällä tavoin voidaan viimekädessä turvata kansalaisten tiedonsaantioikeudet myös silloin kun asiasta ei erikseen tiedoteta.

Kun näitä VN hankeikkunan ulkopuolelle jääviä lausuntopyyntöjä ja lausuntoja halutaan julkaista, niin missä se tehdään?

Julkisuuslaissa ei tarkemmin määritellä, millaisia tiedonjakelukanavia viranomaisen tulisi käyttää. Laissa kuitenkin todetaan olevan keskeistä, että tiedonjakelukanava on sellainen, jonka avulla kansalaiset voivat saada helposti tietoja. Näin ollen sääntely jättää viranomaiselle merkittävästi harkintavaltaa käyttää tarkoituksenmukaisimmaksi katsomaansa tiedonjakelukanavaa. Tiedonjakelukanavana voi toimia esimerkiksi ministeriön ulkoiset verkkosivut.

Kenen toimesta ja miten määritellään, mitkä lausunnot julkaistaan?

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että asiakirjassa lausuntoprosessin toimintamallin julkaisukohdassa esitetty lähtökohta, että VN hankeikkunan julkisella puolella julkaistaville lausuntopyynnöille pidetään VN hankeikkunan rajausta, joka kattaa säädöshankkeet, kehityshankkeet, työryhmät, strategiat ja toimet voidaan pitää kannatettavana. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan on kuitenkin aivan keskeistä määritellä tarkkaan, mitkä hankkeet ovat sellaisia, jotka tulisi pääsäännön mukaan julkaista VN hankeikkunassa sekä ne asiat, jotka voidaan harkinnan mukaan julkaista VN hankeikkunassa. Vähämerkityksellisiä asioita ei tulisi julkaista lainkaan. Tämä asia ei voi jäädä epämääräiseksi. Vain tällä tavoin menettelemällä voidaan var-

mistaa, että kaikki ministeriöt toimisivat yhdenmukaisella tavalla lausuntoja julkaistaessa.

Ministeriöiden ratkaisuvalltaa koskevat säännökset sisältyvät pääasiassa valtioneuvostosta annettuun lakiin, valtioneuvoston ohjesääntöön sekä ministeriöiden työjärjestyksiin. Näin ollen päätös siitä, mitkä asiat julkaistaan, ratkaistaan sen mukaan, mitä edellä todetuissa säädöksissä on säädetty. Vakiintuneen hallintotavan mukaisesti ratkaisu tästä tehdään lausuntopyyntöä ratkaistaessa, sillä lausuntopyyntöä pääsääntöisesti määritellään, minne lausunnot pyydetään toimittamaan, kuten tällä hetkellä esimerkiksi lausunnon pyytäjän kirjaamoon taikka lausuntopalvelu.fi -verkkopalveluun.

Mikään ei estä myöhemmin tekemästä "päätöstä" siitä, että saadut lausunnot julkaistaan jossakin tiedonjakelukanavassa, jolleivät ne sisällä salassa pidettävää tietoa (kts. esim. eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen 5.12.2012 antama päätös Dnro 2902/4/10, s. 8).

Onko päätös lausunnon julkaisemisesta julkisessa VN hankeikkunassa lausunnon pyytäjällä vai lausunnon antajalla ja millä mekanismilla tämä tahto ilmaistaan?

Maa- ja metsätalousministeriön käsityksen mukaan tämän asian ratkaisee lähtökohtaisesti lausunnon pyytäjä. Lausunnon antajalla on asiakirjan laatijana toki mahdollisuus esittää näkemyksensä siitä, että lausunto tulisi julkaista, mutta viime kädessä toimivalta on lausunnon pyytäjällä. Lausunnon antaja voi julkaista lausuntonsa esimerkiksi omilla ulkoisilla verkkosivuillaan. Esimerkiksi eri järjestöt julkaisevat antamiaan lausuntoja jäsenistölleen suunnatuilla taikka ulkoisilla verkkosivuilla.

Esimerkki 1: Jos yritykseltä X pyydetään lausuntoa ja lausunto perusteluineen sisältää liikesalaisuuksia, voiko yritys määritellä lausuntonsa salassa pidettäväksi?

Asiakirjan lähettäjän määräysvallasta kts. esim. Olli Mäenpää, Julkisuusperiaate, 2016, s. 89 - 90.

Esimerkki 2: Jos OM pyytää lausuntoja ministeriöiltä ja PLM antaa (ei-salassa pidettävänä) lausunnon, jossa PLM katsoo valmisteluprosessin sietävän näkyvyyden koko valtioneuvostolle VAHVassa, mutta ei vielä tässä vaiheessa julkisessa VN hankeikkunassa, niin kuinka PLM:n toive huomioidaan lausuntoja julkaistaessa?

Maa- ja metsätalousministeriön käsityksen mukaan mainitussa tapauksessa lausunnon antaja voi asiakirjan laatijana harkintansa mukaan julkaista lausuntonsa esimerkiksi ulkoisilla verkkosivuillaan. Lausunnon pyytäjän toimivaltaan sen sijaan kuuluu päättää, julkaistaanko lausuntoa vai ei sen valmisteleman asian yhteydessä. Lausunnon pyytäjä voi edellä todetulla tavalla "päättää" julkaista lausunnot myöhemminkin.

Säädösvalmisteluprosessin toimintamalli

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että asiakirjassa kuvattu säädösvalmisteluprosessin tavoitetila vastaa ministeriön näkemystä. Maa- ja metsätalousministeriö pitää tärkeänä asiakirjassa olevaa erityismainintaa, jossa todetaan, että aikataulun puitteissa fyysinen allekirjoitusmenettely on oltava tarvittaessa käytössä varasuunnitelmana, jos sähköinen hyväksyntä ei jostakin teknisestä syystä onnistu.

Valtioneuvoston päätöksenteko -prosessin toimintamalli

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että asiakirjassa kuvattu valtioneuvoston päätöksenteko -prosessin tavoitetilä vastaa ministeriön näkemystä. Maa- ja metsätalousministeriö toivoo, että kun lista jakoluvan jälkeen jaetaan istuntoon, niin luku oikeudet laajenevat automaattisesti vain niille henkilöille, jotka prosessin kannalta tarvitsevat luku oikeuksia listaan.

EU-asioiden valmistelu -prosessin toimintamalli ja kanta EU-hankkeiden rinnastamisesta kansallisiin hankkeisiin hankesuunnittelun, -seurannan ja julkaisun näkökulmasta

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan EU-asioiden valmistelussa Suomessa on käytössä hyvin toimivat toimintamallit ja EUTORI toimii käyttäjän näkökulmasta katsottuna hyvin.

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan asiakirjassa otetaan huomioon ne kehitystarpeet, jotka EU-asioiden prosessissa tuleekin huomioida. Maa- ja metsätalousministeriö pyytää kiinnittämään huomiota siihen, että vuosi 2019 rauhoitetaan kokonaan EU-asioiden prosessin osalta puheenjohtajuuskauden vuoksi.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää tärkeänä, että etenkin EU-asioihin liittyen jakeluiden toimintamallit suunnitellaan ja tarkennetaan vähintäänkin yhtä toimiviksi kuin EUTORIn logiikan mukainen asiasanoihin perustuvaa jakelu nykytilassa on. Muun muassa EU-dokumenttien jakelun varmistaminen myös EUTORIn jälkeisenä aikana on maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan suunniteltava hyvissä ajoin ennen uuden EUTORIn korvaavan VAHVA osion käyttöönottoa. Muutenkin pohdinnan alaisiksi todetut seikat, kuten esimerkiksi jakeluiden toimintalogiikka ja toimintamallit, sisältävät maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan riskejä siitä, että VAHVAA suunnitellut toiminnallisuudet eivät tuekaan myöhemmin järjestelmään rakennettavaa EUTORIn korvaavaa osiota tai toiminnallisuuksia.

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan kohdasta "EU-asioiden valmistelu -prosessin liittyen on tunnistettu seuraavat keskeiset asiakirjatyyppit" puuttuu listauksesta keskeisin EU-asioiden käsittelyyn liittyvä dokumenttimuoto; perusmuistio. Lisäksi kohdassa 4.5.2 Roolit/prosessin toimijat rooleista puuttuu alajaosto, jonka toiminnallisuus muistuttaa varsinaista jaostoa.

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan Euroopan unionin lainsäädäntöhankkeita ei voi rinnastaa kansalliseen säädösvalmisteluun esimerkiksi lainsäädäntöhankkeen eri vaiheiden julkaisemisen osalta taikka Suomen yksityiskohtaisten kantojen osalta EU-lainsäädännön valmisteluvaiheessa.

Siirtymävaihe porrastetuissa VAHVA käyttöönotoissa

Maa- ja metsätalousministeriö pitää erittäin tärkeänä sitä, että uusien työkalujen ja toimintamallien käyttöönottoon ja käytön tukeen järjestetään riittävä tuki huomioiden myös siirtymävaiheet ennen kuin päästään täysin yhteisten toimintamallien mukaisiin prosesseihin koko valtioneuvostossa. Maa- ja metsätalousministeriö pitää erittäin hy-

vänä sitä, että käyttöönottoaikatauluissa on huomioitu Suomen EU puheenjohtajuuskausi ja se, että EUTORI korvautuisi vasta elokuussa 2020 Suomen EU puheenjohtajuuskauden jälkeen.

Kansliapäällikön sijaisena
Osastopäällikkö



Juha Niemelä

Hankepäällikkö



Henriikka Ahtiainen

