



Valtioneuvoston kanslia

Lausuntopyyntö 10.1.2018 (VNK/742/05/2017)

OIKEUSMINISTERIÖN LAUSUNTO VALTIONEUVOSTON YHTEISTEN TOIMINNALLISTEN PROSESSIEN KEHITTÄMINEN –HANKKEEN TAVOITETILALUONNOKSESTA

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta asiasta. Oikeusministeriö on kiinnittänyt huomiota erityisesti seuraaviin luonnoksen kohtiin: lausuntoprosessi (4.2), säädösvalmisteluprosessi (4.3), valtioneuvoston päätöksenteko (4.4), EU-asioiden valmistelu-prosessi (4.5) ja siirtymävaiheen toteutus (8).

Lausuntoprosessi (4.2)

Oikeusministeriö kannattaa dokumentaatiossa kuvattua lausuntoprosessia, joka tuo kaikki ministeriöt yhteisen sähköisen lausuntoprosessin piiriin ja jolla siten kehitetään ja yhdenmukaistetaan nykymenettelyitä. Kuvatussa sähköisessä lausuntoprosessissa on onnistuttu hyödyntämään oikeusministeriön toteuttaman lausuntopalvelu.fi-palvelun parhaat käytännöt sekä tarjoamaan ratkaisuja, joilla palvelun heikkouksiin voidaan tarttua.

Eri käyttötarkoitusten luomat haasteet

Oikeusministeriö tunnistaa lausuntomenettelyn käyttötarkoitusten moninaisuudesta johtuvat haasteet. Oikeusministeriö haluaa kuitenkin korostaa, etteivät nämä haasteet saa heikentää suunniteltavan lausuntoprosessin avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Oikeusministeriö näkee yhtenä vaihtoehtona käyttötarkoituskohthaisten lausuntoprosessien luonnin, mikä parantaisi myös prosessin itseohjaavuutta. Oikeusministeriö tunnistaa tällaiseksi prosessiksi esimerkiksi säädösvalmistelun, jossa avoin ja läpinäkyvä lausuntomenettely on keskeinen osa prosessia. Tämä tarkoittaisi myös sitä, ettei säädösvalmistelun lausuntoprosessiin luoda tarpeettomia käytäntöjä, jotka voivat

haitata menettelyn läpinäkyvyyttä. Sama koskee useita muita valmisteluprosesseja.

Lausuntopyyntöjen julkaiseminen

Oikeusministeriö katsoo, ettei ministeriöille tule jättää harkintavaltaa lausuntopyyntöjen julkaisemisessa silloin kun kyseessä on VN hankeikkunassa julkaistava asia. Julkaisemisen tulee olla prosessiin automaattisesti kuuluva osa, josta ei voi poiketa. Oikeusministeriö perustelee näkemystään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, *julkisuuslaki*) ja sen nojalla viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen (1030/1999) hengen mukaisesti sillä, että hankeikkunassa olevat asiat kuuluvat jo valmiiksi valtioneuvoston viestinnän (aktiivisen julkaisun) piiriin, jolloin ministeriöllä ei ole syytä tai perusteita jättää asiaan liittyvää julkista tietoa (tieto lausuntokierroksesta) tai julkista asiakirjaa (lausuntopyyntö) julkaisematta.

Oikeusministeriö huomauttaa, että VN hankeikkunan ulkopuolisten asioiden tai hankkeiden lausuntopyynnöille tulee kehittää tapa, jolla lausuntopyynnot voidaan aktiivisesti julkaista. Tällainen tapa voisi esimerkiksi olla ministeriöiden verkkosivuille luotava Lausunnoilla-osio, johon kerättäisiin kaikki ministeriön julkisena olevat lausuntopyynnot. Tämä voisi toimia myös paikkana, jossa saadut lausunnot julkaistaan.

Lausuntojen julkaiseminen

Oikeusministeriö katsoo, että VN hankeikkunan piiriin kuuluvasta lausuntopyynnöstä annetut lausunnot ovat lähtökohtaisesti julkisia ja siten julkaitavissa samoin perustein kuin edellä on esitetty lausuntopyyntöjen julkisuudesta. Ainoastaan salassapidon piiriin kuuluvat lausunnot tai lausuntokohdat, joissa on salassapidon piiriin kuuluvaa tietoa (esimerkiksi yrityssalaisuudet), jätettäisiin julkaisematta. Rakenteinen asiakirja mahdollistaisi tämänkaltaisen tiedon poistamisen. Vaikka lausunto olisi salainen, tulee tiedon saapuneesta lausunnosta ja sen antajasta olla julkisesti tarjolla, kun kyseessä on VN hankeikkunan piiriin kuuluvasta asiasta.

Jossain tapauksessa lausunnot voivat tulla edelleen sähköpostitse tai kirjeitse siten, että ne joudutaan viemään manuaalisesti asianhallintajärjestelmään. Tällöin tulee huolehtia siitä, ette ne voidaan julkaista yhdessä muiden lausuntojen kanssa, jolloin yksittäisen lausuntokierroksen läpinäkyvyys ei heikenny. Tämä mahdollisuus on jo olemassa nykyisessä lausuntopalvelussa.

Lausuntojen koostaminen

Oikeusministeriö kannattaa ehdotusta, joka mahdollistaa lausuntojen koostamisen ja työstämisen mahdollisimman perusteellisesti. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että lausuntojen läpikäymistä ja koostamista pyritään helpottamaan digitaalisin keinoin.

Lausuntoja on voitava selata ja koostaa monipuolisesti ja reaaliaikaisesti VN hankeikkunassa. Oikeusministeriö toteaa, että useat sidosryhmät ovat korostaneet tätä ominaisuutta ja sen merkitystä nykyisessä lausuntopalvelussa.

Hyväksymismenettelyn keveys

Oikeusministeriö katsoo, että prosessien tehokkuuden näkökulmasta lausuntoprosessiin ei tule luoda liian raskasta hyväksyntämenettelyä. Nykyisessä lausuntopalvelussa hyväksyntämenettely on yksiportainen ja sisältää ainoastaan sähköisen hyväksynnän.

Oikeusministeriö pitää hyvänä, että sähköistä hyväksyntämenettelyä voidaan laajentaa tulevassa järjestelmässä, mutta muistuttaa, ettei lausuntopyyntö ja lausunnon hyväksyntä välttämättä edellytä sähköistä allekirjoitusta, minkä takia sen käyttöä on vielä syytä harkita. Toistaiseksi on ehkä tarkoituksenmukaista jatkaa ministeriöissä hyviksi koettuja käytäntöjä.

Vastuuvalmistelijan ja valmistelijan roolit

Vastuuvalmistelija ja valmistelija tarvitsevat samanlaiset oikeudet lausuntoprosessissa. Useissa tapauksissa ministeriöissä tehtävä työ jakautuu eri henkilöiden välillä, jolloin teknisen toteutuksen tulee olla mahdollisimman joustava ja ottaa huomioon erityyppiset työnjaot. Lausunnon tai lausuntopyyntö valmisteluprosessin tulee olla sellainen, ettei se estä eri rooleissa olevien henkilöiden toimimista palvelussa - pois lukien hyväksyntäprosessi.

Integraatiot VAHVA-asianhallintajärjestelmän, VN hankeikkunan ja asiointipalvelun välillä

Esitetty lausuntoprosessi perustuu useamman palvelun integraatiolle. Tällöin on tärkeää huolehtia, että tiedot siirtyvät palvelusta toiseen joka tilanteessa reaaliaikaisesti ja automaattisesti. Lisäksi tulee huolehtia, että integroitaviin järjestelmiin tehdään tarvittavat muutokset ja prosessin hallinta tapahtuu keskitetysti asianhallintajärjestelmän kautta.

Neuvonta ja ylläpito

Oikeusministeriö haluaa muistuttaa, että sähköiseen lausuntoprosessiin liittyy paljon tuki- ja neuvontatarpeita. Luvussa 4.2.5. puhutaan palveluista, mutta niihin ei ole luettuna tuki- ja neuvontapalveluita. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että myös tuki- ja neuvontapalveluiden suunnittelu kuuluu osaksi prosessikuvausta. Lausuntoprosessissa neuvonta- ja tukitarpeet ovat usein kiireellisiä lausuntomenettelyn luonne huomioon ottaen. Tällöin on keskeistä, että palvelun ylläpito ja tukitoimet ovat hyvin suunniteltuja ja niihin on varattuna riittävät resurssit. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että tuen tarve saattaa tulla myös valtioneuvoston ulkopuolelta.

Muiden kuulemisten merkitseminen

Oikeusministeriö haluaa muistuttaa, että lausuntomenettely on vain yksi keino kuulla sidosryhmiä. Tällä hetkellä VN hankeikkunaan voidaan merkitä erilaisia kuulemisetappeja. Prosessin tehokkuuden näkökulmasta tulisi selvittää, voitaisiinko näitä etappeja hallita asianhallintajärjestelmän kautta.

Hallinnonaloille tarjottava VAHVA-järjestelmä

Oikeusministeriö haluaa korostaa, että hallinnonaloille tarjottavassa VAHVA-järjestelmässä tulee olla samankaltainen lausuntoprosessi kuin nyt lausunnoilla olevassa dokumentissa on kuvattu. Lisäksi järjestelmässä tulisi olla aina integroitu yhteys ministeriöiden VAHVA-järjestelmään siten, että lausuntoprosessi voitaisiin toimittaa asianhallintajärjestelmien välillä.

Säädösvalmisteluprosessi (4.3)

Toiminta-arkkitehtuurista

Hankkeessa laaditussa asiakirjaluonnoksessa säädösvalmisteluprosessin toiminta-arkkitehtuuri on kuvattu *Finlexissä julkaistussa Lainvalmistelun prosessioppaassa olevaa ideaaliprosessia* käyttäen. Oikeusministeriö pitää tätä hyvänä. Oikeusministeriö tosin huomauttaa, että luonnoksessa kauttaaltaan puhutaan *Finlexissä kuvatusta säädösvalmisteluprosessista*, ja ehdottaa, että ilmaisua tarkennetaan asiakirjaa viimeisteltäessä.

Nykytilasta ja tavoitetilasta yleisesti

Hankkeen mukaan nykytilassa on hyvää säädösvalmistelun varsin kattava ohjeistus ja prosessin vakiintuneisuus. Nykytilasta uupuvat kuitenkin pääsääntöisesti säädösvalmisteluhankkeiden kokonaissuunnittelu hankkeen aikataulun, toimeksiannon hahmottamisen ja hankkeen resursoinnin näkökulmasta sekä mahdollisuus joustavuuteen prosessissa. Kielteisinä mainitaan tiukat aikataulut samoin kuin tehtävän laajuuden sekä toimeksiannon muuttuminen ja tarkentuminen hankkeen aikana. Asiakirjojen versioiden hallintaa sekä yhteistyöstön ja projektinhallinnan mahdollisuuksia pidetään huonoina. Huonouden syinä viitataan työkaluihin ja tietotekniseen osaamiseen. Lisäksi kielteisenä mainitaan merkittävästi työtä ja aikaa vaativa taittovaihe, jossa luonnos hallituksen esitykseksi viedään valtioneuvoston yhteiselle asiakirjapohjalle eduskunnan vaatimaan muotoon. Mainitaan myös, että taitto joudutaan toisinaan muutosten takia tekemään uudestaan, joskin kerrotaan, että nykytilassa luonnos hallituksen esitykseksi viedään usein tuolle yhteiselle asiakirjapohjalle vasta taittovaiheessa juuri ennen esityksen jakamista päätöksentekojärjestelmässä (PTJ).

Ollakseen asianmukaista lainvalmistelun tulee oikeusministeriön näkemyksen mukaan täyttää tietyt vähimmäisvaatimukset: lainvalmistelussa on kyettävä toteamaan, että ehdotettu sääntely on tarpeellinen, että sillä saavutetaan halutut tavoitteet ja että se on paras keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Tähän tarvitaan tutkimukseen perustuvaa tietoa sekä vaikutusten ja vaihtoehtojen arviointia. Nykyään myös katsotaan, että niin tiedonkeruussa kuin vaikutusten ja vaihtoehtojen arvioinnissa on tarpeen kuulla niitä, joita asia tulee koskemaan. Nämä näkökohdat ovat esillä Lainvalmistelun prosessioppaassa ja niitä painotetaan muissakin valtioneuvoston periaatepäätöksinä hyväksytyissä lainvalmistelun ohjeissa: 1) Hallituksen esitysten laatimisohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2004:4; 2) Säädösehdotusten vaikutusten arviointi, Ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6; ja 3) Säädösvalmistelun kuulemisohje, oikeusministeriö 2016, julkaisu Finlexissä.

Oikeusministeriölle on epäselvää, mitä lausuttavana olevan hankkeen asiakirjaluonnoksessa tarkoitetaan siitä implisiittisesti ilmenevällä toiveella prosessin joustavuuden mahdollistamiseen. Joustavuutta ei nimittäin voitane tavoitella hyväksymällä prosessin vaiheiden ohittamista tai niiden hoitamista ylimalkaisesti. Oikeusministeriö huomauttaakin, että riittävän valmisteluajan varaaminen ja muu riittävä resursointi ovat lainvalmistelun johtamisen asia. Lainvalmistelun luonteesta puolestaan väistämättä johtuu, että lainvalmistelutehtävän laajuus saattaa hankkeen aikana muuttua. Joka tapauksessa tehtävä tarkentuu varsinkin esivalmistelun ja perusvalmistelun

aikana, kun tietoa varta vasten kartutetaan. Tiedon kertymisen myötä toimeksiantokin on altis muutoksille. Hankkeet eivät aina ole vietävissä loppuun pelkän esivalmistelun alussa käsillä olleen tiedon varassa.

Kääntämisestä, laintarkastuksesta ja taitosta

Asiakirjaluonnoksen mukaan säädöstekstien kääntämiseen, laintarkastamiseen ja taittamiseen käytettävissä oleva aika on kovin lyhyt. Oikeusministeriö huomauttaa, että nämä ovat ennalta tiedossa olevia lainvalmisteluun kuuluvia vaiheita, jotka on otettava huomioon lainvalmisteluhankkeita resursoitaessa. Aikatauluja laadittaessa hankkeen loppuvaiheillekin on varattava riittävä aika. Tämä kuuluu siihen säädösvalmisteluhankkeiden kokonaissuunnitteluun, joka lausuttavana olevan hankkeen asiakirjaluonnoksen mukaan uupuu nykytilasta.

Siltä osin kuin kääntäminen ja laintarkastus ovat ajattelutyötä, vaiheita tuskin voidaan nopeuttaa, mutta aihetta on varmistaa, että näissä vaiheissa käytetään ne automaation keinot, jotka ovat omiaan nopeuttamaan vaiheiden etenemistä. Näitä automaation keinoja arvioitaessa on kuitenkin huolehdittava, että automaation myötä ei tule mitään sellaista, mikä lisäisi manuaalista työtä nykyisestä. Esimerkiksi tavoitetilaluonnoksessa esitetty mahdollisuus asiakirjojen yhteistyöstöön saattaa nopeuttaa kääntämistä ja laintarkastusta muulloin kuin ruuhkahuippuina, mutta on myös mahdollista, että automaation hallinta ja hallinnointi lisäävät lainvalmistelijan ja laintarkastajan työtä ja häiritsevät varsinaista asiantuntijatyötä. Tekninen lisätyö on omiaan leikkaamaan asiantuntijuuteen käytettävää aikaa.

On huomattava, että niin laintarkastus oikeusministeriön laintarkastusyksikössä kuin arviointi lainsäädännön arviointineuvostossa ovat tarkoitetut parantamaan lainvalmistelun laatua. Nykyisellään laintarkastuttamisvelvollisuudesta voidaan valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 30 §:n nimenomaisen säännöksen nojalla poiketa, jos asian kiireellisyyden takia välttämättä näin tulee tehdä. Asetusehdotus voidaan mainitun lainkohdan mukaan jättää toimittamatta tarkastettavaksi myös, jos asia on yleiseltä merkitykseltään vähäinen. Kiireellisyys ja vähämerkityksisyys arvioidaan lainvalmistelusta vastaavassa ministeriössä, ei laintarkastuksessa.

Käytännössä lainvalmistelijat usein keskustelevat laintarkastusyksikön kanssa siitä, kuinka kauan laintarkastus kiireellisessä tai vähämerkityksisessä asiassa kestäisi ja päättävät tarkastuttamisesta saamansa tiedon pohjalta.

Oikeusministeriö huomauttaa, että valtioneuvoston ohjesääntöä ei mainita kehitettävää kohdetta koskevan lainsäädännön luettelossa liitteessä 4.

Nykykäytännössä laintarkastuksesta tulee ”lopullinen” vasta, kun tarkastettu ehdotus valtioneuvoston asetukseksi etenee valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi tai hallituksen esitys valtioneuvoston yleisistunnon päätöksellä eduskunnan käsiteltäväksi. Voi nimittäin käydä niinkin, että ”lopullisesti” laintarkastettua ehdotusta muutetaan valmisteleivassa ministeriössä vielä laintarkastuksen jälkeen – muullakin kuin laintarkastuksen kommentteista johtuvalla tavalla. Muutettu ehdotus saatetaan tarkastuttaa uudestaan tai viedä päätettäväksi ilman uutta laintarkastusta. Laintarkastuksen kannanottojen huomioon ottaminen on asiaa valmisteleivan ministeriön harkinnassa. Laintarkastuksen ja päätöksenteon välillä tapahtuva, pelkkiin valmistelunaikaisiin lokitietoihin perustuva, herätteen pohjalta tapahtuva tarkastelu saattaa olla prosessin seuraavalle toimijalle tarpeetonta valmistautumista, jos sellaiseen ylipäättään on aikaa.

Valtioneuvoston kanslia on 10.1.2018 asettanut VAHVA-hankkeen asiakirjojen rakenteistaminen valtioneuvostossa -projektin (VNK/2364/05/2017). Projektin toimikausi on 15.1.2018–30.6.2019. Projektissa uudistetaan valtioneuvoston päätösasiakirjapohjat ja toteutetaan ratkaisu, jolla asiakirjapohjilla laaditut asiakirjat konvertoidaan alkuperäisestä muodosta rakenteiseen (XML) muotoon.

Lainvalmistelussa syntyvä hallituksen esitys on yksi valtioneuvoston päätösasiakirja.

Oikeusministeriö on 21.9.2016 asettanut HELO-työryhmän valmistelemaan uudet ohjeet hallituksen esitysten laatimisesta (OM 14/41/2016). Työryhmän toimikausi on 1.10.2016–30.9.2018. Työryhmän on muun muassa arvioitava, voidaanko hallituksen esitysten rakennetta muuttamalla kannustaa esitysten käsittelyssä tarvittavan tiedon nykyistä selkeämpään, sujuvampaan ja tiiviimpään esitystapaan, sekä selvittävät mahdollisuudet kehittyneen informaatiotekniikan käyttöön tällaisessa tiedon esittämisessä.

Nyt lausuttavana olevassa hankkeessa kuvatussa tavoitetilassa luonnosta hallituksen esitykseksi työstetään rakenteisena asiakirjana. Asiakirjojen rakenteistamisen projektin asettamispäätöksen mukaan puolestaan asiakirjapohjat tehdään Wordille ja alkuperäiset asiakirjat konvertoidaan rakenteiseen muotoon. Oikeusministeriö katsoo, että tämän tiedon valossa jää vielä hämäräksi, minkälaisia työvaiheita asiakirjojen laatiminen ja viimeistelemisen tulevat edellyttämään. Oikeusministeriö tähdentää, että työstämisen on oltava varsin vaivatonta, jotta asiantuntija kykenee keskittymään asiantuntijatyöhönsä. Tekstin työstäminen ei saa edellyttää tavanomaisena pidettävään tekstinkäsittelyyn vaadittavaa taitoa suurempia taitoja tai enempiä toimia. Oikeusministeriö pitääkin suunniteltua rakenteisten asiakirjapohjien käytettävyyden kokeilua ja siitä saatavien kokemusten huomioon ottamista

erityisen tärkeänä. Sillä, mieltävätkö asiantuntijalainvalmistelijat rakenteisten asiakirjojen käytön niin sujuvaksi, että hallituksen esityksen ja sitä edeltävien valmisteluasiakirjojen kirjoittaminen itse rakenteiseen asiakirjaan alusta alkaen luontuu heiltä hyvin, vai jatkuuko nykykäytäntö, että avustava henkilöstö huolehtii teknisestä viimeistelystä erikseen, on suuri merkitys muun muassa tarvittavia henkilövoimavaroja kohdennettaessa.

Suuria odotuksia kohdistuukin rakenteisten asiakirjojen (taitto) kehittämiseen helppokäyttöisemmiksi, niiden tuomiseen jo valmistelutyön aikaisempiin vaiheisiin, sujuvaan käsittelyyn listan kansilehteen liitettäessä sekä liitteitä korjattaessa (korjausjakelu). Nykyinen taittotyö on raskas ja aikaa vievä prosessi, joten olisi tärkeää, että tätä työvaihetta kehitettäisiin luomalla helppokäyttöisemmät rakenteiset asiakirjapohjat. On myös tärkeää, että vastuuvalmisteliija pääsee tarvittaessa laajentamaan tai rajaamaan asiakirjan muokkausoikeuksia. Versionhallinnan on oltava selkeä, jos samaa asiakirjaa käsittelevät valmisteliija, avustaja, taittaja, kääntäjä ja laintarkastaja.

Kokeiluista

Kriittisiksi tunnistettujen toimintamallien ja prosessin osien toimintamallin toimivuus ja käytettävyys varmistetaan hankkeen mukaan oikeiden käyttäjien kanssa ja jatkokehittely pohjataan kokeilun tuloksiin. Kaikille neljälle prosessille (lausuntomenettely, säädösvalmistelu, valtioneuvoston päätöksenteko, EU-asioiden valmistelu) yhteisiä kokeilukohteita on tunnistettu viisi. Näistä yksi on rakenteisten asiakirjapohjien käytettävyys, josta oikeusministeriö on lausunut jo edellä.

Erityiskohteena säädösvalmisteluprosessin osalta on valmistelun hankesuunnittelu ja hankeseuranta. Kokeilun toteuttamisen tapaa ja hankesuunnittelun ja -seurannan onnistumisen kriteereitä ei ole vielä määritelty. Oikeusministeriö huomauttaa, että lainvalmisteluhankkeiden etenemiseen vaikuttaa moni seikka, jota on vaikea täysin ennakoida. Perusteellinen hankesuunnittelu on tärkeää, mutta sen on mahdollistettava joustot siten, että etappeja voidaan valmistelun edetessä muuttaa, jos se on tarpeen. Hankeseurannasta ei saa aiheutua lisätyötä nykyiseen verrattuna.

Mittareista

Oikeusministeriö yhtyy näkemykseen, että säädösvalmisteluprosessin onnistumista on vaikea mitata. Mittareiksi on nyt luonnosteltu seikkoja, joille on annettavissa numeerinen arvo, lukumäärä tai kesto, mutta kuvaako onnistumista suuri vai pieni arvo, ei voida päätellä. Mittarit antavat tietoa lä-

hinnä vain siitä, kuinka moni asia on kulkenut prosessista läpi, kuinka pitkään prosessi on kestänyt ja kuinka moni siihen on osallistunut. Esimerkiksi prosessin pitkän keston ei voitane väittää merkitsevän epäonnistunutta prosessia, jos prosessiin on sisältynyt perusteellinen esivalmistelu ja siinä on asian luonteen vuoksi järjestetty monia riittäviä- ja oikea-aikaisia kuulemisia ja varattu hyvin aikaa käsittelylle arviointineuvostossa. Prosessin onnistumista ei kuvaa sekään, että eduskunnalle saadaan lyhyessä ajassa annetuksi suuri määrä lakiehdotuksia, jos niitä puutteellisen valmistelun, esimerkiksi ylimalkaisten kuulemisten, vuoksi joudutaan eduskunnassa käsittelemään poikkeuksellisen pitkään. Prosessin paras mittari lie neekin siinä syntyvän tuotoksen laatu.

Mittariluonnoksissa syötteiden seurantatietoihin on kirjattu ”HE-listojen” määrät eri tavoin luokiteltuina. Yhtenä luokituksena ovat asetukset. Luokitusta on vaikea ymmärtää sellaisenaan. Tarkoitetaanko sillä kenties hallituksen esityksiä, joihin sisältyvien lakien nojalla on luonnosteltu annettavaksi asetuksia, vai jotakin muuta, on epäselvää.

Valtioneuvoston päätöksenteko (4.4)

Oikeusministeriö katsoo, että valtioneuvoston päätöksentekoprosessin tavoitetilan toimintamalli on hyvä ja selkeä ja siinä on otettu huomioon oleelliset asiat.

Nykyisessä PTJ:ssä liitteiden liittäminen listaan tilanteessa, jossa liitteitä on paljon, jopa satoja (lait), on työlästä, hidasta ja erityistä huolellisuutta vaativaa. PTJ:lle lakien poimiminen on edelleen haastava ja aikaa vievä erillinen työvaihe, jossa jokainen yksittäinen laki haetaan yksitellen tiedostosta, nimetään oikein ja tallennetaan oikea järjestys. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan näiden kahden nyt erillisen työvaiheen (työasemalla työstämisen sekä PTJ:llä listaan liittämisen) olisi suotavaa nivoutua yhteen uudessa järjestelmässä, jolloin aikaa säästyy ja virheet vähenevät.

Prosessin kulkuun liittyy paljon yksityiskohtaisia kysymyksiä (esim. eduskunnan vastauksen käsittely), joihin tulisi voida palata prosessin edetessä myöhemmin.

EU-asioiden valmisteluprosessi (4.5)

Oikeusministeriö katsoo, että EU-asioiden valmisteluprosessin kuvaus edellyttää vielä huomattavasti jatkokeskusteluja. Tavoitetila-asiakirjaan kirjatun siirtymäajan suunnitelmaan sisältyvä Suomen EU-puheenjohta-

juusvuoden 2019 rauhoittaminen muutoksilta ja häiriöiltä on tarkoituksenmukaista ja kannatettavaa. EU-asioiden valmisteluprosessia tulee kuitenkin jatkaa ja syventää huomattavasti ennen vuodelle 2020 suunniteltua Eutori-järjestelmästä luopumista.

On erittäin tärkeää, että EU-asioiden valmisteluprosessi ei ole vain kuvaus nykyisen Eutori-järjestelmän toiminnoista, vaan osa valtioneuvoston toiminta-arkkitehtuurin kokonaisuutta. Myös EU-asioiden valmisteluprosessi on mahdollista hahmottaa kuvassa 2 kuvatun säädösvalmisteluprosessin tavoin esivalmisteluna (ennakkovaikuttaminen, kuulemiset), perusvalmisteluna (valtioneuvoston päätöksenteon valmistelu EU-asioiden yhteensovittamista varten perustettujen elinten tukemana), jatkovalmisteluna, ja niin edelleen. On tärkeää, että VAHVA-järjestelmä tukee elinkaarimallia, jossa asiat siirtyvät sujuvasti vaiheesta toiseen. Siltä osin, kun on kyse esim. jaostokokouksista, EU-asioiden komitean kokouksista tai EU-ministerivaliokunnan kokouksista, EU-prosessi valmistelee valtioneuvoston päätöksentekoprosessia ja asiassa toimivaltainen ministeriö vastaa EU-asiasta koko prosessin ja yhteensovittamisen ajan. On hyvä, että tämä yhteys on kuvattu osion 3.4 lopussa sivulla 16, mutta oikeusministeriö katsoo, että asian työstämistä olisi tärkeä jatkaa EU-valmisteluprosessin tarkemmassa kuvauksessa.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan EU-prosessien tavoitetilan pohdinnan keskeneräisyys tulee ilmi myös monista muista tavoitetila-asiakirjan yksityiskohdista. Esimerkiksi osiossa 4.5.1 kuvattujen prosessin perustietojen osalta asiakkaiden tarpeita ja vaatimuksia koskevat listaukset ovat EU-asioiden osalta varsin puutteelliset verrattuna vastaaviin osioihin muiden tavoitetila-asiakirjassa käsiteltyjen prosessien osalta. EU-valmistelu on monilta osin hyvin samankaltaista lainvalmistelun ja muun ministeriöissä tehtävän työn kanssa, ja erilaiset kuvaukset näiltä osin antavat siitä pahimmillaan vääristyneen kuvan.

Tavoitetila-asiakirjan osiossa 3.4 on käsitelty nykyisen EU-valmisteluprosessin puutteita ja vahvuuksia. Eutori-järjestelmän vahvuutena on se, että vireillä olevan EU-asian (erityisesti säädösasian) kaikki asiakirjat on koottu yhteen ja samaan järjestelmään, olivatpa ne sitten EU-toimielimen tai valtioneuvoston laatimia. Lisäksi järjestelmä on erittäin tehokas tiedonvälittäjä eikä lähtökohtaisesti rajaa asiakirjojen näkyvyyttä. Tähän tulee pyrkiä myös jatkossa. EU-asioiden valmisteluprosessilla on myös puutteensa, joista yksi keskeinen on tavoitetila-asiakirjassa esiin nostettu sähköpostipainotteisuus. Eutori-järjestelmän suurimpana puutteena puolestaan on sen

irrallisuus muista valtioneuvostojärjestelmistä ja -toiminnoista. Oikeusministeriö huomauttaa, että Eutori-järjestelmä ei myöskään lainkaan tue julkisuuslain mukaista julkisuusperiaatteen toteuttamista.

Kohdassa 4.5.4 käsitellään EU-asian vireilletuloa. Oikeusministeriö huomauttaa, että kuvatulla tavalla ”vireille tulo” tarkoittaa yksinomaan komission virallista säädösehdotusta tai tiedonantoa. Tämän lisäksi on joukko muita ”EU-asioita”, joiden käsittelyn virtaviivaistamiseen tulee VAHVA-valmistelun yhteydessä pyrkiä. Esimerkkinä voidaan mainita Suomen edustajien nimeäminen erilaisiin EU-yhteistyöelimiin. Esimerkiksi Suomen edustajista komission sadoissa komitologiakomiteoissa on pidetty eduskunnan edellyttämällä tavalla kirjaa vain manuaalisesti kerättävän listauksen muodossa eikä tietoja ole lainkaan saatavissa digitaalisin välinein. On niin ikään tärkeää, että myös virallista komission ehdotusta edeltävä esivalmisteluvaihe dokumentoidaan ja hallitaan. Kuvattu vireilletulomalli ja vastuuttaminen vastaavat Eutorin nykyjärjestelmää. Valtioneuvoston kanslian ja Suomen pysyvän edustuston virkamiesten roolina on kuitenkin ”valmisteluun osallistuva virkamies”, ei ”vastuuvirkamies”. Asian avausvaiheessa on perusteltua lisätä hankkeeseen automaattisesti osallistuvaksi myös toimivaltaisen ministeriön ”EU-koordinaattori” (=rooli). Joissakin tapauksissa vastuuvalmistelihoita voi olla myös useampi kuin yksi. Järjestelmän ei tulisi estää tätä. On myös tärkeää mahdollistaa vastuuvalmistelijan ”puolesta tekeminen”.

Saman osion alla käsitellään myös jakeluita. Asiasanojen osalta on hyvin kirjattu tarve varmistaa niiden ylläpito, oikea käyttö ja päivittäminen. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että myös Eutori-järjestelmässä käytössä olevat asiakirjapohjat tulee käydä huolella läpi, ja niiden toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta tulee pohtia ennen EU-asioiden valmistelun siirtymistä VAHVA-järjestelmään. Toisin kuin lausuntomenettelyiden sekä säädösprosessien osalta, asiaa ei tavoitetila-asiakirjassa erikseen käsitellä EU-prosessien osalta, vaan siihen ainoastaan viitataan toimintamallikokeilujen yhteydessä.

Yhteensovittamisjärjestelmän osalta osiossa 4.5.4 (s. 67) korostetaan erityisesti kokoustoiminnallisuuksia, joiden osalta oikeusministeriö katsoo, että tavoitteena tulee olla mahdollisimman suuri joustavuus ja digitaalisuus. Kokousaineiston tulee olla käytettävissä sitä mukaa kun kokousasiakirjat valmistuvat. Eduskunnalle toimitettavien asiakirjojen tulee siirtyä eduskunnalle automaattisesti.

Oikeusministeriö haluaa myös kiinnittää huomiota yhteensovittamisjärjestelmän osalta siihen, että siirtyminen VAHVA:an tulee merkitsemään huomattavaa muutosta toimintatapoihin. Tätä koskevan tavoitetilan käsittely puuttuu lausunnolle toimitetusta tavoitetila-asiakirjasta lähes tyystin. Esimerkiksi EU-jaostoja on useita kymmeniä, ja niiden työskentelytavat ovat hyvin kirjavat. Siirryttäessä uuteen toimintaympäristöön tulisi miettiä, mitkä ovat tästä aiheutuvat ja mahdollistuvat toiminnan muutokset. Tavoitetila-asiakirjassa viitataan ainoastaan siihen, että eri ministerivaliokuntiin liittyvistä jakeluista ja kokousten hallinnasta tulee sopia. Oikeusministeriö katsoo, että tämä keskustelu tulisi käydä koko yhteensovittamisjärjestelmän osalta.

Julkisuuslaki edellyttää, että viranomaiset toteuttavat hyvää tiedonhallintatapaa ja edistävät toimintansa avoimuutta. Viranomaisten tiedonantovelvollisuus koskee mm. lainsäädännön uudistamistyön käynnistämistä, valmistelusta vastaavaa henkilöä, määräaikoja ja valmisteilla olevia yleisesti merkittäviä kysymyksiä. EU-asioiden osalta Eutori-järjestelmä ei tue julkisuusperiaatteen toteutumista. Oikeusministeriö katsoo olevan erittäin tärkeää, että tämä epäkohta korjataan VAHVA:n jatkovalmistelussa niin, että viireillä olevista EU-asioista julkaistaan automaattisesti tiedot hankerekisterrissä vastaavalla tavalla kuin kansallisten hankkeiden osalta toimitaan. Oikeusministeriö julkaisee EU-hanketiedot omin toimenpitein jo nyt hankeikunassa. Osion 4.5.5 yhteydessä sivulla 70 esitetty tavoite on siis kannatettava. Kuitenkin toteamus siitä, että *”Monien EU-asioiden julkaiseminen tapahtuu tällä hetkellä eduskunnan sivuilla ja komission, neuvoston ja Euroopan parlamentin sivuilla. Tälle ei haluta luoda päällekkäisyyttä, sillä kanavia on jo nyt paljon”* ei vaikuta asianmukaiselta lähtökohdalta valtioneuvoston tavoitetilalle.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tavoitetila-asiakirja ohittaa maininnalla kansainväliset sopimukset ja niiden valmistelun valtioneuvostossa, vaikka ne kuuluvat kuvioiden 18 ja 19 mukaan nimenomaisesti tavoitetilan piiriin. Myös kansainvälisiin sopimuksiin liittyy EU-asioita (esim. EU:n liittyminen sopimukseen, EU-kannat sopimusneuvotteluihin), ja jatkovalmistelussa on pyrittävä myös tältä osin asianhallinnan parantamiseen. Jos näiden asioiden osalta tarkoitus on soveltaa EU-asioiden käsittelyssä noudatettavia käytäntöjä VAHVA-järjestelmässä, kuten osion 4.5.4 yhteydessä (s. 68) näytettäisiin todettavan, tulisi tätä avata laajemmin tavoitetila-asiakirjan eri kohdissa. Kansainväliset sopimukset olisi joka tapauksessa huomioitava vähintäänkin osiossa 4.5.6 kuvatuissa linkityksissä.

Hyväksyntämenettelyiden osalta oikeusministeriö ei tässä vaiheessa ota kantaa kohdassa 4.5.7 tehtyyn jakoon sen osalta, mitkä EU-asiat vaatisivat sähköistä hyväksyntämenettelyä, sähköistä allekirjoitusta tai puoltaa. Menettelyiden käyttö kohdistuu suoraan ministeriöissä ja niiden välillä noudatettaviin työtapoihin ja asioiden vastuutuksiin, ja niiden asianmukaista käyttöä tulisi tarkastella tarkemmin ministeriöiden lähtökohdat ja yhteistoiminnan sujuvuus huomioiden. Tältä osin voidaan lisäksi huomioda, että nyt lausunnolla olevassa materiaalissa käsitellään EU-asioiden osalta ainoastaan sähköistä hyväksyntämenettelyä sekä sähköistä allekirjoitusta, kun taas puollon käyttämistä ei ole lainkaan nostettu esille. EU-prosessin tavoitetila voisi sisältää esimerkiksi coreper-ohjeiden osalta käsittelyn keventämisen ja nopeuttamisen siten, että vastuuvalmistelijan laatiman ohjeen sähköisesti hyväksyy tai sitä puoltaa VNK/EUS:n virkamies. Myös esimerkiksi eduskunnalle toimitettavien asiakirjojen (E-kirjeet, U-jatkokirjeet) hyväksyntämenettelyitä tulisi vielä pohtia tarkemmin.

EU-asioille on keskeistä niiden vahva kytkeytyminen EU:n toimielinten julkaisemiin asiakirjoihin. Eutori-järjestelmässä asiakirjojen kattava jakelu on toiminut kiitettävästi, ja tieto on ollut saatavilla asianmukaisesti. Sekä EU-tasolla tapahtuvien muutosten johdosta, että nyt kansallisesti VAHVA-ympäristöön siirryttäessä olisi oleellista, että tämä keskeinen edellytys EU-asioiden valmistelussa otetaan huomioon tarvittavalla vakavuudella. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan EU-tason järjestelmien ja VAHVA-toiminnallisuuksien linkityksen tulisi olla yksi keskeisistä avoimista, lisäselvitystä vaativista asioista asian jatkovalmistelussa. Järjestelmäintegraatioihin viitataan tältä osin osiossa 6 (s. 84). Myös EU:n alemman asteisen sääntelyn (komission täytäntöönpanosäädökset, komitologia) asianhallintaa tulisi parantaa osana EU-elinkaarta.

Oikeusministeriö katsoo, että valtioneuvostossa tarvitaan valmisteltavien asioiden ennakkointia, johtamista, seuranta- ja resursointia palvelevia seuranta- ja raportointityökaluja, jotka kattavat myös EU-asiat (vrt. esim. HE-listaus hankeikkunasta). Oikeusministeriö kannattaa EU-lainsäädännön oikea-aikaisen täytäntöönpanon seurannan mahdollistavan toiminnallisuuden käyttöönottamista, mihin viitataan EU-asioiden valmistelu -prosessin mittareita koskevassa osiossa 5.2.4. Nykytilanteessa manuaalisesti tehtävät seurannat tulisi digitalisoida mahdollisimman kattavasti. Tällä hetkellä esimerkiksi oikea-aikaisuuden seuranta toteutetaan Eutori-ilmoituksilla sähköpostiin sekä Eutori-raportilla, johon ministeriöt sähköpostin välityksellä Excel-tyyppisesti täydentävät tietoja etenemisestä. Koska kyse on kansallisesta säädösvalmistelusta ja sen suunnittelusta, tavoitetilassa kuvattuun kansalliseen säädösvalmisteluprosessiin tulisi lisätä moderni ja digitaalinen

työkalu EU-lainsäädännön täytäntöönpanon seuraamiseksi ja siitä raportoimiseksi. Myös tämä toiminnallisuus edellyttää riittävää yhteyttä ”EU-valmisteluprosessin” ja ”lainsäädäntöprosessin” välillä. Tähän viitataan puhuttaessa linkityksistä osiossa 4.5.6.

Oikeusministeriö kiinnittää EU-asioiden valmistelun prosessit -mittareiden osalta yleisemmin huomiota siihen, että EU-säädökset tulevat vireille EU:n toimielinten asettamassa aikataulussa, eikä niihin voida juurikaan kansallisesti vaikuttaa. Samoin EU-aikataulut asettavat EU-säädösten valmistelulle tiukat raamit, joita ei kansallisesti voida muuttaa. Tämä rajoittaa osaltaan tietyn tyylisten mittarien käytön tarkoituksenmukaisuutta EU-asioissa. Tässä yhteydessä oikeusministeriö viittaa myös edellä säädösvalmistelun yhteydessä lausumaansa vaikeudesta mitata (EU-)säädösvalmisteluprosessin tuloksellisuutta.

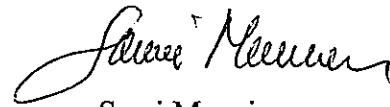
Siirtymävaiheen toteutuksesta (8)

Oikeusministeriön mielestä siirtymävaiheeseen eli kevään 2018 ja syksyn 2019 väliseen aikaan ei sisälly sellaisia ongelmia, jotka merkittävästi vaikuttaisivat työntekoon ministeriössä. Oikeusministeriö tulee lausuntoprosessissa noudattamaan samaa menettelyä kuin tähänkin asti eli lausuntopyynnöt tehtäisiin edelleenkin lausuntopalvelu.fi:ssä ja tuotaisiin VAHVAan samalla tapaa kuin nyt tehdään Oskari-asian käsittelyjärjestelmässä. Oikeusministeriö ei näe syytä poiketa tästä toimivasta nykykäytännöstä. Oikeusministeriö kannattaa hankkeisiin liittyvien asiakirjojen osalta VNHY:n esittämää menettelyä, jossa VNHY:n tiedonhallintayksikkö liittää saapuvat asiakirjat (mukaan lukien lausunnot) VAHVA-asiaan ja siirtää valtioneuvoston hankeikkunaan sisällöllisesti kuuluvat asiakirjat myös hankeikkunaan.

Siirtymävaiheen tukitoimintojen osalta oikeusministeriö pitää tärkeänä, että VAHVA-hankkeessa toteutetaan ainakin keskeinen osa työpajoissa ehdotetuista toimenpiteistä uusien työkalujen ja toimintamallien käyttöönoton ja käytön tukeen liittyen. Nämä toimenpiteet koskevat mm. käyttöönoton lähitukea etenkin palvelun käyttöönoton alkuvaiheessa (VAHVA-klinikat ministeriön tiloissa), jonkinlaista käyttötukea myös virka-ajan (klo 16.15) jälkeen, käyttäjäroolikohtaisia koulutuksia (etenkin hyväksyntään ja sähköisiin allekirjoituksiin liittyen) sekä muutosprosessi- ja toimintamallituen järjestämistä. Siirtymävaiheessa on tärkeää tiedottaa virkamiehille tulevien, siirtymävaiheen jälkeisten muutosten sisällöstä ja vaikutuksista virkamiesten työhön. Samalla siirtymävaiheen aikana on tarpeen valmistella

huolellisesti siirtymävaiheen jälkeinen, uudistuneiden prosessien, toimintatapojen ja VAHVAn teknisiin muutoksiin liittyvä koulutus ja käyttöönoton tuki.

Osastopäällikkö,
ylijohtaja



Sami Manninen

Erikoissuunnittelija



Hanna-Leena Iso-Ketola