

02.02.2018

kirjaamo@vnk.fi

Viite lausuntopyyntöne 10.1.2018 VNK/742/05/2017

VN:N YHTEISTEN TOIMINNALLISTEN PROSESSIEN KEHITTÄMINEN -HANKKEEN TAVOITETILALUONNOS; STM:N LAUSUNTO

Yleistä

Lähtökohtaisesti siirtyminen yhtenäiseen asianhallintajärjestelmään valtioneuvoston piirissä on positiivista ja yksinkertaistaa asioiden hallintaa. Samalla se kuitenkin asettaa suuria vaatimuksia ja odotuksia järjestelmälle: sen tulee olla muun muassa käyttäjäystävällinen, helppokäyttöinen ja toimintavarma. Kun kaikkien asioiden käsittely keskitetään pääosin yhteen järjestelmään, järjestelmä on myös haavoittuvainen eli sen toimintakatkokset käytännössä lamauttavat valtioneuvoston ydintoiminnot, samoin järjestelmän ongelmat heijastuvat suoraan virkamiesten tuottavuuteen ja aikatauluihin.

Tavoitetilan kuvauksessa korostetaan, että sähköpostin käyttöä tai sen kautta tapahtuvaa kommentointia tulisi välttää. Jotta tämä toteutuisi, järjestelmän (VAHVA) tulisi olla vähintään yhtä helppokäyttöinen, yksikertainen ja toimintavarma kuin sähköposti. Sähköposti on myös yksi mahdollinen varajärjestelmä. Tästä syystä on tärkeää, että saapuneet ja lähteneet sähköpostit on mahdollista liittää helposti Vahvaan samoin kuin käsin allekirjoitetut asiakirjat.

Sähköiset hyväksyntä- ja allekirjoituskäytännöt (4.1.1)

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää sähköistä allekirjoitusta erittäin kannatettavana. Allekirjoitettavien asiakirjojen kierrätys on ollut erityisen haastavaa, kun osaston/ministeriön toimintoja on eri paikkakunnilla ja samalla paikkakunnalla eri osoitteissa.

Paperikierron jäädessä pois on hyvä, että tulevassa VAHVAssa lähtee hyväksymisketjun käynnistämisestä heräte niille henkilöille, joilta pyydetään sähköistä kuittausta asiaan ja että esittelijä voi seurata kierron etenemistä. Tavoitetilasta ei selviä, onko esittelijällä mahdollisuus laittaa henkilölle uusi heräte asiasta, mikäli asia kuitenkin jää jonkun ketjussa mukana olevan henkilön pöydälle viipymään. Samoin, jos hyväksyntää ei anneta, palauttajalla tulee olla järjestelmässä mahdollisuus kommentoida, miksi asiaa ei ole hyväksytty. Käytännössä tämän tulisi olla pakollinen toiminto, jotta vastuuvalmistelija/esittelijä saa tiedon, miksi asiaa ei hyväksytty, jotta hän tietää, mitä asialle tulee tehdä.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää ehdottoman välttämättömänä, että hankkeessa vielä selvitetään hyväksyntäkierroksen sijaisjärjestelyä sekä sitä, että esittelijän sähköinen allekirjoitus voisi olla hyväksyntäkierroksen alussa ennen sähköisiä hyväksyntöjä ja että ratkaisija voisi hyväksyä ja allekirjoittaa asiakirjan samalla kertaa. Muussa tapauksessa sekä esittelijä että



päätöksentekijä, ministeriössä usein ministeri, joutuu ensin hyväksymään asiakirjan ja sen jälkeen palaamaan samaan asiakirjaan allekirjoituksen osalta. Tämä ei ole ajankäytön kannalta kovinkaan tarkoituksenmukaista ja hidastaisi prosessia olennaisesti jopa nykytilanteeseen nähden.

Kannatettavaa on, että hyväksyntäketjussa sama henkilö voi toimia useassa eri roolissa.

Tavoitetilan kuvauksesta ei käy ilmi, näkevätkö esittelijä, muut hyväksyjä ja päätöksentekijä automaattisesti, mitä puoltoja on pyydetty ja saatu.

Asiakirjojen yhteistyöstöön liittyvät toimintamallit (4.1.2)

Erilaisten yhteistyöstöjen mahdollisuuksien tarjoaminen on kannatettavaa. On hyvä, jos on erilaisia mahdollisuuksia ja vaihtoehtoja, jotka tuovat joustavuutta. Yhteistyöstössä järjestelmän helppokäyttöisyys ja selkeä versioiden hallinta ovat tärkeitä. On kuitenkin huomattava, että perustilanne useimmiten lienee esim. säädösvalmistelussa se, että vastuuvalmisteliija laatii luonnoksen esitykseksi itsenäisesti ilman yhteistyöstöä.

Lausuntoprosessi (4.2)

Tavoitetilan mukaan lausuntopyyntö ohjautuu ministeriössä etukäteen määritellylle taholle, joka reitittää sen ministeriön sisällä eteenpäin vastuuvalmistelijan nimeämiseksi. Tällä hetkellä VNK suorittaa tämän toimenpiteet. **Jos tarkoituksena on siirtää VNK:lta tehtäviä takaisin ministeriöille, niin tämä edellyttää myös vastaavan henkilöresurssin palauttamista ministeriöille.**

Rakenteiset pohjat ja niiden hyödyntäminen eri vaiheissa on hyvä asia. Asiat ovat kuitenkin hyvin erilaisia ja -laajuisia, joten pohjien ei tule esim. aina edellyttää, että lausuntopyynnössä määritellään kyseisen lausuntopyynnön erityiskysymykset. Rakenteisten pohjien käyttö mahdollistaa, että hyväksytylle lausuntopyynnölle generoidaan mahdollisimman automaattisesti vastaava rakenteellinen lausunto -asiakirjapohja lausunnon antajien käyttöön. Tämä on sinällään kannatettavaa, mutta sen ei tulisi aiheuttaa vastuuvalmistelijalle lisätyötä. Automaattisen lausuntokoosteen tuottaminen olisi hyvä asia, mutta edellyttäisi kaikkien tahojen, myös ulkopuolisten, käyttävän rakenteista pohjaa.

Prosessissa lähtökohtana on, että VN-hankeikkuna olisi lausuntopyyntöjen ja lausuntojen julkaisukanava. Tämä on sinänsä hyvä lähtökohta, mutta edellyttää VN-hankeikkunalta muun muassa nykyisiä toimivampia hakuominaisuuksia, koska asioiden kirjo ja määrä on suuri. Ministeriön omien internet-sivujen ylläpito ajankohtaisista asioista ja lausunnoilla olevista asioista voi edelleen olla tarpeen, sillä siellä olisi vain ko. ministeriön asiat, joten se voi olla osin myös helpompi kanava löytää asioita. Viestinnällisesti ministeriön omien internet-sivujen tulisi olla vähintäänkin VN-hankeikkunaa täydentävät.

Tavoitetila lähtee siitä, että lausunnon antajana oleva ulkopuolinen taho, kuten virasto tai järjestö, antaisi lausunnon VAHVA:n asiointipalvelussa rakenteiselle lomakkeelle tai käytettäisiin saatua rakenteista lausuntopohjaa, joka sitten laadittaisiin VAHVA:n asiointipalveluun tunnistautuneena. Jotta esim. automaattinen lausuntokooste voitaisiin tehdä, edellytettäisiin rakenteisten pohjien käyt-



töä. Haaste lienee siinä, ettei ulkopuoliselta sinänsä voida edellyttää lausunnon antamista edellä mainituilla tavoilla. Suositella sitä voi, mutta käyttöön saaminen edellyttäisi markkinointia ja helppokäyttöistä ja toimivaa järjestelmää, mikä voittaisi sen, että lausunto toimitetaan sähköpostilla kirjaamoon. Tavoitettiin pääseminen saattaa viedä aikaa ja edellyttäisi varmaan myös selkeitä yhteisiä ohjeita, joita voitaisiin lähettää lausuntopyynnön mukana sidosryhmille.

Tavoitetilassa ei ole lainkaan huomioitu, että suuri osa lausuntopyynnöistä tulee valmistella myös ruotsiksi. Käytännössä prosessiin tulisi lisätä uusi välivaihe, joka kattaa lausuntopyynnön ruotsinnoksen, ruotsinnoksen tarkastamisen sekä ruotsinkielisen jakelun määrittelemisen (ruotsinkielinen jakelu poikkeaa suomenkielisestä esim Ahvananmaan osalta).

Tällä hetkellä eri yksiköt määrittelevät itse kommentoijansa ja antavat tälle käyttöoikeuden. Tavoitetilan mukainen ratkaisu, että vastuuvalmisteliija antaa käyttöoikeudet, on nykyistä käytäntöä byrokraattisempi, koska hänen on ensin kysyttävä muilta yksiköiltä näiden kommentoijien nimiä.

Säädösvalmisteluprosessi (4.3)

Positiivista on, että tavoitetilassa on kuvattu ministeriöiden ydintehtävää eli lainvalmistelua prosessina ja käytetty siinä KA-menetelmää ja tuotettu sen mukaisia kuvauksia. Samoin prosessi on ymmärretty koko valtioneuvostolle yhteisenä ja samalla tunnistettu nykytilan kirjavuus ja ministeriökohtaiset käytännöt. Myös käytössä olevien tietojärjestelmien ja työkaluohjelmistojen puutteet on tunnistettu hyvin

Tavoitetilassa tunnistettuja rooleja ovat mm. arviointineuvosto, EOA ja OKV. Tässä kohtaa voisi harkita, että vastaava rooli olisi myös saamelaiskäräjillä ja Ahvenanmaan maakuntahallituksella, joilla on kulttuuri-itsehallinto/itsenäinen toimivalta lainsäädännön osalta.

Säädösvalmistelun osalta kääntäminen ruotsiksi on kyllä mainittu, mutta monesti HE:stä on erikseen käytävä keskustelua Ahvenanmaan maakuntahallituksen kanssa toimivallanjaon selkeyttämiseksi. Tätä ei ole riittävästi huomioitu. Sama koskee Saamelaiskäräjiä, joiden kanssa on neuvoteltava heitä erityisesti koskettavista esityksistä tai heidän sitä toivoessaan (Saamelaiskäräjalaki 9 §).

Lausunnolla olevan asiakirjan mukaan prosessiin voisi tulla uusi vaihe eli HE-luonnos kierrätettäisiin oikeuskanslerinvirastossa perustuslainmukaisuuden arvioinnissa OM:n laintarkastuksen jälkeen. Tässä ei olisi kyse nk. listatarkastuksesta. Sinänsä olisi hyvä, että oikeuskanslerinviraston asiantuntemus saataisiin säädösvalmisteluun, mutta teknisenä, hankkeen loppuvaiheessa olevana arviointina asia ei välttämättä olisi kaikkein hedelmällisin. Tässä vaiheessa myös, jos arviointi johtaisi esityksen muuttamiseen, tarkoittaisi se muutosten kääntämistä vielä ennen esittelyä. Etenkin jos tiedossa on haasteellinen esitys, parempi voisi olla saada konsultointia aiemmassa vaiheessa tai laittaa asia OKV:oon lausunnolle. Lausuttavana olevassa asiakirjassa todetaan myös, että kääntäjille, laintarkastajille ja OKV:lle olisi mahdollista lisätä hankkeeseen käyttöoikeudet heti alussa, mikä mahdollistaisi asioiden seurannan. Parhaimmillaan tämä varhaisessa vaiheessa alkava kommentointi/keskustelu voisi olla hedelmällistä ja jatkua pitkin hankkeen valmistelua, mutta toisaalta, jotta ulkopuolinen pystyisi



ottamaan asiaan kantaa, pitää esityksen olla jo vähintään hieman mietitty ja ratkaisut hahmoteltu. Toisaalta tällainen ulkopuolinen kommentointi vaatisi myös ao. tahoilta resursseja tämäntapaiseen toimintaan, mikä nykyisillä resursseilla tuntuu hieman epärealistiselta.

Säädösvalmisteluprosessin yhteydessä puhutaan työryhmätyöskentelystä ja koustoiminnallisuuksista. Epäselvää tässä vaiheessa on se, jos esimerkiksi työryhmä valmistelee esitystä hallituksen muotoon, onko työryhmä oma hankkeensa ja sen jälkeinen säädösvalmistelu omansa, kuten nykyisin lieene tilanne. Säädösvalmistelua tekevät myös itsenäiset neuvottelukunnat ja niiden asettamat jaostot, jolloin tulee olla selvää, miten eri hankkeet erotetaan toisistaan tai toisaalta linkitetään tarvittaessa toisiinsa järjestelmässä.

Sinänsä se, että käännös, laintarkastus ja OKV:n listatarkastuskomentit tulisivat suoraan järjestelmään, selkeyttäisi ja nopeuttaisi asioiden käsittelyä. Tässäkin tosin korostuu vaatimus järjestelmän selkeydestä, toimivuudesta ja helppokäyttöisyydestä sekä versionhallinnan selkeydestä.

Järjestelmä edellyttäisi pakollista hankesuunnitelmaa samoin kuin asettamis päätöstä. Näiden osalta ministeriöissä lieene ollut erilaisia käytäntöjä. Käytäntöjen tulisi olla joustavia ja yksinkertaisia toimia ottaen huomioon hyvinkin erilaiset ja -laajuiset hankkeet, jotta ei luoda lisää byrokratiaa.

Valtioneuvoston päätöksentekoprosessi (4.4)

Tavoitetilasta ei käy ilmi tilanne, jossa ministerin antaman jakoluvan jälkeen havaitaan listassa tai sen liitteessä tekninen virhe, esim. kirjoitusvirhe. Onko virheellinen lista jaettava ja sen jälkeen tehtävä korjausjako vai voiko listaa vielä muuttaa ilman uutta hyväksymismenettelyä.

VN:n ja TP:n istuntojen pöytäkirjat on nykyisin kierrätetty paperisina. Ylipäänsä tämä on ollut esittelijän vastuusta huolimatta erikoinen asia, koska esittelijä ei ole yleensä paikalla istunnossa. Tässäkin varmaan siirryttäisiin sähköiseen prosessiin, mutta tulisi harkita, olisiko tässä myös muita vaihtoehtoja. Eli onko ylipäänsä tarpeen kierrättää pöytäkirjoja esittelijällä.

EU-asioiden valmisteluprosessi (4.5)

Lausuntopyynnössä pyydettiin erityisesti ottamaan kantaa myös EU-hankkeiden rinnastamiseen kansallisiin hankkeisiin. Tavoitetilan mukaan EU-hankkeet vietäisiin jatkossa VN-hankeikkunaan eli ne rinnastettaisiin jatkossa kansallisiin säädöshankkeisiin ja kehityshankkeisiin. Tämä varmaankin edesauttaisi sitä, ettei EU-hankkeita nähtäisi irrallisina kansallisesta EU-säädösvalmistelusta ja kokonaisuus eri ministeriöissä valmistelussa olevista säädöshankkeista (EU- ja kansalliset) olisi paremmin näkyvillä. Tämä kuitenkin vaatisi sen selkeyttämistä, mitä tarkoitetaan EU-hankkeilla. Tarkoitetaanko niillä esim. sellaisia säädösehdotuksia, joista komissio on tehnyt ehdotuksen? EU-puolella on hyvin monenlaisia asioita ja asiakirjoja, joten tulisi selkeästi määritellä, mitä EU-hankkeita tässä tarkoitetaan, missä vaiheessa ne avataan, mitä tietoa niistä laitetaan jne., jotta asioiden käsittelyssä olisi yhtenevät käytännöt.



Tavoitetilan sivulla 24 listataan EU-asioiden valmisteluprosessiin liittyvät keskeiset asiakirjatyypit. Nykyisin EUTORIn osalta puhutaan erikseen U/E-kirjelmästä/jatkokirjelmästä, johon kuuluvat eduskunnalle laadittava saate, jonka liitteeksi tulee varsinainen perusmuistio. Olisiko tässäkin tarpeen tunnistaa siis keskeisenä asiakirjatyypinä perusmuistio?

Tavoitetilan sivulla 56 kuvataan EU-asioiden valmistelun prosessia. Siellä todetaan, että prosessi päättyy kun Suomen kanta on muodostettu, tarvittavat päätökset EU:n toimielimissä on tehty ja kansallinen toimeenpano tarvittaessa käynnistetty.

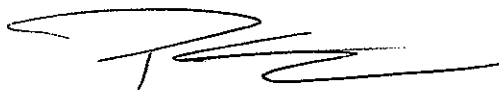
Prosessi kuitenkin jatkuu siihen saakka, että Suomi on notifiointin kansalliset täytäntöönpanotoimet komissiolle, jolloin kansallinen toimeenpano on tullut saatua päätökseen, ei vain aloittaa. Seuraavan sivun kuvassa notifiointi on otettu huomioon.

Siirtymävaihe

Suuri haaste siirtymävaiheessa lienee se, että tavoitetilan mukaan järjestelmä/prosessit on luotu siten, että vastuuvalmisteliija tekee lähes kaikki toiminnot. Käytännössä esim. sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä eri prosesseissa, kuten säädösvalmistelu ja listaluonnosten valmistelu, on ollut toimivia yhteistyökäytäntöjä avustavan henkilöstön kanssa. Tekniset toimet on voinut tehdä avustaja, jotta vastuuvalmisteliija/esittelijä voi keskittyä itse substanssiasiaan ja esityksen kirjoittamiseen. VAHVA:n käyttöönotto ei estänyt sitä, että avustajalle annetaan käyttöoikeudet hankkeeseen ja että tehtäviä voidaan jakaa samaan tapaan kuin nykyisinkin, mitä mahdollisuutta voisi asiakirjassa tuoda esiin.

Mittarit

Mittarit ovat haaste. Ensin tulisi määritellä, halutaanko mitata järjestelmän toimivuutta, eri prosessien, kuten säädösvalmisteluprosessin, toimivuutta vai jopa prosessien tuotosten sisällön laatua. Kun kyse on ennen kaikkea työvälineen/järjestelmän uudistamisesta/muutoksesta, pitäisi mitata järjestelmän onnistumista ja etsiä niitä mittareita, joilla tätä voidaan kuvata (käyttökätköt, tuki- ja pyynnöt jne.). Asiakirjassa esitetään kuitenkin erilaisia mittareita, joilla näytettäisiin kuvattavan myös esim. säädösvalmisteluprosessin toimivuutta tai jopa lainsäädännön laatua. Nämä ovat haasteellisia, koska määrät eivät kerro kuin asian tietyn puolen (esim. HE:n määrät eivät sinällään kerro mitään itse prosessin läpiviemisen onnistumisesta saati lainsäädännön laadusta). Tällöin myös mittareiden johdosta ei tulisi tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä.



Kansliapäällikkö

Päivi Sillanaukea



Hallintoylijohtaja

Jaana Koski

TIEDOKSI

Osastot ja erillisyyksiköt

