

Maarit Rajala

LAUSUNTOPROSESSIN
KEHITTÄMINEN
SISÄASIAINMINISTERIÖN
HALLINNONALALLA

Opinnäytetyö
Sähköinen asiointi ja arkistointi


Toukokuu 2013



MIKKELIN AMMATTIKORKEAKOULU

Mikkeli University of Applied Sciences

KUVAILULEHTI

 MIKKELIN AMMATTIKORKEAKOULU Mikkeli University of Applied Sciences	Opinnäytetyön päivämäärä 11.5.2013		
Tekijä(t) Maarit Rajala	Koulutusohjelma ja suuntautuminen Sähköinen asiointi ja arkistointi		
Nimeke Lausuntoprosessin kehittäminen sisäasiainministeriön hallinnonalalla			
Tiivistelmä <p>Sisäasiainministeriön hallinnonalalla on menossa yhteisen asian- ja dokumentinhallintaratkaisun ASDO/ASPO:n jatkokehitys. Samalla tehdään kokonaisarkkitehtuurityötä. Tässä yhteydessä on hyvä tilaisuus pohtia mahdollisuuksia kehittää lausuntoprosessia sisäasiainministeriön hallinnonalalla. Aloite lausuntoprosessin yhtenäistämistä tuli ASDO/ASPO:n koordinaatioryhmältä syksyllä 2012. Sisäasiainministeriön hallinnonala koostuu ministeriön lisäksi Rajavartiolaitoksesta, Häätäkeskuslaitoksesta, Pelastusopistosta, Kriisinhallintakeskuksesta, Maahanmuuttovirastosta, Hallinnon tietotekniikkakeskuksesta, Syrjintälautakunnasta, Vähemmistövaltuutetun toimistosta, Palosuojelurahastosta ja Poliisihallituksesta, jonka alaisuudessa toimivat poliisilaitokset, Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi, Liikkuva poliisi, Poliisiammattikorkeakoulu ja Poliisin tekniikkakeskus.</p> <p>Sisäasiainministeriön hallinnonalan lausunnon antaa ministeriö, ja allekirjoittajana on asiasta riippuen joko ministeri tai kansliapäällikkö. Hallinnonalan lausuntoa varten pyydetään lausuntoja hallinnonalan virastoilta. Tiedonjakamisen kannalta olisi hyvä, jos lausuntopyynnöt, annetut lausunnot ja lausuntoyhteenvedot olisivat helposti kaikkien hallinnonalan virastojen saatavilla. Lausuntoprosessin kehittämisessä on huomioitava se, ettei kaikkia lausuntoja käsitellä asian- ja dokumentinhallintajärjestelmässä vaan niitä on myös valtioneuvoston ja eduskunnan yhteisessä hankerekisterissä sekä EU-asiakirjojen käsittelemiseen tarkoitettussa EUTORissa. Lausuntoprosessi ei siis ole yhtenäinen eikä sen kehittäminen ole kaikilta osin mahdollista ilman muiden ministeriöiden ja eduskunnan kanssa sopimista. Tässä työssä kuvataan ASDO/ASPOssa käsiteltävän lausuntoprosessin kehittämismahdollisuuksia.</p> <p>Työssä on kuvattu lausuntoprosessin nykytila ja tavoitetila koordinaatioryhmän arvioiden sekä lausuntoprosessiin osallistuvilla syksyllä 2012 tehdyn kyselyn perusteella. Lopputuloksena on kehitysehdotuksia sisäasiainministeriön hallinnonalan lausuntoprosessin kehittämiseksi. Ehdotukset liittyvät prosessien yhteismitalliseen kuvaamiseen, ASDO/ASPO:n jatkokehityksessä huomioitaviin asioihin, yhteistyön lisäämiseen ja yhtenäisen lausuntoprosessin käytännön kysymyksiin. Ehdotusten toteuttaminen vähentäisi päällekkäistä työtä ja lisäisi tiedon yhteismitallisuutta.</p>			
Asiasanat (avainsanat) sisäasiainhallinto, lausunnot, prosessit, kehittäminen			
Sivumäärä 52	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">Kieli suomi</td> <td style="width: 50%;">URN</td> </tr> </table>	Kieli suomi	URN
Kieli suomi	URN		
Huomautus (huomautukset liitteistä) Kaksi liitettä			
Ohjaavan opettajan nimi Markku Nenonen	Opinnäytetyön toimeksiantaja sisäasiainministeriö		

DESCRIPTION

 <p>MIKKELIN AMMATTIKORKEAKOULU Mikkeli University of Applied Sciences</p>		Date of the master's thesis 11 May 2013	
Author(s) Maarit Rajala		Degree programme and option eServices and Digital Archiving	
Name of the master's thesis The development of the statement process in internal affairs administration of Finland			
Abstract <p>The internal affairs administration of Finland has a case and document management system called ASDO/ASPO. The system is being developed to help the enhancement of administrative operations. Internal affairs administration in Finland consist of the Ministry of the Interior, the Finnish Border Guard, Emergency Response Centre Administration, Emergency Services College, Crisis Management Centre Finland, Finnish Immigration Service, ICT Agency HALTIK, National Discrimination Tribunal, Office of the Ombudsman for minorities, Fire Protection Fund and National Police Board under which there are local police departments, National Bureau of Investigation, Finnish Security Intelligence Service, National Traffic Police, Police College of Finland and Police Technical Centre.</p> <p>In internal affairs administration in Finland the Ministry of the Interior gives the administration's statement. Offices and agencies under the Ministry give their statement to the Ministry to give information needed for the Ministry's statement. It is important to share information with all offices and agencies in internal affairs administration.</p> <p>This study aimed at finding out how these statements could be managed in internal affairs administration so that there was only one case to manage in the whole administration when some other authority needed a statement from internal affairs administration of Finland. Currently all offices and agencies under the Ministry open their own case in their own case and document management system and send their statement to the Ministry of the Interior to be used in making of the administration's statement.</p> <p>This study was made by collecting information from those who participate in developing ASDO/ASPO and by making a survey to those who participated in the statement process. As a result concrete solutions were proposed. Time will tell which propositions if all could be realized.</p>			
Subject headings, (keywords) internal affairs administration, statements, processes, development of administrative operations			
Pages 52	Language Finnish	URN	
Remarks, notes on appendices Two appendices			
Tutor Markku Nenonen		Master's thesis assigned by Ministry of the Interior	

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO	1
2	TUTKIMUKSEN TAUSTA.....	2
2.1	Tutkimuksen perusta	2
2.2	Tutkimuskysymys	4
2.3	Tutkimusmenetelmät.....	6
2.4	Lähteet	7
2.5	Opinnäytetyöprosessi	8
2.6	Kehittämistehtävän työnkulku	10
3	TOIMINNAN KEHITTÄMISEN PERIAATTEET	10
3.1	Kokonaisarkkitehtuuri.....	10
3.2	Toiminta-arkkitehtuuri	11
3.3	Tietoarkkitehtuuri.....	13
3.4	Tietojärjestelmäarkkitehtuuri.....	15
3.5	Teknologia-arkkitehtuuri.....	15
4	PROSESSIN KEHITTÄMISEN LÄHTÖKOHDAT	16
4.1	Prosessien kehittäminen valtionhallinnossa	16
4.2	Prosessin kehittämisen reunaehdot	19
5	LAUSUNTOPROSESSI	20
5.1	Tavoitteet.....	20
5.2	Organisaatioiden rajat ylittävät prosessit	23
5.3	Osallisena prosessissa	24
5.4	Tiedonhallinnan näkökulma	25
5.5	Peruskäsitteet	27
5.6	Asiakirjahallinnan keskeiset normit.....	30
6	LAUSUNTOPROSESSIN NYKYTILA SISÄASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALALLA	32
6.1	Asiakirjahallinnon organisointi.....	32
6.2	Nykytila	33
6.3	Yhteinen asian- ja dokumentinhallinta.....	38
7	LAUSUNTOPROSESSIN KEHITTÄMISEN MAHDOLLISUUDET, EDELLYTYKSET JA HAASTEET.....	39

7.1	Lausuntoprosessiin osallistuminen	40
7.2	Nykytilan arvio	42
7.3	Lausuntoprosessin kehittämismahdollisuudet	43
7.4	Yhtenäinen lausuntoprosessi	44
7.5	Mahdollisuudet yhtenäistää eAMSeja.....	45
8	ASDO/ASPO JATKOKEHITYS.....	47
8.1	Muiden prosessien yhtenäistäminen	47
8.2	Parhaat käytännöt.....	48
9	TOIMENPIDE-EHDOTUKSET	49
10	LOPUKSI	51
	LÄHTEET	53

LIITTEET

- 1 Luonnos ohjeeksi sisäasiainministeriön hallinnonalan lausuntoprosessista
- 2 Kysely: Lausuntoprosessin kehittäminen sisäasiainministeriön hallinnonalalla

1 JOHDANTO

Lausuntoprosessissa on kyse ennen kaikkea tiedonjakamisesta ja erilaisten näkökulmien huomioimisesta. Lausuntoprosessissa pyydetään lausuntoa valmisteilla olevaan asiaan joko kantojen selvittämiseksi tai siksi, että lainsäädäntö edellyttää asian valmisteluvaiheessa lausuntojen pyytämistä tietyiltä tahoilta. Lausunnon pyytäjän kannalta lausuntoprosessi on varsinaisen prosessin esim. lainvalmistelun osa. Lausunnon antajan kannalta on kyse vain lausuntoprosessista, jossa annetaan oma lausunto ja mahdollisesti sitä valmistellessa tehdään myös oma lausuntopyyntö. Lausuntopyyntöjä tulee virastoihin päivittäin, suurempiin virastoihin pyyntöjä voi tulla kymmeniä viikossa. Vaikka pyyntöön ei vastattaisi, sen rekisteröintiin ja läpikäyntiin menee kuitenkin aikaa. Jos lausunto annetaan, sen valmistelu voi edellyttää uusia lausuntopyyntöjä ja lausuntoja muista virastoista tai organisaation sisällä. Lausuntoprosessi on siis työllistävä ja se koskee suurta osaa virkamiehistä.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla on käytössä yhteinen asian- ja dokumentinhallinnan ratkaisu ASDO/ASPO. Järjestelmä on otettu käyttöön asteittain kesäkuun 2008 jälkeen. Käyttöönoton edetessä on huomattu, että tiedonjakamista pitäisi jotenkin helpottaa hallinnonalan sisällä. Julkiset palvelut eivät ratkaise ongelmaa, koska lausunnoissa voidaan käsitellä myös salassa pidettävää tietoa ja on helpompaa, jos toimintatapoja on vain yksi riippumatta siitä, millaista tietoa lausuntoprosessissa käsitellään. Lausuntoprosessi voi koskea osaa tai kaikkia hallinnonalan virastoja. Yksi virasto kokoaa hallinnonalan lausunnon, yleensä tämä virasto on sisäasiainministeriö. ASDO/ASPO -koordinaatioryhmässä päätettiin aloittaa tiedonjakamisen selvittäminen lausuntoprosessista, koska se koskee kaikkia hallinnonalan virastoja ja prosessina yhtenäinen, vaikka sen muodot voivat vaihdella organisaatioiden välillä.

Virastoilla on omat tietokantansa yhteisessä järjestelmässä, koska perinteinen arkistonmuodostaja-ajattelu oli niin syvällä, ettei ratkaisua edes kyseenalaistettu järjestelmää suunniteltaessa. Jokaista virastoa pidettiin perinteiseen tapaan itsenäisenä arkistonmuodostajana, eikä oltu valmiita tarkastelemaan arkistonmuodostajan käsitettä uudella tavalla esimerkiksi niin, että prosessi, järjestelmä tai hallinnonala voisi olla arkistonmuodostaja. Pidettiin myös itsestään selvänä, että jokainen virasto vastaa omista aineistoistaan, eikä niitä siksi voida yhdistää muiden virastojen aineistojen kanssa samaan kantaan. Nyt kun kokemuksia on kerätty useamman vuoden ajan, ol-

laan valmiimpia haastamaan perinteisiä ajattelumalleja ja nähdään myös selvemmin tiedonjakamisen nopeutumisesta ja asiakirjahallinnan yhtenäistämisestä tuleva hyödyt. Etenkin poliisihallinnossa on huomattu selvästi että jakautuminen 29 eri arkistonmuodostajaan on tiedonjakamisen kannalta ongelmallista. Rajavartiolaitos yhdisti ASDOn käyttöönoton yhteydessä yhdeksän arkistonmuodostajaa (Rajavartiolaitoksen esikunta, neljä rajavartiostoa, kaksi merivartiostoa, Vartiolentolaivue sekä Raja- ja merivartiokoulu) yhdeksi arkistonmuodostajaksi. Hallinnonalalla on siis kokemuksia myös useamman viraston yhdistämisestä yhdeksi asiakirjahallinnan kokonaisuudeksi. Nyt voidaan tarkastella prosessia vastaavassa roolissa. Vaikka arkistonmuodostaja on asiakirjahallinnon kieltä, tässä on kyse kuitenkin toiminnan kehittämistä, jota asiakirjahallinnon toimintatapojen muuttaminen tukee. Jotta prosessia voidaan kehittää kokonaisuutena, tulee huomioida myös siinä syntyvä tieto kokonaisuutena sen koko elinkaaren ajan. Virastojen pitäminen itsenäisinä arkistonmuodostajina on rajoittanut hallinnonalan yhteisten prosessien kehittämistä. Kyse ei siis ole asiakirjahallinnon kehittämisestä vaan koko hallinnonalan toiminnan kehittämisestä.

ASDO/ASPO kehittämisessä keskeisiä toimijoita ovat koordinaatioryhmä, jossa on edustettuna kaikista erillisistä ASDO/ASPO -järjestelmistä vastaavat virastot sekä ASDO/ASPO:n ohjausryhmä, joka päättää strategisista linjauksista ja taloudesta. Koordinaatioryhmässä käydään läpi muutosehdotukset, uudet toimituserät, virhetilanteet ja muut kaikkia ASDO/ASPO järjestelmiä koskevat asiat. ASDO/ASPO – ryhmät tekevät ainoastaan järjestelmiä koskevia päätöksiä. Kukin virasto voi järjestää toimintansa haluamallaan tavalla. Ryhmissä ei käsitellä sisällöllisiä kysymyksiä. Koordinaatioryhmän ja ohjausryhmän lisäksi virastoilla on erilaisia käyttäjien ryhmiä, joilta kerätään kokemuksia ja palautetta. Osassa virastoissa toteutetaan myös säännöllistä käyttäjäkyselyä jolla selvitetään kokemuksia, kehittämistarpeita sekä koulutuksen paranehdotuksia. Virastojen toiminnan kehittämisestä voi tulla tarpeita, joita viedään koordinaatioryhmän ja ohjausryhmän käsiteltäväksi.

2 TUTKIMUKSEN TAUSTA

2.1 Tutkimuksen perusta

Sisäasiainministeriön hallinnonala koostuu ministeriön lisäksi Rajavartiolaitoksesta, Häätäkeskuslaitoksesta, Pelastusopistosta, Kriisinhallintakeskuksesta, Maahanmuutto-

virastosta, Hallinnon tietotekniikkakeskuksesta, Syrjintälautakunnasta, Vähemmistövaltuutetun toimistosta, Palosuojelurahastosta ja Poliisihallituksesta, jonka alaisuudessa toimivat poliisilaitokset, Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi, Liikkuva poliisi, Poliisiammattikorkeakoulu ja Poliisin tekniikkakeskus.

Monet asiat toimintaympäristössä ja tehtävissä ovat muuttuneet 2000-luvun aikana eikä muutokselle näy loppua. Keskushallinnon uudistamishanke KEHU tuo tullessaan todennäköisesti viime vuosien suurimmat muutokset ministeriöiden toimintaan, kun tukipalvelut mahdollisesti yhtenäistetään koko valtioneuvostossa. Mikäli KEHU toteutuu, järjestelmät yhtenäistetään ja samalla pyritään yhtenäistämään toimintatapoja. Sisäasiainministeriö on yhtenäistänyt toimintatapansa hallinnonalansa kanssa, mutta nyt voi siinä olla edessä uusi toimintatapojen muutos, jos suunta siirtyy hallinnonalasta valtioneuvostoon.

Sisäasiainministeriö otti ensimmäisenä ministeriönä käyttöön sähköisen arkistoinnin, edelleenkin kovin moni ministeriö ei ole seurannut perässä. Suunta on kuitenkin sama, sillä koko 2000-luvun ajan on pyritty yhtenäistämään valtioneuvoston metatietoja ja parhaillaan tehdään yhteistä eAMS-työtä. Ehkä KEHUn mukanaan tuoma muutos ei lopulta ole niin suuri kuin nyt tuntuu, yhteistyön tulokset näkyvät viimeistään 2020, mutta toivottavasti hyvä yhteistyö jatkuu ja uusia saavutuksia saadaan paljon ennen sitä.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla on haettu aktiivisesti yhtenäisiä teknisiä ratkaisuja, ja tämä takaa sen, että järjestelmät ovat teknisesti yhteentoimivia. Semanttiseen yhteentoimivuuteen ei ole panostettu samalla tavalla, vaan hallinnonalan virastot ovat voineet tehdä omia ratkaisujaan. Tämä on johtanut esimerkiksi erilaisiin tapoihin käyttää metatietoja.

Lausuntoprosessi on valittu ensimmäiseksi prosessiksi, jossa pyritään myös semanttiseen yhteentoimivuuteen. Tähän on syynä myös se, että vaikka Rajavartiolaitoksella on oma erillinen ASDO, Rajavartiolaitoksen esikunta on myös sisäasiainministeriön rajavartio-osasto. On tarpeen saada Rajavartiolaitoksen esikunnan osuus joistakin prosesseista sisäasiainministeriön ASDOon, jotta ministeriön koko prosessi saadaan yhteen paikkaan ilman moninkertaista työtä. Samalla voidaan tarkastella myös sitä, miten hallinnonalan muut virastot voitaisiin saada mukaan yhteiseen prosessiin. Lausun-

toprosessin lisäksi yhteisiä prosesseja ovat esimerkiksi tulosohejaus, ihmisoikeusvalitutukset, Eduskunnan asiantuntijapyynnöt ja kirjalliset kysymykset.

Lausuntoprosessissa tarvetta tiedonjakamiseen on koko hallinnonalalla, lausuntopyyntöjä pitäisi saada käsiteltäväksi nopeammin ja annetut lausunnot pitäisi saada paremmin kaikkien saataville. Prosessin kehittäminen on samalla hallinnonalan toiminnan kehittämistä, ja asiakirjahallinto on omalta osaltaan tärkeä osa tätä työtä, koska tietyt kysymykset, esimerkiksi asiakirjojen elinkaarenhallinnan vastuut on ratkaistava ennen kuin toimintatapoja voidaan muuttaa.

ASDO/ASPO jatkokehitys käynnistyi vuonna 2012. Tässä yhteydessä on erinomainen mahdollisuus tarkastella toimintatapoja ja kehittää keksii täysin uusia ratkaisuja hallinnonalan sisäiseen tiedonjakamiseen mutta myös siihen, miten tietoa jaetaan hallinnonalan ulkopuolelle. Samalla voidaan hakea ratkaisuja yhtenäistää tietorakenteita ja parantaa hallinnonalan sisäistä semanttista yhteentoimivuutta.

Lausuntoprosessiin liittyy aliprosesseja, joilla on liittymäkohtia muihin järjestelmiin. ASDOsta on esimerkiksi mahdollista julkaista asiakirjoja julkaisujärjestelmän kautta intranettiin ja Internetiin. Oikeusministeriön lausuntopalvelussa voidaan puolestaan tarjota lausuntoprosessi kaikkien nähtävälle niin, että myös lausunto voidaan laatia palvelussa. Tarkasteltaessa yhtä prosessia, voidaan nähdä myös laajempia toiminnan tehostamisen ja tiedonjakamisen mahdollisuuksia.

2.2 Tutkimuskysymys

Lausuntoprosessi on ollut keskeisesti esillä, kun ministeriön toimintaa on kehitetty. Jo 2005 tehtiin ensimmäinen ohje siitä, kuinka lausuntopyyntöjä käsitellään ministeriössä. Koska on kyse keskeisestä prosessista, joka työllistää paljon, sen kehittäminen on ollut esillä koko ajan ja ohjetta on päivitetty säännöllisesti. Esimerkiksi ministeriöön tulee vuosittain keskimäärin 400 lausuntopyyntöä. Lausunnot työllistävät valmistelijoita, mutta myös niitä virkamiehiä jotka koordinoivat lausuntojen antamista.

Nykyisellään hallinnonalan virastot kaikki kirjaavat lausuntopyyntönsä omaan järjestelmäänsä ja kokonaisuus ei näy missään. Esimerkiksi poliisitoimen kaikki organisaatiot avaavat lausuntopyyntönsä uutena asiana ja kerääntyvät aineistot arkistoidaan siis

pelkästään poliisitoimessa noin kolmeenkymmeneen kertaan. Toisaalta taas Rajavartiolaitos rekisteröi lausuntopyynnön vain kerran, ja kaikki organisaatiot laativat omat vastauksensa tämän yhden asian alla eli Rajavartiolaitoksessa lausuntopyyntö ja kaikki siihen liittyvät aineistot löytyvät yhdestä paikasta yhdellä asianumerolla.

Lausuntoprosessin kehittäminen on tärkeää, jotta vältetään turhalta moninkertaiselta työltä ja että lausuntoprosessi saadaan kokonaisuutena haltuun. Lausuntoprosessissa on monia osapuolia ja näkökulmia. Pelkästään yhden organisaation sisällä on ainakin seuraavat roolit: valmistelija, kirjaaja ja päätöksentekijä. Organisaation johto päättää lausunnon sisällöstä ja hyväksyy sen. Hallinnonalan sisällä on tarvetta lausuntojen sisällön koordinoinnille.

Lausuntoprosessin kehittäminen voisi mahdollistaa lausuntojen tuottamisen enemmän yhteistyössä. Sisäasiainministeriön hallinnonalan lausunnon antaa ministeriö ja allekirjoittajana on asiasta riippuen joko ministeri tai kansliapäällikkö. Hallinnonalan lausuntoa varten pyydetään lausuntoja hallinnonalan virastoilta. Lausuntoprosessin kehittämisessä on huomioitava se, ettei kaikkia lausuntoja käsitellä asian- ja dokumentinhallintajärjestelmässä vaan niitä on myös valtioneuvoston ja Eduskunnan yhteisessä hankerekisterissä HAREssa sekä EU-asiakirjojen käsittelemiseen tarkoitettussa EUTORIssa. Lausuntoprosessi ei siis ole yhtenäinen eikä sen kehittäminen ole kaikilta osin mahdollista ilman muiden ministeriöiden ja eduskunnan kanssa sopimista. Valtioneuvoston ja eduskunnan välinen tiedonvaihto perustuu jo nyt teknisiin ratkaisuihin. Jatkossa ratkaisujen väliset integraatiot helpottaisivat työtä.

Opinnäytetyössäni teen kehitysehdotuksen lausuntoprosessille osana sisäasiainministeriön ja sen hallinnonalan laajempaa toiminnan, sekä erityisesti tiedonhallinnan kehittämistä. Kehittämisen tavoitteena on löytää keinoja vähentää lausuntoprosessiin liittyvää päällekkäistä työtä sekä saada lausuntopyynnot ja lausunnot helposti kokonaisuutena haltuun. Lisäksi hahmottelin koko hallinnonalalle yhtenäisen toimintatavan.

Opinnäytetyössäni keskityn lausuntoprosessin kehittämismahdollisuuksiin sisäasiainministeriön hallinnonalan asian- ja dokumentinhallintajärjestelmissä olevien lausuntojen osalta. ASDO/ASPO on hallinnonalan virastojen hallinnollisten asioiden keskitetty sähköinen arkisto, josta aineistot siirretään arkistolaitokseen. Muissa järjestelmissä käsiteltäviä lausuntoja ei arkistoida ASDOon, vaan niillä on omat arkistointitapansa,

joihin ministeriö ei voi vaikuttaa, koska se ei omista näitä järjestelmiä. Valtioneuvoston ja eduskunnan yhteisen hankerekisterin osalta voidaan tosin pohtia, käytetäänkö sitä jatkossa ainoastaan julkaisujärjestelmänä ja aineistot arkistoidaan ASDOon, mutta tämä koskee ainoastaan ministeriötä, eikä koko hallinnonala, jonka lausuntoprosessin kehittäminen on tämän selvityksen tarkoitus.

Lausuntoprosessin kehittäminen sisäasiainministeriön hallinnonalalla on ollut kiinnostava kehittämistehtävän kohde. Aihe on ajankohtainen ja merkityksellinen, joten työn tekeminen on ollut mielekästä. Tavoitetaan pääseminen edellyttää, että sisäasiainministeriön hallinnonalalla sitoudutaan yhtenäiseen tapaan toimia, ja samalla varmistetaan, ettei uudelle toimintatavalle ole esteitä.

2.3 Tutkimusmenetelmät

Lausuntoprosessin kehittäminen on paljolti vuorovaikutteista kehittämistä kokeilemisesta ja osallistumisesta eli toiminnallista kehittämistä. Tämä työ on toiminnan kehittämistä, joka liittyy hallinnon kehittämiseen. Toiminnan kehittämällä tavoitellaan tuottavuutta, vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta. Työ eteni kehittämisprosessina, jossa huomioitiin hallinnonalan eri toimijoiden osallistuminen sekä tuotettiin tietoa, jonka perustella voidaan ratkaista ovatko kyselyssä esiin tulleet kehittämis ehdotukset toteutettavissa ja voidaanko ratkaisua ottaa soveltaen käyttöön muissa prosesseissa. Työn tuloksena on sisäasiainministeriön hallinnonalan lausuntoprosessin kehittämis ehdotus. Koordinaatioryhmässä luotiin ajatus siitä, mitä tavoitellaan, kyselyllä kartoitettiin käyttäjien tavoitteita ja nämä ideat yhdistämällä saatiin ehdotus siitä, mihin voitaisiin pyrkiä. Tavoitteet on huomioitu ASDO/ASPO jatkokehityksessä. Seuraavaksi ohjausryhmän pitää päättää pyritäänkö tavoitteeseen.

Kehittämisen tavoitteena on muutos, jotakin parempaa tai tehokkaampaa kuin aikaisemmat toimintatavat tai - rakenteet. Kehittämistoiminnan lähtökohtana on tässä tutkimuksessa ollut Toikon ja Rantasen (2009) kuvaamaan tapaan nykyisen toiminnan ongelmat ja ajatus siitä, miten voitaisiin toimia paremmin (Toikko & Rantanen 2009, 16).

Koska kyse on koko sisäasiainministeriön hallinnonala koskevan prosessin kehittämisestä, päädyttiin keräämään kokemuksia nykytilasta ja ajatuksia siitä, miten proses-

sia voitaisiin kehittää, kaikille hallinnonalan virastoille osoitetulla kyselyllä. Lomakehaastattelu oli ainoa vaihtoehto, koska laajan aineiston kerääminen ei olisi ollut mahdollista yksilö- tai ryhmähaastatteluilla. Lisäksi hallinnonalan virastot ovat maantieteellisesti hajallaan.

Lausuntoprosessin tavoitetilan ensimmäinen malli ideoitiin ASDO/ASPO:n koordinaatioryhmässä. Kyselyllä haluttiin varmistaa, vastaako koordinaatioryhmän käsitys käyttäjien ajatuksia siitä, millainen tavoitetilan tulisi olla ja miten siihen heidän mielestään voitaisiin päästä. Samalla voitiin selvittää, mikä on käyttäjien valmius ja halukkuus muutokseen. Kyselyn rakenteesta pyydettiin virastoilta kommentteja, jotta kyselyssä huomioitaisiin kaikki mahdolliset näkökulmat lausuntoprosessin kehittämiseen.

Kokonaisarkkitehtuuri on näkökulma, josta lausuntoprosessin kehittämistä tarkastellaan. Kehittämistyön yhteydessä koottua kyselyaineistoa on tarkasteltu kvantitatiivisia ja kvalitatiivisia menetelmiä yhdistelemällä. Kysely toteutettiin strukturoituna lomakehaastatteluna.

2.4 Lähteet

Kehittämistehtävän aloittaminen oli sikäli helppoa, että olin tavallaan sisällä prosessissa, koska olin työstänyt sitä monesta näkökulmasta. Tiedonhankinta oli haastavaa, koska aiheesta ei ole juurikaan olemassa aineistoa, vaan tietoa piti koota hajanaisista lähteistä. Paljon asioita selvisi myös asiantuntijoiden kanssa keskustellessa, sekä erilaisissa seminaareissa ja esittelyissä.

Olen hankkinut suurimman osan kehittämistehtävässä tarvitsemastani tiedosta muuten, kuin perinteisin menetelmin lukemalla erilaisista lähteistä, koska kyse on niin uusista asioista, ettei lähdemateriaalia juurikaan ole olemassa. Tässä kehittämistehtävässä tietoa oli siis hankittava osallistumalla, kokeilemalla, seuraamalla ja keskustelemalla. Toiminnan kehittämisessä tämä on kuitenkin paras tiedon hankkimisen keino.

Tärkeimmät lähteet tätä työtä tehdessä ovat olleet JHS-suositukset sekä arkistolaitoksen sanastowiki.

JHS-suositukset ovat julkisen hallinnon suosituksia joita julkaisee valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluva julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta JUHTA. JHS-suositusten tarkoitus on levittää hyviä käytäntöjä, edistää yhteentoimivuutta sekä tehostaa sähköistä hallintoa ja asiointia.

Sanastowiki on arkistolaitoksen vuosina 2009-2011 kokoama asiakirjahallinnan sanasto, joka sisältää asiakirjahallinnan ammattikielen keskeisten termien määrittelyt ja termien välisten suhteiden kuvaukset. Sanastoa ylläpidetään tarpeen mukaan. Sanasto on luonteeltaan kuvaileva.¹

Sanastowikiä käytetään sisäasiainministeriön hallinnonalan hankkeissa, kun on tarpeen kuvata asiakirjahallinnan käsitteitä, jotka eivät ole yleisesti ymmärrettyjä tai joiden merkitys voi olla tulkinnanvarainen.

Alkuvaiheessa oli hieman hankaluuksia saada hallinnonalan virastoista vastauksia taustakysymyksiin, mutta koska vastausten saaminen ei ollut välttämätöntä työn jatkamisen kannalta, keräsin puuttuvia vastauksia raportin luovuttamiseen asti. Kaikkia vastauksia ei koskaan saatu, mutta työn kannalta puutteet eivät ole mielestäni niin merkityksellisiä, että ne vaikuttaisivat lopputulokseen ratkaisevasti vaan kyse on enemmänkin taustatiedoista.

2.5 Opinnäytetyöprosessi

Lausuntoprosessin kehittäminen otettiin esiin sisäasiainministeriön hallinnonalalla syksyllä 2011 kun todettiin, että hallinnonalan sisällä on tarpeen lyhentää lausuntopyyntöjen läpimenoaikoja ja tehostaa tiedonjakamista. Kun keväällä 2012 tuli ajankohtaiseksi löytää aihe opinnäytetyölle, valinnan tekeminen oli helppoa.

Lausuntoprosessin kehittäminen aloitettiin sisäasiainministeriössä jo vuonna 2005, kun prosesseja yhtenäistettiin ministeriön sisällä ASDOn käyttöönottoon valmistauttaessa. Nyt kun hallinnonalalla on yhteinen asian- ja dokumentinhallintajärjestelmä, on hyvä mahdollisuus yhtenäistää hallinnonalan prosesseja, jotta tiedonjakaminen

¹ Lisätietoja ja tarkempi esittely <http://wiki.narc.fi/sanasto/index.php/Etusivu>

helpottuu. Kyse on ennen kaikkea siitä, ollaanko muutokseen valmiita ja halutaanko siihen sitoutua.

Kesällä 2012 laadin tutkimussuunnitelman ja aloitin kyselyn luonnostelemisen. Kysely toteutettiin 1.-12.10.2012. Ennen kyselyn toteuttamista hallinnonalan virastoja sekä ASDO/ASPO-koordinaatioryhmää pyydettiin kommentoimaan kyselyluonnosta sekä täydentämään ministeriössä tehty lausuntoprosessin nykytilan kuvaus. Kommenttien perusteella kyselyä muokattiin ja tämän jälkeen se lähetettiin vielä ASDO/ASPO-koordinaatioryhmälle kommentoitavaksi.

Lausuntoprosessin nykytila oli selvitysten perusteella jo hyvin selvillä, mutta kyselyn yhteydessä oli hyvä kerätä varmistus siitä, millainen virkamiesten käsitys tilanteesta on, koska asiakirjahallinnosta vastaavilla ei välttämättä ole täysin tarkkaa kuvaa siitä, miten virkamiehet toimivat, ja mitä haasteita heillä mahdollisesti on, sekä siitä kuinka paljon virastoissa on virkamiehiä, jotka osallistuvat lausuntoprosessiin. Tämän perusteella tuli selväksi se, että lausuntoprosessi työllistää erittäin paljon ja että prosessin kehittäminen lyhentää läpimenoaikoja sekä vähentää turhaa päällekkäistä työtä.

Opinnäytetyön tutkimussuunnitelmassa luonnostelu aikataulu piti hyvin ja siinä oli runsaasti myös löysää, työ olisi ollut mahdollista toteuttaa myös huomattavasti tiukemmalla aikataululla. Työn tekemisen kannalta tiukempi aikataulu olisi ollut parempi, koska silloin viimeistelyvaihe ei olisi osunut aina yhtä kiireiseen vuodenvaihteeseen. Ainoastaan loppuvaiheessa tuli pieni viivästys, kun ministeriön asian- ja dokumentinhallinnan käyttökatko osui juuri samaan aikaan kun raportti oli tarkoitus luovuttaa eteenpäin. Kyse oli kuitenkin ainoastaan muutamien päivien viivästyksestä, ja raportin ensimmäinen versio luovutettiin ministeriölle helmikuun alussa 2013.

Hallinnonalan virastot ja koordinaatioryhmä olivat sitoutuneita lausuntoprosessin kehittämiseen, joten sain kaiken tarvittavan tuen sekä ministeriössä että hallinnonalalta. Jatko on kiinni siitä, päätetäänkö ehdotetut toimenpiteet toteuttaa. Päätöksiä tehdään syksyllä 2013.

2.6 Kehittämistehtävän työnkulku

Kehittämistehtävän aikataulu oli tiukka, koska hallinnonalalla oli tarve saada helpotettua tiedonjakamista nopeasti. Hallinnonalan virastoille suunnattiin syyskuussa 2012 kaksi kommenttipyyntöä luonnoksesta kyselyksi. Vastauksia saatiin vähän. Kysely toteutettiin 1.-19.10.2012. Alkuperäisestä suunnitelmasta kyselyn vastausaikaa jatkettiin viikolla 15.-19.10.2012, koska samaan aikaan osui useita kyselyitä ja lisäksi koulujen syyslomat.

Kyselyn vastaukset koottiin 22.-26.10.2012 ja ne toimitettiin kokonaisena raporttina sekä yhteenvetona koordinaatioryhmälle 29.10.2012. Marraskuun 2012 aikana kyselyn vastaukset analysoitiin ja raportin kirjoittaminen tapahtui joulukuussa 2012 ja tammikuussa 2013.

ASDO/ASPO -koordinaatioryhmä on ollut koko kirjoitusvaiheen ajan taustatukena täydentämässä tietoja. Erityisesti ASDO/ASPO jatkokehityksen ensimmäisiin vaiheisiin tiiviimmin osallistuneet ovat olleet suureksi avuksi kun on ollut kysymyksiä joihin ei ole ollut olemassa lähdettä josta vastausta olisi voinut etsiä. Toiminnan kehittäminen on niin kiinni arkipäivän toiminnassa, ettei kaikkea aina kirjoiteta ylös vaan asiat etenevät välillä harppauksin jota on saatava kiinni osallistumalla ja keskustelemalla. Raportti kehittämistehtävän tuloksista luovutettiin sisäasiainministeriölle jatko-työstämistä varten 5.2.2013.

3 TOIMINNAN KEHITTÄMISEN PERIAATTEET

Laissa julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaamisesta veloitetaan viranomaiset kokonaisarkkitehtuurin suunnitteluun ja kuvaamiseen. Valtiovarainministeriö vastaa julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurista. (634/2011 4§) Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri on vastine yritysarkkitehtuurille.

3.1 Kokonaisarkkitehtuuri

Kokonaisarkkitehtuuri auttaa ymmärtämään ja jäsentämään kokonaisuutta. Arkkitehtuuri kuvaa rakenneosat, niiden väliset suhteet ja sisältää ohjeistuksen siitä, kuinka nämä rakenneosat liitetään toisiinsa niin, että toiminnan tavoitteet saavutetaan.

Kokonaisarkkitehtuurin suunnittelun lähtökohtana on organisaation strategia ja tulokset toteutetaan toiminta- ja taloussuunnittelun kautta käynnistettävänä kehittämiskohdeiden tunnistamisena tai kehittämishankkeina. Kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu on jatkuva prosessi, jonka aikana arkkitehtuuria ylläpidetään ja kehitetään edelleen. (JHS 179, 5-6)

Sisäasiainministeriön arkkitehtuurityö on alkamassa, kuten monessa muussakin valtion virastossa ja muualla julkishallinnossa. Arkkitehtuuriin liittyvät asiat ovat vielä monille varsin uusia, joten koulutus on tarpeen. Valtiovarainministeriön järjestämät arkkitehtuurikoulutukset ovat alkaneet syksyllä 2012, mutta koulutusten pääpaino on ollut keväällä 2013.

Kokonaisarkkitehtuuri on toiminnan, prosessien ja palvelujen, tietojen, tietojärjestelmien ja niiden tuottamien palvelujen muodostaman kokonaisuuden rakenne. Se on kokonaisvaltainen lähestymistapa organisaation toiminnan ja sen rakenteiden hallinnoimiseksi ja kehittämiseksi. (JHS 179, 9) Arkkitehtuurityö perustuu lakiin julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011). Sisäasiainministeriön hallinnonalalla pyrkimys hallinnonalan yhteisiin tietojärjestelmäratkaisuihin on osa arkkitehtuuria.

Kokonaisarkkitehtuuriin on erilaisia näkökulmia: toiminta-arkkitehtuuri, tietoarkkitehtuuri, tietojärjestelmäarkkitehtuuri ja teknologia-arkkitehtuuri. Kaikkia näkökulmia tarkastellaan kolmen käsitetason kautta. Käsitteellinen taso vastaa kysymykseen mitä, looginen taso kysymykseen miten ja fyysinen taso kysymykseen millä. (JHS 179, 7-10) Näkökulmista tulee kokonaisuus jonka lopputulos on semanttisesti ja teknisesti yhteentoimiva.

3.2 Toiminta-arkkitehtuuri

Toiminta-arkkitehtuuri kuvaa organisaation toimintaa ja prosesseja. Toiminta-arkkitehtuuri jakautuu organisaation ydintoimintaan ja sitä tukevaan toimintaan. Ydintoiminta on organisaation perustehtävä ja se kuvaa sitä, miksi organisaatio on olemassa. (Valtiovarainministeriö 2012c, 6) Ydintoimintaa tukevat prosessit ovat niitä, jotka toistuvat samanlaisina tai lähes samanlaisina kaikissa organisaatioissa. Näiden tukiprosessien yhtenäinen kuvaaminen tuo nopeasti suurimmat hyödyt organisaatorajat ylit-

täviin prosesseihin liittyvässä tiedonjakamisessa. Ydinprosesseissa on huomattavasti vähemmän prosesseja, jotka koskevat suurta osaa valtionhallinnon organisaatioista. Tämän työn lähtökohtana on sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminnallinen kokonaisuus, josta kehittämisen kohteeksi on valittu lausuntomenettely ja sitä tukeva prosessi.

Toiminta-arkkitehtuuri on kokonaisarkkitehtuurin näkökulma, joka kuvaa organisaation toiminnalliset rakenteet. Näitä ovat mm. sidosryhmät, palvelut ja tuotteet sekä prosessit ja organisaatiot. Myös toiminnan kehittämisen perusrakenteet, kuten visiot ja strategiat, ovat osa toiminta-arkkitehtuuria. Toiminta-arkkitehtuurin suunnittelun tavoitteena on optimoida ja suunnitella asiakkaiden tarpeisiin ja odotuksiin liittyvää palveluntarjontaa sekä palveluiden tuottamiseen tarvittavia toiminnan rakenteita. (JHS 179, 10)

Valtionhallinnon yhteisessä toiminta-arkkitehtuurissa (Valtiovarainministeriö 2012c) on tukiprosesseiksi määritelty seuraavat prosessit:

- henkilöstön hallinta
- talouden hallinta
- hankintojen hallinta
- toimitilojen ja materiaalien hallinta
- ympäristöasioiden hallinta
- asiakkuuden hallinta ja viestintä
- toiminnan ja toiminnan kehittämisen tuki sekä
- tietotekniikan hallinta.

Nämä prosessit jakautuvat vielä pienemmiksi prosesseiksi jotka puolestaan voivat jakautua edelleen. (Valtiovarainministeriö 2012c, 8)

Ydintoimintaan liittyviksi prosesseiksi on määritelty seuraavat prosessit:

- julkisen toiminnan ohjaus
- säädösprosessi
- hallintoasian käsittelyprosessi
- tilannekuva
- ennakointi ja tutkimustoiminta
- varautuminen

- kansainvälinen toiminta
- sidosryhmätoiminta sekä
- kestävä kehitys.

Nämä prosessit ovat yhteisiä valtionhallinnon eri toimialoilla. Myös nämä prosessit jakautuvat pienemmiksi prosesseiksi. (Valtiovarainministeriö 2012c, 15) Lausunto-
menettely voi kuulua mihin tahansa ydintoimintaan liittyvään prosessiin.

Toiminta-arkkitehtuurin kehitystarpeissa (Valtiovarainministeriö 2012c) on todettu, että tukiprosessien yhtenäistäminen ja koordinointi on tarpeen. Ydintoimintojen prosessien osalta vastaavaa yhtenäistämistä ei voida tehdä, koska organisaatiot vastaavat itse näiden prosessien kehittämistä. (Valtiovarainministeriö 2012c, 24)

3.3 Tietoarkkitehtuuri

Tietoarkkitehtuurin tavoitteena on luoda pohja tietovarantojen ja tietojen yhteentoimivuuden kehittämiseksi ja edistää siten sähköistä hallintoa, sähköisiä palveluja ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Metatietoarkkitehtuuri on julkisen hallinnon yhteisen tietoarkkitehtuurin ensisijainen kehittämiskohde, sillä julkisen hallinnon tietojen yhteiskäyttö edellyttää semanttista yhteentoimivuutta. (Valtiovarainministeriö 2012a, 2)

Tietoarkkitehtuuri on kokonaisarkkitehtuurin näkökulma, joka kuvaa organisaation käyttämät tiedot, niiden rakenteet ja suhteet. Tietoarkkitehtuurin suunnittelun tavoitteena on luoda organisaatiotasoinen yhteinen näkemys keskeisestä tietopääomasta sekä helpottaa tiedon löytämistä, välittämistä ja hallintaa. Suunnittelulla tähdätään tietorakenteiden vakiointiin ja sen mahdollistamaan tietojen uudelleenhyödynnettävyyteen. (JHS 179, 10)

Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuurissa (Valtiovarainministeriö 2012b, 10-11) on määritelty seuraavat päätietoryhmät

- toimintaympäristötieto
- ohjaustieto
- tilannetieto
- ennakoiva tieto
- suunnittelutieto

- resurssitieto
- valmistelutieto
- hanketieto
- seuranta- ja valvontatieto
- poikkeustieto
- päätöstieto
- tuloksellisuustieto
- vaikuttavuustieto sekä
- sidosryhmätieto.

Näiden ryhmien sisältöjä voidaan ”täsmentää ja jäsentää yhteisiksi ja kohdealueittaisiksi tietovarannoiksi”. (Valtiovarainministeriö 2012b, 10-11) Lausuntoprosessi kuuluu kaikkiin päätietoryhmiin. Vaikka lausuntoprosessi voi liittyä kaikkialle, se on muodoltaan muuttumaton: lausuntoa pyydetään ja pyyntöön vastataan joko antamalla lausunto, ilmoittamalla ettei lausuttavaa ole, tai toteamalla, ettei pyyntö aiheuta toimenpiteitä. Lausuntoprosessin sisällä voi olla yksi tai useampia alilausuntoprosesseja, joissa pyynnön saaja lähettää pyynnön toiselle taholle oman lausuntonsa valmistelua varten tarvittavan tiedon kokoamiseksi.

Tietovarannot ovat valtioneuvoston prosessien keskeinen yhteiskäyttöinen tietopääoma. Tietovarannot sisältävät pääasiassa asiakirjallista tietoa. Lisäksi valtionhallinnossa ja julkishallinnossa on muita yhteiskäytön kannalta tärkeitä tietovarantoja. (Valtiovarainministeriö 2012b, 11) Asiakirjallinen tieto ei välttämättä ilmene asiakirjana, mutta siitä voidaan tuottaa asiakirja. Rakenteinen tieto voidaan generoida asiakirjan muotoon. Asiakirja ei ole välttämätön tiedonsiirron väline. Esimerkiksi Kieku-integraatiossa ASDO/ASPOon siirretään rakenteista tietoa josta muodostetaan asiakirja, joka voidaan toimittaa vastaanottajalle, esimerkiksi virkaan nimitetylle, halutulla tavalla sähköisesti tai paperiasiakirjana.

Tietoarkkitehtuurin keskeisiä kehittämiskohteita on yhteisten toimintatapojen lisääminen mm. metatietorakenteita yhtenäistämällä, operatiivisten järjestelmien putkimaisuuden ja hallinnonalakohtaisuuden purkaminen sekä eAMSien ohjaksen lisääminen koskemaan myös muita kuin diaari- ja asianhallintajärjestelmiä. (Valtiovarainministeriö 2012a, 10) Sisäasiainministeriön hallinnonalalla ja valtioneuvoston piirissä on täs-

sä suhteessa pyritty kehittämään toimintaa, mutta koska pakkoa ei ole ollut, erilaiset selvitykset eivät ole johtaneet pysyviin parannuksiin.

3.4 Tietojärjestelmäarkkitehtuuri

Tietojärjestelmät tukevat organisaation toimintaa, ovat operatiivisten prosessien työvälineitä ja niillä hallitaan organisaation tietoja. Tietojärjestelmäarkkitehtuurin tehtävänä on auttaa tietojärjestelmien suunnittelussa ja kehittämisessä. Tietojärjestelmäarkkitehtuuri kuvaa tietojärjestelmien, tietovarantojen, teknologiakomponenttien ja toiminnan palvelujen tai prosessien keskinäiset suhteet. (JHS 29, 179) Tässä työssä keskitytään asian- ja dokumentinhallinnan järjestelmiin.

Tyypillisiä tietojärjestelmäpalveluita ovat substanssitoimintaa tukevat järjestelmäpalvelut (esimerkiksi taloushallinnon järjestelmäpalvelut), hallinnointipalvelut (esimerkiksi käyttöoikeushallinta), selailu- ja raportointipalvelut (esimerkiksi hakupalvelut), palveluita tukevat järjestelmätoiminnot (esimerkiksi pääsynhallinta) ja integraatiopalvelut. (JHS 179, 30) Myös asian- ja dokumentinhallinta on substanssitoimintaan tukeva järjestelmäpalvelu.

Organisaatio kuvaa järjestelmänsä tietojärjestelmäsalkkuun. Salkusta löytyy esimerkiksi seuraavat tiedot: järjestelmän tuomat hyödyt, kustannukset ja riskit, käyttäjämäärät ja järjestelmän elinkaari. (JHS 179, 31) Valtioneuvostolla on järjestelmiä, jotka ovat vain ministeriöiden käytössä tai joiden pääasiallinen käyttäjä on valtioneuvosto. (Valtiovarainministeriö 2012b, 13) Näistä lausuntoprosessiin liittyviä järjestelmiä ovat HARE ja Eutori. HAREn osalta ongelmallista on se, että tällä hetkellä ei ole selvää, kuka sen omistaa. Kun omistajaa ei tiedetä, järjestelmää ei myöskään kehitetä. Jokainen virasto kuvaa myös nämä yhteiset järjestelmät omaan tietojärjestelmäsalkkuunsa.

3.5 Teknologia-arkkitehtuuri

Teknologia-arkkitehtuuri linjaa ja rajaa käytettävät tekniset vaihtoehdot, standardit ja rakenteet niin, että kokonaisuus tukee parhaalla mahdollisella tavalla organisaation tavoitteita. Kyse on yhteisistä teknisistä ratkaisuista joita ovat esimerkiksi tunnistamiseen liittyvät ja hakukoneratkaisut. (JHS 179, 32)

Teknologia-arkkitehtuurissa kuvataan teknologiapalvelut. Näitä palveluita ovat esimerkiksi:

- laitetilat
- palveluiden hallinta
- käyttöpalvelut ja konfiguraationhallinta sekä
- pääsynhallintapalvelut.

Integraatioiden tuote- ja rajapintaratkaisut sekä järjestelmien, palvelujen ja tietovarantojen välisen tiedonvaihdon käytännön toteutuksen kuvaus kuuluvat myös teknologia-arkkitehtuuriin. Fyysisten tietovarantojen kuvaukset tehdään nykytilasta. Niitä ei ole tapana kuvata tavoitetilassa tai viitearkkitehtuurissa. (JHS 179, 33-34)

Sijoituskaaviossa kuvataan, miten laitteistot, tietokannat ja järjestelmät sijoitetaan laitetiloihin ja toimipisteisiin. Verkkokaaviolla kuvataan tietoliikenneverkon yhteyksiä ja loogisia verkkoja. (JHS 179, 34-35)

Teknologiasalkussa kuvataan laite- ja tuotetasolla käytettävä alustateknologia. Teknologiasalkussa voidaan kuvata myös erilaiset päätelaitteet. (JHS 179, 35) Sisäasiainministeriön kokonaisarkkitehtuurissa huomioidaan erilaiset tavat tehdä työtä, ja tähän liittyvät myös päätelaiteriippumattomat ratkaisut. Järjestelmiä on voitava käyttää myös älypuhelimilla ja tableteilla.

4 PROSESSIN KEHITTÄMISEN LÄHTÖKOHDAT

4.1 Prosessien kehittäminen valtionhallinnossa

Prosessilähtöisyyden pohtiminen julkishallinnon organisaatioissa tarkoittaa niiden johtamiskäytäntöjen, työn tekemiseen liittyvien toimintatapojen ja erilaisten seuranta-järjestelmien muuttamista kiinnittämällä huomiota nimenomaan olemassa oleviin toiminnallisiin pullonkauluihin (Virtanen & Wennberg 2005, 14)

Prosessilähtöisyys tarkoittaa sitä, että julkishallinnon organisaatio tavoittelee vaikuttavuutta, joka perustuu tarkkaan mietittyihin toimintatapoihin, monialaisesti määriteltyyn tuloksellisuuteen, toimintojen aitoon läpinäkyvyyteen, korkeaan asiakastyytyvyyteen ja kaiken edellä mainitun tuloksena on aidon tilintekovastuun toteutuminen. (Virtanen & Wennberg 2005, 30)

Virtanen ja Wennberg (2005) toteavat prosessijohtamiseen liittyvässä kirjallisuudessa esiin nousseen prosessien yhdenmukaistamisen uhkakuvan, joka on ulkoistaminen. Se voi viedä työntekijöiden motivaatiota osallistua prosessien kehittämiseen, koska ulkoistaminen usein tarkoittaa työpaikkojen menettämistä. (Virtanen & Wennberg 2005, 31)

Suuri osa prosesseista, jotka pystytään tekemään yhdenmukaisiksi, voidaan ulkoistaa. Toki ydinprosessien osalta tämä ei ole mahdollista, mutta tukiprosessien osalta kyllä. On myös huomioitava prosessien väliset rajapinnat. Tukiprosessi voi olla kiinteä osa substanssiprosessia, esimerkiksi kielenkääntäminen voi olla keskeinen osa prosessia.

”Prosessiajattelussa joudutaan aina tavalla tai toisella lähtemään liikkeelle vanhan organisaation murskaamisesta. Prosessiajatteluun siirtymistä helpottaa huomattavasti, mikäli muutoksen toteuttavalla organisaatiolla on kykyä luopua ennakkoluulottomasti vanhoista rakenteista.” (Virtanen & Wennberg 2005, 32) Sisäasiainministeriön hallinnonalalla tämä tarkoittaa tiukoista organisaatorajoista luopumista, jos prosesseja halutaan todella yhtenäistää ja tiedonjakamista helpottaa.

”Organisaatio on erilaisista vuorovaikutusjärjestelmistä koostuva monitulkintainen systeemi, jossa ihmiset toimivat ja luovat merkityksiä, havainnoivat ja oppivat. Aivan sama pitää paikkansa prosessilähtöisessä organisaatiokehittämisessä. Prosessit koostuvat toimintojen sarjoista, jotka taas koostuvat pienemmistä toimintakokonaisuuksista. Periaatteellisessa mielessä prosessi voidaan pilkkoa marginaalisen pieniksi tehtäviksi, joita organisaatiossa tehdään ja suoritetaan.” (Virtanen & Wennberg 2005, 36) Muutokset koetaan eri tavoin, ja niiden hyväksyminen vie aikaa. Jotta muutos ymmärretään samansuuntaisesti kautta koko organisaation, on kaikki sitoutettava muutokseen, perusteltava ja ohjeistettava. On tärkeää, että henkilöstö voi osallistua muutoksen tekemiseen sen kaikissa vaiheissa.

”Julkishallinnon prosessikehittämisellä on omat erityispiirteensä. Julkishallinnon organisaatioiden prosessiajattelu kytkeytyy suoraan hallinnon tuloksellisuusvaatimukseen nimenomaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta. Tämä on selkeä ero yksityisen sektorin prosessiajattelun lähtökohtiin.” (Virtanen & Wennberg 2005, 65)

”Modernien organisaatioiden arvoketjut eivät ”kunnioita” organisatorisia raja-aitoja vaan ulottavat lonkeronsa ja prosessinsa organisaatioiden rajojen yli ja ohi” (Virtanen & Wennberg 2005, 71). Prosessit pitäisi nähdä kokonaisuuksina, laajemmin kuin se mahdollisesti pieni osa suurta prosessia, joka liikkuu omassa organisaatiossa. Esimerkiksi lainsäädäntöprosessi on erittäin laaja ja monessa organisaatiossa liikkuva kokonaisuus, joka ei missään prosessiin osallistuvassa organisaatiossa näy kokonaisuutena.

JHS 152 Prosessien kuvaaminen johdannossa kuvataan prosessien kehittämisen ja kuvaamisen merkitys seuraavasti: *”Prosessien kehittäminen liittyy organisaation suunnitteluun ja kehittämiseen, ja sen pohjana ovat organisaation visiot, strategiat ja toimintaperiaatteet. Prosessikuvaukset ovat prosessien johtamisen, hallinnan ja parantamisen väline. Ne auttavat hallitsemaan kokonaisuuksia, jäsentämään prosesseja ja toimijoiden vastuita sekä löytämään toiminnan tehostamistarpeita. Lisäksi prosessikuvauksia käytetään perehdyttämiseen, koulutukseen ja tietojärjestelmien kehittämiseen. Kun prosessit on kuvattu yhtenäisellä tavalla, niihin tutustuminen helpottuu samoin, kuin yhteistyön suunnittelu ja toteuttaminen organisaation sisällä ja yli organisaatorajojen.” (JHS 152 2012, 1)*

Prosessit ovat organisaation toiminnan pohja, tehtävät koostuvat prosesseista joista muodostuu tuloksena se, mitä organisaatio tekee, esimerkiksi päätöksiä tai lupia. Organisaation on tunnettava omat prosessinsa, jotta se voi kehittää niitä, ja sitä kautta myös omaa toimintaansa. Asiakirjahallinta on kiinteä osa prosessia ja siksi se pitää huomioida prosessia kuvattaessa.

”Kirjaamis- ja rekisteröintimenettelyjen kehittäminen tulisi liittää osaksi viranomaisen toimintaprosessien kehittämistä eikä sitä tulisi tehdä irrallisena tehtävänä muusta kehittämistyöstä.” (Voutilainen 2009, 75) Prosessin koko elinkaari tulisi huomioida prosessia kehitettäessä, rekisteröinti on vain yksi vaihe elinkaareissa. Ongelmana on se, ettei tiedonhallinnan merkitystä prosessien kehittämisessä välttämättä nähdä. Asiakirjahallinnasta huolehditaan, mutta prosessissa liikkuvan tiedonhallinta unohtuu. Käsitteet esimerkiksi arkistoinnista liittyvät edelleen voimakkaasti paperimaailman käytäntöihin. Asiakirjahallinnan asiantuntijoilla onkin suuri vastuu siitä, että elinkaarren hallinta saadaan mukaan prosessien kehittämiseen.

Prosessia kehitettäessä on tiedettävä kuka prosessin omistaa, kuka on asiakas, kenen tarpeet ovat prosessissa tärkeimmät, miksi prosessi on olemassa, ja mitä lisäarvoa se tuottaa. Näitä kaikkia kysymyksiä on syytä pohtia prosessia kehitettäessä. Prosessin kehittämisen tulisi huomioida myös se, ettei organisaatio vaikuta liian paljon prosessissa, eli ettei esimerkiksi pieni organisaatiomuutos edellytä koko prosessin kuvaamista uudelleen. Prosessin kuvaamisessa ei ole kyse organisaation kuvaamisesta, vaan toiminnan kuvaamisesta.

4.2 Prosessin kehittämisen reunaehdot

Prosessien kehittämisessä on huomioitava se, kuka prosessin omistaa, millaisissa järjestelmissä prosessia käsitellään, sekä normien asettamat vaatimukset. Prosessien kehittäminen edellyttääkin laajaa yhteistyötä, mutta myös sitä, että prosessien omistajat ovat valmiita kehittämistyöhön. Omistajat pitää pystyä motivoimaan, ja lupaus työn tehokkuudesta, ajallisesta ja resurssien säästöstä on usein paras motivaattori.

Lausuntoprosessin omistajana voidaan pitää viraston johtoa, koska lähes joka virastossa se päättää kuka lausuntopyyntöön vastaa ja lisäksi allekirjoittaa annetut lausunnot.

Prosessien kehittämisessä on huomioitava se, että prosessit eivät aina etene kaavamaisesti. Esimerkiksi lausuntoprosessissa ei aina anneta lausuntoa, tai pyyntö voidaan ohjata toisen viranomaisen vastattavaksi. Lausunnon allekirjoittaja ei välttämättä allekirjoita ensimmäistä versiota, vaan lausunto voidaan palauttaa jatkovalmisteluun, tai lausuntopyyntöön esittäjä voi haluta tarkennuksia lausuntoon esimerkiksi lisälausuntopyyntöillä.

Prosessia ei voi kuvata tyhjentyväksi, mutta järjestelmien on pystyttävä käsittelemään erilaiset poikkeamat. Prosessin elinkaaren vaihe pitäisi saada järjestelmiin näkyviin Sähke2-vaatimusten mukaisesti, jotta prosessin kulloinenkin vaihe on selkeästi nähtävissä. Tämä palvelisi asian valmistelijaa, muita virkamiehiä, allekirjoittajaa ja tiedonhakuja. Sähke1 mallissa prosessit on kuvattu ilman käsittelyvaiheita ja toimenpiteitä.

Sähke-määrittelyt ohjaavat asiakirjahallintaa sähköisessä toimintaympäristössä. Ne vaikuttavat toimintaan esimerkiksi niin, että määritellyt metatiedot on saatava talteen asiakirjan elinkaaren aikana. Osa metatiedoista voidaan tuottaa eAMSista tai järjes-

telmästä, mutta osa on edelleen saatava järjestelmän käyttäjältä. Toiminta on siis suunniteltava niin, että tarvittavat tiedot saadaan kerättyä.

Prosessien kehittämisessä tulee huomioida toiminnan tarpeet, tekniikan tarjoamat mahdollisuudet ja myös asiakirjahallinnan vaatimukset. Prosessien kehittäminen ei voi olla vain yhden tahon vastuulla tai yksityisomaisuutta, vaan siihen on osallistuttava sekä substanssin asiantuntijoiden että toiminnan kehittäjien.

Prosessien kuvaaminen kannattaa tehdä yhdenmukaisella tavalla JHS 152 mukaisesti, ja muutenkin asiakirjahallinnassa noudattaa yleisiä ohjeita, jotta tiedon laatu pysyy hyvänä, ja tiedon jakaminen sujuu mahdollisimman helposti. Sisäasiainministeriön hallinnonalalla, kuten koko valtionhallinnossakin, tulisi pyrkiä mahdollisimman yhdenmukaiseen tapaan toimia kaikilla samanlaisina toistuvissa tehtävissä.

Prosessit on kuvattava niin, että niissä nähdään miten asiakirjahallinta nivoutuu muuhun toimintaan. Asiakirjojen tulee palvella tiedonlähteinä prosessien kaikissa vaiheissa. (Voutilainen 2007, 99) Näin asiakirjahallinta saadaan organisaatiossa myös näkyväksi. Tämä taas tukee sitä, että prosessit rekisteröidään ja aineistot saadaan talteen. Asiakirjojen muoto muuttuu perinteisestä asiakirjasta kohti rakenteista tietoa. On tärkeätä huomioida prosessissa liikkuva tieto sen kaikissa olomuodoissa.

5 LAUSUNTOPROSESSI

Julkishallinnon lausuntoprosessissa on kyse siitä, että viranomaisen haluaa toisen viranomaisen tai oman organisaationsa yksikön/osaston kannan asiaan. Lausunnon pyytäminen voi perustua myös normiin. Lausuntoa voidaan pyytää lisäksi järjestöiltä, yrityksiltä tai muilta toimijoilta. Oikeusministeriön lausuntopalvelussa lausunnon antaminen voidaan vapauttaa kaikille halukkaille, mikäli se on tarkoituksenmukaista sen kannalta mistä lausuntoa pyydetään.

5.1 Tavoitteet

Lausuntoprosessi on periaatteessa varsin yksinkertainen, virasto vastaanottaa lausuntopyynnön ja siihen vastataan. Mahdollisesti ennen lausunnon antamista pyydetään välilausuntoa organisaation sisällä tai muilta virastoilta. Lopputuloksena on kuitenkin

aina lausunto, tai ilmoitus lausunnon pyytäjälle siitä, ettei lausuntoa anneta. Lausuntopyynnön lähettäjältä riippuen, prosessi voi kuitenkin olla hieman erilainen, esimerkiksi ihmisoikeusvalituksiin liittyvien lausuntopyyntöjen käsittely eroaa hieman muista lausuntopyynnöistä.

Virastolla voi olla tarve muuttaa lausuntoprosessin käsittelyä hieman omista lähtökohdistaan riippuen. Jos lausuntopyyntö koskee useita viraston osastoja tai yksiköitä, prosessin koordinointi on tarpeen. Esimerkiksi sisäasiainministeriön työjärjestyksessä (1036/2011) todetaan, että lausuntopyynnot, jotka kuuluvat useamman kuin yhden osaston toimialaan, valmistellaan ja yhteen sovitetaan ministeriön hallintoyksikössä (Sisäasiainministeriön työjärjestys 1036/2011, 15§). Koordinoinnin avulla varmistetaan, että annettu lausunto on viraston yhtenäinen kanta, ja pyritään välttämään päällekkäistä työtä.

Lausuntoprosessi voi olla osa toista prosessia, esimerkiksi lainsäädäntöprosessia. Lausuntopyyntöön vastaavassa organisaatiossa lausunnon antaminen on kuitenkin prosessin ainoa näkyvä osa, ja siksi oma erillinen prosessinsa. Substanssista riippuen, lausuntoprosessissa voi olla omia erityispiirteitä, jotka tukevat sen erottamista omaksi erilliseksi prosessiksi normaalista lausuntoprosessista. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi laillisuusvalvontaan liittyvät lausunnot, sekä ihmisoikeusvalitusasioissa annettavat lausunnot. Näissä asioissa käsittelyn kesto, seurannan tarve ja mahdolliset lausunnon antamisen jälkeiset jatkotoimenpiteet poikkeavat selvästi muista lausuntoasioista. Myös tehtävissä, joissa organisaation oikeus/velvollisuus antaa lausunto perustuu normiin, on tarpeen käsitellä lausuntoja erillisenä prosessina substanssiasioiden yhteydessä.

Lausuntoprosessiin, niin kuin moneen muuhunkin prosessiin, liittyy osaprosesseja, jotka on huomioitava prosessin kehittämisessä. Lausuntoprosessin yhtenäistämistä vaikeuttaa esimerkiksi se, ettei kaikissa sisäasiainministeriön hallinnonalan virastoissa ole käytössä sähköistä allekirjoitusta ja se, etteivät kaikki ole vielä siirtyneet sähköiseen arkistointiin. Lisäksi asiakirjojen jakelussa on erilaisia käytäntöjä, jotka vaikuttavat prosessin etenemiseen. Allekirjoituksen todellista tarvetta on pyritty selvittämään, mutta ainakin toistaiseksi on haluttu toimia niin, että asiakirjoihin tehdään sähköinen allekirjoitus, vaikka pelkkä asiakirjan hyväksyminen valmiiksi voisi riittää aivan yhtä hyvin. Sähköinen arkistointi auttaa prosessien yhtenäistämistä siinä, että

kaikki saadaan talteen samassa muodossa. Ei ole mielekästä arkistoida osaa prosessista sähköisesti ja osaa paperilla. Kun kaikilla virastoilla on kokemusta sähköisistä toimintatavoista, prosessien yhtenäistäminen on helpompaa. Myös eAMSien ja tiedonohjauksen yhtenäistäminen on helpompaa, kuin paperimaailman toimintatapojen yhtenäistäminen.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan lausuntoprosessin kehittämisessä on tavoitteena parantaa tiedonjakamista, vähentää päällekkäistä työtä, lyhentää läpimenoaikoja, parantaa laatua² ja saavuttaa sitä kautta yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Lausuntoprosessin yhtenäistämistä luodaan malli, jota voidaan soveltaa muiden prosessien yhtenäistämässä.

Lausuntoprosessi koskee kaikkia hallinnonalan virastoja, ja toistuu niissä varsin samanlaisena. Lausuntoprosessi on myös yksinkertainen, eikä siinä ole suuria variaatioita. Suurimpana erona sisäasiainministeriön hallinnonalalla on se, kuinka suuri osa prosessista on sähköistetty, lähinnä on kyse siitä, onko sähköinen allekirjoitus käytössä vai ei. Koska prosessi on yhdenmukainen, sitä voidaan käyttää mallina kun tarkastellaan hallinnonalan mahdollisuuksia yhtenäistää toimintatapojaan.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan lisäksi lausuntoprosessi toistuu varsin yhdenmukaisena myös muissa valtion virastoissa. Siksi kehittämis ehdotuksia voitaisiin soveltaa myös muissa virastoissa ja muiden ministeriöiden hallinnonaloilla, vaikka tietojärjestelmäratkaisut ovat erilaisia.

Mikäli lausuntoprosessi saadaan yhtenäiseen muotoon ja sähköistettyä kokonaan, sisäasiainministeriön hallinnonalalla päästään eroon erilaisesta päällekkäisestä seurannasta, sekä vähennetään manuaalista työtä. Sama olisi mahdollista myös koko valtionhallinnossa lausuntoprosessin ja myös muiden valtionhallinnossa yhteismitallisina toistuvien prosessien osalta. Erityisesti organisaatiomuutokset ja tehtävien siirtyminen virastosta toiseen helpottuisivat, mikäli prosesseja pystyttäisiin yhdenmukaistamaan.

² Laadusta tarkemmin, katso esimerkiksi Voutilainen 2009, 145-150.

5.2 Organisaatioiden rajat ylittävät prosessit

Organisaatioilla on paljon prosesseja, jotka ovat osittain päällekkäisiä toisten organisaatioiden kanssa. Itse asiassa vain muutamat prosessit ovat sellaisia, ettei niillä ole yhtymäkohtia muihin organisaatioihin.

Kaikkia organisaatioiden rajat ylittäviä prosesseja ei pystytä yhtenäistämään teknisistä ja vastuisiin liittyvistä syistä johtuen. Ongelmia aiheuttaa myös se, että prosesseja käsitellään useissa eri järjestelmissä prosessin eri vaiheissa. Jos järjestelmät eivät ole semanttisesti yhteentoimivia, ei prosessia saada helposti liikuteltua järjestelmästä toiseen. Sisäasiainministeriön hallinnonalalla yhtenäistämistä helpottaa se, että kaikilla Suojelupoliisia lukuun ottamatta on käytössä sama asian- ja dokumentinhallintajärjestelmä, vaikka siitä on useita eri kantoja ja kantojen sisällä voi olla useita arkistonmuodostajia, joista ei voida siirtää tietoa suoraan kannasta kantaan tai arkistonmuodostajalta toiselle. Arkistonmuodostajan käsite on ongelmallinen organisaatioiden rajat ylittävissä prosesseissa. Tätä kysymystä on syytä pohtia tarkemmin ja miettiä, mikä arkistonmuodostaja tulevaisuudessa on: yksittäinen organisaatio, hallinnonala, valtionhallinto, julkishallinto, prosessi vai järjestelmä. Jos kysymystä ei ratkaista, ei organisaatioiden rajat ylittävien prosessien asiakirjahallinnassa saavuteta todellista hyötyä, eli todellisuudessa pystytään käsittelemään ja arkistoimaan aineistoa yhtenä kokonaisuutena, vaan jokainen prosessiin osallistuva vastaisi tiedon tuottamisesta ja arkistoisi aineistot omaan arkistoonsa.

Tietoa tuotetaan virastoissa eri tavoin ja erilaisissa järjestelmissä, joista ei välttämättä ole yhteyttä asianhallintaan. Esimerkiksi poliisissa tai Maahanmuuttovirastossa annettavan lausunnon taustatietoja voi tulla operatiivisista järjestelmistä. Palosuojelurahasto taas saa tietoa asiakkailtaan ja sidosryhmiltään. Erilaisista lähteistä saatua tietoa ei välttämättä voida automaattisesti tuoda asianhallintajärjestelmään, vaan tieto on haettava ensin muualta, jalostettava haluttuun muotoon ja tämän tuloksena syntynyt tieto voidaan tuoda asianhallintaan esimerkiksi lausunnon sisällöksi tai sen tausta-aineistoksi. Tästä muodostuu viraston lausunto, joka arkistoidaan ASDO/ASPOssa ja siirretään sieltä keskitetysti arkistolaitoksen vastaanotto- ja palvelujärjestelmä VAPAAn. Lausuntoprosessia kehitettäessä ei voida edellyttää, että virastot tekevät operatiivisista järjestelmistään integraatioita ASDO/ASPOon, eikä sitä edes haluta, koska integraatioista aiheutuisi myös ASDO/ASPOLle uusia tietoturva vaatimuksia. Operatiiv-

viset järjestelmät halutaan siis edelleen pitää erillään, ja niistä ainoastaan kootaan aineistoa asianhallinnassa laadittavaa lausuntoa varten.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla on käytössä Ulkomaalaisrekisteri UMA, joka toteuttaa hallinnonalojen rajat ylittävän prosessin hallintaa. Prosessien käsittely yhdessä järjestelmässä poikkihallinnollisesti on siis mahdollista. UMAN ongelma on kuitenkin edelleen se, ettei siinä ole yhteistä arkistointia, vaan kaikki prosessiin osallistuvat nähdään edelleen itsenäisinä arkistonmuodostajina, vaikka huomattavasti helpompaa olisi katsoa prosessia arkistonmuodostajana siihen osallistuvien organisaatioiden sijaan. Tiedon hallinnan ja käytettävyyden kannalta on ongelmallista, että prosessissa muodostuva tieto arkistoituu useaan eri paikkaan.

Valtionhallinnossa ja julkishallinnossa laajemminkin on meneillään kehitystyötä, joka osaltaan tukee organisaatioiden rajat ylittäviä prosesseja. Esimerkiksi valtiovarainministeriön asettama Julkisen hallinnon metatietopalvelun esiselvityshanke (VM087:00/2011) on selvittänyt julkisen hallinnon yhteisen metatietopalvelun toimintamallia, organisointia ja tarvittavia ratkaisuja. Metatietopalvelu on osa julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin tietoarkkitehtuurin toimenpide-ehdotuksia ja julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin kehityspolkua (Julkisen hallinnon metatietopalvelu esiselvityshanke 2012, 6).

5.3 Osallisena prosessissa

Virkamiehellä voi olla erilaisia rooleja ja näkökulmia prosessiin. Virkamies voi olla prosessissa aktiivinen toimia, seuraaja, avustaja, päättäjä. Rooli prosessissa määrittää myös sen, mitä virkamies prosessilta toivoo ja tarvitsee.

Prosessin sujuminen edellyttää sen kuvaamista ja yhteisistä toimintatavoista sopimista. Prosessiin osallistujat eivät voi muuttaa sovittuja toimintatapoja ilman, että prosessin eteneminen vaikeutuu, tai jopa keskeytyy kokonaan. Esimerkiksi, jos prosessi on kuvattu niin, että allekirjoittaja on aina tiettyä virkaa hoitava henkilö, ei tästä voida poiketa. Prosessia kuvatessa on myös huomioitava tilanteet, joissa prosessi päättyy poikkeavalla tavalla, esimerkiksi lausuntopyyntöön ei aina välttämättä vastata ilmoittamalla, ettei lausuttavaa ole, vaan voidaan todeta, ettei kyseinen lausuntopyyntö ai-

heuta mitään toimenpiteitä. Tällöin lausuntoasialla ei ole asiankäsittelyjärjestelmässä muita toimenpiteitä kuin asian vireillesaattanut lausuntopyyntö ja asian sulkeminen.

Prosessiin osallistuminen edellyttää prosessin tuntemista ja ymmärtämistä. Osallistujan on ymmärrettävä mistä prosessista on kysymys, ja mitkä ovat prosessin vaiheet. Prosessin kuvauksen on oltava niin hyvä, että prosessiin voi osallistua pelkän kuvauksen pohjalta. Virkamiehen pitäisi pystyä keskittymään työssään sisällöllisiin asioihin, ja tekniikan tehtävä on tukea työn tekemistä. Jos tekniikka on monimutkaista, ja sen hallitseminen vie virkamieheltä aikaa, on jotain vialla.

Prosessin koordinoiminen tukee prosessiin osallistuvien työtä. Kun joku omistaa prosessin, ja omistaja on myös selvillä, tiedetään missä on vastuu prosessin kehittämisestä, seurannasta, ongelmien ratkaisemisesta, ja tarvittavien muutosten tekemisestä. Kun prosessi on kuvattu, ja vastuut ovat selvät, prosessissa voidaan keskittyä varsinaiseen sisällön tuottamiseen.

Toimivasta prosessista saadaan oikeaa, laadukasta ja yhdenmukaista tietoa. Prosessissa ei voida kuitenkaan varmistaa sitä, että siihen ulkoa tuleva tieto on oikeaa, laadukasta ja yhdenmukaista, vaan prosessissa voidaan vastata vain sen sisällä syntyvästä tiedosta.

5.4 Tiedonhallinnan näkökulma

Asiakirjahallinnan ja tiedonhallinnan näkökulmasta lausuntoprosessin tulee olla hallittu ja osallistujille ymmärrettävä, sen on myös toteutettava julkisuusperiaatetta ja hyvää tiedonhallintatapaa. Sisäasiainministeriön hallinnonalalla toteutetaan Poliisihallituksen toimesta kevään 2013 tiedonohjausjärjestelmän kilpailutus. Järjestelmän voidaan kytkeä kaikkiin hallinnonalan omistamiin järjestelmiin mikäli virastot pitävät sitä tarpeellisena. Kilpailutuksen lähtökohtana ovat olleet poliisin operatiivisten järjestelmien tarpeet.

Jos hallinnonalalla saadaan yhtenäistettyä yhteisiä prosesseja, metatietoja ja eAMSien sisältöä, saadaan tiedon sisällön laatua parannettua, sekä mahdollistetaan nykyistä huomattavasti tehokkaampi tiedonvaihto järjestelmien sekä virastojen välillä.

Tiedonhallinta palvelee myös tietojohdantamista sekä tiedolla johtamista. Organisaation keskeinen omaisuus on sen omaama tieto. Jos tietoa ei hallita, ei organisaatiolla voi olla kovin hyvää tietoa siitä, mitä tietoa sillä on, eikä siitä miten sen omaamaa tietoa voi käyttää päätöksenteon tukena. Tiedonhallinta ohjaa tiedon tuottamista ja käyttöä. Tietojohdantaminen vastaa tiedon tuottamisesta ja hyödyntämisestä organisaatiossa ja yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Tiedolla johtaminen edellyttää, että tieto on käytettävissä kun päätöksiä tehdään. Tietojohdantaminen ja tiedolla johtaminen ovat näkökulmia johtamiseen.

Tiedonjakamisen kannalta on selvitettävä, miten ja missä muodossa tietoa voidaan jakaa, voidaanko lausuntoja jakaa esimerkiksi verkkosivujen kautta. Esimerkiksi ministeriön antamista lausunnoista kaikki eivät näy HAREssa, eivätkä tulisi näkymään myöskään valtiorhallinnon yhteisessä lausuntopalvelussa. Lausuntopalvelun käyttömahdollisuuksia sisäasiainministeriön hallinnonalalla käsitellään tarkemmin luvussa 8.3. Vaikkapa laillisuusvalvontaan liittyvät lausunnot voisi tarjota Oikeuskanslerinviraston ja Eduskunnan oikeusasiamiehen tapaan salassa pidettävästä tiedosta puhdistettuna verkkosivujen kautta.

Laillisuusvalvontaan ja esimerkiksi ihmisoikeusvalituksiin liittyvät asiat tarvitsevat seuranta. Kaikki lausunnot eivät tässä suhteessa ole samanlaisia, vaan ne voidaan niputtaa suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Arkistolaitoksen käsityksen mukaan lausuntojen antaminen pitäisi sijoittaa jokaiseen substanssin asiaryhmään erikseen, mutta koska virastoilta voidaan pyytää lausuntoja kaikesta mahdollisesta, käytännössä tämä ei ole mahdollista. Esimerkiksi lausuntoraporttien koostamisen ja tiedonhakuksen kannalta on parempi koota ulkoa tulevat lausuntopyynnöt, jotka eivät perustu normiin, yhteen ryhmään.

Tiedonjakaminen vähentää päällekkäistä työtä ja lyhentää läpimenoaikoja. Hallinnonalan yhteisistä prosesseista ja niiden käsittelystä voitaisiin laatia ohje, joka opastaisi siihen, minne prosesseja ohjataan, missä ja miten niiden käsittely tapahtuu. On tarpeetonta kierrättää esimerkiksi saapunutta lausuntopyyntöä kaikissa hallinnonalan virastoissa vain tavan tai tottumuksen vuoksi, jos pyyntö ei selkeästi kohdistu kaikkien virastojen tehtäviin. Prosessin kulun tulisi perustua todelliseen tarpeeseen ja siihen, että tieto lisääntyy ja sen laatu paranee jokaisen uuden vaiheen myötä. Turhien mutkien vähentäminen on kaikkiin prosessiin osallistuvien etu. Luonnos ohjeeksi on tämän

työn liitteenä 1. Ohjeen tekeminen valmiiksi edellyttää, että sisäasiainministeriön hallinnonalalla todella päätetään siirtyä yhtenäiseen lausuntoprosessiin, ja että hallinnonalan virastot sitoutuvat sekä ohjeen laatimiseen, että uusien käytäntöjen noudattamiseen.

5.5 Peruskäsitteet

Tässä luvussa on kuvattu sisäasiainministeriön hallinnonalan lausuntoprosessin kehittämistyön keskeiset käsitteet, jotka eivät ole kaikille prosessin kehittämiseen osallistuville tuttuja. Käsitteiden määrittely on välttämätöntä, jotta kaikki kehittämistyön osapuolet ymmärtävät asiat samalla tavalla. Lisäksi on huomioitava se, etteivät kaikki käsitteet ole välttämättä vakiintuneita, ja niiden sisältö voidaan mieltää eri organisaatioissa eri tavalla. Käsitteet valikoituivat sen perusteella, mitkä käsitteet olivat lausuntoprosessiin osallistuville vieraita sisäasiainministeriön hallinnonalalle osoitetun kyselyn perusteella. Koska lausuntoprosessia on tarkoitus kehittää erityisesti tiedonhallinnan ja kokonaisarkkitehtuurin näkökulmasta, ja niin, että yhtenäinen toimintatapa on mahdollinen, asiakirjahallinnan ja kokonaisarkkitehtuurin yhteinen ymmärrys on tärkeää. Tässä yhteydessä ei ole määritelty prosessien kehittämisen keskeisiä käsitteitä, koska lausuntoprosessi on prosessina varsin yksinkertainen, ja sisäasiainministeriön hallinnonalan lausuntoprosessin kehittämisessä on kyse lausuntoprosessiin liittyvän toiminnan, ei itse prosessin kehittämisestä.

Arkistonmuodostaja

Viranomainen, järjestö, yritys tai muu organisaatio taikka yksityishenkilö, jonka toiminnan tuloksena arkisto syntyy. Sähköisessä asiakirjahallinnassa arkistonmuodostaja ei välttämättä ole enää organisaatio, vaan toiminta (tehtävä tai prosessi), joka arkisto tuottaa. Sähköisessä asiakirjahallinnassa tietovarannon/asiakirjatiedon omistaja on arkistonmuodostaja. (Sanastowiki 2013) Sisäasiainministeriön hallinnonalalla tätä käsitettä halutaan tarkastella uudesta näkökulmasta, ja nähdä prosessit, tai järjestelmät arkistonmuodostajana virastojen sijaan, koska tämä sopii paremmin toiminnan tarpeisiin.

Asia

Yksilöity kohde, johon kohdistuu tietyssä prosessissa erilaisia toimenpiteitä käsittely-

sääntöjen mukaisesti. (Sanastowiki 2013) Toiminnan näkökulmasta asia on selkeämpi kuvata niin, että se on tehtävän hoitamisen yksittäinen ilmentymä, esimerkiksi luvan myöntämisen prosessi tai lausuntopyyntöön vastaaminen.

Asiakirjahallinta

Asiakirjatiedon koko elinkaarihallinta ja siihen sisältyvät prosessit, mukaan lukien näiden prosessien organisoinnin, riippumatta siitä, missä asiakirjatiedon elinkaaren vaiheessa niitä suoritetaan ja kuka niitä suorittaa. (Sanastowiki 2013) Asiakirjahallinnan rooli on tukea organisaation toimintaa. Mielestäni sen pitäisi olla niin huomaamaton, ettei edes huomata, miten se toimii. Asiakirjahallinta ei ole ydin- vaan tukitehtävä. Samalla se tulee kuitenkin olla mukana prosessien ja toiminnan kehittämisessä. Kun kehittämistyötä tehdään, pitää huolehtia siitä, että tieto saadaan talteen, ja että sitä pystytään hyödyntämään mahdollisimman tehokkaasti. Asiakirjahallinnon tehtävänä on huolehtia siitä, että asiakirjahallinnan tarpeet huomioidaan toiminnan ja prosessien kehittämisessä.

Asiakirjahallinto

Organisaation toiminto, jonka tehtävänä on määritellä, ja toimeenpanna asiakirjahallinnan menettelytavat ja käytännöt organisaatiossa, sekä suunnitella ja toteuttaa asiakirjahallinta tavalla, joka vastaa ja tukee toiminnan tarpeita huomioiden organisaatioon kohdistuvat normivaatimukset. (Sanastowiki 2013) Pienissä organisaatioissa asiakirjahallinto ei ole kenkään päätehtävä, vaan sitä hoidetaan omien tehtävien ohessa. Sisäasiainministeriön hallinnonalalla on useita pieniä organisaatioita, joita auttaisi, jos suuremmat hallinnonalan organisaatiot voisivat tukea niitä enemmän asiakirjahallinnon tehtävien hoitamisessa. Tarkemmin sisäasiainministeriön asiakirjahallinnon organisoinnista katso luku 5.

Asian- ja dokumentinhallintajärjestelmä

Tietojärjestelmä, jonka avulla organisaation käsittelemät asiat voidaan hallita ennalta määriteltyjen käsittelysääntöjen mukaisesti. Järjestelmissä on yleensä tuki toimistojärjestelmälle (jolla asiakirjat tuotetaan), diaari, asianhallinnan tuki, ryhmätyön tuki, liittymät sisäiseen ja ulkoiseen viestintään ja tietopalveluihin sekä seurannan ja johtamisen tuki. Asianhallintajärjestelmien keskeinen käyttökohde hallinnossa ovat ns. valmisteluprosessit. Niissä on oleellista, että tietojärjestelmällä voidaan yhdistää prosessin- ja dokumenttienhallinta asian avauksesta sen valmistumiseen ja jakeluun asti.

Dokumentinhallintaosio on keskitetty, sähköinen tietovarasto, joka sisältää dokumentteja, sekä näiden meta- ja muita viitetietoja. Hallinta kohdistuu yksittäisiin dokumentteihin, ja niissä oleviin tietoihin ilman, että dokumentteja käsitellään prosessin osana. Järjestelmä voi olla myös pelkkä asianhallinta tai dokumentinhallinta.

eAMS

Sähköinen arkistonmuodostussuunnitelma, joka ohjaa asiakirjatiedon muodostumista, käsittelyä, hallintaa ja säilyttämistä operatiivisissa järjestelmissä. eAMSissa kuvataan tehtävien käsittelyvaiheet, asiakirjatiedot ja asiakirjatyypit, sekä niiden oletusmetatietoarvot. (Sanastowiki 2013) Tiedonohjausjärjestelmä tarjoaa eAMSin tietoja muiden järjestelmien käytettäväksi.

Elinkaari

Asian ja asiakirjan läpikäymien vaiheiden kokonaisuus. (Sanastowiki 2013) Vaiheita ovat asialla esimerkiksi avaus ja päätöksenteko, asiakirjalla hyväksyminen ja arkistointi.

Prosessi

Joukko toisiinsa liittyviä toistuvia toimintoja, joiden avulla syötteet muutetaan tuotoksiksi. (JHS 152, 2)

Semanttinen yhteentoimivuus

Tietojärjestelmä pystyy yhdistelemään eri lähteistä vastaanottamaansa tietoa, ja käsittelemään sitä tavalla, jossa tiedon merkitys säilyy. (Yhteentoimivuus.fi, sanasto 2013)

Tiedonhallinta

Toimintaa, jossa tietoa hallitaan organisaation aineettomana pääomana. Tieto nähdään organisaation menestystekijänä, jonka tuottamista ja käyttöä on johdettava osana organisaation kokonaistoimintaa ottaen huomioon tiedon monimuotoisuus ja siihen kohdistuvat erilaiset tarkastelunäkökulmat. Dokumentinhallinta ja asiakirjahallinta ovat tiedonhallinnan alakäsitteitä. (Sanastowiki 2013) Tiedonhallinta varmistaa, että tieto on käytettävissä.

Viitearkkitehtuuri

Rajatun arkkitehtuurikokonaisuuden abstrakti toimittaja- ja toteutusneutraali rakenne. Se on esitys arkkitehtuurikokonaisuuden loogisista osista ja niiden välisistä suhteista. Viitearkkitehtuurilla ohjataan arkkitehtuurisuunnittelua halutunlaiseen toteutusrakenteeseen. Viitearkkitehtuuri voi olla organisaation sisäinen, toimialaan liittyvä tai yleinen looginen rakennemalli. (JHS 179, 10) Viitearkkitehtuuri on tehty esimerkiksi julkisen hallinnon paikkatiedolle ja julkisen hallinnon sähköiselle asioinnille.

5.6 Asiakirjahallinnan keskeiset normit

Valtionhallinnossa lainsäädäntö, ohjeet ja määräykset määrittelevät tavat joilla virastot voivat hoitaa asiakirjahallintaansa. Käytettävien järjestelmien on täytettävä useiden säädösten, määräysten, ohjeiden ja suositusten vaatimukset. Asiakirjahallinnan normit koskevat järjestelmissä olevan tiedon elinkaaren kaikkia vaiheita. Tästä seuraa se, että asiakirjahallintaa ohjaavat normit on huomioitava prosessien kehittämisessä, jotta varmistetaan prosessissa mukana olevan tiedon asianmukainen käsittely ja tietoturvan vaatimukset.

Taulukossa 1 mainittujen säädösten, määräysten, ohjeiden ja suositusten noudattaminen edellyttää virastoilta asiantuntemusta, sitoutumista ja sitä, että virastosta löytyy riittävästi asiantuntemusta asiakirjahallinnan tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen. Näillä kaikilla on vaikutusta siihen, miten lausuntoprosessia voidaan kehittää. Nämä vaatimukset on huomioitava kokonaisarkkitehtuurissa, sillä nämä normit vaikuttavat kaikkiin arkkitehtuurin näkökulmiin.

TAULUKKO 1. Asiakirjahallinnan keskeiset säädökset, ohjeet ja määräykset

Säädös, määräys, ohje tai suositus	Keskeinen sisältö viranomaisen näkökulmasta
Arkistolaki 831/1994	Asiakirjahallinnon perustehtävien määrittely ja viranomaisen vastuut.
Hallintolaki 434/2003	Hyvän hallinnon perusteet ja hallintoasiassa noudatettava menettely.
Henkilötietolaki 523/1999	Henkilötietojen käsittelyn periaatteet.
Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999	Oikeus saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä viranomaisessa toimivan vaitiolo-

	velvollisuus, asiakirjojen salassapito ja muut tietojen saantia koskevat rajoitukset. Hyvä tiedonhallintatapa.
Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta 1030/1999	Hyvän tiedonhallintatavan toteuttaminen.
Valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa 681/2010	Valtionhallinnon viranomaisten asiakirjojen käsittelyä koskevat yleiset tietoturvallisuusvaatimukset, asiakirjojen luokittelun perusteet ja luokittelua vastaavat asiakirjojen käsittelyssä noudatettavat tietoturvallisuusvaatimukset.
KATAKRI Kansallinen turvallisuusauditointikriteeristö	Turvallisuusauditoinnin toteuttaminen ja oma- valvonta
Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta 634/2011	Julkisen hallinnon toiminnan tehostaminen, julkisten palvelujen ja niiden saatavuuden parantaminen. Yhteentoimivuuden edistäminen ja varmistaminen.
Arkistolaitoksen Sähke -määräykset	Reunaehdot asiakirjallisten tietojen käsittelyprosessien sähköistämiseksi ja tiedon luotettavalle sähköiselle säilyttämiselle.
VAHTI -ohjeet	Valtionhallinnon tietoturvallisuuden ohjeistus.
JHS -suositukset	Tietojärjestelmien ja niiden toimintojen yhteentoimivuuden parantaminen, edellytykset hallinto- ja sektorirajoista riippumattomalle toimintojen kehittämiseksi sekä olemassa olevan tiedon hyödyntämisen tehostaminen.
Organisaation työjärjestykset	Vastuut ja velvollisuudet joiden mukaisesti organisaation asiakirjahallintoa hoidetaan.
Organisaation sisäiset ja hallinnonalaa koskevat määräykset, ohjeet ja suositukset	Tavat toimia jotka sitovat määräykset kohdetta tai ohjeistavat toimintatapoja (ohjeet ja suositukset). Esimerkiksi asiakirjahallinnan käsikirjat ja tietoturvaohjeistus ohjaavat organisaation toimintaa.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan virastojen lausuntoprosessin kokoamiselle yhteen ei löydy lainsäädännöllistä estettä. Voutilainen (2007) toteaa: ”*Asianhallintaan kuuluu asiankäsittelyprosessien määrittäminen, asiaan liittyvien tietojen määrittely ja viranomaisen käsittelemien asiakirjojen tunnistaminen osaksi jotain asiankäsittelyprosessia*” (Voutilainen 2007, 70). Jos hallinnonalan lausuntoprosessi määritellään alkamaan siitä, kun lausuntopyyntö saapuu ensimmäiseen hallinnonalan virastoon ja päättyään siihen, kun lausunto annetaan lausunnon pyytäjälle, on kyse yhdestä asiankäsittelyprosessista. Selvitettäväksi jää kuitenkin vielä arkistointivelvollisuus, eli voidaanko hallinnonala katsoa yhdeksi arkistonmuodostajaksi yksittäisissä prosesseissa, vaikka virastot olisivat itsenäisiä arkistonmuodostajia muissa prosesseissa.

6 LAUSUNTOPROSESSIN NYKYTILA SISÄASIAINMINISTERIÖN HALLINNONALALLA

6.1 Asiakirjahallinnon organisointi

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla ei ole ministeriöstä tulevaa asiakirjahallinnan ohjausta, vaan virastot ovat organisoineet asiakirjahallintonsa haluamansa mallin mukaisesti. Poikkeuksena on yhtenäinen asian- ja dokumentinhallinnan ratkaisu, sekä pyrkimys sähköiseen arkistointiin. Muutamia koko hallinnonala koskeviin yksittäisiin prosesseihin, esimerkiksi laillisuusvalvontaan, on laadittu koko hallinnonala koskevia yleisiä ohjeita.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan virastoissa asiakirjahallinnon organisointi riippuu organisaation koosta. Asiakirjahallinnolla on oma roolinsa prosessien kehittämisessä, ja käytettävissä olevat resurssit vaikuttavat siihen, kuinka paljon toiminnan ja prosessien kehittämisessä voidaan olla mukana.

Sisäasiainministeriössä ministeriön hallintoyksikköön kuuluva tietopalvelu vastaa asiakirjahallinnan tehtävistä. Ministeriön asiakirjahallinnan ohjaus koskee myös Palo-suojelurahastoa, Syrjintälautakuntaa ja Vähemmistövaltuutetun toimistoa, joiden asiakirjahallinnan tehtävät hoidetaan kokonaan tai osittain ministeriön tietopalvelussa.

Poliisihallinnossa poliisihallitus vastaa keskitetysti poliisin asiakirjahallinnasta. Rajavartiolaitoksen asiakirjahallinnasta vastaa Rajavartiolaitoksen esikunta. Pelastusopisto vastaa oman asiakirjahallintansa lisäksi myös Kriisinhallintakeskuksesta.

Hätäkeskuslaitos, Hallinnon tietotekniikkakeskus ja Maahanmuuttovirasto vastaavat omasta asiakirjahallinnastaan.

Yhteistyötä hallinnonalan virastojen välillä on ollut vähän ja toimintatavat ovat päässeet eriytymään. Yhteisen asian- ja dokumentinhallintajärjestelmän jatkokehityksen yhteydessä on hyvä tilaisuus hakea synergiaetua, ja yhtenäistää toimintatapoja mahdollisimman pitkälle.

6.2 Nykytila

Sisäasiainministeriön hallinnonalalle osoitetun kyselyn yhteydessä virastoilta pyydettiin kuvausta siitä, millainen niiden lausuntoprosessin nykytila on. Seuraavaksi on kuvattu kunkin viraston lausuntoprosessin nykytila niiltä saadun tiedon perusteella.

Saadut kuvaukset eivät olleet yhteismitallisia, ja kuvauksen taso vaihteli suuresti yleistason sanallisesta arviosta yksityiskohtaisiin kuvauksiin. Erot selittyvät osittain sillä, että prosessien kehittäminen ja yhteisen asian- ja dokumentinhallinnan ratkaisun käyttöönoton vaihe on virastoissa erilainen. Vaikka kuvaukset ovat eritasoisia, yhdistämällä niistä ja kyselystä saadun tiedon, kehittämiskohteita on tunnistettavissa.

Virastot ovat saaneet vapaasti päättää aikataulusta ASDO/ASPO:n käyttöönoton laajentamisessa, tästä syystä osa virastoista on huomattavasti pidemmällä kuin toiset. Käyttöönoton laajentamisen, esimerkiksi sähköisen arkistoinnin, aikatauluun vaikuttavat ennen kaikkea käytettävissä olevat resurssit. Kuvauksissa mainitut järjestelmät Aski, Salkku ja HALDO ovat ASDO:n ilmentymiä. Tekstissä on käytetty kunkin viraston kohdalla ASDO/ASPOsta sitä nimeä, jota virastossa käytetään.

Kyselyssä kysyttiin myös yksittäisten vastaajien näkemystä lausuntoprosessin nykytilasta. Näitä vastauksia on käsitelty luvussa 7.1.

Sisäasiainministeriö

Sisäasiainministeriössä lausuntopyynnöt, jotka on osoitettu ministeriölle tai useammalle kuin yhdelle ministeriön osastolle tai erillisyksikölle, käsitellään keskitetysti ministeriön hallintoyksikössä. Ministeriön lausunto koostetaan hallintoyksikössä, joka pyytää tarvittavat välilausunnot osastoilta ja erillisyksiköiltä. Ne voivat lisäksi pyytää välilausuntoa hallinnonalan virastoilta. Mikäli lausuntopyyntö on osoitettu ministeriön osastolle tai erillisyksikölle, asian käsitteleminen tapahtuu ao. osastolla/yksikössä. Ihmisoikeusvalituksiin liittyvät lausuntopyynnöt koordinoidaan ministeriön kansainvälisten asioiden yksikössä, joka kokoaa ministeriön lausunnon.

Lausuntoprosessi käsitellään ASDOssa kokonaan sähköisesti. Ministeriön kirjaamo laatii viikoittain lausuntoraportin, johon on koottu saapuneet lausuntopyynnöt. Raportti on käytettävissä ministeriön intranetissä.

Lausuntoprosessi on kuvattu ja ohjeistettu erillisessä ohjeessa. (Sisäasiainministeriö 2010) Ihmisoikeusvalitusten sekä laillisuusvalvontaan liittyvästä lausuntoprosessista on laadittu erilliset prosessikuvaukset ja ohjeet.

Sisäasiainministeriön sähköisen säilyttämisen lupa koskee myös Palosuojelurahastoa, Syrjintälautakuntaa ja Vähemmistövaltuutetun toimistoa.

Vähemmistövaltuutetun toimisto käyttää ministeriön ASDOa, mutta se on itsenäinen arkistonmuodostaja, jolla on omat asianumerot lausuntopyynnöille ja niihin annetuille lausunnoille. Vähemmistövaltuutetun toimiston substanssiasiairyhmät on erotettu ministeriön asiaryhmistä.

Palosuojelurahastolle osoitetut lausuntopyynnöt ja annetut lausunnot rekisteröidään ASDoon. Mikäli Palosuojelurahasto antaa lausunnon ministeriölle, molemmilla on asialle oma numero, koska Palosuojelurahasto on itsenäinen arkistonmuodostaja. Sähköistä allekirjoitusta ei käytetä. Palosuojelurahaston eAMS on jo Sähke2 mukainen.

Syrjintälautakunnalle osoitetut lausuntopyynnöt ja annetut lausunnot rekisteröidään ministeriön ASDOon. Prosessi ei ole täysin sähköistetty, sillä sähköistä allekirjoitusta ei käytetä. Syrjintälautakunnalla ei ole arkistolaitoksen säilytysaikapääätöstä.

Poliisihallinto

Poliisihallituksen kirjaamo kirjaa saapuneet lausuntopyynnöt ASPOon, johon kirjataan myös välitoimenpiteenä poliisiyksiköille ja/tai Poliisihallituksen yksiköille lähetetty lausuntopyyntö ja saadut lausunnot samalle asialle. Lausuntopyynnöt välitetään vastaanottajille ASPO:n jakelutoiminnolla. Saapuneet lausunnot viedään järjestelmään sähköisesti. Sähköinen allekirjoitus ei ole käytössä. Sähköinen arkistointi aloitetaan keväällä 2013. (Poliisihallitus 2012)

Keskusrikospoliisissa saapuneet lausuntopyynnöt rekisteröidään ASPOon ja vastuutaho valmistelee lausunnon sekä pyytää mahdolliset välilausunnot. Tarvittaessa lausunnon koostamisessa käytetään poliisin operatiivisia järjestelmiä. Valmistelija esittelee lausuntoluonnoksen johdolle, joka joko hyväksyy esityksen tai pyytää tekemään tarvittavat muutokset. Esikunta huolehtii jakelusta ja asian sulkemisesta ASPOssa. Lausuntoprosessi on kuvattu. (Keskusrikospoliisi 2012)

Liikkuvassa poliisissa saapunut lausunto käsitellään sekä paperisena että ASPOssa yhdellä numerolla. Lausuntopyyntö vastuutetaan sekä ASPOssa käsittelijöille että lähetetään saadun jakelun mukaisesti virkasähköpostiosoitteisiin. ASPO ei ole koko henkilöstön käytössä, joten osa lausunnoista valmistellaan omilla työasemilla ja valmis lausunto liitetään Word- tai PDF – muodossa ASPOon. Kaikki lausuntoon liittyvät asiakirjat liitetään ASPOon ja lisäksi säilytetään paperisena virka-arkistossa. Sähköinen allekirjoitus ei ole käytössä. (Liikkuva poliisi 2012)

Poliisilaitoksissa lausuntoprosessi rekisteröidään ASPOon, paperimuotoiset asiakirjat skannataan. Jokaisella poliisilaitoksella on oma ASPO -numero. Osassa poliisilaitoksista laajoja liiteaineistoja ei skannata kokonaisuudessaan. Prosessia ei ole kaikilta osin sähköistetty. (Helsingin poliisilaitos 2012, Kainuun poliisilaitos 2012, Länsi-Uudenmaan poliisilaitos 2012, Oulun poliisilaitos 2012, Pirkanmaan poliisilaitos 2012, Pohjanmaan poliisilaitos 2012, Varsinais-Suomen poliisilaitos 2012)

Sähköinen allekirjoitus ei ole käytössä poliisilaitoksissa. Koska kaikki eivät ole ASPO:n käyttäjiä, sisäisissä lausuntopyynnöissä käytetään myös sähköpostia ja paperiprosessia. Tämä lisää työtä ja hidastaa prosessia. Määräaikojen seurantaan voidaan käyttää Excel-pohjaista seurantataulukkoa. (Helsingin poliisilaitos 2012, Pirkanmaan poliisilaitos 2012, Pohjanmaan poliisilaitos 2012, Varsinais-Suomen poliisilaitos 2012)

Poliisin tekniikkakeskuksessa lausuntoprosessi rekisteröidään ASPOon. Poliisin tekniikkakeskus on oma arkistonmuodostaja, minkä vuoksi virastolla oma asianumerosarjansa. ASPOssa saapuva lausuntopyyntö ja siihen annetut lausunnot rekisteröidään omalle asianumerolle. Suurin osa lausuntopyynnöistä tulee sähköisesti. Paperimuodossa olevat lausuntopyynnot ja lausunnot skannataan järjestelmään. ASPO -asiat vastuutetaan päällikköpalaverissa kyseisen asian vastuualueen päällikölle, joka valmistelee ja esittelee asian viraston johtajalle. Annetut lausunnot lähetetään lausunnon pyytäjälle pääsääntöisesti sähköisesti viraston sähköpostista. (Poliisin tekniikkakeskus 2012)

Poliisiammattikorkeakoulussa saapuneet lausuntopyynnot liitteineen ja annetut lausunnot kirjataan ASPOon. Paperiset asiakirjat skannataan. Sähköinen allekirjoitus ei ole käytössä. Lausunnot allekirjoittaa esittelijän lisäksi rehtori. Jos lausunnon valmisteluun osallistuu esittelijän lisäksi muita, mainitaan heidän nimensä launnossa. (Poliisiammattikorkeakoulu 2012)

Suojelupoliisissa lausuntoprosessi rekisteröidään Suojelupoliisin toiminnalliseen tietojärjestelmään sisältyvään kirjediaariin. Suurin osa lausuntopyynnöistä tulee sähköisesti ja ne jaetaan viraston sisällä kirjaamisen jälkeen sähköpostitse valmistelijoille. Lausuntoprosessia ei ole sähköistetty, vaan asiakirjat allekirjoitetaan ja arkistoidaan paperimuodossa. Mikäli lausunnot on pyydetty toimittamaan sähköisesti, lausuntoasiakirja skannataan ja lähetetään PDF -muodossa vastaanottajalle. Lausuntoprosessiin osallistuvat kirjaaja, valmistelija, mahdolliset sisäiset kommentoijat ja lausunnon hyväksyjä. Suojelupoliisissa valmistellaan päätöstä ASPO:n mahdollisesta käyttöönnotosta. (Suojelupoliisi 2012)

Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttoviraston lausuntoprosessi hoidetaan Aski -järjestelmässä. Jos kyseessä on asia, jossa selvitystä annetaan viraston ulkomaalaislain tai kansalaisuuslain nojalla käsittelemästä asiasta, viitataan Askissa UMA -järjestelmän diaarinumeroon tai asiakkaan asiakasnumeroon ja samoin UMA -järjestelmään tehdään viittaus Askissa vireillä olevasta asiasta. Lausuntoasia käsitellään kuitenkin vain Askissa. Virastossa ylläpidetään toistaiseksi myös erillistä määräaikojen Excel-pohjaista seurantataulukkoa. Viraston lausunnot valmistellaan yleensä tukiyksiköissä ja esitellään viraston ylläjohta-

jalle. Sisäinen valmistelu lausuntoja antamiseksi tapahtuu yleensä sähköpostitse tai Askin jakelu-toiminnallisuuden avulla lähetettävällä kommenttipyyntöllä viraston eri yksiköille, asiantuntijoille ja vastuuhenkilöille aiheen mukaan. Askissa prosessiin osallistuu kirjaajan lisäksi lausunnon valmistelija ja allekirjoittaja. Sisäiset kommentit myös lukevat lausuntoaineiston kommenttipyyntö linkin tai viitteen kautta. (Maahanmuuttovirasto 2012)

Pelastusopisto ja Kriisinhallintakeskus

Lausuntoprosessi käsitellään ASDOssa yhdellä numerolla. Pelastusopistolla ja Kriisinhallintakeskuksella on yhteinen ASDO. Valtaosa aineistosta tulee virkasähköpostiin, paperilla tulevat skannataan. Sähköinen allekirjoitus on käytössä. ASDOn käyttäjiä on vain osa Pelastusopiston ja Kriisinhallintakeskuksen henkilökunnasta. Hallintoassistentti kokoaa kaikki kommentit lausunnoksi, jonka allekirjoittajana on aina rehtori.

Rajavartiolaitos

Lausuntoprosessi käsitellään kokonaisuudessaan ASDOssa. Rajavartiolaitoksessa käytetään yhtä asianumeroa, johon kaikki lausuntoprosessiin osallistuvat lisäävät oman lausuntonsa. Myös Rajavartiolaitos käy prosessejaan läpi ja päivittää eAMSia.

Haltik

Hallinnonalan tietotekniikkakeskuksessa lausuntoprosessi käsitellään kokonaisuudessaan HALDOssa. Prosessi on osittain edelleen paperiprosessi. Lupa sähköiseen arkistointiin on saatu, mutta arkistointi tapahtuu kokonaan paperilla. Prosesseja käydään laajemmin läpi ja eAMSia päivitetään.

Hätäkeskuslaitos

Hätäkeskuslaitoksen lausuntoprosessit käsitellään pääsääntöisesti kokonaisuudessaan sähköisesti Salkku -asianhallintajärjestelmässä.

Prosessi lyhyesti kuvattuna:

1. Kirjaaja avaa lausuntopyyntöä koskevan asian Salkkuun ja liittää avaukselle saapuneen asiakirjan. Samalla asialle valitaan valmistelija.
2. Valmistelija laatii valmisteluasiakirjat Salkussa, ne allekirjoitetaan sähköisesti ja jaellaan Salkusta. Valmistelun yhteydessä mahdollisesti pyydyt selvitykset

talletetaan asialle välitoimenpiteinä. Paperisena saapuneet asiakirjat kirjaaja skannaa järjestelmään.

3. Valmistelija laatii lopullisen lausunnon, se allekirjoitetaan sähköisesti ja jaelaan Salkusta. Asia päätetään tällä asiakirjalla. (Hätäkeskuslaitos 2012)

Arkistolaitos on myöntänyt Hätäkeskuslaitokselle sähköisen säilyttämisen luvan tammikuussa 2013.

6.3 Yhteinen asian- ja dokumentinhallinta

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla aloitettiin yhteisen asian- ja dokumentinhallintajärjestelmän kehittäminen vuonna 2004, koska sisäasiainministeriössä käytössä ollut järjestelmä oli tulossa elinkaarensa loppuun eikä hallinnonalan virastoilla ollut asian- ja dokumentinhallintaa. Järjestelmä on otettu käyttöön asteittain kesäkuusta 2008 alkaen. Ensimmäisenä käyttöönotto tapahtui sisäasiainministeriössä, Palosuojelurahastossa, Syrjintälautakunnassa ja Vähemmistövaltuutetun toimistossa. Järjestelmään sisältyy myös hallinnonalan yhteinen sopimustenhallinta Sohvi. Kaikki virastot eivät ole vielä ottaneet Sohvia käyttöön.

Käytännön kannalta kyse on siitä, että tekninen ratkaisu on yhteinen, mutta sen käyttötavat ja yksityiskohdat voivat erota suurestikin. Esimerkiksi poliisihallinnossa käytetään ainoastaan peruskäyttöliittymää, jossa on näkyvissä puurakenne, kun taas muissa virastoissa käytetään kevytkäyttöliittymää, joka on rakenteeltaan yksinkertaisempi.

Vuonna 2012 alkoi ASDO/ASPO jatkokehitys, jonka keskeisenä tavoitteena on yhdistää eriytyneet järjestelmät yhdeksi järjestelmäksi yhtenäistämällä metatietorakenne, käsittelysäännöt ja käyttöliittymä.

Jatkokehityksen yhteydessä on tarkoitus luoda myös yksi yhteinen kanta, jossa virastot ovat omina arkistonmuodostajinaan, mutta jossa on mahdollisesti myös yhteinen osa, jonka kautta voidaan siirtää tietoa kannasta toiseen suoraan niin, ettei mitään lähetystoiminnallisuutta tarvita, vaan kaikki kannat käyvät lukemassa saman tiedon samasta paikasta ja jonne voidaan syöttää tietoa suoraan jokaisen organisaation omasta kannasta. Käyttäjälle kaikki näkyisi siis osana omaa asian- ja dokumentinhallintajärjestelmää, eikä erillistä käyttöliittymää tarvittaisi. Tekninen ratkaisu ei ole vielä täysin

selvä, koska lopullisia päätöksiä ei ole tehty. Kyse on kuitenkin todennäköisesti kaikille virastoille yhteisestä osasta kantaa.

Yhteisen osan kantaa on oltava jonkun vastuulla, jotta asiakirjahallinnon vastuut ovat selvät ja elinkaaren hallintaan liittyvät tehtävät hoidetaan. Yhteisessä kannassa olevat prosessien tai koko hallinnonalan tulee olla arkistonmuodostaja, muuten jokainen prosessiin osallistuva joutuu arkistoimaan kannassa olevat aineistonsa itse, eikä prosessia saada talteen kokonaisuutena, kuten on tavoite. Prosessi arkistonmuodostajana on mielestäni helpommin saavutettavissa oleva tavoite.

Jatkokehityksen vaiheet 1 ja 2 toteutetaan vuonna 2013. Muutokset vaikuttavat käyttöliittymään ja tietovarastoihin. Nykyisten integraatioiden lisäksi ovat tulossa integraatiot SharePointiin, Kiekuun ja Helin³ uuteen versioon. Osa integraatioista on tulossa jo vuonna 2013, mutta ainakin Helin integraatio tapahtuu vasta vuonna 2014, koska Helin uuden version käyttöönotto tapahtuu alkuvuodesta 2014. Ministeriön osalta pohditaan, miten HAREa jatkossa käytetään. Jos HARE on tulevaisuudessa julkaisupaikka, on siihenkin tehtävä integraatio. Koska valtionhallinnossa on paljon yhteisiä järjestelmiä, on nekin huomioitava hallinnonalan järjestelmäkehityksessä.

7 LAUSUNTOPROSESSIN KEHITTÄMISEN MAHDOLLISUUDET, EDELLYTYKSET JA HAASTEET

Sisäasiainministeriön hallinnonalalle osoitetun kyselyn tulosten ja ASDO/ASPO:n koordinaatioryhmän näkemysten perusteella voidaan todeta, että sisäasiainministeriön hallinnonalan lausuntoprosessissa tarvitaan ennen kaikkea koordinaatiota ja yhtenäistä tapaa toimia. ASDO/ASPO:n jatkokehityksellä annetaan mahdollisuus toimia toisin, jatko on kiinni siitä, päätetäänkö hallinnonalalla käsitellä lausuntoprosessia yhtenä yhteisenä prosessina.

³ SharePointia käytetään ryhmätyöskentelyyn erityisesti projekteissa tai hankkeissa joissa on organisaation ulkopuolisia osallistujia mutta myös sisäiseen työskentelyyn. Kieku on valtion talous- ja henkilöstöhallinnon yhteisiä prosesseja tukeva tietojärjestelmä. Heli on valtion työnhakupalvelu.

7.1 Lausuntoprosessiin osallistuminen

Sisäasiainministeriön hallinnonalalle osoitettuun kyselyyn saatiin 260 vastausta. Vastausten jakautuminen virastoittain ja vastausprosentit on kuvattu taulukossa 2. Koska osasta organisaatioista saatiin vähän vastauksia, ei tuloksia ollut mahdollista analysoida organisaatiokohtaisesti muuten kuin laajemmissa kokonaisuuksissa. Organisaatiokohtainen analysointi ei ole myöskään tutkimuskohteen kannalta tarpeellista, koska kyselyllä haettiin yleisiä linjauksia, ja virastokohtaisuus haluttiin häivyttää prosessista.

TAULUKKO 2. Kyselyyn vastanneiden määrä virastoittain

Virasto	Vastaaajien määrä	vastausprosentti
sisäasiainministeriö	66/240	27,5
Haltik	6/32	18,8
Hätäkeskuslaitos	17/140	12,1
Keskusrikospoliisi	10/30	33,3
Palosuojelurahasto	2/4	50
Pelastusopisto/Kriisinhallintakeskus	2/19	10,5
Poliisiammattikorkeakoulu	9/100	9
Poliisilaitokset*	62/147	42
Poliisin tekniikkakeskus	2/7	28,6
Rajavartiolaitos	42/50	84
Syrjintälautakunta	0/2	0
Vähemmistövaltuutetun toimisto	1/19	5
Yhteensä	209/790	26,5
Liikkuva poliisi**	5/	
Maahanmuuttovirasto**	8/	
Poliisihallitus**	34/	
Suojelupoliisi**	4/	
Yhteensä	51	
Yhteensä	260	

**Pohjanmaan poliisilaitos 18, Oulun poliisilaitos 25, Kainuun poliisilaitos ?, Varsinais-Suomen poliisilaitos ?, Länsi-Uudenmaan poliisilaitos ?, Helsingin poliisilaitos ?, Pirkanmaan poliisilaitos 20. Niille poliisilaitoksille joilta ei saatu tietoa arvioitiin vastaajien määräksi keskiarvo vastanneiden poliisilaitosten ilmoittamasta määrästä eli 21.*

***Virastoista ei saatu tietoa mahdollisten vastaajien määrästä, joten nämä virastot jätettiin pois vastausprosenttia laskettaessa*

Vastaajista 39 oli ylimmästä johdosta, 79 esimiehiä, 93 asiantuntijoita ja 49 tukitehtävissä (sihteerit, kirjaamo, arkisto). Yli puolet vastaajista oli ollut nykyisissä tehtävissään alle viisi vuotta. Asiakirjahallinnon vastuita oli 104 vastaajalla, heistä 53 kirjasi, muut jakautuivat tasaisesti noin 10 vastaajan osuuksilla asiakirjahallinnon kehittämiseen, tiedonhallintasuunnitelman päivittämiseen, arkistointiin ja asiakirjahallinnon tukitehtäviin osastoilla/yksiköissä. Vastaajissa oli muutamia joiden tehtäviin kuuluu koulutusta, opastusta, pääkäyttäjätehtäviä ja asianhallintajärjestelmän kehittämistä. Vastauksia ei arvioitu vastaajien aseman tai asiakirjahallinnon vastuiden mukaisesti, vaan kysymyksillä haluttiin ainoastaan varmistaa se, että kaikki ryhmät ovat tasaisesti edustettuina jotta vastaukset ovat mahdollisimman yleistettäviä. Jos vastaajissa olisi ollut yliedustettuna jokin ryhmä, kysely ei olisi ollut yleistettävissä koko lausuntoprosessiin vaan ainoastaan johonkin sen osaan, esimerkiksi rekisteröintiin tai päätöksentekoon.

Lausuntopyyntöihin vastaaminen on yleisin rooli lausuntoprosessissa. Vastaaja voi olla lausuntoprosessissa useissa eri rooleissa, esimerkiksi lausuntopyyntöjä tekevät virkamiehet usein myös vastaavat muiden tekemiin lausuntopyyntöihin ja samoin myös tekevät lausuntokoosteita. Päätöksentekoon osallistuu 38 % kyselyyn vastanneista, lausuntoja pyytää 62 %, lausuntopyyntöihin vastaa 84 %, vastauksia koostaa 77 % ja lausuntoprosessissa avustaa (esimerkiksi kirjaaminen ja jakelu) 54 %. Lausuntoprosessiin liittyy myös toimijoita joilla ei ole roolia varsinaisessa prosessissa, mutta he tarvitsevat siihen liittyvää tietoa (esimerkiksi tiedonhaut), tällaisia vastaajia oli 9 %.

Kyselyssä selvitettiin myös sitä, minkä tyyppisiä lausuntopyyntöjä hallinnonalalla liikkuu, koska tiedossa oli jo etukäteen, että osa lausuntopyynnöistä liikkuu asianhallinnan ulkopuolella. Kyselyssä tarjottiin yleisimmiksi oletettuja vaihtoehtoja ja lisäksi kysyttiin avokysymyksellä minkä muun tyyppisiä lausuntopyyntöjä on. Yleisimmät lausuntopyynnön aiheet ovat suuruusjärjestyksessä

- viranomaisyhteistyö (174 mainintaa)
- hallinnon kehittäminen (150)
- lainsäädäntöhankkeet (138)
- laillisuusvalvonta (123)
- tekniset kehittämishankkeet (83)
- tietohallinnon kehittämishankkeet (77)
- EU-asiat (59) sekä

- taloushallinnon kehittämishankkeet (55).

Yleisimpien lausuntopyyntötyyppien rinnalle ei avokysymyksessä noussut muita yleisiä lausuntotyypppejä. Eniten mainintoja (7) avokysymyksessä saivat kansainväliset asiat, muut saivat vain yksittäisiä mainintoja. Yleisimmissä lausuntopyynnöissä ainoastaan EU-asiat poikkeavat prosessina muista lausuntopyynnöistä, sillä rekisteröinti tapahtuu pääsääntöisesti EUTORI:ssa, eikä sähköinen arkistointi ole mahdollista. EU-asioissa varsinainen arkistointivastuu on kuitenkin valtioneuvoston kanslialla.

7.2 Nykytilan arvio

Vastaajien arvion mukaan lausuntoprosessi rekisteröidään pääsääntöisesti asianhallintajärjestelmään, mutta joissain tapauksissa rekisteröintiä ei tehdä ollenkaan, tai asianhallinnan rinnalla käytetään erilaisia verkkolevy- tai Excel- ratkaisuja. Tässä suhteessa vastaukset vastasivat virastoilta ennen kyselyn tekemistä saatua nykytilan arviota.

Lausuntopyynnöt saadaan nykyisellään varsin hyvin talteen, koska suuri osa niistä tulee organisaation virkasähköpostiin. Edelleen on kuitenkin myös lausunnon pyytäjiä, jotka eivät lähetä pyyntöään virallista tietä, jolloin koko prosessi voi virastossa jäädä asianhallinnan ulkopuolelle. Toisaalta, jos lausunnon antaja ei tunne viraston käytäntöjä, tai suhtautuu niihin välinpitämättömästi, annettu lausunto voi jäädä asianhallinnan ulkopuolelle. Lausuntoprosessin asiakirjat ovat viranomaisen asiakirjoja, jotka kuuluvat asianhallinnan piiriin. Asiakirjahallinnon tehtävänä on huolehtia siitä, että viraston käytäntöjä noudatetaan, mutta kaikissa virastoissa resurssit eivät riitä kattavaan laaduntarkkailuun.

Ongelmallisena lausuntoprosessissa pidetään sitä, etteivät lausuntoprosessin vastuut ole täysin selviä, lausuntopyynnöt ovat osittain epäselviä, tarvittavat taustatiedot eivät ole käytettävissä, lausunnon ja koosteen tekemiseen ei ole riittävästi aikaa, lausuntoprosessi ei ole kokonaan sähköistetty eikä lausuntokooste ole helposti saatavilla. Vastaajien mielestä lausuntopyyntöjä ja lausuntoja tehdään liikaa. Asiankäsittelyjärjestelmän koettiin myös jonkin verran hidastavan lausuntoprosessia, tämä johtuu osittain siitä että prosessin sähköistäminen on joissakin hallinnonalan virastoissa kesken.

Hyvänä nykyisessä lausuntoprosessissa pidettiin sitä, että lausuntoprosessi rekisteröidään varsin hyvin ja lausuntokierrokset ovat kattavia. Toisaalta lausuntokierroksia pidetään osittain liiankin kattavina, koska lausuntoja pyydetään varmuuden vuoksi kaikilta hallinnonalan virastoilta, tai organisaation sisällä kaikilta yksiköiltä, vaikka tarkempi kohdistaminen vain niihin kohteisiin, joissa olisi todella kompetenssia lausua asiasta, olisi varsin helppoa.

7.3 Lausuntoprosessin kehittämismahdollisuudet

Vastaajat arvioivat koordinaatioryhmän kokoamia lausuntoprosessin kehittämismahdollisuuksia niin, että tärkeimmäksi koettiin lausuntokierroksen löytyminen yhdestä paikasta koko organisaatiossa, ja mielellään myös koko hallinnonalalla.

Kaikkien lausuntojen julkaisemista ei pidetty kovin tarpeellisena, sillä lausuntoihin voi sisältyä salassa pidettävää tietoa. Tarpeellisena ei pidetty myöskään sitä, että kaikki kiinnostuneet tahot voisivat antaa lausunnon.

Sosiaalisen median ja pikaviestinnän hyödyntämistä lausuntoprosessissa ei pidetty tarpeellisena. Näissä välineissä pidettiin erityisen ongelmallisena tiedon talteen saamista, koska nykyisellään se ei tallennu, eikä mukana voi myöskään liikuttaa aineistoa. Lisäksi näissä välineissä on hankalaa varmistaa, onko lausunnon antajan kanta viraston virallinen kanta vai virkamiehen oma näkemys. Valmistelijoiden kannalta usean kanavan seuraaminen on ongelmallista.

Valtionhallinnon yhteinen lausuntopalvelu herätti runsaasti kysymyksiä. Tärkeämpänä pidettiin hallinnonalan yhteistä lausuntoprosessia. Lausuntopalvelua pidettiin ongelmallisena, koska sen koettiin lisäävän työtä enemmän kuin siitä saataisiin hyötyä. Riskinä pidettiin lausuntojen määrän lisääntymistä niin, ettei niiden käsittelyyn riitä resursseja. Lausuntopalvelu koettiin nykyisellään keskeneräiseksi ja haluttiin ensin kuulla kokemuksia palvelun käytöstä. Erityisen hankalana pidettiin tunnistautumista. Lausuntopalveluun tunnistautuminen tapahtuu pankkitunnuksilla, mutta virastoissa sitä pidettiin mahdottomana ratkaisuna. Lausuntopalveluun osallistumisen edellytyksenä pidettiin mahdollisuutta tunnistautua virkamiehen asiointikortilla tai rooliin pe-

rustuvalla varmenteella⁴. Virastoilla on kokemuksia uusista palveluista jotka ovat jääneet käyttöönoton jälkeen virastojen vastuulle, eikä niillä ole resursseja ottaa uusia palveluja vastuulleen. Kyselyn tekemisen jälkeen ministeriöiden kansliapäällikkökokous teki marraskuussa 2012 päätöksen lausuntopalvelun käyttöönotosta kaikissa ministeriöissä.

Kyselyssä kaivattiin parannusta erityisesti virastojen sisäiseen lausuntoprosessiin niin, että byrokratiaa saataisiin vähennettyä, eikä aikaa lausuntojen tekemiseen kuluisi niin paljon. Lausunnon antamisen viraston sisällä tulisi olla mahdollisimman yksinkertaista ja epämuodollista, jotta tarvittava tieto saataisiin koottua, mutta turhaa muodollisuutta voitaisiin välttää.

7.4 Yhtenäinen lausuntoprosessi

Lausuntoprosessin yhtenäistäminen ja mahdollisimman suuri tekninen automatisointi helpottaisi lausunnon pyytäjien ja antajien työtä. Automatisointi tukisi lausuntoyhteenvetöiden tekemistä ja lausunnon koostamista.

Vastaajat kaipaavat lausuntoprosessin parempaa koordinoitua niin, ettei lausuntoja pyydetäisi varmuuden vuoksi kaikilta mahdollisilta tahoilta ja myös niin, että lausuntojen pyytämistä pyrittäisiin mahdollisuuksien mukaan ajoittamaan niin, ettei useita laajoja lausuntokierroksia järjestettäisi samaan aikaan. Hallinnonalan ulkopuolelta tulevien lausuntopyyntöjen osalta tähän ei ole mahdollista vaikuttaa, mutta mahdollisuuksien mukaan voitaisiin pyrkiä huomioimaan vuosittain toistuvat tehtävät (esimerkiksi laillisuusvalvontakertomus).

Lausuntoprosessiin osallistuvien kannalta olisi tärkeää, että lausuntopyynnöt kohdennettaisiin oikeisiin paikkoihin, ja että vastaamiseen jäisi riittävästi aikaa. Myös lausuntopyyntö ja lausunto pitäisi muotoilla niin, että muille prosessiin osallistuville on selvää mistä lausuntoa halutaan ja mitä lausutaan.

⁴ Tarkemmin rooliperusteisesta varmenteesta ja muista varmennusmenetelmistä, katso esimerkiksi Voutilainen 2007, 243-254.

ASDO/ASPO koordinaatioryhmässä oli selkeä tahtotila ennen kyselyn tekemistä siitä, että prosessien yhtenäistäminen hallinnonalalla on tarpeen. Nykyisellään koetaan tehtävän liikaa päällekkäistä työtä.

Kyselyn tulosten perusteella voidaan todeta, että lausuntopyyntöjä ja erilaisia kyselyjä tehdään liikaa. Vastajat kritisoivat sitä, että monesti pyyntöjä lähetetään varmuuden vuoksi, miettimättä kohderyhmää ja lausuntojen pyytämisen tarvetta.

Lausuntopyyntöjen ja kyselyiden tekemiseen tarvitaan selvästi koordinaatiota. On mietittävä koska ja minne pyyntöjä lähetetään. Virastoilla ei ole yksinkertaisesti resursseja vastata kaikkiin pyyntöihin. Tästä seuraa se, että vastausprosentti ja vastaus-ten laatu kärsivät. Tämä taas voi puolestaan hidastaa pyynnön esittäjän työtä, jos vastauksia joudutaan odottelemaan tai niihin joudutaan pyytämään tarkennuksia, koska alkuperäinen vastaus on ollut epäselvä.

7.5 Mahdollisuudet yhtenäistää eAMSeja

ASDO/ASPO koordinaatioryhmässä käydyissä keskusteluissa on oltu yksimielisiä siitä, että hallinnonalalla samanlaisina toistuvien prosessien osalta on järkevää tehdä yhteistyötä eAMSien tekemisessä. Koska kaikkien on kuvattava omat prosessinsa, on järkevää käyttää olemassa olevia malleja pohjana niin, ettei joka virastossa jouduta tekemään samaa työtä alusta asti. Myös Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin tietoarkkitehtuuria koskevissa toimenpide-ehdotuksissa on kehittämiskohteena esitetty eAMSien yhtenäistämistä organisaatorajat ylittävien prosessien yhteentoimivuuden varmistamiseksi. (Valtiovarainministeriö 2012a, 10-11). Yhteisestä lausuntoprosessista voidaan tehdä yksi hallinnonalan yhteinen eAMS, jossa määritellään myös prosessissa syntyvän tiedon hallintaan liittyvät vastuut. Prosessin yhtenäistäminen ei onnistu, ellei prosessilla ole yhtenäistä eAMSia. Koko hallinnonalan yhteisellä lausuntoprosessilla on oltava koko hallinnonalan yhteinen lausuntoprosessin eAMS.

Prosessit ovat eAMS - työn perusta. Suunnitelmassa kuvataan organisaation kaikki ne prosessit, joissa syntyy arkistoitavaa asiakirja-aineistoa. Päätehtävien kuvaamiseen on olemassa malleja, esimerkiksi Arkistolaitoksen luokittelu. (Voutilainen 2012, 103) Olemassa olevissa luokitteluissa on ongelmana se, etteivät ne oikein taivu valtionhallinnon tarpeisiin, koska rakenteesta tulee helposti liian monitasoinen järjestelmien

käsiteltäväksi. VALDAn kehitystyön yhteydessä tehtiin pohjaa valtionhallinnon luokittelulle. Tämä luokittelu sopii kuntien yhteistä tehtäväluokittelua paremmin valtionhallinnon tarpeisiin, mutta sekään ei ole valmis sovellettavaksi sellaisenaan. Lisäksi haasteita aiheuttaa se, että toiminnan kannalta voi olla tarpeen kuvata myös prosesseja joista ei synny arkistoitavaa aineistoa, sekä prosesseihin liittyvää aineistoa, joka ei ole muodoltaan asiakirjallista, esimerkiksi erilaisia taustatietoja, joita on saatu vaikkapa puhelinkeskustelussa.

Valitettavasti valtionhallinnossa ei ole saatu aikaiseksi samanlaista prosessien yhtenäistämistä kuin kunnallishallinnossa on tehty.⁵ Keväällä 2013 on aloittanut työnsä JHS - hanke Julkisen hallinnon yhteinen tuki- ja ylläpitotehtävien eAMS-malli. Valitettavasti työn valmistuminen ajoittunee kevääseen 2014⁶, eli sisäasiainministeriön hallinnonalan kannalta myöhään. ASDO/ASPO jatkokehityksen aikataulu edellyttää, että eAMSiin liittyvät ratkaisut ainakin ryhmittelyn osalta tehdään viimeistään kesän 2013 aikana. ASDO/ASPO:n jatkokehityksen ensimmäisessä vaiheessa osa asiaryhmistä voi olla Sähke1-muodossa ja osa Sähke2-muodossa.

Sisäasiainministeriö on mukana valtioneuvoston eAMS-työssä, ja tämän työn tulosten jakaminen virastoille on kaikkien etu. Yhtenäistäminen on hyvä tehdä nyt kun kaikissa virastoissa tehdään tai ollaan aloittelemassa siirtymistä eAMSeissa Sähke1 mallista Sähke2 malliin. Lisäksi hallinnonalalle ollaan hankkimassa tiedonohjausjärjestelmää jonka virastot voivat halutessaan ottaa käyttöön ja integroida haluamiinsa järjestelmiin.

Yhtenäistämisen on tärkeää huomioida myös yhteydet muihin järjestelmiin, esimerkiksi Kiekuun ja Heliin. Samalla voidaan ottaa eri virastoista parhaita käytäntöjä ja siirtää niitä muihin hallinnonalan virastoihin.

eAMSien yhtenäistämisen tarvitaan resursseja ja koska tähän ei ole varauduttu, on epävarmaa, pystytäänkö yhtenäistämistyötä todella tekemään. Joka tapauksessa jo tehtyä eAMS-työtä voidaan jakaa virastojen hyödynnettäväksi, jolloin niissä tarvitaan vähemmän resursseja eAMS-työhön.

⁵ Kuntien yhteisestä tehtäväluokituksista ja eAMSien käytöstä katso esimerkiksi Heikkilä 2012.

⁶ Katso tarkemmin tästä hankkeesta Julkisen hallinnon yhteinen tuki- ja ylläpitotehtävien eAMS-malli. Hankesuunnitelma versio 1.0.

8 ASDO/ASPO JATKOKEHITYS

ASDO/ASPO jatkokehityksessä panostetaan järjestelmien nykyistä suurempaan yhtenäisyyteen tietovarastotasolla. Samalla myös toiminnallisuuksia ja tietorakennetta yhtenäistetään sekä järjestelmä muutetaan Sähke2 mukaiseksi. Työ on aloitettu käymällä läpi metatietokenttiä ja käyttöoikeustasoja. Kevään 2013 aikana käydään lisäksi läpi vielä käsittelysääntöjä. Sisäasiainministeriön hallinnonalalla järjestelmien ja toiminnan kehittäminen liittyvät niin kiinteästi toisiinsa, että ainakin ASDO/ASPO jatkokehityksessä niitä on vaikea erottaa toisistaan. Järjestelmän kehittämisen yhteydessä käydään myös prosessit läpi, ja voidaan kehittää niiden kautta sekä toimintaa että järjestelmän toiminnallisuuksia.

8.1 Muiden prosessien yhtenäistäminen

Kyselyn vastauksissa nousi esiin prosesseja, joita voitaisiin yhtenäistää, mutta samalla myös prosesseja, joiden yhtenäistämistä ei haluta. Yhtenäistämisen mahdollisuuksia nähdään loogisesti eniten prosesseissa, joissa käytetään yhteisiä järjestelmiä, ja jotka toistuvat jokaisessa virastossa samanlaisina. Tällaisia prosesseja on hallinnollisissa asioissa, henkilöstöhallinnossa ja taloushallinnossa. Ensimmäisenä sisäasiainministeriön hallinnonalalla voidaan käytännössä testata yhtenäistämistä Kieku – prosesseilla, ja myöhemmin mahdollisesti rekrytointiin liittyvillä prosesseilla. Sekä Kiekuun että Heliin ollaan rakentamassa integraatiota ASDO/ASPOon.

Prosessit joiden yhtenäistämistä ei nähdä mahdollisena, liittyvät virastojen substanssi-tehtäviin sekä operatiiviseen toimintaan. Näissä prosesseissa virastoilla on niin erilaiset roolit, ettei yhtenäistäminen ole mielekäästä.

Prosessin pakotettua yhtenäistämistä järkevämpää on semanttisen yhteentoimivuuden parantaminen, jolloin tarvittaessa tietoa voidaan helposti ja ymmärrettävästi siirtää yhdestä järjestelmästä toiseen. Ei ole tarkoituksenmukaista kehittää uusia järjestelmiä, koska prosessit on jo virastoissa varsin pitkälle sähköistetty, ne hoidetaan jo jossain järjestelmässä. Kun järjestelmien elinkaari alkaa päättyä, voidaan uusia järjestelmiä pohtia jos se on toiminnan kannalta järkevää. Operatiivisten tehtävien järjestelmiä kootaan yhteen hallinnonalalla ja tästä on jo hyvänä esimerkkinä Ulkomaalaisrekisteri

UMA. Se kokoaa prosessissa mukana olevat toimijat yhteen hallinnonalojen rajojen yli.

8.2 Parhaat käytännöt

Parhaiden käytäntöjen selvittäminen ja käyttöönotto niin virastojen sisällä, sisäasiainministeriön hallinnonalalla, valtionhallinnossa kuin koko julkishallinnossakin auttaisi kaikkien työtä ja säästäisi aikaa. Jakamiselle pitäisi löytyä menetelmä, joka ei vaatisi virastoilta hirveästi selvitystyötä. Ongelmana on se, miten parhaat käytännöt määritellään ja valitaan. Virastoissa on totuttu toimimaan tietyllä tavalla ja kun kehittämistä on tehty, helposti päädytään siihen, että oma tapa toimia on edelleen ehdottomasti se paras.

Toimintatapoja ei tarvitse kopioida sellaisenaan, mutta omien toimintatapojen muuttaminen yhtenäiseen suuntaan on jo hyvä askel. Lisäksi on huomioitava se, ettei kaikki vain sovi sellaisenaan toiseen organisaatioon. Esimerkiksi kirjaamisen yhtenäistämisen voi tapahtua yhtä hyvin ohjeistamalla kuin kokoamalla kirjaaminen fyysisesti yhteen paikkaan. Tärkeintä on se, että tiedon laatua, käytettävyyttä ja jakamista pystytään parantamaan.

ASDO/ASPO jatkokehityksen yhteydessä sisäasiainministeriön hallinnonalan virastojen toimintatapoja arvioidaan, ja pyritään saamaan asiakirjahallinnan parhaat käytännöt koko hallinnonalan käyttöön. Työn ensimmäinen vaihe on metatietojen yhtenäistämisen, metatietojen arvojen yhtenäistämisen ei ole suunnitelmassa.

Metatietojen arvojen yhtenäistämistä on tehty valtioneuvoston piirissä 2000-luvun alkupuolella, esimerkiksi kokoamalla yhteen valtioneuvoston käyttämät asiakirjatyytit. Valitettavasti työtä ei ole päivitetty sen jälkeen ja käytännöt ovat päässeet eriytymään uudelleen.

Julkisessa hallinnossa on tehty erilaisia viitearkkitehtuureja, jotka voivat olla tukena organisaation kokonaisarkkitehtuurissa tai oman viitearkkitehtuurin laatimisessa. Esimerkiksi sähköisen asioinnin viitearkkitehtuuri on olemassa. Viitearkkitehtuuri kuvaa parhaat käytännöt, ja tätä kautta niitä voidaan saada oman organisaation käyttöön sekä

tarjota muille. Erilaisia julkishallinnon arkkitehtuurikuvauksia on saatavilla yhteentoimivuus.fi – portaalin kautta.

9 TOIMENPIDE-EHDOTUKSET

Lausuntoprosessin kehittämiseen liittyneen nykytilan kartoituksen sekä kyselyn tulosten perusteella esitän muutamia toimenpide-ehdotuksia. Ehdotukset ovat satunnaisessa järjestyksessä. Ehdotusten toteuttaminen toisi selkeitä hyötyjä, joiden korostaminen lisää virastojen ja käyttäjien valmiutta ja halukkuutta muutokseen.

1. Prosessin kuvaaminen kaikissa hallinnonalan virastoissa olisi tarpeen, jotta voidaan kartoittaa mahdolliset ongelmakohdat ja erityistarpeet, esimerkiksi tarpeet yhteyksien saamiseen muihin järjestelmiin. Prosessien kuvaaminen tulisi tehdä yhtenäisellä tavalla JHS 152 mukaisesti, jotta kuvaukset olisivat vertailukelpoisia. Samalla saataisiin selville mikä taho kussakin organisaatiossa omistaa lausuntoprosessin. Tämä taho voisi toteuttaa lausuntoprosessin koordinaatiota. Parempi koordinaatio auttaisi sekä lausunnon antajia että lausunnon pyytäjiä.
2. eAMSien yhtenäistäminen tukisi tiedon jakamista ja yhteismitallisuutta. Koko hallinnonalalla voisi olla yhteismitallinen hallinnollisten prosessien tiedonhallintasuunnitelma. Yhteisten prosessien osalta tulisi tehdä yhteistyötä myös valtionhallinnon yhteisten järjestelmien vastuutahojen kanssa. Tämä helpottaisiin myös integraatioiden tekemistä.
3. Lausuntoprosessin koordinaatio organisaatioiden sisällä ja koko hallinnonalalla auttaisi työmäärien tasaamisessa sekä vähentäisi turhia lausuntopyyntöjä. Koordinaation tulisi olla prosessin omistajan vastuulla. Lausuntoja ja voitaisiin tarjota kootusti ulkopuolisten käytettäväksi esimerkiksi verkkosivujen kautta. Myös lausuntojen yhteenvedot olisi hyvä saada käyttöön samaa tapaan.
4. Oikeusministeriön lausuntopalvelun testaaminen toisi kokemuksia, joiden jälkeen voitaisiin päättää laajennetaanko palvelun käyttöä hallinnonalalla. Yhtenäinen linja palvelun käyttöön olisi hyvä saada, jotta koko hallinnonalalla toimittaisiin samoin.

5. Järjestelmien yhtenäistäminen vähentäisi päällekkäistä työtä ja helpottaisi tiedonjakamista hallinnonalan virastojen välillä. Parhaiden käytäntöjen laajentaminen koko hallinnonalalle olisi myös hyvä toteuttaa ASDO/ASPO – jatkokehityksen yhteydessä. Jos koko hallinnonalalla on mahdollisuus käyttää yhteistä osaa kannasta tai muuta vastaava ratkaisua, joka mahdollistaa virastojen välisen tiedonsiirron järjestelmien välillä, on päästy jo iso askel eteenpäin prosessien ja toimintatapojen yhtenäistämässä. Jos päädytään ja sitoudutaan yhtenäiseen lausuntoprosessiin, laaditaan valmiiksi ohje toimintatavoiksi.
6. ASDO/ASPO jatkokehityksessä tulisi lisätä järjestelmän tarjoamaa prosessiohjausta.
7. Asiakirjahallinnan yhteistyön lisääminen tukisi kaikkien hallinnonalan virastojen toimintaa. Jo pitkään on ollut suunnitteilla ASDO/ASPO – käyttäjäpäivien aloittaminen. Päivien tarkoitus on pohtia jatkokehitystä ja yhteisiä toimintamalleja sekä jakaa tietoa virastojen kesken. Ensimmäiset käyttäjäpäivät pidetään kesäkuussa 2013. Tätä kautta voidaan myös nostaa asiakirjahallinnan sisällöllisten asioiden osaamisen tasoa hallinnonalalla. Tiedon laadun parantamiseksi on välttämätöntä panostaa nykyistä enemmän myös sisällöllisiin asioihin. Hallinnonalalla on varmistettava riittävä tekninen ja sisällöllinen ymmärrys niin, että virkamiesten ei tarvitse vaivata itseään asiakirjahallinnan kysymyksillä, vaan ne hoituvat mahdollisimman automaattisesti.
8. Ministeriön tulisi omalta osaltaan pohtia, mikä on valtioneuvoston hankerekisterin rooli tulevaisuudessa. On syytä selvittää, voisiko se toimia myös sisäasiainministeriölle, kuten esimerkiksi valtiovarainministeriöllä sekä opetus- ja kulttuuriministeriöllä, vain julkaisupaikkana ja hankkeiden käsittely sekä arkistointi tehtäisiin ASDOssa. Tämä vähentäisi kirjaamon työtä sekä selkiyttäisi virkamiesten työtä, kun ei tarvitsisi selvittää kuuluuko hanke HAREen vai ASDOon. Valtioneuvoston piirissä tulisi myös tehdä päätös siitä, mikä on HAREn tulevaisuus. Koska yhä useammat ministeriöt käyttävät sitä hanketietojen julkaisujärjestelmänä itsenäisen järjestelmän sijaan, olisi hyvä löytää yhteinen linja etenkin kun KEHUn mukaisia selvityksiä tehdään ja valmistaudutaan KEHUn mukanaan mahdollisesti tuomiin muutoksiin.

9. Sisäasiainministeriön tulisi hallinnonalana ottaa kaikissa mahdollisissa yhteyksissä esiin tarve yhtenäistää kaikilla samanlaisina toistuvia prosesseja koko valtionhallinnossa.
10. Määräajan säilytettävien aineistojen sähköinen säilyttäminen VAPAssa tulee ratkaista tavalla tai toisella. Sisäasiainministeriö tekee ensimmäiset pysyvästi säilytettävien aineistojen siirrot VAPAan vuoden 2013 aikana.
11. On selvittävä miten käytännössä toimitaan, jos käsitellään yhteistä asiaa. Jos oletetaan, että sisäasiainministeriö omistaa yhteisen lausuntoprosessin asiaryhmän, käytetäänkö aina sisäasiainministeriön diaarinumeroita, miten käsittely- ja käyttöoikeudet määritellään ja miten asiaryhmän tiedonhaku hoidetaan. Oletuksena voi pitää, että arkistoinnista, määräajan säilytettävien asiakirjojen hävittämisestä ja pysyvästi säilytettävien asiakirjojen siirtämisestä VAPAan vastaisi sisäasiainministeriö prosessin omistajana.

10 LOPUKSI

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla niin kuin koko valtionhallinnossakin on vielä paljon tehtävissä yhteentoimivuuden edistämiseksi. Prosessien yhtenäistämien on hyvä askel tähän suuntaan. ASDO/ASPO – jatkokehityksen yhteydessä on erinomainen mahdollisuus yhtenäistää metatietorakenteen ja järjestelmän lisäksi myös toimintatapoja.

Asiakirjahallinnon on saatava itsensä esiin kun arkkitehtuurityötä tehdään. Kun toimintaa kehitetään, on huomioitava myös tietoarkkitehtuuri ja siinä työssä eAMS on keskeisessä asemassa. Arkkitehtuurityö on toiminnan kehittämistä ja sitä samaa kehittämistä tehdään myös eAMS – työn ja prosessien kehittämisen yhteydessä. Asiakirjahallinnon ongelmana on saada oma asiantuntemuksensa näkyviin ja siirryttyä mielikuvien paperimaailmasta todellisuuden sähköiseen maailmaan.

Tämä kehittämistyön tuloksena syntyneiden toimenpide-ehdotuksien toteuttaminen yhtenäistäisi sisäasiainministeriön hallinnonalan asiakirjahallintaa sekä helpottaisi tiedon siirtämistä organisaatiosta toiseen sekä hallinnonalalla että sen ulkopuolelle.

Suuri ongelma hallinnonalalla samanlaisina toistuvien prosessien yhtenäistämässä on työn organisointi ja resurssien löytäminen. Työstä saataisiin kiistatta suurta etua, mutta tosiasia on se, että nykyiset toimintatavat vievät kaikki resurssit niin, ettei niitä riitä enää kehittämistyöhön.

Lausuntoprosessin kehittämismahdollisuuksien kartoittaminen oli mahdollista, koska siihen ei kulunut ministeriön eikä hallinnonalan virastojen resursseja juurikaan lukuun ottamatta ASDO/ASPO koordinaatioryhmää, joka olisi tehnyt saman työn muutenkin, sekä kyselyyn vastanneilta kulunutta työaika.

Nyt arkkitehtuurityön ja ASDO/ASPO jatkokehityksen yhteydessä olisi erinomainen tilaisuus tehdä uusia ratkaisuja ja kehittää työtä. Toivottavasti tämä mahdollisuus myös käytetään hyväksi niin, että todellisia muutoksia ja uusia ratkaisuja syntyy. Sisäasiainministeriön tietopalvelu vie toimenpide-ehdotuksia eteenpäin osana ASDO/ASPO -jatkokehitystä sekä sisäasiainministeriön arkkitehtuurityötä.

LÄHTEET

Arkistolaki 831/1994.

Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta 1030/1999.

Hallintolaki 434.2003.

Heikkilä, Anssi 2012. Kuntaorganisaatioiden näkemykset kuntien yhteisestä tehtäväluokituksesta sekä sähköisestä arkistonmuodostussuunnitelmasta. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylän yliopisto. Historian ja etnologian laitos. Pro gradu – tutkielma.

Henkilötietolaki 523/1999

Helsingin poliisilaitos 2012. Vastaus 8.10.2012 8010/2012/1858.

Hätäkeskuslaitos 2012. Lausunto 12.9.2012 HAK/2012/1295.

JHS 152 Prosessien kuvaaminen 2012. Versio 5.10.2012.

JHS 179 ICT-palvelujen kehittäminen: Kokonaisarkkitehtuurin kehittäminen. Versio 1.1 5.10.2012.

JHS XXX Julkisen hallinnon yhteinen tuki- ja ylläpitotehtävien eAMS malli. Hanke-suunnitelma. Versio 1.0.

Julkisen hallinnon metatietopalvelun esiselvityshanke 2012. Esiselvityksen luonnos 0.9 20.12.2012 VM087:00/2011.

Kainuun poliisilaitos 2012. Kirje 8.10.2012.

KATAKRI. Kansallinen turvallisuusauditointikriteeristö. Versio II 2011.

Keskusrikospoliisi 2012. Sähköpostiviesti 22.10.2012.

Laamanen, Kai & Tinnilä, Markku 2009. Prosessijohtamisen käsitteet. 4. uudistettu painos. Teknologiaateollisuuden julkaisuja 2/2009. Espoo: Teknologiaateollisuus.

Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta 634/2011.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999.

Liikkuva poliisi 2012. Sähköpostiviesti 9.10.2012.

Länsi-Uudenmaan poliisilaitos 2012. Kirje 4.10.2012 8180/2012/861.

Maahanmuuttovirasto 2012. Lausunto 19.9.2012 MIGDno/2012/994.

Oulun poliisilaitos 2012. Muistio 5.10.2012.

Pirkanmaan poliisilaitos 2012. Sähköpostiviesti 8.10.2012.

Pohjanmaan poliisilaitos 2012. Sähköpostiviesti 8.10.2012.

Poliisiammattikorkeakoulu 2012. Sähköpostiviesti 8.10.2012.

Poliisihallitus 2012. Kirje 18.10.2012 2020/2012/3787.

Poliisin tekniikkakeskus 2012. Sähköpostiviesti 8.10.2012.

Sanastowiki 2013. Etusivu. WWW-dokumentti.

<http://wiki.narc.fi/sanasto/index.php/Etusivu> Ei päivitystietoa. Käytetty 4.2.2013.

Sisäasiainministeriö 2005. Lausuntomenettely sisäasiainministeriössä (SM-2005-01347/Y1-3)

Sisäasiainministeriö 2010. Ministeriöön tulevien lausuntopyyntöjen käsitteleminen ASDOssa (13.7.2010, SM/2008/1290).

Sisäasiainministeriön työjärjestys 1036/2011.

Suojelupoliisi 2012. Lausunto 8.10.2012 Dnro 349/2012.

Toikko, Timo & Rantanen, Teemu 2009. Tutkimuksellinen kehittämistoiminta. Tampere: Tampereen yliopistopaino.

Valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa 681/2010.

Valtiovarainministeriö 2012a. Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri. Julkisen hallinnon tietoarkkitehtuuri 1.0. 4.4.2012.

Valtiovarainministeriö 2012b. Valtionhallinnon yhteinen kokonaisarkkitehtuuri. Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuuri. Määrittely 1.0. 23.4.2012.

Valtiovarainministeriö 2012c. Valtionhallinnon yhteinen kokonaisarkkitehtuuri. Valtionhallinnon yhteinen toiminta-arkkitehtuuri. Määrittely 1.0 23.4.2012.

Varsinais-Suomen poliisilaitos 2012. Sähköpostiviesti 8.10.2012.

Virtanen, Pertti & Wennberg, Mikko 2005. Prosessijohtaminen julkishallinnossa. Helsinki: Edita.

Voutilainen, Tomi: Julkisen hallinnon asiakirjahallinnon lainsäädännön ja toiminnan uudistaminen. Selvitystyö Mikkelin ammattikorkeakoululle. 21.9.2012, versio 1.0.

Voutilainen, Tomi 2007. Hyvä sähköinen hallinto. Helsinki: Edita.

Voutilainen, Tomi 2009. ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa. ICT-oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely. Helsinki: Edita.

Voutilainen, Tomi 2012. Oikeus tietoon – Informaatio-oikeuden perusteet. Helsinki: Edita.

Yhteentoimivuus.fi. Sanasto 2013. WWW-dokumentti.

<https://www.yhteentoimivuus.fi/view/smeta/Sanasto.xhtml> Ei päivitystietoa. Käytetty 4.2.2013.

Luonnos ohjeeksi sisäasiainministeriön hallinnonalan lausuntoprosessista

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla lausuntoprosessi käsitellään ASDO/ASPO – asian – ja dokumentinhallintajärjestelmässä, lukuun ottamatta EUTORIin kuuluvia asioita. Tämä ohje ei koske myöskään substanssiasioihin liittyviä lausuntopyyntöjä eikä laillisuusvalvontaa.

Kun lausuntopyyntö tulee vireille ensimmäisessä hallinnonalan virastossa, asia avataan järjestelmään. Muut virastot käyttävät samaa asianumeroa ja liittävät mahdolliset omat lausuntonsa samalle asialle omina välitoimenpiteinään. Yhtenäisen toimintatavan tavoitteena on lyhentää lausuntopyyntöjen läpimenoaikoja sekä vähentää päällekkäistä työtä jakamalla tietoa keskitetysti. Koska sisäasiainministeriö omistaa hallinnonalan lausuntoprosessin, asianumero on aina sisäasiainministeriön asianumero.

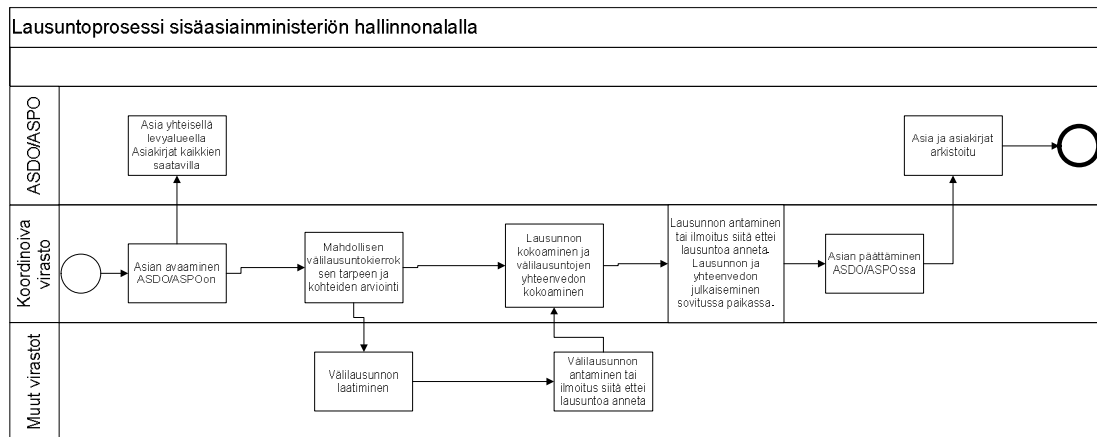
Lausuntoprosessin vastuutahona on koordinoitivastuussa oleva virasto: ministeriölle tai hallinnonalalle osoitetuissa lausuntopyynnöissä ministeriö, poliisihallintoon osoitetuissa lausuntopyynnöissä Poliisihallitus, Rajavartiolaitokselle osoitetuissa pyynnöissä Rajavartiolaitoksen esikunta. Mikäli pyyntö on osoitettu vain yhteen hallinnonalan virastoon, kyseinen virasto on koordinoitivastuussa vaikka se pyytäisi lausuntoja muilta hallinnonalan virastoilta.

Koordinoitivastuussa oleva virasto arvioi, minne hallinnonalalla lausuntopyyntö on tarpeen jakaa. Lausuntopyyntöjä ei oletusarvoisesti lähetetä kaikille virastoille ja osastoille vastattavaksi, vaan arvioinnin tarkoituksena on löytää ne tahot joilla on asiantuntemusta lausua asiassa ja joita se todellisuudessa myös koskee. Välilausuntoa voidaan pyytää myös alkuperäisen lausuntopyynnön osasta, eli koko lausuntopyyntöä ei tarvitse lähettää välilausunnolle jos vain osa siitä koskee jotain hallinnonalan virastoa. Välilausuntopyyntöjen tarvetta tulee arvioida sen mukaisesti, tuottavatko ne lisää tietoa ja paraneeko hallinnonalan lausunnon laatu välilausunnoista saatavan tiedon myötä.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan antamat lausunnot julkaistaan keskitetysti (missä?) jotta ne ovat helposti saatavilla. Hallinnonalan virastot näkevät annetut lausunnot ja niistä tehdyt yhteenvedot ASDO/ASPOssa yhteisessä osassa kantaa.

Luonnos ohjeeksi sisäasiainministeriön hallinnonalan lausuntoprosessista

Alla on prosessikuva ulkoa tulevan lausuntopyynnön ja siihen vastaamisen etenemisestä sisäasiainministeriön hallinnonalalla.



Erikseen sovittavia asioita:

- asioiden otsikointi
- tiedon antaminen
- tiedonhakujen hoitaminen

Lausuntoprosessin kehittäminen sisäasiainministeriön hallinnonalalla

Tällä sisäasiainministeriön hallinnonalalle suunnatulla kyselyllä pyritään selvittämään lausuntoprosessin nykytilaa ja kehittämistoiveita. Kyselyn tulosten pohjalta hahmotellaan sähköisen lausuntoprosessin kehittämismahdollisuuksia ja tavoitetilan toteuttamismahdollisuuksia osana ASDO/ASPO – jatkokehitystoimenpiteitä. Sisäasiainministeriön tavoitteena on kehittää toimintatapoja, lyhentää läpimenoaikoja ja helpottaa prosessiin osallistuvien työtä.

Kyselyyn vastaaminen kestää noin 15 minuuttia. Vastaukset käsitellään anonyymisti.

Lisätietoja sähköisen lausuntoprosessin kehittämisestä antavat tietopalvelupäällikkö Manu Herna (manu.herna@intermin.fi /071 878 8320) tai erityisasiantuntija Markku Kraft (markku.kraft@intermin.fi /071 878 8321).

Kyselyn toteuttamisesta vastaa tietoasiantuntija Maarit Rajala (maarit.rajala@intermin.fi /071 878 327).

Taustatiedot

1. Organisaatio *

Organisaatiolla tarkoitetaan esimerkiksi sisäasiainministeriötä ja sen osastoja tai Poliisihallitusta ja sen alaisia vi-rastoja. Hallinnonalalla tarkoitetaan koko sisäasiainministeriön hallinnonalaa ja valtionhallinnolla koko valtionhal-lintoa.

- Sisäasiainministeriö
- Haltik
- Häätäkeskuslaitos
- Keskusrikospoliisi
- Kriisinhallintakeskus CMC Finland
- Liikkuva poliisi
- Maahanmuuttovirasto
- Palosuojelurahasto
- Pelastusopisto
- Poliisiammattikorkeakoulu
- Poliisihallitus
- Poliisilaitokset
- Poliisin tekniikkakeskus
- Rajavartiolaivos

- Suojelupoliisi
- Syrjintälautakunta
- Vähemmistövaltuutetun toimisto

2. Asema *

- Ylin johto
- Esimiehet
- Asiantuntijat
- Tukitehtävät

3. Kuinka monta vuotta olet tehnyt nykyisiä tehtäviäsi?

- alle 5
- 6-20
- yli 20

4. Onko asiakirjahallinnon vastuita?

- Kyllä

Ei

5. Jos on asiakirjahallinnon vastuita niin mitä: esim. kirjaaminen, tiedonhallintasuunnitelman päivittäminen

Oma roolini lausuntoprosessissa

Lausuntoprosessilla tarkoitetaan lausuntopyyntöjä ja niihin vastaamista kaikkine vaiheineen. Kysely ei koske operatiivista toimintaa (esim. lupa-asioiden käsittelyssä annettavia lausuntoja).

6. Roolini lausuntoprosessissa

Kyllä Ei

Päätöksenteko

Lausuntojen pyytäminen

Lausuntopyyntöihin vastaaminen

Vastausten koostaminen

Avustaminen (esim. kirjaaminen ja jakelu)

Minulla ei ole roolia lausuntoprosessissa, mutta tarvitsen siihen liittyvää tietoa (esim. tiedonhaut)

8. Muu lausuntoprosessi: Mikä?

Lausuntoprosessin nykytilan arvio

9. Mihin rekistereihin lausuntokierroksia rekisteröidään?

10. Lausuntoprosessin nykytila

	Täysin mieltä	eri Jokseenkin mieltä	eri Jokseenkin mieltä	samaa Täysin mieltä	samaa En osaa sanoa
Lausuntokierros on rekisterissä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lausuntopyynnöt ja lausunnot lähetetään organisaation virkasähköpostiin (kirjaamo tms.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lausuntoprosessin vastuut ovat selkeät	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Saapuvat lausuntopyynnöt ovat selkeitä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Lausuntokierrokset ovat kattavia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lausunnon tekeminen on helppoa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lausuntoa tehtäessä on tarvittavat taustatiedot käytettävissä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lausuntopyyntöön vastaamiseen on riittävästi aikaa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Saapuneista lausuntopyynnöistä tehdään lausuntokooste organisaation sisällä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Koko lausuntokierroksen kooste on helposti saatavilla	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Koosteen tekemiseen on riittävästi aikaa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Organisaatiossa laaditut lausunnot löytyvät helposti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lausuntokierros hoidetaan organisaatiossa kokonaan sähköisesti (myös allekirjoitukset ja jakelu)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lausuntopyyntöjä tehdään liikaa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lausuntoja annetaan liikaa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

11. Omat havainnot lausuntoprosessin nykytilasta

Lausuntoprosessin kehitysehdotukset

12. Arvio kehitysehdotuksista

	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	En osaa sanoa
Lausuntokierroksen pitäisi olla löydettävissä yhdestä paikasta koko organisaatiossa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lausuntokierroksen pitäisi olla löydettävissä yhdestä paikasta koko hallinnonalalla	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lausuntokierroksen pitäisi olla löydettävissä yhdestä paikasta koko valtionhallinnossa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kaikki saapuneet lausunnot pitäisi
 julkaista

Lausuntoihin voi sisältyä salassa pidet-
 tävää tietoa

Kaikilla pitäisi olla mahdollisuus antaa
 lausunto

Tarvitaan valtionhallinnon yhteinen
 lausuntopalvelu

Sosiaalista mediaa voidaan hyödyntää
 lausuntoprosessissa

Pikaviestintää (esim. Messenger, Twit-
 ter) voidaan hyödyntää lausuntopro-
 sessissa

13. Omat lausuntoprosessin kehitysehdotukset

Otakantaa -palvelu

Oikeusministeriön Otakantaa -palvelussa tulee (<http://www.otakantaa.fi/fi-FI/Lausuntopalvelu>) keväällä 2013 käyttöön lausuntopalvelu. Lausuntopalvelun avulla virkamiehet voivat lähettää lausuntopyyntöjä, seurata lausuntokierroksen tilannetta sekä koostaa lausuntoyhteenvetoja verkkotyökalun avulla. Virastot, järjestöt ja kansalaiset voivat antaa lausuntoja sekä selata ja kommentoida muiden antamia lausuntoja. Lausuntopyynnöillä on yhteys asianhallintaan, lausuntopalvelun tarkoitus on tukea menettelyn läpinäkyvyyttä.

14. Mitä käyttömahdollisuuksia Otakantaa -lausuntopalvelulla on organisaatiossa ja sisäasiainministeriön hallinnonalalla?

Lausuntoprosessin tavoitetila

15. Millainen on ihanteellinen lausuntoprosessi?

16. Mitä muita prosesseja voisi yhtenäistää organisaatiossa, hallinnonalalla ja valtionhallinnossa?

17. Mitä prosesseja ei saisi yhtenäistää organisaatiossa, hallinnonalalla ja valtionhallinnossa?

18. Muut kommentit