

Outi Örn

LAUSUNTOMENETTELYN  
KEHITTÄMINEN  
Case Sosiaali- ja terveysministeriön hallin-  
nonala

Opinnäytetyö  
Sähköisen asioinnin ja arkistoinnin ylempi ammattikor-  
keakoulututkinto


Marraskuu 2013




**MIKKELIN AMMATTIKORKEAKOULU**

Mikkeli University of Applied Sciences

## KUVAILULEHTI

 <p><b>MIKKELIN AMMATTIKORKEAKOULU</b> Mikkeli University of Applied Sciences</p>	<p><b>Opinnäytetyön päivämäärä</b></p> <p>30.11.2013</p>
<p><b>Tekijä</b></p> <p>Outi Örn</p>	<p><b>Koulutusohjelma ja suuntautuminen</b></p> <p><b>Sähköisen asioinnin ja arkistoinnin ylempi ammattikorkeakoulututkinto</b></p>
<p><b>Nimeke</b></p> <p>Lausuntomenettelyn kehittäminen – sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala</p>	
<p><b>Tiivistelmä</b></p> <p>Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle kuuluvat ministeriön lisäksi seuraavat organisaatiot: Aluehallintovirastot (sosiaali- ja terveystoimen tehtävien sekä työsuojelun osalta), Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Säteilyturvakeskus STUK, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL, Työterveyslaitos TTL, Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta, Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta sekä Raha-automaattiyhdistys. Lausuntoprosessin kehittämisen osalta näistä organisaatioista on otettu mukaan ne, jotka osallistuvat keskeisesti Terveyden ja hyvinvoinnin kohdealueen kokonaisarkkitehtuurityöhön.</p> <p>Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lausunnon antaa ministeriö, ja allekirjoittajana on asiasta riippuen joko ministeri tai kansliapäällikkö. Hallinnonalan lausuntoa varten pyydetään lausuntoja hallinnonalan virastoilta. Käsittelyn avoimuuden kannalta on tavoiteltavaa, että lausuntoprosessin asiakirjat olisivat helposti kaikkien hallinnonalan virastojen sekä kansalaisten saatavilla. Lausuntoprosessin kehittämisessä on huomioitava myös tuloksellisuus toiminnallisen tehokkuuden näkökulmasta sekä yhteiskunnallinen vaikuttavuus lausuntojen antamisen kautta.</p> <p>Opinnäytetyössä on kuvattu lausuntoprosessin nykytila ja tavoitetila. Tällä hetkellä kaikkia ministeriön hallinnonalan virastot ja laitokset avaavat yhteen lausuntoprosessiin liittyen uuden asian omaan asianhallintajärjestelmäänsä, käyttävät omia asian- ja dokumentinhallintajärjestelmiään ja lähettävät lausuntonsa ministeriölle koko hallinnonalan lausunnon taustaksi. Tulevaisuudessa tämä prosessi voisi olla tehokkaampi hyödyntämällä sähköistä tiedonhallintaa ja –säilyttämistä.</p> <p>Tiedot tätä opinnäytetyötä varten on kerätty haastatteleamalla lausuntoprosessiin osallistuvia hallinnonalan organisaatioiden edustajia. Työssä esitetään lopuksi joukko kehittämistoimenpiteitä tavoitetilaan pääsemiseksi.</p>	
<p><b>Asiasanat (avainsanat)</b></p> <p>sosiaali- ja terveyshallinto, lausunnot, prosessit, kehittäminen, kokonaisarkkitehtuuri</p>	
<p><b>Sivumäärä</b></p> <p>51</p>	<p><b>Kieli</b></p> <p>Suomi</p>
<p><b>Huomautus (huomautukset liitteistä)</b></p> <p>kolme liitettä</p>	
<p><b>Ohjaavan opettajan nimi</b></p> <p>Markku Nenonen</p>	<p><b>Opinnäytetyön toimeksiantaja</b></p> <p>Sosiaali- ja terveysministeriö</p>

## DESCRIPTION

 <p><b>MIKKELIN AMMATTIKORKEAKOULU</b> Mikkeli University of Applied Sciences</p>		<b>Date of the master's thesis</b>  30 November 2013
<b>Author(s)</b>  Outi Örn	<b>Degree programme and option</b>  eServices and Digital Archiving	
<b>Name of the master's thesis</b>  The development of statement process in social affairs and health administration of Finland		
<b>Abstract</b>  <p>The social affairs and health administration in Finland consist of the Ministry of the Social Affairs and Health, National Institute for Health and Welfare, The Finnish Medicines Agency Fimea, National Supervisory Authority for Welfare and Health, Radiation and Nuclear Safety Authority, Finnish Institute of Occupational Health, Regional State Administrative Agencies, Finland's Slot Machine Association, Social Security Appeal Board and Unemployment Appeal Board. This study included only those of these organizations which participated in the enterprise architecture work of sector of health and welfare.</p> <p>In social affairs and health administration in Finland the Ministry of the Social Affairs and Health 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. Because of management openness it is desirable that all records that are made in this statement process would be easily available for the offices and agencies under the Ministry and for citizens. Functional effectiveness and social impressiveness of the statements must be considered while the process is improved.</p> <p>Present state and target state were described in this study. At the time of study all offices and agencies under the Ministry opened their own case in their own case and document management system and sent their statement to the Ministry of the Social Affairs and Health to be used in making the administration's statement. In the future this process could be more effective by exploiting electronic information management and preservation.</p> <p>This study was made by collecting information through interviews from those organizations and agencies that participated in the statement process. As a result concrete solutions were proposed.</p>		
<b>Subject headings, (keywords)</b>  The social affairs and health administration, statements, processes, development, Enterprise Architecture		
<b>Pages</b>  51	<b>Language</b>  Finnish	<b>URN</b>
<b>Remarks, notes on appendices</b>  Three appendices		
<b>Tutor</b>  Markku Nenonen	<b>Master's thesis assigned by</b>  Ministry of the Social Affairs and Health	

## SISÄLTÖ

1	JOHDANTO .....	1
2	KEHITTÄMISTEHTÄVÄ JA LÄHTEET .....	3
3	LÄHTÖKOHDAT TOIMINNAN KEHITTÄMISELLE .....	4
3.1	Vaikuttavuus ja tuloksellisuus .....	5
3.2	Avoimuus.....	7
3.3	Yhteentoimivuus.....	9
4	LAUSUNTOMENETTELYN KEHITTÄMINEN .....	10
4.1	Lausuntomenettelyn kehitystarpeen tunnistaminen julkishallinnossa.....	10
4.2	Lausuntomenettely ja SADe .....	14
5	TOIMINNAN KEHITTÄMINEN KOKONAISARKKITEHTUURIN AVULLA	20
6	LAUSUNTOMENETTELYN NYKYTILA STM:N HALLINNONALALLA ...	23
6.1	Lausuntomenettely toiminnan näkökulmasta .....	25
6.2	Lausuntomenettely tietojen ja tietojärjestelmien näkökulmasta.....	28
7	LAUSUNTOMENETTELYN KEHITTÄMINEN STM:N HALLINNONALALLA .....	34
7.1	Tunnistetut kehittämiskohteet toiminnan näkökulmasta .....	34
7.2	Tunnistetut kehittämiskohteet tietojen ja tietojärjestelmien näkökulmasta.	37
7.3	Lausuntomenettelyn tavoitetila ja siihen liittyvät toimenpiteet.....	41
8	YHTEENVETO .....	45
	LÄHTEET .....	48

### LIITTEET

1 Haastattelulomake

2 Terveyden ja hyvinvoinnin kohdealueen keskeiset tietovarannot

3 Työssä käytetyt keskeiset käsitteet

## 1 JOHDANTO

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) on kansalaisten hyvinvoinnin kannalta yksi keskeisimpiä ministeriöitä, ja sen tavoitteena on, että kaikilla olisivat samanlaiset mahdollisuudet terveelliseen ja turvalliseen elämään. Ministeriön tehtäviin kuuluu mm. väestön hyvän terveyden ja toimintakyvyn sekä terveellisen työ- ja elinympäristön edistäminen. Tämän lisäksi ministeriö pyrkii turvaamaan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä kohtuullisen toimeentulon elämän eri vaiheissa. Sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen on myös yksi STM:n keskeisistä tehtävistä. (STM 2012.)

Näiden tehtävien toteuttamiseksi sosiaali- ja terveysministeriö vastaa sosiaali- ja terveyspolitiikan suunnittelusta, ohjauksesta ja toimeenpanosta. Tähän kuuluu hallitusohjelman toteuttaminen omalta osalta, lainsäädännön ja keskeisten uudistusten toteuttaminen sekä uudistusten toteuttamisen ohjaus. STM:n laaja hallinnonala tukee ministeriötä tässä työssä omalla asiantuntemuksellaan. Osa näistä itsenäisistä virastoista ja laitoksista tuottaa tutkimustietoa lainsäädännön valmistelua ja muuta päätöksentekoa varten, kun taas osa virastoista toimii lupa- ja valvontaviranomaisina. Osassa näistä virastoista ja laitoksista nämä tehtävät tulevat molemmat esille. Näin on esimerkiksi Säteilyturvakeskuksessa eli STUKissa. Virastot ja laitokset, joiden kanssa ministeriö tekee tulossopimukset, ovat seuraavat:

- Aluehallintovirastot (sosiaali- ja terveystoimen tehtävien sekä työsuojelun osalta)
- Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea
- Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira
- Säteilyturvakeskus STUK
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL
- Työterveyslaitos TTL
- Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta
- Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta
- Raha-automaattiyhdistys (STM 2012.)

Näistä virastoista ja laitoksista tässä opinnäytetyössä on huomioitu Fimea, Valvira, STUK, THL sekä TTL, koska ne ovat keskeisimmin mukana Terveyden ja hyvinvoinnin kohdealueen kokonaisarkkitehtuuryössä. Fimea tehtäviin kuuluu valvoa lääkkei-

tä, veri- ja kudostuotteita sekä kehittää lääkealaa. Kaikkiaan kyseisen viraston tehtäviin kuuluvat lääkealan lupa- ja valvontatehtävät, tutkimus- ja kehittämistehtävät sekä lääketiedon tuottaminen ja välittäminen lääkehuollon ja lääkehoitojen vaikuttavuuden parantamiseksi. Fimea on osa eurooppalaista lääkevalvonnan viranomaisverkostoa ja se on mukana myös muussa kansainvälisessä yhteistyössä. Valvira puolestaan valvoo sosiaali- ja terveydenhuollon, alkoholihallinnon sekä ympäristöterveydenhuollon toiminnan asianmukaisuutta. Valvira myöntää sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon alan lupia ja ohjaa aluehallintovirastoja tavoitteenaan yhdenmukaiset lupa-, ohjaus- ja valvontakäytännöt koko maassa. Myönnetyt luvat liittyvät mm. ammattioikeuksiin (esim. terveydenhuollon ammattihenkilöiden laillistus), elinkeinon harjoittamiseen (esim. alkoholin valmistusluvut) sekä terveyteen ja tutkimukseen (esim. adoptioasiat). (Fimea 2013; Valvira 2013.)

STUKin toiminnan tarkoituksena on ihmisten yhteiskunnan, ympäristön ja tulevien sukupolvien suojelu säteilyn haitallisilta vaikutuksilta. Käytännössä toiminta kattaa ydinturvallisuusvalvonnan, säteilyturvallisuusvalvonnan, ympäristön säteilyvalvonnan, viestinnän, valmiustoiminnan sekä erilaiset palvelut, kuten tilauksesta tuotetut säteilymittaukset ja muut asiantuntijapalvelut. THL:n tehtävänä on puolestaan väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, sairauksien ja sosiaalisten ongelmien ehkäiseminen sekä sosiaali- ja terveystalouden kehittäminen. Näitä tehtäviä THL toteuttaa tutkimuksen, seurannan ja arvioinnin, kehittämistyön, asiantuntijavaikuttamisen ja viranomaistehtävien sekä kansainvälisen yhteistyön avulla. THL toimii myös alansa tilastoviranomaisena sekä huolehtii tehtäväalueensa tietoperustasta ja sen hyödyntämisestä. Työterveyslaitoksen tehtäviin kuuluu puolestaan työhyvinvoinnin tutkiminen, kehittäminen sekä asiantuntijana toimiminen. Näitä tehtäviä Työterveyslaitos toteuttaa asiakkailleen esimerkiksi arviointien, tutkimusten sekä koulutusten kautta. (STUK 2013; THL 2013; TTL 2013.)

## 2 KEHITTÄMISTEHTÄVÄ JA LÄHTEET

Tässä opinnäytetyössä tarkastelen STM:n hallinnonalan lausuntoprosessin kehittämistä prosessin nykytilan ja tavoitetilan kautta. Kehittämiskohteen nykytila tuo esille monia elementtejä, joiden suhteen tulisi tehdä järkeistämistä. Karkeasti kuvattuna nykytila on seuraavanlainen:

- STM valmistelee jotain asiaa omana prosessinaan. Prosessin tuotoksena syntyy lausuntopyyntö, jonka se lähettää hallinnonalan virastoille ja laitoksille.
- Hallinnonalan virastot ja laitokset rekisteröivät lausuntopyynnön vastaanotetuksi ja valmistelevat omat lausuntonsa.
- Hallinnonalan virastot ja laitokset toimittavat lausuntonsa STM:lle, joka koostaa niistä lausuntoyhteenvedon.

Prosessin aikana sekä lähettäjäorganisaatio että vastaanottavat organisaatiot käyttävät omia asiakirjapohjiaan, käyttävät omia järjestelmiä hallitakseen asiankäsittelyä sekä tuottaakseen asiakirjoja. Tämän lisäksi jokainen prosessiin osallistuva organisaatio käyttää asian ja asiakirjojen yhteydessä omia käytössä olevia metatietoja ja lähettää/säilyttää prosessin tuloksena syntyviä asiakirjojen paperimuodossa ja/tai sähköisessä muodossa. Prosessin tuloksena siis asia ja siihen liittyvät asiakirjat on rekisteröity kymmeneen eri järjestelmään ( STM ja hallinnonala), useilla eri metatiedoilla ja asiakirjat löytyvät yhdestätoista eri organisaatiosta paperimuodossa ja/tai sähköisessä muodossa. Tämä on siis tilanne vain STM:n hallinnonalan osalta. Usein esimerkiksi valtiovarainministeriöltä tulevat lausuntopyynnöt lähtevät kaikille ministeriöille ja sitä kautta mahdollisesti kaikkien ministeriöiden kaikille hallinnonalan virastoille. Kyseisen kohteen kehittäminen on tärkeää, koska tämä yhden prosessin kehittämisellä ja yksinkertaistamisella voidaan lisätä tehokkuutta julkishallinnossa. Keskeisiä prosessin kehittämisessä huomioon otettavia tekijöitä ovat tuloksellisuus, yhteiskunnallinen vaikuttavuus, avoimuus sekä yhteentoimivuus.

Oman opinnäytetyöni tavoitteena on kuvata tarkemmin STM:n hallinnonalan osalta lausuntomenettelyn nykytila. Nykytilan kautta voidaan asettaa prosessille tavoitetila ja nähdä ne kehittämiskohteet, joita lausuntomenettelyssä ilmenee. Kyseessä on kehitävä tutkimus, koska kehittämiskohde on tunnistettu ja tämän jälkeen on asetettu tutkimusongelma. Kehittävän tutkimuksen työstä tekee se, että opinnäytetyön tarkoituks-

na on tutkia kehittämiskohteeseen liittyvää aihealuetta ja itse kehittämiskohdetta ja tätä kautta löytää uutta tietoa, jota käytetään kehittämisen apuna. Opinnäytetyön lopputuloksena syntyy siis uutta tietoa, jonka avulla lausuntomenettelyä voidaan uudistaa. Kehittämiskohteen nykytilan kartoittaminen tapahtuu tapaustutkimuksen kautta, jossa tutkitaan kuvaamaan rajattua kokonaisuutta. Koska kyseessä on tapaustutkimus, pyritään opinnäytetyössä tutkimaan, kuvaamaan ja selvittämään tapaus miten – ja miksi–kysymysten avulla. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006; Kvantimotiv 2013.)

Opinnäytetyössä on tarkasteluun otettu vain ne sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan virastot ja laitokset, jotka osallistuvat kokonaisarkkitehtuurityöhön eli Fimea, STUK, THL, TTL ja Valvira. Kokonaisarkkitehtuurityössä on yleisesti mukana myös tietyt kohdealueet/osa-alueet (esimerkiksi työsuojelu), mutta niitä ei ole tässä työssä huomioitu erikseen. Tutkimuksen lähdeaineisto on kerätty haastattelemalla edellä mainittujen organisaatioiden henkilöitä, joilla on jokin rooli liittyen lausuntoprosessiin. Haastattelut olivat strukturoituja, koska ne tapahtuivat lomaketta (liite 1) apuna käyttäen. Lomakkeessa kysymysten ja väitteiden muoto ja esittämisjärjestys oli täysin määrätty ja tässä muodossa pääsääntöisesti haastatteluissa myös pysyttiin. Haastattelut toteutettiin heinäkuussa–syyskuussa 2013. Saatuja vastauksia analysoimalla on pyritty kuvaamaan nykytila lausuntomenettelyn osalta ja. Opinnäytetyöprosessi päättyy nykytilakuvauksen kautta tunnistettujen kehittämiskohteiden määrittelyyn ja tavoitetilan asettamiseen. (Hirsjärvi ym. 2007, 203.)

### **3 LÄHTÖKOHDAT TOIMINNAN KEHITTÄMISELLE**

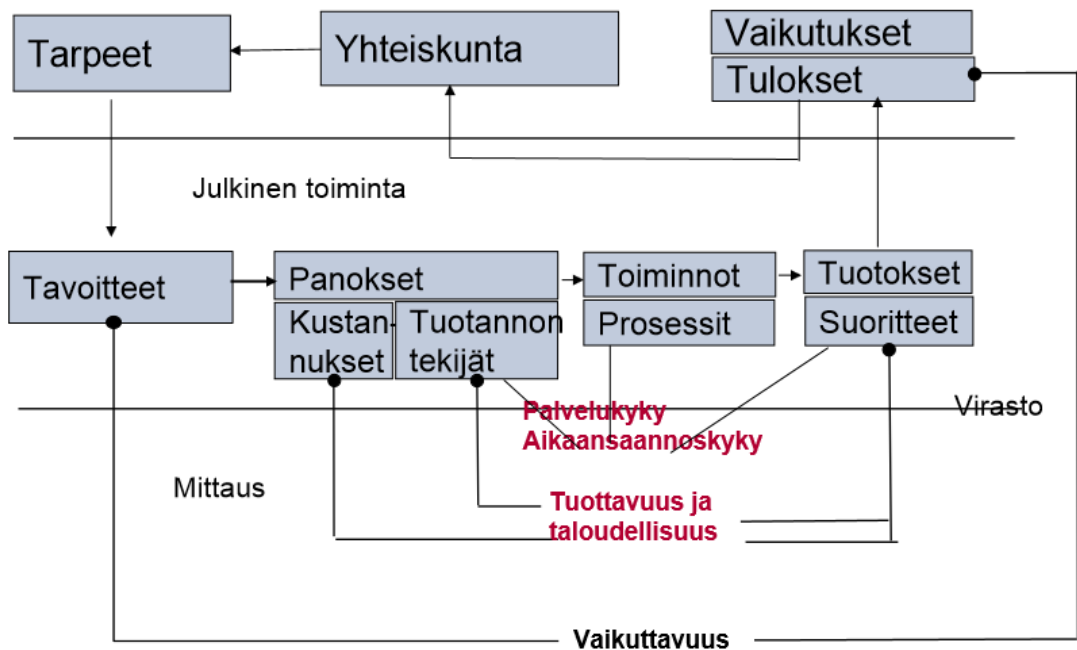
Yleensä prosessien kehittämisellä tähdätään toiminnan tehostamiseen, toiminnan laadun ja palvelutason parantamiseen, ongelmatilanteiden hallintaan sekä kustannussäästöjen aikaansaamiseen. Käytännössä tämä voi esimerkiksi lausuntoprosessin osalta tarkoittaa prosessin yhdenmukaistamista, päällekkäisten työvaiheiden poistamista tai rinnakkaisvaiheiden lisäämistä läpimenoajan nopeuttamiseksi. Usein prosessien kehittämisen yhteydessä halutaan lisätä prosessin mitattavuutta sekä parantaa prosessin laatua. Yleisesti prosessien kehittäminen liittyy kuitenkin aina organisaation muuhun suunnitteluun ja kehittämiseen. Näin ollen myös lausuntoprosessin kehittämisessä



tulee olla pohjana ovat samat visiot, strategiat ja toimintaperiaatteet, jotka ohjaavat STM:n hallinnonalan ja yleisemmin valtionhallinnon toimintaa. Tällaisia keskeisiä teemoja toiminnan kehittämiseksi valtionhallinnossa ovat tällä hetkellä vaikuttavuus, tuloksellisuus, avoimuus sekä yhteentoimivuus. (JHS 152 2012.)

### **3.1 Vaikuttavuus ja tuloksellisuus**

Tuloksellisuus ja vaikuttavuus ovat tekijöitä, jotka näkyvät tällä hetkellä keskeisesti niin valtionhallinnon, kuin STM:n hallinnonalan toiminnan suunnittelussa ja strategiassa. Näiden tekijöiden esille nousun taustalla on vahvasti vaikuttavuus- ja tuloksellisuushanke (VATU), joka asetettiin 21.10.2011 perustuen Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma korvasi aiemman valtionhallinnon tuottavuusohjelman. Ohjelmassa tavoitellaan tuloksellisuutta erilaisten tuottavuutta lisäävien toimenpiteiden kautta. Tavoitteena on työn muuttuminen työntekijälle mielekkääksi, asiakkaiden kokema palvelun laadun parantuminen sekä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden nostaminen. Vaikka VATU-ohjelmalla tavoitellaan laajassa mittakaavassa julkisen talouden kestävyysvajeen supistamista ja työmarkkinoiden muutosta, on se tärkeä myös pienemmissä toiminnan kehittämisen hankkeissa, koska ohjelman myötä valmistelijoita kannustetaan innovatiiviseen työskentelyyn, jossa voi syntyä yksittäisiä prosesseja, rakenteita ja toimintamalleja koskevia ehdotuksia ja uudistuksia. Ohjelman käsitteistön mukaan tuloksellisuus rakentuu kuvan 1 prosessin mukaisesti. (VM 2013.)



**KUVA 1. Tuloksellisuuden käsitteistö 2010-luvulla (VM 2013)**

Tarkemmin yksittäisen organisaation/tulosyksikön tuloksellisuus rakentuu kuvan 2 mukaisesti sisäisestä ja ulkoisesta osa-alueesta, jotka jakautuvat neljään pääulottuvuuteen. Tuloksellisuus itsessään ilmaisee vaikuttavuus- ja tuloksellisuushankkeen käsitteistön mukaan toiminnan onnistumisen astetta. Sisäinen tuloksellisuus käsittää niin tuottavuuden ja taloudellisuuden kuin aikaansaannoskyvynkin. Tuottavuus ja taloudellisuus kuvaavat VATU-hankkeessa tuotosten ja panosten suhdetta. Tuottavuus käsitteenä kuvaa tätä suhdetta silloin, kun panokset ilmaistaan tuotannon tekijöinä, kun taas taloudellisuuden kohdalla panokset ilmaistaan rahana. Sisäisen tuloksellisuuden toinen ulottuvuus eli aikaansaannoskyky kuvaa VATU-hankkeessa organisaation, työyhteisön ja henkilöstön kykyä aikaansaada tuloksellisuutta. Ulkoinen tuottavuus puolestaan rakentuu palvelukyvyn ja vaikuttavuuden (myös yhteiskunnallinen) varaan. Palvelukyky ei ole käsitteenä vakiintunut, mutta se kuvaa asiakaspalvelun toimivuudelle ja laadulle asetettujen tavoitteiden toteutumisen astetta. Vaikuttavuus puolestaan kuvaa toiminnan tavoitteeksi asetettujen yhteiskunnallisten tilojen aikaansaamisen astetta eli toiminnan ja suoritteiden vaikutusta kansalaisiin ja yhteiskuntaan suhteen vaikutuksille asetettuihin tavoitteisiin. (VM 2013.)

Tuloksellisuus			
Sisäinen		Ulkoinen	
Tuottavuus ja taloudellisuus	Aikaansaannoskyky	Palvelukyky	Vaikuttavuus ja Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

**KUVA 2. Organisaation/tulosityksikön tuloksellisuuden rakenne (VM 2013)**

Vaikuttavuus ja tuloksellisuus näkyvät vahvasti myös STM:n hallinnonalan toiminnan suunnittelussa. Esimerkiksi vuoden 2013 toiminnan suunnittelussa on nostettu esille yhteiskunnallinen vaikuttavuus sekä toiminnallisten tulostavoitteiden osalta tuotokset ja laadunhallinta, toiminnallinen tehokkuus sekä henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen. Toiminnan suunnittelun yhteydessä esitetyt vaikuttavuuteen liittyvät tavoitteet kuvaavat aikaansaatuja vaikutuksia yhteiskunnassa ja kansalaisille tuotettuja hyötyjä. Näin ollen ne kuvastavat sitä, miten toiminnan perimmäiset hyödyt yhteiskunnalle muodostuvat. Yhteiskunnallista vaikuttavuutta seurataan tiettyjen tunnuslukujen/indikaattoreiden kautta, siitäkin huolimatta, että monessa kohtaa toimenpiteiden vaikutukset alkavat näkyä vasta vuosien jälkeen. Vaikuttavuustavoite voi olla esimerkiksi ”*Pidempiä työuria työhyvinvoinnilla*” ja sitä voidaan seurata *Työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus*-indikaattorin kautta. Tehokkuutta puolestaan voidaan tavoitella esimerkiksi sellaisten toiminnallisten tavoitteiden kautta, kuten ”*Asiantuntijalaitosten toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta parannetaan*”. Koska tuloksellisuus ja vaikuttavuus sekä niihin liittyvä käsitteistö näkyvät tällä hetkellä niin vahvasti niin koko valtionhallinnossa kuin STM:n hallinnonalallakin, tulee nämä teemat huomioida myös lausuntoprosessin kehittämisessä. (STM 2013, 9–18.)

### 3.2 Avoimuus

Vaatimukset hallinnon avoimuudelle on myös otettava huomioon prosesseja kehitettäessä. Hallinnon avoimuus nousi keskeisesti esille, kun valtiovarainministeriö asetti 3.9.2012 työryhmän valmistelemaan Suomen liittymistä Open Government Part-

nership (OGP) – aloitteeseen. Työryhmän tehtävänä on laatia aloitetta koskeva toimintasuunnitelma, seurata sen toimeenpanoa ja järjestää OGP–aloitteeseen sisältyvän itsearvioinnin toimintasuunnitelman toteutus. Suomalaisessa hallinnossa avoimuudella on keskeinen arvo ja vahva lainsäädäntöpohja. Avoimuutta ja osallisuutta on tästä huolimatta pyritty jatkuvasti kehittämään eri toimenpiteiden kautta. Esimerkiksi nykyisen hallituksen hallitusohjelma ”Avoin, oikeudenmukainen ja rohkea Suomi” edistää avointa hallintoa monilla eri hankkeilla. (VM 2012; VM 2013.)



**KUVA 3. Avoimen hallinnon periaatteet ja työalueet (VM 2013)**

Suomen avoimen hallinnon toimintasuunnitelman keskeinen teema on *Osallisuuden edistäminen*. Käytännössä tämä teema jakautuu kuvan 3 mukaisesti neljään eri osaluokkaan, jotka ovat *Avoin toiminta*, *Selkeä kieli*, *Avoin tieto* sekä *Hallinto mahdollistajana*. Näihin Suomen Avoimen hallinnon toimintaohjelman työalueisiin vaikuttavat myös OGP:n periaatteet, jotka ovat kuvassa näkyvät *Tiedon saatavuus*, *Hallinnon vastuullisuus*, *Kansalaisten osallisuus* sekä *Uudet teknologiat*. Suomen työohjelman ensimmäistä tavoitetta eli avointa toimintaa pyritään edesauttamaan lisäämällä valmisteluprosessien avoimuutta esimerkiksi HAREn kehittämisen, valmisteluvaiheen monipuolisen kuulemisen eli lausuntoprosessin sekä Osallistumisympäristön toiminnallisuuksien markkinoinnin ja käyttöönoton kautta. Avointa toimintaa pyritään edistämään myös painottamalla virkamiesten vuorovaikutusosaamista, vahvistamalla ennakoivaa julkaisemista ja viestintää sekä edistämällä osallistuvaa budjetointia ja lisää-

mällä ICT:n ja sähköisen asioinnin kehittämisen avoimuutta ja asiakaslähtöisyyttä. Selkeän kielen osalta taustana toimii hallintolain vaatimus hyvästä kielenkäytöstä. Selkeän kielen osalta toimintasuunnitelmassa sitoudutaan mm. laatimaan hallituksen edistyksistä yleiskielisiä otsikoita ja tiivistelmiä, visualisoimaan päätöksiä, järjestämällä asiaan liittyvää koulutusta virkamiehille sekä testaamalla tekstien ymmärrettävyyttä palvelujen käyttäjillä ja helpottamalla tiedon löytymistä. (VM 2013.)

Avoimen tiedon osalta toimintasuunnitelmassa sitoudutaan avaamaan ja julkaisemaan uusia tietovarantoja, selkeytetään avoimen datan ja tiedon käyttöehtoja sekä vahvistetaan osa-alueen osaamista. Hallinto mahdollistajana osa-alueen tavoitteena on mahdollistaa kolmannen sektorin ja aktiivisten kansalaisten toimintaa ja luoda edellytyksiä kansalaisyhteiskunnan omaehtoiselle kehittymiselle. Tähän tavoitteeseen liittyen toimintasuunnitelmassa sitoudutaan kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan esteiden purkamiseen, virkamiesten aloitteelliseen läsnäoloon ja tavoitettavuuteen sekä välineiden ja koulutuksen tarjoamiseen järjestöille. (VM 2013.)

### **3.3 Yhteentoimivuus**

Lausuntoprosessin kehittämistä yhdenmukaiseen suuntaan tukevia strategisia tavoitteita löytyy myös STM:n hallinnonalan tietohallinnon linjauksista vuosille 2012–2015. Niissä mainitaan toiminta-arkkitehtuurin osalta, että hallinnonalan toiminta-arkkitehtuurin kehittämisessä tulee ottaa huomioon valtionhallinnon toiminta-arkkitehtuuri ja pyrkiä hyödyntämään sen mukaisia palveluja mahdollisimman paljon. Tiedon ja siten tietoarkkitehtuurin osa-alueen tavoitteena hallinnonalalla puolestaan on tiedon avoimuuden ja yhteiskäyttöisyyden edistäminen, tietotarpeiden ja asiakkuuksien tunnistaminen, sekä semanttisen yhteentoimivuuden edistäminen, jotta tietojen vaihto ja tulkittavuus olisi mahdollista eri organisaatioissa, tietojärjestelmissä ja käyttötilanteissa. Tietojärjestelmäarkkitehtuurissa mainitaan myös tavoitteeksi luopua päällekkäisistä virastokohtaisista ratkaisuista ja siirtyä yhteisiin hallinnonalan järjestelmiin tai ainakin yhteentoimiviin järjestelmiin sekä ottaa käyttöön sellaisia sähköisen asioinnin ja hallinnon tukipalveluja, jotka luovat edellytykset yhteentoimivuudelle. Yhteentoimivuuteen ohjaa myös linjaus, jonka mukaan hallinnonalalla tulisi siirtyä käyttämään valtionhallinnon yhteisiä palveluja huomioiden nykyisten järjestelmien elinkaaret. Tavoitteena on, että vuonna 2015 kaikilla hallinnonalan organisaatioilla on

käytössä valtion palvelukeskusten tarjoamat, toimialariippumattomat tietojärjestelmäpalvelut. Yhdenmukaisuuden ja yhteentoimivuuden tarve on siis tunnistettu tietohallinnon linjauksissa hyvin vahvasti kaikilla kokonaisarkkitehtuurin osa-alueilla. (STM 2012, 27–32.)

## **4 LAUSUNTOMENETTELYN KEHITTÄMINEN**

Lausuntomenettelyn kehittämisen tarve on tunnistettu vuosien myötä useissa eri yhteyksissä. Lausuntomenettelyä on esimerkiksi lähdetty kehittämään osana valtiovarainministeriön asettamaa Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman. Tämän lisäksi kehitystarve on tunnistettu valtionhallinnon toiminta-arkkitehtuurityössä sekä Itä-Suomen yliopiston tekemässä selvityksessä julkisen hallinnon asiakirjahallinnon, lainsäädännön ja toiminnan uudistamisesta.

### **4.1 Lausuntomenettelyn kehitystarpeen tunnistaminen julkishallinnossa**

Mikkelin ammattikorkeakoulu tilasi ”Sähköisten palveluiden soveltavan tutkimuksen rakenteet” -hankkeen puitteissa Itä-Suomen yliopistolta selvityksen julkisen hallinnon asiakirjahallinnon lainsäädännön ja toiminnan uudistamisesta. Selvityksessä on kuvattu asiakirjahallinnon lainsäädännön nykytila, asiakirjahallinto osana päätöksentekoprosessia ja sähköistä asiointia sekä tehty ehdotukset lainsäädännön ja asiakirjahallinnon ohjeistuksen muuttamiseksi. Selvityksessä todettiin, että lausuntoprosessi on kokonaisuutena erittäin laaja kokonaisuus, koska vuosittain valtionhallinnossa tehdään satoja lausuntopyyntöjä ja niihin saadaan tuhansia lausuntoja. Lausuntokierrokset liittyvät erilaisiin hankkeisiin ja niiden tuotoksiin, kuten selvityksiin ja raportteihin. Lausuntoprosessi käynnistyy siten, että jokin viranomaisen lähettää kopion lausuntopyynnöstä haluamilleen tahoille, jolloin vastaanottajaviranomaisissa käynnistyy oma lausunnonantoprosessi. Käynnistyvä lausunnonantoprosessi voi päättyä jo heti alkuunsa, mikäli lausunnonantaja ei katso tarpeelliseksi lausua asiasta. (Itä-Suomen yliopisto 2012, 34.)

Selvityksessä on kuvattu lausuntomenettely lähes samaan tapaan, kuin se karkeasti kuvattuna ilmenee STM:n hallinnonalallakin. Kaikki lähtee liikkeelle valtiovarainmi-

nisteriön valmistelemasta lausuntoasiasta. VM käyttää lausuntoa tuottaessaan omia asiakirjapohjiaan ja omia järjestelmiään asian- ja dokumentinhallintaan. Jos kyseessä on valtioneuvoston hankerekisteriin (HARE) kuuluva hanke, rekisteröidään hankkeeseen liittyvä lausunto myös HARE-järjestelmään. Tällaisia hankkeita ovat eduskunnan, valtioneuvoston ja ministeriöiden hankkeet ja niiden asettamat komiteoista, toimikunnat, neuvottelukunnat, lautakunnat, selvitysmiestyöt, työryhmät sekä valtion virastojen, laitosten ja liikelaitosten johtoelimet. Rekisterissä on myös tietoja ministeriöissä virkamiestyönä valmisteltavista lainsäädäntöhankkeista. VM lähettää lausuntopyynnön vastaanottajille pääsääntöisesti sähköpostilla, mutta lausuntopyyntö voi lähteä myös tavallisena postina. (Itä-Suomen yliopisto 2012, 34–35; Valtioneuvoston hankerekisteri 2012.)

Lait säteilylain ja terveydensuojelulain 50 §:n muuttamisesta, hallituksen esityksen valmistelu						
Perustiedot	Taustatiedot	Tilanne	Asiakirjat	Julkaisut	Henkilöt	Liittyvät hankkeet
<b>Hankenumbero:</b>	STM069:00/2010					
<b>Hankkeen nimi:</b>	Lait säteilylain ja terveydensuojelulain 50 §:n muuttamisesta, hallituksen esityksen valmistelu					
<b>Hankkeen ruotsinkielinen nimi:</b>						
<b>Hankkeen lyhenne:</b>						
<b>Asettaja:</b>	Sosiaali- ja terveysministeriö					
<b>Asettajan osasto/yksikkö:</b>	Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osasto					
<b>Asettamispäivä:</b>						
<b>Hankkeen tila:</b>	Päättynyt					
<b>Toimikausi/aikataulu:</b>	11.6.2010 – 15.6.2012					
<b>Organisointitapa:</b>	Ilman asettamista tehtävä					
<b>Yhteyshenkilö:</b>	Korpinen Helena, hallitussihteeri, (09) 160 73860, etunimi.sukunimi@stm.fi					
<b>Tehtävä:</b>	Lainsäädäntöhanke					
<b>Tehtäväkuvaus:</b>	Valmistellaan hallituksen esitys säteilylain muuttamisesta (lain 11 luku: ionisoimaton säteily sekä 61 §: säteilyrikkomus)					
	Ehdotetaan, että alle 18-vuotiaana altistaminen solariumin UV-säteilylle kielletään ja että solariumin käyttöpaikalla olisi asianmukaisesti perehdytetty henkilö, joka opastaa asiakkaan solariumin käyttöön ja antaa käyttäjälle asiallisen informaation solariumin UV-säteilyn vaikutuksista. Solariumpaikassa on oltava nähtävissä K-a8 kiello sekä asianmukaiset tiedot solariumin haitoilta suojautumista. Käytännössä tämä tarkoittaa ns. itsepalvelusolariumien toiminnan järjestämistä uudelleen siten, että paikalla olisi asiakkaita opastava henkilö. Tällä hetkellä selvitetään myöskin mahdollisuutta iän tarkistamiseen kulunvalvontalaitteilla, joilla					

Lait säteilylain ja terveydensuojelulain 50 §:n muuttamisesta, hallituksen esityksen valmistelu						
Perustiedot	Taustatiedot	Tilanne	Asiakirjat	Julkaisut	Henkilöt	Liittyvät hankkeet
<b>Asia:</b>	<b>Asiakirjan päiväys:</b>	<b>Laatija:</b>				
<a href="#">HE laiksi säteilylain muuttamisesta (Helena Korpinen/HTO/YTE)</a>	26.10.2010	Sosiaali- ja terveysministeriö				
Vastaus: <a href="#">Lausunto</a>	22.11.2010	Syöpäjärjestöt				
Vastaus: <a href="#">Lausunto</a>	23.11.2010	Jyväskylän kaupunki				
Vastaus: <a href="#">Lausunto</a>	26.11.2010	Lapin aluehallintovirasto				
Vastaus: <a href="#">Lausunto</a>	3.12.2010	Suomen Ihotautilääkäriyhdistys ry				
Vastaus: <a href="#">Lausunto</a>	3.12.2010	Tietosuojavaltuutetun toimisto				
Vastaus: <a href="#">Lausunto</a>	9.12.2010	Itä-Suomen aluehallintovirasto ISAVI				
Vastaus: <a href="#">Lausunto</a>	13.12.2010	Etelä-Suomen aluehallintovirasto				
Vastaus: <a href="#">Lausunto</a>	14.12.2010	Terveyden edistämisen keskus				

**KUVA 4. Hankkeen perustiedot ja asiakirjat HAREssa**

Kun lausuntopyyntö saapuu vastaanottajalle, se rekisteröidään kirjaamossa vastaanotetuksi. Jos vastaanottajalla on käytössään jokin sähköinen asianhallintajärjestelmä, lausunto voi lähteä valmisteltavaksi sähköisessä muodossa, mutta hyvin todennäköistä on myös se, että lausuntopyynnön arkistokappale jää arkistoon ja käsittelyyn lähtee pape-

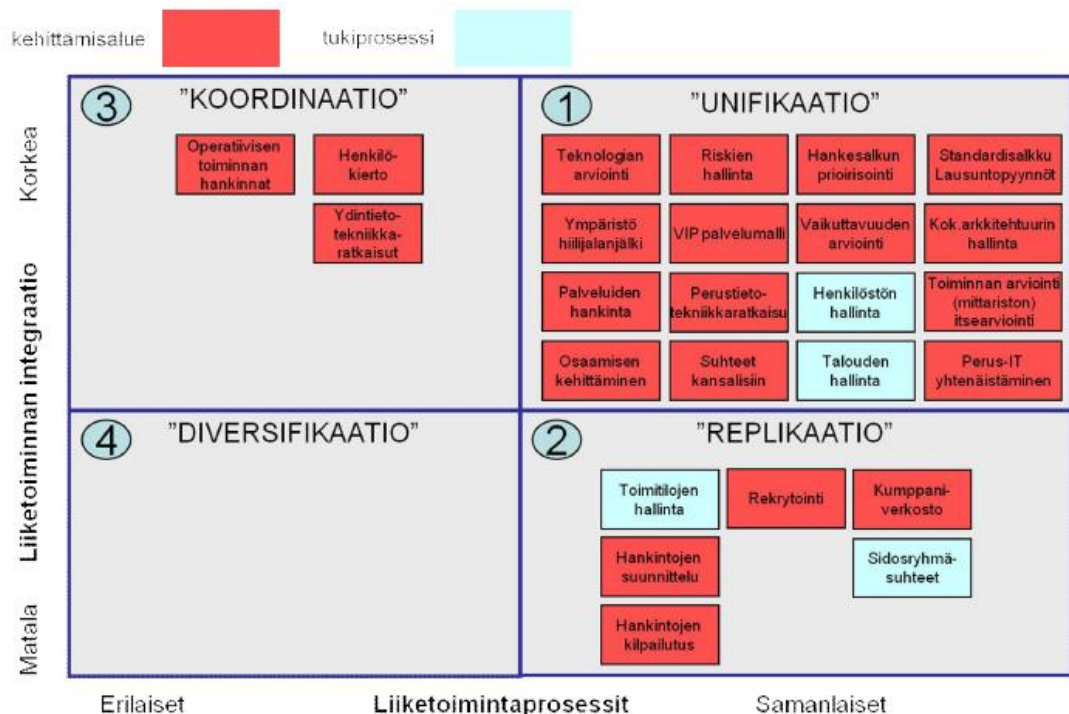
rinen kopio. Jos lausunnonantaja on jokin ministeriö, ei lausuntoasian käsittely tapahdu pelkästään organisaation sisällä, vaan lausuntopyyntö voi lähteä eteenpäin myös kyseisen ministeriön hallinnonalalle mahdollisia kommentteja varten. Tällöin lausunnonantajan asianhallintajärjestelmään tai diaariin tehdään merkintä eteenpäin lähtevästä lausuntopyynnöstä, samoin kuin lausuntopyynnön vastaanottavat hallinnonalan virastot ja laitokset rekisteröivät sen omiin järjestelmiinsä. Siinä vaiheessa kun alkupe-  
räinen lausuntopyynnön vastaanottaja on koonnut tarvittavat lisäkommentit yms. ja laatinut oman lausuntonsa, se rekisteröi ja arkistoi VM:lle lähtevät lausunnot. VM puolestaan rekisteröi ja arkistoi kaikki saapuneet lausunnot omien menettelytapojensa mukaan. Selvityksen mukaan edellä kuvatussa lausuntoprosessissa sama asiakirja rekisteröidään ja arkistoidaan tyypillisesti kymmeniä kertoja. Sen sijaan jos lausuntopyyntö lähtee lausuttavaksi kunnille päällekkäisen rekisteröinnin ja arkistoinnin määrä kasvaa huomattavasti eli kuntien lukumäärän mukaisesti. Selvityksen mukaan puolestaan kuntiin lähetettävä lausuntopyyntö ja lausunnot johtavat yli 1 000 kirjaamistoi-  
meen pelkästään asiakirjojen lähettämisestä ja vastaanottamisesta. (Itä-Suomen yliopisto 2012, 35.)

Nykyinen toimintamalli sisältää moninkertaista ja tarpeetonta asiakirjojen rekisteröintiä sekä arkistointia, joka tapahtuu pääsääntöisesti paperimuodossa. Selvityksessä nähdään syyksi nykytilanteeseen se, että asiakirjahallinnon kirjaamis- ja arkistointivastuut on viranomaiskohtaisia, eivätkä prosessikeskeisiä ja tehokkaan tiedonhallinnan mukaisia. Lausuntoasian on julkisessa hallinnossa kokonaisuudessaan käsittelyprosessilta, jolta puuttuu asian omistaja ja siten tiedonhallinnan kokonaisvastuu. Selvityksen mukaan lausuntoprosessi ei täytä julkisuusasetuksen asettamaa vaatimusta kertakirjaamisesta, kun prosessia tarkastellaan näin kokonaisuutena. Julkisuusasetuksessa on määritelty, että viranomaisen tulee huolehtia asiakirjarekisterien välisten suhteiden selvittämisestä. Tämän lisäksi asetuksessa on määritelty, että käsiteltävä asia tulisi mahdollisuuksien mukaan kirjata vain kerran. Se miksi julkisuusasetus, kuten myös julkisuuslaki ja arkistolaki voivat muodostaa kuvatus kaltaista kehittämistä vaativia prosesseja johtuu osittain siitä, että ne on laadittu viranomaislähtöisesti, ilman että prosesseja ajatellaan kokonaisvaltaisesti. (Itä-Suomen yliopisto 2012, 35–37; Asetus viranomaistoiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta 1030/1999.)

Selvityksessä on tuotu esille myös muita kehittämisajatuksia lausuntoprosessin suhteen. Selvityksessä ehdotetaan, että asiakirjahallinnon vastuita tulisi muuttaa siten, että



asiakirjojen kokonaissäilytysvastuu ja vastuu kirjaamistoiminnoista ei olisi enää niin hajautettu, kuten nykyisin, vaan jotain tiettyä asiaa hallinnoiva viranomainen säilyttäisi kaikki asiakirjat ja vastaisi kirjaamisesta huolimatta siitä, ovatko asiakirjat sen laatimia vai sille lähetettyjä. Tämä tarkoittaisi sitä, että jos esimerkiksi viranomainen X pyytäisi lausuntoa johonkin asiaan liittyen viranomaiselta Y, niin tuo X vastaisi koko asian kirjaamisesta ja asiakirjojen säilyttämisestä, eikä Y:llä olisi vastuuta laatimansa lausunnon säilytyksestä, niin kuin pääsääntöisesti on nykyään. Tähän toimintamalliin siirtyminen edellyttäisi kuitenkin sitä, että olisi olemassa sellaiset tietojärjestelmäpalvelut, että lausunnon antava viranomainen voisi jälkikäteen saada helposti antamansa lausunnon. Tämä asiakirjojen säilyttämisen ja kirjaamistoimintojen keskittäminen asiakohteisesti voisi selvityksen mukaan toimia yhdellä tai usealla tietojärjestelmällä. Tämä uudistus toisi mukanaan uudistuksen asianumerosystematiikkaan. Tätä nykyä asianumerot ovat hyvin usein muotoa juokseva numero, asiaryhmä, vuosiluku. Uudessa mallissa asianumerosta tulisi käydä ilmi myös asian kirjaamisesta ja asiakirjojen säilyttämisestä vastuussa oleva taho, jolloin asianumeron tulisi sisältää myös jonkinlainen organisaatiokoodi. (Itä-Suomen yliopisto 2012, 35–37.)



**KUVA 5. Kehittämistarpeet ja tukiprosessit nelikentässä (VM 2012, 25)**

Lausunntoimintamallin kehittämisen tarve on tunnistettu myös muissa yhteyksissä. Valtionhallinnon yhteisen toiminta-arkkitehtuurin yhteydessä on pohdittu mihin suuntaan

tukiprosesseja tai jotain tällaisen prosessin osa-alueita tulisi kehittää. Tukiprosesseja ovat mm. henkilöstön hallinta ja talouden hallinta. Prosessit ja niiden osa-alueet on koottu kuvan 5 mukaiseen taulukkoon ja ne on jaettu toiminta-arkkitehtuurityön yhteydessä neljään eri lohkoon. Koordinaatio-lohkoon kuuluvat prosessit ovat sellaisia, jotka on ohjeistettu ylemmältä taholta, jolloin yhdenmukaisuus on vahvaa. Unifikaatio-lohkoon prosessit ovat vakioituja ja niille voidaan tarjota keskitettyjä palveluja. Diversifikaatio-lohkoon prosessien suhteen organisaatioille on yksilölliset tavat toimia, eikä tarvetta muiden organisaatioiden tietoihin ja järjestelmiin siten ole. Replikaatio-lohkoon prosessit ovat tiukasti standardisoitavissa olevia, jolloin organisaatioiden tulisi noudattaa näitä standardoituja ratkaisuja. Kuten kuvasta näkyy lausuntopyynnöt on tunnustettu prosessiksi, jonka suhteen prosessin tulisi olla vakioitu, mutta tätä nykyä prosessi vaatii edelleen kehittämistä, jotta tähän tavoitetilään päästään. (VM 2012, 25–27.)

## **4.2 Lausuntomenettely ja SADe**

Lausuntomenettelyn kehittämisen tarve nousi esille myös valtiovarainministeriön (VM) asettaman sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe-ohjelma) yhteydessä. SADe-ohjelma asetettiin vuonna 2009 perustuen hallituksen 6.3.2009 hyväksymään kannanottoon sähköisen asioinnin ja tietoyhteiskuntakehityksen vauhdittamisesta. Ohjelman tarkoituksena on tuottaa asiakaslähtöisiä ja yhteentoimivia, julkisen sektorin kustannustehokkuutta ja laatua vahvistavia sähköisiä palvelukokonaisuuksia. Näiden palvelukokonaisuuksien asiakkaina nähdään niin kansalaiset, yritykset kuin viranomaisetkin, joille pyritään tarjoamaan sujuvampaa ja helpompaa asiointia sekä uusia osallistumisen ja vuorovaikutuksen muotoja. Ohjelman kautta pyritään uudistamaan palveluntuotantoprosesseja siten, että asiakkaiden saama hyöty lisääntyisi, tuottavuus paranisi ja siten saataisiin aikaan ajallisia sekä kustannuksiin liittyviä säästöjä. Nämä vaikutukset pyritään saavuttamaan erityisesti sähköistä asiointia sekä tieto- ja viestintäteknikkaa hyödyntäen. (VM 2013, 4–5.)

SADe-ohjelma koostuu erilaisista palvelukokonaisuushankkeista, joiden vastuu on jaettu eri ministeriöille. Oikeusministeriö vastaa Osallistumisympäristöstä, opetus- ja kulttuuriministeriö Oppijan palvelukokonaisuudesta, ympäristöministeriö Rakennettu

ympäristö ja asuminen–palvelukokonaisuudesta ja työ- ja elinkeinoministeriö Työnantajan palvelukokonaisuudesta. Muita hankkeita ovat Työnantajan palvelukokonaisuuteen myöhemmin yhdistetty Yrityksen palvelukokonaisuus sekä sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla oleva Sosiaali- ja terveysalan palvelukokonaisuus. Ohjelmaan liittyy kiinteästi myös valtiovarainministeriön vastuulle kuuluvat erillishankkeet Kansalaisen neuvontapalvelu sekä Etäpalvelut. (VM 2013, 5.)

SADe-ohjelman palvelukokonaisuushankkeista Osallistumisympäristö on se hanke, jossa lausuntomenettelyn kehittämisen tarve on tunnistettu. Kokonaisuudessaan Osallistumisympäristö-hankkeen tavoitteena on saada aikaan sellaiset verkko-osallistumisen menetelmät ja kanavat, joiden välityksellä kansalaiset voivat ilmaista mielipiteensä valmisteltavana olevista asioista, käydä keskustelua sekä tuoda esille omia näkökulmiaan ja teemojaan. Tätä kautta voidaan siis tarjota mahdollisuus tuoda uusia näkökulmia yhteiskunnalliseen keskusteluun, mutta myös saada aikaan vaikuttamisen kokemuksia ja elämyksiä. Tarjottavan kanavan suhteen keskeiseksi vaatimukseksi on nostettu helppokäyttöinen ja käyttäjien omiin tarpeisiin räätälöitävissä oleva palvelukokonaisuus, jonka sisältöä voidaan tarjota myös muiden verkkopalveluiden kautta. Hankkeen hyötyinä nähdään osallistumista edistävien välineiden ja menetelmien tuominen kansalaisten ja hallinnon käyttöön, mikä voi parhaimmillaan tarkoittaa tiedon saamisen ja kansalaisvaikuttamisen helpottumista, valmistelutyön tehostumista ja laajempien osallistujamäärien tavoittamista sekä osallistavan tutkimus- ja kehitystyön mahdollistumista. Hankkeen tulisi tuoda välineet valmiina palveluina koko julkishallinnolle, jolloin näiden osallistumis- ja vaikuttamiskanavien yhtenäisyys helpottaisiin niiden saatavuutta ja oppimista. Välineet ja menetelmät voivat tätä kautta tuoda mukanaan yhdenmukaiset toimintatavat sekä taloudellista hyötyä. (VM 2013, 6; OM 2013.)

Keskeisiä Osallistumisympäristön palveluja ovat kansalaisaloite ja kuntalaisaloite aloitteiden tekemistä varten sekä Otakantaa.fi-palvelu, jonka tarkoituksena on tarjota työkaluja osallistumiseen eli keskusteluun sekä kansalaisten, järjestöjen ja hallinnon väliseen vuorovaikutukseen. Osallistumisympäristö hankkeen vuoden 2013 tulostavoitteissa on Lausuntopalvelun käyttöönotto. Palvelun käyttöönotto tulee kuitenkin tapahtumaan vasta vuoden 2014 alkupuolella. Lausuntopalvelu nähdään kansalaisaloitteen sekä muiden palveluiden tavoin keskeisenä osana sähköisiä osallistumiskeinoja ja haettaessa tuottavuushyötyjä. Lausuntopalvelun suunnittelun yhteydessä on

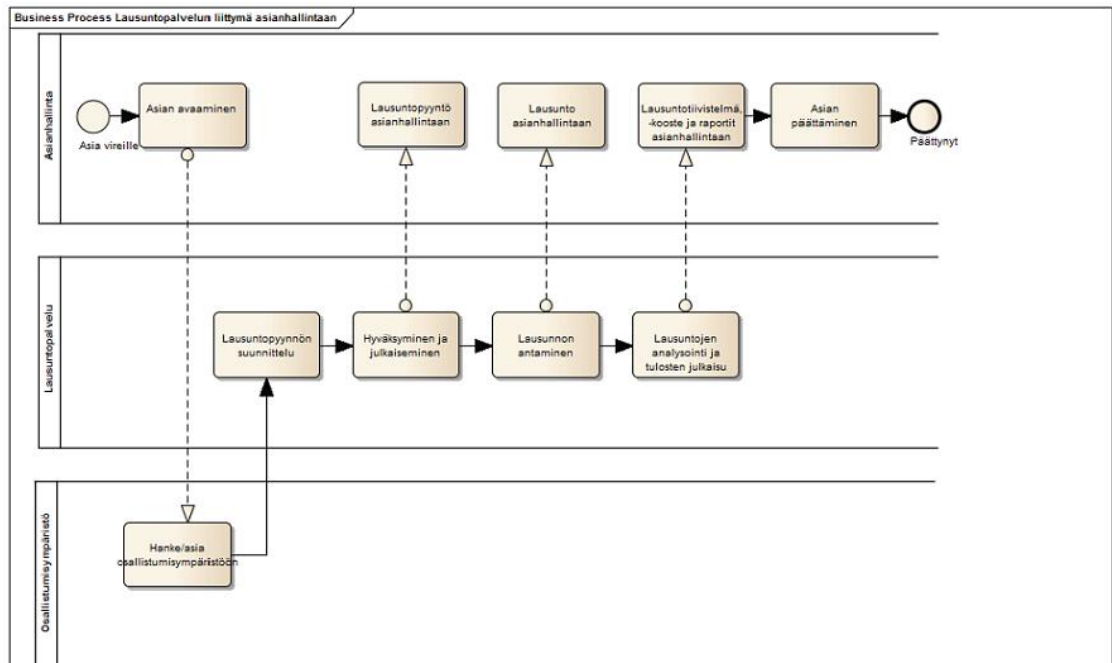
arvioitu, että lausuntokierroksia järjestetään kansallisesti arvion mukaan yli 23 000 vuodessa ja niihin osallistuu useita eri osapuolia. Lausuntoprosessiin osallistuvat mm. viranomaiset, kansalaisjärjestöt ja yrityssektorin edustajat. Näistä lausuntokierroksista on arvioitu, että 30 % eli 6900 voitaisiin jatkossa hoitaa Lausuntopalvelun (järjestelmän) kautta. Todellisten määrien arviointia kuitenkin hankaloittaa se, että lausuntopalvelulla ei ole varsinaisesti vastaavaa edeltäjäjärjestelmää. (OM 2013; OM 2012, 37–38.)

Yleisellä tasolla lausuntopalvelun tavoitteena on saada yhä suurempi osa suomalaisista osallistumaan yhteisten asioiden käsittelyyn lausuntopyyntöjen avulla sekä saada kansalaisten, järjestöjen ja muiden toimijoiden palaute viranomaisten vastuulla olevien hankkeiden valmisteluun aikaisempaa nopeammin ja aikaisemmassa vaiheessa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että lausuntopalvelun avulla pyritään luomaan yhdenmukainen tapa ja välineet, joilla viranomaiset voivat pyytää ja vastaanottaa lausuntoja. Näillä luotavilla välineillä kansalaiset, järjestöt ja muut toimijat voivat työstää ja antaa lausuntoja julkaistuihin lausuntopyyntöihin. Lausuntopyyntöjen laatijoille lausuntopalvelu antaa mahdollisuuden koostaa lausunnoista lausuntoyhteenvetoja. (OM 2012, 5–6.)

Lausuntopalvelun on tarkoitus mahdollistaa lausuntopyyntöjen suunnitteleminen, toteuttaminen, julkaiseminen ja seuranta. Tämän lisäksi palvelu tulee sisältämään mahdollisuuden lausuntojen antamiseen ja tiedottamiseen, vastausten kokoamiseen ja lausuntoyhteenvedon laatimiseen sekä tulosten käsittelemiseen ja julkaisemiseen. Itä-Suomen yliopiston selvityksessä kyseenalaistetaan tämänkaltaisen erillisen palvelun tarve ja tuodaan esille mahdollisuus liittää vastaava lausuntoprosessia palveleva toiminnallisuus valtioneuvoston hankerekisterin yhteyteen. Tätä kautta prosessiin voitaisiin saada reaaliaikaisuutta, koska nykyisin rekisterin tiedot ovat puutteellisia tai hitaasti päivittyviä. (OM 2013; Itä-Suomen yliopisto 2012, 35–37.) Itä-Suomen yliopisto selvityksessä ei tältä osin oteta huomioon sitä, että hankerekisteri on vain valtioneuvoston ja muutaman muun toimijan käytössä, eikä sitä voida siten hyödyntää kaikissa julkishallinnon organisaatioissa, kuten lausuntopalvelun osalta on suunniteltu.

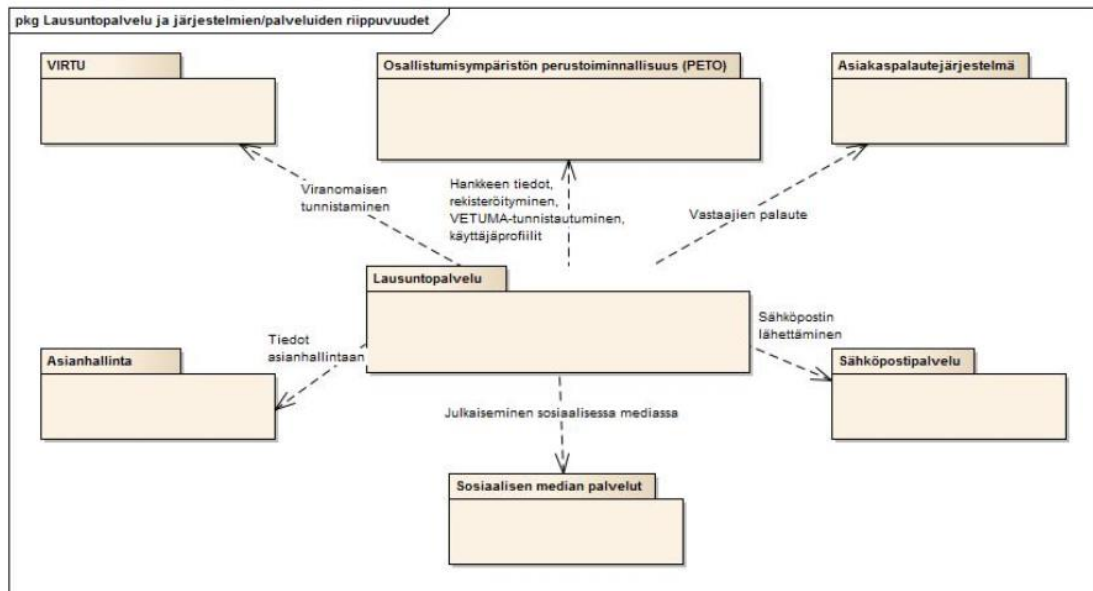
Käytännössä lausuntopalvelu tulee toimimaan kuvan 6 mukaisesti. Asia tulee vireille viranomaisessa, jolloin asia avataan asianhallintaan. Mikäli kyseessä on hanke, sen tiedot luodaan tai liitetään osallistumisympäristöön. Hankkeen tietoihin viedään myös

asianhallinnasta saatavan asianumero, jolloin yhteys osallistumisympäristön ja asianhallinnan välillä säilyy. Kun lausuntoprosessi käynnistyy, laaditaan lausuntopalvelussa lausuntopyyntö, joka hyväksytetään organisaation käytäntöjen mukaisesti. Lausuntopyyntö voi sisältää erilaisia kysymystyyppejä, kuten avoimia kysymyksiä, jolloin vastaaja saa itse päättää, miten vastaa tai antaa kokonaisuudessaan vapaamuotoista tekstiä. Näiden vaihtoehtojen lisäksi kysymykset voivat olla suljettuja, jolloin vastajille annetaan etukäteen määritetyt vastausvaihtoehdot. Pelkkien vastausvaihtoehtojen ohien voidaan liittää myös mahdollisuus perustella valinta vapaamuotoisesti. Lausuntopyyntö voi sisältää lisäksi lisä- ja taustamateriaalia tai linkkejä näihin. Hyväksytty lausuntopyyntö julkaistaan lausuntopalvelussa, jolloin se siirtyy automaattisesti myös asianhallintaan. Lausuntopyyntö on oletusarvoisesti avoin kaikille kansalaisille, mutta tarvittaessa lausuntopyyntökysely voidaan merkitä suljetuksi, jolloin se näkyy vain rajatulle joukolle. Lausuntopyynnön toteuttaja lähettää lausuntopyynnön eteenpäin sähköpostiviestinä, jossa on linkki itse pyyntöön. Tämän lisäksi lausuntopyyntö voidaan julkaista myös muilla foorumeilla, kuten www-sivuilla tai sosiaalisessa mediassa. Lausuntopyynnön julkaisemisen jälkeen lausunnonantajat voivat antaa lausuntonsa ja muokata niitä aina lausuntoajan päättymiseen asti. Lausuntokierroksen päättymisen jälkeen lausuntopalvelussa voidaan laatia erilaisia koosteraportteja sekä lausuntoyhteenvedo ja julkaista se. Lausuntoyhteenvedo voidaan lausuntopyynnön tavoin lähettää myös asianhallintaan. Yhteenvedon laatimisessa tulee ottaa huomioon myös mahdollisesti paperilla saapuneet vastaukset, joiden tulisi löytyä asianhallinnasta. Lausuntopyyntöön saapuneet viralliset lausunnot/ vastaukset siirretään lopuksi asianhallintaan ja asia päätetään asianhallinnassa. (OM 2012, 7–20)



**KUVA 6. Lausuntopalvelun liittymä asianhallintaan (OM 2013, 9)**

Lausuntopalvelulla tulee olemaan riippuvuuksia useisiin muihin järjestelmiin, kuten osallistumisympäristön perustoiminnallisuuteen, asiakaspalautejärjestelmään sekä virkamiehen kertakirjautumispalveluun eli VIRTUun. Keskeinen riippuvuus tulee olemaan myös yhteys asianhallintaan, koska jokaisen lausuntopalvelua käyttävän organisaation tulee edelleen rekisteröidä lausuntokierroksensa omaan asiarekisteriinsä. Käytännössä asia/hanke tulee vireille, jolloin se avataan asianhallinnassa (saa diaarinumeron). Tämän jälkeen lausuntokierros ja siihen liittyvä taustatyö voidaan tehdä osallistumisympäristössä ja sen palveluiden kautta. Muita riippuvuuksia on yhteys sähköpostipalveluun sekä sosiaalisen median palvelut. (OM 2013; OM 2012, 9)



**KUVA 7. Lausuntopalvelu ja järjestelmien riippuvuudet (OM 2013, 9)**

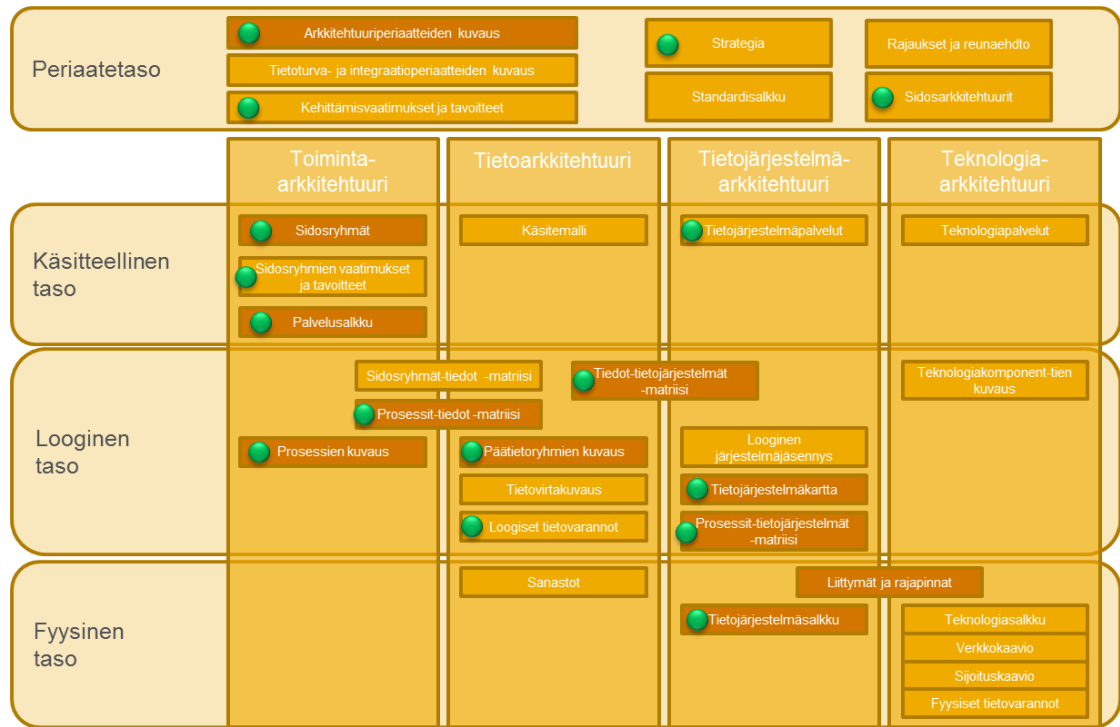
Käyttäjien huomioiminen nostettiin palvelun hankintavaiheessa keskeiseksi tekijäksi. Lähtökohdانا oli siis palvelu, jota olisi miellyttävä käyttää ja ottaa mukaan osaksi omaa toimintaa. Kriteereinä tällaiselle palvelulle nähtiin saavutettavuus ja esteettömyys, mikä tarkoittaa sitä, että palvelussa lausunnon tulee olla saavutettava. Saavuttavuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä palvelun laadullista ominaisuutta, joka mahdollistaa käytön tai vähentää esteitä. Käytännössä tällä vaatimuksella viitattiin erityisesti erityisryhmiin. Näin ollen saavutettavuus ei ole vain tekninen seikka, vaan myös sisällön ymmärrettävyys nousee tärkeäksi saavutettavuuden osa-alueeksi. Palvelun hankintavaiheessa edellytettiin myös monikielisyyttä, koska lausuntopalvelun edellytyksenä oli virkamiesten mahdollisuus kohtuullisen helposti täyttää kielilain vaatimukset käyttäessään palvelua toiminnassaan. Käytännössä järjestelmän toteutusta edellytettiin suomen- ja ruotsinkielisenä. (OM 2013)

## 5 TOIMINNAN KEHITTÄMINEN KOKONAISARKKITEHTUURIN AVULLA

Kokonaisarkkitehtuuri on kuvaus toimintaprosessien sekä niissä tarvittavien tietojen ja tietojärjestelmäpalveluiden nyky- ja tavoitetilasta sekä kehityspolusta tavoitetilan saavuttamiseksi. Kokonaisarkkitehtuuri on myös johtamismenetelmä, koska sen avulla tätä tunnistettua ja kuvattua kokonaisuutta voidaan kehittää ja ohjata. Kokonaisarkkitehtuuri rakentuu erilaisten suunnitelmien, kuvauksia, toimintatapoja yms. kautta. Julkihallinnossa käytettävä kokonaisarkkitehtuurimenetelmä on kuvattu julkisen hallinnon suosituksessa (JHS) 179 *Kokonaisarkkitehtuurin kehittäminen*, mutta terveyden ja hyvinvoinnin kohdealueen osalta tätä on tarkennettu omalla kokonaisarkkitehtuurin käsikirjalla. (STM 2013, 5.)

Terveyden ja hyvinvoinnin kohdealueen kokonaisarkkitehtuurissa lähtökohtana on toiminta, joten kaikki tieto-, tietojärjestelmä ja teknologia-arkkitehtuurin kehittäminen lähtee toiminnan tarpeista ja niiden tukemisesta. Voidaan siis puhua toimintalähtöisestä kokonaisarkkitehtuurista. Nämä toiminnan tarpeet muodostuvat mm. strategioiden, lainsäädännön ja toiminnan kehittämisvaatimuksien kautta. Kuvan 8 mukaisesti, kokonaisarkkitehtuuri rakentuu eri tasoista sekä eri arkkitehtuureista. Ylimmällä tasolla ovat periaatteet, jotka ovat arkkitehtuuriin vaikuttavia linjauksia, jotka on otettava huomioon eri tasoilla ja osa-alueilla. Tällaisia periaatteita ja linjauksia voivat olla esimerkiksi sellaisia kuten ”Noudatetaan KA arkkitehtuurityön periaatteita” tai ”Tieto on yhteiskunnan ja kansalaisia varten”. (STM 2013, 6–7.)



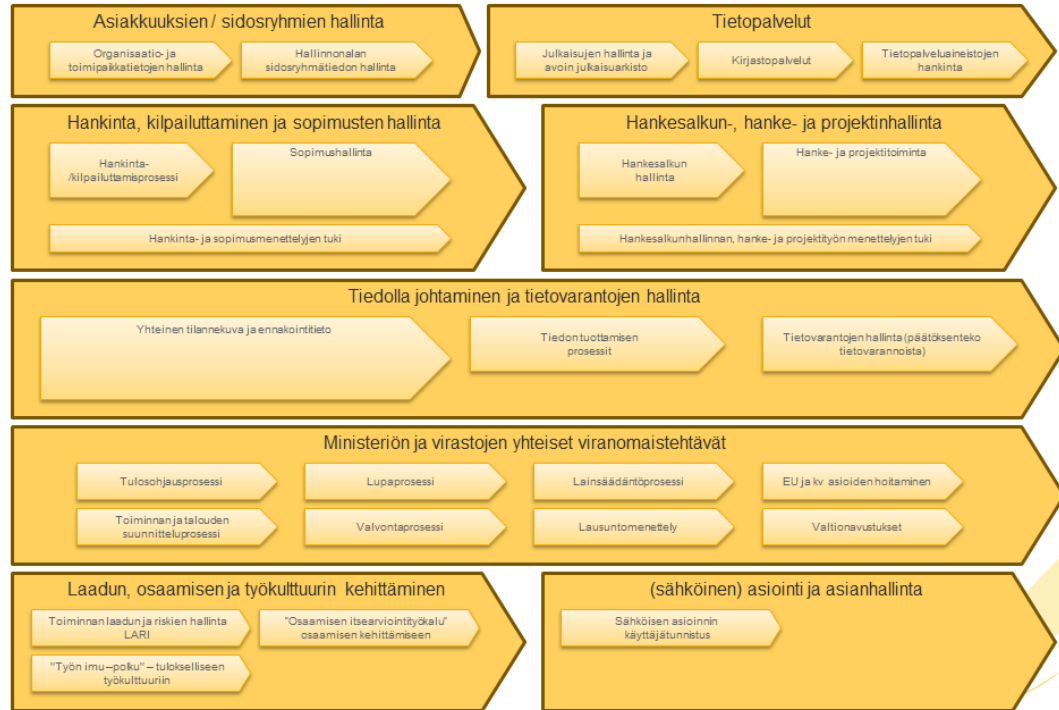


**KUVA 8. Käsikirjan sisältö ja JHS vaatimukset (STM 2013, 7)**

Toiminnallisessa arkkitehtuurissa kuvataan puolestaan sidosryhmät ja heidän vaatimukset, palvelusalkku, prosessien kuvaukset ja prosessit-tiedot -matriisi. Sidosryhmät ovat joko niitä ulkopuolisia tahoja, jotka vaikuttavat organisaation toimintaan tai sisäisiä toimijoita, jotka osallistuvat arkkitehtuurin prosesseihin. Sidosryhmien tunnistamisen tarkoituksena on välttää tilanteet, joissa kehitettävä arkkitehtuuri eikä kata kaikkien tarvittavien toimijoiden tarpeita. Palvelusalkun kohdalla palveluilla tarkoitetaan puolestaan niitä toiminnan ylitason palveluita, joiden osalta julkisessa organisaatiossa voidaan käyttää myös käsitettä ”laissa määritellyt palvelutehtävät”. Toiminta-arkkitehtuurin osalta näistä palveluista tulisi laatia luettelo, joka kuvaisi mitä palveluita organisaatio tuottaa ja kenelle, koska näin saadaan myös kuva siitä mitä varten tietojärjestelmiä ja ratkaisuja kehitetään. Prosessien kuvaus on nostettu terveyden ja hyvinvoinnin kohdealueen kokonaisarkkitehtuurissa keskeisimmäksi toiminnallisen arkkitehtuurin loogisen tason tuotokseksi. Näiden kuvausten avulla voidaan kuvata organisaation toimintatapoja, mikä puolestaan auttaa kehittämään toimintaa, yhä paremmin toimintaa tukevia tietojärjestelmiä sekä yhteistyötä muiden tahojen kanssa. STM:n hallinnonalalla on tunnistettu mahdollisten yhteisten prosessien ja toimintojen prosessikarta, joka on jakautunut kuvan 9 mukaisesti kahdeksaan eri osa-alueeseen. Näiden osa-alueiden joukossa on ministeriön ja virastojen yhteiset viranomaistehtävät joiden joukossa on myös lausuntomenettely. Toiminnallisen arkkitehtuurin ja tietoarkkiteh-

tuurin näkökulmat yhdistävä prosessit–tiedot–matriisi, jossa kuvataan mitä tietoja käytetään missäkin prosessissa. (STM 2013, 7–15.)

### Hallinnonalan mahdollisten yhteisten prosessien ja toimintojen prosessikartta



**KUVA 9. Hallinnonalan yhteisten prosessien ja toimintojen prosessikartta**

Terveiden ja hyvinvoinnin kohdealueen kokonaisarkkitehtuurin linjausten mukaan tietoarkkitehtuurista kuvataan päätietoryhmät ja tietovarannot sekä Tiedotietojärjestelmäpalvelut–matriisi. Päätietoryhmät ovat loogisia tietokokonaisuuksia, jotka on johdettu toiminnasta ja tietotarpeista. Päätietoryhmä voi olla esimerkiksi ”Tilannekuva ja ennakoititieto”, kuten valtioneuvoston tietoarkkitehtuurityössä on määriteltä. Loogiset tietovarannot ovat puolestaan hallintoitu joukko tietoja, jotka muodostavat loogisen kokonaisuuden. Kun nämä tietovarannot tunnistetaan ja kuvataan, on myös niiden hallinta ja ylläpito helpommin toteutettavissa. Looginen tietovaranto voi olla esimerkiksi Fimean arkkitehtuurityössään tunnistama ”Lääketietokanta”. (STM 2013, 15–18.)

Tietojärjestelmistä kuvataan prosessien kuvauksen yhteydessä, niissä tarvittavat tietojärjestelmäpalvelut, nykytilan mutta erityisesti myös tavoittilan näkökulmasta. Olennaista tietojärjestelmäpalveluiden kohdalla on tuoda esille se toiminnallisuus, jota palvelu tuottaa, esimerkiksi ”lausuntoasian ja asiakirjojen käsittely”. Jo tämän tason ku-

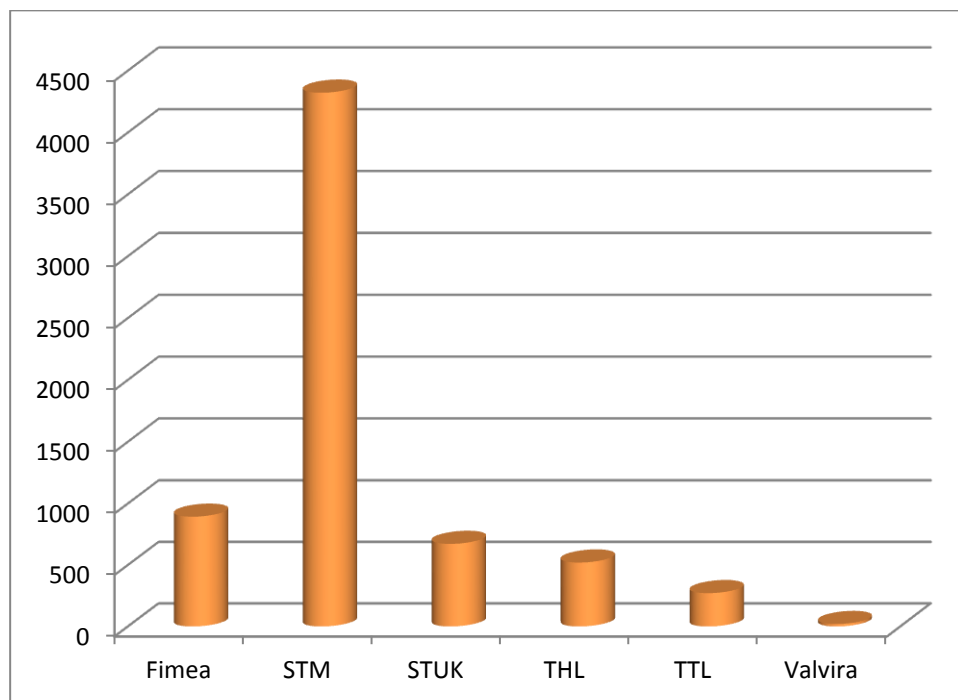
vauksen kautta voidaan saada kokonaisnäkemys organisaatiossa tai yksittäisessä prosessissa tarvittavista tietojärjestelmäpalveluista. Nämä tietojärjestelmäpalvelut tuotetaan tietyillä tietojärjestelmillä (esimerkiksi THL:n asianhallintajärjestelmä Helmi), joiden kuvaamiseen käytetään tietojärjestelmäkarttaa sekä -salkkua suppealla tietosisällöllä. Prosessien ja tietojärjestelmien väliset riippuvuudet on aivan yhtä tärkeä tunnistaa, kuin prosessien ja tietojenkin. Terveiden ja hyvinvoinnin kohdealueella on tehty poikkeava ratkaisu suhteessa JHS 179-suositukseen, koska kohdealueella pyritään kuvaamaan prosessien ja tietojärjestelmäpalveluiden eikä prosessien ja tietojärjestelmien väliset yhteydet. Tietojärjestelmien osalta kuvataan terveyden ja hyvinvoinnin kohdealueella myös niiden yhteys tietoihin. Tämä tiedot-tietojärjestelmät-matriisi kuvaa sitä, että mitkä järjestelmät hyödyntävät mitäkin tietoa. (STM 2013, 18–23.)

## **6 LAUSUNTOMENETTELYN NYKYTILA STM:N HALLINNONALALLA**

Kaikkiin STM:n hallinnonalan virastoihin ja laitoksiin sekä ministeriöön tulee sisällöltään monenlaisia lausuntopyyntöjä. Suurin osa eri organisaatioille tulevista lausuntopyynnöistä koskee lainsäädäntöhankkeita tai erilaisia hallinnon kehittämishankkeita. Nämä hallinnon kehittämishankkeet voivat kohdistua mm. taloushallinnon tai henkilöstöhallinnon kehittämiseen, mutta viime vuosina erityisesti tietohallinnon kehittämishankkeisiin liittyvien lausuntopyyntöjen määrän koettiin kasvaneen. Muut organisaatioille tulevat lausuntopyynnöt koskivat esimerkiksi EU-asioita, eduskuntakuulemisia tai muuta viranomaisyhteistyötä. Varsinaisten lausuntopyyntöjen lisäksi organisaatioille tulee erilaisia kommenttipyyntöjä yms., joten varsinaisen lausuntopyynnön määrittäminen ei ole aina yksiselitteistä. Työterveyslaitos on tehnyt lausuntojensa suhteen vielä tarkemman jaottelun. TTL:lla lausunnot jaetaan kolmeen eri tasoon. Ensimmäisen ryhmän muodostavat niin kutsutut laitostason lausunnot (esimerkiksi STM:ltä tulevat), jotka nähdään yhteiskunnallisesti, työsuojelupoliittisesti tai taloudellisesti merkittävinä. Toisen tason muodostavat osaamiskeskustasoiset lausunnot, joissa asiantuntija ottaa kantaa suppean tason kysymykseen, esim. aurinkolasien käytön tarpeellisuuteen, jossa lausunnon pyytäjänä ovat pyytäjänä toimialat tai työpaikat. Kolmannen tason muodostavat asiantuntijatasoisen lausunnot, joita annetaan esimerkiksi standardeista. Organisaatiot laativat myös itse lausuntopyyntöjä, jotka koskevat mm.

niiden laatimia ohjeita ja määräyksiä. (Hakkarainen 2013; Linkosalmi 2013; Kylväjä 2013; Nurmi 2013; Vanhatupa 2013; Varanka 2013.)

Lausuntopyyntöjen määrä eri organisaatioissa pysytteli vuosittain melko samalla tasolla, koko tarkasteluajanjaksolla eli vuosina 2007–2012. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lausuntopyyntöjen määrän vähyteen suhteessa muihin organisaatioihin vaikuttaa se, että THL:n on aloittanut toimintansa vasta vuonna 2009, eikä sen edeltäjien Kansanterveyslaitoksen (KTL) ja Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskityksen (Stakes) lukuja ole otettu työssä huomioon. Valviran pieni lukumäärä puolestaan johtuu siitä, että lukemassa on otettu huomioon vain yhden vastanneen toimijan saamat lausuntopyyntöjä. Ministeriölle lausuntopyyntöjä tulee ylivoimaisesti eniten ja määristä voidaan päätellä, että vain pieni osa ministeriölle tulevista lausuntopyyntöistä lähtee lausuntokierrokselle hallinnonalalle. (Hakkarainen 2013; Linkosalmi 2013; Kylväjä 2013; Nurmi 2013; Vanhatupa 2013; Varanka 2013.)



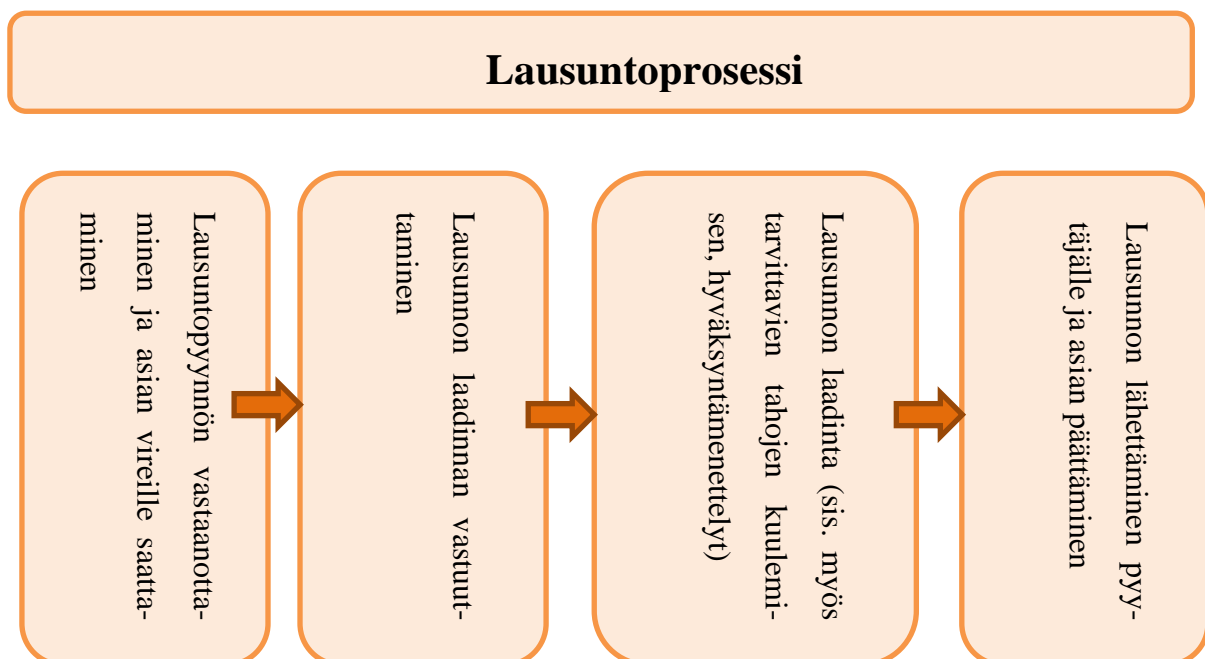
**KUVA 10. Lausuntoasioiden määrät STM:n hallinnonalan organisaatioissa 2007–2012 vuosina**

Lausuntoprosessiin osallistuvien roolien määrä on lähes samankaltainen kaikissa organisaatioissa. Yleensä lausuntoprosessin läpivientiin osallistuu neljä–viisi eri roolin henkilöä: ensinnäkin kirjaamon henkilö vastaanottaessaan lausuntopyyntöä, tämän jälkeen lausuntopyyntöä vastuuttamisesta koko talon tasolla vastaava henkilö (ylen-

sä prosessin omistaja tai talon ylin johto). Tämän jälkeen lausuntopyynnön käsittelyn vastuuttaminen etenee osaston johtajan/prosessin johtajan ja/tai yksikön päällikön kautta yksittäiselle virkamiehelle asti. Prosessiin osallistuu mainittujen roolien lisäksi yleensä myös vähintään yksi assistentti hoitaen lausuntopyynnön jakelua organisaation sisällä eteenpäin ja/tai lähettämällä lopullisen lausunnon talosta ulos. STUKissa erityisesti substanssiasioita koskevissa lausuntoprosesseissa käytetään myös sellaisia rooleja, kuten koordinaattori, valmistelija ja käsittelijä, joille on erikseen määritelty tietyt tehtävät. Näiden roolien lisäksi lausunnon valmisteluun osallistuu sisällöstä riippuen vaihteleva määrä asiantuntijoita. Mikäli lausunnon valmistelu vaatii useamman osaston/yksikön kommentteja tai mikäli kyseessä on sisällöltään merkittävämpi asia, voidaan lausunto tuoda myös talon johtoryhmän käsittelyyn (THL, Fimea). Kaikissa organisaatioissa lausuntoprosessille ei ole määritelty omistajaa, mutta esimerkiksi THL:ssa prosessin omistaa kehittämisspäällikkö ja Fimeassa ylijohtaja. Pääsääntöisesti prosessiin liittyvät roolit ja vastuut koettiin selkeiksi. (Hakkarainen 2013; Linkosalmi 2013; Kylväjä 2013; Nurmi 2013; Vanhatupa 2013; Varanka 2013.)

## 6.1 Lausuntomenettely toiminnan näkökulmasta

Lausuntoprosessi kulkee lähes kaikissa organisaatioissa melko samalla tavalla. Lausuntoprosessiin liittyy kaikissa organisaatioissa tietyt vaiheet, jotka on esitetty kuvassa 11.



## KUVA 11. Lausuntoprosessin kulku

Lausuntopyyntö yleensä saapuu organisaatioiden kirjaamoon sähköpostilla tai paperilla. Kirjaamo avaa lausuntopyyntölle asian diaariin/asianhallintajärjestelmään ja vie itse lausuntopyyntön sähköisessä muodossa asialle. Kirjaamosta asia lähtee prosessin omistajalle, joka voi olla organisaation ylin johto tai muu määritelty henkilö. Ylimmän johdon määriteltyä vastuuosaston, joka puolestaan määrittelee tarkemmin lausunnon laadinnasta vastaavan yksikön. Sosiaali- ja terveysministeriössä lausuntopyyntöt eivät yleensä kierrä talon ylimmässä johdossa, vaan ne ohjataan suoraan asiasta vastaavalle osastolle, vastuuyksikön määrittelyä varten. Yksikkö määrittelee puolestaan henkilöidensä asiantuntemusalueiden ja työtilanteiden perusteella varsinaisen valmistelusta vastaavan virkamiehen. Yleensä lausuntopyyntön vastuutus kulkee siis näin suoraan ylimmästä johdosta/osaston johdosta yksittäiselle virkamiehelle. Pienen poikkeuksen tästä tekevät STUK ja THL, jossa ylimmän johdon määriteltyä vastuuosaston/-yksikön lausunto lähetetään kirjaamon (STUK) tai suunnitteluyksikön (THL) kautta. (Hakkarainen 2013; Linkosalmi 2013; Kylväjä 2013; Nurmi 2013; Vanhatupa 2013; Varanka 2013.)

Kun organisaation lausunnon valmistelu on vastuutettu jollekin virkamiehelle, hän valmistelee lausunnon ja pyytää tarvittavat kommentit ja näkemykset myös muilta tarvittavilta tahoilta. Sosiaali- ja terveysministeriössä kyseinen virkamies pyytää tarvittaessa lausunnot myös hallinnonalan virastoilta ja laitoksilta. Kun lausunto on laadittu ja hyväksytetty tarvittavilla tahoilla se lähetetään sähköpostilla ja/tai paperipostilla vastaanottajalle. Lähteneet lausunnot viedään joko lausunnon laatijoiden/assistenttien tai kirjaamon toimesta diaariin/asianhallintajärjestelmään ja arkistoidaan myös paperilla organisaation arkistoon. (Hakkarainen 2013; Linkosalmi 2013; Kylväjä 2013; Nurmi 2013; Vanhatupa 2013; Varanka 2013.)

Tämä on pääsääntöisesti se tapa, jolla lausuntoprosessi eri organisaatioissa kulkee. Tiettyjä poikkeuksia prosessista kuitenkin on olemassa. Esimerkiksi THL:ssä on tietoisia tapoja poiketa prosessista erilaisten lausuntopyyntöjen kohdalla. Yksi tällaisista tavoista on niin kutsuttu ”ohituskaista”, jota käytetään vakioaiheisiin liittyvien lausuntopyyntöjen kohdalla. Nämä vakioaiheet liittyvät esimerkiksi rahapeleihin ja niiden osalta prosessia voidaan nopeuttaa lähettämällä lausuntopyyntö suoraan kyseisiä asioi-

ta käsitteleville virkamiehille. Prosessista poiketaan ajoittain myös virheellisten toimintatapojen vuoksi, kun lausuntopyyntö tulee esimerkiksi suoraan virkamiehen sähköpostiin, jolloin se joudutaan erikseen ohjamaan kirjaamoon kirjattavaksi. (Varanka 2013.)

Poikkeuksen muodostaa myös Työterveyslaitoksen tapa toimia lausuntoprosessin suhteen. Työterveyslaitoksen erityisen roolin (itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö) vuoksi siellä ei ole kirjaamoa, vaan laitokselle saapuvat lausuntopyynnot ottaa yleensä vastaan pääjohtajan sihteeri, joka hallinnoi laitoksen yhteistä sähköpostia. TTL:lla ei ole käytössään myöskään asiantuntijajärjestelmää/diaaria, kuten muilla organisaatioilla, vaan saapuneet lausuntopyynnot ja lähteneet lausunnot viedään organisaation dokumentinhallintajärjestelmään. Muilta osin valmistelun vastuutus tapahtuu TTL:lla samoin kuin muissa organisaatioissa eli lausuntopyyntö lähtee pääjohtajan ja/tai hallintojohtajan kautta tiimipäällikölle ja sieltä yksittäiselle asiantuntijalle vastattavaksi. (Nurmi 2013.)

Lausuntoprosessilla on rajapintoja useisiin muihin prosesseihin STM:n hallinnonalan organisaatioissa. Sillä on jokaisessa organisaatiossa rajapinta erityisesti tiedonhallinnan prosesseihin, mutta yleensä lausuntoprosessilla on organisaatioissa yhtymäkohta myös viestinnän sekä johtoryhmän prosesseihin. Näiden lisäksi tunnistettuja rajapintoja on myös yhteys ohjeiden ja määräysten laadintaprosessiin sekä ministeriön säädösvalmisteluun. (Hakkarainen 2013; Linkosalmi 2013; Kylväjä 2013; Nurmi 2013; Vanhatupa 2013; Varanka 2013.)

Lausuntoprosessin läpimenoaikaa ei ministeriössä tai hallinnonalalla juuri mitata, vaan lausunnon valmisteluun käytetään se aika, joka lausuntopyynnössä on määritelty käytettäväksi. THL on ainoa organisaatio, jossa on määritelty jonkinlaisia tavoiteaikoja lausuntoprosessiin liittyen. Tavoiteajat liittyvät lausuntoprosessin hallinnolliseen osuuteen eli lausuntopyynnön vastaanottamiseen ja vastuun määrittelyyn (3–4 päivää) sekä valmiin lausunnon allekirjoittamiseen ja lähettämiseen (3 päivää). Pääsääntöisesti lausuntojen valmisteluun koettiin olevan käytettävissä riittävästi aikaa. Sopivaksi aikarajaksi lausunnon valmistelulle koettiin noin yksi kuukausi. Lausuntoprosessia ei mitata haastatelluissa organisaatioissa myöskään muilla mittareilla. Laadunvarmistuksen näkökulmasta THL:ssa on kuitenkin käytössä prosessihäiriöloki, johon merkitään poikkeamat laatuajattelussa eli esimerkiksi tässä tapauksessa lausunnon laatimiseen

annetun ajan ylittyminen. Mikäli lausuntoaika ylittyy ja siitä tulee merkintä prosessi-häiriölokiin, käydään organisaatiossa läpi mistä tilanteesta on kyse ja kuinka vastaava tilanne voidaan jatkossa estää. (Varanka 2013.)

Lausuntojen määrää ei koettu liian suureksi. Lausuntopyyntöjä tehtiin organisaatioissa vain tarpeen mukaan ja lausuntoja annettiin vain niissä tilanteissa, kun se arvioitiin tarpeelliseksi. Erityisesti TTL koki kaikki lausuntopyynnöt omalle toiminnalleen tärkeiksi, koska se pyrkii asiantuntijalaitoksena vaikuttamaan yhteiskunnallisesti antamiensa lausuntojen kautta. Pääsääntöisesti lausuntokierrokset koettiin riittävän kattaviksi eli organisaatiolla oli mahdollisuus lausua haluamiinsa asioihin. Ajoittain kuitenkin oli tullut esille tilanteita, joissa jokin lausuntopyyntö ei ollut tavoittanut haastateltua organisaatiota, vaikka lausuttavaa olisi ollut. Aina ei myöskään organisaation sisällä ollut osattu ottaa huomioon tarvittavien osastojen/yksiköiden/virkamiesten näkemyksiä, mutta esimerkiksi asianhallintajärjestelmän mukanaan tuoman laajemman näkyvyyden nähtiin parantaneen tätä tilannetta. (Hakkarainen 2013; Linkosalmi 2013; Kylväjä 2013; Nurmi 2013; Vanhatupa 2013; Varanka 2013.)

## **6.2 Lausuntomenettely tietojen ja tietojärjestelmien näkökulmasta**

Lausuntoprosessin yhteydessä esiintyy tyypillisesti hyvin samankaltaisia tietoja organisaatiosta riippumatta. Nämä tiedot voidaan yhdistää tietoryhmiksi.

Yleiset tietoryhmät, joita lausuntoprosessin yhteydessä esiintyy ovat

- Viranomaisen tiedot
  - lausuntopyynnön laatineen tai lausuntoa antavan viranomaisen tiedot
- Virkamiehen/työntekijän tiedot
  - lausuntoprosessiin osallistuvan virkamiehen/työntekijät tiedot
- Yrityksen/yhteisön tiedot
  - lausuntoa pyytävän tai lausuntoa antavan yrityksen/yhteisön tiedot, esimerkiksi Fimean, STUKin ja TTL:n keskeiset sidosryhmät
- Asian tiedot
  - Asian käsittelyn yhteydessä syntyvät tiedot
  - Lausuntopyyntö
- Päätöksentekoa (lausunnon laadintaa) ohjaavat tiedot



- Lausunnon sisältöön liittyvät ja sen muodostumista ohjaavat tiedot
- Lausunto

Nämä tiedot sijaitsevat erilaisissa tietovarannoissa. Terveiden ja hyvinvoinnin kohdealueen tietoarkkitehtuuryössä pyrittiin tunnistamaan kohdealueen keskeisimmät tietovarannot. Tämän työn tuloksena muodostui liitteen mukainen näkemys kohdealueen keskeisimmistä tietovarannoista. Jotta tietovaranto olisi kohdealueen kannalta keskeinen, sen tulee sisältää kansallisesti merkittävää terveyden ja hyvinvoinnin kohdealueen tietoa ja tiedolla tulee olla laajaa kansalaisten, yksityisten organisaatioiden ja/tai viranomaisten käyttöä. Tämän lisäksi tietovarannon tulee perustua lainsäädäntöön tai organisaatiolle muuten määritellyyn kansalliseen tehtävään. (Terveiden ja hyvinvoinnin kohdealueen tietoarkkitehtuuriryhmä 2013, 2–3) Lausuttavasta asiasta riippuen organisaatioissa voidaan siis hyödyntää, joko näitä tietovarantoja tai niitä, joita ei ole tunnistettu keskeiseksi kohdealueen näkökulmasta. Moni organisaatio on kuitenkin tunnistanut keskeiseksi sellaisia tietovarantoja, jotka liittyvät läheisesti lähes jokaiseen lausuntoprosessiin, kuten tietovarantojen metatiedot (STM, Fimea), dokumenttivaranto (TTL, Fimea) sekä asianhallinta (Valvira). Lausuttavasta asiasta riippuen tarvittavat tiedot ovat yleensä käytettävissä, mutta aina tietoa ei saada välttämättä helposti ja nopeasti. Tähän voidaan nähdä yhtenä syynä tietojen jakautuminen useisiin eri tietovarantoihin. Tiedon löytymistä on kuitenkin esimerkiksi Fimeassa helpottanut Sähköjärjestelmän käyttöönotto, koska kyseinen järjestelmä on lisännyt tietojen ja käsittelyn avoimuutta. (Hakkarainen 2013; Linkosalmi 2013; Kylväjä 2013; Nurmi 2013; Vanhatupa 2013; Varanka 2013.)

Lausuntoprosessin hoidossa käytetään useita eri tietojärjestelmiä, mutta tästä huolimatta lausuntoprosessiin liittyvien tietojen käsittely ei tapahdu yksinomaan sähköisessä muodossa. Itse lausuntokierros organisaation sisällä voi tapahtua sähköisesti organisaation sisällä, mutta saapuneet lausuntopyynnöt ja lähteneet lausunnot säilytetään yleensä myös paperimuodossa. Kaikilla organisaatioilla on kuitenkin STM:n hallinnonalan tietohallinnon vuosille 2012–2015 määriteltujen strategisten linjausten mukaan tavoitteena siirtyä pysyvään sähköiseen säilytykseen. Mikäli valtionhallinnon organisaatio haluaa siirtyä pysyvään sähköiseen säilytykseen, tulee sen täyttää arkistolaitoksen SÄHKE2-normin (Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen) vaatimukset. Tämän normin tavoitteena on kuvata ne vaatimukset ja ominaisuudet, jotka ovat edellytyksenä eri tietojärjestelmiin sisältyvien asiakirjallisten

tietojen pysyvälle säilyttämiselle yksinomaan sähköisessä muodossa. Kun organisaatiot siirtyvät pysyvään sähköiseen säilytykseen, eivät asiakirjojen säilyttämistä koskevat vaatimukset aseta enää estettä sille, että lausuntoprosessi voidaan hoitaa kokonaisuudessaan sähköisesti. (Hakkarainen 2013; Linkosalmi 2013; Kylväjä 2013; Nurmi 2013; Vanhatupa 2013; Varanka 2013.)

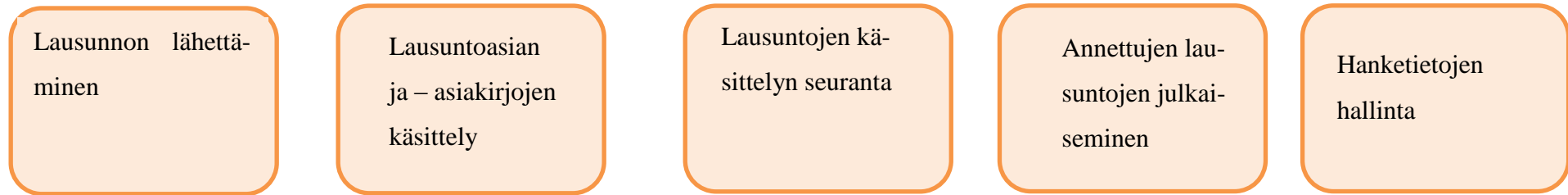
Lausuntoprosessin keskeisimmät asiakirjat eli lausuntopyyntö ja lausunnot puolestaan löytyivät organisaatioiden sisällä helposti. Fimeassa ja STUKissa lausuntopyyntö ja lausunnot olivat organisaation virkamiesten käytettävissä asianhallintajärjestelmän kautta tai vanhempien asiakirjojen osalta kirjaamon kautta. THL:ssä puolestaan sisäiset ja ulkoiset www-sivut nousivat keskeisiksi tekijöiksi asiakirjojen löydettävyyden kannalta. Saapuneet lausunnot viedään THL:ssä intranettiin lausuntoasioita koskevalle koordinaatiosivulle manuaalisesti. Annetut lausunnot viedään systemaattisesti ulkoisille www-sivuille, koska niillä on jonkin verran kysyntää ja niiden esille tuominen nähdään keskeisenä osana THL:n vaikuttamistyötä. Tarkoituksena on hallinnon avoimuuteen liittyen synnyttää tarjontaa niille, jotka eivät välttämättä osaa tätä tietoa kysyä. Muista organisaatioista lausuntoprosessiin liittyvät asiakirjat olivat saatavissa julkisuuslain vaatimusten mukaisesti erikseen niin kysyttäessä. (Hakkarainen 2013; Linkosalmi 2013; Kylväjä 2013; Nurmi 2013; Vanhatupa 2013; Varanka 2013.)

Lausuntoprosessin yhteydessä käytetään useita eri tietojärjestelmäpalveluja, kuten lausuntoasian ja asiakirjojen käsittelyä, lausuntojen käsittelyn seurantaan sekä hanketietojen hallintaa. Nykyään lähes kaikki saapuvat lausuntopyyntö saapuvat organisaation viralliseen sähköpostiosoitteeseen. Jonkin verran lausuntopyyntöjä tulee edelleen myös paperimuodossa. Sähköpostia käytetään myös organisaation sisäisessä työskentelyssä, kun lausunnon valmistelua vastuutetaan ja lausuntoa laaditaan. (Hakkarainen 2013; Linkosalmi 2013; Kylväjä 2013; Nurmi 2013; Vanhatupa 2013; Varanka 2013.)

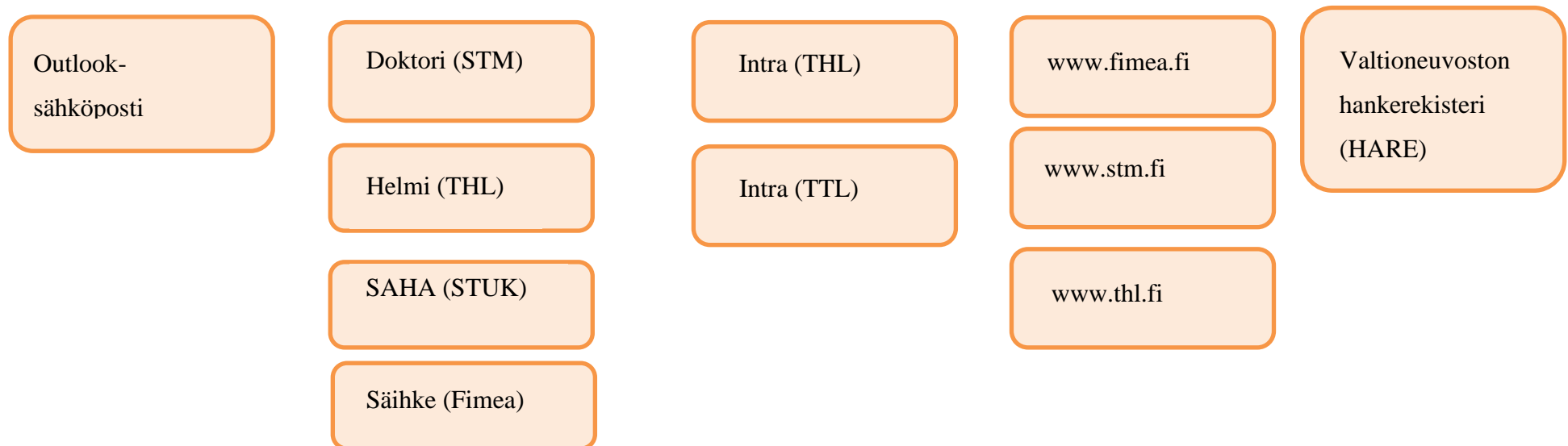
Lausuntoasian ja asiakirjojen käsittelyyn liittyvillä palveluilla on kuitenkin monessa organisaatiossa suurin rooli lausuntoprosessin näkökulmasta. Jokaisessa organisaatiossa vähintään lausuntopyyntö ja lausunnot rekisteröidään asianhallintajärjestelmään tai dokumentinhallintajärjestelmään (TTL). Monessa organisaatiossa myös muut lausuntoprosessin käsittelyvaiheet ja toimenpiteet tapahtuvat asianhallintajärjestelmässä, mutta osassa organisaatioista tämä työskentelyvaihe tapahtuu asianhallintajärjestelmän ulkopuolella. Asianhallinnan ja rekisteröinnin taustalla toimii kunkin organisaation oma tehtäväluokitus, joka on täysin oma tai julkishallinnon yhteisen tehtäväluokituksen pohjalle tehty. Lausuntoprosessi rekisteröidään useimmiten yhteen ainoaan asiaryhmään, mutta STUKissa substanssiin liittyvät lausuntoasiat rekisteröidään sisällön mukaiseen asiaryhmään, esimerkiksi ydinvoimalaitosten valvontaa koskeviin asiaryhmiin. (Hakkarainen 2013; Linkosalmi 2013; Kylväjä 2013; Nurmi 2013; Vanhatupa 2013; Varanka 2013.)

Muita lausuntoprosessin yhteydessä käytettäviä tietojärjestelmäpalveluja lausuntojen käsittelyn seurantaan ja julkaisemiseen liittyvät palvelut eli hallinnonalan organisaatioiden osalta sisäiset ja ulkoiset www-sivut sekä ministeriön kohdalla valtioneuvoston hankerekisteri, jota käytetään hanketietojen hallintaan. Sisäisiä ja ulkoisia www-sivuja käytetään erityisesti THL:ssa prosessin hallintaan sekä annettujen lausuntojen julkaisuun. STM:ssä monet lausuntopyyntö viedään myös ulkoisille www-sivulle. Valtioneuvoston hankerekisteriä käytetään ministeriössä lausuntoprosessin näkökulmasta HARE:en vietyjen hankkeiden lausuntokierrosten asiakirjojen rekisteröintiin. Rekisteröintitietojen lisäksi itse asiakirjoja ei tällä hetkellä viedä STM:ssä HARE:en.

**KUVA 13. Lausuntoprosessissa tarvittavat tietojärjestelmäpalvelut**



**KUVA 14. Lausuntoprosessissa käytettävät tietojärjestelmät**



Dokumentinhal-  
linta (TTL)

Asianhallinta  
(Valvira)

## 7 LAUSUNTOMENETTELYN KEHITTÄMINEN STM:N HALLINNONALALLA

Lausuntoprosessi on toiminnan, tietojen ja tietojärjestelmien näkökulmasta nykytilaansa melko samankaltainen prosessi kaikissa STM:n hallinnonalan organisaatioissa. Vaikka lausuntoprosessissa ei ole tunnistettu kriittisiä kehittämiskohteita, voidaan kuitenkin tiettyjä kehittämistoimenpiteitä huomioida.

### 7.1 Tunnistetut kehittämiskohteet toiminnan näkökulmasta

Lausuntoprosessia kehitettäessä on syytä pohtia, että tarvitaanko lausuntoprosessia ylipäättään enää sellaisenaan ja siinä laajuudessa, kuin se on tähän asti ilmennyt. Onko nykyisen kaltaisille kuulemiskierroksille enää tarvetta, voitaisiinko niistä luopua vai tulisiko niille pohtia korvaavia ratkaisuja? Kuulemiskierroksille on edelleen tarvetta ja jopa ehkä kasvavissa määrin, koska esimerkiksi kappaleessa 3.2. mainittu avoimen hallinnon ohjelma sekä SADe-ohjelma pyrkivät lisäämään avoimuutta erityisesti valmisteluprosessiin. Esimerkiksi avoimen hallinnon ohjelmassa tämä tarkoittaa valmisteluvaiheen monipuolista kuulemistä. Eri tahojen kuulemistä voitaisiin kuitenkin kehittää panostamalla lausuntojen tai lausuntomäärien hallintaan. Ensinnäkin huomio tulisi kohdistaa lausuntoprosessin alkuvaiheeseen eli lausuntopyyntöjen laadintaan. Lausuntopyyntö tulisi laatia siten, että sen avulla saadaan hyvin tarkasti sitä tietoa, jota asian valmisteluun tarvitaan. Lausuntopyyntöjen tulisi olla hyvin tarkasti muotoiltuja erilaisten kysymystyyppien kautta siten (monivalintakysymykset jne.), että selkeästi osoitetaan mihin asioihin halutaan vastauksia. Lausuntopyyntöjen laadinnan lisäksi erityisesti ministeriössä tulisi kiinnittää huomiota lausuntopyyntöjen jatkolähtämiseen hallinnonalalle. Tässä kohtaa tulisi tarkasti miettiä mihin voidaan vastata vain itse, mikä on syytä lähettää tietyille organisaatioille vastattavaksi ja mikä on syytä lähettää koko hallinnonalalle eli mille joukolle kohdennettu lausuntokierros tuottaa laadukkaimman vastausjoukon suhteessa asiaan. Toisaalta lausuntokierrosten rajamista koskeva ajatus on ristiriidassa sen ajatuksen kanssa, että yhä suuremmalla joukolla tulisi olla mahdollisuus lausua haluamiinsa asioihin. Vaikka vastaajajoukko olisikin rajattu, tulee siis huolehtia käsittelyn avoimuudesta, että valmistelun läpinäky-

vyys ja avoimen hallinnon vaatimukset voidaan taata. Prosessia kehitettäessä on syytä pohtia myös sitä, että voisiko esimerkiksi jokin hyvin asiaa tunteva hallinnonalan virasto tai laitos koostaa lausunnon ministeriön sijaan.

Lausunnonantajan näkökulmasta löytyy myös kehitettävää. Lausuntoja annettaessa tulisi kohdistaa huomio lausunnon laadintaan käytettyyn aikaan suhteessa lausunnon merkitykseen. Organisaatioille tärkeisiin lausuntoihin on syytä käyttää enemmän aikaa, kuin vähemmän merkityksellisiin. Jakoa tärkeisiin ja vähemmän tärkeisiin lausuntoihin on syytä pohtia myös siinä kohtaa, kun puhutaan annettujen lausuntojen vaikuttavuudesta. Koska monet terveyden ja hyvinvoinnin kohdealueen organisaatioista ovat erityisesti asiantuntijaorganisaatiota, korostui haastatteluissa toimijoiden yhteiskunnallinen vaikuttavuus, jota myös annettavien lausuntojen kautta haetaan. Koska valtionhallinnossa ja STM:n hallinnonalalla vaikuttavuudella on keskeinen merkitys toimintaa arvioitaessa, tulisi myös lausuntokierrosten vaikuttavuutta tutkia/mitata erityisesti organisaatiolle tärkeiden lausuntojen kohdalla. Tällaisiin lausuntoihin tulisi ottaa siis mukaan jälkiseuranta, jossa tarkasteltaisiin, kuinka annettu lausunto on todellisuudessa vaikuttanut lausuttavaan asiaan.

Jälkiseurantaa liittyy myös lausunnon pyytäjän osuuteen. Kun lausuntopyynnöt laaditaan tarkasti ja ne lähetetään tarkasti valikoidulle vastaajajoukolla, saadaan oletettavasti laadukasta tietoa lausuntokierroksen kohteena olevan asian valmisteluun. Jotta saatujen lausuntojen laadusta voidaan varmistua, tulee lausuntoja pyytävän tahon tarkastella lausuntopyynnössä esitettyjen kysymysten toimivuutta sekä vastaajajoukon kattavuutta myös mahdollisia seuraavia lausuntokierroksia silmällä pitäen.

STM:n hallinnonalalla prosessi voi jatkossakin kulkea organisaatioissa nykytilanteen mukaisesti vireille tulon, vastuun määrittelyn ja lausunnon laadinnan kautta asian päättämiseen. Organisaatioissa olisi kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että prosessi kulkisi eteenpäin toimijalta toiselle ilman, että sitä palautettaisiin takaisin aiemmille toimijoille (esimerkiksi palautus johdolta kirjaamoon valmistelijalle lähetystä varten). Tässä kohtaa korostuu prosessin vaiheiden läpinäkyvyys, mikä toteutuu parhaiten hyödyntämällä asianhallintaa, jotta asian eri käsittelyvaiheet ja toimenpiteet tulevat näkyviksi. Nämä käsittelyvaiheet ja toimenpiteet asiakirjallisine tietoineen tulisi olla hallinnonalalla kuvattuna yhdenmukaisesti eAMS:ssa, jolloin voitaisiin myös tältä osin varmistua automaattisesti tiedonohjauksesta sekä prosessin yhdenmu-

kaisuudesta. Tässä yhteydessä tulisi pohtia myös sähköisten työnkulkujen hyödyntämistä, jolloin manuaalisista työvaiheista voitaisiin päästä eroon. Sähköinen työnkulku voi liittyä esimerkiksi asian vastuutuksen automaattiseen kulkuun tai laaditun lausunnon hyväksymis- ja allekirjoituskiertoon. Siirtyminen sähköiseen tietojen säilytykseen on myös ehdoton edellytys prosessin kehittämiseksi, koska näin voidaan päästä eroon useista manuaalisista vaiheista sekä tietojen säilyttämisestä sekä sähköisesti että paperilla.

Kuten kappaleessa 4.1. esille tuodussa Itä-Suomen yliopiston selvityksessäkkin tuli ilmi, muodostavat nykyiset lainsäädännön vaatimukset sellaisen toimintaympäristön, ettei rekisteröinnin velvoitteista voida tinkiä. Tämä aiheuttaa jatkossakin tietojen päällekkäistä rekisteröintiä myös STM:n hallinnonalalla. Tästä syystä tulisi selvittää, että voitaisiinko näitä yhden toimijan muodostamia tietoja (asiakirja+metatiedot) siirtää automaattisesti eri hallinnonalan järjestelmien välillä, jolloin manuaalinen työ tältä osin vähenisi.

Prosessia kehitettäessä ei tulisi unohtaa laadunhallintaa eli esimerkiksi lausuntoaajan ylityksen muodossa esiintyviä häiriöitä tulisi pyrkiä estämään. Tähän tavoitteeseen voidaan päästä puristamalla lausuntoprosessin hallinnollinen osuus (kirjaamon osuus, vastuiden määrittely jne.) mahdollisimman pieneksi, jolloin itse lausunnon laadinnalle jää maksimaalinen aika.

Lausuntoprosessi rajapintoja muihin prosesseihin tulisi myös pohtia tarkemmin, jotta sitä ei kehitettäisi liikaa erillisenä prosessina. Esimerkiksi lausuntoprosessi osana lainsäädäntöprosessia tai ohjeproessia tulisi muodostaa mahdollisimman sujuvaksi ja kevyeksi niin, että hallinnollista taakkaa saataisiin vähennettyä.

Lausuntokierrosten löydettävyyys kootusti organisaation sisällä, hallinnonalalla sekä koko valtionhallinnossa nähtiin yleisesti hyvänä asiana. Organisaatioiden sisällä tämä toteutuu parhaiten toimivan asianhallintaratkaisun kautta. Hallinnonalalla sekä koko valtionhallinnossa tätä vaatimusta palvelee parhaiten Lausuntopalvelu, joka on syytä ottaa käyttöön uutena järjestelmänä STM:n hallinnonalan lausuntoprosessissa. Näin on syytä tehdä erityisesti laajoissa ja yleistä mielenkiintoa herättävissä lausuntokierroksissa. Mikäli lausuntopalvelu toteutuu suunnitellun kaltaisena, se tarjoaa apua etenkin lausuntoja pyytävälle taholle, mahdollistamalla perinteistä asiakirjamuotoista



lausuntokierrosta paremman mahdollisuuden rakenteellisen lausuntopyynnön laadintaan sekä erilaisten yhteenvetojen ja raporttien muodostamiseen lausuntokierroksen päätyttyä. Lausunnon antajia lausuntopalvelu palvelee siten, että heillä on mahdollisuus tarkastella muiden antamia lausuntoja jo kesken lausuntoprosessin. Tämä vähentää myös organisaatioihin kohdistuvaa tietopyyntöjen painetta, kun lausunnot ovat saatavilla jo kesken prosessin ja myös heti sen jälkeen. Lausuntopalvelua käyttöön otettaessa on kuitenkin otettava huomioon, ettei se ole pidempiaikaiseen säilytykseen tarkoitettu järjestelmä, jolloin lausuntokierroksen asiakirjojen pidempiaikainen tarjoaminen julkisuuteen tule tapahtua www-sivujen tai HAREn kautta.

Lausuntopalvelun voi nähdä myös muuttavan lausuntoprosessin näkökulmaa asiakirjojen hallinnasta tietojen hallintaan. Lausuntopalvelun kautta organisaatio ei anna lausuntoaan perinteisenä asiakirjana vaan erillisinä tietoina, kuten vastaajaorganisaation sekä – virkamiehen tietoina sekä sisältöä koskevina tietoina (kommentit, vastaukset). Toki integraation kautta lausuntoja pyytävän organisaation asianhallintaan siirtyessään nämä annetut tiedot tulevat muuttumaan todennäköisesti asiakirjalliseen muotoon, mutta tästä huolimatta tietoina annettu lausunto helpottaa raporttien ja yhteenvetojen laadintaan.

## **7.2 Tunnistetut kehittämiskohteet tietojen ja tietojärjestelmien näkökulmasta**

Haastatteluissa ei tullut esille suuria kehittämistarpeita lausuntoprosessin tietojen osalta, mutta Terveiden ja hyvinvoinnin kohdealueen tietoarkkitehtuuryössä tunnistetut tietoarkkitehtuurin kehittämistarpeet palvelevat monien muiden prosessien ohella myös lausuntoprosessia. Esiselvityksessä tunnistettuja kehittämistoimenpiteitä olivat seuraavat:

- yhteisten tietovarantojen kehittäminen
- avoin data ja tietojen hyödyntäminen
- yhteinen käsitely
- tiedon prosessit ja päällekkäisen työn poistaminen
- tiedon laatu
- asiakastarpeen tunnistaminen
- yhteinen tilannekuva.

Ensin mainittuun yhteisten tietovarantojen kehittämiseen liittyy useita tekijöitä, jotka kehittävät osaltaan myös lausuntoprosessin tietoarkkitehtuurin. Yksi tällainen tunnistettu tekijä on hallinnonalan asiakkuudenhallinnan tai julkisten toimijoiden rekisterin kehittäminen. Tietoarkkitehtuurin esiselvityksessä todettiin näiden tietojen osalta, ettei missään ole kootusti alueen toimijoiden tietoja ja heihin liittyviä aktiviteetteja. Näin ollen tiedot on koottava useasta eri paikasta. Tämä kehittämistoimenpide palvelisi myös lausuntoprosessia, koska tuo toimijoiden joukko sisältää myös ne tahot, jotka osallistuvat lausuntoprosessiin joko lausunnon- tai lausuntopyyntöantajina. Datan avaaminen ja tietojen hyödyntäminen palvelevat myös osaltaan lausuntoprosessia, koska tietovarantoja avaamalla myös muut organisaatiot voivat tarvittaessa saada laajemman tietopohjan päätöksentekonsa (esim. lausunnonantamisen) tueksi. (Terveyden ja hyvinvoinnin kohdealueen tietoarkkitehtuuriryhmä 2013, 42–53)

Yhteisen käsitetyön osalta tietovarantojen esiselvitystyössä tunnistettiin kolme eri käsitetasoa, jotka olivat yleiset käsitteet (esim. henkilötunnus), kohdealueen käsitteet (esim. toimipaikka) sekä työnjaolliset käsitteet (esim. lääkäri). Ensimmäisen ja toisen tason käsitteisiin liittyen tehdään jo työtä muualla julkishallinnossa (esim. JHS-työ), mutta tietoarkkitehtuurityössä tunnistettiin tarve käynnistää yhteinen käsitetyö tason III käsitteiden osalta. Myös tämä käsitteiden asenteellinen, lakitekkinen, semanttinen ja tekninen yhteentoimivuus palvelevat valmistuessaan lausuntoprosessia, koska sitä kautta esimerkiksi annetut lausunnot voivat saada yhteismitallisuutta ja myös itse prosessin järjestelmien tekninen tiedonsiirto voi helpottua. Tietovarantojen esiselvityksessä tiedon prosesseiksi määriteltiin tiedon luominen, tallentaminen, jalostaminen, hyödyntäminen, arviointi sekä arkistointi tai hävittäminen. Näiden osalta jatkotoimenpiteeksi määriteltiin organisaatioiden osallistuminen tiedon tuottamisprosessien harmonisointimahdollisuuksien kartoitukseen. Myös tuo toimenpide on lähellä lausuntoprosessia, koska se on tarkoitus toteuttaa osana kokonaisarkkitehtuurin koordinoitiryhmän Yhteiset toiminnot ja prosessit-kartoitusta (kts. kappale 4.2). Tiedon laadun osalta esiselvityksessä määriteltiin, että tavoitetilassa tieto on ajankohtaista, virheetöntä ja täydellistä (ei puutteita tai päällekkäisyyksiä). Näihin laatutavoitteisiin pyritään pääsemään käynnistämällä tiedon laatutyö, joka kattaa laadukkaiden tietovarantojen parhaiden käytäntöjen jakamisen sekä yhteisen tiedon laadun viitekehyksen luomisen. Tämän lisäksi kohdealueella käynnistetään benchmark-työ, jossa pyritään tuomaan

esille tiedon laadun varmistuksen mekanismit sekä tiedon laadun standardit. (Terveyden ja hyvinvoinnin kohdealueen tietoarkkitehtuuriryhmä 2013, 42–53.)

Kaikissa organisaatioissa lausuntoprosessissa käytettäviin tietojärjestelmiin liittyi jonkinasteisia kehitystarpeita. Kehitystarpeet liittyivät erityisesti asian- ja asiakirjahallinnan järjestelmiin. Fimeassa on parin vuoden ajan ollut käynnissä Sähke-projekti, joka sisältää useita eri komponentteja. Näitä ovat esimerkiksi sähköinen asiointi, asianhallinta, rekisterit, dokumentinhallinta sekä sähköinen arkisto. Projektin valmistuessa Fimea voi siirtyä toiminnassaan pääsääntöisesti sähköisiin prosesseihin ja sähköiseen tiedon säilyttämiseen. THL:lla ja STM:llä on käytössään sama asianhallintajärjestelmätuote (Helmi ja Doktor). THL:n lähiajan kehittämistarpeita järjestelmän suhteen ovat mm. SÄHKE2-normin mukainen eAMS laatiminen ohjaamaan järjestelmää sekä WebService-rajapinnan hyödyntäminen (oikeuslääkinnän asianhallintajärjestelmän ohjaaminen, julkisille nettisivuille asiat/asiakirjat). STM pyrkii puolestaan kehittämään järjestelmää siten, että siitä olisi integraatiot niin ulkoisille www-sivuille, kuin HAREenkin, mikä mahdollistaisi esimerkiksi lausuntoprosessiin liittyvien asiakirjojen julkaisemisen suoraan asianhallintajärjestelmästä mainittuihin palveluihin. Tämän lisäksi myös STM pyrkii siirtymään pysyvään sähköiseen säilytykseen vuoden 2014 aikana, mikä edellyttää tiettyjen teknisten, toiminnallisten ja hallinnollisten vaatimusten kuntoon saattamista. (Hakkarainen 2013; Vuorinen 2013)

STUKissa otettiin keväällä 2013 käyttöön asian- ja dokumentinhallintajärjestelmä SAHA2. Järjestelmä rakennettiin suoraan vastaamaan SÄHKE2-vaatimuksia, mikä mahdollistaa siirtymisen sähköiseen asiakirjallisten tietojen säilytykseen. STUKin kehitystarpeet liittyvät mm. sähköisten aineistojen siirtotoiminnallisuuteen (siirto arkistolaitoksen VAPA-palveluun), sähköiseen allekirjoitukseen sekä sähköisiin työnkulkuihin. Työterveyslaitoksessa ei ole käytössä minkäänlaista asianhallintajärjestelmää tai diaaria sen toiminnan luonteen vuoksi. Dokumentinhallinnalla ja intranetillä on kuitenkin keskeinen rooli lausuntoprosessin suhteen. Näihin ei kuitenkaan liity tällä hetkellä mitään uusia kehitystarpeita, koska molemmat on uudistettu INDO-projektin yhteydessä. Valvirassa lausuntoprosessin yhteydessä käytettävään asianhallintajärjestelmään ei liity tällä hetkellä kehitystarpeita. (Linkosalmi 2013; Nurmi 2013.)

Koko STM:n hallinnonalalla on tunnistettu myös kehittämistarve liittyen verkkojulkaisuratkaisuun, jota hyödynnetään lausuntoprosessin yhteydessä muutamassa organi-

saatiassa. Kehittämistarpeista johtuen 20.6.2013 asetettiin hanke hoitamaan STM:n konsernin verkkajulkaisuratkaisun käyttöönottoprojektia. Hankkeen toimikausi sijoittuu aikavälille 1.8.2013–31.12.2014. Hanke sisältää kaikkiaan kolme projektia eli STM:n verkkosivujen uudistamisprojektin, STM:n konsernin verkkajulkaisuratkaisun käyttöönottoprojektin sekä STM:n konsernin verkkoviestinnän sisältöjen kehittämissuunnitelman. Hankkeen tavoitteena on saavuttaa taloudellisia ja laadullisia hyötyjä hankkimalla koko hallinnonalalle yhteinen verkkoviestinnän ratkaisu, joka korvaisi organisaatiokohtaiset julkaisujärjestelmät. Teknisesti ratkaisu tulee olemaan sama kuin valtioneuvoston verkkoviestintähankkeessa. Hankkeen keskeisenä tavoitteena on myös yhtenäistää verkkoviestinnän toimintatapoja ja palvelukonsepteja. STM:n hallinnonalalta hankkeeseen osallistuvat ministeriön lisäksi kaikki tässäkin työssä esille tulleet organisaatiot eli Fimea, THL, TTL, STUK ja Valvira, mutta myös Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta, Työtömyysturvan muutoksenhakulautakunta sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto. (STM 2013.) Yhteinen julkaisujärjestelmä voisi palvella lausuntoprosessia esimerkiksi siten, että organisaatiot muodostaisivat yhtenäisen tavan julkaista annettuja lausuntoja integraation kautta suoraan ulkoisille www-sivuilleen.

HARE-järjestelmä on käytössä STM:n hallinnonalan organisaatioista ainoastaan ministeriössä, mutta lausuntoprosessissa käytettävistä järjestelmistä se olisi kaikkein eniten kehittämistä vaativa. HARE:n uudistamistarpeen selvittämiseksi asetettiin 26.5.2008 esiselvitystä tekevä projektiryhmä, jonka tehtävänä oli HARE:n tavoitteiden uudelleenmäärittely, HARE:n kehittämisen linjausten tekeminen sekä toimenpiteiden laatiminen ministeriöiden paremmaksi sitouttamiseksi tavoitteiden toteuttamiseen. Tämän lisäksi esiselvityksessä pyrittiin laatimaan HARE:n kehittämisen linjaukset osana ministeriöiden ja valtioneuvoston informaatio- ja tietojärjestelmäarkkitehtuuria, sekä selkeyttämään HARE:n omistajuus ja käyttäjäroolit. Käytännössä työssä selvitettiin eri vaihtoehtoja, jotka olivat

0. Nykyisen HARE:n kehittäminen
1. HARE:n uusi konsepti
2. HARE:n käytöstä luopuminen ja alasajo

Esiselvitysvaiheessa tunnistettiin useita eri ongelmakohtia liittyen HAREen. Aikanaan HAREen oli rakennettu esimerkiksi mahdollisuus hallitusohjelman seurantaan rapor-

toinnin kautta, mutta käytännössä tämä toiminnallisuus ei vastannut seurannasta vastaavan valtioneuvoston kanslian tarpeita. Näin ollen HAREa ei voitu käyttää hallitusohjelman toteuttamisen seurannan välineenä. Toinen ongelma liittyi säädösvalmistelun näkemiseen kokonaisuutena. Säädösvalmisteluun liittyviä vaiheita hoidettiin myös mm. EU-asiakirjojen hallintaan tarkoitettussa EUTORI-järjestelmässä sekä valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmässä (PTJ), joilla ei ollut minkäänlaista yhteyttä HAREEn. Näin ollen säädösvalmistelu pirstoutui useampaan eri järjestelmään. Myös HAREn raportit koettiin ongelmallisiksi ja sisällöltään riittämättömiksi, mistä syystä raportoinnissa ilmeni puutteita ja se koettiin osin ylimääräiseksi ja tarpeettomaksi tehtäväksi. Muita tunnistettuja ongelmia olivat mm. se, ettei HAREn koettu tukevan hanketyön prosesseja, HAREn käyttö ei ole sisältönsä ja rakenteensa vuoksi lisännyt hallinnon avoimuutta ja se, että HAREn koettii yhdessä muiden järjestelmien kanssa tuovan mukanaan päällekkäistä tietojen ylläpitoa ja rekisteröintiä. Esiselvityshankkeen ohjausryhmä esitti raportissaan toimenpiteinä, että käynnistettäisiin valtioneuvoston asioiden seurannan järjestelmän eli niin kutsutun HAREn uuden konseptin kehittäminen osana valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuuria. Koska uuden järjestelmän kehittäminen tulisi viemään aikaa, esitti ohjausryhmä, että nykyistä HAREa kehitetään ja ministeriöt tehostavat sen käyttöä. Ohjausryhmä esitti myös järjestelmän omistajuuden siirtämistä valtioneuvoston kansliaan. Käytännössä näitä toimenpiteitä ei ole esiselvityshankkeen jälkeen toteutettu. (VM 2009) HAREn kehittäminen olisi erityisen tärkeää myös lausuntoprosessin näkökulmasta, koska sitä kautta voitaisiin selkeyttää hankkeisiin liittyvien lausuntokierrosten asiakirjojen näkyvyyttä.

### **7.3 Lausuntomenettelyn tavoitetila ja siihen liittyvät toimenpiteet**

Tavoitetilassa lausuntopyyntö ovat tarkasti määriteltäviä tarvittavan tiedon ja vastaajajoukon näkökulmasta, jotta valmisteluun saadaan laadukasta tietoa. Tavoitetilassa lausunnon valmistelun voi hoitaa myös ministeriön sijaan jokin hallinnonalan organisaatio. Lausuntoprosessiin on saatu tehokkuutta, hallintaa ja läpinäkyvyyttä hyödyntämällä sähköistä asianhallintaa ja tiedon säilyttämistä sekä sähköisiä työnkulkuja. Keskeisten lausuntokierrosten osalta ajankäyttöön sekä vaikuttavuuden jälkiseurantaan panostetaan. Tavoitetilassa prosessi voi kulkea seuraavasti

### Isot ja merkittävät lausuntokierrokset

- STM avaa asian asianhallintaan ja laatii lausuntopyynnön lausuntopalvelussa.
  - Lausuntopalveluun merkitty asianumero yhdistää asianhallinnan sekä lausuntopalvelun. Lausuntopyyntö siirtyy automaattisesti asianhallintaan.
- STM lähettää hallinnonalan organisaatioille lausuntopalvelusta tiedon sähköpostilla lausuntopyynnöstä.
- Vastaanottava organisaatio avaa asian omaan asianhallintaansa ja lähettää sen sähköisesti mahdollisesti työnkulkuja hyödyntäen eteenpäin organisaatiossaan.
- Organisaatiossa laadittu lausunto hyväksytään ja annetaan sähköisesti lausuntopalvelussa. Mikäli lausuttava asia on organisaation kannalta keskeinen, siihen käytetään enemmän aikaa ja myös annetun lausunnon vaikuttavuutta seurataan jälkikäteen. Lausunto siirretään manuaalisesti asianhallintaan, josta se voidaan julkaista intraan ja/tai www-sivuille. Asia päätetään ja asiakirjat säilytetään yksinomaan sähköisesti.
- STM siirtää lausuntokierroksen päättymisen jälkeen saapuneet lausunnot automaattisesti lausuntopalvelusta asianhallintaan, josta ne integraation kautta siirtyvät automaattisesti tarvittaessa www-sivuille ja HAREen pidempiaikaista saatavuutta varten.

### Pienet ja vähemmän merkittävät lausuntokierrokset, salassa pidettävää tietoa sisältävien asiakirjojen lausuntokierrokset

- STM avaa asian asianhallintaan ja laatii lausuntopyynnön.
- STM lähettää lausuntopyynnön hallinnonalan organisaatioille suoraan asianhallinnasta (sähköpostilla).
- Vastaanottava organisaatio avaa asian omaan asianhallintaansa ja lähettää sen sähköisesti mahdollisesti työnkulkuja hyödyntäen eteenpäin.
- Organisaatiossa laadittu lausunto hyväksytään sähköisesti ja lähetetään suoraan asianhallinnasta (sähköpostilla). Lausunto voidaan julkaista intraan ja/tai www-sivuille. Asia päätetään ja asiakirjat säilytetään yksinomaan sähköisesti. Mikäli lausuttava asia on organisaation kannalta keskeinen, siihen käytetään enemmän aikaa ja myös annetun lausunnon vaikuttavuutta seurataan jälkikäteen.

- STM vie saapuneet lausunnot asianhallintaan, josta ne integraation kautta siirtyvät automaattisesti tarvittaessa www-sivuille ja HAREen pidempiaikaista saatavuutta varten. Lausuntokierroksen asiakirjat säilytetään yksinomaan sähköisessä muodossa.

Tavoitetilassa prosessi on luovuttu paperimuotoisesta säilyttämisestä, mikä poistaa tai vähentää käsiteltävän ja arkistoitavan paperimäärän sekä arkistotilat ja – kustannukset. Tavoitetilassa prosessin läpimenoajat ovat pienentyneet erityisesti hallinnollisen osuuden osalta, koska vastuuttamiseen ja laadittujen asiakirjojen kierrättämiseen liittyvät vaiheet hoidetaan sähköisesti/automaattisesti. Näiden kahden toimenpiteen kautta manuaalinen työ on viety minimiin.

Tavoitetilaan pääsemiseksi on toteutettava seuraavat kehittämistoimenpiteet

1. Lausuntoprosessin toiminnallinen kehittäminen

Jatkossa lausuntopyyntöön panostetaan kysymysten sekä vastaajajoukon valinnan osalta siten, että voidaan varmistua laadukkaan tiedon saamisesta päätöksenteon tueksi. Jatkossa tulee myös pohtia, että voiko tiettyä asiantuntijuutta vaativissa lausuntokierroksissa ministeriön sijasta lausunnon kokoajana olla jokin hallinnonalan virasto tai laitos.

2. Lausuntoprosessin vaikuttavuuden ja laadunhallinnan kehittäminen

Organisaatiolle merkittävässä lausunnoissa aikaa lausunnon valmisteluun käytetään riittävästi ja myös jälkikäteen seurataan organisaation antaman lausunnon vaikuttavuutta (näkykö annettu lausunto esimerkiksi lopullisessa hallituksen esityksessä). Laatua parannetaan pyrkimällä poistamaan prosessin virheet, kuten lausuntoaikojen ylitykset.

3. Lausuntopalvelun käyttöönotto isoissa ja merkittävässä lausuntokierroksissa

Lausuntopalvelu mahdollistaa rakenteeltaan erilaisten lausuntopyyntöjen laadinnan, läpinäkyvän ja avoimen lausuntokierroksen sekä erilaisten raporttien ja yhteenvetojen laadinnan.

4. Siirtyminen pysyvään sähköiseen säilytykseen  
Kun organisaatiot siirtyvät arkistolaitoksen SÄHKE2-normin vaatimusten täyttämisen ja siihen liittyvän lupaprosessin myötä asiakirjojen pysyvään sähköiseen säilytykseen, voidaan lausuntoprosessin osalta siirtyä yksinomaan sähköiseen tiedonhallintaan, ilman että prosessiin liittyviä tietoja tulostetaan asiakirjoina paperille.
5. Lausuntopyyntöjen ja lausuntojen välittäminen yksinomaan sähköisessä muodossa  
Lausuntoprosessiin liittyviä asiakirjoja ei tulosteta paperille ja lähetetä sellaiseen, vaan asiakirjat/tiedot liikkuvat yksinomaan sähköisessä muodossa.
6. Yhtenäinen prosessikuvaus ja eAMS lausuntoprosessin suhteen  
Organisaatiot laativat prosessista yhtenäisen prosessikuvauksen sekä eAMS:n, jolloin varmistutaan siitä, että prosessi on mahdollisimman samankaltainen ja prosessia ohjaavat eAMS:n tiedot ovat mahdollisimman yhdenmukaiset.
7. Sähköisten työkulkujen hyödyntäminen  
Sähköisten työkulkujen käyttöönottoa ja hyödyntämistä selvitetään, koska niiden avulla voidaan hoitaa prosessiin liittyviä työkulkuja (esim. asiakirjojen hyväksymiskierrot).
8. Yhteisen julkaisujärjestelmän käyttöönotto  
Yhteisen julkaisujärjestelmän käyttöönotto mahdollistaa yhdenmukaisen tavan esittää annettuja lausuntoja organisaatioiden www-sivuilla, esimerkiksi siten, että organisaation asianhallintajärjestelmän ja www-sivujen välille on rakennettu integraatio.
9. Järjestelmien yhteentoimivuuden selvittäminen – tietojen siirto järjestelmästä toiseen  
Selvitetään järjestelmien yhteentoimivuutta siitä näkökulmasta, että olisiko tietoja/asiakirjoja mahdollista siirtää suoraan järjestelmien välillä, ilman manuaalisia vaiheita.



## 10. Terveyden ja hyvinvoinnin kohdealueen tietoarkkitehtuurityön kehittämistoimenpiteiden toteuttaminen

Terveyden ja hyvinvoinnin kohdealueen tietoarkkitehtuurityön kehittämistoimenpiteet parantavat toteutuessaan osaltaan myös lausuntoprosessin mm. tiedon laadun osalta.

Teknisiä ja toiminnallisia ongelmakohtia prosessiin jää edelleen. Esimerkiksi ylläpidettäviä tietovarantoja on edelleen useita. Mikäli kyseessä on HARE-hanke, tulee ministeriön pahimmassa tapauksessa perustaa hanke sekä asianhallintaan, HAREen että lausuntopalveluun. Tähän asti keskeisten hankkeiden tiedot on viety manuaalisesti myös esimerkiksi ministeriön www-sivulle, mutta uuden www-sivujen julkaisujärjestelmän yhteydessä pyritään siihen, että hankkeiden tiedot tulisivat sivuille automaattisesti muista lähteistä. Toinen ongelmakohtaa liittyy lausunnonantamiseen. Mikäli organisaatio antaa lausunnon lausuntopalvelussa, tulee sen itse siirtää antamansa lausunto manuaalisesti omaan asianhallintaan. Lausuntopalvelun integraatio kun toimii vain lausunnonantajan osalta. Ongelmaksi muodostuvat myös ne tilanteet, joissa esimerkiksi valtiovarainministeriö järjestää laajan kaikkia hallinnonaloja koskevan lausuntokierroksen lausuntopalvelun kautta. Näiden kohdalla lausuntopalvelussa tulisi olla mahdollisuus järjestää jonkinlainen hallinnonalakohtainen ”alilausuntokierros” samoilla tiedoilla, ilman että ministeriöt joutuivat itse käynnistämään saman lausuntokierroksen lausuntopalvelussa uutena kierroksena.

## 8 YHTEENVETO

Lausuntoprosessi on jo pitkään ollut keskeinen osa julkisen hallinnon asioiden valmisteluprosessia ja sitä tarvitaan edelleen. Sen roolin voidaan nähdä jopa olevan kasvussa, koska erinäisissä kehittämishankkeissa (esim. avoin hallinto) korostetaan yhä enemmän valmisteluvaiheen kuulemista sekä avoimuutta. Mikäli tämä rooli tosiaan tulee kasvamaan, on prosessia entistä tärkeämpää kehittää. Kehitystarve onkin tunnistettu jo useammassa eri yhteydessä, kuten esimerkiksi valtiovarainministeriön asettamassa Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelmassa.

STM:n hallinnonalalla lausuntoprosessia voidaan myös kehittää monin eri tavoin. Ensinnäkin huomio tulisi kiinnittää lausuntoprosessin funktioon. Sen tarkoituksena on saada laadukasta tietoa ja näkemyksiä asioiden valmisteluun. Jotta tästä voidaan varmistua, tulisi lausuntopyyntöjen olla siten laadittuja, että niiden kautta voidaan todella saada juuri sitä tietoa, jota valmisteluun tarvitaan. Myös lausuntopyyntöjen vastaajajoukkoa on syytä arvioida, että kaikki tarvittavat näkökulmat tulevat mukaan, mutta toisaalta annettujen lausuntojen määrä ei kasva käsittelyn näkökulmasta liian suureksi. Vastaajajoukkoa voidaan siis tarvittaessa rajata, tinkimättä kuitenkaan liikaa avoimen hallinnon vaatimuksista.

Lausuntoprosessissa tulee jatkossa kiinnittää huomiota myös jälkiseurantaan. Lausunnonpyytäjien tulisi seuraavia lausuntokierroksia silmällä pitäen tarkastella, että saatiinko valituilla kysymyksillä ja kohdejoukolla tarvittava tieto vai onko jotain korjattava seuraavalla kierroksella. Lausunnon antajia koskeva jälkiseuranta liittyy puolestaan vaikuttavuuden arviointiin. Organisaatiot pyrkivät vaikuttamaan yhteiskunnallisesti myös lausuntojensa kautta. Tästä syystä keskeisiä lausuntoja olisi syytä tarkastella jälkikäteen siitä näkökulmasta, että oliko annetulla lausunnolla vaikutusta lausuttavaan asiaan. Tätä kautta organisaatio voi arvioida tältä osin yhteiskunnallista vaikuttavuuttaan.

Lausuntoprosessi on nykytilassaankin melko toimiva prosessia, mutta tiettyjen kehittämistoimenpiteiden kautta sitä voidaan tehostaa entisestään. Tehokkuutta prosessiin tuovat toimiva sähköinen asianhallinta, sähköiset työnkulut, automaattinen tiedonohjaus sekä sähköinen tietojen säilytys. Avoimuutta ja tehokkuutta lausunnonpyytäjän näkökulmasta prosessiin puolestaan tuo lausuntopalvelun käyttöönotto. Tiedon laatuun voidaan puolestaan panostaa toteuttamalla Terveiden ja hyvinvoinnin kohdealueen tietoarkkitehtuuryössä määritellyt toimenpiteet.

Opinnäytetyössä esitetyt kehittämistoimenpiteet, jotka liittyvät lähinnä lausuntoprosessin tietojen hallintaan sekä tietojärjestelmäpalveluihin, ja ovat toteutettavissa melko lyhyellä aikavälillä (-2 vuotta). Nämä kehittämistoimenpiteet palvelevat lausuntopalvelua lukuun ottamatta myös muita prosesseja, koska niistä suurin osa on sellaisia joiden kehittämistarve on tunnistettu jo aiemmissa yhteyksissä. Seuraavaksi näille kehitystoimenpiteille on laadittava tarkempi aikataulu etenemiselle ja vastuunjako toimenpiteiden läpiviennistä. Lausuntoprosessin laajemmat, toimintaan kohdistuvat

kehittämistoimenpiteet puolestaan vaativat laajempaan keskustelua hallinnonalan eri toimijoiden kanssa ennen toteuttamistaan.

Julkisen sektorin toiminnassa pyritään kehittämislle hakemaan jatkuvasti lisää tuloksellisuutta, vaikuttavuutta, avoimuutta sekä yhteentoimivuutta. Aina nämä vaatimukset eivät kuitenkaan ole toisiaan tukevia, vaan esimerkiksi avoimuuden hakeminen (hankkeiden tuominen näkyväksi HAREn kautta) voi tuoda prosesseihin mukanaan sellaisia vaiheita, jotka eivät suinkaan tehosta tehosta toimintaa, vaikkakin tuovat toivottua avoimuutta valmisteluun ja päätöksentekoon. Tehokkuuden saaminen prosessin yhteen vaiheeseen tai yhdelle toimijalle (lausuntojen koostaminen lausuntopalvelussa lausunnonpyytäjän toimesta) voi puolestaan tuoda mukanaan ylimääräisiä vaiheita johonkin toiseen vaiheeseen tai toiselle toimijalle (lausunnon antaminen lausuntopalvelussa ja manuaalinen siirtäminen asianhallintaan). Prosessia tulisi siis pyrkiä kehittämään kokonaisuus huomioiden siten, ettei kehittäminen yhdessä kohtaa aiheuta kohutonta rasitusta prosessin toiseen kohtaan. Samaa ajatusta on sovellettava myös prosessin riippuvuuksissa toisiin prosesseihin. Lausuntoprosessi ei esimerkiksi saa muodostua sellaiseksi, että se rasittaisi lainsäädäntöprosessin toimivuutta. Lausuntoprosessin tulisi jatkossakin tuottaa asioiden valmisteluun laadukasta tietoa mahdollisimman kevyiden menettelyjen kautta.

## LÄHTEET

Arkistolaitos 2008. Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen. PDF-dokumentti. <http://www.arkisto.fi>. Päivitetty 11.12.2008. Luettu 22.11.2013.

Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta 1030/1999. WWW-dokumentti. <http://www.finlex.fi> Ei päivitystietoa. Luettu 26.11.2012.

Hakkarainen, Ritva 2013. Kirjaaja. Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus. Haastattelu 30.7.2013.

Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2007. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Itä-Suomen yliopisto 2012. Julkisen hallinnon asiakirjahallinnon lainsäädännön ja toiminnan uudistaminen. Selvitystyö Mikkelin ammattikorkeakoululle. PDF-dokumentti. <http://www.mamk.fi> Päivitystietoa ei saatavilla. Luettu 26.11.2012.

JHS XXX. 2013. eAMS-rakenne ja xml-skeema (versio 0.9. luonnos). PDF-dokumentti. <http://jhs-suositukset.fi> Päivitetty 7.10.2013. Luettu 22.11.2013.

JHS 152. 2012. Prosessien kuvaaminen. WWW-dokumentti. <http://www.jhs-suositukset.fi> Luettu 10.11.2013.

Nurmi, Juho 2013. Suunnittelija. Työterveyslaitos. Haastattelu 4.11.2013.

KvantiMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. WWW-dokumentti. <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/> Luettu 5.2.2013.

Kylväjä, Riikka 2013. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira. Täydennetty kyselylomake 4.11.2013.

Linkosalmi, Kirsi 2013. Tietopalvelusihteeri. Säteilyturvakeskus. Haastattelu 12.7.2013.

Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea 2013. Tietoa Fimeasta. WWW-dokumentti. <http://www.fimea.fi> Luettu 10.11.2013.

Oikeusministeriö 2013. Kansalaisaloite.fi. WWW-sivu. <http://www.kansalaisaloite.fi> Päivitystietoa ei saatavilla. Luettu 23.9.2013.

Oikeusministeriö 2013. Kuntalaisaloite.fi. WWW-sivu. <http://www.kuntalaisaloite.fi> Päivitystietoa ei saatavilla. Luettu 23.9.2013.

Oikeusministeriö 2013. Otakantaa.fi. WWW-sivu. <http://www.otakantaa.fi> Päivitystietoa ei saatavilla. Luettu 23.9.2013.

Oikeusministeriö 2012. Lausuntopalvelun vaatimusmäärittely.

Oikeusministeriö 2012. Lausuntopalvelu tarjouspyynnön esittely. WWW-dokumentti. <http://www.om.fi> Päivitetty 29.2.2012. Luettu 20.9.2013.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna 2006. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. WWW-dokumentti. <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus> Luettu 5.2.2013.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira 2013. Valviran tehtävät. WWW-dokumentti. <http://www.valvira.fi> Luettu 10.11.2013.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2012. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tietohallinnon linjaukset 2012–2015. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistiota 2012:20. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2012. STM ja hallinnonala. WWW-dokumentti. <http://www.stm.fi> Päivitetty 10.01.2012. Luettu 3.8.2012.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2013. Terveyden ja hyvinvoinnin kohdealueen kokonaisarkkitehtuuri.

Sosiaali- ja terveysministeriö, 20.6.2013. STM:n verkkojulkaisuratkaisun käyttöönotto-projektin asettamispäätös. PDF-dokumentti. <http://www.hare.vn.fi> Päivitetty 20.6.2013. Luettu 26.10.2013.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2013. Sosiaali- ja terveysministeriön toimintasuunnitelma vuodelle 2013. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:1. Helsinki.

Mikkelin ammattikorkeakoulu, 2012. Sähköisten palveluiden soveltavan tutkimuksen rakenteet–hanke. <http://www.mamk.fi> Päivitystietoa ei saatavilla . Luettu 23.11.2012.

Säteilyturvakeskus 2013. Toiminta-alueet. WWW-dokumentti. <http://www.stuk.fi> Päivitetty 18.9.2013. Luettu 10.11.2013.

Terveyden ja hyvinvoinnin kohdealueen tietoarkkitehtuuriryhmä 2013. Tietovarantojen esiselvitys. PDF-dokumentti. [www.yhteentoimivuus.fi](http://www.yhteentoimivuus.fi) Päivitetty 21.3.2013. Luettu 13.10.2013.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2013. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. WWW-dokumentti. <http://www.thl.fi> Päivitystietoa ei saatavilla. Luettu 10.11.2013.

Työterveyslaitos 2013. Työterveyslaitos. WWW-dokumentti. <http://www.ttl.fi> Päivitetty 13.6.2013. Luettu 10.11.2013.

Valtioneuvoston hankerekisteri 2012. Valtioneuvoston hankerekisteri – HARE. WWW-dokumentti. <http://www.hare.vn.fi/> Päivitystietoa ei saatavilla. Luettu 25.11.2012.

Valtiovarainministeriö 2009. Valtioneuvoston hanketyön tietojärjestelmätuen kehittäminen – Valtioneuvoston hankerekisterin (HARE) uudistaminen-hanke. Esiselvitysraportti. PDF-dokumentti. [www.hare.vn.fi](http://www.hare.vn.fi) 31.3.2009. Luettu 26.10.2013.

Valtiovarainministeriö 2013. Avoimen hallinnon toimintaohjelma. PDF-dokumentti. <http://www.vm.fi> Päivitetty 14.3.2013. Luettu 10.11.2013.

Valtiovarainministeriö 2012. Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri – Yleiskuvaus. PDF-dokumentti. <http://www.yhteentoimivuus.fi> Päivitetty 4.4.2012. Luettu 3.9.2013.

Valtiovarainministeriö 2012. Valtionhallinnon yhteinen toiminta-arkkitehtuuri. PDF-dokumentti. <http://www.yhteentoimivuus.fi> Päivitetty 23.4.2012. Luettu 3.9.2013.

Valtiovarainministeriö 2012. Open Government Partnership, Suomen toimintaohjelman laatiminen, asettamispäätös. PDF-dokumentti. <http://www.vm.fi> Päivitetty 3.9.2012. Luettu 10.11.2013.

Valtiovarainministeriö, 26.2.2013. SADe-ohjelma. Toimintasuunnitelma 2013. PDF-dokumentti. <http://www.vm.fi> Päivitetty 26.2.2013. Luettu 2.9.2013.

Valtiovarainministeriö 2013, Tuloksellisuuden käsitteistö valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa. WWW-dokumentti. <http://www.vm.fi> Luettu 10.11.2013.

Vanhatupa, Anniina 2013. Johdon assistentti. Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus. Haastattelu 25.7.2013.

Varanka, Jouni 2013. Kehittämispäällikkö. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Haastattelu 22.7.2013.

Vuorinen, Marjut 2013. Sähköposti 5.11.2013.

**Lausuntoprosessin kehittäminen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla**

Tällä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle suunnatulla kyselyllä pyritään selvittämään lausuntoprosessin nykytilaa ja kehittämistoiveita. Kyselyn tulosten pohjalta hahmotellaan sähköisen lausuntoprosessin kehittämismahdollisuuksia. Kysely on osa Mikkelin ammattikorkeakoulun julkisen hallinnon lausuntomenettelyn kehittämisprojektia. Kehittämisprojektissa selvitetään lausuntomenettelyä kolmen opinnäytetyön kautta sosiaali- ja terveysministeriön sekä sisäasianministeriön hallinnonaloilla sekä valtiokonttorissa.

Kyselyn toteuttamisesta vastaa tietopalvelupäällikkö Outi Örn sosiaali- ja terveysministeriöstä (outi.orn@stm.fi)

**Taustatiedot**

## 1. Organisaatio

- Sosiaali- ja terveysministeriö
- Aluehallintovirastot (sosiaali- ja terveystoimen tehtävien sekä työsuojelun osalta)
- Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea
- Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira
- Säteilyturvakeskus STUK
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL
- Työterveyslaitos TTL
- Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta
- Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta
- Raha-automaattiyhdistys

## 2. Vastaajan yhteystiedot

- Nimi
- Asema
- sähköpostiosoite
- puhelinnumero
- Rooli lausuntoprosessin suhteen

**Lausuntoprosessin nykytilan arvio yleisesti**

3. Lausunnot, joita organisaatiossa käsitellään
  - Lainsäädäntöhankkeet



**Haastattelulomake**

- EU-asiat
  - Viranomaisyhteistyö
  - Tekniset kehittämishankkeet
  - Taloushallinnon kehittämishankkeet
  - Tietohallinnon kehittämishankkeet
  - Hallinnon kehittämishankkeet
  - Muut, mitkä?
4. Lausuntojen määrä viime vuosien (2007–2012) aikana
  5. Kuinka moni henkilö organisaatiostanne osallistuu lausuntoprosessiin jossain roolissa?

**Lausuntoprosessi toiminnan näkökulmasta**

1. Onko lausuntoprosessilla omistajaa organisaatiossanne?
2. Onko lausuntoprosessia kuvattu (kuvaus liitteeksi). Kuvaa prosessin tila lyhyesti suullisesti, jos kuvausta ei ole.
3. Onko lausuntoprosessille useita eri toimintatapoja?
4. Onko lausuntoprosessilla rajapintoja muihin prosesseihin?
5. Mikä on lausuntoprosessin läpimenoaika tällä hetkellä (lausuntopyyntö saapuu – lausunto lähtee)
6. Onko lausuntopyyntöön vastaamiseen riittävästi aikaa?
7. Mitataanko lausuntoprosessia joillakin mittareilla?
8. Ovatko lausuntoprosessin vastuut organisaatiossanne selkeät?
9. Ovatko lausuntokierrokset kattavia?
10. Lausuntopyyntöjä tehdään liikaa?
11. Lausuntoja annetaan liikaa?

**Lausuntoprosessi tietojen ja järjestelmien näkökulmasta**

1. Lausuntopyyntöt ja lausunnot saapuvat/lähetetään organisaation viralliseen sähköpostiosoitteeseen (kirjaamo tms.)
2. Mihin rekistereihin lausuntokierroksia rekisteröidään? Mitä muita järjestelmiä lausuntoprosessien hoitamisessa käytetään.
3. Kirjataan lausuntoprosesseja useampiin eri asiaryhmiin?
4. Ovatko lausuntoprosessissa käytettävät järjestelmät kehitystarpeita vaativia?
5. Onko/ovatko käytetyt rekisterit jonkin metatietomallin (esim. SÄHKE 1 tai SÄHKE2) mukaisia
6. Onko lausuntoa tehtäessä tarvittavat taustatiedot käytettävissä?
7. Lausuntokierros hoidetaan organisaatiossa kokonaan sähköisesti (myös allekirjoitukset ja jakelu)?
8. Saapuneet lausuntopyyntöt ja annetut lausunnot säilytetään myös paperimuodossa?
9. Organisaatiossa laaditut lausunnot ja saapuneet lausuntopyyntöt löytyvät helposti. Löytyykö esim. nettisivuilta?

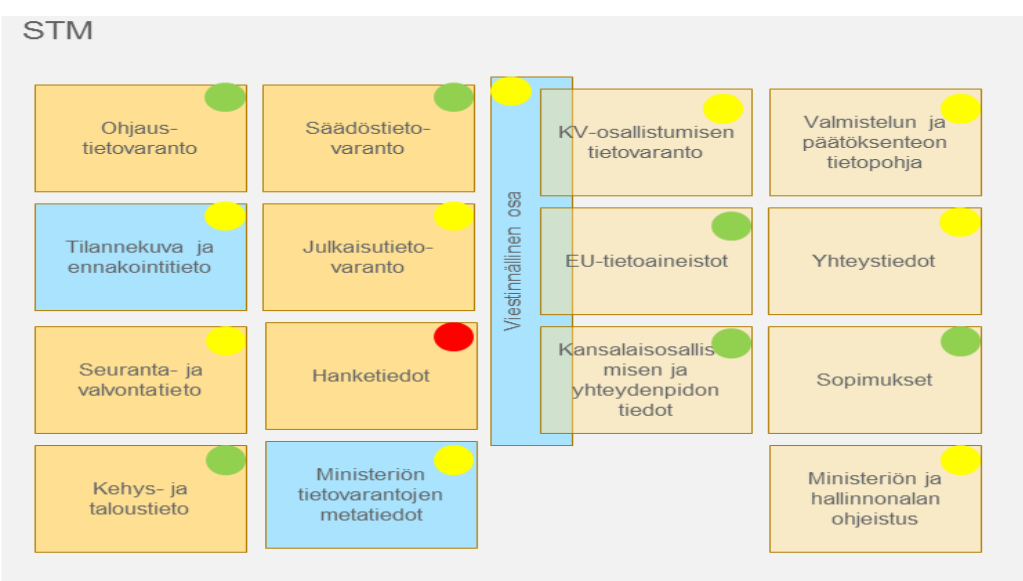
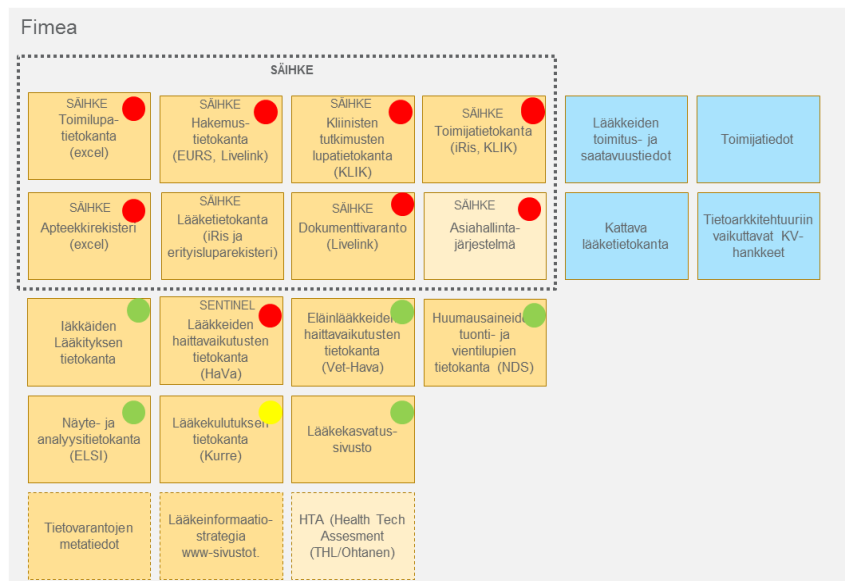
**Lausuntoprosessin kehittäminen**

1. Miten lausunnot haluttaisiin jatkossa saada/antaa? (muoto, allekirjoituksen jne.)
2. Lausuntokierroksen pitäisi olla löydettävissä yhdestä paikasta koko organisaatiossa
3. Lausuntokierroksen pitäisi olla löydettävissä yhdestä paikasta koko hallinnonalalla
4. Lausuntokierroksen pitäisi olla löydettävissä yhdestä paikasta koko valtionhallinnossa (esim. 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 lausuntoyhteenvedoja 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.

5. Kaikki saapuneet lausunnot pitäisi julkaista
6. Kaikilla pitäisi olla mahdollisuus antaa lausunto
7. Lausuntoprosessissa tulisi voida hyödyntää kevyempiä ratkaisuja (sosiaalinen media, pikaviestimet jne.)

Terveyden ja hyvinvoinnin kohdealueen keskeiset tietovarannot



Terveyden ja hyvinvoinnin kohdealueen keskeiset tietovarannot

STUK

<p>Ydinvoimalaitosten valvonnan tietovaranto (mm. valvontaan liittyvät aineistot, laitostapahtumarekisteri, tarkastuspöytäkirjat)</p>	<p>Säteilyn käytön valvonnan tietovaranto (mm. valvonnan, seurannan ja raportoinnin rekisterin ja annosrekisterin)</p>	<p>Ydinsukuvalvonnan tietovaranto (mm. ydinmateriaalirekisteri, ydinsukuvalvonnan aineistot)</p>	<p>Mittanormaaloiminnan tietovaranto</p>
<p>Säännöstötyön tietovaranto (YVL-, ST- ja VAL-ohjeisto, STUKLEX)</p>	<p>Tutkimuksen tietovaranto (mm. Radonmittausrekisteri, asuntojen radonmittausrekisteri )</p>	<p>Ympäristön säteilyvalvonnan tietovaranto</p>	<p>Turvajärjestelyjen tietovaranto</p>
<p>Ydinjätehuollon valvonnan tietovaranto (mm. ydinjätetereisteri, ydinjätehuollon valvontaan liittyvät aineistot, tarkastuspöytäkirjat)</p>	<p>Valmiustoiminnan tietovaranto (mm. päivystysraporttietokanta)</p>	<p>Julkaisutietovaranto</p>	<p>Asiantuntijapalveluiden tietovaranto</p>

THL: esimerkkejä keskeisimmistä tietovarannoista

Rekisteriaineistot

- Epämuodostumarekisteri
- Implanttirekisteri
- Kotihoidon asiakaslaskenta
- Kuntien terveys- ja sosiaalipalvelujen henkistö
- Lastensuojelurekisteri
- Näkövammarekisteri
- Perusterveydenhuollon avohoidon hoitoilmoitusrekisteri
- Raskaudenkeskeyttämisrekisteri
- Sosiaalihuollon hoitoilmoitusrekisteri
- Sterilöimisrekisteri
- Syntyneiden lasten rekisteri
- Syöpärekisteri ja joukkotarkastusrekisterit
- Tartuntatautirekisteri
- Terveydenhuollon hoitoilmoitusrekisteri
- Toimeentulotukirekisteri
- Oikeuslääkinnän asiakirjat
- Rokotteiden haittavaikutusrekisteri

Tilastoaineistot

- Hoitoonpääsy
- Hedelmöityshoito
- Jne.

Kansalliset pitkän seuranta-ajan väestötutkimukset

- Terveys 2000 ja 2011
- Finniski
- Aikuisten terveyskysely (taustana AVTK & EVTK)
- Kouluterveyskysely
- Aikuisten hyvinvointitutkimus (taustana HYPA)
- Alueellinen terveys- ja hyvinvointitutkimus ATH
- Huumekysely
- Juomatapatutkimus
- EHS (+EHES)

Muut väestötutkimukset

- Lapsiperheiden palvelut ja hyvinvointi
- LATE
- Maamu
- Peltamon työllistämismallin tutkimus
- Jne.

Rekisteri- ja muut tutkimusaineistot

- Rekisteritutkimukset
- Kyselytutkimukset
- Kvalitatiiviset tutkimukset
- Jne.

Biopankki ja muut näyteaineistot

- Ihmisperäiset näyteaineistot (Biopankki)
- Mikrobiologian, serologian, virologian, asuimisterveyden ja ympäristöterveyden näyteaineistot
- Jne.

Tilasto- ja tietokantatuotteet

- Tilastoraportit
- Verkkopohjaiset indikaattori-tietokannat ja -palvelut (esim. SofkaNET, Terveystemme, Hyvinvointikompassi, AvoHilmo)

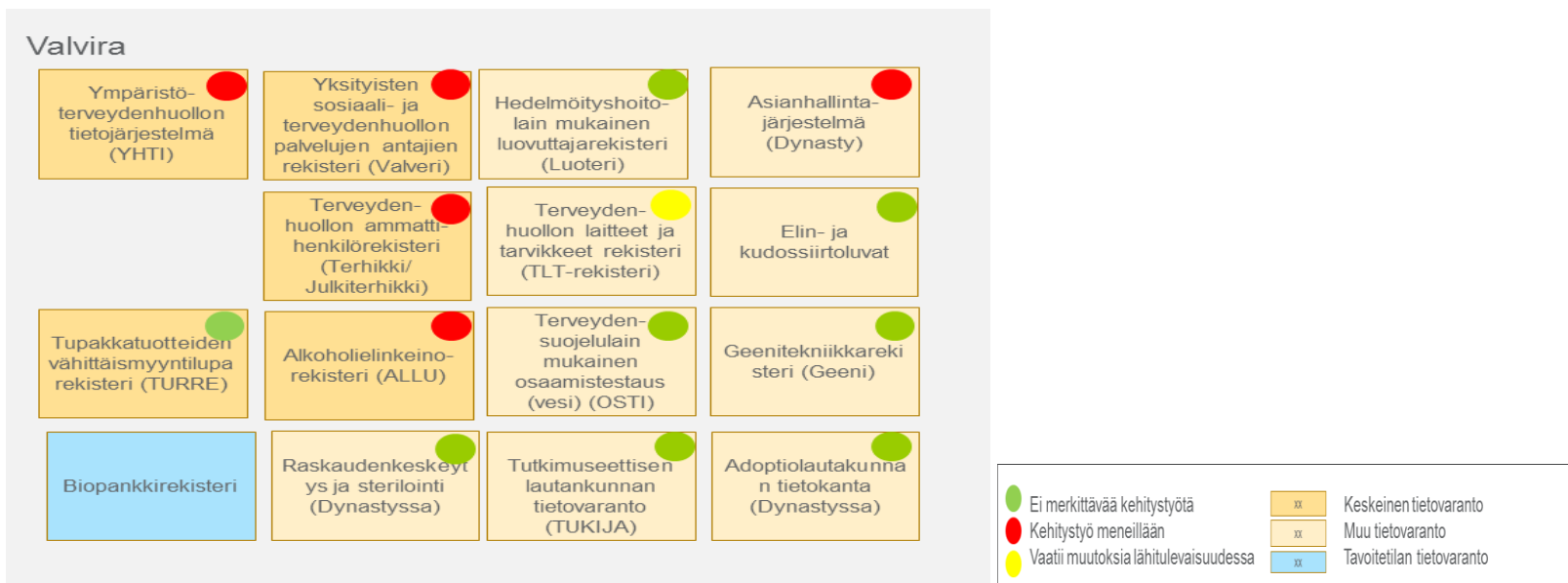
Julkaisut ja metatietovarannot

- JULKARI (julkaisuarkisto)
- Koodistopalvelu
- TERO –ontologia
- Termipankki
- thl.fi (esim. sähköiset asiakirjat)

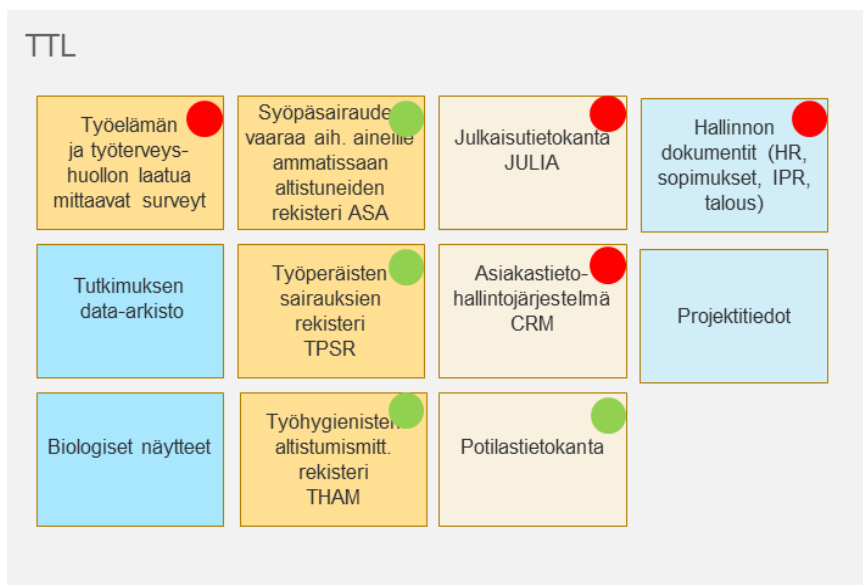
Toimintaa kuvaavat tietovarannot

- Helmi (asiakirjat kuten lupa- ja valtionavustustoiminta)
- Aineisto- ja järjestelmärekisteri
- Jne.

Terveyden ja hyvinvoinnin kohdealueen keskeiset tietovarannot



Terveiden ja hyvinvoinnin kohdealueen keskeiset tietovarannot



**arkistonmuodostussuunnitelma**

Arkistonmuodostussuunnitelma; AMS; tiedonohjaussuunnitelma

Organisaation asiakirjatietojen käsittelyn, rekisteröinnin ja säilyttämisen kuvaus.

**asia**

Tehtävän hoitamisesta syntyvä yksilöity kokonaisuus, joka muodostuu käsittelyprosessin kuvauksen mukaisesti.

**asiakirjatieto**

Asiakirjatieto; asiakirjallinen tieto; asiakirja

Organisaation tehtävien ja niiden käsittelyprosessien yhteydessä kertyvä tieto, jonka organisaatio on tuottanut tai vastaanottanut osana tehtäviään ja jota se säilyttää tietovarantona sekä todisteena (ISO-SFS 15489-1/Asiakirja).

**asianhallinta**

tarkoittaa organisaation toimintaprosesseihin sisältyvien asioiden ja asiakirjojen käsittelyn ohjaamista niiden koko elinkaaren ajan. Asianhallinta pyrkii tehostamaan asioiden valmistelua, käsittelyä, päätöksentekoa, julkaisemista ja arkistointia sekä asiakirjamuodossa olevien tietojen (asiakirjalliset tiedot) hallintaa.

**asian käsittely**

Tehtävän hoitaminen käsittelyprosessin kuvauksen mukaisesti

**eAMS**

eAMS; sähköinen arkistonmuodostussuunnitelma; tiedonohjaussuunnitelma; TOS

Sähköinen arkistonmuodostussuunnitelma eli määrittely, johon kuvataan tehtävään sidottu käsittelyprosessin kuvaus, siihen liittyvät toimenpiteet ja niiden yhteyteen liittyvät asiakirjatyyppit, sekä näiden oletusmetatietoarvot. eAMS toimii tietojärjestelmän taustalla ja tuottaa asian käsittelyn edetessä automaattisesti metatietoarvoja. Käytetään myös termiä tiedonohjaussuunnitelma (TOS)

**SÄHKE2**

Arkistolaitoksen määräys niistä vaatimuksista ja ominaisuuksista, jotka ovat edellytyksenä eri tietojärjestelmiin sisältyvien asiakirjallisten tietojen pysyväälle säilyttämi-

## **LIITE 3(2).**

Työssä käytetyt keskeiset käsitteet selle yksinomaan sähköisessä muodossa, sekä tietojärjestelmistä tuotettavan siirtokokonaisuuden muodostamisesta

### **tehtäväluokitus**

Organisaation lakisääteisten tehtävien ja tuki- ja ylläpitotehtävien hierarkkinen luettelo.

### **tiedonohjaus**

Toiminnallisuus, jolla ohjataan asiakirjatiedon käsittelyä operatiivisessa tietojärjestelmässä tuottamalla eAMSiin määritellyjä metatietoarvoja ja käsittelysääntöjä.

### **toimenpide**

Asian käsittelyyn liittyvä yksittäinen toimi tai tapahtuma