

SÄHKÖINEN ASIOINTI YHDEN LUUKUN MALLISSA

Taustaselvitys

**Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun palveluiden
toteuttamisvaihtoehdot -hanke**

20.6.2016

Matias Warsta

Enlawin Consulting Oy

Tiivistelmä

Selvityksessä arvioidaan, miten sähköistä asiointia ja palveluiden digitalisaatiota tulisi hyödyntää osana yhden luukun periaatteen toimeenpanoa ympäristöllisissä ennakkovalvontamenettelyissä. Selvityksessä on huomioitu eri menettelyiden ja viranomaisten yleiset vaatimukset, julkishallinnon koordinoitu ICT-strategian toimeenpano ja lupamenettelyitä koskeva keskeinen sähköisen asioinnin jo toteutettu kehitystyö. Erityisesti huomioidaan valtion palvelukanavahanke, työ- ja elinkeinoministeriön koordinoimat luvat, ilmoitukset ja valvonta -hanke, SAden ohjelman Lupapiste-hanke sekä ympäristölupajärjestelmän tueksi laadittavan sähköisen asiointijärjestelmän kehittämistyö.

Selvityksen pohjana käytettiin Warstan vuonna 2015 laatimaa selvitystä, jonka perusajatuksia täydennetään selvittämällä tarkemmin yhden luukun sähköisen asioinnin kytkeminen kansalaisen palveluväylään ja muihin keskeisiin valtion hallinnon tietopalvelujen kehittämishankkeisiin. Lisäksi aiempaa selvitystä täydennetään nimenomaan yhden luukun periaatteen toimeenpanon kannalta keskeisten vaatimusten osalta.

Selvityksessä on käyty läpi keskeiset käyttäjäroolit, erilaisten lupamenettelyiden pääpiirteittäinen kulku ja sen tukeminen digitalisaatiolla, sähköisen asioinnin kehittämisellä saavutettavissa olevat hyödyt, yhden luukun periaatteen eri toimeenpanovaihtoehtojen vaikutus digitalisaation mahdollisuuksiin sekä tarvittavat askeleet yhden luukun järjestelmän digitalisaation toimeenpanemiseksi.

Ehdotettu toimeenpano tukeutuu mahdollisimman pitkälle jo käynnissä oleviin kehittämishankkeisiin, erityisesti kansalliseen palveluarkkitehtuuriin, mutta myös TEM:n koordinoimaan selvitystyöhön, SAden hankkeen tuloksiin ja virastojen omiin kehittämishankkeisiin.

Sisällys

Tiivistelmä.....	2
Sisällys.....	3
1 Sähköisen asioinnin merkitys yhden luukun toimeenpanon kannalta.....	4
1.1 Mitä sähköinen asiointi on?	4
1.2 Nykytila: viranomaiskeskeinen toimintakenttä	4
1.3 Sähköisellä asioinnilla kohti asiakaspalveluperiaatetta.....	4
1.4 Sähköisellä asioinnilla yhden luukun toimeenpanoon	5
1.5 Sähköinen asiointi mahdollistaa joidenkin lupaprosessien tarpeellisuuden haastamisen	6
1.6 Sähköinen asiointiympäristö yhden luukun kokoavana koordinaattorina ja viranomaisyhteistyön edistäjänä	7
1.7 Digitalisaatiolla automatisoitua neuvontaa ja parempia hakemuksia	7
1.8 Sähköinen asiointiympäristö hankkeen elinkaaren mittaisena kokoavana portaalina	7
2 Olemassa oleva tai kehitteillä oleva sähköinen infrastruktuuri	9
2.1 Kansallinen palveluarkkitehtuuri	9
2.2 Työ- ja elinkeinoministeriön koordinoima luvat, ilmoitukset ja valvonta -hanke	9
2.3 SADe-ohjelmassa kehitetty Lupapiste-palvelu	9
2.4 Aluehallintovirastojen työ ympäristölupamenettelyn sähköiseksi järjestelmäksi	10
3 Seuraavat askeleet sähköisen asioinnin kehittämisessä yhden luukun periaatteen toimeenpanemiseksi?.....	11
3.1 Yhden luukun periaatteen strategiset tavoitteet sähköisen asioinnin kannalta.....	11
3.2 Käyttäjäroolit	11
3.2.1 Yritykset	12
3.2.2 Kansalaiset	12
3.2.3 Järjestöt	12
3.2.4 Koordinoiva viranomainen	13
3.2.5 Muu lupaviranomainen	13
3.2.6 Valvonta- tai muu lausuva viranomainen	13
3.3 Kansallisen palveluarkkitehtuurin kehittämisen yhteydessä ratkaistavat seikat	13
3.4 Oma hanke kehittämään lupamenettelyille yhteistä sähköistä asiointia	13
4 Sähköisellä asioinnilla saavutettavissa olevia hyötyjä yhden luukun kokonaisuudessa	16
4.1 Sähköisen asioinnin yleiset hyödyt yhden luukun toimeenpanossa	16
4.2 Sähköisen asioinnin rooli eri yhden luukun ratkaisumalleissa	17
4.3 Yhden luukun menettelykokonaisuuden prosessikaavio	19

1 Sähköisen asioinnin merkitys yhden luukun toimeenpanon kannalta

1.1 Mitä sähköinen asiointi on?

Sähköinen asiointi on asioiden hoitamista käyttäen verkossa olevia palveluja tieto- ja viestintätekniikan avulla. Asiakkaita voivat olla kansalaiset, järjestöt, yritykset tai viranomaiset. Sähköistä asiointia kehitettäessä kehitetään koko asiointiprosessia, joka muodostuu asiakkaan käyttöliittymästä palveluun sekä palvelun tuottamiseen liittyvistä prosesseista organisaatiossa (taustaprosessit). On tärkeää ymmärtää, että julkishallinnon palveluiden sähköistäminen ei merkitse yhtä massiivista tietojärjestelmää tai edes tietojärjestelmähanketta. Sähköistä asiointia voidaan kehittää vaiheittain, kunhan kehittämisarkkitehtuurin strategisista linjoista on päätetty. Keskeistä on luoda järjestelmistä sellaisia, että ne pystyvät keskustelemaan keskenään ja että yhteisiä tietovarantoja voidaan jakaa. Tämä tapahtuu määräämällä tiedon omistajuudesta sekä määrittelemällä järjestelmien rajapinnat, joiden kautta tietoa voidaan hyödyntää muissa prosesseissa. Tämä mahdollistaa myös järjestelmän kehittämisen.

1.2 Nykytila: viranomaiskeskeinen toimintakenttä

Nykyisin ympäristölliset menettelyt on järjestetty hajanaisesti eri ministeriöiden alaisille sektoreille ja toimialakohtaisiin viranomaisjärjestelyin. Hankkeiden lainmukaisuuden arviointia on lähestytty viranomaisen ja yleisen tarpeen näkökulmasta, ei hankkeen omistavan toiminnanharjoittajan näkökulmasta. Havainnekuvasta 1 nähdään, että asiakas asioi useilla luukuilla ja viranomaiset eivät välttämättä juurikaan kommunikoi keskenään. Mikään viranomainen ei vastaa kokonaisuudesta, joka on siksi toiminnanharjoittajan (tai hankeconsultin) koordinaation varassa.



Kuva 1. Nykyjärjestelmän periaatteellinen järjestämistapa (kuva ei tyhjentävä)

1.3 Sähköisellä asioinnilla kohti asiakaspalveluperiaatetta

Sähköisellä asioinnilla tavoitellaan ensisijaisesti tuottavuuden parantamista. Tuottavuuden parantuminen taas on seurausta työvaiheiden vähentämisestä ja automatisoinnista erilaisissa palveluprosesseissa. Tuottavuuden parantuminen kohdistuu sekä asiakkaaseen että viranomaiseen.

Keskeinen ”uusi näkökulma” yhden luukun periaatteen edistämiseksi verrattuna nykyiseen viranomaisten yhteistyöhön on asiakasnäkökulman painottaminen (kuva 2). Osa valtion- ja ehkä kunnallishallinnon sähköisen asioinnin kehittämisprojekteista on nojannut vahvasti viranomaisen toiminnan tehostamisvaatimukseen. Juuri katsantokannan laventaminen asiakkaan prosesseihin on sähköisten palveluiden kehittämisessä avainasemassa. Perinteisesti viranomaisten tietojärjestelmiä on kehitetty

viranomaislähtöisesti palvelemaan julkishallinnon omia tarpeita. Kääntämällä tarkastelukulma asiakkaaseen päädytään loogisella ajattelulla väistämättä tilanteeseen, jossa tunnistetaan asiakkaan tarve saada asioitaan vireille useissa viranomaisissa saman käyttöliittymän kautta. Tätä kautta myös kansantalouden tuottavuushyödyt kasvavat merkittävästi. Näin ollen sähköisten palveluiden kehittäminen kytkeytyy luonnollisesti yhden luukun periaatteen toimeenpanoon.



Kuva 2. Yhden luukun periaatteen toimeenpanon keskeiset lähtökohdat

Tuottavuushyötyjen saavuttaminen sähköisellä asiointilla edellyttää asioiden hoitoon liittyvien prosessien uudelleen arviointia. Digitalisaatio haastaa kyseenalaistamaan olemassa olevat toimintatavat ja luomaan ne uudelleen, entistä toimivammiksi ja joustavammiksi. Asiakkaan ja viranomaisen lisäksi sähköinen asiointi tukee myös muiden sidosryhmien kuten mahdollisten haitankärsijöiden osallistumista. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää strategista suunnittelua ja asian kokonaisvaltaista arvioimista (vaarana pirstaloitunut erillisjärjestelmien kenttä).

Tuottavuushyötyjen ohella digitalisaatio mahdollistaa myös päätöksenteon laadun parantamista (esimerkiksi tietosisältöjen tehokkaampi ja laajempi käyttö). Päätöksenteon laadun kehittymisen myötä voidaan saavuttaa myös ympäristöhyötyjä.

Yhden luukun periaatteen tavoitteisiin, joita sähköinen asiointi voi merkittäväällä tavalla tukea kuuluvat:

- Lainsäädännön selkeyden lisääminen, viranomaismenettelyiden karsiminen ja yksinkertaistaminen
- Lainsäädännön hyväksyttävyyden kasvattaminen
- Suomen kansainvälisen kilpailukyvyyn parantaminen
- Julkishallinnon tehostaminen
- Osallistavan kansalaisyhteiskunnan kehittäminen.

1.4 Sähköisellä asiointilla yhden luukun toimeenpanoon

Sähköinen asiointi on keskeisessä asemassa yhden luukun periaatteen toimeenpanossa, koska sähköinen asiointiportaali muodostaa yhä enenevässä määrin ”luukun”, jolla asiakas asioi. Julkishallinnon ICT-

strategiassa painotetaan tarvetta kehittää asiointia entistä enemmän organisaatorajat ylittävänä prosesseina ja yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.

Sähköistä asiointia täysimääräisesti hyödyntämällä yhden luukun periaatteen mukaista yhdessä paikassa tapahtuvaa asiointia voidaan edistää merkittäväällä tavalla. Sähköinen portaalityyppinen ratkaisu mahdollistaa eri viranomaisten itsenäisen toiminnan, mutta näyttäytyy asiakkaalle yhtenä kokonaisuutena, jossa on hahmotettavissa yhdellä kertaa kaikki toimialaa koskevat hallinnolliset velvoitteet. Erillisten lupien hakeminen tapahtuu yhdenaikaisesti, eikä asiakkaan tarvitse keskeisiä tietoja toimittaessaan välttämättä edes pohtia, mitä menettelyä koskevaa aineistoa hän milloinkin toimittaa. Asiakkaan työtaakkaa vähentää paitsi pienenevä tarve asioida eri viranomaisissa, myös mahdollisuus toimittaa monessa eri menettelyssä tarvittavia perustietoja kootusti viranomaisten jakamiin rekistereihin.

Viranomaisen työnjaon tunteminen ei pitäisi olla asiakkaan huoli, asiakas toimittaa vaaditun aineiston, viranomaisten tehtävänä on huolehtia, että hankkeen kokonaishyväksynnän eri osa-alueilla on käytettävissä riittävä asiantuntemus.

1.5 Sähköinen asiointi mahdollistaa joidenkin lupaprosessien tarpeellisuuden haastamisen

Yhden luukun periaatteen integroinnin tai kytkennän piiriin tullaan liittämään useita ympäristöön liittyviä lupa- ja muita menettelyitä, joissa kysytään monelta osin samankaltaista ja jopa samaa tietoa. Yhden luukun periaatteen optimaaliseksi edistämiseksi onkin tarpeen tarkastella paitsi itse menettelyiden yhteensovittamista, myös eri menettelyihin liittyviä aineellisia vaatimuksia ja sähköisen asioinnin kannalta erityisesti hakemuksien sisältövaatimuksia. Yhden luukun periaatteen tulee ulottua itse lupamenettelyä pidemmälle kattaen koko hankkeiden elinkaaren. Näin ollen myös tarkkailu ja raportointivaatimukset sekä valvonta tulisi yhteen sovittaa.

Toinen haaste, joka on vaivannut useita jo toteutettuja tai käynnissä olevia sähköisen asioinnin kehittämishankkeita liittyy kehittämistyön sektorikohtaisuuteen. Sähköistä asiointia on tarpeen kehittää kokonaisvaltaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että kehittämispotentiaalia tulee tarkastella yli hallinnonalojen sektorirajojen, kattaen niin valtion kuin kunnallisenkin päätöksenteon.

Sähköistä asiointia ei tule kehittää imitoimaan olemassa olevia käytäntöjä, vaan sähköisten palvelujen toteuttamisen rinnalla tulee aina kriittisesti arvioida itse palveluprosessia ja tarvittaessa uudistaa organisaatioiden toimintaa. Sähköisen asioinnin kehittämisessä kyse ei ole nykyisten prosessien siirtämisestä verkkopalveluiksi, vaan työ edellyttää prosessien ja tarpeiden uudelleen arviointia sekä kehittämistä nykypäivän vaatimuksia vastaaviksi. Sähköisen asioinnin kehittämisellä voikin olla vaikutusta myös menettelyä koskevaan sääntelyyn. Sähköinen asiointi voi edellyttää prosessien muodon kokonaisvaltaista uudelleen arviointia. Hyvä esimerkki tästä on siirtyminen veroilmoitusmenettelystä veroehdotukseen. Aiemmin asiakkaalta kerätty tieto saadaan nykyisin viranomaisrekistereistä ja asiakkaan tehtävänä on tietojen oikeellisuuden arviointi. Yksi tällainen mahdollisuus liittyy toiminnan ajanmukaisen kuvauksen hallintaan. Nykyisin toimintaa on laajasti selostettu ympäristölupien resiiteissä. Sen sijaan esimerkiksi kemikaaliturvallisuuslain mukaisessa menettelyssä viitataan hakemukseen, eikä päätös tavallisesti sisällä laajaa kuvailevaa osaa. Uudessa järjestelmässä olisi mahdollista edellyttää toiminnanharjoittajalta prosessikuvauksien ylläpitoa sähköisessä järjestelmässä. Tämä todennäköisesti vähentäisi tarvetta hakea muutoslupia kehittyville toiminnoille. Sähköinen asiointi voi mahdollistaa

ympäristölliseen ennako- ja jälkivalvontaan liittyen myös haitankärsijöiden ja muiden asianosaisten tehokkaamman osallistamisen.

Sähköisen asioinnin kehittäminen mahdollistaa seuraavien kysymysten esittämisen:

1. Tarvitaanko kaikkia ennakovalvontaprosesseja erillisinä, niiden kaikkia vaiheita, prosessin laajuutta? (Esimerkkejä: lukuisia kuulemismenettelyitä, valituskelpoisia päätöksiä, lainvoimaisuuden odottelua)
2. Voiko lupamenettelyn vaiheita uudistaa jouhevammiksi nykytekniikkaa hyödyntämällä?
3. Viranomaisten eri hallinnollisissa menettelyissä keräämän tiedon tarve, muoto ja omistajuus tulisi myös koordinoitusti selvittää.

1.6 Sähköinen asiointiympäristö yhden luukun kokoavana koordinaattorina ja viranomaisyhteistyön edistäjänä

Yhden luukun periaatteen soveltamisessa asiointiympäristön pohjana on tarjota mutkaton toimintaympäristö, jossa asiakas voi kootusti asioida ”yhtä aikaa” eri viranomaisten kanssa kootussa käyttöliittymässä. Sähköinen asiointi mahdollistaa joustavuuden viranomaisrakenteissa ja viranomaisten työn organisoinnissa siten, että kokonaisuus näyttää asiakkaalle päin yhtenäiseltä. Yksinkertaisimmillaan kokoava käyttöliittymä jakaa asiakkaan antamat tiedot toimivaltaisille viranomaisille. Toinen keskeinen lähtökohta on viranomaisten tiedon jakamisen parantaminen. Lainsäädännön kannalta tämä edellyttää lupahakemusten sekä raportointia ja tarkkailua koskevien säädösten koordinoitua. Kaikelle tiedolle pitää myös määrätä omistaja.

1.7 Digitalisaatiolla automatisoitua neuvontaa ja parempia hakemuksia

Kehittynyt sähköinen asiointi tukisi lupamenettelyitä kaikissa vaiheissa ja kaikkien osapuolien osalta: järjestelmä parantaisi niin toiminnanharjoittajan, etuaan valvovan kansalaisen kuin lupa- ja valvontaviranomaisen toimintamahdollisuuksia. Monia lupamenettelyiden osia voitaisiin automatisoida kokonaan tai osittain. Sähköiset työkalut helpottaisivat myös viranomaisten resurssien kohdentamista ja viranomaisten keskinäistä yhteistyötä. Niin ikään päätösten tilastointi, erilaiset raportoinnit, lainvoimaisuuden seuranta sekä muuttuneiden luvan osien konsolidointi eli koostaminen yhdeksi ajantasaiseksi päätökseksi helpottuisi.

Kokoava käyttöliittymä voi tukea toiminnanharjoittajaa hakemuksen laadinnassa dynaamisten lomakkeiden ja ohjeistuksien avulla. Järjestelmä voi päätellä hankkeen ominaisuuksien perusteella, millaisia lisäselvityksiä kyseessä olevalle hankkeelle on tarpeen toimittaa. Kehittynyt järjestelmä voi myös mahdollistaa olemassa olevan ympäristötiedon tehokkaamman käytön. Näissä suhteissa sähköisen asioinnin mahdollisuudet ovat ylivoimaisia paperisiin lomakkeisiin verrattuna.

1.8 Sähköinen asiointiympäristö hankkeen elinkaaren mittaisena kokoavana portaalina

Nykyisten lupien hallinnassa muodostuu ongelmaksi myös ajantasaisen luvan hahmottaminen. Lupa koostuu tyypillisesti lukuisista erillisistä päätöksistä, joilla kumotaan osa vanhoja päätöksiä tai täydennetään niitä. Konsolidoituja, kokoavia lupia ei yleensä laadita.

Lisäksi lupahakemuksiin liittyvät toiminnan kuvaukset vanhenevat nopeaan tahtiin toiminnan kehittyessä. Sähköinen asiointi voisi mahdollistaa luvan ajanmukaisuuden hallinnan siirtämisen nykyistä pidemmälle hakijan omavalvonnaksi.

Elävillä dokumenteilla voitaisiinkin korvata nykyiset lukuisat erillispäätökset (lupien muutokset, tuomioistuimien muutokset) ja vanhenevat resiitit asettamalla toiminnanharjoittajalle velvollisuus ylläpitää ajantasaista toiminnan kuvausta sähköisessä hankejärjestelmässä. Tämä voisi mahdollistaa luvan tarkistamistarpeen nykyistä tehokkaamman arvioinnin.

Sähköisen asioinnin tulee kattaa kaikki vaiheet ennakkolisesta neuvonnasta ja luvan hakemisesta, muutoksenhakuun, luvan muutoksiin, tarkistuksiin, valvontaan, raportointiin ja lopettamiseen.

Elävät dokumentit edellyttävät luopumista yksittäisistä asiakirjoista, jotka korvattaisiin tietokannan kentillä, josta päätökset voitaisiin tulostaa rakenteellisina dokumentteina siten, että tuloste asiakkaalle ja viranomaiselle näyttäytyisi ajanmukaisena asiakirjana. Tietokantapohjaisuus mahdollistaa haut päätöksen sisälle sekä esimerkiksi henkilötietoja ja liikesalaisuuksia koskevien tietojen paremman hallinnan.

Sähköisen asioinnin maksimaalinen hyödyntäminen edellyttää myös vaatimusten vakiointia, kuten kuvailuosoiden rakenteen tarkkaa määrittelyä, määräyksien rakenteen ja mm. mittausmuotojen standardisointia (määräyksien antaminen samoissa yksiköissä tms.).

Tällainen kehitys mahdollistaisi kattavan automatisoidun tilastoinnin ja raporttien koostamisen tietojärjestelmästä. Järjestelmä voisi toki automatisoidusti tehdä tavanomaisimmat konversiot mm. mittayksiköihin.

2 Olemassa oleva tai kehitteillä oleva sähköinen infrastruktuuri

2.1 Kansallinen palveluarkkitehtuuri

Kansallisella palveluarkkitehtuurilla luodaan Suomen julkishallintoon yhteentoimiva digitaalisten palvelujen infrastruktuuri. Palveluarkkitehtuuri luodaan modulaariseksi siten, että se mahdollistaa tiedon siirron organisaatioiden ja palvelujen välillä. Arkkitehtuuriin kuuluu myös kansallisen palveluväylän (tiedon välityskerros) luominen. Hankkeessa kehitetään kansalaisten, yritysten ja viranomaisten tarvitsemat yhteiset palvelunäkymät. Myös kansalaisjärjestöille ja vastaaville toimijoille olisi tarpeen luoda omat näkymänsä. Kansallisella palveluarkkitehtuurilla pystytään yhdellä kertaa ratkaisemaan lukuisia sähköiseen asiointiin yleisesti liittyviä ratkaistavia asioita, kuten vahva tunnistautuminen, tiedon eheyteen liittyvät ominaisuudet, käyttäjäoikeuksien ja valtuutuksien hallinta, yksityishenkilöiden sähköpostiosoitteisto tms.

Kansalaisten, yritysten ja viranomaisten yhteiset palvelunäkymät ovat yhdenmukaisia käyttöliittymiä, joista käyttäjä saa valitsemansa roolin mukaiset keskeiset palvelut.

Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa tuotetaan kansalaisen palvelunäkymä, joka tulee korvaamaan nykyisen Suomi.fi -palvelun. Palvelu tarjoaa näkymän sekä tunnistautuneelle että tunnistautumattomalle käyttäjälle. Sen jälkeen kehitetään yrittäjän ja viranomaisen palvelunäkymät, joista yrityksen näkymää on jo rakennettu Yritys-Suomi -palvelussa.

Kansalaisen palvelunäkymän käyttäjä voi hakea julkisen hallinnon palvelutietoja helposti. Hän näkee tunnistauduttuaan kootusti omia tietojaan julkisen hallinnon rekistereistä ja voi käyttää eri organisaatioiden sähköisen asioinnin palveluja tunnistauduttuaan vain kerran. Kansalainen näkee ensi vaiheessa erilaisia prototyyppisiä itselleen tarkoitetuista julkishallinnon palveluihin liittyvistä herätteistä ja suosituksista ja voi antaa prototyypeistä palautetta.

Palvelunäkymän käyttö on helppoa, intuitiivista, esteetöntä, päätelaiteriippumatonta ja turvallista. Palvelussa kansalainen voi myös viestiä turvallisesti viranomaisten kanssa ja vastaanottaa ja lähettää asiakirjoja.

2.2 Työ- ja elinkeinoministeriön koordinoima luvat, ilmoitukset ja valvonta -hanke

Työ- ja elinkeinoministeriön koordinoimassa hankkeessa on paneuduttu lupa- ja ilmoitusmenettelyiden sähköistämiseen tätä selvitystä yksityiskohtaisemmalla tasolla. Siinä luodaan edellytyksiä sähköisen asioinnin toimeenpanon käynnistämiseksi. Hankkeella on keskeinen rooli yhteen sovittaa eri hallinnonalojen kehitystyötä valtiovarainministeriön vetämään kansallisen palveluarkkitehtuurin toimeenpanoon.

2.3 SAdE-ohjelmassa kehitetty Lupapiste-palvelu

Lupapiste-palvelun ensivaiheen kehityksen painopistealueena olivat rakentamisen luvat, vaikka järjestelmässä on periaatteessa mahdollista hakea muitakin lupia. Hankkeessa on yleisellä tasolla ratkaistu monia yhden luukun periaatteen toimeenpanon kannalta keskeisiä teknisiä ja menettelyllisiä kysymyksiä. Palvelun kehittämisessä on omaksuttu asiakaspalvelunäkökulma hallinnollisten lupien hakemiseen. Lisäksi hankkeessa on luotu konsepti luvanhakuportaalista, joka perustuu määriteltäviin rajapintoihin. Järjestelmään on kehitetty ominaisuuksia hyödyntämään sähköisiä tietoaaineistoja rajapintojen kautta. Järjestelmä ei nykyisellään sisällä räätälöityjä työkaluja kaikkiin lupamenettelyihin ja siinä on ratkaistu ongelmia nimenomaisesti luvan hakijan näkökulmasta, ei niinkään viranomaisen toiminnan kannalta. Se on kuitenkin erinomainen pohja lupamenettelyiden asiakaslähtöiselle digitalisaatiolle.

2.4 Aluehallintovirastojen työ ympäristölupamenettelyn sähköiseksi järjestelmäksi

Viranomaiset, mm. Aluehallintovirastot ympäristölupamenettelyn osalta sekä TUKES kemikaaliturvallisuuslain mukaisen lupamenettelyn osalta, ovat selvittäneet omista lähtökohdistaan sähköisen asioinnin kehittämistä (usein prosessikohtaisesti). Projektit ovat tyypillisesti olleet hallinnonalakohtaisia, mutta niissä on ratkaistu monia menettelykohtaisia haasteita ja arvioitu sähköistä asiointia laajemmin viranomaisen näkökulmasta. Hyödyntämällä näiden hankkeiden antia pystytään kehittämään erityisesti viranomaisosaa yhden luukun sähköisen asioinnin toimeenpanemiseksi.

3 Seuraavat askeleet sähköisen asioinnin kehittämisessä yhden luukun periaatteen toimeenpanemiseksi?

3.1 Yhden luukun periaatteen strategiset tavoitteet sähköisen asioinnin kannalta

Erilaiset lupa- ja ilmoitusprosessit ovat pääosiltaan samankaltaisia, mutta niissä on kuitenkin yksityiskohtia koskevia eroja. Sähköisen asioinnin toimeenpanoa helpottaisi, jos menettelysäännöksiä yhtenäistettäisiin. Yhden luukun mallissa olisi integroituja menettelyitä, kytkettyjä menettelyitä ja erilleen jätettäviä menettelyitä. Siksi sähköisen asiointijärjestelmän tulisi olla mahdollisimman pitkälle riippumaton myös prosessista.

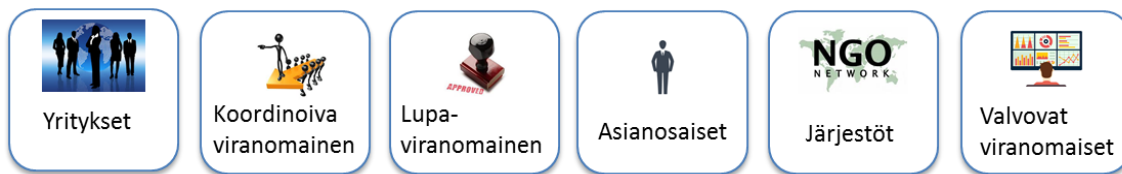
Työn toimeenpanemiseksi tulisi ratkaista tai selvittää seuraavat kokonaisuudet:

- Kehittää lainsäädäntöä sähköisen asioinnin edistämiseksi
- Tunnistettava hallinnollisten menettelyiden tietotarpeet kokonaisuudessaan
- Tunnistettava tietoaaineistot, joita tarvitaan useissa menettelyissä ja saattaa ne yhteiskäyttöön
- Viranomaisten tietotarpeet kokonaisuhyväksynnän suorittamiseksi
- Vältettävä manuaalista työtä, joka aiheutuu tiedon hajanaisuudesta ja muokkaamistarpeista
- Karsittava toiminnanharjoittajalle aiheutuvaa ylimääräistä työtä saman informaatioympäristön toimituksesta toistuvasti eri viranomaisille
- Mahdollistettava tiedon sähköinen, automatisoitu syöttö
- Etsittävä mahdollisuuksia välttää päällekkäistä työtä eri viranomaisissa yhdistämällä tai kytkemällä menettelyitä
- Pyrittävä menettelysäännösten yhtenäistämiseen
- Luotava digitalisoitu ympäristö, joka mahdollistaa erilaiset viranomaiskombinaatiot, menettelykombinaatiot, menettelyiden erilaisen ajallisen sijoittumisen toisiinsa nähden ja on pitkälti prosessiriippumaton
- Järjestettävä viranomaisten sisäiset ja niiden väliset tiedonsiirto- ja hankintamenettelyt
- Poistettava ylimääräiset käsittelyvaiheet, kuten toistuvat kuulemiset, erilliset valituskelpoiset päätökset
- Luotava tai otettava käyttöön sähköiset työkalut hakemuksen toimittamiselle, täydentämiselle, tiedottamiselle, kuulemiselle, julkipanolle, valvontatiedon hyödyntämiselle, viranomaisrekistereiden yhteiskäytölle, hakemuksen laadinnan automatisoidulle tuelle, viranomaisneuvonnalle.

Tavoitteena olisi käyttää viranomaisten väheneviä resursseja lainsäädännön vaatimusten toteutumisen arviointiin, ei tietojen koostamiseen tai yleisten kuvausten laatimiseen sekä vähentämään yrityksiin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa.

3.2 Käyttäjäroolit

Lupamenettelyiden digitalisaatio edellyttää sähköisen asioinnin erilaisten käyttäjäroolien tunnistamista (kuva 3). Eri käyttäjärooleille on luotava omat palvelunäkymänsä ja niillä on erilaisia tehtäviä ja oikeuksia järjestelmissä.



Kuva 3. Yhden luukun digitalisaation käyttäjärooleja

Esimerkkejä eri käyttäjäroolien tarpeista ovat mm.

- Haitankärsijöille ja asianosaisille mahdollisuus nähdä itseä koskevat hankkeet kansalaisen palvelukanavan kautta?
- Yrityksille räätälöity käyttöliittymä, jossa voivat seurata hankkeidensa etenemistä
- Viranomainen hyödyntää omia tietojärjestelmiään, johon aineisto tulee portaalista rajapintojen kautta
- Muut lupaviranomaiset ja lausunnonantajat, mitä he näkevät?

3.2.1 Yritykset

Yritys haluaa voida hakea kaikki tarvittavat viranomaisluvut mahdollisimman keskitetysti yhdestä paikasta. Se haluaa luvat samanaikaisesti tai hankkeen suunnittelun etenemisen mukaisesti. Juuri hankkeen jaksotuksen vuoksi yrityksillä tulisi olla mahdollisuus hakea lupia myös erikseen.

Yritys haluaa, että samat tiedot täytyy toimittaa vain kerran. Lisäksi se toivoo mahdollisuutta siirtää suuria tietosisältöjä tiedostoina, eikä täyttää asioita lomakepohjiin. Yritys haluaa luvat nopeasti ja varmuuden luvan saannin ajankohdasta.

Yritys haluaa rajoittaa liikesalaisuuksia sisältävän tiedon vain niiden viranomaisten käyttöön, jotka tarvitsevat tiedon harkintansa perusteeksi.

Yritys on lupaportaalin tärkein asiakas, joka vie ja hakee eniten tietoa käyttöliittymän kautta. Myös järjestöt ja kansalaiset käyttänevät suoraan myös portaalin käyttöliittymää. Viranomaiset käyttänevät pääosin omia järjestelmiään, joista on rajapinnat portaaliin.

3.2.2 Kansalaiset

Kansalaiset haluavat tietoa omaan elinympäristöön vaikuttavista asioista. He ovat tyypillisesti kiinnostuneita hankkeista kokonaisuutena, eivätkä sinänsä ole kiinnostuneita siitä, millaisiin paloihin viranomainen on hyväksymismenettelyt pilkkonut. Kansalainen toivoo neuvoa siihen, miten ja milloin hän voi osallistua. Todennäköisesti yksittäisiä kansalaisia kiinnostaa joko tietyt hankkeet tai sitten tietyllä alueella tapahtuvat hankkeet. Kansalaisille voisi järjestää mahdollisuuden "listautua" kiinnostuneeksi tiettyihin hankkeisiin tai tietylle alueelle. Tulevaisuudessa olisi kätevää, jos kansalaisia voisi kuulla sähköisesti kirjepostin sijaan. Tämä edellyttäisi kansalaisen sähköpostiosoitetta, joka olisi esim. kytketty HETU:een. Hakijan ja viranomaisen näkökulmasta edesauttaisi, jos asianosaisuus voitaisiin määrittää karttarajauksena.

3.2.3 Järjestöt

Järjestöillä on tyypillisesti jokin toimiala tai maantieteellinen toiminta-alue, jonka päätöksenteosta ne ovat kiinnostuneita. Kuten kansalaiset, ne ovat tyypillisesti kiinnostuneita hankkeista kokonaisuutena.

3.2.4 Koordinoiva viranomainen

Koordinoivan viranomaisen rooli yhden luukun järjestelmässä on sellainen, johon nykyisten sektoriviranomaisten järjestelmät eivät anna työkaluja. Portaali toimisi myös viranomaisten yhteistyön välineenä. Koordinoivaa viranomaista helpottaa kerättävän tietosisällön formaatin harmonisointi ja omistajuuden selkeys. Viranomaisen olisi kätevää seurata hankkeen etenemistä vuokaaviona/uimaratakuvana prosessista ja eri osapuolien roolista.

Koordinoivan viranomaisen roolille lieenee luotava oma palvelunäkymä portaaliin. Koordinoiva viranomainen voi olla eri lain mukainen viranomainen ja hallinnon eri tasolta (kunta, maakunta, valtio). Kokonaisuuteen kuuluvat luvat ja muut viranomaiset vaihtelevat hankkeittain. Lupia saatetaan hakea myös eriaikaisesti.

3.2.5 Muu lupaviranomainen

Muu lupaviranomainen siirtää tarvittavat tiedot portaalista omaan asianhallintajärjestelmäänsä, jossa hän työstää hänelle kuuluvan osan ja palauttaa lopputulokset takaisin portaaliin/koordinoivalle viranomaiselle.

3.2.6 Valvonta- tai muu lausuva viranomainen

Valvonta- tai muu lausuva viranomainen tarvitsee katseluoikeudet lupahakemuskokonaisuuteen vähintään oman toimivaltansa alueelta. Todennäköisesti viranomaisen on laadittava lausuntonsa omassa asianhallintajärjestelmässään, josta hän siirtää sen koordinoivalle viranomaiselle. Tavoitetilassa lausuntoviranomainen syöttää lausunnon portaaliin rakenteisena dokumenttina. Raportoinnilla, selvityksillä ja muilla valvontaan liittyvillä tiedoilla on merkittävä rooli myös lupaharkinnassa.

3.3 Kansallisen palveluarkkitehtuurin kehittämisen yhteydessä ratkaistavat seikat

Yhden luukun järjestelmän digitalisaation toimeenpanemiseksi monet seikat tulisi ratkaista keskitetysti julkishallinnon ICT-kehittämisessä eli käytännössä osana kansallista palveluarkkitehtuuria. Tällaisia asioita ovat mm.:

- Määritellyt rajapinnat ja järjestelmien yhteensopivuus
- Kansalaisten keskitetty tiedonsaanti
- Tietojen omistajuus ja yhteiskäyttöisyys
- Saman portaalin tulee tukea toimintaa kaikilla viranomaistasoilla: valtio, maakunta ja kunta
- Tietoturvallisuus
- Tiedon eheys ja määrämuotoisuus
- Vahva tunnistautuminen
- Järjestelmäkokonaisuuden yleiset tekniset vaatimukset
- Sähköinen neuvonta.

3.4 Oma hanke kehittämään lupamenettelyille yhteistä sähköistä asiointia

Yhden luukun periaatteen toimeenpano tulee edellyttämään kansallisen palveluarkkitehtuurin kehittämisen lisäksi omaa sähköisen asioinnin kehittämisprojektiaan, jonka pohjana voidaan käyttää työ- ja elinkeinoministeriön koordinoimaa luvat, ilmoitukset ja valvonta -hanketta. ***Kysymys ei ole massiivisesta tietojärjestelmähankkeesta, jossa kaikki ennakkovalvontaan liittyvät sähköiset palvelut uusittaisiin, vaan kokoavasta käyttöliittymästä, joka rajapintojen yli mahdollistaisi viranomaisten olemassa olevien järjestelmien paremman hyödyntämisen ja sitoisi kansallisen palveluarkkitehtuurin käyttäjänäkymät kansalaiset, järjestöjen ja yritysten osalta palvelemaan myös lupaprosesseja.*** Keskeinen uusi sähköinen

työkalu olisi koordinoivan viranomaisen tarpeita palveleva kokoava palvelu sekä uudet neuvovat näkyvät hakijalle, osalliselle ja muille intressitahoille.

Hankkeessa tulee selvittää, miten kansallista palveluarkkitehtuuria, SADe-ohjelman tuloksia ja hallinnonalakohtaisia selvityksiä hyödyntäen voidaan toimeenpanna kokonaisuutta palveleva digitalisoitu palvelukokonaisuus.

Kaikkia lupaprosesseja tulee tarkastella hankekokonaisuutena. Jo laaditussa tarkastelussa on havaittu, että lupamenettelyiden perusvaiheet ovat tyypillisesti samankaltaisia, vaikka yksityiskohdissa on paljon vähäisiä eroja. Menettelyitä voidaan arvioida uudelleen samalla kun sähköistä asiointia kehitetään. Lupaprosesseja tulee tarkastella eri rooleista lähtien: asiakas, viranomainen, muut asianosaiset. Menettelyissä myös kerätään samankaltaista tai samaa tietoa (kuva 4).



Kuva 4. Ympäristöllisiin menettelyihin liittyviä yhtäläisyyksiä

Tarkastelun perusteella kehitetään uusittuihin prosesseihin mm. sähköiset työkalut hakemuksen toimittamiselle, täydentämiselle, tiedottamiselle, kuulemiselle, julkipanolle, valvontatiedon hyödyntämiselle, viranomaisrekistereiden yhteiskäytölle, hakemuksen laadinnan automatisoidulle tuelle ja viranomaisneuvonnalle.

Samalla tulee selvitettäväksi viranomaisen asianhallintajärjestelmiin liittyvä kokonaisuus täydennettynä prosessia tukevilla ominaisuuksilla, kuten automatisoidulla tiedonhaulla.

Hankkeisiin liittyvä valvonta, tarkkailu, raportointi, luvan ajanmukaisuuden hallinta, muutokset jne. eli hankkeen koko elinkaaren hallinta ”*elävänä dokumenttina*” tulee luonnistua samassa järjestelmässä. Kehittäminen voi olla järkevää toteuttaa vaiheittain, mutta katsantokannan tulee olla sektorirajat ylittävä.

Käytännössä yhden luukun toimeenpano edellyttää kansallisen palveluarkkitehtuurin laventamista täyttämään kaikki lupamenettelyiden tarpeet eri käyttäjien näkökulmasta, viranomaisten järjestelmien kehittämistä sellaisiksi, että ne keskustelevat näiden palvelunäkymien kanssa sekä työkaluja koordinoivalle viranomaiselle (kuva 5).



Kuva 5. Havainne-esitys yhden luukun järjestelmän digitalisaatiosta (ei-tyhjentävä)

Sellaisia seikkoja, joihin kansallinen palveluarkkitehtuuri ei anna vastausta, vaan jotka tulee ratkaista erikseen ympäristöllisten päätöksentekomenettelyiden kokonaisuuden osalta ovat:

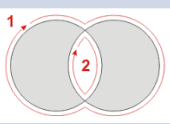
- Ympäristöllisten menettelyiden kokoava käyttöliittymä ja sen käyttäjäroolien täsmentäminen
- Määritellään menettelyissä kerättävän tiedon omistajuus, käyttäjien oikeudet ja tietojen julkisuus
- Harmonisoidaan ja standardisoidaan jaettavien perustietojen formaatti
- Kerättävän tiedon automaattinen syöttö
- Tiedon automatisoitu käsittely
- Paikkatietopohjaiset aineistot ympäristön tilasta, päästöistä, päätöksistä
- Tietojen löydettävyys ja havainnollisuus
- Lupaprosesseihin liittyvän manuaalisen työn tekniset vähentämismahdollisuudet
- Rakenteelliset, reaaliajassa elävät dokumentit
- Asiakkaan, viranomaisen ja muiden tahojen helppous löytää ajanmukaiset päätökset, erillispäätösten määrä vähenee
- Dynaamiset lomakkeet ja automatisoitu ohjeistus.

4 Sähköisellä asioinnilla saavutettavissa olevia hyötyjä yhden luukun kokonaisuudessa

4.1 Sähköisen asioinnin yleiset hyödyt yhden luukun toimeenpanossa

Sähköisen asioinnin kehittäminen kaikkien ympäristöllisten lupamenettelyiden tueksi tuottaa yhden luukun järjestämistavasta lukuisia hyötyjä, joita on koottu taulukoihin 1-3. Taulukossa on esitetty ensin yhden luukun periaatteen mukainen tavoite ja sitten mikä sähköisen asioinnin rooli on asiaan toimeenpanossa.

Taulukko 1. Ympäristöllisten menettelyiden digitalisaation ja yhden luukun periaatteen toimeenpanon hyödyt (osa 1)

	Tavoite		Sähköisen asioinnin keskeinen rooli
	Menettelykokonaisuuden kokonaisuuden ajallista sujuvoittamista ja parempaa koordinaatiota		Hakemusten laadun parantaminen dynaamisilla lomakkeilla ja automatisoidulla ohjeistuksella
			Määräaikaisten sähköinen hallinta ja muistutukset
			Menettelyvaiheiden sulauttamisen tekninen tuki
	Vähentää hallinnollista työtä asiakkaalle ja viranomaiselle		Manuaalisten työvaiheiden automatisointi
			Viranomaisten välinen tiedon jakaminen ja keskitetty kerääminen, tiedon selkeä omistajuus, asiakkaan tietojen päivittämisvelvollisuus
			Prosessien kehittäminen uusien teknisten mahdollisuuksien mukaisiksi
	Vähentää lupamenettelyjen päällekkäisyyttä eli tarkastella mahdollisuutta yhdistää lupia tai jonkin menettelyn tarkastelun yksinkertaistamista tai rajaamista,		Menettelyiden sulauttamisen tekninen tuki
			Mahdollistaa uudenlaiset kevyet ilmoitusmenettelyt

Taulukko 2. Ympäristöllisten menettelyiden digitalisaation ja yhden luukun periaatteen toimeenpanon hyödyt (osa 2)

	Tavoite		Sähköisen asioinnin keskeinen rooli
	Parantaa viranomaisten välistä yhteistyötä ja kehittää yhteistyön koordinaatiota		Aineellisen lainsäädännön tulkinnan siirto toiseen menettelyyn, tekninen tuki viranomaisten yhteistyölle
			Joidenkin lakien mukaisen luvanvaraisuuden poistamisen tai luvanvaraisuuden rajan nostamisen tekninen tuki mahdollistamalla viranomaisten yhteistyön sähköiset edellytykset, kevyet rekisteröintimenettelyt
			Menettelyvaiheiden sulauttamisen tekninen tuki
			Mahdollistaa sähköiset neuvottelut sekä viranomaisten välillä että asiakkaan kanssa
	Parantaa sidosryhmien, asianosaisten, järjestöjen ja haitankärsijöiden osallistumismahdollisuuksia		Selkeytetään prosessikokonaisuutta luomalla havainnollinen käyttäjäliittymä sidosryhmille, mistä asiasta kuullaan milloinkin, mahdollistetaan kuulemisten yhdistäminen teknisesti
			Kehitetään sähköistä tiedoksiantoa hankekokonaisuutena
			Kehitetään sähköistä kuulemista, selvitetään mahdollisuus sähköpostikuulemiseen ja kansalaisportaalin käyttöön ottoa

Taulukko 3. Ympäristöllisten menettelyiden digitalisaation ja yhden luukun periaatteen toimeenpanon hyödyt (osa 3)

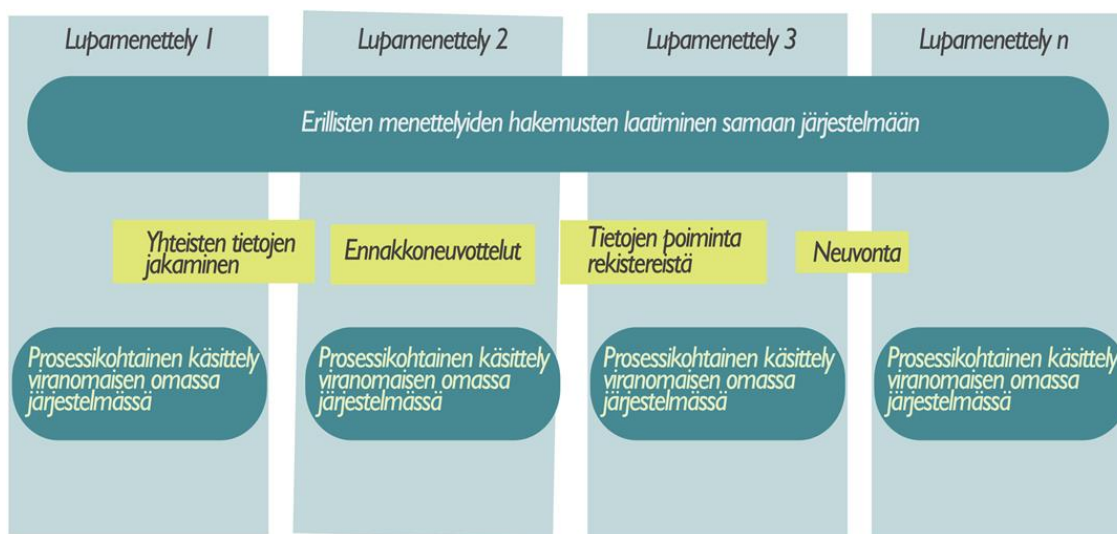
	Tavoite		Sähköisen asioinnin keskeinen rooli
	Kytetään muutoksenhaku samaan sähköiseen kanavaan		Muutoksenhaku saman sähköisen portaalin kautta
			Asiaa koskevan aineiston suora saanti sähköisen kanavan kautta
			Muutoksenhaussa tehtyjen muutosten konsolidointi sähköiseen päätökseen, mahdollisuus luoda dokumenttina ajantasainen päätös
	Parantaa hankkeiden tilannekuvan ylläpitämistä		Mahdollistaa päätöksiä koskevien muutoksien integrointi eläviin dokumentteihin
			Mahdollistetaan hankkeeseen liittyvien tapahtumien lokikirjan pitäminen
			Parannetaan valvontaviranomaisen edellytyksiä laadukkaasti arvioida lupapäätösten tarkistamistarvetta

4.2 Sähköisen asioinnin rooli eri yhden luukun ratkaisumalleissa

Kuten luvusta 4.1 nähtiin, sähköinen asiointi tukee kaikkia yhden luukun järjestelmän ratkaisumalleja. Kaikkein keskeisimmässä asemassa se on menettelyitä koordinoivassa toimintamallissa, koska juuri tässä mallissa tarvitaan paitsi yhteistä asiointipintaa yrityksiin päin myös viranomaisten yhteistyön tukemista. Hakemusten käsittely samassa järjestelmässä helpottaisi selvästi erityisesti koordinoivan viranomaisen toimintaa, mutta myös viranomaisten yhteistoimintaa.

Kaikkein yksinkertaisimmillaan yhden luukun periaate toteutettaisiin vain viemällä nykyiset erilliset menettelyt yhteiseen asiointiportaaliin (kuva 6). Yksi luukku olisi siis käytännössä ”keskitetty postikonttori” tai ”puhelinvaihde”. Jo tällaisella yksinkertaisella postikonttorimallilla olisi saavutettavissa digitalisaation avulla olennaisia hyötyjä:

- Koottu näkymä hankkeen vaatimiin menettelyihin
- Räätelöity näkymä eri osapuolille
- Tilannekuva eri menettelyistä, jokaisesta mahdollisuus nähdä rajoitetusti missä prosessi kulkee
- Vahvuutena voimakas prosessiriippumattomuus, koska yksityiskohdat ratkaistu viranomaisten omissa järjestelmissä (kyseessä lähinnä tiedonvälityskanava)



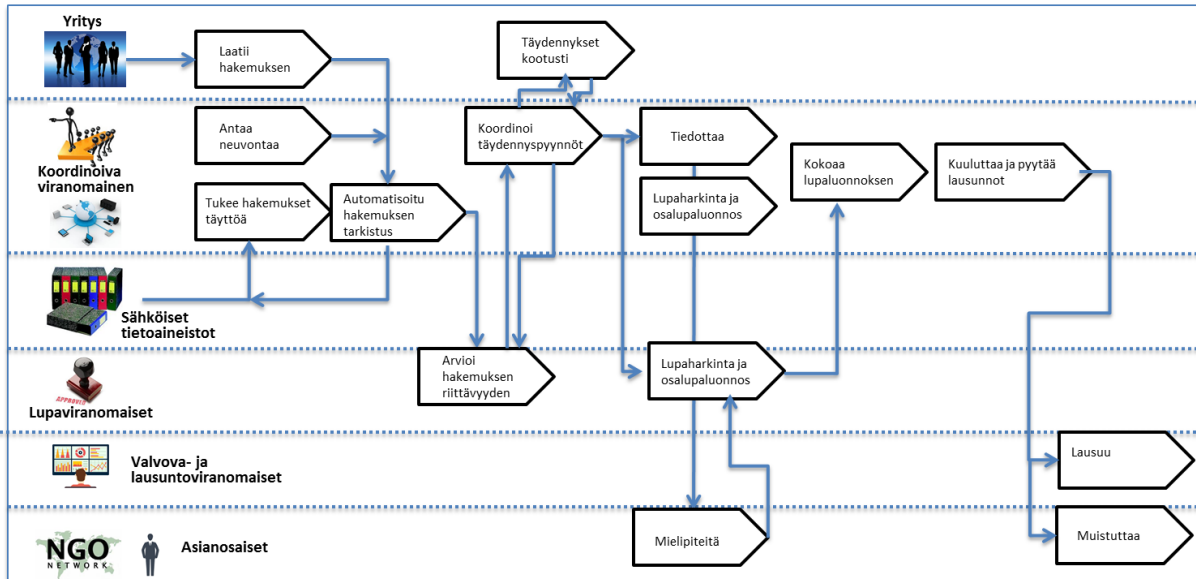
Kuva 6. Sähköisen asioinnin toteuttaminen yksinkertaisessa kokoavassa portaalissa

Yhden luukun projektissa esitetyllä mallilla, jossa osa menettelyistä integroitaisiin, osa kytkettäisiin ja osa jäisi erillisiksi saataisiin seuraavia lisähyötyjä digitalisaatiolla:

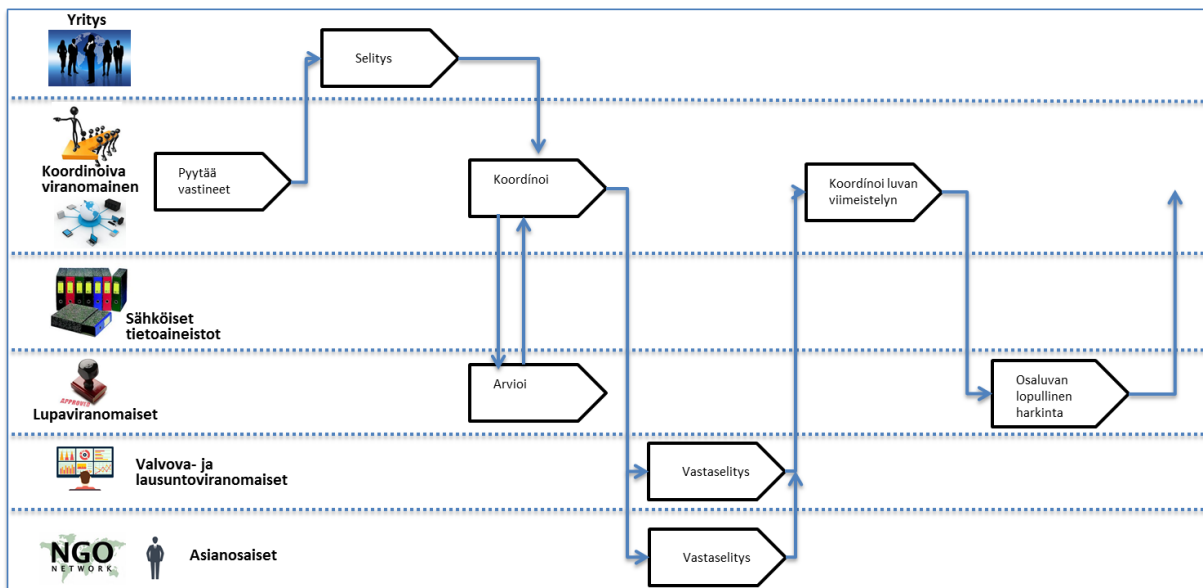
- Yksittäisistä menettelyistä olisi takaisinkytkentöjä järjestelmään eli esimerkiksi kuulutukset tulisivat näkyviin kokoavaan käyttöliittymään ja tietoa voisi syöttää sen kautta
- Tietoaineistoja olisi mahdollista jakaa eli sähköiset lomakkeet voisivat osin ”esitäytyä” viranomaislähteistä haetuilla tiedoilla
- Aineellisia tietovaatimuksia pyrittäisiin yhdenmukaistamaan kaksinkertaisen tiedonkeruun estämiseksi
- Menettelyn eri vaiheita pyrittäisiin yhtenäistämään ja toteuttamaan samanaikaisina, jolloin ne näkyisivät kokoavassa käyttöliittymässä asiakkaille yhtenäisenä
- Kaikista menettelyistä olisi mahdollista luoda myös muodollisesti oma päätös ja muodollisesti erilliset menettelyvaiheet, jotka olisivat ajallisesti koordinoitu siltä osin kuin tarkoituksenmukaista
- Viranomaisyhteistyö perustuisi lausuntoihin tai pidemmälle vietyyn yhteistyöhön
- Lausuminen voisi toteutua sähköisen järjestelmän kautta, syöttö voisi tapahtua myös ”yhden luukun”-käyttöliittymästä, josta siirtyisi viranomaisten omaan järjestelmään

4.3 Yhden luukun menettelykokonaisuuden prosessikaavio

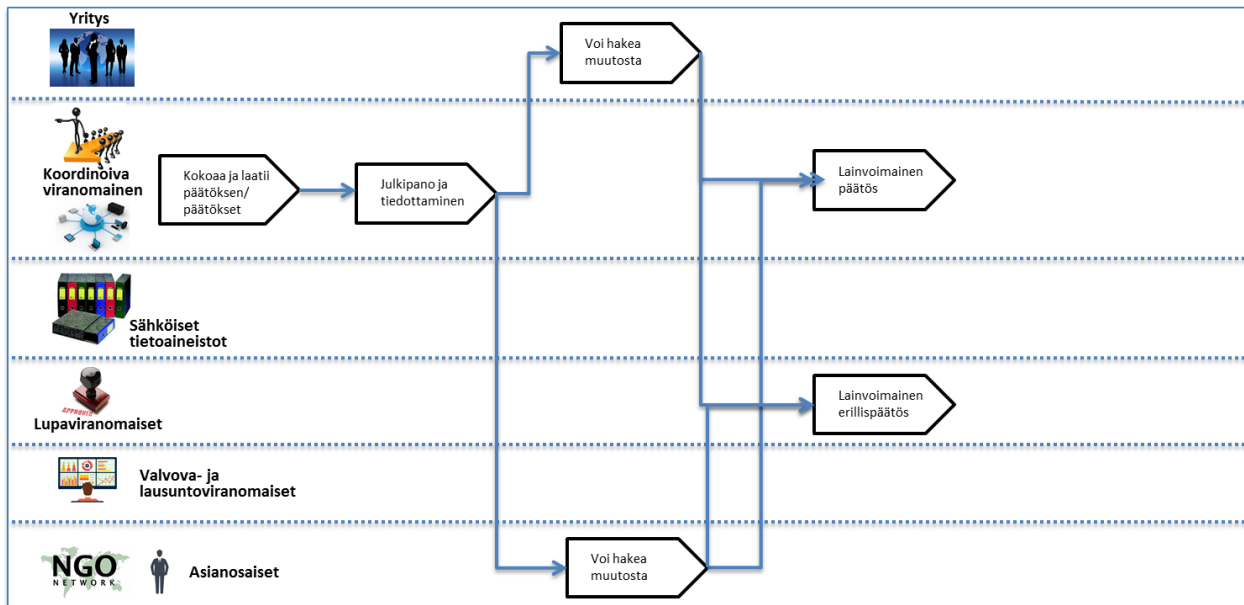
Kuvissa 7-9 on havainnollistettu/havainnollistettu digitalisoitua yhden luukun menettelykokonaisuutta prosessikaavioina. Projektin esitys tulee poikkeamaan tästä prosessista jossain määrin, joten kuvasarjan luonne on suuntaa antava.



Kuva 7. Digitalisoitu yhden luukun menettely (havainnekuva, ei tarkka, osa 1)



Kuva 8. Digitalisoitu yhden luukun menettely (havainnekuva, ei tarkka, osa 2)



Kuva 9. Digitalisoitu yhden luukun menettely (havainnekuva, ei tarkka, osa 3)