



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Opas kuntien sähköisiin kokouksiin ja sähköiseen päätöksentekomenettelyyn

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:6



Kunta-asiat

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:6

Opas kuntien sähköisiin kokouksiin ja sähköiseen päätöksentekomenettelyyn

Valtiovarainministeriö

ISBN: 978-952-251-987-0

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	6.2.2019	
Tekijät	Suvi Savolainen, Maria Vuorensola ja Taina Nurmela		
Julkaisun nimi	Opas kuntien sähköisiin kokouksiin ja sähköiseen päätöksentekomenettelyyn		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisu 2019:6		
Diaari/hankenumero	VM069:00/2016	Teema	Kunta-asiat
ISBN PDF	978-952-251-987-0	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-987-0		
Sivumäärä	32	Kieli	suomi
Asiasanat	Kunnat, kunnallishallinto, kunnallispolitiikka, digitalisaatio, sähköinen hallinto, sähköinen asiointi, päätöksenteko, luottamushenkilöt		
Tiivistelmä	<p>Työn monipaikkaisuus ja digitalisaatio haastavat kuntia kehittämään ja käyttöönottamaan uusia sähköisiä etätöiden, kokousten ja päätöksenteon sovelluksia. Digitalisaation myötä työskentelymenetelmät ja tekniikat kehittyvät ja monipuolistuvat. Etätöet lisääntyvät ja digitaalisuus luo mahdollisuuksia työtapojen ja -paikkojen monimuotoutumiselle. Myös kesäkuun 2017 alusta alkaen sovellettu uusi kuntalaki kannustaa kuntia soveltamaan ja kehittämään kunnallista päätöksentekoa huomioiden työskentelytapojen ja digitalisaation kehittyminen sekä monipaikkaisuuden lisääntyminen.</p> <p>Oppaan tarkoituksena on täsmentää, mitä kuntien päätöksenteon sähköistyminen tarkoittaa, mitä lainsäädäntö vaatii ja mitä asioista tulee ottaa huomioon tietohallinnon näkökulmasta, jotta sähköiset kokoukset ovat muun muassa tietoturvallisia. Oppaan loppuun on koottu uuden toimintatavan jo käyttöön ottaneilta kunnilta saatuja kokemuksia kokouskäytäntöjen muutoksesta.</p> <p>Opas on julkaistu osana valtiovarainministeriön digikuntakokeiluohjelmaa (2016–2019), jossa kehitetään kuntien palveluita aikaisempaa digitaalisemmaksi kokeilukulttuurin menetelmiä hyödyntäen.</p>		
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Painopaikka ja vuosi	Grano Oy, 2019		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	6.2.2019	
Författare	Suvi Savolainen, Maria Vuorensola och Taina Nurmela		
Publikationens titel	Guide till digitala möten och digitalt beslutsfattande i kommunerna		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 2019:6		
Diarie-/ projektnummer	VM069:00/2016	Tema	Kommunärenden
ISBN PDF	978-952-251-987-0	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-987-0		
Sidantal	32	Språk	finska
Nyckelord	Kommunerna Kommunal förvaltning, kommunpolitik, digitalisering, digital förvaltning, digital ärendehantering, beslutsfattande, förtröendevalda		
Referat	<p>Arbetets multilokalitet och digitaliseringen utmanar kommunerna till att utveckla och att ta i bruk nya digitala applikationer för distansarbete, möten och beslutsfattande. Digitaliseringen leder till att arbetsmetoderna och tekniken utvecklas och blir allt mångsidigare. Distansarbetet ökar och digitaliseringen skapar möjligheter för mångsidigare arbetssätt och -platser. Den nya kommunallag som tillämpats från och med ingången av juni 2017 uppmuntrar också kommunerna till att tillämpa och utveckla det kommunala beslutsfattandet med hänsyn till nya arbetssätt och digitalisering samt den ökande multilokaliteten.</p> <p>Avsikten med denna guide är att precisera betydelsen av digitaliseringen av det kommunala beslutsfattandet, kraven som ställs av lagstiftningen och de faktorer som bör tas i beaktande ur informationsförvaltningsperspektiv så att digitala möten bland annat ska vara datasäkra. I slutet av guiden presenteras erfarenheter i kommuner som redan tagit i bruk de nya handlingsätten av de nya mötesförfarandena.</p> <p>Guiden utgör en del av finansministeriets digikommunförsök (2016–2019) som går ut på att utveckla kommunernas e-tjänster med hjälp av försökskulturmetoder.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Tryckort och år	Grano Ab, 2019		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	6 February 2019	
Authors	Suvi Savolainen, Maria Vuorensola and Taina Nurmela		
Title of publication	Guide to digital meetings and digital decision-making procedures in municipalities		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Finance 2019:6		
Register number	VM069:00/2016	Subject	Local Government Affairs
ISBN PDF	978-952-251-987-0	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-987-0		
Pages	32	Language	Finnish
Keywords	Municipalities, municipal administration, local politics, digitalisation, electronic administration, e-services, decision-making, elected officials		
<p>Abstract</p> <p>Multi-local work and digitalisation challenge municipalities to develop and introduce new digital applications for telework, meetings and decision-making. As a result of digitalisation, working methods and techniques are developing and diversifying. Telework is becoming increasingly common and digitalisation creates opportunities for the development of multi-local working methods and workplaces. The new Local Government Act, which has been applied since the beginning of June 2017, encourages municipalities to apply and develop municipal decision-making while also taking into consideration the developments in working methods and digitalisation and the increasing multi-locality.</p> <p>The purpose of this guide is to specify what the digitalisation of municipal decision-making means, what the requirements in legislation are and what should be taken into account from the point of view of information management to ensure, for example, the data security of digital meetings. Experiences of changed meeting procedures from municipalities in which the new operating practice has already been introduced have been compiled at the end of the guide.</p> <p>This guide has been published as part of the Digital Municipality Trial programme (2016–2019) which develops the services of municipalities in a more digital direction by means of the culture of experimentation.</p>			
Publisher	Ministry of Finance		
Printed by (place and time)	Grano Ltd, 2019		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Esipuhe	9
1 Kunnan hallinto sähköistyy	11
Miksi kunnallisessa päätöksenteossa tulisi hyödyntää digitalisaatiota?	11
2 Lainsäädäntö	14
Kuntalaki	14
Kuntalaki (410/2015)	14
Kunnan toimielimet	14
Toimielimen päätöksentekotavat	15
Sähköinen kokous	15
Sähköinen päätöksentekomenettely	16
Kunnan internet-sivut ja viestintä	16
Kielilaki	18
Saavutettavuusdirektiivi	20
Tekniset vaatimukset	22
Suunnittele kaikille -periaate	22
Tietosuojalahti	23
3 Tietohallinto	24
Lähtökohdat kehittämiseen ja vaiheistaminen sekä yhteentoimivuus	24
Eteneminen	25
Kehittämistyön tueksi	26
4 Kokemuksia kunnista	27
Mikkelin kokemuksia sähköisten kokousten ja sähköisen päätöksentekomenettelyn käyttöön otosta	27
Uusien toimintatapojen käyttöön otosta	28
Mikä muuttui, mitä opittiin?	29
Paraisten kokemuksia sähköisistä kokouksista	31

ESIPUHE

Työn monipaikkaisuus ja digitalisaatio haastavat kuntia kehittämään ja käyttöönottamaan uusia sähköisiä etätöiden, kokousten ja päätöksenteon sovelluksia. Digitalisaation myötä työskentelymenetelmät ja tekniikat kehittyvät ja monipuolistuvat. Etätöitä lisääntyvät ja digitaalisuus luo mahdollisuuksia työtapojen ja -paikkojen monimuotoistumiselle. Myös kesäkuun 2017 alusta alkaen sovellettu uusi kuntalaki kannustaa kuntia soveltamaan ja kehittämään kunnallista päätöksentekoa huomioiden työskentelytapojen ja digitalisaation kehittyminen sekä monipaikkaisuuden lisääntyminen.

Tämän oppaan tarkoituksena on täsmentää, mitä kunnallisen päätöksenteon sähköistymisen tarkoittaa, mitä lainsäädäntö vaatii ja mitä asioista tulee ottaa huomioon tietohallinnon näkökulmasta, jotta sähköiset kokoukset ovat muun muassa tietoturvallisia. Oppaan loppuun on koottu uuden toimintatavan jo käyttöön ottaneilta kunnilta saatuja kokemuksia kokouskäytäntöjen muutoksesta.

Opas on julkaistu osana valtiovarainministeriön digikuntakokeiluohjelmaa, jossa kehitetään kuntien palveluita aikaisempaa digitaalisemmaksi kokeilukulttuurin menetelmiä hyödyntäen.

Kirjoittajat

Suvi Savolainen, erityisasiantuntija, valtiovarainministeriö

Maria Vuorensola, projektikoordinaattori, valtiovarainministeriö

Taina Nurmela, projektipäällikkö, Helsingin kaupunki

Kuntakokemukset

Marjo Koponen, tietopalvelusihteeri, Mikkelin kaupunki

Sari Eriksson-Lumikko, tiedonhallinta-asiantuntija, Paraisten kaupunki

Kiitokset oppaan kommentoinnista digikuntakokeilun tukiryhmälle sekä valtiovarainministeriön ja Suomen Kuntaliiton asiantuntijoille.

1 Kunnan hallinto sähköistyy

Kuntien palveluita ja prosesseja digitalisoidaan laajalti. Digitalisaatio näkyy myös kunnan sisäisissä prosesseissa, kuten johtamisessa sekä päätöksenteossa. Se muuttaa kunnan hallinnon ja johtamisen toimintatapoja. Käytännössä digitalisaation hyödyntäminen tarkoittaa sitä, että tekniikka valjastetaan palvelemaan ihmistä esimerkiksi luomalla uusia asiakaslähtöisiä palveluita tai vapauttamalla resursseja yksinkertaisesta tiedon syöttämisestä tai keräämisestä datan analysointiin ja tulkintaan sekä osaamisen kehittämiseen. Uusien toimintatapojen, kuten vuorovaikutuksen ja osallistumistapojen kehittämiseen sähköisten välineiden avulla, kannattaa kunnassa käyttää voimavaroja. Tarkoitus ei ole vain siirtää vanhoja toimintamalleja sähköiseen ympäristöön.

Päätöksenteon osalta asiakaslähtöisyys korostuu monipaikkaisessa työssä. Yhteisessä tilassa pidettävät kokoukset, joihin kokousmateriaalit toimitetaan paperilla, ovat vanhan toimintatavan mukaisia. Sähköiset, paperittomat kokoukset, joissa kokousmateriaalit luodaan, jaetaan ja näytetään sähköisten järjestelmien kautta, ovat yksi digitalisaation ja asiakaslähtöisen toiminnan kehittämisen esimerkki.

Kokoukset ja päätöksenteko muuttuvat ja monipuolistuvat kun digitalisaatio tuo uusia toimintamalleja ja reunaehtoja kunnan päätöksentekoon. Digitalisaation myötä kokouksissa tulee ottaa huomioon uusia asioita kuten: tietoturvallisuus, yhteyksien toimivuus, äänenkuuluvuus ja -laatu.

Miksi kunnallisessa päätöksenteossa tulisi hyödyntää digitalisaatiota?

Valtiovarainministeriön julkaiseman [Minkälaista monipaikkaisuutta Suomeen](#) -selvityksen mukaan, Suomi on eri tutkimusten mukaan yksi Euroopan kärkimaita etätyösovelluksissa. Toimialoittain tarkasteltuna etätyön tekeminen on yleisintä valtiolla ja harvinaisinta kunnissa. Kunnissa tehtävän etätyön määrän osalta on toki hyvä huomioda, että kunnissa on paljon työtä jota ei voi tehdä etänä, esim. sairaanhoitajien, lähihoitajien, lastenhoitajien,

puistotyöntekijöiden, keittäjien, siivoojien, opettajien työ. Suurin osa kunnallisesta työstä ei ole sellaista hallinnollista työtä, jota voi kovin helposti tehdä etänä, vaikka digitalisaatiota työssä hyödynnettäisiinkin.

Sähköisten kokouskäytäntöjen ja päätöksenteon käyttöönottamisesta voivat hyötyä kaikki kunnat, koska se edistää mm. päätöksenteon nopeutta ja myös asiakkaiden palvelemista nopeammin. Kunnat, joissa on pitkät välimatkat tai heikot julkiset liikenne yhteydet, voivat säästää aikaa ja kustannuksia jo pelkästään matkustamiseen liittyen. Sähköinen päätöksenteko voi myös parantaa eri-ikäisten ja eri elämäntilanteessa olevien ihmisten osallistumisen kunnalliseen päätöksentekoon luottamushenkilöinä.

Sähköinen päätöksentekomenettely voi nopeuttaa prosesseja ja asiakkaiden tyytyväisyyttä, kun nopeat rutiinipäätökset voidaan tehdä läsnäoloa vaativien kokousten välillä. Esimerkiksi isoissa kaupungeissa rakennuslautakunta käsittelee niin omakotitalojen rakennusluvat kuin isot miljoonien eurojen rakennushankkeet. Mikäli pienempiä päätöksiä (esimerkiksi omakotitalojen rakennusluvat, autotallien rakennusluvat jne.) voitaisiin hyväksyä sähköisellä päätöksentekomenettelyllä, jäisi varsinaisissa kokouksissa aikaa käsitellä monimutkaisempia hankkeita ja toisaalta pienemmät hankkeet pääsisivät etenemään nopeasti. Tämä voisi myös helpottaa luottamushenkilöiden työtaakkaa, kun luottamustoimen tehtävät jakaantuisivat tasaisemmin ja niitä voisi hoitaa silloin, kun itselle sopii.

Kun osa päätöksistä tehdään sähköisesti, jää kunnan luottamushenkilöille enemmän aikaa muuhun kanssakäymiseen asukkaiden, kolmannen sektorin, yrittäjien ja henkilöstön kanssa. Tulevaisuuden kunnan luottamushenkilö ei enää ole vain kokouksissa istuva päättäjä. Luottamushenkilöiden toimintatapoja on mahdollista kehittää aitoon yhdessä tekemiseen kuntayhteisön toimijoiden kanssa. Kun asiat ideoidaan ja tehdään yhdessä entistä enemmän, korostuu tulevaisuuden kunnan yhteisöllinen rooli. Luottamushenkilöt voivat olla mukana entistä enemmän jo asioiden ideointivaiheessa, jolloin kuilu asukkaisiin, suoraan demokratiaan ei kasva liian suureksi ja jo ideointivaiheessa voidaan suunnata asioita strategian mukaisesti. Lisäksi on kehittymässä uudenlaisia toimintatapoja kuten hyvinvointiryhmiä, elinvoimaryhmiä tai kumppanuuspöytiä, joissa luottamushenkilöt voivat olla mukana. Tähän muutokseen saa konkreettisesti lisää edellytyksiä, kun osa päätöksenteosta tehdään sähköisesti. Nykyään suuri osa luottamushenkilötyöhön käytettävästä ajasta menee kokouksiin valmistautumisiin ja itse kokouksiin. Kunnassa voidaankin pohtia, millaiset tarpeet kunnassa on osallisuuden kehittämiseen ja etsiä sähköisen päätöksenteon välineitä sen pohjalta. Keitä halutaan mukaan päätöksentekoon, miten ja missä vaiheessa?

Kokousmenettelyjen sähköistäminen vaatii luonnollisesti aluksi kunnalta investointeja. Tarvittava tekniikka ja välineet on hankittava, tietojärjestelmiä mahdollisesti uusittava ja niiden toiminnallisuuksia kehitettävä. Merkittävässä osassa on myös koulutus, niin luottamushenkilöille kuin viranhaltijoillekin, koska digitalisaatiota ei ole ilman toimintatapojen

muutosta. Digitalisaatio avaa ovet toimintakulttuurin muutokselle kunnan päätöksenteossa ja työskentelytavoissa. Se mahdollistaa myös entistä avoimemman sekä ajantasaisemman viestinnän, jonka seurauksena kunnan päätöksenteon valmistelu voi aueta uudennlaisille osallistaville työskentelytavoille, sitä voidaan vaiheistaa selkeämmin ja vuorovaikutus voi nopeutua. Sähköiset järjestelmät vähentävät myös tarvetta tulostukselle, postitukselle ym. toimistotyölle kunnassa. Digikuntakokeilussa julkaistussa [Kuntien digitalisaation ja digikokeilujen säästö- ja tuottavuusselvityksessä](#) arvioitiin, että kunnan toimielinten sähköiset kokoukset ja muut sähköiset kokouskäytännöt kunnassa mahdollistaisivat yhteensä n. 30 000 –100 000 euron säästöpotentiaalin yksittäisessä kunnassa vuosittain.

2 Lainsäädäntö

Kuntalaki

Kuntalaki (410/2015)

- Tuli voimaan 1.5.2015, sovelletaan täysimääräisesti 1.6.2017 lukien.
- Luku 12 koskee päätöksentekoa ja hallintomenettelyä, sisältää päätöksentekotapoja koskevat säännökset (98-100 §)
- Kuntalaissa on myös yleisen tietoverkon käyttöä koskevia säännöksiä (viestintä 29.2 §, kunnan ilmoitukset 108 §, tietojen saatavuus yleisessä tietoverkossa 109 § ja tiedoksianto kunnan jäsenelle 140 §, sidonnaisuusrekisteri 84 §, valtuuston kokouskutsu 94 §)
- Maakuntalakiehdotuksessa (HE 17/2017) vastaavanlaista sääntelyä

Uusi [kuntalaki](#) (410/2015) antaa laajat mahdollisuudet ajasta ja paikasta riippumattomalle päätöksenteolle, eli päätöksenteon sähköisyydelle kunnassa. Lainsäädännöstä on pyritty poistamaan näiden esteitä. Kuntalaki on päätöksenteon osalta välineneutraali, mikä tarkoittaa sitä, että kunta voi itse päättää, ottaako se käyttöön sähköisiä kokouksia tai sähköistä päätöksentekomenettelyä. On hyvä erottaa, että lain tarkoittama *sähköinen kokous ja sähköinen päätöksentekomenettely* ovat eri asioita kuin esimerkiksi paperiton kokous tai kokousmateriaalien jakaminen sähköisesti.

Kunnan toimielimet

Kunnassa on oltava vaaleilla valitun valtuuston lisäksi kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Valtuusto voi lisäksi asettaa:

1. kunnanhallituksen alaisena toimivia lautakuntia tai niiden sijasta valiokuntia hoitamaan pysyväisluonteisia tehtäviä;
2. johtokuntia liikelaitoksen tai tehtävän hoitamista varten;
3. jaostoja kunnanhallitukseen, lautakuntaan, valiokuntaan ja johtokuntaan.

Toimielimen päätöksentekotavat

Toimielimelle kuuluvista asioista voidaan päättää:

- perinteisessä kokouspaikalla tapahtuvassa kokouksessa
- sähköisessä toimintaympäristössä tapahtuvassa kokouksessa (*sähköinen kokous*) tai
- sähköisesti ennen kokousta (*sähköinen päätöksentekomenettely*).

Kunnan tulee kaikissa päätöksentekotavoissa huolehtia tietoturvallisuudesta. Salassa pidettävät tiedot eivät saa olla ulkopuolisen saatavissa. Toimielimen jäsenet saavat käsitellä päätökseen liittyvää salassa pidettävää tietoa, mutta heitä koskee vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto.

Kunta antaa hallintosäännössään tarvittavat ja tarkemmat määräykset mm. toimielinten päätöksentekotavoista ja siitä, miten kunta huolehtii, että sähköiseen kokoukseen ja sähköiseen päätöksentekomenettelyyn osallistumiseen tarvittavat tekniset välineet ja yhteydet ovat käytettävissä. Valtuuston toimintaan liittyen hallintosäännössä on annettava tarvittavat määräykset mm. kokouksiin osallistumisesta ja kokouskutsun lähettämisestä sähköisesti. Kunnan hallintosääntöön voidaan myös ottaa keskeiset periaatteet ja tarkemmat määräykset tietosuojasta kunnan verkkoviestinnässä. Myös kunnanhallitus voi antaa tarkempia ohjeita verkkoviestinnästä.

Kuntaliitto on julkaissut kunnille [oppaan hallintosäännöstä](#). Oppaan luvussa 15 kuvataan päätöksentekomenettelyjä.

Sähköinen kokous

Sähköinen kokous tarkoittaa kokousta, johon osallistutaan sähköisen yhteyden avulla, osallistujan valitsemasta paikasta käsin. Tällöin edes puheenjohtajan ja sihteerin ei tarvitse olla fyysisesti läsnä kokouspaikalla. Sähköisessä kokouksessa läsnä oleviksi todettujen tulee kuitenkin olla keskenään yhdenvertaisessa näkö- ja ääniyhteydessä. Sähköinen kokous voidaan käydä esimerkiksi siihen soveltuvan tietojärjestelmän avulla tai videoneuvotteluyhteydellä. Jos kokous on julkinen, myös tulee yleisöllä olla mahdollisuus seurata kokousta. Kuntalaissa ei kuitenkaan tarkemmin säädetä teknisestä toteutustavasta, sillä tietotekninen toimintaympäristö muuttuu nopeasti. Kunta voi itse päättää, missä toimielimissä tai tilanteissa se käyttää sähköistä kokousta. Tukena voi hyödyntää [opasta hallintosäännöstä](#).

Sähköinen päätöksentekomenettely

Sähköinen päätöksentekomenettely tarkoittaa ajasta ja paikasta riippumatonta, suljetussa tietojärjestelmässä tapahtuvaa päätöksentekoa ennen toimielimen varsinaista kokousta. Koska sähköinen päätöksenteko tapahtuu suljetussa tietojärjestelmässä, se ei ole mahdollista kunnan valtuuston kokouksissa. Ne ovat aina lain mukaan julkisia. Kunnan muiden toimielinten kokousten julkisuudesta kunta päättää itse, joten sähköistä päätöksentekomenettelyä voidaan käyttää, jos kokous ei ole julkinen.

Sähköisesti käsiteltävät asiat tulee yksilöidä kokouskutsussa ja mainita, mihin mennessä asia on käsiteltävä sähköisesti. Asia on käsitelty, kun kaikki toimielimen jäsenet olisivat ilmaisseet kantansa asiaan ja käsittelyyn kulunut määräaika on päättynyt. Asia siirtyy kokouksessa käsiteltäväksi, jos yksikin jäsen sitä vaatii.

Sähköinen päätöksentekomenettely on pääsääntöisesti tarkoitettu ns. rutiiniluonteisten asioiden käsittelyyn. Sen etu on, että varsinaisessa kokouksessa jäisi silloin enemmän aikaa keskustella isommista kysymyksistä. Menettelyn hyötynä voidaan myös nähdä päätettävien asioiden kuorman jakaantuminen tasaisemmin luottamushenkilöille sekä päätösprosessien nopeutuminen kunnan asukkaiden ja asiakkaiden näkökulmasta.

Kunnan omaan harkintaan jää se, minkä kaltaiset asiat voitaisiin käsitellä sähköisessä päätöksentekomenettelyssä. Tukena voi hyödyntää [opasta hallintosäännöstä](#).

Kunnan internet-sivut ja viestintä

Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia tuetaan säätämällä laissa viestinnästä sekä tietojen saatavuudesta internetissä. Kunnan on tiedotettava toiminnastaan asukkaiden lisäksi sen palveluiden muille käyttäjille, järjestöille sekä muille yhteisöille. On tiedotettava millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Kunnan on viestinnässään käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä ja otettava huomioon eri asukasryhmien tarpeet.

Kuntalaissa säädetään myös tietojen saatavuudesta yleisessä tietoverkossa, eli asioista ja asiakirjoista, jotka kunnan on laitettava internet-sivuilleen. Näitä ovat kuntastrategia, hallintosääntö, talousarvio, taloussuunnitelma, tilinpäätös, tarkastuslautakunnan arviointikertomus, tilintarkastuskertomus, kuntien yhteistoimintaa koskevat sopimukset, konserni-ohje, sidonnaisuusilmoitukset, luottamushenkilöiden palkkioiden perusteet, palveluista perittävät maksut.

Toimielinten esityslistat ja niiden liitteet annetaan kunnan jäsenille¹ tiedoksi laittamalla ne internet-sivuille. Toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta tulee antaa esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja. Luonnollisestikaan kokousasiakirjoissa mahdollisesti olevia salassa pidettäviä tietoja ei saa laittaa internetiin. Samalla on huolehdittava tietosuojasta ja siitä, että yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä toteutuu. Käytännössä on pohdittava, onko asiakirjoissa mahdollisesti olevien henkilötietojen vieminen internet-sivuille tarpeellista ja oikeutettua kunnan viestintävelvoitteet huomioiden.

Kunnan valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan sekä kuntayhtymän valtuuston ja yhtymäkokouksen pöytäkirjat niihin liitettynä oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen nähtävänä internet-sivuilla, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Ilmoitusten on oltava internet-sivuilla 14 vuorokautta, jollei asian luonteesta muuta johdu. Jos asia on kokonaan salassa pidettävä, pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan maininta salassa pidettävän asian käsittelystä. Tietosuojan vuoksi pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Pöytäkirjan sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta oikaisuvaatimus- tai valitusajan päättyessä.

Kunnan ja kuntayhtymän muun viranomaisen pöytäkirja pidetään vastaavasti yleisesti nähtävänä, jos asianomainen viranomainen katsoo sen tarpeelliseksi.

Kunnan jäsenen ja muiden katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluksa siitä, kun pöytäkirja on nähtävänä internetissä.

Pöytäkirjalla ei tarkoiteta pelkästään perinteistä fyysistä pöytäkirjaa, vaan se voi muodostua myös sähköisen päätöksenteon päätösten koonnista. Pöytäkirjan muoto voi siis vaihdella teknisen toteutustavan mukaan. Pöytäkirjan päätökset voivat olla myös rakenteisessa muodossa, joka mahdollistaa niiden jatkokäytön (ns. avoin data). Tällöinkin kuntien on huolehdittava tietosuojan liittyvistä näkökohdista.

Ohjeita ja oppaita kuntien viestintään on koottu mm. [Kuntaliiton sivulle](#).

¹ Kunnan jäsenillä tarkoitetaan kunnan asukkaita; yhteisöjä ja säätiöitä, joiden kotipaikka on kunnassa sekä niitä, jotka omistavat tai hallitsevat kiinteää omaisuutta kunnassa.

Kielilaki

Kunnat ovat joko yksi- tai kaksikielisiä. Kunnan yksi- tai kaksikielisyydestä säädetään kielilain (423/2003) perusteella valtioneuvoston asetuksella joka kymmenes vuosi. Asetuksella säädetään myös, kumpi kielistä on kunnan enemmistökieli. Kielilain mukaan kuntayhtymän kielellinen asema määräytyy kuntien kielellisen aseman mukaan.

Kielilain keskeiset kuntia ja kuntayhtymiä koskevat säännökset koskevat velvollisuutta antaa palveluja ja palvella kansalliskielillä, luottamushenkilön oikeutta käyttää omaa kieltään, kokouskutsujen, pöytäkirjojen, päätöksien, toimituskirjojen, johtosääntöjen kielestä sekä tiedottamisvelvollisuutta. Lähtökohtana on, että yksikielisessä kunnassa on palveltava ja järjestettävä palvelut kunnan kielellä. Yksikielisessäkin kunnassa on käytettävä asianomaisen kieltä mm. silloin, kun asia kohdistuu perusoikeuksiin, esimerkiksi huolenpito- ja toimeentuloasioissa. Kaksikielisen kunnan on puolestaan palveltava ja tarjottava palveluja ja toimittava muutoinkin pääsääntöisesti molemmilla kielillä.

Kaksikielisessä viranomaisessa hallintoasiassa asian käsittelykieli määräytyy asianomaisen kielen perusteella. Hallintoasian käsittelykieli on silloin myös kunnan kieli. Kaksikielisen kunnan toimielimen jäsenellä on oikeus käyttää suomea tai ruotsia kokouksessa sekä jättää omalla kielellään eriävä mielipide. Jos toimielimen muu jäsen ei ymmärrä suullista puheenvuoroa, se on lisäksi pyynnöstä hänelle lyhyesti selostettava.

Kaksikielisen kunnan valtuuston kokouskutsu ja pöytäkirja on laadittava suomen ja ruotsin kielellä. Kunnan muiden toimielinten kokouskutsujen ja pöytäkirjojen kielestä päättää kunta ottaen huomioon sen, että luottamushenkilöiden mahdollisuus hoitaa tehtävänsä turvataan ja että kunnan asukkaiden tiedonsaantitarpeesta huolehditaan. Kaksikielisen kunnan johtosäännöt ja vastaavat säännöt on oltava molemmilla kansalliskielillä. Vaikka pöytäkirja tai päätös laadittaisiin vain toisella kielellä, kaksikielisessä kunnassa asianosaisella on oikeus saada maksutta ote tai päätös omalla kielellään.

Kaksikielisessä kunnassa yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on käytettävä molempia kansalliskieliä. Kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee antaa suomen ja ruotsin kielellä. Viranomaisten laatimien selvitysten, päätösten tai muiden vastaavien tekstien julkaiseminen ei velvoita kääntämään niitä sellaisinaan. Viranomaisen tulee kuitenkin huolehtia sekä suomen- että ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeista.

Hallintosäännössä tulee antaa tarpeelliset määräykset pöytäkirjan laatimisesta, tarkastamisesta ja tiedoksi antamisesta. Määräyksissä tulisi ottaa huomioon myös kielilain sääntely siitä, milloin kokouskutsut ja pöytäkirjat on laadittava suomen ja ruotsinkielellä. Kaksikielisen kunnan valtuuston kokouskutsu ja pöytäkirja on laadittava suomen ja ruotsin kielellä.

Kunnan muiden toimielinten kokouskutsujen ja pöytäkirjojen kielestä päättää kunta ottaen huomioon sen, että luottamushenkilöiden mahdollisuus täyttää tehtävänsä turvataan ja että kunnan asukkaiden tiedonsaantitarpeesta huolehditaan.

Kielilaisissa säädetään viranomaisten velvollisuuksista palvelua ja tiedottaa kansalliskielillä eli suomen ja ruotsin kielellä. Kaksikielisessä kunnassa ja kuntayhtymässä ilmoitukset, kuulutukset ja julkisanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee antaa suomen ja ruotsin kielellä. Sen sijaan viranomaiselta ei edellytetä, että sen laatimat selvitykset, päätökset tai muut niihin rinnastettavat tekstit julkaistaan suomeksi ja ruotsiksi samassa muodossa ja samassa laajuudessa. Viranomaisen tulee kuitenkin huolehtia sekä suomen- että ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeista. Tiedottamisessa on pyrittävä siihen, että tieto on annettavissa samanaikaisesti molemmilla kielillä.

Myös saamen kielilaki (1086/2003) sisältää velvollisuuksia sekä saamelaisten kotiseutualueella että sen ulkopuolella toimiville viranomaisille. Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on perustuslain mukaan oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamen kielilain tarkoituksena on turvata saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä käyttää tuomioistuimissa ja muussa viranomaisessa omaa kieltään.

Suomessa on myös kaksi kansallista viittomakieltä, suomalainen ja suomenruotsalainen viittomakieli, joita viittomakielilaki (359/2015) koskee. Viittomakielilaisissa säädetään viranomaisen edistämisvelvoitteesta. Lain mukaan viranomaisten on toiminnassaan edistettävä viittomakieltä käyttävien mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään.

Lisää käytännöllistä tietoa kielellisistä oikeuksista löytyy [oikeusministeriön esitteestä](#).

Saavutettavuusdirektiivi

EU:n saavutettavuusdirektiivi² tuli voimaan 22.12.2016. Direktiivissä säädetään julkisen hallinnon verkkopalveluiden saavuttavuudelle asetettavista minimitason vaatimuksista sekä saavutettavuuden toteutumisen valvonnan keinoista. Sen avulla halutaan taata ihmisten yhdenvertaisuus digitaalisessa yhteiskunnassa. Direktiivin tavoitteena on:

- edistää kaikkien mahdollisuutta toimia täysivertaisesti digitaalisessa yhteiskunnassa,
- luoda yhdenmukaiset minimitason vaatimukset julkisen hallinnon verkkopalveluiden saavutettavuudelle,
- parantaa digitaalisten palveluiden laatua ja
- parantaa Euroopan unionin saavutettavuuden toteuttamisen sisämarkkinoita.

Direktiivin kohde ja soveltamisala muodostuvat kolmesta osa-alueesta:

- soveltamisalaan kuuluvat organisaatiot
- soveltamisalaan kuuluvat verkkopalvelut ja mobiilisovellukset
- soveltamisalaan kuuluvat sisällöt

Saavutettavuusdirektiivin myötä kunnille viranomaisina tulee uusia velvoitteita, mutta myös mahdollisuuksia palvella kuntalaisia paremmin. Viranomaisen on tarjottava asiakkaalle mahdollisuus lähettää asiointiinsa liittyvät asiakirjat sähköisesti Suomi.fi-viestit-palvelun kautta tai muulla vastaavalla tavalla, kuten sähköpostin kautta. Asiakkaalle myös tarjottava mahdollisuus vastaanottaa viranomaispostia sähköisesti Viestit-palveluun tai muuta tietoturvallista menetelmää käyttäen. Viranomaisen on digitaalisissa palveluissaan tiedotettava selkeästi, miten asiakkaat voivat hoitaa asiansa viranomaisen kanssa sähköisesti. Lisäksi digitaalisessa palvelussa on oltava näkyvillä tieto mistä asiakas voi saada neuvoja palvelun käyttämiseksi.

Viranomaisen on huolehdittava, että sen vastuulla olevat digitaaliset palvelut ja sähköiset tiedonsiirtomenetelmät ovat saatavilla muulloinkin kuin asiointipisteiden aukioloaikoina. Digitaalisiin palveluihin ja sähköisiin tiedonsiirtomenetelmiin liittyvät käyttökätköt on ajoitettava ajankohtaan, jolloin niiden käyttö on vähäistä. Näistä on tiedotettava ennalta ja julkaistava käyttökätkön ajaksi ohjeet, miten jokainen saa asiansa hoidetuksi vaihtoehdolla tavalla.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2016/2102) julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta.

Käyttäjien tunnistautumiseen liittyen viranomainen voi vaatia digitaalisen palvelun käyttäjältä sähköistä tunnistamista vain

- jos tunnistamista tarvitaan varmistamaan henkilön oikeus käyttää palvelua tai palvelun tietosisältöä.
- jos käyttäjän palvelussa tekemään toimeen liittyy oikeusvaikutuksia, kuten rakentamiseen liittyvään toimenpideilmoitukseen.
- jos käyttäjän on mahdollista saada digitaalisesta palvelusta salassa pidettäviä tietoja nähtäväkseen ja käytettäväkseen.

Laissa on säädetty myös viranomaisille vaatimuksista, jotka koskevat digitaalisten palvelujen suunnittelua.

- Viranomaisen on otettava huomioon suunnittelussa tietoturvasuus, tietosuoja, löydettävyys ja helppokäyttöisyys siten, että niiden toteutuminen varmistetaan digitaalisissa palveluissa.
- Lisäksi viranomaisen on varmistettava digitaalisten palvelujensa yhteensopivuus yleisesti käytettyjen ohjelmistojen ja tietoliikenneyhteyksien kanssa. Digitaalisten palvelujen suunnitteluun on julkaistu useita ohjeita ja suosituksia, joita päivitetään sen mukaan kuin toimintaympäristö kehittyy.

Saavutettavuuden huomioiminen vaatii kunnilta uutta osaamista sekä kykyä asettaa erilaisten käyttäjien asemaan.

Saavutettavuusdirektiivi toimeenpaneva kansallinen lainsäädäntö tulee voimaan vuoden 2018 loppuun mennessä. Saavutettavuusvaatimuksia sovelletaan verkkopalveluihin seuraavasti:

- verkkopalvelut, jotka julkaistaan 23.9.2018 jälkeen (= uudet verkkopalvelut) tulee olla direktiivin mukaisia 23.9.2019;
- verkkopalvelut, jotka on julkaistu ennen 23.9.2018 (= vanhat verkkopalvelut), tulee olla direktiivin mukaisia 23.9.2020 alkaen;
- mobiilisovellusten tulee olla direktiivin mukaisia 23.6.2021 alkaen;
- ekstranetien ja intranetien sisältöjen, jotka on julkaistu ennen 23.9.2019, tulee olla direktiivin mukaisia sivustojen perinpohjaisen uudistamisen jälkeen.

Lisätietoja mm.

<https://vm.fi/saavutettavuusdirektiivi>

<https://vm.fi/velvollisuus-tarjota-digipalveluja>

<https://www.kuntaliitto.fi/saavutettavuus>

Tekniset vaatimukset

Saavutettavuusdirektiivin mukaan saavuttavan verkkopalvelun tulee täyttää yhdenmukaistettujen standardien vaatimukset. Jos yhdenmukaistettujen standardien viitetietoja ei ole julkaistu 23.12.2018 mennessä, minimitaso on vähintään eurooppalaisen standardin [EN 301 549 v1.1.2 \(2015-04\)](#) standardin luvuissa 9, 10 ja 11 kuvatut määritelmät. Vaatimukset koskevat toimenpiteitä, joilla parannetaan verkkopalveluiden

- havaittavuutta,
- hallittavuutta,
- ymmärrettävyyttä ja
- toimintavarmuutta.

Valvontaviranomainen tulee julkaisemaan ohjeet ja tarkemmat vaatimukset.

Suunnittele kaikille -periaate

Saavutettavuus kuuluu olennaisena osana suunnittele kaikille -periaatteeseen. Sen tavoitteena on varmistaa kaikille käyttäjille tasavertaiset mahdollisuudet käyttää palveluita riippumatta käyttäjän kuulo- tai näkökyvystä, motorisista vaikeuksista tai muista toimintarajoitteista. Saavutettavat verkkopalvelut mukautuvat erilaisiin käyttötarpeisiin ja erilaisiin käyttäjiin. Palvelusuunnittelussa tulee huomioida erilaiset käyttäjät ja käyttötilanteet sekä erilaiset päätelaitteet.

Verkkopalveluiden saavutettavuus on olennainen osa julkisen hallinnon palveluiden digitalisointia ja verkkopalveluiden laadukkuutta. Palveluiden suunnittelu saavutettaviksi tulee kaikkia verkkopalveluiden käyttäjiä.

Ohjeita verkkosisältöjen ja viestinnän saavutettavuudesta:

<https://saavutettavasti.fi>

<http://vm.fi/saavutettavuusdirektiivi>

https://www.eduskunta.fi/FI/tietoeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/saavutettavuusdirektiivi.aspx

Tietosuoja

Oikeus yksityisyyden suojaan on perusoikeus. Se turvaa rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien toteutumisen henkilötietojen käsittelyssä. Tietosuojan tarkoituksena on osoittaa, milloin ja millä edellytyksillä henkilötietoja voidaan käsitellä.

- *Henkilötietoja* ovat kaikki tiedot, jotka liittyvät tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön.
- Henkilötietoja voi olla talletettuna esimerkiksi sähköisissä tiedostoissa, tietokannoissa, paperilla, kortistossa, mapeissa tai ääni- tai kuvatallenteella
- *Rekisteröity* on henkilö, jota henkilötieto koskee.
- *Rekisterinpitäjäksi* kutsutaan henkilöä, yritystä, viranomaista tai yhteisöä, joka määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot.
- *Henkilötietojen käsittelijäksi* kutsutaan rekisterinpitäjistä ulkopuolista tahoa, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun.

Henkilötietojen käsittelyn on aina perustuttava lakiin. Riippumaton viranomaisen valvoo henkilötietojen suojaa koskevien säännösten noudattamista.

Euroopan unionin uutta [tietosuoja-asetusta](#) sovelletaan 25.5.2018 alkaen. Se sisältää vaatimuksia ja rekisterinpitäjän, henkilötietojen käsittelijöiden ja rekisteröityjen näkökulmista ja vaikuttaa myös kuntien toimintaan. Eduskunta on marraskuussa 2018 hyväksynyt [uuden tietosuojalain](#), joka täydentää Euroopan unionin asetusta. Sähköisen päätöksenteon kannalta kunnissa on tärkeää kiinnittää huomiota mm. siihen, mitä tietosuoja-asetus tarkoittaa eri toimielinten vastuuseen rekisterinpitäjänä.

Tietosuojauudistukseen valmistautumista on kuvattu ja neuvottu hyvin myös tietosuojavaltuutetun puolesta: <http://www.tietosuoja.fi/fi/index/euntietosuojauudistus.html>

Tietosuoja- ja tietoturva-asioita voi opiskella mm. tietosuojakoulutusvideoiden ja nettitestin avulla osoitteessa: <https://arjentietosuoja.fi/fi/#/front>

Kuntaliitto on julkaissut aihetta koskevan yleiskirjeen kunnille toukokuussa 2017: <https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2017/yleinen-tietosuoja-asetus>

Tietosuojaa koskevaa lainsäädäntöä on koottu [tietosuojavaltuutetun toimiston sivuille](#).

3 Tietohallinto

Tietohallinnolla tarkoitetaan tukitoimintoa, jolla turvataan julkisten hallintotehtävien hoitaminen tieto- ja viestintäteknisiä menetelmiä ja keinoja hyväksikäyttäen. Sähköisten kokouskäytäntöjen ja sähköisen päätöksentekomenettelyn toteuttaminen edellyttääkin kunnilta vaadittuja toiminnallisuuksia sisältävien tietojärjestelmien hankintaa tai olemassa olevien järjestelmien vastaavien toiminnallisuuksien käyttöönottoa.

Lähtökohdat kehittämiseen ja vaiheistaminen sekä yhteentoimivuus

Tietohallintoa koskevien muutosten lähtökohtien ja tavoitteiden tulee aina lähteä sekä asiakkaan tarpeista että kunnan toiminnallisista tarpeista. Tarpeiden tunnistamisen apuna tulisi olla riittävän laaja vuorovaikutus asiakkaiden, luottamushenkilöiden ja asiantuntijoiden kesken. Sujuvan tietohallinnon hyötyjä ovat päätöksenteon sujuvuus ja nopeus, lain mukaisuus, asiakkaan palveleminen ja vuorovaikutteisuus.

Kun yhdessä on kartoitettu nykytila ja määritelty tavoitetila, voidaan niistä johtaa tarvittavat kehitystoimenpiteet toiminnan ja niitä tukevien tietojärjestelmien kehittämiseen sekä tarvittaviin hankintoihin.

Kun toiminnan ja tietohallinnon kehitystoimenpiteet on kartoitettu ja priorisoitu toteutettaviksi, selvitetään edelleen yhteistyössä ratkaisuihin tarvittavat tietoturvallisuuteen ja tietosuojaan liittyvät toimenpiteet sekä linjaukset ja käyttöön liittyvät ohjeistukset. Tarvittavat toimenpiteet voidaan tunnistaa riskilähtöisesti huomioiden kokouksen luonne (julkinen/suljettu) ja käsiteltävien asioiden luokittelu (julkinen, salassa pidettävä, henkilö-tiedot), joka määrittää käsittelyyn sisältyvän käyttörajoitetun tiedon suojaamisen ja valvonnan tason.

Kokousjärjestelmien tietojärjestelmäkehityksessä ja järjestelmähankinnoissa on tärkeää huomioida yhteentoimivuus ja tietovirrat kokousjärjestelmiin liittyen, esimerkiksi asiankäsittely ja tietojen julkaiseminen yleiseen tietoverkkoon. Käytännössä on huomioitava vaiheittaiset siirtymät ja tarvittavat vaihtoehtoiset rinnakkaiset ratkaisut etäosallistumisen ja varsinaisella kokouspaikalla osallistumisen mahdollistamiseksi. Voidaan loogisella tasolla puhua rinnakkaisista käyttöliittymistä kokoussovelluksessa ja läsnäoloa tukevissa palveluissa kuten salijärjestelmissä. Tavoitetila muodostuu siitä, että nämä toiminnallisuudet palvelevat sujuvasti kokonaisuutta.

Eteneminen

Kun tavoitetila ja tarpeet on tunnistettu ja muotoiltu kokonaisuutena, voidaan kunnan kokousten sähköistämiseen edetä esimerkiksi vaiheittain ja lähtemällä systemaattisesti toteuttamaan etäosallistumisen mahdollistavia kokouskäsittelyn toiminnallisuuksia. Ensimmäisen vaiheen kehitystyönä kunnissa on toteutettu kokousaineistojen sähköinen jakelu. Osa kokoussovelluksista tukee ehdotusten ja aloitteiden kirjaamista sekä äänestystoimintoja ja sähköisesti allekirjoitettuja pöytäkirjoja. Kehittämistyötä on tarve viedä eteenpäin, jotta kokouspalvelut kattaisivat riittävällä tasolla kokoustoiminnot. Ehkä eniten kehitystyötä vaatii vaalisalaisuuden turvaava äänestysratkaisu. Suomessa tuttujen ohjelmistojen lisäksi esimerkkejä voi etsiä myös ulkomailta. Espanjassa on kehitetty avoimen lähdekoodin päätöksentekoalusta, joka on myös levinyt useisiin, erityisesti ranskan-, englannin- ja espanjankielisiin maihin: <http://www.consulproject.org/en/>

Virossa taas on kehitetty **Volis-järjestelmää**, joka sisältää jo useita toiminnallisuuksia liittyen mm. kokousasiakirjojen hallintaan ja muokkaamiseen, erilaisiin virtuaaliosallistumisen muotoihin, sähköisiin allekirjoituksiin ja asukkaiden mukaan ottamisen mahdollistamaan osallistuvaan budjetointiin.

Ensimmäinen taso sähköisistä kokouksista (etäosallistumisesta) julkisissa kokouksissa voi kunnassa olla videoneuvottelupalvelun käyttö. Tällöin on tietoteknisesti huomioitava tarvittavat kytkennät varsinaisen kokouspaikan video- ja äänentoistojärjestelmiin, jotta saadaan toteutettua lain edellyttämä yhdenvertainen näkö- ja äänilyhteys. Jos kokousjärjestelmätoiminnallisuuksia ei vielä ole kehitetty tukemaan sähköistä kokousta, joudutaan kokousmenettelyissä tekemään joitakin soveltavia toteutuksia, kuten käsiäänestyksiä tai muita vastaavia menettelyitä.

Varsinaisessa sähköisessä päätöksentekomenettelyssä toimielimen jäsenet tulisi voida luotettavasti tunnistaa siten kuin laissa vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista (617/2009) säädetään. Käytettävän tietojärjestelmän tulisi olla suljettu

ja käytettävien tietoliikenneyhteyksien tulisi olla asianmukaisesti suojattu. Lisäksi kunnan olisi huomioitava esimerkiksi käytettävien palvelinten tietoturvaluuteen liittyvät näkökohdat. Kunta määrittelee edellytykset tietojen käsittelylle myös fyysisen tietoturvaluuden osalta. Linjauksissa on määritettävä, millaisista paikoista toimielimen jäsenet voivat osallistua kokoukseen ja huolehtia siitä, etteivät salassa pidettävät tai luottamukselliset tiedot ole ulkopuolisten saatavissa.

Sähköinen päätöksentekomenettely voidaan suljetuissa kokouksissa jo melko pienillä toiminnallisilla muutoksilla toteuttaa esityslistalle merkittyihin asiakohtiin. Toiminnallisuus on kannanottoratkaisu, jossa kaikilta tulee saada vastaus määräaikaan mennessä tai asia siirtyy käsiteltäväksi varsinaiseen kokoukseen. Kannanottojen seuranta sähköisessä päätöksentekomenettelyssä tulee olla osallistujien seurattavissa ja ratkaisussa voidaan helposti tarvittaessa siirtää kokouksessa käsiteltäväksi, jos yksikin jäsen sitä vaatii tai on jättänyt kantansa ilmaisematta.

Kehittämistyön tueksi

Kunnissa on kannattaa soveltaa olemassa olevia julkishallinnon suosituksia, Kuntaliiton ohjeita sekä seurata nyt aktiivisesti kehittyviä toimintamalleja ja tehdä yhteistyötä muiden kuntien kanssa.

Aihealueelle on laadittu suositus ”[JHS 168 Videoneuvottelun käyttö julkisessa hallinnossa](#)”, joka käsittelee laajasti etäteknikkoita ja erityisesti videoneuvottelun toteuttamista. Suositus on vuodelta 2009, joten sen tietosisällössä on kohtia, joissa tulee ottaa huomioon suosituksen julkaisemisen jälkeen tulleet lainsäädännön ja myös teknologian muutokset.

Kuntien sähköisten kokouspalveluiden toimintalogiikka ja ratkaisuarkkitehtuuri ovat verrannollisia sähköisiin asiointipalveluihin, jolloin sovellettavia ohjeita on löydettävissä [Sähköisen asioinnin tietoturvaluus -ohjeesta](#) (VAHTI-ohje, Valtiovarainministeriön julkaisu 25/2017). Valtionhallinnolle osoitetuista VAHTI-ohjeista löytyy myös muitakin kunnassa sovellettavia ohjeita.

JHS-suositukset on hyvä ottaa huomioon kehittämisessä. Ohjeita löytyy kehittämiseen ja hankintoihin sekä kokonaisarkkitehtuurimenetelmä. Kehittämisessä hyötyä on kokonaisarkkitehtuurimenetelmään liittyvissä nykytilan ja tavoitetilan kuvauksista sekä kehittämiselle hyötyä saadaan mm. toimintaprosessien, kerroksellisen rakenteen, integraatioiden ja tietovirtojen kuvaamisesta.

4 Kokemuksia kunnista

Mikkelin kokemuksia sähköisten kokousten ja sähköisen päätöksentekomenettelyn käyttöönotosta

Marjo Koponen, tietopalvelusihteeri, Mikkelin kaupunki

Mikkelin kaupunki on siirtynyt sähköiseen päätöksentekomenettelyyn vuoden 2015 aikana, kun kaupunki otti käyttöön järjestelmän, joka sisältää sähköisen asioinnin, päätöksenteon ja arkistoinnin toiminnallisuudet. Samalla luottamushenkilöille tuli käyttöön sähköiset kokoustyökalut ja paperisten esityslistojen sijasta luottamushenkilöille alettiin lähettää järjestelmän kautta sähköinen kokouskutsu.

Mikkelissä sähköinen päätöksentekomenettely tarkoittaa sitä, että erilaisia järjestelmiä hyödyntäen kuntalainen pystyy asioimaan viranomaisen kanssa, jonka jälkeen kuntalaisen vireille laittama asia käsitellään sähköisesti järjestelmän erilaisia toiminnallisuuksia hyödyntäen. Asiankäsittely, asioiden rekisteröinti ja pöytäkirjojen teko sähköistä järjestelmää hyödyntäen on ollut Mikkelissä arkipäivää jo pitkään, mutta vuodesta 2015 alkaen paperikäytäntöjä on sähköistetty erityisesti viranhaltijapäätösten käsittelyn ja toimielinpäätöksenteon yhteydessä. Käytännössä tämä on tarkoittanut muutosta erityisesti kokous- ja allekirjoitusmenettelyissä. Toimintatapojen kehittäminen ja sähköistäminen on edennyt vaiheittain ja jatkuu edelleen, sillä ainakin Mikkelissä todettiin, että suuret toimintatapamuutokset ovat helpompi vielä läpi yksi vaihe ja kokonaisuus kerrallaan. Tällöin on mahdollista kerätä kokemuksia ja ottaa oppia jo toteutuneista vaiheista. Jos käyttöönotossa tulee eteen käytännön ongelmia esimerkiksi tekniikan kanssa, voi vaiheistamalla pyrkiä havainnoimaan haasteet ja huomioimaan ne esimerkiksi koulutuksissa käytön laajentuessa. Mikkelissä tämä vaiheistus toteutettiin siten, että sähköinen kokouskäytäntö otettiin käyttöön ensin kaupunginhallituksessa ja -valtuustossa, minkä jälkeen käyttöönottoa laajennettiin muihin lautakuntiin. Sähköisen kokouskäytännön vaiheittaisen käyttöönoton rinnalla on

Mikkelissä otettu vähitellen käyttöön muita sähköisen päätöksentekomenettelyn uusia ominaisuuksia, kuten sähköisen hyväksyntä-/allekirjoitusmenettely päätöksenteossa.

Uusien toimintatapojen käyttöönotosta

*Anna minulle tyyneyttä hyväksyä ne asiat, joita en voi muuttaa,
rohkeutta muuttaa niitä asioita, joita voin,
ja viisautta erottaa nämä kaksi toisistaan.*

Karl Paul Reinhold Niebuhr

Siirtyminen sähköiseen päätöksentekomenettelyyn tarkoittaa pohjimmiltaan toimintatapojen muutosta. Periaatteessa hallinnollisen päätöksenteon vaiheet ovat aina samat: Asiat etenevät vireilletulosta valmistelun kautta päätöksentekoon tiedoksiantoineen. Päätöksen tultua mahdollisen muutoksenhakumenettelyn jälkeen lainvoimaiseksi huolehditaan päätösten toimeenpanosta ja asiankäsittelyn loppuunsaattamisesta. Käytännössä työvaiheiden sähköistäminen vaatii paperiin pohjautuvien työtapojen ja prosessien yksityiskohtien tarkastelua, järjestelmän tarjoamiin mahdollisuuksiin tutustumista, toimintatavoista sopimista eri tahojen kanssa sekä paljon kouluttamista ja sinnikästä viestintää muutoksen tarpeellisuudesta ja muutoksen mukanaan tuomista hyödyistä. Usein sähköisen päätöksentekomenettelyn käyttöönotto on samalla uuden järjestelmän tai järjestelmän osan käyttöönotto. Kaiken tämän yhdistäminen vaatii muutoksen toteuttajilta ja käytännön työn tekijöiltä hyviä hermoja, sinnikkyyttä muutoksen läpiviemiseen, sekä priorisointikykyä Niebuhrin tyyneysrukouksen hengessä.

Käytännössä sähköisen päätöksentekomenettelyn käyttöönoton tärkeimpiä kohtia on käyttäjien ja luottamushenkilöiden kouluttaminen sekä sähköisiä kokouksia varten tarvittavien laitteiden hankinta. Jotta sähköinen kokouskäytäntö on mahdollinen, on puitteiden oltava kunnossa, ja käyttäjien osattava käyttää sekä järjestelmää että teknisiä laitteita tarkoituksenmukaisella tavalla. Mikkelissä kokouskäytännöt muuttuivat siten, että luottamushenkilöitä varten hankittiin laitteet, joita he voivat käyttää kokouksen aikana, ja joilla he voivat sähköisessä kokoustyötilassa tehdä tarvittavat puheenvuoropyynnöt ja äänestykset. Samalla kokouspaikoiksi vakiintuivat tietyt kokoustilat, joiden osalta varmistettiin, että tilojen tietotekniset valmiudet olisivat kunnossa kokousten ajan.

Suuri toiminnallinen muutos on myös luopuminen paperilla lähetettävistä esityslistoista, joka voi tuoda mukanaan uusia ongelmia ratkottavaksi. Luottamushenkilöiden kohdalla

tekniset haasteet voivat näkyä esimerkiksi siten, että tietoteknisten yhteyksien on toimitettava tarvittaessa myös kaukana kaupunkikeskuksista, ja esityslistan asioita on päästävä katsomaan kokoustyötilassa niillä laitteilla, joita luottamushenkilöillä on kotonaan käytettävänä. Tarvittaessa luottamushenkilöille on voitava tarjota myös teknistä tukea sähköisten esityslistojen katselua varten.

Käyttöönoton suurimpia töitä oli uusien toimintatapojen opettaminen ja omaksuminen sekä teknisellä tasolla että työtapoina. Sähköinen päätöksentekomenettely ja sähköiset kokouskäytännöt vaativat riittäviä teknisiä perusvalmiuksia kaikilta käyttäjiltä sekä motivaatiota järjestelmien opetteluun ja tietotekniikan hyödyntämiseen. Käyttöönotto on vaatinut osaamisen vahvistamista ja resurssien kohdentamista käytön tukemiseen sekä päätösten valmistelijoiden, että luottamushenkilöiden kohdalla. Tukea on tarjottu sekä teknisen osaamisen, että järjestelmän käytön vahvistamiseen. Muutos kynän ja paperin tai kirjoituskoneen kanssa työskentelystä tiedon tuottamiseen sähköisissä asiankäsittely- ja kokousjärjestelmissä on tapahtunut lyhyessä ajassa. Vaikka tietotekniset laitteet ja järjestelmät olisivatkin helppokäyttöisiä, ovat käyttäjien tietotekniset taidot vaihtelevia. Muutos paperimenetelmistä sähköisiin järjestelmiin on erityisen suuri, jos arastelee tietotekniikan käyttöä tai jännittää järjestelmän käyttöä ja kokee sen vaikeaksi, minkä takia monenlaista arjen käyttötukea on ollut tarpeen tarjota.

Mikä muuttui, mitä opittiin?

Mikkelin kokemus sähköisen päätöksentekomenettelyn käyttöönotosta on se, että sähköinen toimintatapa selkiyttää päätöksenteon eri vaiheissa toimivien henkilöiden rooleja. Sähköinen järjestelmä perustuu usein roolipohjaisiin käyttöoikeuksiin, jolloin käyttäjien on toimittava omassa roolissaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti järjestelmää käyttäessään. Mikkelissä tämä on näkynyt esimerkiksi siinä, että valmistelijoiden vastuu esityslistatekstin laatimisesta on aiempaa selkeämpi ja näkyvämpi. Viranhaltijapäätösten kohdalla paperiversion allekirjoittamisen on korvannut asiakirjan sähköinen hyväksyntä, joka alun opetteluun jälkeen on otettu hyvin käyttöön. Sähköinen hyväksyntä erityisesti niissä tapauksissa, joissa sihteerit valmistelevat viranhaltijoiden päätöksiä, tekee omalla tavallaan näkyväksi myös johdon ja johdon sihteerien yhteistyötä. Kaiken kaikkiaan sähköinen päätöksenteon valmistelu lisää tietoisuutta siitä, miten jokaisen valmisteluun ja päätöksentekoon osallistuvan henkilön työpanos vaikuttaa toisten työhön päätöksentekoprosessin eri vaiheissa.

Sähköistäminen on pääsääntöisesti nopeuttanut työvaiheita paperiprosesseihin verrattuna. Tiedon haku ja löytäminen nopeutuvat, kun tiedot on haettavissa yhden järjestelmän sisältä. Myös paperin käsittelyyn, kopiointeihin ja postittamiseen käytetty työaika

on vähentynyt. Toimintatapoja edelleen kehittämällä ja ottamalla käyttöön järjestelmien kaikki mahdollisuudet, on työajansäästöä ja kustannussäästöjä vielä mahdollista saavuttaa lisää. Uusi kuntalaki mahdollistaa lisäksi sähköisen ennakkopäätöksenteon ja kokouksen pitämisen osittain tai kokonaan sähköisesti etäyhteydellä vaikka kotoa käsin, mikä tuo mukanaan kiinnostavia mahdollisuuksia kokouskäytäntöihin.

Työtapana sähköinen päätöksentekomenettely on aiempaa riippuvaisempi tekniikasta ja järjestelmistä. Jos järjestelmä tai tekniset yhteydet kangertelevat, on työnteko paperin käsittelyyn verrattuna aiempaa haastavampaa. Kokonaisuutena katsottuna sähköisen päätöksentekomenettelyn hyödyt ovat kuitenkin haasteita suuremmat, kun hyötyjä arvioidaan asiankäsittelyn ja päätöksenteon koko elinkaaren ajalta. Sähköisten toimintaprosessien ja säilyttämisen mukanaan tuomat hyödyt näkyvät silloin erityisesti työajan säästöinä sekä tiedon käsittelyn ja hallinnollisen päätöksenteon korkeampana laatuna. Työtapojen sähköistäminen tuo mukanaan työtapojen yhtenäistymistä ja vastuiden jakautumista roolipohjaisesti, joka tuo hallintoon avoimuutta ja uskottavuutta hyvän hallinnon menettelyjen mukaisesti. Sähköiset järjestelmät voivat tuoda roolipohjaisuuden takia kankeutta joihin toimintoihin, mutta samalla järjestelmä tukee hyvän hallinnon menettelyjen toteuttamista käytännössä.

Käyttöönoton tärkein oppi on Mikkelissä ollut se, että sähköiseen toimintatapaan siirtämisessä on tärkeää panostaa kouluttamisen lisäksi testaukseen. On tärkeää varata aikaa laitteiden ja järjestelmän toiminnallisuuksien kokeiluun käytännössä ennen uuden toimintatavan läpivientä. Näin on ollut mahdollista havaita ja ennakoida sellaisia kohtia, joissa toimintatapa muuttuu merkittävästi, tai joissa käyttäjien osaamista tulee syventää. Tällaisten haasteiden havainnointi etukäteen lisää todennäköisyyttä sille, että koulutukset onnistuvat, ja että uusi toimintatapa on opetettavissa ja käyttäjien omaksuttavissa. Testauksessa tunnistettujen tarpeiden pohjalta on mahdollista aloittaa myös organisaation sisällä keskustelu siitä, mikä muuttuu ja ottaa organisaation eri yksiköt mukaan toimintatapojen uudistamiseen sekä pyrkiä tiedottamisella valmistelemaan organisaatiota ja luottamushenkilöitä tulevaan muutokseen.

Kaiken kaikkiaan Mikkelissä voidaan käyttöönotosta todeta, että sähköisen päätöksentekomenettelyn kaikkien toimintatapojen käyttöönotto koko laajuudessaan vie aikaa. Käytännössä kuntaorganisaation toimintatavat ovat perustuneet paperikäytäntöihin jo toista sataa vuotta, eikä selkärankaan iskostuneiden toimintatapojen muuttuminen käy hetkessä. Haastavaa voi olla myös sen tulkinta, miten muuttuvan lainsäädännön vaatimukset käytännössä toteutetaan sähköisessä päätöksentekomenettelyssä. Näitä kysymyksiä on myös Mikkelissä jouduttu pohtimaan, ja uusia kysymyksiä tulee varmasti vielä eteen toimintatapoja kehitettäessä. Erityisesti järjestelmien toimivuus sekä teknisesti että toiminnallisesti on käyttöönoton näkökulmasta kriittinen asia. Järjestelmän on toimittava sujuvasti ja oltava toiminnallisesti sopiva kunnallishallinnon päätöksentekoon, jotta sen

käyttäminen on käyttäjistä houkuttelevaa, ja jotta se on aidosti varteenotettava vaihtoehto paperille. Kun nämä edellytykset täyttyvät, on käyttöönotto pitkälti kuntaorganisaation omissa käsissä.

Paraisten kokemuksia sähköisistä kokouksista

Sari Eriksson-Lumikko, tiedonhallinta-asiantuntija

Paraisilla on käytössä Innofactorin Dynasty sähköinen kokous -sovellus. Käyttöönoton yhteydessä suurimmat ongelmat tulivat luottamushenkilöiden iPadien käyttöön liittyvistä ongelmista sekä Paraisilla tärkeän kaksikielisyystoiminnallisuuden puutteista. Myös varsinkin käyttöönottovaiheessa mobiiliyhteyksien riittämättömyys tuotti ongelmia - ja nämä ongelmat jatkuvat saaristossa yhä. Ohjelma itsessään koetaan varsin helppokäyttöiseksi, mutta kokemuksiemme mukaan sen ominaisuuksista käytetään vain pientä osaa. Täällä onkin todettu, että mikäli kaikki ohjelman "hienoudet" pyrittäisiin ottamaan käyttöön, luottamushenkilöillä tulisi olla käytössään kaiken osaava ja jatkuva tekninen tuki. Tämän vuoksi esimerkiksi äänestyksiä ei Paraisilla vielä hoideta sovelluksella; samoin kokousten läsnäolotiedot viedään järjestelmään keskitetysti. Ajan myötä ja toimintatavan tultua tutummaksi iPadien käyttöön liittyvät ongelmat sekä muutkin tekniset hankaluudet ovat kuitenkin vähentyneet huomattavasti.

Itse valmistelutyöhön sähköisen kokouksen käyttöönotto ei näyttäisi tuoneen varsinaisia muutoksia.

Suurimmat hyödyt sovelluksen käyttöönotosta näyttäisivät olevan ajankäytön tehostuminen eri vaiheissa sekä paperin kulutuksen väheneminen.

Useiden vuosien käytön jälkeen täällä edelleen koetaan haasteena kaksikielisyden toteuttamiseen liittyvät ongelmat, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että pöytäkirjat ja esityslistat joudutaan luomaan järjestelmään kahtena erillisenä erikielisenä versiona. Samoin käytössämme olevaan sovellukseen liittyen koetaan erityisen hankalaksi käyttöoikeuksien antamisen monimutkaisuus esimerkiksi lyhytaikaisissa sijaistamistapauksissa. Kaiken kaikkiaan kokemuksiemme perusteella tällaisen kokousovelluksen olisi hyvä olla sekä käyttö- että muilta ominaisuuksiltaan mahdollisimman yksinkertainen.


VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-987-0 (pdf)

Tammikuu 2019