



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

Esiselvitysraportti

29.9.2017
Versio 1.0



Asiakirjan tiedot

Asiakirjan nimeke	Valtioneuvoston päätössiakirjojen laadintavälineen hankintaa valmisteleva esiselvitysprojekti - Esiselvitysraportti		
Hanke	Valtioneuvoston päätössiakirjojen laadintavälineen hankintaa valmisteleva esiselvitys -projekti	Hankenro	VNK003:00/2017
Asianumero	VNK/151/05/2017		
Asiakirjan tyyppi	Raportti		
Aloitettu, pvm	22.5.2017		
Päivitetty, pvm	29.9.2017		
Laatija	Projektiryhmä		
Tila	Valmis		
Versio	1.0		
Luottamuksellisuus	Julkinen		
Tarkastanut	Projektiryhmä		pvm 22.9.2017
Hyväksynyt	Ohjausryhmä		pvm 29.9.2017
Jakelu			
Tiedoksi			

Versiohistoria

Versio	Pvm	Laatija	Muutokset
0.1	24.5.2017	Ulla Kaipainen	tekstit raporttipohjaan
0.2	30.5.2017	Terja Ketola	täydennetty lukua 7
0.4	6.6.2017	Terja Ketola	sisäisen läpikäynnin kommentit päivitetty (Laatutavoitteet)
0.5	14.6.2017	projektiryhmä	ohjausryhmän käsittelyyn vietävä versio
0.6	19.6.2017	projektiryhmä	täydennetty ohjausryhmän kommenttien perusteella
0.7	26.6.2017	projektiryhmä	lausunnolle lähtevä versio
0.8	19.9.2017	Ulla Kaipainen	päivitetty lausuntokierroksen ja MS:n selvityksen johdosta
0.85	26.9.2017	Terja Ketola	päivitetty lausuntokierroksen kohdearkkitehtuurikommentit
1.0	29.9.2017	Ulla Kaipainen	päivitetty ohjausryhmän kommentit

Liitteet

Nro	Asiakirja	Versio	Laatija
1	Valtioneuvoston rakenteisten asiakirjojen käsittely	1.0	projektiryhmä

	Kohdearkkitehtuurikuvaus		

Kuvat

Nro	Kuvaus
1	VAHVAn vaiheistus ja aikataulu
2	VAHVAn käyttöönottoaikataulu
3	Valtioneuvoston päätösasiakirjojen käsittelyn prosessi
4	Valtioneuvoston rakenteisten asiakirjojen käsittelyn tietovirtakaavio

Taulukot

Nro	Kuvaus
1	Keväällä 2017 korjatut hallituksen esitykset
2	Eduskuntaan toimitettavat asiakirjat
3	Säädöskokoelmassa julkaistavat asiakirjat
4	Muita asiakirjoja
5	Valtioneuvoston rakenteisten asiakirjojen käsittelyn laatutavoitteet
6	Eduskuntaan toimitettavat asiakirjat
7	Säädöskokoelmassa julkaistavia asiakirjoja
8	Muita asiakirjoja

Sisällys

1 JOHDANTO	6
2 VALTIONEUVOSTON DIGITALISAATIO	7
2.1 Digitaalisen valtioneuvoston tavoitetila	7
2.2 VAHVA	7
2.3 Hankeikkuna	8
2.4 Virtuaalityöpöytä Kampus	9
2.5 Perustietotekniikan uudistaminen (VNPUU)	9
3 NYKYTILAN KUVAUS	9
3.1 Prosessit ja toimijat	9
3.1.1 Valtioneuvoston päätöksenteko - PTJ	9
3.1.2 EU-asioiden valmistelu - Eutori	11
3.1.3 Muut eduskuntaan toimitettavat asiakirjat	11
3.2 Haasteita ja ongelmia	12
3.3 Hallituksen esitysten rakennevirheiden korjaaminen	12
4 ASIAKIRJAT	13
4.1 Eduskuntaan toimitettavia asiakirjoja	13
4.2 Säädöskokoelmassa julkaistavia asiakirjoja	14
4.3 Muita asiakirjoja	15
5 SIDOSRYHMIEN TARPEET	16
5.1 Ministeriöt	16
5.2 Säädöskääntäminen	17
5.3 Laintarkastus	17
5.4 Eduskunta	17
5.5 Säädöskokoelmassa julkaiseminen	18
5.6 Lainsäädännön arviointineuvosto	19
5.7 Oikeuskanslerinvirasto	19
5.8 Tasavallan presidentin kanslia	19
5.9 Valtioneuvoston viestintä	19
5.10 Kampus	20
5.11 VAHVA	20
5.12 Hallituksen esitysten laadintaohjeiden uudistaminen (HELO-työryhmä)	20
6 MARKKINAKARTOITUS	21
7 TAVOITERATKAISUN JA RATKAISUVAIHTOEHTOJEN KUVAUS	22

7.1 Tavoiteratkaisun kuvaus	22
7.2 Tavoiteratkaisun rajaukset ja reunaehdot	22
7.3 Toiminnallisuus	23
7.4 Tietoturvallisuus	24
7.5 Integraatiot	24
7.6 Laatutavoitteet	25
7.7 Asiakirjat	28
7.8 Kustannus- ja hyötyanalyysi	29
7.9 Ratkaisuvaihtoehdot	30
8 JATKOTOIMENPIDE-EHDOTUKSET	32
8.1 Asiakirjapohjien uudistaminen	32
8.2 Asiakirjatyypit	32
8.3 Selvitetään rakennemäärittelyjen (xml-skeemojen) ja muiden määrittelyjen yksinkertaistamismahdollisuudet ja muutostarpeet	33
8.4 Yhteiset asiakirjapohjat	33
8.5 Toimintatavan muuttaminen	33

1 Johdanto

Valtioneuvoston kanslia asetti helmikuussa 2017 valtioneuvoston päätössiakirjojen laadintavälineen hankintaa valmistelevan esiselvitysprojektin ajalle 1.3.2017 – 30.9.2017. Projektin tehtävänä oli laatia esiselvitys valtioneuvoston päätössiakirjojen valmistelusta ja valmisteluun tarvittavista työkaluista, joilla päätössiakirjat jatkossa laadittaisiin. Päätössiakirjat ovat valtiopäiväasiakirjoissa tai säädöskokoelmassa julkaistavia asiakirjoja:

- hallituksen esitys
- vahvistettava laki
- valtioneuvoston asetus
- tasavallan presidentin asetus
- ministeriön asetus
- valtioneuvoston kirjelmä (U-kirjelmä, sidonnaisuudet)

Esiselvitys-projektissa tarkasteltiin myös muita eduskuntaan toimitettavia asiakirjoja, esimerkiksi ministeriön selvitykset valiokunnille, E-kirjeet, E-jatkokirjeet, U-jatkokirjeet, UTP-kirjeet, UTP-jatkokirjeet, selonteot, tiedonannot ja vastaukset kansanedustajien kirjallisiin kysymyksiin, ja selvitettiin ovatko ne mahdollisesti rakenteistettavia.

Lisäksi esiselvitysprojektissa tarkasteltiin myös muita PTJ-asiakirjapohjalla laadittavia asiakirjoja, jotka julkaistaan säädöskokoelmassa tai sopimussarjassa.

Esiselvitysraportissa on kuvattu valtioneuvoston päätössiakirjojen laadinnan nykytila ja siinä käytettävät välineet, selvitetty sidosryhmien tarpeet ja vaatimukset mahdolliselle uudelle laadintavälineratkaisulle ja määritelty tavoitetila laadintavälineratkaisulle. Esiselvitysraportti sisältää jatkotoimenpide-ehdotukset.

Valtioneuvoston päätössiakirjojen laadintavälineen hankintaa valmistelevan esiselvitysprojektin työtä on ohjannut ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana on toiminut istuntoyksikön päällikkö Arno Liukko valtioneuvoston kansliasta, varapuheenjohtajana toimialajohtaja Max Hamberg valtioneuvoston kansliasta, jäsenenä yksikön päällikkö Anne Niemi valtioneuvoston kansliasta, lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila valtioneuvoston kansliasta, hallitusneuvos Kaija Suvanto ulkoasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Riku Ahola oikeusministeriöstä, budjettineuvos Niko Ijäs valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Katri Valjakka maa- ja metsätalousministeriöstä, esittelijä Anna Siljamäki maa- ja metsätalousministeriöstä, hallinnollinen avustaja Kirsi Gripenberg liikenne- ja viestintäministeriöstä, hallitusneuvos Susanna Siitonen työ- ja elinkeinoministeriöstä, hallitusneuvos Päivi Salo sosiaali- ja terveysministeriöstä (28.4.2017 asti), hallitusneuvos Anne Kumpula sosiaali- ja terveysministeriöstä (29.4.2017 alkaen) ja sihteerinä esittelyasiantuntija Riikka Karjalainen valtioneuvoston kansliasta.

Projektiryhmässä projektipäällikkönä on toiminut erityisasiantuntija Ulla Kaipainen ja jäsenenä lainsäädäntöneuvos Sanna Helopuro, lainsäädäntöneuvos Maaret Suomi ja tietohallinnon erityisasiantuntija Terja Ketola valtioneuvoston kansliasta.

Valtioneuvoston kanslia tilasi esiselvitystyön tueksi Gofore Oy:ltä arkkitehtuurikonsultointia valtioneuvoston rakenteisten asiakirjojen käsittelyn kohdearkkitehtuurin laatimiseen. Rakenteisten asiakirjojen käsittelyn tavoitetilan kuvaus on tämän raportin liitteenä (Valtioneuvoston rakenteisten asiakirjojen käsittely Kohdearkkitehtuurikuvaus, v1.0, 29.9.2017).

Esiselvitysprojektin aikana valtioneuvoston kanslia tilasi Microsoftilta Proof of Concept –toteutuksen esiselvitysraportin ratkaisuvaihtoehdon 2 teknisestä toteutuksesta, koska oli tiedossa, että Wordin xml ei ole natiivia xml:ää ja sidosryhmien vaatimukset eivät saata täyttyä. Ratkaisuvaihtoehto 2 on muokattu lausuntokierroksen palautteen ja Proof on Concept –toteutuksen perusteella. Selvitys on saatavilla valtioneuvoston kanslian kirjaamosta (VNK/151/05/2017).

2 Valtioneuvoston digitalisaatio

2.1 Digitaalisen valtioneuvoston tavoitetila

Valtioneuvoston kanslia vahvisti yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa valmistellun Digitaalinen valtioneuvosto vuonna 2020 -tavoitetilan ja sen avaintemat 2.9.2016. Päätöksellä tuetaan valtioneuvoston pidemmän aikavälin tavoitetta toimintojen ja palvelujen digitalisoinnista, valtioneuvoston yhteisten työ- ja toimintatapojen kehittämisestä, avoimesta verkostomaisesta yhteistyöstä ja tiedonkulusta sekä tiedon laajasta hyödyntämisestä.

Tavoitetilana vuonna 2020 on reaaliaikainen ja avoin valtioneuvosto. Digitalisaatio mahdollistaa yhtenäisen valtioneuvoston jatkuvan uudistamisen. Meillä on sujuvat, turvallisesti avoimet, reaaliaikaiseen tietoon ja vuorovaikutukseen perustuvat asiakaslähtöiset toimintatavat. Hyödynnämme ajasta ja paikasta riippumatonta, yhtenäistä ja ajantasaista sekä tuottavuutta edistävää toimintaympäristöä. Tieto on yhteistä, ja se on helposti saatavilla ja hyödynnettävissä.

Avaintemat ovat asiakaslähtöisyys, reaaliaikaisuus ja vuorovaikutteisuus, sujuvuus, tuottavuus, turvallinen avoimuus sekä aika- ja paikkariippumattomuus.

Tavoitetilan toteutumisen edellytyksenä on, että valtioneuvostolle rakennetaan yhteinen tekninen työympäristö, yhteiseen asianhallintaan liittyvät prosessit sekä yhtenäinen verkostomaisen työn ja palveluiden työympäristö.

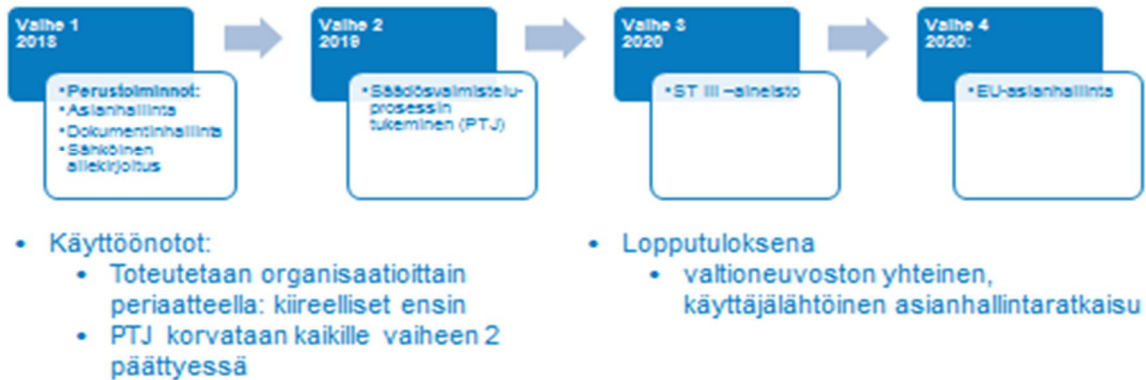
Digitaalinen valtioneuvosto -sateenvarjon alle sijoittuvat hankkeet ovat Hankeikkuna, Virtuaalityöpöytä, VAHVA sekä Perustietotekniikan uudistaminen. Digitaalisen valtioneuvoston ja sen alle sijoittuvien hankkeiden tavoitetila on ohjannut nyt käsillä olevan valtioneuvoston päätösasiakirjojen laadintavälineen ja rakenteisten asiakirjojen käsittelyn kartoittamista.

2.2 VAHVA

Valtioneuvoston yhteinen asianhallintaratkaisu yhdistää nykyisten erillisten asianhallintajärjestelmien asiakirjatiedot ja korvaa ministeriöiden asianhallinnan nykyiset asianhallintajärjestelmät, joita on yhteensä 15 kappaletta.

Yhteinen asianhallintaratkaisu tukee toimintatapojen yhtenäistämistä valtioneuvostotasolla sekä EU-asioiden valmistelua, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksentekoa ja siihen liittyvää esittelymenettelyä. Käyttöä myötä kaikki työntekijät käyttävät samaa asianhallintaratkaisua. VAHVA tukee säädösvalmisteluprosessia ja tavoitteena, on, että säädösvalmistelun asiakirjat valmistellaan sekä lähetetään käännettäväksi ja laintarkastukseen VAHVAssa. Valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn prosessit hoidetaan myös VAHVAssa sen jälkeen, kun valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmä PTJ korvataan VAHVAlla.

Hankkeen vaiheistus ja aikataulu

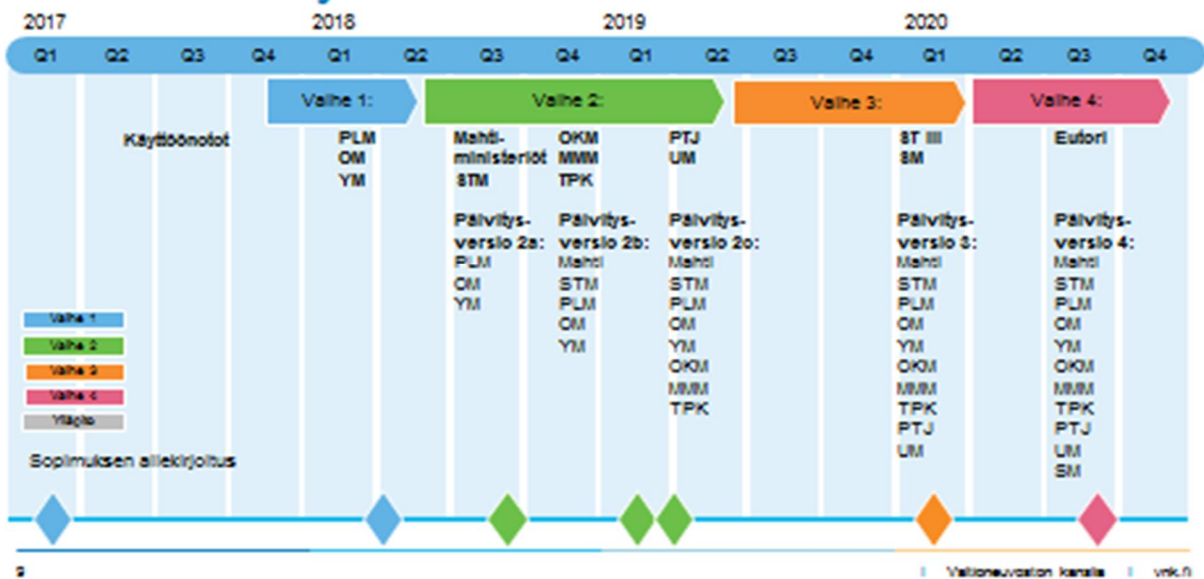


4 #VNvahva #digVN

Valtioneuvoston kanala | vnk.fi

Kuva 1 VAHVAn vaiheistus ja aikataulu

VAHVA käyttöönottoaikataulu



Kuva 2 VAHVAn käyttöönottoaikataulu

(Oikeuskansleriviraston käyttöönotto on kohdassa Mahti-ministeriöt. Mahti-ministeriöitä ovat VNK, VM, TEM ja LVM.)

2.3 Hankeikkuna

Valtioneuvoston hankerekisteri HAREn korvannut Hankeikkuna on väylä julkisen hallinnon hankkeiden perustietoon. Se edistää julkisten hankkeiden avoimuutta kansalaisille. Hallinnon avoimuus kasvaa ja ajantasainen hanketieto tuodaan eri kohderyhmien käyttöön. Palvelu tekee valtioneuvoston toiminnasta entistä läpinäkyvämpää. Hankeikkunaan on toteutettu virkamiehen käyttöliittymä hanketiedon ylläpitoa varten ja valtioneuvoston verkkosivujen kautta toteutettu käyttöliittymä palvelee kaikkia käyttäjiä.

Hankeikkuna helpottaa valtioneuvoston yleisesti merkittävien asioiden seurantaan seuraavilla osa-alueilla: hallitusohjelman toimeenpano, säädösvalmisteluhankkeet, uudistamis- ja kehittämishankkeet, valtioneuvoston toimielimet (ml. työryhmät) ja niiden asettaminen sekä strategiat ja selonteot.

VAHVasta toteutetaan integraatio Hankeikkunaan.

2.4 Virtuaalityöpöytä Kampus

Valtioneuvoston yhteinen virtuaalityöpöytä mahdollistaa valtioneuvoston yhteiset sähköiset prosessit, entistä monipuolisemman sähköisen tietotuen, tiedon tehokkaan jakamisen, kollegiaalisen tuen, uudet sähköiset työn tekemisen muodot ja uudenlaisen keskustelukulttuurin valtioneuvoston sisällä sekä organisaatorajat ylittävän verkostomaisen työskentelyyn.

Ministeriöiden tietosisällöt ovat kaikkien valtioneuvoston virkamiesten käytettävissä. Tietoa pystytään näyttämään myös rajatulle joukolle. Virtuaalityöpöytä korvaa ministeriöiden omat intranetit ja Senaattori-palvelun. Kampus otetaan käyttöön vuoden 2018 alussa ja samalla Senaattori-palvelu ja valtioneuvoston kanslian Kabinetti suljetaan. Muiden ministeriöiden intranetit tulevat Kampukseen vaiheittain.

2.5 Perustietotekniikan uudistaminen (VNPUU)

Hankkeen tavoitteena on tuottaa valtioneuvoston tarpeisiin yhtenäinen perustietotekniikkaratkaisu, joka mahdollistaa valtioneuvoston yhtenäiset työskentelytavat ja luo pohjaa yhtenäisten tietojärjestelmien käyttämiselle. Toteutettavalla ratkaisulla varmistetaan valtioneuvoston tarpeiden toteutuminen ICT-palveluissa. Niin ikään sen tulee varmistaa palveluiden kustannustehokkuus ja tarjota säästöjen myötä käyttäjille uusia palveluja.

Hankkeessa yhtenäistetään lähivuosien aikana valtioneuvoston perustietotekniikka eli työasemat (pl. valmiuskäyttäjät, jotka jatkavat TUVE-työasemien käyttöä), matkapuhelimet, lähiverkot sekä viestintä- ja tulostuspalvelut. Uudistukset ovat edellytyksenä virtuaalityöpöytä Kampuksen ja asianhallintajärjestelmä VAHVAn käyttöönotolle.

Jatkossa perustietotekniikka on ministeriöriippumatonta. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että käyttäjätuki ja laitehallinta on keskitetty sekä päätelaitevalikoima ja perusohjelmistot ovat kaikille samat. Samalla yhtenäisen perustietotekniikan kehittäminen helpottuu.

3 Nykytilan kuvaus

3.1 Prosessit ja toimijat

3.1.1 Valtioneuvoston päätöksenteko - PTJ

Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmä (PTJ) on päätöksentekoa ja siihen liittyvää esittelyä palveleva tietojärjestelmä. PTJ:ssä esittelylista liitteineen laaditaan sähköisessä muodossa ja jaellaan päätöksentekoa ja esittelyä varten raha-asiaivaliokunnan istuntoon, valtioneuvoston yleisistuntoon ja esittelyyn tasavallan presidentille.

PTJ:ssä laaditaan esittelylistan kansilehti, jonka liitteeksi liitetään päätösehdotus ja muut tarvittavat ministeriössä valmistellut asiakirjat. Liiteasiakirjat valmistellaan joko PTJ-asiakirjapohjalla tai ministeriön omalla asiakirjapohjalla asiatyypistä riippuen.

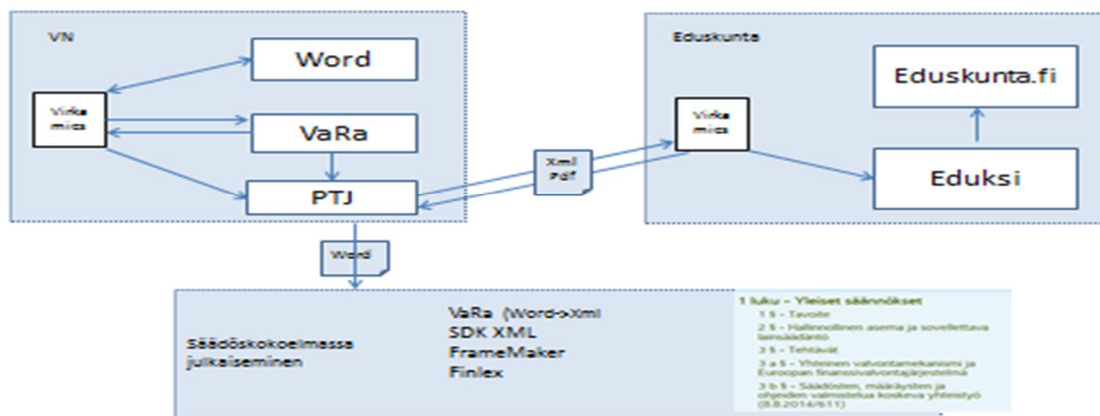
PTJ-asiakirjapohja on tarkoitettu hallituksen esitysten, valtioneuvoston kirjelmien, lakien ja asetusten valmisteluun. Wordin makroilla toteutettu asiakirjapohja on ollut käytössä 2000-luvun alkupuolelta lähtien. Validointi- ja konversiosovellus (VaRa) otettiin käyttöön keväällä 2015, jotta hallituksen esitykset ja valtioneuvoston kirjelmät saadaan toimitettua eduskuntaan rakenteisessa muodossa. VaRa validoi Word-asiakirjapohjalla laaditun asiakirjan rakenteen ja konvertoi sen rakenteiseen xml-muotoon.

Hallituksen esitysten perusvalmistelu tehdään joko virkatyönä tai esimerkiksi erilaisissa valmisteluelimissä. Perusvalmistelussa ei yleensä käytetä hallituksen esityksen laadintaan tarkoitettua asiakirjapohjaa. Asiakirjat valmistellaan Wordilla, jolloin valmisteluun osallistuvilla asiantuntijoilla on käytössä tekstinkäsittelytoiminnallisuudet. Perusvalmisteluvaihe päättyy hallituksen esityksen luonnoksen (HE-luonnos) valmistumiseen. HE-luonnos on yleensä laadittu PTJ-asiakirjapohjalla, jossa on käytössä Lainlaatija-tyylit hallituksen esityksen rakenteen tuottamiseen. HE-luonnoksen säädösehdotukset käännetään ennen lausunnolle lähettämistä.

Ennen VaRan käyttöönottoa eduskunnalla oli käytössä oma konversio-ohjelma lakiehdotuksen muuntamiseksi rakenteiseen muotoon. Muunnosohjelmalla ei pysytty konvertoimaan kaikkia lakiehdotuksia ja tästä syystä eduskunta aika ajoin huomautti virheellisistä hallituksen esityksistä. Virheet johtuivat asiakirjapohjan väärästä käyttötavasta.

Asia perustetaan PTJ:llä ja laatija liittää asiakirjan (hallituksen esitys) Word-muodossa asialle. VaRa on integroitu PTJ:hin ja käyttäjän valinnan mukaan asiakirjasta voidaan muodostaa xml-muoto automaattisesti. Eduskunta ottaa valtioneuvoston yleisistunnossa (VN) hyväksytyt asiakirjan käyttöönsä PTJ:ltä xml-muodossa ja liittää sen omaan järjestelmäänsä (Eduksi). Eduskunta toimittaa vastauksen PTJ:n asialle, minkä jälkeen ja käyttäjä konvertoi vastauksen xml:stä Word-asiakirjaksi. Vahvistettava laki (1 tai useampi) liitetään PTJ:n asialle ja jaetaan istuntoon (VN, TP = tasavallan presidentin esittely) vahvistettavaksi. Tämän jälkeen esittelijä lähettää PTJ:ltä asiakirjan säädöskokoelmajulkaisijalle Word-muodossa julkaistavaksi säädöskokoelmassa. Säädöskokoelmajulkaisija käyttää VaRaa ja konvertoi lait ja asetukset xml-muotoon.

Valtioneuvoston kanslia ylläpitää PTJ-asiakirjapohjien säädöspohjaa, mutta ei esimerkiksi esittelijän muistiopohjaa ja kertomus- ja selontekopohjaa. Säädöspohja otetaan käyttöön VaRa:sta, josta sen voi ladata työasemalle. Muistio-, kertomus- ja selontekopohjan päivittäminen on lopetettu jo 2009, koska esittelijät käyttivät ministeriöiden omia asiakirjapohjia em. asiakirjoja laatiessaan.



Kuva 3 Valtioneuvoston päätöksiäkirjojen käsittelyn prosessi

3.1.2 EU-asioiden valmistelu - Eutori

EUTORI on valtionhallinnon EU-valmistelua tukeva tietojärjestelmä. Keskeisiä asiakokonaisuuksia EUTORI:ssa ovat EU-ministerivaliokunnan ja valmistelujaostojen aineistot sekä EU-säädöshankkeet, tiedonannot, EU-rikkomusmenettelyt ja tuomioistuintapaukset.

Järjestelmässä laaditaan, jaetaan, rekisteröidään ja arkistoidaan EU-asiakirjoja. Tällaisia asiakirjoja ovat sekä EU-toimielinten laatimat asiakirjat että kansalliset asiakirjat: kokousraportit, ohjeet, muistiot, pöytäkirjat, eduskunnalle annetut selvitykset jne.

EUTORI on tarkoitettu EU-asioita käsitteleville virkamiehille. Ministeriöiden ja EU-edustuston lisäksi käyttäjäorganisaatioita ovat mm. eduskunta ja Ahvenanmaan maakunnan hallitus. EUTORI:ssa käsitellään korkeintaan kansallisen turvallisuusluokan *IV/Käyttö rajoitettu* -asiakirjoja ja toimielinten *Limité*-merkittyjä asiakirjoja.

EU-asiakirjojen laadinta tehdään Eutorissa lukuun ottamatta U-kirjelmia, jotka esitellään valtioneuvoston yleisistunnon kautta eduskunnalle. EU-asiakirjat, joita ovat E-kirje, E-jatkokirje, U-jatkokirje sekä EU:n neuvostojen ministerikuulemisiin liittyvät MINVA-paketit ja neuvostoraportit, toimitetaan eduskunnan suureen valiokuntaan. EU-kytkentäiset UTP-kirjeet laaditaan myös Eutorissa. UTP-kirjeet (lähete ja muistio) lähetetään ulkoasiainvaliokuntaan sähköpostitse.

EUTORISTA on integraatio eduskunnan käyttämään integraatioalustaan. Eutorin ulkopuolinen applikaatio konvertoi asiakirjat pdf:ksi ja lisää SÄHKE2:n vaatimat viitetiedot erilliseksi XML-liitteeksi, jotta asiakirja menee eduskunnan integraatiosta läpi.

3.1.3 Muut eduskuntaan toimitettavat asiakirjat

Kansanedustajat voivat tehdä valtioneuvoston jäsenen vastattavaksi kysymyksen tämän toimialaan kuuluvasta asiasta (*kirjallinen kysymys*). Kirjallisen vastauksen allekirjoittaa ministeri ilman

esittelyä. Ministeriö lähettää allekirjoitetun vastauksen suoraan eduskunnalle. Kopio vastauksesta lähetetään kysymyksen esittäneelle kansanedustajalle.

Vastaus kansanedustajan kirjalliseen kysymykseen laaditaan eduskunnan ministeriöille toimittamalle vastauspohjalle (Word-asiakirjapohja). Vastaus laaditaan sekä suomen- että ruotsinkielisenä. Vastaus toimitetaan paperilla allekirjoitettuna ja sähköpostitse eduskunnan asiakirjatoimistoon.

Ministeriön antamille selvityksille valiokunnille ja ministeriön antamille vastineille valiokunnalle annetuista lausunnoista ei ole käytössä mitään yhteistä valtioneuvoston asiakirjapohjaa. Sen sijaan jotkut valiokunnat ovat antaneet selvityksiä ja vastineista malleja, joissa on valmiina tarvittavat otsikot. Selvitykset ja vastineet toimitetaan valiokunnille sähköpostitse.

3.2 Haasteita ja ongelmia

Nykyisen käytössä olevan PTJ-asiakirjapohjan voidaan sanoa olevan elinkaarensa lopussa. Asiakirjapohjaa ei voi enää uudistaa käyttäjäystävällisesti, koska uudemmat Word-versiot (Office 2013 ja sitä uudemmat) eivät enää salli makrotyökalupalkkien tekemistä/muuttamista. Uusien otsikkojen lisääminen työkalupainikkeiksi ei onnistu. Esimerkiksi nykyiseen asiakirjapohjaan on lisätty muutama uusi LL-tyyli siten, että ne ovat käytössä ainoastaan Wordin Vaihda tyyli – toiminnolla.

PTJ-asiakirjapohja on MS Wordiin perustuva makrollinen asiakirjapohja, joka ovat allekirjoitettu valtioneuvoston kanslian toimesta. Allekirjoituksessa on käytetty ns. digitaalista VBA-sertifiointia. Ilman sertifikaattia ja sen asentamista työasemalle makrot eivät toimi. Asiakirjapohjaa käytettäessä makrojen käyttö on siis sallittava työasemassa. Työasemaympäristöjen erilaisuudesta johtuen puolustus- ja sisäministeriössä sertifikaatin asennuksessa tarvitaan käyttäjältä lisätoimenpiteitä.

PTJ-asiakirjapohjan makrot aiheuttavat ongelmia käyttäjälle. Useimmiten ongelmat liittyvät siihen, että apuohjelmat-valikko ei ole käytössä tai käyttäjä ei osaa tehdä kytkentää asiakirjamalliin. Asiakirjan lähettäminen sähköpostitse poistaa makrot, jolloin käyttäjän pitää osata tehdä kytkentä uudelleen. Asiakirjan tallentaminen yhteiselle verkkolevylle saattaa myös hävittää makrot. Käyttäjää on joutunut taittamaan asiakirjan uudelleen, jos makrojen kytkentä ei ole onnistunut.

Asiakirjapohjan keskeinen käytettävyysongelma on se, että se ei ohjaa käyttäjää asiakirjan laadinnassa. Käyttäjä voi laatia asiakirjan asiakirjapohjan Lainlaatija-tyyleillä, mutta samanaikaisesti voi käyttää myös Wordin omia toimintoja. Wordin toimintojen käyttö aiheuttaa sen, että asiakirjan konversio ei onnistu.

Makrot ovat myös tietoturvaongelma ja niiden käyttöä on valtionhallinnossa määrätietoisesti pyritty rajoittamaan tai estämään kokonaan.

Nykyisessä ratkaisussa hallituksen esityksen, eduskunnan vastauksen ja lain käsittelyssä konversio tehdään kolmessa vaiheessa. Konversio tuo asiakirjan käsittelyyn ylimääräisiä vaiheita, jolloin muun muassa riski asiakirjan muuttumisesta ei-toivotulla tavalla kasvaa. Yksi keino vähentää virheen mahdollisuuksia on vähentää erillisiä konversiovaiheita.

3.3 Hallituksen esitysten rakennevirheiden korjaaminen

Nykyiseen asiakirjapohjaan ei voi luoda kattavasti teknisiä sääntöjä, joiden avulla VaRa pystyisi luomaan virheetöntä xml:ää. Käyttäjän tekemä virhe voi aiheuttaa rakennevirheitä, jotka

huomataan vasta eduskunnassa. Eduskunta lähettää virheelliset asiakirjat korjattavaksi valtioneuvoston kansliaan, jossa rakennevirheet korjataan manuaalisesti.

Hallituksen esityksiä annettiin syksyllä 2016 yhteensä 146 kappaletta. Näistä noin viidesosassa oli korjattavaa tai tarkistettavaa. Keväällä 2017 annettiin hallituksen esityksiä yhteensä 60 kappaletta tammi-toukokuussa. Näissä korjattavaa oli vajaassa 20:ssä. Eduskunta ilmoittaa sähköpostitse virheelliset hallituksen esitykset torstaina heti istunnon jälkeen, kun ne on tarkastettu. Korjaus tehdään PTJ:llä olevaan xml-asiakirjaan tai asiakirja saatetaan lähettää PTJ:ltä esittelijälle korjattavaksi. Esittelijä tekee korjauksen word-asiakirjaan ja liittää sen PTJ:lle, joka muodostaa sitä uuden xml:n ja pdf:n.

PVM	HE	Toimenpide
26.1.2017	HE/RP 269	Korjattu rakennevirhe MomenttiJohdantoKooste -> MomenttiKooste
26.1.2017	HE/RP 271	Rinnakkaistekstiosuus poistettu xml:stä
26.1.2017	HE 273	Korjattu väärän tyylin käyttö, jonka vuoksi otsikkoteksti väärässä osassa
2.2.2017	RP1	XML jäänyt pois Wordin muokkauksen jälkeen
2.2.2017	HE 3	Wordiin jäänyt oleobjekti, jota laatija ei huomannut. Tallentui kuvaksi Zipiin. Kuva ja viittaus kuvaan XML:ssä poistettu.
16.2.2017	HE 7	Puuttuu xml-versio ja pdf:stä ek-tunnus. Muodostettu uusi xml, johon lisätty ek-tunnus. Pdf korjattu
16.2.2017	RP 5	Rinnakkaistekstiosuus poistettu xml:stä
2.3.2017	HE 15	Palstaviiva väärässä paikassa, korjattu xml:ään
16.3.2017	HE/RP 23	Rinnakkaistekstiosuus poistettu xml:stä
16.3.2017	HE 22	Tyhjä pykälä poistettu xml:stä
30.3.2017	RP 27	Zipissä ylimääräinen kuva, joka oli varmaan jäänyt Wordissa "piiloon"
6.4.2017	RP 29	Korjattu MomenttiJohdantoKooste oikeaksi MomenttiKohtaKoosteeksi
6.4.2017	HE 30	Korjattu MomenttiJohdantoKooste oikeaksi MomenttiKohtaKoosteeksi
6.4.2017	HE 33	Poistettu tekstikappale otsikko-rakenteesta
6.4.2017	RP 233	Rinnakkaistekstiosuus poistettu xml:stä
24.4.2017	HE 39	Poistettu hyperlinkit molemmista xml:stä
18.5.2017	HE 58	Korjattu 2 §:n momentin kappalejako tyyli momentin johdantokappaleeksi

Taulukko 1 Keväällä 2017 korjatut hallituksen esitykset

4 Asiakirjat

4.1 Eduskuntaan toimitettavia asiakirjoja

Hallituksen esitykset (suppea, laaja ja valtiosopimus), talousarvioesitykset, lisätalousarvioesitykset, valtioneuvoston kirjelmät (U ja ministereiden sidonnaisuudet), valtioneuvoston selonteot ja valtioneuvoston tiedonannot toimitetaan eduskuntaan PTJ:ltä valtioneuvoston yleisistunnon päätöksen jälkeen.

E-kirjeet, E-jatkokirjeet ja U-jatkokirjeet sekä EU-kytkentäiset UTP-kirjeet toimitetaan eduskunnan suureen valiokuntaan Eutorista. Muut UTP-kirjeet (lähete ja muistio) toimitetaan sähköpostitse ulkoasiainvaliokuntaan.

Ministeriöiden selvitykset valiokunnille ja ministeriön vastineet valiokunnille annetuista lausunnoista toimitetaan valiokuntiin sähköpostitse.

Asiakirjatyyppi	Asiakirjapohja	VaRa (xml)	Päätösreitti	Tiedostomuoto eduskuntaan
Hallituksen esitys (suppea)	PTJ-asiakirjapohja	Kyllä	VN	xml, pdf
Hallituksen esitys (laaja)	PTJ-asiakirjapohja	Kyllä	VN	xml, pdf
Hallituksen esitys (valtiosopimus)	PTJ-asiakirjapohja	Kyllä	VN	xml, pdf
Talousarvioesitys, lisätalousarvioesitys	Buketti	Ei	VN	pdf
Valtioneuvoston kirjelmä (valtioneuvoston U-kirjelmä)	PTJ-asiakirjapohja	Kyllä	VN	xml, pdf
Valtioneuvoston kirjelmä (ministereiden sidonnaisuudet)	PTJ-asiakirjapohja	Kyllä	VN	xml, pdf
Valtioneuvoston selonteko	Ei asiakirjapohjaa, usein julkaisu	Ei	VN	pdf
Valtioneuvoston tiedonanto	Ei asiakirjapohjaa	Ei	VN	pdf
Vastaus kirjalliseen kysymykseen	Vastauspohja (ek:n toimittama)	Ei	ministeriö	word
E-kirje, E-jatkokirje	EUTORIssa akpohja	Ei	ministeriö	pdf, word
U-jatkokirje	EUTORIssa akpohja	Ei	ministeriö	pdf, word
UTP-kirje, UTP-jatkokirje	UM:n muistiopohja (lähete ja muistio)	Ei	ministeriö	word
UTP-kirje, UTP-jatkokirje (EU-kytkentäinen)	muistiopohja	Ei	ministeriö	word, pdf
Ministeriön selvitykset valiokunnille	Ei asiakirjapohjaa	Ei	ministeriö	word
Ministeriön vastine valiokunnalle annetuista lausunnoista	Ei asiakirjapohjaa	Ei	ministeriö	word
Hallituksen kirjelmä	PTJ-asiakirjapohja	Ei	VN	word, pdf

Taulukko 2 Eduskuntaan toimitettavat asiakirjat

4.2 Säädöskokoelmassa julkaistavia asiakirjoja

Lait, valtioneuvoston asetukset, tasavallan presidentin asetukset ja säädösilmoitukset lähetetään PTJ:ltä säädöskokoelmajulkaisijalle julkaistavaksi säädöskokoelmassa Word-muodossa. Ministeriön asetukset voidaan lähettää sähköpostitse säädöskokoelmajulkaisijalle. Säädöskokoelmajulkaisija konvertoi asiakirjat VaRalla rakenteiseen muotoon. Valtiosopimus toimitetaan hallituksen esityksen osana eduskuntaan hyväksyttäväksi. Sopimussarjassa julkaisemista varten säädöskokoelmajulkaisija käyttää hallituksen esitykseen liitettyä sopimusta.

Asiakirjatyyppe	Asiakirjapohja	VaRa (xml)	Päätösreitti	Tiedostomuoto
Laki	PTJ-asiakirjapohja	Kyllä	VN->TP	word, (xml)
Valtioneuvoston asetus	PTJ-asiakirjapohja	Kyllä	VN	word, (xml)
Tasavallan presidentin asetus	PTJ-asiakirjapohja	Kyllä	TP	word, (xml)
Ministeriön asetus	PTJ-asiakirjapohja	Kyllä	ministeriö	word, (xml)
Tasavallan presidentin avoin kirje	PTJ-asiakirjapohja	Kyllä	TP	word, (xml)
Säädösilmoitus	PTJ-asiakirjapohja	Kyllä	ministeriö	word, (xml)
Valtiosopimus	Ei asiakirjapohjaa käytetään rinnakkaistekstin mallia, lain ulkoasua	Ei	VN/ministeriö	word, (xml)

Taulukko 3 Säädöskokoelmassa julkaistavia asiakirjoja

4.3 Muita asiakirjoja

Asiakirjatyyppe	Asiakirjapohja	VaRa (xml)	Päätösreitti	Tiedostomuoto
Esittelijän muistio	Muistiopohja ministeriöiden verkkolevyillä, ei ylläpidetä	Ei	VN, TP	word
EU-valmistelun perusmuistio	Eutorissa asiakirjapohja	Ei	ministeriö	word
KV-suhteita koskeva ilmoitus	Malli valtiosopimusoppaassa	Ei	ministeriö	word
Valtiosopimuksen valtakirja	Malli valtiosopimusoppaassa	Ei	ministeriö	word
Valtiosopimuksen hyväksymiskirja	Malli valtiosopimusoppaassa	Ei	ministeriö	word
Valtiosopimuksen ratifioimiskirja	Malli valtiosopimusoppaassa	Ei	ministeriö	word

Taulukko 4 Muita asiakirjoja

5 Sidosryhmien tarpeet

5.1 Ministeriöt

Projektiryhmä kuuli kevään 2017 aikana kaikkien ministeriöiden säädösvalmistelijoita siitä, millainen päätössiakirjojen laadintavälineen tulisi olla. Keskeinen huomio oli, että ministeriöissä säädösvalmistelua tehdään varsin erilaisilla tavoilla. Esittelijä voi valmistella säädösehdotuksen valtioneuvoston yleisistuntoon saakka itse ja käyttää valmistelussaan jo alkuvaiheessa PTJ-asiakirjapohjaa. Esittelijä voi tuottaa tekstiä myös muussa muodossa tai hyvin eri tavoin. Säädösvalmisteluun saattaa osallistua laaja joukko sekä esittelevän ministeriön että muiden ministeriöiden säädösvalmistelijoita ja -avustajia. Säädösehdotuksen taustalla voi olla hanke-, komitea-, työryhmätyötä ja niissä laadittua materiaalia hyödynnetään säädösvalmistelussa.

Ministeriöiden näkemyksissä korostui selkeästi toive laadintavälineen helppokäyttöisyydestä, luotettavuudesta, visuaalisesta selkeydestä ja joustavuudesta. Viimeksi mainittu toive joustavuudesta nähtiin siten, että laadintaväline ei saa perusvalmistelussa rajoittaa eri toiminnallisuuksien käyttöä. Lopullista asiakirjaa laadittaessa laadintaväline voi olla käyttäjää ohjaava, mutta ei kuitenkaan tiettyyn malliin pakottava.

Eräissä ministeriöissä säädösvalmistelun avustajat pitivät nykyistä PTJ-asiakirjapohjan ja VaRan käyttöä toimivana mallina.

Useimmat ministeriöt esittelivät, että laadintavälineen tulisi olla Word-pohjainen ja mahdollistaa kommentointi- ja muutosmerkinnät sekä vertailutoiminnon käyttämisen ja kuvien, karttojen, laskentakaavojen ja taulukoiden liittämisen. Varsin yleisesti pidettiin tärkeänä sitä, että uusi laadintaväline ei saisi lisätä nykyistä työ määrää. Esimerkkinä mainittiin eduskunnan vastauksen käsittelyyn liittyvät toimenpiteet, joita ei saisi tulla lisää.

Käyttöliittymän osalta ministeriöt kannattivat mallia, jossa rakenteistamisen edellyttämien teknisten toimintojen tulisi olla taustalla ja laadittava asiakirja tulisi näyttää oikeassa ulkoasussa alusta alkaen. Laadintavälineen tulisi tarkistaa rakennetta näin ollen reaaliaikaisesti.

Laadintavälineen tulisi toisaalta mahdollistaa työryhmätoiminnallisuudet sekä samalla esittelijän ja avustajan yhdessä työskenteleminen.

Keskusteluissa ministeriöt esittivät myös muita kuin eduskunnalle tällä hetkellä rakenteisina toimitettavia asiakirjoja koskevia huomioita. Lisäksi monissa ministeriöissä tuotiin esille ajatus yhteisistä asiakirjapohjista, joissa voisi olla valmiina useimmin käytettyjä fraaseja.

Seuraavaksi esitetään eräitä ministeriökohtaisia yksittäisiä huomioita:

Liikenne- ja viestintäministeriössä tuotiin esille tarve muuntaa laadintavälineellä laadittu teksti mahdollisimman moneen eri tiedostomuotoon. Esimerkiksi hallituksen esitysluonnos tulisi voida jakaa sidosryhmille sekä Word- että pdf-muodossa. Myös laadintavälineen mobiilia käyttöä pidettiin tärkeänä.

Valtiovarainministeriössä käydyssä keskustelussa nostettiin esille kysymys siitä, voisiko nykyisen Lainlaatijan tyylejä yksinkertaistaa sekä muutoinkin nykyaikaistaa säädösten ja asiakirjojen malleja.

Sisäministeriön erityispiirteenä esille nousi ns. TUVE-työasemien käyttö ja sen mukanaan tuomat haasteet laadintavälineen käytölle.

Oikeusministeriön kanssa käydyssä keskustelussa korostettiin laadintavälineeltä edellytetyjä hyötyjä käytännön työssä. Laadintavälineen käyttäminen ei saisi lisätä hallinnollista kuormaa, vaan pikemminkin rakenteistamisen tulisi parantaa työn tuottavuutta.

Ulkoasianministeriön näkemyksen mukaan valtiosopimusten sopimustekstit tulisi rakenteistaa. Valtiosopimusten julkaiseminen sopimussarjassa on mahdollista aikaisintaan kolme arkipäivää esittelyn jälkeen, mikä on huomioitava aikatauluissa. Pidempi toimitusaika johtuu valtiosopimuksen edellyttämästä taittotyöstä tai erityiskäsittelystä.

Valtioneuvoston EU-sihteeristön näkemyksen mukaan rakenteistaminen voidaan aloittaa yleisistunnon kautta eduskuntaan toimitettavista asiakirjoista, jolloin EU-asioissa se tarkoittaisi valtioneuvoston U-kirjelmää. Ensimmäisen vaiheen kokemusten perusteella voidaan arvioida joitakin muita eduskunnalle toimitettavia asiakirjoja. Tällöin kyseeseen tulisivat lähinnä PL 97 §:n mukaiset ministeriöstä toimitettavat E-kirjeet, EU-kytkentäiset UTP-kirjeet ja jatkokirjeet.

5.2 Säädöskääntäminen

Säädöskääntämistä varten käännettävät tekstit voidaan toimittaa eri tiedostomuodoissa. Käännösmuistiohjelmalla voi avata ja kääntää kaikki Office-ohjelmilla laaditut tiedostot sekä xml-tiedostot. Valmis käännös voidaan tallentaa siinä muodossa kuin se on saatu. Käännösmuistiohjelmaan voi luoda skeemoja ja rakennekuvauksia.

Hallituksen esitykset, asetukset ja valtioneuvoston kirjelmät toimitetaan käännettäväksi Word-tiedostoina. Jos asiakirja on laadittu PTJ-asiakirjapohjalla, käännös palautetaan suomenkielisellä asiakirjapohjalla, jonka säädösvalmistelun avustaja vie ruotsinkieliselle pohjalle ja taittaa asiakirjan uudelleen. Jos käännettävä asiakirja toimitetaan osina, käännös palautetaan osina.

Säädöskääntämisen haasteena ovat muutosversiot, joita voi olla kymmeniä. Tästä syystä kääntäjät pitävät tärkeänä, että asiakirjan laadintavälineessä on käytössä kommentointi- ja jäljitä muutokset -toiminto.

5.3 Laintarkastus

Laintarkastuksen kannalta uuden järjestelmän tulee olla laintarkastajalle ja valmistelijalle helppo, nopea, luotettava ja joustava. Se ei saa hidastaa työskentelyä eikä aiheuttaa uusia työvaiheita. Jos laintarkastus tulevaisuudessa tehdään uutta laadintavälinettä hyödyntäen:

- korjausmerkinnät ja kommentit tulee voida tehdä Wordilla
- valmistelijan tulee voida ottaa huomioon korjausmerkinnät hyväksymällä ne
- työskentelyn off-line -tilassa tulee olla mahdollista ja helppoa
- tarkastajan pitää voida helposti arkistoida keskeneräinen ja valmis työ myös järjestelmän ulkopuolelle
- keskeneräinen työ ei saa olla valmistelijan eikä kenenkään ulkopuolisen nähtävissä

5.4 Eduskunta

Eduskunnan kannalta on tärkeää, että asiat ja asiakirjat siirtyvät sujuvasti järjestelmästä toiseen. Eduskunnan käsityksen mukaan tavoitteena tulisi olla, että VAHV:sta asiakirjat siirtyvät suoraan Eduksi-järjestelmään integraatioalustan kautta siinä vaiheessa kun PTJ:n toiminnot korvautuvat VAHV:lla. Eduskunta pitää asiakirjojen konversiota riskinä.

Valtioneuvoston ja eduskunnan yhteiset asiakirjarakenteet on yhdessä sovittu ja eduskunnan asiakirjasovellukset käyttävät näitä rakenteita. Nykytila vastannee tavoitetilaa siten, että käytettävistä rakenteista sovitaan yhdessä. Tärkeää on, että rakenteet säilyvät yhteisinä. Valtioneuvoston päätöisasiakirjojen skeemojen ja ulkoasujen kuvaukset – Skeemaraaportti on keskeinen asiakirja: <https://www.avoindata.fi/data/fi/dataset/valtioneuvoston-paatosasiakirjojen-xml-rakenteiden-kuvaukset-ja-xml-rakennemääritykset-skeemat>.

Tarpeet:

- Saapuvista asiakirjoista ainakin kirjallisen kysymyksen vastaus tulisi rakenteistaa
- Kaikista saapuvista asiakirjoista tarvitaan arkistokelpoinen PDF/A 1-b
- EU-asiakirjoissa riittää, että U-kirjelmä saadaan rakenteisena
- Kansanedustajan lakialoitteen pohjalta hyväksytty laki/lait tulisi saada vireille tuloasiakirjaksi VAHVAssa
- Asian ja asiakirjan OID-tunnus mahdollistaisi tehokkaammat haut
- Jos päätöisasiakirjan kansilehdet saapuisivat eduskuntaan asiakirjan rakenneosana, siitä saataisiin tiivistelmä, esittelijän ja ministeriön tiedot
- Asiakirjojen saapumisilmoitukset tulisi automatisoida, vrt. Eutorin kahdensuuntaiset saapumisilmoitukset
- Asiakirjoilla tulee olla Sähke2 ja valtioneuvoston ja eduskunnan kannalta tarpeelliset valinnaiset metatiedot
- Valtioneuvoston selonteko ja tiedonanto – nimekkeen selkeyttäminen

Suuri valiokunta ja ulkoasiainvaliokunta eivät pitäneet tarpeellisena rakenteistaa valiokuntiin toimitettavia asiakirjoja. Mikäli asiakirjoja rakenteistetaan, se voisi koskea asiakirjan peruselementtejä, kuten johdantoa ja perusteluja.

EU-asiakirjojen, pl. U-kirjelmä, osalta todettiin, että rakenteistamiseen ei tulisi siirtyä ainakaan ennen Suomen vuoden 2019 puheenjohtajakautta. Jos rakenteistamiseen siirryttäisiin, sen tulisi koskea vain sellaisia asiakirjoja, joiden sisältö olisi muutoinkin hyödynnettävissä rakenteisena ja asiakirjojen tulisi liittyä ns. hidastempoihin asioihin.

Nykyisissä käytännöissä on ilmennyt ongelmia muun muassa asian ja asiakirjan nimikkeiden yhdenmukaisuudessa ja niissä käytettävissä kielikoodeissa. E-kirjeeseen ja U-jatkokirjeeseen liitettävistä läheteistä voitaisiin luopua, jos tarvittava tieto olisi sisällytetty asiakirjaan tai muuten asiakirjan tyyppin määrittelyyn. Edelleen kuitenkin pyyntö vaitelaisuudesta tulisi olla selkeästi näkyvissä

5.5 Säädöskokoelmassa julkaiseminen

Nykyisessä toimintatavassa on ollut seuraavia ongelmia, jotka liittyvät VaRa konversioon ja asiakirjapohjan käyttöön.

VaRa konversio ja rakennemäärittelyt:

- Jos Wordissa käytetty automaattista numerointia, niin numerot putoavat pois XML-tiedostosta
- Joskus taulukoita on taitettu rivinvaihdolla
- Ylimääräisiä numeroita esiintyy HE:n otsikoissa
- Kuvien käsittelyyn kaivataan täsmällisempiä ohjeita

Word-asiakirjapohjan käyttö:

- VaRa-konversion ajossa tulee virheitä. Töitä palautetaan esittelijöille korjattavaksi.
- Osa aineistosta tulee VaRa-konversion ohi ja aiheuttaa ylimääräistä taittotyötä.
- Lait ja asetukset tulisi tarkistaa VaRalle ennen PTJ:lle liittämistä.

Säädöskokoelman julkaisija toivoo käyttäjien huomioivan julkaisemisessa, että vuoden vaihteessa toimitusaika on pidempi sekä silloin kun säädöksen tai sopimuksen julkaisu edellyttää taittotyötä että erityiskäsittelyä.

VAHVAAan toteuttavaan integraatioon esitettiin seuraavia toimintoja ja tietoja:

- Aineiston vastaanottamisen automatisointi
- Automaattinen kuittaus siitä, että julkaisemismääräys on saapunut perille säädöskokoelmaan
- Lähetystiedoissa tulisi olla ainakin seuraavat tiedot eri kentissä: tilaajan nimi, puhelinnumero, sähköpostiosoite, tilausnumero
- Aineiston toimittaminen etukäteen, myöhemmin annettaisiin julkaisulupa

5.6 Lainsäädännön arviointineuvosto

Lainsäädännön arviointineuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja hallituksen esityksistä ja niiden vaikutusarvioinneista. Hallituksen esitykset (suomenkielinen) tulevat arviointineuvoston käsiteltäväksi lausuntokierroksen jälkeen. Neuvoston sihteeristö käyttää Wordin vertailutoimintoa vertaillessaan arviotavaksi annettua versiota lausunnonlehteen lähteneeseen versioon työn nopeuttamiseksi.

Sihteeristö piti tärkeänä, että hallituksen esitykset ovat avattavissa yleisesti käytössä olevilla välineillä kuten Word. Tärkeitä toimintoja ovat vertailutoiminto, kommentointi- ja muutosmerkinnät ja muokkaus. Arviointineuvoston jäsenten tulee voida muokata lausuntoluonnosta, joka lähetetään sähköpostitse jäsenille.

5.7 Oikeuskanslerinvirasto

Oikeuskanslerinviraston viikoittaisessa listatarkastuksessa käydään läpi valtioneuvoston yleisistuntoon ja sitä seuraavaan presidentin esittelyyn käsiteltäväksi tulevat ratkaisuehdotukset. Tarkastuksessa ei ole tarvetta muokata esimerkiksi hallituksen esitystä, mutta järjestelmän toivottiin mahdollistavan omien kommenttien ja huomautusten tekemistä asiakirjaan. Kommenttien tekeminen tulisi olla mahdollista myös itse asiaan kokonaisuutena tai esittelylistaan. Kommenteista tulisi muodostua kaksi versiota; toinen olisi esittelijälle lähetettävä versio ja toinen listatarkastajan ja istuntoihin osallistuvan käyttöön. Listatarkastajan ja istuntoihin osallistuvan käyttöön sekä esittelijälle tarkoitetut kommentit tulisi voida tallentaa omaan sisäiseen käyttöön.

Korjauslistajakelussa tulisi olla mahdollista suoraan nähdä asiakirjaan tehdyt muutokset.

5.8 Tasavallan presidentin kanslia

Tasavallan presidentin kanslia saa nykyisin presidentin esittelyyn tulevat esittelylistat ja niiden liiteasiakirjat käyttöönsä PTJ:ltä pdf-muodossa. Valtioneuvoston päätöisasiakirjojen laadintavälineratkaistukseen ei kohdistu tällä hetkellä erityisiä tarpeita.

5.9 Valtioneuvoston viestintä

Valtioneuvoston verkkosivuilla julkaistaan kaikki istuntoaineisto. Valtioneuvoston verkkosivuilla voisi julkaista materiaalia myös muussa kuin pdf-muodossa. Ministeriöt tiedottavat päätöksistä ja niistä tehdään myös uutisnostoja verkkosivuille, uutiset ja tiedotteet linkitetään päätösaineistoon tällä hetkellä käsityönä. Viranomaisten ei tulisi julkaista samoja aineistoja moneen kertaan, ellei erityistä

selvitettyä tarvetta ole todettu, esim. vahvistettujen lakien sähköinen julkaisu säädöskokoelmassa, hallituksen esitysten julkaisu eduskunnan sivuilla.

Tavoitetilassa kaikki eri vaiheiden aineistot löytyvät kootusti ja ymmärrettävästi yhdestä paikasta:

- viestinnällinen aineisto, tiedotteet, uutiset (toimituksellinen tieto)
- hankeaineisto/käsittelyaineisto: hankkeen tiedot, ml. hanketunnus (saadaan Hankeikkunasta VAHVAAan ja kuljetetaan mukana koko ajan)
- päätösaineisto

Koko prosessin tai asian elinkaaren näkyminen on toivottavaa:

- eduskunnan vastaus pitäisi saapuessaan saada yhdistettyä aiempaan julkaisuun, jossa voi olla HE-numero linkitettyä eduskunnan sivulle
- eduskunnasta toivottaisiin tietoa asian käsittelyvaiheista esim. VAHVAAan ja sen kautta esim. valtioneuvosto.fi:hin

Viestinnällisesti olisi hyvä, jos materiaali olisi yhdenmukaista; jos osa on rakenteista ja osa pdf:ää, tulee arvioida miten yhdenmukaisuus ja selkeys toteutuvat.

5.10 Kampus

Kampukseen tulee osio 'Työkalut', jossa esimerkiksi laadintavälineen linkki voisi olla. Kampukseen on mahdollista luoda esim. säädösvalmistelijoiden yhteinen työtila, josta löytyisivät kaikki ohjeet, työkalut ja linkit tarvittaviin järjestelmiin. Kampukseen tulee toiminto "Luo asiakirja", joka vie käyttäjän VAHVAAan. Käyttäjä ei välttämättä edes huomaa, että käytettävä järjestelmä on vaihtunut. Kaikki asiakirjat tallennetaan VAHVAAan.

5.11 VAHVA

VAHVA on ministeriöiden, tasavallan presidentin kanslian ja oikeuskanslerinviraston yhteinen asiantuntijajärjestelmä. VAHVAAan asianhallinnan ratkaisu sisältää seuraavat kokonaisuudet: asia, asiakirja, prosessit, mobiilituki, sähköinen arkisto, integraatiot, sähköinen asiointi, sähköinen allekirjoitus, tiedonohjaus.

VAHVAAan Public 360° -tuote pohjautuu Microsoft SharePoint -alustalle sisältäen tuoteominaisuutena MS Office -työasemaintegraation ja MS Outlook-integraation. Tietokanta-alustana toimii MS SQL Server.

5.12 Hallituksen esitysten laadintaohjeiden uudistaminen (HELO-työryhmä)

Oikeusministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan uudet ohjeet hallituksen esitysten laatimiseksi. Työryhmän toimikausi on 1.10.2016–31.12.2017. Työryhmän tehtävänä on arvioida, voidaanko hallituksen esityksen rakennetta muuttamalla kannustaa esitysten käsittelyssä tarvittavan tiedon nykyistä selkeämpään, sujuvampaan ja tiiviimpään esitystapaan, sekä selvitettävä mahdollisuudet kehittyneen informaatiotekniikan käyttöön tällaisen tiedon esittämisessä.

HELO-työryhmän ehdotus uudeksi hallituksen esityksen rakenteeksi ei ole vielä valmis siten, että työryhmän esitys olisi käytettävissä esiselvitystyöryhmän valmistelun pohjaksi. HELO-työryhmä on alustavat jaotellut hallituksen esitykset seuraavasti:

- PerusHE (ei jakoa suppeaan ja laajaan hallituksen esitykseen, ei jakoa pykälien lukumäärän mukaan)
- HE, jolla pannaan EU-säädös täytäntöön
- HE, valtiosopimuksen hyväksyminen tai voimaansaattaminen

HELO-työryhmän kanssa on keskusteltu linkkien käytöstä hallituksen esityksessä. Todettiin, että Hankeikkunan ja eduskunnan verkkosivut ovat pysyviä sivustoja, joihin voidaan tehdä linkkejä. Hankeikkunassa hanke saa numeron. Hankkeen valmisteluaineisto tulisi viedä Hankeikkunaan.

Tulevassa HELOssa tullaan suosittelemaan taulukoiden ja kuvien käyttämistä. Laadintavälineen tulisi mahdollistaa monipuoliset esittämisen keinot.

6 Markkinakartoitus

Valtioneuvoston kanslia julkaisi 14.6.2016 Hilmassa tietopyynnön, jonka tarkoituksena oli kartoittaa, millaisia xml-editori-ratkaisuja markkinoilla on saatavilla sekä niiden hintaa ja hinnoitteluperiaatteita.

Tietopyynnön kohteena oli valtioneuvoston päätösasiakirjojen laadintavälineen ratkaisu ja siihen liittyvät tukipalvelut. Tietopyynnöllä haettiin ratkaisua, joka voisi korvata nykyisin käytössä olevan Word-asiakirjapohjan ja VaRa-sovelluksen siten, että päätösasiakirjat laadittaisiin suoraan rakenteiseen muotoon. Kolme toimittajaa vastasi tietopyyntöön.

Ensimmäisessä vastauksessa ratkaisu perustui toimittajan omaan ohjelmistoon, joka on tarkoitettu rakenteisen (XML) tiedon tuottamiseen, hallintaan ja sen julkaisemiseen ulkoisiin järjestelmiin. Oletuksena käytetään selaimessa toimivaa SDL:n Xopus-editoria. Käyttöliittymän kautta käyttäjä voi esikatsella rakenteisten dokumenttien sisältöä selaimessa. Esikatselua voi tehdä myös PDF-muotoisena.

Tietokantaratkaisussa on käyttäjä- ja versionhallinta ja lukitukset. Yksittäistä dokumenttia ei voi samanaikaisesti muokata useampi käyttäjä. Järjestelmä tukee dokumenttien työnkulkua kuten esimerkiksi hyväksyminen, kommentointi ja käännösprosessit.

Ehdotuksen mukaan päätösasiakirjojen tuottaminen ja ylläpito tapahtuisi selaimen avulla, jolloin työasemiin ei tarvitse asentaa erillisiä ohjelmistoja. Järjestelmään voidaan räätälöidä erikoistoimintoja kuten esimerkiksi Finlexin lakilinkit syötettyjen diaaritietojen perusteella.

Toinen ratkaisu perustui XML-tuotteeseen, jolla voidaan laatia ja rakenteistaa tietopyynnön mukaiset säädösasiakirjat. Tuotteen keskeinen osa on web-selainpohjainen sovellus, jolla asiakirjojen laadinta tapahtuu. Sovellus on yhteensopiva kaikkien työpöytä- ja mobiiliselainten kanssa.

Sovellus ei ole tekninen laadintaväline, sen käyttö ei edellytä käyttäjältä XML-kielen tai XML-muotoisen asiakirjarakenteen tuntemusta. XML-sovellus ohjaa käyttäjää WYSIWYG-tekstinkäsittelyohjelman tyyllisessä laadintanäkymässä laatimaan asiakirja oikein eikä käyttäjän tarvitse missään laadinnan vaiheessa ottaa kantaa varsinaiseen tekniseen rakenteeseen.

XML-järjestelmän asiakirjamoduuleilla on mahdollista laatia kaikenlaisia rakenteisia asiakirjatyyppejä (vn:n päätöisasiakirjojen skeemamäärittysten mukaiset asiakirjat, DITA), taulukot CALS-standardi, kuvat osana xml-rakennetta, matemaattiset yhtälöt MathML-standardi.

Sovellukseen on mahdollista tuoda Wordilla laadittu päätöisasiakirjaluonnos (hallituksen esitys, asetus) ja jatkaa laatimisprosessia sovelluksessa. Vastaavasti XML-muotoinen asiakirja voidaan tarvittaessa sovelluksessa viedä Word-muotoiseksi säädöisasiakirjaksi (esim. laintarkastusta varten).

Kolmas ratkaisuehdotus sisälsi XML-editorin ja siihen integroitavan Lainvalmistelijan apuvälineen, joka tarjoaisi ajantasaiset säädöstiedot ja lisäaineistot valmistelijalle. Säädösdatapalvelu ja siihen liittyvät toiminnot voidaan integroida mahdollisuuksien mukaan osaksi myös toisen toimittajan tarjoamaan xml-editoriin. Ratkaisu vähentää manuaalista työtä tarjoamalla esim. voimassa olevan lain valmistelijan käyttöön, vähentää sisältövirheitä tarjoamalla esim. johtolause-ehdotuksen.

Lainvalmistelijan apuväline koostuu XML-editorin yhteyteen räätälöitävästä lisämoduulista. Säädösdatapalvelu on lainvalmistelijan käyttöön tarkoitettu rajapintapalvelu, joka välittää järjestelmässä olevia tietoja Linked Data –muodossa eteenpäin.

7 Tavoiteratkaisun ja ratkaisuvaihtoehtojen kuvaus

7.1 Tavoiteratkaisun kuvaus

Valtioneuvoston rakenteisten asiakirjojen laadintaväline integroituu osaksi valtioneuvoston yhteistä järjestelmäkokonaisuutta. Valtion yhteinen asianhallintaratkaisu (VAHVA) on merkittävässä roolissa rakenteisten asiakirjojen laadinnassa, hallinnassa, integraatioissa ja julkaisussa, sillä jokainen virkamies tuottaa entistä enemmän itse sisältöjä asianhallinnassa, Hankeikkunassa ja Kampuksessa.

Tavoitetilassa ministeriöiden rakenteisten asiakirjojen laadintaan liittyvät toimintatavat ja –prosessit ovat yhtenäisiä, yhteisten asiakirjapohjien ja –mallien käyttö laajenee uusiin asiakirjatyyppeihin, tietojen julkaisu ja jatkokäyttö helpottuvat koneluettavan datan ansiosta.

7.2 Tavoiteratkaisun rajaukset ja reunaehdot

Reunaehdot

Valtioneuvoston rakenteiset asiakirjat säilytetään VAHVAssa kattaen niiden koko elinkaaren arkistointiin asti. Niille ei ole muuta keskitetyn hallinnan tietovarantoa. VAHVAn ja myös Kampuksen teknologiavalinnat (Microsoft, SharePoint) tulee ottaa huomioon jatkotoimista päätettäessä. Ratkaisun tulee tukea valtioneuvostossa käytössä olevia erilaisia laadintatapoja ja sen tulee olla helpokäyttöinen

Rajaukset sisään

Ministeriöt käsittelevät valtioneuvoston rakenteisia asiakirjoja tai niiden rakenneosia. Eduskunta ja säädöskokoelmajulkaisija jatkokäsittelevät VN:n rakenteisia asiakirjoja tai niiden rakenneosia.

Valtioneuvoston rakenteisten asiakirjojen julkaiseminen säädöskokoelmassa ja valtioneuvoston ja ministeriöiden verkkosivuilla on osa rakenteisten asiakirjojen käsittelykokonaisuutta.

Valtioneuvoston rakenteisten asiakirjojen laatiminen ja muokkaaminen voidaan aloittaa Kampuksesta ja niitä käytetään VAHVA-järjestelmässä, Kampuksessa ja Hankeikkunassa.

Rajaus ulos

Hankeikkuna toimii valtioneuvoston rakenteisten asiakirjojen kannalta vain yhtenä julkaisupaikkana.

7.3 Toiminnallisuus

Esiselvitysprojektin sidosryhmätapaamisten perusteella rakenteisten asiakirjojen käsittelyyn tunnistetut toiveet ja vaatimukset voidaan ryhmitellä seuraavasti:

Välineeseen kohdistuvat yleiset toiveet

- välineen käyttökokemus: välineen ja käyttöliittymän tulisi olla tuttuja, virheilmoitusten tulisi olla selkeitä ja opastavia, asiakirjojen tulisi näkyä oikeassa ulkoasussaan alusta alkaen, tekniset asiat tulisi piilottaa
- yksi väline kaikkien asiakirjojen laadintaan
- välineen tulisi olla käytettävissä toimintaympäristössä ilman erityisiä toimia
- käyttönoton tulisi olla mahdollista perustietoteknisellä osaamisella
- helppokäyttöisyys, ohjaavuus
- toimintavarmuus

Välineen käyttöön liittyvät toiveet

- yleisesti käytetyt kommentointi-, muutosten jäljitys- ja vertailutoimintojen tulee olla käytössä, asiakirjojen tietojen kopiointi
- kuvien, taulukoiden ja kaavioiden käyttämisen tulee olla mahdollista
- rakenteen tulee joustaa; turhat osat on voitava poistaa, rakenteita pitää voida muuttaa kesken laadinnan (esim. otsikkotasot)
- välineessä on oltava ohjausta oikeiden rakenteiden käyttöön, mutta ei saa olla liian rajoittava tai pakottava
- samaa rakenteista asiakirjaa voi työstää useampi henkilö samanaikaisesti siten, että eri käyttäjät työstävät eri rakenneosia.

Asiakirjamallit ja -pohjat

- yhteiset pohjat ja mallit (yhdessä paikassa)
- mallitekstejä, valittavissa valmiita fraaseja, jotka ovat muokattavia
- asiakirjan perusrakenteen tulisi olla näkyvissä
- päätösasiakirjojen muotoilujen yksinkertaistaminen

Asianhallintaan liittyvät toiveet

- versionhallinta
- ilmoituksia saapuneista asiakirjoista
- tarvitaan erilaisia tiedostomuotoja erilaisiin tarpeisiin (esim. PDF/A, docx/doc)
- laajat metatiedot (SÄHKE2 ja muut), joita vastaanottavat organisaatiot voivat hyödyntää esim. asiakirjan käsittelyssä, julkaisussa, verkkohauissa

Integraatiot

- julkaisua varten aineisto koneluettavassa muodossa

Asiakirjaskeemat

- samojen rakenneosien käyttö eri asiakirjoissa
- säädöskokoelman tarpeiden lisäys
- yhteisten rakennemäärittelyjen turvaaminen
- skeemojen yksinkertaistaminen

Toimintatapa

- konversioista luopuminen (virheriskien vähentäminen)

Palvelu

- välineen tulee olla käytössä virka-aikaa laajempaa aikana ja sitä tulee voida harjoitella esim. testi- tai koulutusympäristössä
- etäkäytön tulee olla mahdollista
- mobiilikäytön tulee olla mahdollista

7.4 Tietoturvallisuus

Tavoiteratkaisussa rakenteiset asiakirjat laaditaan VAHVassa Wordilla. Erillisiä tietoturva vaatimuksia ei tehdä laadintavälineitä varten, vaan noudetaan VAHVAn tietoturva vaatimuksia.

Valtioneuvoston rakenteisia asiakirjoja käytetään julkisen tai ST IV -tasoinen (suojaustaso IV, käyttö rajoitettu) aineiston tuottamiseen. Rakenteisten asiakirjojen laadintavälineellä ei ole erityisiä tietoturva vaatimuksia, poikkeuksena välineeseen tehtävän mahdollisen integraation kautta tulevan haavoittuvuuden hallitseminen. Käyttöympäristöltä edellytetään siten perustason tietoturvaa. Käyttäjien tehtävänä on huolehtia, että tätä vaativamman tason sisältöä ei tuoda rakenteisten asiakirjojen käsittelyyn perustason ympäristöön.

Valtioneuvoston rakenteisten asiakirjojen käsittelyssä nojaututaan valtioneuvoston tietoturvakäytäntöjen mukaisesti suojattujen päätelaitteiden, sisäverkko ympäristön ja asianhallintajärjestelmän tuottamaan tietoturvaan sekä valtioneuvoston asianhallinnan tietoturvakäytäntöihin (ks. Valtioneuvoston asianhallinnan kohdearkkitehtuurin tietoturva periaatteet, <https://www.avoindata.fi/data/fi/dataset/valtioneuvoston-asianhallinnan-kohdearkkitehtuuri>).

Valtioneuvoston rakenteisten asiakirjojen käsittelyn tietoturvaa suunniteltaessa tulee toimia Valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmän (VAHTI) tuottamien ohjeiden ja linjausten mukaisesti. Ne luovat hyvän perustan tietoturvaluuonemääritykselle julkishallinnon tietojärjestelmä hankkeissa.

7.5 Integraatiot

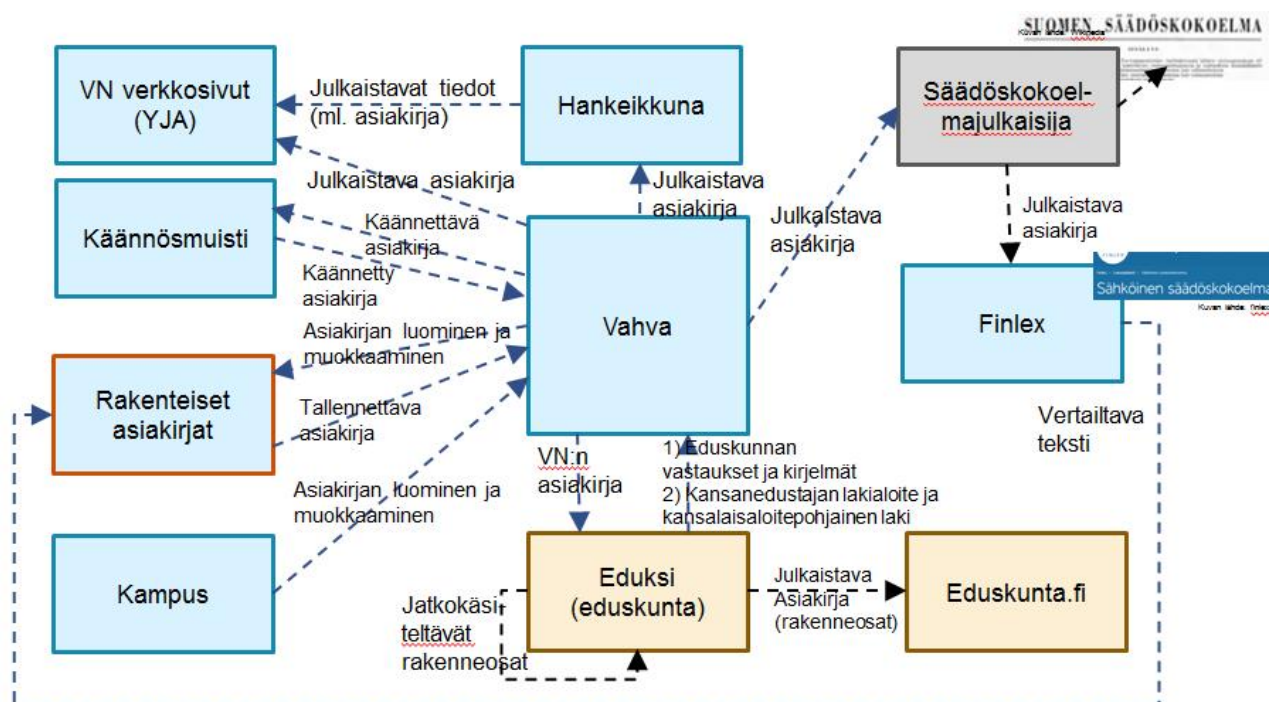
Rakenteisten asiakirjojen ja niitä kuvaavien ulkoisten metatietojen ydintietosijaintina on valtioneuvoston asianhallintajärjestelmä (VAHVA), joka on myös niiden ensisijainen muokkausympäristö. Muokkaamista muussa soveltuvassa ympäristössä ei estetä.

Rakenteisia asiakirjoja, niiden rakenneosia tai renditioita siirtävien integraatioiden peruseriaate on, että tietojen siirto sisäisten ja ulkoisten tietojärjestelmien välillä toteutetaan tietoturvallisesti varmistaen tietojen muuttumattomuus ja tiedon lähde.

Integraatiot toteutetaan kansallisen palveluarkkitehtuurin mukaisesti käyttäen valtion ja valtioneuvoston sisäisiin integraatioihin valtion integraatioalustaa (VIA) ja muiden (ulkoisten) integraatioiden osalta pääsääntöisesti kansallista palveluväylää. Valtioneuvoston asianhallinnan (VAHVA) ollessa valtioneuvoston rakenteisten asiakirjojen ydintietosijainti, käytetään niiden siirtoon VAHVAn integraatioita. Mahdolliset valtioneuvoston rakenteisten asiakirjojen käsittelyn välineeseen tehtävät integraatio toteutetaan vastaavin periaattein.

Rakenteiset asiakirjamallit ovat VAHVassa. Integraatioita ei tehdä laadintavälineestä. Kaikki tarvittavat integraatiot toteutetaan VAHVasta.

Poikkeuksena tästä on mahdollisesti toteutettava integraatio Finlexin avoindata palveluun voimassa säädöstekstin hakemiseksi hallituksen esityksen rinnakkaistekstiosaan.



Kuva 4 Valtioneuvoston rakenteisten asiakirjojen käsittelyn tietovirtakaavio

7.6 Laatutavoitteet

Yleisiä järjestelmiin liittyviä laatukriteereitä ja mittareita on kuvattu JHS182-suosituksessa (ICT palvelujen kehittäminen: Laadunvarmistus) ja ne on ryhmitelty kymmeneen (10) pääluokkaan. Nämä pääluokat sopivat hyvin myös valtioneuvoston rakenteisten asiakirjojen käsittelyyn.

Seuraavassa taulukossa on sidosryhmätapaamisten perusteella kuvattu alustavasti valtioneuvoston rakenteisten asiakirjojen käsittelyn laatutavoitteita ja niiden mittaamista.

Laatukriteeri	Merkitys rakenteisten asiakirjojen käsittelyssä	Laatumittari
1 Toiminnallisuus (functionality)		
Manuaalisuuden vähentäminen	Tavoitteena laatia suoraan oikearakenteinen asiakirja, mikä poistaa konversioiden tarpeen ja vähentää esim. eduskunnan korjauspyyntöjä tai säädöskokoelman julkaisijan korjaustarpeita. Asiakirjoja laaditaan, säilytetään, lähetetään	Verrataan eduskunnan ja säädöskokoelman julkaisijan korjaustarpeita nyt ja uudessa välineessä.

Laatukriteeri	Merkitys rakenteisten asiakirjojen käsittelyssä	Laatumittari
	pääasiassa asianhallinta-järjestelmässä, mikä vähentää tarvetta pitää omia versioita tai lähettää asiakirjoja sähköpostilla.	
Päällekkäisen työn vähentäminen Saman tiedon tallennuskertojen vähentäminen	Tieto tallennetaan vain yhteen paikkaan, asianhallintajärjestelmään, jossa aiemmat versiot ovat käytettävissä. Ajantasainen tieto löytyy nopeammin.	Tiedon etsimiseen käytetyn ajan mittaaminen
Tuote tai palvelu on tietoturvallinen	Väline on määriteltyjen tietoturvaoperaatioiden mukainen.	Löydettyjen tietoturvaavaoittuvuuksien vakavuus ja määrä Katselmointihavainnot Auditointihavainnot
Kattavuus (palvelulle asetetut vaatimukset täytetään)	Toteuttaa vaatimusmäärittelyssä asetetut vaatimukset.	Hyväksymistestaus
Yhteentoimivuus	Väline on yhteensopiva toimintaympäristönsä kanssa.	Arkkitehtuurin noudattaminen ja sen ajantasaisuuden valvominen katselmointihavainnot
2 Luotettavuus (reliability)		
Luotettavuus (virheettömyys, oikeellisuus)	Tieto on oikeellista ja luotettavaa sekä sitä ylläpidettäessä että sitä välitettäessä sidosryhmille (eduskunta, säädöskokoelmajulkaisija, viestintä).	Valvonta
Virheensietokyky	Toipumissuunnitelma on laadittu ja toimivuus testattu.	Palvelutason toteutuminen sopimuksen (SLA) mukaan Virheiden ja häiriöiden määrä ja kriittisyys
3 Käytettävyys (usability)		
Selkeys, helppokäyttöisyys	Käyttöliittymän tutuus Välineessä opastusta ja ohjaavuutta	Kyselyt, testaus, käyttövirheiden määrä testauksessa
Kohderyhmien erot huomioitu (esim. tekstit, kieli)	Käyttöliittymän muokattavuus (esim. värit, fonttikoko)	Hyväksymistestaus / käytettävyystestaus
4 Tehokkuus (efficiency)		
Kapasiteetti	Kestettävä kuormitusta varsinkin ennen päätöksentekoa (ml. istuntoihin valmistautuminen)	Palvelutason toteutuminen sopimuksen (SLA) mukaan
5 Ylläpidettävyys (maintainability)		
Ylläpidettävyys	Vakaa, yleinen teknologia, jolle löytyy useita ylläpitäjiä.	Katselmointihavainnot Auditointihavainnot

Laatukriteeri	Merkitys rakenteisten asiakirjojen käsittelyssä	Laatumittari
	Parhaiden käytönten soveltaminen toteutuksessa ja jatkuvassa palvelussa	
6 Siirrettävyys (portability)		
Uudelleenkäytettävyys ja yleistettävyys	Pyritään geneeriseen ja standardeihin perustuvaan toteutukseen	Katselmointihavainnot
Laajennettavuus, eli tukeeko rakenne uusien vaatimuksien toteuttamista	Kyettävä laajentamaan käyttöä uusiin asiakirjatyyppeihin helposti, esim. täydentämällä skeemoja ja muokkaamalla malleja.	Katselmointihavainnot
7 Tehokkuus (effectiveness)		
Vaikuttavuusvaatimus (panos/tuotos)	Tiedon laatu ja sen hyödynnettävyys paranevat ja yhtenäistyvät. Toiminnan tehostuminen yhtenäisillä välineillä ja toimintatavoilla. Koneluettavan tiedon määrän kasvu.	Avoimen rajapinnan hyödyntäjät Kustannus-hyötyanalyysin seuranta
8 Tuottavuus (productivity)		
Läpimenoaika	Esim. valmisteluvaiheiden tehostuminen, eduskunnan hyväksymien lakien vahvistamiseen ja julkaisuun kuluva aika lyhenee	Käsittelyaika
Tuottavuusvaatimus	ks. kohta 7 Tehokkuus	Panos / tuotos
Työn tuloksellisuuden parantaminen	Valmistelijat voivat keskittyä sisällön tuottamiseen, tiedot löytyvät yhdestä paikasta ja ne on hallitusti kaikkien tietoa muokkaavien ja käsittelevien henkilöiden käytettävissä	HE-suunnitelman toteutuminen
Saatavuus (oikea-aikaisuus, nopeus)	Ks. työn tuloksellisuuden parantaminen	Käsittelyaika
Palveluikkuna (=palvelun käytettävissä oloaika) vastaa asiakkaan tarpeita	Käytössä laajemmin kuin virka-aika, tuki virka-aikana, itsepalveluohjeistus 24/7	Palvelutason toteutuminen sopimuksen (SLA) mukaan
Palveluaikatavoitteen täytyminen	Asiakirjojen laatiminen tehostuu	Käsittelyaika
9 Turvallisuus (safety)		
Taloudelliset menetykset	-	-
10 Tyytyväisyys (satisfaction)		
Asiakaslähtöisyys	Kaikki tärkeimpien sidosryhmien edustajat on haastateltu, tukeen suunniteltu käyttäjäverkostoa.	Asiakastyytyväisyyskyselyt ja -mittaukset
Työn mielekkyyden paraneminen	Päällekkäisen manuaaliryönten	Työtyytyväisyystutkimukset

Laatukriteeri	Merkitys rakenteisten asiakirjojen käsittelyssä	Laatumittari
	vähentäminen	
Helppokäyttöisyys	Tuttu käyttöliittymä, joka ei vaadi opettelua. Käsitteistö tuttua, tekniikka piilotetaan näkyvistä.	Käyttäjäkyselyt Käytettävyydestaus

Taulukko 5 Valtioneuvoston rakenteisten asiakirjojen käsittelyn laatutavoitteet

7.7 Asiakirjat

Esiselvitystyöryhmän ehdotuksen mukaisesti asiakirjoille toteutetaan rakenteiset asiakirjamallit tai asiakirjapohjat seuraavan jaottelun mukaisesti:

Asiakirjatyyppe	Tiedostomuoto eduskuntaan	Laadintaväline/sijainti VAHVA
Hallituksen esitys (suppea)	xml, pdf	Rakenteinen asiakirjamalli
Hallituksen esitys (laaja)	xml, pdf	Rakenteinen asiakirjamalli
Hallituksen esitys (valtiosopimus)	xml, pdf	Rakenteinen asiakirjamalli
Talousarvioesitys, lisätalousarvioesitys	pdf	Buketti
Valtioneuvoston kirjelmä (valtioneuvoston U-kirjelmä)	xml, pdf	Rakenteinen asiakirjamalli
Valtioneuvoston kirjelmä (ministereiden sidonnaisuudet)	xml, pdf	Rakenteinen asiakirjamalli
Valtioneuvoston selonteko	pdf	Asiakirjapohja tai julkaisu (nimeke)
Valtioneuvoston tiedonanto	pdf	Asiakirjapohja tai julkaisu (nimeke)
Vastaus kirjalliseen kysymykseen	word	Rakenteinen asiakirjamalli
E-kirje, E-jatkokirje	pdf, word	Asiakirjapohja
U-jatkokirje	pdf, word	Asiakirjapohja
UTP-kirje, UTP-jatkokirje	word	Asiakirjapohja
UTP-kirje, UTP-jatkokirje (EU-kytkentäinen)	word, pdf	Asiakirjapohja
Ministeriön selvitykset valiokunnille	word	Asiakirjapohja
Ministeriön vastine valiokunnalle annetuista lausunnoista	word	Asiakirjapohja
Hallituksen kirjelmä	word, pdf	Asiakirjapohja

Taulukko 6 Eduskuntaan toimitettavat asiakirjoja

Asiakirjatyyppi	Tiedostomuoto	Jatkossa
Laki	word, (xml)	Rakenteinen asiakirjamalli
Valtioneuvoston asetus	word, (xml)	Rakenteinen asiakirjamalli
Tasavallan presidentin asetus	word, (xml)	Rakenteinen asiakirjamalli
Ministeriön asetus	word, (xml)	Rakenteinen asiakirjamalli
Tasavallan presidentin avoin kirje	word, (xml)	Rakenteinen asiakirjamalli
Säädösilmoitus	word, (xml)	Rakenteinen asiakirjamalli
Valtiosopimus	word, (xml)	Rakenteinen asiakirjamalli

Taulukko 7 Säädöskokoelmassa julkaistavia asiakirjoja

Asiakirjatyyppi	Tiedostomuoto	Jatkossa
Esittelijän muistio	word	Asiakirjapohja
EU-valmistelun perusmuistio	word	Asiakirjapohja
Pakoteilmoitus	word	
Valtiosopimuksen valtakirja	word	
Valtiosopimuksen hyväksymiskirja	word	
Valtiosopimuksen ratifioimiskirja	word	

Taulukko 8 Muita asiakirjoja

7.8 Kustannus- ja hyötyanalyysi

Esiselvityksessä hyötyjä on tarkasteltu ratkaisun omistajan tai järjestelmän ylläpitäjän, asiakkaiden ja sidosryhmien saamien hyötyjen, toiminnan ja prosessien tehostumisen, osaamisen ja henkilöstön sekä julkaisemisen ja asiakirjojen/tiedon jatkokäytön näkökulmasta.

Ratkaisun omistaja/järjestelmän ylläpitäjä:

- Asiakirjojen rakenteiden korjauspyynnöt eduskunnasta poistuvat tai ainakin vähenevät

Asiakkaat ja sidosryhmät:

- Kaikki asiakirjat, ml. rakenteiset asiakirjat laaditaan VAHVAssa
- Asiakirjamallit ja –pohjat saatavilla yhdessä paikassa
- Sidosryhmät saavat asiakirjat tarvitsemassaan muodossa
- Asiakirjan laadinnassa käytössä Wordin tekstinkäsittelytoiminnot

Toiminnan ja prosessien tehostuminen:

- Asiakirjojen käsittely ja toimintatapa yhtenäistyvät
- Ratkaisu selkeyttää asiakirjan laadintaprosessia
- Ei erillistä asiakirjan taittovaihetta
- Konversio toteutetaan Wordiin lisäosalla taustalla tai konversio-ohjelma integroidaan Wordiin/VAHVAAan
- Ei erillistä sovellusta asiakirjan rakenteisen muodon tuottamiseen
- Integraatiot toteutetaan yhdestä järjestelmästä

Osaaminen ja henkilöstö

- Käyttöosaaminen ei edellytä jatkuvaa käyttöä
- Asiakirjapohjat ohjaavat käyttäjää
- Kouluttaminen helpottuu, kun järjestelmä yksinkertaistuu
- Työ helpottuu ja sujuvoituu, kun järjestelmä yksinkertaistuu

Julkaisemisen ja jatkokäyttö:

- Julkaiseminen ja jatkokäyttö helpottuvat, kun asiakirjat ovat koneluettavassa muodossa (=tietokone pystyy käsittelemään tietoa, yleensä XML-formaatti)

Taloudelliset hyödyt:

- PTJ-asiakirjapohja ja VaRa erillisenä konversio-ohjelmana poistuvat käytöstä

7.9 Ratkaisuvaihtoehdot

Esiselvityksessä on tunnistettu seuraavat kolme ratkaisuvaihtoehtoa valtioneuvoston päätössiakirjojen ja säädöskokoelmassa julkaistavien asiakirjojen laadintavälineratkaiksi.

1 PTJ-asiakirjapohjan uudistaminen ja VaRa

Ensimmäisessä vaihtoehdossa asiakirjapohjista poistetaan makrot ja toiminnot korvataan tyyliillä. Asiakirjapohjat tehdään hallituksen esitykselle, laeille, valtioneuvoston asetuksille, tasavallan presidentin asetuksille, ministeriön asetuksille ja valtioneuvoston kirjelmille (U ja ministereiden sidonnaisuudet). VaRa säilyy erillisenä sovelluksena asiakirjan xml-muodon tuottamista ja validointia varten.

Hyödyt	Haitat
Asiakirjatyypeille luodaan omat asiakirjapohjat, joissa on valmiina otsikot ja tyyppi	Vaihtoehto sisältää edelleen asiakirjan konversion prosessin eri vaiheissa
Käyttäjien kannalta toimintatapa ei muutu	VaRan integroiminen VAHVAAan voi olla teknisesti vaikea toteuttaa
Käytössä Wordin tekstinkäsittelyominaisuudet	Jos integraatioita ei voida toteuttaa, säilyy edelleen manuaalinen toimintatapa
Asiakirjapohjissa käytössä tyylit, ei makroja	Asiakirjapohjien LL-tyyliin muuttaminen uuden HE:n rakenteen mukaisiksi
Makrojen käyttöön liittyvät ongelmat ministeriöissä poistuvat	Asiakirjan xml-konversio ei mene teknisesti aina oikein. Eduskunta lähettää xml-asiakirjoja korjattavaksi.
Koulutustarve pieni	

2 Asiakirjapohjat VAHVAssa, tyylien korvaaminen Wordin sisältökontrollilla ja konversio Wordissa/VAHVAssa

Toisessa vaihtoehdossa asiakirjat laaditaan Word-asiakirjapohjilla VAHVAssa. Asiakirjapohjan tyylit korvataan Wordin sisältökontrollilla, jolla asiakirjapohjaan saadaan ohjaavuutta. Asiakirjapohjan makrot korvataan Wordin lisätoiminnoilla, joka on tietoturvasempi ratkaisu kuin makrot. Erillinen

selainpohjainen konversio-ohjelma (VaRa) korvataan Wordin lisätoiminnolla toteutetulla taustakonversiolla, joka tuottaa välittömän palautteen virheistä ja rakenteen oikeellisuudesta tai integroidaan konversio-ohjelma Wordiin/VAHVAAan. Asiakirjapohjat tuotetaan asiakirjatyypeittäin, joissa on valmiita osia ja rakenteita ohjaavuuden lisäämiseksi.

Hyödyt	Haitat
Laadintaväline on käyttäjille tuttu (käytössä Wordin tekstinkäsittelyominaisuudet)	Konversio tarvitaan ehdotetussa ratkaisussa: Joko Wordin lisätoiminnolla toteutettu taustakonversio tai konversio-ohjelma integroidaan Wordiin/VAHVAAan
Käytössä VAHVAn asiakirjanhallinnan toiminnallisuudet (versionhallinta, sisäiset toimeksiannot esimerkiksi laintarkastusta ja kääntämistä varten)	Tarvitaan siirtymäkoulutusta asiakirjapohjien käyttöön VAHVAssa
Asiakirjan laatimisvaihe on osa VAHVAn prosesseja	
Käyttäjän ei tarvitse siirtyä välineestä toiseen prosessin kuluessa	
Käytössä VAHVAAan toteutetut integraatiot	

3 Selainpohjainen xml-laadintasovellus

Kolmannessa vaihtoehdossa ratkaisu perustuisi selaimessa toimivaan rakenteisten asiakirjojen xml-laadintasovellukseen.

Hyödyt	Haitat
Tuottaa natiivia xml:ää	Sovelluksen integroitavuus
Xml-tiedosto rakenteen mukainen, ei korjauspyyntöjä eduskunnasta	Yhteentoimivuus asianhallinnan kanssa
Sovellus ohjaa käyttäjää ja validoi tekstin rakenteen reaaliaikaisesti	Tekstinkäsittelytoiminnallisuuksien toteutus tai saatavuus välineeseen, erityisesti muokkaus, muutosmerkinnät, kommentointi, vertailu ja oikoluku
	Tiettyjä asiakirjoja varten erillinen väline
	Laaja koulutustarve

Yhteenveto vaihtoehtojen vertailusta:

Edellä kuvattu vaihtoehto 2, jossa valtioneuvoston päätöisasiakirjat laaditaan VAHVAssa Wordilla ja ratkaisun vaatima konversio toimii taustalla käyttäjiltä piilossa, vastaa parhaiten esiselvityksessä dokumentoituja käyttäjien tarpeita.

Esiselvitysprojektin aikana valtioneuvoston kanslia tilasi selvityksen esiselvitysraportin vaihtoehtoon 2 teknisestä toteutuksesta. Selvitys saatiin syyskuussa 2017 ja se osoitti, että esiselvitysraportin lausunnolle kesäkuussa 2017 lähetetyssä versiossa ehdotettu ratkaisu siitä, että skeemat toimivat taustalla ja xml-tiedosto muodostuu automaattisesti, ei sellaisenaan ole toteutuskelpoinen, koska skeemat ovat nykyisellään liian syviä ja dynaamisia. Ratkaisuvaihtoa 2 on siten muutettu

selvityksessä esitetyillä muutoksilla. Lisäksi tämän esiselvitysraportin toimenpide-ehdotuksena ehdotetaan sen selvittämistä, onko skeemoja mahdollista yksinkertaistaa.

Ehdotettu ratkaisu tukee edelleen myös sitä vaatimusta, että tieto on tallennettu yhteen paikkaan. Asiakirjaa ei tuoda, viedä ja kopioida järjestelmästä toiseen. Tämä vaihtoehto tukee myös sitä vaatimusta, että asiakirjapohjat ovat saatavilla yhdessä paikassa. Integraatiot eduskuntaan ja säädöskokoelmajulkaisijalle toteutetaan VAHVAssa, ei laadintavälineestä.

Kaikkia ratkaisuvaihtoehtoja koskevat seuraavat muutokset:

- Hallituksen esityksen perusteluosan rakenteeseen tehtävät muutokset aiheuttavat muutoksia valtioneuvoston ja eduskunnan yhteisiin asiakirjaskeemoihin. Hallituksen esityksen perusteluosan rakenteen muutokset muuttavat myös asiakirjapohjia.
- Prosessia voidaan yksinkertaistaa siten, että säädöskokoelmajulkaisijalle toimitetaan asiakirjasta xml-muoto nykyisen Word-asiakirjan sijaan. Nykyisin toimiantavassa VaRan käyttöoikeus on annettu säädöskokoelmajulkaisijalle asiakirjan xml-konversiota varten.
- Valtioneuvoston ja eduskunnan yhteisiä asiakirjaskeemoja laajennetaan säädöskokoelman julkaisemisen vaatimilla viitetiedoilla.
- Säädosvalmistelijoille tulee yhteisiä uusia asiakirjapohjia, jotka ovat VAHVAssa.

8 Jatko-toimenpide-ehdotukset

Kohdassa 7.9 kuvattu ratkaisuvaihtoehto 2, jossa valtioneuvoston päätösasiakirjat laaditaan VAHVAssa Wordilla ja ratkaisun vaatima konversio toimii taustalla käyttäjiltä piilossa, vastaa parhaiten esiselvityksessä dokumentoituja käyttäjien tarpeita.

Esiselvityksen lopputuloksena ehdotetaan seuraavia jatkotoimenpiteitä:

8.1 Asiakirjapohjien uudistaminen

Käynnistetään valtioneuvoston päätösasiakirjapohjien suunnittelu- ja toteutushanke, joka asetettaisiin syksyllä 2017. Hankkeessa uudistetaan asiakirjapohjat ja toteutetaan ratkaisun vaatima konversio. Asiakirjapohjat olisivat ehdotuksen mukaan VAHVAssa. Ehdotus edellyttää tiivistä yhteistyötä VAHVA-hankkeen kanssa. Suunnittelu- ja toteutusvaihe tulee yhteen sovittua VAHVAn 2. vaiheen määrittelyjen kanssa. Asiakirjapohjat otettaisiin VAHVAssa käyttöön samaan aikaan PTJ:n toiminnallisuuksien kanssa keväällä 2019. Hankkeessa tulee erityisesti varmistaa uudistettavien asiakirjapohjien helppokäyttöisyys. Käyttöäön yhteydessä tulee myös varmistaa riittävä koulutus ja tietotekninen tuki.

8.2 Asiakirjatyytit

Uudistetut asiakirjapohjat toteutetaan seuraaville asiakirjatyypeille: hallitukset esitys, laki, valtioneuvoston asetus, tasavallan presidentin asetus, ministeriön asetus, valtioneuvoston U-kirjelmä, valtioneuvoston kirjelmä (ministereiden sidonnaisuudet), tasavallan presidentin avoin kirje ja säädösilmoitus. Uudistettavat asiakirjapohjat nimetään tarvittaessa jatkovalmistelussa.

Valtioneuvoston asetus, tasavallan presidentin asetus ja ministeriön asetus ehdotetaan jatkossa laadittavan rakenteisena asiakirjana, koska asetuksen rakenne on sama kuin laissa. Käyttäjälle on helpompaa, että lait ja asetukset laaditaan samanlaisilla asiakirjapohjilla ja että laadintatapa on sama sekä laissa että asetuksessa.

EU-asioissa rakenteistetaan U-kirjelmä. Ensimmäisen vaiheen kokemusten perusteella voidaan arvioida joitakin muita eduskunnalle toimitettavia asiakirjoja. Tällöin kyseeseen tulisivat lähinnä perustuslain 97 §:n mukaiset ministeriöstä toimitettavat E-kirjeet, UTP-kirjeet ja jatkokirjeet.

Muista eduskuntaan toimitettavista asiakirjoista ehdotetaan, että vastauksesta kirjalliseen kysymykseen tehdään asiakirjapohja.

8.3 Selvitetään rakennemäärittelyjen (xml-skeemojen) ja muiden määrittelyjen yksinkertaistamismahdollisuudet ja muutostarpeet

Selvitetään, onko mahdollista yksinkertaistaa valtioneuvoston ja eduskunnan yhteisiä ja muita asiakirjaskeemoja. Selvitetään lisäksi mahdollisuus laatia asiakirjatyypikohtaiset skeemat valtioneuvoston päätöisasiakirjoille. Olemassa oleva skeematieto kootaan yhteen. Edellä kohdassa 5.4 viitattu skeemaraaportti on keskeinen asiakirja. Valtioneuvoston kanslian johdolla toimii säädöskokoelmassa ja valtiopäiväasiakirjoissa julkaistavien rakennemäärittelyjen muutoksia käsittelevä ja koordinoiva työryhmä, jossa kanslian edustajien lisäksi jäseninä ovat eduskunnan, oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön edustajat. Työryhmän toimikausi jatkuu vuoden 2018 loppuun (VNK/2431/05/2016).

Toteutetaan uuden hallituksen esityksen laadintaohjeen (HELO) edellyttämät muutokset valtioneuvoston ja eduskunnan yhteisiin asiakirjojen rakennemäärittelyihin. Hallituksen esityksen rakenteen muuttaminen aiheuttaa muutoksia yhteisiin rakennemäärittelyihin. Rakennemäärittelyjen muutosten toteutus on välttämätöntä.

Lisätään valtioneuvoston ja eduskunnan yhteisiin asiakirjaskeemoihin säädöskokoelmassa julkaisemisen vaatimat viitetiedot. Viitetietojen lisääminen skeemaan on hyödyllinen prosessin sujuvoittamisen ja manuaalisen työn vähentämisen kannalta.

Tehdään rakennemäärittely vastaukselle kansanedustajan kirjalliseen kysymykseen. Rakennemäärittelyn tekeminen vastaukselle kirjalliseen kysymykseen on hyödyllinen ja eduskunnan toivoma muutos.

Selvitetään tietoteknisten rakennemäärittelyjen (skeemojen) ohella mahdollisuudet yksinkertaistaa rakenteistettavien asiakirjojen ulkomuotoon liittyvää ohjeistusta esimerkiksi karsimalla erilaisia kursivoitteja, kirjasinkokoja ja palstaviivoja.

8.4 Yhteiset asiakirjapohjat

Säädöisasiakirjojen lisäksi on esitetty tarve laatia muitakin valtioneuvoston yhteisiä asiakirjapohjia. Esimerkkinä tästä on esittelijän muistiopohja, jota ministeriöt ovat esittäneet tehtäväksi. Yhteisten asiakirjapohjien tekeminen nähdään tärkeänä yhtenäisen valtioneuvoston kannalta. Jatkovalmisteluissa tulee selvittää asiasta vastaava taho yhteistyössä VAHVA –hankkeen kanssa.

8.5 Toimintatavan muuttaminen

Prosessin sujuvoittamiseksi ehdotetaan, että jatkossa VAHV:asta säädöskokoelmajulkaisijalle toimitetaan mahdollisuuksien mukaan asiakirjan xml-muoto nykyisen Word-asiakirjan sijaan. Tämä vähentää konversioiden määrää ja poistaa säädöskokoelmajulkaisijalla VaRalla tehdyn konversion Wordista xml-muotoon.

Prosessin yksinkertaistaminen poistaa erillisiä manuaalisia asiakirjan käsittelyn vaiheita valtioneuvosto-eduskunta- säädöskokoelmajulkaisija -prosessissa.