Valtioneuvoston kanslia VNK/151/05/2017

20.9.2017

**Lausuntoyhteenveto**

1. **Esiselvitysprojektin asettaminen**

Valtioneuvoston kanslia asetti helmikuussa 2017 valtioneuvoston päätösasiakirjojen laadintavälineen hankintaa valmistelevan esiselvitysprojektin ajalle 1.3.2017 -30.9.2017. Projektin tehtävänä on ollut laatia esiselvitys valtioneuvoston päätösasiakirjojen valmistelusta ja valmisteluun tarvittavista työkaluista, joilla päätösasiakirjat jatkossa laadittaisiin. Päätösasiakirjat ovat valtiopäiväasiakirjoissa tai säädöskokoelmassa julkaistavia asiakirjoja: hallituksen esitys, vahvistettava laki, valtioneuvoston asetus, tasavallan presidentin asetus, ministeriön asetus, valtioneuvoston kirjelmä. Lisäksi selvityksessä on tarkasteltu myös muista eduskuntaan toimitettavia asiakirjoja.

1. **Lausuntopyyntö ja lausunnon antajat**

Valtioneuvoston kanslia pyysi lausuntoa valtioneuvoston päätösasiakirjojen laadintavälineen hankintaa valmistelevasta esiselvitysluonnoksesta ja raportin liitteenä olevasta valtioneuvoston rakenteisten asiakirjojen käsittelyn kohdearkkitehtuurikuvauksesta.

Lausunnonantajia pyydettiin erityisesti lausumaan esiselvityksessä esitetystä tavoiteratkaisun kuvauksesta, ratkaisuvaihtoehdoista sekä jatkotoimenpide-ehdotuksista ja rakenteisten asiakirjojen käsittelyn kohdearkkitehtuurikuvauksesta.

Esiselvitysraportti ja liite Valtioneuvoston rakenteisten asiakirjojen käsittely – Kohdearkkitehtuurikuvaus liitteineen ovat Hankeikkunassa. Hankkeen tunniste on VNK003:00/2017 (VNK003:00/2017).

Lausunnon ovat antaneet ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, oikeuskanslerinvirasto, eduskunta.

1. **Päähavainnot**

Ministeriöt pitävät uudistusta tarpeellisena ja kannattavat esitetyistä vaihtoehdoista ratkaisuvaihtoehtoa 2, jossa rakenteiset asiakirjat laaditaan VAHVAssa Wordilla siten, että asiakirjojen rakenteen muodostuminen toimii taustalla. Ratkaisu vastaa parhaiten käyttäjien tarpeita ja vaatimuksia.

Eduskunta ja Edita Publishing Oy ovat esittäneet lausunnoissaan, että Wordin tuottama xml ei sovellu sellaisenaan säädöskokoelman julkaisemisen tarpeisiin tai että se ei välttämättä ole yhteensopiva eduskunnan järjestelmiin. Eduskunta ja säädöskokoelman julkaisija tarvitsevat nykyisen skeeman mukaista xml:ää. Järjestelmien yhteensopivuus tulisi varmistaa ennen laadintavälineen valintaa.

Lausuntojen useat kommentit liittyvät VAHVAan, ei laadintavälineratkaisuun. Lausuntoyhteenvedossa on eritelty VAHVAan liittyvät kommentit.

1. **Yleistä**

Päätösasiakirjojen laadinta on keskeinen osa valtioneuvoston työskentelyä. Nykyiset käytännöt ja prosessit eivät ole kaikin osin tehokkaita, käyttäjäystävällisiä eivätkä teknisesti ajanmukaisia. Jatkovalmistelussa on keskeistä päätösasiakirjojen laadintavälineen kytkeminen VAHVAn kehittämiseen valtioneuvoston yhteisenä asianhallintajärjestelmänä. Paremman ratkaisun kehittäminen edistää sujuvamman asiankäsittelyn ja parantaa yhteentoimivuutta valtioneuvoston ja eduskunnan välisissä prosesseissa. Jatkovalmistelua varten tulisi laatia kustannus- ja hyötyarviot vaihtoehdoista tai vähintään valittavasta ratkaisuvaihtoehdosta.

Rakenteiset asiakirjat tukevat tiedonlouhintaa. Saatavilla oleva tieto tulisi olla teknisesti hyödynnettävissä. Yksittäisen käyttäjän kannalta korostuu asiakirjan käytön toiminnallisuus, asiakirjan muutosversiot ja niiden hallinta, kommentointitoiminnallisuus ja muutosten jäljittämistoiminnallisuus. Säädöskääntämisessä ja laintarkastuksessa korostuu toiminnallisuusvaatimukset. Keskeneräinen työ ei saa olla kenenkään ulkopuolisen nähtävissä.

Ehdotettu ratkaisu perustuu olettamukseen valmistelevan virkamiehen työvälineosaamisesta, erityisesti Word ja VAHVA. Tämä tulee huomioida virkamiesten koulutuksessa ja riittävän käyttäjätuen järjestämisessä. Tätä voidaan tukea edistämällä valmistelijoiden ja esittelijöiden vertaistuella ja osaamisen jakamisella.

Hankkeen etenemisestä tulee informoida ministeriöiden säädösvalmistelijoita. Laadintaväline tulee testata huolellisesti ennen käyttöönottoa.

1. **Tavoiteratkaisun kuvaus**

Valtiovarainministeriön lausunnossa todetaan, että jatkovalmistelussa tuottavuuden kehittämiseen liittyviä asioita tulee valmistella jatkossa tarkemmin. Tuottavuusnäkökohtia on kuvattu esiselvityksessä ja kohdearkkitehtuurikuvauksessa vain suppeasti. Tuottavuusnäkökulma tulisi jatkovalmistelussa tuoda esiin seuraavissa kohdissa:

* työn tuottavuuden parantaminen laadintavälineen ja asiakirjojen rakenteistamisen avulla
* samaa rakenteista asiakirjaa voi työstää useampi henkilö
* etäkäytön tulee olla mahdollista
* manuaalityön vähentäminen
* tuottavuusnäkökulman ottaminen huomioon toiminnallisuus –osiossa
* tuottavuuteen ja tehokkuuteen liittyvät täsmennykset laatutavoitteet –osiossa.

7.3 Toiminnallisuus

Laadintavälineratkaisun tulisi mahdollistaa hallituksen esityksen työryhmämuistion hyväksi käyttämisen aina esityksen viimeiseen versioon saakka. Tekstien uudelleen taittaminen on tarpeetonta ja päällekkäistä työtä. Suuri osa taittamiseen käytettävästä ajasta kuluu korostusten ja kursivointien tekemiseen. Tulisi harkita päätösasiakirjojen muotoilujen yksinkertaistamista. Taulukoiden ja kaavojen tekemiseen tarvitaan selkeä ohjeistus.

Asiakirjan käyttöoikeuksien jakaminen tulee olla asiakirjan omistajalla siten, että omistaja voi katkaista muiden asiakirjan työstämisen ja hallita ns. master-versiota. Päätösasiakirjojen laadintavälineen tulee olla jatkuvasti käytössä kuten PTJ ja lainlaatijapohja nykyisin.

On järkevää, että kaikki asiakirjamallit- ja pohjat ovat yhteisiä ja yhdessä paikassa. Pohjien tulisi muuntautua ministeriökohtaisiksi.

Eduskunta on lausunnossaan todennut, että mahdollinen jatkohanke ja konversio vaatii lisäselvitystä, koska eduskunnan kokemuksen mukaan Wordilla tuotettu XML voi tuottaa ongelmia yhteisten rakenteiden tuottamisessa. Wordilla tuotettu XML ei välttämättä kelpaa eduskunnan ja Editan järjestelmiin.

Lisäksi lausunnossa on todettu, että esiselvityksessä ei käy ilmi miten asianhallinnan tietojen yhteensopivuus ja asianhallintajärjestelmien yhteentoimivuus toteutetaan. Samoin olisi selvennettävä miten pitkäaikaisarkistoinnin vaatimukset tullaan täyttämään. Eduskunta esittää, että Eduksi-järjestelmän uudistus ja valtioneuvoston kanslian projektit tekevät yhteistyötä ja käyvät aikataulut, riippuvuudet ja mahdolliset rakenne- ja arkkitehtuurimuutokset läpi syksyllä 2017. Lisäksi esitetään pohdittavaksi, voidaanko luopua erillisistä saate-asiakirjoista E- ja UTP- kirjeissä ja U-, E-, UTP-jatkokirjelmissä. (VAHVA)

7.4 Tietoturvallisuus

Esiselvityksestä puuttuvat tietoturvavaatimukset, jotka tulee määritellä jatkohankkeessa.

Tulisi tarkentaa missä ST III tason asiakirjoja käsitellään ennen toiminnallisuuden käyttöönottoa Vahvassa. (VAHVA)

7.5 Integraatiot

Rinnakkaistekstien saaminen voimassa olevista säädöksistä on kannatettava lisäelementti, koska rinnakkaistekstien laatiminen on paljon aikaa vievä osa säädösvalmisteluprosessia.

7.6 Laatutavoitteet

Laatutavoitteiden taulukko on tärkeä ja edellyttää jatkovalmistelua laatukriteereiden osalta.

Tehokkuus laatutavoitetta voidaan myös mitata arvioimalla ratkaisun toimivuutta yleisesti. Tavoiteratkaisussa tulee huomioida järjestelmän yhteentoimivuus järjestelmien ja ohjelmistojen kanssa.

7.7 Asiakirjat

Asiakirjojen SÄHKE2 metatietoja hyvä tähdentää. Tulisi käyttää yhteentoimivia asiakirjatyyppien nimiä ja niiden tarkenteita. Asiakirjatyyppeihin esitetään lisättäväksi toimielinten asettamispäätös, koska se puuttuu Hankeikkunasta. (VAHVA)

7.8 Kustannus- ja hyötyanalyysi.

Henkilöstön kouluttaminen helpottuu, kun järjestelmän yksinkertaistuu.

Vähintään valittavasta ratkaisuvaihtoehdosta tulee tehdä kustannus-hyöty –analyysi.

1. **Ratkaisuvaihtoehdot**

Ministeriöt puoltavat vaihtoehtoa 2, jossa rakenteiset asiakirjat laaditaan VAHVAssa Wordissä, koska se vastaa parhaiten käyttäjien tarpeita.

Edita on lausunnossaan todennut, että Wordin XML –muoto ei sovellu säädöskokoelman taittoon ja jatkokäsittelyyn vaan tarvitaan nykyisen skeeman kaltainen sisältörakenteen kuvaava skeema.

Vaihtoehto 1:stä on todettu, että asiakirjojen laatu voi huonontua, koska ei päästä eroon konversiosta

Eduskunta esittää, että vaihtoehto 2:ssa rakenteiden sekä Wordin XML:n ja natiivia XML:ää käyttävien järjestelmien yhteensopivuus tulisi varmistaa ennen laadintavälineen valintaa. Wordin XML:stä johtuvien haittoihin olisi lisättävä: jatkuva konversiotarve ja rakennevirheiden korjaamisen jatkuminen. Eduskunnan vastaus on natiiviaXML:ää. Tulisi selvittää, miten sen käsittely VAHVAssa toteutettaisiin. Laatijalla tulisi olla mahdollisuus varmistua rakenteen oikeellisuudesta.

Tulisi selvittää voidaanko uudistuksen tavoitteet saavuttaa paremmin selainpohjaisella xml-laadintasovelluksella.

1. **Jatkotoimenpide-ehdotukset**

Eduskunta on lausunnossaan esittänyt, että mahdolliset rakennemuutokset tulisi käydä läpi syksyllä 2017, jotta muutokset voidaan huomioida eduskunnan Eduksi-järjestelmän kehityksessä. Eduskunta toivoo nopeampaa aikataulua.

1. **Erityisiä huomioita ja toiveita**

Ulkoasianministeriön mukaan järjestelmän oltava helppokäyttöinen ja sen tulee ohjeistaa käyttäjää. Yhteiset kattavat asiakirjapohjat ja –mallit tulisi löytyä yhdestä paikasta

Konversioista tulisi mahdollisuuksien mukaan luopua. Laadintavälineessä tärkeitä toimintoja ovat muutosmerkinnät ja kommentointi. Erilaisten asiakirjojen, mm. sopimustekstien, taulukoiden, kaavioiden ja kuvien liittäminen tulisi olla sujuvaa.

Sopimustekstit olisi hyvä rakenteistaa, jotta niillä olisi yhtenäinen ulkoasu, ja esim. kahden välisissä sopimuksissa voisi olla valmiina allekirjoituskohta, johon merkitään sopimuksen allekirjoittajat.

Oikeusministeriön lausunnossa todetaan, että HELO-työryhmän työ vie pidemmän ajan kuin asettamispäätöksen toimikausi on (31.12.2017). HELOn mukaisesta jaottelusta suppeaan ja laajaan hallituksen esitykseen tullaan luopumaan. Hallituksen esitykset voidaan jaotella neljään ryhmään:

- aloite kansallisesta säätelytarpeesta,

- esitykset, jolla pannaan täytäntöön tai täydennetään EU:n lainsäädäntöä

- esitykset, jotka annetaan valtiosopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

- esitykset , joissa ehdotuksia useammasta ryhmästä

Ohjeeseen malliotsikointi, mutta ei edellytetä sen noudattamista. Hallituksen esityksen rakenteen tulee sallia muuttamisen tai käyttämättä jättämisen ja otsikoiden lisäämisen. Perusteluihin voitava lisätä taulukoita, kuvia.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnossa todetaan, mobiilikäytön tulisi olla mahdollista. Jos asiakirjoissa käsitellään henkilötietoja, tulee ottaa huomioon EU-tietosuoja-asetus ja sen vaatimukset. Lisäksi todetaan, että kuvauksessa on niukasti tietoturvavaatimuksia. (VAHVA)

Sisäministeriön Vahvan käyttöönotto on vasta v. 2020, mutta PTJ:n toiminnallisuuksien käyttöönotto keväällä 2019. Siirtymäajan hallintaa tulee kiinnittää huomiota.

Säädösvalmisteluavustajien roolia ja asiantuntemusta tulee hyödyntää hankkeessa ja ottaa huomioon rooli esittelijän työparina. Käyttäjien tietotekninen osaaminen tulee varmistaa hankkeessa koulutuksella. Tulisi huomioida sisäministeriön erityispiirre. (VAHVA)

Kuvauksesta ei ilmene ovatko kaikki ministeriön asiakirjat VAHVAssa samassa paikassa. Edellyttää kattavan varajärjestelmän, valvontaa, tietoturvaa ja 24/7 tukea. (VAHVA)

Samaa rakenteista asiakirjaa/rakenneosaa tulisi voida työstää useampi henkilö samanaikaisesti. Integraatiossa Hankeikkunaan tulee huomioida säädösnumeron siirtyminen Hankeikkunaan. (VAHVA)

Puolustusministeriön lausunnossa todetaan, että ministeriön selvitykset valiokunnille ovat julkisia tai salassa pidettäviä. Tähän liittyen valtioneuvoston yhteinen asiakirjapohja, yms yhteiset menettelytavat selkeyttäisivät asioiden hallintaa ja tiedonohjausta. (VAHVA)

Editan lausunnossa todetaan, että Painotalo tulisi korvata kuvissa sanalla Säädöskokoelmajulkaisija. Lisäksi todetaan, että asiakirjatyyppiluettelo ei ole kattava säädöskokoelmassa julkaistavien asiakirjojen osalta. Lausunnossa kiinnitetään huomiota muiden säädöskokoelmassa julkaisevien tahojen mahdollisuuteen käyttää järjestelmää tai saada käyttöönsä Word-pohjat. Lisäksi huomautetaan, että laatumittarina voisi ottaa huomioon säädöskokoelmajulkaisijan julkaisuprosessissa syntyneet korjaustarpeet verrattuna nykyiseen käytäntöön.

Eduskunta kiinnittää huomiota lausunnossaan seuraaviin asioihin:

* Voisiko rakenne olla taaksepäin yhteensopiva, jolloin uusilla ratkaisuilla voidaan suoraan muokata vanhoja asiakirjoja.
* Tuleeko eduskunnalle lukuoikeus Kampukseen.
* 4.1 Taulukko 2, eduskuntaan toimitettavat asiakirjat. Pitäisikö mainita talousarvio- ja lisätalousarvioesitykset, jotka laaditaan Buketissa, ei käytetä PTJ-asiakirjapohjaa (Hallituksen esitys)
* Lisättäisiin taulukkoon huomiot käyttörajoitetut asiakirjat (Käyttö rajoitettu, Limite.
* Luku 5.4 suureen valiokuntaan ja ulkoasiainvaliokuntaan toimitettavat asiakirjat voisivat olla rakenteisia -> tarkoittaako että asiakirjoilla on matala rakenne (johdanto ja perustelut)
* Luku 5.12 HELO. Vaikutukset rakenteisiin . Ainakin HE:n attribuutteihin (suppea/laaja). HELOn suositus taulukoiden ja kuvien käyttämisestä ja sopivuus yhteisiin rakenteisiin tulee varmistaa.

1. **Rakenteisten asiakirjojen käsittelyn kohdearkkitehtuurikuvaus**

2.3 Rajaukset ja reunaehdot

Uusi kuvausmenetelmä JHS 179 on ilmestynyt 2/0217. Tulisi käyttää Kartturin sijasta.

Kohdealuetta koskeva lainsäädännössä ei ole mainintaa käyttäjien ja käyttäjätietojen hallintaan liittyvästä henkilötietolainsäädännöstä. Saamenkielilaki ehdotetaan lisättäväksi.

2.5 Arkkitehtuuria ohjaavat määräykset, sidosarkkitehtuurit,- hankkeet ja –ratkaisut

Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurikuvauksessa (JHKA) luovuttu kohdealueista, koska rajat ovat käytännössä liian tiukat.

Sidosarkkitehtuurit, -hankkeet ja –ratkaisut –taulukkoon ehdotetaan muutettavaksi seuraavat kohdat velvoittaviksi:

* Suomi.fi –palveluväylä – velvoittava
* JHS 175 Julkisen hallinnon sanastotyöprosessi – velvoittava
* Valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuuri versio 1.0 – velvoittava
* Yhteisen tiedon hallinta –hanke – velvoittava

2.8 Integraatioperiaatteet

Ehdotetaan huomioitavaksi myös säilytysperiaatteet

Kohta ’Asiakirjojen laadintatavat vaihtelevat ministeriöissä’ tulisi muuttaa ’ Koska asiakirjojen laadintatavat vaihtelevat ministeriöissä ja jopa ministeriöiden sisällä suuresti, tämä tilanne poistuu tulevaisuudessa’.

Hankeikkuna toimii valtioneuvoston rakenteisten asiakirjojen julkaisupaikkana. Kohta epäselvä. Tulisi täsmentää koska säädösten julkaiseminen tapahtuu Editan kautta.

Rooleissa ei ole mainittu oikeuskansleria. Samat toiminnot kuin laintarkastuksella, mutta oikeuskansleri ei tee korjauksia asiakirjoihin. Prosessikuvauksesta puuttuu oikeuskanslerin laillisuusvalvonta prosessin vaiheista 2 ja 3. Oikeuskansleri tulisi lisätä asiakirjan käsittelyn vaiheisiin. Listatarkastuksen kommentit eivät ole julkisia. Vaatimuksen tulisi olla prioriteetillä välttämätön.

3.2 Sidosryhmät ja roolit

Edita esittää tarkennettavaksi kohtaa Roolit säädöskokoelman julkaisijan tehtävillä: säädösten taitto, numerointi, oikoluku, mahdollisten korjausten tekeminen taittoversioon, oikaisuista huolehtiminen ja neuvonta julkaisemiseen liittyvissä asioissa.

Finlexissä on tällä hetkellä noin 1850 ajantasaista säädöstä, mikä on kolmasosa joidenkin muiden Editan ylläpitämien palvelujen säädösmäärästä. Rajapinnan kautta saadaan käyttöön vain rajoitettu määrä rinnakkaistekstejä.

4.1.2 Prosessikuvaukset

Eduskunta esittää tarkennettavaksi prosessikuvausta, koska siitä puuttuvat yhteydet mietinnön->eduskunnan vastaus->Valmistelijan/valmistelija avustajan työn osalta. Kuvauksesta tulisi näkyä että julkaistava lakiteksti tuotetaan eduskunnan vastauksen säädösrakenteen pohjalta.

