

Valtioneuvoston kanslia

kirjaamo@vnk.fi

Viite Valtioneuvoston kanslian lausuntopyyntö 26.6.2017, Dnro VNK/151/05/2017

Asia MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN LAUSUNTO VALTIONEUVOSTON
PÄÄTÖSASIAKIRJOJEN LAADINTAVÄLINEEN HANKINTAA VALMISTE-
LEVASTA SELVITYKSESTÄ

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston päätösasiakirjojen laadintavälineen hankintaa valmistelevasta esiselvitysraporttiluonnoksesta ja raporttiluonnoksen liitteenä olevasta valtioneuvoston rakenteisten asiakirjojen käsittelyn kohdearkkitehtuurikuvauksesta.

Lausuntopyyntö liittyy valtioneuvoston kanslian helmikuussa 2017 asettamaan valtioneuvoston päätösasiakirjojen laadintavälineen hankintaa valmistelevaan esiselvitysprojektiin, jonka tehtävänä on laatia esiselvitys valtioneuvoston päätösasiakirjojen valmistelusta ja valmisteluun tarvittavista työkaluista, joilla päätösasiakirjat jatkossa laadittaisiin. Maa- ja metsätalousministeriö on ollut edustettuna esiselvitysprojektin ohjausryhmässä.

Maa- ja metsätalousministeriö esittää asiassa lausuntonaan seuraavaa.

1. Yleisiä huomioita uudesta valtioneuvoston päätösasiakirjojen laadintavälineestä ja sen käyttöönnotosta

Maa- ja metsätalousministeriö pitää erittäin tärkeänä sitä, että päätösasiakirjojen laadintaväline on käyttäjän näkökulmasta katsottuna mahdollisimman yksinkertainen ja helppokäyttöinen. Lisäksi on tärkeää, että uuden laadintavälineen kehittäminen ja sen VAHVA:ssa toimimisen testaaminen hoidetaan huolellisesti sekä riittävän laajasti ja kattavasti ennen laadintavälineen siirtämistä tuotantoon. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan uutta päätösasiakirjojen laadintavälinettä ja VAHVAA ei saa ottaa keskeneräisinä ja liian vähän testattuina käyttöön. Myöskään nykyisin käytössä olevaa PTJ-järjestelmää ei saa ajaa alas ennen kuin uusien järjestelmien toimiminen ja virheettömyys on varmistettu.

Päätösasiakirjojen laadintavälineen käyttäjien ensi kokemukset laadintavälineestä ja järjestelmästä voivat olla ratkaisevaa ja ensi kokemuksilla voi olla kauaskantoisia seurauksia laadintavälineen käyttämisessä. Jos laadintaväline ja järjestelmä jo heti alussa tuntuvat toimivan virheellisesti, vajavaisesti, huonosti tai vaikeaselkoisesti, tästä voi seurata, että käytännön työssä pyritään löytämään vaihtoehtoisia toimintatapoja esimerkiksi laadintavälineen käytön kiertämiseen ja välineen käyttämiseen vasta siinä vaiheessa, kun se on täysin pakollista.

Esiselvitysraportissa esitetyt asiakirjatyypit kattavat keskeiset asiakirjatyypit. On hyvä, että uuteen valtioneuvoston päätösasiakirjojen laadintavälineeseen sisällytetään myös valtioneuvoston asetus, tasavallan presidentin asetus ja ministeriön asetus, koska näin voidaan poistaa erilaisten ja rinnakkaisten käytäntöjen turha ylläpito. Asiakirjatyyppeihin voisi kuitenkin harkita lisättäväksi toimielinten asettamispäätöksen, koska nykyisessä Hankeikkunassa ei ole asettamispäätösten päättöpohjaa (toisin kuin aiemmin käytössä olleessa HARE:ssa). Lisäksi on tärkeää, että tekniikka mahdollista erilaiset otsikointivaihtoehdot, jos valmisteilla olevat uudet HELO-ohjeet tämän mahdollistavat. Laadintaväline ei saa myöskään pakottaa tarpeettomiin kappaleisiin tai teksteihin esimerkiksi hallitusten esitystä valmisteltaessa.

2. Eräitä yksityiskohtaisia huomioita esiselvitysraportista

Esiselvitysraportin luvussa 5 (Sidosryhmien tarpeet) tuodaan kattavasti esiin eri sidosryhmien esiin tuomat seikat. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan on hyvä, että tässä tarkastelussa on käsitelty myös säädöskääntämiseen ja laintarkastukseen liittyviä tarpeita ja että nämä otetaan huomioon myös jatkovalmistelussa. Luvussa 5.10 (Kampus) todetaan, että Kampukseen on tarkoitus tulla osio ”Työkalut”, jossa esimerkiksi laadintavälineen linkki voisi olla. Tältä osin maa- ja metsätalousministeriö pitää tärkeänä, että kaikki ohjeet tms. löytyvät vastaavalla tavalla keskitetysti yhdestä paikasta kuten ne nyt löytyvät Senaattorista.

Esiselvitysraportin luvussa 7 (Tavoiteratkaisun ja ratkaisuvaihtoehtojen kuvaus) on käsitelty asiaa kattavasti useammasta eri näkökulmasta; asiakirjojen käsittelyn laatutavoitteet ja niiden mittaamista koskevat seikat (luku 7.6) ovat perusteellisesti esitettynä esiselvitysraportissa.

Toiminnallisuutta koskevassa osiossa (luku 7.3) on listaus välineen käyttöön liittyvistä toiveista, jossa listauksessa viimeisenä on mainittu seuraavaa: ”samaa rakenteista asiakirjaa voi työstää useampi henkilö samanaikaisesti siten, että eri käyttäjät työstävät ei rakenneosia”. Jos tällainen toiminto otetaan uudessa laadintavälineessä käyttöön, on ehdottoman tärkeää, että jollakin henkilöllä on pääkäyttäjäoikeudet kyseiseen asiakirjaan ja että pääkäyttäjäoikeudet omaava henkilö voi katkaista muiden asiakirjan työstämisen ja hallita ns. master-versiota.

Edelleen toiminnallisuutta koskevassa osiossa todetaan palvelun osalta muun muassa, että välineen tulee olla käytössä virka-aikaa laajempina aikana. Tältä osin maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että päätösasiakirjojen laadintavälineen tulee olla jatkuvasti käytössä / käytettävissä kuten nykyisinkin käytössä olevat PTJ-järjestelmä ja lainlaatijapohja.

Järjestelmän tietoturvallisuus (luku 7.4) on erittäin tärkeä osa-alue. On erittäin tärkeää, että laajat ja keskitetyt tietoineistot ovat suojattuja siten, että ne tai niiden tietosisältö ei ole vaarassa joutua väärinkäytöksen tai tuhoamisen kohteeksi (verkkohyökkäykset).

Esiselvitysraportin luvun 7.5 (Integraatio) mukaan rakenteisten asiakirjojen ja niitä kuvailevien ulkoisten metatietojen ydintietosisaintina on valtioneuvoston asianhallintajärjestelmä (VAHVA), joka on myös niiden ensisijainen muok-

kausympäristö. Edelleen esiselvitysraportin mukaan muokkaamista muussakaan soveltuvassa ympäristössä ei estetä. Maa- ja metsätalousministeriö pitää hyvänä asiana sitä, ettei asiakirjojen muokkaamista estetä muussakaan soveltuvassa ympäristössä. Jos VAHVA ei kuitenkaan järjestelmänä tunnu käyttäjästä luontevalta ja helppokäyttöiseltä, syntyy riski siitä, että asiakirjoja muokataan pääasiallisesti muussa ympäristössä ja että ne viedään VAHVA:an vasta valmistelun siinä vaiheessa, kun on se on täysin välttämätöntä.

Esiselvitysraportin lukuun 7.8 (Kustannus- ja hyötyanalyysi) voisi harkita lisättäväksi yhdeksi hyödyksi sen, että uuden henkilöstön kouluttaminen helpottuu, kun järjestelmä yksinkertaistuu. Lisäksi ministeriöiden välillä tapahtuvan henkilökierroon yhteydessä perehdytys kevenee, kun tässä tarkoitettussa asiassa ei ole eri käytäntöjä eri ministeriöissä.

Esiselvitysraportin luvun 7.9 (Ratkaisuvaihtoehdot) toisen vaihtoehdon osalta haittana ilmoitettua ”Teknisen ratkaisun toimivuus Wordissa” ei ole selvityksessä avattu millään tavoin. Tältä osin maa- ja metsätalousministeriö toivoisi selvitystä täydennettäväksi esimerkiksi siltä osin, onko haitta olennainen tai laaja ja miten se mahdollisesti ilmenee?

3. Eräitä yksityiskohtaisia huomioita rakenteisten asiakirjojen käsittelyn kohdearkkitehtuurikuvauksesta (liite 3)

Lausuntopyynnön liitteenä kolme on luonnos valtioneuvoston rakenteisten asiakirjojen käsittelyn kohdearkkitehtuurikuvaukseksi.

Edellä mainitun luonnoksen kohdassa 2.4. (Kuvattavan kohteen rajaukset ja reunaehdot) todetaan, että tavoitearkkitehtuuria kuvattaessa tehdään valintoja sen suhteen, mitä kohteeseen kuuluu ja mitä on sen ulkopuolella, sekä mitkä ovat asetettuja edellytyksiä. Taulukkona on esitetty kohteen kehittämistä koskeva rajausta tai reunaehto. Taulukon johdannossa reunaehto on määritelty seuraavasti: ”tavoitearkkitehtuurin tulee täyttää tämä ehto, tavoitetilan tulee olla tämän reunaehdon mukainen, tavoitetilan tulee sisältää tämä asia”. Taulukon viimeisenä on reunaehdona todettu: ”Asiakirjojen laadintatavat vaihtelevat eri ministeriöissä ja jopa ministeriöiden sisällä suuresti.” Tämän ei kuitenkaan voitane katsoa olevan reunaehto, vaan nykytilanteen kuvaus. Kohta olisi syytä muotoilla uudelleen esimerkiksi seuraavasti: ”Koska asiakirjojen laadintatavat vaihtelevat eri ministeriöissä ja jopa ministeriöiden sisällä suuresti, tämä tilanne poistuu tulevaisuudessa”.

Edelleen luonnoksen kohdassa 2.4. olevassa taulukossa todetaan rajauksena ulos seuraavaa: ”Hankeikkuna toimii valtioneuvoston rakenteisten asiakirjojen yhtenä julkaisupaikkana. Tarkoittaako tämä sitä, että koska varsinainen lainsäädännön edellyttämä säädösten julkaisu tapahtuu painotalon kautta, julkaiseminen on tämän vuoksi päätösasiakirjojen laadintavälineen hankintahankkeen ulkopuolella. Kohta on hieman epäselvä, koska Hankeikkunan yhteydessä puhutaan myös asioiden julkaisemisesta, ei kuitenkaan samassa merkityksessä kuin säädösten julkaisemisen osalta.

4. Lopuksi

Maa- ja metsätalousministeriö painottaa sitä, että uuden valtioneuvoston päätösasiakirjojen laadintavälineen tulee olla käyttäjän kannalta mahdollisimman helpokäyttöinen ja yksinkertainen. Uutta laadintavälinettä ei saa maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan ottaa käyttöön ennen kuin sen toiminnallisuus ja toimivuus on riittävällä tavalla testattu ja varmistettu.

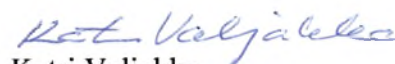
Maa- ja metsätalousministeriö pitää esitetyistä kolmesta eri ratkaisuvaihtoehdoista valtioneuvoston päätösasiakirjojen ja säädöskokoelmassa julkaistavien asiakirjojen laadintavälineratkaisuksi parhaana toista vaihtoehtoa (Rakenteiset asiakirjamallit VAHVA:ssa). Mainittu vaihtoehto on esitetyistä vaihtoehdoista käyttäjän kannalta toimivin, selkein ja helpoin sekä mukailee parhaiten sidosryhmien esittämiä toiveita. Lisäksi, vaikka kaikissa kolmessa vaihtoehdossa on myös haitta-
puolia, toinen vaihtoehto sisältää niitä vähiten.

Esitetty aikataulu on haasteellinen toteutusvaiheeseen pääsemiseksi. Tästä johtuen hankkeen suunnittelu- ja toteutusvaihe olisi aloitettava mahdollisimman pikaisesti jo alkusyksystä 2017. Esiselvitysraportissa ehdotetut jatkotoimenpiteet ovat maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan kannatettavia ja perusteltuja.

Kansliapäällikkö


Jaana Husu-Kallio

Lainsäädäntöneuvos


Katri Valjakka