



SUOMALAISEN LAINSÄÄDÄNTÖTYÖN TIEDONHALLINTA

Suuntana semanttinen web

*Reija Nurmeksela – Maiju Virtanen – Antti Lehtinen – Matti Järvenpää
– Airi Salminen*

EDUSKUNNAN KANSLIAN JULKAISU 2/2006

SUOMALAISEN LAINSÄÄDÄNTÖTYÖN TIEDONHALLINTA

Suuntana semanttinen web

Reija Nurmeksela – Maiju Virtanen – Antti Lehtinen

Matti Järvenpää – Airi Salminen

ISBN 951-53-2870-5 (nid.)
ISBN 951-53-2871-3 (PDF)
ISSN 1239-1638

Tiivistelmä

Julkaisussa esitellään kolmivuotisen RASKE2-tutkimusprojektin tuloksia. Projektissa oli tavoitteena kehittää menetelmiä, joilla voidaan integroida organisaatioverkostojen tietovarantoja ja joissa keskeistä on metatietojen standardointi. Erityisesti tarkastelun kohteena olivat suomalaisen lainsäädäntötyön tarpeet ja semanttisen webin teknologioiden soveltuvuus näihin tarpeisiin. Projektissa analysoitiin suomalaisen lainsäädäntötyön tiedonhallintaa erityisesti sisällönhallinnan näkökulmasta ja tehtiin ehdotuksia uusiksi metatietoratkaisuiksi. Raportissa kuvataan analyysin tulokset ja metatietoratkaisuehdotukset.

Raportti jakautuu kolmeen osaan. Ensimmäisessä osassa kuvataan projektin tausta, tiedonkeruutavat sekä sisällönhallinnan keskeisin käsitteistä ja menetelmät. Raportin toinen osa esittelee lainsäädäntöympäristön sisällönhallinnan nykytilanteen ja erityisesti metatiedon osuuden siinä. Nykytilasta kuvataan prosessin vaiheet, toimijat, prosessissa syntyvä dokumentaatio ja metatiedot sekä käytetyt tietojärjestelmät. Keskeisenä kuvaustapana ovat graafiset mallit. Analyysin tuloksena nostetaan esille metatietojen nykyiseen tuottamiseen ja käyttöön liittyvät ongelmat. Nykytilanteen analyysi pohjautuu monipuolisiin kirjallisiin lähteisiin ja asiantuntijahaastatteluihin.

Raportin kolmas osa esittelee tulevaisuuden metatietoratkaisun. Osan alussa esitellään ensin lainsäädäntöympäristön mahdollisia metatietotyyppejä. Sitten kuvataan yksityiskohtaisesti ehdotus lainsäädäntöhankkeen ja lainsäädäntöasiakirjan metatiedoiksi. Ehdotus on esitelty ensin taulukoiden avulla, sitten RDF (Resource Description Framework) –esitystapaa käyttäen. RDF on Internet-yhteisössä kehitetty metatietojen esitystapa, jota käytetään perustana semanttisen webin standardoiduille ratkaisuille. Esitettyjen metatietoratkaisujen hyödyntämismahdollisuuksia on havainnollistettu esittelemällä tiedonhakukäyttöliittymiä sekä asiantuntijakäyttöön että kansalaiskäyttöön. Osan lopussa ehdotetaan jatkotutkimus- ja kehityskohteita metatietojen standardoinnin toteuttamisen tukemiseksi lainsäädäntöympäristössä.

Avainsanat: metatieto, semanttinen web, lainsäädäntö, tietojärjestelmät, julkinen hallinto, tiedonhallinta, sisällönhallinta, JHS 143, RDF, XML

Summary

Information management in the Finnish legislative work – Towards semantic web of legislative information resources

The report describes results of the three-year RASKE2 research project. The goal in the project was to develop methods for the integration of information resources by means of metadata standardization. A special focus in the project was in the needs of the Finnish legislative work and adoption of semantic web technologies. The project analyzed the current information management in the legislative environment from the content management point of view and proposed new metadata solutions. The report describes the analysis results and the proposed solutions.

The report is divided into three parts. The first part describes the background of the project, data gathering methods, and the core concepts and methods of content management. The second part describes the current content management in the Finnish legislative process, particularly the role of metadata in the process. The description covers activities and actors of the process, software systems used to help the performance of the activities, major documents produced by the systems, and the different types of metadata produced and used in the systems. Graphical process models are used as a major description method in the part. Problems related to the production and utilization of metadata have also been described. The data for the part has been collected from various literal sources and by interviewing experts of the domain.

The third part of the report outlines new solutions for the future. Various types of metadata useful in the legislative environment are first discussed and then detailed lists of metadata to describe a legislative project and a legislative document are suggested. The suggestions are given first by means of tables, then by a formal metadata description given by RDF (Resource Description Framework). RDF is a metadata description language developed in the Internet community and used particularly for semantic web solutions. Utilization of the metadata has been demonstrated by introducing user interfaces both for expert users and laypersons. At the end of the report areas for future research and development are introduced.

Keywords: metadata, semantic web, legislation, information systems, public sector, information management, content management, JHS 143, RDF, XML

Sammandrag

Informationshantering i finländsk lagstiftning – Mot en semantisk webb

Rapporten presenterar resultaten från det treåriga projektet Raske 2. Det har haft till uppgift att ta fram metoder för att stödja en integrering av spridda interorganisatoriska informationsresurser genom standardisering av metadata. Projektet har framför allt sett på behoven inom finländsk lagstiftning och tillämpligheten av semantisk webbt teknik. Det har analyserat informationshanteringen inom finländsk lagstiftning, speciellt innehållshantering, och lagt förslag till nya metadatalösningar. Rapporten beskriver resultaten av analysen och de föreslagna metadatalösningarna.

Rapporten består av tre delar. I den första beskrivs projektets bakgrund, datainsamlingsmetoderna och den centrala begreppsapparaten samt metoderna för innehållshantering. Andra delen beskriver den nuvarande innehållshanteringen i lagstiftningsprocessen, framför allt metadata. Beskrivningen omfattar olika faser av processen, aktörer, dokument och metoder som genereras i processen och mjukvarustystemen. Den huvudsakliga metoden är grafiska processmodeller. Rapporten belyser problemen med att producera och använda metadata. Analysen av nuläget bygger på ett brett skriftligt källmaterial och intervjuer med experter.

Rapportens tredje del presenterar framtidens metadatalösning. Den inleds med en presentation av olika tänkbara metadata i lagstiftningsprocessen. Sedan följer ett detaljerat förslag till metadata för att beskriva ett lagstiftningsprojekt och en lagstiftningshandling. Förslaget presenteras först med hjälp av tabeller, sedan med hjälp av RDF (Resource Description Framework). RDF är ett språk för att uttrycka metadata som tagits fram för webbmiljön och som tjänar som grund för standardiserade webblösningar. Hur metadatalösningarna kan utnyttjas demonstreras med hjälp av användargränssnitt för både experter och lekmän. I slutet av tredje delen föreslås teman för fortsatt utredning och utveckling till stöd för standardisering av metadata i lagstiftningsmiljö.

Nyckelord: metadata, semantisk webb, lagstiftning, informationssystem, offentlig förvaltning, informationshantering, innehållshantering, JHS 143, RDF, XML

Esipuhe

Tämä loppuraportti kokoa kolmivuotisen RASKE2-projektin¹ tulokset. Tätä ennen projektissa on tuotettu kaksi väliraporttia: *Tiedonhallinta suomalaisessa lainsäädäntöprosessissa* (I väliraportti) ja *Metatiedot suomalaisen lainsäädäntöprosessin tiedonhallinnassa* (II väliraportti). RASKE2 on ollut eduskunnan, valtiovarainministeriön, oikeusministeriön ja Jyväskylän yliopiston kolmivuotinen yhteistyöprojekti. Projektin tutkimus on liittynyt Jyväskylän yliopistossa tehtyyn pitkäjänteiseen dokumenttien ja sisällönhallinnan tutkimukseen jatkaen RASKE-projektissa (1994-98) ja sitä seuranneessa EULEGIS-projektissa (1998-2000) tehtyä työtä. RASKE2-projektin tavoitteena on ollut löytää uusia ratkaisuja suomalaisen lainsäädäntötyön tiedonhallinnan tehostamiseen ja lainsäädäntöprosessiin liittyvien web-palvelujen rakentamiseen metatietojen standardoinnin avulla. Projekti on ollut osa sähköisen julkishallinnon kehittämistä.

Projektin ensimmäisen vaiheen aikana analysoitiin RASKE-metodologiaa käyttäen ja sitä laajentaen suomalaisen lainsäädäntöprosessin nykytilaa tiedonhallinnan näkökulmasta. Toisen vaiheen aikana jatkettiin analyysiä huomion suuntautuessa metatietoihin. Henkilöhaastattelujen avulla perehdyttiin lainsäädäntöprosessin metatietojen käsittelyyn liittyvien toimijoiden rooleihin. Kolmannessa vaiheessa kehitettiin analyysiin perustuva ehdotus yhtenäisten metatietojen tuottamiselle ja hallinnalle, semanttisen webin tekniikoihin perustuva metatietoehdotuksen toteutusehdotus sekä yhtenäisiä metatietoja hyödyntävä käyttöliittymäehdotus. Raportissa on esitelty analyysin tuloksia, metatietoehdotus ja tiedonhaun käyttöliittymät. Raportti on tarkoitettu tietopohjaksi jatkosuunnittelulle ja metatietojen standardoinnille. Toisaalta se on tarkoitettu myös pieneksi käsikirjaksi lainsäädäntöprosessin tiedonhallinnasta kiinnostuneille ihmisille. Toivomme saavamme raportista mahdollisimman paljon kommentteja, niin että voisimme arvioida raportin kuvaustapojen hyödyllisyyttä sekä välttää mahdolliset tämän raportin puutteet ja virheet jatkossa. Projektiryhmän yhteystiedot löytyvät tämän raportin lopusta.

Projektin työ on edellyttänyt laajaa yhteistyötä ja syvällisiä keskusteluja eri tahojen kanssa. Tulosten edellytyksenä on ollut lukuisien suomalaista lainsäädäntöprosessia ja sen tietohallintoa tuntevien asiantuntijoiden tuki.

Lämpimät kiitokset yhteistyöstä - toivomme yhteistyön jatkuvan ja laajentuvan!

Jyväskylässä 28.4.2006

Tekijät

¹ <http://www.it.jyu.fi/raske/>

Sisällys

Osa I: Tausta

1	Johdanto	1
2	Sisällönhallinnan menetelmiä.....	5
2.1	Sisällönhallintaympäristöt.....	5
2.2	Sisällönhallinnan ontologiat	6
2.3	Metatieto.....	7
2.4	Metatietojen käyttötapoja toimintaprosesseissa.....	9
2.5	Metatietoluokituksia.....	10
2.6	XML-kieli	12
2.7	XML organisaatioiden sisällönhallinnassa	14
2.8	Metatietojen standardointi ja semanttinen web	17
3	Tiedonkeruu.....	21

Osa II: Nykytila

4	Suomalainen lainsäädäntötyö ja sen osapuolet	27
4.1	Mitä on laki?	27
4.2	Lainsäädäntötyön osapuolet	28
4.2.1	Eduskunta	29
4.2.2	Euroopan unioni.....	32
4.2.3	Kansalaiset.....	32
4.2.4	Tasavallan presidentti.....	32
4.2.5	Valtioneuvosto.....	33
4.2.6	Lainsäädännön valmistelun kehittäminen	38
5	Lainsäädäntöprosessi ja siinä syntyvä dokumentaatio	41
5.1	Hallituksen esityksen valmistelu ministeriöissä.....	45
5.2	Hallituksen esityksen valtioneuvostokäsittely	47
5.3	Lakiesityksen eduskuntakäsittely	48
5.4	Hyväksytyn lain käsittely valtioneuvostossa	53
5.5	Lainsäädäntöprosessiin liittyviä toimintoja	55
6	Lainsäädäntöprosessin tietojärjestelmät	57
7	Lainsäädäntöprosessin nykyiset metatiedot.....	62
7.1	Henkilöhaastattelut.....	62
7.1.1	Haastattelujen teoriatausta.....	62
7.1.2	Haastattelulomake ja metatietoliite.....	63
7.1.3	Haastattelut.....	65
7.2	Keskeisimpiä metatietoja	67
7.3	Metatietojen tuottaminen.....	72
7.3.1	Keskeisten metatietojen tuottajat.....	72
7.3.2	Keskeisten metatietojen tuottamisvaiheet.....	75
7.4	Metatietojen hyödyntäminen	76
7.5	Metatieto järjestelmissä.....	79
7.5.1	Yksittäisen lainsäädäntöasian tiedonhallinta.....	81
7.5.2	Rakennemäärittelyt	82
7.5.3	Metatietointegraation taso.....	83

Osa III: Tulevaisuus

8	Metatiedot ja niiden tuottaminen tulevaisuudessa.....	87
8.1	Lainsäädäntöprosessin monipuoliset metatiedot	87
8.2	Hankkeen ja asiakirjan metatietojen tuottaminen	89
8.2.1	Hankkeen metatiedot.....	90
8.2.2	Asiakirjan metatiedot.....	99
9	Tiedonhaun käyttöliittymät.....	104
9.1	Asiantuntijakäyttöliittymä.....	105
9.1.1	Käyttöliittymän rakenne.....	105
9.1.2	Hankehaku	106
9.1.3	Hankekohtaiset liittymät	108
9.2	Profiloidut käyttöliittymät.....	112
9.2.1	Kansalaisille suunnattu käyttöliittymä.....	112
9.2.2	Koostenäkymät	114
10	Metatietoehdotuksen toteutus.....	116
10.1	Metatietoratkaisun järjestelmäarkkitehtuuri	116
10.2	RDF lainsäädäntöprosessin metatietojen kuvausmenetelmänä	120
10.2.1	RDF ja RDF Schema	120
10.2.2	Lainsäädäntöprosessin metatietokanta	126
10.2.3	Metatietokannan RDF-skeemat	129
10.2.4	RDF-skeemojen ja –kuvausten hyödyntäminen käyttöliittymässä	133
11	Tutkimus- ja kehityskohteita.....	140
12	Yhteenveto.....	145
Lähteluettelo, haastatellut henkilöt ja projektiorganisaatiossa mukana olleet henkilöt.....		148

Liitteet

1. Metatietohankkeet
2. Haastattelulomake: Metatietojen tuottaminen ja käyttö suomalaisessa lainsäädännön laadintaprosessissa
3. Haastattelulomakkeen liite 1: Tuotettavat metatiedot
4. Kansalaisten vaikuttamistarpeet
5. Käsittelijäryhmät
6. Lainsäädäntöprosessissa tuotettavien keskeisten dokumenttien kuvaukset
7. Tietojärjestelmät lainsäädäntöprosessissa
8. Tietojärjestelmäkuvaukset
9. Keskeisten metatietojen ja JHS 143 –suosituksen suhde
10. Keskeisinä pidettyjen metatietojen tuottajat ja tuottamisympäristöt
11. Haastateltujen kommentteja metatietojen hyödyntämisvisioihin
12. Lainsäädäntöprosessin RDF-skeemat

Kuvat

Kuva 1. Sisällönhallintaympäristön keskeiset osa-alueet.....	6
Kuva 2. Esimerkki XML-dokumentista	13
Kuva 3. Lainsäädäntötyön osapuolet.....	28
Kuva 4. Lainsäädäntöprosessi ja siinä syntyvä dokumentaatio.	42
Kuva 5. Hallituksen esityksen tyypillinen valmistelu ministeriöissä.	45
Kuva 6. Hallituksen esityksen valtioneuvostokäsittely.....	47
Kuva 7. Lakiesityksen tyypillinen eduskuntakäsittely.....	49
Kuva 8. Lakiesityksen valiokuntakäsittely.....	50
Kuva 9. Hyväksytyn lain käsittely valtioneuvostossa.	53
Kuva 10. Tietojärjestelmät suomalaisessa lainsäädäntöprosessissa.	58
Kuva 11. ERA-kaavio lainsäädäntöprosessin keskeisimmistä metatiedoista.	67
Kuva 12. Lainsäädäntöasian keskeiset metatiedot prosessiin liitettynä.	75
Kuva 13. Hankkeen metatietojen syöttämiseen tarkoitettu käyttöliittymä.....	97
Kuva 14. Tiedonhaun käyttöliittymän rakenne: eri näytöt ja niiden yhteys toisiinsa.	105
Kuva 15. Hankehakuliittymä.	107
Kuva 16. Yksittäisen hankkeen perustiedot.....	108
Kuva 17. Yksittäisen hankkeen tarkemmat tiedot ja asiakirjat.	110
Kuva 18. Lainsäädäntöhankkeiden haku aiheen mukaan asiasanoihin perustuen.	113
Kuva 19. Hakuliittymä lainsäädäntöhankkeisiin koostenäkymän muodossa.	115
Kuva 20. Metatietoratkaisun järjestelmäarkkitehtuuri.	117
Kuva 21. Metatietokannan suunniteltu arkkitehtuuri.	119
Kuva 22. Esimerkki RDF-graafista.	122
Kuva 23. Metamalli RDF-skeeman muodossa.	127
Kuva 24. Eduskuntakäsittelyvaiheen ja sen alavaiheiden kuvaaminen prosessiontologiassa.	134
Kuva 25. Käyttöliittymän alavaiherivi.....	135
Kuva 26. Esimerkki lainsäädäntöhankkeen RDF-kuvauksesta ja sen esittämisestä käyttöliittymässä.	137
Kuva 27. Käyttöliittymän dokumenttitaulukko.	138
Kuva 28. Asiakirjatyyppien ja prosessin vaiheiden yhteyden ilmaiseminen asiakirjaontologiassa.	139

Taulukot

Taulukko 1. Metatietoja ja metatiedon kohteita Internetin tietoresursseihin liittyen.....	8
Taulukko 2. Metatiedon ominaisuuksia.	10
Taulukko 3. Lainsäädäntöprosessissa syntyvät dokumentit.	44
Taulukko 4. Lainsäädäntöprosessin tietojärjestelmät.	60
Taulukko 5. Lainsäädäntöprosessin tietojärjestelmien luokittelu.	61
Taulukko 6. Haastatellut käsittelijäryhmät ja haastateltujen lukumäärät.	65
Taulukko 7. Haastateltujen keskeisinä pitämien asian metatietojen kuvaukset.	69
Taulukko 8. Haastateltujen keskeisinä pitämien asiakirjan metatietojen kuvaukset.....	70
Taulukko 9. Haastateltujen keskeisinä pitämien prosessin metatietojen kuvaukset.	71
Taulukko 10. Keskeisimpien metatietojen tuottajat.	73
Taulukko 11. Lainsäädäntöprosessin metatietojen hyödyntämistilanteita.	77
Taulukko 12. Kansallisen lainsäädäntöprosessin ulkopuolisten tietojen hyödyntämistilanteita.....	78
Taulukko 13. Metatiedot valtioneuvoston lainsäädäntötyöhön liittyvissä tietojärjestelmissä.	80
Taulukko 14. Metatiedot eduskunnan lainsäädäntötyöhön liittyvissä tietojärjestelmissä.....	81
Taulukko 15. Lainsäädäntöprosessissa käytössä tai suunnitteilla olevat rakennemäärittelyt.....	83
Taulukko 16. Esimerkkejä metatietoluokkien mukaisista metatiedoista lainsäädäntöympäristössä.	88
Taulukko 17. Hankkeen tunnistustiedot.	91
Taulukko 18. Hankkeen kuvailutiedot.	93
Taulukko 19. Hankkeen toimijatiedot.....	94
Taulukko 20. Hankkeen toimintotiedot.....	95
Taulukko 21. Hankkeen liittymätiedot.	96
Taulukko 22. Asiakirjan semanttiset metatiedot.	101
Taulukko 23. Asiakirjan kontekstuaaliset metatiedot.....	103
Taulukko 24. Metamallin väittämät.	127

Tietoteknisiä käsitteitä ja tietojärjestelmiä

Asianhallintajärjestelmän avulla hoidetaan asioiden ja niiden käsittelyvaiheiden hallinta, seuranta ja raportointi sekä toisinaan myös asiakirjojen säilytys ja välitys.

Balise on SGML-konversio-ohjelma.

Edk txt-arkisto on Eduskunnan tekstiarkisto (Trip-tietokanta), jonne dokumentteja tallennetaan rakenteisessa muodossa.

EIRAK on Eduskunnan ei-rakenteinen tekstiarkisto, johon on talletettu lainsäädäntötyön ja hallinnollisten päätösten asiakirjoja sekä vanhaa lainsäädäntötyön aineistoa.

Eutori on kansallinen EU-asiakirjojen ja -asioiden valmistelu- ja jakelujärjestelmä.

FAKTA on eduskunnan sisäinen tiedonjakelujärjestelmä (intranet-palvelut).

Finlex on www-yhteydellä vapaasti käytettävissä oleva Suomen säädöskokoelma, joka sisältää lait, asetukset, päätökset sekä muut säädöskokoelmassa julkaistut aktit kuten säännöt ja ilmoitukset sekä korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätökset.

Firefox, Mozilla, Netscape, Internet Explorer ovat Internet-selaimia.

FrameMaker on julkaisuohjelma, jolla voidaan tuottaa SGML/XML-dokumentteja.

Dokumenttienhallintajärjestelmän avulla hallitaan dokumenttien luontia, päivitystä, jakelua ja varastointia.

DTD (Document Type Definition) on SGML/XML-dokumentin rakenteen ja käsitteistön (sanaston) määrittely jollekin dokumenttityypille.

Hare on valtioneuvoston hankerekisteri.

InfoPath on XML-muotoisten lomakkeiden tuottamiseen tarkoitettu toimistosovellus.

Infrastrukturi on tietoverkon, työasemien ja palvelinten muodostama tietotekninen kokonaisuus.

Internet-verkolla tarkoitetaan tässä dokumentissa kaikille avointa, selainkäyttöistä tietoverkkoa, jossa julkaistaan julkiseen käyttöön tarkoitettua tietoaaineistoa.

Intranet-verkko on suljettu, selainkäyttöinen, organisaation ja erikseen sovittujen sidosryhmäkäyttäjien sisäinen tietoverkko, joka sisältää yhteisön omaan käyttöön tarkoitettua tietoaaineistoa.

Lausumarekisteriin kootaan eduskunnan vastauksissa ja kirjelmissä olleet eduskunnan hyväksymät lausumat

Metatieto viittaa tietoon tiedosta; semanttisessa webissä metatieto on erityisesti tietoa webin tietoresurssien merkityksestä tietylle yhteisölle sekä tietoresurssien käyttöön ja luotettavuuteen liittyvää tietoa.

Metatietokanta on metatietoja sisältävä tietokanta, johon metatiedot on organisoitu ja tallennettu yhtenäisellä tavalla.

Metatietokuvaus kuvaa jotain esitystapaa käyttäen yhden tai useamman kohteen ominaisuuksia.

Kohde voi olla tietovaranto, sen osa tai jokin asia joka liittyy tietovarantoon tai sen hallintaan. Laajuudeltaan metatietokuvaus voi vaihdella suuresti.

Ontologialla tarkoitetaan tietokoneympäristössä yhteisesti sovittua, formaalisti esitettyä, tietokoneen tulkittavaksi tarkoitetuksi käsitteistöä.

Otakantaa.fi on valtionhallinnon keskustelufoorumi, jota kehitetään vuorovaikutusvälineeksi kansalaisille ja virkamiehille.

OWL (Revised Resource Description Framework, Web Ontology Language) on semanttisen webin yleinen ontologiakieli.

Profilointi on tapa muokata Internet-palvelu automaattisesti vastaamaan eri käyttäjäryhmien tarpeita.

PTJ on valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmä, jonka avulla asioiden esittely ja käsittely tapahtuu.

RDF (Resource Description Framework) on malli metatietojen liittämiseksi mihin tahansa Internetissä identifioidavissa olevaan asiaan, kuten WWW-sivuun.

RDF-kuvaus on jonkin Internetissä identifioidavissa olevan kohteen (resurssin), kuten WWW-sivun, metatietokuvaus. Se koostuu väittämistä, missä kohteeseen liitetään ominaisuus ja sen arvo.

RDF-skeema määrittää RDF-kuvauksissa käytettävän käsitteistön, suhteet ja tietotyyppit

RDF Schema (RDFS; RDF Vocabulary Description Language) on RDF-skeemojen kuvaamisen kieli.

Resurssi on mikä tahansa Internetissä identifioidavissa oleva asia, esimerkiksi WWW-sivu.

Salijärjestelmä on Eduskunnan täysistuntoja palveleva istuntosalin järjestelmä, joka koostuu kolmesta erillisestä järjestelmästä.

Selainkäyttöliittymä on Internet-teknologian mukainen työaseman käyttöliittymä, jonka avulla käyttäjä pääsee Internetin lisäksi useisiin muihin selainkäyttöisiin sovelluksiin.

Semanttinen web (Semantic Web) on visio tulevasta webistä, mikä entistä webiä huomattavasti paremmin palvelee tiettyjen yhteisöjen toimintoja ja yhteisöjen välistä yhteistyötä. Semanttisella webin perustana on tietosisältöihin ja palveluihin liittyvän metatiedon kokoaminen sovellusriippumattomassa, avoimiin standardeihin perustuvassa muodossa.

Semanttisen webin tekniikat ovat tekniikoita sisältöjen identifiointiin, esittämiseen ja määrittelyyn (Unicode, URI, XML, XML Namespaces, DTD, XML Schema), metatiedon esittämiseen ja määrittelyyn (RDF, RDF Schema, OWL) ja luottamuksen hallintaan.

Senaattori on valtioneuvoston intranet-portaali, joka tarjoaa virtuaalisen ympäristön ja työvälineet päätösten valmisteluun valtioneuvoston ja sen yhteistyökumppaneiden käyttöön.

Seurantajärjestelmän avulla hallitaan eduskunnan täysistunnon päiväjärjestystä, päiväjärjestykseen kuuluvien asioiden ja niihin liittyvien asiakirjojen perustietoja ja asiankohtiin liittyviä puheenvuoropyyntöjä ja asiassa tehtyjä päätöksiä.

SGML (Standard Generalized Markup Language) on yleinen dokumenttien rakenteen kuvaamisen kieli.

Unicode on sopimus merkkien (kuten kirjainten) koodaamiseksi tietokoneen ymmärtämässä muodossa.

URI (Uniform Resource Identifier) on mekanismi resurssien tunnistamiseksi. RDF:ssä se voi olla joko WWW:stä tuttu, resurssin sijaintiin viittaava URL (Uniform Resource Locator) tai yleisempi identifiointitunniste URN (Uniform Resource Name).

VEPS2000 on valtiopäiväasioiden seurantajärjestelmä.

VKFAKTA on valiokunta-asioiden seurantajärjestelmä.

WWW-sivut ovat Internet-teknologialla toteutettu ja internet- tai intranet-verkkoon tiedon julkaisutarkoituksessa laitettuja tietoaaineistoja.

XML (Extensible Markup Language) on metakieli, jolla määritellään rakenteellisia kieliä (XML-sovelluksia) minkä tahansa tiedon kuvailemiseen esimerkiksi verkkojulkaisuja varten.

XML Schema on skeemakieli tietyn XML-dokumenttityypin rakenteen ja sanaston määrittämiseksi.

XML-nimiavaruuden (XML Namespaces) avulla eri XML-sovellusten sanastot niputetaan uniikeiksi kokonaisuuksiksi, jotta eri XML-sovellusten sanastojen samannimiset sanat (elementtien ja attribuuttien nimet) eivät mene sekaisin.

Osa I: Tausta

1 Johdanto

Suomalaisen lainsäädäntötyön tiedonhallinta on haasteellinen tehtävä. Lainsäädäntötyön tyypillinen kulku voidaan kuvata tietyt yhteiset vaiheet sisältävänä, tietyllä tavalla etenevänä *lainsäädäntöprosessina*, mutta kun tarkastellaan yksittäisiä uusien lakien säätämiseen tähtääviä *säädöshankkeita*, saattavat ne poiketa yksityiskohdissaan ja etenemistavassaan paljonkin toisistaan. Joskus hanke voi olla muutamassa kuu- kaudessa hyväksyttyyn lakiin etenevä prosessi, joka ei herätä paljonkaan kiinnostus- ta. Joskus taas hanke kestää useita vuosia, siihen osallistuu tavanomaisten lainsää- däntötyötä tekevien organisaatioiden lisäksi erilaisia etujärjestöjä, ja kansalaiset otta- vat hankkeeseen aktiivisesti kantaa. Tällaisista laajoja joukkoja kiinnostavista sää- döshankkeista esimerkkeinä ovat tekijänoikeuslainsäädännön muuttaminen ja he- delmöityshoitoja koskeva lainsäädäntö.

Viime vuosikymmenen suuri teknologinen mullistus oli webin synty World Wide Web (WWW) -järjestelmän pohjalta. Sen seurauksena myös lainsäädäntöprosessin tietoresurssit ovat verkottuneet monipuolisesti. Webin myötä Internet on tuonut ih- misten ulottuville valtavat tietovarannot, suuren määrän erilaisia tietojärjestelmiä sekä mahdollisuuden monipuolisiin yhteistyötapoihin. Tarjonnan lisääntyminen ei kuitenkaan välttämättä auta ihmisiä heidän työssään eikä lisää heidän yhteiskunnal- lisia vaikutusmahdollisuuksiaan. Web-ympäristöjen haasteena onkin niiden kehit- täminen ihmisten työtä ja tarpeita joustavasti tukeviksi ympäristöiksi.

Suomessa kansalaisilla on periaatteessa mahdollista saada laajalti tietoa säädöshank- keiden etenemisestä. Valtioneuvostolla, jokaisella ministeriöllä ja eduskunnalla on omat sivustonsa Internetissä sisältäen valtavasti lainsäädäntöön ja lainsäädäntötyö- hön liittyvää tietoa². Tiedon sirpaloituminen eri sivustoille vaikeuttaa kuitenkin suu- resti lainsäädäntötyön seuraamista.

Monipuolisen verkottumisen ja tiedon sirpaloitumisen seurauksena tämän vuosi- kymmenen haasteeksi on noussut *semanttisen webin* rakentaminen. Semanttinen web on visio tulevasta webistä, mikä entistä webiä huomattavasti paremmin palvelee toi- saalta tiettyjen yhteisöjen toimintoja, toisaalta yhteisöjen välistä yhteistyötä. Semant- tisella webillä pyritään edistämään webin tietosisältöjen ja palvelujen käytettävyyttä kokoamalla runsaasti niihin liittyvää *metatietoa* sovellusriippumattomassa, avoimiin standardeihin perustuvassa muodossa. Termi metatieto viittaa aina tietoon tiedosta;

²Sivulle <http://www.it.jyu.fi/raske/saadossalvismistelumseuranta.html> on koottu tietoa siitä, mistä vi- reillä olevista lainsäädäntöhankkeista on nykyään mahdollista löytää tietoa.

semanttisessa webissä metatieto on erityisesti tietoa webin tietoresurssien merkityksestä tietylle yhteisölle sekä tietoresurssien käyttöön ja luotettavuuteen liittyvää tietoa. Semanttisen webin tekniikoiden³ avulla on mahdollista rakentaa palveluja niin avoimeen Internetiin kuin myös organisaatioiden ja organisaatioverkostojen sisäisiin tietoverkkoihin.

Semanttisen webin rakentaminen lainsäädäntöympäristöön edellyttää lainsäädäntöprosessin tiedonhallinnan monipuolista kehittämistä. Työ on haasteellinen, mutta se tarjoaa mahdollisuuden parantaa niin kansalaisten kuin myös lainsäädäntöprosessissa työskentelevien ihmisten tiedonsaantimahdollisuuksia yhteiskunnan keskeisimpien sääntöjen valmistelusta. Tämä on oleellista kansanvallan kehittämisessä. Mikäli kansalaisten on mahdollista saada säädöshankkeista aiempaa paremmin tietoa, kehenevät heidän mahdollisuutensa "osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen" (ks. perustuslaki 731/1999, 2 §). Konkreettisia vaatimuksia viranomaisen toiminnalle sisältyy esimerkiksi julkisuuslakiin (laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta, 626/1999), jossa on määritelty hyvä tiedonhallintatapa yleisellä tasolla. Tarkemmin hyvä tiedonhallintatapa on määritelty työryhmämuistiossa, jonka yhteydessä julkisuuslain henkeä on avattu seuraavasti: "Julkisuuslain tarkoitus ja henki on taata kansalaisille mahdollisimman laaja ja vaivaton pääsy julkisiin tietoihin" (Kurkinen ym., 2000).

RASKE2-projekti käynnistyi 1.5.2003 eduskunnan, valtiovarainministeriön, oikeusministeriön ja Jyväskylän yliopiston kolmivuotisena yhteistyöprojektina. Tavoitteena projektissa oli löytää ratkaisuja suomalaisen lainsäädäntötyön tiedonhallinnan tehostamiseen ja lainsäädäntöprosessiin liittyvien palvelujen, erityisesti web-palvelujen parantamiseen niin, että ne mahdollisimman pitkälle perustuisivat avoimien standardien käyttöön. Luonnollisen pohjan uusien ratkaisujen etsimiselle tarjosivat semanttisen webin teknologiat. Tavoitteena oli tunnistaa sellaiset suomalaisen lainsäädäntöprosessin metatiedot, joiden standardoiminen voisi olla mahdollista aiheuttamatta kohtuutonta lisätyötä ja joiden systemaattinen käyttöönotto voisi tarjota mahdollisuuden suomalaista lainsäädäntöprosessia tukevan semanttisen webin rakentamiseen. Lisäksi projektissa oli tavoitteena kehittää menetelmiä, joita yleisemminkin voidaan käyttää semanttisen webin rakentamiseen.

³ Semanttisen webin tekniikoita on esitelty esimerkiksi Airi Salmisen luennossa *Web ja semanttinen web organisaatioissa*, <http://www.cs.jyu.fi/~airi/presentations/SemanttinenWeb-18112003.ppt>.

Projekti oli jatkoa kahdelle aikaisemmalle eduskunnan, ministeriöiden ja Jyväskylän yliopiston yhteisprojektille, missä akateeminen tutkimus kytkettiin lainsäädäntöympäristön tiedonhallinnan kehittämiseen ja avoimien standardien käytön lisäämiseen. Näistä ensimmäinen oli RASKE-projekti (RASKE = Rakenteisten AsiakirjaStandardien KEhittäminen) vuosina 1994 – 1998. Projektissa kehitettiin menetelmiä asiakirjojen standardointiin ja projektin seurauksena valtiopäiväasiakirjojen tuottamisessa siirryttiin rakenteisten, SGML-kielen⁴ käyttöön pohjautuvien standardien käyttöön. Toinen yhteisprojekti oli EULEGIS-projekti (European User Views to Legislative Information in Structured Form, 1998 – 2000). EULEGIS oli kansainvälinen hanke, jossa kehitettiin uuden tyyppinen käyttöliittymä eurooppalaisten lakitietokantojen integroimiseksi.

Projekti jakautui kolmeen vaiheeseen. Ensimmäisen vaiheen (5/2003 - 12/2003) tavoitteena oli lainsäädäntöprosessin analyysi, aikaisempiin tutkimustuloksiin ja semanttisen webin alueen kehitystyöhön paneutuminen sekä RASKE-metodologian kehittäminen palvelemaan metatietojen standardointia. RASKE-metodologian keskeisenä ajatuksena on, että dokumenttien tai laajemmin sisällön hallinnan kehittäminen edellyttää kokonaisvaltaista kohdealueen tiedonhallinnan tarkastelua, alkaen nykytilan kuvaamisesta, tarpeiden kartoittamisesta siirtyen sen jälkeen uusien ratkaisujen etsimiseen. Ensimmäisen vaiheen analyysin tulokset esiteltiin ensimmäisessä väliraportissa *Tiedonhallinta suomalaisessa lainsäädäntöprosessissa* (Lehtinen, Salminen, Huhtanen, 2004). Suuri osa siitä on sisällytetty tämän raportin lukuihin 4-6.

Toisen vaiheen (1/2004 - 12/2004) tavoitteena oli löytää lainsäädäntöprosessin tehostamisen kannalta keskeisimmät metatiedot, koota tarpeita metatietojen hyödyntämiseksi, kartoittaa lainsäädäntöprosessissa tuotettavien metatietojen käyttökohteet ja käyttäjäryhmät, tarkastella järjestelmämuutosten tarvetta ministeriöissä ja eduskunnassa metatietojen tuottamiseksi ja hyödyntämiseksi. Tavoitteena oli myös koota tiedot merkittävimmistä julkishallinnon metatietostandeista Suomessa ja ulkomailla. Metatietojen analysointimenetelmä kehitettiin aikaisemmista RASKE-metodologian asiakirja-analyysin menetelmistä (Salminen, Kauppinen, Lehtovaara, 1997; Salminen, 2000; Salminen, Lyytikäinen, Tiitinen, 2000; Salminen, 2003; Lyytikäinen, Päivärinta, Salminen, Tiitinen, 1997; Tiitinen, Päivärinta, Salminen, Lyytikäinen, 1997) metatietoanalyysin tarpeisiin. Lisäksi toisen vaiheen tavoitteena oli määritellä metatietojen esitystapa, kehittää profilointitekniikoita ja suunnitella lainsäädäntöprosessia tukeva palvelu. Toisen vaiheen tuloksia kuvattiin toisessa väliraportissa *Metatiedot suomalais-*

⁴ SGML = Standard Generalized Markup Language

sen lainsäädäntöprosessin tiedonhallinnassa (Lehtinen, Salminen, Nurmeksela, 2005) sekä Nuutti Laitalan (2004), Maiju Virtasen (2004) ja Veli-Pekka Mäkisen (2006) pro gradu -tutkielmissa.

Projektin kolmannen, toteutusvaiheen (1/2005-12/2005) tavoitteena oli järjestelmämuutosten toteuttaminen metatietojen tuottamiseksi, tuottamisen käynnistyminen ohjelmistoyritysten toimesta toteutettavaan pilottipalveluun, ratkaisujen evaluointiin ja käyttäjätestausten suunnittelu, metatietojen automaattisen tuottamisen tutkiminen sekä profiilien määrittelyn, käytön ja esitystaparatkaisujen tutkiminen. Metatietojen tuottamisen automatisointia on kuvattu tämän raportin luvussa 8 ja profilointia luvussa 9. Koska pilottipalvelua ei toteutettu, ei projektissa päästy myöskään suunnittelemaan eikä toteuttamaan käyttäjätestauksia. Sen sijaan johtoryhmän päätöksestä tutkijat hahmottelivat ja toteuttivat kokeellisen käyttöliittymäprototyypin, jota on kuvattu tämän raportin luvuissa 9 ja 10. Lisäksi viimeisessä vaiheessa kehitettiin RDF-skeema JHS 143 –suositukselle (Mäkinen 2006; liite 12), osana lainsäädäntötyön asiakirjoille tarkoitetun RDF-skeeman suunnittelua. Projektin tuloksia esiteltiin myös kansainvälisissä tieteellisissä julkaisuissa (Salminen, Lyytikäinen, Tiitinen & Mustajärvi, 2004; Salminen, 2005; Salminen & Virtanen, 2005; Lehtinen & Salminen, 2006; Salminen, Nurmeksela, Lehtinen, Lyytikäinen & Mustajärvi, 2006).

Loppuraportti on pyritty rakentamaan itsenäisenä kokonaisuutena luettavaksi julkaisuksi, mistä syystä se sisältää osittain samoja asioita kuin projektin väliraportit. Raportti jakautuu kolmeen osaan. Ensimmäinen osa esittelee projektin taustaa. Luvussa 2 kuvataan sisällönhallinnan keskeisin käsitteistö ja menetelmät sekä luvussa 3 tiedonkeruutavat. Raportin toinen osa esittelee lainsäädäntöympäristön sisällönhallinnan nykytilanteen ja erityisesti metatiedon osuuden siinä. Luvussa 4 kuvaillaan lainsäädäntötyön osapuolet. Luvussa 5 tarkastellaan lainsäädäntöprosessia ja siinä syntyvää dokumentaatiota. Tietojärjestelmien liittymää lainsäädäntötyöhön kuvataan luvussa 6. Luvun 7 aluksi kuvataan henkilöhaastatteluja, jonka jälkeen esitellään haastatteluaineiston analysointiin perustuva yhteenveto lainsäädäntöprosessin keskeisistä metatiedoista, niiden tuottamisesta ja hyödyntämisestä sekä tarkastellaan metatietoja lainsäädäntötyöhön liittyvissä tietojärjestelmissä. Raportin kolmas osa esittelee tulevaisuuden metatietoratkaisun. Luvussa 8 esitellään ensin lainsäädäntöympäristön mahdollisia metatietotyyppejä, jonka jälkeen kuvataan ehdotus lainsäädäntöhankkeen ja lainsäädäntöasiakirjan metatiedoiksi. Projektissa kehitettyjä käyttöliittymäehdotuksia esitellään luvussa 9 ja niiden teknistä perustaa luvussa 10. Lopuksi luvussa 11 ehdotetaan jatkotutkimus- ja kehityskohteita metatietojen standardoinnin toteuttamisen tukemiseksi lainsäädäntöympäristössä.

2 Sisällönhallinnan menetelmiä

Airi Salminen

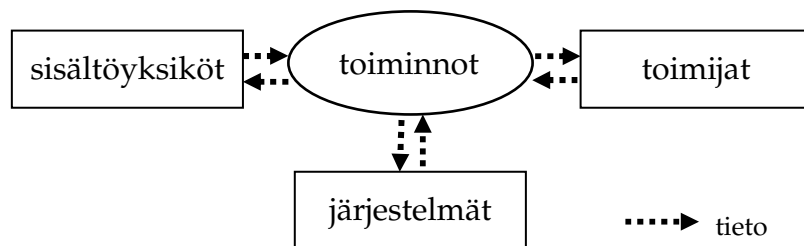
Kun tiedonhallintaa tarkastellaan erityisesti viestinnässä välitettävien tietosisältöjen ja niiden käytettävyyden näkökulmasta, voidaan puhua sisällönhallinnasta. Nykyisissä verkottuneissa ympäristöissä viestinnän osapuolet ovat joko ihmisiä tai tietokonesovelluksia. Termi sisällönhallinta otettiin ensin käyttöön viittaamaan webin sisältöjen hallintaan, missä keskeisenä tavoitteena on sisältöjen julkaiseminen Internetissä. Sitten sisällönhallinta-termi on laajentunut kattamaan myös alueita, joita aikaisemmin on kutsuttu termeillä dokumenttien hallinta tai asiakirjojen hallinta. Ennistä enemmän sisällönhallinta koskee tekstisisältöjen lisäksi myös audiovisuaalista sisältöä, esimerkiksi musiikkia, piirustuksia, valokuvia, elokuvia ja erilaisia multimediaesityksiä. Ympäristöissä missä merkittävä osa tietosisällöistä julkaistaan Internet-teknologiaan perustuvissa tietoverkoissa – joko Internetissä, organisaatioiden sisäisissä intraneteissa tai sitten organisaatioiden yhteisissä ekstraneteissa – web-sisällönhallinta on osa sisällönhallinnan laajempaa kokonaisuutta.

2.1 Sisällönhallintaympäristöt

Sisällönhallintaan kuuluvat kaikki ne toimenpiteet, joilla suunnitellusti ja systemaattisesti luodaan, organisoidaan, tallennetaan, käsitellään, käytetään, jaetaan ja tuhoetaan tietosisältöjä. Sisällönhallintaan kuuluvat myöskin ne toimenpiteet, joiden tarkoituksena on kehittää sisällönhallinnan ratkaisuja jossain ympäristössä. Sisällönhallinnasta ei siis voida puhua silloin, kun tietosisältöjä tuotetaan ja käsitellään satunnaisesti. Suunnittelun ja systemaattisuuden tasossa ja laajuudessa on toki eroja, mutta jonkinlainen suunnitelmallisuus kuitenkin sisältyy sisällönhallinta-käsitteeseen.

Sisällönhallinnan kehittäminen jossain kohdeympäristössä edellyttää sisällönhallintaympäristön jäsentämistä niin, että pystytään sopimaan sisällönhallinnan keskeisistä käsitteistä ja kuvaamaan sisällönhallintaan kuuluvia osa-alueita ja tekemään kehittämis ehdotuksia. Jäsentäminen voidaan aloittaa vaikkapa tunnistamalla kuvassa 1 esitetyt sisällönhallinnan peruskomponentit kohdeympäristössä. Kuva on muokattu RASKE-projektissa kehitetystä dokumenttien hallinnan viitekehyksestä (Salminen, 2000). Kuvan soikio esittää kohdeympäristön toimintaprosessien *toimintoja*, katkovii- vanuolet esittävät sitä tietoa, joka syntyy tai jota käytetään toiminnoissa. Kohdealueen rajaamisesta riippuu, mihin toimintoihin kehittämistilanteessa on tarpeen paneutua ja millä tarkkuudella. Tarkasteltavana voivat olla vaikkapa sähköisen kauppapaikan kaupankäynnin toiminnot, paperikoneen valmistuksen toiminnot tai suoma-

laisen lainsäädäntötyön toiminnot. Suorakaiteet kuvaavat toimintoihin liittyviä tietoresursseja. *Tietoresurssit* on jaettu kolmeen ryhmään: toimijat, järjestelmät ja sisältöyksiköt. *Toimijat* ovat toimintoja suorittavia organisaatioita ja ihmisiä. Internet-ympäristössä toimijat saattavat olla myös ihmisiä tai organisaatioita edustavia agenttiohjelmiä. *Järjestelmät* ovat laitteistoja, ohjelmistoja, standardeja ja sopimuksia, joita käytetään toiminnoissa. Nykyisissä verkottuneissa ympäristöissä järjestelmiin kuuluvat Internet, WWW (World Wide Web), niihin liittyvät standardit, erilaiset intranet- ja ekstranet-järjestelmät sekä näiden verkostojen piirissä käytettävät ohjelmistot, laitteet ja standardit. *Sisältöyksiköt* ovat tallennettuja tietokokonaisuuksia, joita syntyy toiminnoissa ja joita käytetään toiminnoissa. Ne voivat olla esimerkiksi tekstinkäsittelyohjelmilla syntyneitä dokumentteja, rakenteisia dokumentteja ja niiden osia, sähköpostiviestejä, digitaalisia valokuvia, tietokantoja tai erilaisia paperitallenteita. Sisältöyksiköistä tärkeitä ovat myöskin sellaiset sisältökokonaisuudet, jotka on tarkoitettu muiden sisältöyksiköiden hallintaan. Tällaisten sisältöyksiköiden tietoja kutsutaan metatiedoiksi. Koska metatiedot liittyvät tiiviisti sisällönhallintaympäristön ontologioihin, tarkastellaan seuraavassa ensin ontologioita, sitten metatietoa.



Kuva 1. Sisällönhallintaympäristön keskeiset osa-alueet.

2.2 Sisällönhallinnan ontologiat

Edellä totesin, että sisällönhallinnan kehittämiseen kuuluu keskeisistä käsitteistä sopiminen. Yhteisesti sovittua käsitteistöä kutsutaan usein nimellä *ontologia*. Määrittelemällä ontologioita pyritään lisäämään yhteistä ymmärrystä käsitteiden kuvaamasta alueesta. Kaikessa suunnittelu- ja kehitystyössä syntyy ontologioita. Yllä esitetty sisällönhallinnan malli ja sen selitys kuvaa erästä sisällönhallinnan ontologiaa: niitä peruskäsitteitä ja käsitteiden välisiä suhteita, joiden pohjalta RASKE2-projektin suunnittelu ja erilaiset kuvaukset on tehty. Tietomallien käyttö on hyvin yleinen tapa esittää kehityshankkeessa tarvittavia ontologioita. Esimerkiksi prosessikuvauksella voidaan määritellä se, millä käsitteillä prosessin vaiheita kutsutaan ja miten nämä vaiheet suhtautuvat toisiinsa. Siksi kuvausta voidaan kutsua prosessiontologiaksi. Dokumenttirakenteen kuvauksessa tuodaan esille se, miten tietyn dokumenttityypin dokumenttien osia kutsutaan ja miten osat suhtautuvat toisiinsa. Siksi rakennekuvausta voidaan kutsua dokumenttirakenneontologiaksi.

Sisällönhallinnan ympäristöissä tärkeitä ontologioita ovat ne käsitteistöt, joilla kuvataan tietosisältöjen, esimerkiksi dokumenttien sisältöjen merkitystä ja sisältöjen suhteita toisiinsa ja joita mahdollisesti käytetään itse sisällöissäänkin. Esimerkiksi asiakirjojen asiasanoitukseen voidaan käyttää yhteisesti sovittua sanastoa. Jotta käsitteille käytettävät termit ymmärrettäisiin yhdenmukaisella tavalla, sanastoon voidaan sisällyttää termien välisten suhteiden määrittelyjä ja ilmaista näillä suhteilla myöskin asiakirjojen välisiä suhteita.

Nykyisissä verkottuneissa ympäristöissä on entistä tärkeämpää, että ontologiat saada esitettyä muodossa, missä ohjelmistot pystyvät niitä hyödyntämään. Ontologioita tarvitaan verkkoympäristöissä sekä siihen, että ihmiset pystyisivät ymmärtämään ja jakamaan keskenään verkon tietosisältöjä että myöskin siihen, että tietosisältöjen käsittelyyn osallistuvilla ohjelmilla olisi tarvittava määrä yhteistä ymmärrystä sisällöstä. Tietokoneympäristössä ontologia voidaanakin määritellä yhteisesti sovituksi, formaalisti esitettyksi, tietokoneen tulkittavaksi tarkoitetuksi käsitteistöksi.

Sisällönhallinnan kehitystyössä ontologiat ovat joskus keskeisimmin itse kehitystyön tukena. Esimerkiksi prosessimallit saattavat tukea uusien Internetissä toimivien palvelujen kehitystyötä vaikka mallien käsitteitä ei siirrettäisikään uusiin palveluihin. Monesti ontologiat kehitetään sisältöjen käyttäjille ja käsittelijöille. Näin on esimerkiksi silloin, kun kehitetään ontologioita asiakirjojen asiasanoitukseen tai valokuva kokoelman valokuvien hakemiseen. Käyttäjille suunnattujen ontologioiden kehittämisessä suurena haasteena on se, miten ontologiaan saadaan kuvattua käyttäjien käsitteistö heidän ymmärtämällään tavalla. Erityisesti tilanteissa, missä sisällöt on tarkoitettu käytettäväksi vuosikymmeniä tai ehkä vuosisatoja tietosisältöjen käyttäjien ymmärrys käsitteistä saattaa poiketa suuresti ontologian rakentajien ymmärryksestä. Ontologioiden rakentamisessa pitkäaikaiseen käyttöön onkin syytä huomioida se, että niiden ajantasaisuutta pitäisi seurata ja tehdä tarvittavat päivitystoimenpiteet.

2.3 Metatieto

Tallennetun tiedon hallinnassa tarvitaan aina metatietoa. Metatietoa on esimerkiksi tieto siitä mille tietovälineille tiedot on tallennettu, milloin ja kenen toimesta ne luotu, miten ne on organisoitu ja millaista käsitteistöä tietosisällöissä käytetään. Ilman systemaattisesti koottuja ja tallennettuja metatietoja tietovarannot ränsistyvät ja tulevat vähitellen käyttökelvottomiksi tai ainakin vaikeasti käytettäviksi.

Metatieto on tietoa tiedosta. Mihin tahansa tallennettuun tietokokonaisuuteen voidaan liittää metatietoa. Metatietojen systemaattinen tuottaminen ja käyttö liittyy

yleensä tavalla tai toisella rajattuun *tietovarantoon*. Esimerkkejä tietovarannoista, joihin liitetään metatietoa ovat:

- kirjaston julkaisukokoelma
- Internetissä osoitettavissa olevat resurssit
- Internetin HTML-sivut
- dokumenttien hallintajärjestelmän dokumentit
- suomalaisen julkishallinnon lomakkeet
- yrityksen tietovarasto (data warehouse)
- yrityksen tietokanta (database)

Koska tietovarannot ovat hyvin erilaisia, on myöskin niihin liittyvissä metatiedoissa suuria eroja. Nykyisissä monimutkaisissa, verkottuneissa toimintaympäristöissä on aina monentyyppisiä tietovarantoja. Siitä syystä myöskin metatietoja on hyvin erilaisia, eri tahoilla luotuja ja eri tavoin käytettävissä olevia. Puhuttaessa metatiedosta tietyssä ympäristössä onkin aina syytä tarkentaa, minkä tietovarannon metatiedoista puhutaan.

Tietovarantoon liittyvä metatieto kuvaa aina jotain kohdetta. *Kohde* voi olla koko tietovaranto, sen osa tai jokin asia joka liittyy tietovarantoon tai sen hallintaan. Yhteen kohteeseen saattaa liittyä monenlaista, eri tahoilla luotua metatietoa. Metatieto voi olla olemassa myös sellaisesta kohteesta, joka on ollut olemassa, mutta jota ei enää ole olemassa. Esimerkiksi viraston kirjaamossa voi olla tietoja asiakirjoista, jotka ovat hävinneet tai jotka on tuhottu. Taulukossa 1 on joitakin esimerkkejä metatiedon kohteista, kun tietovarantona ovat Internetin tietoresurssit.

Taulukko 1. Metatietoja ja metatiedon kohteita Internetin tietoresursseihin liittyen.

Kohde	Esimerkkejä metatiedosta
Internetin kaikki tallennetut tietoresurssit	- Google-hakukoneen indeksi
Internetin HTML-sivut	- HTML-kielen spesifikaatio
HTML-sivu	- Sivuun sisältyvä META-elementti
Suomalaisen julkishallinnon Internetissä tarjoamat palvelut	- Suomi.fi-portaalin tiedot
Internetin teknologia	- http-yhteyshäytännön kuvaus
Internetin kehittämistä koordinoivat tahot	- Kuvaukset W3C-organisaation toiminnasta

Metatietoja tallennetaan metatietokuvauksiin. *Metatietokuvaus* kuvaa jotain esitystapaa käyttäen yhden tai useamman kohteen ominaisuuksia. Laajuudeltaan kuvaus voi vaihdella suuresti. Kuvaus voi koskea esimerkiksi yhden kohteen yhtä ominaisuutta (HTML-sivun tekijä), yhden kohteen useita ominaisuuksia yhdessä (HTML-sivun tekijä ja luomispäivä) tai sitten yhteen kuvaukseen on koottu monien kohteiden ominaisuuksia (esimerkiksi hakemisto, johon on koottu julkaisukokoelman julkaisutiedot). World Wide Web Consortium (W3C) on kehittänyt yleisen mallin metatieto-

jen kuvaamiseksi. Malli on nimeltään Resource Description Framework (RDF)⁵. Se kuvataan lyhyesti tämän luvun kohdassa 2.8 ja laajemmin tämän raportin luvussa 10.

2.4 Metatietojen käyttötapoja toimintaprosesseissa

Kun metatiedot tallennetaan digitaaliseen muotoon, ovat metatietojen käyttäjinä tietokoneet ja ihmiset. Tarkasteltaessa tiettyä organisaatioympäristöä ja sen toimintaprosesseja, voidaan metatietojen käyttö jakaa kahdelle tasolle. Toisaalta metatietoja tarvitaan ja käytetään sisältöyksiköiden, niiden kielen ja esitystavan hallintaan, toisaalta varsinaiseen asianhallintaan.

Sisältöyksiköiden hallinta. Metatietoa tarvitaan sisältöyksiköiden, esimerkiksi dokumenttien, organisoimiseen, tuottamiseen, ylläpitämiseen, säilyttämiseen, hakemiseen, tarjoamiseen, jakelemiseen ja tuhoamiseen. Sisältöyksiköiden hallintaan kuuluu myöskin sisällön kielen, rakenteen ja esitystavan hallinta. Sisältöyksiköiden hallinnassa tarvitaan yleensä myös metatietoa liittyen sisältöyksiköiden sisältämään tietoon, mutta itse toimenpiteet ovat sisältöyksiköiden hallintatoimenpiteitä. Näitä toimenpiteitä voivat ainakin osittain suorittaa ihmiset, jotka eivät ole varsinaisen asian käsittelyn toimijoita.

Asianhallinta. Näissä toimenpiteissä ensisijaisena tavoitteena on jotain muuta kuin sisältöyksiköiden käsittely. Sisältöyksiköt ja niihin liittyvä metatieto ovat apuvälineitä jonkin asian hallinnassa (esimerkiksi lainsäädäntöasian). Toimijat ovat asiankäsittelyn toimijoita. Metatietoa käytetään esimerkiksi tiedonhakuun, todistamaan tehtyjä toimenpiteitä tai tukemaan kommunikointia.

Näiden kahden tason erottaminen ei suinkaan ole kaikissa tilanteissa selvä, mutta esimerkiksi lainsäädäntöprosessin yhteydessä nämä kaksi tasoa erottuvat monissa toimenpiteissä. Esimerkiksi asiakirjojen kirjaaminen, Web-julkaiseminen ja painaminen ovat asiakirjahallintatoimenpiteitä kun taas lakitiedonhaku, asiantuntijatietojen haku, päätöspäivien haku ovat esimerkkejä asiankäsittelyyn liittyvistä toimenpiteistä. Tietokoneiden välistä kommunikointia ja metatiedon hyödyntämistä siinä voi tapahtua kummallakin tasolla.

⁵ <http://www.w3.org/RDF/>

2.5 Metatietoluokituksia

Metatietoja luokitellaan mitä erilaisimmilla tavoilla, esimerkiksi käyttötarkoituksen mukaan, jonkin metatiedon ominaisuuden mukaan tai kohteen ja sen ominaisuuden mukaan. Metatietoluokitteluja on vertailtu esimerkiksi Virpi Lyytikäisen väitöskirjassa (2004). Taulukkoon 2 on koottu metatiedon ominaisuuksia. Taulukko on koottu pitkälti artikkelista Gilliland-Swetland (2000). Kukin ominaisuus vaihtoehtoisine arvoineen on mahdollinen luokitteluperuste. Esimerkiksi pysyvyyden perusteella metatieto voidaan luokitella staattiseksi tai dynaamiseksi, tallennustavan mukaan voidaan metatiedot luokitella upotetuiksi tai ulkoisiksi ja organisoinnin perusteella hajautetuiksi tai keskitetyiksi.

Taulukko 2. Metatiedon ominaisuuksia.

Ominaisuus	Vaihtoehdot	Esimerkkejä
tuottaja	tietokone/ihminen	tekstisisällöstä muodostettu indeksi/asiakirjan kuvailutieto
tuottamisajankohta	yhdessä sisällön tuottamisen yhteydessä /jälkikäteen	kirjan julkaisija/kirjaston hakemisto
käyttäjä	tietokone/ihminen	XML-muotoinen metatieto/dokumenttiin kirjoitettu tiivistelmä
formaalisuusaste	formaali / vapaamuotoinen	asiakirjan RDF/XML-kuvaus / asiakirjaan liitetyt vapaamuotoiset kommentit
pysyvyys	staattinen/dynaaminen	asiakirjan luomispäivä/asiakirjan päivityspäivä
tallennus suhteessa kohteeseen	upotettu/ulkoinen	asiakirjaan kirjoitetut metatiedot/asiakirjaan liitetty erillinen metatietokuvaus
organisointi	hajautettu/keskitetty	kokoelman asiakirjoihin sisältyvät metatiedot/ metatietotietokanta
kohteen taso	luokka/ilmentymä	dokumenttityypin kuvaus/asiakirjan kuvailutiedot

Metatiedon käyttötapojen tai taulukossa 2 esitettyjen ominaisuuksien perusteella tapahtuvan luokittelun lisäksi metatietoja voidaan luokitella sen mukaan, mitä metatiedolla kuvataan. Tällaisessa luokittelussa metatiedot voidaan kaikkein ylimmällä tasolla jakaa kahteen luokkaan: metatiedoilla kuvataan sisältöyksiköiden ominaisuuksia tai sitten niiden kontekstin ominaisuuksia. Tämän kahtiajaon ovat esittäneet esimerkiksi Hill ym. (1999). Sisältöyksiköiden ominaisuudet puolestaan jaetaan useissakin lähteissä kahteen luokkaan: sisällön merkitystä kuvaava semanttinen tieto ja sisällön rakennetta kuvaava tieto. Tällä tavalla päästään metatietojen kolmeen luokkaan, joita seuraavassa esitellään sisällönhallintaympäristössä. Kussakin näistä luokista metatiedolla voi olla edelleen taulukon 2 mukaisia ominaisuuksia.

Semanttinen metatieto on sisällön merkitystä kuvaavaa tietoa. Luokkatasolla esimerkiksi semanttisesta metatiedosta on tietovarannon sisältöjen käsitteistöä kuvaava ontologia. Ilmentymätasolla ontologiaa voidaan käyttää esimerkiksi asiakirjan

asiasanoina. Myöskin asiakirjan nimeke, aihe ja tiivistelmä ovat esimerkkejä ilmentymätason semanttisista metatiedoista.

Rakennemetatieto on sisältöyksikön fyysistä tai loogista rakennetta tai sisällön kieltä kuvaavaa tietoa. Luokkatasolla tyypillisiä esimerkkejä rakennemetatiedosta ovat rakenteisten dokumenttien dokumenttityypin määrittelyt. Ilmentymätasolla viittaus rakennekuvauksen sisältävään dokumenttityyppiin, rakenteen merkkkaus jollain merkkauselellä, tiedoston pituus, sisällön kieli ja tiedostoformaatti ovat esimerkkejä rakennemetatiedosta.

Kontekstuaalinen metatieto kuvaa sisältöyksiköiden ympäristöä jossain tietyssä tilanteessa. ISO:n kehittäillä olevassa asiakirjojen metatietostandardissa (ISO, 2003) erotetaan asiakirjojen tuottamisympäristökonteksti ja käyttöympäristökonteksti. Ympäristöjen toimintaprosesseissa puolestaan erotetaan asiakirjojen käsittelyprosessit ja liiketoimintaprosessit. Kontekstuaalisilla metatiedoilla voidaan kuvata näihin prosesseihin, niiden toimijoihin ja niissä käytettäviin järjestelmiin liittyviä tietoja. Myös tapahtumatiedot (esimerkiksi asiakirjan luomisaika), sisältöyksiköiden tunnisteet tietyssä ympäristössä ja sisältöyksiköiden suhteet muihin sisältöyksiköihin voidaan lukea kontekstuaaliseen metatietoon. Lisäksi kontekstuaaliseen metatietoon voidaan lukea tietosuojan, julkisuuteen ja käyttöön liittyvät tiedot, joille joissakin luokituksissa on varattu oma kontrollimetatiedon luokka (esimerkiksi Sami Jokelan väitöskirjassa, 2001).

Tietty metatieto ei suinkaan aina asetu vain yhteen edellä kuvatuista luokista. Esimerkiksi dokumenttien tuottamisympäristön toimintaprosessin kuvaus, joka on kontekstuaalista metatietoa dokumentista saattaa olla edellytys prosessissa syntyneiden dokumenttien sisällön ymmärtämiseen ja siten samalla myös semanttista metatietoa.

Monessa toimintaympäristössä useat eri ohjelmat tallentavat metatietoja, joiden avulla ne käsittelevät ja käyttävät sisältöyksiköitä, esimerkiksi dokumentteja. Ohjelmisto-kohtaiset metatiedot ovat usein sellaisessa muodossa, ettei niitä ole mahdollista hyödyntää ilman kyseistä ohjelmaa. **Kun organisaatioissa etsitään pitkäikäisiä, järjestelmäriippumattomia ratkaisuja, metatietojen kehittämistä täytyisi mahdollisimman pitkälle tarkastella toimijoiden, toimintojen ja ohjelmistojen välisen yhteistyön näkökulmasta, ei yksittäisen ohjelmiston näkökulmasta. Metatietokuvaukset pitäisi tallentaa sellaisiksi sisältöyksiköiksi, joita on mahdollista käyttää erilaisilla ohjelmilla, eri osallistujaorganisaatioissa ja käsitellä tietoresursseina niin kuin muutakin tallennettua tietoa.** Sovellusriippumattomien metatietokuvauksien esittämiseen on kehitetty standardeja, joista muutamia esitellään kohdassa 2.8.

2.6 XML-kieli

Sisällönhallinnan kehittämisessä eräänä keskeisenä periaatteena monilla tahoilla on entistä vahvempi siirtyminen avoimien, sovellusriippumattomien standardien käyttöön tietosisältöjen esittämisessä. XML (Extensible Markup Language)⁶ kansainvälisesti hyväksyttynä, erityisesti Internetin piirissä tapahtuvaan tiedonhallintaan suunniteltuna sovellusriippumattomana esitystapana tarjoaa tärkeän vaihtoehdon sisältöjen esittämiseen ja sisältöjen hallintaan, niin metatietojen kuin myös niiden kohteina olevien tietosisältöjen osalta. XML:n avulla tieto esitetään ja välitetään ohjelmistosovellukselta toiselle *XML-dokumentteina*, joissa rakenneosat on nimetty ja merkattu sovitulla tavalla ja siten että sovellukset pystyvät käsittelemään rakenneosia.

XML-kieli syntyi 1990-luvun lopulla tilanteeseen missä Internetin käyttö oli laajentunut entisestä lähinnä tutkijoiden tietoverkosta globaaliksi, myöskin kaupallisia ja julkishallinnon tarkoituksia palvelevaksi tietoverkoksi. World Wide Web (WWW) ja siihen kehitetty HTML-kieli⁷ tarjosivat helposti omaksuttavan teknologiaperustan Internetin käyttöönottoon myöskin ympäristöissä missä ei ollut vahvaa tietoteknistä osaamista. WWW:n myötä Internet-verkkoon kytkeytyi mitä erilaisimpia käyttäjiä ja ohjelmistoja, joilla oli tarvetta kommunikoida keskenään. Käyttäjät kuitenkin puhuivat ja kirjoittivat erilaisilla luonnollisilla kielillä ja ohjelmistojen tietosisältöjen esitystavat olivat kirjavina. Tarvittiin sääntöjä sille, miten informaatorakenteita esitettäisiin Internetissä ja miten niitä vaihdettaisiin ohjelmistojen välillä. Tällaiset säännöt sisältyivät jo aikaisemmin kehitettyyn, ISO:n standardoimaan kieleen Standard Generalized Markup Language (SGML)⁸, mutta SGML oli standardina niin laaja, että sille oli vaikeaa rakentaa monipuolisia sovellusohjelmia. XML kehitettiin yksinkertaistetuksi SGML-kielen muodoksi.

XML:ssä tiedot esitetään *rakenteisina dokumentteina* missä rakenne-elementit merkaataan ja nimitään niin selkeästi, että ohjelmat pystyvät hakemaan ja käsittelemään rakenneosia. XML:ssä ei ole määritelty ennalta mitään dokumenttirakenteita tai merkkauksessa käytettäviä termejä vaan eri sovellusalueille on mahdollista määritellä omat rakenteensa ja omat merkkaukset. XML-dokumentin loogisen rakenteen

⁶ XML-kielen versio 1.1: <http://www.w3.org/TR/2004/REC-xml-20040204/>.

⁷ HTML = HyperText Markup Language. <http://www.w3.org/TR/html401/>

⁸ SGML = Standard Generalized Markup Language. SGML on merkkaukieli, jonka ISO (International Organization for Standardization) hyväksyi standardiksi ISO 8879 vuonna 1986. Standardi on julkaistu kirjassa Goldfarb, C.F. The SGML Handbook; Y. Rubinsky, Ed.; Oxford University Press: Oxford, UK, 1990; standardia täydentävät liitteet ovat osoitteessa <http://www.ornl.gov/sgml/wg8/document/1955.htm>.

osia kutsutaan *elementeiksi*. Jokaisella elementillä on nimi ja elementin alku osoitetaan muotoa < ... > olevalla *alkutunnisteella* ja loppu muotoa </ ...> olevalla *lopputunnisteella*. Alku- ja lopputunnisteissa on elementin nimi. Elementin alkutunnisteissa on mahdollista liittää elementtiin jotain lisätietoa *attribuuttien* avulla. Kuvassa 2 on yksinkertainen XML-dokumentti, mistä näkyy rakenneosien merkkaukset lorukokoelmassa. Lorukokoelmassa on yksi elementti nimeltä lorukokoelma ja siihen sisältyy kaksi loru-elementtiä. Niiden alkutunnisteissa on käytetty attribuuttia alkupera ilmaisemaan mistä loru on peräisin. Kummassakin loru-elementissä on kaksi rivi-elementtiä.

```
<?xml version="1.0"?>
<lorukokoelma>
<loru alkupera = "Airin kiiltokuvavihko">
<rivi>Ole aina iloinen</rivi >
<rivi>niin kuin pikku varpunen</rivi>
</loru>
<loru alkupera = "Joku WWW:n englanninkielinen lorusivu">
<rivi>See, see! What shall I see?</rivi>
<rivi>A horse's head where his tail should be</rivi>
</loru>
</lorukokoelma>
```

Kuva 2. Esimerkki XML-dokumentista

Yllä totesin, että XML-kielessä ei määritellä XML-dokumenttien elementtien tai attribuuttien termistöä. Sen sijaan XML-kieleen sisältyy osana määrittelykieli, jonka avulla voidaan määritellä termistö ja dokumenttirakenteet tietylle sovellusalueelle. Tällaista määrittelyä kutsutaan *dokumenttityypin määrittelyksi* eli DTD:ksi (Document Type Definition). Jos tällainen määrittely liitetään XML-dokumenttiin, on XML-ohjelmiston mahdollista tarkistaa, että dokumentin sisältö on rakenteen mukainen. XML-dokumenttityyppien määrittelyä varten on kehitetty muitakin määrittelykieliä (joita kutsutaan myös skeemakieliksi ja määrittelyjä vastaavasti skeemoiksi). Eräs näistä on W3C:n kehittämä XML Schema⁹. Rakenteisten dokumenttien hallintaan liittyy aina skeemojen suunnittelu ja käyttöönotto.

Kuvan 2 dokumentissa ei ole mukana mitään tietoa siitä, miten lorukokoelman loru on tarkoitettu esitettäväksi ihmisille. Ihmisen luettavaksi tarkoitetuissa rakenteisissa dokumenteissa tavallista onkin se, että ulkoasu määritellään sisällöstä erillisessä ulkoasumäärittelyssä. Tähänkin tarkoitukseen W3C on kehittänyt määrittelykieliä. Ulkoasu voidaan määritellä tietylle dokumenttityypille ja yhdelle XML-dokumentille on mahdollista määritellä erilaisia ulkoasuja eri tarkoituksiin.

⁹ <http://www.w3.org/TR/xmlschema-0/>

2.7 XML organisaatioiden sisällönhallinnassa

XML:n käyttö organisaatioissa voidaan jakaa kahteen ryhmään. Yhtäältä XML:ää käytetään organisaatioiden pysyvien (tai pysyväisluontoisten) tietovarantojen esitysmuotona. Toisaalta taas XML on yleisesti käytössä tiedonsiirtomuotona ohjelmistosovellusten välillä. Pysyviä tietovarantoja puolestaan voidaan jaotella monella eri tavalla. Ensinnäkin voidaan tehdä jaottelu primääritietovarantoihin ja metatietovarantoihin. Metatietovarantojen tiedot liittyvät primääritietovarantoihin ja niiden tarkoituksena on tehostaa tai tukea primääritietovarannon hallintaa. Toinen tietovarantojen jaottelutapa on jako dokumenttikokoelmiin ja tietokantoihin. Dokumentit ovat tietokokonaisuuksia, jotka on tarkoitettu ihmisten havainnoitaviksi ja ymmärrettäviksi. Niitä on mahdollista hakea ja käsitellä kokonaisuuksina organisaatioiden liiketoiminta- ja asiankäsittelyprosesseissa. Tietokanta kuvaa jonkin kohteen tietoja kohteesta rakennetun mallin pohjalta ja tietoja sieltä on mahdollista hakea pienempinä tai suurempina kokonaisuuksia tietokantaan liittyvällä kyselykielellä. Seuraavassa XML:n käyttöä tarkastellaan ensin dokumenttien esitysmuotona, toiseksi tietokantamuotona, kolmanneksi metatietojen esitystapana ja lopuksi tiedonsiirtomuotona.

XML dokumenttien esitys- ja tallennusmuotona

XML-tekniikan aktiivinen ja laaja kehitystyö on ollut vahvana kannustimena ottaa XML käyttöön dokumenttien esitysmuodoksi myös sellaisissa ympäristöissä, missä sen edeltäjä SGML on ollut käytössä ainoastaan HTML-dokumenteissa. XML:n käyttöönotolla dokumenttien esitys- ja tallennusmuotona pyritään saavuttamaan seuraavia etuja:

- tietosisältöjen tallentuminen yhdenmukaisessa muodossa,
- sisältövirheiden välttäminen,
- tiedon haun helpottaminen,
- tietosisältöjen monikäyttöisyys ja monikanavajulkaiseminen,
- käsittelyn automatisointi,
- riippumattomuus tietystä ohjelmistotoimittajasta,
- tietojen pitkäaikaista säilyvyys ja
- tietointegraation helpottaminen.

Käytettäessä XML:ää dokumenttien esitysmuotona tarvitaan myös monipuolista XML-ohjelmistoa dokumenttien hallintaan. Tyypillisiä XML-dokumenttien hallinnan toimenpiteitä ovat seuraavat:

- Skeemasuunnittelu skeema-editorilla. Tuloksena DTD tai jonkin muun määrittelykielen skeema.
- Dokumenttien tuottaminen rakenne-editorilla tai transformaatiolla ei-rakenteisista dokumenteista.
- Tyyli tiedostojen suunnittelu. Tuloksena CSS-, XSL- tai jokin muu ulkoasukuvaus.

- Dokumenttien julkaiseminen julkaisuohjelmalla Internetissä, intranetissä tai ekstranetissä.
- Transformaatioiden suunnittelu ja määrittely esimerkiksi XSLT-kieltä käyttäen.
- Dokumenttien ylläpito rakenne-editorilla tai ohjelmallisesti.
- Skeemojen, tyyli tiedostojen ja transformaatiomäärittelyjen ylläpito.

XML-tietokannat

Käytettäessä XML:ää organisaation dokumenttien esitysmuotona, on dokumenttien tallennukseen kaksi perusvaihtoehtoa. Usein ne tallennetaan tiedostoina ja niitä hallitaan jollain tiedostojen tai dokumenttien hallintajärjestelmällä. Dokumenttien tallennus voi perustua myöskin XML-tietokannan käyttöön. XML-tietokantaan on mahdollista tallentaa muutakin tietoa XML-muodossa kuin vain dokumentteina käsiteltävää tietoa.

XML-tietokantojen hallintaan kehitetyt järjestelmät jaetaan karkeasti kahteen ryhmään. *Aidot XML-tietokantajärjestelmät* on suunniteltu nimenomaan XML-muotoisen tiedon (tai alkujaan SGML-muotoisen tiedon) hallintaan. Jotkut järjestelmistä ovat laajoja sisällönhallintajärjestelmiä, missä taustalla on tietokanta ja käyttäjillä monipuoliset mahdollisuudet dokumenttien hallintaan. Toisen ryhmän muodostavat *olio- tai relaatiotietokantajärjestelmien XML-laajennokset*. Niissä olio- tai relaatiomallin perusteella suunniteltua järjestelmää on laajennettu siten, että XML-muotoisen tiedon tallennus ja käsittely on mahdollista. Tietokantaratkaisujen etuna on se, että niissä on mukana tietokannanhallintajärjestelmille tyypilliset varmistuksia, joita tiedostojen ja dokumenttien hallintajärjestelmistä puuttuu. Monipuolisen dokumenttien hallinnan tarpeisiin, erityisesti XML-dokumenttien fyysisen rakenteen ja erilaisten ulkoisten esitystapojen hallintaan monet tietokantajärjestelmät ovat kuitenkin rajoittuneita.

XML metatietojen esitysmuotona

Dokumenttien lisäksi organisaation tietovarannoista tärkeän osan muodostavat dokumentteihin ja muihin tietoresursseihin liitettävät metatiedot. Seuraavassa joitakin esimerkkejä metatiedoista:

- Organisaation dokumenttiarkiston kuvailutiedot, sisältäen jokaista dokumenttia kohti esimerkiksi tekijän, luomis päivän, version, avainsanat ja tietoturvaluokituksen
- Organisaatiolle hyödyllisten web-resurssien tiedot, kuten sijaintipaikka, julkaisija, julkaisuaikaa jankohta, hakuajankohta
- Organisaation rakenteisten dokumenttien skeemat
- Organisaation tietokantojen skeemat
- Organisaation sanasto

Metatietojen osalta tietojen ulkoinen esitysmuoto ihmiselle yhtenä dokumenttikokonaisuutena ei aina ole tarpeen, koska tietojen käyttäjinä ovat pitkälti sovellusohjelmat. Metatietojen systemaattisella, XML:ään perustuvalla standardoinnilla pyritään organisaation tietoresurssien entistä parempaan hallintaan, helpottamaan resurssien löytymistä ja tiedonhakua, tukemaan tietointegraatiota, parantamaan tietoturvaa ja hyödyntämään XML-muotoisten tietojen hallintaan kehitettyjä teknologioita. W3C:n metatietojen kuvaamiseen kehittämälle RDF-mallille on määritelty XML:ään perustuva esitystapa.

XML tiedonsiirtomuotona

Internetin käytössä ja samoin organisaatioiden tiedonhallinnassa erääksi keskeiseksi ongelmaksi on muodostunut se, että käytössä on lukuisasti erilaisia ohjelmistoja, jotka eivät kykene kommunikoimaan keskenään. Tätä ongelmaa pyritään ratkaisemaan ottamalla XML perustaksi yhdenmukaisten tiedonsiirtomuotojen kehittämiseksi. Standardoitua tiedonsiirtomuotoa tarvitaan esimerkiksi seuraavissa tilanteissa:

Järjestelmien yhteensovittaminen. Monessa työympäristössä on lukuisa joukko erilaisia järjestelmiä, joita ihmiset tarvitsevat työtehtävissään. Järjestelmien yhteensovittamisessa eräänä ratkaisuna on yhteisen käyttöliittymän rakentaminen useaan eri järjestelmään. Tällöin XML:ää saatetaan käyttää yhteisenä tiedonsiirtomuotona käyttöliittymän ja järjestelmien välillä.

Tietovarantojen yhteensovittaminen. Ohjelmistojen kootessa tietoja heterogeenisista tietovarannoista, voidaan erilaisia tietojen esitysmuotoja yhdenmukaistaa XML:n avulla. Yhdenmukaistamista voi tapahtua myös metatietoja yhdenmukaistamalla.

Palveluintegraatio. Erilaisille Internetissä tarjolla oleville palveluille voidaan rakentaa portaaleja, missä palvelut ovat tarjolla joidenkin yhdenmukaisten periaatteiden mukaisesti. Portaaliin voidaan toteuttaa esimerkiksi tietoturvaa parantavia ratkaisuja XML:n avulla. Palveluja on mahdollista myös ketjuttaa, mikäli ketjussa välitettävän tiedon esitysmuoto on standardoitu.

Organisaatioiden välinen tiedon siirto. Organisaatioiden välisellä tiedonsiirrolla (OVT tai englanniksi EDI = Electronic Data Interchange) tarkoitetaan tiedonsiirtoa eri organisaatioiden sovellusten välillä standardoidussa muodossa. Siirron osapuolilla on omat järjestelmäratkaisunsa, joita toisten osapuolien ei ole tarpeen tuntea.

Järjestelmien välinen tiedon siirto. Järjestelmien välistä tiedonsiirtoa on monesti tarpeen tehdä vaikka kysymyksessä ei olisikaan organisaatioiden välinen tiedon siirto.

Organisaation sisällä tapahtuvassa järjestelmien välisessä tiedon siirrossa XML voi olla siirtomuoto, jonka kehittäminen ei vaadi usean eri osapuolen välistä sopimista ja standardointia.

2.8 Metatietojen standardointi ja semanttinen web

Metatietoja on standardoitu pitkään esimerkiksi kirjastoissa. Metatietojen laaja-alainen standardointi tuli välttämättömäksi siinä vaiheessa, kun metatietojen tallentaminen, käsittely ja käyttö siirrettiin tietokoneille. Metatietojen standardointia varten on kehitetty lukuisia kansainvälisiä ja kansallisia suosituksia (joita kutsutaan usein myös standardeiksi). Niitä on mahdollista hyödyntää kehitettäessä metatietostandardeja tietyn organisaatioympäristön sisällönhallinnan tarpeisiin. Organisaatioiden sisällönhallinta liittyy nykyään hyvin tiiviisti Internetin tiedonhallintaan: tietoa jaetaan paljon Internetin välityksellä, Internetissä olevia tietosisältöjä ja palveluja käytetään organisaatioiden toiminnoissa ja organisaatioiden välinen yhteistyö tapahtuu pitkälle Internet-teknologiaa käyttäen. Tästä syystä on tärkeää, että organisaatioiden metatietojen standardoinnissa otetaan huomioon Internetin piirissä tapahtuva metatietojen standardointityö ja Internet-teknologian kehitys.

Internetin piirissä metatiedot nousivat entistä tärkeämpään asemaan siinä vaiheessa, kun webin kehitystä alettiin suunnata kohti semanttista webiä. *Semanttinen web* sisältää metatietoa webin resurssien merkityksestä tietokoneiden tulkittavissa olevassa standardoidussa muodossa. Semanttisen webin standardit pohjautuvat W3C:n kehitämiin esitystapakieliin. Keskeisimpinä niistä ovat XML, RDF, OWL (Web Ontology Language)¹⁰ ja eräät palvelujen luotettavuuden vahvistamiseen kehitetyt kielet kuten digitaalisiin allekirjoituksiin tarkoitettu XML-Signature¹¹ sekä XML-muotoisen tiedon salaukseen kehitetty XML Encryption¹². Semanttisen webissä tavoitteena on se, että se entistä webiä huomattavasti paremmin palvelee yhteisöjen ja niiden käyttämien ohjelmien välistä yhteistyötä. Sovelluksien kommunikointiin semanttisessa webissä on kehitetty erikoiskielet, esimerkiksi WSDL (Web Services Description Language) keskenään kommukoivien palvelujen kuvaamiseen.

¹⁰ <http://www.w3.org/TR/owl-features/>

¹¹ <http://www.w3.org/TR/xmldsig-core/>

¹² <http://www.w3.org/TR/xmlenc-core/>

Edellä mainituista suosituksista XML esiteltiin aikaisemmin. Seuraavassa esitellään RDF lyhyesti, laajempi esittely sisältyy tämän raportin lukuun 10. RDF:n jälkeen esitellään Dublin Core ja suomalainen julkishallinnolle kehitetty suositus JHS 143.

RDF. RDF (Resource Description Framework)¹³ on W3C:n malli metatietojen liittämiseksi resursseihin. RDF:ssä resurssi on mikä tahansa Internetissä identifioitavissa oleva asia. Resurssien identifiointimekanismi on eräs RDF-mallin keskeisimpiä komponentteja. RDF:ssä identifiointi tapahtuu *URI-tunnisteella* (URI = Uniform Resource Identifier), joka voi olla joko WWW:stä tuttu, resurssin sijaintiin viittaava URL (Uniform Resource Locator) tai sitten yleisempi identifiointitunniste URN (Uniform Resource Name). Erityisesti pitkäaikaisen resurssien löydettävyyden varmistamiseksi yksikäsitteisestä, sijainnista riippumattomasta identifioinnista on tärkeää sopia samalla kun metatietoratkaisuja suunnitellaan. RDF-metatietokuvaukset koostuvat väittämistä, missä kohteeseen liitetään ominaisuus ja sen arvo. Samasta kohteesta voidaan esittää useita väittämiä ja ominaisuuden arvot voivat olla resursseja, joista esitetään uusia väittämiä. Näin RDF-metatietokuvauksista voi syntyä monimutkaisia resurssien ja niiden välisten suhteiden kuvauksia. Kuvausten koneille ymmärrettävässä muodossa esittämiseen RDF-spesifikaatiossa on määritelty XML-syntaksi.

Dublin Core. Erityisesti Internetin resurssien kuvaamiseen on kehitetty kansainvälinen metatietosuositus nimeltään Dublin Core¹⁴. Tavoitteena kehittämisessä oli parantaa Internetin tietoresurssien löydettävyyttä. Suosituksessa määritellään 15 metatietoelementtiä liitettäväksi Internetin tietoresursseihin. Elementteillä kuvataan esimerkiksi tietoresurssin nimeke (title), tekijä (creator), julkaisija (publisher), identifiointitunnus (identifier) ja oikeustiedot (rights). Elementteihin on mahdollista liittää myös tarkenteita. Esimerkiksi elementtiä, jolla annetaan päivämäärä (date) on mahdollista tarkentaa niin, että päivämäärän merkitys täsmentyy tietoresurssin luomispäiväksi (date.created) tai julkistamisajankohdaksi (date.issued). Dublin Core -suositusta on käytetty pohjana erittäin monilla tahoilla julkishallinnon metatietostandardeja kehitettäessä (European Committee for Standardization, 2003). Niihin on valittu kyseiseen ympäristöön sopivat Dublin Core –elementit ja tarkenteet, määritelty, mitkä elementeistä ovat pakollisia ja mitä elementtejä on mahdollista toistaa useaan kertaan, ja mahdollisesti myös sallittu tai suositeltava tapa antaa elementtien arvot. Dublin Coreen pohjautuva metatietostandardi on mahdollista määritellä RDF-mallin mukaisesti ja XML-syntaksia käyttäen.

¹³ <http://www.w3.org/RDF/>

¹⁴ <http://dublincore.org/>

JHS 143. Julkisen hallinnon neuvottelukunta JUHTA¹⁵ on hyväksynyt suomalaisen julkishallinnon metatietosuosituksen JHS 143¹⁶, joka perustuu Dublin Core -suositukseen. Sen ensimmäinen versio nimeltään *Asiakirjojen kuvailuformaatti JHS 143* julkaistiin vuonna 1999. Vuonna 2004 suosituksesta kehitettiin uusi laajennettu versio, joka on tarkoitettu tukemaan sähköisten asiakirjojen elinkaaren hallintaa. Uutta suositusta kutsutaan nimellä *JHS 143 Asiakirjojen kuvailun ja hallinnan metatiedot*. Vuonna 2005 tätä suositusta päivitettiin. Mäkinen (2006) on pro gradu -tutkielmassaan kehittänyt RDF-esitysmuodon JHS 143 -suositukselle.

Yllä mainittuja suosituksia on esitelty suomeksi esimerkiksi Nuutti Laitalan (2004) ja Veli-Pekka Mäkisen (2006) pro gradu -tutkielmissa. RDF:ää on käsitelty laajasti Maiju Virtasen pro gradu -tutkielmassa (2004). Metatietoja tietovarastoympäristöissä on kuvattu Ville Niemijärven pro gradu -tutkielmassa (2002).

Lähteet

European Committee for Standardization. (2003). CWA 14859 Guidance on the use of Metadata in eGovernment.

<<http://www.cenorm.be/cenorm/businessdomains/businessdomains/issc/cwa/cwa14859.asp>> [1.2.2005].

Gilliland-Swetland, A.J. (2000). Introduction to metadata: Setting the stage.

<<http://www.getty.edu/research/institute/standards/intrometadata/>>

Hill, L.L., Janée, G., Dolin, R., Frew, J., & Larsgaard, M. (1999). Collection metadata solutions for digital library applications. *Journal of the American Society for Information Science* 50 (13), 1169-1181.

Jokela, S. (2001). *Metadata enhanced content management in media companies*. PhD Thesis, Helsinki University of Technology.

Laitala, N. (2004). Metatiedot tietojenkäsittelyn integraation tukena. Tapauksena suomalainen lainsäädäntöprosessi. Pro gradu -tutkielma, Jyväskylän yliopisto, Tietojenkäsittelytieteiden laitos.

¹⁵ Sisäasiainministeriön asettama julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta JUHTA on valtion ja kuntien yhteinen tietohallinnon kehittämisfoorumi.

¹⁶ <http://www.jhs-suositukset.fi/>

- Lyytikäinen, V. (2004). *Contextual and structural metadata in enterprise document management*. PhD Thesis, University of Jyväskylä.
- Mäkinen, V.-P. (2006). Metatietoskeema lainsäädäntöprosessin asiakirjoille. Pro gradu –tutkielma, Jyväskylän yliopisto, Tietojenkäsittelytieteiden laitos.
- Niemijärvi, V. (2002). Metatieto tietovarastoympäristössä. Pro gradu –tutkielma, Jyväskylän yliopisto, Tietojenkäsittelytieteiden laitos.
- ISO (2003). ISO/PDTS 23081, Information and documentation – Records management processes – Metadata for records. Part 1: Principles. International standard / Proposed draft technical specification.
- Salminen, A. (2000). Methodology for document analysis. Teoksessa A. Kent (toim.), *Encyclopedia of Library and Information Science* (Vol. 67, pp. 299-320). New York: Marcel Dekker.
- Virtanen, M. (2004). RDF-tietomalli toimintaprosessin tiedonhallinnan tukena. Esi-merkkinä suomalainen lainsäädäntöprosessi. Pro gradu –tutkielma, Jyväskylän yliopisto, Tietojenkäsittelytieteiden laitos.

3 Tiedonkeruu

Tiedonkeruu tapahtui monivaiheisesti projektin vaihejaon mukaan. Ensiksi päähuomio oli lainsäädäntöprosessin kuvauksien ja lainsäädäntöprosessiin liittyvien tietojärjestelmien kuvausten keruussa. Toisessa vaiheessa keskityttiin metatietoihin, joiden kartoittamisessa keskeisenä keinona olivat henkilöhaastattelut. Niillä saatua tietoa täydennettiin järjestelmiä analysoimalla, asiantuntijakontakteilla ja projektiryhmän tiedoilla. Myös ensimmäisessä vaiheessa oli saatu kokoon metatietoon liittyvää materiaalia. Kolmannessa vaiheessa tarkennettiin tietämystä kohdealueesta käyttämällä aiemmin luotua asiantuntijaverkostoa. Huomio siirtyi eri tahojen näkemyksiin tulevaisuudesta. Kohdealueen lisäksi tiedonkeruussa keskityttiin projektissa sovelletuihin semanttisen webin tekniikoihin ja niiden soveltamiseen liittyvään kansainväliseen tutkimustietoon. Koko projektin ajan seurattiin myös tutkimusalueella meneillään olevia kehityshankkeita ja kerättiin tietoa niiden tuloksista. Kehityshankkeita tarkasteltiin ensimmäisessä (Lehtinen, Salminen, Huhtanen, 2004; 43) ja toisessa raportissa (Lehtinen, Salminen, Nurmeksela, 2005; liite 1) ja tämän raportin liitteessä 1.

Projektin väliraportit julkistettiin seminaarien (26.5.2004 ja 2.6.2005) yhteydessä, joissa väliraporteista pyydettiin kommentteja. Lisäksi kommentteja pyydettiin itse väliraporteissa. Toisen väliraportin julkaisemistilaisuudessa esiteltiin hahmotelma asiantuntijakäyttöliittymäksi lainsäädäntöprosessin tietoihin ja kysyttiin läsnäolijoilta kansalaisten vaikuttamistarpeista (liite 4). Vastauksia saatiin kahdeksalta seminaarissa olleelta henkilöltä ja lisäksi kahdelta toimenkuvansa takia ”näköalapaikalla” olevalta henkilöltä, joita seminaarilaiset suosittelivat. Kyselyn tulokset (liite 4) ovat vaikuttaneet metatietoehdotuksen sisältöön ja kansalaisille suunnatun käyttöliittymän ideointiin. Asiantuntijakäyttöliittymän hahmotelmaa käytettiin useasti projektin johtoryhmässä konkreettisena esimerkkinä, mikä avasi keskustelua. Lisäksi laajemman asiantuntijaryhmän voimin kokoonnuttiin 29.11.2005 ideoimaan kansalaisille suunnattua käyttöliittymää (osallistujalista lähteissä).

Lainsäädäntöprosessin kuvaamisen osalta lähtökohtana olivat tätä projektia edeltäneiden RASKE- ja EULEGIS-projektien raportit (mm. Kauppinen, Lehtovaara, Norri-La, 1995a; 1995b; Lehtinen, 1998b; Lyytikäinen, Tiitinen, Salminen, 2001; Lyytikäinen, Tiitinen, Salminen, 2000; Salminen, 2003; Salminen, Lyytikäinen, Tiitinen, 2000; Salminen, Lyytikäinen, Tiitinen, Mustajärvi, 2001). Näiden tietojen päivittämiseksi ja laajentamiseksi aluksi kerättiin projektin johtoryhmän nimeämien asiantuntijoiden ja eri ministeriöiden kirjaamoiden kautta materiaalia lainsäädäntöprosessista ja siihen liittyvistä järjestelmistä. Eduskunnan, valtioneuvoston ja eri ministeriöiden Internet-sivustoilta haettiin sekä tietoja että myös mahdollisia raportteja kohdealueeseen liittyen ja raporteista etsittiin prosessikuvauksia.

Erityisen mielenkiinnon kohteena tiedonkeruussa olivat lainsäädäntöprosessin graafiset kuvaukset sanallisine kuvauksineen. Joitakin tällaisia kuvauksia löytyikin julkaisu- ja raportteihin liitettynä (Valtioneuvoston kanslia, 1990; Eduskunta, 1994; Valtiovarainministeriö, 2000, s. 97; 2001, s. 50) ja erilaisina julkaisemattomina esityksinä (Jussilainen, 2003; Liikenne- ja viestintäministeriö, 2002a; 2002b; Sosiaali- ja terveysministeriö, 2002; Työministeriö, 2003a; 2003b; Sisäasiainministeriö, 2002) sekä eduskunnan Internet-sivustoon liittyen (käsittelyvaihekaavio valtiopäiväasiakirjojen hakujärjestelmässä¹⁷).

Lainsäädäntöprosessiin liittyvistä tietojärjestelmistä tehtiin kartoitustyöpaperi, jota johtoryhmän kommenttien perusteella täydennettiin. Lainsäädäntöprosessista laadittiin alustava prosessimalli, joka koostui joukosta toisiinsa liittyviä monitasoisia kaaviokuvia. Prosessimalliin saatiin kommentteja johtoryhmältä. Seuraavaksi laadittiin seitsemänvaiheinen sanallinen prosessikuvaus, johon saatiin kommentit oikeusministeriön lainvalmisteluosastolta ennen sen julkaisemista projektin nettisivulla. Oikeusministeriön lainvalmisteluosastolta saatujen kommenttien ja materiaalin (Oikeusministeriö, 2003; Tyynilä, 2003) perusteella prosessimallin rakennetta muutettiin ja luotiin nelivaiheinen päätaso. Alustavan prosessikuvauksen tiimoilta järjestettiin 2.2.2004 asiantuntijakeskustelu (osallistujalista lähteissä). Sen ja kirjallisesti saadun palautteen perusteella muokattiin kuvauksia edelleen.

Tässä raportissa käytettyjen kuvaustapojen perustan muodostavat RASKE- ja EULEGIS -projekteissa aiemmin kehitetyt kuvaustavat (ks. esim. Salminen, Lyytikäinen, Tiitinen, 2000). Työkaluna mallintamisessa on käytetty MetaEdit+-metaCASE-välinettä, jonka soveltuvuutta rakenteisten asiakirjastandardien kehittämiseen liittyvän mallintamisen tueksi on tutkittu RASKE-projektissa aiemmin (Lehtinen, 1998a). Tämän mallinnustyökalun avulla mm. prosessikuvaukset on tallennettu systemaattisesti työkalun tietokantaan ja prosessin esittämisessä käytettyä kuvaustapaa on muokattu hieman tarpeen mukaan.

Lainsäädäntöprosessin nykyisten metatietojen kartoittamisessa keskeisenä tiedonkeruumenetelmänä olivat henkilöhaastattelut, joita tehtiin kesän ja syksyn (2004) aikana. Tavoitteena oli eri toimijaryhmien tuottamien metatietojen, metatietotarpeiden, metatietojen yhtenäistämiseen liittyvien tarpeiden, ongelmien ja kehittämisajatusten selvittäminen sekä jo aiemmin tehtyjen kuvausten tarkistaminen. Kyselyyn suunniteltiin haastattelulomake (liite 2), jota käyttäen haastateltiin 33 lainsäädäntötyön metatietojen käsittelyyn liittyvää henkilöä. Tuotettavien metatietojen kartoittamiseen

¹⁷ <http://www.eduskunta.fi/thwfakta/vpasia/ve7100.htm>

laadittiin haastattelun yhteydessä täytettävä metatietoliite (liite 3). Sen suunnittelussa sovellettiin sellaisenaan Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan suositusta JHS 143 Asiakirjojen kuvailun ja hallinnan metatiedot¹⁸, joka määrittelee julkisen hallinnon asiakirjojen hallinnassa ja julkaisemisessa tarvittavia metatietoja. Henkilöhaastatteluja kuvataan tarkemmin tämän raportin kohdassa 7.1.

Keskeisten metatietojen tulevaisuuden tuottamistapaa pohdittiin henkilöhaastattelujen analyysiin perustuen ensin projektiryhmässä, minkä jälkeen laadittiin työpaperit, joista keskusteltiin johtoryhmässä. Saatujen kommenttien perusteella niihin tehtiin muutoksia ja tarkennuksia. Säädöshankkeen keskeisten metatietojen mahdollisimman automaattisen tuottamisen havainnollistamiseksi luotiin käyttöliittymähahmotelma XML Schema -kieltä ja Microsoftin InfoPath-sovellusta käyttäen. Asettamispäätöksen sisältämien hankkeen keskeisten metatietojen ja niiden tuottamisen yhteyksiä analysoitiin HARE-järjestelmästä käyttöön saaduilla eri ministeriöiden tuottamilla asettamispäätöksillä.

Semanttisen webin tekniikoiden ja erityisesti RDF:n soveltamiseksi kerättiin W3C:n sivustolla¹⁹ olevaa materiaalia kuten teknisiä spesifikaatioita ja soveltamisohjeita. Semanttisen webin tekniikoiden soveltamiseen liittyviä tutkimusraportteja kartoitettiin tieteellisistä julkaisuista. Teknisen toteutuksen arkkitehtuurin tietolähteenä olivat kohdealueen järjestelmäarkkitehtuurikuvaukset ja -raportit.

Projektiin liittyvien kehityshankkeiden kartoittamiseksi tehtiin hakuja ensiksi Valtioneuvoston hankerekisteriin (HARE), joka sisältää tietoja valtionhallinnon hankkeista. Tämän hankekartoituksen tuloksista keskusteltiin johtoryhmässä, josta saatiin lisätietoja ja ajantasaisempaa tietoa. Tietoa kehityshankkeiden sisällöstä saa suoraan HAREssa mainituilta vastuutahoilta ja ministeriöistä. Lisäksi tutkittiin valtioneuvoston ja eduskunnan tietohallinnon tulevaisuuden suunnitelmia.

¹⁸

[http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/28F3246BDAE28409C2256EAD00298AB8/\\$file/IHS143_2004-06-08.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/28F3246BDAE28409C2256EAD00298AB8/$file/IHS143_2004-06-08.pdf)

¹⁹ <http://www.w3.org/2001/sw/>

Osa II: Nykytila

4 Suomalainen lainsäädäntötyö ja sen osapuolet

Suomalainen lainsäädäntötyö on dokumenttikeskeistä toimintaa, jonka lopputuloksena syntyy lakeja. Lainsäädäntötyötä kuvataan tässä luvussa pääsääntöisesti prosessinäkökulmasta. Aluksi kuitenkin määritellään lainsäädäntötyön kohde, eli mitä laki on. Lain määrittelyn jälkeen kuvataan lainsäädäntötyön osapuolet ja heidän osallistumistaan suomalaisen lainsäädännön tuottamiseen. Luvun lopuksi tarkastellaan lainsäädäntötyön kehittämistä.

4.1 Mitä on laki?

Laiksi kutsutaan eduskunnan hyväksymää ja tasavallan presidentin vahvistamaa säädöstä. Tässä raportissa on keskitytty tarkastelemaan pääasiassa lakeja ja niiden valmistelua sekä siinä syntyvää aineistoa.

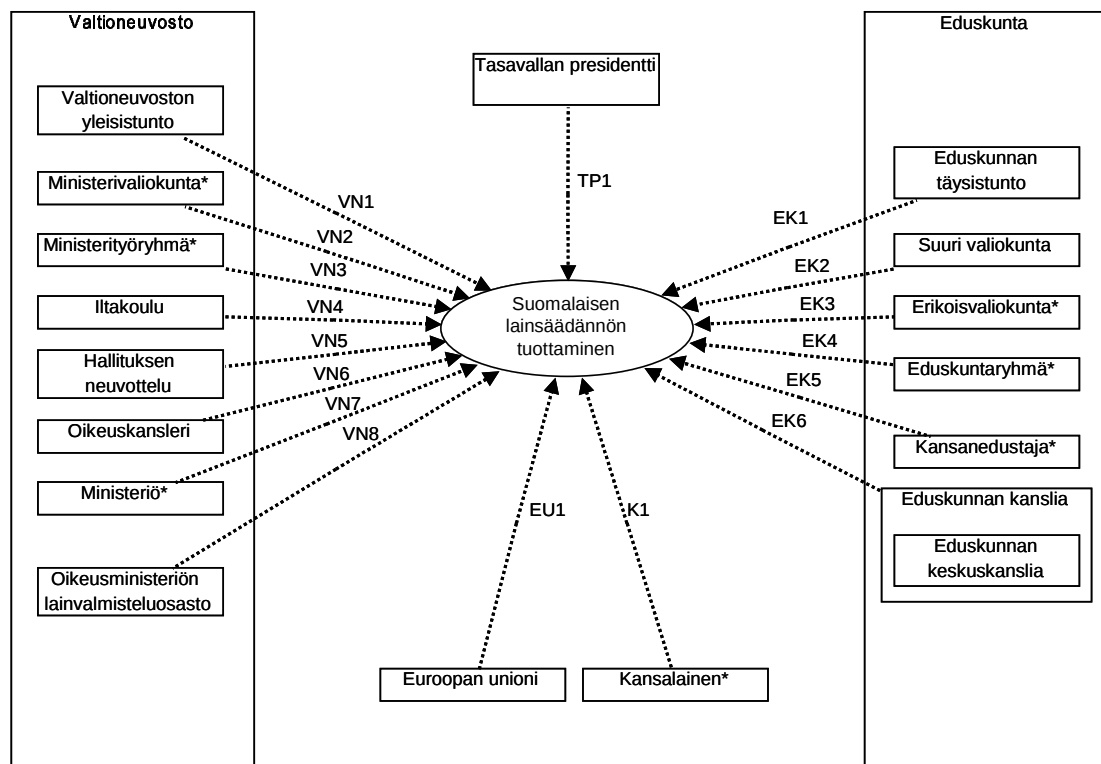
Perustuslaissa säädetään (70§): "Lain säätäminen tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä taikka kansanedustajan lakialoitteella, joka voidaan tehdä eduskunnan ollessa koolla". Käytännössä pääosa aloitteista tulee hallitukselta, jonka hallitsemassa koneistossa eri tahojen esittämät ideat valmistellaan tarvittaessa *hallituksen esityksiksi*. Lisäksi oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies voivat tehdä esityksiä valtioneuvostolle laeissa olevista puutteista (Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 193/2000 7 §; Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 197/2002). Lain säätämisen tarve voi johtua myös EU-lainsäädännöstä tai Suomen perustuslaista (nk. lakivaraukset, joilla tarkoitetaan velvoitteita säätää tietystä asiasta lain tasolla). Tässä on keskitytty kuvaamaan hallituksen esityksen valmisteluprosessia, joka on monivaiheisempi kuin kansanedustajan *lakialoitteesta* syntyvä prosessi.

Lakia sovellettaessa voi olla tarpeen perehtyä lain perusteluihin, jotta lainhenkeä osattaisiin noudattaa. Tällöin tulee kiinnittää huomio niihin perusteluihin (valiokuntien mietinnöt ja lausunnot), joiden pohjalta eduskunta on lain hyväksynyt. Nämä perustelut voivat poiketa hallituksen esityksen perusteluista.

Kansallisella lainsäädännöllä on liittymä EU-lainsäädäntöön. EU-jäsenyys merkitsee sitä, että Suomessa sovelletaan myös unionin oikeusjärjestelmää kansallisen rinnalla. EU:n asetukset tulevat välittömästi voimaan maassamme, kun taas direktiivit edellyttävät, että siinä määritellyt tavoitteet toteutetaan kansallisesti. Tämän seurauksena voidaan kansallista lainsäädäntöä joutua muuttamaan.

4.2 Lainsäädäntötyön osapuolet

Suomalaisen lainsäädäntöprosessin keskeiset osapuolet on esitetty kaaviokuvassa 3. Osapuolta kuvaa suorakaide, jossa on osapuolen nimi. Tähti osapuolen nimen jäljessä kertoo, että kyseisiä osapuolia voi olla useita yhtäaikaista. Toiminnan ja osapuolen välistä suhdetta kuvaa suhdeviiva, jonka vieressä on koodi. Suhteiden lyhyet selitykset löytyvät koodien perusteella kuvan jälkeen. Alakohdissa 4.2.1 – 4.2.5 on esitetty tarkemmin osapuolten roolia lainsäädännön tuottamiseen.



Kuva 3. Lainsäädäntötyön osapuolet.

Suhdekuvaukset

- EK1: Eduskunnan täysistunto hyväksyy, hyväksyy muutettuna tai hylkää lakiesityksen.
- EK2: Eduskunnan suuri valiokunta käsittelee Euroopan unionissa käsiteltäviä asioita ja antaa mietintöjä lainsäädäntöasioista, kun eduskunta ei hyväksy lakiehdotusta erikoisvaliokunnan mietinnön mukaisena.
- EK3: Erikoisvaliokunnat antavat mietintöjä ja lausuntoja toimialaansa liittyvistä asioista.
- EK4: Eduskuntaryhmät keskustelevalt ajankohtaisista poliittisista asioista.
- EK5: Kansanedustajat tekevät lakialoitteita, toimenpidealoitteita (jotka voivat sisältää ehdotuksen lainvalmisteluun), osallistuvat täysistunto- ja valiokuntatyöskentelyyn ja toimivat eduskuntaryhmissä.
- EK6: Eduskunnan kanslia kääntää, arkistoi ja jakelee asiakirjoja ja ylläpitää käsittelyprosessia tukevia tietojärjestelmiä.
- EU1: Euroopan unioni säätää yhteisön lakeja.
- K1: Kansalainen/kansalaisryhmä osallistuu lainsäädäntöprosessiin (asiantuntijana) lainvalmisteluvaiheessa kuulemismenettelyn ja eduskuntakäsittelyn aikana valiokuntakäsittelyn kautta.

- TP1: Tasavallan presidentti hyväksyy valtioneuvoston yleisistunnon tekemän esityksen (, josta presidentti ei voi poiketa) ja vahvistaa eduskunnan hyväksymän lain.
- VN1: Valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellään lakiehdotusta ja se tekee asiasta ratkaisuehdotuksen presidentille.
- VN2: Ministerivaliokunnassa käsitellään valmisteltavana olevia asioita.
- VN3: Ministerityöryhmässä käsitellään valmisteltavana olevaa asiaa.
- VN4: Iltakoulussa käsitellään epävirallisesti valmisteltavana olevia asioita.
- VN5: Hallituksen neuvottelussa keskustellaan epävirallisesti ajankohtaisista asioista.
- VN6: Oikeuskansleri valvoo viranomaisten toimien lainmukaisuutta ja antaa pyydettyä lausuntoja.
- VN7: Ministeriö valmistelee hallituksen esityksen.
- VN8: Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tarkastustoimistossa tarkastetaan säädösehdotukset.

4.2.1 Eduskunta

Perustuslain mukaan lainsäädäntövaltaa Suomessa käyttää eduskunta. Eduskunta hyväksyy tai hylkää viimekädessä lakiesitykset. Hyväksynnän ja vahvistamisen myötä lait tulevat sitoviksi koko yhteiskunnassa.

Eduskunnan asemaa lainsäädäntövallan käyttäjänä voi luonnehtia reaktiiviseksi, koska lainuudistustyön keskeinen suunnittelu ja ohjelmointi määräytyvät tosiasiasa etupäässä hallituksen ratkaisuista. Toisaalta on kuitenkin huomioitava, että eduskunnalla ja hallituksella on moninaisia virallisia ja epävirallisia vuorovaikutus- ja yhteistoimintasuhteita, joiden merkityksiä ja vaikutuksia ei tunneta lainsäädännön kannalta. (Ervasti, Tala, Castrén, 2000.)

Eduskunnassa lainsäädäntötyön virallisia muotoja ovat täysistunto- ja valiokuntatyöskentely. Kaikkien lakiesitysten kovin syvällinen käsittely ei ole käytännössä mahdollista täysistunnoissa, sen sijaan erikoisvaliokunnissa voidaan aikaa ja työpanosta käyttää enemmän. Lisäksi myös perustuslain 40 §:n mukaan mm. hallituksen esitykset ja kansanedustajien aloitteet on käsiteltävä valmistelevasti valiokunnassa ennen niiden lopullista käsittelyä täysistunnossa.

Eduskunnassa täysistunnon ja erikoisvaliokuntien lisäksi lainsäädäntöprosessin keskeisiä toimijoita ovat eduskunnan kanslia, eduskunnan keskuskanslia, eduskuntaryhmät, kansanedustajat ja suuri valiokunta. Seuraavassa nämä toimijat esitellään aakkosjärjestyksessä.

Eduskunnan kanslia

Kansliatoimikunnan (joka johtaa, valvoo ja kehittää eduskunnan hallintoa ja taloudenhoitoa) alaisena toimivan *eduskunnan kanslian* tehtävänä on luoda eduskunnalle edellytykset suorittaa sille valtioelimenä kuuluvat tehtävät. Eduskunnan kanslia ja-

kaantuu keskuskansliaan ja hallinto-osastoon. Lisäksi kansliassa on **valiokuntasih-teeristö** sekä esikuntatyyppeinä toimintayksiköinä kansainvälisten asiain yksikkö sekä tieto- ja viestintäyksikkö. Tieto- ja viestintäyksikköön kuuluvat **eduskunnan kirjasto, sisäinen tietopalvelu** ja eduskuntatiedotus. (Eduskunnan kanslian ohjesääntö 320/1987, muutettu viimeksi 10.11.2004.)

Eduskunnan keskuskanslia

Eduskunnan keskuskanslia huolehtii eduskunnan täysistuntoihin liittyvistä valmistelu-, täytäntöönpano-, ja palvelutehtävistä, valtiopäiväasiakirjojen ja rekisterien valmistamisesta ja julkaisemisesta sekä asiakirjojen jakelusta ja varastoinnista. Keskuskansliassa on pöytäkirjatoimisto, ruotsin kielen toimisto ja asiakirjatoimisto.

Pöytäkirjatoimisto laatii täysistuntojen pöytäkirjat. **Ruotsin kielen toimisto** mm. kääntää asiakirjoja ja laatii ruotsinkielisen vastauksen. **Asiakirjatoimisto** huolehtii mm. valtiopäiväasiakirjojen toimittamisesta, painattamisesta, asiasanoituksesta, julkaisemisesta ja jakelusta; sekä laatii ja ylläpitää valtiopäiväasioita ja eduskuntatyötä koskevia rekistereitä sekä toimittaa niihin perustuvia hakemistoja.

Eduskunnan täysistunto

Eduskunnan täysistunto on eduskunnan päätöksenteon työmuoto, jossa päätetään eduskunnan käsittelyyn tulleista hallituksen esityksistä, aloitteista ja muista valtiopäiväasioista, jotka on valmistelevasti käsitelty valiokunnissa. Täysistunnot ovat julkisia, joten kuka tahansa voi seurata istuntoja eduskunnan verkkosivuilta, tiedotusvälineistä tai voi tulla seuraamaan istuntoa istuntosalin yleisöparvekkeelta.

Eduskunnan täysistunnot pidetään yleensä tiistaisin, keskiviikkoisin, torstaisin ja perjantaisin puhemiesneuvoston vahvistamien istuntosuunnitelmien mukaisesti. Puhemies päättää täysistunnossa käsiteltäväksi otettavista asioista eli päiväjärjestyksestä. Tarvittaessa puhemies voi tehdä muutoksia päiväjärjestykseen: muuttaa asioiden käsittelyjärjestystä, keskeyttää asian käsittelyn tai poistaa sen päiväjärjestyksestä. Näistä toimenpiteistä puhemies pääsääntöisesti neuvottelee puhemiesneuvoston kanssa.

Eduskuntaryhmä

Kansanedustajat muodostavat puolueittain *eduskuntaryhmiä*, joiden merkitys käytännön eduskuntatyössä on keskeinen. Kukin eduskuntaryhmä valitsee itselleen puheenjohtajiston ja mahdollisesti muita toimielimiä. Eduskuntaryhmien toimintaa avustaa ryhmäkanslia, jota johtaa ryhmän pääsihteeri. Ryhmät ottavat itse tarvitse-

mansa toimihenkilöt. Valtion talousarvioon sisältyy määräraha eduskuntaryhmien ryhmäkanslioille.

Erikoisvaliokunta

Eduskunnan pysyviä *erikoisvaliokuntia* ovat perustuslakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta, valtiovarainvaliokunta, hallintovaliokunta, lakivaliokunta, liikenne- ja viestintävaliokunta, maa- ja metsätalousvaliokunta, puolustusvaliokunta, sivistysvaliokunta, sosiaali- ja terveysvaliokunta, talousvaliokunta, tulevaisuusvaliokunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ja ympäristövaliokunta. Eduskunta määrää lähetekeskustelussa sen tai ne erikoisvaliokunnat, joihin lakiesitys lähetetään käsiteltäväksi. Valiokunnat käyttävät apunaan asiantuntijoita.

Valiokunnan sihteeri

Kullakin erikoisvaliokunnalla on oma sihteeri, jona toimii yleensä valiokuntaneuvos. Valiokunnan sihteeri huolehtii mm. valiokunnan mietintöjen ja lausuntojen laatimisesta. **Osastosihteerit** avustavat valiokunnan sihteereitä asiakirjojen teknisessä laadinnassa ja ylläpitävät asian metatietoja (diaaria).

Kansanedustaja

Kansanedustaja on kansalaisten valitsema edustaja. Suomen eduskunnassa kansanedustajia on 200. Kansanedustaja voi vaikuttaa lainsäädäntöasioiden monella tavalla, kuten äänestämällä asioista täysistunnossa ja tekemällä lakialoitteita. Kansanedustaja voi toimia myös mm. ministerinä ja valiokuntien jäsenenä, joissa rooleissa vaikutusmahdollisuudet ovat merkittävät.

Suuri valiokunta

Suuri valiokunta käsittelee säännöllisesti Suomen kantoja Euroopan unionin lainsäädännön valmistelussa lukuun ottamatta ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. **Kansallisen lainsäädännön osalta suuri valiokunta käsittelee ne lakiehdotukset, jotka sinne lähetetään täysistunnon ensimmäisestä käsittelystä, minkä vuoksi se kokoontuu tässä roolissa vain tarpeen mukaan.** Erikoisvaliokunnista poiketen on kaikilla kansanedustajilla läsnäolo-oikeus suuren valiokunnan kokouksissa sen käsitellessä juuri lakiehdotuksia. Euroopan unionin asioita käsiteltäessä vain valiokunnan jäsenillä ja varajäsenillä sekä Ahvenanmaan vaalipiiristä valitulla kansanedustajalla on läsnäolo-oikeus.

4.2.2 Euroopan unioni

Euroopan unionin (EU) jäsenvaltiona Suomea sitovat EU:n säädökset (asetukset, direktiivit, päätökset), josta aiheutuu kansalliselle tasolle lainsäädännön uudistamispainetta. Raportissa keskitytään Suomen kansallisen lainsäädännön tuottamisprosessiin, joten esimerkiksi Suomen kannan muodostumista EU-asioihin ei tarkastella tässä yhteydessä.

4.2.3 Kansalaiset

Kansalaisilla tai *kansalaisryhmillä* on monia tapoja vaikuttaa lainsäädäntöön ja saada tietoa siitä. Kansalaiset voivat vaikuttaa kansanedustajien ja/tai puolueiden kautta sekä myös lainvalmisteluvaiheessa järjestettyjen tilaisuuksien kautta. Jotkut kansalaiset voivat olla asiantuntijoita, joilta pyydetään lausuntoja valmisteluvaiheessa ja valiokuntakäsittelyn aikana. Nykyään vaikuttamisen keinona ovat myös keskustelukanavat Internetissä. Esimerkiksi Valtioneuvoston hankerekisterijärjestelmän (HARE) Internet-käyttöliittymän kautta kansalaisilla on mahdollisuus antaa sekä yleistä että hankekohtaista palautetta.

4.2.4 Tasavallan presidentti

Tässä *tasavallan presidentillä* tarkoitetaan instituutiota, joka koostuu presidentin virassa toimivasta henkilöstä sekä häntä avustavasta tasavallan presidentin kansliasta. Kanslian kabinetti valmistelee ja esittelee presidentille kaikki presidentin kannanottoa tai periaatepäätöstä vaativat asiat. Kabinetin muodostavat kansliapäällikkö, neuvonantajat (mm. lainopillinen neuvonantaja), lehdistöpäällikkö ja erityisavustaja.

Presidentti antaa hallituksen esitykset eduskunnalle ja päättää lakien vahvistamisesta valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Presidentillä on kuitenkin mahdollisuus olla antamatta hallituksen esitystä eduskunnalle ja olla vahvistamatta lakia, jolloin asian käsittely mutkistuu:

- Mikäli presidentti ei päättää hallituksen esityksen antamisesta valtioneuvoston esityksen mukaisesti, palautuu asia valtioneuvostoon, joka tekee asiasta uuden ratkaisuehdotuksen tasavallan presidentille. Tämä uusi ratkaisuehdotus annetaan eduskunnalle.
- Mikäli presidentti ei vahvista eduskunnan hyväksymää lakia, se palautuu eduskunnan käsiteltäväksi. Tällöin laki on hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana tai hylättävä eduskunnan täysistunnossa yhden käsittelyn asiana äänten enemmistöllä. Näin hyväksytty laki tulee voimaan ilman presidentin vahvistusta, kuitenkin siten, että presidentin on allekirjoitettava laki.

Presidentin virallista osuutta lainsäädäntöprosessissa määrittelevät perustuslain pykälät: 58, 77 ja 80. Tasavallan presidentin kanslian toiminnasta on säädetty lailla (La-

ki tasavallan presidentin kansliasta 1382/1995) ja sitä ohjaa tasavallan presidentin kanslian työjärjestys (Tasavallan presidentin kanslia, 2004).

4.2.5 Valtioneuvosto

Valtioneuvosto on yleistä hallitusvaltaa käyttävä toimielin, jonka jäsenten on nautittava eduskunnan luottamusta ja joka muodostuu eduskunnan valitsemista ja tasavallan presidentin nimittämistä pääministeristä sekä muista ministereistä, jotka tasavallan presidentti nimittää pääministerin ehdotuksesta. Usein valtioneuvostoon viitataan myös termillä *hallitus*. Toisaalta valtioneuvostoksi kutsutaan valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden muodostamaa hallitus- ja hallintoasioiden päätöksenteoelintä. Tällöin valtioneuvostoon organisaatioyksikkönä sisällytetään myös oikeuskansleri ja oikeuskanslerinvirasto.

Perustuslain lisäksi valtioneuvoston toimintaa säätelevät: Laki valtioneuvostosta 175/2003 ja Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003. Valtioneuvostossa keskeisiä lainsäädäntötyön toimijoita ovat ministeriöt, ministerityöryhmät, ministerivaliokunnat, oikeuskansleri, oikeusministeriön lainvalmisteluosasto, valtioneuvoston kanslia, valtioneuvoston yleisistunto. Hallituksen esitykset ovat valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltäviä asioita. Epävirallisia työmuotoja ovat hallituksen neuvottelu ja iltakoulu. Seuraavassa nämä esitellään aakkosjärjestyksessä.

Hallituksen neuvottelu

Hallituksen neuvottelu on ministereiden epävirallinen kokous, jonka kutsuu koolle pääministeri. Hallitus on pitänyt neuvotteluja viime vuosina valtioneuvoston yleisistunnon jälkeen tai vaihtoehtoisesti raha-asiainvaliokunnan istunnon jälkeen. Neuvottelut pidetään yleensä valtioneuvoston istuntosalissa, mutta muukin aika ja paikka ovat mahdollisia. Hallituksen neuvottelussa ei tehdä muodollisia ratkaisuja. Pääministerin tekemä yhteenveto käydystä keskustelusta ja ministereiden saavuttama yksimielisyys ovat kuitenkin asiallisesti merkittäviä ja ohjaavat hallituksen toimintaa. Neuvotteluun osallistuvat ministereiden lisäksi oikeuskansleri, valtioneuvoston kanslian valtiosihteeri ja valtioneuvoston tiedotuspäällikkö. (Valtioneuvoston kanslia, 2003b, s. 30.)

Iltakoulu

Iltakoulu on pääministerin koolle kutsuma ministereiden epävirallinen kokous, joka pidetään keskiviikkoisin klo 17.00 yleensä Kesärannassa. Iltakoulussa ei tehdä muodollisia ratkaisuja. Pääministerin tekemä yhteenveto iltakoulussa käydystä keskuste-

lusta ja valtioneuvoston jäsenten saavuttama yksimielisyys ovat kuitenkin asiallisesti merkitseviä ja pohjana asian jatkovalmistelulle. Iltakouluun osallistuvat ministereiden lisäksi hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat, oikeuskansleri, valtioneuvoston kanslian valtiosihteeri ja valtioneuvoston viestintäjohtaja. (Valtioneuvoston kanslia, 2003b, s. 29.)

Ministerityöryhmä

Hallituksessa voi toimia myös *ministerityöryhmiä*, jotka asetetaan valmistelemaan jotain yksittäistä asiaa tai asiakokonaisuutta. Ministerityöryhmistä päättää kukin hallitus erikseen. Työryhmien kokoonpanosta ja tehtävistä sovitaan hallituksen neuvottelussa tai esim. iltakoulussa, jotka molemmat ovat valtioneuvoston epävirallisia poliittisia valmisteluelimiä.

Ministerivaliokunta

Valtioneuvostolla on neljä lakisääteistä *ministerivaliokuntaa*, joiden puheenjohtaja on pääministeri. Lisäksi valtioneuvoston yleisistunto voi asettaa muita ministerivaliokuntia, joiden jäsenet pääministeri määrää neuvoteltuaan hallitusryhmien kanssa. Lakisääteiset valiokunnat:

- ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta
- EU-ministerivaliokunta
- raha-asiainvaliokunta
- talouspoliittinen ministerivaliokunta.

Ministeriö

Valmisteltavat asiat jakautuvat eri toimialoilla toimiville 13 *ministeriöille*. Ministeriöiden toimialat määräytyvät valtioneuvoston ohjesäännön (3. luku) mukaan. Tarpeen mukaan ministeriöt toimivat yhteistyössä keskenään sen ministeriön johdolla, jonka toimialaan asia pääsääntöisesti kuuluu. Ministeriöissä lainsäädäntötyössä yksittäisen hallituksen esityksen valmistelun osalta keskeisiä toimijoita ovat esittelijät avustajineen. Riippuen valmisteltavan asian laajuudesta ja luonteesta ministeri ja hänen poliittinen erityisavustajansa sekä valtiosihteeri tai kansliapäällikkö osallistuvat valmistelutyöhön parhaaksi katsomallaan tavalla.

Esittelijä

Esittelijä vastaa hallituksen esityksen valmistelusta. Valtioneuvoston yleisistunnon esittelijöinä toimivat tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon nimitämät ministeriön virkamiehet sekä valtioneuvoston määräämät esittelijät (valtioneuvostolaki 175/2003, 21 §). Esittelijän apuna saattaa olla useita valmistelijoita ku-

ten eri alojen asiantuntijavirkkamiehiä tai säädösvalmistelun teknisiä tehtäviä hoitavaa henkilöstöä (**avustajia**), joiden tehtäviin voi kuulua esitysten kirjoittaminen ja taittaminen, listojen jakelu ja valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmän käyttäminen.

Esittelijä viimeistelee lakiehdotuksen esittelykuntoon ja hyväksyttää sen ministerillä. Esittelijän velvollisuutena on olla paikalla kaikissa asiaa koskevissa neuvotteluissa, myös iltakoulussa tarvittaessa. Esittelijä vastaa esittelylistojen valmistelusta ja jake-
lusta siinäkin tapauksessa, että työn tekee valmistelussa avustava virkamies. Esittelijän nimi näkyy esittelijänä raha-asiaivaliokunnan, valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn listan kansilehdellä. Esittelijä voidaan kutsua paikalle valtioneuvoston yleisistuntoon. Tasavallan presidentin esittelyssä asian esittelee ministeri.

Ministeri

Ministeri johtaa ministeriötä. Ministeri hyväksyy oman toimialansa tekemät hallituksen esitykset, jotka esitellään muille ministereille valtioneuvoston yleisistunnossa. Jos hallituksen esitys hyväksytään, vastaava ministeri allekirjoittaa sen. Hän myös esittelee esityksen tasavallan presidentille. Ministeri saattaa toimia jäsenenä myös raha-asiaivaliokunnassa, jonka käsiteltäväksi hallituksen esitys lähetetään, jos sillä on taloudellista merkitystä. Raha-asiaivaliokunta joko hyväksyy esityksen tai ehdottaa siihen muutoksia.

Poliittinen erityisavustaja

Poliittinen erityisavustaja avustaa ministeriä lainvalmistelun poliittisissa ratkaisuissa. Hän käsittelee muun muassa hallituksen esitystä ennen ministerivaliokuntaa ja valtioneuvoston yleisistuntoa esimerkiksi tutkimalla ministerin puolesta, onko asia valmis päätöksentekoa varten.

Valtiosihteeri tai kansliapäällikkö

Ministeriön ylin virkamies on valtiosihteeri, valtiosihteeri kansliapäällikkönä tai kansliapäällikkö, jonka tulee ministerin apuna valvoa mm. lainsäädäntöasioiden valmistelua ja esittelyä. Nykyään voidaan valita ministerin toimikaudeksi nk. poliittinen valtiosihteeri, joka toimii ministerin apuna poliittiseen ohjaukseen ja asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä.

Oikeuskansleri

Valtioneuvoston *oikeuskansleri* valvoo asioiden käsittelyn lainmukaisuutta. Apunaan hänellä on oikeuskanslerinvirasto, jossa valmistellaan oikeuskanslerin ratkaistaviksi kuuluvat asiat ja muut oikeuskanslerin toimialaan kuuluvat tehtävät. Oikeuskanslerin ollessa estyneenä apulaisoikeuskansleri hoitaa hänen tehtäviään. Oikeuskanslerin tehtävät on määritelty perustuslaissa (108 §).

Oikeuskansleri on läsnä valtioneuvoston yleisistunnoissa ja tasavallan presidentin esittelyissä, joissa päätöksenteko perustuu esittelyyn. Esittelyä varten on laadittu ns. esittelylista, joka sisältää päätösehdotuksen perusteluineen. Nämä esittelylista-asiakirjat toimitetaan oikeuskanslerille etukäteen tarkastettaviksi. Tarkastus koskee oikeudellisia kysymyksiä, ei päätösten tarkoituksenmukaisuutta eikä poliittista arviointia.

Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto

Oikeusministeriössä lakien valmistelu keskittyy valtaosin ministeriön lainvalmisteluosastolle. Eri ministeriöissä valmistellut säädösehdotukset tarkastetaan *lainvalmisteluosaston tarkastustoimistossa*. Oikeusministeriön ja sen lainvalmisteluosaston tehtäviin kuuluu myös koko valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen. Osaston Eurooppaoikeuden yksikkö toimii asiantuntijana EU-oikeudellisissa kysymyksissä.

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslian tehtävänä on avustaa pääministeriä valtioneuvoston johtamisessa. Hallituksen esitykset ovat valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä käsiteltäviä asioita. Kanslia vastaa valtioneuvoston käännoistoinnista, istuntonenettelystä, valtioneuvoston kirjaamosta ja tiedotuksesta. Kanslia tiedottaa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin ratkaisuksista valtioneuvosto.fi -sivuilla. Valtioneuvoston kanslian toimintaa säätelevät mm. Valtioneuvoston kanslian työjärjestys 893/2003 ja Valtioneuvoston asetus valtioneuvoston kansliasta 459/2003.

Valtioneuvoston istuntoyksikkö

Valtioneuvoston istuntoyksikkö ylläpitää sähköistä päätöksentekojärjestelmää (PTJ), jonka avulla esityslistat jaellaan istuntoihin oikeuskanslerin virastolle, ministereille ja heidän avustajilleen. **Valtioneuvoston istuntoyksikön esittelysihteeri** pitää pöytäkirjaa valtioneuvoston yleisistunnossa ja presidentin esittelyssä. PTJ-järjestelmä antaa

automaattisesti hallituksen esityksille numerot asian päätöskirjausvaiheessa. Asiat siirtyvät eduskuntaan PTJ:n välityksellä, josta eduskunta ottaa ne käsittelyyn.

Valtioneuvoston viestintäyksikkö

Valtioneuvoston viestintäyksikölle on keskitetty hallituksen käsittelemistä asioista tiedottaminen. Sen tehtäviin kuuluu mm. tiedottaminen tasavallan presidentin esittelystä sekä valtioneuvoston yleisistunnossa tehdyistä päätöksistä; tiedottaminen hallituksen iltakoulusta, neuvotteluista ja ministerivaliokunnista. Se vastaa tarvittaessa myös ministeriöiden ulkoisen tiedotuksen yhteensovittamisesta.

Valtioneuvoston kanslian käännöstoimisto

Valtioneuvoston kanslian käännöstoimisto kääntää useimmat suomenkieliset hallituksen esitykset ruotsiksi, mutta myös ministeriöiden omat kääntäjät tai ulkopuoliset kielenkääntäjät voivat tehdä käännöstyön.

Kirjaamo

Valtioneuvoston kanslian ja eri ministeriöiden kirjaamot rekisteröivät lähetetyt ja vastaanotetut kirjattavat asiakirjat sekä niiden käsittelyvaiheisiin liittyviä tietoja järjestelmiinsä. Kirjaamisvastuun määrittää valtioneuvoston ohjesääntö (47 §) ja arkistolaki (831/1994). Valtioneuvoston hankerekisteriin (HARE) kirjataan ministeriöiden merkittävimmät lainsäädäntöhankkeet.

Valtioneuvoston yleisistunto

Valtioneuvoston yleisistunnon ajankohdan määrää pääministeri, joka toimii myös istunnon puheenjohtajana. Pääministerin ollessa estyneenä puheenjohtajana toimii hänen sijaisensa. Mikäli hänkin on estyneenä, puheenjohtajana toimii virkaiältään vanhin ministeri. Pääministerin ja ministereiden lisäksi *valtioneuvoston yleisistuntoon* osallistuu oikeuskansleri tai hänen sijastaan apulaisoikeuskansleri tai hänen sijaisensa. Käsiteltäessä Helsingin yliopistoa koskevia asioita on myös Helsingin yliopiston kanslerilla oikeus osallistua istuntoon. Istunnon päätösvaltaisuuden edellytyksenä on vähintään viiden valtioneuvoston jäsenen osallistuminen istuntoon. (Valtioneuvoston kanslia, 2003b, s. 17.)

Pääministeri määrää valtioneuvoston yleisistuntojen esittelyjärjestyksen. Valtioneuvoston esittelijät esittelevät asiat. Esittelijän saapuvilla oloa ei kuitenkaan vaadita asiassa, joka ratkaistaan keskustelutta esittelijän kirjallisen esityksen mukaisesti. Esittelijä kutsutaan istuntoon vain silloin, kun häneltä halutaan lisätietoa, esitykseen

halutaan muutoksia, ministeri haluaa jättää asiaan lausuman tai asiasta halutaan yleensäkin keskustella. Kutsun voi esittää ministeri, oikeuskansleri tai esittelijä itse. Valtioneuvoston yleisistunnossa pitää pöytäkirjaa valtioneuvoston kansliasta valtioneuvoston istuntoyksikön esittelysihteerin. Pöytäkirja on nähtävissä päätöksentekojärjestelmässä (PTJ). Otteen voi pyytää valtioneuvoston istuntoyksiköltä. (Valtioneuvoston kanslia, 2003b, s. 17.)

4.2.6 Lainsäädännön valmistelun kehittäminen

Lainsäädännön valmistelun kehittämistä koskevissa hankkeissa tavoitteena on varmistaa lainsäädännön sisällöllinen ja lakiteknen laatu. Samalla kiinnitetään huomiota valmisteluprosessin toimintaan. Lainsäädännön laatua ovat tarkastelleet mm. Ervasti, Tala, Castrén (2000) ja Wiberg (2003). Lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriöissä vastaa valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan kansliapäällikkö. Pääministeri Vanhasen hallituksen ohjelmassa (kohta 14: Oikeuspolitiikka ja kansalaisten turvallisuus) todetaan seuraavaa: "Lainvalmisteluprosessin ja lainsäädännön laadun parantamiseksi tehostetaan lainvalmistelun suunnittelua ja johtamista. Ministeriöille turvataan edellytykset toteuttaa hyvää lainvalmistelua ja kehitetään laintarkastusta".

Valtioneuvoston kanslia asetti 25.6.2003 Valtioneuvoston *Lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämisryhmän (Lainvalmistelun kansliapäällikköryhmän)*, jonka toimikausi päättyi 25.6.2005. Lainvalmistelun kansliapäällikköryhmän laatimat toimintatapoja, menetelmiä ja kehittämisen koordinoitua koskevat toimenpidesuositukset valmistuivat 18.11.2005 (Valtioneuvoston kanslia, 2005). Niissä keskeisiä kehittämiskohteita ovat:

- säädösvalmistelun johtamisen ja suunnitelmallisuuden parantaminen,
- säädösvalmistelukäytäntöjen kehittäminen,
- tutkimuksen ja tietohallinnon tuki säädösvalmistelulle.

Kansliapäällikköryhmän työskentelyn puitteissa laadittiin myös neljä erillisselvitystä: Analyysi seurattujen 23 säädöshankkeen prosessisuunnittelusta ja etenemisestä; Selvitys ministeriöiden lainvalmisteluresursseista; Selvitys sääntelyn vaihtoehtojen käytöstä Suomessa sekä Lainsäädännön vaikutusarvioinnin tuen pilottihankkeen tukiryhmän ehdotuksia.

Kansliapäällikköryhmän esittämän säädösvalmistelun johtamisen ja suunnitelmallisuuden parantamiseksi Oikeusministeriön Lainvalmisteluosasto asetti *Säädösten arviointityöryhmän* toimikaudelle 13.2.2006 – 31.3.2007. Työryhmän tehtävänä on laatia uudet säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskevat yhtenäiset ohjeet, jotka ku-

vailevat vaikutusarviointien merkityksen säädösvalmisteluprosessin eri vaiheissa ja niiden vaatimustason kattaen kaikkien relevanttien vaikutusten tasapainoisen arvioinnin. Lisäksi työryhmän tulee pohtia, millaiset järjestelmät tukisivat ja seuraisivat ohjeiden tehokasta noudattamista.

Lainvalmistelun kansliapäällikköryhmä laati hanke-ehdotuksen tietohallinnon tuen kehittämiseksi lainvalmisteluprosessissa (Valtiovarainministeriö & Oikeusministeriö, 2004), joka jakaantuu kahteen osahankkeeseen: Oikeusministeriön tietohallintoyksikön 13.5.2005 asettamaan Säädösvalmistelun tieto- ja tietohallintotuki -hankkeeseen ja Valtioneuvoston tietohallintoyksikön 15.9.2005 asettamaan Säädösvalmistelun tietotuen kehittämishankkeeseen. Kummankin osahankkeen toimikausi päättyy 30.6.2006.

Säädösvalmistelun tieto- ja tietohallintotuki-hankkeen keskeisenä tavoitteena on kehittää lainvalmistelua tukevia tietojärjestelmiä siten, että ne tukisivat valmisteluprosessin ohjausta, johtamista ja seurantaa. Tehtävänä on mm. lainvalmistelun tavoiteprosessin kuvaaminen ja yhteisten säädöshankkeiden seurantamekanismien, tiedottamisen, metatietojen, tunnistekäytäntöjen, asiakirja-/tietorakenteiden sekä nimeämis- ja luokittelusääntöjen määrittäminen. Lisäksi tehtävänä on järjestelmien roolien, hyödyn-tämisohjeiden, käyttö- ja menettelytapojen sekä järjestelmien ja niissä olevien tietojen kehittämistarpeiden kartoittaminen.

Säädösvalmistelun tietotuen kehittämishankkeen tavoitteena on säädösvalmistelun tietotuen kehittäminen koko valtioneuvoston kattavana palveluna sekä yhteistyömallin kehittäminen eduskunnan kirjaston ja ministeriöiden tietopalveluiden kesken. Hankkeen tehtävänä on kartoittaa säädösvalmistelun tietotuen nykytila, säädösvalmistelijoiden tietotuen tarve ja tietopalveluiden koulutustarpeet ministeriöissä; kouluttaa ministeriöiden tietopalvelut sekä suunnitella säädösvalmisteluun liittyvä tietopalvelun toimintamalli ja tiedottaa siitä säädösvalmistelijoille. Hankkeen tuloksena on säädösvalmistelun tietotuen parempi osaaminen ja toimintamalli.

Oikeusministeriö asetti 1.11.2005 ministeriöiden edustajista koostuvan *Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE II-työryhmä)* tukemaan ja koordinoimaan ministeriöiden säädösvalmistelua. Se jatkaa edeltäjänsä, Lainvalmistelun kansliapäällikköryhmää tukemaan asetetun SÄKE-työryhmän työtä. SÄKE II-työryhmän tavoitteena on yhtenäisen, hyvän valtioneuvoston säädösvalmistelukulttuurin kehittäminen. Työryhmän tulee toimia aktiivisesti hyvien säädösvalmistelukäytäntöjen kehittämiseksi ministeriöissä seuraten ja tukien mm. kansliapäällikköryhmän esittämien ehdotusten täytäntöönpanoa, muita säädösvalmistelun kehittämiseen liittyviä hankkeita sekä eduskunnalle istuntokausittain annettavia, hallituksen esityksiä kos-

kevien luettelojen toteutumista. Lisäksi työryhmä koordinoi paremman sääntelyn toteuttamiseksi ministeriöiden EU- ja muuta kansainvälistä yhteistyötä sekä tekee tarvittavia kehittämis ehdotuksia kansliapäällikkökokoukselle ja valtioneuvostolle. Työryhmän toimikausi päättyy 31.10.2007.

5 Lainsäädäntöprosessi ja siinä syntyvä dokumentaatio

Lainsäädäntöprosessin vaihejako on näkökulmakysymys. Esimerkiksi Hallituksen esitysten laatimisohjelunoksesta (Oikeusministeriö, 2003, s. 80) se on jaettu 16 osaan. Niemivuo (2002) on taas jakanut sen 10 vaiheeseen. Tässä raportissa käytetty vaihejako perustuu lähdemateriaalissa (Valtioneuvoston kanslia, 1990; Eduskunta, 1994; Valtiovarainministeriö, 2000, s. 97; 2001, s. 50; Jussilainen, 2003; Liikenne- ja viestintäministeriö, 2002a; 2002b; Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, 2002; Työministeriö, 2003a; 2003b; Sisäasiainministeriö, 2002; eduskunnan Internet-sivuston käsittelyvaihekaavio valtioväestöasiakirjojen hakujärjestelmässä²⁰) esitettyihin vaiheisiin. Lainsäädäntöprosessi jakautuu neljään päävaiheeseen: hallituksen esityksen valmistelu ministeriöissä, hallituksen esityksen valtioneuvostokäsittely, lakiesityksen eduskuntakäsittely ja hyväksytyn lain käsittely valtioneuvostossa.

Kuvassa 4 on havainnollistettu lainsäädäntöprosessia kaaviokuvana. Prosessin vaiheet on esitetty soikioina, vaiheissa (mahdollisesti) syntyvät dokumentit on kuvattu suorakaiteina, joissa on D-kirjain vasemmassa yläkulmassa ja dokumenttia kuvaava nimi keskellä. Lyhenne HE joidenkin suorakaiteiden oikeassa alareunassa ilmaisee dokumenttien olevan hallituksen esityksen eri valmiusasteissa olevia versioita. Prosessin vaiheet on sijoitettu kaavioissa vasemmalle ja dokumentit oikealle. Vaiheen ja dokumentin välillä on nuolipäinen katkoviiva, jolla osoitetaan missä vaiheessa dokumentti tuotetaan. Vaiheiden välillä on paksumpi nuolipäinen viiva, joka kuvaa siirtymää vaiheesta toiseen. Vaihtoehtoista siirtymää (tai) on kuvattu suhdeviivassa esiintyvällä ympyrällä (ensimmäinen esiintymä kuvassa 7 sivulla 49).

Jokaisessa lainsäädäntöhankkeessa ei tietenkään synny kaavioon listattuja tuloksia. **Hanke voi esimerkiksi raueta missä tahansa vaiheessa ennen lopullisen päätöksen tekemistä, esimerkiksi valtioneuvosto peruuttaa hallituksen esityksen tai eduskunnan kausi päättyy.** Kuvan 4 vaiheita on selitetty kuvan jälkeen sanallisesti. Dokumentteja on kuvattu lyhyesti taulukossa 3 ja laajempi kuvaus keskeisimmistä dokumenteista on liitteessä 6.

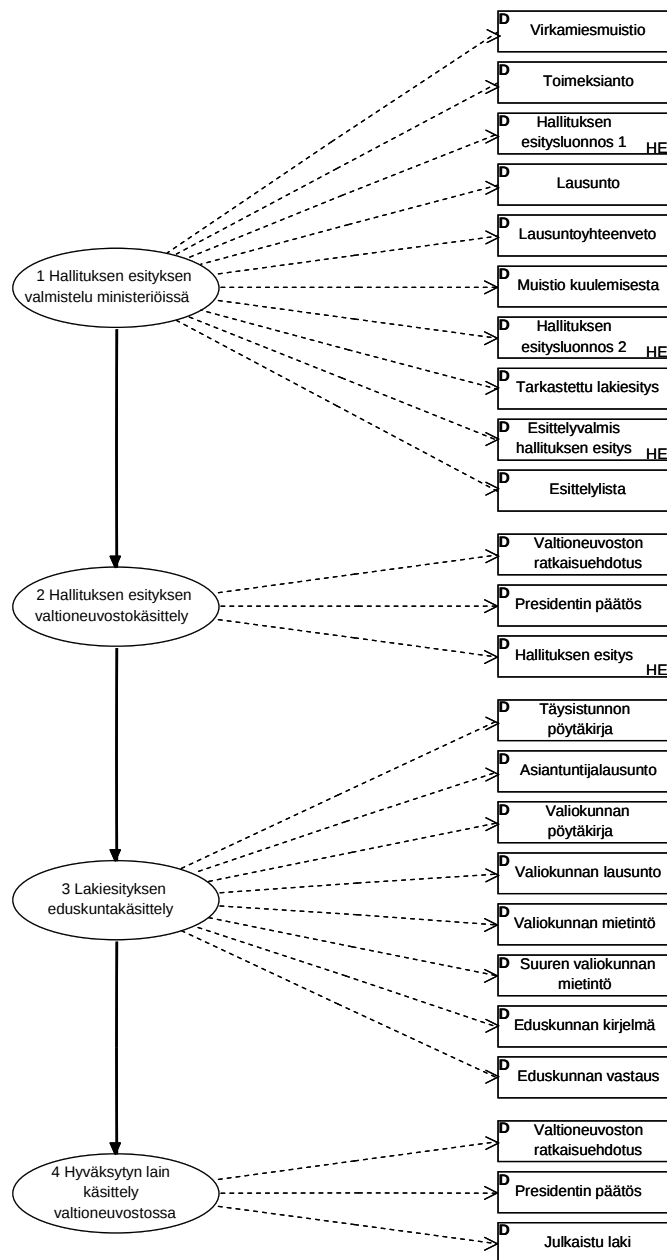
Hallituksen esityksen valmistelu ministeriöissä

Säädösvalmistelu on yhteiskuntapoliittista suunnittelua, jossa tarvitaan riittävä tietopohja sekä uudistustahto ja -taito. Keskeistä säädösvalmisteluvaiheessa on selvittää

²⁰ <http://www.eduskunta.fi/thwfakta/vpasia/ve7100.htm>

vallitseva yhteiskunnallinen ja oikeudellinen tilanne, asettaa uudistuksen tavoitteet ja valita keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. (Oikeusministeriö, 1996, s. 21.)

Lainsäädännön valmistelutyö tehdään siinä ministeriössä, jonka toimialaan asia kuuluu. Toimialajaosta on säädetty valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003). Valmistelutyön voi tehdä yksikin virkamies apunaan teknisiä asioita tekevä henkilöstö, mutta merkittäviä ja laajakantoisia asioita varten perustetaan lainsäädäntöhanke. Tällaisia hankkeita valmistellaan valtioneuvoston tai ministeriöiden asettamissa komiteoissa, työryhmissä, toimikunnissa ja muissa hankkeissa, joissa on mukana eri hallinnonalojen, puolueiden ja muiden tahojen edustajia. Valmistelutyötä tukevat kielenkääntäjät ja mahdollisesti taittotyön tekevät henkilöt.



Kuva 4. Lainsäädäntöprosessi ja siinä syntyvä dokumentaatio.

Tässä raportissa valmistelu on edelleen jaettu seuraaviin alavaiheisiin: esivalmistelu, perusvalmistelu, lausuntovaihe, jatkovalmistelu, laintarkastus ja esittelykuntoon saattaminen. Alavaiheiden esittely on kohdassa 5.1. Käytännössä prosessissa voi olla iteraatioita ja toisaalta esim. selkeissä lakipykäliden muokkaustapauksissa eteneminen voi olla suoraviivaisempaa. Ministeriövalmistelun keskeisimpänä tuloksena on esittelyvalmis hallituksen esitys, joka voidaan lähettää valtioneuvoston käsittelyyn.

Hallituksen esityksen valtioneuvostokäsittely

Hallituksen esityksen käsittelyn viralliset vaiheet valtioneuvostossa ovat yleisistunto-käsittely ja presidentin esittely, joita ennen eriasteisissa valmisteluvaiheissa olevia esityksiä käsitellään ministerivaliokunnissa ja -työryhmissä sekä hallituksen iltakou-lussa. Viralliset vaiheet on esitelty kohdassa 5.2. Valtioneuvostokäsittelyn tuloksena on hallituksen esitys, joka lähetetään eduskuntakäsittelyyn.

Lakiesityksen eduskuntakäsittely

Eduskunnassa lakiesitys tulee esille ensimmäistä kertaa eduskunnan täysistunnossa, jossa käytävän lähetekeskustelun tarkoituksena on antaa evästyksiä asiaa käsittelevälle valiokunnalle. Kaikki esitykset ja aloitteet käsitellään valiokunnissa ennen päätöstä. Samaa asiaa koskevien hallituksen esityksien ja lakialoitteiden käsittely yhdistetään valiokunnissa. Valiokunta valmistelee mietinnön, jonka jälkeen esitys palaa eduskunnan täysistuntoon ensimmäiseen käsittelyyn. Laki hyväksytään tai hylätään lopullisesti täysistunnon toisessa käsittelyssä. Eduskuntakäsittelyn vaiheita käsitellään tarkemmin kohdassa 5.3. Perustuslailla on erityismenettely, jossa toisessa käsittelyssä hyväksytty lakiehdotus jätetään lepäämään vaalien ylitse tai se julistetaan kiireelliseksi. **Tämän raportin kuvauksiin ei ole lisätty perustuslain käsittelyjärjestyksen erityismenettelyn vaiheita.** Eduskuntakäsittelyn keskeisimpänä tuloksena syntyy *eduskunnan vastaus* tai *eduskunnan kirjelmä*, joka annetaan valtioneuvostolle.

Hyväksytyn lain käsittely valtioneuvostossa

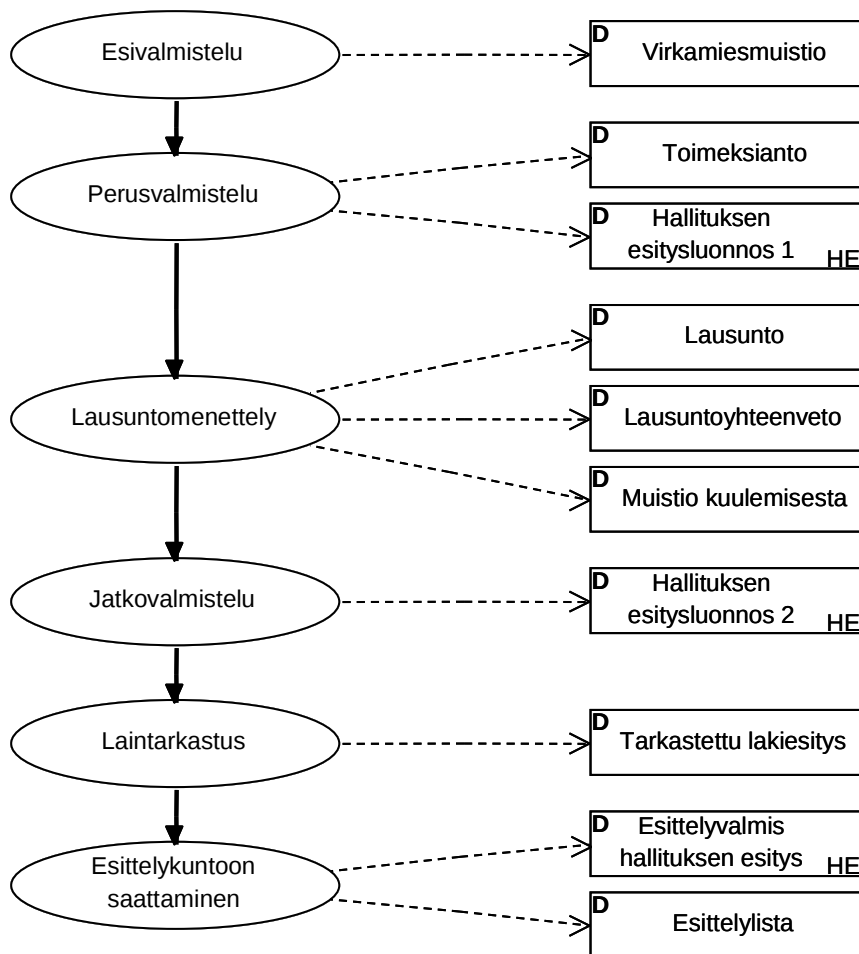
Hyväksytyn lain käsittely valtioneuvostossa sisältää seuraavat vaiheet: lain vahvistaminen (valtioneuvoston yleisistunto ja presidentin esittely) ja lain julkaiseminen. Näitä on kuvattu tarkemmin kohdassa 5.4. Tämän vaiheen tuloksena laki julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa, joka on saatavilla sekä paperimuodossa (Suomen säädöskokoelman vihkoset, Suomen laki I ja II lakikirjat) että sähköisenä Internetissä (Finlex-säädöstietopankki).

Taulukko 3. Lainsäädäntöprosessissa syntyvät dokumentit.

Dokumentti	Kuvaus
Virkamiesmuistio	Virkamiehen laatima muistio lainsäädäntöprosessin esivalmisteluvaiheessa.
Toimeksianto	Toimeksi-/tehtäväksianto määrittää lainsäädäntöhankkeen
Hallituksen esitysluonnos1	Perusvalmistelun aikana tuotettava luonnos hallituksen esityksestä.
Lausunto	Lausunto valmisteltavaan asiaan.
Lausuntoyhteenvedo	Asiantuntijoiden lausunnoista tehtävä yhteenvedo.
Muistio kuulemisesta	Kuulemismenettelyssä laadittava muistio.
Hallituksen esitysluonnos2	Lausuntomenettelyn jälkeen laadittu uusi luonnos hallituksen esitykseksi.
Tarkastettu lakiesitys	OM:n laintarkastustoimiston tarkastamat suomen- ja ruotsinkieliset lakiesitykset (muutosehdotukset merkitään käsin paperidokumenttiin).
Esittelyvalmis hallituksen esitys	Esittelyvalmis hallituksen esitys voidaan lähettää valtioneuvoston käsiteltäväksi.
Esittelylista	Valtioneuvostossa tasavallan presidentille esiteltävistä sekä valtioneuvoston yleisistunnossa ja valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa käsiteltävistä asioista on laadittava esittelylista. (ks. liite 6.)
Valtioneuvoston ratkaisuehdotus	Valtioneuvoston yleisistunnosta laaditaan pöytäkirja, joka sisältää ehdotuksen presidentin ratkaisuksi asioihin (kuten hallituksen esitys tai lain vahvistaminen).
Presidentin päätös	Presidentin valtioneuvoston ehdotuksesta tekemä päätös hallituksen esityksestä tai lain vahvistamisesta kirjoitetaan pöytäkirjaan. Hallituksen esitys on pöytäkirjan liite.
Hallituksen esitys	Hallituksen esitys (HE) uudeksi laiksi sisältää varsinaisen lakitekstin lisäksi suppean kuvauksen esityksen pääasiallisesta sisällöstä, lain yleisperustelut ja yksityiskohtaiset perustelut. Tarkempi kuvaus on liitteessä 6.
Täysistunnon pöytäkirja	Eduskunnan täysistunnoista laaditaan pöytäkirja, johon merkitään tiedot asioiden käsittelystä ja täysistunnossa käydyt keskustelut. (ks. liite 6.)
Asiantuntijalausunto	Valiokunnalle toimitettava asiantuntijalausunto.
Valiokunnan pöytäkirja	Valiokunnan kokouksesta laadittava pöytäkirja. (ks. liite 6.)
Valiokunnan lausunto	Erikoisvaliokunnan lausunnossa erikoisvaliokunta esittää kannanottonsa mm. hallituksen esitykseen tai lakialoitteeseen. Ennen lausunnon hyväksymistä siitä laaditaan yksi tai useampi luonnos (ks. liite 6.)
Valiokunnan mietintö	Erikoisvaliokunnan mietintö on asiakirja, jonka avulla erikoisvaliokunta antaa mietintönsä esimerkiksi hallituksen esityksestä tai lakialoitteesta asiaan liittyvää täysistuntonkäsittelyä varten. Ennen mietinnön hyväksymistä siitä laaditaan yksi tai useampi luonnos (ks. liite 6.)
Suuren valiokunnan mietintö	Suuren valiokunnan mietintö on asiakirja, jonka avulla suuri valiokunta suosittelee täysistunnossa hyväksytyn lakiehdotuksen hyväksymistä tai hylkäämistä tai ehdottaa siihen muutoksia.
Eduskunnan kirjelmä	Eduskunnan kirjelmä on asiakirja, jonka avulla eduskunta mm. ilmoittaa valtioneuvostolle hyväksytyksi tulleesta itsenäisestä lakialoitteesta, lepäämään jätetystä lakiehdotuksesta tai vahvistamatta jätetystä laista. (ks. liite 6.)
Eduskunnan vastaus	Eduskunnan vastaus on asiakirja, jonka avulla eduskunta antaa vastauksensa lakiehdotusta koskevaan hallituksen esitykseen. (ks. liite 6.)
Julkaistu laki	Laki, joka on julkaistu säädöskokoelmassa.

5.1 Hallituksen esityksen valmistelu ministeriöissä

Hallituksen esityksen valmistelu ministeriöissä jakautuu tyypillisesti kuuteen alavaiheeseen: esivalmistelu, perusvalmistelu, lausuntovaihe, jatkovalmistelu, laintarkastus ja esittelykuntoon saattaminen. Vaiheet ja dokumenttien syntyminen näissä vaiheissa on kuvattu graafisesti kuvassa 5, jonka jälkeen alavaiheista on lyhyet sanalliset kuvaukset. Hallituksen esityksen kääntäminen voi tapahtua eri vaiheissa tai niiden rinnalla, joten kääntämistä ei ole sijoitettu omaksi vaiheekseen, vaan se sijoitettu osaksi jatkovalmistelua.



Kuva 5. Hallituksen esityksen tyypillinen valmistelu ministeriöissä.

Esivalmistelu

Kerätään esitietoja asiasta ja keskustellaan eri tahojen kanssa aloitteesta. Virkamies laatii asiasta muistion. Koottujen tietojen perusteella voidaan päättää säädösvalmistelun aloittamisesta, toteutustavasta ja normitasosta (laki vai asetus). Päätöksenteon pohjana voi olla myös työryhmä- tai komiteamietintö, joka voi olla tuotettu jo hallituksen esityksen muotoon, jolloin siirrytään suoraan lausuntomenettelyyn.

Perusvalmistelu

Laaditaan toimeksi-/tehtäväksianto virkamies- tai työryhmätyönä. Kerätään ja analysoidaan lähdeaineistoa sekä lopulta laaditaan hallituksen esitysluonnos. Jos esitys sisältää merkittäviä poliittisia kysymyksiä, pyydetään ministerin (alustava) kanta valmistelutyön sisältöön jo varhaisessa vaiheessa prosessia. Perusvalmistelun kesto ja laajuus vaihtelee suuresti asiasta, ministeriöstä, muutoksen suuruudesta ja laajuudesta sekä teknisistä käytännöistä riippuen.

Lausuntomenettely

Pyydetään lausuntoja esitysluonnoksesta ja/tai kuullaan asiantuntijoita. Kuuleminen voi tapahtua hyvin monella tavalla, jolloin osallistuvien määrässä ja osallistumisavaruudessa on eroja. Laaditaan lausuntoyhteenvedo tai muistio kuulemisesta.

Jatkovalmistelu

Palautteen perusteella laaditaan uusi luonnos hallituksen esityksestä, josta pyydetään mahdollisesti uudet lausunnot. Luonnosta käsitellään osastoilla ja johtoryhmissä. Mikäli asia liittyy toisen ministeriön toimialaan, hankitaan tältä esittelylupa valtioneuvoston yleisistunnossa tapahtuvaa esittelyä varten. Myös valtiovarainministeriön lausunto on hankittava silloin, kun jonkin muun ministeriön valmisteltavana olevalla asialla on huomattava taloudellinen merkitys.

Hallituksen esitys käännetään ruotsiksi ennen kuin se lähetetään laintarkastukseen - joka tapauksessa ennen kuin se viedään valtioneuvoston käsittelyyn. Joissain tapauksissa kääntäminen aloitetaan jo jatkovalmistelun aikana ja sitten käänösversiota päivitetään tarpeen mukaan. Käänösversio on myös tarpeen silloin, kun luonnoksesta tarvitaan lausunto Ahvenanmaan viranomaisilta.

Laintarkastus

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tarkastustoimisto tarkastaa suomen- ja ruotsinkieliset hallituksen esitykset säädösteknisesti ja asiallisesti. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan hallituksen esitykset on toimitettava oikeusministeriöön tarkastettavaksi, jollei asian kiireellisyydestä välttämättä muuta johdu. Tarkastuksessa syntyy tarkastettu lakiesitys, jolla tässä tarkoitetaan kynällä merkityt tarkastuskommentit sisältävää paperidokumenttia.

Esittelykuntoon saattaminen

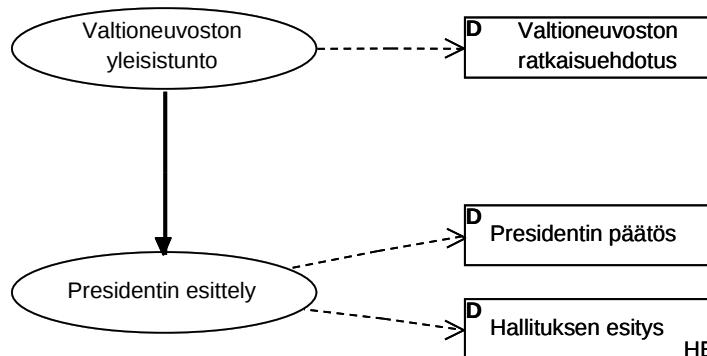
Ministeri ja tämän poliittiset avustajat tutkivat hallituksen esityksen. Asiaa on mahdollisesti valmisteltu ministerityöryhmässä, jonka puheenjohtajana vastuuministeri yleensä toimii. Ennen esittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa asia saattaa olla esillä joissakin ministerivaliokunnissa, useimmiten raha-asiainvaliokunnassa tai talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Asiaa voidaan käsitellä myös hallituksen iltakoulussa ja esimerkiksi erityiskysymysten osalta erillisessä hallituksen neuvottelussa.

Hallituksen esitys käännetään ruotsiksi. Joissain tapauksissa kääntäminen aloitetaan jo jatkovalmistelun aikana ja sitten käännösversiona päivitetään tarpeen mukaan. Joka tapauksessa hallituksen esitystä ei saa viedä esittelyyn ennen kuin se on käännetty. Käännösversiona on tarpeen jo alkuvaiheessa, silloin kun luonnoksesta tarvitaan lausunto Ahvenanmaan viranomaisilta. Käännöstyössä alkuteksti käydään huolellisesti lävitse, jolloin havaitaan mahdollisesti myös alkutekstin virheitä ja epätasaisuuksia.

Asiakirjaan tehdään vielä tarvittavat muutokset ja siten lopulta syntyy esittelyvalmis hallituksen esitys. Tässä vaiheessa viimeistään asia perustetaan PTJ:lle, jossa valmistellaan listan kansilehti, liitetään liitteeksi hallituksen esitys suomeksi ja ruotsiksi ja tarvittaessa esittelijän muistio. Lista on valmis jaeltavaksi PTJ:n kautta ministereille ja oikeuskanslerille.

5.2 Hallituksen esityksen valtioneuvostokäsittely

Hallituksen esityksen valtioneuvostokäsittelyn päävaiheet ja niissä syntyvät dokumentit on esitetty kuvassa 6. Lakiesitys käsitellään ensiksi valtioneuvoston yleisistunnossa, jossa tehdään ratkaisuehdotus presidentille. Sitten presidentin esittelyssä presidentti tekee päätöksen hallituksen esityksen lähettämisestä eduskunnan käsittelyyn.



Kuva 6. Hallituksen esityksen valtioneuvostokäsittely.

Valtioneuvoston yleisistunto

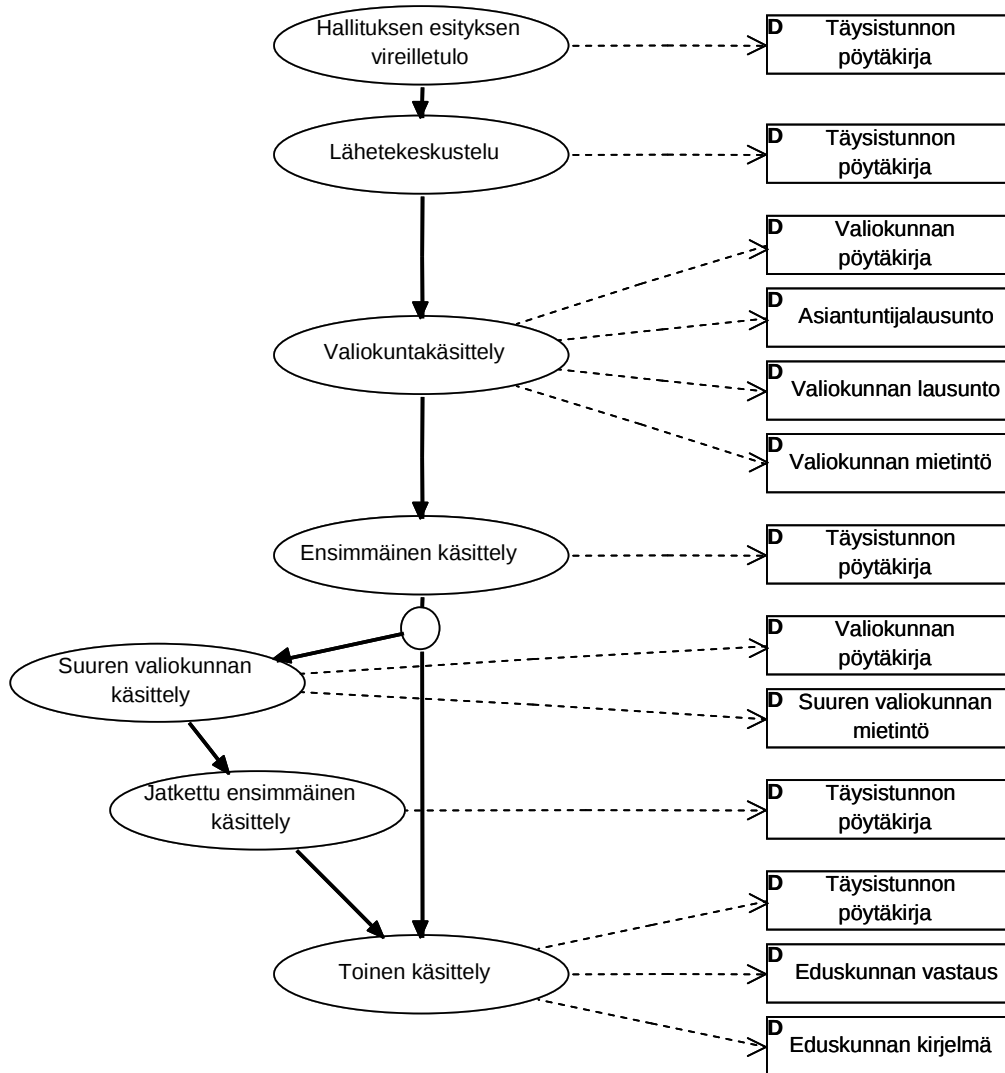
Valtioneuvoston yleisistunto pidetään yleensä kerran viikossa. Puheenjohtajana on pääministeri tai hänen sijaisensa. Ministereiden lisäksi istuntoon osallistuu oikeuskansleri tai hänen sijaisensa. Päätösvaltaisuuden edellytyksenä on vähintään viiden valtioneuvoston jäsenen osallistuminen. Esittelyjärjestyksen määrää pääministeri. Valtioneuvoston esittelijät esittelevät asiat tavallisesti kirjallisesti, mutta esittelijää voidaan myös kuulla. Asia voidaan hyväksyä sellaisenaan tai siitä voidaan äänestää. Asia voidaan poistaa käsittelystä tai se voidaan panna pöydälle. Pöytäkirjaa pitää valtioneuvoston kanslian istuntoyksikön esittelysihteeri. Tämän vaiheen tuloksena syntyy valtioneuvoston ehdotus presidentin ratkaisuksi hallituksen esitykseen.

Presidentin esittely

Tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuuluu. Tasavallan presidentti johtaa puhetta esittelyssä. Ministerien lisäksi istunnossa on läsnä oikeuskansleri tai hänen sijaisensa sekä pöytäkirjaa pitävä esittelysihteeri. Vaiheen tuloksena pöytäkirjaan kirjataan presidentin päätös hallituksen esityksestä. Pöytäkirjan liitteenä on hallituksen esitys. Hallituksen esitys toimitetaan eduskunnalle.

5.3 Lakiesityksen eduskuntakäsittely

Lakiesityksen eduskuntakäsittelyn eteneminen on esitetty kuvassa 7 käsittelyssä syntyvine dokumentteineen. Eduskunnassa käsittelyn pohjana on suomenkielinen teksti, mutta valiokuntien mietinnöt ja lausunnot sekä eduskunnan vastaukset ja kirjelmät käännetään ruotsin kielen toimistossa. Eduskunnassa lakiesitys tulee esille ensimmäistä kertaa eduskunnan täysistunnossa, kun asian vireilletulosta ilmoitetaan. Seuraavan kerran lakiesitystä käsitellään täysistunnossa käytävässä lähetekeskustelussa, jonka tarkoituksena on antaa evästyksiä asiaa käsittelevälle valiokunnalle. Kaikki esitykset ja aloitteet käsitellään valiokunnissa ennen päätöstä. Valiokunta valmistelee mietinnön, jonka jälkeen esitys palaa eduskunnan täysistuntoon ensimmäiseen käsittelyyn. Laki hyväksytään, hyväksytään muutettuna tai hylätään lopullisesti täysistunnon toisessa käsittelyssä. Eduskunta antaa asiasta vastauksen (tai kirjelmän) valtioneuvostolle, mutta asiankäsittelyn etenemisestä tietoja haluttaessa pitää tarkastella täysistuntojen ja valiokunnan kokousten pöytäkirjoja.



Kuva 7. Lakiesityksen tyypillinen eduskuntakäsittely.

Hallituksen esityksen vireilletulo

Puhemies ilmoittaa hallituksen esityksen antamisesta (tai kansanedustajan lakialoitteesta) eduskunnalle täysistunnossa.

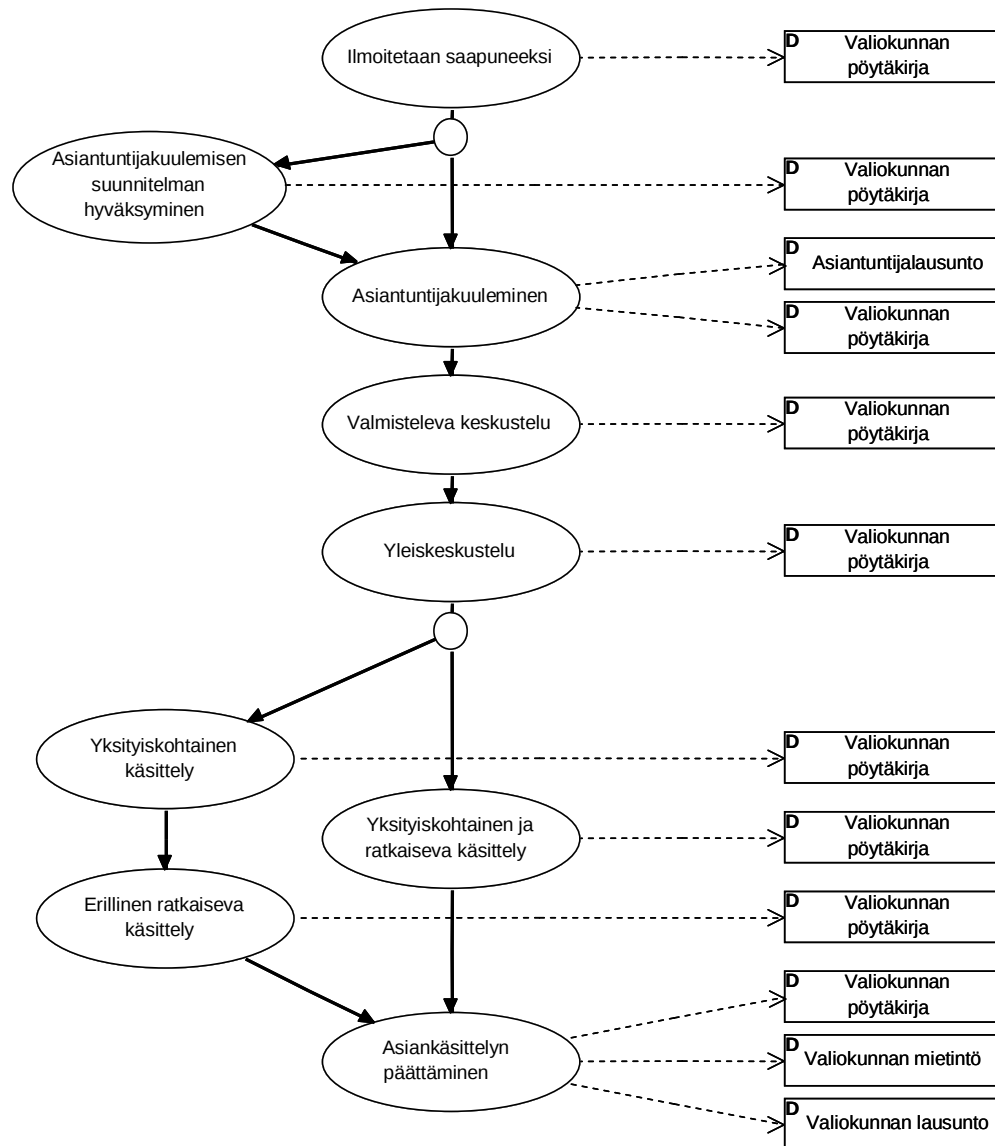
Lähetekeskustelu

Täysistunnossa käytävän lähetekeskustelun tarkoituksena on antaa evästyksiä valiokunnalle, joka käsittelee asian. Tässä keskustelussa ei tehdä lain sisältöä koskevia päätöksiä. Kun kysymyksessä on periaatteellisesti merkittävä ja tärkeä hallituksen esitys, paikalla on yleensä myös se ministeri, jonka toimialaan kyseinen esitys kuuluu. Keskustelun päätyttyä täysistunto tekee päätöksen esityksen lähettämisestä valiokuntaan. Mikäli esityksessä on kysymys useamman valiokunnan toimialaan kuuluvista asioista, täysistunto voi velvoittaa yhden tai useamman valiokunnan anta-

maan esityksestä lausuntonsa asiaa varsinaisesti käsittelevälle valiokunnalle. Asia on kansanedustajan pyynnöstä pantava pöydälle johonkin lähinnä seuraavista täysistunnoista.

Valiokuntakäsittely

Hallituksen esitys laiksi saapuu valiokuntaan täysistunnon lähettämänä *mietintöä* tai *lausuntoa* varten (kuva 8). Eduskunnan tekemästä päätöksestä ilmoitetaan valiokunnalle sekä sähköisesti, että päätöspöytäkirjan otteella. Asia **ilmoitetaan saapuneeksi** valiokunnan kokouksessa. Kiireellisissä tilanteissa valiokunta on kuitenkin voinut ryhtyä ennakkotiedon perusteella käsittelemään asiaa (esim. kuulemaan asiantuntijoita) jo ennen kuin se on virallisesti lähetetty valiokuntaan (ennakkokäsittely).



Kuva 8. Lakiesityksen valiokuntakäsittely.

Käsittely alkaa pääsääntöisesti **asiantuntijoiden kuulemisella**, jonka aikana saadaan ja hankitaan tarpeelliset tiedot mietinnön tai lausunnon valmistelemista varten. Asiantuntijoiksi kutsutaan asiaa valmistelleita virkamiehiä sekä sellaisten virastojen, järjestöjen ja muiden tahojen edustajia, joita asia koskee. Laajoissa lainsäädäntöhankkeissa voidaan kuulla kymmeniäkin asiantuntijoita, mutta toisinaan yhdenkin asiantuntijan kuuleminen riittää. Valiokunta voi käsitellä asian asiantuntijoita kuulemattakin, jos asia sellaisenaan on riittävän selvä.

Asiantuntijoita kuullaan joko kutsumalla heidät kuultaviksi valiokunnan kokoukseen tai pyytämällä heiltä kirjallinen lausunto. Yleensä kuuleminen tapahtuu suullisesti valiokunnan kokouksessa. Tällöinkin toivotaan, että asiantuntija antaa valiokunnalle kirjallisen muistion joko samalla kertaa tai jälkikäteen. Jos asian käsittely vaatii suuren asiantuntijajoukon kuulemista, voidaan etukäteen **laatia asiantuntija-suunnitelma**. Tarvittaessa valiokunta voi päättää myös lisäasiantuntijoiden kutsumisesta.

Valiokuntakäsittelyn aikana mietintövaliokunta voi

- pyytää toiselta valiokunnalta lausunnon lakiehdotuksesta,
- pyytää ao. ministeriöltä lisäselvitystä tai vastineen,
- **yhdistää kahden tai useamman hallituksen esityksen käsittelyn jonkin käsitteilyvaiheen, esim. asiantuntijakuulemisen, ajaksi tai kokonaan, jolloin asioista annetaan yhteinen mietintö tai lausunto.**

Samaa asiaa koskevat hallituksen esitys ja eduskunta-aloitteet on käsiteltävä yhdessä ja niistä on annettava yhteinen mietintö, jolleivät erityiset syyt vaadi menettelemään toisin.

Valiokuntakäsittelyn aikana hallitus voi antaa alkuperäistä esitystä täydentävän esityksen, joka on käsiteltävä yhdessä perusesityksen kanssa, tai peruuttaa eduskunnassa käsiteltävänä olevan esityksen, jolloin asian käsittely lopetetaan välittömästi.

Asiantuntijakuulemisen jälkeen valiokunta käy **valmistavan keskustelun**, jonka pohjalta valiokunnan sihteeri laatii mietintö- tai lausuntoluonnoksen. Luonnos esitellään valiokunnalle ja sen pohjalta käydään **yleiskeskustelu**. Jos yleiskeskustelussa ilmenee, että mietintöön toivotaan olennaisia lisäyksiä tai lukuisia erityyppisiä muutoksia, asian käsittely voidaan keskeyttää ja jatkaa käsittelyä korjatun mietintöluonnoksen pohjalta.

Yleiskeskustelun päätyttyä asia etenee **yksityiskohtaiseen käsittelyyn**, jossa päätehtään mietinnön/lausunnon hyväksymisestä kohdittain. Yksityiskohtaisessa käsittelyssä valiokunnan jäsen voi yksilöidä yleiskeskustelussa esille tuomansa muutosehdotukset, joista tarvittaessa äänestetään.

Mikäli valiokunta päättää yksimielisesti pitää **yksityiskohtaista käsittelyä asian ratkaisevana käsittelynä**, asian käsittely päättyy valiokunnassa tähän. Muussa tapauksessa asia otetaan **erilliseen ratkaisevaan käsittelyyn**, jossa käsittelyn pohjana on valiokunnan yksityiskohtaisessa käsittelyssä hyväksymä mietintö. Valiokunnan jäsenille varataan mahdollisuus käydä yleiskeskustelu ja suoritetaan yksityiskohtainen käsittely. Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa osallistuneella jäsenellä, joka ei ole yhtynyt valiokunnan päätökseen, on eduskunnan työjärjestyksen mukaan oikeus liittää mietintöön kirjallinen vastalause ja lausuntoon eriävä mielipide. Mietinnön ja lausunnon sekä niihin liittyvät vastalauseet ja eriävät mielipiteet tarkistaa valiokunnan sihteeri, jollei valiokunta toisin päättä.

Ensimmäinen käsittely

Ensimmäisessä täysistuntokäsittelyssä (ks. jälleen kuva 7) on päätöksenteon pohjana valiokunnan mietintö. Asiasta käydään ensin **yleiskeskustelu**, jonka aikana täysistunto voi päättää lähettää asian suureen valiokuntaan. Yleiskeskustelun päätyttyä **yksityiskohtaisessa käsittelyssä** päätetään lain sisällöstä pykälä pykälältä. Tarvittaessa pykälien sisällöstä äänestetään. Jos lakiehdotukseen ei ole ehdotettu muutoksia, voidaan se todeta ilman pykäläkohtaista käsittelyä hyväksytyksi kokonaisuudessaan. **Jos täysistunto ei hyväksy valiokunnan mietintöä sellaisenaan, asia lähetetään suureen valiokuntaan. Ensimmäisen käsittelyn aikana täysistunto voi myös lähettää asian sitä aikaisemmin valmistelleeseen tai johonkin muuhun valiokuntaan.** Asia on ensimmäisessä käsittelyssä pantava pöydälle, jos kaksi kansanedustajaa sitä pyytää.

Jatkettu ensimmäinen käsittely

Jatkettu ensimmäinen käsittely pidetään silloin, kun asia on ensimmäisen käsittelyn yksityiskohtaisessa käsittelyssä lähetetty suureen valiokuntaan. Käsittelyn pohjana on suuren valiokunnan mietintö.

Suuren valiokunnan käsittely

Suurella valiokunnalla lainsäädäntöasia otetaan yleensä yhteen käsittelyyn, jossa asiaa käsitellään yleensä vain lakitekstin osalta. Tässä tapauksessa suuren valiokun-

nan mietintöön ei sisällytetä perusteluja eikä vastalauseita. Suuri valiokunta voi kuitenkin mietinnössään ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausumia tai erikoisvaliokunnan mietinnössä olevien perustelujen muuttamista. Se voi myös päättää mietintönsä perustelemista, jolloin mietintö laaditaan erikoisvaliokunnan mietinnön tapaan ja siihen voi jättää myös vastalauseen.

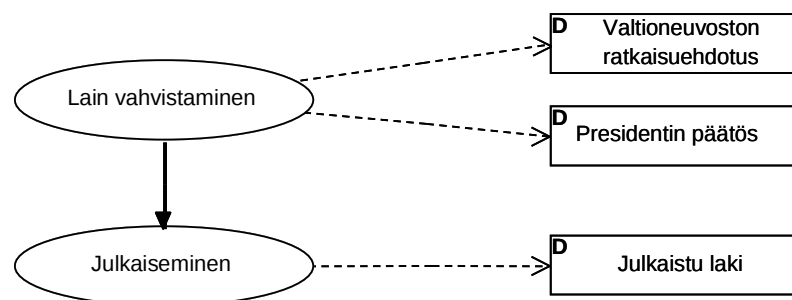
Toinen käsittely

Toisessa käsittelyssä päätetään lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Lain sisältöä ei enää tässä vaiheessa voida muuttaa. Toisesta käsittelystä syntyy eduskunnan vastaus tai kirjelmä.

Perustuslain säätämisjärjestyksessä lakiehdotus hyväksytään ensin lain toisessa käsittelyssä yksinkertaisella enemmistöllä. Tämän jälkeen lakiehdotus jätetään lepäämään seuraavien vaalien jälkeen pidettäviin valtiopäiviin. Vaalien jälkeen kokoontuva eduskunta jatkaa lepäämään jätetyn lakiehdotuksen käsittelyä ja sen tulee hyväksyä laki kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. Perustuslakia koskeva lakiehdotus voidaan myös julistaa perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisesti kiireelliseksi. Kiireelliseksi julistaminen edellyttää viisi kuudesosaa annetuista äänistä. Tällöin lakiehdotusta ei jätetä lepäämään vaalien yli, vaan laki hyväksytään, jos lain hyväksymistä kannattaa kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

5.4 Hyväksytyn lain käsittely valtioneuvostossa

Hyväksytyn lain käsittely valtioneuvostossa sisältää tässä esityksessä seuraavat vaiheet: lain vahvistaminen (sisältää valtioneuvoston yleisistunnon ja presidentin esittelyn) ja lain julkaiseminen. Vaiheet on kuvattu graafisesti kuvassa 9.



Kuva 9. Hyväksytyn lain käsittely valtioneuvostossa.

Lain vahvistaminen

Eduskunnan vastaus kulkee valtioneuvoston kautta asiaa valmistelleelle ministeriölle, joka esittelee asian valtioneuvoston yleisistunnolle, joka tekee ratkaisuehdotuksen tasavallan presidentille lain vahvistamista varten. Vahvistamisvaiheessa presidentti voi pyytää laista lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta taikka molemmilta. Presidentti voi päättää lausunnon hankkimisesta, vaikka valtioneuvosto ei olisi tätä ehdottanutkaan. Presidentti allekirjoittaa lain ja asianomainen ministeri varmentaa sen.

Presidentti voi myös jättää lain vahvistamatta. Tällöin laki palautetaan eduskuntaan uuteen käsittelyyn. Laki on tällöin hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana tai hylättävä. Jos eduskunta hyväksyy lain uudestaan, se tulee voimaan ilman vahvistusta. Jos lakia ei hyväksytä, se katsotaan rauenneeksi.

Julkaiseminen

Perustuslain mukaan valtioneuvoston on julkaistava laki Suomen säädöskokoelmassa viipymättä sen jälkeen kun laki on vahvistettu tai, jos laki tulee voimaan ilman vahvistusta, sen jälkeen kun tasavallan presidentti on allekirjoittanut lain ja asianomainen ministeri on sen varmentanut. Jollei lakia ole julkaistu viimeistään säädettyinä voimaantuloajankohtana, se tulee voimaan julkaisemispäivänä. Erityisestä syystä laissa voidaan säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella. Erityisen syyn vaatimus ei kuitenkaan koske kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamislakeja, joiden voimaantulosta voidaan perustuslain mukaan säätää asetuksella.

Kaikki lait ja asetukset julkaistaan Valtion säädöstietopankissa²¹ (FINLEX) ja muutamman päivän välein ilmestyvissä Suomen säädöskokoelman vihkosissa. Suomen laki I ja II lakikirjat ilmestyvät vuosittain, ruotsinkieliset Finlands lag I ja II kahden - kolmen vuoden välein.

²¹ <http://www.finlex.fi>

5.5 Lainsäädäntöprosessiin liittyviä toimintoja

Lainsäädäntöprosessiin liittyy paljon toimintoja, jotka ovat luonteeltaan jatkuvia, eivätkä rajaudu vain tiettyyn prosessin vaiheeseen. Näistä toiminnoista keskeisiä ovat tiedottaminen, koulutus sekä lainsäädännön täytäntöönpano ja seuranta.

Tiedottaminen ja koulutus

Tarve tiedottaa lain säätämisestä vaihtelee. Useissa tapauksissa säädösten muuttumisesta pitää tiedottaa hyvissä ajoin, jotta yksilöille ja yhteisöille annetaan mahdollisuus sopeutua muutoksiin.

Valtioneuvoston viestintäyksikkö huolehtii pääministerin johdolla valtioneuvoston tiedottamisesta, sovittaa yhteen valtionhallinnon tiedotustoimintaa sekä huolehtii valtionhallinnon ulkoisen tiedotuksen yleisestä kehittämisestä. Valtioneuvoston viestintää arvioidaan ja seurataan ”Valtionhallinnon viestintä 2007” –hankkeessa²². Käytännössä ministeriöt ja niiden viestintä/tiedotusyksiköt huolehtivat itse omasta tiedotustoiminnastaan ja sen kehittämisestä. (Valtioneuvoston kanslian työjärjestys 893/2003; Haapa-aho, 2005.)

Ministeriöissä laajoista hankkeista laaditaan viestintäsuunnitelma. Tiedottamisessa on otettava huomioon valtioneuvoston kanslian suositukset valtionhallinnon viestinnässä noudatettavista periaatteista ja toimintatavoista (Valtioneuvoston kanslia 2002). Valmistelijoiden on annettava tietoa tiedotusvälineille ja kansalaisille lainsäädännön valmisteluvaiheista, esillä olevista vaihtoehtoista ja niiden vaikutusten arvioinneista sekä asiaan liittyvistä yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksista. Valmisteluun liittyvät mietinnöt ja lausuntokierrokselle lähteneet ehdotukset tulee julkaista ministeriön internet-sivuilla. (Enegren-Åberg, 2004.)

Eduskuntakäsittelyn osalta tiedotuksen hoitaa eduskuntatiedotus, jonka päätehtäväalueita ovat mediaviestintä, verkkoviestintä sekä kansalaisten tiedotuspalvelu. Se järjestää tiedotustilaisuuksia, tekee tiedotteita ja vastaa median tietopalvelusta. Tiedotus koordinoi eduskunnan verkkopalvelua ja toimittaa Uutisruutua (Nyhetsrutan). Kansalaisten informoimiseksi tuotetaan mm. esittelyaineistoja, kalentereita ja julkaisuja, sekä vastataan puhelin-, sähköposti- ja kirjeviesteihin.

²² http://www.hare.vn.fi/mHankePerusSelaus.asp?h_id=9499

Viranomaistahojen lisäksi tiedottamisesta pitävät huolen myös etujärjestöt ja yhteisöt, jotka järjestävät jäsenilleen myös koulutusta.

Täytäntöönpano ja vaikutusten seuranta

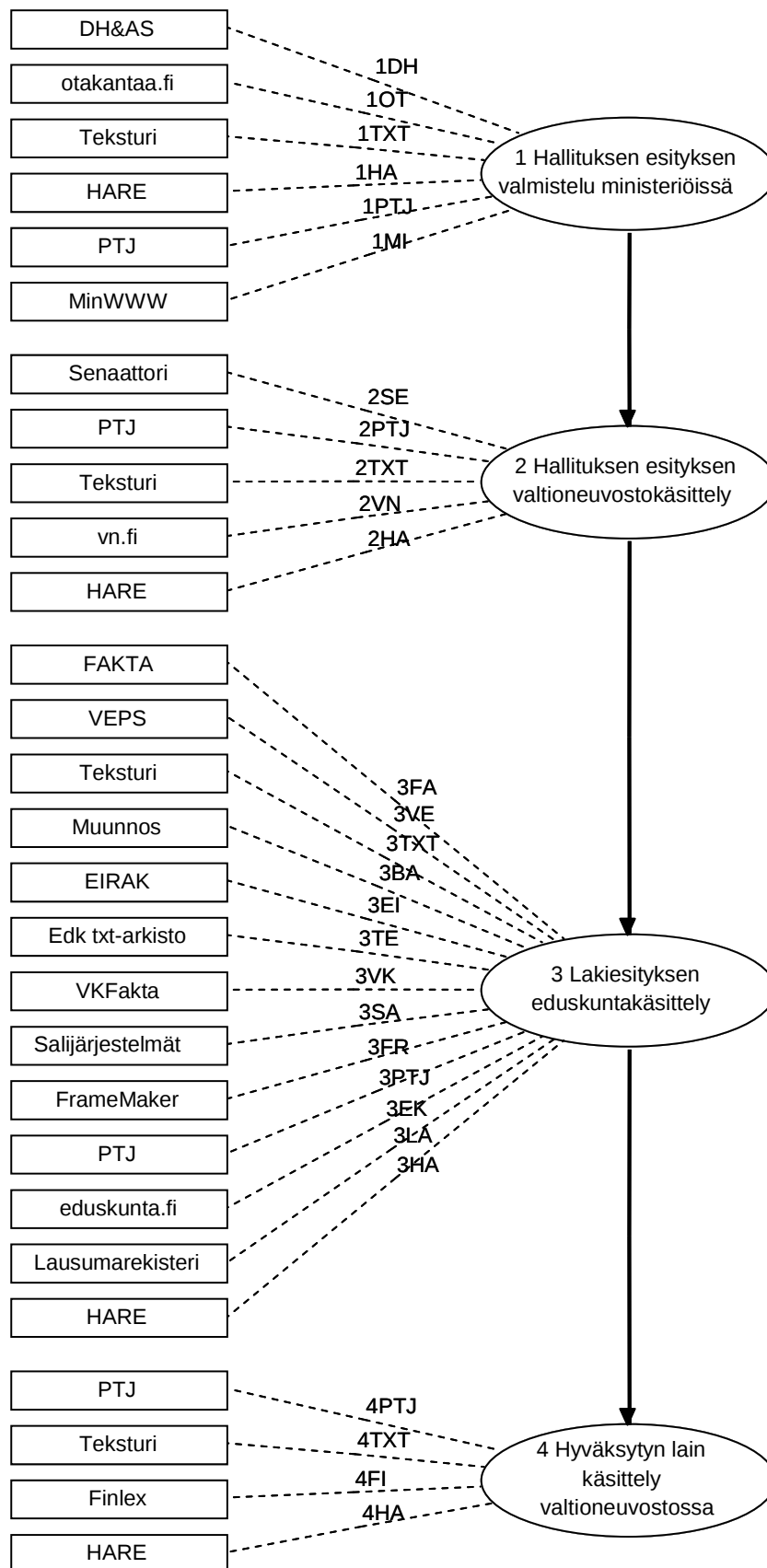
Lain täytäntöönpano voi edellyttää alempien säädösten muuttamista ja lain rinnalla onkin mahdollisesti jo valmisteltu asetuksia. Laajoissa kokonaisuudistuksissa on jo valmisteluvaiheessa suunniteltava, miten lain vaikutusten seuranta toteutetaan. Jälkikäteinen seuranta on tärkeää erityisesti silloin, jos säädöshankkeen vaikutusten selvittämiseen on liittynyt ongelmia tai epävarmuutta.

6 Lainsäädäntöprosessin tietojärjestelmät

Lainsäädäntöprosessiin liittyy lukuisasti tietojärjestelmiä. Tässä luvussa järjestelmiä esitellään aiemmassa luvussa esitetyn lainsäädäntöprosessin päätason vaihejaottelun avulla. Alatasojen osalta kuvaukset ovat liitteessä 7. Kuvassa 10 on kuhunkin prosessin vaiheeseen liitetty ne tietojärjestelmät, joita eri lähteissä on mainittu käytettävän kyseisessä vaiheessa. Tietojärjestelmien käyttöä on kuvattu lyhyesti kussakin tapauksessa. Kuvauksesta on rajattu pois EUTORI:a lukuun ottamatta tietojärjestelmät, jotka toimivat pääosin vain tietolähteinä lakiesityksiä valmisteltaessa, sillä sellaisia on hyvin paljon (esim. kansainväliset sivustot ja tietokannat, kuten EUR-Lex-sivusto, CELEX-sivusto, Prelex-tietokanta, OEIL-tietokanta ja NATLEX-tietokanta).

Tärkeimpiä lähteitä ovat olleet tietojärjestelmien kuvaukset ja kartoitukset (Jääskeläinen 2003; Hietanen, 2003; Valtiovarainministeriö, 2000; 2003), käyttöohjeet (EUTORI, 2003; Hakoniemi Consulting, 2000; HARE-ylläpito-opas, 2004; PTJ-opas, 2003; OSKARI Oikeusministeriön asiankäsittelyjärjestelmä, 2003; Veps-järjestelmän käyttöohjeet (Eduskunta, 2004)), lainsäädäntötyön prosessikuvaukset (Eduskunta, 1994; 2000; 2003; Liikenne- ja viestintäministeriö, 2002a; 2002b; Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, 2002; Työministeriö, 2003a; 2003b), ohjeet (Sisäasiainministeriö, 2002) sekä RASKE-projektin raportit (mm. Kauppinen, Lehtovaara, Norrila, 1995a; 1995b). Lisäksi asiantuntijakeskustelujen kommentit ovat auttaneet ymmärtämään eri tietojärjestelmien merkitystä tässä yhteydessä.

Kuvassa 10 kaikenkokoisia tietojärjestelmiä on kuvattu samalla tavalla, eli suorakaitteen muotoisella laatikolla, jossa on tietojärjestelmää kuvaava nimi tai lyhenne. Tietojärjestelmän liittymää prosessin vaiheeseen on kuvattu suhdeviivalla, jonka yläpuolella on suhteen koodi. Tämä koodi muodostuu siten, että ensimmäisenä koodissa on vaiheen numerokoodi ja toisena tietojärjestelmän kirjainkoodi. Kunkin kaavion jälkeen on tietojärjestelmien suhdetta vaiheisiin kuvattu lyhyesti. Kuvausjärjestys on suhdekoodien aakkosjärjestys. Korkeimman tason kaavion ja suhdekuvausten jälkeen kaikki tietojärjestelmät on kuvattu lyhyesti taulukossa 4. Lisätietoa keskeisimmistä järjestelmistä on liitteessä 8.



Kuva 10. Tietojärjestelmät suomalaisessa lainsäädäntöprosessissa.

Suhdekuvaukset

- 1DH: Dokumenttien- ja asianhallintajärjestelmiä käytetään eri tavoin eri ministeriöissä valmisteluasioiden hallintaan.
- 1HA: Lainsäädäntöhanke julkistetaan hankerekisterissä (HARE). HAREen syötetään esittelykuntoon saatetun hallituksen esityksen PTJ-numero.
- 1MI: Ministeriöiden internet-portaaleissa ja -sivustoilla julkaistaan tietoja kunkin hallinnonalaan kuuluvista lakiasioista.
- 1OT: Otakantaa.fi-keskustelufoorumilla voivat kansalaiset, kansalaisjärjestöt ja muut yhteisöt tuoda esille näkemyksensä ja ideansa, jotka pyritään huomioimaan lainvalmistelussa.
- 1PTJ: Asia perustetaan PTJ-järjestelmään, jolla voidaan seurata asian valmistelun etenemistä, jakaa valmisteluun liittyviä tehtäviä, hallita liitetiedostoja, valmistella valtioneuvoston istuntojen esityslistat ja tilata taitto/paino ulkopuoliselta taholta.
- 1TXT: Valmisteltava asia luonnostellaan tekstinkäsittelyohjelmalla.
- 2HA: HAREen syötetään hallituksen esityksen numero.
- 2PTJ: PTJ:llä jaellaan esittelylistat, kirjataan päätökset, tehdään asiakirjoihin päätöksen edellyttämät muutokset, hallituksen esitys siirretään eduskuntaan ja annetaan painomääräys.
- 2SE: Senaattorin kautta pääsee käsiksi myös lainsäädäntötyössä käytettäviin järjestelmiin.
- 2TXT: Tekstinkäsittelyohjelmalla tehdään mahdolliset muutokset lakiteksteihin.
- 2VN: Valtioneuvoston www-sivustolla tiedotetaan valtioneuvoston päätöksistä.
- 3BA: Balise-muunnosohjelmalla muunnetaan hallituksen esityksen lakiteksti rakenteiseksi SGML-dokumentiksi ja eduskunnan vastaus SGML:stä HTML:ksi. Verkkopalveluissa Balisen avulla luodaan dynaamisesti tekstiarkistossa olevasta SGML:stä HTML-sivu.
- 3EI: Hallituksen esitys tallennetaan ei-rakenteiseen tekstiarkistoon (muodot Word,pdf,ascii).
- 3EK: Eduskunnan internet sivuille tuotetaan tietoa mm. lainsäädäntöasioiden käsittelystä.
- 3FA: FAKTAn kautta pääsee käsiksi myös lainsäädäntöprosessissa syntyviin tietoihin (se koostaa dynaamisesti eri järjestelmien tietoa) ja toisaalta FAKTAn kautta siirretään tietoa internet-palveluun.
- 3FR: Valtiopäiväasiakirjat tuotetaan rakenteisessa muodossa FrameMaker+SGML -ohjelmistolla.
- 3HA: HAREen syötetään eduskunnan vastauksen numero.
- 3LA: Lausumarekisteriin kootaan eduskunnan vastauksissa ja kirjelmissä olleet eduskunnan hyväksymät lausumat. Lausuma voi perustua valiokunnan mietintöön tai edustajan täysistunnossa tekemään ehdotukseen.
- 3PTJ: Eduskunta antaa vastaukset hallituksen esityksiin PTJ:n avulla.
- 3SA: Salijärjestelmistä saadaan päätöstietoja muihin järjestelmiin.
- 3TE: Rakenteiset dokumentit tallennetaan eduskunnan tekstiarkistoon ja niiden viitetiedot Vepsiin
- 3TXT: Hallituksen esitys avataan Word-ohjelmaan ja tallennetaan HTML-muodossa HTML > SGML -konversiota varten. Hallituksen esitys tallennetaan tekstiarkistoon.
- 3VE: Uuden hallituksen esityksen tiedot ja ilmoitusvaiheen tiedot kirjataan Vepsiin. Käsittelyn etenemisestä tallennetaan tietoja lähetekeskustelusta, valmistuneista mietinnöistä ja lausunnoista ja 1. ja 2. käsittelystä
- 3VK: VKFaktalla tuetaan asioiden ja asiakirjojen hallintaa asian valiokuntakäsittelyn aikana.
- 4FI: Laki julkaistaan Finlex-säädöstietopankissa.
- 4HA: HAREen syötetään säädöksen numero.
- 4PTJ: Eduskunnan vastaus avataan PTJ:ssä ja teksti muokataan Wordilla ja Lainlaatijan työvälineellä vahvistetuksi laiksi. Asia kirjataan PTJ-järjestelmään vahvistettuna lakina ja asiasta annetaan painomääräys. (Taitto voidaan tilata myös ulkopuoliselta taholta.)
- 4TXT: Teksti muokataan eduskunnan vastauksesta vahvistetuksi laiksi.

Taulukko 4. Lainsäädäntöprosessin tietojärjestelmät.

Tietojärjestelmä	Kuvaus
EUTORI	EURORI on kansallinen EU-asiakirjojen ja -asioiden valmistelu- ja jakelujärjestelmä. (ks. liite 8, ei esiinny kuvissa.)
DH&AS	Ministeriöiden dokumenttien- ja asianhallintajärjestelmät (esim. ARKKI, OSKARI, VALDO, DOKTOR).
otakantaa.fi	otakantaa.fi on valtionhallinnon keskustelufoorumi, jota kehitetään vuorovaikutusvälineeksi kansalaisille ja virkamiehille. (ks. liite 8.)
Teksturi	Tekstinkäsittelyohjelma. Nykyään yleensä käytössä Microsoft Word, johon liittyvät Lainlaatija-makrot.
HARE	Valtioneuvoston hankerekisteri. (ks. liite 8.)
PTJ	PTJ on valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmä, jonka avulla asioiden esittely ja käsittely tapahtuu. Siitä löytyvät myös päätöksiin liittyvät asiakirjat. PTJ on käytössä myös eduskunnassa. (ks. liite 8.)
MinWWW	Ministeriöiden internet-portaalit ja -sivustot.
Senaattori	Senaattori on valtioneuvoston intranet-portaali, joka tarjoaa virtuaalisen ympäristön ja työvälineet päätösten valmisteluun valtioneuvoston ja sen yhteistyökumppaneiden käyttöön. (ks. liite 8.)
vn.fi	Valtioneuvoston ja valtioneuvoston kanslian www-sivut. (ks. liite 8.)
FAKTA	FAKTA on eduskunnan dynaaminen intranet-portaali. (ks. Eduskunnan intranet- ja internet-palvelut liite 8.)
VEPS	Valtiopäiväasioiden seurantajärjestelmä (VEPS2000) sisältää viitetietoja valtiopäiväasioista ja niiden käsittelyn seurannasta. Veps- ja VKFakta-viitetietokannat ja eduskunnan tekstiarkistot ovat verkkopalveluissa liitetty toisiinsa siten, että käyttäjä voi siirtyä viitetiedoista asiakirjoihin ja eduskunnan tuottamista asiakirjoista viitetietoihin. (ks. liite 8.)
Muunnos	Muunnosohjelma, jolla muutetaan tekstiä ei-rakenteisen ja rakenteisen (SGML tai XML) muodon välillä. Nykyään on käytössä Balise.
EIRAK	EIRAK on eduskunnan ei-rakenteisten asiakirjojen tekstiarkisto. (ks. liite 8.)
Edk txt-arkisto	Eduskunnan tekstiarkisto on Trip-tietokanta, jonne dokumentteja tallennetaan rakenteisessa muodossa. (ks. liite 8.)
VKFakta	VKFakta on valtiopäiväasioiden valiokuntakäsittelyä tukeva järjestelmä. Järjestelmään on integroitu Frame+SGML-editoria, jonka avulla laaditaan valiokunnan tuottamat asiakirjat. Verkkopalvelut, ks. Veps. (ks. liite 8.)
Salijärjestelmät	Eduskunnan täysistuntoja palveleva istuntosalin järjestelmä koostuu kolmesta erillisestä järjestelmästä. Salijärjestelmät päivittävät muita sisäisiä tietojärjestelmiä ja intranet- ja internet-palveluja. (ks. liite 8.)
Seurantajärjestelmä	Täysistunnon seurantajärjestelmän avulla hallitaan täysistunnon päiväjärjestystä, päiväjärjestykseen kuuluvien asioiden ja niihin liittyvien asiakirjojen perustietoja ja asiankohtiin liittyviä puheenvuoropyyntöjä ja asiassa tehtyjä päätöksiä. Lisäksi sillä hoidetaan myös täysistuntoon liittyviä tiedotteita ja ilmoituksia. (On yksi eduskunnan salijärjestelmistä, esiintyy liitteessä 8.)
FrameMaker	FrameMaker on julkaisuohjelma, jolla voidaan tuottaa SGML/XML-dokumentteja.
eduskunta.fi	Eduskunnan Internet-palvelu, jota ylläpidetään mm. eduskuntasovelluksista tuotetun tiedon avulla. (ks. Eduskunnan intranet- ja internet-palvelut liite 8.)
Lausumarekisteri	Lausumarekisteriin kootaan eduskunnan vastauksissa ja kirjelmissä olleet eduskunnan hyväksymät lausumat. (ks. liite 8.)
Finlex	FINLEX-säädöstietopankki (Editan ylläpitämä). http:// www.finlex.fi

Taulukossa 5 lainsäädäntöprosessissa käytettävät tietojärjestelmät on jaettu käyttöalueen (kuinka ko. järjestelmää käytetään lainsäädäntöprosessiin liittyen) mukaan luokkiin. Dokumenttien tuottamiseen käytettävät tietojärjestelmät on sijoitettu omaan luokkaansa. Asianhallintajärjestelmiksi on luokiteltu sellaiset järjestelmät, joiden avulla hallitaan asian tai hankkeen etenemistä organisaatiossa. Portaalit tyypillisesti kokoavat erilaisia tiedonlähteitä ja myös tietojärjestelmiä yhteen, eikä käyttäjä välttämättä tiedä käyttävänsä portaalin kautta jotakin toista tietojärjestelmää. Dokumenttienhallintajärjestelmissä on tehokkaat työkalut suurten dokumenttimäärien hallintaan. Mikäli dokumenttienhallintajärjestelmä sisältää asianhallinnan piirteitä, se on tässä jaottelussa sijoitettu myös asianhallintajärjestelmäluokkaan. Dokumenttien- ja asianhallinnan järjestelmät (DH&AS) ovat erityisesti ministeriöissä kehityksen alla olevia järjestelmiä, jotka joissain kehityshankkeissa nähdään toisiinsa liittyvinä järjestelminä (esim. Maa- ja metsätalousministeriön dokumenttien- ja asianhallinnan toteutus- ja käyttöönottoprojekti tai Sisäasiainhallinnon asiankäsittelyn ja dokumenttienhallinnan kehittämishanke). Toisissa hankkeissa taas dokumenttienhallinnan piirteitä sisältyy asianhallinnan kehittämiseen (esim. Ministeriöiden yhtenäisen asianhallinnan tavoitteiden esiselvitys). Tietokanta tai rekisteri –luokan järjestelmiin kerätään tietoja johonkin lainsäädäntöprosessin toimintoon liittyen. Muu-luokkaan on sijoitettu järjestelmät, jotka eivät ole muihin luokkiin sopineet.

Taulukko 5. Lainsäädäntöprosessin tietojärjestelmien luokittelu.

Luokka	Tietojärjestelmät
Dokumenttien tuottaminen	FrameMaker, Teksturi
Asianhallintajärjestelmä	EUTORI, PTJ, Seurantajärjestelmä, VEPS, VKFakta, DH&AS
Portaali	Senaattori, MinWWW, valtioneuvosto.fi, eduskunta.fi, FAKTA
Dokumenttienhallintajärjestelmä	DH&AS
Tietokanta tai rekisteri	Edk txt-arkisto, EIRAK, Finlex, HARE, Lausumarekisteri
Muu	Muunnos, otakantaa.fi, Salijärjestelmät

7 Lainsäädäntöprosessin nykyiset metatiedot

Suomalaiseen lainsäädäntöprosessiin liittyy paljon erilaisia metatietoja. Moninaisuudesta johtuen keskeisten metatietojen ja niiden nykytilan kartoittamiseksi valittiin toimijakeskeinen lähestymistapa, jonka avulla selvitettiin lainsäädännön laatimisprosessiin osallistuvien toimijoiden keskeisinä pitämiä metatietoja, niiden tuottamista ja käyttöä. Tiedonkeruu tapahtui henkilöhaastatteluilla, joissa metatiedoista keskusteltiin toimijoiden käyttäminä käsittein. Tavoitteena haastatteluissa oli lainsäädäntötyöhön osallistuvien eri toimijaroolien tuottamien metatietojen, metatietotarpeiden, metatietojen yhtenäistämiseen liittyvien tarpeiden, ongelmien ja kehittämisajatuksien selvittäminen sekä jo aiemmin tehtyjen kuvausten tarkistaminen. Systemaattista tiedonkeruuta varten laadittiin haastattelulomake (liite 2), jota käyttäen haastateltiin 33 lainsäädäntötyön metatietojen käsittelyyn liittyvää henkilöä. Tuotettavien metatietojen kartoittamiseen laadittiin haastattelun yhteydessä täytettävä metatietoliite (liite 3). Sen suunnittelussa sovellettiin sellaisenaan Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan uudistamaa suositusta JHS 143 Asiakirjojen kuvailun ja hallinnan metatiedot²³, joka määrittelee julkisen hallinnon asiakirjojen hallinnassa ja julkaisemisessa tarvittavia metatietoja.

Luvun aluksi kuvataan henkilöhaastattelujen tiedonkeruutapaa ja haastattelujen jakautumista eri toimijaroolien suhteen. Tämän jälkeen tarkastellaan metatietoja, joita henkilöhaastattelujen perusteella voidaan pitää keskeisimpinä lainsäädäntöprosessin metatietoina, sekä niiden tuottamista ja käyttöä. Lopuksi analysoidaan metatietoja lainsäädännön laatimistyötä tukevissa tietojärjestelmissä.

7.1 Henkilöhaastattelut

7.1.1 Haastattelujen teoriatausta

Henkilöhaastattelujen sisältö jakautui sekä metatietojen tuottamiseen liittyvien työtilanteiden että metatietotarpeiden kartoittamiseen. Tietotarvekysely pohjautuu pääolettamukseltaan ns. sense-making teoriaan (Dervin 1992), missä tietotarpeet liitetään päätöksenteko- tai ongelmatilanteisiin. Organisaation tai organisaatioryhmän tiedonhallinnan kehittämisessä huomio voidaan kiinnittää työtilanteissa esiintyviin

²³

[http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/28F3246BDAE28409C2256EAD00298AB8/\\$file/JHS143_2004-06-08.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/28F3246BDAE28409C2256EAD00298AB8/$file/JHS143_2004-06-08.pdf)

päätöksenteko- tai ongelmatilanteisiin ja edelleen niiden kautta työntekijän tietotarpeisiin. Tietoa voidaan hankkia toiselta ihmiseltä suoraan, kohdealueen asiakirjoista, dokumentin- tai asianhallintajärjestelmistä, internet-sivuilta tai muista tietolähteistä. Koska metatietojen yhtenäistämisen kehittäminen kohteena on nimenomaan asiankäsittelyprosessin ja sitä dokumentoivien asiakirjojen sisältämän tiedon käsittely, keskityttiin tietotarvekyselyssä asiakirjoihin ja asiankäsittelyprosessiin kohdistuviin tietotarpeisiin.

Tietotarpeiden analysointi edellyttää siten sellaisten työtilanteiden tunnistamista ja analysointia, joissa ihmiset tarvitsevat tietoa asiankäsittelystä tai asiakirjoista. Työtilanteisiin pohjautuva tietotarvekartoitus ohjaa tehokkaasti haastateltavaa miettimään tarpeitaan haastattelun aikana. Näin saadaan esille myös kehittämisajatuksia ja innovaatioita aihealueen kehittämisen parhailta asiantuntijoilta - työntekijöiltä itseltään. Tämä on myös ns. sosioteknisen tietojärjestelmä- ja organisaation toimintokehittämisen (esimerkiksi Mumford 1995) peruslähtökohtia, mikä onkin tietotarvekartoituksen toinen teoreettinen peruspilari. Työtilanteisiin pohjautuvaa analyysiä on aiemmin sovellettu sekä liiketoiminnan (mm. Jacobson ym. 1994) että tietojärjestelmien (mm. Jacobson ym. 1992, Regnell ym. 1995) kehittämisessä.

On huomattava, että ihmisten tietotarpeet muuttuvat ajan kuluessa ja toimintaprosessien muuttuessa, joten myös lainsäädäntötyöhön liittyvät tietotarpeet ovat jatkuvasti kehittyviä. Tarpeiden seuranta ja muutoksiin mukautumista helpottaisi metatietoihin perustuva järjestelmä, jonka avulla käyttäjille tarjottuja tieto- ja asiakirjapalveluja voitaisiin pitää jatkuvasti ajan tasalla ja jonka avulla tiedon tarjontaa voitaisiin suunnata erilaisten tarpeiden mukaisesti.

7.1.2 Haastattelulomake ja metatietoliite

Haastatteluja varten kehitettiin haastattelulomake (liite 2) edeltävän RASKE-projektin haastattelulomakkeen (Lyytikäinen ym. 1997) ja eräällä voimallatoksella suoritettun työtilannelähtöisen tietotarvekartoituksen (Päivärinta ym. 1999) pohjalta. Haastattelulomake koostuu kuudesta osiosta:

1. *Haastateltavan taustatietoja.* Osiossa kerättiin pohjatiedot haastateltavasta ja hänen käyttämistään tietojärjestelmistä. Tavoitteena oli saada yleiskuva haastateltavan kokemuksesta työyhteisössään ja toisaalta hänen lainsäädäntötyössä käyttämistään tietojärjestelmistä.
2. *Haastateltavan suhde kohdealueeseen.* Osio orientoi haastateltavan nopeasti lainsäädäntötyön alueeseen. Apuna käytettiin haastateltavalle ennalta lähetettyä kaavioesitystä kohdealueen asiankäsittelyprosessista, jolla kohdennettiin haastateltavien

työtehtävien sijoittuminen lainsäädännön laatimisprosessissa. Samalla haastateltavan kanssa tarkistettiin kohdealueen kuvaus siinä mahdollisesti olevien puut-
teiden esille saamiseksi. (Kuva 4 sivulla 42.)

3. *Asiakirjojen ja metatietojen tuottamiseen liittyvät työtilanteet lainsäädännön laatimisprosessissa.* Kartoitettiin haastateltavan työtilanteet asiakirjoihin sisältyvien tai niitä koskevien metatietojen tuottamiseen liittyen. Osion avulla pyrittiin saamaan kattava kuva metatiedon tuottamisen nykytilasta sekä ohjaamaan haastateltavaa yhä enemmän pohdiskelemaan kohdealueella hyödynnettävää metatietoa työtilanteidensa kautta. Samalla havainnoitiin JHS 143:n ja sen käsitteistön soveltuvuutta kohdealueelle.
4. *Metatietojen hyödyntämiseen liittyvät työtilanteet lainsäädännön laadintaprosessissa.* Kartoitettiin työtilanteisiin liittyvien asiakirjojen ja muiden tietolähteiden käyttö sekä metatiedot, joiden avulla asiakirjat ja tietolähteet saadaan käyttöön. Osion avulla pyrittiin saamaan kattava kuva metatietojen käytön nykytilasta. Samalla ohjattiin haastateltavaa yhä enemmän pohdiskelemaan mahdollisia ongelmiaan ja kehittämistarpeita työtilanteidensa kautta.
5. *Kohdealueen metatietojen yhtenäistämiseen liittyvät tarpeet, ongelmat ja kehittämis ehdotukset.* Osiossa kerättiin haastateltavan ajatuksia kohdealueen keskeisimmistä metatiedoista, niiden yhtenäistämismahdollisuuksista koko kohdealueella sekä muita ajatuksia asiakirjojen ja asiantuntijatiemien kehittämistä. Näin selvitettiin haastateltavien tärkeimmiksi kokemia metatietoihin liittyviä ongelmia ja kehittämistarpeita. Edelleen niiden pohjalta saatiin selville metatietojen standardointiin liittyviä tarpeita ja muitakin ajatuksia lainsäädäntöprosessin asiakirjojen ja asioiden käsittelyyn liittyen.
6. *Metatietojen hyödyntäminen tulevaisuudessa.* Osion tarkoituksena oli herättää uusia ajatuksia siitä, kuinka metatietoja ja rakenteisia asiakirjoja voitaisiin hyödyntää lainsäädäntötyössä tulevaisuudessa. Kun haastateltava oli aiemmissa osioissa saanut ilmaista omalta kannaltaan tärkeimmät ajatuksensa, hänelle esitettiin tutkimusryhmän muodostamia esimerkkejä standardoitujen metatietojen ja rakenteisten asiakirjojen tarjoamista mahdollisuuksista. Haastateltava kommentoi esimerkkejä ja esitti niiden pohjalta tai muutoin muodostuneita innovaatioita jatkokehittämisestä.

7.1.3 Haastattelut

Lainsäädännön laatimistyön alueelta haastateltiin 33 henkilöä eri organisaatioista. Kaksi kolmasosaa haastateltavista valittiin ministeriöiden ja eduskunnan asiantuntijoiden avulla, yksi kolmasosa ottamalla suoraan yhteyttä satunnaisesti valittuihin henkilöihin. Satunnaisessa valinnassa pyrittiin kuitenkin huomioimaan, että eri sukupuolet tulevat edustetuksi mahdollisimman tasapuolisesti. Haastateltavien kokemus kohdealueen eri työtehtävistä vaihteli alle vuodesta 29 vuoteen, keskimääräinen kokemus oli 12 vuotta. Haastateltaviksi valitut tuottavat tai käyttävät työssään suoraan lainsäädännön laatimisasiakirjoja tai lainsäädäntötyön asiankäsittelytietoja.

Haastateltavat valittiin eri käsittelijäryhmistä (ks. taulukko 6 ja liite 5). *Käsittelijäryhmä* on joukko ihmisiä, joilla on tietyt samankaltaiset tehtävät lainsäädännön laatimisprosessissa. Haastateltu voi kuulua käytännössä useampaan käsittelijäryhmään, kuten esimerkiksi kansanedustajiin, eduskuntaryhmään, eduskunnan täysistuntoon ja erikoisvaliokuntaan. Tämän vuoksi taulukossa 6 oleva haastateltujen yhteismäärä on suurempi kuin todellinen haastattelujen määrä. Toisaalta taulukossa ei näy käsittelijäryhmää ”lausunnon antajat”, vaikka useat haastatelluista saattavat toimia myös lausunnonantajina.

Taulukko 6. Haastatellut käsittelijäryhmät ja haastateltujen lukumäärät.

Käsittelijäryhmä	Haastateltujen lukumäärä
Avustajat	2
Eduskunnan keskuskanslian asiakirjatoimisto	1
Eduskunnan kirjasto	2
Eduskunnan täysistunto	2
Eduskuntaryhmät	4
Erikoisvaliokunnan osastosihteerit	1
Erikoisvaliokunnan sihteerit	4
Erikoisvaliokunnat	7
Esittelijät	14
Kansanedustajat	2
Ministerit	1
Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tarkastustoimisto	1
Tasavallan presidentin neuvonantaja	1
Tietohallinto	1
Tietopalvelu	3
Valtioneuvoston istuntoyksikön esittelysihteerit	1
Yhteensä	47

Koska erityisesti eri ministeriöiden vaihtelevat toimintakäytännöt hallituksen esityksen valmistelussa haluttiin saada esiin, pyrittiin haastattelemaan esittelijöitä kaikista

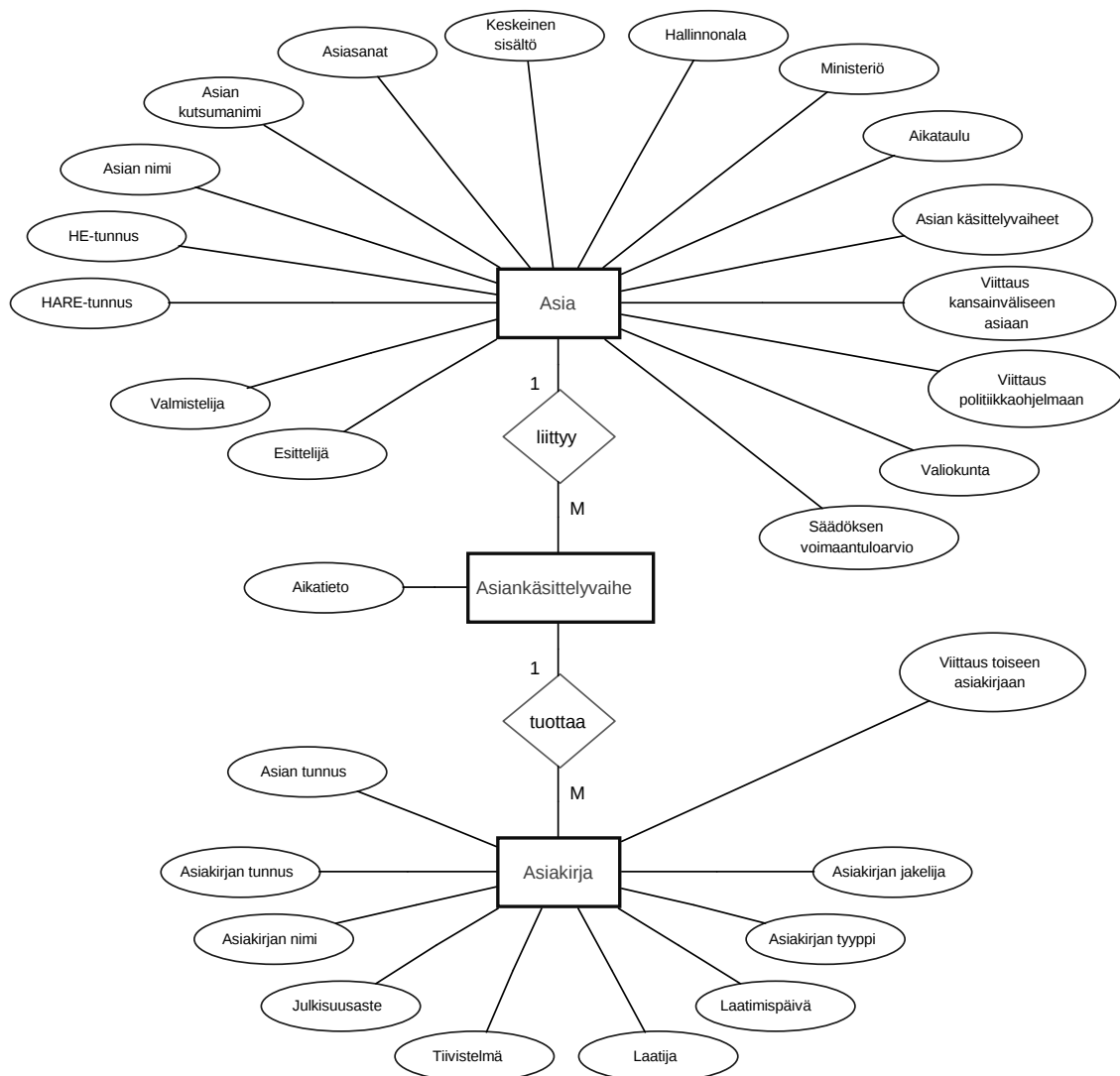
eri ministeriöistä. Myös haastatellut kaksi avustajaa ovat eri ministeriöistä. Eduskunnan erikoisvaliokunnista valittiin haastateltaviksi neljä valiokuntasihteeria, kaksi kansanedustajaa, yksi osastosihteerin sekä valiokuntasihteerien päällikkö, jotka edustavat seitsemää eri valiokuntaa. Toinen haastatelluista kansanedustajista on entinen ministeri, joten myös ministerin näkökulma saatiin huomioitua. Kansanedustajat ja eduskuntaryhmien lainsäädäntösihteerit valittiin tasapuolisesti haastatteluhetkellä hallitus- ja oppositioasemassa olevista eri puolueista. Kaikki tietopalvelun haastatelluista ovat Eduskunnasta: yksi sisäisestä ja kaksi ulkoisesta tietopalvelusta.

Haastateltavien joukkoa täydennettiin haastatteluissa esiin nousseiden ajatusten pohjalta, joten myös haastateltavat saivat täydentää asiantuntijoiden ja tutkijoiden näkemyksiä siitä, keitä kannattaa haastatella. Tällä pyrittiin ottamaan huomioon Mumfordin (1995) mainitsema seikka, ettei mitään olennaista ryhmää unohdettaisi tietotarpeita kartoitettaessa.

Haastateltaville lähetettiin ennen haastatteluja sähköpostilla saatekirje, jossa kerrottiin lyhyesti haastattelujen kohdealueesta ja tavoitteista. Lisäksi toimitettiin kohdealueen kaaviokuva, kuvaus kohdealueella syntyvistä keskeisistä asiakirjoista sekä lyhyt määrittely kohdealueella tarkasteltavasta metatiedosta. Haastattelut toteutettiin kahta esittelijöiden parihaastattelua lukuun ottamatta yksilöhaastatteluina. Haastattelun alussa käytiin läpi lyhyesti RASKE2-projektin taustaa, esiteltiin tarkemmin haastattelun keskeiset tavoitteet ja haastattelun kulku sekä kerrottiin haastatteluai-
neiston raportointitavasta. Haastateltaville annettiin RASKE2-projektin ensimmäisessä vaiheessa tuotettu analyysiraportti. Haastattelumenetelmänä oli ns. rakenteellinen keskustelu edellä esiteltyyn haastattelulomakkeeseen tukeutuen. Lomaketta seurailtiin pääosin lomakkeen kohtien mukaisessa järjestyksessä. Haastattelija kirjasi haastateltavan kertomat tiedot lomakkeen asianmukaisiin kohtiin. Haastattelun jälkeen haastattelulomake kirjoitettiin puhtaaksi ja lähetettiin sähköpostilla haastateltavalle kommentoitavaksi. Haastatteluja ei nauhoitettu. Haastatteluille pyrittiin varaan aikaan kaksi tuntia, mutta niiden todellinen kesto vaihteli haastateltavan toimenkuvasta, puheliaisuudesta ja aikataulusta riippuen vajaasta tunnista hieman yli kahteen tuntiin. Kaikki haastateltavat tuntuivat osallistuvan innostuneesti haastattelun kulkuun, vaikka ennakkomateriaalista huolimatta jotkut haastateltavista pitivät aluksi metatieto-käsitettä vieraana. Haastattelun kuluessa käsitteen merkitys kohdealueella kuitenkin selkisi. Haastateltavat pitivät tutkimusta yleisesti tärkeänä ja olivat kiinnostuneita haastattelun tuloksista.

7.2 Keskeisimpiä metatietoja

Lainsäädäntöprosessissa *keskeisimpiä metatietoja* voidaan tarkastella kahdella eri tasolla. Ensinnäkin metatietoja tuotetaan dokumentoimaan asiankäsittelyä ja tukemaan asianshallintaa. Tällaisia ovat esimerkiksi kuvassa 11 asiaan yhdistetyt metatiedot, kuten asian nimi, keskeinen sisältö, asiasanat, ministeriö, valmistelija ja valiokunta. Yksittäisen säädöshankkeen voidaan ajatella olevan lainsäädäntöprosessin yksi ilmentymä, jota asian metatiedot kuvaavat. Säädöshankkeen sisältöä, käsittelyä ja perusteluja dokumentoidaan lainsäädäntöprosessin eri vaiheissa tuotettavilla asiakirjoilla. Niiden hallintaa tuetaan kuvassa 11 asiakirjaan yhdistetyillä metatiedoilla, kuten asiakirjan tunnus, nimi, tyyppi ja laatija. Asiakirjan metatiedot muodostavat keskeisimpien metatietojen toisen tarkastelutason.



Kuva 11. ERA-kaavio lainsäädäntöprosessin keskeisimmistä metatiedoista.

Asian metatiedot liittyvät lainsäädäntöprosessin eri vaiheissa tuotettavien asiakirjojen joukkoon, joka voi tosin säädöshankkeen perustamisvaiheessa olla vielä tyhjä tai sisältää vain toimeksiannon tai asettamispäätöksen. Prosessin edetessä asiakirjojen joukko täydentyy vaiheiden mukaisesti muun muassa hallituksen esityksellä, valiokunnan mietinnöllä ja eduskunnan vastauksella. Asian metatiedot koostavat ja kuvailevat siten tiettyyn säädöshankkeeseen kuuluvaa tietovarantoa, joka muodostuu jossakin historiallisessa ajanjaksossa tapahtuneesta lainsäädännön laatimistyöstä ja sen dokumentaatiosta. Asian metatiedot kertovat asiakirjan tuottamiskontekstista ja ovat siten asiakirjan suhteen kontekstuaalista metatietoa. Sen sijaan asiakirjan metatiedot ovat vain niihin, ei asiaan, liittyvää metatietoa.

Asian metatiedot

Kuvassa 11 on asiaan yhdistettynä yhteenveto metatiedoista, jotka haastateltujen mielestä tukevat parhaiten lainsäädännön asiankäsittelyprosessia (haastattelulomakkeen kohta 5.1.). Yhteenveto on kooste kaikista haastatteluissa keskeisiksi mainituista asian metatiedoista sisältäen myös ne, jotka on maininnut vain yksi henkilö.

Haastattelujen perusteella keskeisimmät asian metatiedot ovat asian yksilöiviä tunnisteita (HARE-tunnus ja HE-tunnus), asian sisältöä kuvailevia tietoja (asian nimi, asian kutsumanimi, asiasanat, keskeinen sisältö), asian käsittelyyn liittyviä toimijoita kuvaavia tietoja (valmistelija, esittelijä, ministeriö, valiokunta), asian tulevaa käsittely- tai voimaantuloajankohtaa ennakoivia tietoja (aikataulu, asian käsittelyvaiheet, säädöksen voimaantuloarvio) ja asian liittymätietoja sitä ympäröivään lainsäädännölliseen viitekehykseen (hallinnonala, viittaukset toiseen lainsäädäntöasiaan, kansainväliseen asiaan ja politiikkaohjelmaan). Kutakin asian metatietoa on selitetty tarkemmin taulukossa 7.

Yksittäiset asian metatiedot voivat muuttua toiseksi tai versioitua, esimerkiksi asialla on erilainen nimi valtioneuvosto- ja eduskuntakäsittelyvaiheissa. Asian metatiedot eivät kuitenkaan versioidu kokonaisuutena. Mikäli näin käy, tarkoittaa se käytännössä säädöshankkeen päättymistä ja uuden säädöshankkeen perustamista.

Taulukko 7. Haastateltujen keskeisinä pitämien asian metatietojen kuvaukset.

Metatieto	Kuvaus
HARE-tunnus	Hankennumero hankkeen yksilöimiseksi valtioneuvoston hankerekisterissä HARE:ssa., joka generoi tunnuksen. Tunnuksen muoto on esim. KTM035:00/2004.
HE-tunnus	Hallituksen esityksen yksilöivä numero. Hallituksen esitykset numeroidaan juoksevasti valtiopäivävuosittain. PTJ-järjestelmä generoi tunnuksen, joka muodostuu seuraavista osista: vakionumeroisesta hallituksen esityksen kirjainlyhenteestä "HE", esityksen numerosta, vakionumeroisesta kauttaviivasta "/" ja valtiopäivävuodesta: esim. HE 162/2004. Tunnuksen muoto vaihtelee eri järjestelmissä.
Asian nimi	Asian nimessä kerrotaan lyhyesti, mitä kyseinen asia koskee. Asialla voi olla eri nimiä lainsäädäntöprosessin eri vaiheissa ja eri järjestelmissä.
Asian kutsumanimi	Vaikka laeilla ei ole virallisia lyhenteitä tai julkisuusnimiä, valmisteluun osallistuvat voivat luoda asialle kutsumanimen. Lainsäädäntöasia voi myös olla esillä julkisuudessa asian virallisesta nimestä eroavalla nimellä. Esimerkiksi lakia "oikeusgeneettisestä isyystutkimuksesta" on kutsuttu julkisuudessa mm. nimellä "isyystutkimuslaki".
Asiasanat	Julkaisemisen yhteydessä sisältöä kuvaillaan yleensä yhdellä tai useammalla asiasanalla, joiden tarkoituksena on helpottaa tiedon löytymistä. Lainsäädäntöprosessissa on käytössä useita eri toimijoiden, kuten ministeriöiden, valtioneuvoston ja eduskunnan, omia asiasanastoja.
Keskeinen sisältö	Vapaamuotoinen, lyhyt asian sisällönkuvailu, jonka tarkoituksena on auttaa tiedon hakijaa arvioimaan asian merkitystä oman tiedontarpeensa kannalta.
Hallinnonala	Luokittelu, jonka tarkoituksena on kuvata sitä valtionhallinnon alaa, jota asian sisältö käsittelee. Ei kuvaa suoraan lainsäädäntöasiaa valmistelevaa tai käsittelevää yhteisöä.
Ministeriö	Ministeriö, jonka vastuulla on hallituksen esityksen valmistelu.
Valmistelija	Henkilö, joka vastaa hallituksen esityksen valmistelusta ministeriössä.
Esittelijä	Henkilö, joka vastaa hallituksen esityksen käsittelyprosessista valtioneuvostossa.
Valiokunta	Eduskunnan erikoisvaliokunta, joka käsittelee asiaa ja antaa siitä mietinnön tai lausunnon.
Viittaus politiikkaohjelmaan	Viitetieto, jonka tarkoituksena on liittää lainsäädäntöhanke hallitusohjelman sisältämään politiikkaohjelmaan. Kaikki lainsäädäntöhankkeet eivät liity politiikkaohjelmiin.
Viittaus toiseen asiaan	Viittaus muihin lainsäädäntöprosessissa meneillään oleviin asioihin, joista esillä olevan asian käsittely tai asiaan sisältyvien lakien voimaansaattaminen voi riippua. Mikäli on kysymys Euroopan unionin säädöksen, esimerkiksi direktiivin, täytäntöönpanosta, viittaus säädöksen kansalliseen asiankäsittelytunnukseen.
Viittaus kansainväliseen asiaan	Viittaus Euroopan unionin säädöksen tai kansainvälisen sopimuksen tunnukseen, mikäli on kysymys niiden kansallisesta täytäntöönpanosta
Asian käsittelyvaiheet	Asiaan kohdistuvat käsittelytapahtumat, joiden tarkoituksena on kuvata asian käsittelyprosessin vaiheita ja järjestystä.
Aikataulu	Päivämäärä, jonka tarkoituksena on esittää arvio asian tulevasta käsittelyajan kohdasta tietyssä käsittelyvaiheessa.
Säädöksen voimaantuloarvio	Päivämäärä tai sanallinen ilmaus, jonka tarkoituksena on esittää arvio säädöksen voimaantulon ajankohdasta.

Asiakirjan metatiedot

Kuvassa 11 asiakirjaan on yhdistettynä yhteenveto metatiedoista, jotka haastateltujen mielestä tukevat parhaiten lainsäädäntöprosessissa tuotettujen asiakirjojen hallintaa (haastattelulomakkeen kohta 5.1.). Myös nämä metatiedot ovat kooste kaikista haastatteluissa keskeisiksi mainituista asiakirjan metatiedoista, josta ei ole jätetty pois yhtään keskeiseksi mainittua metatietoa, vaikka sen olisi maininnut vain yksi henkilö.

Haastattelujen perusteella keskeisimmät asiakirjan metatiedot ovat tunnistetietoja (asiakirjan tunnus, asian tunnus), asiakirjan kuvailutietoja (asiakirjan nimi, tiivistelmä), julkisuustietoja, toimijatietoja (laatija, asiakirjan jakelija), tyyppitietoja (asiakirjan tyyppi), laatimispäivämääriä ja asiakirjojen välisiä viitetietoja. Kutakin asiakirjan metatietoa on selitetty tarkemmin taulukossa 8. Asian metatiedot voidaan periyttää asiakirjatasolle asian tunnuksen avulla. Asiankirjan tyyppi, esimerkiksi valiokunnan mietintö, liittyy tiettyyn asiankäsittelyvaiheeseen.

Yksittäiset asiakirjan metatiedot voivat muuttua toiseksi tai versioitua. Asiakirjan metatiedot voivat myös versioitua kokonaisuutena asiakirjan versioitumisen myötä. Tällöin edellisen asiakirjaversioon metatiedot periytyvät pääsääntöisesti uudelle asiakirjan versiolle.

Taulukko 8. Haastateltujen keskeisinä pitämien asiakirjan metatietojen kuvaukset.

Metatieto	Kuvaus
Asiakirjan tunnus	Tunnus, jonka tarkoituksena on yksilöidä asiakirja lainsäädäntöprosessissa. Tunnuksen tulee olla yksikäsitteinen.
Asian tunnus	Viitetieto, jonka tarkoituksena on liittää asiakirja siihen asiaan, jonka käsittelyn yhteydessä se on laadittu. Asian tunnuksen avulla asian metatiedot voidaan periyttää asiakirjaan.
Asiakirjan nimi	Asiakirjan otsikko, jossa kerrotaan lyhyesti, mitä kyseinen asiakirja koskee.
Tiivistelmä	Asiakirjan sisällön kuvaus tiivistelmänä, jonka tarkoituksena on auttaa tiedon hakijaa arvioimaan asiakirjan merkitystä oman tiedontarpeensa kannalta
Julkisuusaste	Määrittelee, onko asiakirja julkinen vai salassa pidettävä ja sisältääkö asiakirja henkilötietoja.
Laatija	Virkamies tai muu henkilö, joka on laatinut asiakirjan.
Asiakirjan jakelija	Virkamies tai muu henkilö, jonka kautta paperisen tai sähköisen asiakirjan saa käyttöön, ja hänen yhteystietonsa.
Asiakirjan tyyppi	Asiakirjan tyyppitieto kuvaa asiakirjan käyttötarkoitusta eli toimenpidettä, jonka ilmentymä asiakirja on (esim. valiokunnan mietintö). Tyyppitieto kuvaa myös asiakirjan rakennetta.
Laatimispäivä	Päivämäärä, jolloin asiakirja on laadittu.
Viittaus toiseen asiakirjaan	Viitetieto, jonka tarkoituksena on ilmaista asiakirjan suhde viitattuihin asiakirjoihin.

Kaikki haastattelujen perusteella keskeisiksi havaitut asiakirjan metatiedot on määritetty tiivistelmää lukuun ottamatta JHS 143 –suosituksessa pakollisiksi. Julkaistavalle tai asiankäsittelyyn liittyvälle asiakirjalle ovat JHS 143:n mukaan pakollisia lisäksi seuraavat: asiakirjan aihe asiansanoina tai luokittelujärjestelmää käyttäen; käsittelyhistoria metatietojen muutosten suhteen; käyttöoikeudet, mikäli asiakirjalla on käyttörajoituksia; säilytysaika; säilytyshistoria, mikäli asiakirjan pitkäaikaissäilytys tapahtuu yksinomaan sähköisessä muodossa; valmistumisen tila ja versio. Tämän perusteella JHS 143 –suositusta voitaisiin soveltaa myös lainsäädäntöprosessin asiakirjojen hallinnassa. Liittymä keskeisinä pidettyjen asiakirjan metatietojen ja JHS 143:n määrittämien metatietojen välillä on esitetty liitteessä 9.

Prosessin vaiheiden metatiedot

Haastattelujen perusteella keskeisiin metatietoihin kuuluu myös lainsäädäntöprosessin vaiheita kuvaavat metatiedot: asiankäsittelyvaiheet, asiankäsittelyvaihe ja jälkimmäiseen liittyvä aikatieto, jotka on listattu taulukkoon 9. Lainsäädäntöprosessi voidaan vaiheistaa luvun 5 mukaisesti neljään päävaiheeseen ja kukin päävaihe edelleen alavaiheisiin. Vaiheistus muodostaa asian käsittelyvaiheet –metatiedon eli jokaisen säädöshankkeen oletusprosessin, joka kuvaa asiaan kohdistuvia toimenpiteitä vaiheina sekä vaiheiden keskinäistä järjestystä. Asian metatiedoissa asian käsittelyvaiheet –metatiedolla voidaan ennakoida kunkin vaiheen aikataulua.

Asiakäsittelyvaihe dokumentoi yksittäisen säädöshankkeen elinkaaren lainsäädäntöprosessissa. Vaihe alkaa tiettyä ajanhetkenä, joka ilmaistaan päivämäärämuotoisella aikatiellä. Koska säädöshankkeen etenemiseen liittyy useita asiankäsittelyvaiheita, täydentyy asiankäsittelyvaihe-metatieto prosessin siirtyessä vaiheesta seuraavaan vaiheeseen. Viimeisin asiankäsittelyvaihe-tieto kertoo, missä prosessin vaiheessa säädöshankkeen käsittely on parhaillaan. Asian käsittelyvaiheet ja asiankäsittelyvaihe -metatiedot mahdollistavat käsittelyprosessin seurannan. Asiankäsittelyvaihe-metatieto dokumentoi aikatiellä avulla säädöshankkeen etenemisen tietyssä ajanjaksossa.

Taulukko 9. Haastateltujen keskeisinä pitämien prosessin metatietojen kuvaukset.

Metatieto	Kuvaus
Asian käsittelyvaiheet	Asiaan kohdistuvat käsittelytapahtumat, joiden tarkoituksena on kuvata asian käsittelyprosessin vaiheita ja järjestystä.
Asiankäsittelyvaihe	Asiankäsittelyn tilatieto, jonka tarkoituksena on kuvata, missä lainsäädäntöprosessin elinkaaren vaiheessa asian käsittely on.
Aikatieto	Päivämäärä, jonka tarkoituksena on ilmaista asian toteutunut käsittelyajankohta tietyssä käsittelyvaiheessa.

Asiankäsittelyvaihe ja siihen liittyvä aikatieto voidaan sisällyttää asian metatietoihin, mutta koska tässä on haluttu nostaa esiin säädöshankkeen etenemistä ennakoiva oletusprosessi ja sen toteutuman dokumentointi, on niitä tässä yhteydessä haluttu tarkastella omana metatietoryhmänään.

7.3 Metatietojen tuottaminen

Haastattelulomakkeen kohdassa 3 kysyttiin asiakirjojen ja metatietojen tuottamiseen liittyviä työtilanteita (ks. liite 2). Haastatteluissa metatietojen tuottamiseen sovellettiin uusittua JHS143-suositusta, mutta sen sisältämät metatietokäsitteet havaittiin pääsääntöisesti poikkeaviksi lainsäädäntöprosessin toimijoiden käyttämille metatietokäsitteille. Tämän vuoksi haastattelija selitti haastateltavalle kunkin JHS 143:n metatietokäsitteen merkityksen, joka avasi haastateltavalle käsitteen välisen yhteyden lainsäädäntöprosessin vastaavalle metatietokäsitteelle. Saatuihin vastauksiin perustuen tarkastellaan seuraavaksi keskeisimpien metatietojen tuottajia, tuottamisympäristöjä ja tuottamisvaiheita.

7.3.1 Keskeisten metatietojen tuottajat

Metatiedon tuottajalla tarkoitetaan sitä toimijaryhmää tai järjestelmää, joka tuottaa metatiedon osaksi lainsäädäntöprosessin tietovarantoa. Metatietoja tuotetaan joko asiakirjan sisältöön tai osaksi tietojärjestelmän sisältämiä tietoja. Tuottajana on pääsääntöisesti ihminen, järjestelmien tuottaessa lähinnä niihin liittyviä tunnistetietoja. Metatiedon sisällöllinen tuottaja voi olla sama tai eri henkilö, joka tallentaa metatiedon asiakirjaan tai tietojärjestelmään. Keskeisiä metatietoja tuottavat toimijaryhmät ja järjestelmät on listattu taulukkoon 10.

Yksi tai useampi toimija voi tuottaa saman metatiedon useaan eri paikkaan. Esimerkiksi ministeriöissä esittelijä voi kirjata saman metatiedon manuaalisesti sekä ministeriön dokumenttienhallintajärjestelmään että HARE:een. Eduskunnassa lähetekeskustelun päätöksen mietinnön tai lausunnon antavasta valiokunnasta kirjaa samanaikaisesti sekä eduskunnan keskuskanslian eduskuntasihteerin täysistunnon seuranta-järjestelmään että pöytäkirjatoimisto täysistunnon pöytäkirjaan.

Haastateltujen keskeisinä pitämistä metatiedoista hallinnonala ei tuoteta lainsäädäntöprosessin tietovarantoihin. Julkisuusastetietoja (julkinen, vaitiolomääräys, osittainen vaitiolomääräys, salainen) kirjataan vain valiokuntakäsittelyn tietoihin VKFaktassa. Hallinnonala selviää ministeriö- ja valiokuntatiedon avulla ja julkisuusastetieto asian käsittelyvaiheen perusteella.

Taulukko 10. Keskeisimpien metatietojen tuottajat.

Tuottaja	Metatieto
Esittelijät	Asian nimi (voi muuttua valmisteluvaiheen aikana, asialla voi myös olla useita nimiä) Asian kutsumanimi (voi olla useita) Asiasanat Keskeinen sisältö Ministeriö Valmistelija Esittelijä Viittaus politiikkaohjelmaan Viittaus toiseen asiaan Direktiivi, YK:n järjestön numero tms. Asiankäsittelyvaihe Aikataulu Aikatieto Säädöksen voimaantuloarvio
Avustajat	Asiankäsittelyvaihe Aikatieto
Kirjaamot	Asiakirjan tunnus
Valtioneuvoston istuntoyksikön esittelysihteerit	Asiankäsittelyvaihe Aikatieto
Eduskunnan keskuskanslian asiakirjatoimisto	Asiasanat Asiankäsittelyvaihe Aikatieto Viittaus toiseen asiaan
Eduskunnan keskuskanslian eduskuntasihteerit	Valiokunta Asiankäsittelyvaihe Aikatieto
Eduskunnan keskuskanslian pöytäkirjatoimisto	Valiokunta
Erikoisvaliokunnan osastosihteerit	Asiankäsittelyvaihe Viittaus toiseen asiaan Aikatieto
Erikoisvaliokunnan sihteerit	Valiokunta Viittaus toiseen asiaan Aikatieto
Toimittajat	Asian kutsumanimi
Asiakirjojen vastuulliset laatijat (Esittelijät, Avustajat, Valtioneuvoston istuntoyksikön esittelysihteerit, Eduskunnan keskuskanslian pöytäkirjatoimisto, Erikoisvaliokunnan sihteerit, Eduskunnan keskuskanslian eduskuntasihteerit)	Asiakirjan tunnus Asiakirjan jakelija (julkaisuihin) Asiakirjan nimi Tiivistelmä Laatija Asiakirjan tyyppi Asian tunnus Viittaus toiseen asiakirjaan Laatimispäivä
Tietopalvelut	Asiakirjan jakelija (julkaisuihin)
PTJ-järjestelmä	HE-tunnus
HARE-järjestelmä	HARE-tunnus
Dokumenttienhallintajärjestelmät	Asiakirjan tunnus

Metatieto voi muuttua lainsäädäntöprosessin aikana: esimerkiksi asian valmistelu voi alkaa eri nimellä kuin millä asian valtioneuvostokäsittely tapahtuu. Metatieto voidaan myös merkitä eri tavoin: HE-tunnus on nykyisessä PTJ:ssä muodossa "HE 162/2004", eduskunnassa muodossa "HE 162/2004 vp" ja säädöstietopankissa muodossa "162/2004".

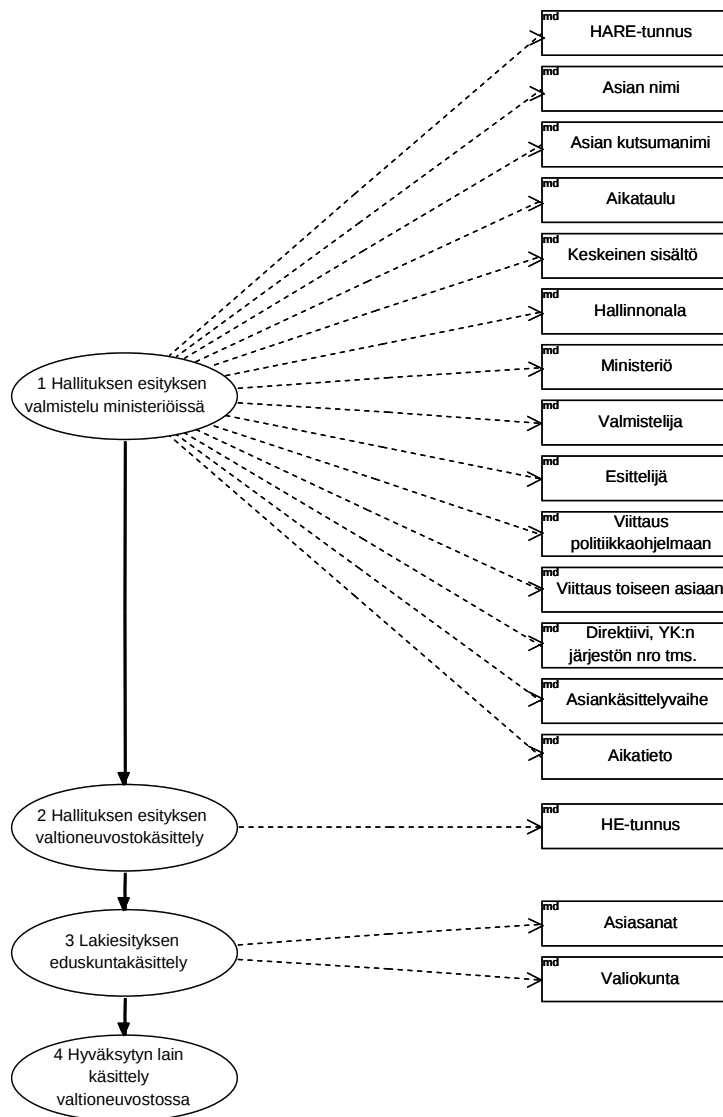
Metatiedon tuottamisympäristönä voi olla joko asiakirja tai tietojärjestelmä. Asiakirjoihin tuotetaan säädöshankkeen sisältöä kuvailevia tietoja kuten asian nimi, asian kutsumanimi ja keskeinen sisältö; toimijatietoja kuten ministeriö, valmistelija, esittelijä ja valiokunta sekä viittauksia politiikkaohjelmaan, toiseen lainsäädäntöasiaan ja kansainväliseen asiaan. Näistä suurin osa syntyy **toimeksiantoon** tai **asettamispäätökseen**. Vastaavia tietoja tuotetaan HARE:een ja **hallituksen esitykseen**. Säädöshankkeen etenemistä ennakoivaa aikataulutietoa tuotetaan vain **säädöshanke-luettelo**n, joka sisältää aikatauluarvion hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle.

Aikatietoja tuotetaan sekä useisiin erityyppisiin asiakirjoihin että moniin eri tietojärjestelmiin. Muut järjestelmiin tuotettavat metatiedot ovat tunnistetietoja, asiasanoja ja asian käsittelyvaihetietoja sekä eduskunnassa myös toimijatietoja. Asian käsittelyvaiheet ovat järjestelmien pääkäyttäjien tuottamia ja ylläpitämiä metatietoja, mikä kertoo prosessijärjestelmien käytöstä joko sisällönhallinnan tai lainsäädäntöprosessin asiankäsittelyn tukena. Liitteessä 10 on kuvattu tarkemmin keskeisinä pidettyjen metatietojen tuottajat ja tuottamisympäristöt.

Tuotettavien metatietojen ja niiden tuottamisympäristöjen lisäksi niiden tuottajilta kysyttiin ajatuksia metatietojen tuottamisen tarpeellisuudesta sekä säädettävänä olevan lain asianhallinnalle että yleisemmin lainsäädäntöprosessiin liittyvän tiedon hallinnalle (haastattelulomakkeen kohta 3.8.). Ääripäissä metatietojen tuottamista pidettiin turhana työnä, sillä niistä ei nähty olevan omassa työssä mitään hyötyä. Toisaalla yhtäkään tallennettua metatietoa ei pidetty sellaisena, ettei sen kautta tiedonhaussa joskus lähestyittäisi asiaa. Metatietojen käyttötarpeen sanottiin kasvavan sähköisten asiakirjojen hallintajärjestelmien yleistymisen myötä. Ensisijaisesti metatietojen tuottaminen tukee haastateltujen mielestä meneillään olevien säädöshankkeiden sisäistä tiedonhallintaa. Tuotettuja metatietoja – erityisesti tunnisteita – todettiin hyödynnettävän myös muissa, joko rinnan etenevissä tai myöhemmin asetettavissa lainsäädäntöhankkeissa.

7.3.2 Keskeisten metatietojen tuottamisvaiheet

Suuri osa haastattelujen perusteella keskeisistä asian metatiedoista tuotetaan säädöshankkeen valmisteluvaiheessa joko hankkeen toimeksiantoon tai asettamispäätökseen. Asian metatiedot rikastuvat lainvalmisteluprosessin aikana tunniste- ja toimijatiedoilla sekä asioiden keskinäisillä viittauksilla. Metatietoja saatetaan myös päivittää prosessin aikana, esimerkiksi aikataulut tarkentuvat ja asian nimi muuttuu toiseen muotoon hallituksen esityksen antamisen myötä. Kuvassa 12 lainsäädäntöasian metatiedot on liitetty lainsäädäntöprosessin vaiheisiin. **Siinä ei ole huomioitu metatietojen versioitumista tai uusien viittausten (viittaus toiseen asiaan) syntymistä.** Kuvassa metatiedon symbolina on suorakaide, jossa on metatiedon nimi ja kirjaimet md vasemmassa yläkulmassa.



Kuva 12. Lainsäädäntöasian keskeiset metatiedot prosessiin liitettynä.

Lainsäädäntöprosessin toisessa vaiheessa säädöshanke saa HARE-tunnisteen rinnalle toisen tunnisteen, HE-tunnuksen, jolla asia tunnistetaan prosessin myöhemmissä vaiheissa. Valmisteluvaiheessa lainsäädäntöasiaa kuvaillaan asiasanoilla ministeriöiden sisäisissä dokumenttienhallintajärjestelmissä ja/tai HARE:ssa, mutta koska HARE:n käyttö vaihtelee eri asioiden ja eri ministeriöiden osalta, kuvaillaan säädöshankkeet yhtenäisen asiasanaston mukaan vasta kun lakiehdotukset siirtyvät eduskuntakäsittelyyn. Prosessin kolmannessa vaiheessa Eduskunnan täysistunto päättää, mihin erikoisvaliokuntaan säädöshanke lähetetään mietinnön laatimista varten. Täysistunto päättää myös lausunnon antavista valiokunnista, joiden joukko voi täydentyä myös mietinnön antavan valiokunnan lausuntopyynnön perusteella.

Asiakirjojen metatiedot syntyvät asiakirjojen tuottamisen myötä. Prosessin vaiheiden metatiedot ja niihin liittyvät aikatiedot syntyvät prosessin edetessä dokumentoiden asiankäsittelyn etenemisen.

7.4 Metatietojen hyödyntäminen

Haastattelulomakkeen kohdassa 4 kysyttiin metatietojen hyödyntämiseen liittyviä työtilanteita lainsäädännön laadintaprosessissa (ks. liite 2). Vastausten perusteella lainsäädännön laatimistyössä hyödynnetään sekä kansallisessa lainsäädäntöprosessissa tuotettuja metatietoja että lainsäädäntötyötä ympäröivää viitekehystä kuten hallitusohjelmaa, kansainvälistä lainsäädäntöä ja sopimuksia sekä oikeustapauksia kuvailevia metatietoja.

Kansallisessa lainsäädäntöprosessissa syntyvien metatietojen yleisenä tarkoituksena on tukea asiankäsittelyn ja päätöksenteon toimintaprosessia ja sen hallintaa. Haastateltavat hyödyntävätkin säädöshankkeiden valmistelussa ja käsittelyssä tuotettavia metatietoja hyvin erilaisissa työtilanteissa esimerkiksi asioiden ja niiden sisältöjen tunnistamiseen, hankkeen taustojen selvittämiseen, asioiden toisiinsa kytkemiseen, sisällön tuottamiseen, säädösehdotuksen täytäntöönpanon arviointiin, asioiden ja oman työn koordinointiin, käyttöoikeuksien selvittämiseen, prosessin teknisten rutiinien ylläpitoon ja käsittelyyn tulevien asioiden ennakkointiin. Metatietojen hyödyntäminen koskee niin käsittelyyn tulevia, käsiteltävinä olevia kuin jo loppuun saatettuja säädöshankkeita. Lainsäädäntöprosessissa tuotettavat metatiedot eivät siten ole pelkästään kertakäyttöisiä, vain meneillään olevia hankkeita tukevia tietoja, vaan niitä hyödynnetään myös prosessin jo päätyttyä. Taulukkoon 11 on koottu haastateltavien mainitsemia metatietojen hyödyntämistilanteita, joissa metatiedot on tuotettu suomalaisessa lainsäädäntöprosessissa.

Taulukko 11. Lainsäädäntöprosessin metatietojen hyödyntämistilanteita.

Toimija	Metatiedon hyödyntämistilanne
Kaikki lainlaativuuden toimijat	Asioiden ja niiden sisältöjen tunnistaminen asioiden siir- tyessä lainsäädäntöprosessin vaiheesta toiseen.
Esittelijät	Lakiehdotuksen tarpeen ja taustojen selvittäminen.
Esittelijät, OM:n lainvalmisteluosaston tarkastus- toimisto, Eduskuntaryhmät, Erikoisvaliokunnan sihteerit	Lakiehdotuksen looginen ja tekninen kytkentä - voimassaolevaan tai aiempaan lainsäädäntöön, - muuhun meneillään olevaan valmisteluun, - toimijan aiempiin kannanottoihin.
Esittelijät, Eduskuntaryhmät	Lakiehdotuksen perustelujen selvittäminen kokonaisuu- tena tai pykälätasolla.
Esittelijät, Erikoisvaliokunnan sihteerit	Sisältömallin haku eli miten esittää tai muotoilla jokin lakitekstin kohta.
Kansanedustajat	Lakiehdotuksen seurausten arviointi.
Esittelijät	Lainsäädännön täytäntöönpanoon varautuminen ja koulu- tuksen suunnittelu.
Esittelijät, Erikoisvaliokunnan sihteerit	Valmisteilla olevien lainsäädäntöasioiden keskinäinen koordinointi
Esittelijät, VN:n istuntoyksikön esittelysihteerit, Kansanedustajat	Yksittäisen lainsäädäntöasian etenemisen selvittäminen tai seuraaminen päätöksenteon, prosessin etenemisen tai oman työn aikataulutuksen vuoksi.
VN:n istuntoyksikön esittelysihteerit	Asiakirjojen käyttöön saannin ehtojen selvittäminen
Avustajat, Erikoisvaliokunnan osastosihteerit	Metatietojen selvittäminen prosessin teknisiä rutiineja varten
TP:n lainsäädännöllinen neuvonantaja, Eduskuntaryhmät, Kansanedustajat	Valmisteilla olevien, toimijan intresseihin liittyvien lain- säädäntöasioiden selvittäminen
Tietopalvelut	Moninaiset tietopalvelutehtävät kuten - tietyä asiaa koskevien säädösten tai kansainväli- sen oikeuskäytännön, - säädöksen muutostilanteen, - tai asian sisällön, asiantuntijalausuntojen, lausun- toa antamattomien, lausuntoyhteenvedon, vasta- lauseiden, muutosehdotusten, valmistelu- tai kä- sittelyvaiheen selvittäminen.

Osa suomalaisessa lainsäädäntötyössä hyödynnettävistä metatiedoista on peräisin sitä ympäröivästä viitekehyksestä, jonka muodostuu muun muassa hallitusohjelmasta, säädöshanketta pohjustavien työryhmien työn tuloksista, oikeustapauksista sekä kansainvälisestä lainsäädännöstä, suosituksista, sopimuksista ja oikeuskäytännöstä. Niitä kuvailevien metatietojen avulla selvitetään lakiehdotuksen tarvetta ja taustoja sekä kytketään säädöshanke loogisesti ja teknisesti sitä ympärivään viitekehykseen. Taulukkoon 12 on koottu henkilöhaastatteluissa esiin nousseita työtilanteita, joissa hyödynnetään kansallisen lainsäädäntöprosessin ulkopuolelta peräisin olevia metatietoja.

Taulukko 12. Kansallisen lainsäädäntöprosessin ulkopuolisten tietojen hyödyntämistilanteita.

Toimija	Metatiedon hyödyntämistilanne
Esittelijät	Lakiehdotuksen tarpeen ja taustojen selvittäminen
OM:n lainvalmisteluosaston tarkastustoimisto, Eduskuntaryhmät, Erikoisvaliokunnan sihteerit	Lakiehdotuksen looginen ja tekninen kytkeä • hallitusohjelmaan • lakia ympäröiviin muihin asioihin (työryhmän työn tulokset, direktiivit, YK:n päätöslauselmat ja suositukset, mitkä tahansa muut hallituksen esityksessä viitatu asiat) • kansainväliseen oikeuskäytäntöön

Vertailtaessa edellä kuvatuissa työtilanteissa hyödynnettäviä, suomalaisessa lainsäädäntöprosessissa tuotettuja metatietoja ja haastateltujen henkilöiden keskeisinä pitämiä asian metatietoja (ks. taulukko 7) voidaan havaita, että HARE-tunnusta, asian kutsumanimeä ja viittausta kansainväliseen asiaan lukuun ottamatta kaikkia keskeisiksi mainittuja asian metatietoja hyödynnetään lainsäädännön laatimistyössä. **Taulukkoon 7 merkittyjen lisäksi tiedonhakutilanteessa käytettäväksi asian metatiedoiksi mainittiin HE-tunnukseen sisältyvä valtiopäivävuosi.** Kun tehdään vastaava vertailu asiakirjan metatietojen osalta (taulukko 8), voidaan havaita, että kaikkia muita paitsi asiakirjan jakelijaa ja julkisuusastetta hyödynnetään jossain tiedonhakutilanteessa. **Taulukkoon 8 merkittyjen lisäksi tiedonhakutilanteessa hyödynnettäväksi asiakirjan metatiedoksi mainittiin lakipykälän numero.**

Haastatellut henkilöt mainitsivat taulukkoon 11 listatuissa työtilanteissa eniten hyödynnettäväksi seuraavat metatiedot:

- Identifiointitunnukset, erityisesti
 - HE-tunnus
 - Säädöskokoelman numero
 - Valiokunnan mietinnön tai lausunnon tunnus
- Asian nimi
- Asiakirjan nimi
- Keskeinen sisältö
- Asiasanat
- Dokumenttityypit (esim. hallituksen esitys, valiokunnan mietintö)
- Luokitukset (esim. HARE:n luokitukset, säädöshankkeiden luokittelu ministeriössä)
- Päivämäärä (esim. presidentin esittelyn pvm, pöytäkirjan pvm) ja valtiopäivävuosi

Haastateltavilta kysyttiin, mitkä ovat sellaisia metatietoja, joita käytetään meneillään olevan lainsäädäntöprosessin lisäksi myös muissa, säädöshankkeen rinnalla etenevissä tai sitä seuraavissa lainlaadintaprosessissa tai jossain muussa tiedonhakutilan-

teissa (haastattelulomakkeen kohta 3.8.). Tällaisiksi mainittiin edellä listatut lukuun ottamatta keskeistä sisältöä, dokumenttityyppiä ja luokituksia. Edellä listaamattomista tällaiseksi metatiedoksi mainittiin toimijatiedot. Tämän perusteella *kaikkein keskeisimmiksi metatiedoiksi* haastateltujen mielestä osoittautuvat **identifiointitunnukset, asian nimi, asiakirjan nimi, asiasanat, päivämäärät ja toimijatiedot**.

Vaikka identifiointitunnukset ovat yksi eniten hyödynnetyistä metatiedoista, on huomioitava, että yleensä identifiointitunnukset muistetaan ainoastaan pitkäkestoisista asiankäsittelyprosesseista ja silloinkin yleensä vain prosessien käsittelyaikana. Tiedonhakutilanteessa tarvittava asian tai asiakirjan identifiointitunnus selviääkin usein joko nimen tai keskeisen sisällön kuvailun perusteella. Tiedonhakutavoissa ilmeni eroavaisuuksia asiasanojen ja luokitusten suhteen. Osa haastatelluista sanoi tukeutuvansa tietoa hakiessa asiasanoihin tai vapaaseen sanahakuun, osa ei taas käytä niitä ollenkaan vaan hyödyntää tietoa hakiessaan tyyppityksiä ja luokituksia.

Henkilöhaastattelun viimeisessä osiossa (ks. liite 2) kysyttiin haastateltavien mielipiteitä yhdeksästä kyselyesimerkistä, joihin yhtenäisiin metatietoihin kohdistuvalla tiedonhaulla voitaisiin tulevaisuudessa mahdollisesti vastata. Haastatellut kokivat vastausten esitettyihin kysymyksiin olevan nykyisellään hajallaan eri järjestelmissä ja dokumenteissa ja pitivät hyödyllisenä, jos tilannetta helpotettaisiin. Liitteessä 11 tarkastellaan vastauksia kysymys kerrallaan.

7.5 Metatieto järjestelmissä

Lainsäädäntötyössä käytettäviä tietojärjestelmiä on lukuisa joukko, minkä vuoksi järjestelmiin liittyvät metatiedot esitellään luokitteluun perustuen. Lisäksi tässä yhteydessä tarkastellaan yksittäisen lainsäädäntöasian tiedonhallintaa, rakennemäärittelyä ja järjestelmien välistä metatietointegraation tasoa.

Lainsäädäntötyöhön liittyviin tietojärjestelmiin on mahdollista tallentaa paljon erilaisia metatietoja. Seuraavissa taulukoissa (13 ja 14) tarkastellaan dokumentteihin ja asioihin liittyviä metatietoja lainsäädäntöprosessissa käytettävissä asianhallintajärjestelmissä, diaareissa ja Valtioneuvoston hankerekisterissä (HARE). Metatiedot on jaoteltu järjestelmittain kontekstuaaliseen, semanttiseen ja rakenteelliseen metatietoon sekä kontrollimetatietoon. Kontekstuaalisella metatiedolla kuvaillaan resurssien luomis- ja käyttökontekstia. Semanttisella metatiedolla kuvaillaan dokumentin sisältöä ja ominaisuuksien merkitystä. Rakenteellisella metatiedolla kuvaillaan dokumentin rakenteeseen liittyviä teknisiä ominaisuuksia. Kontrollimetatiedolla tarkoitetaan laitteiden ja järjestelmien kontrollointiin käytettävää dokumentteihin liittyvää teknistä tietoa. (Laitala 2004.)

**Taulukko 13. Metatiedot valtioneuvoston lainsäädäntötyöhön liittyvissä tietojärjestelmissä (Laita-
laa 2004 mukaillen).**

Tietojärjestelmä	Metatiedot luokittain
EUTORI	Kontekstuaalinen: Laatumistiedot, asianumero, asiakirjojen kieli, kirjauspäivä ja tunniste, säädösasiatiedot, kokoustiedot, asiakommentit, laatijaorganisaatio, eduskunnan informointi, julkaisuviite ja säädösnumero. Semanttinen: Asiatyyppi, -sanat, -ryhmä ja -kuvaus, kommentit, määrääkäselyt ja liiteasiakirjojen otsikot. Rakenteellinen: Asiakirjan formaatti, sivumäärä, tiedostokokoa ja laji. Kontrolli: Asiakirjan elinkaaritiedot, julkisuusluokitus, jakelutiedot, säilytysaika, käyttöoikeudet, versionumero, muokkaaja ja arkistointitieto.
MINISTERIÖIDEN DH- JA AH- JÄRJESTELMÄT	Kontekstuaalinen: Esimerkiksi asian ryhmä ja asiakirjatyypit, tehtäväluokka, asiakirjan laatija ja kieli, asianumero, avauspäivä, kirjaamispäivä, päätösnumero, allekirjoittajat, käsittelypäivämäärät, vaihe, tila ja julkisuus, vireilletulotapa, vastuu, strategia-alue, asettamisasiakirjat, diaarinumerot, muu viitenumero, allekirjoittaja ja arkistointipaikka. Semanttinen: Esimerkiksi asian otsikko ja asiasanat. Rakenteellinen: Ei rakenteellista metatietoa. Kontrolli: Esimerkiksi käyttöoikeudet tai asiakirjojen säilytysaika.
DIAARIT	Kontekstuaalinen: Esimerkiksi asiakirjan avauspäivä, kieli, asian käsittelyn diaarinumerot, viitenumerot, lähettäjä/vastaanottaja, päätöspäivä, arkistointitiedot, vastaaja, käsittelijä, lopputoimenpidetiedot sekä lähetystiedot. Semanttinen: Esimerkiksi asiakirjan käsittelytoimenpiteen sisältö. Rakenteellinen: Ei rakenteellista metatietoa. Kontrolli: Esimerkiksi toimenpiteiden määrääjät.
HARE	Kontekstuaalinen: Hankkeen perustamistiedot, päätöshankkeen numero, liittyvät hankkeet ja henkilöt, asettamispäätös, jäseniin ja lausuntoihin liittyvät asiakirjat, lisä-, tilanne- ja lausuntotiedot sekä asiakirjan elinkaaritiedot. Semanttinen: Uuden hankkeen nimi, asiasanat ja asiarajat. Rakenteellinen: Ei rakenteellista metatietoa. Kontrolli: Lausuntojen antamisen määrääjät.
PTJ	Kontekstuaalinen: Asian avaaja, tunnus, päätösreitti, esittelijä, istunto- ja julkaisuaika, käsittelevät ministeriöt, liitteet ja eduskuntatunnus. Semanttinen: Asian otsikko ja tyyppi. Rakenteellinen: Tiedostomuoto. Kontrolli: Asiakirjojen käyttötiedot ja arkistointipäivä.
SENAATTORI	Kontekstuaalinen: Luomisaika ja diaari- sekä HARE-tunnukset. Semanttinen: VN:n ryhmittelyn ja asiasanaston mukaista tietoa. Rakenteellinen: Ei rakenteellista metatietoa. Kontrolli: Asiakirjan elinkaaari ja viimeisin muokkausajankohta.

Taulukko 14. Metatiedot eduskunnan lainsäädäntötyöhön liittyvissä tietojärjestelmissä (Laitalaa 2004 mukaillen).

Tietojärjestelmä	Metatiedot luokittain
VEPS	Kontekstuaalinen: Valtiopäiväasiakirjatiedot, valiokuntakäsittelyn asiakirjatunniste, asiakirjoja käsittelevä ministeriö, esittelijä, budjettilaki, säätämisyjärjestys, valmiit mietinnöt ja lausunnot, valiokunnan päätösehdotus, lakiehdotuksen vahvistaminen, lain voimaantulo, täysistuntokäsittelytiedot, lain päätöstiedot, EUTORI-tunnus, lausuman ehdottaja ja määrä (itse lausumien teksti on lausumarekisterissä) ja säädöskoelman numero. Semanttinen: Asiaa kuvailevat asiasanat. Rakenteellinen: Ei rakenteellista metatietoa. Kontrolli: Valtiopäiväasioiden käsittelyvaiheiden tila.
VKFAKTA	Kontekstuaalinen: Asia- ja aikatiedot, EUTORI-tunnus, käsittelyn päättymispäivämäärä, kokoustiedot, asiakirjatiedot, asian vaihetiedot ja liittyvät asiat, asiantuntijoiden tiedot sekä kokouksissa käsitellyiksi suunnitellut asiat. Semanttinen: Ei semanttista metatietoa. Rakenteellinen: Ei rakenteellista metatietoa. Kontrolli: Valiokuntakäsittelyn tilatietoja.

7.5.1 Yksittäisen lainsäädäntöasian tiedonhallinta

Hallituksen esityksen valmistelu ministeriöissä. Lainvalmistelun alkuvaiheessa säädöshankkeeseen liittyvät asiakirjat ovat epäformaalisti valmistelijan työasemalla tai verkkolevyllä tiedostohakemistossa, joka on nimetty valmistelijakohtaisesti asiaa kuvaavalla tavalla. Asiakirjoja on myös muiden valmisteluun osallistuvien henkilöiden tiedostohakemistoissa ja sähköposteissa sekä ministeriöiden omissa AS/DH-järjestelmissä ja HARE:ssa. Mikäli asiaan liittyy lausuntopyyntöjä ja lausuntoja, on nämä kirjattuna diaariin ja/tai HARE:en. Asian tunnistamiseen käytetään tiedostohakemiston nimeä, asian työnimeä, asianhallintajärjestelmän tunnusta, HARE-tunnusta tai diaarinumeroa.

Hallituksen esityksen valmistelu ministeriöissä on tiedonhallinnan osalta erittäin hajanaista. Valmisteluvaiheen tiedonhallinta on riippuvaista esittelijän/valmistelijan tottumuksista ja ministeriöiden käytänteistä, jotka vaihtelevat ministeriöittäin ja niiden sisällä. Haastatellut esittelijät/valmistelijat eivät pääsääntöisesti käyttäneet dokumenttien- tai asianhallintajärjestelmiä. Useissa ministeriöissä nämä järjestelmät ovat uusia tai niiden käyttöönotto on vasta suunnitteilla. Haastattelujen tekohetkellä dokumenttien- tai asianhallintajärjestelmiä hyödynnettiin Puolustusministeriössä ja Oikeusministeriössä. Tietojen syöttäminen HARE-järjestelmään jää usein avustavien henkilöiden, kuten sihteerien tai tietopalvelun, harteille. Hallituksen esityksen valmistuttua asian vie PTJ:hin joko esittelijä tai avustaja. Useimpien ministeriöiden

www-sivustoilla on tietoa ministeriössä valmisteltavana olevista hankkeista, mutta tarjottavan tiedon taso ja määrä vaihtelevat. Lisäksi valmisteilla olevien säädöshankkeiden sijoittuminen suhteessa ministeriön www-sivuillaan tarjoamaan muuhun tietoon vaihtelee. Ministeriön www-sivustolta voi olla linkki hankkeen HARE:ssa oleviin tietoihin.

Hallituksen esityksen valtioneuvostokäsittely. Asian ja asiakirjojen hallinta tapahtuu keskitetysti PTJ-järjestelmän avulla. Valtioneuvoston yleisistunnossa ja presidentin esittelyssä asia tunnistetaan nimikkeellä. Presidentin päätöksen jälkeen asia saa HE-tunnuksen. Asian tunnistamiseen käytetään valtioneuvostokäsittelyssä ja presidentin esittelyssä asian nimikettä, presidentin päätöksen jälkeen HE-tunnusta.

Valtioneuvoston toimista tiedotetaan www-sivustolla, jossa asiat ovat päivämäärän mukaan järjestettynä siten, että yksittäistä asiaa koskeva teksti on osana koko päivän asialistaa. Asialistassa olevan asian kohdalla voi olla linkki asiaan liittyvään tiedotteeseen.

Lakiesityksen eduskuntakäsittely. Asian ja asiakirjojen hallinta tapahtuu eduskunnan asiantkäsittelyjärjestelmien avulla. Asia tunnistetaan HE-tunnuksella. Eduskunnassa yksittäisen lainsäädäntöasian tiedonhallinta tapahtuu useiden toisiin linkittyneiden tietojärjestelmien avulla. Asiantkäsittelyvaiheet kytkeytyvät prosessinäkökulman avulla toisiinsa siten, että kun löytää esimerkiksi HE-tunnuksen perusteella asian eduskunnan www-sivustolta, avautuvat asiantkäsittelyvaiheet pöytäkirjalinkkeineen tarkasteltaviksi.

Hyväksytyn lain käsittely valtioneuvostossa. Asian ja asiakirjojen käsittely tapahtuu keskitetysti PTJ-järjestelmän avulla. Asia tunnistetaan HE-tunnuksella. Tiedottaminen www-sivustolla tapahtuu kuten hallituksen esityksen valtioneuvostokäsittelyn vaiheessa.

7.5.2 Rakennemäärittelyt

Lainsäädäntöasiakirjoista osa tuotetaan rakenteisessa muodossa SGML- tai XML-kieltä käyttäen. Eduskunnan tuottamat valtiopäiväasiakirjat laaditaan rakenteisina SGML-asiakirjoina FrameMaker+SGML-editorilla ja varastoidaan rakenteiseen asiakirja-arkistoon. Kunkin asiakirjatyypin laadintaa varten on oma sovelluksensa ja rakennemäärittelynsä. Säädöstekstin rakenne esiintyy useassa asiakirjatyypissä, joten sille on oma rakennemäärittelynsä. Hallituksen esitykseen sisältyvä säädösteksti muunnetaan eduskunnassa rakenteiseksi SGML-dokumentiksi muunnosohjelmalla. Eduskunnassa lainsäädäntöasiakirjojen tuotannossa on tavoitteena siirtyä SGML-standardista XML-standardin tukemiseen. Siirtyminen tapahtuisi aikaisintaan vuon-

na 2007 (Eduskunta 2005). Myös valtioneuvostossa on suunniteltu siirtymistä rakenteisten dokumenttien laatimiseen. Tarkoituksena on siirtyä tuottamaan hallituksen esitys XML-skeemaa käyttäen. Rakennemäärittelyä käytetään nykyisin Eduskunnan lisäksi säädöstekstin julkaisemiseksi säädöskokoelmassa. Taulukossa 15 on listattuna ne lainsäädäntöprosessissa syntyvät keskeiset dokumentit, joista on toteutettu tai suunnitteilla rakennemäärittelyt ja jotka laaditaan tai on suunniteltu laadittavan rakenteisina dokumentteina. Samassa solussa olevien dokumentteja tuetaan samalla rakennemäärittelyllä.

Taulukko 15. Lainsäädäntöprosessissa käytössä tai suunnitteilla olevat rakennemäärittelyt.

Dokumentti	Rakenteen määrittelykieli	Käytön tila
Hallituksen esitys	XML Schema	Suunnitteilla
Täysistunnon pöytäkirja	SGML DTD	Käytössä
Valiokunnan pöytäkirja	SGML DTD	Käytössä
Valiokunnan lausunto Valiokunnan mietintö	SGML DTD	Käytössä
Eduskunnan kirjelmä Eduskunnan vastaus	SGML DTD	Käytössä
Säädösteksti	SGML DTD	Käytössä

7.5.3 Metatietointegraation taso

Koska lainsäädäntöprosessin tiedonhallintaa tuetaan useilla erilaisilla, eri käyttötarkoituksiin toteutetuilla ja prosessin eri vaiheita tukevilla järjestelmillä, esiintyy samoja metatietoja useissa eri järjestelmissä, esimerkiksi ministeriöiden AS/DH-järjestelmissä, HARE:ssa, PTJ:ssä ja eduskunnan järjestelmissä. Järjestelmien välisiä yhteyksiä ja kerran kirjattujen metatietojen automatisoitua siirtoa toiseen järjestelmään on tuettu muutamien järjestelmien välillä. Esimerkiksi OPM:n hankerekisteristä ja OM:n asiankäsittelyjärjestelmästä siirretään hanketietoja HARE:een standardoitua järjestelmien välistä rajapintaa käyttäen. PTJ-järjestelmän uudistus parantaa yhteyksien toteuttamista muihin järjestelmiin myös metatietojen välittymisen osalta. Eduskunnassa lainsäädäntöprosessin tiedonhallinta tapahtuu useiden toisiinsa linkittyneiden tietojärjestelmien avulla. Asiakirjat ja asiankäsittelyvaiheet kytkeytyvät prosessinäkökulman avulla toisiinsa.

Samoja metatietoja esiintyy sekä järjestelmissä että asiakirjoissa. Eduskunnassa rakenteisiin asiakirjoihin tuotettuja metatietoja poimitaan automaattisesti asiankäsittelyjärjestelmiin, mutta järjestelmissä jo olevia, asiakirjoihin sisällytettäviä metatietoja on poimittava manuaalisesti esimerkiksi VKFaktasta erikoisvaliokunnan tietyn istunnon esityslistaan.

Osa III: Tulevaisuus

8 Metatiedot ja niiden tuottaminen tulevaisuudessa

Tulevaisuudessa lainsäädäntöprosessista pitäisi olla saatavilla entistä järjestelmällisemmin tuotettuja, monipuolisia metatietoja, jotka tukevat erilaisia tietotarpeita ja järjestelmien yhteentoimivuutta. Tässä luvussa tarkastellaan millaisia lainsäädäntöprosessin monipuoliset metatiedot voisivat olla tulevaisuudessa. Lisäksi pohditaan, miten hankkeen ja asiakirjojen osalta henkilöhaastattelujen perusteella keskeisiksi havaittuja metatietoja tuotettaisiin yhtenäisesti.

Metatietokäytäntöjen yhtenäistäminen on edellytys sille, että lainsäädäntöprosessin metatiedoista muodostuisi eheä kokonaisuus, jonka avulla tietojen haku ja järjestelmien välinen kommunikointi olisi nykyistä tehokkaampaa. Tarkastelu perustuu ajatukseen, että kaikki lainsäädäntöprosessin asiakirjat ja metatiedot ovat saatavissa sähköisessä muodossa niitä tarvitseville ihmisille ja järjestelmille, käyttöoikeuksien sallimissa rajoissa, jolloin asiakirjojen paperijakelu ei olisi tarpeen.

8.1 Lainsäädäntöprosessin monipuoliset metatiedot

Monipuoliset metatiedot mahdollistavat järjestelmien yhteentoimivuuden ja ”avaavat” lainsäädäntöprosessin mitä erilaisimpiin tiedonhakutarpeisiin, jolloin sisällönhallintaa voidaan tukea aiempaa paremmin. Kuten luvussa 2 esiteltiin, metatietokäsite on hyvin laajamerkityksellinen ja metatietoja voidaan luokitella hyvin monella tavalla. Taulukossa 16 on muutaman esimerkin avulla havainnollistettu millaisin erityyppisin metatiedoin lainsäädäntöprosessin sisällönhallintaa voitaisiin tulevaisuudessa tukea.

Lainsäädäntöasiakirjan nimekkeen lisäksi tulevaisuudessa lainsäädäntöasiakirjoihin tulee liittää semanttista metatietoa erityisesti yhtenäisillä asiasanoilla. Asiasanat tulisi tuottaa varhaisessa vaiheessa lainsäädäntöprosessia yhteisiä tai yhtenäisiä kontrolloituja asiasanastoja käyttäen. Asiasanoitus voisi muuttua tarpeen mukaan prosessin edetessä. Asiasanastojen kehittämistyötä tulee tehdä lainsäädäntöprosessin tiedonhallinnan yhteisenä kehittämistyönä.

Asiakirjatyypit, joiden sisältöä käytetään paljon seuraavien työvaiheiden sisällönlähdin lähteinä tai jotka sisältävät runsaasti keskeisiä metatietoja, tulisi tuottaa rakenteisessa muodossa, jolloin niiden sisältämiä tietoja voitaisiin siirtää automaattisesti yhtenäiseen metavarantoon, tietojärjestelmiin ja asiakirjapohjiin. Rakenteisen asiakirjatuotannon käyttöönotto edellyttää kuitenkin huolellista ja laaja-alaista suunnittelua, sillä se vaikuttaa sisällöntuottamisen ja -tuottajien työkäytänteisiin (Salminen, Lyytikäinen, Tiitinen, Mustajärvi, 2001). Ministeriöiden, valtioneuvoston ja Edus-

kunnan välillä organisaatiosta toiseen siirtyvien rakenteisten asiakirjojen tulisi pohjautua yhteisten rakennestandardien käyttöön, jolloin välttyttäisiin virhealttiilta ja kustannuksia aiheuttavilta rakennemuunnoksilta. Kuten muidenkin metatietojen suunnittelu, myös rakennestandardien suunnittelussa tulee olla mukana prosessin kaikki keskeiset toimijat yhdessä.

Lainsäädäntöasiakirjojen kontekstuaaliset metatiedot, kuten prosessikuvaukset ja organisaatiokuvaukset pitäisi tallentaa standardissa, järjestelmäriippumattomassa muodossa niin, että tieto olisi mahdollisimman hyvin ohjelmien käytettävissä. Kontekstuaalisten metatietojen tuottamis- ja käyttöprosessi tulisi määritellä koko lainsäädäntöprosessin osalta, jonka mukaan jokaisesta lainsäädäntöhankkeesta ja siinä syntyvistä asiakirjoista tuotettaisiin systemaattisesti metatietoja. Yhtenäistä toimintatapaa tukisi koko prosessin laajuuden käsittävä tehtäväjärjestelmä.

Taulukko 16. Esimerkkejä metatietoluokkien mukaisista metatiedoista lainsäädäntöympäristössä.

Metatietoluokka ja kuvaus	Esimerkkejä lainsäädäntöympäristöstä	Mistä metatieto tulevaisuudessa saadaan?
Semanttinen metatieto: sisällön merkitystä kuvaavaa tietoa	Asiasanasto-ontologiat	Nykyiset asiasanastot kehitetään ontologioiksi
	Lainsäädäntöasiakirjan nimeke ja keskeinen sisältö	Asiakirjan tuottaja laatii tuottaessaan asiakirjaa
	Tietyn lainsäädäntöasiakirjan asiasanat	Valitaan asiasanasto-ontologiasta
Rakennemetatieto: sisällön fyysistä tai loogista rakennetta tai sisällön kieltä kuvaavaa tietoa	Lainsäädäntöasiakirjatyypin rakennemäärittelyt (DTD-määrittelyt, XML Schema -määrittelyt)	Asiakirjojen ”rakenteistajat” tuottavat
	Lainsäädäntöasiakirjojen rakennemerkinnät (asiakirjoissa olevat SGML- ja XML-kielten mukaiset merkinnät)	Syntyvät rakenteisessa tiedon tuottamisessa
Kontekstuaalinen metatieto. sisällön ympäristöä tiettyssä tilanteessa kuvaavaa tietoa	Lainsäädäntöprosessin kuvaukset kuten lainsäädäntötyön osallistuvat henkilö- ja organisaatiotoimijat tai näitä edustavat agenttiohjelmat; lainsäädännön laatimisprosessi; asiakirjojen tuottaminen ja käsittely lainsäädäntöprosessissa	Tässä raportissa on kuvattu lainsäädäntöprosessin kontekstia sanallisesti, graafisesti ja RDF-skeemoilla.
	Hankkeen metatieto suhteessa hankkeessa tuotettuun asiakirjaan	Perustiedot tuotetaan hankkeen perustamisen yhteydessä ja niitä täydennetään prosessin edetessä.
	Tietyn lainsäädäntöhankkeeseen osallistuneet organisaatiot, henkilöt sekä käsittelyprosessi ja siinä syntyneet asiakirjat	Perustiedot tuotetaan hankkeen perustamisen yhteydessä. Tiedot täydentyvät prosessin edetessä tietojärjestelmiin ja asiakirjoihin automaattisesti tai prosessiin osallistuvien ihmisten tuottamana.

8.2 Hankkeen ja asiakirjan metatietojen tuottaminen

Päätavoitteena metatiedon tuottamisen osalta on ollut pohtia, millä tavalla tuottaminen olisi tehokasta ja järkevää toteuttaa tulevaisuudessa. Tässä yhteydessä ei ole haluttu lähteä etsimään yhtä järjestelmäkohtaista ratkaisua, vaan on pyritty analysoimaan yleisemmällä tasolla kunkin metatiedon tuottamista. Metatietojen pakollisuuteen tai merkintäjärjestelmiin (esim. SFS-ISO 639: kielten nimien tunnukset), joita on suositeltava käyttää metatiedon arvon antamisessa, ei ole tässä otettu kantaa. Asiakirjoja kuvailevien metatietojen pakollisuus ja suositeltavat merkintäjärjestelmät sisältävät JHS 143 -määrittelyyn, jota voidaan soveltaa myös hankkeen metatietoihin.

Tässä käsitellyistä metatiedoista lähes kaikki tuotetaan jo nykyisin lainsäädäntöprosessin aikana joko asiakirjoihin tai järjestelmiin (vrt. liite 10. Keskeisinä pidettyjen metatietojen tuottajat ja tuottamisympäristöt), joten metatietojen tarkemmat kuvaukset on luettavissa kohdan 7.2 taulukoista 7, 8 ja 9. Täysin uusia hankkeen metatietoja ovat "URI-tunniste", "Hallinnonala" ja "Tiivistelmä kansalaisille". Asiakirjoihin ehdotetaan tässä tuotettavaksi metatietoa "Tiivistelmä kansalaisille", jonka tarpeellisuutta tulisi pohtia kunkin asiakirjatyypin kohdalla erikseen.

Säädöshankkeilta puuttuu yksikäsitteinen tunnus, joka annettaisiin sille jo varhain valmisteluvaiheessa. Koska URI-tunnistetta käytetään resurssien tunnistamiseen Internetissä, se voisi soveltua myös lainsäädäntöhankkeen yksikäsitteiseksi tunnisteeksi, joka yhdistäisi kaikkia siihen liittyviä resursseja ja tukisi monitahoisia tiedonhaku-tarpeita. Koska suuri osa lainsäädäntöhankkeen asiakirjoistakin julkaistaan Internetissä, olisi URI-tunnisteen soveltaminen myös asiakirjojen tunnistamiseen perusteltua. Hallinnonala havaittiin henkilöhaastatteluissa tiedonhakua rajaavaksi hankkeiden luokittelutavaksi, minkä vuoksi se tulisi sisällyttää metatietoihin. Popularisoidujen tiivistelmien tuottaminen lainsäädäntöhankkeista auttaisi kansalaista ymmärtämään hankkeen tavoitteita paremmin ja antaisi kansalaisille näin paremmat vaikutuksen mahdollisuudet.

URI-tunnisteen ja hallinnonalan tuottaminen voitaisiin toteuttaa täysin automaattisesti. Sen sijaan kansalaisille tarkoitettu, asiaa tai asiakirjaa kuvaileva tiivistelmä on uusi, ihmisen tuottamista edellyttävä metatieto. Tämän tyypistä metatietoa tuotetaan kuitenkin jo nykyisinkin mm. lainsäädäntöhankkeista laadittaviin tiedotteisiin.

8.2.1 Hankkeen metatiedot

Hankkeen metatiedot identifioivat tietyn lainsäädäntöhankkeen, kuvailevat sen valmisteluun ja käsittelyyn liittyviä toimijoita ja toimintoja sekä liittävät sen lainsäädäntöhanketta ympäröivään lainsäädännölliseen ja poliittiseen viitekehykseen. Siksi lainsäädäntöhankkeen metatietoja tarkastellaan tässä jaoteltuna viiteen erilaiseen metatietoluokkaan: tunnistustiedot, kuvailutiedot, toimijatiedot, toimintotiedot ja liittymätiedot. Asiakirjojen näkökulmasta tarkasteltuna kaikki metatiedot hankkeesta, jonka yhteydessä asiakirja on laadittu, ovat asiakirjaan liittyvää kontekstuaalista metatietoa.

Hankkeen metatietojen tuottaminen on joissain tapauksissa täysin automaattista, esimerkiksi tunnukset järjestelmä generoi suoraan, ja joissain tapauksissa osittain automaattista, esimerkiksi hankkeen keskeinen sisältö saatetaan pystyä poimimaan asiakirjojen rakenneosista. Jotkut metatiedot, kuten hankkeen nimi, täytyy syöttää aina käsin. Hankkeen metatietojen mahdollisimman yksinkertaista tuottamista on havainnollistettu tämän kohdan lopuksi, missä esitetään hahmotelma hankkeen metatietojen syöttämiseen tarkoitettua käyttöliittymästä.

Henkilöhaastatteluiden perusteella keskeisiksi havaittuja hankkeen metatietoja on tulevaisuuden toimintatapaa pohdittaessa täydennetty seuraavilla: "URI-tunniste", "Tiivistelmä kansalaisille" ja "Muutettava säädös". **URI-tunniste** yksilöisi hankkeen yksikäsitteisesti sekä lainsäädäntöprosessissa että yhtenä Internetin kautta saatavilla olevana tietoresurssina. **Tiivistelmä kansalaisille** kertoisi kansalaisille selkeästi heidän käsitteillään, mistä hankkeesta on kysymys. **Muutettava säädös** liittäisi hankkeen voimassa olevaan lainsäädäntöön, jolloin esimerkiksi lakitietokannasta voitaisiin viitata valmisteilla oleviin muutoksiin. Edellisten lisäksi "Ministeriö" on jaettu **Vastuulliseen ministeriöön** ja **Osallistuvaan ministeriöön**, ja "Valiokunta" on jaettu **Vastuulliseen valiokuntaan** ja **Lausunnon antavaan valiokuntaan**. Jaottelut on tehty vastuullisen organisaatiotoimijan erottamiseksi muista hankkeeseen liittyvistä toimijoista. "Asian käsittelyvaiheet" –metatietoa ei tarvitse sisällyttää hankkeen metatietoihin, koska lainsäädäntöprosessin neljä päävaihetta ja niiden alavaiheet voidaan kuvata erillisellä oletusprosessin ja sen poikkeukset ilmaisevalla metatietoskeemalla (ks. kohdasta 10.2.3 kohta Prosessiskeema).

Seuraavissa taulukoissa henkilöhaastattelujen perusteella keskeisiksi havaittuihin metatietoihin tässä tehdyt lisäykset on merkitty metatiedon nimen lopussa olevalle tähdellä (*). Jokaiselle metatiedolle on Ver.-sarakkeessa merkitty rastilla (X) tarve versiotiedolle sekä Tois.-sarakkeessa tieto rastilla (X) siitä, voiko metatiedolla olla samaan aikaan monta eri arvoa. "Huomioitavaa tuottamisessa" - sarakkeessa käsitel-

lään metatiedon tuottamisen nykytilan ja tulevaisuuden yksityiskohtia, kuten tarkennuksia metatiedon tarkoituksesta ja käytöstä, vaatimuksia metatiedon rakenteelle sekä jatkomäärittelyä vaativia asioita.

Tunnistustiedot

Yhteisten tietoresurssien monipuolinen hyödyntäminen tietokoneohjelmissa vaatii systemaattista tunnistekäytäntöä. Nykyisin hankkeelle luodaan valmisteluvaiheessa HARE-tunnus, jolla hanke yksilöidään valtioneuvoston hankerekisterissä HARE:ssa. Kun presidentti on päättänyt antaa hallituksen esityksen eduskunnalle, luodaan hankkeelle hallituksen esityksen yksilöivä HE-tunnus. Internetin piirissä on sovittu, että URI-tunnistetta (URI = Uniform Resource Identifier) käytetään resurssien tunnistamiseksi Internetissä. Koska lainsäädäntöprosessin tiedonhallinnassakin suuri osa tietosisällöistä julkaistaan Internetissä, olisi perusteltua harkita URI-tunnisteiden käyttöönottoa lainsäädäntöprosessin yhteydessä. Lainsäädäntöhankkeelle olisi määriteltävä tunniste, joka annettaisiin sille jo varhain valmisteluvaiheessa. Tunniste yhdistäisi kaikkia asiaan liittyviä resursseja. Nykyisellään HARE-tunnus yhdistää lainsäädäntöasioita, mutta HARE:n ja HARE-tunnuksen käyttö ei ole järjestelmällistä. Lainsäädäntöhankkeen tunnistustiedot on listattu taulukkoon 17.

Taulukko 17. Hankkeen tunnistustiedot.

Metatiedon nimi	Tuottaminen	Ver.	Tois.	Huomioitavaa tuottamisessa
URI-tunnus *	Järjestelmä generoi	-	-	URI-tunnus ei saisi sisältää merkityksiä (kuten ministeriö tai vuosiluku), sillä merkitykset usein muuttuvat prosessin kuluessa ja tunnuksen pitäisi kuitenkin identifioida prosessi lopullisesti. URI-tunnus on tarkoitus säilyttää koko prosessin ajan (toimii siis niin valtioneuvoston kuin eduskunnan järjestelmissä).
HARE-tunnus	Järjestelmä generoi	-	-	HARE-tunnus voidaan haluttaessa säilyttää. Tunnus voidaan myös korvata kokonaan uudella URI-tunnuksella, jos ei tähän ole esteitä.
HE-tunnus	Järjestelmä generoi	-	X	HE-tunnus voidaan haluttaessa säilyttää, sillä sitä käytetään asioiden käsittelyn ja luokittelun tunnisteena.

Kuvailutiedot

Kuvailutiedot ovat hankkeen sisältöä kuvaavaa metatietoa, joka yhdessä tunnistus-, toimija- ja toimintotietojen kanssa vaikuttaa tiedon löydettävyyteen ja ymmärrettävyyteen. Hankkeen sisällön kuvailussa olisi pyrittävä koko lainsäädäntöprosessissa yhdenmukaisuuteen mm. käyttämällä yhtenäisiä sanastoja sekä luokittelu- ja merkin-täjäjärjestelmiä. Kuvailutietoja ovat asian nimi, asian kutsumanimi, asiasanat, keskei-nen sisältö ja tiivistelmä kansalaiselle. Ne on listattu taulukkoon 18.

Asian nimessä kerrotaan lyhyesti, mitä kyseinen hanke koskee. Nimi voi vaihtua toi-seksi hankkeen siirtyessä lainsäädäntöprosessissa seuraavaan vaiheeseen. Vaikka säädöksillä ei olekaan virallisia lyhenteitä tai julkisuusnimiä, valmisteluun osallistu-vat henkilöt voivat luoda asialle kutsumanimen. Lainsäädäntöasia voi myös olla esil-lä mediassa asian virallisesta nimestä eroavalla kutsumanimellä.

Asiasanat ovat keskeinen tapa semanttisen metatiedon liittämiseksi lainsäädäntö-hankkeeseen. Asiasanat tulisi tuottaa varhaisessa vaiheessa lainsäädäntöprosessia yhteisiä tai yhtenäisiä kontrolloituja asiasanastoja käyttäen. Asiasanoitus voisi muut-tua tarpeen mukaan prosessin edetessä. Nykyisin eri toimijoilla, kuten eri ministeri-öillä, valtioneuvostolla ja eduskunnalla, on käytössä omia asiasanastoja, joista tulisi tehdä vertailu. Vaihtoehtoisia ratkaisuja voisivat olla erillisten asiasanastojen yhteis-toiminta tai yhdistäminen. Tulevaisuudessa asiasanastojen tulisi olla ontologioiden muodossa, mikä edellyttäisi sekä jatkotutkimusta että ontologioiden laatimista. Vaikka eri organisaatioilla säilyisi edelleen omat ontologiansa, tulisi niiden kehittä-minen tapahtua tiiviissä yhteistyössä, jotta ontologioista tulisi keskenään yhtenäisiä kokonaisuuksia.

Hankkeen keskeinen sisältö on vapaamuotoinen, lyhyt asian sisällön kuvailu, jonka tarkoituksena on auttaa tiedonhakijaa arvioimaan asian merkitystä oman tiedontar-peensa kannalta. Nykyisin HARE:n kentät ”tehtäväkuvaus” ja ”tavoitteet” kuvaile-vat valmisteluvaiheessa hankkeen keskeistä sisältöä. Myöhemmin keskeinen sisältö on osittain tai kokonaan sama kuin hallituksen esityksen tiivistelmä. Hankkeen kes-keisestä sisällöstä voitaisiin tuottaa popularisoitu versio eli tiivistelmä kansalaiselle. Tämä tiivistelmä ei sisältäisi monimutkaista lakikieltä, vaan olisi ymmärrettävissä myös tavalliselle kansalaiselle. Tiivistelmien tekeminen auttaisi kansalaista ymmär-tämään hankkeen tavoitteita paremmin ja antaisi kansalaisille näin paremmat vaikut-tamisen mahdollisuudet. Nykyisin tämän tyyppisiä tiivistelmiä tehdään esimerkiksi valtioneuvoston verkkosivuille, joissa tiedotetaan hallituksen viikko-ohjelmasta tai valtioneuvoston tekemistä päätöksistä.

Taulukko 18. Hankkeen kuvailutiedot.

Metatiedon nimi	Tuottaminen	Ver.	Tois.	Huomioitavaa tuottamisessa
Asian nimi	Ihmisen tuottama	X	-	Valmistelija tuottaa.
Asian kutsumanimi	Ihmisen tuottama	X	X	Asian kutsumanimiä voi olla useita. Esimerkiksi valmistelijoilla ja medially saattaisi olla omat asian kutsumanimet.
Asiasanat	Ihmisen tuottama	X	-	Asiasanoja voidaan lisätä prosessin kuluessa. Jos asiasana on osa jotain pienempää asiasanasto-kokonaisuutta, sen alkuperä pitäisi olla näkyvillä. Ehdotuksia asiasanojen oikeellisuuden varmistamiseksi: - Vain tietyt henkilöt/roolit saavat lisätä asiasanoja (esim. esittelijä, valiokuntasihtööri). - Erityinen ehdota/hyväksy-prosessi asiasanojen merkitsemiselle. Hyväksyttyinä vain tietyt henkilöt/roolit.
Keskeinen sisältö	Automatisoinnin tuki mahdollinen asiakirjojen rakenneosien avulla	X	-	Nykyisin valmisteluvaiheessa HARE:n kentät "tehtäväkuvaus" ja "tavoitteet" sisältävät kuvauksen, myöhemmin prosessissa on osittain tai kokonaan sama kuin hallituksen esityksen tiivistelmä. Hanketta asetettaessa valmistelija kirjaa asian keskeisen sisällön järjestelmään. Jatkossa keskeinen sisältö voidaan poimia viimeisimmästä asiakirjasta. Tällöin pitää myös määritellä, mitkä asiakirjat sisältävät tällaisen rakenneosan ja mitkä asiakirjat tähän tarkoitukseen ylipäätyään sopivat. Voidaan muokata prosessin kuluessa eli useat versiot mahdollisia.
Tiivistelmä kansalaisille *	Ihmisen tuottama	X	X	Tiivistelmää olisi mahdollista päivittää hankkeen kuluessa (eri versiot). Tiivistelmiä voi olla myös useita rinnakkain, esimerkiksi erikielisiä versioita. Ratkaistavia kysymyksiä: - Kuka tuottaa? - Missä vaiheessa tuotetaan? - Sovitaanko tarkistuspisteitä tiettyihin vaiheisiin, jolloin tiivistelmä päivitetään?

Toimijatiedot

Toimijat (taulukko 19) ovat organisaatioita tai henkilöitä, jotka osallistuvat lainsäädäntöhankkeen valmisteluun tai käsittelyyn. Hallituksen esityksen valmistelu on yhden ministeriön vastuulla, mutta valmistelu voi tapahtua useamman ministeriön yhteistyönä. Valmistelija vastaa hallituksen esityksen valmistelusta ministeriössä, esittelijä hallituksen esityksen käsittelystä valtioneuvostossa. Valmistelija voi toimia esittelijänä, mutta esittelijä voi olla myös muu henkilö. Vastuullinen erikoisvaliokunta antaa hankkeen eduskuntakäsittelyssä asiasta mietinnön. Täysistunto tai vastuullinen valiokunta päättää lausunnon antavista valiokunnista, jotka antavat vastuulliselle valiokunnalle lakiesityksestä lausuntonsa.

Säädäntöhankkeeseen voi osallistua myös muita kuin yllä mainittuja toimijoita kuten järjestöjä ja asiantuntijoita.

Taulukko 19. Hankkeen toimijatiedot.

Metatiedon nimi	Tuottaminen	Ver.	Tois.	Huomioitavaa tuottamisessa
Vastuullinen ministeriö	Automaattisesti	-	-	Tuotetaan valmistelijan kirjautumistietojen mukaisesti.
Osallistuva ministeriö *	Ihmisen tuottama	-	X	Valitaan valikosta.
Valmistelija	Ihmisen tuottama	X	X	Tuotetaan ehdotelma valmistelijan kirjautumistietojen mukaisesti. Valmistelijoita voi olla useita.
Esittelijä	Ihmisen tuottama	X	-	Tuotetaan ehdotelma valmistelijan kirjautumistietojen tai muun perusasetuksen mukaisesti. Esittelijöitä on yhtä hanketta kohden vain yksi, mutta esittelijä voi joissain tapauksissa vaihtua alkuperäisen esittelijän ollessa estynyt hoitamaan tehtäväänsä.
Vastuullinen valiokunta	Automatisointi mahdollinen	-	X	Nykyisessä järjestelmässä tieto löytyy eduskunnan seurantajärjestelmästä. Toistuu, mikäli hanke lähetetään Suureen valiokuntaan tai poikkeuksellisesti on lähetetty ensin erikoisvaliokuntaan, josta vedetty pois ja siirretty toiseen erikoisvaliokuntaan.
Lausunnon antavat valiokunnat *	Automatisointi mahdollinen	-	X	Voidaan tuottaa kuten vastuullinen valiokunta, jos lausunnon antava valiokunta päätetään jo lähetekeskustelussa. Voidaan poimia valiokunnan mietinnöstä silloin, kun vastuullinen valiokunta päättää lausunnon antavasta valiokunnasta itse.

Toimintotiedot

Lainsäädännön laatimisprosessi koostuu tietyistä, kaikille hankkeille yhteisistä vaiheista. Asiankäsittelyvaihe on tilatieto, joka kertoo, missä lainsäädäntöprosessin vaiheessa lainsäädäntöhankkeen käsittely on. Vaihetieto sisältää myös päivämäärän ja versiotiedon, joten sen avulla voidaan tallentaa koko prosessin vaiheiden historia aikatietoineen. Arvio hankkeen tulevasta käsittelyajankohdasta tietyssä käsittelyvaiheessa ilmaistaan aikatauluarviolla. Yleisimpiä vaiheita, joista arviota voisi antaa ovat: Valtioneuvostokäsittely/Eduskuntakäsittely (yhdistelmänä, koska ajoittuvat toisiaan lähekkäin), valiokuntakäsittely ja lain voimaantulo. Aikatauluarvioiden oikeellisuutta voitaisiin tukea järjestelmän avulla: voitaisiin esimerkiksi varoittaa liian aikaisesta arviosta, joka ei käytännössä voi toteutua. Esimerkiksi jos eduskuntakäsittelyvaiheen arvio on asetettu syysistuntokaudelle ja asia ei näytä ehtivän valtioneuvostokäsittelyynkään vielä silloin, järjestelmä pyytää vaihtamaan eduskuntakäsittelyn aika-arvion. Säädöksen voimaantuloarvio on päivämäärä tai sanallinen ilmaus, jonka tarkoituksena on esittää arvio säädöksen voimaantulon ajankohdasta. Lainsäädäntöhankkeen toimintotiedot on listattu taulukkoon 20.

Taulukko 20. Hankkeen toimintotiedot.

Metatiedon nimi	Tuottaminen	Ver.	Tois.	Huomioitavaa tuottamisessa
Asiankäsittelyvaihe	Mahdollisuus toteuttaa automaattisesti luomalla säännöt, joiden mukaan seuraava vaihe käynnistyy (esim. tietyn asiakirjan valmistumisen perusteella).	X	X	Tuotetaan automaattisesti tai valitaan manuaalisesti valikosta. Mahdollisia ovat tässä raportissa kuvatut ylä- ja alavaiheet. Vaiheen aikatietoa on poimittavissa automaattisesti esimerkiksi hankkeen asiakirjoista tai järjestelmistä esim. eduskunnan nykyisissä järjestelmissä vaihetietoa on salijärjestelmässä olevassa päiväjärjestyksessä ja VKFaktan diaarissa.
Aikatauluarvio	Aikatauluarvio on aina alun perin ihmisen tuottama, mutta osittaisen automatisoinnin tuki on mahdollinen varmistamaan se, ettei aikatauluarvio ole ristiriidassa esim. nykyhetkeen nähden.	X	X	Aikatauluarvio merkitään tiettyyn vaiheeseen kuuluvaksi. Kaikille vaiheille voidaan antaa mahdollisuus aikatauluarvioon valikon eri vaihtoehtoilla. Vaihtoehtot voivat sisältää aikatietoa eri tarkkuus- tasolla (esimerkiksi päivä, kuukausi, syys/kevätistuntokausi, vuosinumero). Aikatauluarvio voi aikatiedon lisäksi myös sisältää tiedon siitä, että lainsäädäntöhanke on ilmoitettu kiireelliseksi.
Säädöksen voimaantuloarvio	Automaattinen tuki mahdollinen	X	X	Tämä aikatauluarvio liitetään tiettyyn säädökseen, ei vaiheeseen, kuten edellinen metatieto. Jos hankkeeseen sisältyy monia eri säädöksiä, tulee tässä esittää säädös-voimaantulo –pareja. Nykyjärjestelmässä eri säädökset erotetaan toisistaan juoksevalla numerolla 1,2,3...

Liittymätiedot

Kansallinen lainsäädännön laatimistyö ei ole irrallista kehitystyötä vaan se liittyy sitä ympäröivään viitekehykseen kuten voimassa olevaan lainsäädäntöön, hallitusohjelmaan, kansainväliseen lainsäädäntöön ja sopimuksiin sekä oikeustapauksiin. Lainsäädäntöhankkeen liittymätiedot on listattu taulukkoon 21.

Hallinnonala kuvaa sitä valtionhallinnon alaa, jota säädöshankkeen sisältö käsittelee. Se ei kuvaa suoraan lainsäädäntöhanketta valmistelevaa tai käsittelevää yhteisöä. Muutettava säädös -metatiedon avulla valmisteilla oleva muutos olisi mahdollista kytkeä voimassa olevaan lainsäädäntöön. Ne lainsäädäntöhankkeet, jotka liittyvät hallituksen politiikkaohjelmaan voitaisiin liittää siihen viittaus politiikkaohjelmaan -metatiedolla. Viittaus toiseen lainsäädäntöasiaan kytkisi hankkeen muihin lainsäädäntöprosessissa meneillään oleviin säädöshankkeisiin, joista esillä olevan asian käsittely tai asiaan sisältyvien lakien voimaansaattaminen voi riippua. Viittaus kansainväliseen asiaan kytkisi säädöshankkeen esimerkiksi Euroopan Unionin säädöksen tai kansainväliseen sopimukseen, mikäli kyse on kansainvälisen asian kansallisesta täytäntöönpanosta.

Taulukko 21. Hankkeen liittymätiedot.

Metatiedon nimi	Tuottaminen	Ver.	Tois.	Huomioitavaa tuottamisessa
Hallinnonala	Automaattisesti	-	X	Hallinnonalalla saatetaan tarkoittaa ministeriötä tai esimerkiksi ministeriön aliosastoa. Tuotetaan valmistelijan kirjautumistietojen perusteella.
Muutettava säädös*	Ihmisen tuottama	X	X	Säädös valitaan valikosta tai erillisen hakutoiminnon kautta.
Viittaus politiikkaohjelmaan	Ihmisen tuottama	-	X	Politiikkaohjelman nimi valitaan valikosta.
Viittaus toiseen lainsäädäntöasiaan	Ihmisen tuottama, automatisointi mahdollinen viitattaessa asiasanojen kautta.	-	X	Hanke valitaan valikosta tai erillisen hakutoiminnon kautta. Kaksi lainsäädäntöasiaaa liitetään toisiinsa URI-tunnusten kautta. Hankkeiden aiheiden liittymiä toisiinsa voidaan toteuttaa automaattisesti myös asiasanojen kautta. Tällainen liittymä voitaisiin myös erottaa omaksi metatietoelementiksi.
Viittaus kansainväliseen asiaan	Ihmisen tuottama	-	X	Vapaa tekstikenttä.

Käyttöliittymähahmotelma hankkeen metatietojen syöttämiseen

Kuva 13 esittää hahmotelmaa hankkeen metatietojen syöttämiseen tarkoitettua käyttöliittymää. Sen tarkoituksena on havainnollistaa, miten lainsäädäntöhankeen valmistelija voisi tuottaa valmisteluvaiheessa tiedossa olevat hankkeen metatiedot mahdollisimman yksinkertaisella tavalla, mikäli metatietoja ei olisi mahdollista poimia asiakirjasta tai organisaatiossa käytössä olevista järjestelmistä.

Vastuullinen ministerio: Sosiaali- ja terveysministeriö	URI-tunnus: http://www.lainsaadantohankkeenIdentifioivaURI.fi	Säädöksen voimaantuloarvio: 2006 elokuu ☐ Lisää...
Hallinnonala: Yksityisvakuutus	HARE-tunnus: STM000:00/2006 HE-tunnus:	Viittaus kansainväliseen asiaan: ☐ Lisää...
Osallistuva ministeriö: Valitse...	Hankkeen nimi: *	Viittaus politiikkaohjelmaan: ☐ Lisää...
Valmistelija: Laina Lainsäädäntöneuvos ☒ Lisää...	Kutsumanimi:	Muutettava säädös: ☐ Lisää...
Asiankäsittelevä vaihe 1. Hallituksen esityksen valmistelu 10.2.2006	Keskeinen sisältö: *	Viittaus toiseen lainsäädäntöasiaan: ☐ Lisää...
Aikatauluarvio 2. Valtioneuvostokäsittely: 2006 kevätestuntokausi 3. Eduskuntakäsittely: 2006 kevätestuntokausi 4. Valtioneuvostokäsittely: 2006 kevätestuntokausi	Asiasana: Valitse... ☐ Lisää...	

Kuva 13. Hankkeen metatietojen syöttämiseen tarkoitettu käyttöliittymä.

Käyttöliittymä koostuu kolmesta sarakkeesta: Vasemmalla ovat tiedot valmisteluun osallistuvista toimijoista ja prosessin vaiheista. Keskellä on hankkeen tunnistetiedot sekä sisältöä kuvailevat tiedot. Oikeassa sarakkeessa ovat hankkeessa valmisteltavan säädöksen viitetiedot. Valkoiset laatikot ovat tekstikenttiä, jotka on täytettävä kirjoittamalla. Niistä vain kaksi tähdellä merkittyä (Hankkeen nimi ja Keskeinen sisältö) ovat pakollisia täytettäviä. Pudotusvalikoissa ja harmaalla pohjavärillä merkityissä tekstikentissä on asetettuna oletusarvot, joita tarvittaessa voi muuttaa.

Käyttöliittymää on hahmoteltu periaatteellisella tasolla edellä esiteltyjen hankkeen metatietojen mukaisesti. Se perustuu ajatukseen, että metatiedot tuotettaisiin rakenteisessa XML-muodossa. Muutoin sen toteutusratkaisuksi ei ole kiinnitetty mitään tiettyä sovellusta tai teknologiaa, joten sitä ei ole verrattu esimerkiksi nykyisen han-

kerekisterin (HARE) metatietojen syöttötapaan. Käyttöliittymän havainnollistamiseen on käytetty Microsoftin InfoPath-sovellusta.

Rakenteinen asiakirjan esitysmuoto mahdollistaa metatietojen tuetun tai joissain tilanteissa jopa täysin automaattiseen tuottamiseen mm. käyttäjätietojen, asiakirjapohjien tai metatietojen tuottamista tukevien järjestelmien (Brun, Dymetman, Fachon, Lhomme & Pogodalla 2003 mukaan) avulla. Koska toimeksianto tai asettamispäätös sisältää hankkeen keskeisiä metatietoja, kuten hankkeen nimi, keskeinen sisältö, valmisteluun osallistuvat henkilöt ja organisaatiot, tulisi mahdollisuuksia niiden tuottamiseen rakenteisessa muodossa tutkia lisää. Rakenteisesta toimeksiannosta tai asettamispäätöksestä voitaisiin irrottaa automaattisesti suurin osa hankkeen metatiedoista ja siirtää tässä hahmoteltuun käyttöliittymään, jossa ne vain täydennettäisiin puuttuvilta osin.

8.2.2 Asiakirjan metatiedot

Asiakirjan metatiedot yksilöivät tietyn asiakirjan, kuvailevat sen sisältöä, määrittävät sen käyttöedellytykset, liittävät sen laajempaan kontekstiin sekä ilmaisevat asiakirjan elinkaaren tilan. Asiakirjan sisältöä kuvaileva metatieto on semanttista metatietoa. Yksilöinnin, käyttöedellytykset, kontekstin ja elinkaaren ilmaiseva metatieto on kontekstuaalista metatietoa.

Uudistuneessa JHS 143 –suosituksessa asiakirjan metatiedot luokitellaan viiteen eri kategoriaan: paikallistaminen, sisällönkuvailu, käyttöedellytykset, konteksti ja elinkaari. Tässä käytettävässä, metatiedot semanttiseen ja kontekstuaaliseen jakavassa tarkastelutavassa semanttinen metatieto vastaa JHS 143 –suosituksen sisällönkuvailukategoriaa ja kontekstuaalinen metatietoa neljää muuta kategoriaa.

Asiakirjojen metatietoehdotuksen tausta-ajatuksena on, että metatiedot tuotettaisiin mahdollisimman pitkälle sisällön tuottamisen yhteydessä. Tällöin sisällön ja metatietojen tuottamisen suhdetta voidaan tarkastella kahtena erilaisena sisällöntuottamisvaihtoehtona. Ensimmäisessä vaihtoehdossa laadittaisiin ensin asiakirja, josta metatiedot poimittaisiin yhtenäiseen metatietovarantoon, esimerkiksi metatietokantaan. Toisessa vaihtoehdossa metatiedot tuotettaisiin ensin metatietokantaan, josta ne haettaisiin asiakirjatyypin mukaisiin asiakirjapohjiin. Asiakirjojen tuottaminen rakenteisessa muodossa automatisoisi kumpaakin sisällöntuottamistapaa siten, että ensimmäisessä vaihtoehdossa metatieto voitaisiin irrottaa asiakirjan tietystä rakenteesta ja siirtää metatietokantaan ja toisessa vaihtoehdossa metatieto voitaisiin noutaa metatietokannasta asiakirjan tiettyyn rakenteeseen. Kummassakin sisällöntuottamisvaihtoehdossa on tärkeää hahmottaa asiakirjan staattisen luonteen muuttuminen metatietojen osalta dynaamiseksi, jolloin metatietoja muutettaessa sekä metatiedot että asiakirja versioituvat automaattisesti.

Jos lainsäädäntöhanketta valmistelevassa organisaatiossa on käytössä dokumenttien hallintajärjestelmä, johon tallennetaan seuraavassa esitettyjä metatietoja, voitaisiin metatiedot tuottaa dokumenttien hallintajärjestelmään ja siirtää automaattisesti metatietokantaan varastoitavaksi koko lainsäädäntöprosessille yhtenäisessä esitysmuodossa.

Mikäli asiakirjojen metatiedot kytketään lisättäviksi, haettaviksi ja päivitettäviksi yhtenäiseen metatietokantaan korostuu metatietojen yhtenäisyyden problematiikka. Keskeiseen asemaan nousee yhtenäisten metatietojen ja niiden merkinjärjestelmien lisäksi myös metatietokäytäntöjen, asiakirjojen ja metatietojen suhteiden sekä metatietojen eheyden määrittäminen ja varmistaminen.

Tässä metatietoehdotuksessa asiakirjojen metatietojen tuottaminen on joidenkin metatietojen, kuten tunnisteiden, osalta täysin automatisoitavissa, joistakin, esimerkiksi nimekkeestä, voidaan tuottaa automaattisesti ehdotelma ja jotkut, kuten tiivistelmä, on edelleen tuotettava manuaalisesti. Henkilöhaastatteluiden perusteella keskeisiksi havaittuja asiakirjan metatietoja on tulevaisuuden toimintatapaa pohdittaessa täydennetty seuraavilla: **Asiakirjan vaihtoehtoinen tunnus**, **Asiasanat**, **Tiivistelmä kansalaiselle** ja **Versio**. Asiakirjan tunnukseksi ehdotetaan tässä URI-tunnistetta, jolloin vaihtoehtoinen tunnus voisi olla nykyinen, ihmisten tutuksi kokema tunnuskäytäntö. Asiasanojen avulla samaan aihepiiriin liittyvät asiakirjat olisi mahdollista kytkeä toisiinsa. Tiivistelmä kansalaiselle auttaisi kansalaista entistä paremmin hahmotamaan, mistä asiakirjan sisällössä on kyse. Metatieto "Laatija" on tässä jaettu **Sisällöstä vastaavaan laatijaan** ja **Tekniseen laatijaan**, jotta sisällön tuottamisen tekniikkaan liittyvissä tilanteissa olisi oikea henkilö selvillä.

Henkilöhaastatteluiden perusteella keskeisiksi havaittuihin metatietoihin tehdyt lisäykset niiden tulevaisuuden tuottamistapaa pohdittaessa on merkitty taulukkoihin 22 ja 23 metatiedon nimen lopussa olevalla tähdellä (*). Tulevaisuuden tuottamistavan lisäksi taulukossa on kuvattu metatiedon vastaavuus uudistuneeseen JHS 143 –suositukseen. Sarakkeessa "DC/JHS143", on JHS 143 –suosituksesta merkitty ensin metatietoelementti ja sitten elementin tarkenne nimiavaruuksineen. Koska JHS143 pohjautuu Dublin Core -standardiin, on jotkut elementit merkitty suoraan Dublin Coren termein. JHS143-suositusta on noudatettu muuten sellaisenaan paitsi toimijaelementin osalta, missä halutaan noudattaa mieluummin DC:tä, koska metasuosituksen sanastot ovat tältä osin ristiriidassa keskenään. "Huomioitavaa tuottamisessa" -sarakkeessa käsitellään metatiedon tuottamisen nykytilan ja tulevaisuuden yksityiskohtia, kuten tarkennuksia metatiedon tarkoituksesta ja käytöstä, vaatimuksia metatiedon rakenteelle sekä jatkomäärittelyä vaativia asioita.

Asiakirjoilla voi olla useita versioita. Metatiedot periytyvät yleensä uudelle versiolle, jossa niitä voi vielä muuttaa.

Asiakirjan semanttiset metatiedot

Asiakirjan sisällön merkitystä kuvaavia semanttisia metatietoja ovat taulukkoon 22 listatut asiakirjan nimi, asiasanat ja tiivistelmät. Nimi kertoo lyhyesti asiakirjan sisällön, jota kuvaillaan täsmällisemmin kontrolloidusta asiasanasto-ontologiasta peräisin olevilla asiasanoilla. Tiivistelmä ja tiivistelmä kansalaiselle kuvaavat asiakirjan sisältöä laueammin auttaen tiedonhakijaa arvioimaan asiakirjan merkitystä oman tiedontarpeensa kannalta. Popularisoidusta tiivistelmästä tavallinen kansalainen ymmärtäisi paremmin, mistä asiakirjan sisällössä on kyse.

Taulukko 22. Asiakirjan semanttiset metatiedot.

Metatiedon nimi	Tuottaminen	DC/JHS143	Huomioitavaa tuottamisessa
Asiakirjan nimi	Ihmisen tuottama, joillekin asiakirjatyypeille voidaan generoida nimiehdotus automaattisesti asiakirjatyyppin mukaisesti.	dc:title	Esimerkiksi hallituksen esityksen nimi saadaan suoraan HE-lyhenteestä, automaattisesti generoidusta numerosta sekä hankkeen nimestä. (Tässä yhteydessä asiakirjatyyppit ja niiden generoitavat nimet määriteltävä.)
Asiasanat *	Ihmisen tuottamat	dc:subject	Asiakirjojen asiasanasto olisi hyvä olla sama kuin hankkeilla.
Tiivistelmä	Ihmisen tuottama	dc:description - dc:abstract	Joissain tapauksissa tiivistelmä on sama kuin hankkeen keskeinen sisältö.
Tiivistelmä kansalaiselle *	Ihmisen tuottama	dc:description Tälle voitaisiin luoda uusi termi.	Voidaan joskus poimia hankkeen tiivistelmästä kansalaiselle (esim. HE). Kaikista asiakirjoista ei tiivistelmä kansalaiselle ole tarpeen.

Asiakirjan kontekstuaaliset metatiedot

Kontekstuaalinen metatieto kuvaa asiakirjan laatimis- ja käsittely-ympäristöä lainsäädäntöprosessissa. Taulukkoon 23 on listattuna asiakirjan kontekstuaalista metatietoa, jota ovat tunnukset, liittymä tiettyyn lainsäädäntöprosessiin, sisällöstä ja teknisestä laatimisesta vastaavat henkilöt, asiakirjan tyyppi, laatimispäivä, julkisuusaste, versio ja viittaukset toisiin asiakirjoihin.

Asiakirjan tunnuksen tarkoituksena on yksilöidä asiakirja lainsäädäntöprosessissa. Tunnuksen tulee olla yksikäsitteinen. Koska internetin piirissä on sovittu käytettävän URI-tunnistetta resurssien tunnistamiseen, olisi URI-tunnisteen käyttöönottoa perusteltua harkita myös asiakirjojen tunnistamiseen. Asiakirjan vaihtoehtoisena tunnuksena voitaisiin edelleen säilyttää vakiintuneista työkäytännöistä johtuen muitakin tunnuksia, kuten HE-tunnus hallituksen esityksellä. Asiakirjan metatietoihin sisällytettävä hankkeen tunnus liittäisi asiakirja siihen hankkeeseen, jonka yhteydessä se on laadittu. Hankkeen tunnuksen avulla hankkeen metatiedot voitaisiin tarvittavilta osin periyttää asiakirjaan.

Asiakirjan sisällöstä vastaa virkamies tai muu henkilö, joka ei välttämättä ole itse laatinut asiakirjaa. Esimerkiksi jos asiakirjan on kirjoittanut ministerin avustaja ministerin ajatusten pohjalta, on ministeri tällöin asiakirjan laatija. Tekninen laatija on henkilö, joka on vastannut asiakirjan teknisestä luomisesta, esimerkiksi kirjoittamisesta tai muotoilusta.

Asiakirjan tyyppitieto kuvaa asiakirjan käyttötarkoitusta eli toimenpidettä, jonka ilmentymä asiakirja on (esim. valiokunnan mietintö). Tyyppitieto myös viittaa epäsuorasti asiakirjan rakenteeseen. Rakenteisessa sisällöntuotannossa tiettyä asiakirjatyyppeä yleensä vastaakin tietty rakennemäärittely, mutta tyyppitieto ei yksinään kerro asiakirjan rakennetta.

Lainsäädäntöprosessissa asiakirjan laatimispäivä, julkisuusaste ja versio ovat sisällöntuotantoprosessiin liittyviä metatietoja, sillä tietystä versiosta alkaen lainsäädäntöasiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia. Julkisuusaste määrittelee asiakirjan julkisuuden tai salassapidon lisäksi tiedon siitä, sisältääkö asiakirja henkilötietoja.

Asiakirjan suhde niihin asiakirjoihin, joita se lainaa tai joihin se muutoin viittaa, voitaisiin ilmaista täsmällisesti viittaus toiseen asiakirjaan -metatiedolla.

Taulukko 23. Asiakirjan kontekstuaaliset metatiedot.

Metatiedon nimi	Tuottaminen	DC/JHS143	Huomioitavaa tuottamisessa
Asiakirjan tunnus	Järjestelmän generoima	dc:identifier - dcterms:URI	Tunnuksen pitäisi olla URI-muotoinen (samoin kuin hankkeen tunnus).
Asiakirjan vaihtoehtoinen tunnus*	Järjestelmän generoima	Ei varsinaisesti JHS143:ssa. (Voitaisiin tehdä dc:identifier-elementille toinen tarkenne.)	Esimerkiksi HE-tunnus. Nykyisestä HE-tunnuksesta olisi suositeltavaa sopia standardi muoto (nykyään tunnuksessa joissain yhteyksissä vp-merkintä).
Hankkeen tunnus (URI-tunniste)	Vaihtoehdot: - Ihmisen valitsee valikosta. - Asiakirjapohja tulee prosessin (työnkulun) mukaisesti esitätettynä.	Jhs143: tehtävä-elementti lähimpänä. Sen tarkenteet eivät kuitenkaan sovi tähän kohtaan (tehtäväryhmätunnus ja rekisteritunnus)	Toisessa vaihtoehdossa kun prosessi saavuttaa tietyn vaiheen, esimerkiksi valiokuntasuhteille tulee järjestelmän kautta suoraan täytettäväksi valiokunnan pöytäkirjan pohja, jossa on valmiiksi esitätettynä hankkeen tunnus.
Sisällöstä vastaava laatija	Automatisoinnin tuki mahdollinen	jhs143:toimija -jhs143:rooli: tekijä	Asiakirjan sisällöstä vastaavaa ihminen. Esim. jos asiakirjan on kirjoittanut ministerin avustaja ministerin ajatusten pohjalta, on ministeri tällöin asiakirjan laatija. Automatisoitavissa henkilön kirjautumistietojen avulla.
Tekninen laatija *	Automatisoinnin tuki mahdollinen	jhs143:toimija - jhs143:rooli: muu tekijä	Tätä tietoa voidaan tarvita sisäisissä asianhallintajärjestelmissä.
Asiakirjan tyyppi	Ihminen valitsee asiakirjatyypin.	jhs143:asiakirjan tyyppi	Yleensä tyyppi valitaan asiakirjan luomisvaiheessa asiakirjapohjaa valittaessa.
Laatimispäivä	Automaattisesti järjestelmästä	dc:date - created	
Julkisuusaste	Automatisoinnin tuki mahdollinen	jhs143:julkisuus -jhs143: julkisuusaste -jhs143: henkilötiedot	Joillekin asiakirjoille voidaan luoda oletusarvo julkisuusasteesta. Esimerkiksi kaikki eduskunnan asiakirjat ovat oletuksena julkisia. JHS 143:n mukaiset vaihtoehdot julkisuusasteelle: julkinen, ei vielä julkinen, osittain salassa pidettävä, salassa pidettävä
Versio *	Automaattisesti järjestelmästä	dc:relation – dcterms: IsVersionOf dcterms:HasVersion	
Viittaus toiseen asiakirjaan	Yleensä ihmisen tuottama	dc:relation -dcterms: References	Asiakirjat liitetään toisiinsa URI-tunnusten kautta. Suhteen laatu voidaan haluttaessa ilmaista tarkemmin JHS 143:n mukaan: viittaus, korvaavuus, riippuvuus, osa/kokonaisuussuhde, julkisuussuhde ja konversiosuhde.

9 Tiedonhaun käyttöliittymät

Tässä luvussa esitellään esimerkkejä käyttöliittymistä, joita voitaisiin toteuttaa yhtenäisten metatietojen avulla. Käyttöliittymien avulla on haluttu demonstroida metatietojen hyödyntämiskohteita ja hyötyjä käyttäjälle tiedonhakutilanteessa. Projektissa toteutetun käyttöliittymäprototyypin avulla projektin tutkijat ovat myös saaneet mahdollisuuden testata käytännössä tutkimuksen kohteena olleita semanttisen webin tekniikoita, joita kuvataan luvussa 10. Prototyypeissa näytettävät tiedot ovat peräisin nykyisistä järjestelmistä.

Luvun perustana ovat projektissa ideoidut käyttöliittymät, jotka sisältävät monenlaisia eri hakumahdollisuuksia lainsäädäntöhankkeita haettaessa sekä hyvin monipuolista tietoa lainsäädäntöhankkeista ja niiden asiakirjoista. Käyttöliittymien kehittämisen taustalla on kolme luvussa 2 esitetyn sisällönhallintaympäristön neljästä osasta: sisältöyksiköt, toiminnot ja toimijat (ks. kuva 1 sivulla 6). Käyttöliittymien ideana on tarjota tiedot koko lainsäädäntöprosessin laajuudella yhdestä käyttöliittymästä integroimalla yhtenäisten metatietojen avulla erilliset järjestelmät ja web-sivustot ja siten häivyttää neljäs sisällönhallinnan osa-alue, järjestelmät, taustalle. Nykytilanteessahan tiedot ovat hajautuneina eri järjestelmissä ja saatavissa monista erillisistä käyttöliittymistä. Käyttöliittymät perustuvat henkilöhaastatteluilla kerättyihin lainsäädäntöprosessin keskeisiin metatietoihin, haastatteluissa esiin nousseisiin tiedonhakutapoihin sekä kommentteihin metatietojen hyödyntämisvisioista (ks. kohta 7.2).

Luvun aluksi esitellään käyttöliittymä, joka on suunnattu pääasiassa asiantuntija-käyttäjille, sillä se sisältää hyvin yksityiskohtaista tietoa prosessin vaiheista, organisaatioista ja asiakirjatyypeistä. Profiloinnin avulla käyttöliittymästä voidaan koostaa erilaisia osia eri käyttäjäryhmien tarpeita vastaavasti. Luvun toisessa pääkohdassa väläytellään ideoita profiloiduista käyttöliittymistä erityisesti kansalaista varten. Muita käyttäjäryhmiä, joille voitaisiin profiloida heidän tietotarpeitaan tukevat käyttöliittymät, voisivat olla esimerkiksi ministerit, avustajat ja kansanedustajat.

Käyttöliittymät eivät ole vielä tässä vaiheessa käyneet läpi minkäänlaista arviointi- tai käyttäjätestausprosessia, joten ne ovat siis vielä kehitysasteella. Lopullisen käyttöliittymän suunnittelua varten olisi käyttäjien mukanaolo välttämätöntä.

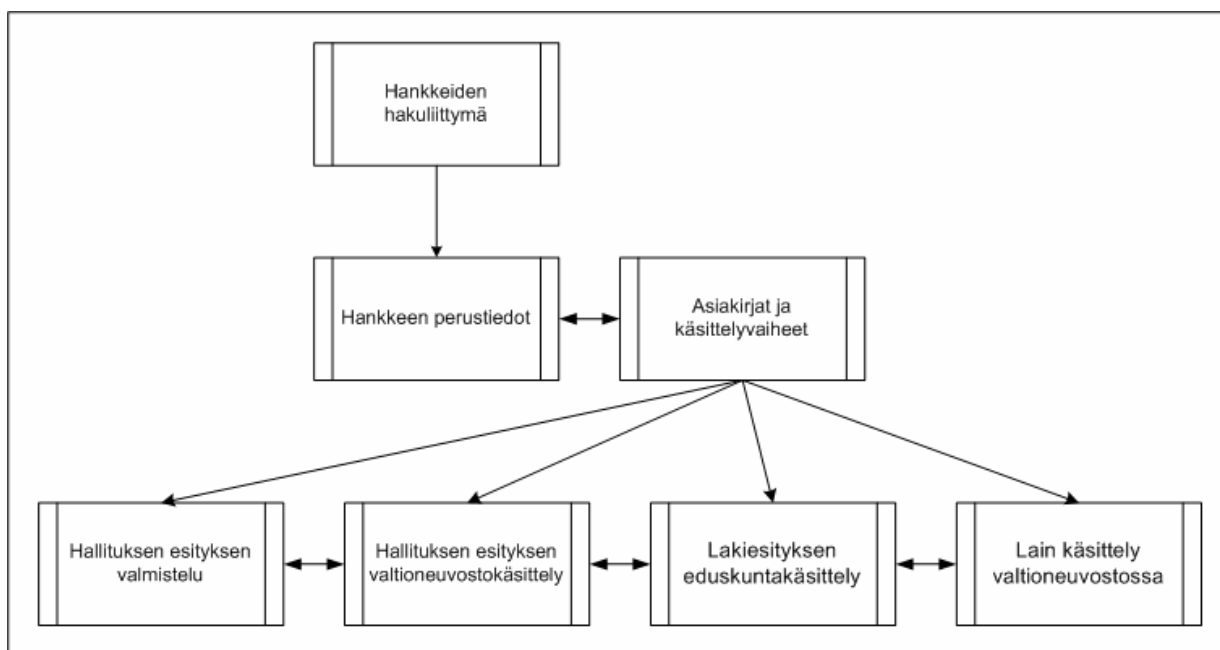
9.1 Asiantuntijakäyttöliittymä

9.1.1 Käyttöliittymän rakenne

Prototyypin eri näytöt ja niiden väliset yhteydet esitetään kuvan 14 kaaviossa. Kuvassa suorakulmiot esittävät eri näytöitä ja nuolet linkkejä, joita pitkin käyttäjä voi siirtyä näytöltä toiselle. Kuva nostaa esille myös prototyypin keskeisen suunnitteluperiaatteen eli hierarkkisen etenemisen monien eri hankkeiden tasolta yksittäisen hankkeen tasolle ja siitä edelleen hankkeen yksittäisen käsittelyvaiheen tasolle. Hierarkiassa taaksepäin navigoidessaan käyttäjä voi kuitenkin ylittää tasoja, vaikka tätä ei kuvassa esitetäkään.

Ylimmällä tasolla kuvassa on hankkeiden hakuliittymä, jonka avulla käyttäjä voi hakea häntä kiinnostavia lainsäädäntöhankkeita. Löydettyään itseään kiinnostavan hankkeen, käyttäjä voi valita sen ja siirtyä tarkastelemaan hankekohtaisia tietoja. Tällöin hän siirtyy kuvassa 14 esitetyn hierarkian seuraavalle tasolle, joka koostuu kahdesta näytöstä. Ensimmäisessä näistä esitetään hankkeen perustiedot ja jälkimmäinen mahdollistaa hankkeen käsittelyvaiheiden tarkastelun ja niihin liittyvien asiakirjojen selailun.

Tarkasteltavan hankkeen valinnan jälkeen ensimmäiseksi näkyviin tulevalla hankkeen perustiedot -näytöllä esitetään keskeiset hankkeen metatiedot. Ratkaisun idea on, että käyttäjä voi hyödyntää näitä tietoja päättäessään kannattaako tarkasteltavana olevaan hankkeeseen perehtyä vieläkin yksityiskohtaisemmalla tasolla. Tämä näyttö käsitellään yksityiskohtaisemmin kohdassa 9.1.2.



Kuva 14. Tiedonhaun käyttöliittymän rakenne: eri näytöt ja niiden yhteydet toisiinsa.

Mikäli käyttäjä kokee hankkeen perustietojen pohjalta tarkemman perehtymisen arvoiseksi, hän voi siirtyä suoraan asiakirjat ja käsittelyvaiheet -näytölle. Tämä näyttö sisältää tiedot hankkeen tilasta sekä kuvan osoittamat linkit hankkeen käsittelyn eri päävaiheita yksityiskohtaisemmin kuvaaville sivuille. Keskeisessä asemassa näillä näytöillä on tarkasteltavaa hanketta kuvaava prosessimalli, joka on pääpiirteissään sama kuin luvussa 5 esitetty malli. Mallia käytetään sekä näiden viiden näytön välisen navigoinnin mahdollistavana valikkona että hankkeen käsittelyprosessin etene- mistä kuvaavana indikaattorina. Malli on tarkoitettu dynaamiseksi eli se muuttaa muotoaan käsittelyprosessista saatavilla olevien tietojen pohjalta. Esimerkiksi, jos hanke on vasta valmisteltavana, tämä osoitetaan prosessimallissa, eikä käyttäjä voi valita muiden vaiheiden tietoja lähempään tarkasteluun. Eri päävaiheita yksityiskoh- taisemmin kuvaava näyttö esitellään kohdassa 9.1.3.

9.1.2 Hankehaku

Hankkeiden hakuliittymässä (kuva 15) on mahdollisuus kahdenlaiseen hakuun, tie- tyn hankkeen nopeaan löytymiseen tähtäävään täsmälliseen hakuun tai käsitteiden avulla tapahtuvaan selailuhakuun.

Käyttöliittymän keskellä on täsmällinen haku, jossa on mahdollisuus hakea hankkei- ta niiden nimellä tai tunnisteella. Nämä hakuvaihtoehdot ovat vain esimerkinomaisia ja muitakin hankkeen ominaisuuksia voitaisiin tarjota hakutaulukossa. Lisäksi tarjo- taan mahdollisuus puhtaaseen tekstihakuun, jossa annetun hakusanan esiintymiä et- sitään hankkeen dokumentaatiosta.

Toinen hakuvaihtoehto käyttää hyväkseen taustalla olevia ontologioita Ontologioilla tarkoitetaan tässä yhteydessä formaaleja kuvauksia sovellusalueen käsitteistöstä ja niiden suhteista. Reunoilla olevien kategorioiden avulla voidaan hankelistaa rajata pienemmäksi vähitellen. Prototyypissä kategorioina ovat hankkeen alkamisvuosi, ministeriöt, valiokunnat, hankkeen käsittelyvaiheet ja asiasanat. Kerrallaan voidaan valita monia eri kategorioita. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön valmiste- mia eduskuntakäsittelyvaiheessa olevia hankkeita, jotka liittyvät lastenhoitoon, voi- daan hakea kategorioilla "Sosiaali- ja terveysministeriö", "lakiesityksen eduskunta- käsittely" ja "lapsenhoito". Esimerkkihaun toteuttaminen nykyisissä järjestelmissä on vaikeaa tällä hetkellä. Valitut kategoriat listataan hankelistan yläreunaan.

Semanttinen käsitehaku on sopivin silloin, kun käyttäjä ei hae jotain tiettyä hanketta, vaan selaa niitä oman kiinnostuksensa ja näkökulmansa mukaan. Käyttöliittymästä voidaan myös nähdä yhdellä silmäyksellä, mitä käsitteitä tietovarannossa käytetään. Toinen vaihtoehto olisi tarjota kaikki hakumahdollisuudet keskellä olevassa hakueh-

toluettelossa valintalistoina. Nyt käyttäjälle kuitenkin tarjotaan ideoita hauista valmiimmassa muodossa, eikä hänen tarvitse alkaa selata valintalistojen vaihtoehtoja.

Haku tapahtuu tietovarannon käsitteillä täsmällisesti ja epäoleellisten hakutulosten määrä on pienempi verrattuna tilanteeseen, jossa haetaan yksittäisen sanan avulla kaikkia tietovarannon hankkeita, joissa kyseinen sana esiintyy. Halutaan esimerkiksi hakea hankkeita, joiden aiheena on talojen rakentaminen, jolloin valittaessa asiasanoista termit ”rakennukset” ja ”rakentaminen” haun tuloksena saadaan juuri talojen rakentamiseen liittyviä hankkeita, eikä esimerkiksi tietoyhteiskunnan rakentamiseen liittyviä hankkeita, jotka voisivat tulla tulokseksi, jos vain etsittäisiin hankkeen koko dokumentista osumia sanoille ”rakennukset” ja ”rakentaminen”.

Suomalaisten lainsäädäntöhankkeiden ja niiden asiakirjojen hakuliittymä

Hankkeen alkamisvuosi 2005 Aseta Organisaatiot Ministeriöt Kauppa- ja teollisuusministeriö Maa- ja metsätalousministeriö Liikenne- ja viestintäministeriö Oikeusministeriö Opetusministeriö Puolustusministeriö Sisäasiainministeriö Sosiaali- ja terveysministeriö Työministeriö Ulkoasiainministeriö Valtioneuvoston kanslia Valtiovarainministeriö Ympäristöministeriö Valiokunnat Hallintovaliokunta	Hae hankkeita Valitse haluamasi kenttä ja kirjoita hakuehto. HE-tunnus: HARE-tunnus: Asian nimi: Tekstihaku: Hae Tyhjennä Hankelista HE 272/2004: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta HE 199/2004: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahoitustarkastuksen valvontamaksusta ja laiksi rahoitustarkastuksesta annetun lain muuttamisesta HE 28/2004: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamisesta HE 83/2005: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolaitoksen tehtävien turvaamisesta 10 päivän heinäkuuta ja 14 päivän elokuuta 2005 välisenä aikana HE 75/2001: Hallituksen esitys eduskunnalle arpajaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 197/1999 vp) täydentämisestä	Käsittelyvaiheet 1. Hallituksen esityksen valmistelu 2. Hallituksen esityksen valtioneuvostokäsittely 3. Lakiesityksen eduskuntakäsittely 4. Hyväksytyn lain valtioneuvostokäsittely Asiasanat A B C D E F G H I J K L M N O P Q R S T U V W X Y Z Ä Ö E Edustustot Ehkäisevä sosiaalipolitiikka Ehkäisevä terveydenhuolto Elinkeinokalatalous Elinkeinolainsäädäntö Elinkeinoluvat Elinkeinopolitiikka Elintarvikkeet
--	---	---

Kuva 15. Hankehakuliittymä.

9.1.3 Hankekohtaiset liittymät

Hankkeen perustiedot

Kuva 16 esittää hankkeen perustiedot -näyttöä, joka muodostuu kolmeen sarakkeeseen sijoitelluista osista. Ylimpänä kolmen sarakkeen leveyyisenä on käyttöliittymän otsikko. Vasemmassa ja oikeassa sarakkeessa näytetään semanttiseen suositteluun perustuvia hankkeeseen liittyviä toisia hankkeita. Keskimmäisessä sarakkeessa ylimpänä on hankkeen nykyinen ja aiemmat nimet. Tämän alla on valintarivi, josta voidaan siirtyä hankkeen perustietonäytön ja hankkeen asiakirjat ja käsittelyvaiheet esittävän näytön välillä. Keskimmäisen sarakkeen alaosassa esitetään valintarivin valinnan mukaan joko hankkeen keskeisimmät metatiedot eli perustiedot tai hankkeen käsittelyvaihetiedot ja hankkeessa tuotetut asiakirjat. Näytön osat käsitellään yksityiskohtaisemmin kuvan jälkeen.

semanttiset suositukset nimihistoria valintarivi

otsikko hankkeen metatiedot

Suomalaisten lainsäädäntöhankeiden ja niiden asiakirjojen hakuliittymä

Hankkeeseen liittyviä hankkeita (10):

HE 135/1999: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta

HE 225/2002: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoimapaikasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 226/2002: Hallituksen esitys eduskunnalle vuorotteluvapaalaiksi

VM039:00/2004 - Valtion virkaehtosopimuslain muuttaminen, hallituksen esityksen valmistelu

HE 272/2004 - Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta

Perustiedot	Asiakirjat ja käsittelyvaiheet
Keskeinen sisältö: Esityksessä ehdotetaan valtion virkaehtosopimuslakia muutettavaksi siten, että virastot voisivat valtion talousarvion rajoissa palkkauksen ohella määrätä virkamiestensä virkasuhteesta johtuvista luontoiseduista. Mahdollisuus näin määrätä luontoiseduista ei kuitenkaan koskisi eräitä ylimpiä virkoja. Esityksen tavoitteena on parantaa virastojen mahdollisuuksia kohdentaa voimavarojaan nykyistä tarkoituksenmukaisemmalla tavalla ja näin edistää niiden toiminnan taloudellisuutta ja tuloksellisuutta sekä valtion kilpailukykyä työnantajana. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan alkuvuodesta 2005.	
Asiasanat: Virkaehtosopimukset, Luontoisedut, Palkat, Valtion virkamiehet, Valtion yksiköt	
Ministeriö: Valtiovarainministeriö / Henkilöstöosasto	
Hallinnonala:	
Valmistelija: Vanhempi hallitussihteeri [nimi] (puh. (09) [numero], sähköposti. [email])	
Esittelijä: Vanhempi hallitussihteeri [nimi] (puh. (09) [numero], sähköposti. [email])	
Viittaus politiikkaohjelmaan:	
Viittaus toiseen lainsäädäntöasiaan:	
Direktiivi, YK:n järjestön nro tms:	
Voimaantuloarvio: 1.10.2005	
Seuraa hanketta Anna hankkeesta palautetta	

Saman ministeriön valmistelemia hankkeita (40):

Lastensuojelulain kokonaisuudistus

Laki työttömyysturvalain ja aikuiskoulutustuesta annetun lain muuttamisesta

Laki sairausvakuutuslain muuttamisesta

Kuva 16. Yksittäisen hankkeen perustiedot.

Otsikko: Otsikkona on vakioteksti ”Suomalaisten lainsäädäntöhankkeiden ja niiden asiakirjojen hakuliittymä”. Otsikkoa painamalla käyttäjä voi palata takaisin hankkeiden hakuliittymään.

Nimihistoria: Kohdassa esitetään hankkeelle sen elinkaaren aikana kertyneet viralliset nimet ja tunnisteet. Mikäli hanke on vasta valmisteluvaiheessa, kohdassa esitetään hankkeen HARE-tunnus ja valmisteluvaiheen aikainen nimi. Jos hanke on läpäissyt myös valtioneuvostokäsittelyn, kohdassa esitetään edellisen lisäksi hanketta vastaavan hallituksen esityksen nimi ja HE-tunnus.

Valintarivi: Tämän avulla käyttäjä voi liikkua perustiedot -näytön ja asiakirjat ja käsittelyvaiheet -näytön välillä.

Hankkeen metatiedot: Taulukossa esitetään henkilöhaastattelujen perusteella keskeisimmiksi havaitut hankkeen metatiedot kuten keskeinen sisältö, asiasanat, ministeriö, hallinnonala, valmistelija, esittelijä ja viittaukset muihin asioihin.

Semanttiset suositukset: Näytön molemmissa reunoissa esitetään tarkasteltavana olevaan hankkeeseen liittyviä semanttisia suosituksia. Vasemmassa reunassa listataan hankkeita, jotka sisältönsä puolesta liittyvät tarkasteltavana olevaan hankkeeseen. Päättely hankkeiden yhteydestä toisiinsa voitaisiin tässä tapauksessa tehdä asiasanojen ja niiden välisiä suhteita kuvaavien ontologioiden pohjalta. Oikealla puolella listatut hankkeet ovat puolestaan saman ministeriön valmistelemia hankkeita kuin tarkasteltavana oleva hanke. Prototyypissä esitetyt semanttiset suositukset ovat esimerkinomaisia ja vastaavia suositteluja voisi laatia myös monien muiden tietojen pohjalta.

Hankkeen käsittelyvaiheet ja asiakirjat

Kuva 17 esittää hankkeen käsittelyvaiheet ja asiakirjat -näyttöä. Se koostuu edellisen näytön tavoin kolmesta sarakkeesta, mutta tässä keskimmäisen sarakkeen alaosassa valintarivin alla näytetään hankkeen perustietojen sijaan hankkeen käsittelyvaiheiden tiedot. Ylimpänä on näkyvissä hankkeen tila suhteessa neljään päävaiheeseen. Kun jonkin päävaiheista valitaan, listautuu näytölle päävaihetta tarkempien alavaiheiden tiedot sekä vaiheessa laaditut asiakirjat. Näytön osat käsitellään yksityiskohdaisemmin kuvan jälkeen.

tilarivi dokumenttitaulukko

vaiherivi alavaiherivi

Suomalaisten lainsäädäntöhankkeiden ja niiden asiakirjojen hakuliittymä

Hankkeeseen liittyviä hankkeita (10):

HE 135/1999:
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja työmarkkinatuesta annetun lain muuttamisesta

HE 225/2002:
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisesta työvoimapalvelusta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 226/2002:
Hallituksen esitys eduskunnalle vuorotteluvapaalaiksi

VM039:00/2004 - Valtion virkaehtosopimuslain muuttaminen, hallituksen esityksen valmistelu

HE 272/2004 - Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta

Saman ministeriön valmistelemia hankkeita (40):

Lastensuojelulain kokonaisuudistus

Laki työttömyysturvalain ja aikuiskoulutustuesta annetun lain muuttamisesta

Laki sairausvakuutuslain muuttamisesta

Perustiedot

Asiakirjat ja käsittelyvaiheet

Asetettu: 7.6.2004	Hyväksytty: 21.12.2004	Hyväksytty: 1.4.2005	Valmistettu: 3.6.2005 Voimaan: 1.10.2005
Hallituksen esityksen valmistelu	Hallituksen esityksen valtioneuvostokäsittely	Lakiesityksen eduskuntakäsittely	Lain käsittely valtioneuvostossa
Ilmoitettu annetuksi	Lähetekeskustelu	Valiokuntakäsittely	I käsittely II käsittely Eduskunnan vastaus

Ilmoitettu annetuksi eduskunnalle

Pöytäkirja	Pvm
PTK 145/2004	22.12.2004

Lähetekeskustelu

Pöytäkirja	Pvm	Käsittely
PTK 4/2005	4.2.2005	Päätynyt
Päätös		
Asia lähetettiin hallintovaliokuntaan		

Valiokuntakäsittely

Asiakirja	Valiokunta	Pvm	Tyyppi
HaVM 4/2005	Hallintovaliokunta	4.3.2005	Mietintö
Päätösehdotus			
Valiokunta ehdotti, että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.			

Kuva 17. Yksittäisen hankkeen tarkemmat tiedot ja asiakirjat.

Vaiherivi: Rivillä esitetään lainsäädäntöprosessin päävaiheet. Käyttäjä voi valita riviltä jonkin päävaiheista lähempään tarkasteluun. Tarkastelun kohteeksi valittu päävaihe on merkitty riville värityksellä ja paksunnetuilla reunaviivoilla. Näytöllä esitettävät muut tiedot kuten alavaiherivi ja dokumenttitaulukot liittyvät kulloinkin valittuna olevaan päävaiheeseen. Kuvan 17 tapauksessa ne liittyvät siis eduskuntakäsittelyyn. Päättyneet ja käynnistyneet vaiheet esitetään molemmilla vaiheriveillä valkoisena. Käynnistymättömät vaiheet, joihin tarkasteltava hanke ei ole vielä edennyt kuvataan puolestaan harmaalla. Vaihe katsotaan käynnistymättömäksi, mikäli siitä ole syntynyt tuloksia. Vaiheen kohdalla tämä tarkoittaa, ettei yksikään sen alavaiheista ole vielä käynnistynyt. Alavaihe on puolestaan käynnistymätön, ellei sen tuloksena

ole syntynyt yhtään dokumenttitaulukossa esitettävää asiakirjaa. Sekä tässä esitettävät päävaiheet että alavaiherivillä esitettävät alavaiheet ovat pääpiirteissään samoja kuin luvussa 5 kuvatut vaiheet.

Alavaiherivi: Prototyypin nykyisessä versiossa alavaiheriviä käytetään kuvaamaan ainoastaan käsittelyn etenemistä, mutta sitä voitaisiin vaiherivin tavoin käyttää myös valikkona. Rivillä listatut käynnistymättömät vaiheet perustuvat tarkasteluhetkellä saatavilla olevaan tietoon. Esimerkiksi eduskuntakäsittelyn yhteydessä rivillä esitetään oletuksena kuvassa 17 näkyvä tyyppillinen käsittelyprosessi. Mikäli asia taas lähetetään ensimmäisessä käsittelyssä suureen valiokuntaan, alavaiheriviin lisätään tätä vastaavat lisävaiheet ensimmäisen käsittelyn päätöksen perusteella.

Dokumenttitaulukko: Jokaista alavaihetta kuvataan tarkemmin yhdellä dokumenttitaulukolla. Dokumenttitaulukko sisältää vastaavassa alavaiheessa syntyneisiin asiakirjoihin liittyvää metatietoa, linkkejä varsinaisiin asiakirjoihin sekä päätöksiin liittyvää informaatioita. Esimerkiksi kuvassa näkyvä lähetekeskusteluun liittyvä dokumenttitaulukko sisältää linkin täysistunnon pöytäkirjaan, johon lähetekeskustelu on taltioitu, keskustelun päivämäärän, keskustelun tilan ja päätöksen johon se on johtanut. Riippuen dokumenttitaulukon edustamasta vaiheesta, siinä voidaan esittää informaatiota esimerkiksi toimijoista, äänestyksistä, vastalauseista ja dokumenttityypeistä.

Tilarivi: Tilarivin solut kuvaavat päävaiheiden tilaa. Jokainen tilarivin solu kuvaa sitä vastaavassa sarakkeessa sijaitsevan vaiheen tilaa. Tilarivin solu voi olla neljässä eri tilassa. Mikäli päävaihe on käynnistymätön tai käynnistynyt, mutta ei vielä päätynyt, vastaava tilarivin solu on valkoinen ja sen sisällä esitetään vaihetta koskeva aikatauluarvio, jos sellainen on saatavilla. Toiseksi päävaihe voi päättyä myöntävään päätöksen, eli lakiehdotus läpäisee vaiheen, kuten lakiesityksen eduskuntakäsittelyn. Tässä tapauksessa päävaihetta vastaava solu on vihreä ja siinä esitetään myönteisen päätöksen päivämäärä ja kuvaus. Kolmanneksi päätös voi olla kielteinen. Lakiehdotus voi esimerkiksi raueta eduskuntakäsittelyssä tai presidentti voi jättää lain vahvistamatta valtioneuvostokäsittelyssä. Tällöin vastaavan tilasolun väri on punainen. Neljänneksi hanke ei välttämättä voi saavuttaa tiettyä vaihetta lainkaan sitä edeltäneen kielteisen päätöksen seurauksena. Tällaista vaihetta vastaavaa tilasolua kuvataan käyttöliittymässä harmaalla.

9.2 Profiloitua käyttöliittymät

Profiloinnin avulla käyttöliittymästä voidaan koostaa erilaisia kokonaisuuksia, jolloin nykyistä paremmin voitaisiin huomioida erilaisten toimintaprosessien ja ryhmien tarpeet, koota käyttäjiä varten tietoa eri organisaatioista ja helpottaa lainsäädännön muutosprosessien seuraamista. Tässä *profiloinnilla* tarkoitetaan lainsäädäntöhankkeissa tuotettujen asiakirjojen, metatietojen, toimintojen tai toimijoiden rajaamista ja muuntamista erilaisiin esitysmuotoihin yhtenäisten metatietojen avulla.

Käytännössä profilointi voisi tapahtua siten, että Web-palvelun käyttäjä määrittelee itselleen omien intressiensä mukaisen profiilin. Profiili kertoo jotain hänestä itsestään, hänen toimintaympäristöstään ja alueista, joihin hänen työtehtävänsä tai kiinnostuksensa kohdistuu. Profiili voidaan määrittellä myös kokonaiselle organisaatiolle, organisaatioyksikölle tai tietyille ryhmälle organisaatiossa.

Esimerkiksi asiasanaontologian käsitteisiin perustuvalla profiililla (henkilö, auto, verotus) henkilö voisi saada automaattisesti tiedon juuri tapahtuneista tai odotettavissa olevista yksityistä henkilöä koskevista autoverolain muutoksista. Halutessaan hän voisi hakea tarkempia tietoja muutosehdotuksista, vaikkapa lakiehdotuksen pääasiallisen sisällön ja voimaantulopäivän. Asiasanaontologiaan ja prosessin vaihetietoihin perustuvalla profiililla (kunta, terveydenhoito, hallituksen esityksen valmistelu) käyttäjä saisi tietoa kuntia koskevista terveydenhoitoon liittyvistä lainmuutoksista, jotka ovat ministeriöissä valmisteilla.

Profilointitekniikkaa voitaisiin käyttää myös sisäisesti ministeriöissä ja eduskunnassa. Sisäisten palvelujen käyttäjien ulottuvilla ovat julkisesti saatavilla olevien tietojen lisäksi sisäiset tietovarannot. Lainsäädäntöprosessissa työskentelevien ihmisten profiileissa määriteltäisiin heidän roolinsa lainsäädäntöprosessissa. Tällä tavalla tietyssä prosessin vaiheessa työskentelevälle ihmiselle voitaisiin tarjota juuri hänen työtään helpottavia tietoja ja rajata hänen työhönsä liittymättömät tiedot pois näkyviltä.

9.2.1 Kansalaisille suunnattu käyttöliittymä

Kansalainen on yleensä tiedonhakijana hyvin erilainen asiantuntijoihin verrattuna, sillä hän ei vastaa prosessissa suoritetuista tehtävistä. Kansalainen saattaa kuitenkin olla kiinnostunut monista lainsäädäntöhankkeista, jotka koskettavat hänen elämäänsä esimerkiksi ammattiin tai vapaa-aikaan liittyen. Kansalaiset ovat erittäin heterogeeninen joukko, joten on vaikea tarkasti profiloida käyttöliittymää niin ison ryhmän kaikille jäsenille sopivaksi. RASKE-tutkijat ovat kuitenkin esittäneet mm. asiantuntijoille osoitettuun kansalaisten vaikuttamistarpeiden kyselyyn (liite 4) perustuvia ar-

Koska kansalaisilla ei välttämättä ole tarkkaa tietoa prosessin vaiheista, organisaatioista tai muista lainsäädäntöympäristöön liittyvistä yksityiskohdista, kansalaisen voisi ensisijaisesti ajatella olevan kiinnostunut lainsäädäntöhankkeista niiden sisältöön liittyvien aiheiden kautta. Kuva 18 esittää esimerkkiä käyttöliittymästä, jossa hankkeita voitaisiin hakea asiasanojen perusteella. Asiasanat näkyvät käyttöliittymän vasemmalla puolella ja hankelista päivittyy valittujen asiasanojen mukaan. Kuvassa on tilanne, jossa on valittu sana ”Ahvenanmaa”, jonka perusteella haku on tuottanut 114 hakutulosta.



113

Asiasanoja voidaan käyttöliittymässä jaotella joko aakkosjärjestyksen, aiheiden (kuten esimerkiksi koulutus, liikunta, uskonto, maa- ja metsätalous, kunnat jne.) tai ministeriöiden mukaan. Luokitukset muodostuvat ontologioista. Näin asiasanoja voidaan näyttää listassa eri näkökulmien mukaisesti ja siten voidaan tukea sopivien asiasanojen löytämistä. Tällainen asiasanahakumahdollisuus tarjotaan jo nyt esimerkiksi eduskunnan web-palvelujen yhteydessä. Näkökulma siinä keskittyy kuitenkin eduskunnan järjestelmissä oleviin hankkeisiin ja tietoihin, joten tässä halutaan jälleen tuoda esiin keskitettyä hakumahdollisuutta koko prosessin laajuudella. Tässä näkökulmassa haasteena ovat yhtenäiset asiasanat. Nykytilanteessa asiasanat ovat erilaisia valtioneuvoston ja eduskunnan välillä ja jopa sisäisesti saatetaan käyttää erilaisia asiasanoja.

Kansalaiselle voisi myös ajatella olevan tärkeää nähdä kytkentä hankkeista olemassa olevaan lainsäädäntöön. Se voitaisiin tehdä ainakin tarkan viittauksen tai semanttisen suosittelun avulla. Ensimmäisessä vaihtoehdossa pitäisi käyttää yhtenäistä merkintäjärjestelmää tunnisteiden osalta säädöskokoelman kanssa. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa yhtenäisten metatietojen pitäisi koskea myös olemassa olevaa lainsäädäntöä.

Kansalaisten ja median kiinnostuksen kohteena voisi olla myös tavanomaisesta lainsäädäntöprosessista poikkeavasti etenevä hanke. Poikkeavan etenemisen syynä voikin joissain tapauksissa olla se, että niistä ollaan kiinnostuneita. Tällaisten hankkeiden vaiheittainen esittely voisi siten olla perusteltua. Tavanomaisesta poikkeavasti etenevien hankkeiden esittämisessä korostuvat tavanomaista lainsäädäntöprosessia ja sen poikkeuksia kuvaavat metatiedot.

Kansalainen saa tietonsa lainsäädäntöhankkeiden etenemisestä suurelta osin median (sanomalehdet, TV, radio, Internet-palvelut) kautta. Kytkeä mediasta lainsäädäntöprosessin metatietovarannon kautta eri lainsäädäntötoimijoiden tarjoamaan faktatietoon tapahtuisi parhaiten niin, että medialla olisi omat käyttöliittymänsä lainsäädäntöhankkeiden tietoon. Näin he osaisivat omissa välineissään tarjota linkin metatietovarannon tietoihin, jotta kansalaiset voisivat halutessaan tarkistaa tiedot ja saada halutessaan lisätietoa aiheesta.

9.2.2 Koostenäkymät

Yhtenäisten metatietojen avulla olisi mahdollista myös luokitella tietoja yhtenäisiin kokonaisuuksiin. Näiden luokitusten mukaan on mahdollista näyttää erilaisia näkymiä hankkeiden tiedoista tai kokonaisvaltaisesta tietoa meneillään olevista hankkeista. Yksi esimerkki juuri tällaisesta kokonaisvaltaisesta näkymästä on esitetty kuvassa 19.

Kuvassa on esitetty idea käyttöliittymästä, jossa näytetään lukumäärällistä tietoa liittyen hankkeisiin, jotka ovat valmisteltavana tietyssä ministeriössä ja jotka ovat parhaillaan tietyssä käsittelyvaiheessa. Hakuliittymä on esitetty matriisin muodossa, jossa vasemmassa reunassa näytetään eri ministeriöt ja yläreunassa eri käsittelyvaiheet. Lihavoituna oleva numero 1 kuvassa tarkoittaa täten, että valtiovarainministeriön valmistelemia hankkeita, jotka ovat tulossa hyväksytyn lain valtioneuvostokäsittelyyn, on tällä hetkellä yksi kappale. Jokaisen rivin ja sarakkeen lopussa tarjotaan myös kokonaismäärä tiettyyn vaiheeseen tai tiettyyn ministeriöön liittyvistä hankkeista. Koostetiedon lisäksi käyttöliittymä tarjoaa myös hakumahdollisuuden. Matriisin solua painamalla saadaan lista kyseisten hakuehtojen täyttämistä hankkeista alareunan hankelistaan. Kuvassa on hakutuloksena saatu yksi hanke.

Mozilla Firefox

File Edit View Go Bookmarks Tools Help

Lainsäädäntöhankkeiden organisaatio/käsittelyvaihe -matriisi - 10.10.2005

Vaiheet ja organisaatiot	Valmisteltavana	Tulossa valtioneuvostokäsittelyyn (13.10.2005)	Eduskuntakäsittelyssä	Tulossa hyväksytyn lain valtioneuvostokäsittelyyn (13.10.2005)	Yhteensä
Ministeriöt					
Valtioneuvoston kanslia	0	0	0	0	0
Ulkoasiainministeriö	2	0	0	0	2
Oikeusministeriö	4	0	3	0	7
Sisäasiainministeriö	2	2	0	0	4
Puolustusministeriö	1	0	0	0	1
Valtiovarainministeriö	4	1	2	1	8
Opetusministeriö	2	0	0	2	4
Maa- ja metsätalousmin.	3	0	0	0	3
Liikenne- ja viestintämin.	2	0	0	1	3
Kauppa- ja teollisuusmin.	2	0	0	0	2
Sosiaali- ja terveysmin.	5	1	1	0	7
Työministeriö	3	3	0	0	6
Ympäristöministeriö	4	0	0	1	5
Yhteensä	34	7	6	5	52

Hankelista - Valtiovarainministeriö - Tulossa hyväksytyn lain valtioneuvostokäsittelyyn

Tunniste	Nimi
HE 105/2005	Laki maatilatalouden tuloverolain 13 pykälän muuttamisesta

Done

Kuva 19. Hakuliittymä lainsäädäntöhankkeisiin koostenäkymän muodossa.

Tämäntyyppinen käyttöliittymä kokonaiskuvan hahmottamiseen voisi sopia aktiivisille kansalaisille, jotka ovat kiinnostuneita yleensä ottaen lainsäädäntötyöstä. Tällaista käyttöliittymää voitaisiin täten käyttää myös opetuksessa esimerkiksi näyttämään konkreettisesti, kuinka paljon lainsäädäntöhankkeita on kunakin ajanhetkenä valmisteilla ja mitä organisaatioita ja vaiheita niihin liittyy. Erityisesti poliitikot ja esimerkiksi kansanedustajat voisivat hyötyä tällaisesta kokonaiskuvasta.

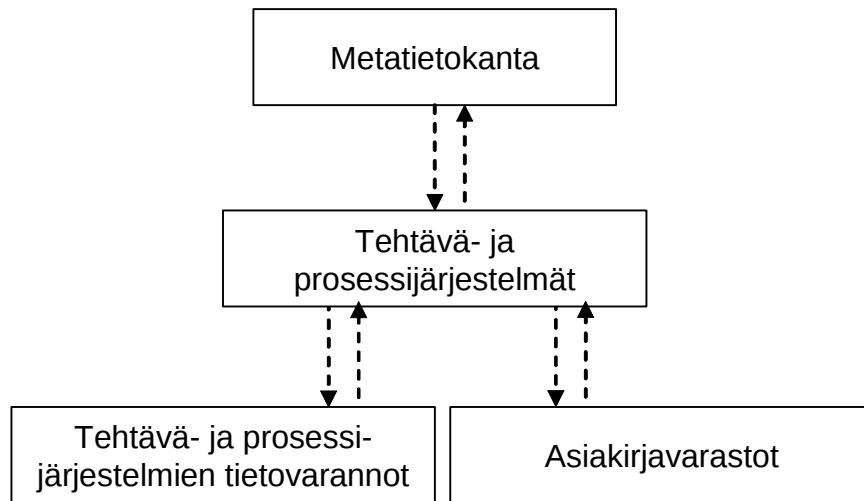
10 Metatietoehdotuksen toteutus

Yhtenäisiin metatietoihin perustuvien lainsäädäntötiedon hakukäyttöliittymien taustalla on ajatus sovellusriippumattomasta lainsäädäntötyön metatietovarannosta, jonka yhtä mahdollista toteutustapaa kuvataan tässä luvussa. Aluksi tarkastellaan metatietoratkaisun järjestelmäarkkitehtuuria, jossa näkökulmana on metatietovarannon ja lainsäädäntöprosessin tietojärjestelmien keskinäinen suhde. Lisäksi esitellään yksi mahdollinen arkkitehtuuri edellisen luvun käyttöliittymäehdotusten toteuttamiselle. Raske2-projektin tavoitteena oli kehittää metatietojen standardointiin perustuvia organisaatioverkostojen hajallaan olevien tietojärjestelmien ja web-palveluiden integrointimenetelmiä, jotka tukevat mahdollisimman pitkälle sovellusriippumattomien avoimien standardien ja erityisesti semanttisen webin tekniikkojen käyttöönottoa. Semanttisen webin teknisenä perustana on metatietojen kuvaaminen W3C:n kehittämän Resource Description Framework –spesifikaation (RDF) määrittämällä tavalla, minkä vuoksi luvun toisessa kohdassa esitellään ensin yleisesti metatietojen kuvaamista RDF-menetelmällä. Luvun lopuksi havainnollistetaan lainsäädäntöprosessin metatietojen kuvaamista ja käyttöä RDF-muodossa.

10.1 Metatietoratkaisun järjestelmäarkkitehtuuri

Metatietoratkaisun järjestelmäarkkitehtuuria käsitellään tässä loogisella tasolla. Tarkoituksena on kuvata metatietovarannon suhdetta sekä lainsäädäntötyössä käytettäviin tietojärjestelmiin että niihin lainsäädäntötyön sisältöyksiköihin, joita on sekä asiakirjavarastoihin tallennetuissa asiakirjoissa että tietojärjestelmien omissa tietovarannoissa. Asiakirjavarastot ja järjestelmien tietovarannot voivat koostua tietokannoista, tiedostohakemistoista ja niiden sisältämistä tiedostoista. Metatietoratkaisu on karkean tason yleistys Valtioneuvoston järjestelmäarkkitehtuurisuunnitelmasta (Valtioneuvoston tietohallintoyksikkö 2004). Ratkaisun toteuttamiseen käytettäviä teknologioita ja arkkitehtuurin komponenttien fyysistä hajautumista eri organisaatioihin tai eri palvelimille ei kuvata. Koska tarkoituksena on havainnollistaa metatietosisältöjen hallintaan liittyvien tietojärjestelmä- ja tietovarantotyyppien keskinäisiä suhteita, ei toimintoihin tai toimijoihin oteta tässä kantaa.

Kuva 20 esittää metatietoratkaisun järjestelmäarkkitehtuuria ja sen jakautumista neljään eri komponenttiin: metatietokantaan, tehtävä- ja prosessijärjestelmiin, tehtävä- ja prosessijärjestelmien tietovarantoihin sekä asiakirjavarastoihin. Nuolet esittävät arkkitehtuurin komponenttien välillä kulkevaa metatietoa.



Kuva 20. Metatietoratkaisun järjestelmäarkkitehtuuri.

Arkkitehtuurin keskeisenä komponenttina on *metatietokanta*, johon tallennetaan tiedot yhtenäisessä muodossa ja josta noudetaan kaikki lainsäädäntöprosessin tiedon hallintaa tukevat metatiedot. Metatietokanta koostuu tämän raportin luvussa 8 käsitellyistä osista kuten:

- säädöshankkeen tiedot,
- organisaatiotiedot,
- lainsäädäntöprosessin vaihetiedot,
- lainsäädäntöprosessissa tuotettavat asiakirjatyypit,
- lainsäädäntöasiakirjojen metatiedot,
- asiasanastot

Metatietokantaan voidaan tarvittaessa varastoida myös rakenteisten asiakirjojen rakennetyyppimäärittelyt ja eri rakennemuotojen väliset muunnosmäärittelyt.

Tehtävä- ja prosessijärjestelmät ovat lainsäädäntöprosessin ydinjärjestelmiä, jotka tukevat ja automatisoivat lainsäädäntötyöhön liittyvien tietojen käsittelyä. Näitä ovat niin tehtävä- ja seurantajärjestelmät kuin myös asiakirjojen laatimissovellukset (ks. nykytila luvusta 6). Tehtävä- ja prosessijärjestelmät käsittelevät ja tallentavat järjestelmän sisäisessä muodossa metatietoa omiin tietokantoihin tai tiedostohakemistoihin omia toimintojaan varten. Ne tuottavat ja hakevat metatietoja metatietokannasta sekä varastoivat ja hakevat asiakirjoja. Tehtävä- ja prosessijärjestelmiin sisältyy tässä arkkitehtuurissa myös metatietokannan hallintajärjestelmä, jonka tehtävänä on metatietojen varastoinnin ja käsittelyn hallinta, kuten metatietojen lisääminen, päivittäminen ja poistaminen; metatietokyselyjen vastaanotto, käsittely ja niihin vastaaminen; sekä lainsäädäntöhankkeen yksikäsitteisen tunnisteiden muodostaminen ja hallinta.

Lainsäädäntötyön tietojärjestelmien järjestelmäkohtaiset tietokannat, tiedostohakemistot ja niiden sisältämät tiedostot muodostavat arkkitehtuurin *tehtävä- ja prosessi-*

järjestelmien tietovarannot –komponentin. Tämä komponentti voi sisältää samoja metatietoja kuin metatietokanta, mutta metatietokanta on aina ensisijainen metatietojen varastointipaikka, josta löytyy viimeisimmät ja oikeat versiot metatiedoista.

Lainsäädäntöhankkeen asiakirjoja säilytetään *asiakirjavarastoissa*. Ne muodostuvat sekä aktiivisen käsittelyn kohteena olevista asiakirjavarastoista että käsiteltyjen asioiden asiakirja-arkistoista. Myös asiakirjavarastoissa voi olla asiakirjoihin varastoituja samoja metatietoja kuin metatietokantaan, mutta niidenkin osalta metatietokanta on aina ensisijainen metatietojen varastointipaikka.

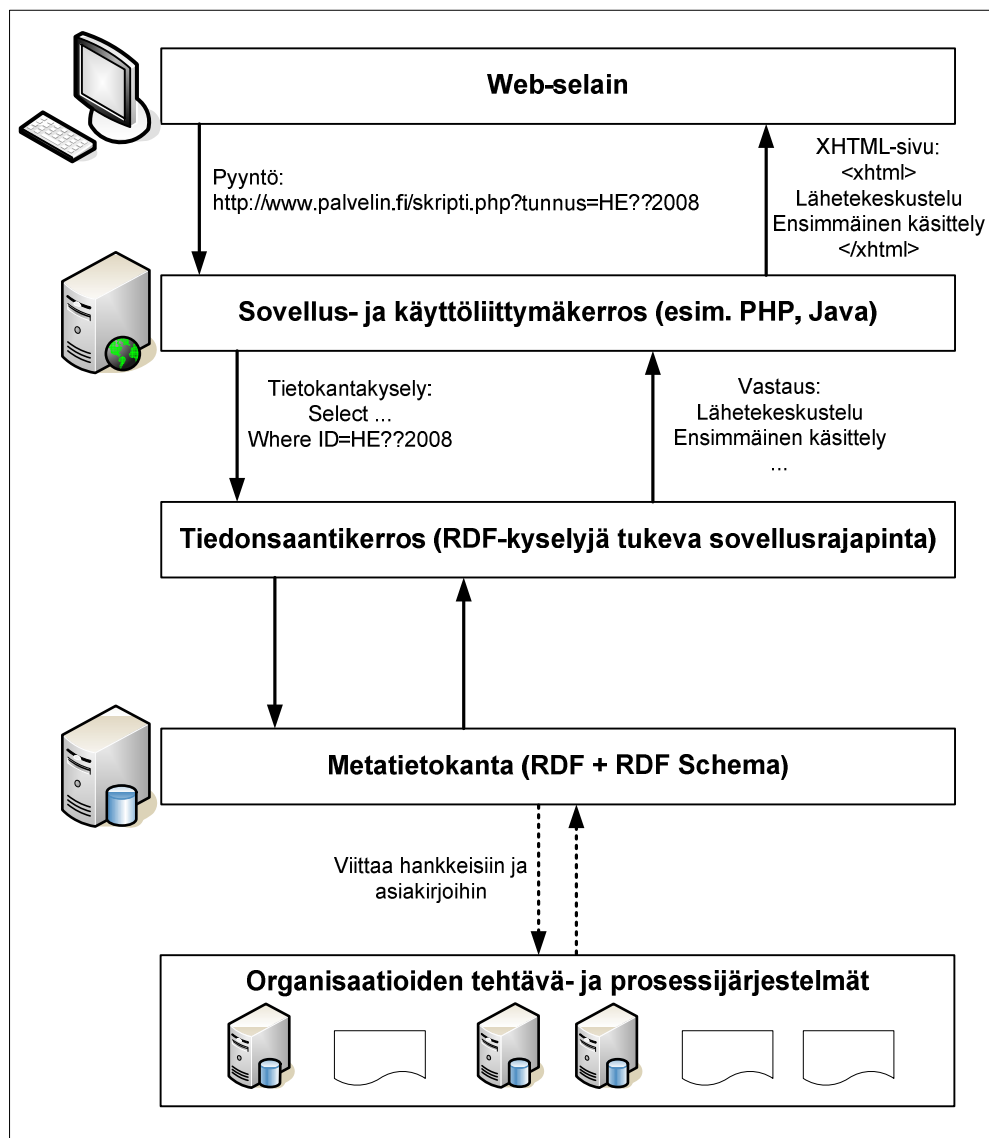
Metatiedot tuotetaan sisällön tuottamisen yhteydessä joko tehtävä- ja prosessijärjestelmään tai asiakirjaan siinä lainsäädäntöprosessin työvaiheessa, jossa yksittäinen metatieto syntyy. Tuotetut metatiedot siirretään automaattisesti metatietokantaan, josta ne ovat käytettävissä tiedonhakuun tai lainsäädäntöprosessin seuraavia työvaiheita varten. Metatietokanta, asiakirjavarastot sekä tehtävä- ja prosessijärjestelmien tietovarannot yhdessä muodostavat lainsäädäntöprosessin sisältöresurssien kokonaisuuden. Tehtävä- ja prosessijärjestelmiin voidaan hakea metatietokantaan jo varastoidut metatiedot, jolloin metatietojen päällekkäinen tuottaminen, manuaalinen kopiaaminen ja moninkertainen kirjaaminen vähenevät. Siten myös metatietojen eheys paranee.

Tämä raportin edellisessä luvussa kuvatut lainsäädäntötiedon yhtenäiset käyttöliittymät tarjoavat koko lainsäädäntöprosessin osalta yhtenäisen näkymän metatietokannan sisältämiin tietoihin. Seuraavassa kohdassa kuvataan tarkemmin tällaisten käyttöliittymien tarpeet täyttävää teknistä arkkitehtuuria.

Käyttöliittymäehdotuksen arkkitehtuuri

Kuva 21 esittää mahdollista arkkitehtuuria luvussa 9 esitettyjen tiedonhaun käyttöliittymien toteuttamiseksi. Esitetyn arkkitehtuurin toimivuutta on myös joiltakin osin testattu, mutta koska koko järjestelmää ei ole toteutettu, teknisiin ratkaisuihin on mahdollista ottaa kantaa ainoastaan yleisellä tasolla.

Arkkitehtuuri noudattaa kaksitasoista mallia eli siinä on eroteltu tosistaan toimintalogiikan sisältävä yhdistetty sovellus- ja käyttöliittymäkerros sekä metatietokantaan kohdistuvista kyselyistä vastaava tiedonsaantikerros. Alimpana kuvassa ovat edellisessä kohdassa kuvatun järjestelmäarkkitehtuurin yhteydessä esitellyt tehtävä- ja prosessijärjestelmät, joista metatiedot kootaan metatietokantaan.



Kuva 21. Metatietokannan suunniteltu arkkitehtuuri.

Koska metatiedot on ajateltu varastoitavan metatietokantaan RDF-muodossa, kyselyt kantaan tehdään jonkin RDF-kyselykielen avulla, esimerkiksi W3C:n kehittämällä SPARQL-kielellä (<http://www.w3.org/TR/rdf-sparql-query/>). Käytännössä kyselyt voivat tapahtua erillisen sovellusrajapinnan kautta. Selaimelta tulevien palvelupyynn-
töjen hallinta, kyselyiden prosessointi, ja metatietokannasta saatavan tiedon muok-
kaaminen käyttäjille esitettäviksi XHTML-sivuiksi tapahtuu sovellus- ja käyttöliit-
tymäkerroksen tasolla. Kerroksen toteutusvälineeksi soveltuu esimerkiksi jokin
XHTML:n dynaamisen tuottamisen mahdollista skriptikieli kuten PHP (Hypertext
Preprocessor), ASP (Active Server Page) tai JSP (Java Server Page). Käyttäjälle meta-
tietokannan tiedot näkyvät generoitujen XHTML-sivujen kautta, joita hän voi tarkas-
tella selaimellaan. Sivut voivat sisältää viitteitä myös primäärisisältöön kuten tehtä-
vä- ja prosessijärjestelmien tietovarannoissa sijaitseviin asiakirjoihin.

10.2 RDF lainsäädäntöprosessin metatietojen kuvausmenetelmänä

10.2.1 RDF ja RDF Schema

Metatietojen esittäminen RDF-muodossa on tarkoitettu ensisijaisesti tietokoneiden ja toiseksi automatisoitujen metatietoratkaisujen suunnittelijoiden luettavaksi ja ymmärrettäväksi. Toimintaprosessissa metatiedot tuotetaan joko suoraan RDF-muotoon tietokoneohjelmilla tai muuntamalla ne RDF-muotoon jostain toisesta tietokoneella tuotetusta esitysmuodosta. Metatietoja tuottavien ihmistoimijoiden ei siten tarvitse tuntea tässä esitettyä RDF-menetelmää ja sen teknisiä yksityiskohtia. RDF-muotoisen metatiedon tuottamiseen ja muokkaamiseen on saatavilla runsaasti apuvälineitä erilaisia teknisiä tarpeita varten²⁴.

RDF (Resource Description Framework)

RDF (*Resource Description Framework*) on W3C:n kehittämä menetelmä metatietojen ilmaisemiseksi resursseista. *Resurssi* on mikä tahansa Internetissä yksilöitävissä oleva kohde, joka voidaan tunnistaa URI-tunnisteella (URI = Uniform Resource Identifier). URI voi olla joko WWW:stä tuttu, resurssin sijaintiin viittaava URL (Uniform Resource Locator) tai yleisempi identifiointitunniste URN (Uniform Resource Name). RDF:llä voidaan siten kuvailla myös muita kuin Internetin resursseja, jotka ovat yksilöitävissä URI-tunnisteella.

RDF-mallissa metatieto ilmaistaan liittämällä resurssiin jokin *ominaisuus* sekä tämän *ominaisuuden arvo*. Resurssi, ominaisuus ja arvo muodostavat kolmikon (triple), jota kutsutaan *väittämäksi* tai *lausumiksi* (statement). Kolmikon osia voidaan nimittää myös nimillä subjekti, predikaatti ja objekti. Subjektit ovat kuvailtavia resursseja, predikaatit resurssien ominaisuuksia ja objektit ominaisuuksien arvoja.

Tarkastellaan esimerkkinä veritutkimuslainsäädännön uudistushanketta, jota kuvailaan RDF-mallin mukaisesti. Sen URI-tunnisten voitaisiin ajatella olevan yhtenäisen lainsäädäntötiedon Internet-palvelun URL eli <http://www.lainsaadantohankkeenIdentifioivaURI.fi>. Kuvailtavalla resurssilla on ominaisuus ”hankkeen nimi”. Esimerkkitapauksessa tämän ominaisuuden arvona on ”Veritutkimuslainsäädännön uudistus”. Esimerkki väittämästä voisi siten olla:

²⁴ ks. esim. <http://planetrdf.com/guide/#sec-tools>

"Hanke <http://www.lainsaadantohankkeenIdentifioivaURI.fi> (resurssi/subjekti)
on nimeltään (ominaisuus/predikaatti)
Veritutkimuslainsäädännön uudistus (arvo/objekti)".

Samasta kohteesta voidaan esittää useita väittämiä. Toinen väittäjä voisi siten esimerkiksi olla:

"Hankkeessa <http://www.lainsaadantohankkeenIdentifioivaURI.fi> (resurssi/subjekti)
on laadittu (ominaisuus/predikaatti) asiakirja (arvo/objekti)".

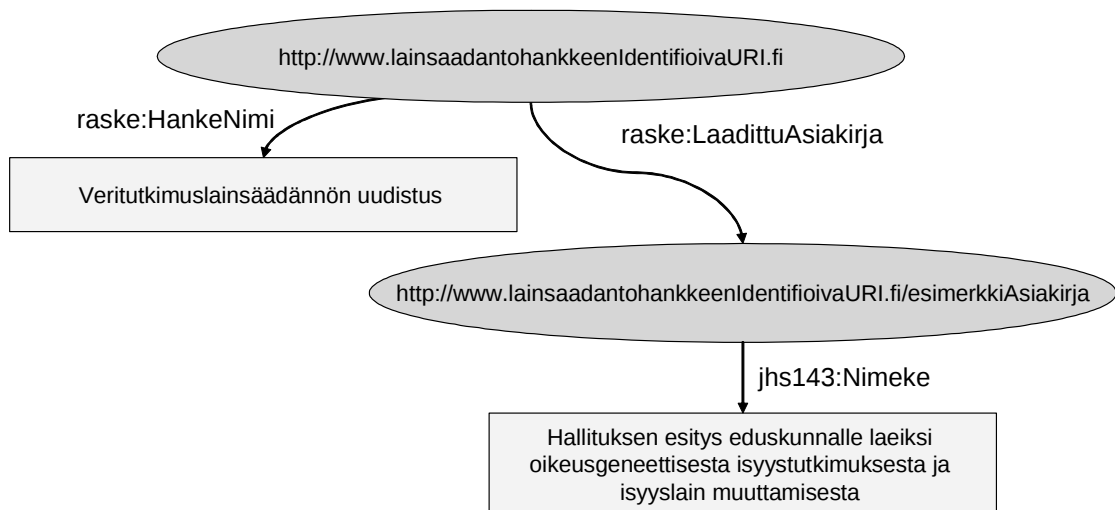
Ominaisuuden arvot voivat myös olla resursseja, joista esitetään uusia väittämiä. Esimerkkitapauksessa yksi hankkeessa laadituista asiakirjoista on hallituksen esitys, joka voitaisiin yksilöidä lainsäädäntötiedon yhtenäisen Internet-palvelun tarjoamana olevana resurssina. Esimerkki väittämästä olisi silloin:

"Asiakirjan <http://www.lainsaadantohankkeenIdentifioivaURI.fi/esimerkkiAsiakirja> (resurssi/subjekti)
nimi on (ominaisuus/predikaatti)
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeusgeneettisestä isyystutkimuksesta ja isyylain muuttamisesta (arvo/objekti)".

Esimerkkikohteen kuvailua voidaan jatkaa määrittämällä yhä useampia ominaisuuksilla ja kuvailemalla edelleen ominaisuuksien arvoja. RDF-metatietokuvauksista voi siten syntyä monimutkaisia resurssien ja niiden välisten suhteiden kuvauksia.

Graafisesti RDF-kuvauksia esitetään solmuina ja nuolina, jossa solmut ovat kuvailtavia resursseja (subjekteja) ja ominaisuuksien arvoja. Solmujen väliset nuolet ovat ominaisuuksia. Nuolien kärjet osoittavat ominaisuuden arvoon. Resurssisolmut esitetään soikioina ja ne objekti-solmut, jotka ovat resurssien sijaan literaaleja, esitetään suorakulmiolla. Teknisesti graafista RDF-kuvausta kutsutaan *RDF-graafiksi* (RDF graph), yleisemmin ilmaistuna RDF:n graafinen esitystapa on suunnattu verkko (directed graph). Verkkomaisen rakenteen etuina ovat metatietokuvausten laajennettavuus ja yhdistettävyyden. Erilliset metatietokuvaukset voidaan sijoittaa samaan RDF-malliin ja yhdistää toisiinsa samoilla URI-tunnisteilla kuvattujen resurssien osalta. Mikäli ominaisuuden arvot ovat myös resursseja, voi graafisesti esitetyistä RDF-väittämistä muodostua monimutkainen verkkomainen rakenne.

Kuvassa 22 on edellä käsitelty esimerkki graafisesti esitettynä. Ominaisuuksien nimeämisessä on esimerkistä poiketen käytetty Raske2-projetissa kehitettyjen RDF skeemojen sisältämiä käsitteitä raske:HankeNimi, raske:LaadittuAsiakirja ja jhs143:Nimeke. RDF-skeemoja kuvataan tarkemmin kohdassa 10.2.3.



Kuva 22. Esimerkki RDF-graafista.

Internetin standardoinnin perustana on XML-kieli (Extensible Markup Language), jota voidaan käyttää hyvin monella tavalla tietosisältöjen ja niihin liittyvien metatietojen esittämisessä tietokoneille. Semanttisen webin teknologiat perustuvat pitkälle XML:n käyttöön metatietojen esitystapana, mikä mahdollistaa metatiedon välittämisen erilaisten tietokonelaitteistojen ja sovellusten välillä. RDF-spesifikaatiossa on määritelty XML-kieli RDF-metatietokuvausten esittämiseen, jota kutsutaan RDF/XML-kieleksi. RDF-malli voidaan esittää RDF/XML-muodossa usealla vaihtoehtoisella tavalla. Yksi tapa esittää edellä kuvattu esimerkki RDF/XML-muodossa on seuraava:

```

<?xml version="1.0" encoding="ISO-8859-1"?>
<rdf:RDF xmlns:rdf="http://www.w3.org/1999/02/22-rdf-syntax-ns#"
  xmlns:raske="http://www.it.jyu.fi/raske/rdf#"
  xmlns:jhs143="http://www.jhs143#">

  <rdf:Description
    rdf:about="http://www.hare.vn.fi/mHankePerusSelaus.asp?h_iID=7843">
    <raske:HankeNimi>Veritutkimuslainsäädännön uudistus</raske:HankeNimi>
    <raske:LaadittuAsiakirja
      rdf:resource="
        http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/utaveps.scr?{KEY}=HE+56/2004"/>
    </rdf:Description>
    <rdf:Description
      rdf:about="
        http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/utaveps.scr?{KEY}=HE+56/2004">
      <jhs143:Nimeke>Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeusgeneetti-
        sesta isyystutkimuksesta ja isyyslain muuttamisesta</jhs143:Nimeke>
    </rdf:Description>
  </rdf:RDF>

```

Yllä olevassa RDF/XML-esimerkissä on ominaisuuksien nimeämisessä käytetty samoja, Raske2-projetissa kehitettyjen RDF-skeemojen käsitteitä `raske:HankeNimi`,

raske:LaadittuAsiakirja ja jhs143:Nimeke kuin aiemmin esitetystä RDF-graafissa. RDF-skeemoja kuvataan yleisesti seuraavassa kohdassa.

RDF Schema (RDF Vocabulary Description Language)

RDF Schema on W3C:n kehittämä viitekehys, jolla voidaan määritellä RDF-kuvailuissa käytetty sanasto sekä varmistaa sen yhtenäisyys. RDF-skeemoilla kuvataan tietyn sovellusalueen käsitteistöä ja käsitteiden välisiä suhteita. RDF-skeemoja voidaan kutsua myös ontologioiksi.

RDF Schema -määrittelykielessä käsitteet määritellään *luokkina* (classes) ja käsitteitä tarkemmin kuvaavat ominaisuudet luokkien *ominaisuuksina* (properties). Luokille ja ominaisuuksille annetaan nimet ja osoitetaan, mitä luokkia ja ominaisuuksia oletetaan käytettävän yhdessä. Lainsäädäntöprosessissa eräs luokkana määriteltävä käsite voisi olla esimerkiksi asiakirja ja tämän luokan ominaisuus esimerkiksi asiakirjan nimi. Luokkien avulla voidaan ilmaista RDF-kuvauksissa resurssin tyyppi `rdf:type`-ominaisuuden avulla. Tällaisella määrittelyllä tarkoitetaan, että resurssi on luokan ilmentymä. Esimerkiksi valiokunnan mietintö, joka koskee hallituksen esitystä HE 4/2003, voidaan määritellä asiakirja-luokan ilmentymäksi.

RDF Scheman avulla luokille voidaan määritellä myös hierarkia: esimerkiksi luokka Lainsäädäntöhanke voidaan määritellä luokan Hanke aliluokaksi. Aliluokka perii yliluokkansa ominaisuudet. RDF Schema –spesifikaation määritelmät luokista ja ominaisuuksista ovat lähellä olio-ohjelmoinnin käsitteistöä. RDF Schemassa määrittelyn lähtökohtana on kuitenkin olio-ohjelmoinnista poiketen ominaisuus, ei luokka. RDF Schema määrittelee ominaisuuden, joka on liitettävissä joihinkin luokkiin: esimerkiksi ominaisuus nimi voi kuulua luokille Henkilö ja Asiakirja. RDF:n ominaisuudet ovat siten globaaleja ja voivat kuulua useampiin luokkiin. Tämän ominaisuuskeskeisen lähestymistavan etuna on, että kuka tahansa voi määritellä luokille lisää ominaisuuksia ja näin laajentaa resurssien kuvauksia.

Seuraava esimerkki havainnollistaa, miksi RDF Schemaa tarvitaan. Esimerkissä on muunnos edellä esitetystä Veritutkimuslainsäädännön uudistushankkeen RDF-kuvauksesta. Tässä kuvaus sisältää ominaisuudet HankeNimi, valmistelija ja lämpötila:

```
<rdf:Description
  rdf:about="http://www.hare.vn.fi/mHankePerusSelaus.asp?h_iID=7843">
  <raske:HankeNimi>Veritutkimuslainsäädännön uudistus</raske:HankeNimi>
  <raske:valmistelija>168 000 e</raske:valmistelija>
  <raske:lämpötila>30 astetta</raske:lämpötila>
</rdf:Description>
```

Esimerkissä valmistelija-ominaisuuden arvona on rahasumma 168 000 e, mikä ei tietenkään ole mahdollista. Lainsäädäntöhankkeen ominaisuutena lämpötila on myös mahdoton reaalimaailmassa. Ohjelmallisesti RDF-syntaksin tarkistavan RDF/XML-jäsentimen mukaan kuvaus on kuitenkin täysin hyväksyttävä. RDF Scheman avulla voidaan tarkasti määrittää, mitkä ominaisuudet ovat sopivia tietylle resurssille: tässä esimerkiksi lainsäädäntöhankkeelle sopii ominaisuus valmistelija, mutta ei ominaisuus lämpötila, ja mitkä arvot ovat sopivia tietylle ominaisuudelle: tässä esimerkiksi ominaisuudelle valmistelija ei sovi arvo 168 000 e.

RDF Schema –kuvaukset ovat RDF-tietomallin mukaisia. Myös RDF Schema koostuu siten resurssi—ominaisuus—arvo –kolmikoiden muodostamista väittämistä. Luokat ilmaistaan käyttäen määritettä `rdfs:Class`, luokan tyyppi määritteellä `rdf:type` ja aliluokkasuhteet määritteellä `rdfs:subClassOf`. Ominaisuudet ilmaistaan käyttämällä määritteitä `rdf:Property`. Ominaisuuksia määritellään tarkemmin jonkin ominaisuuden aliominaisuudeksi `rdfs:subPropertyOf`-määritteellä ja jotakin tiettyä luokkaan kuvaavaksi `rdfs:domain`-määritteellä. Ominaisuuden arvojoukko tai tietotyyppi määritellään `rdfs:range`-määritteellä.

Seuraavassa esimerkki on muutoin sama kuin edellisessä kohdassa esitetty, mutta siihen on lisätty kaksi lihavoitua riviä, joissa ilmaistaan, että ensimmäinen RDF-kuvaus on Hanke-luokan ilmentymä ja toinen RDF-kuvaus on Asiakirja-luokan ilmentymä.

```
<?xml version="1.0" encoding="ISO-8859-1"?>
<rdf:RDF xmlns:rdf="http://www.w3.org/1999/02/22-rdf-syntax-ns#"
  xmlns:raske="http://www.it.jyu.fi/raske/rdf#"
  xmlns:jhs143="http://www.jhs-suositukset.fi/jhs143/rdf-schema#">

<rdf:Description
  rdf:about="http://www.hare.vn.fi/mHankePerusSelaus.asp?h_iID=7843">
  <rdf:type rdf:resource="http://www.it.jyu.fi/raske/rdf#Hanke"/>
  <raske:HankeNimi>Veritutkimuslainsäädännön uudistus</raske:HankeNimi>
  <raske:LaadittuAsiakirja rdf:resource="
    http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/utaveps.scr?{KEY}=HE+56/2004"/>
</rdf:Description>

<rdf:Description rdf:about=
"http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/utaveps.scr?{KEY}=HE+56/2004">
  <rdf:type rdf:resource="http://www.it.jyu.fi/raske/rdf#Asiakirja"/>
  <jhs143:nimeke>Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeusgeneettisestä
    isyystutkimuksesta ja isyyslain muuttamisesta</jhs143:nimeke>
</rdf:Description>

</rdf:RDF>
```

Seuraavassa esimerkissä on RDF-skeema, joka voisi määritellä edellisen esimerkin sanastoa koskien hanketta ja sen ominaisuuksia. Skeema määrittelee luokan Hanke ja sen kaksi ominaisuutta HankeNimi ja LaadittuAsiakirja. Domain-määrittelyn mukaan molemmilla ominaisuuksilla kuuluu määrittää Hanke-tyyppisiä resursseja. Range-määrittelyjen mukaan ominaisuuden HankeNimi tietotyyppinä on XML Sche-

ma –määrityksen mukainen string-tietotyyppi ja ominaisuuden LaadittuAsiakirja arvona on Asiakirja-tyyppisiä resursseja.

```
<rdfs:Class rdf:about="http://www.it.jyu.fi/raske/rdf#Hanke">
</rdfs:Class>

<rdf:Property rdf:about="http://www.it.jyu.fi/raske/rdf#HankeNimi">
  <rdfs:domain rdf:resource="http://www.it.jyu.fi/raske/rdf#Hanke"/>
  <rdfs:range rdf:resource="http://www.w3.org/2001/XMLSchema#string"/>
</rdf:Property>

<rdf:Property rdf:about="http://www.it.jyu.fi/raske/rdf#LaadittuAsiakirja">
  <rdfs:domain rdf:resource="http://www.it.jyu.fi/raske/rdf#Hanke"/>
  <rdfs:range rdf:resource="http://www.it.jyu.fi/raske/rdf#Asiakirja"/>
</rdf:Property>
```

RDF Schema tarjoaa viitekehyksen metatietojen yhtenäisyydelle, mutta RDF Scheman keskeinen lähtökohta on toimia tietoa **kuvailevana** mallina. RDF-skeeman sisältämää informaatiota voidaan käyttää monin eri tavoin, kuten RDF-kuvailutiedon eheyden varmistamiseen, sovelluksen vastaanottaman datan lisäinformaatioksi tai päättelyiden tekemiseen.

Eheyden varmistamisessa RDF-skeema voi toimia XML-skeemojen tapaisesti RDF-kuvausten rajoitteiden määrittäjänä. Tällöin voidaan ohjelmallisesti tarkistaa, että RDF-kuvaus on tietyn RDF -skeeman mukainen. Yleisiä työkaluja RDF-kuvausten oikellisuuden tarkistamiseen validoivien XML-jäsentimien tapaan ei kuitenkaan ole vielä saatavilla, vaan ne on toteutettava sovelluskohtaisesti.

Metatietojen yhtenäisyyden lisäksi RDF Schemojen käyttötarkoituksena semanttisessa webissä on toimia päättelyiden apuvälineenä. Sovellus voi esimerkiksi vastaanottaa RDF-kuvauksen, jossa nimi-ominaisuuden arvona on resurssi, jota ei ole määritetty kuuluvaksi mihinkään luokkaan. Tällöin sovellus voi käyttää RDF-skeeman sisältämää väittämää päätelläkseen, että resurssin täytyy olla Henkilö-luokan ilmentymä. Toisessa tilanteessa sovellus voi vastaanottaa RDF-kuvauksen, joka sisältää henkilön nimi-ominaisuuden, jonka arvo on organisaatio-luokan resurssi. RDF-skeeman tiedon perusteella sovellus voi päätellä että kuvailutiedossa saattaa olla epäyhtenäisyyttä. Epäyhtenäisyyttä ei kuitenkaan ole siinä tapauksessa, jos on olemassa jokin toinen RDF-skeema, joka sisältää väittämän ”organisaatio on laillinen henkilö”. RDF Scheman käytön päälle rakentuvat semanttisen webin ontologia- ja logiikkakerrokset mahdollistavat vielä yleiskäyttöisempien päättelyiden tekemisen.

Vaikka RDF Schema on suunniteltu webin resurssien mallintamiseen, on RDF-skeemojen suunnittelussa keskeistä mallintaa todellisia asioita ja todellista maailmaa, joiden ilmentymiä tai vastineita webin resurssit ovat.

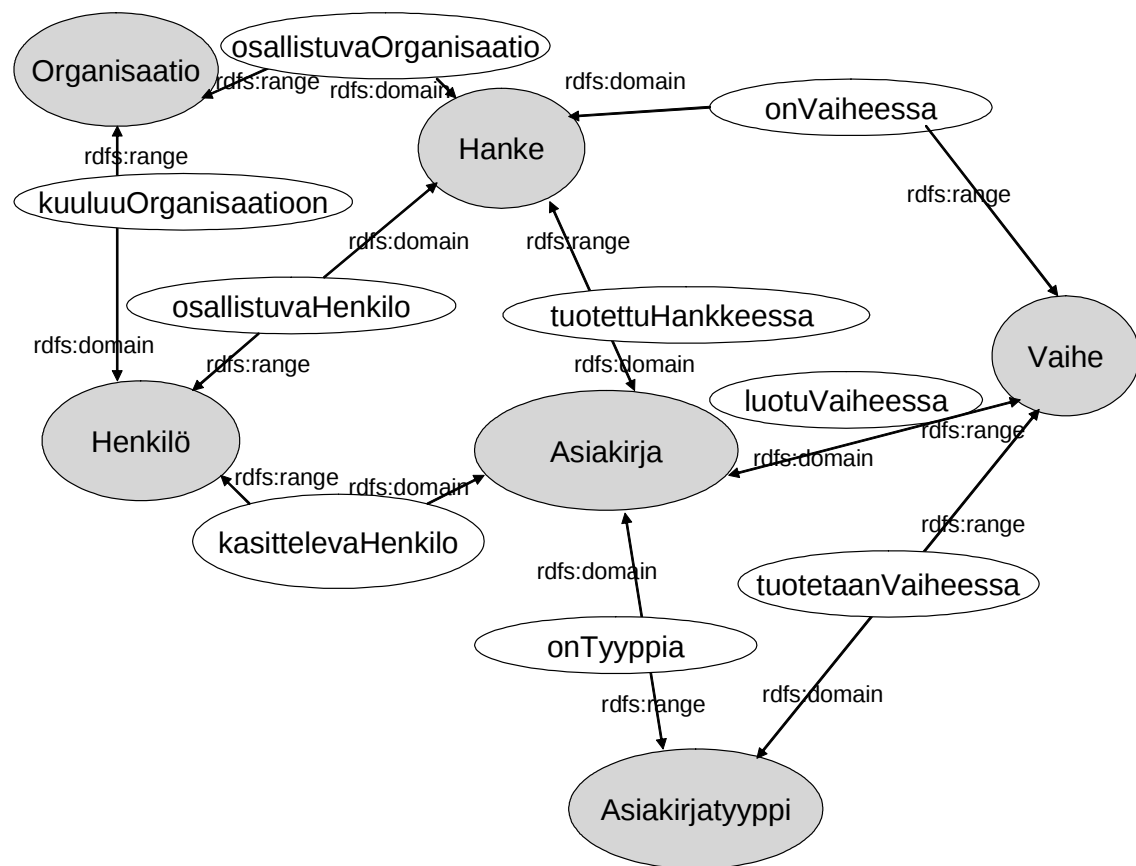
10.2.2 Lainsäädäntöprosessin metatietokanta

Metatietoehdotuksen taustalla on ajatus keskitetystä tai korkeintaan muutamasta yhteentoimivasta lainsäädäntöprosessin metatietokannasta. Kuvassa 23 on esitetty metatietokannan niin sanottu metamalli RDF-skeeman muodossa. *Metamalli* kuvaa ne resurssijoukot, joista on tarkoitus tallentaa tietoja (ts. RDF-kuvauksia) metatietokantaan. Metamallia voidaan verrata esimerkiksi relaatiotietokannan skeemaan.

Lainsäädäntöprosessin metatietokantaan tulisi tallettaa RDF-kuvauksia hankkeista, asiakirjoista, asiakirjatyypeistä, prosessin vaiheista, henkilöistä ja organisaatioista. Näiden resurssijoukkojen metatietojen ilmaisemiseen on kehitetty RASKE2-projektissa RDF-skeemoja, jotka esittävät RDF-luokkien ja -ominaisuuksien avulla sen sanaston, jolla resurssijoukkoja voidaan kuvata. Metamallista voidaan nähdä yleisellä tasolla skeemojen väliset suhteet ja miten RDF-skeemoissa eri resurssijoukot kuvataan. RDF-skeemojen muodostamisen lähtökohtana ovat tämän raportin luvussa 5 tarkasteltu lainsäädäntöprosessi ja siinä syntyvä dokumentaatio, luvussa 7 kuvattut lainsäädäntöprosessin nykyiset metatiedot sekä luvussa 9 kuvattujen lainsäädäntötiedon yhtenäisten hakukäyttöliittymien tarpeet.

Kuvan 23 selkiyttämiseksi kaikkia resurssien tyyppin kuvaavia `rdf:type`-ominaisuuksia ei ole merkitty kuvaan. Sen sijaan kuvassa olevien resurssien tyypit on merkitty sävyillä. Tummennetut soikiot ovat resursseja, joiden tyyppi RDF-skeemassa on RDF-luokka (`rdfs:Class`). Valkoiset soikiot kuvaavat RDF-ominaisuuksia (`rdfs:Property`). Esimerkiksi ominaisuus `onVaiheessa` kuvailu RDF-skeemassa tarkoittaa, että tällä ominaisuudella kuvataan Hanke-luokan ilmentymiä (domain-määrittely) ja että tämän ominaisuuden arvo on Vaihe-luokan ilmentymä (range-määrittely). Muut ominaisuudet on kuvattu saman logiikan mukaisesti.

Tarkemman tason RDF-skeemoissa (ks. kohta 10.2.3) luokat `Vaihe`, `Organisaatio` ja `Asiakirjatyyppe` jakaantuvat aliluokiksi (esimerkiksi `Organisaatio`-luokalla on aliluokat `Ministeriö` ja `Valiokunta`). Luokkien ominaisuuksista on kuvassa 23 esitetty vain ne, jotka yhdistävät eri luokkia. Esimerkiksi hankkeella ja asiakirjalla on olemassa kuvan 23 osoittamien ominaisuuksien lisäksi skeemoissa kaikki ne ominaisuudet, jotka on kuvattu luvussa 8.2.



Kuva 23. Metamalli RDF-skeeman muodossa.

Metamalli muodostuu yhdeksästä väittämästä, jotka on koottu taulukkoon 24 lauseiden muodossa.

Taulukko 24. Metamallin väittämät.

Resurssi/subjekti	Ominaisuus/predikaatti	Arvo/objekti
Hanke	on vaiheessa	Vaihe
Hankkeeseen	osallistuu	Organisaatio
Hankkeeseen	osallistuu	Henkilö
Asiakirja	tuotettu hankkeessa	Hanke
Asiakirja	on luotu vaiheessa	Vaihe
Asiakirjan	käsittelyyn osallistuu	Henkilö
Asiakirja	on tyyppiä	Asiakirjatyyppe
Henkilö	kuuluu organisaatioon	Organisaatio
Asiakirjatyyppe	tuotetaan vaiheessa	Vaihe

Jotta semanttisessa webissä ymmärrettäisiin, mistä metatietokuvauksissa on kysymys ja mitä tietyllä käsitteellä tarkoitetaan, on käsitteiden tarkka määrittely tarpeen. Tämän vuoksi seuraavassa täsmennetään, mitä metamallin luokilla täsmällisesti tarkoitetaan.

Hanke

Hanke on voimassaolevan lain muuttamiseen tai uuden lain säätämiseen tähtäävä prosessi, joka muodostuu ministeriössä tapahtuvasta valmistelusta, valtioneuvostokäsittelystä sekä eduskunnassa tapahtuvasta hallituksen esityksen käsittelystä ja siihen liittyvästä päätöksestä joko säätää laki tai jättää se säätämättä. Hankkeeseen osallistuu henkilöitä eri organisaatioista. Prosessinäkökulmasta tarkasteltuna hanke on jossakin vaiheessa.

Vaihe

Lainsäädäntöprosessi koostuu neljästä päävaiheesta ja kukin päävaihe edelleen alavaiheista, joita on kuvattu tämän raportin luvussa 5.

Asiakirja

Lainsäädäntöhankkeessa tuotetaan ja käsitellään asiakirjoja. Asiakirja kuuluu hankkeeseen, jonka jossain etenemisvaiheessa se on tuotettu. Asiakirja on jotain tyyppiä. Asiakirjoja käsittelevät henkilöt. Lainsäädäntöprosessissa tuotettavia asiakirjoja on kuvattu tämän raportin luvussa 5.

Asiakirjatyyppejä

Lainsäädäntöprosessissa tuotettavat asiakirjatyypit on esitetty kuvassa 4 ja kuvattu lyhyesti taulukossa 3 sekä laajemmin liitteessä 6. Asiakirjatyyppejä ovat esimerkiksi hallituksen esitys tai valiokunnan mietintö.

Henkilö

Henkilö osallistuu lainsäädäntöhankkeen valmisteluun ja/tai asiakirjan käsittelyyn. Henkilöitä ovat esimerkiksi valmistelijat ja esittelijät.

Organisaatio

Organisaatio osallistuu lainsäädäntöhankkeen valmisteluun tai muuhun hankkeeseen liittyvään työhön. Organisaatioita ovat esimerkiksi valtioneuvoston kanslia ja lakivaliokunta.

10.2.3 Metatietokannan RDF-skeemat

Kutakin metamallin luokkaa vastaa yksi RDF-skeema lukuun ottamatta luokkia Henkilö ja Organisaatio, jotka on yhdistetty yhdeksi toimijaskeemaksi. RDF-skeemoissa on hyödynnetty XML-nimiavaruusmäärittelyjä, joiden avulla eri XML-sovellusten sanastot määritetään uniikeiksi kokonaisuuksiksi. XML-nimiavaruus on yksikäsitteinen URI-tunniste, jota käyttämällä eri XML-sovellusten sanastojen samannimiset sanat (elementtien ja attribuuttien nimet) eivät mene sekaisin. Seuraavassa kuvataan skeemoissa käytetyt nimiavaruudet. Niiden jälkeen esitellään viisi projektissa kehitettyä RDF-skeemaa²⁵, joita tarkastellaan RDF/XML-esimerkkien avulla (ks. myös liite 12).

Käytetyt nimiavaruudet

RDF-skeemoissa käytetään seuraavaa nimiavaruusmäärittelyä, joka koostuu seitsemästä eri nimiavaruudesta. Nimiavaruusmäärittelyissä on käytetty XML-entiteetti-määrittelyksiä nimiavaruuksien lyhentämiseksi RDF-kuvauksissa. Tällöin esimerkiksi hankeskeeman ominaisuuteen "vastuullinen ministeriö" voidaan viitata käyttämällä lyhempää ilmaisua `&raske;vastuullinenMinisterio` sen sijaan että käytettäisiin koko URI-tunnuksen sisältävää ilmaisua: `http://www.it.jyu.fi/raske/rdf#vastuullinenMinisterio`.

```
<?xml version='1.0' encoding='UTF-8'?>
<!DOCTYPE rdf:RDF [
  <!ENTITY rdf 'http://www.w3.org/1999/02/22-rdf-syntax-ns#'>
  <!ENTITY rdfs 'http://www.w3.org/2000/01/rdf-schema#'>
  <!ENTITY raske 'http://www.it.jyu.fi/raske/rdf#'>
  <!ENTITY xsd 'http://www.w3.org/2001/XMLSchema#'>
  <!ENTITY jhs143 'http://www.jhs-suositukset.fi/jhs143/rdf-schema#'>
  <!ENTITY lams 'http://www.it.jyu.fi/raske/lakiasiakirja-rdf-schema#'>
  <!ENTITY dc 'http://purl.org/dc/elements/1.1/'>
]>

<rdf:RDF xmlns:rdf="&rdf;"
  xmlns:raske="&raske;"
  xmlns:rdfs="&rdfs;"
  xmlns:xsd="&xsd;"
  xmlns:jhs143="&jhs143;"
  xmlns:lams="&lams;"
  xmlns:dc="&dc;">
```

Etuliitteet `rdf:` ja `rdfs:` viittaavat W3C:n määrittämän RDF-mallin omaan sanastoon. Etuliite `xsd:` on XML Scheman nimiavaruus ja etuliite `dc:` Dublin Coren nimiavaruus. Etuliite `jhs143:` viittaa projektissa kehitettyyn JHS143-määrittelyn skeemaan. Etuliit-

²⁵ RDF-skeemat on saatavissa sivulta <http://www.it.jyu.fi/raske/rdfskeemat/>

teet raske: ja lams: on projektin omia nimiavaruuksia, joista nimiavaruutta raske: käytetään yleisesti monissa eri skeemoissa ja etuliitettä lams: asiakirjaskeemassa.

Hankeskeema

Hankeskeema kuvaa hankkeen metatiedot, jotka on esitelty kohdassa 8.2.1. Alla olevassa esimerkissä on osa skeemasta RDF/XML-muodossa.

Määreellä `rdfs:Class` on kuvattu luokka `raske:Hanke`. Määreellä `rdfs:Property` on kuvattu luokan kaksi ominaisuutta `raske:hankeNimi` ja `raske:vastuullinenMinisterio`. Molemmat ominaisuudet on `rdfs:domain`-määreen avulla määritetty kuuluvaksi `Lakihanke`-luokkaan. Määreellä `rdfs:range` on määritetty hankkeen nimelle tietotyyppi `xsd:string` (XML Scheman tietotyyppijoukon mukaisesti) ja vastuulliselle ministeriölle arvojoukoksi `raske:Ministerio`-luokka.

```
<rdfs:Class rdf:about="&raske;Hanke">
</rdfs:Class>

<rdfs:Property rdf:about="&raske;hankeNimi">
<rdfs:domain rdf:resource="&raske;Lakihanke"/>
<rdfs:range rdf:resource="&xsd:string"/>
</rdfs:Property>

<rdfs:Property rdf:about="&raske;vastuullinenMinisterio">
<rdfs:domain rdf:resource="&raske;Lakihanke"/>
<rdfs:range rdf:resource="&raske;Ministerio"/>
</rdfs:Property>
```

Asiakirjaskeema

Asiakirjaskeema kuvaa asiakirjan metatiedot, jotka on esitelty kohdassa 8.2.2. Se pohjautuu Dublin Coren ja JHS143:n RDF-skeemoihin. JHS143-määrittelyn RDF-skeema on tehty Veli-Pekka Mäkisen gradussa (Mäkinen, 2006).

Seuraavassa listauksessa on osa asiakirjaskeemasta. Siinä esitellään ensin ominaisuus `lams:metatieto`, joka on yläominaisuus kaikille muille asiakirjaskeeman ominaisuuksille. Se määrittää luokkaa `jhs143:Asiakirja` `rdfs:domain`-määrittelyn mukaisesti. Tämä määrittely periytyy kaikille ominaisuuksille.

Lisäksi esimerkissä on määritelty ominaisuudet `lams:asiakirjanTunnus` ja `lams:asiakirjatyyppi`. Ne ovat molemmat määritelty JHS143-skeeman ominaisuuksien aliominaisuuksiksi `rdfs:subPropertyOf`-määreellä. JHS143-skeemassa ominaisuudet taas on määritelty Dublin Coren skeeman ominaisuuksien aliominaisuuksiksi. Täten asiakirjaskeema on sekä Dublin Coren ja JHS143-skeemojen mukainen.

Esimerkissä ominaisuuksille määritellään arvojoukot `rdfs:range`-määreellä. Asiakirjan tunnus on määritelty URI-muotoiseksi Dublin Coren mukaista tyyppiä

dcterms:URI käyttäen ja asiakirjatyyppin arvojoukoksi on määritelty kaikki luokan lams:Lakiasiakirjatyyppi ilmentymät.

```
<rdf:Property rdf:about="http://www.it.jyu.fi/raske/lakiasiakirja-rdfschema#
  metatieto">
  <rdfs:domain rdf:resource=="http://www.jhs-suositukset.fi/jhs143/rdfschema#
    Asiakirja"/>
</rdf:Property>

<rdf:Description rdf:about="http://www.it.jyu.fi/raske/lakiasiakirja-rdfschema#
  asiakirjanTunnus">
  <rdfs:subPropertyOf rdf:resource="http://www.it.jyu.fi/raske/lakiasiakirja-
    rdfschema#metatieto"/>
  <rdfs:subPropertyOf rdf:resource="http://www.jhs-
    suositukset.fi/jhs143/rdfschema#identifier"/>
  <rdfs:range rdf:resource="dcterms:URI"/>
  <rdfs:label xml:lang="fi">Asiakirjan tunnus</rdfs:label>
</rdf:Description>

<rdf:Description rdf:about="http://www.it.jyu.fi/raske/lakiasiakirja-rdfschema#
  asiakirjanTyyppi">
  <rdfs:subPropertyOf rdf:resource="http://www.it.jyu.fi/raske/lakiasiakirja-
    rdfschema#metatieto"/>
  <rdfs:subPropertyOf rdf:resource="http://www.jhs
    -suositukset.fi/jhs143/rdfschema#documentType"/>
  <rdfs:range rdf:resource="http://www.it.jyu.fi/raske/lakiasiakirja-rdfschema#
    LakiasiakirjaTyyppi"/>
</rdf:Description>
```

Prosessiskeema

Prosessiskeemassa esitellään lainsäädäntöprosessin neljä päävaihetta ja niiden alavaiheet. Lisäksi prosessiskeemassa on ilmaistu vaiheiden järjestys ja vaihtoehtoisia prosessin kulkua.

Seuraavassa esimerkissä on prosessiskeeman osa, jossa kuvataan kolmas päävaihe eli eduskuntakäsittelyvaihe. Esimerkissä on kuvattu luokka raske:Eduskuntakasittely, joka on luokan raske:Vaihe aliluokka rdfs:subClassOf-määritteen mukaisesti. Vaiheen alavaiheet on kuvattu rdf:Seq-rakenteella, joka kuvaa alavaiheiden järjestyksen määreillä rdf:_1, rdf:_2 jne. Esimerkissä kuvataan myös eduskuntakäsittelyvaiheen kaksi vaihtoehtoista kulkua, joista toinen etenee ensimmäisen käsittelyn jälkeen suoraan toiseen käsittelyyn ja toisen välivaiheina ovat suuren valiokunnan käsittely ja jatkettu ensimmäinen käsittely. Tämä vaihtoehtoinen rakenne kuvataan RDF-mallissa rdf:Alt-rakenteella.

Tämän esimerkin RDF-graafi on esitetty kohdan 10.2.4 kuvassa 24 sivulla 134. Kuvan selityksen yhteydessä sivulla 135 on myös esimerkin RDF-rakenteet selitetty tarkemmin.

```

<rdf:Description rdf:about="&raske;Eduskuntakasittely">
<rdf:type rdf:resource="http://www.w3.org/2000/01/rdf-schema#Class"/>
<rdfs:subClassOf rdf:resource="&raske;Vaihe"/>

<raske:sisaltaaVaiheita>

<rdf:Seq>
  <rdf:_1 rdf:resource="&raske;Vireilletulo"/>
  <rdf:_2 rdf:resource="&raske;Lahetokeskustelu"/>
  <rdf:_3 rdf:resource="&raske;Valiokuntakasittely"/>
  <rdf:_4 rdf:resource="&raske;EnsimmäinenKasittely"/>
  <rdf:_5>
    <rdf:Alt>
      <rdf:_1>
        <rdf:Seq>
          <rdf:_1 rdf:resource="&raske;SuurenValiokunnanKasittely"/>
          <rdf:_2 rdf:resource="&raske;JatkettuEnsimmäinenKasittely"/>
          <rdf:_3 rdf:resource="&raske;ToinenKasittely"/>
        </rdf:Seq>
      </rdf:_1>
      <rdf:_2 rdf:resource="&raske;ToinenKasittely"/>
    </rdf:Alt>
  </rdf:_5>
</rdf:Seq>

</raske:sisaltaaVaiheita>
</rdf:Description>

```

Asiakirjatyypiskeema

Asiakirjatyypiskeemassa kuvataan lainsäädäntöprosessiin liittyvät asiakirjatyypit RDF-luokkina. Asiakirjatyypeistä ilmaistaan myös se, missä vaiheessa ne tuotetaan raske:tuotetaanVaiheessa -elementin avulla.

Alla olevassa esimerkissä on kuvattu asiakirjatyypit lams:MuistioKuulemisesta ja lams:ValiokunnanLausunto. Molemmat ovat luokan lams:Lakiasiakirjatyypin aliluokkia. Muistio kuulemisesta tuotetaan päävaiheessa raske:Valmisteluvaihe ja alavaiheessa raske:Lausuntovaihe ja valiokunnan lausunto päävaiheessa raske:Eduskuntakasittely ja alavaiheessa raske:Valiokuntakasittely.

```

<rdf:Description rdf:about="http://www.it.jyu.fi/raske/lakiasiakirja-rdfschema#
MuistioKuulemisesta">
  <rdfs:subClassOf rdf:resource="http://www.it.jyu.fi/raske/lakiasiakirja-
rdfschema#Lakiasiakirjatyypin"/>
  <raske:tuotetaanVaiheessa
rdf:resource="http://www.it.jyu.fi/raske/rdf#Valmisteluvaihe"/>
  <raske:tuotetaanVaiheessa
rdf:resource="http://www.it.jyu.fi/raske/rdf#Lausuntovaihe"/>
</rdf:Description>

<rdf:Description rdf:about="http://www.it.jyu.fi/raske/lakiasiakirja-rdfschema#
ValiokunnanLausunto">
  <rdfs:subClassOf rdf:resource="http://www.it.jyu.fi/raske/lakiasiakirja-
rdfschema#
Lakiasiakirjatyypin"/>
  <raske:tuotetaanVaiheessa

```

```

    rdf:resource="http://www.it.jyu.fi/raske/rdf#Eduskuntakasittely"/>
    <raske:tuotetaanVaiheessa
    rdf:resource="http://www.it.jyu.fi/raske/rdf#Valiokuntakasittely"/>
</rdf:Description>

```

Kohdan 10.2.4 kuvassa 28 (sivu 139) on kuvattu RDF-graafina prosessiskeeman ja asiakirjatyyppiskeeman välinen yhteys.

Toimijaskeema

Toimijaskeema kuvaa ministeriöt ja valiokunnat RDF-luokkina. Lisäksi skeema kuvaa luokan raske:Henkilo. Skeemassa voitaisiin kuvata myös muita lainsäädäntöprosessin toimijoita.

Alla olevassa esimerkissä on kuvattu luokat raske:Ministerio ja raske:Valiokunta sekä näiden alaluokkaesimerkit raske:Hallintovaliokunta ja raske:KauppaJaTeollisuusministerio. Lisäksi on kuvattu luokka raske:Henkilo ja sitä kuvaava ominaisuus raske:sukunimi. Ominaisuuden tietotyyppi on rdfs:range-määreellä kuvattu xsd:string.

```

<rdfs:Class rdf:about="&raske;Valiokunta">
</rdfs:Class>

<rdfs:Class rdf:about="&raske;Ministerio">
</rdfs:Class>

<rdfs:Class rdf:about="&raske;Hallintovaliokunta">
<rdfs:subClassOf rdf:resource="&raske;Valiokunta"/>
</rdfs:Class>

<rdfs:Class rdf:about="&raske;KauppaJaTeollisuusministerio">
<rdfs:subClassOf rdf:resource="&raske;Ministerio"/>
</rdfs:Class>

<rdfs:Class rdf:about="&raske;Henkilo">
</rdfs:Class>

<rdf:Property rdf:about="&raske;sukunimi">
<rdfs:domain rdf:resource="&raske;Henkilo"/>
<rdfs:range rdf:resource="&xsd:string"/>
</rdf:Property>

```

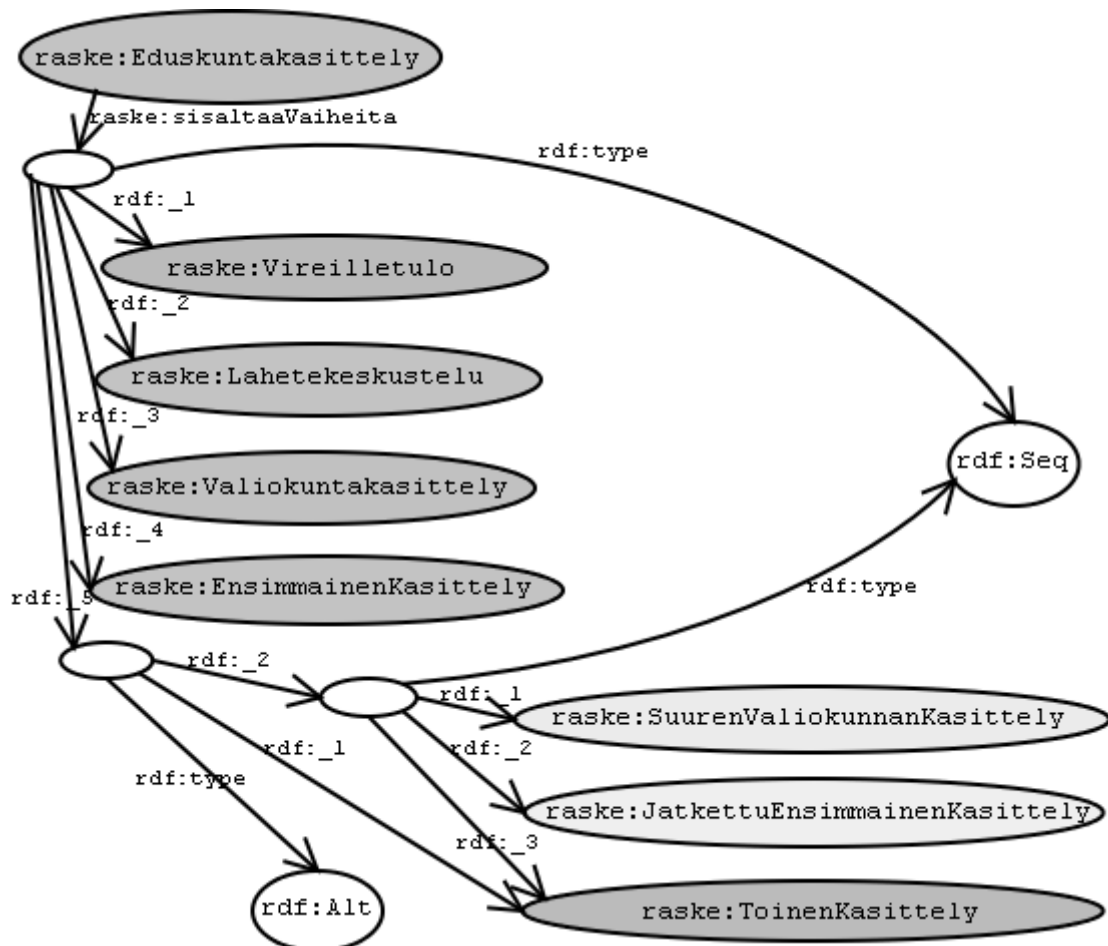
10.2.4 RDF-skeemojen ja –kuvausten hyödyntäminen käyttöliittymässä

Lopuksi havainnollistetaan muutamien esimerkkien avulla RDF:n käyttöä luvussa 9 esitellyn tiedonhaun käyttöliittymän osien generoinnissa.

Hankkeen tulevien alavaiheiden generoiminen

Prosessin *tulevat (toteutumattomat) alavaiheet* generoidaan käyttöliittymän alavaiherille RDF-prosessiontologian tietojen pohjalta. Kuva 24 esittää RDF-graafia eduskun-

takäsittelyvaiheesta ja sen alavaiheista prosessiontologian kuvaamalla tavalla. Tumman harmaalla väritetyt prosessivaiheresurssit ilmaisevat kuvassa *oletusprosessia*, jolla tarkoitetaan useimmissa tapauksissa toteutuvaa prosessikulkua. Eduskuntakäsittelyn vaiheessa oletusprosessin voidaan sanoa koostuvan alavaiheista vireilletulo, lähetekeskustelu, valiokuntakäsittely, ensimmäinen käsittely ja toinen käsittely. Vaalean harmaalla väritetyt prosessivaiheresurssit ilmaisevat kuvassa vaihtoehtoista prosessikulkua, jota voidaan nimittää myös *poikkeusprosessiksi*. Eduskuntakäsittelyn vaiheessa poikkeusprosessiksi voidaan kutsua tilannetta, missä hankkeen käsittely lähetetään ensimmäisen täysistuntokäsittelyn jälkeen suureen valiokuntaan. Täten poikkeusprosessi koostuu kuvan osoittamalla tavalla suuren valiokunnan käsittelystä ja jatketusta ensimmäisestä käsittelystä. Tämän prosessiskeemasta otetun esimerkin avulla halutaan havainnollistaa, miten poikkeusprosesseja ja yleisemminkin vaihtoehtoisia prosessin kulkua voidaan RDF-skeemoissa esittää.



Kuva 24. Eduskuntakäsittelyvaiheen ja sen alavaiheiden kuvaaminen prosessiontologiassa.

Kuvaus alkaa kuvan vasemmassa yläkulmassa olevasta resurssista `raske:Eduskuntakäsittely`. Lyhenne `raske:` esittää `raske`-nimiavaruutta, joka viittaa URI-tunnisteeseen `http://www.it.jyu.fi/raske/rdf#`. Kyseisellä resurssilla on yksi ominaisuus: `raske:sisaltaaVaiheita`. Ominaisuuden jäljessä tulevat alavaiheet on kuvattu `rdf:Sequence`-rakenteen (sarjarakenne) avulla, joka ilmaisee resurssiryhmää ja niiden keskinäistä järjestystä. Tässä on kuvattu seuraavaa alavaiheiden resurssiryhmää: `raske:Vireilletulo`, `raske:Lähetekeskustelu`, `raske:Valiokuntakäsittely` ja `raske:EnsimmäinenKäsittely`. Lisäksi sarjarakenne osoittaa, että nämä resurssit ovat tässä järjestyksessä ominaisuuksien `.rdf:_1`, `.rdf:_2`, `.rdf:_3` ja `.rdf:_4` avulla.

Sarjarakenteeseen kuuluu viides resurssi, joka ilmaistaan `.rdf:_5` ominaisuuden avulla. Viides resurssi on tyhjä solmu²⁶, joka on tyyppiä `rdf:Alt` (valintalista). Tämä rakenne tarkoittaa RDF:ssä vaihtoehtoisuutta. Tässä rakenteella halutaan ilmaista, että vaiheen `raske:EnsimmäinenKäsittely` jälkeen prosessissa on olemassa kaksi vaihtoehtoista tapaa edetä. Joko hanke etenee suoraan toiseen käsittelyyn, kuten ominaisuus `.rdf:_1` osoittaa tai etenee toiseen käsittelyyn vasta suuren valiokunnan käsittelyn ja jatkettun ensimmäisen käsittelyn jälkeen (ominaisuus `.rdf:_2`). Suuren valiokunnan ja jatkettun ensimmäisen käsittelyn vaiheiden keskinäinen järjestys on myös osoitettu sarjarakenteella (`rdf:Seq`).

Kuvassa 24 esitetyn prosessikuvauksen perusteella voidaan generoida eduskuntakäsittelyn **tulevat** (ei vielä toteutuneet) **alavaiheet** XHTML-taulukkoina käyttöliittymän alavaiheriville (kuva 25 ja kuva 17 sivulla 110). Oletuksena alavaiheina näytetään aina oletusprosessi eli `rdf:Alt`-rakenteiden ne vaihtoehdot, jotka on merkitty `.rdf:_1`-ominaisuuden avulla. Esimerkiksi kuvassa 25 alavaiherivillä ovat alavaiheet: ilmoitettu annetuksi (= vireilletulo), lähetekeskustelu, valiokuntakäsittely, I käsittely, II käsittely ja eduskunnan vastaus. Tieto poikkeusprosessin toteutumisesta saadaan hankkeen metatiedoista. Esimerkiksi täysistuntopöytäkirjan rakenneosista tai hankkeen käsittelyvaiheisiin liittyvistä metatiedoista voidaan saada tieto hankkeen lähettämisestä suureen valiokuntaan. Tällöin alavaiheriville päivitetään tulevia prosessin vaiheita koskien kaksi lisävaihetta prosessiontologian mukaisesti, jotka suuren valiokunnan käsittelystä aiheutuvat.

Ilmoitettu annetuksi	Lähetekeskustelu	Valiokuntakäsittely	I käsittely	II käsittely	Eduskunnan vastaus
----------------------	------------------	---------------------	-------------	--------------	--------------------

Kuva 25. Käyttöliittymän alavaiherivi.

²⁶ Tyhjä solmu on solmu, jolla ei ole omaa URI-tunnistetta.

Hankkeen toteutuneiden alavaiheiden ja tilarivin generoiminen

Tässä esitellään, miten prosessin *toteutuneet alavaiheet* saadaan generoitua käyttöliittymään *alavaiheriville* ja miten käyttöliittymän *tilarivi* saadaan generoitua hankkeen RDF-kuvauksen perusteella. Kuvassa 26 on esimerkki lainsäädäntöhankkeen (HE 272/2004, Laki valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta) RDF-kuvauksen osasta sekä käyttöliittymän osakuva (ote kuvasta 17 sivulla 110) esimerkkinä siitä, miten RDF-kuvauksen tietoja voitaisiin käyttöliittymässä esittää.

Jokaisella RDF-kuvauksen ilmentymätason vaiheresurssilla on ominaisuus `rdf:type`, joka liittää kyseisen vaiheen prosessiontologian vaihekuvauksiin. Esimerkiksi ilmentymätason päävaiheeseen eduskuntakäsittely (`raske:Eduskuntakasilm_2722004`) liitetään tyyppi `raske:Eduskuntakasittely` ominaisuuden `rdf:type` avulla. Lisäksi siihen liitetään alavaiheet ominaisuudella `raske:alavaihe` ja aikataulutiedot ominaisuudella `raske:aikataulu`, joka koostuu osasta `raske:tapahtuma` ja `raske:pvm`. Aikataulutiedot esitetään käyttöliittymän tilarivillä, jotka tässä ilmaisevat tiedon, että eduskuntakäsittelyvaiheen päätökset on "hyväksytty 1.4.2005". Alavaiheilla on tyyppitiedon lisäksi ominaisuus `raske:vaiheAlkoi`, joka kertoo vaiheen alkamispäivämäärän. Näiden aikatauluihin liittyvien ominaisuuksien avulla päätellään myös prosessitaulukoiden tunnusvärejä: esimerkiksi jos `raske:vaiheAlkoi`-ominaisuudella on jokin arvo tietyssä alavaiheessa, alavaihe on valkoinen (eikä harmaansävyinen) osoittaen, että vaihe on jo käynnissä.

On syytä huomata, että varsinaiseen hankekuvaukseen (kuvan 26 yläosan RDF-graafi) ei tarvitse kuvata yksityiskohtaisia tietoja esimerkiksi alavaiheiden järjestyksestä ja alavaiheeseen liittyvästä päävaiheesta, koska nämä tiedot voidaan päätellä prosessiontologiassa kuvatun tiedon (katso jälleen kuva 24) avulla.

Alla on esimerkki RDF-kyselykielellä tehdystä kyselystä, jolla hankkeen metatietokuvauksesta (kuva 26) saadaan haettua eduskuntakäsittelyvaiheen toteutuneiden alavaiheiden nimet.

```
SELECT ?alavaihenimi
WHERE (?hanke, raske:hankeTunniste, ?tunnus)
      (?hanke raske:vaihe, ?vaihe)
      (?vaihe rdf:type raske:Eduskuntakasittely)
      (?vaihe raske:alavaihe ?alavaihe)
      (?alavaihe rdfs:label ?alavaihenimi)
AND ?tunnus eq "HE2152000"
USING raske FOR <http://www.it.jyu.fi/raske/rdf#>
```


Käyttöliittymän dokumenttitaulukon generoiminen RDF-kuvausten perusteella

Lopuksi esitetään, miten käyttöliittymässä oleva *dokumenttitaulukko* (kuva 27) voidaan generoida RDF-kuvausten pohjalta. Dokumenttitaulukoita varten täytyy tiettyjen asiakirjojen osoittaa liittyvän tiettyyn vaiheeseen.

si

Ilmoitettu annetuksi eduskunnalle			
<u>Pöytäkirja</u>		<u>Pvm</u>	
PTK 145/2004		22.12.2004	

Lähetekeskustelu			
<u>Pöytäkirja</u>	<u>Pvm</u>	<u>Käsittely</u>	
PTK 4/2005	4.2.2005	Päättynyt	
<u>Päätös</u>			
Asia lähetettiin hallintovaliokuntaan			

Valiokuntakäsittely			
<u>Asiakirja</u>	<u>Valiokunta</u>	<u>Pvm</u>	<u>Tyyppi</u>
HaVM 4/2005	Hallintovaliokunta	4.3.2005	Mietintö
<u>Päätösehdotus</u>			
Valiokunta ehdotti, että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.			

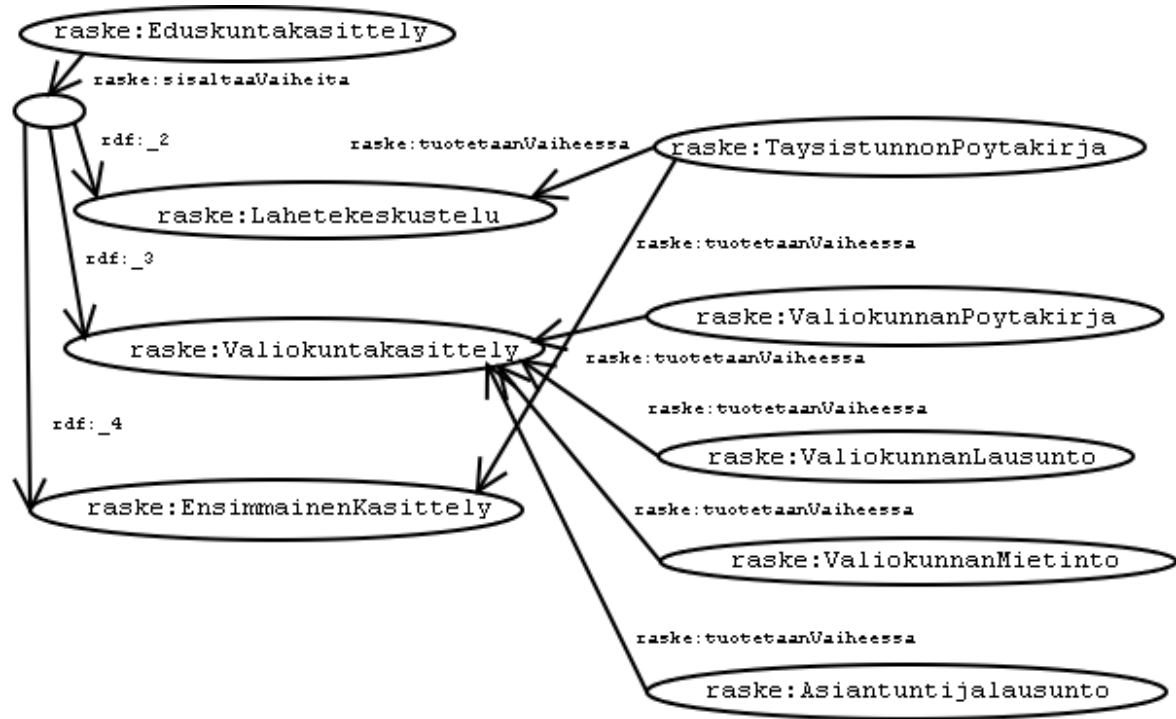
Kuva 27. Käyttöliittymän dokumenttitaulukko.

Edellä olleen RDF-muotoisen hankekuvauksen (katso jälleen kuva 26) mukaan hankkeella on yksi asiakirja, täysistunnon pöytäkirja. Sillä on neljä ominaisuutta: asiakirjan nimi (`raske:asiakirjaNimi`); päivämäärä, jolloin se on laadittu (`raske:laadittu`); asiakirjan tyyppi (`rdf:type`) sekä vaihe, jolloin se on tuotettu (`raske:tuotettuVaiheessa`). Asiakirjan tyyppi viittaa asiakirjaontologian luettelemiin asiakirjatyyppeihin. Ominaisuus `raske:tuotettuVaiheessa` on merkitty katkoviivalla, koska se on taustalla olevien ontologioiden avulla päätelty ominaisuus.

Kuva 28 esittää osaa prosessiontologiasta ja asiakirjatyypiontologiasta. Asiakirjatyypiontologiassa olevan `raske:tuotetaanVaiheessa`-ominaisuuden avulla nämä ontologiat ovat yhteydessä keskenään. Asiakirjatyypiontologiassa ilmaistaan asiakirjatyypikohtaisesti, mitkä asiakirjatyypit tuotetaan missäkin prosessin alavaiheessa. Kuvan RDF-graafissa on esimerkiksi ilmaistu koneelle ymmärrettävässä muodossa, että valiokunnan pöytäkirja tuotetaan vaiheessa valiokuntakäsittely.

On kuitenkin joitakin asiakirjatyyppejä, jotka tuotetaan useassa prosessin vaiheessa. Esimerkiksi *täysistunnon pöytäkirja* tuotetaan vaiheissa lähetekeskustelu ja ensimmäinen käsittely (kuva 28). Koska hankkeen varsinaisessa kuvauksessa on tiedot vaiheiden alkamisajankohdasta sekä asiakirjan laadintapäivämäärästä, voidaan tuottaa ohjelmallinen sääntö, jonka avulla näistä päivämääristä pystytään löytämään tietylle asiakirjalle oikea vaihe, jossa se on tuotettu. Esimerkki: Hankkeen asiakirjakuvauksista löytyy kolme eri asiakirjaa, joiden tyyppinä on täysistunnon pöytäkirja. Laadintapäivämäärät näille ovat seuraavat: 22.12.2004, 4.2.2005 ja 8.4.2005. Alavaiheiden vi-

reille tulo, lähetekeskustelu ja ensimmäinen käsittely alkamispäivämääräksi on kuvauksessa merkitty samat päivämäärät. Näin voidaan päätellä oikeat tuottamisvaiheet kullekin asiakirjalle.



Kuva 28. Asiakirjatyyppien ja prosessin vaiheiden yhteyden ilmaiseminen asiakirjaontologiassa.

11 Tutkimus- ja kehityskohteita

Edellisissä luvuissa esitettiin monipuolisia ehdotuksia lainsäädäntöympäristön tietosisältöjen uusiksi metatietoratkaisuiksi ja niiden hyödyntämiseksi hakukäyttöliittymissä. Ehdotukset on tarkoitettu suuntaamaan kehitystä kohti seuraavaa visiota sähköisestä lainsäädäntöympäristöstä:

- Tiedonhallinta perustuu koko lainsäädäntöprosessille yhteisen asiakirjavarannon ja metatietovarannon käyttöön. Sekä asiakirjoille että metatiedoille on määritelty sovellusriippumattomiin avoimiin standardeihin pohjautuvat esitystavat. Näitä esitystapoja käytetään joko itse tallennetuissa tiedoissa tai sitten rajapintamäärittelyissä. Asiakirjat ovat pitkälle rakenteisessa muodossa.
- Asiakirjojen säännöllistä laajamittaista paperijakelua ei ole.
- Metatietovarannon keskeisenä perustana ovat monipuoliset ontologiat, joihin sisältyy lakien säätämistä, lakien sisältöä, lainsäädäntöasiakirjojen rakenteita, lainsäädännön toimijoita ja lainsäädäntötiedon käyttäjiä kuvaavia käsitteitä sekä niiden välisiä suhteita. Erilaisille käyttäjäryhmille määritellään erilaisia ontologioita.
- Lainsäädäntötietojen käyttö perustuu profiilimäärittelyihin, joiden avulla sekä metatietokanta että sen kuvaama asiakirjavaranto on mahdollista sopeuttaa tietyn käyttäjäryhmän tai yksilön tarpeisiin. Profiilissa voidaan esimerkiksi rajautua tarkastelemaan vain tiettyyn lainsäädäntöprosessin vaiheeseen liittyviä ontologioita ja asiakirjoja, vain tiettyjä asiakirjojen osia tai vain tietyllä tavalla edenneiden hankkeiden tietoihin.
- Lainsäädäntötietoa tarvitsevat voivat tarvitessaan tulostaa yksittäisistä asiakirjoista tai asiakirjakokonaisuuksista paperitulosteita esimerkiksi oman profiilinsa pohjalta.
- Lainsäädäntöasian käsittely on pitkälle sähköistä. Uuteen vaiheeseen siirryttäessä vaiheen asiakirjojen pohjat muodostetaan automaattisesti aikaisemmissa vaiheissa tuotetun tiedon pohjalta ja profiilimäärittelyksillä vaiheessa toimivat ihmiset saavat käyttöönsä juuri tässä vaiheessa juuri tälle asialle tärkeät tiedot.
- Yhteiskunnan erilaisia lainsäädäntötiedon käyttäjäryhmiä varten laaditaan pohjaprofiileja, joita käyttäjäryhmissä voidaan sitten kokeilla ja muokata omiin tarpeisiin.

- Kansalaisilla on mahdollisuus tietyn lainsäädäntöasian aktiiviseen seurantaan niin, että hän saa automaattisesti tietoa lakihankkeen etenemisestä ja mahdollisuuksista ottaa kantaa asiaan.

Kuvatun vision toteutuminen vaatii kuitenkin vielä erittäin paljon tutkimus- ja kehitystyötä. Monimutkaisten prosessien kokonaisvaltaisia standardoituja metatietoratkaisuja ei ole paljonkaan vielä tutkittu, runsaasti avoimia ongelmia liittyy niiden suunnitteluun, toteuttamiseen ja monipuoliseen käyttämiseen.

Metatietovarannon suunnittelu. RASKE2-projektissa on toteutettu lainsäädäntöympäristön metatietoanalyysi ja tehty ehdotuksia uusiksi metatietoratkaisuiksi. Ehdotus keskittyy kuitenkin ensisijaisesti ilmentymätason metatietoihin: yksittäisen lainsäädäntöasian ja dokumentin kuvaamiseen metatietokantaan. Metatietovarannon suunnittelu vaatii monenlaisten ontologioiden suunnittelua. Tutkimuksessa on aikaisemmin kehitetty menetelmiä ontologiasuunnitteluun. Niitä täytyy testata ja kehittää eteenpäin ympäristöihin, missä metatiedot kytkeytyvät monimutkaisiin asian käsittelyprosesseihin. Erityisesti tutkimusta tarvitaan tiedon yhtenäisyyden varmistamiseksi. Eräänä tärkeänä tutkimusalueena on käyttäjäprofiilien suunnittelu.

Metatietovarannon toteutus. Luvussa 10 esitettiin eräitä ajatuksia lainsäädäntöympäristön metatietoratkaisun toteuttamiseksi. RDF:ää esitettiin keskeiseksi metatiedon kuvaustavaksi. RDF-tiedon laajamittaisen hallinnan toteuttaminen yhdessä rakenteisten tietosisältöjen kanssa vaatii tutkimusta.

Metatietovarannon käyttö. Luvussa 9 esitettiin eräitä ehdotuksia metatietoa hyödyntäviksi käyttöliittymiksi. Joustavien käyttöliittymien rakentamisesta profiloitumekanismin pohjalta esitettiin alustavia ajatuksia, mutta profiloitujen käyttöliittymien kehittämiseksi tarvitaan vielä tutkimusta sekä profiili-pohjaisten käyttöliittymien kehittämisestä että käyttäjien profiilitarpeista.

Tutkimuksen ohella vision toteutuminen lainsäädäntöympäristössä vaatii siellä monitahoista kehitystyötä, osana julkishallinnon yhteistä kehitystyötä. Vision toteutumisen kannalta julkishallinnon yhteisistä kehityskohteista tärkeimpiä ovat kokonaisvaltaisen tietohallinnon kehittämisen organisoiminen ja sisällöllisen infrastruktuurin rakentaminen julkishallintoon:

Kokonaisvaltaisen kehittämisen organisoiminen. Nykyiset tiedonhallintapäätökset tehdään organisaatiokohtaisesti ja tietojen vaihtaminen organisaatioiden välillä tapahtuu bilateraalisilla sopimuksilla. Tiedonhallintaa tukevien kokonaisvaltaisten metatietoratkaisujen kehittäminen edellyttää standardoinnin organisointia niin, että standardeista sovitaan useiden toimijoiden kesken. Metatietoratkaisujen käyttöönoton

onnistuminen puolestaan edellyttää sitä, että sovitut standardit eivät jää suosituksiksi vaan tulevat sitoviksi käytänteiksi. Jollain taholla täytyy olla valtuudet tehdä sitovia päätöksiä koskien kaikkia osapuolia.

Sisällöllisen infrastruktuurin rakentaminen julkishallintoon. Tietoyhteiskunnan rakentaminen on osa Suomen nykyisen hallituksen hallitusohjelmaa ja Suomessa on tehty jo paljon työtä teknisen infrastruktuurin rakentamiseksi tietoyhteiskuntaa varten ja toteutettu lukuisasti tietoyhteiskuntapalveluja. Sisällöllisen infrastruktuurin rakentaminen on aloitettu kehittämällä JHS-standardeja, mutta niiden käyttöönottoon ei kuitenkaan ole saatu luotua mekanismeja. Siirtyminen teknisen infrastruktuurin rakentamisesta vahvemmin sisällöllisen infrastruktuurin rakentamiseen tulee sitä tärkeämmäksi mitä enemmän tietoyhteiskunnan palveluja rakennetaan. Sisällölliseen infrastruktuuriin kuuluvat mm. yhdenmukaiset, kestävät käytänteet tietoresurssien tunnistamiseksi, periaatteet ontologioiden rakentamiseksi ja dokumenttien rakentamiseksi. Sisällöllisen infrastruktuurin kehittämistä on tuettu vahvasti sekä RASKE-että RASKE2-projekteissa, mutta silti sisällöllisen infrastruktuurin rakentaminen on vasta alkutekijöissään.

Esitetyn vision mukaiseen sähköiseen lainsäädäntöympäristöön suuntaavia välttämättömiä kehityshankkeita voidaan jaotella neljälle alueelle: sisältökehitykseen, järjestelmäkehitykseen, prosessikehitykseen ja käytettävyyshankkeeseen. Hankkeet eivät tietenkään voi olla kokonaan toisistaan irrallisia, mutta niissä on kuitenkin selkeästi erilaiset painotukset ja tarve erilaiseen asiantuntemukseen.

A. Sisältökehitystyö

Sanastotyö. Sanastotyötä tehdään sekä eduskunnassa että valtioneuvostossa. Tämä työ on tarpeen yhdistää yhteiseksi lainsäädäntöympäristön sanastotyöksi kattaen sekä lainsäädäntäprosessin että lainsäädännön sisältöön liittyvät ontologiat.

Dokumenttiskeemasuunnittelu. Yhdenmukaisten ratkaisujen kehittäminen siirryttäessä SGML-ratkaisuista XML-pohjaiseen ratkaisuihin ja otettaessa käyttöön XML uusille asiakirjatyypeille.

RDF-skeemasuunnittelu. RDF-skeemasuunnittelu on aloitettu RASKE2-projektissa. Projektissa suunniteltuja skeemoja on tarpeen testata ja testausten pohjalta jatkaa skeemasuunnittelua.

Näkymäsuunnittelu. Näkymillä määritellään erilaisia tapoja rajata metatietokannan ja asiakirjavarantojen näkyvyyttä erilaisille käyttäjäryhmille. Näkymillä voidaan sekä rajata käyttöoikeuksia että tukea profiilien määrittelyä.

Näistä erityisesti RDF-skeemasuunnittelu ja näkymäsuunnittelu vaativat vielä paljon uutta tutkimusta.

B. Järjestelmäkehitystyö

Digitaalisten tietovarantojen yhdistäminen yhteiseksi lainsäädäntötyön tietovarannoksi. Eräänä ongelmana lainsäädäntöympäristön tiedonhallinnassa on digitaalisten tietovarantojen hajautuminen eri organisaatioiden vastuille. Dokumentit, rakenteiset dokumentit ja metatiedot täytyisi saada koottua yhteiseksi lainsäädäntötyön tietovarannoksi.

Metatietovarannon toteutus. RASKE2-projektissa metatietoja on mallinnettu RDF:n avulla. Malliin pohjautuvien ratkaisujen toteuttamiselle on monia erilaisia vaihtoehtoja, joita on tarpeen testata.

C. Käytettävyyskehitystyö

Yhdenmukaisen hakukäyttöliittymän kehittäminen. Yhdenmukaisen hakukäyttöliittymän kehittäminen lainsäädäntötiedon hakuun olisi tärkeää aloittaa jo nykyisien tietovarantojen pohjalta.

Kansalaisten tarpeiden kartoittaminen. Rakennettaessa uusia palveluja lainsäädäntöympäristöön niitä usein perustellaan kansalaisten tieto- ja vaikutustarpeilla. Näistä tarpeista on kuitenkin tietoa vain hyvin vähän.

D. Prosessikehitystyö

Vahva automaatioituki lainsäädäntöprosessiin edellyttää ihmisten ja tietokoneohjelmien välisen työnjaon kehittämistä lainsäädäntöprosessissa.

Osa-alueiden A – D kehittäminen on osittain välttämätöntä lainsäädäntöympäristön tiedonhallinnan kehitystyötä, jota tehdään vaikka mitään semanttisen webin teknologioihin pohjautuvaa metatietoratkaisua ei rakennettaisikaan. Sähköisen asioiden käsittelyn toteuttaminen ja monipuolisiin metatietoihin perustuvan, joustavasti käyttäjien tarpeisiin mukautuvan käyttöliittymän toteuttaminen vaatii *iteroivaa kehittämistä*. Siinä uusien ratkaisujen suunnittelu ja niiden toteutus kytketään evaluointiin, minkä pohjalta ratkaisuja sitten korjataan ja toteutusta laajennetaan saatujen kokemusten ja palautteen pohjalta. Iteroiva kehitystyö on mahdollista aloittaa melko

suppealla *pilottiratkaisulla*, mikä rakennetaan nykyisten järjestelmien pohjalta. Pilotointihankkeessa työ jakautuisi ennen kaikkea edellä mainituille alueille A, B ja C. Sisältökehitystyössä tarvittaisiin sopimista pilottiratkaisuun mukaan otettavista asiakirjoista ja metatiedoista. Järjestelmäkehitystyö koostuisi ohjelmistoyrityksen toteutustyöstä. Käytettävyyshenkehitystyössä toteutettua käyttöliittymää testattaisiin ja evaluoitaisiin mahdollisimman todellisissa käyttötilanteissa.

12 Yhteenveto

RASKE2-projektissa jatkettiin jo 1994 alkanutta Eduskunnan, ministeriöiden ja Jyväskylän yliopiston tietojenkäsittelytieteiden laitoksen tutkijoiden yhteistyötä. Yhteistyössä on ollut tavoitteena vahvistaa tutkimuksen avulla suomalaisen tietoyhteiskunnan rakentumista. **Tutkimus on kohdistunut erityisesti sellaisten menetelmien kehittämiseen, jotka tukevat julkishallinnon digitaalisten tietovarantojen säilyvyyttä ja monipuolista käyttöä tietoteknisen ympäristön jatkuvasti muuttuessa. Keskeisenä ajatuksena menetelmäkehityksessä on ollut nojautuminen avoimien, sovellusriippumattomien standardien käyttöön.** Ensimmäisessä yhteistyöprojektissa, joka sai nimekseen RASKE, kehitettiin menetelmiä asiakirjojen rakenteistamiseen ja luotiin pohja myöhemmille toteutusprojekteille, missä kansainvälisen standardointijärjestön ISO:n hyväksymän SGML-standardin käyttöönotto toteutettiin Eduskunnassa valtiopäiväasiakirjoille, oikeusministeriössä säädösasiakirjoille ja valtiovarainministeriössä valtion talousarvioesitykselle. Näillä toteutuksilla Eduskunta ja ministeriöt tekivät pioneerityötä, jota on laajalti käytetty esimerkkinä kun suomalaista tietoyhteiskuntaa on sittemmin rakennettu. Niitä kohtaan on ollut runsaasti myöskin kansainvälisesti kiinnostusta.

RASKE2-projektin alkaessa vuonna 2003 tietotekninen ympäristö oli muuttunut radikaalisti sitten RASKE-projektin alun. Globalisaatio oli toteutunut Internetin ja WWW:n levittyä laajamittaiseen käyttöön ja W3C oli kehittänyt SGML:stä XML:n, uuden sovellusriippumattoman esitystavan Internetissä välitettävän tiedon esitysmuodoksi. Lisäksi W3C oli kehittänyt useita avoimia esitysmuotoja semanttisen webin rakentamiseen, esimerkiksi RDF-kuvaustavan Internetissä tunnistettavien resursien metatietojen esittämiseksi. RASKE2-projektissa tavoitteena oli tutkia semanttisen webin tekniikkojen soveltuvuutta suomalaisen lainsäädäntöympäristön tietovarantojen integrointiin ja uusien lainsäädäntöön liittyvien tietoyhteiskuntapalvelujen rakentamiseen.

Semanttisen webin kehittämisessä perusajatuksena on se, että jonkin kohdealueen tietovarantoihin liitetään tietovarantojen sisältöjen merkitystä kuvaavaa metatietoa standardoidussa, formaalissa muodossa niin, että erilaiset ohjelmistot pystyvät käyttämään tuota metatietoa. Organisaatioverkostojen sisällönhallinnan kehittämisessä semanttisen webin ratkaisuilla voidaan tukea tietosisältöjen informaation pitkäaikaista säilyvyyttä ja monipuolista käytettävyyttä. Raportin ensimmäisessä osassa esiteltiin sisällönhallinnan peruskäsitteistöä ja menetelmiä ja erityisesti avoimien standardien merkitystä sisällönhallinnan kehittämisessä. Osa esitellystä peruskäsitteistöstä syntyi RASKE-projektin työn tuloksena.

Lainsäädäntöympäristön kaltaisella monimutkaisella ja laajalla kohdealueella mahdollisia standardoitavia metatietoja on erittäin paljon. Kokonaiskuvan saamiseksi kohdealueesta ja sen kehittämistarpeista RASKE2-projektissa tehtiin erittäin laajamittainen alueen analysointi. Analyysin tulokset on esitetty raportin toisessa osassa. Sekä analyysissä että kuvauksissa johtajatuksena oli se, että uusia kokonaisvaltaisia standardoituja ratkaisuja etsittäessä lainsäädäntöympäristön tietovarantoja ei pidä tarkastella tietyistä järjestelmistä käsin eikä tietyn organisaation näkökulmasta vaan ensisijaisesti koko lainsäädäntöprosessin näkökulmasta. Tästä syystä analyysissä ja kuvauksissa valittiin prosessilähtöinen tarkastelutapa. Raportin toiseen osaan koottiin runsaasti tietoa lainsäädäntöprosessista, sen vaiheista, toimijoista, prosessissa syntyvästä dokumentaatiosta ja metatiedoista sekä käytetyistä tietojärjestelmistä. Esille nostettiin myöskin metatietojen nykyiseen tuottamiseen ja käyttöön liittyvät ongelmat.

Perusteellisen analyysin jälkeen projektissa siirryttiin kehittämään sellaisia tulevaisuuden metatietoratkaisuja, joilla tuettaisiin lainsäädäntötyön tietovarantojen kehittymistä semanttiseksi webiksi ja sen myötä lainsäädäntötyön läpinäkyvyyden lisäämistä. Pohjaksi uusille ehdotuksille otettiin nykyiset metatietoratkaisut. Metatietoa han tallennetaan nykyisinkin erittäin paljon. Ongelmana on kuitenkin se, että metatietojen tuottamis- ja tallennustavat ovat järjestelmä- ja organisaatiokohtaisia. Uusia ratkaisuehdotuksia kehitettäessä käytiin yksityiskohtaisesti läpi nykyiset lainsäädäntöhankkeisiin ja hankkeissa syntyviin asiakirjoihin liitettävät metatiedot ja tehtiin perusteltuja ehdotuksia ratkaisujen yhdenmukaistamiseksi. Metatiedoille kehitettiin myöskin RDF-malliin ja XML-syntaksiin nojaava muoto.

Projektissa eräänä keskeisenä ajatuksena oli se, että tiedot suomalaisesta lainsäädäntöprosessista ja tiedot yksittäisen hankkeen etenemisestä ovat tärkeää kontekstuaalista metatietoa lainsäädäntöasiakirjojen ymmärtämiseksi ja myöskin itsessään tärkeää tietoa lainsäädäntöasioiden ymmärtämiseksi. Tästä syystä ehdotettuihin metatietostandardeihin sisällytettiin myöskin kuvaukset hankkeiden etenemisestä. Ehdoteissa metatietostandardeissa hanke- ja asiakirjakuvauksiin sisältyy asiasanoja, joilla kuvataan hankkeiden ja asiakirjojen aihepiiriä. Raportissa ehdotetaan yhteisen ontologian käyttöönottoa asiasanoille. Tämän yhteisen ontologian kehittäminen jäi yhdeksi jatkokehityskohteeksi.

Projektissa toteutetun prototyypin käyttöliittymän avulla havainnollistettiin standardoitujen metatietoratkaisujen hyötyjä tilanteissa, missä joko lainsäädäntötyön tekijät tai muut kansalaiset haluavat löytää tiettyjä tietoja lainsäädäntöasioista tai yleisemmin seurata lainsäädäntöasioiden etenemistä. Hakukäyttöliittymissä käyttäjille on näkyvissä paljon lainsäädäntötietovarantoihin liittyvää metatietoa ja tätä metatietoa

on mahdollista käyttää monipuolisesti tiedon hakemiseen. Prototyypikäyttöliittymän jatkokehittämisellä pilottikokeiluksi olisi mahdollista tehdä jatkotutkimusta erilaisten käyttäjäryhmien tarpeista ja käyttöliittymäratkaisun käytettävyydestä. Pilottiratkaisun kehittämisessä olisi myös mahdollista kokeilla standardoidun esitysmuodon käyttöä rajapintamäärittelynä eri järjestelmien ja hakukäyttöliittymän välillä.

Kuten edellisessä luvussa tuotiin esille, lainsäädäntötietovarantoihin liitettävien metatietojen kokonaisvaltainen standardointi vaatii vielä erittäin paljon kehitystyötä. Nykyiset hajanaiset järjestelmäratkaisut rajoittavat paljon sitä, missä aikataulussa ja millä kustannuksilla uusia ratkaisuja voidaan toteuttaa. RASKE2-projektin tavoitteena on ollut sellaisen pohjatyön tekeminen, jonka avulla jatkohankkeissa olisi entistä paremmat mahdollisuudet suunnata kehitystä niin, että metatiedoista enenevä osa on tulevaisuudessa avoimiin, yhdenmukaisiin, formaaleihin standardeihin pohjautuvassa muodossa joko tallennettuna tietovarantoihin tai sitten järjestelmien rajapintamäärittelyihin sisällytettynä.

Suomalaista kansanvaltaa on jatkunut 100 vuotta. Eduskunta viettää satavuotisjuhlia keväthalvesta 2006 kesään 2007. Juhlavuoden teema on *"Oikeus ääneen – luottamus lakiin. Sata vuotta suomalaista kansanvaltaa."* Mistä syntyy luottamus lakiin? Uskoaksemme keskeinen tekijä luottamuksen synnyssä on läpinäkyvyys. RASKE2-projektin työn tavoitteena on ollut tukea entistä läpinäkyvämmän lainsäädännön rakentamista Suomeen. Läpinäkyvyyden lisäämisen tarpeellisuutta ja merkitystä kansalaisille sekä sen toteutustapoja olisi tärkeää tutkia jatkossa yhdessä käytännön kehitystyön kanssa.

Lähdeluettelo, haastatellut henkilöt ja projektiorganisaatiossa mukana olleet henkilöt

Julkaistut lähteet

Brun, C., Dymetman, M., Fanchon, E., Lhomme, S., & Pogodalla, S. (2003). Semantically-based text authoring and the concurrent documentation of experimental protocols. Teoksessa C. Roisin, E. V. Munson, & C. Vanoirbeek (toim.) Proceedings of the 2003 ACM symposium on Document engineering, (pp. 193-202). New York, NY: ACM Press.

Dervin, B. (1992). From the Mind's Eye of the User: The Sense-Making Qualitative-Quantitative Methodology. Teoksessa J. D. Glazier & R. R. Powell (toim.), Qualitative Research in Information Management (pp. 61-84). Englewood (CO): Libraries Unlimited.

Eduskunnan kanslian ohjesääntö 320/1987.

Eduskunnan työjärjestys 40/2000.

Eduskunta. (1994). Valtiopäiväasioiden käsittelyprosessien kehittäminen 1994 - 1999: Eduskunta.

Eduskunta. (2000). Valiokuntaopas 2000 erikoisvaliokuntien yleisohjeet.
<<http://www.eduskunta.fi/fakta/opas/tiedotus/vkunta/valiokuntaopas.pdf>>
[31.12.2003].

Eduskunta. (2003). Suomen eduskunta. Eduskunta. <<http://www.eduskunta.fi/>>
[11.11.2003]

Eduskunta. (2004). Veps-järjestelmä. Eduskunta.
<<http://www.eduskunta.fi/thwfakta/vpasia/vepsfakta.htm>> [16.2.2004].

Eduskunta (2005). Eduskunnan tietohallintolinjaus 2005-2007. Eduskunnan kanslian julkaisu 9/2005.

Ervasti, K., Tala, J., & Castrén, E. (2000). Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokunta-työ (Vol. 172). Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

European Committee for Standardization. (2003). CWA 14859 Guidance on the use of Metadata in eGovernment.

- <<http://www.cenorm.be/cenorm/businessdomains/businessdomains/iss/cwa/cwa14859.asp>> [1.2.2005].
- Gilliland-Swetland, A. J. (2000). Introduction to metadata: Setting the stage.
<<http://www.getty.edu/research/institute/standards/intrometadata/>>.
- Hakoniemi Consulting Oy. (2000). Lainlaatija 2000 -asiakirjapohjat (Käyttöopas).
- Hill, L. L., Janée, G., Dolin, R., Frew, J., & Larsgaard, M. (1999). Collection metadata solutions for digital library applications. *Journal of the American Society for Information Science*, 50(13), 1169-1181.
- ISO. (2003). ISO/PDTS 23081, Information and documentation - Records management processes - Metadata for records. Part 1: Principles. International standard / Proposed draft technical specification.
- Jacobson, A., Christerson, M., Jonsson, P., & Övergaard, G. (1992). *Object-oriented Software Engineering - A Use Case Driven Approach*. New York: Addison-Wesley.
- Jacobson, I., Ericsson, M., & Jacobson, A. (1994). *The Object Advantage: Business Process Reengineering with Object Technology*: Addison-Wesley.
- Jokela, S. (2001). *Metadata enhanced content management in media companies*. PhD Thesis. Helsinki University of Technology.
- Kauppinen, K., Lehtovaara, M., & Norrila, P. (1995a). *Lainsäädäntöasiakirjojen rakenteistaminen (RASKE-projektin raportti)*: Jyväskylän yliopisto.
- Kauppinen, K., Lehtovaara, M., & Norrila, P. (1995b). *Hallituksen esityksen rakenteistaminen (RASKE-projektin raportti)*: Jyväskylän yliopisto.
- Kurkinen, S., Kivilahti, A., Nieminen, I., Peltonen, I., Repo, T., Tikkanen, J., Tommila, P., Tuomaila, T., & Örn, H. (2000). Hyvän tiedonhallintatavan määrittäminen, Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 11/2000. Helsinki: Valtiovarainministeriö Hallinnon kehittämisosasto.
<<http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/4128.pdf>> [1.2.2005].
- Laitala, N. (2004). *Metatiedot tietojenkäsittelyn integraation tukena. Tapauksena suomalainen lainsäädäntöprosessi. Tietojärjestelmätieteen pro gradu -tutkielma*, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.
- Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 197/2002.

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 193/2000.

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 626/1999.

Lehtinen, A. (1998). Tietokoneavusteinen mallinnus rakenteisten asiakirjastandardien kehittämisessä. Tietojärjestelmätieteen pro gradu -tutkielma, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä. <<http://selene.lib.jyu.fi:8080/gradu/h/855.pdf>> [1.2.2005].

Lehtinen, A. & Salminen, A. (2006). Computer aided support for content management development. Julkaistaan teoksessa Pre-Proceedings of the 16th European Japanese Conference on Information Modelling and Knowledge Bases, Trojanovice, Czech Republic, May 29 – June 2, 2006.

Lehtinen, A., Salminen, A., & Huhtanen, K. (2004). Tiedonhallinta suomalaisessa lainsäädäntöprosessissa. RASKE2-projektin väliraportti. Eduskunnan kanslian julkaisu 5/2004. Helsinki: Edita.
<http://www.eduskunta.fi/fakta/julkaisut/ekj5_2004.pdf> [1.2.2005].

Lehtinen, A., Salminen, A., & Nurmeksela, R. (2005). Metatiedot suomalaisen lainsäädäntöprosessin tiedonhallinnassa. RASKE2-projektin II väliraportti. Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2005. Helsinki: Edita.
<[http://www.eduskunta.fi/triphone/bin/thw/trip?\\${BASE}=erekj&\\${freetext}=EKJ+7/2005&\\${HTML}=ekj4000](http://www.eduskunta.fi/triphone/bin/thw/trip?${BASE}=erekj&${freetext}=EKJ+7/2005&${HTML}=ekj4000)> [23.3.2006].

Lyytikäinen, V. (2004). Contextual and structural metadata in enterprise document management. PhD Thesis. University of Jyväskylä.

Lyytikäinen, V., Päivärinta, T., Salminen, A., & Tiitinen, P. (1997). Valtion talousarvioon liittyvien asiakirjojen rakenteistaminen (RASKE-projektin raportti). Helsinki: Eduskunta. <<http://www.cs.jyu.fi/~airi/raportit/RASKE-talousarvioraportti.pdf>> [31.12.2003].

Lyytikäinen, V., Tiitinen, P., & Salminen, A. (2000). Graphical information models as interfaces for Web document repositories. Teoksessa D. Gesù & S. Levialdi & L. Tarantino (Toim.), Working Conference on Advanced Visual Interfaces, AVI 2000 (pp. 261-265). New York: ACM Press.

Lyytikäinen, V., Tiitinen, P., & Salminen, A. (2001). Supporting access to information created in inter-organizational processes. In A. G. Chin (toim.), Text Databases and Document Management: Theory and Practice (pp. 223-241). Hersley, PA: Idea Group Publishing.

- Mumford E. (1995). *Effective Systems Design and Requirements Analysis*. Chippingham: Macmillan.
- Mäkinen, V.-P. (2006). *Metatietoskeema lainsäädäntöprosessin asiakirjoille*. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto, Tietojenkäsittelytieteiden laitos.
- Niemijärvi, V. (2002). *Metatieto tietovarastoympäristössä*. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto, Tietojenkäsittelytieteiden laitos.
- Niemivuo, M. (2002). *Kansallinen lainvalmistelu (2. uudistettu painos)*. Helsinki: Talen-tum.
- Oikeusministeriö. (1996). *Lainlaatijan opas*. Helsinki: Oikeusministeriö ja Edita.
- Oikeusministeriö. (2000). *Lainlaatijan perustuslakiopas 2000 (Oikeusministeriön suosituksia): Oikeusministeriö*. <<http://www.om.fi/3488.htm>> [1.2.2005].
- Oikeusministeriö. (2003). *Hallituksen esitysten laatimisohteet (HELO-työryhmän ehdotus/luonnos): Oikeusministeriö*. <<http://www.om.fi/21716.htm>> [1.2.2005].
- Päivärinta, T., Salminen, A., & Peltola, T. (1999). Improving enterprise document management by a quality system: a case study, *Proceedings of the 7th European Conference on Information Systems (ECIS)* (pp. 922-933). Copenhagen.
- Regnell, B., Kimbler, K., & Wesslen, A. (1995). Improving the use case driven approach to requirements engineering, *Proceedings of the Second IEEE International Symposium on Requirements Engineering*. York UK.
- Salminen, A. (2000). Methodology for document analysis. Teoksessa A. Kent (toim.), *Encyclopedia of Library and Information Science* (Vol. 67, pp. 299-320). New York: Marcel Dekker.
- Salminen, A. (2003). Document analysis methods. Teoksessa C. L. Bernie (toim.), *Encyclopedia of Library and Information Science* (Second, Revised and Expanded ed., pp. 916-927). New York: Marcel Dekker.
- Salminen, A. (2005). Building digital government by XML. Teoksessa J. R.H. Sprague (toim.), *Proceedings of the Thirty-Eighth Hawaii International Conference on System Sciences*. Los Alamitos, CA: IEEE Computer Society.
- Salminen, A., Kauppinen, K., & Lehtovaara, M. (1997). Towards a methodology for document analysis. *Journal of the American Society for Information Science*,

Special Issue on Structured Information/Standards for Document Architectures, 48(7), 644-655.

Salminen, A., Lyytikäinen, V., & Tiitinen, P. (2000). Putting documents into their work context in document analysis, *Information Processing & Management* (Vol. 36 (4), pp. 623-641).

Salminen, A., Lyytikäinen, V., Tiitinen, P., & Mustajärvi, O. (2001). Experiences of SGML standardization: The case of the Finnish legislative documents. Teoksessa J. R.H. Sprague (toim.), *Thirty-Fourth Hawaii International Conference on System Sciences*. Los Alamitos, CA: IEEE Computer Society.

Salminen, A., Lyytikäinen, V., Tiitinen, P., & Mustajärvi, O. (2004). Implementing digital government in the Finnish Parliament. Teoksessa W. Huang, K. Siau, & K.K. Wei (toim.), *Digital Government: Strategies and Implementation* (pp. 242-259). Hersley, PA: IDEA Group Publishing.

Salminen, A., Nurmeksela, R., Lehtinen, A., Lyytikäinen, V., & Mustajärvi, O. (2006). Content production strategies for e-Government. Julkaistaan teoksessa A.-V. Anttiroiko & M. Malkia (toim.), *Encyclopedia of Digital Government*. Hersley, PA: IDEA Group Publishing.

Salminen, A., & Virtanen, M. (2005). Semantic web support for business processes. Teoksessa C.-S. Chen, J. Flippe, I. Secura & J. Cordeiro (toim.), *Proceedings of the 7th International Conference on Enterprise Information Systems, ICEIS 2005* (pp. 468-473). Miami, FL: INSTICC Press.

Sisäasiainministeriö. (2002). Säädösvalmistelu sisäasiainministeriössä. Raportti säädösvalmistelun nykytilasta ja kehittämistarpeista. Sisäasiainministeriö.

Suomen perustuslaki 731/1999.

Tasavallan presidentin kanslia. (2004). Tasavallan presidentin kanslian työjärjestys. <<http://www.presidentti.fi/fin/kanslia/tyojarjestys.html>> [3.3.2004].

Tiitinen, P., Päivärinta, T., Salminen, A., & Lyytikäinen, V. (1997). Suomalaisten EU-lainsäädäntöasiakirjojen rakenteistaminen. (RASKE-projektin raportti). Helsinki: Ulkoasiainministeriö, Tietohallintolinja. <<http://www.cs.jyu.fi/~airi/raportit/RASKE-EU-raportti.pdf>> [31.12.2003].

Valtioneuvoston asetus valtioneuvoston kansliasta, 459/2003.

- Valtioneuvoston kanslia. (1990). Valtioneuvoston asiankäsittely, Valtioneuvoston verkon hyötyprojektin osaraportti.
- Valtioneuvoston kanslia. (2002). Valtioneuvoston kanslian suositukset valtionhallinnon viestinnässä noudatettavista periaatteista toimintatavoista. <<http://www.vnk.fi/tiedostot/pdf/fi/26821.pdf>> [1.2.2005].
- Valtioneuvoston kanslia. (2003a). Parempaan lainvalmistelun suunnitteluun ja johtamiseen. Kansliapäällikkötyöryhmän kehittämis ehdotukset. <<http://www.edilex.fi/metadata/751.pdf>> [31.12.2003].
- Valtioneuvoston kanslia. (2005). Tehokkaampaa, suunnitelmallisempaa ja hallitumpaa lainvalmistelua. Valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämisryhmän mietintö. <<http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2005/j13-tehokkaampaa-lainvalmistelua/pdf/142830.pdf>> [23.3.2006].
- Valtioneuvoston kanslian työjärjestys 893/2003.
- Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003.
- Valtioneuvoston tietohallintoyksikkö. (2004). Valtioneuvoston tiedon sisällönhallinnan tila ja vastuut. Hankesuunnitelma: Valtiovarainministeriö.
- Valtiovarainministeriö hallinnonkehittämisosasto. (2000). Valtioneuvoston yhteisten asianhallintaprosessien kuvaukset ja suositukset (Työryhmämuistio 7/2000). Helsinki.
- Valtiovarainministeriö. (2001). Sähköinen asiointi valtioneuvostossa; Esiselvitys. Helsinki: Valtiovarainministeriö. <<http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/4075.pdf>> [31.12.2003].
- Wiberg, M. (2003). Määrää laadun kustannuksella? Suomalainen lainsäädäntötuotos 1945-2002. <<http://www.edilex.fi/metadata/806.pdf>> [10.5.2004].
- Virtanen, M. (2004). RDF-tietomalli toimintaprosessin tiedonhallinnan tukena. Esi-merkkinä suomalainen lainsäädäntöprosessi. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto, Tietojenkäsittelytieteiden laitos.

Julkaisemattomat lähteet

Enegren-Åberg, J. (2004). Prosessilistaus. 16.11.2004

EUTORI Käyttäjän opas. (2003).

Haapa-aho, O., (2005). RASKE2/tiedottaminen (Sähköposti 22.2.).

HARE - ylläpito-opas. (2004).

Hietanen, A. (2003). Perustietoja OSKARI-asiankäsittelyjärjestelmästä (Muistio): Oikeusministeriö.

Jääskeläinen, M.-L. (2003). Työpaperi eduskunnan järjestelmistä (Työpaperi). Helsinki: Eduskunta.

Jussilainen, M. (2003). Valtioneuvoston yhteiset/ydinprosessit ja nykyiset prosessi- ja julkaisujärjestelmät (Tausta-aineistoa VN-tietohallintostrategian tekemiseen).

Lehtinen, A. (1998b). Legislative and regulatory structures, processes and documents in the EU area (EULEGIS-projektin työpaperi).

Liikenne- ja viestintäministeriö - Lainsäädäntöprosessityöryhmä. (2002a). LVM:n säädösvalmistelu (Microsoft PowerPoint -esitys): Liikenne- ja viestintäministeriö.

Liikenne- ja viestintäministeriö. (2002b). Lainsäädäntöprosessi (Työpaperi). Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö Lainsäädäntöprosessityöryhmä.

OSKARI Oikeusministeriön asiankäsittelyjärjestelmä, (2003). Käyttäjän opas, Versio 1.1.

PTJ-opas. (2003).

Sisäasiainministeriö. (2002). Säädösvalmistelun tason kehittäminen sisäasiainministeriössä (Sisäinen ohje): Sisäasiainministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2002). Lainvalmisteluprosessi: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Työministeriö. (2003a). Lainvalmistelu (kansallinen) (Microsoft PowerPoint -esitys): Työministeriö.

Työministeriö. (2003b). Lainvalmistelu.

- Tyynilä, M. (2003). Vastaukset direktiiviä 98/34/EY koskevaan kyselylomakkeeseen (Muistio): Oikeusministeriö, lainvalmisteluosasto.
- Valtioneuvoston kanslia. (2003b). *Ministerin käsikirja*: Valtioneuvoston kanslia.
- Valtioneuvoston kanslia. (2004). *Valtioneuvoston esittelijän opas* (luonnos): Valtioneuvoston kanslia.
- Valtioneuvoston tietohallintoyksikkö. (2004). Järjestelmäarkkitehtuurikonsultointi. *Järjestelmäarkkitehtuuri* (Versio 0.9.1).
- Valtiovarainministeriö. (2003). *Asiankäsittely-/dokumentinhallintajärjestelmien soveltamistilanne valtioneuvostossa* (Luonnos V 0.3).
- Valtiovarainministeriö & Oikeusministeriö. (2004). Säädosvalmistelun tieto- ja tietohallintotuki -hanke-ehdotus (Muistio).

Asiantuntijakeskustelun (2.2.2004) osanottajat

Hietanen Aki, oikeusministeriö
Jussilainen Maija, valtiovarainministeriö
Jääskeläinen Maija-Liisa, eduskunta
Koskinen Heli, eduskunta
Kuuttiniemi Kirsi, oikeusministeriö
Laitala Nuutti, Jyväskylän yliopisto
Lehtinen Antti, Jyväskylän yliopisto
Liikanen Vesa, valtioneuvoston kanslia
Moisio Riku, valtiovarainministeriö
Olander Marit, valtioneuvoston kanslia
Paajanen Tuire, valtiovarainministeriö
Paavilainen Marika, valtioneuvoston kanslia
Patrikainen Jaana, Jyväskylän yliopisto
Vanhanen Leena, valtioneuvoston kanslia
Vesanen Pentti, valtioneuvoston kanslia

Ideointipalaverin (29.11.2005) osanottajat

Alkula Riitta, TietoEnator
Helisniemi Sari, TietoEnator
Jussilainen Maija, valtiovarainministeriö
Järvenpää Matti, Jyväskylän yliopisto
Jääskeläinen Maija-Liisa, eduskunta
Kekki Kari, valtiovarainministeriö
Kekäläinen Jaana, Tampereen yliopisto
Ketola Terja, valtioneuvoston kanslia
Korkiakoski Jaana, oikeusministeriö
Lehtinen Antti, Jyväskylän yliopisto
Mustajärvi Olli, eduskunta
Salminen Airi, Jyväskylän yliopisto
Virtanen Maiju, Jyväskylän yliopisto

Haastatellut henkilöt (aihe: metatietojen tuottaminen ja käyttö suomalaisessa lainsäädännön laadintaprosessissa)

Ahopelto Mirja, toimistosihteeri, sosiaali- ja terveysministeriö

Backman Heli, hallitusneuvos, sisäasiainministeriö

Backman Jouni, kansanedustaja, Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä

Boedeker Mika, valiokuntaneuvos, liikenne- ja viestintävaliokunnan sihteeri, eduskunta

Ihanus Jukka, lainsäädäntösihteeri, Keskustan eduskuntaryhmän ryhmätoimisto

Jaakkola Anja-Riitta, osastosihteeri, kauppa- ja teollisuusministeriö

Jouttimäki Riitta-Maija, neuvotteleva virkamies, sosiaali- ja terveysministeriö

Kantanen Päivi, vanhempi hallitussihteeri, työministeriö

Karhu Ulla, ylitarkastaja, kauppa- ja teollisuusministeriö

Kaukoranta Päivi, lainsäädäntöneuvos, ulkoasiainministeriö

Kröger Tarja, lainsäädäntöneuvos, työministeriö

Kuusisto Riitta, hallitusneuvos, sosiaali- ja terveysministeriö

Lampinen Reino, apulaisosastopäällikkö, liikenne- ja viestintäministeriö

Leinonen Antti, tietohallintopäällikkö, puolustusministeriö

Lomu Juhani, arkistopäällikkö, eduskunnan kirjasto

Lybeck Tuula, vanhempi hallitussihteeri, opetusministeriö

Lyytinen Riitta, osastosihteeri, eduskunta

Manner-Raappana Anna, lainsäädäntösihteeri, Kansallisen kokoomuksen eduskuntaryhmän ryhmätoimisto

Mustajärvi Markus, kansanedustaja, Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä

Nikula-Sailes Aino Leena, esittelysihteeri, valtioneuvoston kanslia

Nurminen Minnamaria, vanhempi hallitussihteeri, puolustusministeriö

Pajula Sari, johtava tietoasiantuntija, eduskunnan kirjasto

Pelttari Antti, valiokuntaneuvos, puolustusvaliokunnan sihteeri, ulkoasiainvaliokunnan apulaissihteeri, eduskunta

Pennanen Hannu, hallitusneuvos, liikenne- ja viestintäministeriö

Rautava Antti, tietopalvelupäällikkö, sisäinen tietopalvelu, eduskunta

Rönn Riitta, lainsäädäntöneuvos, ympäristöministeriö

Saarelainen Liisa, toimistopäällikkö, eduskunnan asiakirjatoimisto

Sarsa Erkki, lainsäädäntöneuvos, valtiovarainministeriö

Taipale Kirsi, hallitussihteeri, maa- ja metsätalousministeriö

Tuovinen Timo, neuvonantaja, tasavallan presidentin kanslia

Tyynilä Markku, lainsäädäntöneuvos, toimistopäällikkö, oikeusministeriö
Vuorinen Jarmo, apulaispääsihteeri, valiokuntasihteeristön päällikkö, eduskunta
Vuorisalo Kaisa, valiokuntaneuvos, lakivaliokunnan sihteeri, eduskunta

RASKE2-projektin johtoryhmä

Puheenjohtaja:

Olli Mustajärvi, tietohallintopäällikkö, eduskunta

Jäsenet:

Maija-Liisa Jääskeläinen, suunnittelija, eduskunta

Kari Kekki, tietohallintojohtaja, valtiovarainministeriö

Terja Ketola, ylitarkastaja, valtioneuvoston kanslia

Kari Kujanen, tietohallintojohtaja, oikeusministeriö

Olavi Köngäs, tietohallintojohtaja, valtiovarainministeriö

Marika Paavilainen, hallitussihteeri, valtioneuvoston kanslia

Airi Salminen, professori, Jyväskylän yliopisto

RASKE2-projektiryhmä

Eduskunta:

Tietohallintopäällikkö Olli Mustajärvi

Jyväskylän yliopisto:

Professori Airi Salminen, projektin vastuullinen johtaja, (014) 260 3031, airi@cs.jyu.fi

Projektipäällikkö Antti Lehtinen, (014) 260 3099, antti.lehtinen@it.jyu.fi

Tutkija Matti Järvenpää

Tutkija Reija Nurmeksela

Tutkija Maiju Virtanen

Tutkimusapulainen Kristiina Huhtanen

Tutkimusapulainen Nuutti Laitala

Tutkimusapulainen Veli-Pekka Mäkinen

Tutkimusapulainen Jaana Patrikainen

Tutkimusapulainen Markus Rahkola

Metatietohankkeet

Metatietojen standardointityötä on tehty ja tehdään parhaillaan useissa hankkeissa Suomessa ja EU:ssa. Tässä tarkastelussa on mukana eripituisia hankkeita ja pysyvien tai pysyväluonteisten organisaatioiden viimeaikojen toimia. Projektin ensimmäisessä väliraportissa¹ oli katsaus julkisen sektorin tietohallinnon kehittämiseen liittyviin hankkeisiin.

1	Suomalaisia metatietohankkeita.....	2
1.1	Säädösvalmistelun tieto- ja tietohallintotuki –hanke (13.5.2005-)	2
1.2	PTJ2:n kehittämishanke (20.2.2003 – 28.2.2006).....	2
1.3	Valtioneuvoston järjestelmäarkkitehtuurihanke (20.11.2003 – 14.10.2004)	
	3	
1.4	Valtioneuvoston asiakirjatyytit (15.3.2004 – 30.11.2004).....	3
1.5	Valtioneuvoston tiedon sisällönhallinnan tila ja vastuut –hanke (3.4.2004 - 31.3.2005).....	4
1.6	Eduskunnan tietohallintolinjaus 2005-2007	4
1.7	Veps-VKFakta -linjausprojekti.....	5
1.8	Eduskunnan sanastoprojekti.....	5
1.9	JUHTAn hankkeet ja suositukset.....	5
1.10	SÄHKE-hanke (2001-)	6
1.11	Julkishallinnon XML-strategia ja sen toteuttaminen	7
1.12	Suomalaisen semanttisen webin ontologiat (FinnONTO) –projekti (1.9.2003-).....	8
2	Eurooppalaisia metatietohankkeita.....	9
2.1	Euroopan standardointikomitea	9
2.2	UK:n e-GIF & e-GMS.....	9
2.3	eGOV (1.6.2001 – 31.5.2003).....	9
2.4	IDA:n MIREG projekti (2001 - 2003)	10
2.5	Tanskan eGovernment-projekti (2001 - 2006)	10

¹ Lehtinen, A., Salminen, A., & Huhtanen, K. (2004). Tiedonhallinta suomalaisessa lainsäädäntöprosessissa. RASKE2-projektin väliraportti. Helsinki: Edita.

1 Suomalaisia metatietohankkeita

1.1 Säädosvalmistelun tieto- ja tietohallintotuki –hanke (13.5.2005-)

Oikeusministeriön tietohallintoyksikön 13.5.2005 asettamaan Säädosvalmistelun tieto- ja tietohallintotuki-hankkeen² keskeisenä tavoitteena on kehittää lainvalmistelua tukevia tietojärjestelmiä siten, että ne tukisivat valmisteluprosessin ohjausta, johtamista ja seurantaa. Tehtävänä on mm. lainvalmistelun tavoiteprosessin kuvaaminen ja yhteisten säädöshankkeiden seurantamekanismien, tiedottamisen, metatietojen, tunnistekäytäntöjen, asiakirja-/tietorakenteiden sekä nimeämis- ja luokittelusääntöjen määrittäminen. Lisäksi tehtävänä on järjestelmien roolien, hyödyntämisohjeiden, käyttö- ja menettelytapojen sekä järjestelmien ja niissä olevien tietojen kehittämistarpeiden kartoittaminen.

1.2 PTJ2:n kehittämishanke (20.2.2003 – 28.2.2006)

PTJ2-kehittämishankkeen tarkoituksena oli uusia vanhentunut tekninen alusta ja parantaa ylläpidettävyyttä ja käyttäjäystävällisyyttä sekä muihin järjestelmiin integroituvaa asiankäsittelyä. Teknistä toimivuutta kehitettiin perustoiminnot säilyttäen. Uusittu järjestelmä otettiin käyttöön elokuussa 2005.

PTJ-järjestelmä tuottaa useita metatietoja, esim. asian avaajan, tunnuksen, päätösreitit, esittelijän, istunnon ja julkaisuaajan, käsittelevät ministeriöt, liitteet ja eduskuntatunnuksen, asian otsikon ja asiatyypin, asiakirjojen käyttötiedot ja arkistointipäivän. Metatietojen määrittelyssä PTJ2-kehityshankkeessa huomioitiin pyrkimys tietojen standardointiin (esim. JHS143) ja uusien yhteisten metatietojen tarve.

PTJ:ään vietävien liiteasiakirjojen sisältämiä metatietoja (asiakirjan tekijä, kieli) hyödynnetään asiakirjojen välityksessä eduskuntaan ja painotaloon ja näiden lisäksi PTJ2:ssa on mahdollista määritellä asiakirjoille uusi metatieto, asiakirjatyyppi. Asiakirjatyypit perustuvat Valtioneuvoston asiakirjatyypit –hankkeen loppuraporttiin (Valtiovarainministeriö, 2004b). Asiakirjojen XML-rakenteiden määrittelyn perustana toimivat eduskunnan nykyisin käyttämät rakenteet.

Tietojen siirtoa varten määriteltiin XML-muotoon perustuvat tietorajapinnat, joiden toteutuksen jälkeen järjestelmästä voidaan siirtää tietoja ja asiakirjoja muihin järjes-

² http://www.hare.vn.fi/mHankePerusSelaus.asp?h_id=10851

telmiin. Alkuvaiheessa tällaisia järjestelmiä ovat liittymä painotaloon sekä rajapinta eduskuntaan ja valtioneuvoston viestintäyksikön julkaisujärjestelmään.

1.3 Valtioneuvoston järjestelmäarkkitehtuurihanke (20.11.2003 – 14.10.2004)

Valtioneuvoston yhteisten tietojärjestelmien arkkitehtuurilinjaukset on laadittu yhteinäistämään valtioneuvoston yhteisten järjestelmien rakentamis- ja integraatioperiaatteita. Keskeisiä periaatteita arkkitehtuurissa ovat kerrosrakenne ja modulaarisuus (palveluperiaate). Rajapinnat pyritään toteuttamaan järjestelmäriippumattomasti Web Services -määrittelyihin perustuen.

Metatietojen osalta keskeistä on suunnitteilla oleva keskitetty metatietopalvelu. Metatietopalvelun keskeinen tehtävä on mahdollistaa semanttinen yhteentoimivuus valtioneuvostossa. Metatietopalvelu sisältää järjestelmien käyttämät metatietosanakstot (mm. asiasanakstot ja asiakirjatyypittelyn) sekä asiakirjojen ja muiden viestien XML-rakennemäärittelykset.

Metatietopalvelusta muut järjestelmät saavat tiedot pakollisista ja harkinnanvaraisista metatiedoista ja niiden sallituista arvoista. Palvelusta löytyvät myös metatietojen ja viestirakenteiden muuntamiseen tarvittavat kuvaukset. Palveluun voidaan sisällyttää myös Web Services -teknologiaan liittyvät yhteentoimivuuskuvaukset (WSDL).

Palvelussa olevien kuvausten avulla voidaan suorittaa tarkistuksia metatietojen täydellisyyden tai asiakirjarakenteiden oikeellisuuden suhteen (validointi). Muunnoskuvausten avulla voidaan toteuttaa metatietojen muunnoksia määrittelyistä toisiin tai asiakirjarakenteista toisiin. Palvelun keskeisiä toiminnallisuuksia on myös asiakirjojen yksikäsitteisen tunnistamisen toteuttaminen. Tätä varten palvelu tarjoaa rajapinnan yksikäsitteisten URN-tunnisteiden jakeluun ja resoluutioon. (Moisio, 2005.)

1.4 Valtioneuvoston asiakirjatyypit (15.3.2004 – 30.11.2004)

Valtioneuvoston asiakirjatyypit -hanke³ on osa valtioneuvoston tiedon sisällönhallinnan kehittämistä ja tietojärjestelmien semanttisesta yhteentoimivuuden aikaansaamisesta. Asiakirjan tyyppi on yksi JHS 143:n metatietoelementeistä. Hankkeessa laadittiin valtioneuvoston asiakirjatyypien luettelo ja ohjeistus (Valtiovarainminis-

³ http://www.hare.vn.fi/mHankePerusSelaus.asp?h_id=8988

teriö, 2004b), jota suositellaan käytettäväksi nimettäessä asiakirjatyyppejä, jotka liikkuvat ministeriöiden yhteisissä prosesseissa. Valtioneuvoston asiakirjatyyppeiden luetteloon on liitetty myös eduskunnan ja valtioneuvoston tai ministeriön välillä liikkuvat valtiopäiväasiakirjojen asiakirjatyypit.

1.5 Valtioneuvoston tiedon sisällönhallinnan tila ja vastuut –hanke (3.4.2004 - 31.3.2005)

Valtioneuvoston tiedon sisällönhallinnan tila ja vastuut (SILAVA) –hankkeessa⁴ luotiin visio, jossa vuonna 2010 ”avointen ja joustavien informaatioprosessien avulla tiedon kulku on sujuvaa ja tietovarastot saadaan hallitusti yhteiseen käyttöön koko valtioneuvostossa. Sisällönhallinnan vastuut ovat selkeät.” Vision toteutumiseksi esitettiin 10-kohtainen kehitysohjelma, joka koskee mm. valtioneuvoston toimintaprosessien ja tietostrategian kehittämistä; sisällönhallinnan kehittämistä vastaavan tahon nimeämistä; yhteisten metatietokoodistojen kehittämisen jatkamista; metatietojen, asiakirjojen ja muun tiedon rakenteiden yhtenäistämistä ja niitä koskevia yhteisiä menettelytapoja; yhteisten valtioneuvoston tietovarantohakemiston ja siihen kohdistuvan haun toteuttamista sekä valtioneuvoston verkkopalvelujen rakenteen ja toimintalogiikan yhdenmukaistamista.

1.6 Eduskunnan tietohallintolinjaus 2005-2007

Eduskunnan tietohallintolinjauksessa yhtenä painopistealueena on eduskunnan ja valtioneuvoston yhteisprosessien kehittäminen koskien erityisesti lainsäädäntö- ja työarvioprosesseja. Tavoitteita lyhyellä (3-4 v) aikavälillä ovat mm: yhteisen prosessikäsitteen synnyttäminen ja metatietojen nykyistä laajempi hyödyntäminen. Tarpeelliseksi nähdään kehittää myös koko lainsäädäntöprosessin ja siihen liittyvien tietojärjestelmien (erityisesti HARE/PTJ/FAKTA/Finlex –järjestelmien) yhteensovittamista. Työ on tarkoitus tehdä erillisessä projektissa, joka ajoittuu linjauskaudelle 2005-2007. Vastuu projektin käynnistämisestä on eduskunnalla / oikeusministeriöllä.

Pitkällä (5-10 v) tähtäimellä yhteistyöstä nähdään syntyvän mahdollisuuksia, kun mm: sähköiset asiakirjat saavat ensisijaisen aseman, kun sähköinen allekirjoitus yleisyy (esimerkiksi säädöskokoelman virallinen kappale on sähköisesti allekirjoitettu ja verkossa jaettu); sama tieto siirtyy valtioelinten välillä täysin luotettavasti ja tarpeisiin sopivasti ilman manuaalisia muunnoksia sekä tarkistuksia (Esim. lainsäädäntö-

⁴ http://www.hare.vn.fi/mHankePerusSelaus.asp?h_iId=9003

prosessi: Hallituksen esitys -> Valiokunnan mietintö -> Eduskunnan vastaus -> Painettu laki); asioiden käsittely tapahtuu yhä enemmän pelkästään sähköisten versioiden pohjalta ja kun tietojärjestelmien yhteentoimivuus nostetaan tekniseltä tasolta semanttiselle tasolle. Kun lainsäädäntödokumentteja käytetään yhä enemmän pelkästään sähköisinä, on tarpeen kehittää myös dokumenttien linkittämistä toisiinsa sähköisten viittausten avulla. Asiakirjatuotannossa on tavoitteena siirtyä SGML-standardista XML-standardin tukemiseen. (Eduskunta, 2005)

1.7 Veps-VKFakta -linjausprojekti

Linjauksessa ratkaistaan tietojärjestelmän kehittämiseen liittyviä päätason kysymyksiä tietojärjestelmän yksityiskohtaista määrittelyä, teknistä suunnittelua ja toteutusta varten. Tavoitteena on linjata VKFakta-järjestelmän tuleva kehittäminen siten, että myös VEPS järjestelmän mahdollinen uudistaminen otetaan ratkaisuisissa huomioon.

1.8 Eduskunnan sanastoprojekti

Eduskunnan sanastoprojektin tehtävänä on luoda termitietopankki, johon kootaan säädös- ja muista lähteistä eduskuntaan, eduskunnan työhön ja organisaatioon liittyvä sanasto suomeksi ja ruotsiksi. Termeille laaditaan määritelmät, ja ne käännetään kuudelle vieraalle kielelle, ensimmäisessä vaiheessa englanniksi, saksaksi ja ranskaksi. Sanaston laajuudeksi on arvioitu 800 - 1000 sanaa. Termipankki tulee kokonaisuudessaan eduskunnassa työskentelevien käytettäväksi eduskunnan Faktaan ja soveltuvin osin myös eduskunnan julkisille verkkosivuille.

1.9 JUHTAn hankkeet ja suositukset

JUHTA⁵ eli julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta tekee ja kehittää suosituksia ja selvityksiä, jotka liittyvät myös metatietojen standardointiin. Tämän raportin kannalta keskeisestä JHS 143:sta annettiin uusittu suositus 4.6.2004, jonka laatinut työryhmä vastaa toistaiseksi ko. suosituksen ylläpidosta. Tällä hetkellä voimassa olevista JUHTA:n suosituksista metatietoihin liittyvät myös JHS 152 (Prosessien kuvaukset. Yleinen rakenne, esitysmuoto ja käsitteet, 13.12.2002), JHS 156 (Asiakirjojen ja tietojen rekisteröinti sähköisen asioinnin ja asiankäsittelyn tiedonhallinnassa, 4.6.2004) ja JHS 158 (Paikkatiedon metatiedot, 12.12.2005). Kehitteillä on suositus ISO OID-yksilöintitunnuksen soveltamiseksi julkishallinnossa, jota voitaisiin hyödyntää

⁵ <http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/juhta/home.nsf>

organisaatioiden tietojärjestelmissä yksilöimään mm. koodistot, organisaatiot, asiat, asiakirjat ja henkilöt sekä suositus julkishallinnon yhteisestä asiakirjojen tehtäväluokituksesta.

1.10 SÄHKE-hanke (2001-)

Arkistolaitoksen SÄHKE-hanke⁶ on viranomaisten asiakirjojen sähköiseen pysyväis-säilytyksen keskittyvä kehittämishanke. Hankkeessa kehitetään sähköisten tietoaineistojen käsittelyn ja säilyttämisen periaatteita, menetelmiä ja käytäntöjä.

Hankkeessa on mm. määritelty viranomaisten integroiduille asianhallintajärjestelmille asetettavia asiakirjahallinnon ja arkistotoimen vaatimuksia, jotka on kuvattu abstraktilla, toiminnallisella ja teknisellä tasolla. Toiminnallisessa mallissa on kuvattu asian ja asiakirjan elinkaaren hallinnan näkökulmasta asiankäsittelyjärjestelmälle asetettavia vaatimuksia. Abstrakti mallintaminen on keskittynyt erityisesti asiankäsittelykokonaisuudessa käsiteltävän aineiston metatietojen ja niiden rakenteiden määrittelyyn. Työn tuloksena on muodostunut tietomallit, jotka sisältävät kaikki tunnistetut metatiedot. Teknisessä mallissa on kuvattu ne tekniset reunaehdot, jotka sähköisen aineiston tulee täyttää, jotta sen arkistointi olisi mahdollista.

Vuoden 2005 aikana saatiin valmiiksi määritysten pohjalta laadittu arkistolaitoksen määräys "Asiankäsittelyjärjestelmiin sisältyvien pysyvästi säilytettävien asiakirjallisten tietojen säilyttäminen yksinomaan sähköisessä muodossa", joka astui voimaan 1.1.2006. Määräyksessä on esitetty ne vaatimukset ja ominaisuudet, jotka ovat edellytyksenä asiankäsittelyjärjestelmiin sisältyvien pysyvästi säilytettävien tietojen säilyttämiseksi yksinomaan sähköisessä muodossa. Lisäksi määräyksessä on esitetty siirtotiedoston muodostamisen reunaehdot.

Pysyvästi säilytettävien tietojen säilyttäminen yksinomaan sähköisessä muodossa edellyttää arkistolaitoksen lupaa. Parhaillaan valmistellaan erillistä lupaohjetta, jossa on kuvattu miten arkistolaitoksen esittämät vaatimukset tulee todentaa huomioonotetuksi lupaa hakevan organisaation toiminnassa ja järjestelmässä. Lupaohje valmistuu keväällä 2006. Käynnistymässä on myös selvitystyö, jonka tavoitteena on kehittää ratkaisuja tietokantojen pitkäaikaissäilytykseen. Lisäksi selvitetään XML-muotoisten asiakirjojen pysyvää säilyttämistä.

⁶ <http://www.narc.fi/sahke/>

Arkistolaitoksen sähköisen säilyttämisen kehittäminen jatkuu Sähke-hankkeen jälkeen VAPA-hankkeessa. Sen tavoitteena on toimiva, avoimiin standardeihin perustuva ja tietoturvallinen järjestelmä, joka mahdollistaa sähköisten aineistojen luotettavan siirtämisen, siirtotiedostojen testaamisen, nopean ja tehokkaan tietopalvelun sekä aineiston säilyttämisen sähköisessä muodossa niin, että asiakirjallisten tietojen eheys, alkuperäisyys, luotettavuus ja käytettävyyys pystytään turvaamaan ja takaamaan. Järjestelmään tullaan tallentamaan julkishallinnossa syntyvä sähköinen aineisto. Se on tarkoitus saada tuotantokäyttöön vuoden 2009 loppuun mennessä. (Merenmies, 2006.)

1.11 Julkishallinnon XML-strategia ja sen toteuttaminen

Julkishallinnon XML-strategiaa⁷ hiottiin valtioneuvoston tietohallinnon johtoryhmän (VATI) esityksestä JUHTA:n asettamassa työryhmässä (2002-2003). Julkishallinnon XML-vision mukaan XML-teknologiaa laajasti käyttämällä tehostetaan toimintaprosesseja, lisätään tietojärjestelmien yhteentoimivuutta ja yhteiskäyttöä. Tätä tarkoitusta varten määritellään julkisia, standardoituja XML-rajapintoja ja toimintaprosesseja, niitä tukevia julkisia sanastoja sekä organisoidaan niiden soveltamisen edellyttämä keskitetty tuki. XML-strategian keskeisiä toimenpide-ehdotuksia ovat sähköisen asiointin ratkaisuperiaatteiden yhdenmukaistaminen (tekniikka); XML-sanastotyöohjeen kehittäminen (tiedon harmonisointi); XML-rajapintojen luominen perusrekistereihin sekä yritysten ja viranomaisten välille; pilotointien tekeminen; yhteistyön ja keskitetyn tuen organisointi; järjestelmätyön kehittäminen.

XML-strategian toteuttaminen –hanke käynnistettiin syyskuussa 2003. Hankkeen osa-alueita ovat tähän mennessä olleet: XML-teknologiat, -standardit ja sähköisen hallinnon viitearkkitehtuuri; sanastojen määrittely ja yhtenäistäminen; pilotit. Metatietojen osalta hankkeen XML-tekniikkaa käsittelevässä raportissa (Valtiovarainministeriö, 2004a) todetaan, että Dublin Core on ensisijainen metatietoformaatti ja JHS 143 kuvaa suomenkielisen julkishallinnolle sovitettun version Dublin Coresta; RDF on metatiedon suositeltava koodaustapa; RDF Schema –kielen soveltaminen on opeteltava ja käyttöä lisättävä metatietoskeemojen tuottamisessa; OWL:n sekä vielä määrittelytyön alla olevien tekniikoiden kehitystä ja soveltuvuutta on seurattava. Sanastotyötä käsittelevässä raportissa (Valtiovarainministeriö, 2005) mm. käsitellään semanttista yhteentoimivuuden merkitystä ja esitellään semanttisen yhteentoimivuuden kehittämismalli.

⁷ <http://www.vm.fi/vm/liston/page.lsp?r=36446&l=fi>

Hankkeessa on määritelty jatkohankkeet valtionhallinnon järjestelmien yhteentoimivuuden edistämiseksi. Näitä jatkohankkeita ovat sanastotyön koordinointi ja sähköisen hallinnon viitearkkitehtuurin täsmentäminen ja ylläpito. Nämä jatkotyöt on esitetty tehtäväksi perustettavassa valtionhallinnon IT-toimintojen johtamisyksikössä.

1.12 Suomalaisen semanttisen webin ontologiat (FinnONTO) – projekti (1.9.2003-)

Helsingin yliopiston Suomalaiset semanttisen webin ontologiat (FinnONTO) -projektin tavoitteena on kansallisen ontologiajärjestelmän kehittäminen. Projektin työ konkretisoituu pilottijärjestelmän toteutushankkeeksi, jossa kehitetään ontologiakirjastojärjestelmän lisäksi yleistä suomalaista ontologiaa ja kansallisia erityisontologioita. Lisäksi pyrkimyksenä on maamme eri asiantuntijaorganisaatioille hajaute-
tun, jatkuvan www-perustaisen prosessin kehittäminen. (Hyvönen, 2005)

2 Eurooppalaisia metatietohankkeita

2.1 Euroopan standardointikomitea

CEN (European Committee for Standardization) järjestää työpajoja, jollaisen tuloksesta syntyi mm. CWA 14859 Guidance on the use of Metadata in eGovernment (European Committee for Standardization, 2003). CWA:t (CEN workshop agreement) eivät ole CENin eikä sen jäsenien virallisia standardeja, mutta ohjaavat osaltaan standardointityötä.

2.2 UK:n e-GIF & e-GMS

Yhdistyneiden kuningaskuntien (UK) valtionhallinnon tietostrategian perustana on e-GIF (e-Government Interoperability Framework), joka määrittää menettelytavat ja tekniikat, kuten Dublin Coreen perustuvan e-GMS (e-Government Metadata Standard). e-GIF-kehystä päivitetään ja siihen liittyen uusimmat skeemat ja standardit ovat saatavilla Govtalk-sivustolta⁸. e-GIF-kehysten on tavoiteltu pysyvän linjassa EU:n ja muulla maailmassa tapahtuvan kehityksen kanssa. (Office of the e-Envoy, 2004)

UK:n e-GIF-kehystä on sovellettu Uudessa Seelannissa. Uuden Seelannin e-GIF (NZ e-GIF) perustuu Britaniassa tehtyyn työhön, mutta Uudessa Seelannissa on oma metatietostandardi (New Zealand Government Locator Service (NZGLS) Metadata Element Set), joka perustuu Dublin Coreen ja osaltaan Australian vastaavaan standardiin (AGLS). (E-government Unit State Services Commission, 2005.)

2.3 eGOV (1.6.2001 – 31.5.2003)

Euroopan komission tukemassa eGOV-projektissa⁹ on kehitetty portaali (Online One-stop), josta kansalainen löytää yhdestä osoitteesta kaikki elämäntilanteeseensa tai tarvitsemaansa asiaan liittyvät tietosisällöt, sähköisen asioinnin asiakirjat ja sähköiset palvelut. Tietosisällöt ja palvelut saadaan portaalissa mukana olevilta julkisen hallinnon toimijoilta. Kehitetty portaali-teknologia on ollut koekäytössä Itävallassa, Kreikassa ja Sveitsissä. eGOV-projektissa on myös kehitetty GovML (Governmental

⁸ <http://www.govtalk.gov.uk/>

⁹ <http://www.egov-project.org/>

Markup Language) julkishallinnon tiedon ja metatiedon määrittelyä varten. GovML on määrittelee formaatin XML dokumenteille. (Kavadias & Tambouris, 2003)

2.4 IDA:n MIREG projekti (2001 - 2003)

IDA:n (Interchange of Data between Administrations) MIREG-projektin¹⁰ (Management Information Resources for eGovernment) tarkoituksena oli tutkimalla olemassa olevia Dublin Coren sovelluksia ja variaatioita kehittää siihen laajennuksia julkishallinnollista informaatiota varten. Projektissa kehitettiin MIREG-metatietomalli, yleinen työkalu metatiedon hallitsemiseen ja tukidokumentaatiota. Projektissa tehtiin mm. kysely Dublin Coren soveltamisesta julkishallinnossa, josta raportoivat Wilson & Aagaard (2003).

2.5 Tanskan eGovernment-projekti (2001 - 2006)

Tanskan eGovernment-projektin¹¹ ovat panneet alulle keskus-, alue- ja paikallishallinnot yhdessä edistääkseen ja koordinoidakseen ehallintoon siirtymistä. Projektin tausta-ajatuksena on idea siitä, että vastuu ehallinnon toteuttamisesta on hajautunut eri tahoille, mutta useissa tapauksissa tarvitaan yleisiä suosituksia ja ratkaisuja tekniisiin, oikeudellisiin ja organisaationalisiin ongelmiin.

Tanskassa XML on omaksuttu informaatioarkkitehtuurin avainteknologiaksi eGovernmentin tukemisessa. XML-rajapintojen ja -sanastojen kehittämistä ja standardointia koordinoidaan ja tuetaan ja kansallinen. Tämän yhteistyön tukemiseksi perustettiin jo 2001 vuoden lopulla InfoStructureBase¹².

¹⁰ <http://europa.eu.int/ida/en/document/2361/5644>

¹¹ <http://e.gov.dk/>

¹² <http://isb.oio.dk/>

LÄHTEET

- Eduskunta (2005). Eduskunnan tietohallintolinjaus 2005-2007. Eduskunnan kanslian julkaisu 9 / 2005.
- E-government Unit State Services Commission. (2005). New Zealand E-government Interoperability Framework (NZ e-GIF) Version 3.0. September 2005.
<<http://www.e.govt.nz/docs/e-gif-v-2-1/index.html>> [23.3.2006].
- European Committee for Standardization. (2003). CWA 14859 Guidance on the use of Metadata in eGovernment.
<<http://www.cenorm.be/cenorm/businessdomains/businessdomains/iss/cwa/cwa14859.asp>> [23.3.2006].
- Hyvönen, E. (2006). Suomalaiset semanttisen webin ontologiat (FinnONTO-projekti), Hanke-esittely 2003-2007: Helsingin yliopisto.
<<http://www.seco.tkk.fi/projects/finnonto/index.fi.php>> [21.3.2006].
- Kavadias, G., & Tambouris, E. (2003). GovML: A Markup Language for Describing Public Services and Life Events., *Proceedings of Knowledge Management in Electronic Government: 4th IFIP International Working Conference (KMGov 2003)*, Greece, 2003. Lecture Notes in Computer Science 2645, (pp. 106-115): Springer.
<http://www.egov-project.org/egovsite/KM_GovMLDataVocabularies_f.pdf> [23.3.2006].
- Merenmies, M. (2006). SÄHKE-hankkeen tilanne (Sähköpostikeskustelu 22.-23.3.)
- Moisio, R. (2005). Arkkitehtuurihankkeen tila? (Sähköpostikeskustelu 24.1.)
- National Archives of Australia. (2002). AGLS Metadata Element Set Part 1: Reference Description.
<http://www.naa.gov.au/recordkeeping/gov_online/agls/AGLS_reference_description.pdf> [23.3.2006].
- Office of the e-Envoy. (2004). eGovernment Interoperability Framework v6.0: Cabinet Office. <<http://www.govtalk.gov.uk/documents/e-gif-v6-0.pdf>> [23.3.2006].
- Valtiovarainministeriö. (2004a). Julkishallinnon XML-strategian toteuttaminen – XML-pohjaiset verkkopalvelutekniikat. Työryhmämuistioita 7 / 2004.
- Valtiovarainministeriö. (2004b). Valtioneuvoston asiakirjatyypit -hankkeen loppuraportti.

Valtiovarainministeriö. (2005). Sanastot siltana saumattomalle tiedonvaihdolle – Tietojärjestelmien semanttisen yhteentoimivuuden kehittämismalli. Työryhmämuistioita 3 / 2005.

Wilson, A., & Aagaard, P. (2003). Survey of government implementations of DC: DC GOV WG.

HAASTATTELULOMAKE: Metatietojen tuottaminen ja käyttö suomalaisessa lainsäädännön laadintaprosessissa

Haastateltavan taustatietojen tarkistamisen jälkeen haastattelijat esittävät lyhyesti haastattelun tavoitteet ja kohdealueen asiankäsittelyprosessin yleiskuvauksen, joka on tehty RASKE2-projektin perusselvitysvaiheessa. Tämän jälkeen täytetään haastattelulomakkeen kohdat sekä liitetaulukko yhteistyössä haastateltavan kanssa. Haastateltava tarkistaa lomakkeelle ja liitteeseen tulevan tiedon oikeellisuuden.

Rooli:

Haastattelupvm ja paikka:

1. Haastateltavan taustatietoja

1.1 Nimi:

1.2 Organisaatio / organisaatioyksikkö:

1.3 Asema / työtehtävä:

1.4 Kuinka kauan olette toiminut kyseisessä organisaatiossa / tehtävässä:

1.5 Tietojärjestelmät, joita käytätte lainsäädännön laatimisprosessissa säännöllisesti:

2. Haastateltavan suhde kohdealueeseen

2.1. Organisaationne pääasiallinen tehtävä lainsäädännön laatimisprosessissa on:

2.2. Miten oma työnnä liittyy lainsäädännön laatimisprosessiin (lyhyesti ilmaistuna)?

2.3. Mikä on oma paikkanne lainsäädännön laatimisprosessissa (kohdealueen kuvauksesta)?

2.4. Onko teillä huomautettavaa lainsäädännön laatimisprosessin kuvaukseen?

3. Asiakirjojen ja metatietojen tuottamiseen liittyvät työtilanteet lainsäädännön laatimisprosessissa

Kuvaillkaa niitä työtilanteita lainsäädännön laatimisprosessissa, joissa tuotatte yleiskuvauksessa esitettyihin asiakirjoihin sisältyviä tai niihin liitettäviä metatietoja.

3.1 Mihin asiakirjoihin tuotatte joko niihin sisältyviä tai niitä koskevia metatietoja? Mikä on kyseisen työtilanteen tavoite tai tulos?

3.2 Minkä tiedon tai tietojen perusteella laatimanne asiakirja liitetään kuuluvaksi tiettyyn lainsäädäntöasiaan?

3.3 Tuotatteko muita dokumentteja, joita pidätte tärkeinä lainsäädännön laatimisprosessissa?

3.4 Mitä liitteessä 1 kuvatuista metatiedoista sisällytätte asiakirjoihin?

3.5 Mitä liitteessä 1 kuvatuista metatiedoista tuotatte johonkin muualle kuin asiakirjojen sisältöihin?

3.6 Tiedätekö muita liitteen 1 luonteisia tietoja, joita tuotatte tai liitätte asiakirjoihin?

3.7 Tiedätekö muita liitteen 1 luonteisia tietoja, joita muut tuottavat tai liittävät asiakirjoihin?

3.8 Mitä tuottamistanne metatiedoista hyödynnetään säädettävänä olevan lain laatimisprosessin lisäksi myös jossain toisessa lain laatimisprosessissa?

Tilanne ja sen tavoite	Tuotettavan asiakirjan nimike tai asiakirjan osat, jota koskevaa metatietoa tuotetaan / metatiedon sisältyminen asiakirjaan	Liitos lainsäädäntöasiaan
------------------------	---	---------------------------

4. Metatietojen hyödyntämiseen liittyvät työtilanteet lainsäädännön laadintaprosessissa

Kuvaillkaa niitä työtilanteita lainsäädännön laatimisprosessissa, joissa hyödynnätte yleiskuvauksessa esitetyn prosessin asiankäsittelytietoja.

4.1 Mikä on kyseisen työtilanteen tavoite tai tulos?

4.2 Mitä tietoja tarvitsette?

4.3 Koskevatko tiedot säädettävänä olevaa vai jotain muuta lainsäädäntöasia?

4.4 Miten saatte käyttöönnne tarvitsemanne tiedon?

4.5 Minkä tietojen perusteella tunnistatte saman lainsäädäntöasian eri järjestelmissä?

Tilanne ja sen tavoite	Tarvittavan tiedon nimike / tiedon suhde säädettävänä olevaan asiaan	Tiedon saantitapa / asian tunnistamistieto eri järjestelmissä
------------------------	--	---

5. Metatietojen yhtenäistämiseen liittyvät tarpeet, ongelmat ja kehittämisehdotukset

5.1 Minkälaiset ja minkä tyyppiset tiedot kaikista lainsäädäntöprosessissa tuotettavista asiakirjoista tai asiankäsittelystä tukisivat mielestänne parhaiten lainsäädännön asiankäsittelyprosessia?

5.2 Näettekö esteitä näiden tietojen yhtenäiselle esittämistavalle koko lainsäädäntöprosessissa?

5.3 Mitä kehittämisehdotuksia teillä on lainsäädännössä tuotettavien asiakirjojen tai asiankäsittelytietojen yhtenäistämiseksi?

Lainsäädännön asiankäsittelyprosessia tukevat metatiedot	Metatietojen yhtenäistämismahdollisuus
Tarve asiakirjojen tai asiankäsittelytietojen yhtenäistämiseksi	Kehittämisehdotus asiakirjojen tai asiankäsittelytietojen yhtenäistämiseksi

6. Metatietojen hyödyntäminen tulevaisuudessa

Seuraavassa on kuvattu muutamia esimerkkikyselyjä, joihin lainsäädäntöasian käsittelyn metatietoihin kohdistuvalla tiedonhaulla voitaisiin tulevaisuudessa mahdollisesti vastata. Miten arvioisitte niitä omalta kannaltanne?

6.1 Mitä tiettyä säädöstä koskevia muutoksia on valmisteilla?

6.2 Missä käsittelyvaiheessa tietty lainsäädäntöhanke on? Mitä käsittelyvaiheita tiettyyn lainsäädäntöhankkeeseen on liittynyt?

6.3 Mihin lainsäädäntöasioiden käsittelyvaiheisiin tietty henkilö on osallistunut? Mitä lainsäädäntöprosessissa syntyviä asiakirjoja tietty henkilö on laatinut?

6.4 Mitä asiakirjoja tietyn lain valmistelu- ja käsittelyvaiheissa on syntynyt? Mitkä niiden kohdista dokumentoivat kyseistä lainsäädäntöasiata? Mikä ovat näiden asiakirjakohtien tietosisällöt?

6.5 Lakitekstiä on muutettu eduskuntakäsittelyn aikana. Mitä pykälä on muutettu ja miten muuttunut lakiteksti eroaa hallituksen esityksen lakitekstistä?

6.6 Mitkä tietyn lain kohdista liittyvät johonkin muuhun lakiin ja millainen on näiden muiden lainkohtien lakiteksti? Mitkä muut lait rajoittavat tietyn lain kohtia ja millainen on näiden rajoittavien lainkohtien lakiteksti?

6.7 Liittyykö tietyn lain käsittelyyn äänestyksiä? Mikä on äänestyksen tulos?

6.8 Liittyykö lakialoitteeseen rinnakkaislakialoitteita?

6.9 Liittyykö lakiehdotukseen vastalauseita?

Haastattelulomakkeen liite 1: Tuotettavat metatiedot

Haastateltavan nimi:

Organisaatio / yksikkö:

S=sisältyy asiakirjaan

Asema / työtehtävä:

Haastattelupvm / paikka:

L=liitetään asiakirjaan

Julkishallinnon suositus (JHS) 143			Nimike	
Kategoria	Elementti/osaelementti	Tarkenne	S	L
Paikallista- minen	Identifiointitunnus	Sovittu identifiointitunnus		
		Viite		
	Sijaintipaikka	Sijaintipaikka		
		Tilapäinen sijoitus		
		Kuvaus		
	Saatavuus	Yhteisön nimi		
		Henkilön nimi		
		Yhteystiedot		
		Osoite		
Sähköpostiosoite				
		Maksullisuus		
Sisällön- kuvailu	Nimeke	Vaihtoehtoinen nimeke		
	Aihe			
	Kuvaus	Tiivistelmä		
		Sisällysluettelo		
	Kieli			
	Kohdeyleisö	Vaatimustaso		
		Välittäjä		
	Kattavuus	Hallinnonala		
Alueellinen				
	Ajallinen			
Lähde				
Laji				
Käyttö- edellytykset	Oikeudet			
	Julkisuus	Julkisuusaste		
		Turvaluokka		
		Henkilötiedot		
		Käsittelyoikeus		
		Salassapitoaika		
		Salassapidon päättymisajankohta		
		Kuvaus		
	Säilytysaika	Säilytysajan pituus		
		Säilytysajan päättymisajankohta		
Hävitysajankohta				
Hävitystapa				
	Siirtoajankohta			
Suojeluluokka				
Konteksti	Toimija/Tekijä			
	Toimija/Muu tekijä			
	Toimija/Julkaisija			
	Toimija/Toimija			
		Tunniste		
		Toimivalta		
Tehtävä	Tehtäväryhmätunnus			
	Rekisteritunnus			
jatkuu...				

Konteksti ...jatkoa	Asiakirjan tyyppi	Sovittu tyypitystapa			
	Suhde	Uudempi versio			
		Vanhempi versio			
		Korvattu			
		Korvaa			
		Pakollinen			
		Liittyy pakollisena			
		Sisältää			
		Kuuluu			
		Viittaa			
		On viitattu			
		Formaatti (aikaisempi)			
		Formaatti (myöhempi)			
		Julkinen versio			
		Salassa pidettävä versio			
		Valtuutus	Säännöksen nimi		
			Kohde		
	Viittaus				
	Vaatimus				
	Elinkaari	Aikamääre	Laadittu		
Julkistettu					
Hyväksytty					
Saatavilla					
Vastaanotettu					
Koottu					
Voimassaoloaika					
Muokattu					
Lähetetty					
Rekisteröity					
Tila		Valmistumisen tila			
		Elinkaaren tila			
		Versio			
Käsittelyhistoria		Toimenpiteen ajankohta			
		Metatietojen arvon muutokset			
		Asiakirjan käsittely			
		Toimenpiteen suorittaja			
Säilytyshistoria		Muutos			
		Kuvaus			
		Ajankohta			
		Tekijä			
		Auktorisointi			
		Muutoksen tyyppi			
		Muutoksen syy			
		Ympäristö			
		Laiteympäristö			
		Ohjelmistoympäristö			
		Formaatti			
	Tiedostomuoto				
	Koko				
	Tietoväline				
	Salaustapa				
	Pakkaustapa				

Kansalaisten vaikuttamistarpeet

Kansalaisten vaikuttamistarpeita koskeva kysely tehtiin RASKE2-seminaarissa (2.6.2005), jossa oli läsnä yli 40 henkeä. Vastauksia tuli 8 seminaarilaiselta. Seminaarin jälkeen kyselyyn vastasivat sähköpostitse Marko Latvanen (Suomi.fi-portaali) ja Seppo Niemelä (kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma). Kysymykset:

1. Millaisia kokemuksia Teillä on kansalaisten vaikuttamistarpeista liittyen lainsäädäntöprosessiin?
2. Ideoita/ajatuksia kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia parantavista verkkopalveluista?
3. Muita ajatuksia?

Seuraavana on vastauksissa esille tulleita keskeisiä asioita.

Kiinnostus

Kansalaisten koettiin olevan kiinnostuneita lainsäädäntöasioista silloin, kun he kokevat, että jonkin laki ei kohtele oikein tai tietävät jonkin uudistuksen olevan tulossa.

Tietoisuus prosessista

Kansalaiset kokevat lainsäädäntöprosessin (ja siihen vaikuttamisen) etäiseksi. Prosessista ja kulusta ei ole tietoa. Jo prosessin jälkikäteinen seuraaminen on hankalaa ja vaatii asiantuntijuutta.

Vaikuttavuus

Mielipiteillä täytyy olla vaikutusta, eivät kansalaiset halua panostaa turhaan, eli heidän täytyy saada jotenkin palautetta. Epäkohtien esilletuominen pitäisi tehdä mahdollisimman helpoksi ja saatavilla olevaksi. Tämä tulisi liittää mukaan (yleissivistävään) koulutukseen.

Yksittäisen kansalaisen voimavarat eivät riitä asian eteenpäinviemiseen – tarvitaan virkamiestyötä: viestit luetaan -> analysoidaan -> tehdään johtopäätökset, joista kerrotaan rehellisesti ja ymmärrettävästi (tarvitaan popularisoinnin taitoa).

Kansalaisten pitäisi päästä mukaan jo prosessin alkuvaiheessa, missä se todella vaikuttaisi - aikaisimmillaan jo poliittisen agendan muodostamisvaiheessa, jolloin keskustelu avataan. Tässä pitää muistaa ”äänekkään vähemmistön” riski.

Verkkopalvelut

Palvelut pitäisi saada yhden luukun kautta. Kansalaisen antama palaute pitäisi prosessoida ja tarvittaessa ohjata eteenpäin oikealle taholle. Jo nykyisellään on paljon tietoa saatavilla.

Pilotti

Seminaarissa esitetty pilotti [lainsäädäntötiedon haun käyttöliittymistä ks. luku 9] olisi yksinkertaistettuna hyvä. Hakujen pitäisi olla arkikielisiä. Ensiksi pitäisi kehittää lainsäädäntöprosessin seuraaminen ja vasta sitten palautteenantomahdollisuuksia.

Vaikuttamismenetelmät ja –kanavat

Kansalais- ja etujärjestöjen kuuleminen tulisi olla lainsäädäntöprosessissa rutiininomaista. Palautteenantomenetelmät ja –kanavat tulisi olla erilaisia eri ihmisille ja eri asioille. Myös ei-sähköiset mahdollisuudet olisi muistettava. Pitäisi olla tarjolla ”työkalupakki”, josta tapauskohtaisesti valitaan. Olisi varauduttava jatkuvan ja suuren palautevirran käsittelyyn.

Käsittelijäryhmät

Taulukko. Lainsäädäntöprosessissa syntyvien keskeisimpien asiakirjojen käsittelijäryhmät

KÄSITTELIJÄ- RYHMÄ	Virkamiesmuistio	Toimeksianto	Hallituksen esitysluonnos (1 ja 2)	Lausunto	Lausuntoyhteenveto	Muistio kuulemisesta	Tarkastettu lakiesitys	Esittelyvalmis hallituksen esitys	Esittelylista	Valtioneuvoston ratkaisuehdotus	Presidentin päätös	Hallituksen esitys	Täysistunnon pöytäkirja	Asiantuntijalausunto	Valiokunnan pöytäkirja	Valiokunnan mietintö/lausunto	Suuren valiokunnan mietintö	Eduskunnan vastaus/kirjelmä	Julkaistu laki
Avustajat			TL		TL			TL	TL						SK	SK	SK	SK	
Edita												TL							TL
Eduskuntaryhmät			SK	SK	SK	SK						SK	SK	SK	SK	SK	SK		SK
EK:n kanslian asia- kirjatoimisto												SK	TL		TL	TL	TL	TL	
EK:n kanslian pöytä- kirjatoimisto													VL						
EK:n kanslian ruot- sin kielen toimisto													SL		SL	SL	SL	SL	
EK:n keskuskanslia																		VL	
EK:n kirjasto	SK											TL	TL	TL	TL	TL	TL	TL	
EK:n sisäinen tieto- palvelu	SK		SK																SK
EK:n täysistunto													SL					SL	
Erikoisvaliokunta												SK			SL	SL			
Esittelijät	VL	SL	VL	SK	VL TL	VL	VL	VL	VL	SL		SK				SL		SK	VL SK
Kansalaiset/ Kansalaisryhmät				VL		SL													
Kansanedustajat													SL		SL	SL	SL	SL	
Kirjaamot				TL								TL							
Lausunnon antajat				VL		SL								VL					
Ministerit			SL					SL		VL	SL	VL							
Oikeuskansleri								SL	SL	SL									
OM:n lainvalmiste- luosaston tarkastus- toimisto							SL												
Suuri valiokunta												SK			SL		SL		
Tasavallan presi- dentti/neuvonantaja								SK	SK		VL	SL							
Valiokunnan osas- tosihteerit															TL	TL	TL		
Valiokunnan sihtee- rit												SK			VL	VL	VL		SK
VN:n tiedotusyksik- kö								SK		SK	SK	SK							
VN:n kanslian käännöstoimisto/kääntäjä			SK				SL												
VNK:n istuntoyksi- kön esittelysihteeri										TL	TL	SK TL	SK					SK	

Vastaavat laatijat (VL) huolehtivat ja vastaavat dokumentin syntymisestä, *sisältöön vaikuttavat laatijat* (SL) eivät ole ensisijaisia dokumentin laatijoita, mutta osallistuvat kuitenkin sen laatimiseen siinä määrin, että heillä on vaikutusta sen sisältöön. *Teknisillä laatijoilla* (TL) ei sitä vastoin ole juurikaan vaikutusta dokumentin sisältöön. Käyttäjien jaottelu puolestaan perustuu sijaintiin: *sisäiset käyttäjät* (SK) tarkoittavat kohdealueella olevia käyttäjiä.

Seuraavana ovat lyhyet käsittelijäryhmäkuvaukset aakkosjärjestyksessä. Ensin ovat kuvaukset ryhmistä, joiden edustajia on tässä yhteydessä haastateltu (lihavoitu edellä olleessa taulukossa). Sitten kuvaukset niistä ryhmistä, joita ei haastateltu.

Käsittelijäryhmäkuvaukset - haastateltu

AVUSTAJAT

Avustaja hoitaa säädösvalmistelun teknisiä tehtäviä esittelijän/valmistelijan apuna. Avustajan tehtäviin voi kuulua esitysten kirjoittaminen ja taittaminen, listojen muokkaaminen ja jakelu, valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmän käyttäminen ja valio-kuntakäsittelyn seuraaminen.

EDUSKUNNAN KANSLIAN ASIAKIRJATOIMISTO

Asiakirjatoimisto hoitaa kansanedustajien aloitteiden ja kysymysten tuotantoprosessit, tuottaa kaikki eduskunta-asiakirjat painovalmiiksi, toimittaa valtiopäiväasiakirjasarjan julkaisut sekä sarjan hakemisto-osan, laatii ja ylläpitää valtiopäiväasioita ja eduskuntatyötä koskevia rekistereitä sekä hoitaa valtiopäiväasioiden asiasanoituksen. Asiakirjatoimisto tallentaa valtioneuvoston asiakirjat Asiakirja-arkistoon ja hallinnoi sähköisiä valtiopäiväasiakirjatiedostoja, hoitaa eduskunnan julkaisuvarastoa sekä monistaa eduskuntatyössä tarvittavat asiakirjat.

EDUSKUNNAN KIRJASTO

Eduskunnan kirjastolla on kaksi tehtävää: tietopalvelu ja arkistointi. Se toimii eduskunnan keskusarkistona, joka vastaanottaa eduskunnan, eduskunnan kanslian, valtiontilintarkastajain kanslian ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian pysyvästi säilytettävät asiakirjat (Paperiaineistolle luodaan metatiedot.). Eduskunnan keskusarkistotehtävästä vastaa neuvonta- ja arkistopalvelu. Tietopalvelu vastaa aineiston sisällönkuvailusta ja tietokantatuotannosta verkko- ja kirjastoympäristössä hyödynnettäväksi. Kirjastolla on laajat verkkopalvelut, jotka mahdollistavat palvelun ympäri vuorokauden.

EDUSKUNNAN TÄYSISTUNTO

Eduskunnan täysistunto on eduskunnan päätöksenteon työmuoto, jossa päätetään eduskunnan käsittelyyn tulleista hallituksen esityksistä, aloitteista ja muista valtiopäiväasioista, jotka on valmistelevasti käsitelty valiokunnissa. Eduskunnan täysistunto määrää lähetekeskustelussa sen tai ne erikoisvaliokunnat, joihin lakiesitys lähetetään käsiteltäväksi. Puhemies päättää täysistunnossa käsiteltäväksi otettavista asioista eli päiväjärjestyksestä. Tarvittaessa puhemies voi tehdä muutoksia päiväjärjestykseen: muuttaa asioiden käsittelyjärjestystä, keskeyttää asian käsittelyn tai poistaa sen päiväjärjestyksestä. Näistä toimenpiteistä puhemies pääsääntöisesti neuvottelee puhemiesneuvoston kanssa.

EDUSKUNTARYHMÄT

Kansanedustajat muodostavat puolueittain eduskuntaryhmiä, joiden merkitys käytännön eduskuntatyössä on keskeinen. Kukin eduskuntaryhmä valitsee itselleen puheenjohtajiston ja mahdollisesti muita toimielimiä. Eduskuntaryhmien toimintaa avustaa ryhmäkanslia, jota johtaa ryhmän pääsihteeri. Ryhmäkansliat tarjoavat erilaisia palveluita henkilökunnasta riippuen. Apu voi olla esimerkiksi asiakirjojen laatimiseen tai hallitusten esitysten käsittelyyn liittyvää. Eduskuntaryhmien toimintaedellytyksiin vaikuttaa se, että ovatko ne oppositiossa vai hallituksessa.

ERIKOISVALIOKUNNAT

Eduskunta määrää lähetekeskustelussa sen tai ne erikoisvaliokunnat, joihin lakiesitys lähetetään käsiteltäväksi. Hallituksen esityksiä käsitellään erikoisvaliokunnan kokouksissa. Eduskunnan pysyviä erikoisvaliokuntia ovat perustuslakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta, valtiovarainvaliokunta, hallintovaliokunta, lakivaliokunta, liikenne- ja viestintävaliokunta, maa- ja metsätalousvaliokunta, puolustusvaliokunta, sivistysvaliokunta, sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta, talousvaliokunta, tulevaisuusvaliokunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ja ympäristövaliokunta.

ESITTELIJÄT

Esittelijä vastaa hallituksen esityksen valmistelusta. Valtioneuvoston yleisistunnon esittelijöinä toimivat tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon nimitämät ministeriön virkamiehet sekä valtioneuvoston määräämät esittelijät (valtioneuvostolaki 175/2003, 21 §).

Esittelijä laatii virkamiesmuistion, toimeksiannon, hallituksen esitysluonnoksia, lausuntoyhteenvedon ja muistion kuulemisesta sekä vastaa käännösversion ja tarkastetun lakiesityksen syntymisestä.

Esittelijä viimeistelee lakiehdotuksen esittelykuntoon ja hyväksyttää sen ministerillä. Esittelijän velvollisuutena on olla paikalla kaikissa asiaa koskevissa neuvotteluissa, myös iltakoulussa tarvittaessa. Esittelijä vastaa esittelylistojen valmistelusta ja jake-
lusta siinäkin tapauksessa, että työn tekee valmistelussa avustava virkamies. Esittelijän nimi näkyy esittelijänä raha-asiainvaliokunnan, valtioneuvoston yleisistunnon ja Tasavallan presidentin esittelyn listan kansilehdellä. Esittelijä voidaan kutsua paikalle valtioneuvoston yleisistuntoon. Esittelijä voi jättää eriävän mielipiteen Valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen. Tasavallan presidentin esittelyssä asian esittelee ministeri. Eduskuntakäsittelyn jälkeen esittelijä poimii lakitekstin eduskunnan vastauksesta ja lähettää sen Tasavallan presidentille sekä sähköisessä että paperisessa muodossa. Tasavallan presidentin vahvistettua esittelijän valmisteleman lain esittelijä toimittaa lain painomääräyksen Editaan.

KANSANEDUSTAJAT

Kansanedustaja on kansalaisten valitsema edustaja. Suomen eduskunnassa kansanedustajia on 200. Kansanedustaja vaikuttaa hallituksen esityksen käsittelyyn toimimalla valiokunnan jäsenenä. Kansanedustaja voi vaikuttaa myös äänestämällä täysistunnossa ja laatimalla lakialoitteita, muutosehdotuksia ja perustelulausumia. Kansanedustaja voi tehdä lakialoitteita. Kansanedustaja voi toimia myös mm. ministerinä.

MINISTERIT

Ministeri johtaa ministeriötä ja valvoo lainsäädäntöasioiden valmistelua ja esittelyä. Ministeri hyväksyy esittelijän laatimat, oman toimialansa tekemät hallituksen esitykset, jotka esitellään muille ministereille valtioneuvoston yleisistunnossa. Ministeri antaa esittelyluvan toisen ministeriön laatimalle hallituksen esitykselle, mikäli asia liittyy ministeriön toimialaan. Jos hallituksen esitys hyväksytään, vastaava ministeri allekirjoittaa sen. Hän myös esittelee esityksen tasavallan presidentille. Ministeri saattaa toimia jäsenenä myös raha-asiainvaliokunnassa, jonka käsiteltäväksi hallituksen esitys lähetetään, jos sillä on taloudellista merkitystä. Raha-asiainvaliokunta joko hyväksyy esityksen tai ehdottaa siihen muutoksia. Ministeri tarkastaa valtioneuvoston yleisistunnon ja presidentin esittelyn pöytäkirjat.

OIKEUSMINISTERIÖN LAINVALMISTELUOSASTON TARKASTUSTOIMISTO

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tarkastustoimisto tarkastaa eri ministeriöissä valmistellut suomen- ja ruotsinkieliset hallituksen esitykset säädösteknisesti ja asiallisesti. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan hallituksen esitykset on toimitettava oikeusministeriöön tarkastettavaksi, jollei asian kiireellisyydestä välttämättä muuta johdu. Tarkastuksessa syntyy tarkastettu lakiesitys, jolla tässä tarkoitetaan kynällä merkityt tarkastuskommentit sisältävää paperidokumenttia.

TASAVALLAN PRESIDENTTI

Tässä tasavallan presidentillä tarkoitetaan instituutiota, joka koostuu presidentin virassa toimivasta henkilöstä sekä häntä avustavasta tasavallan presidentin kansliasta. Kanslian kabinetti valmistelee ja esittelee presidentille kaikki presidentin kannanottoa tai periaatepäätöstä vaativat asiat. Kabinetin muodostavat kansliapäällikkö, **neuvonantajat**, lehdistöpäällikkö ja erityisavustaja.

Presidentti antaa hallituksen esitykset eduskunnalle ja päättää lakien vahvistamisesta valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Presidentillä on kuitenkin mahdollisuus olla antamatta hallituksen esitystä eduskunnalle ja olla vahvistamatta lakia, jolloin asian käsittely mutkistuu: Mikäli presidentti ei päättää hallituksen esityksen antamisesta valtioneuvoston esityksen mukaisesti, palautuu asia valtioneuvostoon, joka tekee asiasta uuden ratkaisuehdotuksen tasavallan presidentille. Tämä uusi ratkaisuehdotus annetaan eduskunnalle. Mikäli presidentti ei vahvista eduskunnan hyväksymää lakia, se palautuu eduskunnan käsiteltäväksi. Tällöin laki on hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana tai hylättävä eduskunnan täysistunnossa yhden käsittelyn asiana äänten enemmistöllä. Näin hyväksytty laki tulee voimaan ilman presidentin vahvistusta, kuitenkin siten, että presidentin on allekirjoitettava laki.

TIETOHALLINTO

Tietohallinto vastaa lain laatimiseen liittyvästä sisällönhallinnasta sekä lainsäädäntötyötä tukevista teknisistä välineistä.

TIETOPALVELU

Eduskunnan kirjaston tietopalvelu antaa tietoa eduskunnan ulkopuolisille toimijoille (mm. kansalaiset ja valtioneuvosto) eduskunnassa käsiteltävänä olevista lainsäädäntöehdotuksista ja syntyvistä säädöksistä. Jollei tietopalvelu pysty itse täyttämään asiakkaiden tietotarvetta, kyselyt ohjataan eteenpäin.

Eduskunnan sisäinen tietopalvelu (eduskunnan kanslia) osallistuu välillisesti lain-säädäntöprosessiin tarjoamalla eduskunnan sisäistä tietotukea. Tehtävänä on ole-massa olevien järjestelmin hyödyntäminen ja tiedon hakeminen. Tietopalvelulta voi kysyä kaikkea ja kaikkiin kysymyksiin pitää hankkia vastaus.

VALIOKUNNAN OSASTOSIHTTEERIT

Toimii erikoisvaliokunnan sihteerin apuna valiokunnan pöytäkirjan, lausunnon ja mietinnön tuottamisen teknisessä laatimisessa.

VALIOKUNNAN SIHTTEERIT

Kullakin valiokunnalla on oma sihteerit. Valiokunnan sihteerit huolehtii valiokunta-prosessin toimimisesta laatien asiantuntijalistat, valiokuntapöytäkirjat sekä hallituk-sen esitykseen pohjautuvat mietintö- ja lausuntoluonnokset. Lisäksi valiokunnan sih-teeri selvittää lisätietoja asioihin sekä onko yhteenvedotarpeita yleiskeskustelua var-ten.

VALTIONEUVOSTON KANSLIAN ISTUNTOYKSIKÖN ESITTELYSIHTTEERIT

Valtioneuvoston istuntoyksikkö ylläpitää sähköistä päätöksentekojärjestelmää (PTJ), jonka avulla listat jaellaan istuntoihin oikeuskanslerin virastolle, ministereille ja hei-dän avustajilleen. Valtioneuvoston istuntoyksikön esittelysihteerit pitää pöytäkirjaa valtioneuvoston yleisistunnossa ja presidentin esittelyssä. Valtioneuvoston istunto-yksikkö antaa hallituksen esityksille numerot ja toimittaa esitykset eduskunnalle.

Käsittelijäryhmäkuvaukset - ei haastateltu

EDITA

Edita huolehtii hallituksen esitysten ja lakien julkaisemisesta sekä paperisessa muo-dossa että sähköisessä säädöstietopankissa ja lisäksi myy ja jakelee asiakirjoja.

EDUSKUNNAN KANSLIA

Eduskunnan kanslia laatii tarkistajien valvonnassa eduskunnan suomen- ja ruotsin-kieliset vastaukset ja kirjelmät. Puhemies ja eduskunnan pääsihteerit allekirjoittavat eduskunnan vastaukset ja kirjelmät.

EDUSKUNNAN KANSLIAN PÖYTÄKIRJATOIMISTO

Eduskunnan keskuskanslian pöytäkirjatoimisto laatii täysistuntojen pöytäkirjat. Tätä varten istunnot äänitetään ja lisäksi niistä tehdään muistiinpanot. Istunnon puheet puretaan äänitteiltä. Kukin puhuja saa jäljennöksen puheestaan tarkistamista varten. Kopioita toimitetaan myös muille tilauksen mukaan. Suurin muiden asiakkaiden ryhmä on lehdistö. Toimistosta saa myös äänestysten tulosteita. Istunnon jälkeen näistä palveluista huolehtivat keskuskanslian avustajat. Eduskunnan ulkopuolisia pöytäkirjankäyttäjiä taas palvelee eduskunnan kirjasto. Pöytäkirja alkaa valmistua sitä mukaa kuin istunto etenee. Koko pöytäkirja on valmis noin tunnin kuluttua istunnon päättymisestä. Istunnon jälkeisenä päivänä pöytäkirja tallennetaan tekstiarkistoon, josta se on eduskunnan Faktan kautta käytettävissä. Myöhemmin, useiden tarkastusvaiheiden jälkeen, pöytäkirjat painetaan ja julkaistaan sidottuina kirjoina.

EDUSKUNNAN KANSLIAN RUOTSIN KIELEN TOIMISTO

Eduskunnan Keskuskanslian Ruotsin kielen toimistossa käännetään valiokuntien mietinnöt ja lausunnot ruotsiksi (käsittelyn pohjana eduskunnassa on suomenkielinen teksti). Lisäksi toimisto laatii ruotsinkieliset eduskunnan vastaukset tarkistajien valvonnassa. Toimisto järjestää myös täysistunnossa ja valiokunnissa tarvittavan tulkkauksen.

KIELENKÄÄNTÄJÄT

Hallituksen esitykset käännetään myös ruotsiksi. Yleensä valtioneuvostossa tuotetun asiakirjan kääntää valtioneuvoston kanslian käännöstoimisto, mutta myös ministeriöiden omat kääntäjät tai ulkopuoliset kielenkääntäjät voivat tehdä käännöstyön.

KIRJAAMOT

Valtioneuvoston kanslian ja eri ministeriöiden kirjaamot rekisteröivät lähetetyt ja vastaanotetut kirjattavat asiakirjat sekä niiden käsittelyvaiheisiin liittyviä tietoja järjestelmiinsä. Kirjaamisvastuun määrittää valtioneuvoston ohjesääntö (47 §) ja arkistolaki (831/1994). Ministeriöiden on määrä kirjata lainsäädäntöasiat Valtioneuvoston hankerekisteriin (HARE).

LAUSUNNON ANTAJAT

Hallituksen esitysluonnos voidaan lähettää lausuntokierrokselle esimerkiksi toisiin ministeriöihin tai virastoihin. Lausuntojen lisäksi tai niiden sijaan voidaan kuulla asiantuntijoita. Kuuleminen voi tapahtua hyvin monella tavalla, jolloin osallistuvien

määrässä ja osallistumistavassa on eroja. Laaditaan lausuntoyhteenveto tai muistio kuulemisesta.

OIKEUSKANSLERI

Oikeuskansleri valvoo viranomaisten toimien lainmukaisuutta ja antaa pyydettyä lausuntoja. Oikeuskansleri osallistuu valtioneuvoston yleisistuntoon, hallituksen neuvotteluun ja iltakouluun. Mikäli oikeuskansleri on estynyt, osallistuu hänen sijastaan apulaisoikeuskansleri tai hänen sijaisensa. Oikeuskansleri tarkistaa etukäteen valtioneuvoston yleisistunnon esittelylista-asiakirjat. Istunnon jälkeen oikeuskansleri tarkastaa valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirjan.

POLIITTISET ERITYISAVUSTAJAT

Poliittinen erityisavustaja avustaa ministeriä lainvalmistelun poliittisissa ratkaisuissa. Hän käsittelee muun muassa hallituksen esitystä ennen ministerivaliokuntaa ja valtioneuvoston yleisistuntoa esimerkiksi tutkimalla ministerin puolesta, onko asia valmis päätöksentekoa varten.

SUURI VALIOKUNTA

Suuri valiokunta käsittelee säännöllisesti Suomen kantoja Euroopan unionin lainsäädännön valmistelussa lukuun ottamatta ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Kansallisen lainsäädännön osalta suuri valiokunta käsittelee ne lakiehdotukset, jotka sinne lähetetään täysistunnon ensimmäisestä käsittelystä, minkä vuoksi se kokoontuu tässä roolissa vain tarpeen mukaan. Erikoisvaliokunnista poiketen on kaikilla kansanedustajilla läsnäolo-oikeus suuren valiokunnan kokouksissa sen käsitellessä juuri lakiehdotuksia. Euroopan unionin asioita käsiteltäessä vain valiokunnan jäsenillä ja varajäsenillä sekä Ahvenanmaan vaalipiiristä valitulla kansanedustajalla on läsnäolo-oikeus.

VALTIONEUVOSTON KANSLIAN KÄÄNNÖSTOIMISTO

Valtioneuvoston kanslian käännöstoimisto kääntää useimmat asiakirjat valtioneuvoston kanslian käännöstoimisto, mutta myös ministeriöiden omat kääntäjät tai ulkopuoliset kielenkääntäjät voivat tehdä käännöstyön.

VALTIONEUVOSTON TIEDOTUSYKSIKKÖ

Valtioneuvoston tiedotusyksikölle on keskitetty hallituksen käsittelemistä asioista tiedottaminen. Sen tehtäviin kuuluu mm. tiedottaminen tasavallan presidentin esittelyssä sekä valtioneuvoston yleisistunnossa tehdyistä päätöksistä; tiedottaminen halli-

tuksen iltakoulusta, neuvotteluista ja ministerivaliokunnista. Se vastaa tarvittaessa myös ministeriöiden ulkoisen tiedotuksen yhteensovittamisesta.

Lainsäädäntöprosessissa tuotettavien keskeisten dokumenttien kuvaukset

Esittelylista	1
Hallituksen esitys	2
Valiokunnan lausunto	2
Valiokunnan mietintö.....	3
Suuren valiokunnan mietintö.....	4
Eduskunnan kirjelmä.....	4
Eduskunnan vastaus.....	5
Täysistunnon pöytäkirja.....	6
Valiokunnan pöytäkirja.....	8

Esittelylista

Valtioneuvostossa tasavallan presidentille esiteltävistä sekä valtioneuvoston yleisistunnossa ja valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnassa käsiteltävistä asioista on laadittava esityslista. Esittelylistassa tulee olla kaikki se tieto ja aineisto, jota päätöksen tekijä päätöksen tekemistä varten tarvitsee. Esittelylistassa on seuraavat tiedot:

- esittelevä ministeriö
- esittelypäivä
- tiedot esittelijästä
- ministeri, jolle asian käsittely kuuluu
- esiteltävän asian tyyppi (valitaan PTJ:n hakemistosta)
- esiteltävän asian otsikko
- esiteltävän asian tiivistetty sisältö
- esiteltävän asian vaikutukset
- säädetyt sekä muut merkittävät lausunnonantajat sekä heidän kannanottonsa asiaan
- VNOS:n säännös, johon yleisistunnon toimivalta perustuu

- säännös, joka oikeuttaa antamaan asetuksen
- asiassa mahdollisen aikaisemman käsittelyn jälkeen tapahtuneet muutokset
- luettelo esittelylistan liitteistä
- esittelijän päätösesitys.

Esittelylista on julkinen asiakirja päätöksen jälkeen.

Hallituksen esitys

Hallituksen esitykset uusiksi laeiksi sisältävät:

- suppean kuvauksen esityksen pääasiallisesta sisällöstä,
- lain tavoitteet ja keskeiset ehdotukset,
- lain yleisperustelut (kuvaus nykytilasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista, vaikutuksista ja valmistelusta),
- yksityiskohtaiset perustelut pykälittäin,
- voimaantuloa koskevan esityksen, varsinaisen lakitekstin ja
- rinnakkaistekstit.

Hallituksen esitykset annetaan eduskunnalle suomen- ja ruotsinkielisinä sekä saameksi silloin, kun säädös erityisesti koskee saamelaisia.

Valiokunnan lausunto

Erikoisvaliokunnan lausunto on asiakirja, jolla erikoisvaliokunta esittää kannanotonsa liittyen valtioneuvoston kirjelmään tai mahdollisesti muihin ministeriöistä saapuneisiin EU-asiakirjoihin sekä asioihin, joita niissä käsitellään. Lausunto voidaan antaa myös hallituksen esityksestä, asetuksesta, kertomuksesta, valtioneuvoston selonteosta tai lakialoitteesta.

Puhemies määrää yleensä yhden tai useamman erikoisvaliokunnan antamaan valtioneuvoston kirjelmistä lausunnon suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle niiden tarvittaessa asettamassa määräajassa. Lausunto voidaan antaa myös suuren valiokunnan pyynnöstä. Joskus valiokunta voi antaa lausuntonsa ilman erillistä pyyntöä. Erikoisvaliokunta voi antaa myöhemmin asian käsittelyn edetessä myös täydentävän lausunnon asiasta. Asiakirja sisältää kannanotot käsiteltävään asiaan ja siihen mahdollisesti esitetyt muutokset sekä erikoisvaliokunnan jäsenten mahdollisesti esittämät eriävät mielipiteet laaditun lausunnon suhteen.

Eduskunta edellyttää, että valiokunnan lausunto on ohjeellinen lähtökohta Suomen edustajien kannanotoille EU-päätöksenteossa. Valtioneuvoston kirjelmiin liittyen an-

netaan käytännössä lähes aina lausunto. E-asiakirjoihin liittyen annetaan lausuntoja vähemmän. Erikoisvaliokunnan valiokuntaneuvos laatii lausuntoluonnoksen erikoisvaliokunnan käsittelyjen pohjalta, jonka jälkeen valiokunta päättää sen hyväksymisestä. Lausuntoon liitetään valiokunnan jäsenten mahdollisesti jättämät eriävät mielipiteet. Erikoisvaliokunnan päättämät tarkastajat tarkistavat asiakirjan sekä kielellisesti että sisällöllisesti, jonka jälkeen asiakirja korjataan.

Kun valiokunnan lausunto valmistuu, se tallennetaan sähköisessä muodossa eduskunnan tekstiarkistoon. Valiokunnan osastosihteeri ilmoittaa lausunnon valmistumisesta mm. mietintövaliokunnalle, suurelle valiokunnalle. Ruotsin kielen toimisto kääntää lausunnon ja tallentaa sen tekstiarkistoon. Jos lausunto liittyy hallituksen esitykseen tai muuhun täysistunnossa käsiteltävään asiaan, se monistetaan, kun myös asiasta annettu mietintö on valmistunut ja jaetaan edustajille täysistuntokäsittelyä varten.

Asiakirja oikoluetaan asiakirjatoimistossa, korjaukset tehdään valiokunnassa ja lausunnon korjattu versio päivitetään tekstiarkistoon.

Lausunto painatetaan yhdessä mietinnön kanssa valtiopäivävuosittain julkaistavassa Suomen valtiopäiväasiakirjojen sarjassa. Paino-originaalit laaditaan eduskunnassa, Edita tuottaa vedokset ja painaa asiakirjasarjan. Poikkeustilanteissa voidaan lausunnosta painattaa erillisvedos, jota säilytetään eduskunnan julkaisuvarastossa. Alkuperäinen asiakirja arkistoidaan eduskunnan arkistoon.

Valiokunnan mietintö

Erikoisvaliokunnan mietintö on asiakirja, jonka avulla erikoisvaliokunta antaa mietintönsä esimerkiksi hallituksen esityksestä, säädösasiakirjasta tai lakialoitteesta asiaan liittyvää täysistuntokäsittelyä varten. Erikoisvaliokunnan valiokuntaneuvos laatii mietinnön erikoisvaliokunnan käsittelyjen pohjalta ja liittää siihen jäsenten mahdollisesti jättämät vastalauseet. Asiakirja käännetään aina myös ruotsiksi ruotsin kielen toimistossa, ja asiakirjan liitteiksi otetaan muiden erikoisvaliokuntien asiasta mahdollisesti antamat lausunnot.

Kun valiokunnan mietintö valmistuu, se tallennetaan sähköisessä muodossa eduskunnan tekstiarkistoon. Valiokunnan osastosihteeri ilmoittaa valmistumisesta eri tahoille mm. asiakirjatoimistolle ja muille mahdollisille tahoille, esim. kuuluille asiantuntijoille. Hän voi tarvittaessa myös lähettää mietinnön sähköpostilla. Asiakirjatoimisto poimii asiakirjojen pdf-muodot ja monistaa mietinnön ja siihen mahdollisesti

liittyvän lausunnon täysistuntokäsittelyä varten. Ruotsin kielen toimisto kääntää mietinnön ja tallentaa sen tekstiarkistoon.

Asiakirja oikoluetaan asiakirjatoimistossa, mahdolliset korjaukset tehdään valiokunnassa ja lausunnon korjattu versio päivitetään tekstiarkistoon.

Mietintö painatetaan yhdessä siihen mahdollisesti lausunnon kanssa valtiopäivävuosittain julkaistavassa Suomen valtiopäiväasiakirjojen sarjassa. Paino-originaalit laaditaan eduskunnassa, Edita tuottaa vedokset ja painaa asiakirjasarjan. Poikkeustilanteissa voidaan mietinnöstä painattaa erillisvedos, jota säilytetään eduskunnan julkaisuvarastossa. Alkuperäinen asiakirja arkistoidaan eduskunnan arkistoon.

Suuren valiokunnan mietintö

Suuren valiokunnan mietintö on asiakirja, jonka avulla suuri valiokunta ehdottaa täysistunnossa hyväksytyn lakiehdotuksen hyväksymistä tai hylkäämistä tai ehdottaa siihen muutoksia. Asiakirja laaditaan hallituksen esitykseen tai periaatteessa myös lakialoitteeseen liittyen, kun eduskunta ei täysistuntokäsittelyssä hyväksykään asiaa käsitelleen erikoisvaliokunnan mietintöä sellaisenaan. Suuren valiokunnan valiokuntaneuvos laatii mietinnön suuren valiokunnan käsittelyjen pohjalta. Kun suuren valiokunnan mietintö valmistuu, se tallennetaan sähköisessä muodossa eduskunnan tekstiarkistoon. Valiokunnan osastosihteeri ilmoittaa valmistumisesta eri tahoille mm. asiakirjatoimistolle. Asiakirjatoimisto monistaa mietinnön täysistuntokäsittelyä varten. Ruotsin kielen toimisto kääntää mietinnön ja tallentaa sen tekstiarkistoon.

Asiakirja oikoluetaan asiakirjatoimistossa, mahdolliset korjaukset tehdään valiokunnassa ja lausunnon korjattu versio päivitetään tekstiarkistoon.

Mietintö painatetaan valtiopäivävuosittain julkaistavassa Suomen valtiopäiväasiakirjojen sarjassa. Paino-originaalit laaditaan eduskunnassa, Edita tuottaa vedokset ja painaa asiakirjasarjan. Poikkeustilanteissa voidaan mietinnöstä painattaa erillisvedos, jota säilytetään eduskunnan julkaisuvarastossa. Alkuperäinen asiakirja arkistoidaan eduskunnan arkistoon.

Eduskunnan kirjelmä

Eduskunnan kirjelmä on asiakirja, jonka avulla eduskunta saattaa tiedoksi eduskunnan hyväksymän valtion talousarvion sekä eduskunnan muun päätöksen ja eduskunnan ilmoituksen. Eduskunnan kirjelmällä eduskunta ilmoittaa valtioneuvostolle

myös hyväksytyksi tullee itsenäisestä lakialoitteesta, lepäämään jätetystä lakiehdotuksesta tai vahvistamatta jätetystä laista.

Tarkistajien sihteeri laatii säädösasiakirjoja koskevat eduskunnan kirjelmät. Ruotsinkielinen tarkistajien sihteeri tekee vastaavan ruotsinkielisen asiakirjan osalta. Asiakirjasta laaditaan ns. loistoversio, jonka eduskunnan puhemies ja pääsihteeri allekirjoittavat. Tämä toimitetaan valtioneuvostoon käsiteltäväksi.

Eduskunnan kirjelmä tallennetaan elektronisessa muodossa eduskunnan tekstiarkistoon. Se konvertoidaan sgml-muodosta käyttämään PTJ:n lainlaatijan tyylejä ja tallennetaan tässä muodossa PTJ-järjestelmään. Asiakirja oikoluetaan asiakirjatoimistossa ja mahdolliset korjaukset tehdään keskuskansliassa ja kirjelmän korjattu versio päivitetään tekstiarkistoon. Eduskunta tuottaa painettavan säädöskokoelmanversion niistä asiakirjoista, joiden julkaiseminen säädöskokoelmassa on eduskunnan vastuulla.

Asiakirja painatetaan valtiopäivävuosittain julkaistavassa Suomen valtiopäiväasiakirjojen sarjassa. Paino-originaalit laaditaan eduskunnassa, Edita tuottaa vedokset ja painaa asiakirjasarjan. Alkuperäinen asiakirja arkistoidaan eduskunnan ja valtioneuvoston arkistoihin.

Eduskunnan vastaus

Eduskunnan vastaus on asiakirja, jonka avulla eduskunta antaa vastauksensa lakiehdotusta koskevaan hallituksen esitykseen. Tarkistajien sihteeri laatii eduskunnan vastauksen käyttäen apuna muun muassa hallituksen esitystä, erikoisvaliokunnan ja suuren valiokunnan mietintöjä ja täysistuntopöytäkirjojen otteita. Ruotsinkielinen tarkistajien sihteeri tekee vastaavan ruotsinkielisen asiakirjan osalta. Asiakirjasta laaditaan ns. loistoversio, jonka eduskunnan puhemies ja pääsihteeri allekirjoittavat. Tämä toimitetaan valtioneuvostoon käsiteltäväksi.

Eduskunnan vastaus tallennetaan elektronisessa muodossa eduskunnan tekstiarkistoon. Se konvertoidaan sgml-muodosta käyttämään PTJ:n lainlaatijan tyylejä ja tallennetaan doc-muodossa PTJ-järjestelmään. Asiakirja oikoluetaan asiakirjatoimistossa ja mahdolliset korjaukset tehdään keskuskansliassa ja vastauksen korjattu versio päivitetään tekstiarkistoon. Eduskunta tuottaa painettavan säädöskokoelmanversion niistä asiakirjoista, joiden julkaiseminen säädöskokoelmassa on eduskunnan vastuulla.

Asiakirja painatetaan valtiopäivävuosittain julkaistavassa Suomen valtiopäiväasiakirjojen sarjassa. Paino-originaalit laaditaan eduskunnassa, Edita tuottaa vedokset ja painaa asiakirjasarjan. Alkuperäinen asiakirja arkistoidaan eduskunnan ja valtioneuvoston arkistoihin.

Täysistunnon pöytäkirja

Täysistunnon suomenkielinen pöytäkirja

Eduskunnan täysistunnoista laaditaan pöytäkirja, johon merkitään tiedot asioiden käsittelystä ja täysistunnossa käydyt keskustelut. Täysistunnon pöytäkirja sisältää mm seuraavia osia: päiväjärjestys, ilmoitusasiat eli nimenhuutotiedot (tiedot poissa olevista edustajista) ja muut poissaoloihin liittyvät tiedot, mahdollisesti suoritettut vaalit ja tiedot päiväjärjestyksessä olevista käsitellyistä asioista. Asian käsittelytiedot koostuvat asian nimikkeestä, käsittelyvaiheesta, asiaan liittyvien asiakirjojen tunnistetiedoista, esittelystä, keskustelusta, päätös- ja äänestys ehdotuksesta ja asiassa tehdyistä päätöksistä ja äänestyksen tuloksesta.

Täysistunnon pöytäkirjaan merkitään, miten kukin on äänestänyt ja ketkä ovat olleet äänestyksessä poissa, jos puhemies katsoo sen tarpeelliseksi tai 20 edustajaa sitä pyytää välittömästi äänestyksen tuloksen julistamisen jälkeen tai jos ehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan määräenemmistö.

Vain istuntopöytäkirjasta löytyvät seuraavat asiakirjat: pääministerin ilmoitukset, suullisen kyselytunnin asiat ja lausumat, joita kansanedustaja on ehdottanut, mutta, jotka eivät ole tulleet hyväksytyiksi. Hyväksytyt lausumat löytyvät eduskunnan vastauksesta tai kirjelmästä ja lausumarekisteristä.

Pöytäkirja laaditaan istunnon kuluessa purkamalla puheenvuorot istuntosalissa suoritettujen äänitteiden pohjalta. Puheenvuoron valmistuttua se lähetetään välittömästi kansanedustajalle tarkastamista varten. Kansanedustaja voi tehdä tarkistuksia, mutta asiasisältöön ei saa tehdä muutoksia.

Istunnon päätyttyä koostetaan laadituista tiedostoista yhtenäinen pöytäkirja. Pöytäkirja on eduskunnan työjärjestyksen 69 §:n mukaan julkinen, kun eduskunnan pääsihteeri on sen allekirjoittanut ja puhemiehistö tarkistanut. Käytännössä pöytäkirja tallennetaan tekstiarkistoon jo ennen kuin pääsihteeri on sen allekirjoittanut. Arkistoinnin yhteydessä luodaan pöytäkirjasta ohjelmallisesti kaksi erilaista verkkopalvelun osiota: pöytäkirja istunnoittain ja pöytäkirja puheenvuorottain. Jos pöytäkirjaa

korjaillaan edustajien palautteen mukaan tai mahdollisten virheiden vuoksi, uusi versio pöytäkirjasta tallennetaan tekstiarkistoon.

Pöytäkirjaa käytetään avuksi mm. Vepsin ylläpidossa.

Oikoluettu pöytäkirja painetaan ja julkaistaan valtiopäivävuosittain Suomen valtiopäiväasiakirjojen sarjassa. Paino-originaalit laaditaan eduskunnassa, Edita tuottaa vedokset ja painaa asiakirjasarjan. Pääsihteerin allekirjoittama pöytäkirja tallennetaan eduskunnan arkistoon.

Täysistunnon ruotsinkielinen pöytäkirja

Täysistunnosta laaditaan myös ruotsinkielinen yhteenveto. Se sisältää päiväjärjestyksen, ilmoitusasiat, tiedot vaaleista ja yhteenvedon päiväjärjestyksessä olevista käsitellyistä asioista. Yhteenvedossa ei ole mukana käytyä keskustelu. Kun ruotsinkielinen pöytäkirja on tallennettu tekstiarkistoon, verkkosivuilta luodaan linkit suomenkieliseen pöytäkirjaan, jonka puolelta löytyvät puheenvuorot suomeksi ja ruotsiksi.

Ruotsinkielinen pöytäkirja painetaan ja julkaistaan kuten suomenkielinen pöytäkirja.

Täysistunnon päiväjärjestys

Täysistunnon päiväjärjestys sisältää luettelon istunnossa esille tulevista asioista sekä niiden käsittelyvaiheesta ja niihin liittyvistä asiakirjoista. Puhemies päättää täysistunnon päiväjärjestyksestä. Otettaessa asioita päiväjärjestykseen tulee ottaa huomioon eduskunnan aikaisemmat päätökset sekä puhemiesneuvoston hyväksymät täysistuntosuunnitelmat.

Puhemies voi muuttaa ilmoitettua päiväjärjestystä ja keskeyttää asian käsittelyn.

Päiväjärjestys laaditaan asiakirjatoimistossa yhteistyössä keskuskanslian lainsäädäntöjohtajan kanssa. Valmis päiväjärjestys tallennetaan tekstiarkistoon. Tekstiarkistoon tallennus mahdollistaa päiväjärjestyksen näkymisen eduskunnan intranet- ja internet-palvelimilla ja siirtää päiväjärjestyksen myös käytettäväksi Vepsin ylläpidossa, täysistunnon pöytäkirjan laadinnassa sekä täysistunnon seurantajärjestelmässä.

Pysyvästi päiväjärjestys säilyy osana täysistunnon pöytäkirjaa.

Täysistunnon päätöspöytäkirja

Täysistunnosta laaditaan päätöspöytäkirja, johon merkitään tiedot tehdyistä päätöksistä. Päätöspöytäkirja on julkinen, kun eduskunnan pääsihteeri on sen allekirjoittanut. Päätöspöytäkirjaa käytetään hyväksi mm. Vepsin tietojen ylläpidossa. Päätöspöytäkirjan ote on virallinen täysistunnon päätöksistä (mm. lähetekeskustelussa tehty päätös asian lähettämisestä valiokuntaan).

Verkossa oleva ohjelmallisesti luotava Täysistunnon päätökset¹ ei ole tämän virallisen päätöspöytäkirjan verkkoversio.

Valiokunnan pöytäkirja

Erikoisvaliokunnan kokoukseen laaditaan esityslista ja suuren valiokunnan kokoukseen päiväjärjestys. Esityslista ja päiväjärjestys päivitetään eduskunnan tietoverkkoon mahdollisimman hyvissä ajoin ennen kokousta. Suuren valiokunnan kokousta valmistellaan myös laatimalla päiväjärjestyksestä puheenjohtajan kappale, joka sisältää mm. käsittelyä tukevaa taustatietoa.

Valiokunnan kokouksen pöytäkirjaan merkitään: läsnä olleet jäsenet, kuullut asiantuntijat, tehdyt ehdotukset, äänestykset, valiokunnan päätökset ja valiokunnan asian käsittelyä varten saamat tai vahvistamat asiakirjat. Osittain läsnä olleiden kohdalle merkitään erikseen ne pöytäkirjan pykälät, joiden käsittelyssä ao. jäsen on ollut koko ajan, ja erikseen ne pykälät, joiden käsittelyssä hän on ollut vain osittain läsnä. Varajäsenet luetaan varsinaisiksi jäseniksi, jollei läsnä olevien määrä ylitä 17 jäsentä. Pöytäkirjassa on tietoa kokouksen päätösvaltaisuudesta. Jos kokous menettää kokouksen aikana päätösvaltaisuutensa tai saavuttaa päätösvallan, se mainitaan. Käsitelystä asiasta pöytäkirjaan merkitään asian käsittelyvaihe, kokouksessa tapahtunut ja myös se, miten asian käsittely jatkuu seuraavalla kerralla taikka, että asian käsittely on päättynyt sekä tiedot käsiteltävään asiaan liittyvistä asiakirjoista ja niiden arkistointitavasta (pöytäkirjan liite / asiakirja-akti).

Pöytäkirjaan tai asiakirja-aktiin liitetään seuraavat asiakirjat:

- Nimenhuutolistat tai esityslistat kokouksen aikana tehtyine merkintöineen silloin, kun useat jäsenet ovat saapuneet tai poistuneet kesken kokouksen.
- Nimenhuudon mukaan toimitetussa äänestyksessä käytetyt äänestyslistat.

¹ <http://www.eduskunta.fi/fakta/hakem/paatptk.htm>

- Valiokunnan toiselle valiokunnalle osoittamat lausuntopyynnöt.
- Valiokunnalle kirjallisesti jätetyt asiantuntijalausunnot, jollei valiokunta toisin päättä.
- Nauhoitetut suullisesti annetut asiantuntijalausunnot, jotka on nauhalta purettu kirjoitettuun muotoon, jos valiokunta päättää niiden ottamisesta pöytäkirjaan.
- Mietintö- tai lausuntoluonnos, tarvittaessa lopullinen mietintö tai lausunto, sekä vastalauseet ja eriävät mielipiteet.
- Muut valiokunnalle saapuneet ja valiokunnan lähettämät asiakirjat tarpeen mukaan.

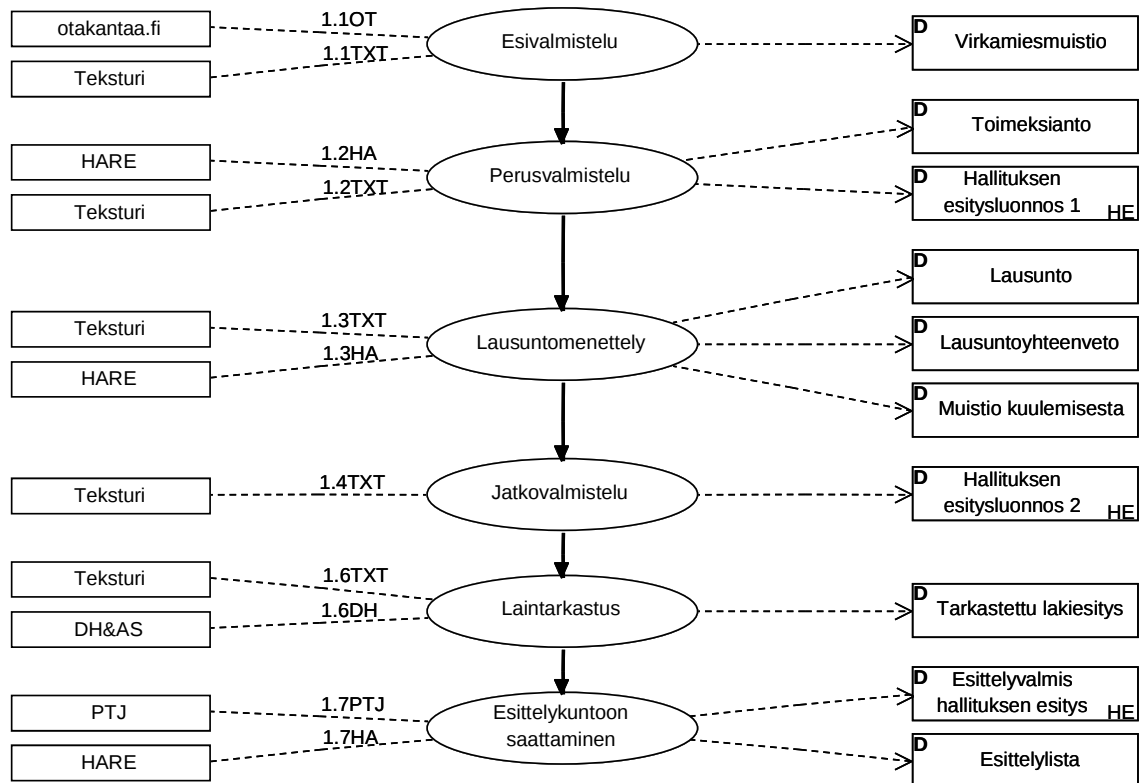
Suuri valiokunta ilmoittaa pöytäkirjan otteella päätöksistään EU-asioissa valtioneuvostoon ja ao. ministeriöihin.

Pöytäkirjan varmentaa sihteeri allekirjoituksellaan. Valiokunnan sihteeri (valiokuntaneuvos) toimittaa pöytäkirjat istuntokausittain valiokuntasihteeristön esimiehelle (apulaispääsihteeri) nähtäväksi.

Valmistunut pöytäkirja tallennetaan tekstiarkistoon. Erikoisvaliokuntien pöytäkirjat ovat valiokunnan omassa käytössä. Suuren valiokunnan pöytäkirjat² ovat julkisia intranetin ja internetin käyttäjille. Pöytäkirjat ja asiakirja-aktit arkistoidaan liitteineen eduskunnan arkistoon.

² <http://www.eduskunta.fi/thwfakta/utavkp/suvp3000.htm>

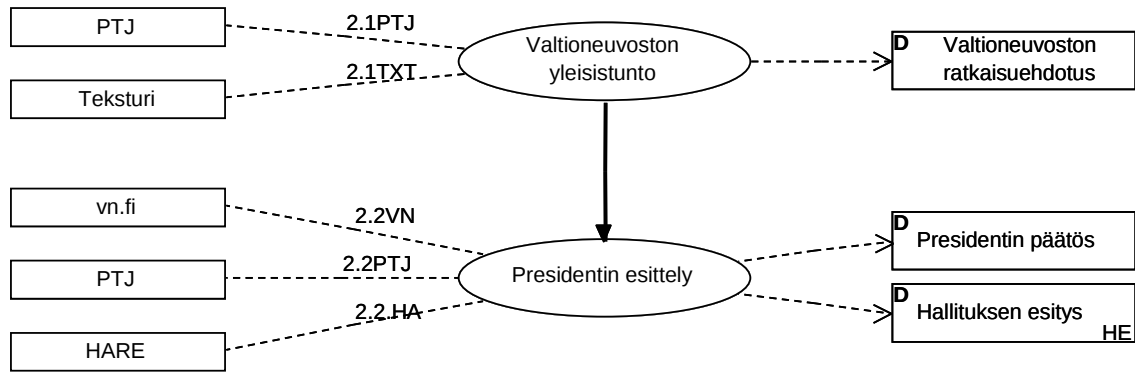
Tietojärjestelmät lainsäädäntöprosessissa



Kuva 1. Tietojärjestelmät hallituksen esityksen valmistelussa ministeriöissä.

Suhdekuvaukset

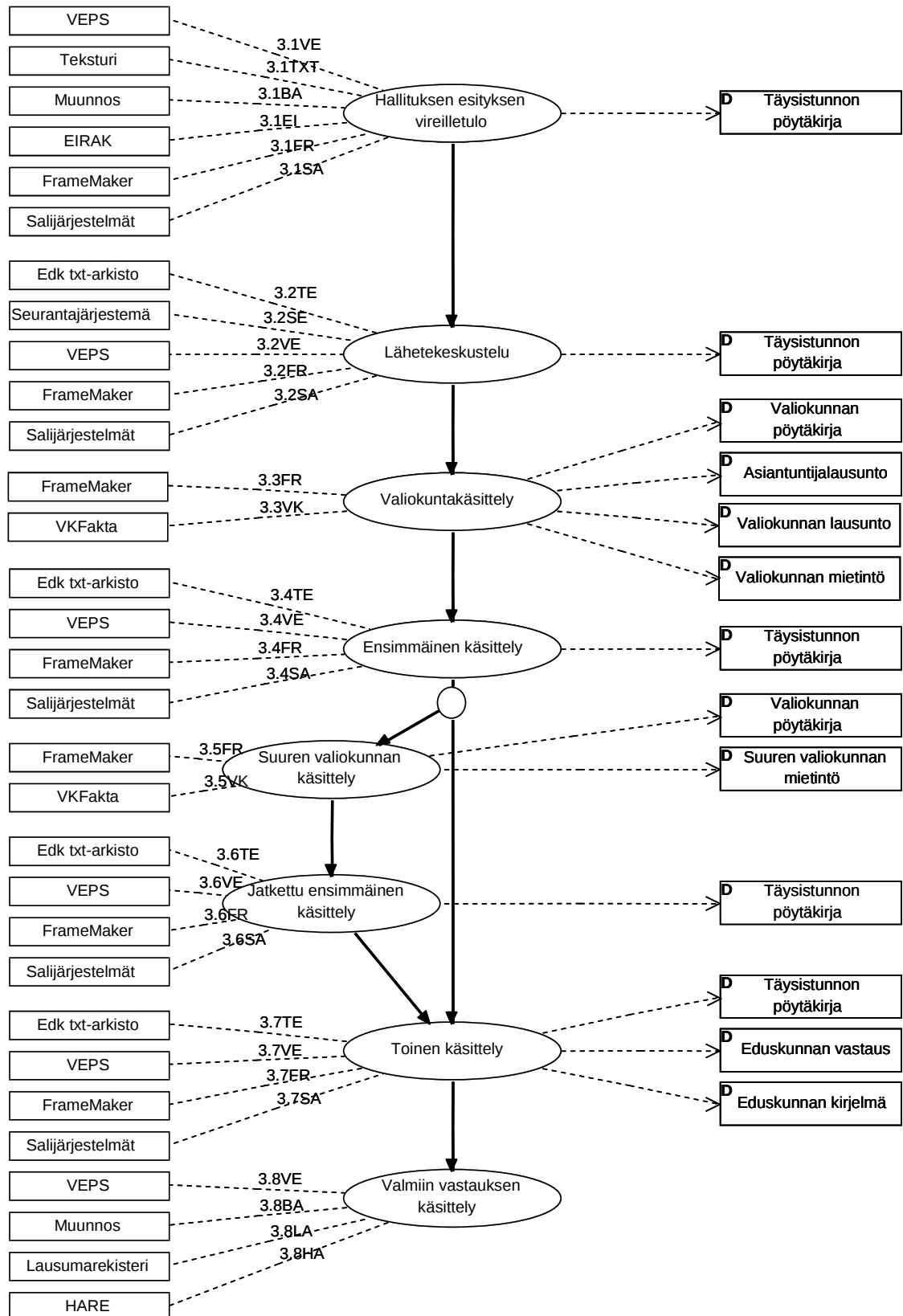
- 1.1OT: Otakantaa.fi-keskustelufoorumilla voivat kansalaiset, kansalaisjärjestöt ja muut yhteisöt tuoda esille näkemyksensä ja ideansa, jotka pyritään huomioimaan lainvalmistelussa.
- 1.1TXT: Muistio laaditaan tekstinkäsittelyohjelmalla.
- 1.2HA: Valmistelusta tulee julkinen, kun valmisteluhankkeen tiedot tallennetaan hankerekisteriin.
- 1.2TXT: Valmisteltava asia luonnostellaan tekstinkäsittelyohjelmalla.
- 1.3HA: Lausunnot kirjataan hankerekisteriin.
- 1.3TXT: Dokumentit laaditaan tekstinkäsittelyohjelmalla.
- 1.4TXT: Luonnos taitetaan Word ohjelmassa Lainlaatija-makrojen avulla.
- 1.6DH: Oikoluettut asiakirjat tallennetaan ministeriön asiankäsitteily-/dokumenttienhallintajärjestelmään.
- 1.6TXT: Lakiesitystä muokataan tekstinkäsittelyohjelmalla.
- 1.7HA: HAREen syötetään esittelykuntoon saatetun hallituksen esityksen PTJ-numero.
- 1.7PTJ: Taitetut asiakirjat tallennetaan PTJ:hin ja tehdään esittelylista.



Kuva 2. Tietojärjestelmät hallituksen esityksen valtioneuvostokäsittelyssä.

Suhdekuvaukset

- 2.1PTJ: PTJ:llä jaellaan yleisistunnonlistat liitteineen, kutsutaan mahdollisesti esittelijä, päätöskirjataan päätökset, annetaan painomääräys hallituksen esityksen epävirallisten kappaleiden painamisesta.
- 2.1TXT: Tekstinkäsittelyohjelmalla tehdään mahdolliset muutokset lakiteksteihin.
- 2.2.HA: HAREen syötetään hallituksen esityksen numero.
- 2.2PTJ: PTJ:llä jaellaan presidentin esittelyn listat liitteineen, päätöskirjataan päätökset, annetaan mahdollisesti uusi painatusmääräys. Päätöskirjauksen jälkeen hallituksen esitys saa PTJ:ssä numeron ja numeroitu esitys siirretään eduskuntaan.
- 2.2VN: Valtioneuvoston www-sivustolla tiedotetaan valtioneuvoston päätöksistä.

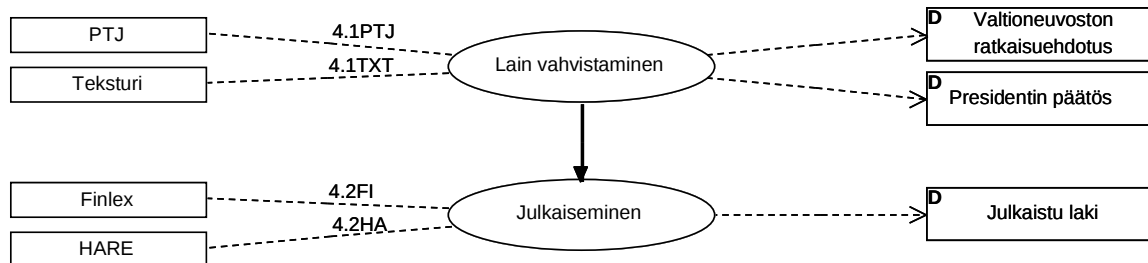


Kuva 3. Tietojärjestelmät lakiesityksen eduskuntakäsittelyssä.

Suhdekuvaukset

- 3.1BA: Balise-muunnosohjelmalla muunnetaan hallituksen esityksessä oleva lakiteksti rakenteiseksi SGML-dokumentiksi.
- 3.1EI: Hallituksen esitys tallennetaan ei-rakenteiseen tekstiarkistoon (muodot Word,pdf,ascii).
- 3.1FR: FrameMaker+SGML - ohjelmistolla tuotetaan eduskunnan täysistunnon pöytäkirja rakenteisessa muodossa.
- 3.1SA: Eduskunnan salijärjestelmistä saadaan täysistunnon päätöstietoja muihin järjestelmiin.
- 3.1TXT: Word-makroilla esitys tallennetaan eri muotoihin (word, ascii, pdf) ja tallennetaan tekstiarkistoon.
- 3.1VE: Uuden hallituksen esityksen tiedot kirjataan Vepsiin.
- 3.2FR: FrameMaker+SGML - ohjelmistolla tuotetaan eduskunnan täysistunnon pöytäkirja rakenteisessa muodossa.
- 3.2SA: Eduskunnan salijärjestelmistä saadaan täysistunnon päätöstietoja muihin järjestelmiin.
- 3.2SE: Täysistunnon seurantajärjestelmä lähettää lähetekeskustelun perusteella valiokuntakäsittelyyn lähetetyn asian tietoja VKFaktaan (kunkin valiokunnan diaariin).
- 3.2TE: Täysistunnossa käytetyt puheenvuorot ja tehdyt päätökset löytyvät eduskunnan täysistunnon pöytäkirjasta, joka tuotetaan rakenteisessa muodossa FrameMaker-ohjelmalla ja tallennetaan tekstiarkistoon.
- 3.2VE: Vepsiin kirjataan lähetekeskustelussa käsitellyn asian tiedot ja siitä tehdyt päätökset (mm. mietintö- ja lausuntovaliokunta).
- 3.3FR: Valiokuntien mietinnöt, lausunnot ja pöytäkirjat tuotetaan rakenteisessa muodossa FrameMaker-ohjelmalla ja tallennetaan tekstiarkistoon.
- 3.3VK: VKFaktalla tuetaan asioiden ja asiakirjojen hallintaa asian valiokuntakäsittelyn aikana.
- 3.4FR: FrameMaker+SGML - ohjelmistolla tuotetaan eduskunnan täysistunnon pöytäkirja rakenteisessa muodossa.
- 3.4SA: Eduskunnan salijärjestelmistä saadaan täysistunnon päätöstietoja muihin järjestelmiin.
- 3.4TE: Täysistunnossa käytetyt puheenvuorot ja tehdyt päätökset löytyvät eduskunnan täysistunnon pöytäkirjasta, joka tuotetaan rakenteisessa muodossa FrameMaker-ohjelmalla ja tallennetaan tekstiarkistoon.
- 3.4VE: Vepsiin tallennetaan asian käsittelytiedot.
- 3.5FR: Suurenvaliokunnan mietintö tuotetaan rakenteisessa muodossa FrameMaker+SGML-ohjelmistolla.
- 3.5VK: VKFaktaan kirjataan valiokunnan antama mietintö.
- 3.6FR: FrameMaker+SGML - ohjelmistolla tuotetaan eduskunnan täysistunnon pöytäkirja rakenteisessa muodossa.
- 3.6SA: Eduskunnan salijärjestelmistä saadaan täysistunnon päätöstietoja muihin järjestelmiin.
- 3.6TE: Täysistunnossa käytetyt puheenvuorot ja tehdyt päätökset löytyvät eduskunnan täysistunnon pöytäkirjasta, joka tuotetaan rakenteisessa muodossa FrameMaker-ohjelmalla ja tallennetaan tekstiarkistoon.
- 3.6VE: Vepsiin tallennetaan asian käsittelytiedot.
- 3.7FR: Eduskunnan vastaus ja kirjelmä sekä täysistunnon pöytäkirja tuotetaan rakenteisessa muodossa FrameMaker+SGML - ohjelmistolla.
- 3.7SA: Eduskunnan salijärjestelmistä saadaan täysistunnon päätöstietoja muihin järjestelmiin.
- 3.7TE: Täysistunnossa käytetyt puheenvuorot ja tehdyt päätökset löytyvät eduskunnan täysistunnon pöytäkirjasta, joka tuotetaan rakenteisessa muodossa FrameMaker-ohjelmalla ja tallennetaan tekstiarkistoon.
- 3.7VE: Vepsiin tallennetaan asian käsittelytiedot, mm. lakiehdotuskohtaiset päätöstiedot sekä hyväksytyjen lausumien lukumäärä ja mietintö, johon lausuma perustuu tai lausumaa ehdottaneen edustajan nimi.
- 3.8BA: Eduskunnan vastaus muunnetaan SGML:stä HTML:ksi ja edelleen doc-muotoon PTJ:tä varten.

- 3.8HA: HAREen syötetään eduskunnan vastauksen numero.
- 3.8LA: Eduskunnan vastauksen tai kirjelmän pohjalta tallennetaan lausumarekisteriin lausumien teksti.
- 3.8VE: Vepsiin tallennetaan eduskunnan vastauksen tunniste ja tieto siitä, milloin asiakirja on lähtenyt eduskunnasta valtioneuvostoon.



Kuva 4. Tietojärjestelmät hyväksytyn lain käsittelyssä valtioneuvostossa.

Suhdekuvaukset

- 4.1PTJ: Eduskunnan vastaus avataan PTJ:ssä ja teksti muokataan Wordilla ja Lainlaatijan työvälineellä vahvistetuksi laiksi. Asia kirjataan PTJ-järjestelmään vahvistettuna lakina ja asiasta annetaan painomääräys. (Taitto voidaan tilata myös ulkopuoliselta taholta.)
- 4.1TXT: Teksti muokataan eduskunnan vastauksesta vahvistetuksi laiksi.
- 4.2FI: Laki julkaistaan Finlex-säädöstietopankissa.
- 4.2HA: HAREen syötetään säädöksen numero.

Tietojärjestelmäkuvaukset

EUTORI – EU-asianhallintajärjestelmä	2
PTJ – Valtioneuvoston päätöksenteon tukijärjestelmä	3
VEPS2000 –valtiopäiväasioiden seurantajärjestelmä.....	4
VKFAKTA-järjestelmä.....	5
Senaattori – Valtioneuvoston tietohakemisto	6
Valtioneuvoston ja valtioneuvoston kanslian www-sivut.....	7
Eduskunnan tekstiarkistot	8
Rakenteiset asiakirjat	8
Ei-rakenteiset tekstiarkistot	10
HARE - Valtioneuvoston hankerekisteri	10
Lausumarekisteri.....	12
Otakantaa.fi.....	12
Salijärjestelmät	13
Eduskunnan intranet- ja internet-palvelut.....	15

EUTORI – EU-asianhallintajärjestelmä

Kuvaus

EU-asiakirjojen ja -asioiden valmistelu- ja jakelujärjestelmä EUTORI on valtioneuvoston yhteinen tietojärjestelmä, joka valmistui syksyllä 2002. EUTORI-järjestelmä käyttöönotto ministeriöissä alkoi loppuvuodesta 2002 ja jatkuu vuonna 2003. EUTORI:n lähtökohtana on EU-asioiden yhteensovittamisen tukeminen ja kehittäminen. EUTORI kokoaa yhteen valtioneuvoston kaiken EU-asioiden valmistelun.

EUTORI on valtioneuvoston kattava asianhallintajärjestelmä EU-asiakirjojen laatimista, käsittelyä ja arkistointia varten. EUTORI-järjestelmällä laaditaan, jaetaan ja arkistoidaan sekä EU-toimielinten laatimat asiakirjat (esim. neuvoston asiakirjat) että kansalliset asiakirjat (ohjeet, muistiot, pöytäkirjat, eduskunnalle lähetetyt kirjelmät jne.). EUTORI toimii myös EU-asioiden arkistona, jonka avulla EU-asiakirjat ovat valmistelijoiden käytettävissä.

EUTORI on korvannut Eurodocin, EU-asioiden saapumisrekisterin, valtioneuvoston kanslian EU-diaarin ja Askin, ulkoasiainministeriössä käytössä aiemmin olleen EU-asiakirjojen laadintajärjestelmän sekä ministeriöiden EU-asioiden erilliset diaarit, joita on myös käytetty EU-asioiden valmisteluun.

EU:n neuvoston sähköisten asiakirjojen tietokanta Council Extranet otettiin tuotantokäyttöön vuoden 2002 aikana. Ekstranetin asiakirjatietokanta on käytössä valtioneuvoston verkon piirissä.

EUTORI on valtioneuvoston muihin prosessijärjestelmiin verrattuna ainoa, joka on rakennettu valmiin dokumentti- ja asiankäsittelyjärjestelmän pohjalle.

Vastuuorganisaatio ja yhteyshenkilö

Kehittäminen ja rahoitus: VN-tietohallintoyksikkö

Asiantuntijavastuu: EU-tiedonhallinta ja EU-sihteeristö; EU-tiedonhallinta vastaa järjestelmän sovellustuesta

Yhteyshenkilö: Anne Niemi, johtava tietoasiantuntija, valtioneuvoston kanslia, Anne.Niemi@vnk.fi, puh. (09) 1602 2902

PTJ – Valtioneuvoston päätöksenteon tukijärjestelmä

Kuvaus

Valtioneuvoston sähköinen päätöksentekojärjestelmä PTJ on tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksentekoa ja siihen liittyvää esittelymenettelyä palveleva tietojärjestelmä, jonka avulla hallituksen esitykset toimitetaan painotaloon ja eduskunnan käsittelyyn.

PTJ on päätöksenteon tukijärjestelmä, jonka avulla valmistellaan valtioneuvoston istuntojen esittelylistat ja niiden liitteet. PTJ-järjestelmään sisältyy erillisenä osana lainlaatijan työväline, jolla ministeriö voi taistaa PTJ-järjestelmän yhteydessä laadittavat hallituksen esitykset ja vastaavat virallisiasiakirjat itse. Päätöksentekojärjestelmässä esittelylista liitteineen tehdään elektronisessa muodossa ja jaellaan valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan istuntoon, valtioneuvoston yleisistuntoon ja esittelyyn tasavallan presidentille päätöksentekoa varten ja sen jälkeen eduskunnan käsittelyyn sekä painotaloon (Edita).

PTJ:n ensimmäinen versio otettiin käyttöön vuonna 1995. PTJ:tä uusittiin teknisen arkkitehtuurin vanhentumisen vuoksi nk. PTJ2-hankkeessa. Uudistettu järjestelmä otettiin käyttöön elokuussa 2005.

Uudistamistyön tavoitteena oli uusia tekninen vanhenemassa ollut alusta ja saavuttaa paremmin muihin järjestelmiin integroituva asiankäsittely, parempi ylläpidettävyys ja käyttäjäystävällinen toteutus. Kehittämistyössä olivat mukana kaikki käyttäjätahot ja keskeiset yhteistyötahot.

Vastuuorganisaatio ja yhteyshenkilö

Kehittäminen ja rahoitus: VNK ohjelmiston osalta, VN/VNTHY teknisen alustan ja lisenssien osalta.

Asiantuntijavastuu: VN-istuntoyksikkö

Yhteyshenkilö: Marika Paavilainen, hallitussihteeri, valtioneuvoston kanslia, Marika.Paavilainen@vnk.fi, puh. (09) 1602 4027

VEPS2000 –valtiopäiväasioiden seurantajärjestelmä

Kuvaus

Veps-järjestelmä on valtiopäiväasioiden täysistuntokäsittelyä tukeva järjestelmä. Sen avulla ylläpidetään tietoja käsiteltävistä asioista, asioiden vaiheista ja asioihin liittyvistä asiakirjoista. Järjestelmä sisältää asioiden ylläpitoliittymän, asiasanaston, tietoja kansanedustajista ja erilaisia järjestelmän toimintaa, tietojen siirtoa ja ylläpitoa ohjaavia tietoja, massapäivitystoiminnot ja raporttien tulostuksen. Järjestelmän ylläpitoa tuetaan käännöstiedoilla ja järjestelmien välisillä tietojen siirroilla. Tietoja Vepsiin siirretään salijärjestelmistä, VKFakta-järjestelmästä ja rakenteisista asiakirjoista.

Järjestelmä ja sen pohjalta tuotettavat verkkopalvelut ovat suomen- ja ruotsinkielisiä. VEPS uudistettiin vuosina 1998 - 1999. Uudistettu järjestelmä otettiin käyttöön elokuussa 1999. Järjestelmä sisältää tietoja asioiden käsittelyistä vuodelta 1919 lähtien. Vanhemman aineiston osalta tietosisältö on suppeampi.

Verkkopalvelut

Järjestelmän tiedot siirretään automaattisesti eduskunnan intranet- ja internetpalveluihin. Asioiden käsittelyvaiheet -verkkopalvelu¹ sisältää asioiden perusviitetiedot ja käsittelytiedot. Niihin on linkitetty asiaan tai sen käsittelyyn liittyvät asiakirjat, täysistunnon pöytäkirjat ja äänestystiedot. Verkkosivuilla on myös linkkejä VKFaktan pohjalta tuotettuihin verkkopalveluun, Finlexin säädöskokoelmiin ja Euroopan unionin asiakirjoihin.

Haut voi kohdistaa kaikkiin metatietoihin tai rajata tunnisteiden, vireilletuloajan, valtiopäivien, vaalikauden ym. avulla tai niissä voidaan käyttää hyväksi tesaarustyyppistä asiasanastoa. Asiantuntijakäyttäjää palvelee hakulomake, jossa voi itse valita kenttiä ja käytetyt operaattorit.

Veps-järjestelmän pohjalta tuotetaan verkkoon myös joukko erilaisia raportteja ja tilastoja käsitellyistä ja käsittelyssä olevista asioista.

Järjestelmän tietoja käytetään hyväksi mm. täysistuntojen ja valiokuntatyön suunnittelussa. Tietojen pohjalta laaditaan lisäksi vuosittain Valtiopäivät – asiakirjasarjan julkaisut: suomenkielinen Hakemisto ja ruotsinkielinen Register.

¹ <http://www.eduskunta.fi/thwfakta/vpasia/vepsfakta.htm>

Vastuuorganisaatio ja yhteyshenkilö

Eduskunnan keskuskanslia, asiakirjatoimisto: apulaistoimistopäällikkö Päivi Virta, puh. (09) 432 2161, paivi.virta@eduskunta.fi; tiedostosihteerit Heli Koskinen, puh. (09) 432 2650, heli.koskinen@eduskunta.fi

VKFAKTA-järjestelmä

Kuvaus

VKFakta on valtiopäiväasioiden valiokuntakäsittelyä tukeva järjestelmä. Sen avulla hallitaan tiedot valiokunnissa käsiteltävistä asioista, asioiden vaiheista ja asioihin liittyvistä asiakirjoista. Järjestelmän avulla valmistellaan valiokuntien kokoukset ja kirjataan kokouksissa tehdyt päätökset. Järjestelmä sisältää myös tiedot valiokuntien jäsenistä ja valiokunnissa kuultavista asiantuntijoista. Järjestelmän tietovarastot ovat valiokuntakohtaisia. Kunkin valiokunnan sihteeristö pitää yllä omia tietojaan, mutta voi tehdä kyselyjä toisen valiokunnan diaariin ja lähettää asian toisen valiokunnan käsiteltäväksi.

VKFaktan tietoja käytetään hyväksi esityslistojen, pöytäkirjojen, mietintöjen ja lausuntojen laatimisessa. Esityslistaan ja pöytäkirjaan järjestelmästä saadaan kokouksen tunnistetiedot, tiedot läsnäolijoista, käsittelyistä asioista ja niiden käsittelyvaiheista ja vaiheisiin liittyvistä asiakirjoista. Mietintöön ja lausuntoon VKFaktasta saadaan asiakirjan tunnistetiedot, tiedot kuulluista asiantuntijoista ja ratkaisevaan käsitteelyyn osallistuneista valiokunnan jäsenistä. Asiakirjat laaditaan järjestelmään integroidussa Frame+SGML-editorissa ja tallennetaan tekstiarkistoon, ks. Eduskunnan tekstiarkistot, Rakenteiset asiakirjat.

Järjestelmän raporttitoiminnoilla käyttäjä tuottaa eduskunnan intranet- ja internet-palvelimilla julkaistavat valiokuntakohtaiset kokous- ja viikkosuunnitelmat ja yhteenvedon valiokuntien viikosta.

VKFakta-järjestelmä ja sen verkkopalvelut ovat suomenkielisiä.

Verkkopalvelut

Järjestelmän pohjalta tuotetaan automaattisesti eduskunnan intranet- ja internetsivuille Asioiden valiokuntakäsittelyosio². Verkkopalvelu sisältää tiedot valiokunnissa käsitellyistä ja käsiteltävistä asioista.

Haut voi kohdistaa kaikkiin metatietoihin tai rajata tunnisteiden, valiokunnan, valtiopäivien, vaalikauden ym. avulla.

Järjestelmän pohjalta tuotetaan myös verkkosivuilla julkaistavat raportit ja tilastot valiokunnissa käsiteltävinä olevista lainsäädäntöasioista ja EU-asioista.

Järjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1998. Verkkopalvelu sisältää tiedot vaalikauden 2003 alusta.

Vastuuorganisaatio ja yhteyshenkilö

Valiokuntasihteeristö: valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi, puh. (09) 432 2104, tuula.kulovesi@eduskunta.fi

Senaattori – Valtioneuvoston tietohakemisto

Kuvaus

Senaattori on valtioneuvoston intranet-portaali, jonka tavoitteena on tarjota virtuaalinen ympäristö ja työvälineet valtioneuvoston ja sen yhteistyökumppaneiden käyttöön. Senaattori on www-käyttöliittymä tietoon, jota valtioneuvostossa ja eduskunnassa tarvitaan päätösten valmistelussa. Senaattori sisältää ministeriöiden tarjoamaa tietoa, valtioneuvoston yhteisiä tietojärjestelmiä, ostettuja tietolähteitä ja Internetistä saatavaa julkista tietoa.

Senaattorin tavoitteena on tarjota helppo www-käyttöliittymä eri ministeriöissä ja muissa tiedontuottajaorganisaatioissa (esimerkiksi ulkoiset tietopankit ja uutispalvelut) tuotettavaan ja ylläpidettävään tietoon, tarjota hakemisto- ja hakupalveluja sekä yhteinen viestintä- ja työryhmäfoorumi käyttäjäkunnalle.

Senaattorin tavoitteena on olla koordinoitu kokonaisuus valtioneuvoston ja eduskunnan verkkopalvelujen (intranet-, ekstranet- ja internet-sivujen) ja yhteisten sisäis-

² <http://www.eduskunta.fi/thwfakta/vpasia/vk3000.htm>

ten järjestelmien (EUTORI, PTJ, Hare) kanssa. Keskeisiä tavoiteltavia uudistuksia ovat vuorovaikutusmahdollisuuksien parantaminen, ministeriöiden tietojen ja tietojärjestelmien integrointi ja laajempi hyödynnettävyys sekä erilaisten käyttäjien ja käyttäjäryhmien parempi huomiointi, mm. käyttäjätunnusten avulla tehtävät profiloinnit ja personoinnit.

Valtioneuvoston kanslia vastaa Senaattorin ylläpitämisestä ja kehittämisestä yhteistyössä ministeriöiden ja eduskunnan kanssa. Senaattorin kehittämistä ohjaa ministeriöiden ja eduskunnan edustajista koostuva toimitusneuvosto. Sisällöstä vastaa ministeriöiden ja eduskunnan edustajista koostuva toimitus. Ostettujen palvelujen hankintaa valmistelee Valtipan tietoympäristöryhmä

Vastuuorganisaatio ja yhteyshenkilö

Kehittäminen ja rahoitus: VN-tietohallintoyksikkö; Asiantuntijavastuu: Valtioneuvoston kanslian tietopalvelu Yhteyshenkilö: Pekka Kuittinen, ylitarkastaja, valtioneuvoston kanslia, Pekka.Kuittinen@vnk.fi, puh. (09) 1602 2194

Valtioneuvoston ja valtioneuvoston kanslian www-sivut

Kuvaus

Valtioneuvoston³ ja valtioneuvoston kanslian⁴ visuaalisesti ja toiminnallisesti uudistetut verkkosivut ovat olleet käytössä kesästä 2001 lähtien. Sivustot perustuvat xml-pohjaiseen tietokantajärjestelmään ja siten sivujen aineisto on tehokkaiden haakuominaisuuksien piirissä. Ministeriöiden uutisaineisto liitetään mukaan verkkosivuille.

Vastuuorganisaatio ja yhteyshenkilö

Kehittäminen ja rahoitus: VN-tietohallintoyksikkö

Asiantuntijavastuu: VN-tiedotusyksikkö, VN-tiedonhallintayksikkö ja ministeriöiden tiedotusyksiköt

³ <http://www.vn.fi/>

⁴ <http://www.vn.fi/vnk/>

Eduskunnan tekstiarkistot

Rakenteiset asiakirjat

Kuvaus

Laadintasovellus

Eduskunnan tuottamat valtiopäiväasiakirjat laaditaan rakenteisina SGML - asiakirjoina FrameMaker+SGML-editorilla. Lainsäätötyössä käytetään seuraavia asiakirjatyypikohtaisia sovelluksia: valiokunnan mietintö ja lausunto, talousarviomietintö/talousarviokirjelmä, valiokunnan esityslista ja kokouspöytäkirja, aloite, kysymys, lakialoite/puhemiesneuvoston ehdotus tai luettelo, päiväjärjestys, täysistunnon pöytäkirja, eduskunnan vastaus ja kirjelmä. Näille asiakirjatyypeille määriteltiin rakenteet, toteutettiin laadintasovellukset ja suunniteltiin verkkopalvelut vuosina 1998 – 2002. Kukin sovellus sisältää myös yhden tai useampia ulkoasumäärittäjiä, asiakirjatyypikohtaisia laadinnan tukitoimintoja, mahdollisuuden laatia ja käyttää fraasistoja sekä Tekstiarkistoon-toiminnon, jonka avulla käynnistetään asiakirjan arkistointi.

Käyttäjä tallentaa "Tekstiarkistoon" -aputoiminnolla asiakirjasta sgml-, ascii- ja pdf-muodon verkkolevylle. Asiakirjat tallennetaan Trip-tietokantoihin. Balise-ohjelmalla muokataan tiedostosta Tripin syöttömuoto ja tiedot siirretään kahteen eri kantaan:

- toiseen kantaan siirretään ascii-, ja sgml-muodot ja kiinteitä kenttiä, jotka on poimittu SGML-muodosta kohdistettujen hakujen ja verkkosivujen muotoilutarpeisiin
- toiseen kantaan siirretään asiakirjan pdf-muoto.

Rakenteisia asiakirjoja on tuotettu vuodesta 1998. Viimeisenä vuonna 2000 otettiin käyttöön eduskunnan vastauksen ja kirjelmän laadintasovellus. Vanhemmat asiakirjat löytyvät ei-rakenteisista arkistoista, vrt. alla.

Verkkopalvelut

Verkkokäyttäjä voi hakea asiakirjoja kohdistamalla haun suoraan tietyn tyyppisiin asiakirjoihin⁵. Hakulomakkeet ovat asiakirjatyypikohtaisesti räätälöityjä, käyttäjä voi valita ns. perushakulomakkeen tai laajennetun hakulomakkeen. Asiakirja saadaan esille pdf-, sgml- tai html-muodossa. HTML-sivu luodaan balise-ohjelmalla sgml-muodosta.

Asiakirjoja voi hakea tekstihaulla tai kohdistamalla haun erilaisiin metatietoihin kuten tunnistetietoihin, asiakirjan laatijaan, laadinta-aikaan, tilaan tms.

Asiakirjat löytyvät myös muita hakureittejä käyttäen, käsittelytietojen (Vepsin tai VKFaktan), edustajan tietojen, muiden asiakirjojen yms. kautta. Kaikki asiakirjat – erikoisvaliokuntien pöytäkirjoja lukuun ottamatta – ovat netissä.

Vastuuorganisaatio ja yhteyshenkilö

Valiokunnan mietinnöt, lausunnot, esityslista ja pöytäkirjat: Valiokuntasihteeristö; valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko, puh. (09) 432 2100, hellevi.ikavalko@eduskunta.fi

Eduskunnan vastaus ja kirjelmä: eduskunnan keskuskanslia; eduskuntasihtööri Ari Apilo, puh. (09) 432 2102, ari.apilo@eduskunta.fi

Päiväjärjestys ja aloitteet ja kysymykset: eduskunnan keskuskanslia, asiakirjatoimisto; toimistopäällikkö Liisa Saarelainen, puh. (09) 432 2141, liisa.saarelainen@eduskunta.fi

Täysistunnon pöytäkirja: eduskunnan keskuskanslia, pöytäkirjatoimisto; toimistopäällikkö Pertti Siitonen, puh. (09) 432 2111, pertti.siitonen@eduskunta.fi

Ruotsinkieliset asiakirjat: eduskunnan keskuskanslia, ruotsin kielen toimisto; toimistopäällikkö Anne-Marie Mattsson, puh. (09) 432 2131, annemarie.mattsson@eduskunta.fi

⁵ Ks. <http://www.eduskunta.fi/thwfakta/vpasia/tsfram.htm>

Ei-rakenteiset tekstiarkistot

Kuvaus

Ei-rakenteiset tekstiarkistot sisältävät sidosorganisaatioiden tuottamia lainsäädäntötyön asiakirjoja. Hallituksen esitykset, valtioneuvoston selonteot ja tiedonannot ja U-asiakirjat poimitaan PTJ-järjestelmästä, EU-asiakirjoja saadaan ministeriöistä sähköpostilla ja kertomukset saadaan laatijaorganisaatiolta. Asiakirjat tallennetaan ei-rakenteisiin tekstiarkistoihin Word-, ascii- ja pdf-muodoissa. Vuoteen 2003 saakka Wordin asemasta käytettiin WP-muotoa. Ylläpidossa käytetään eirak-sovellusta, joka sisältää asiakirjatyypikohtaisia räätälöityjä ominaisuuksia. Verkkopalvelut päivittyvät automaattisesti, kun uusia ja muutettuja asiakirjoja lisätään tekstiarkistoihin.

Vanhemmat, ennen sgml-standardin käyttöönottoa eduskunnassa laaditut asiakirjat on myös arkistoitu ei-rakenteisiin tai allin1-tekstiarkistoihin. Tallennusmuodot ovat ascii- ja WPSPLUS / WP5- muoto. Sähköinen arkistointi aloitettiin vuonna 1991 tai sen jälkeen. Vanhojen allin1-arkistojen takautuva konvertointi eirak-muotoon on menossa parhaillaan.

Verkkopalvelut

Tekstiarkistoissa olevia asiakirjoja voi hakea eduskunnan intranet- ja internet-sivuilta vapaatekstihauin ja tunnistetietojen avulla⁶. Asiakirjat löytyvät myös käsitteilytietojen eli mm. Vepsin, VKFaktan ja täysistunnon päätöspöytäkirjojen kautta.

Vastuuorganisaatio ja yhteyshenkilö

Eduskunnan keskuskanslia, asiakirjatoimisto: toimistopäällikkö Liisa Saarelainen, puh. (09) 432 2141, liisa.saarelainen@eduskunta.fi

HARE - Valtioneuvoston hankerekisteri

Kuvaus

Valtioneuvoston hankerekisteri (HARE) on eduskunnan ja ministeriöiden yhteiskäyttöinen lainsäädäntö-, kehittämis- ja valmisteluhankkeiden tietokanta, jossa ministeriöt ovat velvoitettuja ylläpitämään ao. hankkeita koskevia tietoja. HARE:sta on

⁶ Ks. <http://www.eduskunta.fi/thwfakta/vpasia/tsfram.htm>

sekä julkinen internet-versio (www.hare.vn.fi) että valtioneuvoston ja eduskunnan käytössä oleva intranet-HARE (hare.vn.fi).

HARE:n tarkoituksena on toteuttaa julkisuuslakia ja hallinnon avoimuutta. HARE:a käytetään myös valtioneuvoston sisällä hankkeiden tilan seurannan välineenä. HARE sisältää tietoja eduskunnan, valtioneuvoston ja ministeriöiden säädösvalmisteluhankkeista sekä eri asioita koskevista uudistamis- ja kehittämishankkeista, olivatpa ne sitten ilman asettamista, virkatyönä tehtävää tai asettamispäätöksellä tehtävää selvitys-, komitea-, toimikunta- tai työryhmätyötä. Myös erilaiset selvityksille ja tutkimuksille puitteita luovat hankkeet sisällytetään rekisteriin, HARE ei kuitenkaan ole tutkimusrekisteri. Rekisteriin sisällytetään myös säädöksiin perustuvat pysyvää tehtävää varten asetettujen elinten eli valtion virastojen, laitosten ja liikelaitosten johtoelinten kokoonpanot ja neuvottelukuntien, neuvostojen tai lautakuntien kokoonpanot. HARE:en sen sijaan ei sisällytetä ministeriöiden vuosittain toistuvia sisäisiä hallintotoimia eikä määrärahapäätöksiä.

Nykyinen versio otettiin käyttöön vuoden 2001 alussa. Järjestelmän hyväksymisen jälkeen on tehty runsaasti muutoksia (n. 90). Viime aikoina HARE:en on tehty uudistuksia, mm. joitakin kenttiä on lisätty, mikä aiheuttaa epätasaista tietosisältöä uusien ja vanhojen hankkeiden välillä. HARE:n suurin ongelma on kuitenkin puutteellinen kattavuudessa, mikä johtuu siitä, että HARE on nykyisellään erikseen ylläpidettävä rekisteri, eikä virkamiesten työprosessiin liittyvä työväline. Tilannetta parannetaan integroimalla HARE muihin valtioneuvoston ja ministeriöiden järjestelmiin, valtioneuvoston järjestelmäarkkitehtuurin mukaisesti. XML-tiedonsiirrot OPM:n ja OM:n järjestelmistä on toteutettu. Muita tiedonsiirtoja toteutetaan ministeriöiden asiankäsitteilyjärjestelmien kehittämis aikataulun mukaisesti.

Vastuuorganisaatio ja yhteyshenkilö

Kehittäminen ja rahoitus: VN-tietohallintoyksikkö

Asiantuntijavastuu: VN-tietohallintoyksikkö ja ministeriöiden tietopalvelut

Yhteyshenkilö: Maija Jussilainen, tietoasiantuntija, valtiovarainministeriö, maija.jussilainen@vm.fi, puh. (09) 1603 4935

Lausumarekisteri

Kuvaus

Lainsäädäntöasian täysistuntokäsittelyssä voidaan hyväksyä lausuma, joka perustuu valiokunnan mietinnön tai edustajan täysistunnossa tekemään ehdotukseen. Yhteen asiaan voi liittyä yksi tai useampia lausumia.

Eduskunnan lausumarekisteriin on koottu vuoden 1995 valtiopäivien alusta lukien eduskunnan hyväksymät lausumat. Ruotsinkielisiä lausumia on rekisteröity vuoden 2004 lopusta alkaen lausumarekisterin uudistamisen jälkeen.

Lausumarekisteri uudistettiin vuonna 2004. Lausumat päivittyvät automaattisesti, kun eduskunnan vastaus tai kirjelmä tallennetaan tekstiarkistoon. Viitetiedot siirretään Vepsiin, lausumien tekstit TRIP-tietokantaan.

Tiedot siirretään Fakta-järjestelmään kerran vuorokaudessa. Tietoja voi hakea lausumarekisterin oman käyttöliittymän kautta. Linkki lausumaan löytyy myös Vepsin kautta.

Vastuuorganisaatio ja yhteyshenkilö

Eduskunnan keskuskanslia: eduskuntasihteeri Ari Apilo, puh. (09) 432 2102, ari.apilo@eduskunta.fi

Eduskunnan keskuskanslia, asiakirjatoimisto: tiedostos sihteeri Heli Koskinen, puh. (09) 432 2650, heli.koskinen@eduskunta.fi

Otakantaa.fi

Kuvaus

Otakantaa.fi on valtionhallinnon sähköinen kansalaisfoorumi, jolla kansalaiset voivat kommentoida hallinnossa käynnistyviä tai käynnissä olevia hankkeita, lainsäädäntöuudistuksia jne. Foorumissa käydyt keskustelut ja kansalaispuheenvuorot ohjautuvat hankkeista vastaaville virkamiehille, ja ne liitetään osaksi hankkeiden valmistelua.

Otakantaa.fi -foorumin päämääränä on saada hallinnon hanke- ja valmistelutyöhön kansalaisten suoria näkemyksiä, asiantuntemusta ja mielipiteitä, ja luoda samalla uusia mahdollisuuksia kansalaisten ja virkamiesten vuoropuhelulle. Tästä syystä hankkeet otetaan foorumille keskusteltavaksi niiden alkua- tai valmisteluvaiheessa.

Vastuuorganisaatio ja yhteyshenkilö

Valtiovarainministeriö, valtioneuvoston tietohallintoyksikkö: verkkotoimittaja Mar-
ko Latvanen, neuvotteleva virkamies Katju Holkeri, neuvotteleva virkamies Arja
Terho; otakantaafi@vm.fi

Salijärjestelmät

Kuvaus

Eduskunnan täysistuntoja palveleva istuntosalin järjestelmä koostuu kolmesta erilli-
sestä järjestelmästä, jota kytkeytyvät toisiinsa. Lisäksi salijärjestelmä päivittää useita
muuta sisäisiä tietojärjestelmiä ja intranet, - ja internetpalveluja. Osaa tiedoista voi-
daan käyttää myös mobiilipalvelujen kautta.

Äänestysjärjestelmä

Äänestysjärjestelmä huolehtii täysistunnon nimenhuudoista ja tallentaa tiedot is-
tunnossa läsnä- ja poissaolevista ja jälki-ilmoittautuneista edustajista käytettäväksi
mm. täysistunnon pöytäkirjan laadinnassa. Äänestysjärjestelmä hoitaa teknisesti is-
tuntosalin koneelliset äänestykset, tallentaa tiedot ja välittää äänestyksen tulostiedot
istuntosalin seinille äänten jakauma- ja äänestystulostauluihin ja eduskunnan intra-
net- ja internet-palveluihin äänestystietokantaan.

Äänestyslaitteiston tehtävänä on:

- puhemiehen korokkeen painikkeiden tietojen keruu (äänestyksen aloitus, äänes-
tyksen lopetus, puhe-miehen ilmoittautuminen jne.)
- läsnäolo- ja äänestyspainikkeiden tietojen keruu
- äänestyskäyttämisen osoittaminen valotauluilla

Seurantajärjestelmä

Seurantajärjestelmän avulla hallitaan täysistunnon päiväjärjestystä, päiväjärjestyk-
seen kuuluvien asioiden ja niihin liittyviä asiakirjojen perustietoja ja asiankohtiin
liittyviä puheenvuoropyyntöjä ja asiassa tehtyjä päätöksiä. Seurantajärjestelmän
avulla hoidetaan myös täysistuntoon liittyviä tiedotteita ja ilmoituksia. Seurantajär-
jestelmä tuo edustajan istumapaikalle sijoitettuun näyttöruutuun nähtäville:

- meneillään olevan täysistunnon päiväjärjestyksen,
- eri asiakohtiin varatut puheenvuoropyynnöt,
- tiedot täysistunnon tekemistä päätöksistä ja
- tiedotteet puhemiesneuvoston tekemistä istuntoa koskevista päätöksistä (menettelytavat asioiden käsittelyssä ym.)

Äänentoisto- ja äänitysjärjestelmä

Äänentoisto- ja äänitysjärjestelmän avulla huolehditaan istuntosalin äänentoistossa. Järjestelmän avulla tallennetaan istuntosalissa pidetyt puheenvuorot sähköiseen muotoon pöytäkirjan laatimista varten. Järjestelmä huolehtii puheenvuorojen ja vastauspuheenvuorojen varaamisesta käsiteltävänä olevassa asiassa. Järjestelmä tuottaa äänisignaalin käytettäväksi mm sisäisessä keskusradiossa ja ulkopuoliseen radio- ja televisiokäyttöön. Järjestelmistä siirretään tietoja Vepsiin, VKFaktaan ja eduskunnan intranet- ja internet-palveluihin.

Verkkopalvelut

Seurantajärjestelmän tietojen pohjalta julkaistaan verkossa tietoja täysistunnossa tehdyistä päätöksistä sähköisessä päätöspöytäkirjassa⁷ ja istuntokatsauksessa, joka sisältää yhteenvedon viimeisimmän täysistunnon päätöksistä⁸. Päätöspöytäkirjojen tai Veps-järjestelmän tietojen kautta löytyvät äänestysten tulokset, jotka syötetään verkkoon äänestysjärjestelmän pohjalta. Täysistunnon aikana verkkoon ja mobiilipalveluihin siirretään tietoa käsiteltävästä asiakohdasta, sen yhteydessä pyydytyistä, ja pidetyistä puheenvuoroista.

Järjestelmä ja sen pohjalta tuotetut verkkosivut ovat suomen- ja ruotsinkielisiä.

Salijärjestelmä ja sen pohjalta tuotetut verkkopalvelut on otettu käyttöön vuonna 1992. Eduskunnan Sali 2007 – työryhmän raportti uuden järjestelmälle asetettavista vaatimuksista valmistui marraskuussa 2003. Uuden järjestelmän määrittely on

⁷ Ks. <http://www.eduskunta.fi/fakta/hakem/paatptk.htm>

⁸ <http://www.eduskunta.fi/fakta/istunto/seistkat.htm>

käynnistetty ja määrittelyt valmistuvat toukokuun 2005 loppuun mennessä. Uusi järjestelmä on tarkoitus toteuttaa siten, että se voidaan ottaa käyttöön vuonna 2007.

Vastuuorganisaatio ja yhteyshenkilö

Eduskunnan keskuskanslia:

eduskunnan lainsäädäntöjohtaja Keijo Koivukangas, puh. (09) 432 2013,
keijo.koivukangas@eduskunta.fi

eduskuntasihtööri Jukka Luukkanen, puh. (09) 432 2030,
jukka.luukkanen@eduskunta.fi

Eduskunnan intranet- ja internet-palvelut

Kuvaus

Eduskunnan intranet-palvelut

Eduskunnan intranet-palvelut (Fakta-järjestelmä) koostuvat edellä kuvattujen tuotantojärjestelmien tai muiden tietojärjestelmien pohjalta tuotetuista aineistoista. Verkon kautta käytettäviä palveluja tuottavat mm. Heteka, josta saadaan edustajien, toimielinten ja eduskuntaryhmien tiedot⁹, täysistuntojen poissaolotiedot¹⁰, henkilötietokannat, joiden pohjalta tuotetaan tietoa eduskunnan virkamiehistä, eduskuntaryhmien toimielimistä ja kansanedustajien avustajista¹¹ sekä hallinnon tekstiarkistot. Määrällisesti edellä kuvattujen palvelujen osuus kaikista Faktan palveluista on yli 95 %. Palveluja täydentää uutisruutu¹² sekä staattiset HTML-sivut, jotka ovat luonteeltaan hakemistosivuja, tiedotteita, oppaita ym.

Intranet-palvelut ovat käytettävissä eduskunnan lisäksi valtioneuvoston verkon piirissä.

Palvelujen uudistamishanke on käynnistymässä vuoden 2005 aikana.

⁹ <http://www.eduskunta.fi/thwfakta/hetekau/hetekafakta.htm>

¹⁰ <http://www.eduskunta.fi/fakta/ptilast/ptilast2003.htm>

¹¹ <http://www.eduskunta.fi/fakta/kanslia/hkuntaalku.htm>

¹² <http://uutisruutu.eduskunta.fi/>

Eduskunnan internet-palvelut

Eduskunnan internet-palvelut ovat osa intranet-palveluja ja ne tuotetaan siirtämällä tietoja Fakta-palvelimelta eduskunnan julkiselle palvelimelle. Kaikki lainsäädäntöön liittyvä aineisto - erikoisvaliokuntien pöytäkirjoja lukuun ottamatta - on käytössä myös internetissä. Palvelujen rakenne, käyttöliittymät ja hakuominaisuudet ovat samat intranet- ja internet-käyttäjille.

Faktan palveluista julkiseen verkkoon ei siirretä eduskunnan sisäisessä käytössä olevaa hallinnollista tietoa.

Syksyllä 2004 käynnistettiin julkisten verkkopalvelujen uudistamishanke. Määrittelyraportti, joka kuvaa palvelun perusrakenteen ja palvelulle asetettavia vaatimuksia, valmistui joulukuussa 2004. Määrittely jatkuu keväällä 2005. Alustavien suunnitelmien mukaan uudistettu palvelu voidaan ottaa käyttöön vuodenvaihteessa 2005 – 2006.

Internet- ja intranet- palvelujen vastuuorganisaatio ja yhteyshenkilö

Eduskunnan verkkopalvelujen sisällöstä vastaavat omalta osaltaan edellä kuvatut tuotantojärjestelmistä vastuussa olevat vastuuyksiköt. Ks. salijärjestelmät, Veps, VKFakta, tekstiarkistot ja lausumarekisteri.

Palvelukokonaisuudesta ja tiedotustyyppisestä aineistosta mukaan lukien uutisruutu vastaa eduskuntatiedotus. Eduskuntatiedotuksen yhteyshenkilöt: tiedotuspäällikkö Marjo Timonen, puh. (09) 432 2017, marjo.timonen@eduskunta.fi; tiedottaja Petteri Nyman, puh. (09) 432 2191, petteri.nyman@eduskunta.fi

Hallinnollisen aineiston osuudesta vastaa hallintotoimisto.

Hallintotoimiston yhdyshenkilö: toimistopäällikkö Martti K. Korhonen puh. (09) 432 2221, martti.k.korhonen@eduskunta

Haastateltujen keskeisinä pitämien metatietojen suhde JHS 143-suositukseen

Taulukossa 1 on haastateltujen henkilöiden keskeisinä pitämät asian metatiedot rinnastettu JUHTA:n JHS 143 –suosituksen kategorioihin, elementteihin ja tarkenteisiin. Vaikka JHS 143:n on tarkoitettu asiakirjojen kuvailun ja hallinnan metatiedoille, se soveltuu tässä yhteydessä myös asioiden metatietokehykseksi, sillä määrittely kattaa haastateltavien keskeisinä pitämät asian metatiedot. Keskeisimmistä metatiedoista ne, jotka JHS 143 määrittää asiakirjahallinnossa pakollisiksi, on merkitty X:llä JHS:P-sarakkeeseen. TH-sarakkeeseen on merkitty X niiden metatietojen kohdalle, joita on mainittu käytettävän tiedonhaussa (haastattelulomakkeen kohta 4.5).

Taulukko 1. Haastateltujen keskeisinä pitämien asian metatietojen suhde JHS 143-suositukseen.

Metatieto	TH	JHS: Kategoria	JHS: Elementti/ osaelementti	JHS: Tarkenne	JHS :P
HARE-tunnus	-	Paikallistaminen	Identifiointitunnus	Merkintäjärjestelmä	X
HE-tunnus	X		Identifiointitunnus	Merkintäjärjestelmä	X
Asian nimi	X	Sisällönkuvailu	Nimeke		X
Asian kutsumanimi	-		Nimeke	Vaihtoehtoinen nimeke	-
Asiasanat	X		Aihe		X
Keskeinen sisältö	X		Kuvaus		-
Hallinnonala	X	Konteksti	Kattavuus		X
Ministeriö	X		Toimija/Tekijä	Yhteisön nimi	X
Valmistelija	X			Henkilön nimi	X
				Toimijan rooli	X
Esittelijä	X		Toimija/Toimija	Yhteisön nimi	X
				Henkilön nimi	X
				Toimijan rooli	X
Valiokunta	X		Toimija/Tekijä	Yhteisön nimi	X
				Toimijan rooli	X
Viittaus politiikkaohjelmaan	X		Tehtävä	Tehtäväryhmätunnus	X
Viittaus toiseen lainsäädäntöasiaan	X		Suhde	Viittaa	X*
Direktiivi, YK:n järjestön numero tms.	-		Suhde	Pakollinen	X*
Asiankäsittelyvaihe	X	Elinkaari	Tila	Elinkaaren tila	X
Asian käsittelyvaiheet	X			Käsittely-toimenpiteet	-
Aikataulu	X		Käsittelyaikataulu	Toimenpiteen ajankohta-arvio	-
Aikatieto	X		Käsittelyhistoria	Toimenpiteen ajankohta	X

*Pakollinen, jos tieto on olemassa ja sitä käytetään asiakirjan hallintaan liittyvänä tietona

Taulukossa 2 on haastateltujen henkilöiden keskeisinä pitämät asiakirjan metatiedot rinnastettuna JHS 143 –suosituksen kategorioihin, elementteihin ja tarkenteisiin. Keskeisimmistä metatiedoista ne, jotka JHS 143 määrittää asiakirjahallinnossa pakollisiksi, on merkitty X:llä JHS:P-sarakkeeseen. TH-sarakkeeseen on merkitty X niiden metatietojen kohdalle, joita on mainittu käytettävän tiedonhaussa (haastattelulomakkeen kohta 4.5).

Taulukko 2. Haastateltujen keskeisinä pitämien asiakirjojen metatietojen suhde JHS 143:een.

Metatieto	T H	JHS: Kate- goria	JHS: Elementti/ osaelementti	JHS: Tarkenne	JHS :P
Asiakirjan tunnus	X	Paikallistaminen	Identifiointitunnus	Merkintäjärjestelmä	X
Asiakirjan jakelija	-		Saatavuus	Henkilön nimi	-
	-			Yhteystiedot	-
Asiakirjan nimi	X	Sisällönkuvailu	Nimeke		X
Tiivistelmä	X		Kuvaus	Tiivistelmä	-
Julkisuusaste	-	Käyttöedellytykset	Julkisuus	Julkisuusaste	X
				Henkilötiedot	X
Laatija	-	Konteksti	Toimija/Tekijä	Yhteisön nimi	X
	X			Henkilön nimi	X
	-			Toimijan rooli	X
Asiakirjan tyyppi	X		Asiakirjan tyyppi	Merkintäjärjestelmä	X
Asian tunnus	-		Tehtävä	Tehtäväryhmätunnus	X
Viittaus toiseen asiakirjaan	X		Suhde	Pakollinen	X*
Laatimispäivä	X	Elinkaari	Aikamääre	Laatimisaika	X
Säädöksen voimaantuloarvio	X		Aikamääre	Voimaantuloaika-arvio	-

*Pakollinen, jos tieto on olemassa ja sitä käytetään asiakirjan hallintaan liittyvänä tietona.

Haastateltujen keskeisinä pitämien metatietojen tuottajat ja tuottamisympäristöt

Taulukossa 1 on kuvattu haastateltujen keskeisinä pitämien asian metatietojen tuottajat ja tuottamisympäristöt. Tuottamisympäristöllä tarkoitetaan tässä yhteydessä tietojärjestelmää tai dokumentin laadintaympäristöä.

Taulukko 1. Keskeisinä pidettyjen asian metatietojen tuottajat ja tuottamisympäristöt.

Metatieto	Tuottaja	Tuottamisympäristö
HARE-tunnus	HARE-järjestelmä	HARE-järjestelmä
HE-tunnus	PTJ-järjestelmä	PTJ-järjestelmä
Asian nimi	Esittelijät	Asettamispäätös, toimeksianto, hallituksen esitysluonnokset, hallituksen esitys
Asian kutsumanimi	Esittelijät	Sähköpostiviestit, valmisteluasiakirjojen saatteet
	Toimittajat	Julkaisut
Asiasanat	Esittelijät	DH-järjestelmät, HARE
	Eduskunnan keskuskanslian asiakirjatoimisto	VEPS
Keskeinen sisältö	Esittelijät	Asettamispäätös, toimeksianto, HARE
Hallinnonala	Ei tuoteta, määräytyy ministeriön perusteella	-
Ministeriö	Esittelijät	Asettamispäätös, toimeksianto
Valmistelija	Esittelijät	Toimeksianto
Esittelijä	Esittelijät	Esittelylista
Valiokunta	Eduskunnan keskuskanslian eduskuntasihteerit	Seurantajärjestelmä
	Eduskunnan keskuskanslian pöytäkirjatoimisto	Täysistunnon pöytäkirja
	Erikoisvaliokunnan sihteerit	Valiokunnan pöytäkirja
Viittaus politiikka-ohjelmaan	Esittelijät	Asettamispäätös, toimeksianto, hallituksen esitys, HARE
Viittaus toiseen asiaan	Esittelijät	Asettamispäätös, toimeksianto, hallituksen esitys, HARE
	Erikoisvaliokunnan osastosihteerit	VKFakta
	Erikoisvaliokunnan sihteerit	Valiokunnan pöytäkirja, mietintö, lausunto
Viittaus kansainväliseen asiaan	Esittelijät	Hallituksen esitys

(taulukko jatkuu seur. sivulla)

(taulukko jatkuu ed. sivulta)

Metatieto	Tuottaja	Tuottamisympäristö
Asiankäsittely-vaihe	Esittelijät	AS/DH-järjestelmät, HARE, PTJ
	Avustajat	HARE, PTJ
	Valtioneuvoston istuntoyksikön esittelysihteerit	Valtioneuvoston yleisistuntojen ja tasavallan presidentin esittelyjen pöytäkirjat, PTJ
	Erikoisvaliokunnan osastosihteerit	VKFakta
	Eduskunnan keskuskanslian asiakirjatoimisto	VEPS
	Eduskunnan keskuskanslian eduskuntasihteerit	Seurantajärjestelmä
	Eduskunnan keskuskanslian asiakirjatoimiston, valiokuntien osastosihteerien ja erikoisvaliokunnan sihteerien laatimien rakenteisten asiakirjojen perusteella	Eduskunnan järjestelmät
Asian käsittely-vaiheet	Järjestelmien pääkäyttäjät	AS/DH-järjestelmät, PTJ, Eduskunnan järjestelmät
Aikataulu	Esittelijät	Säädöshanke-luettelot
Aikatieto	Esittelijät	Hallituksen esitys, AS/DH-järjestelmät, HARE, PTJ, säädöshankeluettelot
	Avustajat	HARE, PTJ
	Valtioneuvoston istuntoyksikön esittelysihteerit	Valtioneuvoston yleisistuntojen ja tasavallan presidentin esittelyjen pöytäkirjat, PTJ
	Erikoisvaliokunnan osastosihteerit	VKFakta
	Erikoisvaliokunnan sihteerit	Valiokunnan pöytäkirja, mietintö, lausunto
	Eduskunnan keskuskanslian asiakirjatoimisto	VEPS
	Eduskunnan keskuskanslian eduskuntasihteerit	Seurantajärjestelmä, istunto-suunnitelmat
	Eduskunnan keskuskanslian asiakirjatoimiston, valiokuntien osastosihteeritien ja erikoisvaliokunnan sihteerien laatimien rakenteisten asiakirjojen perusteella	Eduskunnan järjestelmät

Taulukossa 2 on kuvattu haastateltujen keskeisinä pitämien asiakirjan metatietojen tuottajat ja tuottamisympäristöt. Tuottamisympäristöllä tarkoitetaan tässä yhteydessä tietojärjestelmää tai dokumentin laadintaympäristöä.

Taulukko 2. Keskeisinä pidettyjen asian metatietojen tuottajat ja tuottamisympäristöt.

Metatieto	Tuottaja	Tuottamisympäristö
Asiakirjan tunnus	Asiakirjojen vastuulliset laatijat	Asiakirjat, AS/DH-järjestelmät
	Kirjaamot	Diaarit
	DH-järjestelmät	DH-järjestelmät
Asiakirjan jake- lija	Esittelijät, Tietopalvelut	Julkaisun kuvailulehti
Asiakirjan nimi	Asiakirjojen vastuulliset laatijat	Asiakirjat, AS/DH-järjestelmät, HARE
Tiivistelmä	Asiakirjojen vastuulliset laatijat	Asiakirjat
Julkisuusaste	Ei tuoteta, määräytyy käsittelyvaiheen perusteella	-
	Erikoisvaliokunnan osastosihteerit	VKFakta
	Erikoisvaliokunnan sihteerit	VKFakta
Laatija	Asiakirjojen vastuulliset laatijat	Asiakirjat
Asiakirjan tyyppi	Asiakirjojen vastuulliset laatijat	Asiakirjat, AS/DH-järjestelmät, HARE
Asian tunnus	Asiakirjojen vastuulliset laatijat	Asiakirjat, AS/DH-järjestelmät
	Kirjaamot	Diaarit, HARE
Viittaus toiseen asiakirjaan	Asiakirjojen vastuulliset laatijat	Asiakirjat
Laatimispäivä	Asiakirjojen vastuulliset laatijat	Asiakirjat, AS/DH-järjestelmät, HARE
Säädöksen voimaantuloarvio	Esittelijä	Hallituksen esitys

Haastateltujen kommentteja metatietojen hyödyntämisvisioista

Henkilöhaastattelun viimeisessä osiossa kysyttiin haastateltavien mielipiteitä yhdestä kyselyesimerkistä, joihin lainsäädäntöasiankäsittelyn metatietoihin kohdistuvalla tiedonhaulla voitaisiin tulevaisuudessa mahdollisesti vastata. Vastaajat yleisesti pitivät hyödyllisenä, jos vastausten saantia näihin kysymyksiin helpotettaisiin. Vastaavat kokivat, että nykyisellään vastaukset ovat hajallaan eri järjestelmissä ja dokumenteissa. Seuraavassa tarkastellaan vastauksia kysymys kerrallaan koostaen ja poimien ytimekkäimpiä mielipiteitä. Joidenkin vastausten osalta on analysointia tehty rooleittain.

Kysymys 1. Mitä tiettyä säädöstä koskevia muutoksia on valmisteilla? Pääsääntöisesti vastauksen saamista tähän kysymykseen pidettiin hyödyllisenä ja tärkeänä, joskin omalta alalta uskottiin tiedon kiirivän muutenkin toimijajoukon ollessa suppea. Muutamien tehtävien kannalta kysymystä ei koettu merkitykselliseksi. Vastaajille oli epäselvää, saako kysymykseen vastauksen nykyisellään tietojärjestelmistä. (Nykyisin Finlexistä voi nähdä, onko jonkin lain muuttamiseen tähtääviä hallituksen esityksiä vireillä eduskunnassa.)

Esittelijä: Olisi äärimmäisen tärkeä ja hyvä, jotta saisi heti tiedon omaan työhön vaikuttavasta esim. muussa ministeriössä esillä olevasta asiasta.

Esittelijä: Jos jotain relevanttia on valmisteilla, niin saan siitä jo nyt tiedon siinä vaiheessa, kun minun tarvitsee saada, koska valmistelutyötä tekevä toimijajoukko on suhteellisen pieni. Tämä ei kuitenkaan ole merkityksetön, sillä kaikilla ei ole niin paljon henkilökohtaisia kontakteja. Mikäli HARE:sta voi hakea hankkeet osastoittain, niin tämän saa selville jo nyt.

Esittelijä: Nämä näkyy eduskunnassa, mutta ei Finlexissä eikä varhaisemmista vaiheista.

Esittelijä: Ei ole nyt kauhean hyvin selvitetävissä, koska nyt joutuu hakemaan monesta paikasta. Pitäisi olla erikseen tieto siitä onko jotain vireillä ja onko ihan oikeasti vireillä. "Ihan oikeasti vireillä" olevat asiat olisivat julkisia, vain "vireillä" olevat eivät. Muutoin tällaisesta järjestelmästä tulisi jäämään tietoa pois.

Valiokunnan sihteeri: Saamme ministeriöistä keskitetysti kootun tiedon yleensä keväällä ja syksyllä siitä, mitä hallituksen esityksiä on tulossa kaikista ministeriöistä.

Kansanedustaja: Kyllä olisi ihan hyödyllinen ja voisi helpottaa työtä. Tärkeämpää on kuitenkin miettiä laajempia asiakokonaisuuksia, kuten onko esimerkiksi työttömyysturvaan tulossa muutoksia.

Kysymys 2. Missä käsittelyvaiheessa tietty lainsäädäntöhanke on? Mitä käsittelyvaiheita tiettyyn lainsäädäntöhankkeeseen on liittynyt? Tieto olisi hyödyllinen ja tärkeä. Vastauksen pitäisi löytyä jo järjestelmistä. Nykyisellään lainsäädäntöhankkeen käsittelyvaihe selviää nykyisin helposti eduskuntakäsittelyn osalta ja HARE:stakin se selviää, jos hanke sieltä löytyy (HAREsta tosin saa tiedon vain siitä,

onko hanke käynnissä vai päättynyt. Ei siis tarkemmin, onko menossa valiokuntakäsittely tms.).

Eduskuntaryhmä: Tämä on sitä, mitä olen yrittänyt selvittää HARE:sta. Kun löytää hankkeen sieltä, niin käsittelyvaihe selviää HARE:sta.

Esittelijä: Kyllä tämäkin on hyvä, muttei yhtä olennainen kuin edellinen. Tällaisten tietojen ajan tasalla pitäminen vaatii hirveästi resursseja. Järjestelmien heikoin lenkki voi olla virkamies, jota ei saada toiminaan halutulla tavalla. Joskus on myös tarpeen, että tiedon tarvitsija pakotetaan vaivautumaan ottamaan itsenäisesti selvää. Tässä esim. valmistelijan yhteystieto voisi riittää. En kuitenkaan vastusta tällaista palvelua.

Esittelijä: Periaatteessa merkityksellinen, mutta suhteellisen helposti asian voi tarkistaa asianosaisilta puhelimitse. Tällainen tieto voisi olla yleiskuvauksen tapaan hyvin karkealla tasolla. Toisaalta tiedostettava, että toimiva järjestelmä edellyttäisi jatkuvaa päivittämistä.

Kysymys 3. Mihin lainsäädäntöasioiden käsittelyvaiheisiin tietty henkilö on osallistunut? Mitä lainsäädäntöprosessissa syntyviä asiakirjoja tietty henkilö on laatinut? Näitä kysymyksiä ei koettu oleellisiksi kuin edellisiä. Henkilökysymyksillä ei ole erityistä painoarvoa. Joidenkin mielestä ei merkitystä ollenkaan. Useimmille riittää, kun selviää esittelijä. Jotkut kaipasivat tietoa hallituksen esityksen käytännön valmistelijasta ja toiset asiantuntijoista.

Esittelijä: Anonyymiyteen pyrkiminen on ominaista valmistelutyölle. Työtä tehdään ryhmätyönä ja asia esitetään ministerin nimissä. En näe tällä arvoa.

Tasavallan presidentin lainsäädännöllinen neuvonantaja: Yleensä esittelijä on riittävä tieto. Esittelijän kautta saa kyllä muut tiedot selville. En näe näitä asioita muutoin henkilökysymyksinä.

Kysymys 4. Mitä asiakirjoja tietyn lain valmistelu- ja käsittelyvaiheissa on syntynyt? Mitkä niiden kohdista dokumentoivat kyseistä lainsäädäntöasiaa? Mikä ovat näiden asiakirjakohtien tietosisällöt? Pääosan mielestä jonkin verran kiinnostavia kysymyksiä, mutta vastaukset vaihtelivat laidasta laitaan. Tietopalvelun ja eduskuntaryhmien kannalta oleellisia kysymyksiä, muiden roolien vastauksissa ei ollut nähtävissä yhtenäistä linjaa.

- Esittelijä: Itse en haluaisi rekisteröidä jokaista valmistelussa syntyntä asiakirjaa.
- Esittelijä: Tietyin varauksin tämä, koska sen pitäisi sisältää kaikki eri ministeriöiden diaarien sisältämät tiedot. Mutta useimmat valmisteluvaiheen asiakirjat olisi kyllä hyvä saada jostain keskitetysti. Eduskuntakäsittelyvaiheen asiakirjat on nyt hyvin saatavilla.

Kysymys 5. Lakitekstiä on muutettu eduskuntakäsittelyn aikana. Mitä pykälä on muutettu ja miten muuttunut lakiteksti eroaa hallituksen esityksen lakitekstistä? Tieto voisi olla helpommin saatavilla ja/tai selkeämmin näkyvillä. Vastaus ensimmä-

mäiseen kysymykseen löytyy valiokunnan mietinnöstä, mutta erojen löytäminen on työlästä, kun pitää lukea kahta tekstiä.

Valiokunnan sihteeri: Ensimmäinen asia näkyy eduskunnan tiedoista. Totta kai tämä on oleellinen asia, mutta jos meillä on hallituksen esityksen teksti löydettävissä ja valiokunnan mietinnön teksti, joka on suhteessa hallituksen esitykseen, niin voiko asiaa kuvata muutoin. Valiokunnan mietintö antaa vastauksen tähän, jos mietintö on hyväksytty täysistunnossa. Jos ei ole hyväksytty, niin asia on mennyt suureen valiokuntaan eli jos ei ole mennyt suureen valiokuntaan, niin mietinnön teksti on hyväksytty. Voisi olla tieto, onko asia ollut käsittelyssä suuressa valiokunnassa, sillä poikkeuksista olisi hyvä saada tietoa. En kuitenkaan itse tarvitsisi tällaista tietoa. Tätä hankaloittaa vielä se asia, jos eduskunnan vastaus eroaa valiokunnan mietinnöstä tai täysistunnon ratkaisusta. Siihen voidaan tehdä vielä teknisiä muutoksia, joten täyttä varmuutta ei saisikaan hallituksen esityksen ja valiokunnan mietinnön vertailun perusteella.

Kysymys 6. Mitkä tietyn lain kohdista liittyvät johonkin muuhun lakiin ja millainen on näiden muiden lainkohtien lakiteksti? Mitkä muut lait rajoittavat tietyn lain kohtia ja millainen on näiden rajoittavien lainkohtien lakiteksti? Hyviä kysymyksiä, jos niihin pystyttäisiin vastaamaan luotettavasti. Tällaisen tiedon tuottaminen olisi työlästä. Lakikirjoissa tällaista tietoa on vähän saatavilla.

Kysymys 7. Liittyykö tietyn lain käsittelyyn äänestyksiä? Mikä on äänestyksen tulos? Vastaukset löytyvät tarvittaessa eduskunnan tietojärjestelmistä, mutta tulkinta voi olla vaikeaa. Jälkeenpäin ei niillä ole merkitystä enemmistödemokratiassa muuten kuin politiikan tekoon.

Kysymys 8. Liittyykö lakialoitteeseen rinnakkaislakialoitteita? Näkyy valiokuntamietinnöstä ja oman asian kohdalta asia tiedetään hyvin, mutta muiden asioiden kohdalla vaatii selvittämistä. Olisi hyvä olla paremmin näkyvissä.

Kysymys 9. Liittyykö lakiehdotukseen vastalauseita? On vastaavanlainen kysymys kuin edellinen. Vastalauseilla on merkitystä lähinnä vastalauseiden tekijöille. Kuuluu osana politiikan tekoon.

Lainsäädäntöprosessin RDF-skeemat

RASKE2-projektissa kehitettiin useita RDF-skeemoja¹, joiden mukaisilla RDF-kuvauksilla voidaan esittää lainsäädäntöprosessiin liittyviä metatietoja yhtenäisessä ja standardoidussa muodossa. Joitain skeemaosia on testattu pienimuotoisissa ohjelmisto- ja käyttöliittymäkokeiluissa projektin aikana. Skeemat on suunniteltu ensisijaisesti projektissa kehitetyn asiantuntijakäyttöliittymän tarpeisiin (ks. loppuraportin luku 9). Testaamista ei ole kuitenkaan suoritettu laajasti ja systemaattisesti, joten skeemat ovat enemmänkin esimerkkejä siitä, minkä tyyppisiä skeemoja lainsäädäntöympäristössä tarvittaisiin ja minkälaisia nämä skeemat voisivat olla. Joistain skeemoista on myös esitetty RDF-kuvausesimerkkejä.

Hankeskeema ja RDF-kuvausesimerkki

Hankeskeema kuvaa lainsäädäntöhankkeiden metatiedot, kuten hankkeen nimi ja hankkeen valmisteleva ministeriö. Skeema pohjautuu Dublin Core –standardiin. Metatieto versio kuvaa metatietoryhminä versiopäivämäärineen sellaiset metatiedot, joissa versiointi on tarpeellinen.

Metatietoelementtien käyttö selviää kahdesta kuvausesimerkistä. Niistä ensimmäinen kuvaa tekijänoikeuslakia ja erityisesti vaiheiden ja alavaiheiden tietojen ilmaisemista RDF-kuvauksessa. Toinen esimerkki kuvaa lakia valtion vientitakuista ja on esimerkki erityisesti metatietoelementtien eri versioiden ilmaisemisesta.

<http://www.it.jyu.fi/raske/rdfskeemat/Hankeskeema.rdfs>

http://www.it.jyu.fi/raske/rdfskeemat/Hankekuvausesim_tekijanoiklaki.rdf

http://www.it.jyu.fi/raske/rdfskeemat/Hankekuvausesim_valtionVientitakuut.rdf

JHS143 –skeema

Projektissa kehitettiin RDF-skeema JHS143 –suosituksen metatiedoille, koska sellaista ei ennen ollu saatavilla. Skeema on kehitetty Veli-Pekka Mäkisen pro gradu –työssä (Mäkinen 2006), josta löytyy enemmän dokumentointia skeeman rakenteesta ja muista ratkaisuksista.

<http://www.it.jyu.fi/raske/rdfskeemat/JHS143.rdfs>

¹ <http://www.it.jyu.fi/raske/rdfskeemat/>

Asiakirjaskeema (Iams)

Asiakirjaskeema kuvaa asiakirjan metatiedot, kuten asiakirjan tunniste ja laatija. Asiakirjaskeema pohjautuu Dublin Core ja JHS 143 –skeemoihin. Se on kehitetty Veli-Pekka Mäkisen pro gradu –työssä (Mäkinen 2006).

<http://www.it.jyu.fi/raske/rdfskeemat/Asiakirjaskeema.rdfs>

Prosessiskeema

Prosessiskeema kuvaa lainsäädäntöprosessin neljä päävaihetta ja niiden alavaiheet. Lisäksi skeemassa on ilmaistu vaiheiden järjestys ja vaihtoehtoisia kulkuja prosessille. Prosessiskeeman avulla päätellään hankekuvauksen vaiheinstansseista esimerkiksi niiden paikka prosessissa.

<http://www.it.jyu.fi/raske/rdfskeemat/Prosessiskeema.rdfs>

Asiakirjatyypiskeema

Asiakirjatyypiskeema kuvaa lainsäädäntöprosessissa tuotettavat ja käsiteltävät asiakirjatyypit. Lisäksi skeema kuvaa, missä prosessiskeeman vaiheessa kukin asiakirjatyyppejä tuotetaan.

<http://www.it.jyu.fi/raske/rdfskeemat/Asiakirjatyypiskeema.rdfs>

Toimijaskeema

Toimijaskeema kuvaa lainsäädäntöprosessiin liittyviä toimijoita, kuten valiokunnat ja ministeriöt.

<http://www.it.jyu.fi/raske/rdfskeemat/Toimijaskeema.rdfs>

LÄHTEET

Mäkinen, V.-P. (2006). Metatietoskeema lainsäädäntöprosessin asiakirjoille. Pro gradu –tutkielma, Jyväskylän yliopisto, Tietojenkäsittelytieteiden laitos.