



METATIEDOT SUOMALAISEN LAINSÄÄDÄNTÖPROSESSIN TIEDONHALLINNASSA

Raske2-projektin II väliraportti

Antti Lehtinen – Airi Salminen – Reija Nurmeksela

EDUSKUNNAN KANSLIAN JULKAISU 7/2005

METATIEDOT SUOMALAISEN LAINSÄÄDÄNTÖPROSESSIN TIEDONHALLINNASSA

RASKE2-projektin II väliraportti

Antti Lehtinen – Airi Salminen – Reija Nurmeksela

ISBN 951-53-2712-1 (nid.)
ISBN 951-53-2713-X (PDF)
ISSN 1239-1638

Tiivistelmä

Tässä RASKE2-projektin toisessa väliraportissa tarkastellaan metatietoja suomalaisen lainsäädäntöprosessin sähköisessä tiedonhallinnassa. Omassa luvussaan on tarkasteltu yleisemmin metatietoja organisaatioiden sisällönhallinnassa. Raportissa kuvataan lainsäädäntöprosessin osapuolet, sen vaiheet, eri vaiheissa syntyvä dokumentaatio ja tietojärjestelmät sekä metatiedot. Lainsäädäntöprosessin keskeisimpiä metatietoja on tarkasteltu metatietojen tuottamisen ja hyödyntämisen näkökulmista. Tietojärjestelmiin tallennettavia metatietoja tarkastellaan metatietoluokittelun avulla. Lopuksi käydään läpi niitä toimenpiteitä, joita metatietojen standardoinnin toteuttaminen edellyttää. Raportti tarjoaa tietopakettia suomalaisen lainsäädäntöprosessin tiedonhallinnan kehittämiseen.

Kolmivuotinen RASKE2-projekti on jatkoa vuosina 1994 – 1998 toimineelle RASKE-projektille, missä kehitettiin menetelmiä dokumenttien rakenteistamiseen. RASKE-metodologian mukaan sisällönhallinnan kehittäminen edellyttää kokonaisvaltaista kohdealueen tarkastelua. Tätä raporttia varten on kerätty tietoa kirjallisesta materiaalista ja asiantuntijoilta. Erilaisten prosessi- ja järjestelmäkuvausten perusteella on tehty suomalaista lainsäädäntötyötä kuvaava prosessimalli, joka koostuu useista toisiinsa liittyvistä kaavioista ja sanallisista kuvauksista. Prosessimallia on kehitetty monessa vaiheessa asiantuntijoiden kommenttien perusteella. Lainsäädäntöprosessin keskeisten metatietojen tuottamisen ja hyödyntämisen kartoittamiseksi sekä tietohallintoon liittyvien ongelmien ja kehitysajatusien kartoittamiseksi haastateltiin 33 henkilöä.

Lainsäädäntöprosessin tiedonhallintaan käytetään nykyään eri tahoilla hyvinkin erilaisia järjestelmiä. Näiden järjestelmien keskinäinen kommunikointi ei vastaa tiedonhallinnan tarpeita. Tietojenkäsittelyn integrointi ja joustavien palveluiden rakentaminen edellyttävät entistä systemaattisempia metatietoratkaisuja. Niiden kehittäminen on vaativa tehtävä, joka edellyttää kokonaisvaltaista otetta. Tehtävän vaativuuteen vaikuttaa mm. kohdealueen monimutkaisuus ja tiedonhallinnan hajanaisuus. Järjestelmällisesti tuotetuilla metatiedoilla voidaan tukea sekä asianhallintaa että asiakirjojen hallintaa toimintaprosesseissa. Metatietojen standardoinnissa keskeisiä ja haasteellisia tehtäviä ovat: standardoinnin organisointi, lainsäädäntöprosessin omistajan määrittäminen, yksikäsitteiden ja yhtenäisten tunnisteiden käyttöönotto, JHS 143 – metatietosuositusten systemaattinen käyttöönotto ja metatietojen hallinnan organisointi.

Avainsanat: metatieto, lainsäädäntö, tietojärjestelmät, julkinen hallinto, sisällönhallinta, JHS 143

Summary

Metadata support for the information management in the Finnish legislative process

This is a preliminary report of the RASKE2 project developing methods to support information management in complex interorganizational processes by means of metadata standardization. A special focus in the project is on the e-government services related to the Finnish legislative work. The report starts with an article about the role of metadata in content management of organizations. Three different types of metadata related to content items in organizations are discussed in the article: semantic, structural and contextual metadata. The rest of the report describes information 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 report. Problems and development ideas related to the utilization of metadata have also been described. The data for the report has been collected from various literal sources and by interviewing 33 actors and a number of experts of the process. The experts have also contributed in commenting preliminary versions of the descriptions in the report.

The Finnish legislative process represents a complex interorganizational e-government process, participated by several organizations, hundreds of people working in the organizations, and also citizens. As typical in these kinds of processes, a number of services available on the Internet, intranets, and extranets are utilized, and various software applications are used during the process. Heterogeneity of the systems in the participating organizations and lack of communication between software applications cause lot of extra work in the process. The metadata solutions vary in organizations and are application-dependent. One of the most important problems preventing data integration is the lack of unique identifier for documents and other resources within the process.

At the end of the report the most important areas for future development are discussed. Integration of information systems and building flexible new services require systematic approach in metadata solutions throughout the process. The metadata standards have to be designed collaboratively by all major organizations participating the process. In the Internet community, semantic web technologies offer impor-

tant means to create new metadata solutions. These technologies should be utilized also in the legislative environment. The most urgent metadata items to be standardized include the unique resource identifier and metadata elements suggested in JHS 143, the metadata recommendation for the Finnish public sector. Systematic metadata production has to be automated as much as possible. The human work needed for metadata production should be supported by flexible tools and training. The goal in the development work should be a database based on metadata standards and including semantic, structural and contextual metadata both from class and instance level.

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

Sammandrag

Metadatastöd i informationshanteringen inom lagstiftningen i Finland

Detta är en preliminär rapport från projektet RASKE2 som har till uppgift att ta fram metoder att stödja informationshanteringen i komplexa interorganisatoriska processer med hjälp av standardisering av metadata. Projektet är fokuserat speciellt på e-förvaltningstjänster inom lagstiftningen i Finland. Rapporten inleder med en artikel om metadata i organisationers innehållshantering. Den tar upp tre olika typer av metadata som har med organisationers innehållselement att göra: semantiska, strukturella och kontextuella. Resten av rapporten beskriver informationshanteringen inom finsk lagstiftning, framför allt den roll metadata spelar i processen. Beskrivningen omfattar aktiviteter och aktörer i processen, mjukvarusystem som utnyttjas för aktiviteterna, viktiga dokument som systemen producerar och olika typer av metadata som genereras och används i systemen. Rapporten utnyttjar huvudsakligen grafiska processmodeller för beskrivningen. Den beskriver också problem och utvecklingsidéer i anknytning till användningen av metadata. Uppgifterna för rapporten har samlats från olika litterära källor och genom intervjuer med 33 aktörer och ett antal processexperter. Experterna har dessutom bidragit med kommentarer om de preliminära versionerna av beskrivningarna i rapporten.

Lagstiftningen i Finland är ett exempel på en komplex interorganisatorisk e-förvaltningsprocess där flera organisationer, hundratals anställda inom organisationerna samt medborgare medverkar. Typiskt för detta slag av process är att såväl tjänster på nätet, intranät och extranät som olika mjukvaruapplikationer utnyttjas. Bristen på samordning mellan de medverkande organisationerna och avsaknaden av kommunikation mellan mjukvaruapplikationerna ger upphov till en mängd extra arbete under processen. Metadatalösningarna varierar från organisation till organisation och är beroende av applikation. Ett av de största hindren för en dataintegration är att det saknas unika identifierare för dokument och andra resurser i processen.

Rapporten avslutas med en diskussion om de viktigaste områdena för framtida utveckling. En integrering av informationssystemen och flexibla nya tjänster kräver ett systematiskt grepp i fråga om metadatalösningarna under hela processen. Metadatastandarderna måste utformas i samråd mellan alla större medverkande organisationer. I en webbmiljö erbjuder den semantiska webbtekniken viktiga verktyg för att skapa nya metadatalösningar. Tekniken bör nyttiggöras också i lagstiftningsmiljön. De mest akuta metadataelementen som måste standardiseras omfattar en unik re-

sursidentifierare och de metadataelement som läggs fram i JHS 143, metadatarekommendationen för den finska offentliga sektorn. En systematisk metadataproduktion måste vara så långt automatiserad som möjligt. Den mänskliga insatsen i metadataproduktionen bör backas upp av flexibla verktyg och utbildning. Utvecklingsarbetet bör ha som mål att skapa en databas som bygger på metadatastandarder och som omfattar semantiska, strukturella och kontextuella metadata både på klass- och exempelnivå.

Nyckelord: metadata, lagstiftning, informationssystem, offentlig sektor, informationshantering, innehållshantering, JHS 143, semantisk webb

Esipuhe

Raportti on syntynyt RASKE2-projektin¹ toisen vaiheen (1.1. – 31.12.2004) tuloksena täydentämään ensimmäisessä vaiheessa syntynyttä *Tiedonhallinta suomalaisessa lainsäädäntöprosessissa* -väliraporttia. RASKE2 on eduskunnan, valtiovarainministeriön, oikeusministeriön ja Jyväskylän yliopiston kolmivuotinen yhteistyöprojekti. Projektin tutkimus liittyy Jyväskylän yliopistossa tehtyyn pitkäjänteiseen dokumenttien ja sisällönhallinnan tutkimukseen. Projektia ovat edeltäneet 1994 käynnistynyt RASKE-projekti ja sitä seurannut EULEGIS-projekti. RASKE2-projektin tavoitteena on löytää uusia ratkaisuja suomalaisen lainsäädäntötyön tiedonhallinnan tehostamiseen ja lainsäädäntöprosessiin liittyvien web-palvelujen rakentamiseen. Projekti on 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 ja täydennettiin ensimmäisessä vaiheessa kerättyjä tietoja. Raportissa on esitelty analyysin tuloksia. Se on tarkoitettu väliraportiksi, joka toimii tietopohjana jatkosuunnittelulle ja metatietojen standardoinnille. Toisaalta se on tarkoitettu myös pieneksi käsikirjaksi lainsäädäntöprosessin tietohallinnosta 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 11.2.2005

Tekijät

¹ <http://www.it.jyu.fi/raske/>

Sisällys

1	Johdanto.....	1
2	Metatiedot organisaatioiden sisällönhallinnassa.....	4
3	Tiedonkeruu	14
3.1	Henkilöhaastattelujen teoriatausta	16
3.2	Haastattelulomake ja metatietoliite	17
3.3	Haastattelut	18
3.4	Haastattelujen raportointi.....	20
4	Suomalainen lainsäädäntötyö	21
4.1	Mitä on laki?	21
4.2	Lainsäädäntötyön osapuolet.....	22
4.2.1	Eduskunta.....	23
4.2.2	Euroopan unioni	26
4.2.3	Kansalaiset	26
4.2.4	Tasavallan presidentti.....	26
4.2.5	Valtioneuvosto	27
4.2.6	Lainsäädännön valmistelun kehittäminen	32
4.3	Lainsäädäntöprosessi ja siinä syntyvä dokumentaatio.....	33
4.3.1	Hallituksen esityksen valmistelu ministeriöissä.....	38
4.3.2	Hallituksen esityksen valtioneuvostokäsittely	40
4.3.3	Lakiesityksen eduskuntakäsittely	41
4.3.4	Hyväksytyn lain käsittely valtioneuvostossa	45
4.4	Lainsäädäntöprosessiin liittyviä toimintoja.....	46
4.5	Lainsäädäntöprosessin tietojärjestelmät.....	47

5	Lainsäädäntöprosessin metatiedot.....	53
5.1	Keskeisimpiä metatietoja.....	53
5.2	Metatietojen tuottaminen	59
5.2.1	Keskeisten metatietojen tuottajat.....	59
5.2.2	Keskeisten metatietojen tuottamisvaiheet.....	63
5.3	Metatietojen hyödyntäminen.....	64
5.3.1	Metatietojen hyödyntämistilanteet	65
5.3.2	Eniten hyödynnettävät metatiedot	66
5.3.3	Kommentteja metatietojen hyödyntämisvisioista	67
5.4	Metatieto järjestelmissä.....	70
5.4.1	Yksittäisen lainsäädäntöasian tiedonhallinta	72
5.4.2	Rakennemäärittelyt	73
5.4.3	Metatietointegraation taso.....	74
6	Kehityskohteita.....	75
	Lähdeluettelo, haastatellut henkilöt ja projektiorganisaatiossa mukana olleet henkilöt.....	79

Liitteet

1. Metatietohankkeet
2. Haastattelulomake: Metatietojen tuottaminen ja käyttö suomalaisessa lainsäädännön laadintaprosessissa
3. Haastattelulomakkeen liite 1: Tuotettavat metatiedot
4. Käsittelijäryhmät
5. Lainsäädäntöprosessissa tuotettavien keskeisten dokumenttien kuvaukset
- 6 Tietojärjestelmät lainsäädäntöprosessissa
7. Tietojärjestelmäkuvaukset

Kuvat

Kuva 1. Sisällönhallinnan osa-alueet	6
Kuva 2. Lainsäädäntötyön osapuolet.	22
Kuva 3. Lainsäädäntöprosessi ja dokumenttien tuottaminen.....	34
Kuva 4. Hallituksen esityksen tyypillinen valmistelu ministeriöissä.....	38
Kuva 5. Hallituksen esityksen valtioneuvostokäsittely.	40
Kuva 6. Lakiesityksen tyypillinen eduskuntakäsittely.	42
Kuva 7. Lakiesityksen valiokuntakäsittely.	44
Kuva 8. Hyväksytyn lain käsittely valtioneuvostossa.	45
Kuva 9. Tietojärjestelmät suomalaisessa lainsäädäntöprosessissa.....	49
Kuva 10. ERA-kaavio lainsäädäntöprosessin keskeisimmistä metatiedoista.....	58
Kuva 11. Lainsäädäntöasian keskeiset metatiedot prosessiin liitettynä.....	64

Taulukot

Taulukko 1. Metatietoja ja metatiedon kohteita Internetin tietoresursseihin liittyen. ..	5
Taulukko 2. Metatiedon ominaisuuksia.....	8
Taulukko 3. Haastatellut käsittelijäryhmät ja haastateltujen lukumäärät.....	19
Taulukko 4. Dokumentit ja niiden kuvaukset.....	37
Taulukko 5. Lainsäädäntöprosessin tietojärjestelmät.	51
Taulukko 6. Lainsäädäntöprosessin tietojärjestelmien luokittelu..	52
Taulukko 7. Lainsäädäntöprosessin toimijoiden keskeisinä pitämät asian metatiedot.	54
Taulukko 8. Lainsäädäntöprosessin toimijoiden keskeisinä pitämät asiakirjan metatiedot.	55
Taulukko 9. Lainsäädäntöprosessin toimijoiden keskeisinä pitämien metatietojen kuvaukset.....	56
Taulukko 10. Keskeisimpien metatietojen tuottajat.....	60
Taulukko 11. Keskeisinä pidettyjen metatietojen tuottajat ja tuottamisympäristöt. ...	61
Taulukko 12. Lainsäädäntöprosessin metatietojen hyödyntämistilanteet.....	65

Taulukko 13. Kansallisen lainsäädäntöprosessin ulkopuolisten tietojen hyödyntämistilanteet.	66
Taulukko 14. Metatiedot valtioneuvoston lainsäädäntötyöhön liittyvissä tietojärjestelmissä.	70
Taulukko 15. Metatiedot eduskunnan lainsäädäntötyöhön liittyvissä tietojärjestelmissä.	71
Taulukko 16. Lainsäädäntöasian tiedonhallintatapa ja tunnistamiskäytäntö prosessin eri vaiheissa.	73
Taulukko 17. Lainsäädäntöprosessissa käytössä tai suunnitteilla olevat rakennemäärittelyt.	74

1 Johdanto

Suomalaisen lainsäädäntötyön tiedonhallinta on haasteellinen tehtävä. Lainsäädäntöprosessiin osallistuu useita organisaatioita ja satoja henkilöitä. Lainsäädäntöprosessi voi kestää useita vuosia, eikä se toistu koskaan samanlaisena. Työn tukena käytetään lukuisia eri tietojärjestelmiä ja tuloksena syntyy satoja dokumentteja. Yhteiskunnallisen säätelyn kannalta keskeisimpiä prosessin tuotosdokumentteja ovat lait perusteluineen sekä asetukset. Lainsäädäntöprosessin edetessä syntyy kuitenkin lukuisasti eri tahoja kiinnostavia tiedonjyväsia, joiden merkityksellisyys riippuu esimerkiksi lainsäädäntöprosessin kulloisestakin vaiheesta ja toimijan omasta tehtäväkentästä sekä tavoitteista. Esimerkiksi lainvalmistelun ollessa käynnissä kiinnostavin ja merkityksellisin dokumentti voi olla vaikkapa hallituksen esityksen luonnos, johon eri tahoilta pyydetään lausuntoja. Lausuntokierroksen jälkeen kiinnostavin dokumentti voi olla lausuntoyhteenveto.

Kehittämällä lainsäädäntöprosessin tiedonhallintaa parannetaan niin kansalaisten kuin myös lainsäädäntöprosessissa työskentelevien ihmisten tiedon- ja saantimahdollisuuksia yhteiskunnan keskeisimpien sääntöjen valmistelusta. Tämä on oleellista kansanvallan kehittämisessä. Mikäli kansalaisten on mahdollista saada lainsäädäntöprosesseista aiempaa paremmin ja parempaa tietoa, kohenevat heidän mahdollisuutensa ”osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen” (ks. perustuslaki 731/1999, 2 §). Konkreettisia vaatimuksia viranomaisien 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). Suomalaisen lainsäädäntöprosessin tiedonhallinnan nykyistä tilaa voi tarkastella esimerkiksi tutkimalla lainsäädäntöprosessiin liittyvien tietojen saatavuutta julkisesta Internetistä².

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 ihmisten ulottuville valtavat tietovarannot, suuren määrän erilaisia tietojärjestelmiä sekä mahdollisuuden monipuolisiin yhteistyötapoihin. Tarjonnan lisääntyminen ei

² Ks. <http://www.it.jyu.fi/raske/saadostvalmistelunseuranta.html>

välttämättä auta ihmisiä heidän työssään eikä yhteisöjä saavuttamaan asettamiaan tavoitteita. Web-ympäristöjen haasteena onkin niiden kehittäminen ihmisten työtä ja tarpeita joustavasti tukeviksi ympäristöiksi.

RASKE2-projektissa etsitään ratkaisuja suomalaisen lainsäädäntötyön tiedonhallinnan tehostamiseen ja lainsäädäntöprosessiin liittyvien palvelujen, erityisesti web-palvelujen parantamiseen. Ratkaisuissa pyritään käyttämään kansainvälisesti aktiivisen tutkimuksen ja suunnittelun kohteena olevia semanttisen webin tekniikoita.

Monipuolisen verkottumisen seurauksena tämän vuosikymmenen haasteeksi on noussut *semanttisen webin* rakentaminen. Semanttisella webillä ei suinkaan tarkoiteta yhtä WWW:tä korvaavaa järjestelmää. Semanttinen web on visio tulevasta webistä, mikä entistä webiä huomattavasti paremmin palvelee toisaalta tiettyjen yhteisöjen toimintoja, toisaalta yhteisöjen välistä yhteistyötä. Semanttisella webillä pyritään edistämään webin tietosisältöjen ja palvelujen käytettävyyttä kokoamalla runsaasti niihin liittyvää metatietoa. Metatiedon avulla varmistetaan erilaisten ohjelmistojen semanttinen yhteensopivuus.

Termi *metatieto* viittaa aina tietoon tiedosta; semanttisessa webissä metatieto on erityisesti tietoa webin tietoresurssien merkityksestä tietylle yhteisölle sekä tietoresurssien käyttöön ja luotettavuuteen liittyvää tietoa. Semanttisen webin metatieto tallennetaan standardoidussa, formaalissa muodossa niin, että tietokoneet pystyvät sitä tulkitsemaan ja käyttämään monipuolisten, yhteisöjen tarpeita palvelevien ratkaisujen kehittämisessä. Semanttisen webin tekniikoiden³ avulla on mahdollista rakentaa palveluja niin avoimeen Internetiin kuin myös organisaatioiden ja organisaatioverkostojen sisäisiin tietoverkkoihin.

RASKE2-projektissa keskeisenä tavoitteena on 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 on 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>.

RASKE2-projekti on eduskunnan, valtiovarainministeriön, oikeusministeriön ja Jyväskylän yliopiston kolmivuotinen yhteistyöprojekti, missä ministeriöissä ja eduskunnassa tapahtuvaa käytännön kehitystyötä tuetaan tutkimustyöllä. Projektin toimintaa ohjaa johtoryhmä. Projektissa jatketaan RASKE-projektin (vuosina 1994 – 1998) ja EULEGIS-projektin (1998 – 2000) kehitystyötä. Näissä projekteissa eduskunta, eräät ministeriöt ja Jyväskylän yliopisto olivat yhteistyössä kehittämässä uusia ratkaisuja sähköisten asiakirjojen hallintaan ja eurooppalaisen lakitiedon hakuun.

Tämä raportti on syntynyt RASKE2-projektin toisen vaiheen (1.1. -31.12.2004) tuloksena. Ensimmäisen vaiheen aikana analysoitiin RASKE-metodologiaa hyödyntäen suomalaista lainsäädäntöprosessia, minkä tuloksena syntyi projektin ensimmäinen väliraportti (Lehtinen, Salminen, Huhtanen, 2004). Toisessa vaiheessa tarkastelua on laajennettu metatietoihin analysoimalla sekä järjestelmien metatietoja että kohdealueella toimivien henkilöiden käsityksiä metatiedoista. Tämä raportti sisältää osittain samoja asioita kuin ensimmäisen vaiheen raportti.

RASKE-metodologia on esitelty englanninkielisissä julkaisuissa (Salminen, Kauppinen, Lehtovaara, 1997; Salminen, 2000; Salminen, Lyytikäinen, Tiitinen, 2000; Salminen, 2003) ja sen aikaisemmasta käytöstä dokumenttien rakenteistamiseen ovat esimerkkeinä rakenteistamisraportit (Lyytikäinen, Päivärinta, Salminen, Tiitinen, 1997; Tiitinen, Päivärinta, Salminen, Lyytikäinen, 1997). RASKE-metodologian keskeisenä ajatuksena on se, että dokumenttien tai laajemmin sisällön hallinnan kehittäminen edellyttää kokonaisvaltaista kohdealueen tiedonhallinnan tarkastelua, alkaen nykytilan kuvaamisesta, tarpeiden kartoittamisesta ja sen jälkeen siirtyen uusien ratkaisujen etsimiseen.

Raportin luvussa 2 tarkastellaan metatietoja yleisesti organisaatioiden sisällönhallinnassa. Luku 3 sisältää RASKE2-projektin metatietoanalyysin tiedonkeruun menetelmien kuvauksen. Luvussa 4 määritellään lain käsite, kuvailtu lainsäädäntötyön osapuolet ja lainsäädäntöprosessi dokumentteineen sekä tietojärjestelmien liittymä lainsäädäntöön. Keskeisimpiä lainsäädäntöprosessin metatietoja tarkastellaan luvussa 5. Viimeisessä luvussa nostetaan esille keskeisiä lainsäädäntöprosessin metatietojen standardoinnin vaatimia toimenpiteitä.

2 Metatiedot organisaatioiden sisällönhallinnassa

Airi Salminen

Tallennetun tiedon hallinnassa tarvitaan aina metatietoa. Metatietoa on esimerkiksi tieto siitä mille tietovälineille tiedot on tallennettu, miten ne ovat saatavilla ja miten ne on organisoitu. Ilman systemaattisesti koottuja ja tallennettuja metatietoja tietovarannot räsistyvät ja tulevat vähitellen käyttökelvottomiksi tai ainakin vaikeasti käytettäviksi. Omaan kirjahyllyymme ja työpöydällemme kertyvistä kirjoista, monisteista ja paperilappusista saatamme löytää kokemuksemme ja asiantuntemuksemme perusteella etsimämme tiedot vain omia aistejamme käyttäen. Henkilökohtaistenkin tietovarantojen hallinnassa toisenlaisia toimintatapoja tarvitaan, mikäli tiedot on tallennettu digitaaliseen muotoon. Laajan yhteisön käyttöön tarkoitetun digitaalisen tiedon hallintaan tarvitaan ihmisten aistien, kokemuksen ja asiantuntemuksen lisäksi monipuolista metatietoa ja ohjelmistoja, jotka osaavat käyttää tuota metatietoa.

Metatieto

Metatieto on tietoa tiedosta. Mihin tahansa tallennettuun tietokokonaisuuteen voidaan liittää metatietoa. Metatietojen systemaattinen tuottaminen ja käyttö liittyy aina johonkin *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 tiettyssä 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 esitetty esimerkkejä metatiedon kohteista, kun tietovarantona ovat Internetin tietoresurssit.

Taulukko 1. Metatietoja ja metatiedon kohteita Internetin tietoresursseihin liittyen.

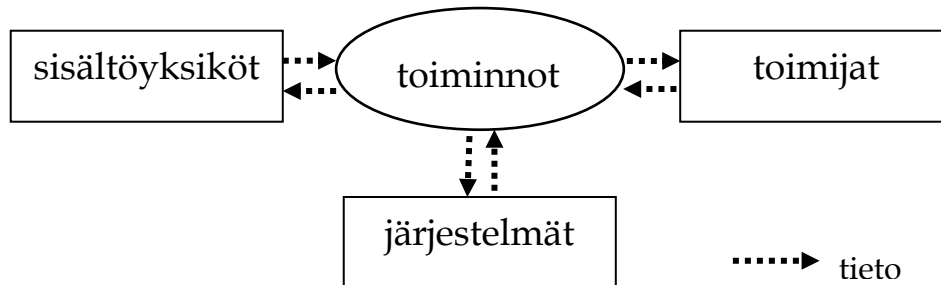
Kohde	Esimerkkejä metatiedosta
Internetin kaikki tallennetut tietoresurssit	- Google-hakukoneen indeksi
Internetin HTML-sivut	- HTML-kielen spesifikaatio
HTML-sivu	- Sivuun sisältyvä META-elementti - Sivuun sisältyvä META-elementtien joukko - Sivun kuvaus digitaalisen kirjaston hakemistossa
Suomalaisen julkishallinnon Internetissä tarjoamat palvelut	- Suomi.fi-portaalin tiedot
Internetin teknologia	- http-yhteyksikäytännön kuvaus - XML-teknologian kuvaus
Internetin kehittämistä koordinoivat tahot	- Kuvaukset W3C-organisaation toiminnasta - Kuvaukset Internet Societyn 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).

Sisällönhallinta

Kun tiedonhallintaa organisaatioissa tarkastellaan tallennetun tiedon käytettävyyden näkökulmasta, voidaan puhua sisällönhallinnasta. Jotta tieto olisi organisoitavissa, manipuloitavissa ja käytettävissä täytyy se ryhmitellä tunnistettavissa oleviksi sisältyöksiköiksi. Kuva 1 esittää sisällönhallinnan peruskomponentteja ja tiedonkulkua niiden välillä (Salminen, 2005). Soikio esittää kohdeympäristön toimintaprosessien *toimintoja*, katkoviivanuolet esittävät sitä tietoa, joka syntyy tai jota käytetään toimintoissa. Suorakaiteet kuvaavat toimintoihin liittyviä kolmentyyppisiä tietoresursseja. *Toimijat* ovat toimintoja suorittavia organisaatioita ja ihmisiä. Internet-ympäristössä toimijat saattavat olla myös ihmisiä tai organisaatioita edustavia agenttiohjelmia. *Järjestelmät* ovat laitteistoja, ohjelmistoja, standardeja ja sopimuksia, joita käytetään toimintoissa. Nykyisissä verkottuneissa ympäristöissä järjestelmiin kuuluvat Internet, WWW, niihin liittyvät standardit, erilaiset intranet- ja ekstranet-järjestelmät sekä näiden verkostojen piirissä käytettävät ohjelmistot, laitteet ja standardit. *Sisältyöksiköt*

ovat tallennettuja tietokokonaisuuksia, joita syntyy toiminnoissa ja joita käytetään toiminnoissa. Ne voivat olla esimerkiksi tietokantatietoja, tekstinkäsittelyohjelmilla syntyneitä dokumentteja, rakenteisia dokumentteja ja niiden osia, digitaalisia valokuvia tai erilaisia paperitallenteita.



Kuva 1. Sisällönhallinnan osa-alueet

Jotta sisältöyksiköt olisivat löydettävissä ja käytettävissä täytyy niihin liittää tavalla tai toisella metatietoa. Koska verkottuneissa toimintaympäristöissä on monenlaisia ja eri tahoilla luotuja sisältöyksiköitä, on siellä myöskin hyvin monentyypistä metatietoa. Kaikki tietovarantoja käsittelevät ohjelmistot tallentavat metatietoja, joiden avulla ne pystyvät käsittelemään ja käyttämään omia tietovarantojaan. Ohjelmistokohtaiset metatiedot ovat usein sellaisessa muodossa, ettei niitä ole mahdollista hyödyntää ilman kyseistä ohjelmaa. **Kun organisaatioissa etsitään pitkäikäisiä, järjestelmäriippumattomia ratkaisuja, metatietoja täytyy tarkastella toimijoiden, toimintojen ja ohjelmistojen välisen yhteistyön näkökulmasta, ei yksittäisen ohjelmiston näkökulmasta.** Toimintaympäristössä luotavat metatietokuvaukset pitää tallentaa sellaisiksi sisältöyksiköiksi, joita on mahdollista käyttää erilaisilla ohjelmilla, eri osallistujaorganisaatioissa ja käsitellä tietoresursseina niin kuin muutakin tallennettua tietoa.

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, hakemi-

seen, 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.

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
formaaliusaste	formaali / vapaamuotoinen	asiakirjan RDF/XML-kuvaus / asiakirjaan liitetyt vapaamuotoiset kommentit
pysyvyys	staattinen/dynaaminen	asiakirjan luomispäivä/asiakirjan päivytyspäivä
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 esimerkkinä 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 (esimerkiksi XML-muotoisten) dokumenttityypimäärittelyt. Ilmentymätasolla viittaus rakennekuvauksen sisältävään doku-

menttityyppiin, rakenteen merkkkaus jollain merkkkauskielellä, tiedoston pituus, sisällön kieli ja tiedostoformaatti ovat esimerkkejä rakennemetatiedosta.

Kontekstuaalinen metatieto kuvaa sisältöyksiköiden ympäristöä jossain tietyssä tilanteessa. ISO:n kehitteillä 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 luokituk- sissa on varattu oma kontrollimetatiedon luokka (esimerkiksi Sami Jokelan väitöskir- jassa, 2001).

Tietty metatieto ei suinkaan aina asetu vain yhteen edellä kuvatuista luokista. Esi- merkiksi XML-dokumenttien rakennekuvauksien elementtinimissä on ihmisen ym- märrettävissä olevaa semanttista tietoa dokumenttien sisällöstä. Samoin dokument- tien tuottamisympäristön toimintaprosessin kuvaus saattaa olla edellytys prosessissa syntyneiden dokumenttien sisällön ymmärtämiseen.

Metatietojen standardointi

Metatietoja on standardoitu pitkään esimerkiksi kirjastoissa. Metatietojen laaja- alainen standardointi tuli välttämättömäksi siinä vaiheessa, kun metatietojen tallen- taminen, käsittely ja käyttö siirrettiin tietokoneille. Erityisesti Internetin huimaa vauhtia kasvavat tietosisällöt ovat vaatineet sellaisten metatietostandardien kehittä- mistä, että tietokoneohjelmat pystyvät hyödyntämään metatietoa. Tietokoneiden tul- kittavissa oleva metatieto on noussut tärkeään asemaan pyrittäessä rakentamaan ny- kyisestä webistä *semanttinen web*. Semanttinen web on visio tulevasta webistä, mikä entistä webiä huomattavasti paremmin palvelee yhteisöjen ja niiden käyttämien oh- jelmien välistä yhteistyötä. Semanttisella webillä pyritään edistämään webin tietosi- sältöjen ja palvelujen käytettävyyttä kokoamalla erityisesti semanttista ja Internetin käytön turvallisuuteen liittyvää, standardoitua metatietoa.

Metatietojen standardointia varten on kehitetty lukuisia kansainvälisiä ja kansallisia suosituksia (joita kutsutaan usein myös standardeiksi). Niitä on mahdollista hyödyn- tää kehitettäessä metatietostandardia tietyn organisaatioympäristön sisällönhallin- nan tarpeisiin. Internet-ympäristössä tärkeimpiä metatietojen standardoinnissa käy-

tettäviä kansainvälistä pohjasuosituksia ovat XML ja RDF, jotka tarjoamat mallin ja syntaksin metatietojen esittämiseen sekä Dublin Core, joka kehitettiin metatietosuositukseksi verkkojulkaisuille ja jota on laajalti käytetty perustana organisaatio- ja sovel-
lusaluekohtaisten metatietoskeemojen kehittämisessä. Nämä suositukset esitellään lyhyesti seuraavassa. Niiden jälkeen esitellään suomalainen julkishallinnolle kehitetty suositus JHS 143.

XML

Internetin standardoinnin perustana on XML-kieli (Extensible Markup Language)⁴. Sitä voidaan käyttää monella eri tavalla tietosisältöjen ja niihin liittyvien metatietojen esittämisessä. XML-kieli on suunniteltu erityisesti rakennemetatiedon ja sen mukais-
ten rakenteiden esittämiseen. XML:n dokumenttityyppimäärittelyllä (DTD) on mah-
dollista kuvata dokumenttiluokan rakenne. XML-kielellä voidaan myös kuvata
muuntyyppisiä metatietoja. Semanttisen webin teknologiat⁵ perustuvat pitkälle
XML:n käyttöön metatietojen esitystapana.

RDF

RDF (Resource Description Framework)⁶ on W3C:n malli metatietojen liittämiseksi
resurssihin. RDF:ssä resurssi on mikä tahansa Internetissä identifioitavissa oleva
asia. Resurssien identifiointimekanismi on eräs RDF-mallin keskeisimpiä kom-
ponentteja. RDF:ssä identifiointi tapahtuu URI-tunnisteella (URI = Uniform Resource
Identifier), joka voi olla joko WWW:stä tuttu, resurssin sijaintiin viittaava URL (Uni-
form Resource Locator) tai sitten yleisempi identifiointitunniste URN (Uniform Re-
source Name). Erityisesti pitkäaikaisen resurssien löydettävyyden varmistamiseksi
yksikäsitteisestä, sijainnista riippumattomasta identifioinnista on tärkeää sopia sa-
malla 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. Graafisesti RDF-kuvauksia esite-

⁴ XML-kielen versio 1.1: <http://www.w3.org/TR/2004/REC-xml-20040204/>.

⁵ Semanttisen webin tekniikoita on esitelty esimerkiksi Airi Salmisen luennossa *Web ja semanttinen web organisaatioissa*, <http://www.cs.jyu.fi/~airi/presentations/SemanttinenWeb-18112003.ppt>.

⁶ <http://www.w3.org/RDF/>

tään solmuina ja nuolina. Kuvausten koneille ymmärrettävässä muodossa esittämiseen RDF-spesifikaatiossa on määritelty XML-syntaksi.

Dublin Core

Erityisesti Internetin resurssien kuvaamiseen on kehitetty kansainvälinen metatietosuositus nimeltään Dublin Core⁷. 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 (metatietoskeemoja) kehitettäessä (European Committee for Standardization, 2003). Niihin on valittu kyseiseen ympäristöön sopivat Dublin Core -elementit ja tarkenteet sekä määritelty, mitkä elementeistä ovat pakollisia ja mitä elementtejä on mahdollista toistaa useaan kertaan. Lisäksi paikallisissa metatietoskeemoissa on mahdollista määritellä sallittu tai suositeltu tapa antaa elementtien arvot. Esimerkiksi on mahdollista määritellä, missä muodossa päiväys täytyy antaa. Dublin Coreen pohjautuva metatietostandardi on mahdollista määritellä RDF-mallin mukaisesti ja XML-syntaksia käyttäen.

JHS 143

Julkisen hallinnon neuvottelukunta JUHTA⁸ on hyväksynyt suomalainen julkishallinnon metatietosuosituksen JHS 143⁹, 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*.

⁷ <http://dublincore.org/>

⁸ Sisäasiainministeriön asettama julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta JUHTA on valtion ja kuntien yhteinen tietohallinnon kehittämisfoorumi.

⁹ <http://www.intermin.fi/intermin/juhta>

Yllä mainittuja suosituksia on esitelty suomeksi esimerkiksi Nuutti Laitalan pro gradu -tutkielmassa (2004). RDF:ää on käsitelty laajasti Maiju Virtasen pro gradu tutkielmassa (2004). RDF:ää ja erityisesti 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/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/>>

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.

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

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. (2005). Building digital government by XML. Teoksessa R.H. Sprague, Jr. (toim.), *Proceedings of the Thirty-Eighth Hawaii International Conference on System Sciences*. Los Alamitos, CA: IEEE Computer Society.

Virtanen, M. (2004). RDF-tietomalli toimintaprosessin tiedonhallinnan tukena. Esi-
merkkinä suomalainen lainsäädäntöprosessi. Pro gradu –tutkielma, Jyväskylän
yliopisto, Tietojenkäsittelytieteiden laitos.

3 Tiedonkeruu

Tiedonkeruu on tapahtunut kaksivaiheisesti projektin vaihejaon mukaan. Ensiksi päähuomio oli lainsäädäntöprosessin kuvauksien ja lainsäädäntöprosessiin liittyvien tietojärjestelmien kuvausten keruussa. Toisessa vaiheessa huomio oli metatiedoissa, joiden kartoittamisessa keskeisenä keinona olivat henkilöhaastattelut, joita täydennettiin muilla tavoilla (järjestelmien analysoiminen, projektiryhmä, asiantuntijakontaktit). Myös ensimmäisessä vaiheessa oli kokoon saatu metatietoon liittyvää materiaalia. Lisäksi koko projektin ajan on seurattu kehityshankkeita tutkimusalueella, joita tarkastellaan ensimmäisen raportissa (Lehtinen, Salminen, Huhtanen, 2004; 43) ja tämän raportin liitteessä 1.

Lainsäädäntöprosessin kuvaamisen osalta lähtökohtana ovat olleet tätä projektia edeltäneiden RASKE- ja EULEGIS-projektien raportit (mm. Kauppinen, Lehtovaara, Norrila, 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 mielenkiinnonkohteena tiedonkeruussa olivat lainsäädäntöprosessin graafiset kuvaukset sanallisine kuvauksineen. Joitakin tällaisia kuvauksia löytyikin julkaistuihin raportteihin liitettyinä (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 hakujärjestelmässä¹⁰).

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 oikeusmi-

¹⁰ <http://www.eduskunta.fi/thwfakta/vpasia/ve7100.htm>

nisteriön 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), tämän 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.

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.

Henkilöhaastatteluja metatietoihin liittyen tehtiin kesän ja syksyn (2004) aikana. Tavoitteena oli eri käsittelijäryhmien tuottamien metatietojen, metatietotarpeiden, metatietojen yhtenäistämiseen liittyvien tarpeiden, ongelmien ja kehittämisajatusten selvittäminen sekä jo aiemmin tehtyjen kuvausten tarkistaminen. Kyselyyn suunniteltiin erityinen haastattelulomake (liite 2), jota käyttäen haastateltiin 33 lainsäädäntötyön metatietojen käsittelyyn liittyvää henkilöä. Tuotettavien metatietojen kartoittamiseen suunniteltiin haastattelun yhteydessä täytettävä metatietoliite (liite 3). Sen suunnittelussa sovellettiin sellaisenaan Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan suositusta JHS 143 Asiakirjojen kuvailun ja hallinnan metatiedot¹¹, joka määrittelee julkisen hallinnon asiakirjojen hallinnassa ja julkaisemisessa tarvittavia metatietoja.

11

[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)

Koska henkilöhaastattelujen suorittaminen ja analysointi on ollut laajuudeltaan merkittävä osa projektin metatietoanalyysin vaatimasta työmäärästä, sitä on kuvattu tässä luvussa tarkemmin.

3.1 Henkilöhaastattelujen teoriatausta

Henkilöhaastatteluihin sisältyvä 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 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 yhtenäistämässä kehittämisen kohteena on nimenomaan asiankäsittelyprosessin ja sitä dokumentoiviin asiakirjoihin sisältyvän tiedon käsittely, keskitytään tietotarvekyselyssä asiakirjoihin ja asiankäsittelyprosessiin kohdistuviin tietotarpeisiin.

Tietotarpeiden analysointi edellyttää siis sellaisten työtilanteiden tunnistamista ja analysointia, joissa ihmiset tarvitsevat tietoa asiankäsittelystä tai kirjoista. Työtilanteisiin pohjautuva tietotarvekartoitus ohjaa tehokkaasti haastateltavaa miettimään tarpeitaan haastattelun aikana. Näin saadaan esille 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 (Jacobson ym. 1994) että tietojärjestelmien (Jacobson ym. 1992, Regnell ym. 1995) kehittämisessä, mutta graafisissa kuvausmenetelmissä työtilanteiden ja etenkin tietotarpeiden kuvaamiseksi on vielä kehittämistä. Tässä raportissa tuloksia on kuvattu sanallisessa muodossa ja taulukoiden avulla, mutta jatkotutkimuksia tehdään myös graafisten kuvaustapojen kehittämiseksi.

On huomattava, että ihmisten tietotarpeet muuttuvat ajan kuluessa ja toimintaprosessien muuttuessa, joten myös lainsäädäntötyöhön liittyvät tietotarpeet ovat jatkuvasti kehittyviä. Tarpeiden seuranta helpottaisi järjestelmä, jonka avulla käyttäjille tarjottuja tieto- ja asiakirjapalveluja voitaisiin pitää jatkuvasti ajan tasalla.

3.2 Haastattelulomake ja metatietoliite

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

1. *Haastateltavan taustatietoja.* Osiossa kerätään pohjatiedot haastateltavasta ja hänen käyttämistään tietojärjestelmistä. Tavoitteena on saada yleiskuva haastateltavan organisaationaalisesta kokemuksesta ja toisaalta hänen lainsäädäntötyössä käyttämistään tietojärjestelmistä.
2. *Haastateltavan suhde kohdealueeseen.* Osio orientoi haastateltavan nopeasti lainsäädäntötyön alueeseen. Apuna käytetään haastateltavalle ennalta lähetettyä kaavioesitystä kohdealueen asiankäsittelyprosessista, jolla kohdennetaan haastateltavien työtehtävien sijoittuminen lainsäädännön laatimisprosessissa. Samalla haastateltavan kanssa tarkistetaan kohdealueen kuvaus siinä mahdollisesti olevien puutteiden esille saamiseksi. (Kuva 3 sivulla 34.)
3. *Asiakirjojen ja metatietojen tuottamiseen liittyvät työtilanteet lainsäädännön laatimisprosessissa.* Kartoitetaan haastateltavan työtilanteet asiakirjoihin sisältyvien tai niitä koskevien metatietojen tuottamiseen liittyen. Osion avulla pyritään saamaan kattava kuva metatiedon tuottamisen nykytilasta sekä ohjataan haastateltavaa yhä enemmän pohdiskelemaan kohdealueella hyödynnettävää metatietoa työtilanteidensa kautta. Samalla havainnoidaan JHS 143:n ja sen käsitteistön soveltuvuutta kohdealueelle.
4. *Metatietojen hyödyntämiseen liittyvät työtilanteet lainsäädännön laadintaprosessissa.* Kartoitetaan työtilanteisiin liittyvien asiakirjojen ja muiden tietolähteiden käyttö sekä metatiedot, joiden avulla asiakirjat ja tietolähteet saadaan käyttöön. Osion avulla pyritään saamaan kattava kuva metatietojen käytön nykytilasta. Samalla ohjataan haastateltavaa yhä enemmän pohdiskelemaan mahdollisia ongelmiaan ja kehittämistarpeitaan työtilanteidensa kautta.
5. *Kohdealueen metatietojen yhtenäistämiseen liittyvät tarpeet, ongelmat ja kehittämisohdotukset.* Osiossa kerätään haastateltavan ajatuksia kohdealueen keskeisimmistä metatiedoista, niiden yhtenäistämismahdollisuuksista koko kohdealueella sekä muita ajatuksia asiakirjojen ja asiankäsittelytietojen kehittämistä. Näin selvitetään haastateltavien tärkeimmiksi kokemia metatietoihin liittyviä ongelmia ja kehittämistarpeita. Edelleen niiden pohjalta saadaan selville metatietojen standardointiin liitty-

viä tarpeita ja muitakin ajatuksia lainsäädäntöprosessin asiakirjojen ja asioiden käsittelyyn liittyen.

6. *Metatietojen hyödyntäminen tulevaisuudessa.* Osion tarkoituksena on herättää uusia ajatuksia siitä, kuinka metatietoja ja rakenteisia asiakirjoja voisi hyödyntää lainsäädäntötyössä tulevaisuudessa. Kun haastateltava on aiemmissa osioissa saanut ilmaista omalta kannaltaan tärkeimmät ajatuksensa, hänelle esitetään tutkimusryhmän muodostamia esimerkkejä standardoitujen metatietojen ja rakenteisten asiakirjojen tarjoamista mahdollisuuksista. Haastateltava kommentoi esimerkkejä ja esittää niiden pohjalta tai muutoin muodostuneita innovaatioita jatkokehittämisestä.

3.3 Haastattelut

Kohdealueelta 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 vaihtelee alle vuodesta 29 vuoteen, keskimääräinen kokemus on 12 vuotta. Haastateltaviksi valitut tuottavat tai käyttävät työssään suoraan lainsäädännön laatimisiasiakirjoja tai lainsäädäntötyön asiankäsittelytietoja.

Haastateltavat valittiin eri käsittelijäryhmistä (ks. taulukko 3 ja liite 4). 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 1 oleva haastateltujen yhteismäärä on suurempi kuin todellinen haastattelujen määrä. Toisaalta taulukossa ei näy käsittelijäryhmää ”lausunnon antajat”, vaikka useat haastatelluista saattavat toimia myös lausunnonantajina. Koska eri ministeriöiden vaihtelevat toimintakäytännöt haluttiin saada esiin, pyrittiin esittelijöitä valitsemaan kaikista eri ministeriöistä. Myös haastatellut kaksi avustajaa ovat eri ministeriöistä. Eduskunnan erikoisvaliokunnista valittiin haastateltaviksi neljä valiokuntasihteeriä, kaksi kansanedustajaa, yksi osastosihteeri sekä valiokuntasihteerien päällikkö, jotka edustavat seitsemää eri valiokuntaa. Toinen haastatelluista kansanedustajista on entinen ministeri, joten myös ministerin näkökulma saatiin huomioitua. Kansanedustat ja eduskuntaryhmien lainsäädäntösihteerit valittiin tasapuolisesti haastatteluhetkellä hallitus- ja oppositioasemassa olevista eri puolueista. Kaikki tietopalvelun haastatelluista ovat Eduskunnasta: yksi sisäisestä ja kaksi ulkoisesta tietopalvelusta.

Taulukko 3. 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

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 sähköpostin välityksellä 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 yksilöhaastatteluinä. Haastattelun alussa käytiin läpi lyhyesti hankkeen taustaa, esiteltiin tarkemmin haastattelun keskeiset tavoitteet ja haastattelun kulku sekä kerrottiin haastatteluaineiston raportointitavasta. Haastateltaville annettiin hankkeen ensimmäisessä vaiheessa tuotettu analyysiraportti. Haastattelumenetelmänä oli ns. rakenteinen keskustelu edellä esiteltyyn haastattelulomakkeeseen tukeutuen. Lomaketta seurailtiin pääosin lomakkeen kohtien mukaisessa järjestyksessä. Haastattelija kirjasi haastateltavan kertomat tiedot lomakkeen asianmukaisesti kohtiin. Haastattelun jälkeen haastattelulomake kirjoitettiin puhtaaksi ja lähetettiin sähköpostilla haastateltavalle kommentoitavaksi. Haastatteluja ei nauhoitettu. Haastatteluille pyrittiin varaamaan aikaa kaksi tuntia, mutta niiden todellinen kesto vaihteli haastateltavan toimenkuvasta, puheliaisuudesta ja aika-tilasta riippuen jopa 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.

3.4 Haastattelujen raportointi

Henkilöhaastatteluista saatiin lisäinformaatiota lainsäädäntötyön metatietojen nykytilasta, haastateltujen näkemys kohdealueen keskeisimmistä metatiedoista sekä tietoa asiakirjojen ja asiankäsittelyn kehittämistarpeista ja -ajatuksista. Haastattelut ovat olleet keskeinen tiedonlähde raportin luvulle 5. Kehittämiskohteet luvussa 6 pohjautuvat osaksi haastatteluista saatuihin tietoihin.

Haastattelulomakkeen osio kaksi, jossa käytettiin apuna kohdealueen asiankäsittelyprosessin kokonaiskuvausta, toi lisätietoa lainsäädännön laatimisprosessin kokonaisuuden hahmottamiseen sekä yksityiskohtien tarkentamiseen. Erityisesti tarkentui käsittelijäryhmien tehtäväkuvat, metatietojen tuottajat ja tuottamisvaiheet sekä lakiehdotuksen asiankäsittely eduskunnan hyväksynnän jälkeen. Henkilöhaastattelut olivat siten merkittävä tietolähde myös raportin seuraavassa luvussa esitetyn sovel-lusalueen yleiskuvauksen tarkentamiseksi.

Haastattelulomakkeen osiossa kolme ja neljä käytiin läpi haastateltavien työtilanteita asiankäsittelyprosessissa. Kyseisistä osioista sekä lisäksi lomakkeen osiosta yksi ja kaksi kävivät ilmi myös haastateltavien työssään käyttämät tietojärjestelmät ja niiden käyttötavat joko tiedon tuottamiseen, tiedonhakuun tai viestintään. Lisäksi edellä mainituista haastattelulomakkeen osioista nousi esiin asiankäsittelyprosessille yhteisten tietojärjestelmien erilaiset käyttäjäryhmät ja käyttötavat eri organisaatioissa. Osioiden pohjalta on saatu lisätietoa käsittelijäryhmäkuvauksiin (liite 4).

Kehittämisen kannalta haastattelun osiot viisi ja kuusi ovat kaikkein keskeisimmät. Niiden tuloksia raportoidaan kohdassa 5.3.3 ja ne ovat osaltaan vaikuttaneet kehittämisehdotuksiin. Lomakkeen kohdassa viisi käytiin haastateltavien kanssa läpi ensin koko lainsäädäntöprosessissa keskeisinä pidetyt metatiedot ja sitten aiemmin käsiteltyihin työtilanteisiin liittyviä ongelmia ja tarpeita. Kohdassa kuusi puolestaan tarjottiin tutkijoiden kehittämiä innovatiivisia esimerkkejä, joiden pohjalta haastateltava saattoi muodostaa sekä mielipiteensä kyseisiin esimerkkeihin että myös omia kehittämisajatuksiaan tulevaisuuden järjestelmien ja asiakirjojen hallintakäytäntöjen suhteen. Myös kohdissa kolme ja neljä työtilanteiden yhteydessä esitetyt tarpeet, ongelmat ja kehittämisajatuksot otettiin huomioon raportin luvussa 6.

4 Suomalainen lainsäädäntötyö

Suomalaisen lainsäädäntötyön 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 on kuvattu lainsäädäntötyön osapuolet ja heidän osallistumistaan suomalaisen lainsäädännön tuottamiseen sekä lainsäädäntötyön kehittämistä. Seuraavaksi on kuvattu lainsäädäntöprosessi ja siinä syntyvä dokumentaatio. Omassa alaluvussaan on tarkasteltu prosessikuvauksen ulkopuolelle rajattuja toimia. Lopussa on vielä kuvattu tietojärjestelmien liittymä lainsäädäntöprosessiin.

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.

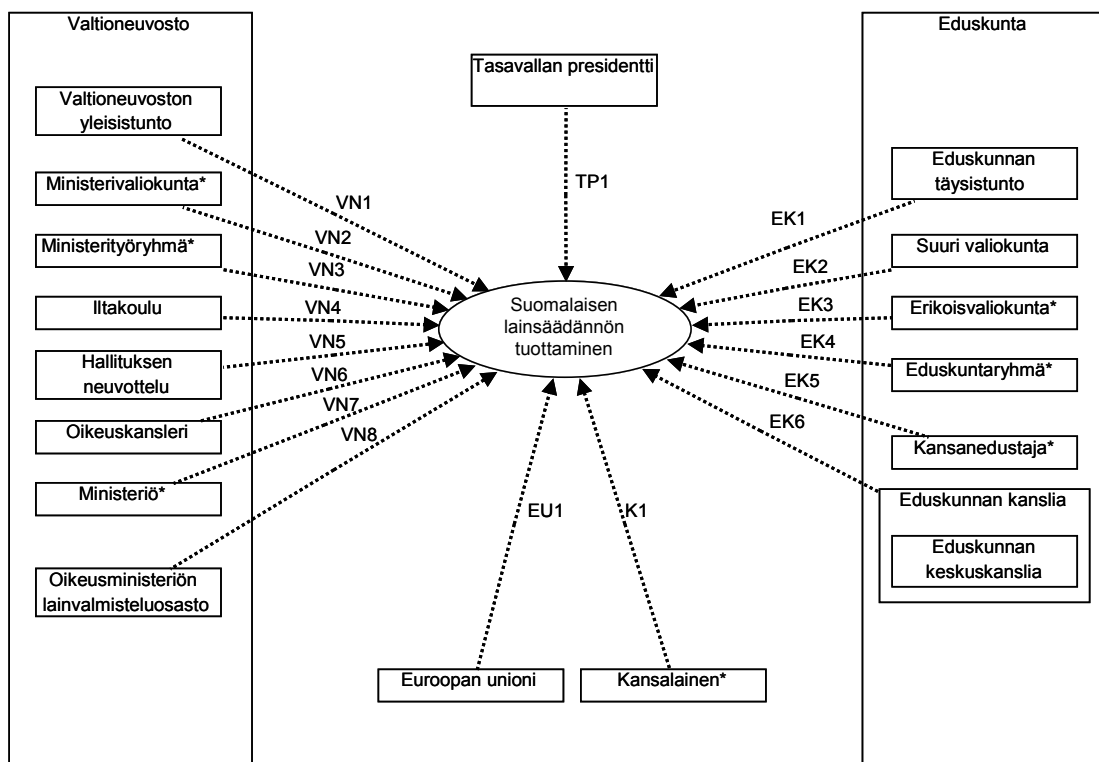
Lakia sovellettaessa voi olla tarpeen perehtyä lain perusteluihin, jotta lainhenkeä osattaisiin noudattaa. Tällöin tulee kiinnittää huomio niihin perusteluihin (valiokuntien mietinnöt ja lausunnot), joiden pohjalta eduskunta on lain hyväksynyt. Nämä perustelut voivat poiketa hallituksen esityksen perusteluista.

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

Lainsäädäntötyöhön osallistuvat toimijat on kuvattu tässä alaluvussa. Ensinnä suomalaisen lainsäädäntöprosessin keskeiset osapuolet on esitetty kaaviokuvassa 2 ja osapuolten osuutta prosessissa on kuvattu sanallisesti kaaviokuvan jälkeen. Sitten osapuolia on kuvattu tarkemmin alaluvuissa.

KUVAUSTAPA: Tarkasteltavana olevaa toimintaa kuvaa soikio, jonka keskellä on toimintaa kuvaava nimi. 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. Suhdekuvaukset löytyvät koodien perusteella kuvan jälkeen.



Kuva 2. 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 keskustelevat 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 tosiasiallisesti etupäässä hallituksen ratkaisuihin. 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 syvälinen 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.

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 jakaantuu 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 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.

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 uudistamis-
paineita. Raportissa keskitytään Suomen kansallisen lainsäädännön tuottamisprosessiin, joten esimerkiksi Suomen kannan muodostumista EU-asioihin ei tarkastella tässä yhteydessä.

4.2.3 Kansalaiset

Tässä kansalainen on henkilö, joka pyrkii vaikuttamaan tasavallan lainsäädännön tuottamiseen. Kansalaiset voivat muodostaa kansalaisryhmiä. 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, että heiltä pyydetään lausuntoja valmisteluvaiheessa ja valiokuntakäsittelyn aikana. Nykyään vaikuttamisen keinona ovat myös keskustelukanavat Internetissä ja esim. Valtioneuvoston hankerekisterissä (HARE) on mahdollista 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 (Laki 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 päätöksentekuelintä. Tällöin valtioneuvostoon organisaatioyksikkönä sisällytetään myös oikeuskansleri ja oikeuskanslerinvirasto.

Perustuslain lisäksi valtioneuvoston toimintaa säätelevät: Laki valtioneuvostosta 175/2003 ja Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003.

Valtioneuvoston yleisistunto

Valtioneuvoston yleisistunnon ajankohdan määrää pääministeri, joka toimii myös istunnon puheenjohtajana. Pääministerin estyneenä ollessa puheenjohtajana toimii hänen sijaisensa. Hänenkin ollessa estyneenä toimii puheenjohtajana 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 päätöksentekojärjestel-

mässä (PTJ). Otteen voi pyytää valtioneuvoston istuntoyksiköltä. (Valtioneuvoston kanslia, 2003b, s. 17.)

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 keskustelusta 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 tiedotuspäällikkö. (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 ministerivalio-

kuntia, 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.

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 kuten eri alojen asiantuntijavirkamiehiä 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 koskevilla neuvotteluilla, myös iltakoulussa tarvittaessa. Esittelijä vastaa esittelylistojen valmistelusta ja jake- lusta siinäkin tapauksessa, että työn tekee valmistelussa avustava virkamies. Esitteli- jän nimi näkyy esittelijänä raha-asiainvaliokunnan, valtioneuvoston yleisistunnon ja Tasavallan Presidentin esittelyn listan kansilehdellä. Esittelijä voidaan kutsua paikal- le valtioneuvoston yleisistuntoon. Tasavallan presidentin esittelyssä asian esittelee ministeri.

Ministeri

Ministeri johtaa ministeriötä. Ministeri hyväksyy oman toimialansa tekemät hallituk- sen esitykset, jotka esitellään muille ministereille valtioneuvoston yleisistunnossa. Jos hallituksen esitys hyväksytään, vastaava ministeri allekirjoittaa sen. Hän myös esitte- lee esityksen tasavallan presidentille. Ministeri saattaa toimia jäsenenä myös raha- asiainvaliokunnassa, jonka käsiteltäväksi hallituksen esitys lähetetään, jos sillä on ta-

loudellista merkitystä. Raha-asiainvaliokunta 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 käännöstoiminnasta, istuntonenettelystä, valtioneuvoston kirjaamosta ja tiedotuksesta. Kanslia tiedottaa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin ratkaisuista 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 listat jaellaan istuntoihin oikeuskanslerin virastolle, ministereille ja heidän avustajilleen. **Valtioneuvoston istuntoyksikön esittelysihteeri** pitää pöytäkirjaa valtioneuvoston yleisistunnossa ja presidentin esittelyssä. Valtioneuvoston istuntoyksikkö antaa hallituksen esityksille numerot ja toimittaa esitykset eduskunnalle.

Valtioneuvoston tiedotusyksikkö

Valtioneuvoston tiedotusyksikölle on keskitetty hallituksen käsittelemistä asioista tiedottaminen. Sen tehtäviin kuuluu mm. tiedottaminen tasavallan presidentin esittelyssä 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). Ministeriöiden on määrä kirjata lainsäädäntöasiat Valtioneuvoston hankerekisteriin (HARE).

4.2.6 Lainsäädännön valmistelun kehittäminen

Lainsäädännön valmistelun kehittämistä koskeissa hankkeissa tavoitteena on varmistaa lainsäädännön sisällön laatu ja tekninen 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 on 25.6.2003 - 25.6.2005. Kansliapäällikköryhmän tehtävänä on mm. seurata hallitusohjelmasta johtuvien ja muiden tärkeiden säädösvalmisteluhankkeiden etenemistä ja toteutumista sekä tehdä ehdotuksia valtioneuvoston yhteisten kehittämishankkeiden käynnistämisestä liittyen mm. sääntelyn vaihtoehtojen käyttöön, lainsäädännön vaikutusten arviointiin, kuulemiskäytännön parantamiseen ja olemassa olevan lainsäädännön selkeyttämiseen. Lisäksi kansliapäällikköryhmä käsittelee valtioneuvoston piirissä noudatettaviksi tarkoitetut säädösvalmistelua koskevat ohjeet sekä valmistelee lainvalmistelun tukirakenteita koskevat ehdotukset ja käsittelee toiminnan edellyttämiä henkilöstö- ja muita voimavarakysymyksiä.

Kansliapäällikköryhmän kehittämis ehdotukset valmistuivat 2.4.2003 (Valtioneuvoston kanslia, 2003a), toimenpiteiden taustalla ovat lisäksi OECD:n 13.5.2003 julkaistu maatutkimus sääntelyn tilasta (Regulatory Reform in Finland – A New Consensus for Change) sekä EU:ssa käynnissä oleva säädösvalmistelun kehittämistyö.

Kansliapäällikköryhmän toiminnan tukemiseksi pyritään vahvistamaan oikeusministeriön tarkastustoimiston ja muita säädösvalmistelua tukevia resursseja. Ministeriöiden välistä säädösvalmistelutyön koordinointia tukemaan oikeusministeriö asetti 4.9.2003 ministeriöiden edustajista koostuvan valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE-työryhmä).

Lainvalmistelun kansliapäällikköryhmän toimesta on laadittu hanke-ehdotus tietohallinnon tuen kehittämiseksi lainvalmisteluprosessissa. Hanke jakautuisi kahteen osahankkeeseen: 1. lainvalmistelun tietojärjestelmätuki ja 2. lainvalmistelua tukevan

tietopalvelun kehittäminen. Hanke alkaisi keväällä 2005. (Valtiovarainministeriö & oikeusministeriö, 2004.)

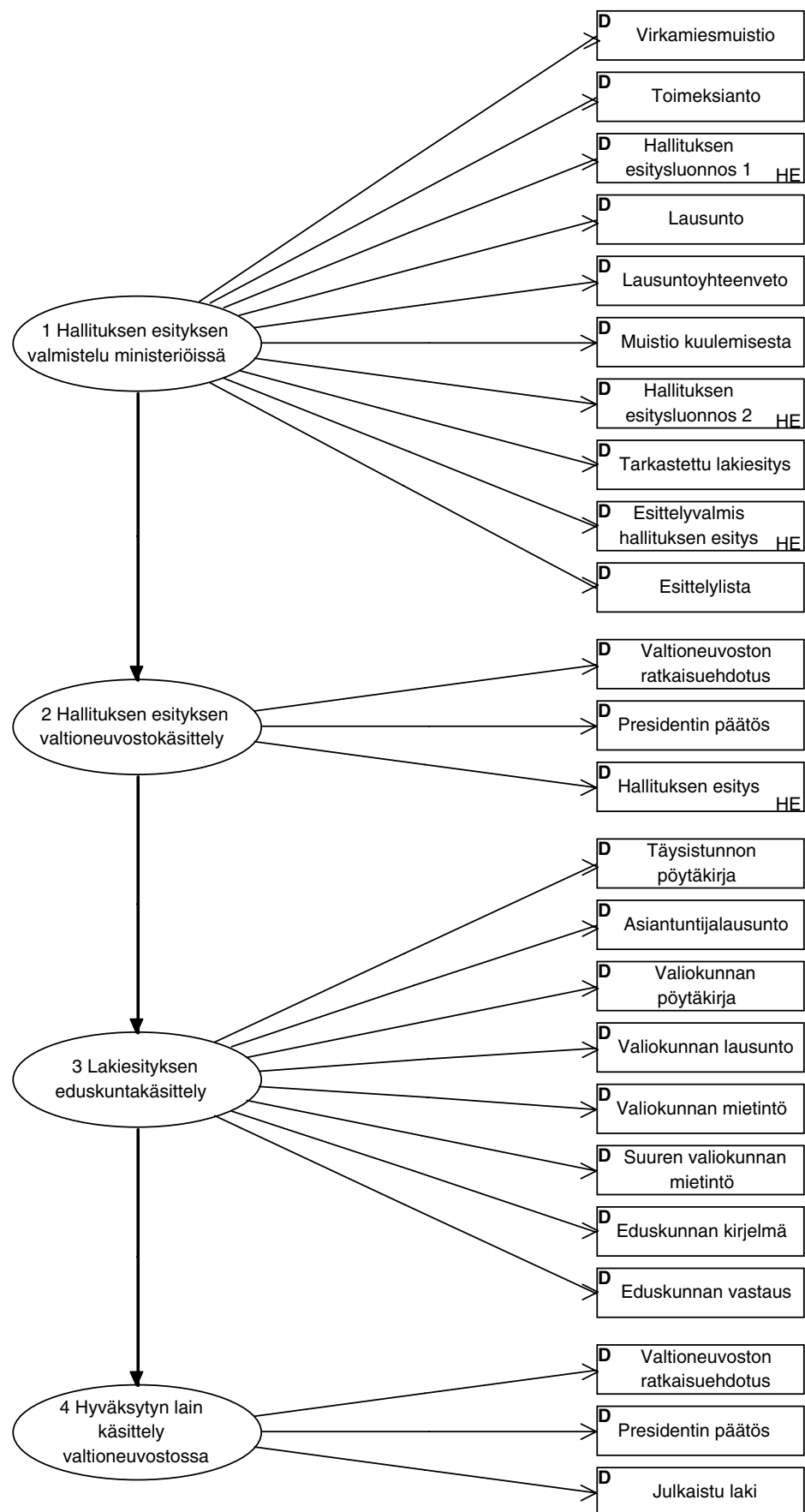
4.3 Lainsäädäntöprosessi ja siinä syntyvä dokumentaatio

Lainsäädäntöprosessi on tässä jaettu neljään päävaiheeseen, jotka on edelleen jaettu alavaiheisiin. Prosessin vaiheisiin liittyen on tarkasteltu myös sitä, mitkä mahdolliset dokumentit liittyvät mihinkin vaiheeseen.

Lainsäädäntöprosessin vaihejako on näkökulmakysymys, esimerkiksi Hallituksen esitysten laatimisohjelunokossa (Oikeusministeriö, 2003, s. 80) lainsäädäntöprosessi on jaettu 16 osaan ja Niemivuo (2002) on jakanut 10 vaiheeseen. Tässä raportissa käytetty vaihejako perustuu lähdemateriaalissa (ks. myös luku 3) esitettyihin vaiheisiin, mutta päätasolle on pyritty jättämään vain muutama vaihe, joita kutakin voidaan tarkastella erikseen osina. Näin on päätasolle jäänyt neljä vaihetta: hallituksen esityksen valmistelu ministeriöissä, hallituksen esityksen valtioneuvostokäsittely, lakiesityksen eduskuntakäsittely ja hyväksytyn lain käsittely valtioneuvostossa.

KUVAUSTAPA: Lainsäädäntöprosessin kuvauksessa on käytetty kaaviokuvia ja niitä selittäviä tekstejä. Kaaviokuvissa on prosessin vaiheet esitetty soikioina, jonka keskellä on vaihetta kuvaava nimi. Lainsäädäntöprosessissa (mahdollisesti) syntyvät dokumentit on kuvattu suorakaiteen muotoisina laatikoina, joissa on D-kirjain vasemmassa yläkulmassa ja dokumenttia kuvaava nimi keskellä. Dokumentin symbolissa on myös oikeassa alareunassa kirjainlyhenne, jolla ilmaistaan useamman kaavioon merkityn dokumentin olevan saman dokumentin eri valmiusasteessa olevia versioita (käytetty vain hallituksen esityksestä, jonka lyhenne on HE). Prosessin vaiheet on sijoitettu kaavioissa vasemmalle ja dokumentit oikealle. Vaiheen ja dokumentin välillä on nuolipäinen suhdeviiva, 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 6 sivulla 42).

Kuvassa 3 on havainnollistettu lainsäädäntöprosessia kokonaisuudessaan. Jokaisessa lainsäädäntöhankkeessa ei tietenkään synny kaikkia kaavioon listattuja tuloksia. Hanke voi esimerkiksi raueta missä tahansa vaiheessa ennen lopullisen päätöksen tekemistä. Kuvan vaiheita on selitetty kuvan jälkeen sanallisesti. Dokumentteja on kuvattu lyhyesti (taulukko 4) ja laajempi kuvaus keskeisimmistä dokumenteista on liitteessä 4.



Kuva 3. Lainsäädäntöprosessi ja dokumenttien tuottaminen.

Hallituksen esityksen valmistelu ministeriöissä

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

Tässä raportissa valmistelu on edelleen jaettu seuraaviin alavaiheisiin: esivalmistelu, perusvalmistelu, lausuntovaihe, jatkovalmistelu, laintarkastus ja esittelykuntoon saattaminen. Käytännössä prosessissa voi olla iteraatioita ja toisaalta esim. selkeissä lakipykälien muokkaustapauksissa eteneminen voi olla suoraviivaisempaa.

Vaiheen keskeisimpänä tuloksena on esittelyvalmis hallituksen esitys, joka voidaan lähettää valtioneuvoston käsittelyyn. Hallituksen esityksen valmistelua ministeriöissä tarkastellaan tuonnempana omassa luvussaan.

Hallituksen esityksen valtioneuvostokäsittely

Hallituksen esityksen käsittelyn viralliset vaiheet valtioneuvostossa ovat yleisistunnokäsittely ja presidentin esittely, joita ennen eriasteisissa valmisteluvaiheissa olevia esityksiä käsitellään ministerivaliokunnissa ja -työryhmissä sekä hallituksen iltakoulussa. Virallisista vaiheista ensimmäisenä lakiesitystä käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa, jossa esittelijänä toimii valtioneuvoston esittelijä ja jossa tehdään ratkaisuehdotus presidentille. Sitten presidentin esittelyssä, jossa ministeri toimii esittelijänä, presidentti tekee päätöksen hallituksen esityksen lähettämisestä eduskunnan käsittelyyn.

Vaiheen tuloksena on hallituksen esitys, joka lähetetään eduskuntakäsittelyyn. Hallituksen esityksen valtioneuvostokäsittelyä tarkastellaan omassa luvussa erikseen.

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.

Perustuslailla on erityismenettely, jossa toisessa käsittelyssä hyväksytty lakiehdotus jätetään lepäämään vaalien ylitse tai se julistetaan kiireelliseksi. Tämän raportin kuvauksiin ei ole perustuslain käsittelyjärjestyksen erityismenettelyn vaiheita lisätty.

Tämän vaiheen keskeisimpänä tuloksena syntyy eduskunnan vastaus. Vastaus annetaan valtioneuvostolle. Lakiesityksen eduskuntakäsittelystä on oma lukunsa edempänä.

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 erillisessä luvussa myöhemmin.

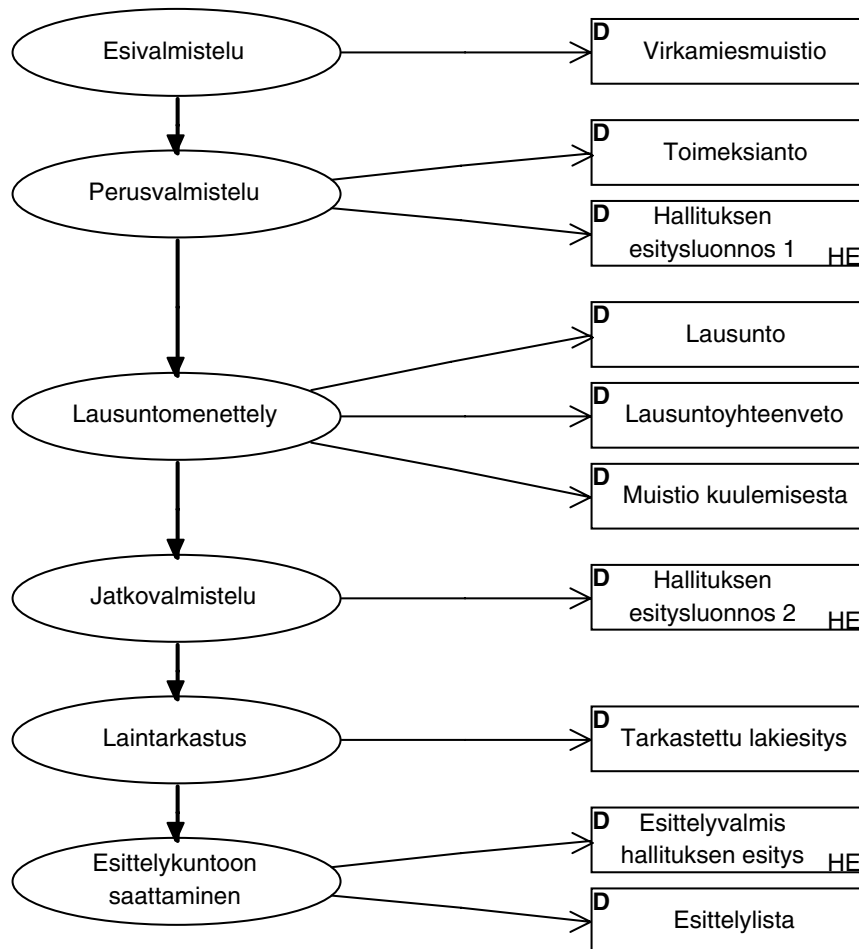
Tämän vaiheen tuloksena laki julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa, joka on saatavilla sekä paperimuodossa (Suomen säädöskokoelman vihkoset, Suomen laki I ja II lakikirjat) että sähköisenä Internetissä (Finlex-säädöstietopankki).

Taulukko 4. Dokumentit ja niiden kuvaukset

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 5.)
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 5.
Täysistunnon pöytäkirja	Eduskunnan täysistunnoista laaditaan pöytäkirja, johon merkitään tiedot asioiden käsittelystä ja täysistunnossa käydyt keskustelut. (ks. liite 5.)
Asiantuntijalausunto	Valiokunnalle toimitettava asiantuntijalausunto.
Valiokunnan pöytäkirja	Valiokunnan kokouksesta laadittava pöytäkirja. (ks. liite 5.)
Valiokunnan lausunto	Erikoisvaliokunnan lausunnossa erikoisvaliokunta esittää kannanottonsa mm. hallituksen esitykseen tai lakialoitteeseen. (ks. liite 5.)
Valiokunnan mietintö	Erikoisvaliokunnan mietintö on asiakirja, jonka avulla erikoisvaliokunta antaa mietintönsä esimerkiksi hallituksen esityksestä tai lakialoitteesta asiaan liittyvää täysistuntokäsittelyä varten. (ks. liite 5.)
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 5.)
Eduskunnan vastaus	Eduskunnan vastaus on asiakirja, jonka avulla eduskunta antaa vastauksensa lakiehdotusta koskevaan hallituksen esitykseen. (ks. liite 5.)
Julkaistu laki	Laki, joka on julkaistu säädöskokoelmassa.

4.3.1 Hallituksen esityksen valmistelu ministeriöissä

Hallituksen esityksen valmistelu ministeriöissä on tässä jaettu alavaiheisiin, joita ovat esivalmistelu, perusvalmistelu, lausuntovaihe, jatkovalmistelu, laintarkastus ja esittelykuntoon saattaminen. Hallituksen esityksen kääntäminen voi tapahtua eri vaiheissa tai niiden rinnalla, joten kääntämistä ei ole sijoitettu omaksi vaiheekseen, vaan se sijoitettu osaksi jatkovalmistelua. Eri dokumenttien syntymistä näissä vaiheissa on kuvattu graafisesti kuvassa 4, jonka jälkeen alavaiheista on lyhyet sanalliset kuvaukset.



Kuva 4. 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.

Lausuntomenettely

Pyydetään lausuntoja esitysluonnoksesta ja/tai kuullaan asiantuntijoita. Kuuleminen voi tapahtua hyvin monella tavalla, jolloin osallistuvien määrässä ja osallistumisavassa 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 käännösversiota päivitetään tarpeen mukaan. Käännösversio 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

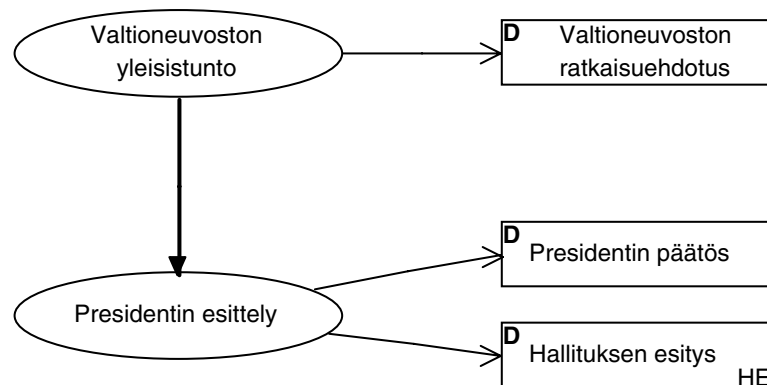
joissakin ministerivaliokunnissa, useimmiten raha-asiainvaliokunnassa tai talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Asiaa voidaan käsitellä myös hallituksen iltakoulussa ja esimerkiksi erityiskysymysten osalta erillisessä hallituksen neuvottelussa.

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

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.

4.3.2 Hallituksen esityksen valtioneuvostokäsittely

Hallituksen esityksen valtioneuvostokäsittely on tässä jaettu kahteen osaan (kuva 5). Lakiesitys käsitellään ensiksi valtioneuvoston yleisistunnossa, jossa tehdään ratkaisuehdotus presidentille. Sitten presidentin esittelyssä presidentti tekee päätöksen hallituksen esityksen lähettämisestä eduskunnan käsittelyyn.



Kuva 5. 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

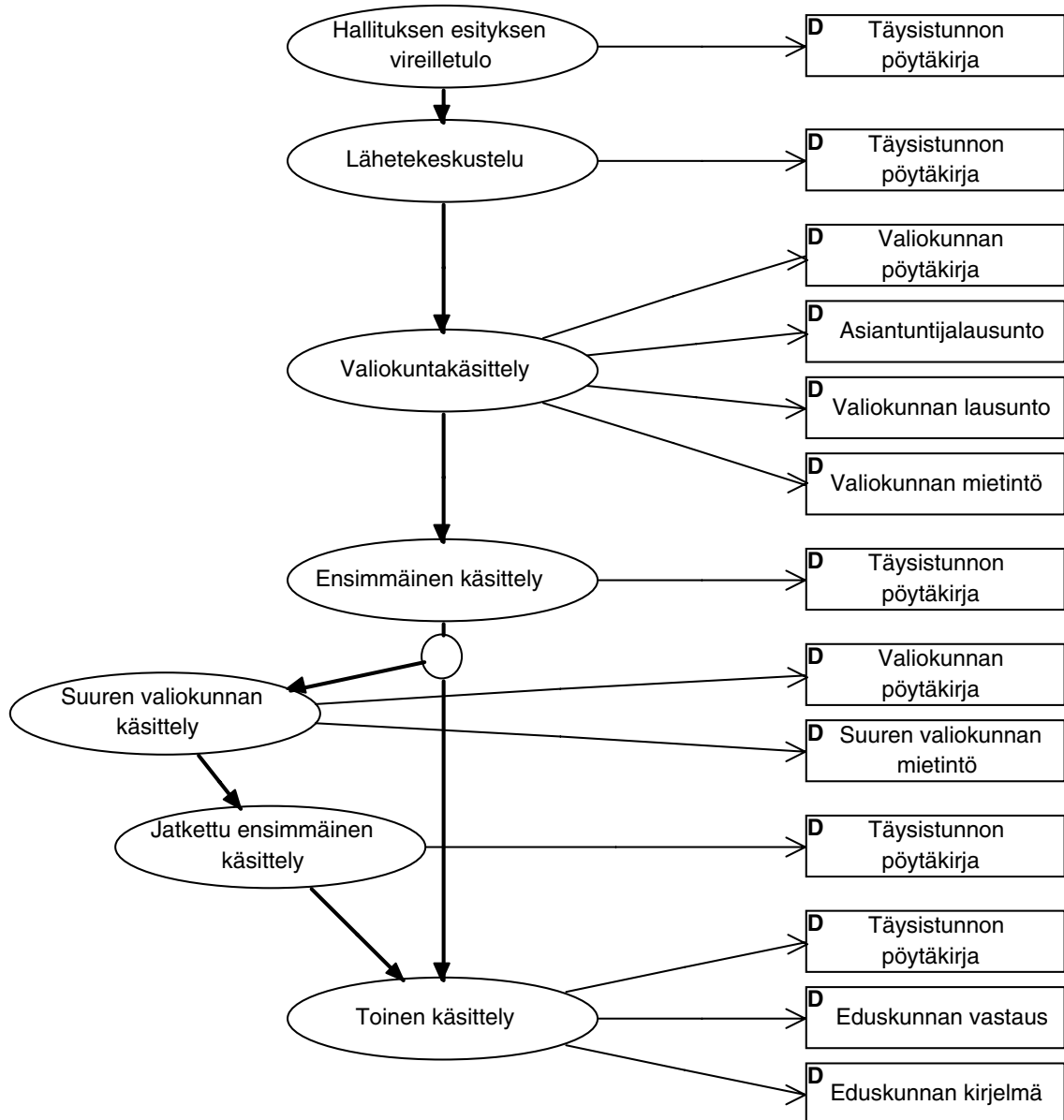
valtioneuvoston jäsenen osallistuminen. Esittelyjärjestyksen määrää pääministeri. Valtioneuvoston esittelijät esittelevät asiat tavallisesti kirjallisesti, mutta esittelijää voidaan myös kuulla. Asia voidaan hyväksyä sellaisenaan tai siitä voidaan äänestää. Asia voidaan poistaa käsittelystä tai se voidaan 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.

4.3.3 Lakiesityksen eduskuntakäsittely

Lakiesityksen eduskuntakäsittelyn eteneminen on esitetty kuvassa 6 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. Sitten täysistunnossa käytävän lähetekeskustelun 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 6. Lakiesityksen tyypillinen eduskuntakäsittely.

Hallituksen esityksen vireilletulo

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

Lähetekeskustelu

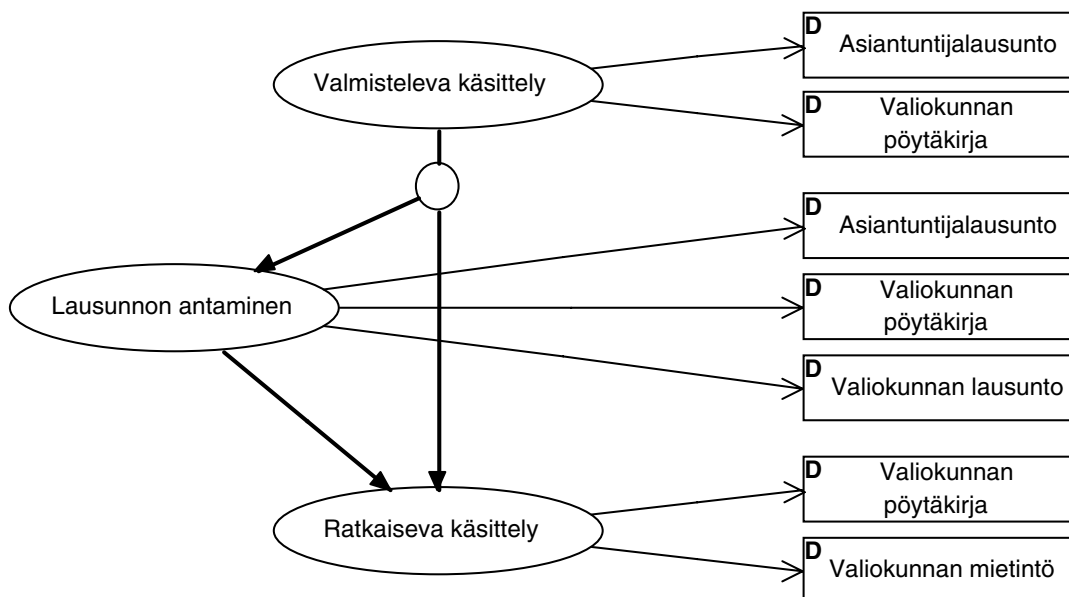
Täysistunnossa käytävän lähetekeskustelun tarkoituksena on antaa evästyksiä valiokunnalle, joka käsittelee asian. Tässä keskustelussa ei tehdä lain sisältöä koskevia päätöksiä. Kun kysymyksessä on periaatteellisesti merkittävä ja tärkeä hallituksen esitys, paikalla on yleensä myös se ministeri, jonka toimialaan kyseinen esitys kuuluu. Keskustelun päätyttyä täysistunto tekee päätöksen esityksen lähettämisestä va-

liokuntaan. Mikäli esityksessä on kysymys useamman valiokunnan toimialaan kuuluvista asioista, täysistunto voi velvoittaa yhden tai useamman valiokunnan antamaan esityksestä lausuntonsa asiaa varsinaisesti käsittelevälle valiokunnalle. Asia on kansanedustajan pyynnöstä pantava pöydälle johonkin lähinnä seuraavista täysistunnoista.

Valiokuntakäsittely

Valiokunnassa asia otetaan ensin valmistelemaan ja sitten ratkaisevaan käsittelyyn (kuva 7). **Valmisteleva käsittely** alkaa asiantuntijoiden kuulemisella. Asiantuntijoiksi kutsutaan asiaa valmistelleita virkamiehiä sekä sellaisten virastojen, järjestöjen ja muiden tahojen edustajia, joiden toimialaa säädettävänä oleva asia koskee. Asiantuntijakuulemisen päätyttyä käydään yleiskeskustelu, jonka jälkeen valiokunta päättää alustavasti asian yksityiskohdista. **Ratkaisevassa käsittelyssä** tehdään lopulliset päätökset, jotka ilmenevät valiokunnan mietinnöstä. Jos eduskunnassa on vireillä samaa asiaa koskevia hallituksen esityksiä tai eduskunta-aloitteita, nämä asiat käsitellään valiokunnassa yhdessä ja niistä annetaan yhteinen mietintö. Valiokunta voi pyytää asiasta tai sen osasta lausunnon toiselta valiokunnalta, joka antaa lausunnon (**lausunnon antaminen**).

Valiokunta antaa asiasta mietinnön, jonka päätösehdotuksessa valiokunta ehdottaa eduskunnalle joko lakiehdotuksen hyväksymistä hallituksen esityksen mukaisena tai valiokunnan ehdottamin muutoksin muutettuna. Valiokunta voi myös ehdottaa lakiehdotuksen hylkäämistä kokonaan tai laatia uuden lain. Jos valiokunta on ollut asiasta erimielinen, voivat vähemmistöön jääneet valiokunnan jäsenet liittää mietintöön vastalauseensa perusteluineen. Jos täysistunto on edellyttänyt toisen valiokunnan antavan lausuntonsa mietinnön antavalle valiokunnalle tai valiokunta on itse pyytänyt lausunnon toiselta valiokunnalta, lausunto otetaan mietinnön liitteeksi. Jos lausuntovaliokunta on ollut asiasta erimielinen, voivat vähemmistöön jääneet valiokunnan jäsenet liittää lausuntoon eriävän mielipiteensä perusteluineen.



Kuva 7. Lakiesityksen valiokuntakäsittely.

Ensimmäinen käsittely

Ensimmäisessä täysistuntokäsittelyssä (ks. jälleen kuva 5.) 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 valiokunnan mietintöön ei sisällytetä perusteluja eikä vastalauseita. Suuri valiokunta voi kuitenkin mietinnössään ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausumia tai erikoisva-

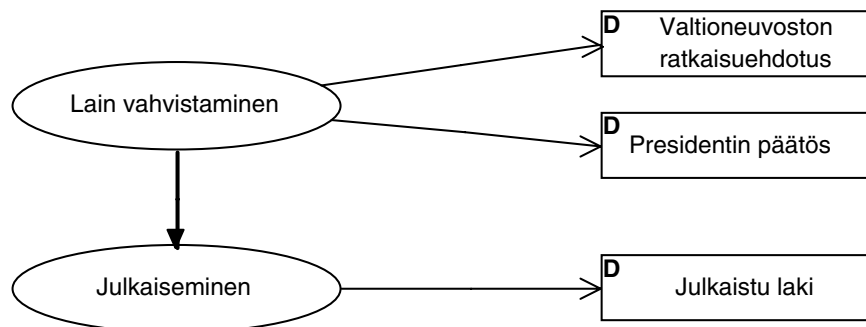
liokunnan mietinnössä olevien perustelujen muuttamista. Se voi myös päättää mietintönsä perustelemista, jolloin mietintö laaditaan erikoisvaliokunnan mietinnön tapaan ja siihen voi jättää myös vastalauseen.

Toinen käsittely

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

4.3.4 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 8.



Kuva 8. 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 säädöskokoelmas-
sa viipymättä sen jälkeen kun laki on vahvistettu tai, jos laki tulee voimaan ilman
vahvistusta, sen jälkeen kun tasavallan presidentti on allekirjoittanut lain ja asian-
omainen ministeri on sen varmentanut. Jollei lakia ole julkaistu viimeistään säädet-
tynä voimaantuloajankohtana, se tulee voimaan julkaisemispäivänä. Erityisestä syys-
tä laissa voidaan säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella.
Erityisen syyn vaatimus ei kuitenkaan koske kansainvälisten velvoitteiden voimaan-
saattamislakeja, joiden voimaantulosta voidaan perustuslain mukaan säätää asetuk-
sella.

Kaikki lait ja asetukset julkaistaan Valtion säädöstietopankissa¹² (FINLEX) ja muuta-
man päivän välein ilmestyvissä Suomen säädöskokoelman vihkosissa. Suomen laki I
ja II lakikirjat ilmestyvät vuosittain, ruotsinkieliset Finlands lag I ja II kahden - kol-
men vuoden välein.

4.4 Lainsäädäntöprosessiin liittyviä toimintoja

Tässä tarkastellaan edellä kuvattuun lainsäädäntöprosessiin liittyviä toimia, joita ei
olisi riittävän täsmällisesti voitu sijoittaa prosessikuvaukseen, jotka ovat luonteeltaan
jatkuvia.

Tiedottaminen ja koulutus

Tarve tiedottaa lain säätämisestä vaihtelee. Useissa tapauksissa säädösten muuttumi-
sesta pitää tiedottaa hyvissä ajoin, jotta yksilöille ja yhteisöille annetaan mahdolli-
suus sopeutua muutoksiin.

Valtioneuvoston tiedotusyksikkö huolehtii pääministerin johdolla valtioneuvoston
tiedottamisesta, sovittaa yhteen valtionhallinnon tiedotustoimintaa sekä huolehtii
valtionhallinnon ulkoisen tiedotuksen yleisestä kehittämisestä. Valtioneuvoston vies-
tintää arvioidaan ja seurataan ”Valtionhallinnon viestintä 2007” -hankkeessa¹³. Käy-
tännössä ministeriöt ja niiden viestintä/tiedotusyksiköt huolehtivat itse omasta tie-
dotustoiminnastaan ja sen kehittämisestä. (Valtioneuvoston kanslian työjärjestys
893/2003; Haapa-aho, 2005.)

¹² <http://www.finlex.fi>

¹³ http://www.hare.vn.fi/mHankePerusSelaus.asp?h_iId=9499

Ministeriöissä laajoista hankkeista laaditaan viestintäsuunnitelma. Tiedottamisessa on otettava huomioon valtionneuvoston kanslian suositukset valtionhallinnon viestinnässä noudatettavista periaatteista ja toimintatavoista (Valtioneuvoston kanslia 2002). Valmistelijoiden on annettava tietoa tiedotusvälineille ja kansalaisille lainsäädännön valmisteluvaiheista, esillä olevista vaihtoehdoista 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 hoitaa tiedotuksen 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.

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.

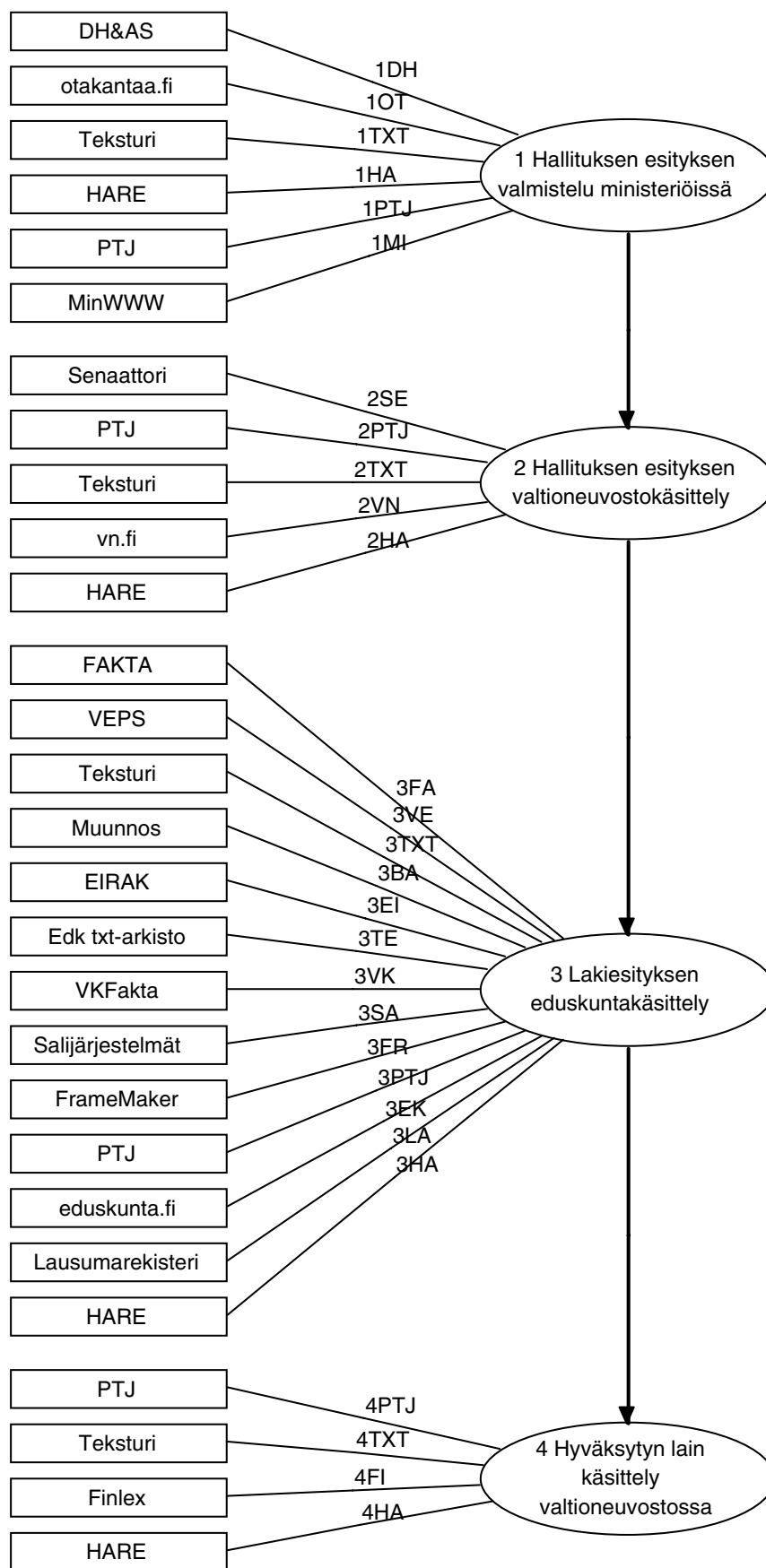
4.5 Lainsäädäntöprosessin tietojärjestelmät

Tässä tarkastellaan tietojärjestelmien liittymistä lainsäädäntöprosessiin. Tarkastelu tapahtuu aiemmassa luvussa esitetyn lainsäädäntöprosessin päätason vaihejaottelun avulla. Alatasojen osalta kuvaukset ovat liitteessä 5. Kuvassa 9 on kuhunkin prosessin vaiheeseen liitetty ne tietojärjestelmät, joita erilaisissa kuvauksissa 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), ja käyttöohjeet

(EUTORI, 2003; Hakoniemi Consulting, 2000; HARE-ylläpito-opas, 2004; PTJ-opas, 2003; OSKARI Oikeusministeriön asiantuntijajärjestelmä, 2003; Veps-järjestelmän käyttöohjeet (Eduskunta, 2004)) lainsäädäntötyön prosessikuvaukset (Eduskunta, 1994; 2000; 2003; Liikenne- ja viestintäministeriö, 2002a; 2002b; Sosiaali- ja terveysministeriö, 2002; Työministeriö, 2003a; 2003b) ja ohjeet (Sisäasiainministeriö, 2002) sekä RASKE-projektin raportit (mm. Kauppinen, Lehtovaara, Norrila, 1995a; 1995b). Lisäksi asiantuntijakeskustelun kommentit ovat auttaneet ymmärtämään eri tietojärjestelmien merkitystä tässä yhteydessä.

KUVAUSTAPA: Kaikentyyppisiä tietojärjestelmiä on näissä kaavioissa kuvattu samalla tavalla, eli suorakaiteen muotoisella laatikolla, jossa on tietojärjestelmää kuvaava nimi tai lyhenne. Tietojärjestelmän liittymää prosessin vaiheeseen (soikio) 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, missä kuvausjärjestys on suhdekoodien aakkosjärjestys. Korkeimman tason kaavion ja suhdekuvausten jälkeen kaikki tietojärjestelmät on kuvattu lyhyesti taulukossa 5 ja luokiteltu taulukossa 6. Lisätietoa keskeisimmistä järjestelmistä on liitteessä 6.



Kuva 9. 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 5. Lainsäädäntöprosessin tietojärjestelmät.

Tietojärjestelmä	Kuvaus
EUTORI	EURORI on kansallinen EU-asiakirjojen ja -asioiden valmistelu- ja jakelujärjestelmä. (ks. liite 7, 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 7.)
Teksturi	Tekstinkäsittelyohjelma. Nykyään yleensä käytössä Microsoft Word, johon liittyvät Lainlaatija-makrot.
HARE	Valtioneuvoston hankerekisteri. (ks. liite 7.)
PTJ	PTJ on valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmä, jonka avulla asioiden esittely ja käsittely tapahtuu. Siitä löytyvät myös päätöksiin liittyvät asiakirjat. PTJ on käytettävissä myös eduskunnassa. (ks. liite 7.)
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 7.)
vn.fi	Valtioneuvoston ja valtioneuvoston kanslian www-sivut. (ks. liite 7.)
FAKTA	FAKTA on eduskunnan dynaaminen intranet-portaali. (ks. Eduskunnan intranet- ja internet-palvelut liite 7.)
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 7.)
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 7.)
Edk txt-arkisto	Eduskunnan tekstiarkisto on Trip-tietokanta, jonne dokumentteja tallennetaan rakenteisessa muodossa. (ks. liite 7.)
VKFakta	VKFakta on valtiopäiväasioiden valiokuntakäsittelyä tukeva järjestelmä. Järjestelmään on integroitu Frame+SGML-editoria, jonka avulla laaditaan valiokunnan tuottamat asiakirjat. Verkkopalvelut, ks. Veps. (ks. liite 7.)
Salijärjestelmät	Eduskunnan täysistuntoja palveleva istuntosalin järjestelmä koostuu kolmesta erillisestä järjestelmästä. Salijärjestelmät päivittävät muita sisäisiä tietojärjestelmiä ja intranet- ja internet-palveluja. (ks. liite 7.)
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 7.)
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 7.)
Lausumarekisteri	Lausumarekisteriin kootaan eduskunnan vastauksissa ja kirjelmissä olleet eduskunnan hyväksymät lausumat. (ks. liite 7.)
Finlex	FINLEX-säädöstietopankki (Editan ylläpitämä). http://www.finlex.fi

Taulukko 6. 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

5 Lainsäädäntöprosessin metatiedot

Luvussa tarkastellaan erilaisia lainsäädäntöprosessiin liittyviä metatietoja. Ensiksi esitellään metatietoja, joita henkilöhaastattelujen perusteella voidaan pitää keskeisimpinä lainsäädäntöprosessin metatietoina. Näitä peilataan JHS 143 -metatietosuositukseen. Toisena tarkastellaan keskeisimpien metatietojen tuottamista ja hyödyntämistä omissa alaluvuissaan. Viimeisessä alaluvussa analysoidaan metatietoja tietojärjestelmissä. Järjestelmiin tallennettavat metatiedot esitellään metatietoluokituksen avulla. Lisäksi järjestelmiin liittyen tarkastellaan yksittäisen lainsäädäntöasian tiedonhallintaa, rakennemäärittelyä ja metatietointegraation tasoa.

5.1 Keskeisimpiä metatietoja

Tähän kohtaan on koottu yhteenveto haastateltujen mainitsemista lainsäädännön asiankäsitteilyprosessia parhaiten tukevista metatiedoista mitään keskeisenä pidettyä metatietoa pois jättämättä (haastattelulomakkeen kohta 5.1). Yksittäiset metatiedot on listattu taulukkoihin 7 ja 8. Koska lainsäädäntöprosessista on tunnistettavissa toisaalta yksittäisen asian käsittely ja toisaalta asiaa käsiteltäessä syntyviä useita asiakirjoja, on haastateltavien keskeisinä pitämät metatiedot jaoteltu asian metatietoihin ja asiakirjan metatietoihin. Asian metatiedot voidaan periyttää asiakirjatasolle asian tunnuksen avulla. TH-sarakkeeseen on merkitty kirjain x niiden metatietojen kohdalle, joita on mainittu käytettävän tiedonhaussa (haastattelulomakkeen kohta 4.5). **Taulukkoihin merkittyjen lisäksi tiedonhakutilanteessa käytettäväksi metatiedoiksi mainittiin pykälän numero ja HE-tunnukseen sisältyvä valtiopäivävuosi.**

Haastateltavien keskeisinä pitämät metatiedot on taulukoissa rinnastettu JUHTA:n JHS 143 -metatietosuosituksen kategorioihin, elementteihin ja tarkenteisiin. Vaikka JHS 143:n tarkoituksena on tarjota viitekehys 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. Keskeisimmät metatiedot on kuvattu lyhyesti taulukossa 9 ja niiden liittymistä asiaan ja asiakirjoihin on havainnollistettu ERA-kaaviossa (ERA=Entity, Relationship, Attribute) (ks. kuva 10).

Taulukko 7. Lainsäädäntöprosessin toimijoiden keskeisinä pitämät asian metatiedot.

Metatieto	T H	JHS: Kate- goria	JHS: Elementti/ osaelementti	JHS: Tarkenne	JHS :P
HARE-tunnus	-	Paikallis- taminen	Identifiointitunnus	Merkintäjärjestelmä	X
HE-tunnus	X		Identifiointitunnus	Merkintäjärjestelmä	X
Asian nimi	X	Sisällön- kuvailu	Nimeke		X
Asian kutsumanimi	-		Nimeke	Vaihtoehtoinen nime- ke	-
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

Taulukko 8. Lainsäädäntöprosessin toimijoiden keskeisinä pitämät asiakirjan metatiedot.

Metatieto	T H	JHS: Kate- goria	JHS: Elementti/ osaelementti	JHS: Tarkenne	JHS :P
Asiakirjan tunnus	X	Paikallis- taminen	Identifiointitunnus	Merkintäjärjestelmä	X
Asiakirjan jakelija	-		Saatavuus	Henkilön nimi	-
	-			Yhteystiedot	-
Asiakirjan nimi	X	Sisällön- kuvailu	Nimeke		X
Tiivistelmä	X		Kuvaus	Tiivistelmä	-
Julkisuusaste	-	Käyttöedel- lytykset	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 asiakir- jaan	X		Suhde	Pakollinen	X*
Laatimispäivä	X	Elinkaari	Aikamääre	Laatimisaika	X
Säädöksen voimaantu- loarvio	X		Aikamääre	Voimaantuloaika- arvio	-

*Pakollinen, jos tieto on olemassa ja sitä käytetään asiakirjan hallintaan liittyvänä tietona.

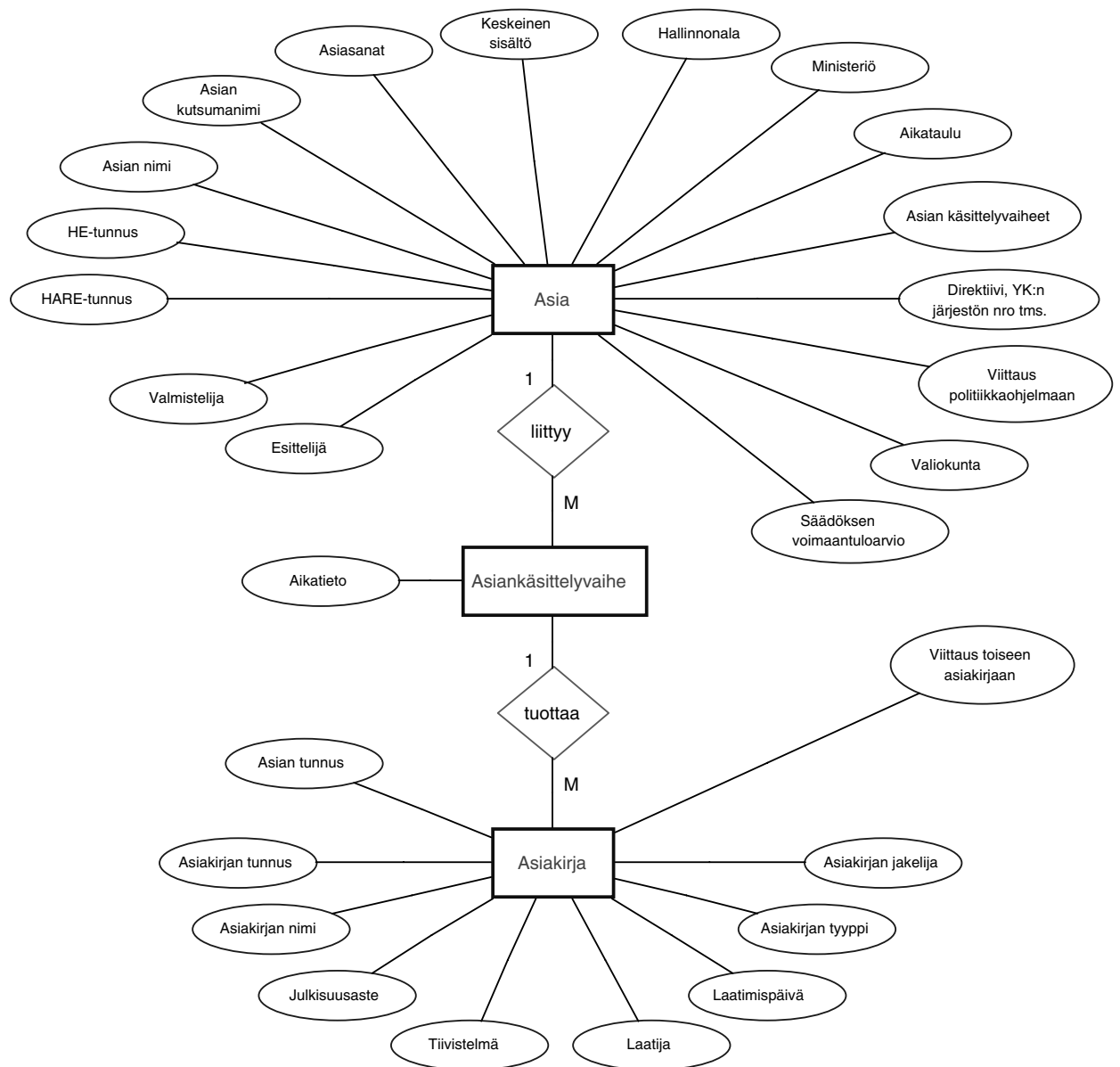
Taulukko 9. Lainsäädäntöprosessin toimijoiden keskeisinä pitämien metatietojen kuvaukset.

Metatieto	Kuvaus
HARE-tunnus	Hankennumero, jonka tarkoituksena on yksilöidä hanke valtioneuvoston hanke-rekisterissä HARE:ssa. Tunnuksen muoto on esim. KTM035:00/2004. HARE-järjestelmä generoi tunnuksen.
HE-tunnus	Hallituksen esityksen numero, jonka tarkoituksena on yksilöidä esitys. Hallituksen esitykset numeroidaan juoksevasti valtiopäivävuosittain. PTJ-järjestelmä generoi tunnuksen, joka muodostuu seuraavista osista: vakimuotoisesta hallituksen esityksen kirjainlyhenteestä "HE", esityksen numerosta, vakimuotoisesta kauttaviivasta "/" ja valtiopäivävuodesta: esim. HE162/2004. Eduskunnan järjestelmissä tunnusta on käytetty seuraavasti: Veps: HE 21/2004 (ml. lausumarekisteri); Veps-tiedot Faktassa: HE 21/2004 vp; VKFakta HE 21/2004 vp; asiakirjat: HE 21/2004 vp; ruotsinkielisen asian tunnus Faktassa ja asiakirjoissa RP 21/2004 rd. Säädöstietopankissa HE-tunnus on muodossa 162/2004.
Asian nimi	Asian nimessä kerrotaan lyhyesti, mitä kyseinen asia koskee. Asialla voi olla eri nimiä lainsäädäntöprosessin eri vaiheissa. Esim. ministeriössä asia voidaan valmisteluvaiheessa tunnistaa nimellä "Veritutkimuslainsäädännön uudistus" ja valtioneuvosto- ja eduskuntakäsittelyssä nimellä "Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeusgeneettisestä isyystutkimuksesta ja isyyslain muuttamisesta". Nimeke on myös erilainen eri järjestelmissä: Vepsissä ja VKFaktassa nimestä puuttuu Hallituksen esitys eduskunnalle eli nimeke alkaa "laeiksi oikeusgeneettisestä isyystutkimuksesta ja isyyslain muuttamisesta".
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 lainsäädäntöhankeet 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.

(taulukko jatkuu seur. sivulla)

(taulukko jatkuu ed. sivulta)

Metatieto	Kuvaus
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.
Direktiivi, YK:n järjestön numerotms.	Viittaus Euroopan unionin säädöksen tai kansainvälisen sopimuksen tunnukseen, mikäli on kysymys niiden kansallisesta täytäntöönpanosta
Asiankäsittelyvaihe	Asiankäsittelyn tilatieto, jonka tarkoituksena on kuvata, missä lainsäädäntöprosessin elinkaaren vaiheessa asian käsittely on.
Asian käsittelyvaiheet	Asiaan kohdistuvat käsittelytapaukset, joiden tarkoituksena on kuvata asian käsittelyprosessin vaiheita ja järjestystä.
Aikataulu	Päivämäärä, jonka tarkoituksena on esittää arvio asian tulevasta käsittelyajan kohdasta tietyssä käsittelyvaiheessa.
Aikatieto	Päivämäärä, jonka tarkoituksena on ilmaista asian toteutunut käsittelyajankohta tietyssä käsittelyvaiheessa.
Asiakirjan tunnus	Tunnus, jonka tarkoituksena on yksilöidä asiakirja lainsäädäntöprosessissa. Tunnuksen tulee olla yksikäsitteinen.
Asiakirjan jakeilija	Virkamies tai muu henkilö, jonka kautta paperisen tai sähköisen asiakirjan saa käyttöön, ja hänen yhteystietonsa.
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 tyyppi	Asiakirjan tyyppitieto kuvaa asiakirjan käyttötarkoitusta eli toimenpidettä, jonka ilmentymä asiakirja on (esim. valiokunnan mietintö). Tyyppitieto kuvaa myös asiakirjan rakennetta.
Asian tunnus	Viitetieto, jonka tarkoituksena on liittää asiakirja siihen asiaan, jonka käsittelyn yhteydessä se on laadittu. Asian tunnuksen avulla asian metatiedot voidaan periyttää asiakirjaan.
Viittaus toiseen asiakirjaan	Viitetieto, jonka tarkoituksena on ilmaista asiakirjan suhde viitattuihin asiakirjoihin.
Laatimispäivä	Päivämäärä, jolloin asiakirja on laadittu.
Säädöksen voimaantuloarvio	Päivämäärä tai sanallinen ilmaus, jonka tarkoituksena on esittää arvio säädöksen voimaantulon ajankohdasta.



Kuva 10. ERA-kaavio lainsäädäntöprosessin keskeisimmistä metatiedoista.

5.2 Metatietojen tuottaminen

Henkilöhaastattelulomakkeen kohdassa 3 kysyttiin asiakirjojen ja metatietojen tuottamiseen liittyviä työtilanteita (ks. liite 2). Saatuihin vastauksiin perustuen tarkastellaan seuraavaksi keskeisimpien metatietojen tuottajia, tuottamisympäristöjä ja tuottamisvaihteita.

5.2.1 Keskeisten metatietojen tuottajat

Metatiedon tuottajalla tarkoitetaan sitä toimijaa tai järjestelmää, joka tuottaa metatiedon osaksi lainsäädäntöprosessin tietovarantoa. Metatietoja tuotetaan joko asiakirjan sisältöön tai osaksi tietojärjestelmän sisältämiä tietoja. Tuottajana voi olla joko ihminen tai järjestelmä. Metatiedon sisällöllinen tuottaja voi olla sama tai eri henkilö, joka tallentaa metatiedon asiakirjaan tai tietojärjestelmään. Sama tai eri toimija voi tuottaa saman metatiedon erillisesti useaan eri paikkaan. Esimerkiksi ministeriöissä esittelijä voi joutua kirjaamaan saman metatiedon manuaalisesti sekä ministeriön dokumenttienhallintajärjestelmään että HARE:een. Eduskunnassa lähetekeskustelun päätöksen mietinnön tai lausunnon antavasta valiokunnasta kirjaa samanaikaisesti sekä eduskunnan keskuskanslian eduskuntasihteri täysistunnon seurantajärjestelmään että pöytäkirjatoimisto täysistunnon pöytäkirjaan. Yksittäinen 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 "HE162/2004", eduskunnassa muodossa "HE 162/2004 vp" ja säädöstietopankissa muodossa "162/2004".

Keskeisiä metatietoja tuottavat toimijaryhmät ja järjestelmät on kuvattu taulukossa 10. Toimijoiden keskeisinä pitämistä metatiedoista hallinnonalatietoa ei tuoteta lainsäädäntöprosessin tietovarantoihin. Julkisuusastetietoja (julkinen, vaitiolomääräys, osittainen vaitiolomääräys, salainen) kirjataan valiokuntakäsittelyn tietoihin VKFak-tassa. Hallinnonala selviää ministeriö- ja valiokuntatiedon avulla ja julkisuusastetieto asian käsittelyvaiheen perusteella.

Haastateltavien mielestä metatietojen tuottaminen tukee ensisijaisesti meneillään olevien hankkeiden sisäistä tiedonhallintaa. Tuotettuja metatietoja - erityisesti tunnisteita - todettiin hyödynnettävän myös muissa, joko rinnan etenevissä tai myöhemmin asetettavissa lainsäädäntöhankkeissa. 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 joskus lähestyttäisi asiaa. Metatietojen käyttötarpeen sanottiin kasvavan sähköisten asiakirjojen hallintajärjestelmien yleistymisen myötä.

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

Taulukossa 11 on kuvattu keskeisinä pidettyjen metatietojen tuottajat ja tuottamisympäristöt. Tuottamisympäristöllä tarkoitetaan tässä yhteydessä tietojärjestelmää tai dokumentin laadintaympäristöä.

Taulukko 11. Keskeisinä pidettyjen 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 politiikkaohjelmaan	Esittelijät	Asettamispäätös, toimeksianto, hallituksen esitys, HARE
Viittaus toiseen Asiaan	Esittelijät	Asettamispäätös, toimeksianto, hallituksen esitys, HARE
	Erikoisvaliokunnan osastosihteerit	VKFakta
	Erikoisvaliokunnan sihteerit	Valiokunnan pöytäkirja, mietintö, lausunto
Direktiivi, YK:n järjestön numero tms.	Esittelijät	Hallituksen esitys
Asiankäsittelyvaihe	Esittelijät	AS/DH-järjestelmät, HARE, PTJ
	Avustajat	HARE, PTJ
	Valtioneuvoston istuntoyksikön esittelysihteerit	Valtioneuvoston yleisistuntojen ja tasavallan presidentin esittelyjen pöytäkirjat, PTJ

(taulukko jatkuu seur. sivulla)

(taulukko jatkuu ed. sivulta)

Metatieto	Tuottaja	Tuottamisympäristö
Asiankäsittelyvaihe (jatkuu)	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 käsittelyvaiheet	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
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

(taulukko jatkuu seur. sivulla)

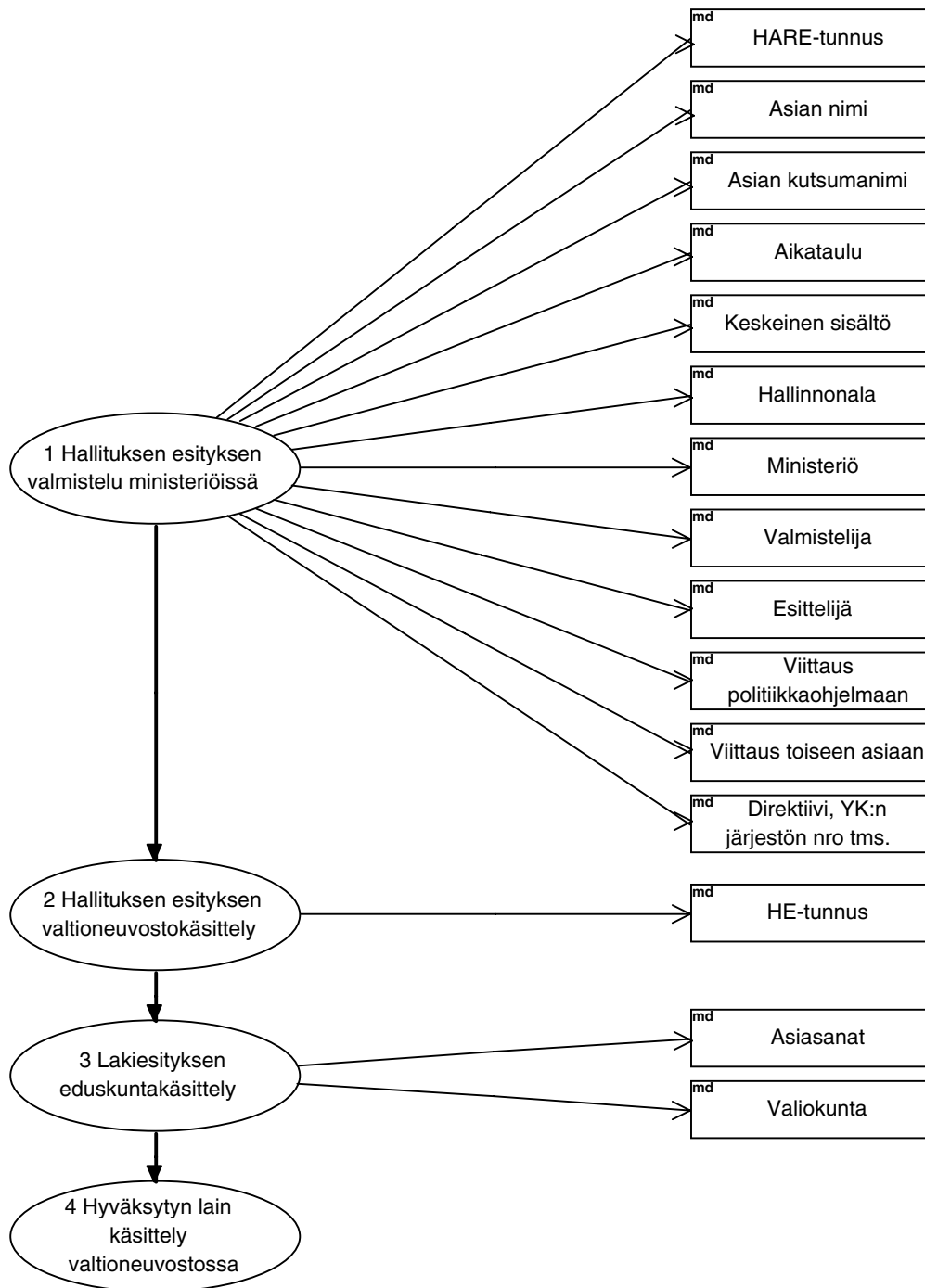
(taulukko jatkuu ed. sivulta)

Metatieto	Tuottaja	Tuottamisympäristö
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

5.2.2 Keskeisten metatietojen tuottamisvaiheet

Suuri osa keskeisistä asian metatiedoista syntyy valmisteluvaiheessa ja niitä mahdollisesti päivitetään prosessin aikana. Lainsäädäntöasiat kuvaillaan yhtenäisen asiasanaston mukaan vasta kun lakiehdotukset siirtyvät eduskuntakäsittelyyn. Muilta osin asian metatiedot rikastuvat lainvalmisteluprosessin aikana lähinnä prosessin etenemistä dokumentoivilla asiankäsittelyvaihe-, aika- ja toimijatiedoilla sekä asioiden keskinäisillä viittaustiedoilla. Asiakirjojen metatiedot syntyvät asiakirjojen tuottamisen myötä.

Kuvassa 11 esitetään lainsäädäntöasian metatiedot lainsäädäntöprosessin vaiheisiin liitettynä. Kuvassa ei ole huomioitu metatietojen päivittämistä, kuten aikataulujen tarkentumista tai uusien viittausten (viittaus toiseen asiaan) syntymistä. Kuvassa metatiedon symbolina on suorakaide, jossa on metatiedon nimi ja kirjaimet md vasemmassa yläkulmassa.



Kuva 11. Lainsäädäntöasian keskeiset metatiedot prosessiin liitettynä.

5.3 Metatietojen hyödyntäminen

Henkilöhaastattelulomakkeen kohdassa 4 kysyttiin metatietojen hyödyntämiseen liittyviä työtilanteita ja kohdassa 6 kysyttiin näkemyksiä metatietojen hyödyntämisvisioihin (ks. liite 2). Tässä analysoidaan näihin kysymyksiin saatuja vastauksia. Ensiksi esitellään metatietojen hyödyntämistilanteet ja sitten eniten hyödynnettävät metatiedot. Lopuksi tarkastellaan metatietojen hyödyntämisvisioihin liittyviä kommentteja.

5.3.1 Metatietojen hyödyntämistilanteet

Kansallisessa lainsäädännön laatimistyössä hyödynnetään lainsäädäntöprosessin tietojen lisäksi lainsäädäntötyötä ympäröivän viitekehyksen kuten hallitusohjelman, kansainvälisen lainsäädännön ja sopimuksien sekä oikeustapauksien tietoja. Lainsäädäntöprosessissa syntyvien metatietojen yleisenä tarkoituksena on tukea asiankäsittelyn ja päätöksenteon toimintaprosessia ja sen hallintaa. Haastateltavat hyödynsivät prosessissa syntyviä metatietoja erilaisissa työtilanteissa asioiden ja asiakirjojen tunnistamiseen ja niiden sisällön hahmottamiseen niin käsittelyyn tulevien, käsiteltävinä olevien kuin jo käsiteltyjen asioiden osalta. Lainsäädäntöprosessissa tuotettuja metatietoja hyödynnetään sekä meneillään olevan lainsäädäntöprosessin aikana että myöhemmin prosessin jo päätyttyä. Taulukkoon 12 on koottu haastateltavien mainitsemissa metatietojen hyödyntämistilanteita, joissa metatiedot on tuotettu kansallisessa lainsäädäntöprosessissa. Taulukossa 13 on esitetty kansallisen lainsäädäntöprosessin ulkopuolelta olevien tietojen hyödyntämistilanteita.

Taulukko 12. Lainsäädäntöprosessin metatietojen hyödyntämistilanteet.

Toimija	Metatiedon hyödyntämistilanne
Kaikki lainlaatimistyön toimijat	Asioiden ja niiden sisältöjen tunnistaminen asioiden siirtymässä lainsäädäntöprosessin vaiheesta toiseen.
Esittelijät	Lakiehdotuksen tarpeen ja taustojen selvittäminen.
Esittelijät, OM:n lainvalmisteluosaston tarkastustoimisto, Eduskuntaryhmät, Erikoisvaliokunnan sihteerit	Lakiehdotuksen looginen ja tekninen kytkeä - voimassaolevaan tai aiempaan lainsäädäntöön, - muuhun meneillään olevaan valmisteluun, - toimijan aiempiin kannanottoihin.
Esittelijät, Eduskuntaryhmät	Lakiehdotuksen perustelujen selvittäminen kokonaisuutena tai pykälätasolla.
Esittelijät, Erikoisvaliokunnan sihteerit	Sisältömallin haku eli miten esittää tai muotoilla jokin lakitekstin kohta.
Kansanedustajat	Lakiehdotuksen seurausten arviointi.
Esittelijät	Lainsäädännön täytäntöönpanoon varautuminen ja koulutuksen 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 aikatauluttamisen 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 lainsäädäntöasioiden selvittäminen

(taulukko jatkuu seur. sivulla)

(taulukko jatkuu ed. sivulta)

Toimija	Metatiedon hyödyntämistilanne
Tietopalvelut	Moninaiset tietopalvelutehtävät kuten • tiettyä asiaa koskevien säädösten tai kansainvälisen oikeuskäytännön, • säädöksen muutostilanteen, • tai asian sisällön, asiantuntijalausuntojen, lausuntoa antamattomien, lausuntoyhteenvedon, vastalauseiden, muutosehdotusten, valmistelu- tai käsitteilyvaiheen selvittäminen.

Taulukko 13. Kansallisen lainsäädäntöprosessin ulkopuolisten tietojen hyödyntämistilanteet.

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

5.3.2 Eniten hyödynnettävät metatiedot

Haastatellut henkilöt mainitsivat edellä (taulukko 12) listatuissa työtilanteissa eniten hyödynnettäviksi seuraavat metatiedot:

- Identifiointitunnukset, erityisesti
 - HE-tunnus
 - Säädöskokoelman numero
 - Valiokunnan mietinnön tai lausunnon tunnus
- Asian nimi
- Asiakirjan nimi
- Keskeinen sisältö
- Asiasanat
- Dokumenttityypit (esim. hallituksen esitys, valionkunnan 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, prosessin rinnalla etenevissä tai sitä seuraavissa lainlaadintaprosessissa tai jossain muussa tiedonhakutilanteissa. Tällaisiksi mainittiin edellä listatut lukuun ottamatta keskeistä sisältöä sekä dokumenttityypityksiä ja luokituksia. Edellä listaamattomista tällaiseksi metatiedoksi mainittiin toimijatiedot.

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

5.3.3 Kommentteja metatietojen hyödyntämisvisioista

Henkilöhaastattelun viimeisessä osiossa kysyttiin haastateltavien mielipiteitä yhdeksästä kyselyesimerkistä, joihin lainsäädäntöasian käsittelyn 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 selvitettävissä, 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 toimimaan 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 henkilökysymyksenä.

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 syntynyttä 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 ensimmäiseen 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 äänestystä? Mikä on äänestyksen tulos? Vastaukset löytyvät tarvittaessa eduskunnan tietojärjestelmästä, 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 kohdalla 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.

5.4 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 metatietointegraation tasoa.

Lainsäädäntötyöhön liittyviin tietojärjestelmiin on mahdollista tallentaa paljon erilaisia metatietoja. Seuraavissa taulukoissa (14 ja 15) tarkastellaan dokumentteihin ja asioihin liittyviä metatietoja. 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 14. Metatiedot valtioneuvoston lainsäädäntötyöhön liittyvissä tietojärjestelmissä (Laitala 2004 mukaillen).

Tietojärjestelmä	Metatiedot luokittain
EUTORI	Kontekstuaalinen: Laatimistiedot, asianumero, asiakirjojen kieli, kirjauspäivä ja tunniste, säädösasiatiedot, kokoustiedot, asiakommentit, laatijaorganisaatio, eduskunnan informointi, julkaisuviite ja säädösnumero. Semanttinen: Asiatyyppi, -sanat, -ryhmä ja -kuvaus, kommentit, määräaikaselitteet ja liiteasiakirjojen otsikot. Rakenteellinen: Asiakirjan formaatti, sivumäärä, tiedostokokoo 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 määräajat.

(taulukko jatkuu seur. sivulla)

(taulukko jatkuu ed. sivulta)

Tietojärjestelmä	Metatiedot luokittain
HARE	Kontekstuaalinen: Hankkeen perustamistiedot, päätöshankkeen numero, liittyvät hankkeet ja henkilöt, asettamispäätös, jäseniin ja lausuntoihin liittyvät asiakirjat, lisä-, tilanne- ja lausunnotiedot sekä asiakirjan elinkaaritiedot. Semanttinen: Uuden hankkeen nimi, asiasanat ja asiaryhmät. Rakenteellinen: Ei rakenteellista metatietoa. Kontrolli: Lausuntojen antamisen määräaika.
PTJ	Kontekstuaalinen: Asian avaaja, tunnus, päätösreitti, esittelijä, istunto- ja julkaisuaika, käsittelevät ministeriöt, liitteet ja eduskuntatunnus. Semanttinen: Asian otsikko ja tyyppi. Rakenteellinen: Tiedostomuoto. Kontrolli: Julkisuusaste, 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 elinkaari ja viimeisin muokkausajankohta.

Taulukko 15. 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.

5.4.1 Yksittäisen lainsäädäntöasian tiedonhallinta

Hallituksen esityksen valmistelu ministeriöissä on tiedonhallinnan osalta erittäin hajanainen. 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 vasta tulossa; hyödynnetään puolustusministeriössä & oikeusministeriössä). HARE:n käyttö (tietojen syöttäminen) jäi usein avustavien henkilöiden (sihteerit, tietopalvelu) harteille. Hallituksen esityksen valmistuttua se viedään PTJ:hin, minkä voi tehdä esittelijä tai avustaja. Ministeriön www-sivustolta on tietoa ministeriössä valmisteltavana olevista hankkeista, mutta tarjottavan tiedon taso/määrä vaihtelee. Ministeriön www-sivustolta voi olla linkki hankkeen HARE:ssa oleviin tietoihin.

Valtioneuvostossa lainsäädäntöasioiden tiedonhallinta (hallituksen esityksen vaalivuoskäsittely & hyväksytyn lain käsittely) tapahtuu keskitetysti PTJ:n avulla. Valtioneuvoston toimista tiedotetaan www-sivustolla, jossa asiat ovat päivämäärän mukaan järjestettynä siten, että yksittäistä asiaa koskeva tekstinpätkä on osana koko päivän asialistaa. Asialistassa olevan asian kohdalla voi olla linkki asiaan liittyvään tiedotteeseen.

Eduskunnassa yksittäisen lainsäädäntöasian tiedonhallinta tapahtuu useiden toisiinkin linkittyneiden tietojärjestelmien avulla. Asiankäsittelyvaiheet kytkeytyvät prosessinäkökulman avulla toisiinsa siten, että kun löytää esim. HE-tunnuksen perusteella asian eduskunnan www-sivustolta, avautuvat asiankäsittelyvaiheet pöytäkirjalinkkeineen tarkasteltaviksi.

Taulukossa 16 on kuvattu yksittäisen lainsäädäntöasian tiedonhallintatapa ja käytetyt tunnisteet kussakin lainsäädäntöprosessin päävaiheessa.

Taulukko 16. Lainsäädäntöasian tiedonhallintatapa ja tunnistamiskäytäntö prosessin eri vaiheissa.

Prosessin vaihe	Tiedonhallintatapa	Asian tunniste
Hallituksen esityksen valmistelu ministeriöissä	Lainvalmistelun alkuvaiheessa asiaan liittyvät asiakirjat ovat epäformaalisti valmistelijan työasemalla tai verkkolevyllä tiedostohakemistossa, joka on nimetty valmistelijakohtaisesti asiaa kuvaavalla. Asiakirjoja on myös muiden valmisteluun osallistuvien tiedostohakemistoissa ja sähköposteissa sekä ministeriöiden omis- sa AS/DH-järjestelmissä ja HARE:ssa. Mikäli asiaan liittyy lausuntopyyntöjä ja lausuntoja, on nämä kirjattuna diaariin ja/tai HARE:en.	Tiedostohakemiston nimi, Asian työnimi, AS-tunnus, HARE-tunnus, diaarinumero
Hallituksen esityksen valtioneuvostokäsittely	Asian ja asiakirjojen hallinta tapahtuu PTJ-järjestelmän avulla. Valtioneuvoston yleisistunnossa ja presidentin esittelyssä asia tunnistetaan nimikkeellä. Presidentin päätöksen jälkeen asia saa HE-tunnuksen.	Asian nimike, HE-tunnus
Lakiesityksen eduskunta- käsittely	Asian ja asiakirjojen hallinta tapahtuu eduskunnan asiankäsittelyjärjestelmien avulla. Asia tunnistetaan HE-tunnuksella.	HE-tunnus
Hyväksytyn lain käsittely valtioneuvostossa	Asian ja asiakirjojen käsittely tapahtuu PTJ-järjestelmän avulla. Asia tunnistetaan HE-tunnuksella.	HE-tunnus

5.4.2 Rakennemäärittelyt

Rakennemäärittelyillä tarkoitetaan SGML/XML:n Document Type Definition (DTD) -määrittelymekanismilla tai jollain muulla skeemakielellä ilmaista formaalia määrittystä eli skeemaa tietyn dokumenttityypin rakenteelle. Rakennemäärittelyt mahdollistavat rakenteisiin dokumentteihin perustuvan dokumenttien hallinnan organisaatioissa sekä organisaatioiden välisessä dokumenttikeskeisessä tiedonvälityksessä. Rakenteisista dokumenteista on seuraavia, hyvin tunnettuja yleisiä hyötyjä: dokumenttien yhtenäisyys ja virheettömyys, rikkaat tiedonhakumahdollisuudet, tiedon poimittavuus, tiedon uudelleenkäyttö, monikanavajulkaiseminen, riippumattomuus tietyistä ohjelmistotoimittajasta, pääsy dokumentteihin varastoituun tietoon myös pitkällä aikavälillä.

Lainsäädäntöprosessissa eduskunnan tuottamat valtiopäiväasiakirjat laaditaan rakenteisina SGML-asiakirjoina FrameMaker+SGML-editorilla ja varastoidaan rakenteiseen asiakirja-arkistoon. Kunkin asiakirjatyyppin laadintaa varten on oma sovelluksensa ja rakennemäärittelynsä. Säädöstekstin rakenne esiintyy useassa asiakirjatyyppissä, joten sille on oma rakennemäärittelynsä. Hallituksen esitykseen sisältyvä säädösteksti muunnetaan eduskunnassa rakenteiseksi SGML-dokumentiksi muunnos-

ohjelmalla. Myös valtioneuvostossa ollaan siirtymässä rakenteisten dokumenttien laatimiseen sähköisen päätöksenteon tukijärjestelmän PTJ:n uusimisen myötä. Kehitteillä olevassa PTJ:ssa lainlaatijan työkalu tai muu väline tulee tukemaan XML-skeemaa käyttäen rakenteisen hallituksen esityksen laadintaa. Rakennemäärittelyä käytetään edellisten lisäksi säädöstekstin julkaisemiseksi säädöskokoelmassa. Taulukossa 17 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 17. Lainsäädäntöprosessissa käytössä tai suunnitteilla olevat rakennemäärittelyt.

Dokumentti	Rakenteen määrittelykieli	Rakenteen ilmaisukieli	Käytön tila
Hallituksen esitys	XML	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

5.4.3 Metatietointegraation taso

Koska lainsäädäntöprosessin tiedonhallintaa tuetaan useilla erilaisilla eri käyttötarkoituksiin toteutetuilla ja prosessin eri vaiheita tukevilla järjestelmillä, esiintyy samoja metatietoja useissa eri järjestelmissä kuten 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 vain muutamien järjestelmien välillä. OPM:n hankerekisteristä ja OM:n asiankäsittelyjärjestelmästä siirretään hanketietoja HARE:een standardoitua järjestelmien välistä rajapintaa käyttäen. Meneillään oleva PTJ-järjestelmän uudistaminen parantaa yhteyksien toteuttamista muihin järjestelmiin myös metatietojen välittymisen osalta.

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.

6 Kehityskohteita

Suomen valtionhallinnossa samaan tapaan kuin laajalti muuallakin on nähty, että sisältöjen määrän jatkuva kasvu, teknologian jatkuva muutos ja pyrkimykset verkkopalvelujen entistä monipuolisempaan tarjontaan edellyttävät sitä, että tietosisältöihin liitettävien metatietojen hallinta suunnitellaan entistä huomattavasti systemaattisemmaksi. Vaikka sisäasiainministeriön JUHTA-neuvottelukunta on julkaissut tiedonhallintaan ja metatietoihin liittyviä ohjeita ja suosituksia, niiden noudattaminen on lainsäädäntöprosessin yhteydessä hyvin vähäistä. Esimerkiksi JHS 143 – suositus ei ole paljonkaan käytössä. JUHTA-neuvottelukunnan XML-suosituksen mukaisesti XML:n käyttöönottoa ollaan aktiivisesti laajentamassa, mutta senkin osalta käyttöönotto perustuu lukuisiin erillisiin hankkeisiin. Metatietojen standardointi on ollut pitkälle järjestelmäkohtaista. Entistä laaja-alaisempi metatietoratkaisujen kehittäminen on todettu tarpeelliseksi monissa lainsäädäntöprosessiin osallistuvissa organisaatioissa ja työtä standardoinnin edistämiseksi tehdään jo useissa kehityshankkeissa (ks. liite 1). Alla nostetaan esiin sellaisia kehityskohteita, joiden merkitys on noussut erityisen tärkeäksi RASKE2-projektin aikana tehdyssä tutkimuksessa. Kehittämissuhteukset perustuvat sekä henkilöhaastatteluissa esille tulleisiin kehittämisajatuksiin että muutoin projektin kuluessa tehtyihin havaintoihin.

Kokonaisvaltaisen standardoinnin organisoiminen

Nykyiset tiedonhallintapäätökset tehdään organisaatiokohtaisesti ja tietojen vaihtaminen organisaatioiden välillä tapahtuu bilateraalilla 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. Kehitteillä oleva valtion konsernitason tietohallintoyksikkö on mitä varteenotettavin kandidaatti päättäväksi tahoksi joidenkin standardointiratkaisujen osalta. Päättävän tahon löytymisen lisäksi toimivien ratkaisujen kehittämiselle välttämätöntä on kuitenkin myös se, että standardointiyhteistyö eri osapuolien kesken ja eri osapuolien tarpeita huomioiden saadaan organisoitua.

Prosessille omistaja

Tiedonhallinnan kehittäminen ja sen myötä metatietojen standardointi ei ole suinkaan kertaluontoinen hanke vaan vaatii jatkuvaa työtä. Vaikka valtionhallinnon eräitä standardointiratkaisuja voidaan tehdä ”konsernitason”, prosessilähtöisessä tar-

kastelussa täytyy standardointia tarkastella prosessin tarpeista käsin, sen eri osapuolet huomioiden. Prosessikohtaisille standardeille on tarpeen löytää päättävä taho. Tällainen taho on prosessin omistaja. Interorganisaationaalisissa prosesseissa omistajan tunnistaminen voi olla joskus ongelmallista. Esimerkiksi lainsäädäntöprosessissa on mukana useita tahoja, joilla on keskeisen tärkeä merkitys prosessissa. Pitkäjänteisen kehittämistyön onnistumiseksi ja hallitsemiseksi tarvitaan kuitenkin lainsäädäntöprosessille omistaja, jolla on päätösvalta ja vastuu prosessin kokonaisvaltaisesta kehittämisestä ja prosessin yhteisistä tietovarannoista.

Yksikäsitteisistä tunnisteista päättäminen

Yhteisten tietoresurssien monipuolinen hyödyntäminen tietokoneohjelmissa vaatii systemaattista tunnistekäytäntöä. 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. Nykyisellään lainsäädäntöasian ja asiakirjojen tunnisteet ja nimekkeet ovat kirjavia. Nimekkeitä saatetaan käyttää tunnisteina, mutta nimekkeet eivät välttämättä kuitenkaan säily muuttumattomina prosessin ajan. Lainsäädäntöasialle olisi määriteltävä tunniste, joka annettaisiin asialle jo varhain valmisteluvaiheessa. Tunniste yhdistäisi kaikkia asiaan liittyviä resursseja. Nykyisellään HARE-tunnus yhdistää lainsäädäntöasioita, mutta HARE:n ja HARE-tunnuksen käyttö ei ole järjestelmällistä.

JHS 143 järjestelmälliseen käyttöön

Hiljattain uusittu JHS 143 -metatietosuositus julkishallinnon asiakirjoille on pitkäaikaisen ja laaja-alaisen työn tulos ja RASKE2-projektissa tehtyjen haastattelujen perusteella se soveltuu hyvin myöskin lainsäädäntöprosessin asiakirjoille. Suositusta olisi mahdollista käyttää perustana sitovan standardin kehittämiseksi koskemaan koko lainsäädäntöprosessia ja sen sisältöyksiköitä.

Rakennemetatieto

Lainsäädäntöprosessin asiakirjoja tuotetaan ja käsitellään jo nyt osittain rakenteisessa muodossa, SGML:ää tai XML:ää käyttäen. Eduskunnan ja ministeriöiden ratkaisut eivät kuitenkaan vielä pohjaudu yhteisten rakennestandardien käyttöön. Hallituksen esitys on lainsäädäntöprosessin keskeisin asiakirja. Sen käsittely tapahtuu rakenteisessa muodossa eduskunnassa, mutta asiakirjaa ei tuoteta ministeriöissä rakenteisessa muodossa. XML:n käyttöönottoa valmistellaan valtioneuvostossa. Kuten muiden-

kin metatietojen suunnittelun osalta, myöskin rakennestandardien suunnittelussa pitäisi olla mukana prosessin kaikki keskeiset toimijat yhdessä.

Kontekstuaalinen metatieto

RASKE2-projektissa samoin kuin sitä edeltävissä RASKE- ja EULEGIS-projekteissa on tullut selvästi esille kontekstuaalisen metatiedon merkitys monimutkaisten prosessien tiedonhallinnassa ja tiedon löytymisessä. Lainsäädäntöasiakirjojen kontekstuaalista metatietoa ovat esimerkiksi prosessikuvaukset ja organisaatiokuvaukset. Lainsäädäntöprosessin kontekstuaalinen metatieto pitäisi saada tallennettua standardissa muodossa niin, että tieto olisi mahdollisimman hyvin ohjelmien käytettävissä.

Semanttinen metatieto

Lainsäädäntöasiakirjoihin liitetään semanttista metatietoa asiasanoilla. Asiasanat tulisi tuottaa nykyistä aikaisemmassa vaiheessa lainsäädäntöprosessia ja yhteisiä kontrolloituja asiasanastoja käyttäen. Asiasanastojen kehittämistyötä ei pitäisi tehdä organisaatiokohtaisesti vaan lainsäädäntöprosessin tiedonhallinnan yhteisenä kehittämistyönä. Tämäkin kehittämistyö, niin kuin standardointi yleensäkin, on jatkuvaa työtä.

Metatietojen hallinta

Metatietojen systemaattista tuottamista olisi helpotettava ja tuettava sekä päällekkäiset tuottamiset olisi karsittava. Käytännössä metatietoja ei tuoteta, jos niiden tuottaminen on liian hankalaa. Metatietojen tuottajat eivät välttämättä ole kovin motivoituneita tuottamaan metatietoja varsinkaan, jos eivät itse koe hyötyvänsä niistä.

Yleensä metatietojen tuottaminen olisi parasta tehdä primääritiedon tuottamisen yhteydessä, siis varsinaisen sisällön tuottamisvaiheessa. Metatietojen tuottamisen ja päivittämisen olisi tapahduttava mahdollisimman pitkälle automatisoidusti. Manuaalisesti tuotettavien metatietojen syntymisen ja laadun varmistamiseksi olisi luotava työyhteisöihin sopivat käytänteet ja välineet. Metatietojen organisoiminen keskitettyyn tietokantaan tukisi systemaattista, koko lainsäädäntöprosessin kattavaa metatietojen hallintaa.

Ohjeistus ja koulutus

Yhtenäisten työkäytänteiden luominen ja uusien teknologioiden hyödyntäminen edellyttävät riittävää motivointia, ohjeita ja koulutusta. Sekä uusien ratkaisujen kehittä-

täminen että niiden käyttöönotto vaativat laajaa ymmärrystä siitä, kuinka suuri merkitys metatiedoilla on kun pyritään parantamaan lainsäädäntötyön tiedonhallintaa, varmistamaan lainsäädäntöprosessissa syntyvän tiedon pitkäaikainen ja monipuolinen käyttö sekä rakentamaan demokratiaa tukevia uusia verkkopalveluja.

Lähdeluettelo, haastatellut henkilöt ja projektiorganisaatiossa mukana olleet henkilöt

Julkaistut lähteet

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].

Ervasti, K., Tala, J., & Castrén, E. (2000). *Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö* (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.
- Joutsamo, K., Aalto, P., Kaila, H., & Maunu, A. (2000). *Eurooppaoikeus* (3. ed.). Helsinki: Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus.
- 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., & Huhtanen, K. (2004). Tiedonhallinta suomalaisessa lain-säädäntöprosessissa. RASKE2-projektin väliraportti. Eduskunnan kanslian julkaisu 5/2004. Helsinki: Edita.
<http://www.eduskunta.fi/fakta/julkaisut/ekj5_2004.pdf> [1.2.2005].
- 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*. Chippenham: Macmillan.
- Niemijärvi, V. (2002). Metatieto tietovarastoympäristössä. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto, Tietojenkäsittelytieteiden laitos.
- Niemivuo, M. (2002). *Kansallinen lainvalmistelu* (2. uudistettu painos). Helsinki: Talentum.
- 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.
- 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. (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 kanslian työjärjestys 893/2003.

Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003.

Valtioneuvoston tietohallintoyksikkö. (2004). Valtioneuvoston tiedon sisällönhallinnan tila ja vastuut. Hankesuunnitelma: Valtiovarainministeriö.

Valtioneuvoston kanslia. (1990). Valtioneuvoston asiankäsittely, Valtioneuvoston verkon hyötyprojektin osaraportti.

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-asiankäsitteilyjärjestelmästä (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 asiankäsitteilyjärjestelmä, (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.

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

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

Ahopelto, Mirja, toimistos sihteeri, 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 Jaana Patrikainen

Tutkimusapulainen Markus Rahkola

Metatietohankkeet

Tässä esitellään lyhyesti metatietojen standardointiin liittyviä hankkeita Suomessa ja EU:ssa. Tarkastelussa on mukana eripituisia hankkeita ja pysyvien tai pysyväluonteisten organisaatioiden lähiaikojen toimia. (Huom.! Projektin aiemmassa raportissa¹ oli katsaus julkisektorin tietohallinnon kehittämiseen liittyviin hankkeisiin.)

1	Suomalaisia metatietohankkeita.....	2
1.1	PTJ2:n kehittämishanke	2
1.2	Valtioneuvoston järjestelmäarkkitehtuurihanke	2
1.3	Eduskunnan tietojärjestelmäarkkitehtuurihanke	3
1.4	JUHTAn hankkeet ja suositukset.....	3
1.5	Valtioneuvoston tiedon sisällönhallinnan tila ja vastuut -hanke (3.4.2004 - 31.3.2005).....	4
1.6	SÄHKE-hanke (2001-)	4
1.7	Säädösvalmistelun tieto- ja tietohallintotuki -hanke-ehdotus.....	5
1.8	Eduskunnan sanastoprojekti.....	5
1.9	Julkishallinnon XML-strategia ja sen toteuttaminen.....	5
1.10	Suomalaisen semanttisen webin ontologiat -hanke (1.9.2003-)	6
2	Eurooppalaisia metatietohankkeita.....	7
2.1	Euroopan standardointikomitea.....	7
2.2	UK:n e-GIF & e-GMS.....	7
2.3	eGOV (1.6.2001 - 31.5.2003).....	7
2.4	IDA:n MIREG projekti (2001 - 2003)	8
2.5	Tanskan eGovernment-projekti (2001 - 2006)	8

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

http://www.eduskunta.fi/fakta/julkaisut/ekj5_2004.pdf.

1 Suomalaisia metatietohankkeita

1.1 PTJ2:n kehittämishanke

PTJ2-kehittämishankkeen tavoitteena on uusia vanhentunut tekninen alusta ja parantaa ylläpidettävyyttä ja käyttäjäystävällisyyttä sekä muihin järjestelmiin integroituvaa asiankäsittelyä. Teknistä toimivuutta kehitetään samalla kun säilytetään nykyiset perustoiminnot. Uusitun järjestelmän käyttöönotto on elokuussa 2005.

PTJ-järjestelmä tuottaa jo nyt useita metatietoja, esim. asian avaajan, tunnuksen, päätösreitin, esittelijn, istunnon ja julkaisuajan, käsittelevät ministeriöt, liitteet ja eduskuntatunnuksen, asian otsikon ja asiatyypin, asiakirjojen käyttötiedot ja arkistointipäivän. Metatietojen määrittelyssä PTJ2-kehityshankkeessa on otettu huomioon nykyisen järjestelmän tietojen lisäksi 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 (29.11.2004). Asiakirjojen XML-rakenteiden määrittelyn perustana toimivat eduskunnan nykyisin käyttämät rakenteet.

Tietojen siirtoa varten toteutetaan XML-muotoon perustuvat tietorajapinnat, joiden avulla järjestelmästä voidaan siirtää tietoja ja asiakirjoja muihin järjestelmiin. Alkuvaiheessa tällaisia järjestelmiä ovat liittymä painotaloon sekä rajapinta eduskuntaan ja valtioneuvoston tiedotusyksikön julkaisujärjestelmään.

1.2 Valtioneuvoston järjestelmäarkkitehtuurihanke

Valtioneuvoston yhteisten järjestelmien arkkitehtuurilinjaukset on laadittu yhtenäistämään 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-rakennemäärittelyt.

Palvelusta 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 -tekniikkaan liittyvät yhteentoimivuuskuvaukset (WSDL).

Palvelussa olevien kuvausten avulla voidaan suorittaa tarkistuksia metatietojen täydellisyyden tai asiakirjarakenteiden oikeellisuuden suhteen (validointi). Muunnoskuvausten avulla voidaan toteuttaa metatietojen muunnoksia määrittämisestä 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.)

1.3 Eduskunnan tietojärjestelmäarkkitehtuurihanke

Tietojärjestelmäarkkitehtuurin määrittelyprojektin tavoitteena on linjata eduskunnan tulevaisuuden tietojärjestelmäarkkitehtuuri. Eduskunnan tietoteknisen infrastruktuurin nykytila on hyvä, kuitenkin voidaan arvioida, että sovellusalustat ovat elinkaarensa loppupuolella. Erityisesti sovellusarkkitehtuurit ja tietokannat eivät todennäköisesti pysty vastaamaan tulevaisuuden tarpeisiin kuten esimerkiksi liikkuvan ja langattoman käytön lisääntymiseen. Lähivuosina on tulossa suuria sovellusten muutostarpeita mm. salijärjestelmien uusimisen myötä. Eduskunta siirtyy uuteen sovellusarkkitehtuuriin ja sovellusalustaan vaiheittain seuraavan 5 - 8 vuoden aikana.

1.4 JUHTAn hankkeet ja suositukset

JUHTA² 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 JUHTAn suosituksista metatietoihin liittyvät myös JHS 156 (Asiakirjojen ja tietojen rekisteröinti sähköisen asioinnin ja asiankäsitteilyn tiedonhallinnassa, uusi suositus 4.6.2004) ja JHS 149 (Asianhallinnan toteuttaminen).

² <http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/juhta/home.nsf>

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

Valtioneuvoston tiedon sisällönhallinnan tila ja vastuut (SILAVA) –hankkeen³ tavoitteena on luoda yhteinen visio ja kehittämissuunnitelma valtioneuvoston tiedon sisällönhallinnasta sekä saada määritellyksi selkeästi sisällönhallinnan eri osa-alueiden vastuutahot.

SILAVA-hanke on järjestänyt nykytilan kartoitustyöpajoja sekä visioon, kehittämissuunnitelmaan ja vastuisiin liittyvät työpajat, joiden lisäksi on haastateltu valtioneuvoston johdon asiantuntijoita. Loppuraportti on valmistunut 4.2.2005; se on hankkeen sivuilla HARE:ssa. Loppuraportti lähetetään helmikuussa ministeriöille lausunnoille, joiden pohjalta kehittämissuunnitelmaa muokataan edelleen. Hankkeen päätösseminaari on maaliskuussa (viikolla 11) 2005. (Jussilainen 2005.)

1.6 SÄHKE-hanke (2001-)

Arkistolaitoksen SÄHKE-hanke⁴ on viranomaisten asiakirjojen sähköiseen pysyväis-säilytyksen keskittyvä kehittämissuunnitelma. Hankkeessa kehitetään sähköisten tietoi-
neistojen käsittelyn ja säilyttämisen periaatteita, metodeja ja käytäntöjä. Hankkeessa on mm. määritetty viranomaisten integroiduille asianhallintajärjestelmille asetettavia asiakirjahallinnon ja arkistotoimen vaatimuksia.

Nämä vaatimukset 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 meta-tietojen 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 2004 aikana hankkeessa testattiin laadittuja määrittelyjä pilottihankkeen avulla, jossa arkistolaitoksen käyttöön rakennettiin SÄHKE-määrittelyjen mukainen asiankäsittelyjärjestelmä. Pilotoinnin tuloksena aiemmin tuotettuja SÄHKE-

³ http://www.hare.vn.fi/mHankePerusSelaus.asp?h_iId=9003

⁴ <http://www.narc.fi/sahke/>

määrityksiä on tarkennettu. Vuoden 2005 aikana on tarkoitus kirjoittaa määritysten pohjalta julkishallinnon sähköistä säilyttämistä ohjaavat normit sekä jatkaa sähköisen aineiston vastaanotto- ja palvelujärjestelmän kehittämistä. (Merenmies, 2005.)

1.7 Säädosvalmistelun tieto- ja tietohallintotuki -hanke-ehdotus

Lainvalmistelun kansliapäällikköryhmän toimesta on laadittu hanke-ehdotus tietohallinnon tuen kehittämiseksi lainvalmisteluprosessissa. Hanke jakautuisi kahteen osahankkeeseen: 1. lainvalmistelun tietojärjestelmätuki ja 2. lainvalmistelua tukevan tietopalvelun kehittäminen. Hanke alkaisi kesällä 2005. (Valtiovarainministeriö & oikeusministeriö, 2004.)

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 Julkishallinnon XML-strategia ja sen toteuttaminen

Julkishallinnon XML-strategiaa⁵ 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 asiainnin 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.

⁵ <http://www.vm.fi/vm/liston/page.jsp?r=36446&l=fi>

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. Meta-tietojen osalta hankkeen XML-tekniikkaa käsittelevässä raportissa (Valtiovarainministeriö, 2004) todetaan, Dublin Core on ensisijainen metatietoformaatti ja JHS 143 kuvaa suomenkielisen julkishallinnolle sovitettua version Dublin Coresta; RDF on metatiedon suositeltava koodaustapa; RDF Schema -kielen soveltaminen on opeteltava ja käyttöä lisittävä 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.

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.

1.10 Suomalaisen semanttisen webin ontologiat -hanke (1.9.2003-)

Helsingin yliopiston Suomalaisen semanttisen webin ontologiat -hankkeen 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 hajautetun, jatkuvan www-perustaisen prosessin kehittäminen. (Hyvönen, 2004)

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-sivustolta⁶. 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 metadata standardi (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, 2004.)

2.3 eGOV (1.6.2001 – 31.5.2003)

Euroopan komission tukemassa eGOV-projektissa⁷ 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

⁶ <http://www.govtalk.gov.uk/>

⁷ <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-projektin⁸ (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-projektin⁹ ovat panneet alulle keskus-, alue- ja paikallishallinnot yhdessä edistääkseen ja koordinoidakseen ehallintoon siirtymistä. Projektin taustata-ajatuksena on idea siitä, että vastuu ehallinnon toteuttamisesta on hajautunut eri tahoille, mutta useissa tapauksissa tarvitaan yleisiä suosituksia ja ratkaisuja teknisiin, 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 InfoStructureBase¹⁰.

⁸ <http://europa.eu.int/ida/en/document/2361/5644>

⁹ <http://e.gov.dk/>

¹⁰ <http://isb.oio.dk/>

LÄHTEET

- E-government Unit State Services Commission. (2004). New Zealand E-government Interoperability Framework (NZ e-GIF) Version 2.1 14 May 2004.
<<http://www.e.govt.nz/docs/e-gif-v-2-1/index.html>> [1.2.2005].
- 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].
- Hyvönen, E. (2004). Suomalaisen semanttisen webin ontologia, Hanke-esittely 1.9.2003 - 30.8.2005: Helsingin yliopisto.
<<http://www.cs.helsinki.fi/group/seco/ontologies/SuomenSemWebEsittely2004-01-27>> [1.2.2005].
- Jussilainen, M. (2005). SILAVA:n tilanne tiivistetysti (Sähköpostikeskustelu 7.1.).
- 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> [1.2.2005].
- Merenmies, M. (2005). SÄHKE-hankkeen tilanne (Sähköpostikeskustelu 4.1.).
- Moisio, Riku (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> [5.1.2005].
- NZGLS Usage Guide Version 2.1. (2004). <<http://www.e-government.govt.nz/docs/usage-guide-2-1/usage-guide-2-1.pdf>> [1.2.2005].
- Office of the e-Envoy. (2004). eGovernment Interoperability Framework v6.0: Cabinet Office. <<http://www.govtalk.gov.uk/documents/e-gif-v6-0.pdf>> [1.2.2005].
- Valtiovarainministeriö. (2004). Julkishallinnon XML-strategian toteuttaminen – XML-pohjaiset verkkopalvelutekniikat. Työryhmämuistioita 7/2004.

- Valtiovarainministeriö. (2005). Sanastot siltana saumattomalle tiedonvaihdolle – Tietojärjestelmien semanttisen yhteentoimivuuden kehittämismalli. Työryhmämuistioita 3/2005.
- Valtiovarainministeriö, & Oikeusministeriö. (2004). Säädosvalmistelun tieto- ja tietohallintotuki -hanke-ehdotus (Muistio).
- 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 Tiedättekö muita liitteen 1 luonteisia tietoja, joita tuotatte tai liitätte asiakirjoihin?

3.7 Tiedättekö 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 lainsäädäntöasiaa?

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 lainsäädäntöasiasia? 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		
jatkuu...	Tehtävä	Tehtäväryhmätunnus		
		Rekisteritunnus		

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		

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 ruotsin 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 esittelysihteerit										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, valti-ontilintarkastajain 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 sihteeri. Valiokunnan sihteeri huolehtii valiokunta-prosessin toimimisesta laatien asiantuntijalistat, valiokuntapöytäkirjat sekä hallituk-sen esitykseen pohjautuvat mietintö- ja lausuntoluonnokset. Lisäksi valiokunnan sih-teeri selvittää lisätietoja asioihin sekä onko yhteenvetotarpeita 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 esittelysihteeri 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 pääsihteeri 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-asiainvaliokunnassa 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 hyväksyään 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 kirjelman 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 tässä 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 suoritettua 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. Käsitellystä 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.

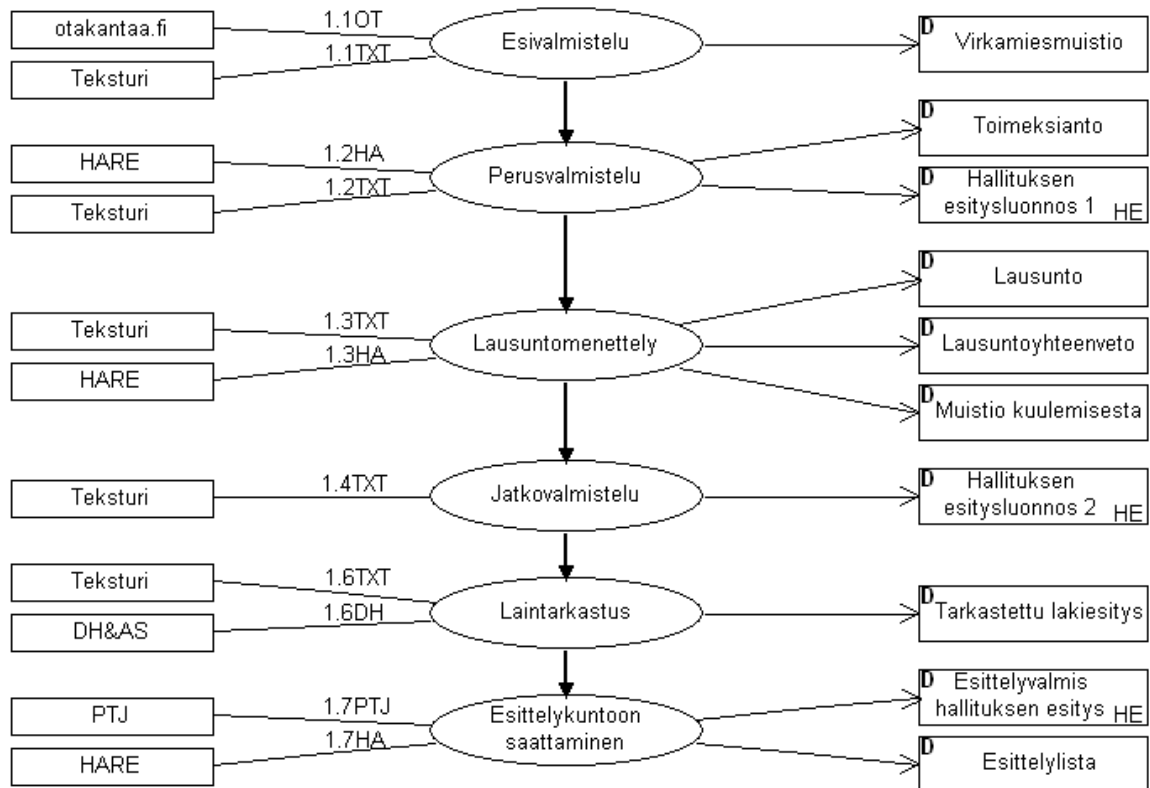
Suuri valiokunta ilmoittaa pöytäkirjan otteella päätöksistään EU-asioissa valtioneuvostoon ja ao. ministeriöihin.

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>

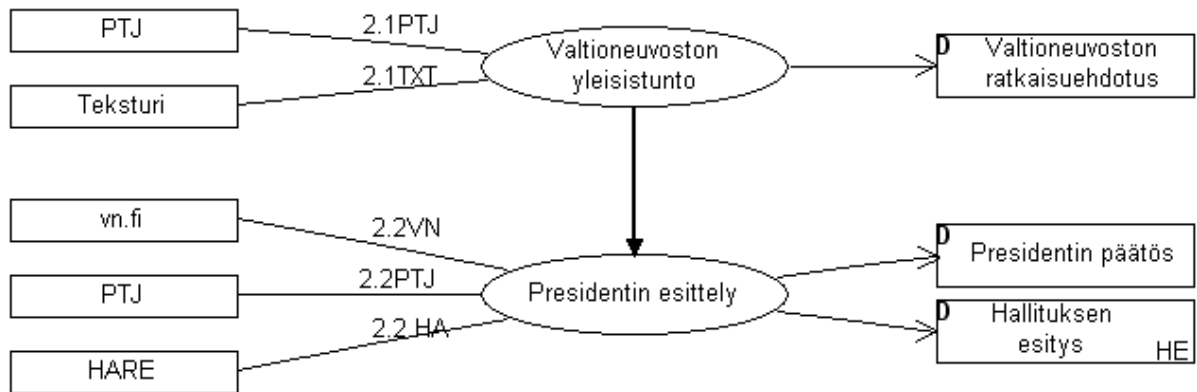
Tietojärjestelmät lainsäädäntöprosessissa



Kuva 1. Tietojärjestelmät hallituksen esityksen valmistelussa ministeriöissä.

Suhdekuvaukset

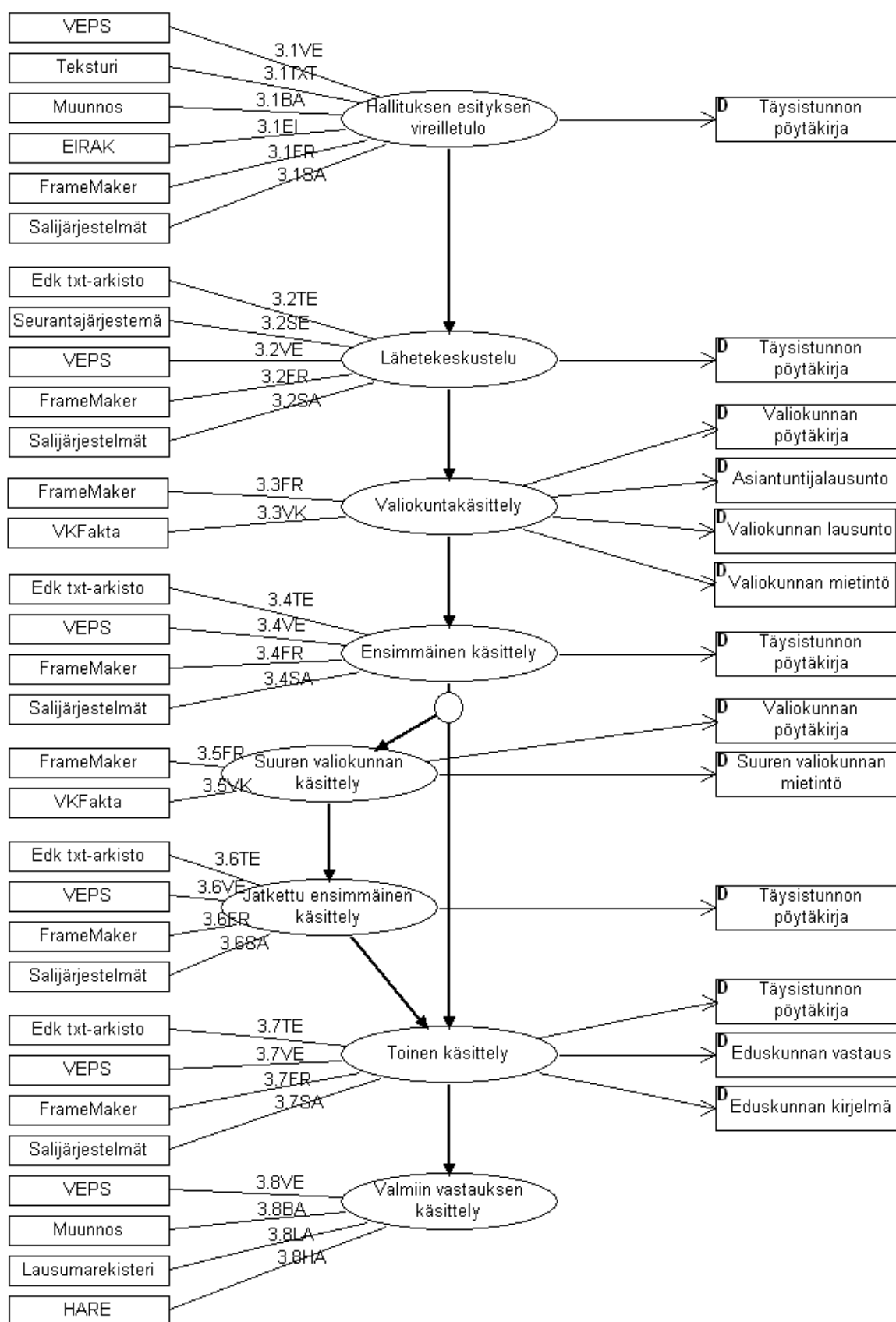
- 1.1OT: Otakantaa.fi-keskustelufoorumilla voivat kansalaiset, kansalaisjärjestöt ja muut yhteisöt tuoda esille näkemyksensä ja ideansa, jotka pyritään huomioimaan lainvalmistelussa.
- 1.1TXT: Muistio laaditaan tekstinkäsittelyohjelmalla.
- 1.2HA: Valmistelusta tulee julkinen, kun valmisteluhankkeen 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 asiankäsittely-/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.

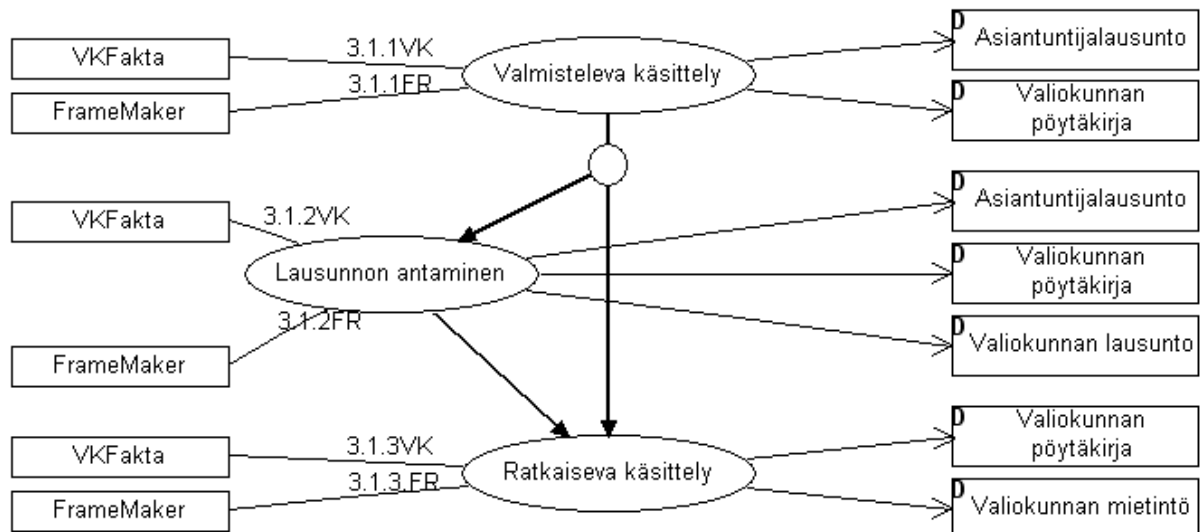


Kuva 3. Tietojärjestelmät lakiesityksen eduskuntakäsittelyssä.

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 hyväksyttyjen lausumien lukumäärä ja mietintö, johon lausuma perustuu tai lausumaa ehdottaneen edustajan nimi.
- 3.8BA: Eduskunnan vastaus muunnetaan SGML:stä HTML:ksi ja edelleen MHT-paketiksi PTJ:tä varten.

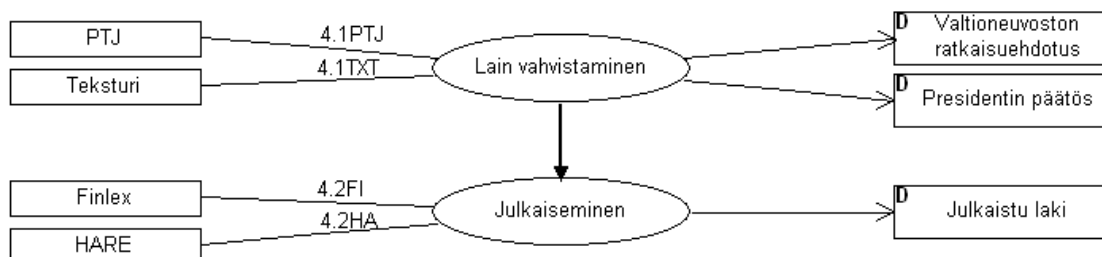
- 3.8HA: HAREen syötetään eduskunnan vastauksen numero.
- 3.8LA: Eduskunnan vastauksen tai kirjelmän pohjalta tallennetaan lausumarekisteriin lausumien teksti.
- 3.8VE: Vepsiin tallennetaan eduskunnan vastauksen tunniste ja tieto siitä, milloin asiakirja on lähtenyt eduskunnasta valtioneuvostoon.



Kuva 4. Tietojärjestelmät valiokuntakäsittelyssä.

Suhdekuvaukset

- 3.1.1FR: FrameMaker+SGML:n avulla valiokunnan pöytäkirja tuotetaan rakenteisessa muodossa.
- 3.1.1VK: VKfaktan avulla suunnitellaan valiokunnan kokousaikataulut. VKfaktan tietojen pohjalta laaditaan esityslista (FrameMaker).
- 3.1.2FR: FrameMaker+SGML:n avulla valiokunnan lausunto ja pöytäkirja tuotetaan rakenteisessa muodossa.
- 3.1.2VK: Valiokunnan antama lausunto kirjataan VKFaktaan.
- 3.1.3FR: FrameMaker+SGML:llä tuotetaan valiokunnan mietintö ja pöytäkirja rakenteisessa muodossa.
- 3.1.3VK: VKFaktaan kirjataan valiokunnan antama mietintö.



Kuva 5. 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 esitellyyn tasavallan presidentille päätöksentekoa varten ja sen jälkeen eduskunnan käsittelyyn sekä painotaloon (Edita).

PTJ:n ensimmäinen versio otettiin käyttöön vuonna 1995. PTJ:tä uusitaan parhailaan teknisen arkkitehtuurin vanhentumisen vuoksi nk. PTJ2-hankkeessa.

Uudistamistyön tavoitteena on uusia tekninen vanhenemassa oleva alusta ja saavuttaa paremmin muihin järjestelmiin integroitava asiankäsittely, parempi ylläpidettävyys ja käyttäjäystävällinen toteutus. Tarkoituksena on parantaa teknistä toimivuutta samalla kun säilytetään nykyiset perustoiminnot. Uusitun järjestelmän käyttöönotto on tarkoitus toteuttaa elokuussa 2005. Kehittämistyössä ovat 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: Terja Ketola, ylitarkastaja, valtioneuvoston kanslia,
Terja.Ketola@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. Asiantuntijakäyttäjät 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 Kaisa Vuorisalo, lakivaliokunta, puh. (09) 432 2047, kaisa.vuorisalo@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 profi-loinnit ja personoinnit.

Valtioneuvoston kanslia vastaa Senaattorin ylläpitämisestä ja kehittämisestä yhteis-työssä ministeriöiden ja eduskunnan kanssa. Senaattorin kehittämistä ohjaa ministe-riöiden ja eduskunnan edustajista koostuva toimitusneuvosto. Sisällöstä vastaa mi-nisteriöiden 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 uudis-tetut verkkosivut ovat olleet käytössä kesästä 2001 lähtien. Sivustot perustuvat xml-pohjaiseen tietokantajärjestelmään ja siten sivujen aineisto on tehokkaiden ha-kuominaisuuksien piirissä. Ministeriöiden uutisaineisto liitetään mukaan verk-kosivuille.

Vastuuorganisaatio ja yhteyshenkilö

Kehittäminen ja rahoitus: VN-tietohallintoyksikkö

Asiantuntijavastuu: VN-tiedotusyksikkö, VN-tiedonhallintayksikkö ja ministeriöi-den 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 Kaisa Vuorisalo, puh. (09) 432 2047, kaisa.vuorisalo@eduskunta.fi

Eduskunnan vastaus ja kirjelmä: eduskunnan keskuskanslia; eduskuntasihteeri 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 alku- tai valmisteluvaiheessa.

Vastuuorganisaatio ja yhteyshenkilö

Valtiovarainministeriö, valtioneuvoston tietohallintoyksikkö: verkkotoimittaja Marko Latvanen, neuvotteleva virkamies Katju Holkeri, neuvotteleva virkamies Arja Terho; otakantaafi@vm.fi

Salijärjestelmät

Kuvaus

Eduskunnan täysistuntoja palveleva istuntosalin järjestelmä koostuu kolmesta erillisestä järjestelmästä, jota kytkeytyvät toisiinsa. Lisäksi salijärjestelmä päivittää useita muita sisäisiä tietojärjestelmiä ja intranet, - ja internetpalveluja. Osaa tiedoista voidaan käyttää myös mobiilipalvelujen kautta.

Äänestysjärjestelmä

Äänestysjärjestelmä huolehtii täysistunnon nimenhuudoista ja tallentaa tiedot istunnossa läsnä- ja poissaolevista ja jälki-ilmoittautuneista edustajista käytettäväksi mm. täysistunnon pöytäkirjan laadinnassa. Äänestysjärjestelmä hoitaa teknisesti istuntosalin koneelliset äänestykset, tallentaa tiedot ja välittää äänestyksen tulostiedot istuntosalin seinille äänten jakauma- ja äänestystulostauluihin ja eduskunnan intranet- ja internet-palveluihin äänestystietokantaan.

Äänestyslaitteiston tehtävänä on:

- puhemiehen korokkeen painikkeiden tietojen keruu (äänestyksen aloitus, äänestyksen lopetus, puhe-miehen ilmoittautuminen jne.)
- läsnäolo- ja äänestyspainikkeiden tietojen keruu
- äänestyskäyttämisen osoittaminen valotauluilla

Seurantajärjestelmä

Seurantajärjestelmän avulla hallitaan täysistunnon päiväjärjestystä, päiväjärjestykseen kuuluvien asioiden ja niihin liittyviä asiakirjojen perustietoja ja asiankohtiin liittyviä puheenvuoropyyntöjä ja asiassa tehtyjä päätöksiä. Seurantajärjestelmän avulla hoidetaan myös täysistuntoon liittyviä tiedotteita ja ilmoituksia. Seurantajärjestelmä 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 päätöspöytäkirjassa ⁷ 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 pyydyistä, 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