

Suomalainen lainsäädäntöprosessi ja sen metatiedot

Lainsäädäntöprosessin tiedonhallinnan
kehittäminen

Metatiedot suomalaisen lainsäädäntöprosessin tiedonhallinnassa
-seminaari

antti.lehtinen@it.jyu.fi
(014) 260 3099

Esityksen sisältö

- I Suomalaisen lainsäädäntöprosessi
 - Konteksti – toimijat (kontekstikaavio)
 - Prosessi & dokumentit & tietojärjestelmät
 - Tiedonkeruu
- II ... ja sen metatiedot
 - Keskeiset metatiedot
 - Asian metatiedot
 - Dokumenttien metatiedot
 - Tiedonkeruu

Esityksen tavoite

- Avata ja taustoittaa Metatiedot suomalaisen lainsäädäntöprosessin tiedonhallinnassa – RASKE2-projektin II väliraportin lukua 5 Lainsäädäntöprosessin metatiedot

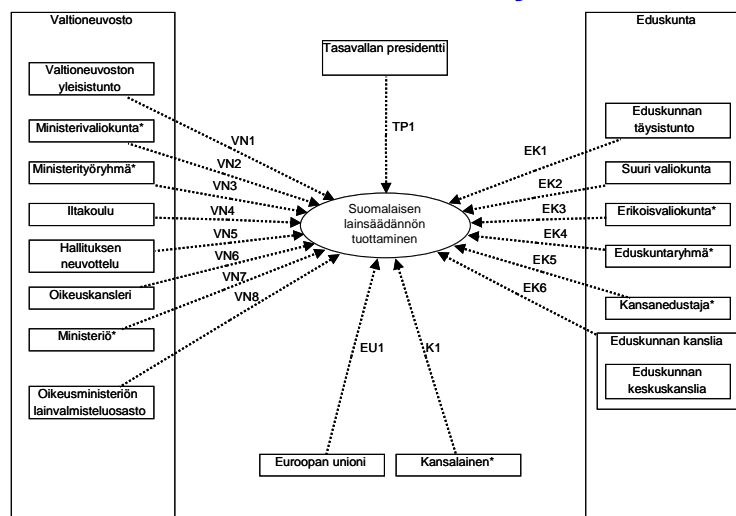
I Suomalainen lainsäädäntöprosessi

- Tiedonkeruu
- Konteksti – toimijat (kontekstikaavio)
- Prosessi
- Dokumentit
- Tietojärjestelmät

Suomalaisen lainsäädäntöprosessin tiedonhallinnan nykytila

- Lainsäädäntöprosessiin liittyvien tietojen saatavuus julkisessa Internetistä:
 - <http://www.it.jyu.fi/raske/saadostvalmistelunseuranta.html>
- Paljon tietoa saatavilla julkisen verkon kautta, mutta siihen käsiksi pääseminen ja kokonaisuuksien hahmottaminen työlästä
- (Paperi ja sähköinen dokumentaatio rinnan)

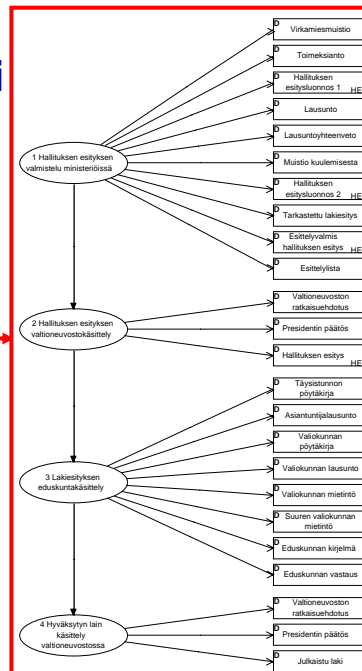
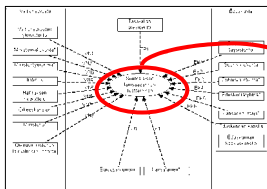
Suomalaisen lainsäädäntötyön konteksti



Kontekstikaavion 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, toimenpideoitteita (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 säättää 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: Ministeriryhmässä 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.

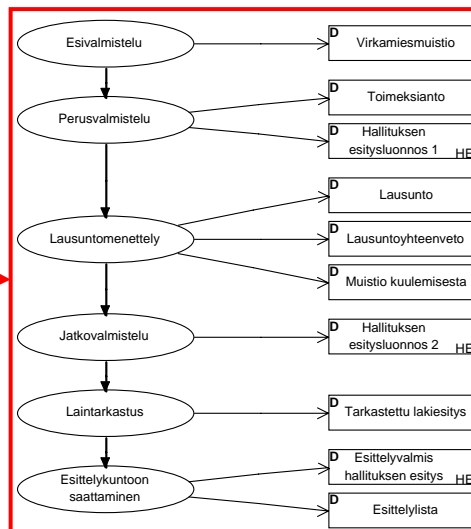
Lainsäädäntöprosessi ja siinä syntyvä dokumentaatio

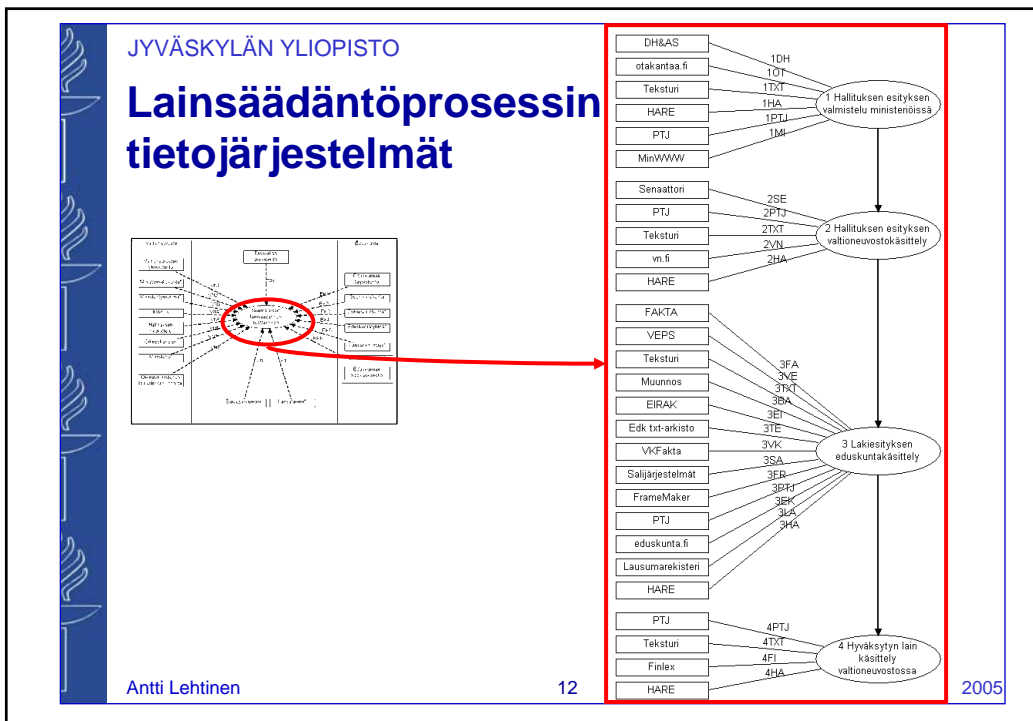
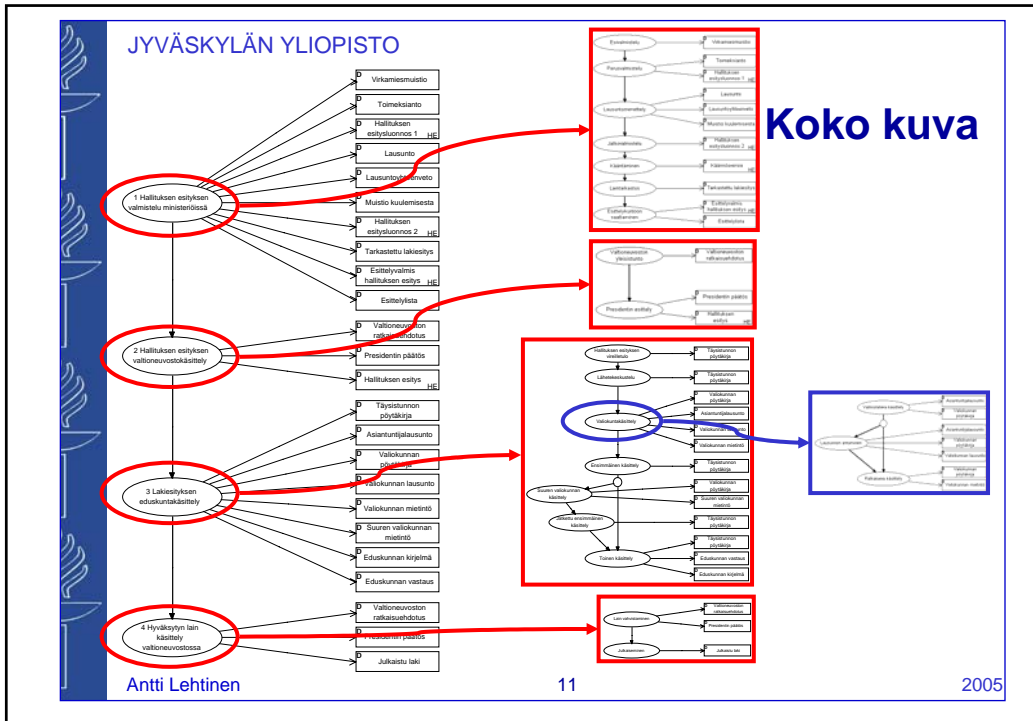


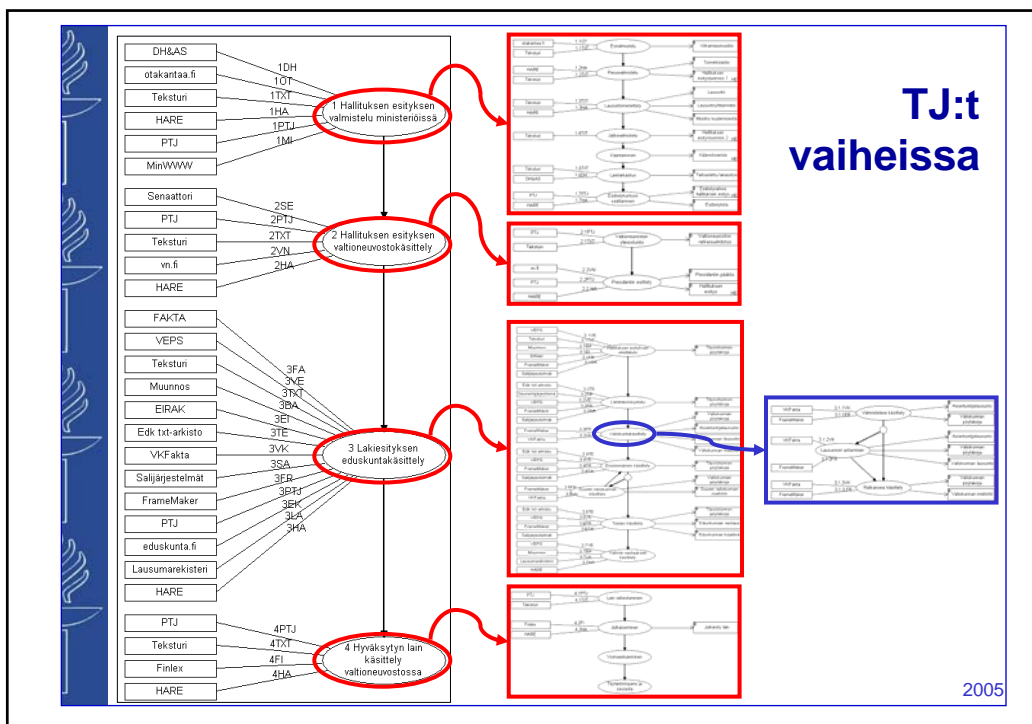
Dokumentit

- Itse lain lisäksi keskeisimmät dokumentit ovat:
 - hallituksen esitys
 - valiokunnan mietintö
 - eduskunnan vastaus
- Lainsäädäntöprosessin edetessä syntyy **tiedonjyväsiä**, joiden tärkeys riippuu esim. prosessin vaiheesta ja tiedonhakijan omasta tehtäväkentästä sekä tavoitteista.

Hallituksen esityksen valmistelu ministeriöissä







Tiedonkeruu – 1 vaihe

- Lainsäädäntöprosessin selvittäminen
 - Olemassa olevat prosessi- ja tietojärjestelmäkuvaukset
 - Toimijat, tietojärjestelmät, dokumentit
 - Asiantuntijaverkosto
 - Meneillään olevat kehityshankkeet
 - > Tiedonhallinta suomalaisessa lainsäädäntöprosessissa. RASKE2-projektin väliraportti. Eduskunnan kanslian julkaisu 5/2004
- Metatietojen selvittäminen
- Lähestyminen ylhäältä alas (top-down)

II Lainsäädäntöprosessi ja sen metatiedot

- Tiedonkeruu – 2 toinen vaihe
 - ”Metatietohaastattelut”
- Keskeiset metatiedot
 - Asian metatiedot
 - Dokumenttien metatiedot
 - Tuottajat & metatiedot
 - Metatiedot & tuottajat & tuottamisympäristöt
 - Toimijat & metatiedon hyödyntäminen
- Lähestyminen alhaalta ylös (down-top), samalla tarkennettiin aiemmin tehtyjä kuvauksia (ed. väliraportti)

”Metatietohaastattelut”

- 33 lainsäädäntötyön metatietojen käsittelyyn liittyvää hlöä
 - Suhde kohdealueeseen
 - Metatietojen tuottamiseen liittyvät työtilanteet
 - Metatietojen hyödyntämiseen liittyvät työtilanteet
 - Metatietojen yhtenäistämiseen liittyvät tarpeet, ongelmat ja kehittämissuhteet
 - Metatietojen hyödyntäminen tulevaisuudessa - visiointia
- JHS 143 Asiakirjojen kuvailun ja hallinnan metatiedot

Haastatellut käsittelijäryhmät

| 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 |

KR:t

- **Vastaavat laatijat (VL)** huolehtivat ja vastaavat dokumentin syntymisestä
- **Sisältöön vaikuttavat laatijat (SL)**
- **Tekniset laatijat (TL)**
- **Sisäiset käyttäjät (SK)** tarkoittavat kohdealueella olevia käyttäjiä

| KÄSITTELIJÄ-RYHMÄ | Valtioneuvoston istuntoyksikkö | Fonokeskus | Tietohallinto | Eduskunnan kirjasto | Eduskunnan täysistunto | Eduskuntaryhmät | Erikoisvaliokunnat | Stuori valiokunta | Valiokunnan sihteerit | Valiokunnan osastosihteerit | Kansanedustajat | EK keskuskanslia | EK kanslian pöytäkirjatoimisto | EK kanslian asiakirjatoimisto | EK kanslian ruotsin kielen toimisto | Edita | EK kirjasto | EK sisäinen tietopalvelu | |
|--|--------------------------------|------------|---------------|---------------------|------------------------|-----------------|--------------------|-------------------|-----------------------|-----------------------------|-----------------|------------------|--------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|-------|-------------|--------------------------|----|
| Ministerit | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Esittelijät | VL | SL | VL | | | | | | | | | | | | | | | | VL |
| Avustajat | | | TL | TL | | | | | | | | | | | | | | | SK |
| Kirjaamo | | | TL | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Lausunnon antajat | | | | VL | SL | | | | | | | | VL | | | | | | |
| Kansalaiset/ Kansalaisryhmät | | | | VL | SL | | | | | | | | | | | | | | |
| VN:n kanslian käännettötoimisto/kääntäjät | | SK | | | | | SL | | | | | | | | | | | | |
| OM:n lainvalmisteluosaston tarkastustoimisto | | | | | | | | SL | | SL | | | | | | | | | |
| Oikeuskansleri | | | | | | | | | | SL | | SL | | | | | | | |
| VN:n istuntoyksikön esittelysihteerit | | | | | | | | | | TL | TL | SK | SK | TL | | | | | SK |
| VN:n tiedotusyksikkö | | | | | | | | | | | | SK | SK | SK | | | | | |
| Tasavallan presidentin neuvonantaja | | | | | | | | | | | | SK | SK | SK | VL | SL | | | |
| EK täysistunto | | | | | | | | | | | | | SL | | | | | | SL |
| Eduskuntaryhmät | | | SK | SK | SK | SK | | | | | | | SK | SK | SK | SK | SK | SK | SK |
| Erikoisvaliokunnat | | | | | | | | | | | | | SK | | SL | SL | | | |
| Stuuri valiokunta | | | | | | | | | | | | | SK | | SL | SL | | | |
| Valiokunnan sihteerit | | | | | | | | | | | | | SK | | VL | VL | VL | | SK |
| Valiokunnan osastosihteerit | | | | | | | | | | | | | | | TL | TL | TL | | |
| Kansanedustajat | | | | | | | | | | | | | | SL | SL | SL | SL | SL | SL |
| EK keskuskanslia | | | | | | | | | | | | | | | | | | | VL |
| EK kanslian pöytäkirjatoimisto | | | | | | | | | | | | | VL | | | | | | |
| EK kanslian asiakirjatoimisto | | | | | | | | | | | | | SK | TL | TL | TL | TL | TL | TL |
| EK kanslian ruotsin kielen toimisto | | | | | | | | | | | | | | SL | SL | SL | SL | SL | SL |
| Edita | | | | | | | | | | | | | | | | | TL | | TL |
| EK kirjasto | | SK | | | | | | | | | | | | | | | TL | TL | TL |
| EK sisäinen tietopalvelu | | SK | | | | | | | | | | | | | | | TL | TL | SK |

Metatietojen tuottaminen

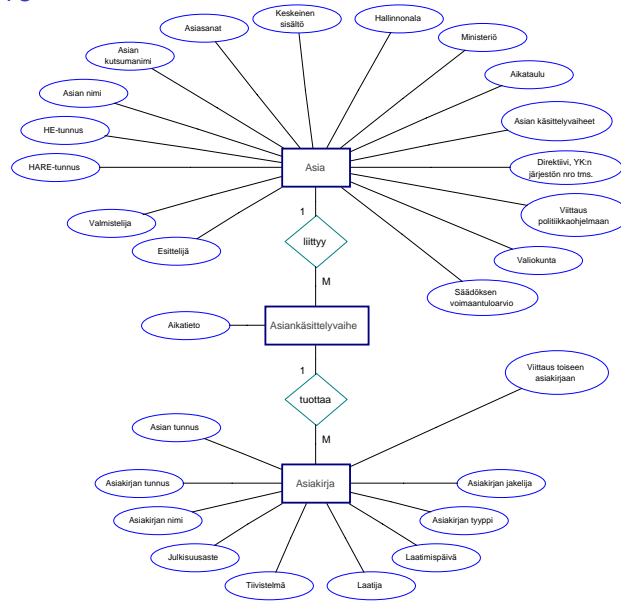
- Asiaan liittyvät
- **HUOM!** "Asia" saa asiasanat jo HARE:ssa (hanke=asia), mutta asiasanat eivät siirry seuraaviin vaiheisiin (PTJ, eduskunnan järjestelmä), vaan eduskunta asiasanoittaa HE:t uudestaan. HARE:ssa on käytössä valtioneuvoston asiasanasto (sen osajoukko), eduskunnassa on oma asiasanastonsa. Niiden välistä vertailua ei ole (toistaiseksi) tehty.



Metatietojen tuottaminen - dokumentit

- Nykyisin hajanaista prosessin alkupäässä
 - Hallituksen esityksen valmistelu hoidetaan tiedonhallinnan osalta eri tavoin eri ministeriöissä
 - Erilaiset tietojärjestelmät
 - Saman tiedon syöttäminen useaan järjestelmään
 - Semanttisesti epäyhtenäiset metatiedot

ERA-kaavio



- Entity Relationship Attribute

Keskeiset asian metatiedot

- TH – mainittu käytettävän tiedonhaussa
- JHS:P – pakollinen JHS 143:n mukaan

| Metatieto | T H | JHS: Kategoria | JHS: Elementti/ osaelementti | JHS: Tarkenne | JHS :P | |
|--|-----|-------------------|------------------------------|------------------------|------------------------------|---|
| HARE-tunnus | - | Paikallista minen | Identifiointitunnus | Merkintäjärjestelmä | X | |
| HE-tunnus | X | Sisällön- kuvailu | Identifiointitunnus | Merkintäjärjestelmä | X | |
| Asian nimi | X | | Nimeke | | X | |
| Asian kutsumanimi | - | Konteksti | Nimeke | Vaihtoehtoinen nimeke | - | |
| Asiasanat | X | | Aihe | | X | |
| Keskeinen sisältö | X | | Kuvaus | | - | |
| Hallinnonala | X | | 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* | | |
| Asiakäsittelyvaihe | X | Elinkaari | Tila | Elinkaaren tila | X | |
| Asian käsittelyvaiheet | X | | | Käsittely-toimenpiteet | - | |
| Aikataulu | X | | | Käsittelyaikataulu | Toimenpiteen ajankohta-arvio | - |
| Aikatieto | X | | | Käsittelyhistoria | Toimenpiteen ajankohta | X |

Keskeiset asiakirjan metatiedot

| Metatieto | T H | JHS: Kategori- a | JHS: Elementti/ osaelementti | JHS: Tarkenne | JHS :P |
|---------------------------------|--------|----------------------------|------------------------------------|---------------------------|-----------|
| Asiakirjan tunnus | X | Paikallista minen | Identifiointitunnus | Merkintäjärjestelmä | X |
| Asiakirjan jakelija | - | | Saatavuus | Henkilön nimi | - |
| | - | | | Yhteystiedot | - |
| Asiakirjan nimi | X | Sisällön- kuvailu | Nimeke | | X |
| Tiivistelmä | X | | Kuvaus | Tiivistelmä | - |
| Julkisuusaste | - | Käytöde- ell ytykset | 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 | Tehtävärühmätunnus | X |
| Viittaus toiseen asiakirjaan | X | | Suhde | Pakollinen | X* |
| Laatimispäivä | X | Elinkaari | Aikamääre | Laatimisaika | X |
| Säädöksen voimaantuloarvio | X | | Aikamääre | Voimaantuloaika- arvio | - |

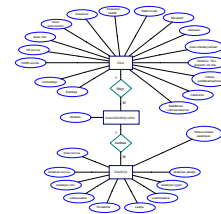
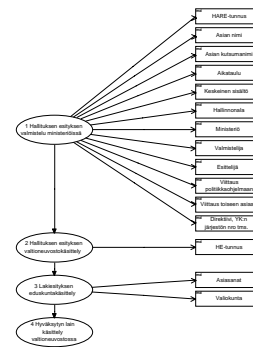
*Pakollinen, jos tieto on olemassa ja sitä käytetään asiakirjan hallintaan liittyvänä tietona.

Rakennemäärittelyt

| Dokumentti | Rakenteen määrittyskieli | 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 |

Yhteenveto

- Suomalaisen kansallisen lainsäädäntöprosessin tiedonhallinta?
 - Erialaista eri vaiheissa (hajanainen)
 - Järjestelmien käyttö (DH & AS)
 - Metatietojen tuottaminen
 - Rakenteisuuden hyödyntäminen
 - Kehittyvässä tilassa
 - Järjestelmähankkeita (mm. DH, PTJ)
 - Arkkitehtuurihankkeet (VN & EK)
 - VN:n tiedon sisällönhallinnan tila ja vastuut (SILAVA-hanke)
 - **Säädösvalmistelun tieto- ja tietohallintotuki – hanke** (Kari Kujanen, oikeusministeriö).
 - Ihmisistä kiinni
 - **Lainsäädäntöprosessin tiedonhallinnan kehityskohteita** (Airi Salminen, Jyväskylän yliopisto)



Kysymyksiä?