



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Ehdotus yhteistyöksi valtioneuvoston ja eduskunnan asiakirjojen tuottamisen ja julkaisemisen uudistamiseksi

RAKENNE 2008 -työryhmän mietintö

Ehdotus yhteistyöksi valtioneuvoston ja
eduskunnan asiakirjojen tuottamisen ja
julkaisemisen uudistamiseksi

RAKENNE 2008 -työryhmän mietintö

Julkaisija VALTIONEUVOSTON KANSLIA		KUVAILULEHTI 15.12.2008	
Tekijät Rakenne 2008 -työryhmä			
Julkaisun laji Raporttisarjan julkaisu	Toimeksiantaja Valtioneuvoston kanslia	Toimielimen asettamispäivä 22.5.2008	
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Ehdotus yhteistyöksi valtioneuvoston ja eduskunnan asiakirjojen tuottamisen ja julkaisemisen uudistamiseksi. Rakenne 2008 -työryhmän mietintö			
Tiivistelmä Valtioneuvoston kanslian asettama työryhmä (Vnk 007:00/2008) on tehnyt esiselvityksen säädöskokoelmassa ja valtiopäiväasiakirjoissa julkaistavien asiakirjojen laatimisen ja teknisen tuen uudistamiseksi. Työryhmä on selvittänyt käytettävissä olevat tekniset työvälineet sekä tarkastellut mahdollisuutta ostopalveluiden käyttöön. Työryhmä on yksilöinyt asiakirjat, joiden laatiminen rakenteisena edistäisi valtioneuvoston ja eduskunnan välistä yhteistyötä, tietojärjestelmien yhteensopivuutta sekä asiakirjojen sähköistä julkaisemista ja käytettävyyttä. Asiakirjojen rakenteiden tuottamisen edistämiseksi työryhmä ehdottaa, että valtioneuvosto ja eduskunta valmistelevat asiakirjojen tunnistetietoja, rakenteita (skeemat) ja julkaisuominaisuuksia koskevat yhteiset määritelmät. Työryhmä ehdottaa, että oikeusministeriö ja eduskunta valmistelevat säännösmuutokset, jotka mahdollistavat sähköisen säädöskokoelman ja sähköisen valtiopäiväasiakirjan virallistamisen. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että ministeriöt valmistelisivat yhteisen valtioneuvoston päätösasiakirjojen ja säädösten rakenteista laatimista tukevan työvälineen. Työryhmä ehdottaa myös, että säädöskokoelman johtoryhmää kehitetään jatkossa toimimaan valtioneuvoston ja eduskunnan asiakirjojen rakenne- ja julkaisu-yhteistyön johtoryhmänä.			
Avainsanat asiakirjojen rakenteistaminen, julkaiseminen, valtiopäiväasiakirjat, säädöskokoelma			
Sarjan nimi ja numero Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6/2008		Kieli Fi	Kokonaissivumäärä 54
ISBN (paino) -	ISBN (PDF) -	ISSN -	
Kustantaja Valtioneuvoston kanslia Julkaisu PDF:nä: www.vnk.fi/julkaisut Lisätietoja: julkaisut@vnk.fi		Julkaisun jakelu ja välitys julkaisut@vnk.fi	
Taitto Valtioneuvoston kanslia Anja Järvinen	Luottamuksellisuus Julkinen	Painopaikka Valtioneuvoston kanslia	

Utgivare STATSRÅDETS KANSLI		PRESENTATIONSBLAD 15.12.2008	
Författare Arbetsgruppen Rakenne 2008			
Typ av publikation Rapportseriens publikation	Uppdragsgivare Statsrådets kansli	Datum då organet tillsattes 22.5.2008	
Publikationens namn Förslag till samarbete för en reform av produktionen och publiceringen av statsrådets och riksdagens handlingar Betänkande av arbetsgruppen Rakenne 2008			
Referat Arbetsgruppen (Vnk 007:00/2008), som tillsattes av statsrådets kansli, har berett en revidering av systemet för hur man upprättar dokument som publiceras i författningssamlingen och i riksdagshandlingar och för det tekniska stödet. Arbetsgruppen har granskat de tekniska arbetsredskap man förfogar över och undersökt möjligheten att använda köptjänster. Arbetsgruppen har definierat de handlingar som, om de upprättas i strukturerad form, skulle främja samarbetet mellan statsrådet och riksdagen samt kompatibiliteten mellan de olika datasystemen, samt den elektroniska användbarheten och publikationen av handlingar. För att främja att handlingarna upprättas i strukturerad form föreslår arbetsgruppen att statsrådet och riksdagen utarbetar gemensamma definitioner för handlingarnas metadata, strukturer (scheman) och publiceringsegenskaper. Arbetsgruppen föreslår att justitieministeriet och riksdagen bereder de ändringar i lagstiftningen som möjliggör att den elektroniska författningssamlingen och de elektroniska riksdagshandlingarna blir officiella. Arbetsgruppen föreslår dessutom att ministerierna ska bereda ett gemensamt instrument som stöd för upprättandet av statsrådets beslutsdokument och författningar i strukturerad form. Arbetsgruppen föreslår också att ledningsgruppen för författningssamlingen i fortsättningen blir ledningsgrupp för det samarbete som gäller statsrådets och riksdagens strukturerade handlingar och publiceringen av dem.			
Nyckelord strukturerade handlingar, publicering, riksdagshandlingar, författningssamling			
Seriens namn och nummer Statsrådets kanslis rapportserie 6/2008		Språk Fi	Sidantal 54
ISBN (tryck) -	ISBN (PDF) -		ISSN -
Förläggare Statsrådets kansli Publikationen som PDF: www.vnk.fi/julkaisut Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi		Distribution och försäljning julkaisut@vnk.fi	
Layout Statsrådets kansli Anja Järvinen	Sekretessgrad Offentlig	Painopaikka Statsrådets kansli	

VALTIONEUVOSTON KANSLIALLE

Valtioneuvoston kanslia asetti 22 päivänä toukokuuta 2008 työryhmän selvittämään ja valmistelemaan ehdotusta säädöskokoelmassa ja valtiopäiväasiakirjoissa julkais-tavien asiakirjojen laatimisen ja julkaisemisen teknisen tuen uudistamiseksi.

Toimeksiannon mukaan työssä oli

- täsmennettävä asiakirjat, joiden laatimisessa tarvitaan rakenteista esitys-muotoa
- selvitettävä käytettävissä olevat tekniset työvälineet
- selvitettävä mahdollisuus ostopalveluiden käyttöön vaihtoehtona omalle tuo-tannolle
- tehtävä ehdotus hankkeen organisoinniksi
- tehtävä ehdotus hankkeen kustannusjaoksi

Kyse on valtioneuvoston yleisistunnossa, tasavallan presidentin esittelyssä ja/tai eduskunnassa käsiteltävistä asioista kuten asetukset, hallituksen esitykset, vahvis-tettavat lait, valtioneuvoston kirjelmät ja hallituksen kertomus. Tavoitteena on uudis-taa asiakirjojen valmistelun ja erityisesti säädösten laatimisen ja julkaisemisen tekni-nen tuki siten, että hyödynnetään yleisiä rakenteisten asiakirjojen sekä asiakirjojen välineriippumattomien esitysmuotojen standardeja (esim. XML ja PDF-A).

Työryhmä tarkasteli valtioneuvoston ja eduskunnan päätösasiakirjoja koko niiden elinkaaren aikavälillä. Työn lähtökohtana olivat valtioneuvoston ja eduskunnan asia-kirjojen valmisteluprosessit ja siinä keskityttiin asiakirjojen valmistelua ja julkaise-mista tukevien järjestelmien paikantamiseen prosessissa. Näin pystyttiin arvioimaan asiakirjavalmistelun teknisen tuen toimivuutta asiakirjan siirtyessä toimijalta (minis-teriö, valtioneuvosto, eduskunta) toiselle. Työssä tarkasteltiin myös edellytyksiä säh-köisten asiakirjojen pitkäaikaiseen arkistointiin.

Asiakirjojen rakenteistamisen tuen lisäksi haettiin ratkaisuja asiakirjojen viralliseen sähköiseen julkaisemiseen. Näin luodaan pohjaa siirtymiselle valtiopäiväasiakirjojen ja säädöskokoelman sähköisten asiakirjaversioiden käytölle. Kun sähköiset versiot saavat virallisen aseman, niiden käyttö ja saatavuus tuomioistuimissa ja viranomais-ten käsittelyssä yleistyy. Tämän odotetaan hyödyttävän kaikkia käyttäjätahoja, eri-tyisesti yksittäisiä kansalaisia.

Työryhmä on yksilöinyt asiakirjat, joiden laatiminen rakenteisina edistäisi valtioneu-voston ja eduskunnan välistä yhteistyötä sekä tietojärjestelmien yhteensopivuutta, sekä asiakirjojen sähköistä julkaisemista ja käytettävyyttä.

Asiakirjojen rakenteiden tuottamisen edistämiseksi työryhmä ehdottaa, että valtio-neuvosto ja eduskunta valmistelevat asiakirjojen tunnistetietoja, rakenteita (skee-mat) ja julkaisuominaisuuksia koskevat yhteiset määritelmät. Yhteisillä määritelmillä turvataan tietojärjestelmien yhteentoimivuus. Lisäksi yhteiset määritelmät ovat tar-peen eduskunnan asiakirjojen rakenteista laatimista tukevan tietojärjestelmän kehit-tämisessä ja valtiovarainministeriön budjettiosaston valtion talousarvion rakenteista laatimista tukevan tietojärjestelmän (budjettijärjestelmä) kehittämisessä.

Lisäksi työryhmä ehdottaa, että ministeriöt valmistelisivat yhteisen valtioneuvoston päätösasiakirjojen sekä säädösten rakenteista laatimista tukevan työvälineen. Valmistelussa olisi hyödynnettävä valtioneuvoston ja eduskunnan yhteisiä tunnistepäätösasiakirjojen ja eduskunnan yhteisiä tunnistepäätösasiakirjojen, rakenne- (skeema) ja julkaisumäärityksiä, kokemuksia nykyisen budjettijärjestelmän ja eduskunnan järjestelmän käytöstä sekä näiden järjestelmien yhteentoimivuudesta.

Työryhmä ehdottaa myös, että säädöskokoelman johtoryhmää kehitetään jatkossa toimimaan valtioneuvoston ja eduskunnan asiakirjojen rakenne- ja julkaisuyhteistyön johtoryhmänä.

Valtioneuvoston ja eduskunnan asiakirjojen rakenne- ja julkaisuyhteistyön jatko perustuu virkamiestyönä tehtävään perusvalmisteluun. Tähän osallistuvat organisaatiot – eduskunta, valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö – varautuvat vastuullaan olevien järjestelmien ja määrittelyjen kehittämiseen vuosien 2009–2012 aikana. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan vielä pystytä määrittelemään rakenne- ja julkaisuyhteistyön kokonaiskustannuksia tai sen eri osien kustannuksia.

Työryhmän ehdotusten mukaisesti edeten valtioneuvoston ja eduskunnan yhteiset vaatimukset täyttävien rakenteisten asiakirjojen valmisteluun ja julkaisemiseen voitaisiin päästä vaalikauden taitteessa vuonna 2011 tai viimeistään vuoteen 2012 mennessä.

Työryhmä kuuli työnsä aikana kehittämisspäällikkö Markus Merenmiestä Kansallisarkistosta, ja metatietopäätoimittaja Laila Heinemannia Valtioneuvoston metatietoryhmästä.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin hallitussihteeri Marika Paavilainen valtioneuvoston kansliasta ja jäseniksi toimistopäällikkö Ari Apilo eduskunnan asiakirjatoimistosta, tietokanta-asiantuntija Jaana Kaakkola eduskunnan asiakirjatoimistosta, tietopalveluyksikön päällikkö Pentti Vesanen valtioneuvoston kanslian tietopalveluyksiköstä, tietohallinnon erityisasiantuntija Terja Ketola valtioneuvoston kanslian hallintoyksiköstä, tietopalvelupäällikkö Aki Hietanen oikeusministeriön hallintoyksiköstä, tietoasiantuntija Leena Palmen oikeusministeriön lainvalmisteluosastolta, laskentaryhmän päällikkö Kaija Balk valtiovarainministeriön budjettiosastolta ja järjestelmä-asiantuntija Tanja Rönn valtiovarainministeriöstä, valtioneuvoston tietohallintoyksiköstä. Työryhmän sihteerinä toimi erityisasiantuntija Ulla Kaipainen valtioneuvoston kansliasta.

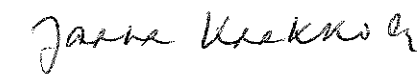
Työryhmä laati elokuussa 2008 muistion työnsä vaiheesta valtioneuvoston kanslialle. Työryhmä on kokoontunut 14 kertaa.

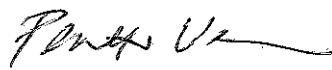
Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa kunnioittaen ehdotuksensa valtioneuvoston kanslialle.

Helsingissä 15 päivänä joulukuuta 2008


Marika Paavilainen


Ari Apilo

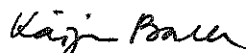

Jaana Kaakkola


Pentti Vesanen


Terja Ketola


Aki Hietanen


Leena Palmen


Kaija Balk


Tanja Rönn


Ulla Kaipainen

Sisällys

VALTIONEUVOSTON KANSLIALLE	5
1 YHTEENVETO TYÖRYHMÄN EHDOTUKSISTA	11
2 TYÖRYHMÄN TYÖSTÄ	14
3 EDUSKUNNAN JA VALTIONEUVOSTON ASIAKIRJAT JA VALMISTELUPROSESSIT	16
4 TEKNISET TYÖVÄLINEET JA -TAVAT	20
4.1 Valtioneuvoston päätösasiakirjat	20
Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmä.....	20
PTJ-asiakirjapohjat (ent. Lainlaatijan työväline)	21
PTJ-asiakirjapohjien käytön ongelmia	22
4.2 Valtion talousarvioletus – budjettijärjestelmä	24
4.3 Valtiopäiväasiakirjat	27
Valtiopäiväasiakirjojen rakenteinen tuotanto eduskunnassa.....	27
Eduskunnan rakenteisten asiakirjojen laadintasovellukset	28
4.4 Lomakepohjaiset ratkaisut	29
4.5 Saksassa ja Tanskassa käytössä olevat lainlaadintavälineet	30
Saksan eNorm	30
Tanskan Lex Dania.....	32
4.6 Teknisten työvälineiden vertailu	32
5 ASIAKIRJOJEN YHTEENSOPIVUUS JA EHEYD	34
5.1 Yhteensopivuuden ja eheyden turvaaminen	34
5.2 Tunniste- ja kuvailutiedot	34
Asiakirjan tunniste- ja kuvailutiedot.....	34
Valtioneuvoston ja eduskunnan metatietohanke	35
Ehdotus SÄHKE-määrittelyn mukaisiksi metatiedoiksi säädöskokoelmassa ja valtiopäiväasiakirjoissa julkaistaville asiakirjoille	35
5.3 Asiakirjojen rakennemääritykset.....	36
Yleistä asiakirjojen rakenteistamisen tekniikoista	36
Valtioneuvoston ja eduskunnan päätösasiakirjojen valmistelussa nykyisin käytettävät rakennemääritykset	37
Asiakirjan yhtenäisten rakennemääritysten hyödyt	37
Asiakirjojen siirtyminen organisaatioiden ja tietojärjestelmien välillä	38
Asiakirjojen arkistointi	39
Asiakirjojen alkuperäisyyden varmistaminen	39
Asiakirjojen tietoturvaluus	41
5.4 Julkaisulle asetettavat vaatimukset.....	41
Säädöskokoelma.....	41
Valtiopäiväasiakirjat	43

5.5	Rakenteisten asiakirjojen tuottaminen ja julkaisemisen uudistaminen	
	– jatkoyhteistyön vaihtoehdot	44
	Valtioneuvoston ja eduskunnan asiakirjojen rakenne- ja julkaisuyhteistyön vaihtoehdot.....	45
5.6	Yhteistyön järjestäminen	46
5.7	Taloudelliset vaikutukset.....	47
6	TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET JATKOTYÖKSI	49
LIITE 1	Hallituksen esityksen rakenne	53
LIITE 2	Säädöksen rakenne – Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiosan kuvaus.....	54

1 YHTEENVETO TYÖRYHMÄN EHDOTUKSISTA

Valtionhallinnossa on tavoitteena lisätä sähköisten asiakirjojen käyttöä. Tässä tarkoituksessa pyritään parantamaan asiakirjojen ja tietoaineistojen saatavuutta, tietoa niiden sijainnista sekä tiedonsaannin teknisiä ja muita edellytyksiä. Näin toteutetaan hyvää tiedonhallintatapaa käytännössä.

Työryhmä pitää tarpeellisenä, että kehitetään työtapoja ja -välineitä, joilla tuetaan valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistyön kannalta tärkeiden valtiopäiväasiakirjojen ja säädösten laatimista rakenteisina ja julkaisemisen uudistamista.

Valtioneuvoston ja eduskunnan asiakirjojen rakenne- ja julkaisuyhteistyön jatko perustuu virkamiestyönä tehtävään perusvalmisteluun. Tähän osallistuvat organisaatiot – eduskunta, valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö – varautuvat vastuullaan olevien järjestelmien ja määrittelyjen kehittämiseen vuosien 2009 – 2012 aikana. Tässä vaiheessa ei vielä pystytä määrittämään rakenne- ja julkaisuyhteistyön kokonaiskustannuksia tai sen eri osien kustannuksia.

Työryhmän ehdotusten mukaisesti edeten valtioneuvoston ja eduskunnan yhteiset vaatimukset täyttävien rakenteisten asiakirjojen tuotantoon ja julkaisemiseen voitaisiin päästä vaalikauden taitteessa vuonna 2011 tai viimeistään vuoteen 2012 mennessä.

Työryhmän ehdotukset

I Valtioneuvoston ja eduskunnan asiakirjat, jotka tuotetaan rakenteisina

Eduskunnan ja valtioneuvoston päätöisasiakirjoista tuotettaisiin rakenteisina ainakin

1. kaikki säädöskokoelmassa julkaistava asiakirjat; sekä
2. valtiopäiväasiakirjoissa julkaistavista asiakirjoista ne, jotka
 - julkaistaan jossakin myöhemmässä käsittelyn vaiheessa myös säädöskokoelmassa, tai jotka
 - ovat eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistyön (parlamentarismin toteutumisen) kannalta tärkeitä asiakirjoja

Näistä asiakirjoista tuotetaan tällä hetkellä rakenteisina valtiovarainministeriön budjettiosastolla laadittava valtion talousarvioesitys, valtioneuvoston controllerin laatima valtion tilinpäätöskertomuksen nide 2 sekä kaikki eduskunnassa laaditut valtiopäiväasiakirjat.

Seuraavia ministeriöissä tuotettavia asiakirjatyyppejä ei laadita rakenteisina: hallituksen esitykset, valtioneuvoston asetukset, ministeriön asetukset, tasavallan presidentin asetukset, vahvistettava laki tai talousarvio, hallituksen kirjelmä, valtioneuvoston kirjelmä, valtioneuvoston selonteot, valtioneuvoston tiedonannot ja hallituksen kertomus.

Asiakirjat on yksilöity mietinnössä taulukossa 2.

II Yhteistyö vuodesta 2009 alkaen

Ministeriöt ja eduskunta kehittävät edelleen valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistyön kannalta tärkeiden valtiopäiväasiakirjojen ja säädösten laatimista rakenteisina ja niiden julkaisemista sähköisesti.

Yhteistyötä jatketaan valmistelemalla asiakirjojen tunnistetietoja, rakennemäärittelyksiä (esim. skeemat) ja julkaisuominaisuuksia koskevat yhteiset määrittelyt

- jo nyt käytössä olevien asiakirjojen rakenteistamista ja julkaisemista tukevien teknisten ratkaisujen kehittämiseksi, sekä
- uuden valtioneuvostotasaisen asiakirjojen rakenteistamista ja julkaisemista tukevan työvälineen valmistelua varten.

III Jatkotyön organisointi

Valtioneuvoston ja eduskunnan edustajista kootaan asiakirjojen rakenne- ja julkaisuyhteistyön johtoryhmä, ja sille tarvittava määrä asiantuntijatyöryhmiä. Johtoryhmä jatkaisi nykyisen oikeusministeriön johdolla toimivan säädöskokoelman johtoryhmän työtä.

Johtoryhmä seuraisi eri organisaatioiden itsenäisesti toteuttamia rakenne- ja julkaisuyhteistyöhön liittyviä tai sitä tukevia hankkeita. Johtoryhmä valmistelee vuosittain toimintasuunnitelman valtioneuvoston ja eduskunnan asiakirjojen rakenne- ja julkaisuyhteistyöhankkeista sekä kustannusarvion. Kustannusarvio sisältäisi vastuunjaon yhteisesti toteutettavien hankkeiden kustannuksista (esim. vastuu rakennemäärittelyiden konsulttipalkkioista).

Johtoryhmässä olisivat edustettuina

- säädöskokoelman julkaisemisesta vastaava taho (OM)
- valtiopäiväasiakirjojen julkaisemisesta vastaava taho (EK)
- asiantuntijaryhmien puheenjohtajat
- eduskunnan asiakirjojen rakenteistamisen ja julkaisemisen yhteyshenkilöt
- valtiovarainministeriön budjettiosaston talousarviojärjestelmän yhteyshenkilö VM/BO)
- valtioneuvoston sähköisen päätöksentekojärjestelmän (PTJ) toiminnallisuudesta vastaava taho (VNK/VNI)
- ministeriöiden vuonna 2009 hankkeistettavan yhteisen asiakirjojen rakenteista valmistelua ja julkaisemista tukevan järjestelmän yhteyshenkilöt

Asiantuntijatyöryhmien tehtävänä olisi

- valmistella eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistyön kannalta tärkeiden asiakirjojen - tunnistetietojen ja rakenteiden (skeemat) määrittelyt ja päivittää niitä
- valmistella julkaisemiseen liittyvät yhteiset määrittelyt
- ylläpitää ja kehittää yhteisiä määrittelyjä ja/tai järjestelmiä
- seurata ja kehittää erillisten tietojärjestelmien yhteistoimintaa
- järjestää käyttäjäkoulutusta ja yhteistyötä kokemusten ja tiedon kerryttämiseksi.

IV Yhteisten määrittelyjen valmistelu

Vuonna 2009 aikana valtioneuvostossa ja eduskunnassa valmistellaan asiakirjojen yhteiskäytön kannalta tärkeät ja julkaisemista tukevat yhteiset määrittelyt. Määrittelytyö koskee erityisesti yhteisiä metatietoja, julkaisuteknisiä vaatimuksia, asiakirjojen siirtoa organisaatioiden välillä, tietoturvaa sekä asiakirjojen rakenteita (skeemat). Määrittelytyö tehdään yhteistyössä metatietotyöryhmän kanssa.

Työryhmä ehdottaa, että valtiopäiväasiakirjoissa ja säädöskokoelmassa julkaistavissa asiakirjoissa olisi oltava vähintäänkin seuraavat pakolliset metatiedot (numero tunnuksen jälkeen viittaa vuoden 2005 Sähke-määrittelyksen numerointiin):

- Nimeke (1)
- Organisaatio (2.3)

- Kieli (7)
- Tila (9)
- Identifiointitunnus (10)
- Aikamääre (11.3)
- Versio (12).

V Hallituksen esitysten laadintaohjeen tarkistus

Rakennemäärityksiin liittyen olisi selvitettävä yhteistyössä oikeusministeriön kanssa, onko tarpeen tarkistaa hallituksen esityksen ja säädöksen rakenteet sellaisina kuin ne ovat voimassa nykyisissä hallituksen esitysten ja säädösten laadintaa koskevissa ohjeissa (erityisesti HELO, OM 2004, Lainlaatijan opas, OM 1996).

Tässä yhteydessä olisi tarkasteltava muun muassa mahdollisuutta jatkossa valmistella sekä kaksipalstaisia että yksipalstaisia säädösehdotusten perusteluosia. Lisäksi olisi tarkistettava, voidaanko ulkoasua koskevia vaatimuksia selkeyttää (esim. tyhjät rivivälit, lihavoinnit jne).

VI Sähköisen säädöskokoelman ja sähköisen valtiopäiväasiakirjan aseman virallistaminen

Oikeusministeriö viimeistelee säännösmuutoksen, joka mahdollistaa sen, että sähköinen säädöskokoelma on virallinen painetun säädöskokoelman rinnalla.

Eduskunta valmistelee tarvittavat säännösmuutokset, jotka mahdollistavat sen, että sähköinen valtiopäiväasiakirja on virallinen painetun valtiopäiväasiakirjan rinnalla.

VII Yhteisten määrittelyjen toimeenpano valtioneuvostossa

Vuoden 2009 aikana valtioneuvostossa ministeriöiden yhteistyönä selvitetään, minkälaisella teknisellä ratkaisulla parhaiten tuetaan sitä, että jatkossa ministeriöiden tuottamat valtioneuvoston päätössiakirjat ovat valtioneuvoston ja eduskunnan yhteisesti sopimien asiakirjojen tunniste- ja rakennemääritysten sekä julkaisumääritysten mukaisia. Ministeriöiden yhteisen asiakirjojen rakenteista tuottamista tukevan työvälineen valmistelu ja toteutus hankkeistetaan siten, että se voidaan ottaa käyttöön viimeistään vuonna 2012. Työväline korvaa aikanaan nykyiset PTJ-asiakirjapohjat.

Käytössä olevia asiakirjojen rakenteista valmistelua tukevia eduskunnan ja valtiovarainministeriön järjestelmiä kehitetään vuodesta 2009 alkaen ottaen huomioon yhteisesti sovitut asiakirjan metatietoja, rakenteita sekä julkaisuominaisuuksia koskevat määrittelyt.

2 TYÖRYHMÄN TYÖSTÄ

Valtionhallinnossa on tavoitteena lisätä sähköisten asiakirjojen käyttöä. Tällä pyritään parantamaan asiakirjojen ja tietoaineistojen saatavuutta, tietoa niiden sijainnista sekä tiedon saannin teknisiä ja muita edellytyksiä.

Näihin edellytyksiin kuuluvat muun muassa asiakirjojen käytettävyyden varmistaminen siten, että asiakirjojen rekisteröinti, kirjaaminen, arkistointi ja luettelointi sekä sähköisten aineistojen tallentaminen ja tulostaminen on helppoa ja taloudellista myös tulevaisuudessa. Asiakirjan ja tietoaineiston eheydellä tarkoitetaan sitä, että tiedon muoto säilyy tahattomalta tai lainvastaiselta muuttamiselta, ja että mahdolliset muutokset voidaan todentaa. Asiakirjahallinnon näkökulmasta kyse on perinteisten ja sähköisten asiakirjojen käsittelyketjun luotettavuudesta ja aukottomuudesta.

Työryhmän tehtävänä on selvittää ja valmistella ehdotus säädöskokoelmassa ja valtiopäiväasiakirjoissa julkistavien asiakirjojen laatimisen ja julkaisun teknisen tuen uudistamiseksi. Tarkemman toimeksiannon mukaisesti tällä tarkoitetaan sitä, että säädöskokoelmassa ja valtiopäiväasiakirjoissa julkaistava aineisto tuotetaan rakenteisena.

Työryhmän työssä seuraavat julkaisut ovat olleet keskeistä tausta-aineistoa:

- 1) Hallituksen esitysten laatimisohteet (Oikeusministeriön julkaisu 2004:4)
- 2) Lainlaatijan opas (Oikeusministeriö 1996)
- 3) Lainlaatiija-työvälineen määrittely (PTJ2-projekti, Fujitsu Services Oy, määrittelydokumentti)
- 4) PTJ-liiteasiakirjojen käsittelyn nykytila (Sovellusmäärittelyluonnos 7.10.2003)
- 5) Eduskunnan tietohallintolinjaus 2008–2011
- 6) Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämisestä (Valtiovarainministeriö 3a/2006)
- 7) Asiankäsittelyjärjestelmiin sisältyvien pysyvästi säilytettävien asiakirjallisten tietojen säilyttäminen yksinomaan sähköisessä muodossa (KA 1486/40/2005)
- 8) Sähke-määrittelyt (<http://www.narc.fi/Arkistolaitos/sahkoinen>)
- 9) JHS 143 (<http://www.jhs-suositukset.fi/suomi/jhs143>)
- 10) Asianhallinnan tietoturvallisuutta koskeva ohje VAHTI 5/2006
- 11) Käyttövaltuushallinnon periaatteet ja hyvät käytännöt VAHTI 9/2006
- 12) Valtioneuvoston ja eduskunnan yhtenäiset metatiedot ja tietorakenteet (VM 24/2008)
- 13) Suomalaisen lainsäädäntötyön tiedonhallinta (Eduskunnan kanslian julkaisu 2/2006), joka kokoaa kolmivuotisen RASKE2-projektin tulokset. Projektissa tuotettiin lisäksi kaksi väliraporttia
 - Tiedonhallinta suomalaisessa lainsäädäntöprosessissa (I väliraportti) ja
 - Metatiedot suomalaisen lainsäädäntöprosessin tiedonhallinnassa (II väliraportti)
- 14) Hyvään tiedonhallintatapaan (Opetusministeriö 2004)

Työryhmä kuuli työnsä aikana kehittämispäällikkö Markus Merenmiestä Kansallisarkistosta ja metatietopäätoimittaja Laila Heinemannia valtioneuvoston metatietoryhmästä.

Työryhmän jäsenistä tietojärjestelmäasiantuntija Tanja Rönn valtiovarainministeriöstä esitteli PTJ2-projektin yhteydessä toteutetun Lainlaatijan asiakirjapohjien rakenteistamisprojektin tuloksia sekä vaihtoehtoja rakenteisten asiakirjojen työvälineelle. Toimistopäällikkö Ari Apilo ja tietokanta-asiantuntija Jaana Kaakkola eduskunnasta esittelivät eduskunnan rakenteisten asiakirjojen tuotantoa. Tietopalvelupäällikkö Aki Hietanen oikeusministeriöstä käsitteli esityksessään säädöskokoelman julkaisemisen kehittämistarpeita ja ulkomaisia lainlaatiijasovelluksia. Laskentaryhmän päällikkö Kaija Balk valtiovarainministeriöstä esitteli budjettijärjestelmää.

Hallinnollinen notaari Pirkko Pulli valtioneuvoston kansliasta esitteli PTJ-asiakirjapohjien käyttöä.

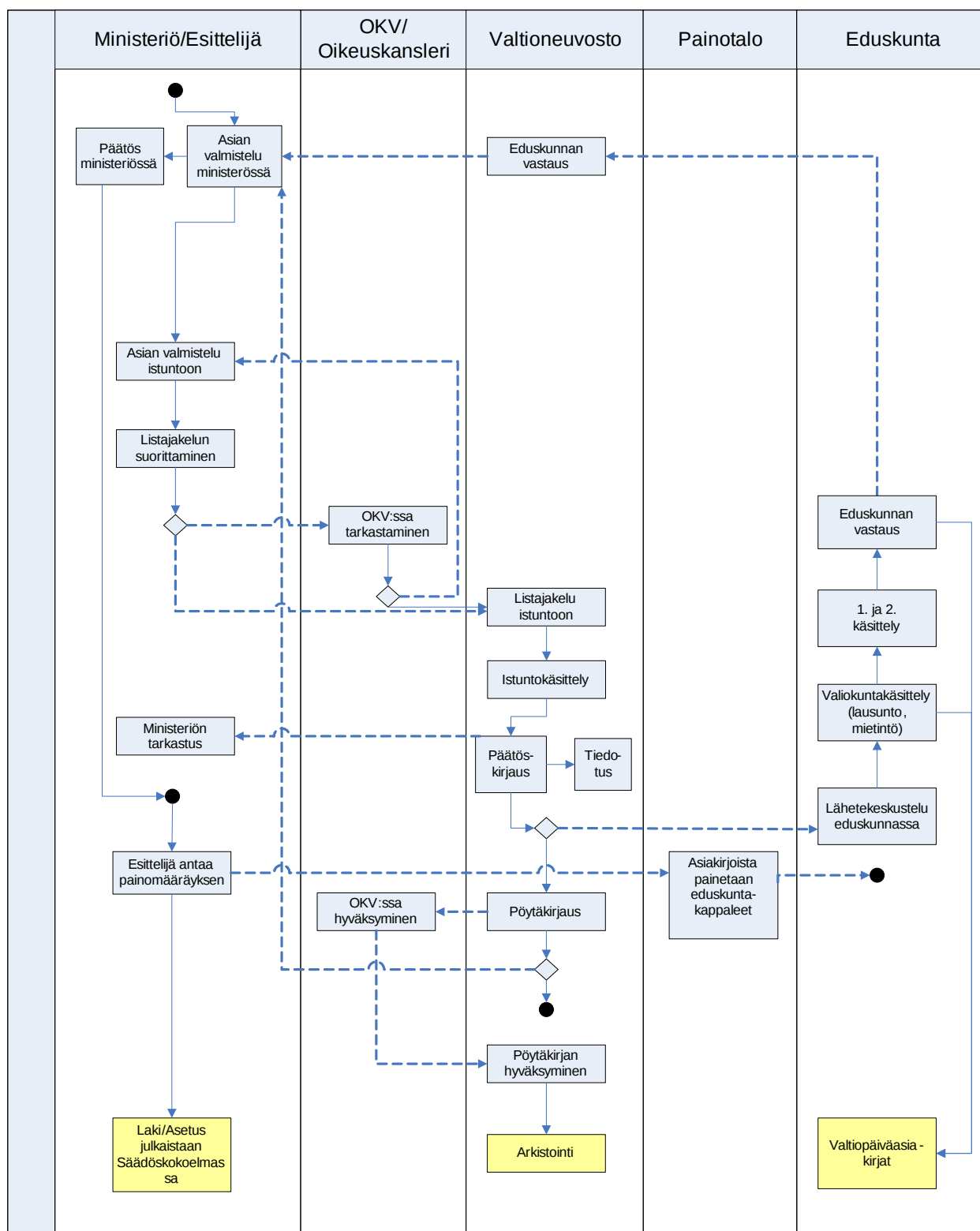
Työryhmä on kirjannut selvityksensä ja kannanottonsa tämän mietinnön lukuihin 3–5. Työryhmän ehdotukset jatkotyöksi on esitetty mietinnön alussa tiivistetysti sekä perusteluineen luvussa 6.

3 EDUSKUNNAN JA VALTIONEUVOSTON ASIAKIRJAT JA VALMISTELUPROSESSIT

Eduskunnan ja valtioneuvoston vuorovaikutus on joko asiakirjamuotoista tai muuta kuin asiakirjamuotoista. Muut kuin asiakirjamuotoiset vuorovaikutustavat ovat esimerkiksi eduskunnassa pidettävät suullinen kyselytunti tai ajankohtaiskeskustelu tai esimerkiksi pääministerin ilmoitus.

Asiakirjamuotoinen vuorovaikutus liittyy yleensä päätöksentekoon valtioneuvostossa ja eduskunnassa (lait tai talousarvion käsittely), päätöksenteon valmisteluun (valtioneuvoston kirje-mät EU-asioissa) tai hallituksen toimista tiedottamiseen (hallituksen toimenpidekertomus ja tilinpäätöskertomus).

Valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistyön kannalta keskeisten asiakirjojen, säädösasiakirjojen, käsittelyprosessi on kuvattu kuviossa 1.



Kuvio 1 Säädösiakirjojen käsittelyprosessit pääpiirteissään (lähde: PTJ2 määrittely, osa I 2003, täydennetty Rakenne 2008 -työryhmässä)

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti tarkastellut eduskunnan ja valtioneuvoston asiakirjoja, jotka julkaistaan säädöskokoelmassa ja/tai valtiopäiväasiakirjoissa. Asiakirjat ovat syntyneet valtioneuvostossa tai eduskunnassa ennalta määritetyissä valmistelu- ja päätöksentekoprosesseissa.

Taulukossa 1 on kuvattu näistä asiakirjoista seuraavat tiedot

- asiakirjatyyppejä
- julkaisu: valtiopäiväasiakirjat ja/tai säädöskokoelma
- rakenteen tai ulkoasun vastuutaho

Taulukko 1 Eduskunnan ja valtioneuvoston asiakirjat

Asiakirjatyyppejä	Valtiopäiväasiakirja-sarjassa julkaistavat	Säädöskokoelmassa julkaistavat (Sdk/Finlex)	Rakenteen tai ulkoasun vastuutaho
Ministeriön asetus		x	Oikeusministeriö
Valtioneuvoston asetus		x	Oikeusministeriö
Tasavallan presidentin asetus		x	Oikeusministeriö
Hallituksen esitys (HE)	x	x (Finlex)	Oikeusministeriö
Valtion talousarvioesitys	x		Valtiovarainministeriö
Vahvistettava laki/talousarvio		x	Oikeusministeriö
Hallituksen kirjelmä	x		Ei määritelty
Valtioneuvoston kirjelmä	x		Ei määritelty
Valtioneuvoston selonteot (VNS)	x		Ei määritelty
Valtioneuvoston tiedonannot (VNT)	x		Ei määritelty
Hallituksen kertomus (K):			
- hallituksen toimenpidekertomus	x		Valtioneuvoston kanslia
- hallituksen tilinpäätöskertomus	x		Valtioneuvoston controller
Muut eduskunnan saamat kertomukset (K)	x		Kertomuksen laatija (muu kuin VN)
Eduskunnan vastaus (EV)	x		Eduskunta
Välikysymykset (VK)	x		Eduskunta
Kirjalliset kysymykset (KK)	x		Eduskunta
EK:n valiokuntien mietinnöt ja lausunnot (VM,VL)	x		Eduskunta
Eduskunnan kirjelmä (EK)	x		Eduskunta
Puhemiesneuvoston laatimat luettelot (PNL)	x		Eduskunta
Lepäämään jätetyt lakiehdotukset (LJL)	x		Eduskunta
Puhemiesneuvoston ehdotukset (PNE)	x		Eduskunta
Lakialoitteet (LA)	x		Eduskunta
Toimenpidealoitteet (TPA)	x		Eduskunta
Talousarvioaloitteet (TAA)	x		Eduskunta
Lisätalousarvioaloitteet (LTA)	x		Eduskunta
Keskustelualoitteet (KA)	x		Eduskunta

Asiakirjan rakenteistamisen tavoitteena on:

- sähköisten palveluiden parantaminen,
- sähköisten asiakirjojen tuottaminen,
- eri organisaatioiden ja niiden tietojärjestelmien yhteentoimivuuden lisääminen,
- rajapintojen avoimen käytön lisääminen kilpailuneutraalilla tavalla sekä
- asiakirjatuotannon ja julkaisemisen kustannustehokkuuden lisääminen.

Kaikkea asiakirjatuotantoa ei ole tarkoituksenmukaista rakenteistaa. Rakenteistamista kannattaa harkita, kun rakenteet palvelevat tiedon (sisällön) siirtoa yhteensopivasti tietojärjestelmästä toiseen, rajapintojen avointa käyttöä tai sähköistä julkaisemista.

Eduskunnan tuottamat valtiopäiväasiakirjat ja valtioneuvoston asiakirjoista valtion talousarvio tuotetaan rakenteisina asiakirjoina.

Tavoite on, että eduskunnan ja valtioneuvoston päätössiakirjoista rakenteistetaan vähintäänkin

1. kaikki säädöskokoelmassa julkaistavat; sekä
2. valtiopäiväasiakirjoissa julkaistavista ne, jotka
 - julkaistaan jossakin myöhemmässä käsittelyn vaiheessa myös säädöskokoelmassa, tai jotka
 - ovat eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistyön (parlamentarismin toteutumisen) kannalta tärkeitä asiakirjoja.

Työryhmä käsittelee selvityksessään myös niitä asiakirjoja, jotka jo nyt laaditaan rakenteisina, koska tietojärjestelmien toiminta saumattomasti eri organisaatioiden välillä edellyttää rakennemääritysten sekä tietojärjestelmän vaatimusten yhdenmukaistamista.

Taulukossa 2 on luettelo näistä asiakirjoista, joiden rakenteistamista tämän työryhmän edotuksilla edistetään.

Taulukko 2 Eduskunnan ja valtioneuvoston rakenteistettavat asiakirjat (työryhmän ehdotus)

Asiakirjatyyppe	Valtiopäiväasiakirjasarjassa julkaistavat	Säädöskokoelmassa julkaistavat (Sdk/Finlex)	Rakenteen tai ulkoasun vastuutaho	Asiakirja rakenteistettu
Hallituksen esitys (HE)	x	x (Finlex)	Oikeusministeriö	EI
Valtion talousarvioesitys	x		Valtiovarainministeriö	KYLLÄ
Valtioneuvoston asetus		x	Oikeusministeriö	EI
Tasavallan presidentin asetus		x	Oikeusministeriö	EI
Ministeriön asetus		x	Oikeusministeriö	EI
Vahvistettava laki/talousarvio		x	Oikeusministeriö	EI
Hallituksen kirjelmä	x		Ei määritelty	EI
Valtioneuvoston kirjelmä	x		Ei määritelty	EI
Valtioneuvoston selonteot (VNS)	x		Ei määritelty	EI
Valtioneuvoston tiedonannot (VNT)	x		Ei määritelty	EI
Hallituksen kertomus (K): - hallituksen toimenpidekertomus - hallituksen tilinpäätöskertomus	x x		Valtioneuvoston kanslia Valtioneuvoston controller	EI KYLLÄ 1)
Eduskunnan vastaus (EV)	x		Eduskunta	KYLLÄ
Valiokunnan mietintö ja lausunto (VM, VL)	x		Eduskunta	KYLLÄ
Eduskunnan kirjelmä (EK)	x		Eduskunta	KYLLÄ
Lepäämään jätetyt lakiehdotukset (LJL)	x		Eduskunta	KYLLÄ

- 1) Vuoden 2008 hallituksen tilinpäätöskertomuksen nide 1 ei ole rakenteinen asiakirja, nide 2 on rakenteinen asiakirja.

4 TEKNISET TYÖVÄLINEET JA -TAVAT

Edellä kuviossa 1 on kuvattu prosessi, jossa valmistellaan eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistyön kannalta keskeiset asiakirjat. Asiakirjat julkaistaan joko säädöskokoelmassa tai valtiopäiväasiakirjoissa. Tässä luvussa tarkastellaan näiden asiakirjojen valmistelussa nyt käytössä olevia teknisiä välineitä, joita ovat

- valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmän (PTJ) kautta jaettavien valtioneuvoston esittelylistojen liiteasiakirjojen valmistelua tukeva "PTJ-asiakirjapohjat" (ent. Lainlaatija-pohjat),
- budjettijärjestelmä, sekä
- eduskunnan rakenteisten asiakirjojen laadintasovellukset.

Asiakirjojen ominaisuudet pyritään liittämään valtioneuvoston ja eduskunnan työprosesseihin. Myös muut kuin virallisjulkaisukanavat (säädöskokoelma ja valtiopäiväasiakirjasarja) pyritään osoittamaan.

Lisäksi on tarkasteltu kahta ulkomaista lainlaatijasovellusta. Saksan oikeusministeriö on ottanut käyttöön säädöstekstin laadintaan eNorm sovelluksen, joka perustuu Euroopan komission LegisWrite-sovellukseen. Toinen esimerkki on Tanskan ministeriöiden ja parlamentin yhteinen säädösvalmistelujärjestelmä Lex Dania, joka otettiin käyttöön vuonna 2007.

4.1 Valtioneuvoston päätösasiakirjat

Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmä

Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmä (PTJ) on tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksentekoa ja esittelyä palveleva tietojärjestelmä, jonka avulla hoidetaan tiedonvälitys eduskuntaan, painotaloon ja valtioneuvoston julkaisujärjestelmään.

Päätöksentekojärjestelmässä laaditaan esittelylista sähköisessä muodossa. Esittelylistan kansilehteen liitetään päätösehdotus ja tarvittavat muistiot, jonka jälkeen asiakirjat jaetaan edelleen sähköisessä muodossa valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan istuntoon, valtioneuvoston yleisistuntoon ja esittelyyn tasavallan presidentille. Päätöstiedot siirtyvät PTJ:stä valtioneuvoston julkaisujärjestelmään ja asiakirjat tarvittaessa painotaloon ja jatkokäsittelyyn eduskuntaan.

PTJ otettiin käyttöön vuonna 1995. Teknisesti uudistettu PTJ-järjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2005. Teknisenä alustana on Documentum-asianhallintajärjestelmä. Käyttöliittymä on selainpohjainen.

PTJ:ssä käsitellään vuosittain noin 1 500 valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin päätöksen esittelyasiakirjat. Sivumäärät vaihtelevat muutamasta sivusta satoihin sivuihin, joskus tuhansiin.

PTJ:tä ja PTJ-asiakirjapohjia käyttävät ministeriöiden esittelijät ja heidän avustajansa, joita on yhteensä noin 1 100. Kaikkiaan valtioneuvoston piirissä on PTJ:n käyttöoikeuksia noin 2 000 henkilöllä. Valtioneuvoston esittelijöiden lisäksi PTJ:n käyttöoikeuksia on esittelyavustajilla, esittelysihteereillä, valtioneuvoston istuntoyksikön muilla virkamiehillä, esittelijöiden avustajilla, ministereillä ja heidän avustajillaan sekä tasavallan presidentin kanslian, oikeuskanslerin viraston ja eduskunnan virkamiehillä.

PTJ-asiakirjapohjat (ent. Lainlaatijan työväline)

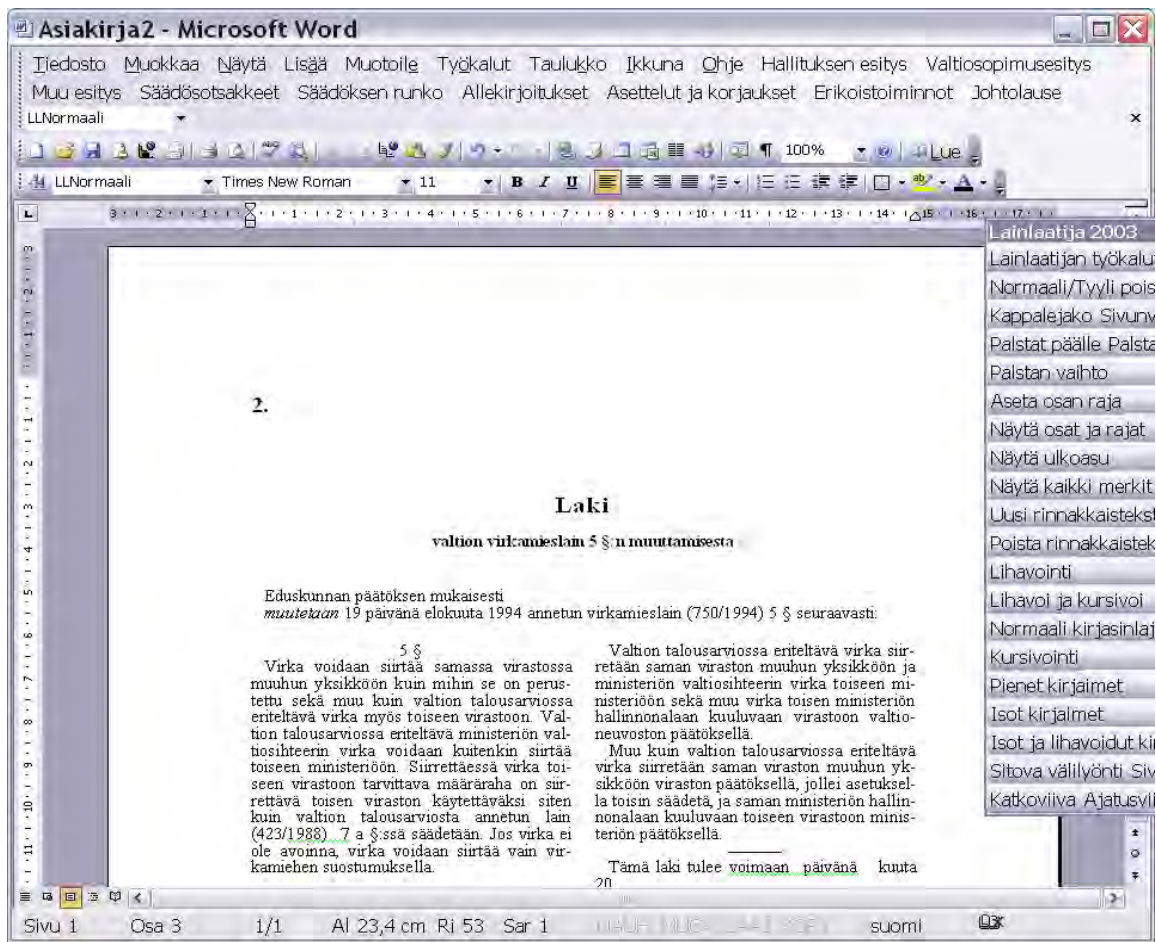
PTJ-asiakirjapohjien tarkoituksena on tukea esittelijöiden työtä ministeriöissä siten, että ministeriöt saavat laadittua säädösehdotukset (asetukset ja hallituksen esitykset) hallituksen esityksen laatimisohjeen (HELO) mukaisiksi. Lisäksi asiakirjapohjat tukevat muistioden, hallituksen kertomuksen ja selonteiden valmistelua yhtenäiseen muotoon.

PTJ-asiakirjapohjia on kolme: muistiopohja, säädöspohja (ent. lainlaatijapohja) sekä kertomus- ja selontekopohja. Lisäksi kustakin pohjasta on ruotsinkielisten tekstien laatimista palvelevat versiot, jotka on varustettu ruotsinkielisen tavutuksella. Asiakirjapohjat sisältävät asiakirjojen perusasettelut, tyylejä, makroja, painikkeita ja vetovalikoita. Kaikki PTJ:ään liitettävät säädöstekstit on aseteltava ja muotoiltava säädöspohjaan määritellyjä tyylejä ja toimintoja käyttäen. Näin varmistetaan säädöstekstin HELO:n mukaisuus. Asiakirjapohjat eivät sisällä rakenteen tarkastusta ja sallivat asiakirjan vapaan laadinnan.

Parhaillaan on vireillä asiakirjapohjien päivitys MS Office 2007 -ohjelmistoon yhteensopivaksi, sekä työvälineen nimen muutos. Nykyinen Lainlaatijapohja tulee olemaan säädöspohja. Muistiopohjan ja kertomus- ja selontekopohjan nimekkeet säilyvät. Nimekemuutos tehdään, koska Lainlaatijan työväline -nimike on vakiintunut oikeusministeriön lainvalmistelijoiden ohjeita käsittävän julkaisusarjan nimeksi. Tässä muistiossa käytetään uusia nimekkeitä.

Asiakirjapohjilla laaditut asiakirjat tallennetaan käyttäen normaalia word-tallennusmuotoa (*.doc). Kun asiakirjapohjiin liitetään teksti toisesta asiakirjasta, tulee lähtöasiakirjasta poistaa tavutus päältä. Teksti liitetään asiakirjapohjiin muotoilemattomana.

Hallituksen esityksen rakenteen kuvaus ja hallituksen esitykseen sisältyvän lakiosan kuvaus on liitteissä 1 ja 2.



Kuva 1 Esimerkki asiakirjan laadinnasta säädöspohjalla: asiakirjan laatijalla on näkyvissä PTJ-asiakirjojen työvälineistö sekä wordin työvälineistö.

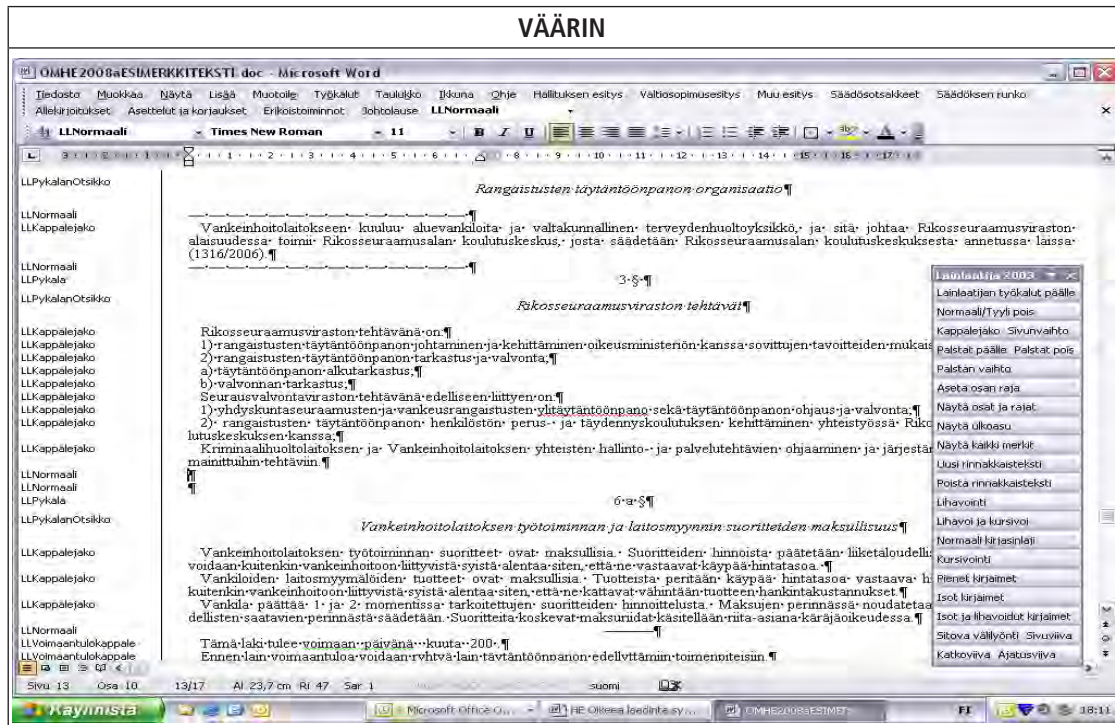
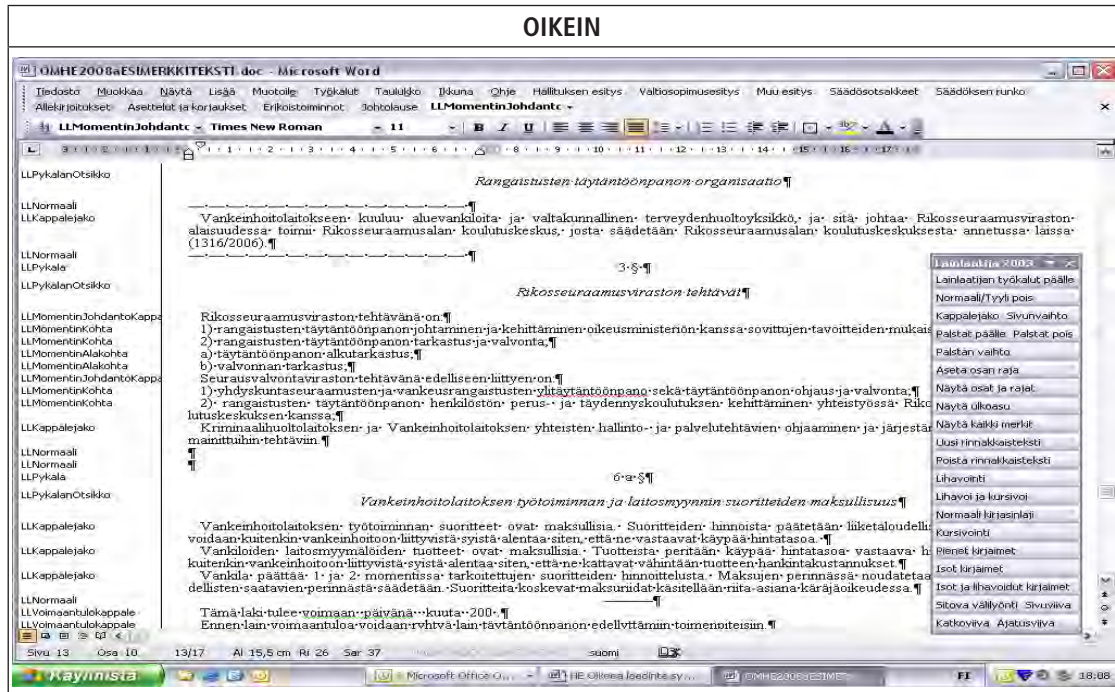
Eduskunta saa PTJ:stä eduskuntaan menevät asiat päätöskirjauksen jälkeen sähköisesti. PTJ:n Word-tallennusmuoto tallennetaan eduskunnan järjestelmään ja muunnetaan kokonaisuudessaan pdf- ja html- muotoon. Lisäksi hallituksen esityksen lakiosa konvertoidaan eduskunnan järjestelmässä SGML-muotoon. Eduskunnassa tehtävän muunnoksen onnistuminen SGML-muotoon riippuu PTJ-asiakirjapohjien käytön tarkkuudesta. Esimerkiksi hallituksen esityksen lakiosa voi näyttää HELO:n rakenteen mukaiselta, mutta ei sitä kuitenkaan teknisesti ole. Näissä tilanteissa muunnosohjelma ei toimi ja muunto SGML-muotoon joudutaan tekemään manuaalisesti.

PTJ-asiakirjapohjien käytön ongelmia

Valtioneuvoston kanslia tarkistutti kesällä 2007 (kesäkuun ja lokakuun välisenä aikana viikoittain) hallituksen esitysten lakiosat, koska eduskunnan konversio epäonnistui käytännössä hyvin usein. Osoittautui, että konversion epäonnistuminen johtui asiakirjapohjien virheellisestä käytöstä. Lainlaattijan asiakirjapohjien käytön virheet aiheuttavat aina ongelmia eduskunnan konversiossa. Valtioneuvoston kansliassa koottiin lista tyypillisistä lakiosan virhetilanteista ja ohjeistettiin käyttäjää tarkistamaan teksti listan avulla. Seuraavassa luettelo yleisimmistä virheellisistä toiminnoista:

- *erikoistyylien tilalla* käytetään tavallisia kappaleita (MS Wordin toiminnoilla)
- *lakiehdotukset -otsikko jää pois* tai annetaan useampaan kertaan
- *johtolausekappaletta ei käytetty* johtolauseessa
- *voimaantulokappaleessa* käytetään MS Wordin tavallista kappaletta

- käytetään väärää tyyliä ulkonäön perusteella
- viivojen käyttötarkoitus on mennyt sekaisin tai käytetään väärää viivaa
- otsikoita ei ole käytetty tai tyhjiillä riveillä on otsikoita
- ylätunnistetta ei käytetä oikein
- tekstiä ei puhdisteta PTJ-asiakirjapohjan omalla toiminnolla, jolloin aikaisemman käyttäjän tekemät määrytykset jäävät voimaan



Kuva 2

Esimerkki siitä, kun erikoistyylien sijasta on käytetty tavanomaista kappaletta. Tästä seuraa se, että muunnos rakenteiseen SGML-muotoon ei onnistu.

Vastuu PTJ-asiakirjapohjien käytön oikeellisuudesta on ministeriöillä. Ministeriöillä on mahdollisuus kouluttaa henkilöstöä erikseen tarjottavilla PTJ-asiakirjapohjien käyttökursseilla, joita on eritasoisia. Samoin ministeriöt voivat itse räätälöidä kursseja omiin tarpeisiinsa. Käytännön työn kannalta näyttäisi olevan tärkeää, että uusilla käyttäjillä olisi aina kokenempi asiakirjapohjien käyttäjä lähellä opastamassa. Valtioneuvoston kanslia tarjoaa vielä toistaiseksi asiantuntija-apua (puhelinneuvonta) ministeriöille asiakirjapohjien käytössä ½ päivää kuukaudessa per ministeriö. Lisäksi valtioneuvoston kanslian valtioneuvoston istuntoyksikön asiantuntijat opastavat niin PTJ:n käytössä kuin asiakirjapohjienkin käytössä erityisesti niissä tilanteissa, kun valmistelevalle ministeriön kokeneemmat käyttäjät eivät ole paikalla, tai eivät pääse ongelmasta eteenpäin.

Näistäkin apukeinoista huolimatta ongelmana on edelleen se, että vaikka säädös tulostettuna näyttää oikein laaditulta, tyylejä ei ole toteutettu säädöspohjan tyylimäärittelyillä vaan wordin muotoiluilla.

4.2 Valtion talousarvioesitys – budjettijärjestelmä

Valtiovarainministeriö laatii hallituksen esityksen eduskunnalle seuraavan vuoden talousarvioksi (TAE). Esitys tulee valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsittelyyn, valtioneuvoston yleisistuntoon ja tasavallan presidentin esittelyyn. Valtioneuvoston yleisistunnon jälkeen painotalo painaa eduskuntaa varten budjettikirjan, samoin talousarvioesitys julkaistaan VM:n verkkosivuilla. Eduskunnan hyväksymä valtion talousarvio julkaistaan säädöskokoelmassa. Säädöskokoelmassa julkaisemisesta vastaa budjettivaltaa käyttävä eduskunta.

Budjettijärjestelmä on valtiovarainministeriön, muiden ministeriöiden, valtiovarain controller-toiminnon sekä Valtiokonttorin käytössä oleva järjestelmä, jonka avulla laaditaan vuosittain valtion talousarvioesitys ja valtion tilinpäätöskertomuksen nide 2. Budjettijärjestelmä tukee valtion talousarvioesityksen laadintaprosessia kaikissa käsittelyvaiheissa, jolloin ministeriöt laativat oman esityksensä valtiovarainministeriölle ja valtiovarainministeriössä taas kaikissa käsittelyvaiheissa ministeriöiden ehdotusten jälkeen.

Valtiovarainministeriön budjettijärjestelmä on toteutettu XML-standardiin perustuvilla valmisohjelmistoilla, joihin on lisätty budjettitiedon luonteen ja käytön huomioivia lisäpiirteitä. Tieto tuotetaan suoraan XML-muodossa ja samasta informaatiosta prosessoidaan automaattisesti paperitaitto- ja verkkoversiot. Järjestelmään on lisätty myös laskentaohjelmisto, jolla tuotetaan ns. vakiotaulukot budjetin yleisperusteluihin sekä tuloista ja menoista kunkin osaston/pääluokan perustelujen loppuun ns. perätaulukon. Budjettijärjestelmässä on käytössä kaksi tekstieditoria.

X4o-editori on MS Wordiin toteutettu laajennus (tekstieditori), jolla editoidaan XML-muotoista materiaalia, joka voi olla tekstiä, taulukoita ja grafiikkaa. XML-tuntemus ei ole välttämätöntä ja tiedostot näyttävät tavallisilta Word-tiedostoilta. Niiden taustalla on tieto dokumentin rakenteesta (DTD), jota laajennus käyttää eräänlaisena karttana ohjatessaan kirjoittamaan rakenteeltaan oikean dokumentin.

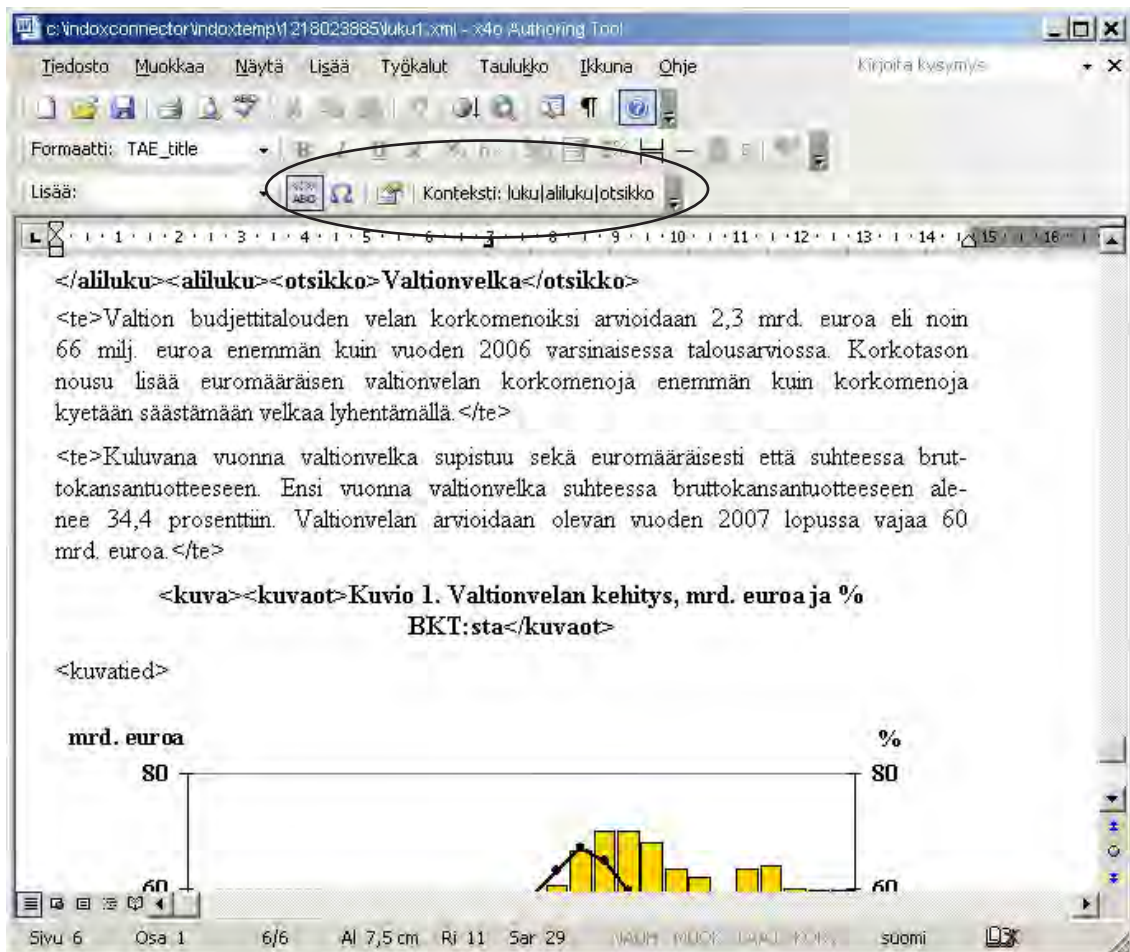
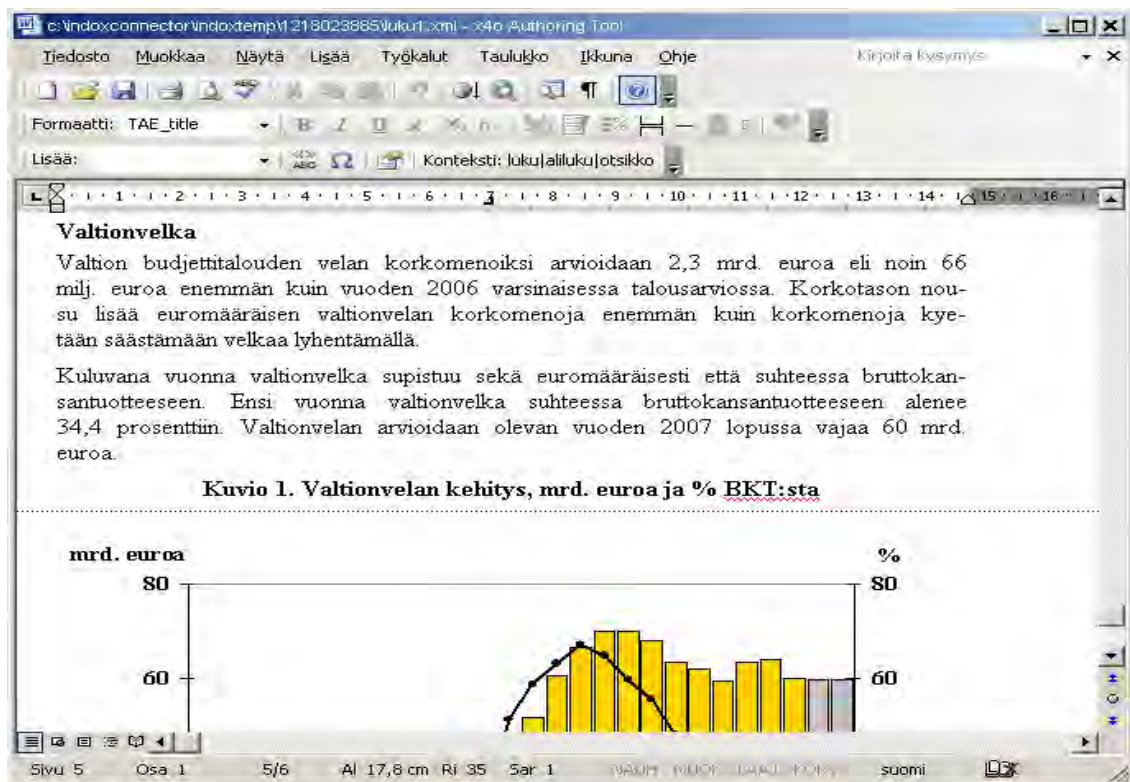
X4o-editori on budjettiosaston sektorihenkilöiden ja laskentaryhmän lisäksi talous- ja lisätalousarvioehdotusten ja tilinpäätöskertomuksen laatimista varten ministeriöiden käytössä. Ministeriöt päivittävät oman talousarvioehdotuksensa tietokantaan ns. MIN-kannaksi (pääluokan ja omalta osaltaan os. 12). Ministeriöt myös käyttävät hyväksi x4o:hon rakennettua laskentaohjelmaa, joka tuottaa pääluokan alussa olevan hallinnonalaan koskevan taulukon menoista kolmelta vuodelta momenteittain (ns. perätaulukon). Ministeriöt lähettävät virallisen ehdotuksensa, joka vastaa tietokannassa olevaa aineistoa, valtiovarainministeriöön (ministerin allekirjoituksella).

FrameMaker on tekstinkäsittely- ja julkaisuohjelma, jolla editoidaan XML-muodossa olevia tekstejä, taulukoita ja grafiikkaa.

FrameMaker on vain budjettiosaston laskentaryhmän käytössä talous- ja lisätalousarvioesityksen sekä tilinpäätöskertomusten ja tilinpäätösehdotuksen muokkaamista ja kirjaksi taittamista varten.

FrameMaker+SGML on budjettiosaston laskentaryhmän käytössä talous- ja lisätalousarvioesitystiedostojen (hallituksen esitys) muuntamista varten eduskunnan valtiovarainvaliokunnan käyttöön valtiovarainvaliokunnan mietinnön ja eduskunnan kirjelmän laatimista varten.

Nykyinen tietokantajärjestelmä on otettu käyttöön vuonna 2003, mutta ensimmäinen rakenteistettu talousarvioesitys oli vuoden 1999 TAE, joka tehtiin tiedostopohjaisena FrameMaker+SGML-ohjelmistolla vuonna 1998. Valtiovarainministeriö on asettanut 1.8.2008 hankkeen budjetin ja kehyksen valmistelussa tarvittavan tietojärjestelmän uudistamiseksi. Uusi järjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2010. Järjestelmään tulevat mukaan ministeriöt ja sen on tarkoitus olla yhteensopiva eduskunnan tietojärjestelmien kanssa.



Kuvat 3–4 Esimerkki asiakirjan laadinnasta budjettijärjestelmässä x4o-editorilla.

Muokattavana oleva asiakirja näyttää normaalilta Word-tiedostolta kuvassa 3. Seuraavassa kuvassa on asetettu xml-tagit näkyville. Muokattava teksti sijoitetaan tagien väliin. Uusi tekstikappale voidaan kirjoittaa toisten tekstikappaleiden väliin. X4o-editoria käytetään jo olemassa olevan tekstin editoimiseen, esim. muutetaan edellisen vuoden lukuja. Lopuksi asiakirjalle tehdään validointi.

4.3 Valtiopäiväasiakirjat

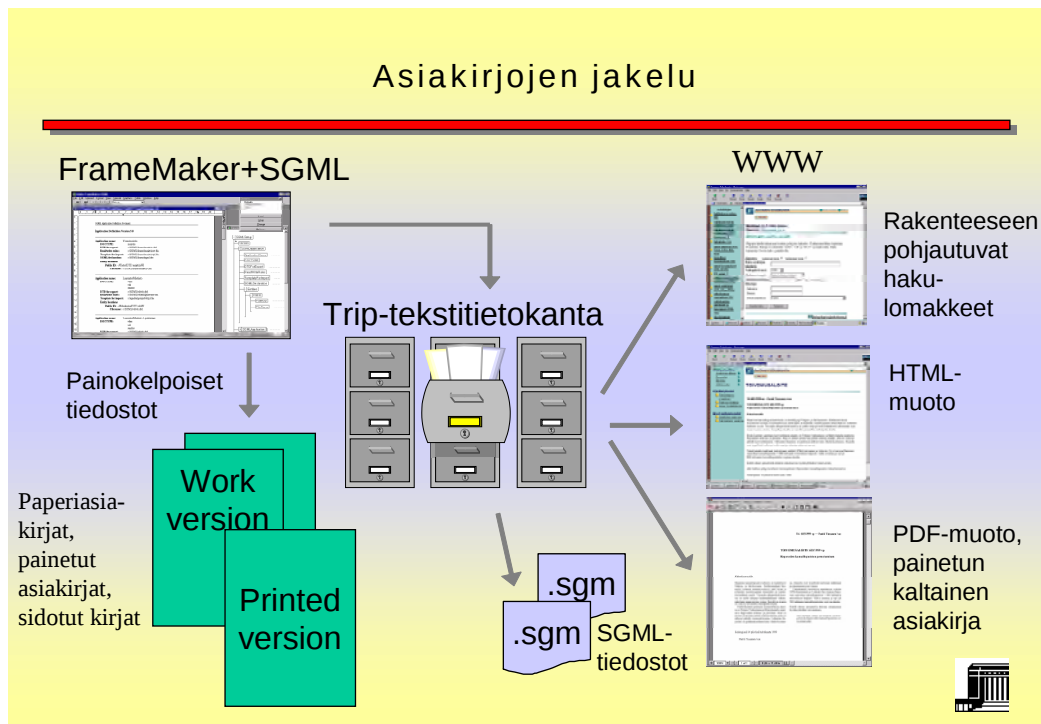
Eduskuntasanaston mukaan valtiopäiväasiakirja on asiakirja, jolla valtiopäiväasia tulee vireille eduskunnassa, joka koskee tuon asian käsittelyä tai käsittelyn tulosta. Valtiopäiväasiakirjat julkaistaan painettuina Valtiopäiväasiakirjasarjassa ja eduskunnan sivustolla internetissä. Vuosittain tuotetaan noin 54 000 sivua valtiopäiväasiakirjoja, joista runsaat puolet eduskunnassa. Asiakirjojen määrä vaihtelee noin 3 000:sta runsaaseen 5 000:een asiakirjaan vuosittain. Suurimman asiakirjaryhmän muodostavat edustajien laatimat aloitteet. Sivuja kertyy eniten hallituksen esityksistä. Tarkempi erittely valtiopäiväasiakirjoista löytyy taulukosta 1.

Perustuslain 51 §:n mukaan eduskuntatyössä käytetään suomen tai ruotsin kieltä. Sama säädos koskee vireilletuloasiakirjojen kieltä.

Valtiopäiväasiakirjojen rakenteinen tuotanto eduskunnassa

Eduskunnanrakenteisten asiakirjojen käyttöönoton valmistelu aloitettiin 1994. Valmisteluvaiheessa analysoitiin asiakirjatyypit ja kuvattiin asiakirjojen rakenteet sekä vertailtiin perusteellisesti eri välineitä. Valmisteluvaiheeseen sisältyi myös asiakirjojen rakenteen ja ulkoasun kehittäminen. Ensimmäiseksi toteutettiin sovellukset, joiden avulla laaditaan valiokuntien mietinnöt ja lausunnot, talousarviomietinnöt sekä valiokuntien esityslistat ja pöytäkirjat. Tuotantokäyttö aloitettiin syyskuussa 1998.

Ensimmäisen vaiheen jälkeen ratkaisu laajennettiin muihin asiakirjoihin. Vuoden 1998 aikana rakenteistettiin myös aloitteet, kirjalliset kysymykset ja päiväjärjestys. Vuonna 1999 olivat vuorossa lakialoite ja täysistunnon pöytäkirja sekä vuonna 2000 eduskunnan vastaus ja kirjelmä. Järjestelmä on edelleen käytössä. Nykyisin kaikki eduskunnan tuottamat valtiopäiväasiakirjat ovat SGML-rakenteisia.



Kuva 5 Rakenteisten asiakirjojen jakelu eduskunnassa.

Eduskunnassa rakenteisten asiakirjojen käyttöönotto on merkinnyt muutoksia sekä palveluihin että tapaan toimia. Verkkopalvelut ovat kehittyneet huomattavasti mm. seuraavien asioiden osalta:

- parantuneet hakumahdollisuudet
- parantunut ulkoasu
- parantuneet linkitysmahdollisuudet

Eduskunnan verkkosivuilla rakenteiset valtiopäiväasiakirjat ovat käytettävissä pdf- ja html-muodossa. Sidosryhmien asiakirjoista on saatavana pdf-, word- tai html-muoto. Poikkeuksen muodostavat ne muualla kuin eduskunnassa laaditut asiakirjat, joista eduskuntaan on saatu ainoastaan pdf-muoto. Kokemuksen mukaan pdf-formaatti on tehokas ja luotettava eduskunta-asiakirjojen jakelutapa.

Rakenteisia asiakirjoja käytetään hyväksi myös metatietojen päivityksessä. Moni aiemmin manuaalinen ylläpitotyö on jäänyt pois tai muuttunut asiakirjoista siirretyn tiedon tarkistamiseksi.

Eduskunnan rakenteisten asiakirjojen laadintasoellukset

Eduskunnan työvälineenä rakenteisten asiakirjojen tuottamisessa on FrameMaker+SGML. Kullekin asiakirjatyypille on luotu asiakirjapohja ja määritelty asiakirjan rakenne ja siinä sallitut rakenneosat eli elementit sekä asiakirjan ulkoasu.

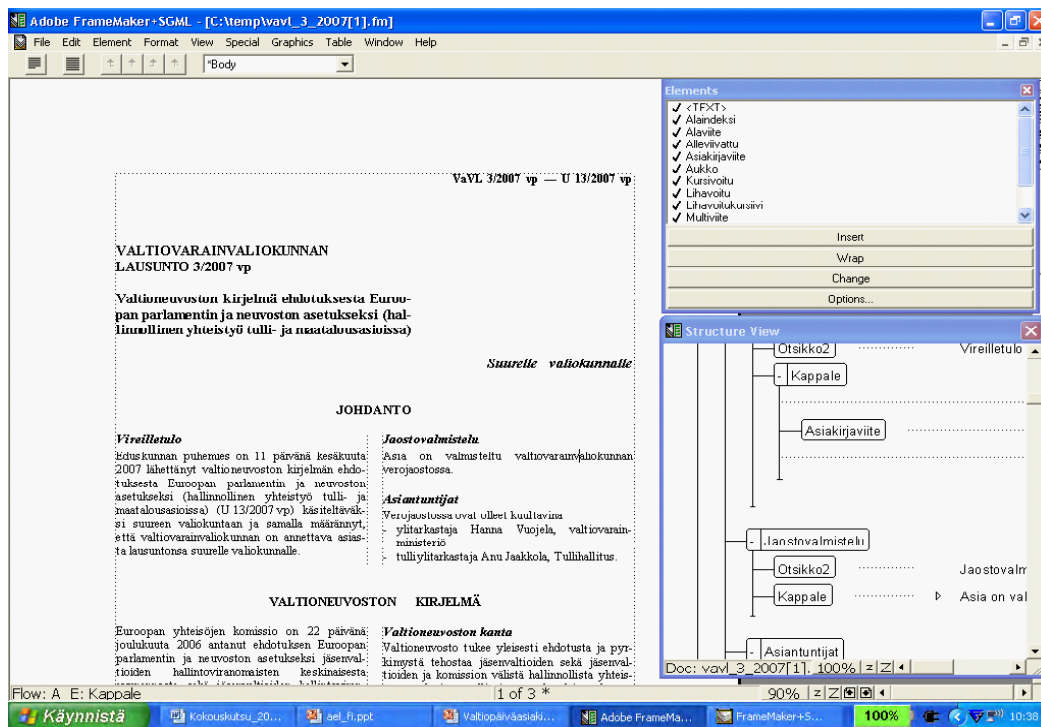
Eduskunnassa on noin 100 henkilöä, jotka osana työtään osallistuvat tai voivat osallistua rakenteisten asiakirjojen laadintaan.

FrameMakerilla työskentelevällä on käytössään kolme ikkunaa:

- pääikkunassa näkyy teksti muotoiluineen ja siihen voi kirjoittaa suoraan tekstiä

- rakenneikkuna näyttää tekstin rakennepuun elementteinä. Rakenteen virheet näytetään punaisella värillä ja käsiteltävänä oleva kohta osoitetaan mustalla nuolella
- elementti-ikkunasta valitaan kussakin kohdassa sallitut elementit

Elementti-ikkuna näyttää vain kulloisenkin asiakirjan kyseisessä kohdassa sallitut elementit, esim. otsikko, kappale, tyhjä rivi, lista jne. Elementteihin saattaa liittyä attribuutteja, lisätietoa, joka sisältyy asiakirjaan, mutta jota ei välttämättä näytetä asiakirjassa, esim. kieli, versio, tila jne. Näiden lisätietojen avulla voidaan ohjata mm. asiakirjan verkkojulkaisemista, tietojen siirtoa järjestelmien välillä ja ne voivat toimia hakuelementteinä.



Kuva 6 Esimerkki asiakirjasta avattuna FrameMaker + SGML -sovellukseen.

4.4 Lomakepohjaiset ratkaisut

Rakenteisten asiakirjojen luomiselle käytetään usein lomakepohjaista työvälinettä. Lomakepohjaisuus on käyttäjän kannalta mutkaton tapa tuottaa asiakirjoja. Ratkaisun puolesta puhuu myös asiakirjojen rakenteiden virheettömyys. Asiakirjan sisältö kirjoitetaan lomakkeella oleviin tekstikenttiin. Perusajatuksena on, että otsikoille on omat yhden rivin tekstikenttensä, ja itse tekstikappaleet kirjoitetaan suurempiin tekstialueisiin, kappalejaot välilyönnillä eroteltuna. Lomakkeen rakenne perustuu sitä validoivalle skeemalle. Skeemassa kerrotaan mitkä elementit ovat asiakirjassa sallittuja, kuinka usein niitä voidaan toistaa ja missä kohdassa elementit sijaitsevat. Skeemassa voidaan myös kertoa mitkä tiedot ovat pakollisia. Lomakkeen täyttämisen jälkeen asiakirja validoidaan skeemaa vasten. Asiakirja ei tallennu jos sen rakenteesta löytyy huomautettavaa.

Lomakepohjaiset ratkaisut voidaan toteuttaa joko kokonaan tai valmisohjelman pohjalle räätälöitynä. Valmisratkaisuna voidaan pitää esim. Microsoftin InfoPath-ohjelmaa.

Lomakepohjaista räätälöityä ratkaisua on suunniteltu eduskunnassa. Vuosina 2005–2006 eduskunta käynnisti SGML:stä XML:ään -nimisen projektin, jonka kysymyksiä koskevaa osaa tehtiin yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa. Projektissa kuvattiin mm. kirjallisen kysymyksen ja vastauksen laadinnan nykytila ja siihen liittyvät prosessit, laadittiin pari vaihtoehtoista xml-

skeemaa kysymykselle ja vastaukselle, MS InfoPath-lomake kysymykselle ja vastaukselle sekä hahmoteltiin kysymys-vastaus -prosessin tavoitetilaa. Projekti keskeytyi helmikuussa 2006.

Kokonaan räätälöitynä ratkaisuna voidaan pitää sovellusta, jonka käyttöliittymä joudutaan luomaan ohjelmoimalla esim. javaa. Java on Sun Microsystemsin kehittämä laaja teknologiaperhe ja ohjelmistoalusta, johon kuuluu mm. laitteistoriippumaton oliopohjainen ohjelmointikieli. Javapohjaista ratkaisumallia on kokeiltu Java Swing-ohjelmalla. Valtioneuvostossa tehdyssä kokeilussa laadittiin kokeiluversio lomakkeesta, joka noudatti osin hallituksen esityksen rakennetta. Asiakirjan kirjoittaminen ei tuottanut ongelmia, lomakkeella olevista painikkeista sai lisää tekstikenttiä tarvittaessa. Kokeiluversiota ei kehitelty niin pitkälle, että tyyli-tiedostoa käyttämällä olisi nähty miltä lopullinen asiakirja näyttäisi tulostusversiona (PDF).

4.5 Saksassa ja Tanskassa käytössä olevat lainlaadintavälineet

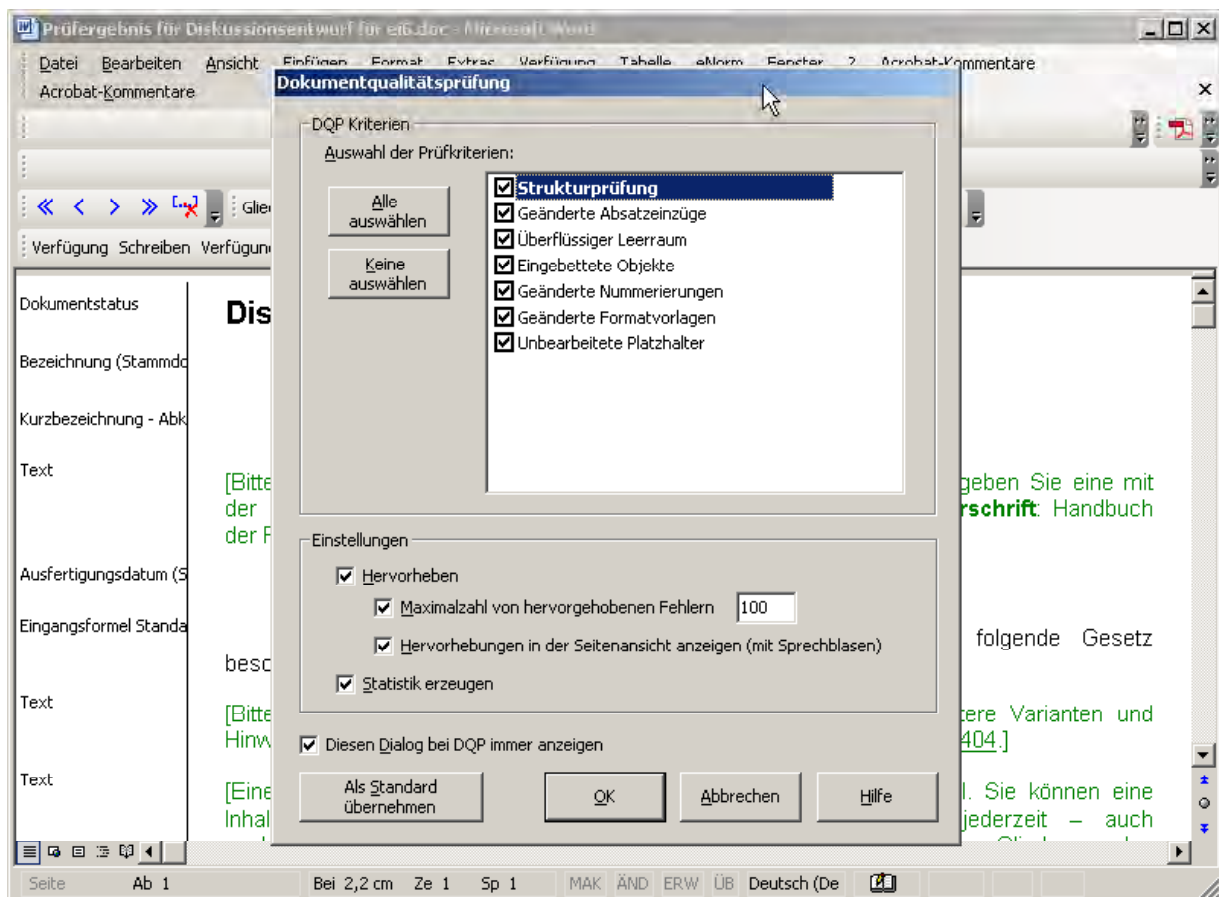
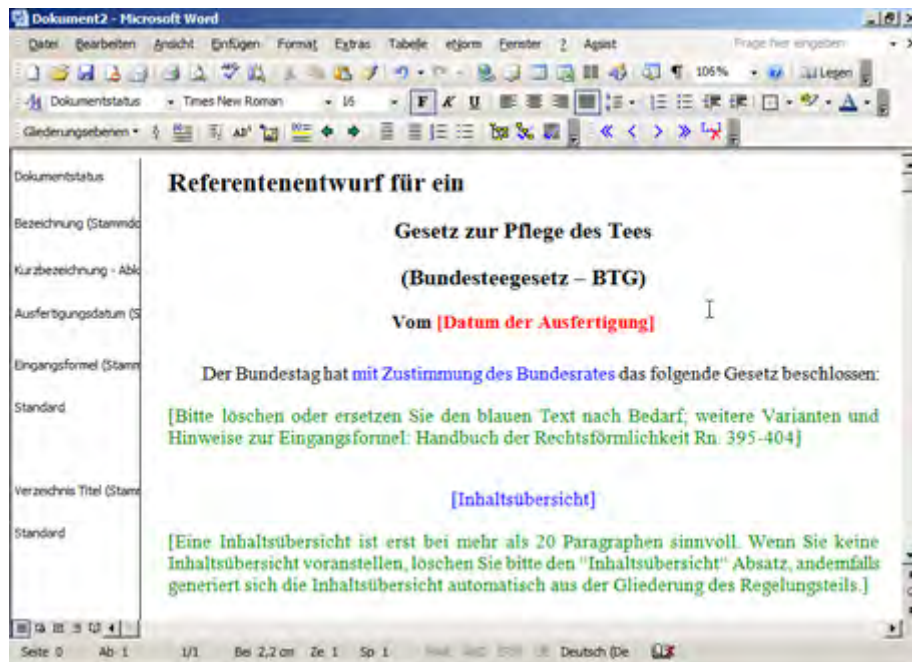
Seuraavassa esitellään Saksassa ja Tanskassa käytössä olevat lainlaadintavälineet sekä kokemuksia niiden toiminnasta. Teknisiä lainlaadinnan tukijärjestelmiä on muissakin maissa. Saksan ja Tanskan työvälineet tukevat lainsäädäntöprosessia, joka muistuttaa läheisesti suomalaista. Molemmat perustuvat Microsoftin tuotteille ja sisältävät räätälöintejä.

Saksan eNorm

Saksan eNorm perustuu Euroopan komission LegisWrite-sovellukseen, joka on MS Word-tekstinkäsittelyohjelman päälle rakennettu säädöstekstin laadintasovellus. Euroopan komission säädösvalmisteluun LegisWriten alun perin valmistanut saksalainen yritys on muuntanut LegisWriten saksalaisen säädösrakenteen ja lainsäädäntöprosessin mukaiseksi. Saksan oikeusministeriö sai LegisWriten lähdekoodin maksutta muokattavakseen.

LegisWriten saksalainen versio eNorm on toiminnoiltaan varsin monipuolinen. Siinä on lisäominaisuuksina mm. valmistelijaa ohjaavia opasteita ja mahdollisuus hyödyntää myös verkossa olevaa lainlaatijan käsikirjaa eli Handbuch der Rechtsförmlichkeit (saatavissa osoitteessa <http://www.bmj.de/rechtsfoermlichkeit/index.htm>). eNormissa on melko helppoa lisätä säädösehdotukseen uusia pykäläi tai lukuja, lisäksi siinä on erillinen säädöksen rakennenaäkymä sekä automaattinen sisällysluettelon luonti pitkän säädöksen alkuun. eNormilla laadittu teksti voidaan myös saman tien validoida käyttäen Dokumentqualitätsprüfung-sovellusta, jossa sovelluksen ilmoittamien virheiden korjaamista helpottavat ohjetekstit. eNorm-hankkeessa on tavoitteena saada tuotettua keskeiset säädösasiakirjat XML-muotoisina. eNormissa on käytössä MS Officen lisäsovellus, jota voidaan käyttää XML-tekstien tuottamiseen sekä avoimen ODF-tiedostomuodon tuottamiseen.

eNormin käyttö säädösvalmistelussa on pakollista kaikissa Saksan osavaltioissa, liittovaltion ministeriöissä sekä Saksan liittopäivillä. eNormista on saatavissa lisätietoja osoitteessa www.enorm.bund.de.



Kuvat 7–8 Esimerkki asiakirjan laadinnasta eNorm sovelluksessa.

Tanskan Lex Dania

Tanskassa ministeriöiden ja parlamentin yhteinen säädösvalmistelujärjestelmä Lex Dania otettiin käyttöön säädösten valmistelussa 24.9.2007 ja Tanskan säädöskokoelma (Lovtidende) on ilmestynyt pelkästään sähköisenä 1.1.2008 alkaen. Lex Danian valmistelu on ollut Tanskan parlamentin ja Tanskan oikeusministeriön alaisen Civilstyrelsen-viraston yhteishanke.

Lex Dania on mittava kokonaisuus joka sisältää

- lainlaadinnan työvälineen ja säädöstekstin välittömän validoinnin (palvelinyhteyttä käyttäen)
- client/server sovelluksen, joka tukee työnkuluja, tiedon konvertointia, metatietojen hallintaa, tietojen yhteishallintaa ministeriöiden ja parlamentin kesken sekä sähköistä arkistointia
- julkaisuvälineen, jonka avulla voidaan säädösaineistot julkaista usealla eri jakelukanalla, RSS-syötteinä, EU:n N-Lex-palvelun kautta ja sähköpostitse
- aineistojen loppukäytön kolmen eri palvelun kautta: retsinformation.dk, lovtidende.dk ja ministerialtidende.dk.

Lex Daniassa säädösesitykset saadaan XML-muotoon käyttäen MS Word-tekstinkäsittelyohjelmaa (dfTekst on sikäläinen makroiin perustuva lainlaatijasovellus Word 2003:n yhteydessä) ja uusi Lex Dania -konvertioija eli muunnossovellus muuttaa tekstin XML-muotoon. Käytännössä teksti siirretään Word-sovelluksesta OpenOffice-sovellukseen, joka muuntaa tekstin XML-muotoon. Valmistelijan käytettävissä on validaattori, joka vertaa laadittua tekstiä hyväksyttyyn säädöstekstin rakenteeseen ja joka näyttää tekstin mahdollisine virheineen html-muodossa. Validaattori käyttää samaa web service konvertioijaa kuin Lex Danian varsinainen client-sovellus, joka on asennettu valmistelijoiden työasemiin.

Tanskassa otetaan käyttöön vuoden 2008 lopussa XML-lisätoiminnoilla varustettu MS Word-tekstinkäsittelysovellus, jolla tuotetaan suoraan XML-muotoista tekstiä ja siten vältetään tekstin erilliseltä muuntamiselta XML-muotoon. Tekstin XML-validointi on toteutettu siten, että palvelimella oleva validaattori vertaa tuotettua tekstiä säädöstä varten laadittuun XML-skeemaan ja antaa virheilmoituksen mahdollisista rakennevirheistä. Word-XML-sovelluksen rinnalla tullaan jatkossakin vielä käyttämään helpompaa dfTekst-Word-sovellusta. Lisäksi parlamentin kirjallisten kysymysten ja ministerien niihin laatimien vastausten käsittelyyn käytetään määrämuotoista lomaketta, joka on tuotettu MS InfoPath -sovelluksella.

Lex Daniasta on lisätietoja osoitteessa www.lovtidende.dk ja Lex Dania -hankkeen tuottama julkinen dokumentaatio on saatavissa verkossa osoitteessa <https://www.retsinformation.dk/offentlig>.

4.6 Teknisten työvälineiden vertailu

Työryhmä on vertaillut eduskunnan ja valtioneuvoston asiakirjojen laadinnassa käytössä olevia työvälineitä, joita ovat PTJ-asiakirjapohjat (ent. Lainlaatijan työväline), eduskunnan käytössä oleva FrameMaker+SGML-sovellus ja budjettijärjestelmä (x4o-editori ja FrameMaker). Vertailussa on mukana myös kokeilu räätälöidystä lomakepohjaisesta ratkaisusta, joka on toteutettu Java Swingillä. Vertailun tulokset on esitetty tässä tiivistetysti:

Työväline	tukee rakenteistamista	ohjaa käyttäjää	validointi-toiminallisuus	tukee julkaisua
PTJ-asiakirjapohjat	Ei	Ei	Ei	pdf
EK:n asiakirjojen tuotanto, FrameMaker-tekstieditori	KYLLÄ	KYLLÄ	KYLLÄ	pdf, html, doc
Budjettijärjestelmä	KYLLÄ	KYLLÄ	KYLLÄ	pdf, html, doc
Lomakepohjainen räätälöity kokeilu, Java Swing	KYLLÄ	KYLLÄ	KYLLÄ	ei testattu

PTJ-asiakirjapohjien säädöspohja toteuttaa hallituksen esitysten laatimisohteen ulkoasuvaatimukset tyyliellä. Säädöspohjalle on määritelty 59 tyyliä. Asiakirjapohjia ei ole rakenteistettu. Asiakirjapohjien avulla voi laatia asiakirjan myös siten, että määriteltyjä tyyliä ei käytetä. Asiakirjan virheellinen laadinta tulee ilmi eduskunnan konversiossa, jossa yritetään tunnistaa sovitut tyylimääritykset. PTJ-asiakirjapohjat eivät ohjaa käyttäjää. Siihen ei myöskään ole voitu liittää validointitoiminallisuutta. Asiakirja saattaa siten näyttää oikein laaditulta, vaikka sitä ei ole laadittu oikeilla (sovitulla) tyyliellä. Muut vertailussa mukana olevat sovellukset sisältävät rakenteen tarkastuksen. Niissä asiakirjojen rakenne on määritelty skeemassa tai dtd:ssä.

Eduskunta käyttää valtiopäiväasiakirjojen rakenteistamisen työvälineenä FrameMaker+SGML-tekstieditoria. Kaikki eduskunnan tuottamat valtiopäiväasiakirjat ovat SGML-rakenteisia. Käyttäjät ovat olleet tyytyväisiä sovellukseen, sillä editorin rakennepuu ohjaa käyttäjää hyvin ja osoittaa virheet asiakirjan rakenteessa. Käyttö vaatii opastusta ja rakenteiden ymmärtämistä. Rakenteisten asiakirjojen käyttöönotto on mahdollistanut sen, että asiakirjat laaditaan suoraan painovalmiiksi. Asiakirjojen rakenteistaminen tukee myös asiakirjojen sähköistä julkaisemista eduskunnan verkkosivuilla pdf- ja html-muodossa.

Valtion talousarvioesityksen laadinnan eri vaiheissa käytetään x4o-tekstieditoria, joka on MS Wordiin toteutettu laajennus XML-muotoisen materiaalin editointiin. Ministeriöt päivittävät omat talousarvioesityksensä tietokantaan x4o:lla. Samoin ministeriöt käyttävät x4o:hon rakennettua laskentaohjelmaa. Budjettiosaston laskentaryhmä tarkistaa ministeriöiden talousarvioehdotukset teknisesti ja korjaa x4o:lla. Lopullisen budjettiesityksen kokoamiseen x4o-editori ei kuitenkaan sovellu, koska taittaminen ja kirjaksi kokoaminen tehdään FrameMakerilla. Talousarviokirjan kaikkia tiedostoja ei saa tehtyä x4o:ssa. x4o on otettu käyttöön osaksi tuotantoa, koska käyttäjäkunnan toiveena on ollut saada helppokäyttöinen työkalu.

Lomakepohjaista räätälöityä ratkaisua on kokeiltu Java Swingillä. Työryhmältä puuttuu tieto siitä, miten hyvin lomake sopii pitkän säädöstekstin rakenteistamiseen. Lomakepohjainen käyttöliittymä on virheetön tapa tuottaa XML-muotoista rakenteistettua tekstiä.

Osoittautui, että kaikkia käytössä olevia järjestelmiä kehitetään edelleen. PTJ:n käyttöön liittyvää PTJ-asiakirjapohjien kokoelmaa on yritetty jo kertaalleen vuosina 2004–2006 kehittää tukemaan rakenteisten asiakirjojen valmistelua ja julkaisua. Tässä ei kuitenkaan ole onnistuttu pääasiassa sen johdosta, että säädöstekstiltä edellytettävien rakenteiden tarkistamiselle ei ole löydetty luotettavaa ja vaivattomasti käytettävää ratkaisua (Lainlaatija-työvälineen määrittely, Fujitsu 23.1.2006). Asiakirjapohjia kuitenkin kehitetään edelleen. Tämä esiselvitys on jatkotyön suunnan valinnan kannalta keskeinen.

Budjettijärjestelmällä laadittu valtion talousarvio annetaan eduskunnalle hallituksen esityksenä. Budjettijärjestelmän ja eduskunnan järjestelmien yhteentoimivuus on ollut hyvää.

5 ASIAKIRJOJEN YHTEENSOPIVUUS JA EHEYS

5.1 Yhteensopivuuden ja eheyden turvaaminen

Asiakirjan elinkaari alkaa asian vireille tulosta valtioneuvostossa (ministeriössä) tai eduskunnassa, ja päättyy valmistelu- ja päätöksentekovaiheiden jälkeen arkistointiin. Elinkaarensa aikana asiakirjalla on monta käsittelijää ja käyttäjää asian laajuudesta ja yhteiskunnallisesta merkittävyydestä riippuen – esimerkiksi valmistelija, päätöksentekijä, tiedottaja, tiedotusvälineet, yksittäiset kansalaiset, tutkijat, elinkeinonharjoittajat tai erilaiset yhteisöt.

Koko elinkaarensa ajan asiakirjan olisi oltava eheä sisällöltään ja rakenteiltaan, ja sen tulisi olla yhteensopiva (esim.rajapintojen kautta) toisten organisaatioiden ja tietojärjestelmien kanssa. Asiakirjan yhteensopivuutta ja eheyttä turvataan asiakirjan käsittelijöiden toimenpiteillä ja tietojärjestelmään ohjelmoitujen toimintojen avulla. Asiakirjan valmistelijan vastuulla on sovitujen menettelyjen noudattaminen. Osa asiakirjan eheyttä ja yhteensopivuutta turvaavista ominaisuuksista voidaan toteuttaa automaattisesti, kuten esimerkiksi ohjelmoimalla tietojärjestelmään rakenteiden validointi tai liittämällä asiakirjaan teknisiä tunnistetietoja.

Kaikki ominaisuudet edellyttävät asiantuntijayhteistyötä eli määrittelyä, ohjelmointia, ylläpitoa, kehittämistä, virhetilanteisiin reagointia, käyttäjäkoulutusta ja toiminnan seuranta. Käyttöympäristöt – niin tekniset kuin sisällölliset – muuttuvat, ja tietojärjestelmiä on kehitettävä sen mukaan.

Tässä luvussa käsitellään toimenpiteitä, joilla turvataan asiakirjan yhteensopivuus ja eheys sen koko elinkaaren ajan toimintaympäristössä, joka todennäköisesti muuttuu. Näitä toimenpiteitä kuvataan seuraavien käsitteiden avulla: *tunniste- ja kuvailutiedot (metatiedot) ja niiden määrittelyt, rakennemäärittelyt (skeemat), asiakirjojen siirto organisaatioista ja tietojärjestelmistä toiseen, rakenteiden validointi (tarkistaminen), asiakirjan alkuperäisyyden varmistaminen, julkaiseminen, arkistointi, tietoturva sekä asiantuntijayhteistyö organisaatioiden ja tietojärjestelmien toiminnan turvaamiseksi, ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi.*

Ilman taloudellisia investointeja mikään näistä toimenpiteistä ei ole mahdollinen. Tässä luvussa on käsitelty alustavasti myös jatkoyhteistyön vaiheita, joilla tulee olemaan *taloudellisia vaikutuksia, vaikka niistä ei tässä vaiheessa voidakaan esittää arvioita.*

5.2 Tunniste- ja kuvailutiedot

Asiakirjan metatiedot eli tunniste- ja kuvailutiedot kuvaavat asiakirjaa ja erottavat sen muista asiakirjoista. Metatieto antaa tietoa asiakirjan sisällöstä tai osista ja toimii siten mm. asiakirjahakujen apuna. Metatietojen avulla voidaan myös ohjata mm. asiakirjan verkkojulkaisemista tai tietojen siirtoa järjestelmien välillä.

Asiakirjan tunniste- ja kuvailutiedot

Metatiedot vaikuttavat siihen, miten hyvin asiakirja löytyy verkkopalvelusta. Niitä hyödyntämällä on mahdollista tarkentaa hakua ja rajata hakutulosta koskemaan esimerkiksi tiettyä ajanjaksoa, asiakirjatyyppejä tai aihetta. Metatietoja voidaan käyttää myös verkkojulkaisemisen automatisoinnissa vaikkapa laukaisemaan julkaiseminen asiakirjan tilan tai version mukaan.

Yksi työryhmän ehdottamista rakenteistettavista asiakirjatyypeistä on *hallituksen esitys*. Vuosittain hallitus antaa eduskunnalle noin 250 hallituksen esitystä. Jokaisella hallituksen esityksellä on nimi ja tunnus, esim. Hallituksen esitys eduskunnalle rikoslain 17 luvun muuttamisesta ja HE 196/2008 vp. Nimi ja identifiointitunnus ovat asiakirjan keskeiset metatiedot.

Osa metatiedoista on osoitettavissa suoraan asiakirjasta, osa voidaan liittää asiakirjaan sen elinkaaren eri vaiheissa joko ohjelmallisesti tai manuaalisesti. Metatietojen liittäminen voidaan tehdä joko niin, että

- a) metatiedot ovat itse asiakirjassa, jolloin metatietoja ylläpidetään ao. organisaatiossa tai
- b) asiakirjaan liitetään linkki asianhallintajärjestelmään tai muuhun tietojärjestelmään, jossa ylläpidetään ao. organisaatiossa käytäviä metatietoja.

Valtionhallinnossa yleisenä ongelmana on metatietokenttien erilainen nimeäminen ja käyttö tietojärjestelmissä. Tämä vaikeuttaa sähköisten palveluiden ja tuotteiden tarjontaa, eri tietojärjestelmien yhteentoimivuuden lisäämistä ja mm. avointen rajapintojen käyttöä kilpailuneutraalla tavalla. Muun muassa näistä syistä Valtioneuvoston ja eduskunnan yhtenäiset metatiedot ja tietorakenteet -hanke (VM 24/2008) määritteli eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistyössä käytettävät metatiedot.

Valtioneuvoston ja eduskunnan metatietohanke

Metatietohankkeen lähtökohtia olivat

- 1) SÄHKE-määrittelysten pakolliset metatiedot (www.narc.fi/sahkoinen)
- 2) JHS 143:n pakolliset metatiedot (www.jhs-suositukset.fi/suomi/jhs143)
- 3) aktiiviajan asiankäsittelyn kannalta ja valtioneuvosto-eduskunta-yhteistyön kannalta välttämättömät metatiedot sekä
- 4) RASKE2-projekti, jonka tulokset on julkaistu eduskunnan kanslian julkaisussa 2/2006 "Suomalaisen lainsäädäntötyön tiedonhallinta" sekä kahdessa väliraportissa "Tiedonhallinta suomalaisessa lainsäädäntöprosessissa" (I väliraportti) ja "Metatiedot suomalaisen lainsäädäntöprosessin tiedonhallinnassa" (II väliraportti).

RASKE2-tutkimusprojekti selvitti kattavasti lainsäädäntöympäristön sisällönhallinnan nykytilan ja erityisesti metatiedon osuuden siinä, sekä päätyi esittelemään tulevaisuuden metatietoratkaisun. Valtioneuvoston ja eduskunnan metatietohanke on hyödyntänyt RASKE2-projektin tuloksia.

Metatietomäärittelyt, joihin metatietohanke päätyi, täydentävät ja tarkentavat SÄHKE:n ja JHS143:n määrittelyjä, eivät kuitenkaan korvaa niitä. Hankkeessa määriteltiin pakollisten metatietojen merkintäjärjestelmät ja hyödynnettiin mahdollisimman pitkälle valmiina olevia metatietovarantoja ja standardeja. Hanke päätettiin rajata kattamaan ensisijaisesti lainsäädäntöhankkeet sekä valtioneuvoston ja eduskunnan välisen asiakirjaliikenteen ja kansalaisten tiedonhaun näkökulma.

Metatietohankkeen ehdotuksia toimeenpanee valtiovaraministeriön 28.8.2008 asettama valtioneuvoston metatietoryhmä, jonka toimikausi on 1.9.2008–31.12.2009. Metatietoryhmän tehtävänä on yhdessä metatietopäätoimittajan kanssa koordinoita ja kehittää valtionhallinnossa käytettäviä metatietoja ja metatietokäytäntöjä.

Ehdotus SÄHKE-määrittelyn mukaisiksi metatiedoiksi säädöskokoelmassa ja valtiopäiväasiakirjoissa julkaistaville asiakirjoille

Eduskunnan ja valtioneuvoston välisessä sähköisten ja rakenteisten asiakirjojen valmistelun ja julkaisemisen toteutuksessa tunnistetut ja kuvailutiedoilla on merkitystä. Yhteensopivuuden takaamiseksi on tarkoituksenmukaista noudattaa Sähke-määrittelyä, joka on ollut myös eduskunnan ja valtioneuvoston metatietohankkeen lähtökohta.

Valtiopäiväasiakirjoissa ja säädöskokoelmassa julkaistavissa asiakirjoissa olisi oltava vähintäänkin seuraavat pakolliset metatiedot (numero tunnuksen jälkeen viittaa vuoden 2005 Sähkemäärityksen numerointiin):

- Nimeke (1)
- Organisaatio (2.3)
- Kieli (7)
- Tila (9)
- Identifointitunnus (10)
- Aikamääre (11.3)
- Versio (12).

Loput pakolliset metatiedot noudetaan ulkoisesta palvelusta.

Valtioneuvoston ja eduskunnan asiakirjojen rakenne- ja julkaisuyhteistyössä tullaan kehittämään rakenteistamista tukevaa työtapaa ja työvälineitä. Tietojärjestelmien yhteensopivuuden turvaamiseksi yhteisten metatietomäärittelyjen valmistelu on tärkeää.

5.3 Asiakirjojen rakennemääritykset

Yleistä asiakirjojen rakenteistamisen tekniikoista

Asiakirjan rakenteistamisen tavoitteena on lisätä avoimien, sovellusriippumattomien standardien käyttöä asiakirjan tietosisällön esittämisessä. Tästä katsotaan olevan hyötyä tiedon esittämisessä sekä välittämisessä ohjelmistosovellukselta toiselle.

Asiakirjan rakenteistamiseen voidaan käyttää XML-tekniikkaa. XML on tekstipohjainen, rakenteinen kuvauskieli, joka kuvaa tiedon sisältöä, ei sen ulkoasua. Asiakirja koostuu kolmesta osasta:

- asiakirjan sisältö, xml-tiedosto
- skeema tai dtd määrittelee dokumentin rakenteen
- CSS tai XSL tyylisivuilla määritellään miltä teksti ja tekstiasettelu näyttävät selaimessa.

XML on ympäristöriippumaton ja alustariippumaton. XML-dokumentti koostuu elementeistä ja tageista. Elementit ovat XML-dokumenttien perusrakenneosia. Dokumentin looginen rakenne muodostaa hierarkkisen rakennepuun.

Asiakirjat siirretään järjestelmien välillä sovitussa määritellyssä muodossa. XML-muotoon perustuvat tekniikat ovat yleisiä etenkin sellaisten tietojärjestelmien integroinnissa, joiden taustalla olevat tekniset ratkaisut eroavat ja joista vastaavat erilliset tahot. Siirtojen yhteydessä voidaan siirtää myös asiakirjojen metatiedot. Niiden liittämisestä asiakirjaan tai asiakirjan ulkopuoliseen oheistietoon on sovittava erikseen vastuutahojen välillä.

Asiakirjojen rakenteen säilyminen tietojärjestelmien välillä varmistetaan yhteisten skeemojen käytöllä. Järjestelmien välillä voidaan käyttää samaa skeemaa tai skeemaa, joka koostuu useasta rakenteesta. Tämä mahdollistaa esimerkiksi jonkun asiakirjan liittämisen toiseen asiakirjaan. Skeemat myös tarkastavat asiakirjan rakenteen oikeellisuuden ennen kuin asiakirja siirretään toiseen järjestelmään.

XML-muoto ei kuitenkaan säilytä asiakirjan virallista ulkoasua, vaan ulkoasu muuttuu riippuen katseluun käytetystä ohjelmasta. Tästä syystä virallisjulkaisuille tarvitaan erikseen määriteltävä julkaisuformaatti, esimerkiksi PDF/A, jolla asiakirjat julkaistaan sähköisesti painetun kaltaisina ja ne voidaan arkistoida pitkäaikaisesti.

Valtioneuvoston ja eduskunnan päätössiakirjojen valmistelussa nykyisin käytettävät rakennemääritykset

Säädöskokoelmassa ja valtiopäiväasiakirjoissa julkaistavista asiakirjoista osa tuotetaan rakenteisina. Tämä tarkoittaa, että asiakirjan rakenne on määritelty teknisesti skeemalla tai dtd:llä. Tällaisia ovat kaikki eduskunnan tuottamat valtiopäiväasiakirjat. Asiakirjan laadinnan teknisenä apuvälineenä käytetään eduskunnassa FrameMakeria (ks luku 4.3).

Valtiovarainministeriö tuottaa budjettiasiakirjat rakenteisina (Budjettijärjestelmä, luku 4.2).

Hallituksen esityksen laatimisohe (HELO, OM 2004:4) määrittelee hallituksen esitysten ja säädösten ulkoasun. Ulkoasu toteutetaan MS Wordin päälle rakennetuilla tyyleillä (PTJ-asiakirja-pohjat).

Taulukko 3 Asiakirjatyypin rakenne- tai ulkoasumääritys ja vastuutaho

Asiakirjatyypin	Rakenne- tai ulkoasumääritys (tyyli), määrityksen lähde	Vastuutaho
Hallituksen esitys	ulkoasumääritys: tyyli, Helo-ohje	oikeusministeriö
Valtioneuvoston asetus	ulkoasumääritys: tyyli, Helo-ohje	oikeusministeriö
Tasavallan presidentin asetus	ulkoasumääritys: tyyli, Helo-ohje	oikeusministeriö
Ministeriön asetus	ulkoasumääritys: tyyli, Helo-ohje	oikeusministeriö
Vahvistettava laki	ulkoasumääritys: tyyli, Helo-ohje	oikeusministeriö
Hallituksen kirjelmä	ei määritelty	
Valtioneuvoston kirjelmä	ulkoasumääritys: tyyli, valtioneuvoston ja eduskunnan ohje	
Valtioneuvoston selonteko	ei määritelty	
Valtioneuvoston tiedonanto	ei määritelty	
Hallituksen kertomus: - hallituksen toimenpidekertomus - hallituksen tilinpäätöskertomus	ulkoasumääritys: tyyli, kertomuspohja ulkoasumääritys: tyyli, kertomuspohja, nide 1 rakennemääritys: dtd ,tilinpäätös, nide 2	valtioneuvoston kanslia valtioneuvoston controller
Valtion talousarvioesitys	rakennemääritys: dtd	valtiovarainministeriö
Eduskunnan vastaus	rakennemääritys: dtd	eduskunta
Valiokunnan lausunto ja mietintö	rakennemääritys: dtd	eduskunta
Eduskunnan kirjelmä	rakennemääritys: dtd	eduskunta
Lepäämän jätetyt lakiehdotukset	rakennemääritys: dtd	eduskunta

Rakenteistamattomiin asiakirjoihin kuuluvat siten esimerkiksi hallituksen esitykset, lait ja asetukset, joilla kuitenkin on suuri merkitys valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistyössä sekä suhteessa kansalaiseen ja muuhun yhteiskuntaan. Näitä asiakirjoja haetaan sähköisinä tätä nykyä www.eduskunta.fi-sivuilta sekä Finlexin julkisten palvelujen kautta.

Asiakirjan yhtenäisten rakennemääritysten hyödyt

Asiakirjan rakenteistamista kannattaa harkita, kun rakenteet palvelevat tiedon (sisällön) siirtoa yhteensopivasti tietojärjestelmästä toiseen, rajapintojen avointa käyttöä tai sähköistä julkaisemista.

Rakenteisten dokumenttien ja yhtenäisten rakennemääritysten käytöllä valtioneuvoston ja eduskunnan välisessä asiakirjayhteistyössä saavutettaisiin seuraavia hyötyjä:

- tiedonsiirto järjestelmien välillä asiakirjan tuotantoprosessin kaikissa vaiheissa on luotettavaa
- laitteisto- ja ohjelmistoriippumaton tiedon siirto ja tallennus ovat mahdollisia
- valtioneuvoston ja eduskunnan välinen asiakirjaliikenne on nopeaa ja luotettavaa

- asiakirjojen sähköinen julkaiseminen on mahdollista välittömästi päätöksenteon jälkeen ilman ulkopuolisia tahoja
- asiakirjojen erilaiset ulkoasut ja automaattitaitto ovat mahdollisia
- tiedon käytettävyys ja hallittavuus kehittyvät
- kieliversioiden hallintaa tuetaan
- mm. epäonnistuneiden konversioiden aiheuttama päällekkäinen työ poistuu.

Yhteisillä rakennemäärittäyksillä turvataan asiakirjan eheys sen siirtyessä organisaatiosta tai tietojärjestelmästä toiseen. Rakennemäärittäyksillä tuetaan myös tietyn muotovaatimuksen – kuten säädöstekstin ulkoasun – säilymistä asiakirjan valmistelu- ja päätösprosessin eri vaiheissa sekä asiakirjan julkaisussa ja arkistoinnissa.

Asiakirjojen siirtyminen organisaatioiden ja tietojärjestelmien välillä

Asiakirjoja siirretään organisaatiosta ja tietojärjestelmästä toiseen asiakirjan elinkaaren eri vaiheissa. Kuvio 2 esittää asiakirjojen kulkua valtioneuvostossa, valtioneuvoston ja eduskunnan välillä ja eduskunnassa.

1. Asiakirjat siirtyvät valtioneuvostossa

- 12 ministeriön käyttöjärjestelmien ja/tai asianhallintajärjestelmien sekä valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmän (PTJ) välillä.
- PTJ:n ja valtioneuvoston julkaisujärjestelmän välillä (webservices rajapinta)
- ministeriöiden asianhallintajärjestelmien/käyttöjärjestelmien ja omien julkaisujärjestelmien välillä (esim. ministeriöiden www-sivut)
- ministeriöt siirtävät säädökset painotalon kautta säädöskokoelmassa julkaistaviksi.

2. Asiakirjojen käsittely valtioneuvoston ja eduskunnan tietojärjestelmissä

- valtioneuvoston päätöisasiakirjat voidaan poimia PTJ:n avulla eduskunnan tietojärjestelmiin (PTJ siirtää päätöskirjatut eduskunnan toimivaltaan kuuluvat asiat PTJ:llä tilaan, josta asiakirjat saadaan siirrettyä eduskunnan järjestelmiin)
- eduskunnan vastaukset voidaan lisätä PTJ:hin
- budjettijärjestelmä välittää valtion talousarvion osat käsiteltäväksi eduskunnan tietojärjestelmissä. Käsittely edellyttää tiedostojen rakenneviittauksen määrittämistä eduskuntasovellusta varten.
- eduskunta siirtää talousarvion sähköisesti julkaistavaksi säädöskokoelmassa.

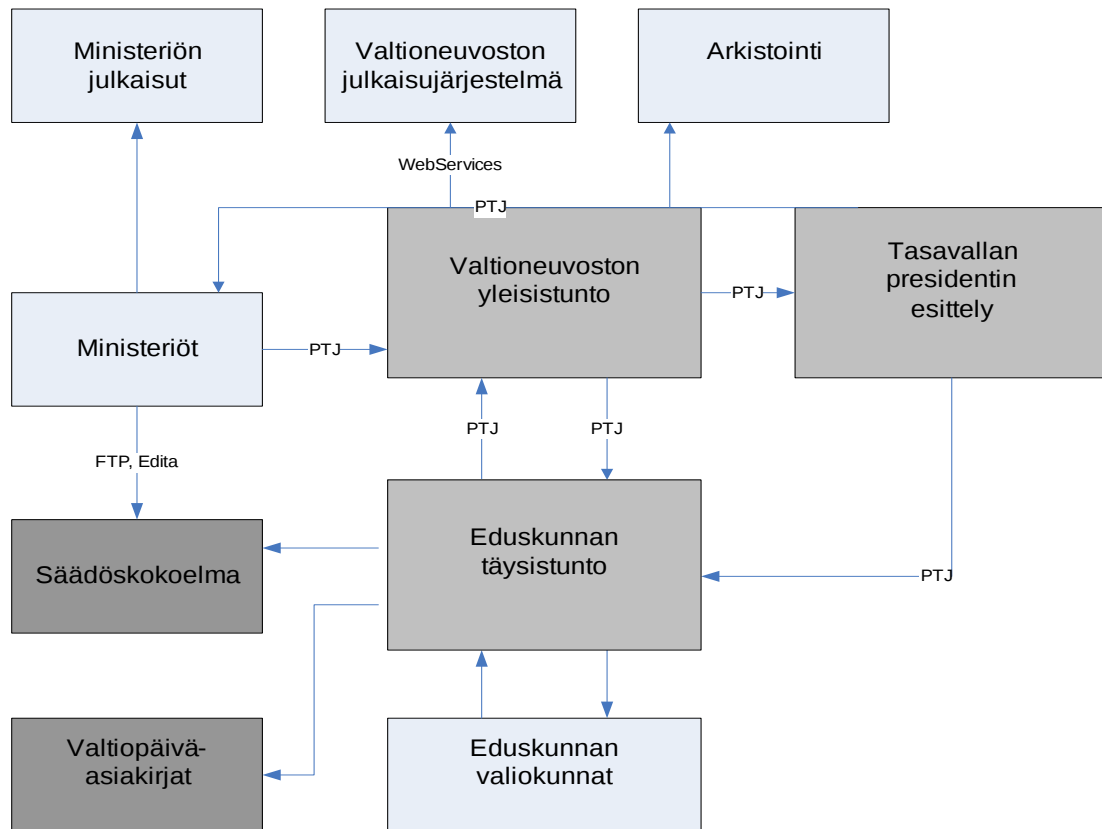
3. Asiakirjat eduskunnassa

- asian valmistelu, päätöskirjaukset sekä julkaisu valtiopäiväasiakirjoissa tapahtuu eduskunnan tietojärjestelmissä
- eduskunta huolehtii valtion talousarvion julkaisemisesta säädöskokoelmassa (julkaiseminen on edellytys voimaantulolle ja toimeenpanolle).

Siitä, että asiakirjan rakenteistaminen edistää tietojärjestelmien yhteentoimivuutta, on kokemuksia valtion talousarvion käsittelystä valtioneuvostossa ja eduskunnassa. Valtiovarainministeriön budjettiosaston budjettijärjestelmä sekä eduskunnan järjestelmä ovat molemmat rakenteista tekstiä tuottavia sovelluksia. Tietosisällöt ja ulkoasut siirtyvät luotettavasti järjestelmästä toiseen.

Budjettijärjestelmän ja eduskunnan järjestelmän käyttöönotosta saadut kokemukset ovat samansuuntaisia. Asiakirjojen rakenteista tuottamista tukevan työvälineen käyttöönotto tarkoitti uuden työtavan omaksumista, mikä ei ole ollut vaivatonta. Oppimisvaihe oli kuitenkin henkilotasolla muutaman työpäivän pituinen työvälineen käyttöä avustavan ja työtä tukevan toteutuksen ansiosta. Rakenteiden oikea käyttö ja validointi ei jää käyttäjän vastuulle, kunhan

työvälinettä käytetään ohjeiden mukaan. Tämä edellyttää työvälineen ja käyttäjien osaamisen ajan tasalla pitämistä, ts. ylläpitoa, kehittämistä, päivityksiä, tiedotusta ja koulutusta.



Kuvio 2 Asiakirjojen siirtyminen organisaatiosta/tietojärjestelmästä toiseen.

Asiakirjojen arkistointi

Pysyvästi säilytettävien asiakirjojen säilyttäminen asiankäsitteilyjärjestelmissä vain sähköisessä muodossa edellyttää arkistolaitoksen lupaa. Arkistolaitos on antanut tästä määräyksen vuonna 2005 (KA 1486/40/2005). Määräyksessä esitetyt vaatimukset noudattavat voimassa olevia SÄHKE-määrityksiä.

Määräajan säilytettävät asiakirjat organisaatio voi säilyttää sähköisessä muodossa ilman arkistolaitoksen lupaa. Järjestelmän suunnittelussa ja toteutuksessa kuitenkin kannattaa ottaa huomioon arkistolaitoksen määräyksessä esitetyt vaatimukset.

Valtiopäiväasiakirjat ja säädöskokoelman asiakirjat arkistoidaan edelleen paperisessa muodossa. Suunnitelmissa ei ole siirtää yksinomaan sähköiseen arkistointiin.

Uudistettavassa SÄHKE-määrityksessä arkistolaitos ottaa kantaa siihen voidaanko PDF/A-tiedostomuoto hyväksyä asiakirjojen pitkäaikaiseen säilytykseen. PDF/A-tiedostomuotoa voidaan käyttää asiankäsitteilyjärjestelmissä aktiiviaikaisena tallennusmuotona jo nyt, jos voidaan varmistaa, että siitä voidaan SÄHKE-määritysten mukaista siirtotiedostoa varten muodostaa arkistolaitoksen ohjeiden mukainen tiedosto. PDF/A:sta on julkaistu ISO-19005-1-standardi.

Asiakirjojen alkuperäisyyden varmistaminen

Asiakirjat varmistetaan perinteisesti allekirjoituksella. Asiakirjojen sähköisen käytön yleistyessä allekirjoituksen sähköisiä toteutustapoja kehitetään. Sähköisen allekirjoituksen liittämällä asiakirjan yhteyteen pyritään siis ensisijaisesti varmistamaan asiakirjan alkuperä ja eheys. Hallinnossa on menossa virkakortilla olevan virkavarmenteen käyttöönotto (esim. valtiovarainministeriön VIRTU-hanke). Virkamiehen tunnistaminen ja käyttöoikeuksien hallinta (VIRTU)-hankkeen tavoitteena on luoda valionhallinnolle luottamusverkosto virkamiehen tunnistamiseksi yhteisissä tietojärjestelmissä. Tunnistamisen lisäksi virkavarmennetta tarvitaan mm. tietojen salaamisessa ja allekirjoittamisessa.

Sähköisestä allekirjoituksesta

Rakenteisiin asiakirjoihin on mahdollista liittää XML-muotoinen sähköinen allekirjoitus. XML-allekirjoitusta voidaan käyttää minkä tahansa digitaalisen sisällön allekirjoittamiseen. Se on menetelmä, jossa voidaan liittää tietty avain tiettyyn tietoon viittaamatta henkilöihin, organisaatioihin tai tietoon, jota allekirjoitetaan. XML-allekirjoitus on oleellinen osa turvallisia XML-sovelluksia, mutta asiakirjan sähköiset käsittelyvaiheet voidaan turvata myös esim. asiakirjan käyttöoikeuksien hallinnalla ja suojatulla tietoliikenteellä.

Jotta XML-allekirjoitus saadaan tehtyä, on ensin tiivistettävä allekirjoitettava tieto. Saatu tiiviste laitetaan tämän jälkeen alkioon, jossa on muutakin tietoa ja koko alkio tiivistetään uudelleen. Tästä saatu tiivistearvo sitten allekirjoitetaan salauksen avulla. Internetin W3-konsortion XML-allekirjoituksen standardista, jossa käsitellään XML-muotoisen rakenteisen asiakirjan tai sen osan digitaalista allekirjoitusta, käytetään lyhennettä XMLDsig. Sähköinen allekirjoitus esitetään XML-muodossa, XML-merkintäkielen Signature-merkintää käyttäen. Euroopassa on otettu käyttöön myös erillinen XAdES-standardi (ETSI:n XML-määrittely laatuvarmenteisiin liittyviin allekirjoituksiin, ETSI 04/2004). Pdf-muotoisissa asiakirjoissa on mahdollisuus käyttää erityistä, Adobe-yhtiön kehittämää sähköistä allekirjoitusta, joka perustuu kansainväliseen PKCS#7-de facto -standardiin.

Sähköinen allekirjoitus voidaan liittää myös sähköiseen jakeluun. Esimerkiksi säädöskokoelmavihkon tai valiokuntamietinnön jakelu verkkopalvelimelta voidaan haluttaessa toteuttaa siten, että XML-muotoisen rakenteisen tiedoston yhteydessä tuodaan näkyville myös asiakirjan sähköisen allekirjoituksen varmenne, joka sijaitsee kyseisellä palvelimella. Tällöin käyttäjä pääsee XML-muotoiseen tiedostoon vain sähköisen virkavarmenteen tarkistamisen kautta ja hänellä on mahdollisuus varmistaa, että kyseinen asiakirja on autenttinen.

Sähköisiä XML-allekirjoituksia (joko XMLDsig tai XAdES) on käytössä säädösten käsittelyprosesseissa mm. Itävallassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa sekä säädösten painatusprosessissa mm. Ranskassa ja Tanskassa.

Muista varmennuskeinoista

Säädösten ja valtiopäiväasiakirjojen osalta sähköisen allekirjoituksen käytännön edut eivät välttämättä ole kovin suuria verrattuna toteutuksen kustannuksiin. Riittävä turvajärjestely voi olla käyttövaltuushallinnan, suojatun tietoliikenneprotokollan (https) ja SSL-varmenteiden käyttäminen. Https-protokollaa käytetään tiedon suojattuun siirtoon webissä. Tiedot salataan ennen lähettämistä SSL-protokollan avulla.

Asiakirjan elinkaaren aikana asiakirjan eheys voidaan varmistaa myös käyttövaltuuksien hallinnan avulla. Käyttövaltuushallinnassa määritellään henkilöt, joilla on oikeus käyttää yksittäistä tietojärjestelmää sekä määrittelee käyttäjäroolit, joille voidaan myöntää valtuus tietojen käyttöön. Keskeistä on käyttöoikeuksien tarkka sisältö eli mitä toimenpiteitä henkilö voi tehdä tietojärjestelmässä (tietokannan muokkaaminen, asiakirjan lisääminen tai poistaminen sekä asiakirjan muuttaminen). Käyttövaltuuksien valvonnan perustana ovat hallintajärjestelmän loitiedot sekä hallinta- ja palvelujärjestelmissä olevat käyttäjä- ja käyttövaltuustiedot.

Organisaatorajat ylittävän tietojärjestelmän käyttövaltuushallinnassa on mahdollista käyttää ns. yhdistettyjen identiteettien hallintaa (federointia, federated identity management). Identiteettien yhdistäminen ja käyttövaltuuksien yhteishallinta edellyttää luottamusverkoston muodostamista, jossa osapuolet ovat määritelleet yhteiset toimintaperiaatteet, hyväksyneet toistensa toimintaprosessit (muun muassa käyttäjien rekisteröinti- ja tunnistustavan) sekä tarvittaessa mahdollisin sopimuksin sitoutuneet yhteisten toimintatapojen noudattamiseen. Ulkopuolisen organisaation käyttäjille annettavien työroolien sisällöstä, erityisesti niihin liittyvistä käyttövaltuuksista, tulee sopia käyttäjän tarpeet määrittelevän kotiorganisaation ja tarvittavat resurssit omistavien organisaatioiden kesken. (Lisätietoja käyttövaltuushallinnasta valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmän (VAHTI) julkaisussa *Käyttövaltuushallinnon periaatteet ja hyvät käytännöt*, VAHTI 9/2006).

Asiakirjojen tietoturvallisuus

Asiakirjallisen tiedon laatuun liittyviä vaatimuksia ovat alkuperäisyyden, eheyden, luotettavuuden ja käytettävyyden takaaminen. Asiakirjallisen tietojen hallintaan ja laatuun liittyvien vaatimusten toteuttaminen on käytännössä niiden tietoturvallisuudesta huolehtimista. Tietoturvallisuus tarkoittaa tietojen, järjestelmien, palveluiden ja tietoliikenteen suojaamista hallinnollisilla, teknisillä ja muilla toimenpiteillä. Tietoturvallisuus kytkeytyy kiinteästi organisaation prosessien ja sitä tukevien tietojärjestelmien kehitystyöhön. (VAHTI 5/2006, Asianhallinnan tietoturvaluutta ohje)

Asiakirjallisten tietojen laatuun liittyvät vaatimukset toteutetaan järjestelmän toiminnallisuutena. Toiminnallisuutta toteutetaan pitkälti tietojärjestelmän metatietomäärittelyn avulla. Luotettavan asianhallinnan näkökulmasta on tärkeää, että metatietoarvot tallentuvat järjestelmään mahdollisimman automaattisesti ja että käyttäjät tallentavat metatietoarvoja rajoitusti.

Asiakirjojen asianhallintajärjestelmien suunnittelussa on huomioitava mm. seuraavat vaatimukset:

- luotettavuus: asiakirjallisten tietojen ja niiden käsittelyprosessin eheys säilyy
- eheys: muutosten on oltava todennettavissa kirjausketjusta, tiedoilla elinkaaren kattavat käsittelysäännöt
- todennus: varmistetaan, että osapuolet asioivat tarkoitetun tahon kanssa
- kiistämättömyys: asiakirjan lähettäjä tai vastaanottaja tai asiakirjaan liittyvä tapahtuma voidaan varmistaa luotettavasti myös jälkikäteen
- pääsynvalvonta: käyttäjien pääsyä järjestelmään ja sen tietoihin rajoitetaan ja valvotaan
- saatavuus: asiakirjallisten tietojen tulee olla helposti ja viiveettä niiden käytössä, joille tieto kuuluu
- käytettävyys: asiakirjalliset tiedot säilyvät luotettavina, eheinä ja alkuperäisinä.

5.4 Julkaisulle asetettavat vaatimukset

Säädöskokoelma

Säädöskokoelman virallisuus

Painettu säädöskokoelma on edelleen ainoa virallinen (todistusvoimainen) säädöskokoelma Suomessa. Säädöskokoelmalain (188/2000) 12 §:n mukaan ”lisäksi säädöskokoelmaa ja sopimussarjaa pidetään tietoverkossa maksutta yleisön saatavilla”.

Sähköistä säädöskokoelmaa on julkaistu vuodesta 1995 alkaen pdf-muotoisena julkaisuna. Kukin säädösvihko on julkaistu erillisenä pdf-tiedostona. Säädöstekstit ovat lisäksi saatavilla xhtml-muotoisina Finlex-tietopankissa.

Vireillä on hanke säädöskokoelmalain uudistamiseksi siten, että sähköinen säädöskokoelma olisi virallinen painetun säädöskokoelman rinnalla.

Säädöskokoelman ulkoasulle asetettavat vaatimukset

Sähköisen säädöskokoelman tiedostomuotoa ei ole säännelty. Myöskään säädöskokoelman ulkoasua ei ole säännelty laissa tai asetuksessa. Hallituksen esityksen laadintaohjeissa (HELO) on lakitekstin malli, joka noudattaa nykyisin säädöskokoelmassa julkaistavien säädösten ulkoasua. Nykyinen pdf-julkaisu vastaa ulkoasultaan painettua säädöskokoelmaa. Säädöskokoelmavihko koostuu useista säädöksistä, mutta rakenteisessa muodossa olevien säädöstekstien julkaisemista voitaisiin jatkossa nopeuttaa julkaisemalla säädökset yksittäin, ilman vihon kokoamisvaihetta. Rakenteisessa muodossa olevan säädöstekstin kaksipalstaista ulkoasua olisi myös mahdollista helposti muuttaa yksipalstaiseksi ja vastaavia muutoksia on tehty sähköisen säädösjulkaisemisen kehityshankkeissa mm. Itävallassa ja Espanjassa.

Säädöksiin liitettävistä metatiedoista

Sähköisen säädöskokoelman pdf-julkaisun valmistuksessa ei ole käytetty rakenteista asiakirjamuotoa, vaan säädöskokoelmavihko tuotetaan yleensä Word-muotoisista säädösteksteistä taitto-ohjelmalla painovalmiiksi. Finlex-tietopankissa julkaistavat xhtml-muotoiset säädöstekstit perustuvat sitä vastoin rakenteisessa XML-muodossa oleviin säädösteksteihin tietokannassa, jota Edita ylläpitää. Säädösteksteissä käytettävät metatiedot perustuvat Dublin Core-standardiin ja nykyisin käytettävät metatiedot ovat

- Identifiointitunnus
- Nimeke
- Kieli
- Laatiija
- Julkaisija
- Kuvaus

Sähköisen säädöskokoelman julkaisemisen uudistamisessa metatietojen laajentaminen on yksi tavoite. Esimerkiksi aikamäärettä voidaan pitää tarpeellisenä (säädöksen hyväksymispäivämäärä, julkistamispäivämäärä ja mahdollisesti myös voimassaoloaika). Samoin voidaan pitää tarpeellisina asiasanoja. Sitä vastoin asiakirjan eheyden ja alkuperän toteamiseen ja siihen kytkettyyn sähköiseen allekirjoitukseen liittyvät määrittelyt ovat tarpeellisia vain käytettäessä sähköistä allekirjoitusta säädöksen käsittelyprosessin aikana.

Säädöskokoelman julkaisemisen yksinkertaistamisesta

Säädöskokoelman julkaisemisen kannalta asiakirjatuotannon uudistamisella rakenteisten asiakirjojen suuntaan on suuri merkitys. Rakenteisten asiakirjojen käyttöönotto tukee julkaisemismääräyksen saaneiden säädösten julkaisemista siten, että entistä vähemmällä työvaiheilla saadaan julkaistua lopullinen paperinen säädösvihko ja sähköinen säädösvihko. Säädösiakirjojen tuottaminen rakenteisessa muodossa antaa mahdollisuuden tuottaa identtinen sähköinen ja paperinen julkaisu tai pelkästään autenttinen sähköinen säädösjulkaisu. Mikäli rakenteisesta asiakirjamuodosta saataisiin suoraan painovalmis lopputuote, sen jakelu suoraan päätöksentekojärjestelmästä olisi periaatteessa mahdollista. Säädöskokoelman numeroiden hallinta sekä eduskunta-asiakirjoja ja EU-säädöksiä koskevien viittausten liittäminen tulisi tässä yhteydessä toteuttaa uudella tavalla, sillä nykyisin viittaukset lähetetään erikseen säädöksen painamismääräyksen yhteydessä.

Rakenteisen muodon käyttäminen antaa myös mahdollisuuden liittää sähköiseen asiakirjaan sähköinen allekirjoitus. Mitään välitöntä tarvetta sähköiseen allekirjoituksen käyttöönottoon ei ole. Riittävä asiakirjan suojaamisjärjestely voi olla suojatun tietoliikenneprotokollan (https) ja SSL (Secure Sockets Layer)-varmenteiden käyttäminen säädöskokoelman jakelussa.

Valtiopäiväasiakirjat

Valtiopäiväasiakirjojen ulkoasulle asetettavat vaatimukset

Kuten säädöskokoelman, myöskään valtiopäiväasiakirjojen ulkoasua ei ole säännelty. Valiokuntaoppaassa kuvataan valiokunnan mietinnön ja lausunnon sekä vastalauseen ja erivän mielipiteen rakenne tekstinkäsittelyn tasolla, mutta ulkoasumäärittäjiä se ei sisällä.

Valtiopäiväasiakirjojen ulkoasu kehitettiin eduskunnassa SGML-projektin yhteydessä aluksi mietinnölle ja sitä on noudatettu kaikissa eduskunnan tuottamissa valtiopäiväasiakirjoissa. Ulkoasu muistuttaa kaksipalstaisen säädöstekstin ulkoasua. Mitään kaksipalstaisuutta edellyttävää määräystä tai sisäistä ohjetta ei ole. Esimerkiksi valiokuntien asiakirjoille on olemassa erikseen yksipalstainen työversio ja kaksipalstainen painoversio. Olisikin hyvä pohtia, mitä etuja yksipalstaisuuteen siirtymisestä olisi sekä säädösteksteissä että valtiopäiväasiakirjoissa. Valtiopäiväasiakirjoissa esiintyy usein mm. asiakirjaviitteitä tai nykyisin internet-osoitteita, jotka aiheuttavat kaksipalstaiseen tekstiin helposti mm. turhia aukkoja. Tässä yhteydessä tulisi tarkastella SFS-standardin 2487 (Asiakirjan tekstin asettelu ja tunnistetiedot) soveltuvuutta säädös- ja valtiopäiväasiakirjatekstien ulkoasua määriteltäessä.

Valtiopäiväasiakirjojen metatiedoista

Rakenteinen asiakirja mahdollistaa metatietojen monipuolisen käytön mm. verkkopalvelun haakelementteinä. Eduskunnan verkkopalvelussa asiakirjat sijaitsevat asiakirja-arkistoissa, joista niitä voi hakea joko suoraan tai valtiopäiväasioiden käsittelyvaiheiden tietokannan (VEPS) kautta. Asiakirjalla ja asialla on omat metatietonsa.

Valtiopäiväasiakirjan keskeisiä metatietoja ovat nimeke, tunnus, asiakirjan tyyppi, laatija, päiväys, kieli, tila ja versio. Osa näistä metatiedoista voidaan liittää rakenteiseen asiakirjaan siten, että ne toimivat haku- tai lajitteluelementteinä tai verkkojulkaisemista ohjaavina elementteinä, mutta eivät näy itse asiakirjassa. Tällainen metatieto, valtiopäiväasiakirjoissa esim. kieli, voidaan merkitä rakenteiseen asiakirjaan attribuuttina. Metatiedot liitetään asiakirjoihin eduskunnassa. Yhtenäinen rakenne- ja metatietomäärittely mahdollistaisi sen, että metatietoja kertyisi asiakirjan koko elinkaaren ajan. Perusteltua olisi, että asiakirjaprosessin toimijat ja järjestelmät tuottaisivat keskeisen osan metatiedosta asiakirjan aktiivivaiheen aikana (laadinta, käsittely ml. jakelu, käyttö), jolloin asiakirjan hallinta voitaisiin automatisoida mahdollisimman pitkälle myöhemmissä (passiivivaihe, historiallinen vaihe) vaiheissa.

Eduskunnan verkkopalvelussa valtiopäiväasiat sanoitetaan tätä tarkoitusta varten laaditulla asiasanastolla. Asiasanasto sisältää eduskuntatyön kannalta keskeisiä sanoja, jotka valitaan sanastoon useimmiten vireilletuloasiakirjasta. Sanasto pyrkii YSA-yhteensopivuuteen, ja sitä ylläpidetään eduskunnan asiakirjatoimistossa. – Asiasanahaku on mahdollinen vain valtiopäiväasioista (VEPS-tietokanta), asiakirja-arkiston valtiopäiväasiakirjoihin ei voi kohdistaa asiasanahakua, vaan sanahakuna on käytettävä vapaatekstihakua.

Valtiopäiväasiakirjojen julkaisemisesta

Valtiopäiväasiakirjat julkaistaan eduskunnan verkkosivuilla yksittäisinä asiakirjoina ja asiaan liitettyinä. Asiakirjat ovat haettavissa joko asiakirja- tai asiahauilla.

Eduskunnan sähköisessä asiakirja-arkistossa on eduskunnan ja sidosryhmien tuottamia valtiopäiväasiakirjoja vuodesta 1991 lähtien. Eduskunnassa aloitettiin rakenteinen asiakirjatuot-

tanto asteittain vuosina 1998–2000. Sähköisessä asiakirja-arkistossa on sekä rakenteisia että ei-rakenteisia asiakirjoja. Vanhimmat, *ei-rakenteiset asiakirjat* ovat vain tekstimuodossa (ascii). Vuodesta 2001 lähtien asiakirjat on tallennettu myös pdf-muodossa ja vuodesta 2003 lähtien word-muodossa. Joistakin sidosryhmien tuottamista asiakirjoista on vain pdf-muoto. *Rakenteisten asiakirjojen* tallennusmuodot ovat sgml, pdf ja txt, ja verkkosivuilla ne ovat saatavissa html- ja pdf-muodoissa. Valtiopäiväasiakirjojen tiedostomuotoa ei ole säännelty. Eduskunnan työjärjestyksen 71 § toteaa ainoastaan, että ”Edellä 1 momentissa mainitut asiakirjat saatetaan mahdollisuuksien mukaan yleisön saataville myös tietoverkossa”. Metatiedot mainitaan eduskunnan kanslian ohjesäännössä, jonka 8 §:n mukaan asiakirjatoimiston tehtävänä on ”huolehtia valtiopäiväasiakirjojen toimittamisesta, painattamisesta, *asiasanoituksesta*, asiakirjojen muusta käyttöön välittämisestä sekä eduskunnan muista painatustöistä.”

Painettua valtiopäiväasiakirjojen arkistosarjaa varten asiakirjoista muodostetaan eduskunnan asiakirjatoimistossa pdf-tiedostot, jotka sisältävät yhden painettavan niteen tietosisällön (esim. valtiopäivävuoden 2008 A 1 osa sisältää noin tuhat sivua hallituksen esityksiä numerjärjestyksessä). Painetunkin julkaisun tuottamista helpottaisi, jos valtiopäiväasiakirjoilla olisi yhtenäiset ulkoasumäärittelyt ja yhteisesti sovitut sivupohjat. Ylätunnisteiden keskittäminen ja säästäisi työtä ja painopaperia, koska asiakirja voisi kokoelmassa alkaa myös aukeaman vasemmalta sivulta. Yksipalstaista tekstiä on puolestaan kaksipalstaista helpompaa lukea näytöltä.

5.5 Rakenteisten asiakirjojen tuottaminen ja julkaisemisen uudistaminen – jatkoyhteistyön vaihtoehdot

Työryhmä on tarkastellut säädöskokoelmassa ja valtiopäiväasiakirjoissa julkaistavia asiakirjoja ja tehnyt ehdotuksen asiakirjoiksi, jotka olisi jatkossa tuotettava rakenteisina, mikäli näin jo ei tehdä (Taulukko 2). Työryhmä on tarkastellut käytettävissä olevia teknisiä työvälineitä rakenteisen asiakirjan tuottamiseksi. Tässä luvussa tarkastellaan asiakirjojen rakenteisen tuottamisen teknisiä vaihtoehtoja pääpiirteissään. Vaihtoehdot käsittävät asiakirjojen rakenteiden tuottamisen itse, tai rakenteiden hankkimisen ostopalveluna ulkopuoliselta palveluntarjoajalta, kuten painotalo.

Työryhmän selvitykset tukevat lähestymistapaa, jossa asiakirjayhteistyötä tarkastellaan asiakirjan elinkaaren aikavälillä ja organisaatioiden välisenä yhteistyönä. Nämä tekijät, sekä asiakirjojen käyttö yhteiskunnassa laajemmin, asettavat tietyt edellytykset valtioneuvoston ja eduskunnan väliselle yhteistyölle, jotka erilaisten yhteistyötapojen ja teknisten ratkaisujen tulee täyttää.

Asiakirjayhteistyön sujuvuuden ja julkisuuden kannalta on tärkeitä kaikissa tapauksissa turvata asiakirjan yhteensopivuus ja eheys sen koko elinkaaren ajan määrittelemällä

- asiakirjan tunniste- ja kuvailutiedot (metatiedot)
- asiakirjan rakenteet (skeemamäärittelyt) ja niiden tarkistaminen
- asiakirjojen käytettävyys (siirrot) organisaatioiden ja tietojärjestelmien välillä
- asiakirjan alkuperäisyyden varmistaminen
- julkaisutekniset vaatimukset siten, että asiakirjat ovat valmiita julkaistaviksi sähköisinä säädöskokoelmassa ja valtiopäiväasiakirjoissa
- arkistointitapa
- tietoturva-vaatimukset sekä
- asiantuntijayhteistyö organisaatioiden ja tietojärjestelmien toiminnan turvaamiseksi, ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi.

Edellä esitetyt asiakirjojen käytettävyyttä parantavat määrittelyvaatimukset koskevat kaikkia asiakirjoja tuottavia ja julkaisevia organisaatioita ja näiden tietojärjestelmiä. Ne tulee siten ottaa huomioon myös nykyisten asiakirjojen rakenteista tuottamista tukevien järjestelmien, kuten budjettijärjestelmän ja eduskunnan järjestelmän, kehittämistyössä. Julkaisuominaisuuksia

koskevat yhteiset määrittelyt olisi otettava huomioon jatkossa sähköistä säädöskokoelmaa ja valtiopäiväasiakirjoja kehitettäessä.

Asiakirjan rakenteistamistyövälineen käyttöönotto on selkeästi haasteellisinta valtioneuvostossa, jossa toistaiseksi ei ole käytössä budjettijärjestelmää lukuun ottamatta työvälinettä, jonka avulla laadittaisiin rakenteistettuja asiakirjoja.

Kysymys siitä, tuotetaanko tällainen työväline asiakirjan valmisteleivassa organisaatiossa, vai ostetaanko rakenteet ulkoisena palveluna, koskee siten valtioneuvoston 12 ministeriötä ja niiden yhteistyötä valtioneuvoston päätössiakirjojen valmistelemiseksi.

Valtioneuvoston ja eduskunnan asiakirjojen rakenne- ja julkaisuyhteistyön vaihtoehdot

I Kaikissa tapauksissa on tarpeen valmistella eduskunnan ja valtioneuvoston asiakirjoille yhteiset määrittelyt. Organisaatioiden ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta tuetaan valmistelemalla yhteiset määrittelyt erityisesti asiakirjan tunnistetiedoille, rakenteille (skeemat) ja julkaisuominaisuuksille.

II Rakenteistamista ja julkaisemisen uudistamista tukeville teknisille ratkaisuille on kolme päävaihtoehtoa, joiden hyviä puolia (+) ja haasteita (-) on arvioitu valtioneuvoston ja eduskunnan järjestelmien yhteentoimivuuden kannalta:

Vaihtoehto 1:	Vaihtoehto 2:	Vaihtoehto 3:
Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteinen uusi työväline, joka tukee asiakirjojen yhteisten määrittelyjen mukaista rakenteistamista ja julkaisemista.	Valtioneuvoston uusi työväline, joka tukee asiakirjojen rakenteistamista ja julkaisemista yhteisten määrittelyjen mukaisesti. Käytössä olevien valtion talousarviesityksen ja eduskunnan asiakirjojen rakenteistamista ja julkaisemista tukevien työvälineiden kehittäminen yhteisten määrittelyjen mukaisesti.	Ministeriöt hankkivat VN:n päätössiakirjojen ja säädösten rakenteet ostopalveluna. Rakenteet määritellään valtioneuvoston ja eduskunnan yhteisten määrittelyjen mukaisiksi.
Arviointia valtioneuvoston ja eduskunnan järjestelmien yhteentoimivuuden kannalta		
+ valtioneuvosto/ministeriöt tarvitsevat, mutta rakenteiden valmistelun työväline puuttuu	+ valtioneuvosto/ministeriöt tarvitsevat, mutta rakenteiden valmistelun työväline puuttuu	+ antaa ministeriöille liikkumavaraa edetä omassa aikataulussa ja omien käyttö- ja asianhallintajärjestelmien puitteissa
+ yhteinen tietojärjestelmä	+ mahdollistaa suoran asiakirjaliikenteen vn:n ja ek:n välillä	+ lisää ministeriöiden yhteistyötä valtioneuvoston päätössiakirjojen valmistelussa (määrittely-yhteistyö, laadun valvonta)
+ yhteinen ylläpito- ja kehittämisorganisaatio	+ yhteinen ylläpito- ja kehittämisorganisaatio	+ yhteinen ylläpito- ja kehittämisorganisaatio
+ mahdollistaa suoran asiakirjaliikenteen vn:n ja ek:n välillä		
- eduskunta ei tarvitse	- teknisesti vaikeampi hallita	- valtioneuvostolle/ministeriöille vaikea (versionhallinta, korjaukset juuri ennen ja jälkeen päätöksenteon)
- VM/budjettijärjestelmä ei tarvitse	- edellyttää uuden työvälineen kehittämistä ministeriöiden yhteistyönä, mikä tarkoittaa kalliita kehityskustannuksia	- eduskunta ei tarvitse
	- edellyttää uudenlaista työtapaa ministeriöissä	- VM/budjettijärjestelmä ei tarvitse

Teknisten ratkaisujen vaihtoehtojen toteutumiskelpoisuus on luonnollisesti kytköksissä siihen, käytetäänkö organisaatiossa jo jonkinlaista asiakirjojen rakenteista tuottamista ja sähköistä julkaisemista tukevaa työvälinettä. Valtioneuvoston puolella valtiovarainministeriön budjetti-järjestelmä tukee jo nykyisellään asiakirjan rakenteista toteutusta. Eduskunnan järjestelmät tukevat asiakirjojen rakenteista tuottamista ja sähköistä julkaisemista.

Kannattaa myös muistaa, että tarkastelun osapuolet tuottavat muitakin kuin valtioneuvoston päätös-, säädös- tai valtiopäiväasiakirjoja. Rakenteistamista voi hyödyntää kaikessa asiakirja-tuotannossa. Nämä tarpeet ovat kuitenkin erilaisia eri organisaatioissa.

5.6 Yhteistyön järjestäminen

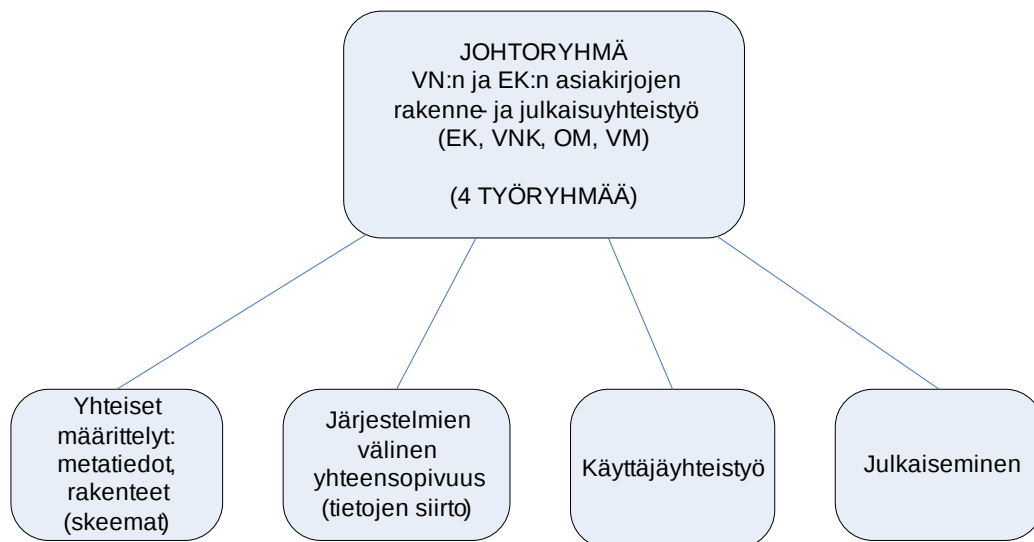
Valtioneuvoston ja eduskunnan asiakirjojen rakenne- ja julkaisuyhteistyö edellyttää pysyvällä tavalla järjestettyä ylläpito- ja kehittämis-yhteistyötä.

Oikeusministeriö vastaa säädöskokoelman julkaisemisesta ja jakelusta. Asiakirjojen julkaisuun liittyvää yhteistyötä tehdään säädöskokoelman johtoryhmässä ja sen alatyöryhmissä.

Sellaisten työtapojen ja työvälineiden kehittäminen, joilla tuetaan valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistyön kannalta keskeisten asiakirjojen laatimista rakenteisina ja asiakirjojen saatavuuden parantamista julkaisutekniikkaa uudistamalla, edellyttää laaja-alaista yhteistyötä asiakirjoja tuottavien ja julkaisevien organisaatioiden kesken. Yhteistyöorganisaatiolla on oltava asiantuntemusta ja toimivaltaa pitää yhteyttä asiantuntijatahoihin, jotka vastaavat valtioneuvoston ja eduskunnan tason metatietomäärittelystä, tietoturvasta, rakennemäärittelyistä ja esim. julkaisumäärittelyistä. Työn on oltava toisaalta keskitettyä tiedonkulun ja tuloksellisuuden turvaamiseksi ja toisaalta eriytynyttä siten, että riittävää erityisosaamista on käytettävissä. Organisaation on pidettävä yhteyttä valtioneuvoston puolella 12 ministeriön käyttö- ja asiantuntijajärjestelmistä vastaaviin asiantuntijoihin sekä valtioneuvoston päätösasiakirjojen valmistelun tuen asiantuntijoihin ja tarvittaessa oikeuskanslerinviraston ja tasavallan presidentin kansliaan.

Yhteistyö todennäköisesti jatkuisi myös yhteisten määrittelyjen ylläpidon ja kehittämisen sekä tietojärjestelmien yhteistoiminnan seurannan muodossa.

Säädöskokoelman julkaisemisesta vastaavan oikeusministeriön johdolla toimiva säädöskokoelman johtoryhmä voisi tulevaisuudessa olla myös valtioneuvoston ja eduskunnan asiakirjojen rakenne- ja julkaisuyhteistyön johtoryhmä. Työryhmä ehdottaa seuraavassa yhteistyöorganisaatioita, joka muodostuu johtoryhmästä ja sen tukena asiantuntijatyötä tekeviä työryhmiä.



Kuvio 3 Ehdotus valtioneuvoston ja eduskunnan asiakirjojen rakenne- ja julkaisuyhteistyöksi.

Johtoryhmässä olisivat edustettuina

- säädöskokoelman julkaisemisesta vastaava taho (OM)
- valtiopäiväasiakirjojen julkaisemisesta vastaava taho (EK)
- asiantuntijaryhmien puheenjohtajat
- eduskunnan asiakirjojen rakenteistamisen ja julkaisemisen yhteyshenkilöt
- valtiovarainministeriön budjettiosaston talousarviojärjestelmän yhteyshenkilö VM/BO)
- valtioneuvoston sähköisen päätöksentekojärjestelmän (PTJ) toiminnallisuudesta vastaava taho (V NK/VNI)
- ministeriöiden vuonna 2009 hankkeistettavan yhteisen asiakirjojen rakenteista valmistelua ja julkaisemista tukevan järjestelmän yhteyshenkilöt

Työryhmien tehtävänä olisi

- valmistella eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistyön kannalta tärkeiden asiakirjojen tunnistetietojen ja rakenteiden (skeemat) määrittelyt ja päivittää niitä
- valmistella julkaisemiseen liittyvät yhteiset määrittelyt
- ylläpitää ja kehittää yhteisiä määrittelyjä ja/tai järjestelmiä
- seurata ja kehittää erillisten tietojärjestelmien yhteistoimintaa
- järjestää käyttäjäkoulutusta ja yhteistyötä kokemusten ja tiedon kerryttämiseksi.

5.7 Taloudelliset vaikutukset

Valtioneuvoston ja eduskunnan asiakirjojen rakenne- ja julkaisuyhteistyön kokonaiskustannuksia tai sen eri osien kustannuksia ei ole mahdollista arvioida tässä vaiheessa euromääräisesti. Tässä esitetään alustavasti jatkotyön vaiheet, joilla tulee olemaan taloudellisia vaikutuksia, esim. joko virkamiesten henkilötyötunteina tai konsulttipalkkioina.

Valtioneuvoston ja eduskunnan asiakirjojen rakenne- ja julkaisuyhteistyön jatko perustuu virkamiestyönä tehtävään perusvalmisteluun. Tähän osallistuvat organisaatiot – eduskunta, valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö ja oikeusministeriö – ovat varanneet määrärahoja vastuullaan olevien järjestelmien ja määrittelyjen kehittämiseen vuosien 2009–2012 aikana. Toimintaperiaatteena on, että kukin organisaatio vastaa omien toimintojensa ja niitä tukevien järjestelmien kehittämiskustannuksista.

Yhteistyöhön kuuluu myös yhteisesti toteuttavia hankkeista, joiden hankesuunnitelmat kustannusarvioineen käsittelee ehdotettu valtioneuvoston ja eduskunnan rakenne- ja julkaisuyhteistyön johtoryhmä. Johtoryhmä seuraisi myös muiden organisaatioiden itsenäisesti toteuttamia rakenne- ja julkaisuyhteistyötä tukevia hankkeita ja niiden etenemistä. Näiden hankkeiden kustannusarviosta ja toteutuksesta vastaavat asianomaiset organisaatiot.

Työryhmän selvitysten mukaan eri organisaatiot ovat varautuneet (x) osallistumaan kehittämistyöhön:

Tehtävä	Eduskunta	VM/BO	VNK	Muut ministeriöt (ml VM)
Yhteinen rakenne- ja julkaisuominaisuuksien määrittelytyö	X	X	X	X (tiedossa VNK, VM ja OM – muut?)
Ministeriöiden yhteinen tekninen rakenteistamista tukeva työväline	-	-	X	X (tiedossa VNK, OM - muut?)
Määrittelyjen ylläpito	X	X	X	X (tiedossa VNK, VM ja OM – muut?)
Käyttäjien yhteistyön järjestäminen	X	X	X	X (tiedossa VNK, VM ja OM – muut?)
Tiedotus ja koulutus	X	X	X	X (tiedossa VNK, VM ja OM – muut?)
Järjestelmien välinen yhteistyö (asiakirjojen siirron tekniset ratkaisut)	X	X	X	X (tiedossa VNK, VM ja OM – muut?)

6 TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET JATKOTYÖKSI

Asiakirjojen yhteensopivuuteen liittyvä rakenteinen tuottamistapa on otettu jo huomioon eduskunnan tietojärjestelmissä (valtiopäiväasiakirjat) ja valtioneuvostossa valtiovarainministeriön valtion talousarvion laadintaa tukevassa tietojärjestelmässä (budjettijärjestelmä). Näitä järjestelmiä kehitetään edelleen siten, että asiakirjojen tuottamistapa säilyy rakenteisena.

Rakenteista tuottamistapaa ei ole vielä omaksuttu muiden valtioneuvoston päätösasiakirjojen tai säädösasiakirjojen tuotannossa.

Sähköisen asiakirjaliikenteen yhteensopivuuden turvaaminen ja sähköiseen julkaisemiseen siirtyminen on selvästi yhteinen tavoite. Eduskunta aloitti valtiopäiväasiakirjojen sähköisen julkaisemisen internetissä vuonna 1995 (www.eduskunta.fi). Valtioneuvosto siirtyi esittelyasiakirjojen sähköiseen jakeluun syksyllä 1995.

Sähköistä asiakirjojen siirtoa, käsittelyä ja julkaisemista edistävää asiakirjojen rakenteistamista sekä yhtenäisiä julkaisumäärityksiä on tarpeen jatkaa edelleen.

Työryhmän ehdotusten mukaisesti edeten yhteiset vaatimukset täyttävien rakenteisten asiakirjojen tuotantoon ja julkaisemiseen voitaisiin päästä valtioneuvoston ja eduskunnan puitteissa vaalikauden taitteessa vuonna 2011 tai viimeistään vuonna 2012 riippuen teknisistä työvälineratkaisuista.

Työryhmä pitää tarpeellisena, että kehitetään järjestelyjä, joilla tuetaan valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistyön kannalta keskeisten asiakirjojen rakenteista tuottamista ja sähköistä julkaisemista. Tätä yhteistyötä tukee työryhmän mielestä parhaiten alla oleva teknisen ratkaisun toteutusvaihtoehto II.2.

Valtioneuvoston ja eduskunnan asiakirjojen rakenne- ja julkaisuyhteistyön vaihtoehdot

- I** Kaikissa tapauksissa on tarpeen valmistella eduskunnan ja valtioneuvoston asiakirjoille yhteiset määrittelyt. Organisaatioiden ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta tuetaan valmistelemalla yhteiset määrittelyt erityisesti asiakirjan tunnistetiedoille, rakenteille (skeemat) ja julkaisuominaisuuksille.
- II** Rakenteistamista ja julkaisemisen uudistamista tukeville teknisille ratkaisuille on kolme päävaihtoehtoa, joiden hyviä puolia (+) ja haasteita (-) on arvioitu valtioneuvoston ja eduskunnan järjestelmien yhteentoimivuuden kannalta:

Vaihtoehto 1:	Vaihtoehto 2:	Vaihtoehto 3:
Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteinen uusi työväline, joka tukee asiakirjojen yhteisten määrittelyjen mukaista rakenteistamista ja julkaisemista.	Valtioneuvoston uusi työväline, joka tukee asiakirjojen rakenteistamista ja julkaisemista yhteisten määrittelyjen mukaisesti. Käytössä olevien valtion talousarvioesityksen ja eduskunnan asiakirjojen rakenteistamista ja julkaisemista tukevien työvälineiden kehittäminen yhteisten määrittelyjen mukaisesti.	Ministeriöt hankkivat VN:n päätösasiakirjojen ja säädösten rakenteet ostopalveluna. Rakenteet määritellään valtioneuvoston ja eduskunnan yhteisten määrittelyjen mukaisiksi.

Teknisten ratkaisujen vaihtoehtojen toteutumiskelpoisuus on luonnollisesti kytköksissä siihen, käytetäänkö organisaatiossa jo jonkinlaista asiakirjojen rakenteista tuottamista ja sähköistä julkaisemista tukevaa työvälinettä. Valtioneuvoston puolella valtiovarainministeriön budjetti-järjestelmä tukee jo nykyisellään asiakirjan rakenteista toteutusta. Eduskunnan järjestelmät tukevat samoin asiakirjojen rakenteista tuotantoa ja sähköistä julkaisemista.

Vaihtoehto 1 vahvistaisi suoraa asiakirjaliikennettä ilman välivaiheita valtioneuvoston ja eduskunnan välillä. On kuitenkin haasteellista toteuttaa työvälinettä, jonka toiminnot kattaisivat usean organisaation tarpeet. Vaihtoehto 1 ei ole eduskunnan kannalta toteuttamiskelpoinen lähtökohta, koska eduskunnan järjestelmät jo nyt tukevat asiakirjojen rakenteista tuotantoa ja sähköistä julkaisemista.

Vaihtoehto 2 perustuu siihen, että samalla kun valmistellaan eduskunnan ja valtioneuvoston asiakirjojen yhteiset määrittelyt, on järkevää aloittaa ministeriöiden yhteistyössä valtioneuvoston päätöisasiakirjojen ja säädöstekstien rakenteistamista ja julkaisemista tukevan yhteisen työvälineen valmistelu ja toteutus. Näin voidaan turvata valtioneuvostotasoinen tuki tiedonsiirrolle organisaatioiden ja tietojärjestelmien välillä, samoin kuin julkaisujen tekninen laatu.

Vaihtoehto 3 perustuu ajatukseen siitä, että yhteisesti sovitut asiakirjan ja julkaisemisen määrittelyt voisivat toimia palvelun määrittelynä, jolloin erityisesti ministeriöt voisivat niiden avulla tilata rakenteistamisen ja julkaisemisen ulkopuoliselta palvelun tarjoajalta (esim. painotalo). Näin ministeriöt säästyisivät yhteisen rakenteista asiakirjatuotantoa ja julkaisemista tukevan työvälineen valmistelulta. Käytännössä taiton ja julkaisun tarkistaminen yksittäistapauksissa kuuluisi ministeriöiden vastuulle ennen esittelyä ja esittelyn jälkeen ennen julkaisemista ja/tai asiakirjan käsittelyn siirtoa eduskuntaan. Toimiakseen tällainen ratkaisu edellyttää yhteistyöjärjestelyjä ministeriöiden kesken.

Työryhmän ehdotukset

I Valtioneuvoston ja eduskunnan asiakirjat, jotka tuotetaan rakenteisina

Eduskunnan ja valtioneuvoston päätöisasiakirjoista tuotettaisiin rakenteisina ainakin

1. kaikki säädöskokoelmassa julkaistava asiakirjat; sekä
2. valtiopäiväasiakirjoissa julkaistavista asiakirjoista ne, jotka
 - julkaistaan jossakin myöhemmässä käsittelyn vaiheessa myös säädöskokoelmassa, tai jotka
 - ovat eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistyön (parlamentarismin toteutumisen) kannalta tärkeitä asiakirjoja

Näistä asiakirjoista tuotetaan tällä hetkellä rakenteisina valtiovarainministeriön budjettiosastolla laadittava valtion talousarvioesitys, valtioneuvoston controllerin laatima valtion tilinpäätöskertomuksen nide 2 sekä kaikki eduskunnassa laaditut valtiopäiväasiakirjat.

Seuraavia ministeriöissä tuotettavia asiakirjatyyppejä ei laadita rakenteisina: hallituksen esitykset, valtioneuvoston asetukset, ministeriön asetukset, tasavallan presidentin asetukset, vahvistettava laki tai talousarvio, hallituksen kirjelmä, valtioneuvoston kirjelmä, valtioneuvoston selonteot, valtioneuvoston tiedonannot ja hallituksen kertomus.

Asiakirjat on yksilöity mietinnössä taulukossa 2.

II Yhteistyö vuodesta 2009 alkaen

Ministeriöt ja eduskunta kehittävät edelleen valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistyön kannalta tärkeiden valtiopäiväasiakirjojen ja säädösten laatimista rakenteisina ja niiden julkaisemista sähköisesti.

Yhteistyötä jatketaan valmistelemalla asiakirjojen tunnistetietoja, rakennemäärittelyksiä (esim. skeemat) ja julkaisuominaisuuksia koskevat yhteiset määrittelyt

- jo nyt käytössä olevien asiakirjojen rakenteistamista ja julkaisemista tukevien teknisten ratkaisujen kehittämiseksi, sekä
- uuden valtioneuvostotasaisen asiakirjojen rakenteistamista ja julkaisemista tukevan työvälineen valmistelua varten.

III Jatkotyön organisointi

Valtioneuvoston ja eduskunnan edustajista kootaan asiakirjojen rakenne- ja julkaisuyhteistyön johtoryhmä, ja sille tarvittava määrä asiantuntijatyöryhmiä. Johtoryhmä jatkaisi nykyisen oikeusministeriön johdolla toimivan säädöskokoelman johtoryhmän työtä.

Johtoryhmä seuraisi eri organisaatioiden itsenäisesti toteuttamia rakenne- ja julkaisuyhteistyöhön liittyviä tai sitä tukevia hankkeita. Johtoryhmä valmistelisi vuosittain toimintasuunnitelman valtioneuvoston ja eduskunnan asiakirjojen rakenne- ja julkaisuyhteistyöhankkeista ja laatii kustannusarvion. Kustannusarvio sisältäisi vastuunjaon yhteisesti toteutettavien hankkeiden kustannuksista (esim. vastuu rakennemäärittelyistä aiheutuneista konsulttipalkkioista).

Johtoryhmässä olisivat edustettuina

- säädöskokoelman julkaisemisesta vastaava taho (OM)
- valtiopäiväasiakirjojen julkaisemisesta vastaava taho (EK)
- asiantuntijaryhmien puheenjohtajat
- eduskunnan asiakirjojen rakenteistamisen ja julkaisemisen yhteyshenkilöt
- valtiovarainministeriön budjettiosaston talousarviojärjestelmän yhteyshenkilö VM/BO)
- valtioneuvoston sähköisen päätöksentekojärjestelmän (PTJ) toiminnallisuudesta vastaava taho (VNK/VNI)
- ministeriöiden vuonna 2009 hankkeistettavan yhteisen asiakirjojen rakenteista valmistelua ja julkaisemista tukevan järjestelmän yhteyshenkilöt

Asiantuntijatyöryhmien tehtävänä olisi

- valmistella eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistyön kannalta tärkeiden asiakirjojen tunnistetietojen ja rakenteiden (skeemat) määrittelyt ja päivittää niitä
- valmistella julkaisemiseen liittyvät yhteiset määrittelyt
- ylläpitää ja kehittää yhteisiä määrittelyjä ja/tai järjestelmiä
- seurata ja kehittää erillisten tietojärjestelmien yhteistoimintaa
- järjestää käyttäjäkoulutusta ja yhteistyötä kokemusten ja tiedon kerryttämiseksi.

IV Yhteisten määrittelyjen valmistelu

Vuonna 2009 aikana valtioneuvostossa ja eduskunnassa valmistellaan asiakirjojen yhteiskäytön kannalta tärkeät ja julkaisemista tukevat yhteiset määrittelyt. Määrittelytyö koskee erityisesti yhteisiä metatietoja, julkaisuteknisiä vaatimuksia, asiakirjojen siirtoa organisaatioiden välillä, tietoturvaa sekä asiakirjojen rakenteita (skeemat). Määrittelytyö tehdään yhteistyössä metatietotyöryhmän kanssa.

Työryhmä ehdottaa, että valtiopäiväasiakirjoissa ja säädöskokoelmassa julkaistavissa asiakirjoissa olisi oltava vähintäänkin seuraavat pakolliset metatiedot (numero tunnuksen jälkeen viittaa vuoden 2005 Sähke-määrityksen numerointiin):

- Nimeke (1)
- Organisaatio (2.3)
- Kieli (7)
- Tila (9)
- Identifiointitunnus (10)
- Aikamääre (11.3)
- Versio (12).

V Hallituksen esitysten laadintaohjeen tarkistus

Rakennemäärityksiin liittyen olisi selvitettävä yhteistyössä oikeusministeriön kanssa, onko tarpeen tarkistaa hallituksen esityksen ja säädöksen rakenteet sellaisina kuin ne ovat voimassa nykyisissä hallituksen esitysten ja säädösten laadintaa koskevissa ohjeissa (erityisesti HELO, OM 2004, Lainlaatijan opas, OM 1996).

Tässä yhteydessä olisi tarkasteltava muun muassa mahdollisuutta jatkossa valmistella sekä kaksipalstaisia että yksipalstaisia säädösehdotusten perusteluosia. Lisäksi olisi tarkistettava, voidaanko ulkoasua koskevia vaatimuksia selkeyttää (esim. tyhjät rivivälit, lihavoinnit jne).

VI Sähköisen säädöskokoelman ja sähköisen valtiopäiväasiakirjan aseman virallistaminen

Oikeusministeriö viimeistelee säännösmuutoksen, joka mahdollistaa sen, että sähköinen säädöskokoelma on virallinen painetun säädöskokoelman rinnalla.

Eduskunta valmistelee tarvittavat säännösmuutokset, jotka mahdollistavat sen, että sähköinen valtiopäiväasiakirja on virallinen painetun valtiopäiväasiakirjan rinnalla.

VII Yhteisten määrittelyjen toimeenpano valtioneuvostossa

Vuoden 2009 aikana valtioneuvostossa ministeriöiden yhteistyönä selvitetään, minkälaisella teknisellä ratkaisulla parhaiten tuetaan sitä, että jatkossa ministeriöiden tuottamat valtioneuvoston päätössiakirjat ovat valtioneuvoston ja eduskunnan yhteisesti sopimien asiakirjojen tunniste- ja rakennemääritysten sekä julkaisumääritysten mukaisia. Ministeriöiden yhteisen asiakirjojen rakenteista tuottamista tukevan työvälineen valmistelu ja toteutus hankkeistetaan siten, että se voidaan ottaa käyttöön viimeistään vuonna 2012. Työväline korvaa aikanaan nykyiset PTJ-asiakirjapohjat.

Käytössä olevia asiakirjojen rakenteista valmistelua tukevia eduskunnan ja valtiovarainministeriön järjestelmiä kehitetään vuodesta 2009 alkaen ottaen huomioon yhteisesti sovitut asiakirjan metatietoja, rakenteita sekä julkaisuominaisuuksia koskevat määrittelyt.

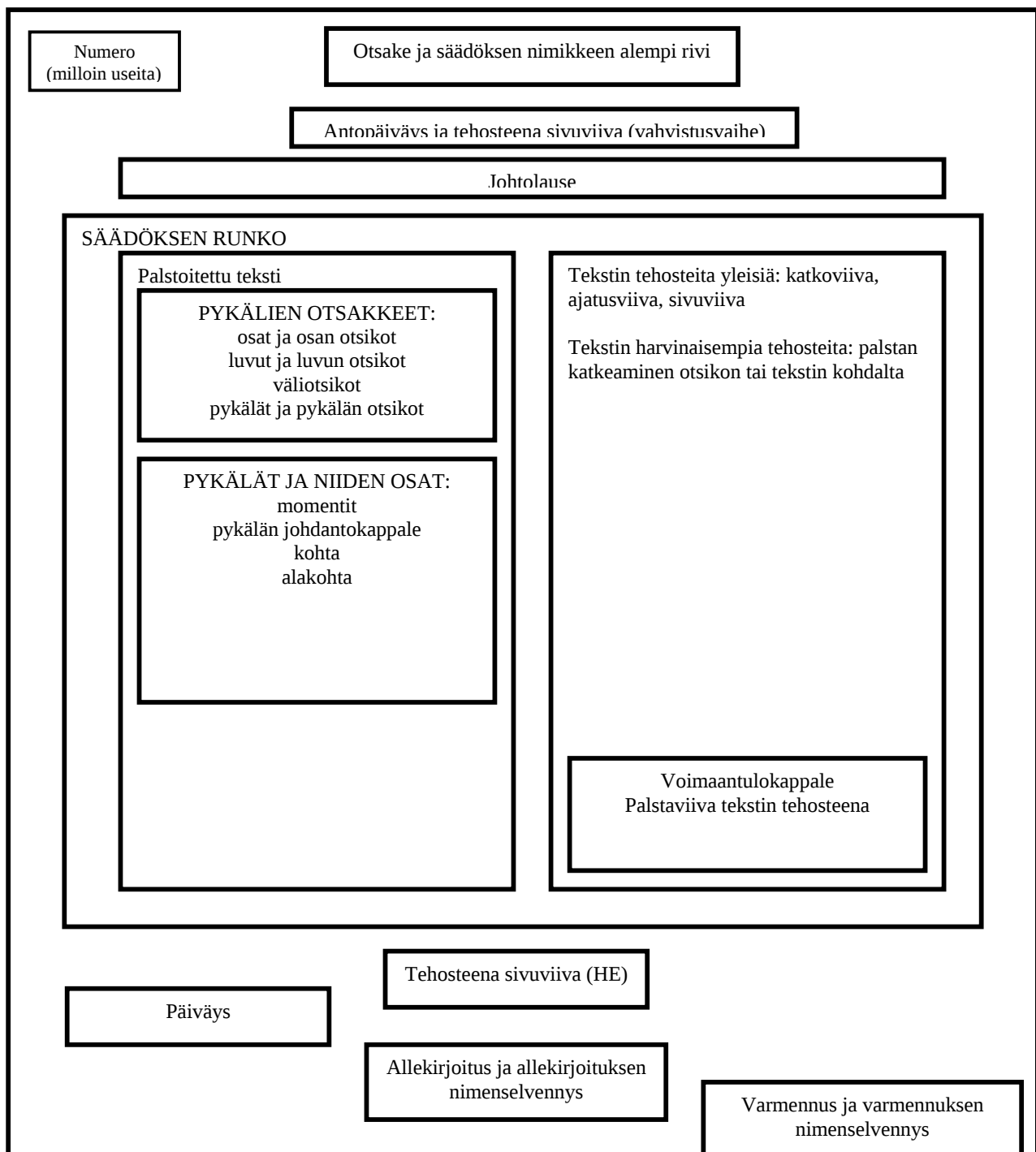
Hallituksen esityksen rakenne

HE-numero	esityksen nimi
esityksen pääasiallinen sisältö Palstoitettu teksti, kappalejako, tehosteena sivuviiva	
SISÄLLYSLUETTELO	
PERUSTELUT Perustelut- alajakso tai vaihtoehtona Yleisperustelut-alajakso Palstoitettu teksti, kappalejako, alaotsikoita Yksityiskohtaiset perustelut-alajakso milloin edellinen alajakso on Yleisperustelut alajakso Palstoitettu teksti, kappalejako, alaotsikoita	
	Lakiehdotukset
SÄÄDÖS	
	Liite Rinnakkaistekstit
RINNAKKAISTEKSTIT	

Numero (milloin voika)	Otsake ja sisällyksen nimikkeen alimpi rivit Automaattinen ja tehosteena sivuviiva (valokuvasta)
Johdanto	
SÄÄDÖKSEN RUNKO	
Palstoitettu teksti PYKÄLÄN OTSAKKEET: osat ja osat otsikot lauseet ja lauseen otsikot pykälät ja pykälän otsikot PYKÄLÄT JA NIIDEN OSAT: momentit pykälän johdantokappale kohta alakohta	Tekstin tehosteita yleisiä: kutsuva, ajatusviiva, sivuviiva Tekstin harvinaisempia tehosteita: palstan kutsuun otsikon tai tekstin kohdalla Voimassaolokappale Palstaviiva tekstin tehosteena
Päätös	Tehosteena sivuviiva (HE) Aluejohdus ja aluejohdus nimenä nimenä
Varmuus ja varmuus on nimenä nimenä	

Lähde: PTJ2 – Liiteasiakirjaratkaisuista, Muistio 23.6.2003

Säädöksen rakenne – Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiosan kuvaus



Lähde: PTJ2 – Liiteasiakirjaratkaisuista, Muistio 23.6.2003



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI

PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO

p. (09) 16001, (09) 57811

f. (09) 1602 2165

julkaisut@vnk.fi

www.vnk.fi/julkaisut