



18.9.2020

VN/20825/2020

Lakieditori lainvalmistelussa

Ympäristöministeriön ja Verohallinnon yhteisprojektin kokemuksia



Sisällys

1. Tiivistelmä	3
2. Taustaa	4
2.1. Hankkeen taustaa	4
2.2. Yhteentoimivuus lakieditorin taustalla	4
2.3. Sanastotyö ja säädösvalmistelu	6
2.4. Lyhyesti oikeuskielestä	8
2.5. Ulkomainen huomioitava kehitys	9
3. Työn tavoite	10
4. Työn toteutus	11
4.1. Työn kulku	11
4.2. Työn tekninen infrastruktuuri	12
4.2.1. Teknologiat	12
4.2.2. Integraatit	12
4.2.3. Alusta	12
5. Työn keskeiset tulokset	13
6. Johtopäätökset	14
6.1. Lakieditorin hyödyt	14
6.2. Tunnistetut muut mahdollisuudet	15
6.3. Edellytykset tuotantoon viennille	16
6.4. Ehdotus etenemiselle	16
7. Lähteet	18



1. Tiivistelmä

Digitalisaation tarjoamat mahdollisuudet toiminnan tehostamiseen ja asiakaspalvelun parantamiseen edellyttävät viranomaisten ja muiden toimijoiden välillä yhteentoimivuutta, joka eurooppalaisten yhteentoimivuusperiaatteiden (EIF) mukaan jaetaan oikeudelliseen, organisatoriseen, semanttiseen ja tekniseen yhteentoimivuuteen. Semanttisella yhteentoimivuudella tarkoitetaan sitä, että eri tahot ymmärtävät yhteiset käsitteet samalla tavalla, eikä informaation merkitys muutu, kun tietoa siirretään esimerkiksi koneluettavasti järjestelmien välillä.

Tietojärjestelmien ja tietojen yhteentoimivuuden varmistamiseksi on tärkeää, että jo säädösvalmistelussa käytettävä käsitteistö luotaisiin mahdollisimman yhdenmukaiseksi. Monissa yhteyksissä on tunnistettu, että tiedon hallintaan ja käsittelyyn keskeisesti sisältyvä tiedon merkityksen määrittely ja toisaalta yhteentoimimattomuuteen johtava samojen käsitteiden käyttö eri merkityksissä alkaa jo lainsäädännöstä.

Lakieditori on rakenteisen kirjoittamisen työväline, jonka avulla voidaan kirjoittaa tekstiä, jossa käytettävät termit on valittu yhteisesti määritellyistä sanastoista. Lakieditori-projekti on Verohallinnon ja ympäristöministeriön yhteinen kokeiluluontoinen projekti, jonka tavoitteena on tuottaa ympäristöministeriön tarpeisiin tuotantokäyttöön otettavissa oleva versio Lakieditorista, joka mahdollistaa muuttumattomien termiviittauksien¹ tekemisen hallituksen esitysluonnosten perustelu- ja säädösosiin.

Lakieditori-projekti tuottaa lokakuun 2020 loppuun mennessä ns. beetatestausvalmiin² version työvälineestä, jonka avulla voidaan kirjoittaa hallituksen esityksen perusteluosion tekstejä ja pykäläluonnoksia ja jossa käytettävät termit on haettu ja linkitetty Yhteentoimivuusalustan Sanastot-työkalussa julkaistuista yhteisesti määritellyistä sanastoista.

Tuotantokelpoisen lainkirjoittamisen välineen kehittäminen edellyttää valtioneuvoston laajuista suunnittelua ja toteutusta, jolloin päävastuun tulisi siirtyä lainvalmistelun kehittämisestä vastaaville ministeriöille. Lisäksi Lakieditorin kehittämistä ja sen ohjausta voi olla tarkoituksenmukaista laajentaa yhteentoimivuuden näkökulmasta.

¹ Termiviittaukset toteutetaan ns. linkitetyn datan periaatteiden mukaisesti, mikä mahdollistaa lakitekstissä esiintyvien termien koneellisen luettavuuden, yhdisteltävyyden ja tulkinnan; ks. mm. https://en.wikipedia.org/wiki/Linked_data

² Beetatestausvalmiudella tarkoitetaan, että sovelluksen keskeisimmät toiminnallisuudet ovat jo valmiita käyttöönottoon, mutta niiden virheettömyyttä ei ole vielä varmistettu todellisten loppukäyttäjien toimesta tapahtuvalla testauksella.



2. Taustaa

2.1. Hankkeen taustaa

Lakieditori on rakenteisen kirjoittamisen työväline, jonka avulla voidaan kirjoittaa tekstiä, jossa käytettävät termit on valittu yhteisesti määritellyistä sanastoista. Lakieditori-projekti on Verohallinnon ja ympäristöministeriön yhteinen kokeiluluontoinen projekti, jonka tavoitteena on tuottaa ympäristöministeriön tarpeisiin tuotantokäyttöön otettavissa oleva versio Lakieditorista, joka mahdollistaa muuttumattomien termiviittauksien³ tekemisen hallituksen esitysluonnosten perustelu- ja säädösosiin. Lakieditori mahdollistaa tällä tavalla lainsäädännössä käytettävien termien merkityssisällön täsmentämisen hyödyntämällä Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämää Sanastot-työkalua⁴.

Lakieditori-projektin lähtökohtana on ollut valtiovarainministeriön Yhteinen tiedon hallinta (YTI) – hanke vuonna 2018, joka rahoitti ja toteutti Lakieditori Proof of Concept (PoC) -projektin, jossa konkretisoitiin semanttisen yhteentoimivuuden ja yhteisten tietomääritysten roolia säädösvalmistelutyössä ja säädösten sujuvoittamisessa⁵. Lakieditorin jatkokehitys on tapahtunut ympäristöministeriön ja Verohallinnon yhteistyönä vuosina 2019-2020 KiraDigi - hankkeen ja Ryhti-hankkeen puitteissa. Ympäristöministeriössä valmistellaan lainsäädäntöä, joka koskee tietojärjestelmiä (kuten esimerkiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmä Ryhti-hanke) ja valmistellaan maankäyttö- ja rakennuslain uudistusta, jossa digitalisoidaan alueidenkäytön- ja rakentamisen prosesseja. Rakennettuun ympäristöön liittyy paljon yhteiskunnan kannalta tärkeää tietoa, jonka tulee olla helposti saatavilla, ymmärrettävää ja yhteentoimivaa.

2.2. Yhteentoimivuus lakieditorin taustalla

Digitalisaation tarjoamat mahdollisuudet toiminnan tehostamiseen ja asiakaspalvelun parantamiseen edellyttävät viranomaisten ja muiden toimijoiden välillä yhteentoimivuutta, joka Eurooppalaisten yhteentoimivuusperiaatteiden⁶ (EIF) mukaan jaetaan oikeudelliseen, organisatoriseen, semanttiseen ja tekniseen yhteentoimivuuteen. Semanttisella yhteentoimivuudella tarkoitetaan sitä, että eri tahot ymmärtävät yhteiset käsitteet samalla tavalla, eikä informaation merkitys muutu, kun tietoa siirretään esimerkiksi koneluettavasti järjestelmien välillä.

³ Termiviittaukset toteutetaan ns. linkitetyn datan periaatteiden mukaisesti, mikä mahdollistaa lakitekstissä esiintyvien termien koneellisen luettavuuden, yhdisteltävyyden ja tulkinnan; ks. mm.

https://en.wikipedia.org/wiki/Linked_data

⁴ <https://dvv.fi/yhteentoimivuuusaluusta>

⁵ Valtiovarainministeriö 2017

https://vm.fi/documents/10623/5430575/Taustamuistio_sanastotyö_saadosvalmistelussa_20092017/c293cb3e-b311-ad2d-513f-629087794dca>.25.8.2020.

⁶ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Eurooppalaiset yhteentoimivuusperiaatteet – täytäntöönpanostrategia, COM/2017/0134 final, 23.3.2017. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0134&from=EN>.



Tietojärjestelmien ja tietojen yhteentoimivuuden varmistamiseksi on tärkeää, että jo säädösvalmistelussa käytettävä käsitteistö luotaisiin mahdollisimman yhdenmukaiseksi. Monissa yhteyksissä on tunnistettu, että tiedon hallintaan ja käsittelyyn keskeisesti sisältyvä tiedon merkityksen määrittely ja toisaalta yhteentoimimattomuuteen johtava samojen käsitteiden käyttö eri merkityksissä alkaa jo lainsäädännöstä. Valtiontalouden tarkastusvirasto on todennut vuoden 2015 vuosikertomuksessaan eduskunnalle, että hallinnonalarajojen yli tapahtuvan käsitteiden sisällön ja tulkinnan yhdenmukaistamisen, mikä on keskeisimpiä semanttisen yhteentoimivuuden toteutumisen edellytyksiä, tulisi alkaa jo lainsäädäntötasolta⁷.

Jokaisessa laissa on käsitteitä, joita ei määritellä missään. Käsitteet voi olla ymmärrettävissä maalaisjärjellä, mutta käsitteen merkitystä ei voida todentaa. Sama käsite tai sana ja sen useat merkitykset aiheuttavat ongelmia ihmisten välisessä kommunikaatiossa ja laajemmin säädöksiin nojautuvissa palveluissa ja niiden käyttämisessä. Lain käsitteiden ymmärtäminen vaikuttaa siihen kuinka hyvin lain sisältö ymmärretään ja tulkitaan.⁸ Tekstin ymmärtämiseen vaikuttaa saman käsitteen useiden merkityssisältöjen tulkinnan lisäksi haasteet ymmärtää erikoissanastoa tai tuntemattomampia termejä. Esimerkiksi säädöstekstiä on vaikea ymmärtää, jos sen keskeiset sanat ovat lukijalle tuntemattomia juridisia termejä.⁹ Luonnollisesti lain ymmärrettävyydellä on yhteys siihen kuinka hyvin lain tavoitteet lopulta toteutuvat. Pelkästään tavallisilla kansalaisilla ei ole vaikeuksia ymmärtää, mitä säädös sisältää, vaan ongelmia on myös säädöksiä soveltavilla tuomioistuimilla, virkamiehillä ja elinkeinoelämän tai järjestöjen edustajilla.¹⁰ Lain käsitteisiin tehtävät muutokset vaikuttavat tiedonhallinnan kaikille tasoille, kuten esimerkiksi tietojärjestelmiin. Valtiovarainministeriön taustamuistiossa on tuotu esille mitä haasteita semanttisen yhteentoimivuuden puutteelle säädösteksteissä aiheutuu:

”Semanttinen yhteentoimivuus liittyy vahvasti käsitteiden määrittelyyn eli sanastotyöhön. Terminologisen sanastotyön tavoitteena on luoda ymmärrystä tietyn erikoisanan käsitteistöä eli siitä mitä ilmauksilla ja nimityksillä kulloinkin tarkoitetaan. Nämä ilmaukset muodostavat ”erikoiskielen”, jossa sanojen ja käsitteiden merkitykset voivat poiketa yleiskielen (esimerkiksi suomen kielen) yleisistä merkityksistä; arkikäytössä kieli voi jäsentyä eri tavoin kuin määritelty käsitelmäärittely. Tällä hetkellä lainsäädännön heterogeeninen kielenkäyttö on johtanut tilanteeseen, jossa käytännössä jopa yksittäinen laki, säädös tai asetus saattaa yksinään muodostaa ”erikoiskielen”. Hankalaksi tilanteen tekee se, että näissä säädösteksteissä tarkoitettuja (erityis)merkityksiä ei yleensä ole dokumentoitu, ja siten jokainen lukija voi päätyä merkityksen erilaiseen tulkintaan. Ja lopulta eroavat tulkinnat valuvat aina tietojärjestelmätasolle ja lopulta vaikeuttavat tietojen vaihtoa eri ja uudelleenkäyttöä eri toimijoiden ja palveluihin välillä. Yleiskielen ja erikoiskielen suhde on ymmärrettävä lainvalmistelun tehtävässäkin.”¹¹

Semanttinen yhteentoimivuus edellyttää, että vaihdetun tiedon tarkka muoto ja merkitys säilytetään ja ymmärretään osapuolten välisten vaihtojen aikana eli tiedot ymmärretään sellaisena kuin ne on lähetetty.

⁷ VTV:n vuosikertomus 2015, s. 50.

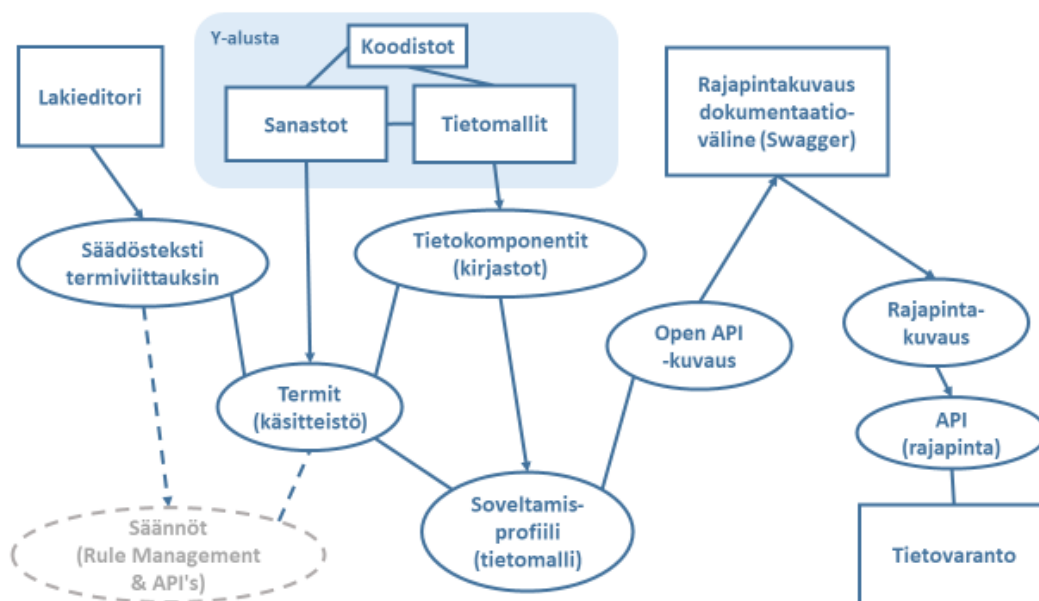
⁸ Valtiovarainministeriö 2017, s. 1-2.

⁹ Kankaanpää – Piehl – Räsänen 2009, <<https://www.kielikello.fi/-/kohti-parempaa-saadostkielta>>.

¹⁰ Piehl 2010, s. 175.

¹¹ Valtiovarainministeriö 2017, s. 2.

Hallinnonalaraajojen yli tapahtuva käsitteiden sisällön ja tulkinnan yhdenmukaistaminen, tulisi alkaa jo lainsäädäntötasolta. Lakieditoriprojektissa lähdettiin tutkimaan kysymystä miten semanttista yhteentoimivuutta voisi edistää säädösvalmistelussa. Kehittämällä lainkirjoittamiseen työkalua, jolla voidaan tehdä termi- ja tietomallilinkityksiä kirjoitettavaan lakitekstiin, lainsäädännön yhteentoimivuus ja ymmärrettävyys paranevat. Kun lainsäädännössä tiedon merkityksen yhteentoimivuus on huomioitu, voidaan esimerkiksi rakentaa yhteentoimivia tietovarantoja ja -järjestelmiä. Vastaava lainsäädännössä käytettävien käsitteiden yhdenmukaistamispyrkimys on sovittu Tanskassa pakolliseksi osaksi lainvalmistelua (Digitaliseringsstyrelsen: "Hvad er digitaliseringsklar lovgivning?"¹²).



Kuva: Lakieditori yhteentoimivuuden kokonaisuudessa

Yllä olevassa kuvassa esitetään visualisointi siitä, miten Lakieditori liittyisi laajempaan Yhteentoimivuus-kehikseen. Kuvassa esitetään tietovarannon yhteentoimivuuden näkökulmasta, miten Lakieditorilla tuotettu yhteentoimiva lakiteksti valuu tietovarantoon saakka. Oleellista on hahmottaa, että yhteentoimivuus on useiden eri osatekijöiden, kuten esimerkiksi sanastotyön rajapintakuvausten ja tietomallien, muodostama kokonaisuus. Tietomalleilla kuvataan tietojärjestelmien ja rajapintojen tietosisältöä ja -rakennetta. Laissa määritellyt termit vaikuttavat rajapintoihin ja tietojärjestelmien rakenteeseen. Harmaalla on esitetty myös koneluettavan lakitekstin tuoma mahdollisuus tietojärjestelmille tunnistaa laissa ilmeneviä sääntöjä.

2.3. Sanastotyö ja säädösvalmistelu

Säädöskielen ymmärrettävyys ei ole uusi asia. Säädöskielen ymmärrettävyyttä parannettiin asettamalla vuonna 1979 virkakielikomitea. Tällöin komitea suositteli, että kielestä huolehditaan

¹² <https://digst.dk/forenkling/digitaliseringsklar-lovgivning/hvad-er-digitaliseringsklar-lovgivning/>



valmistelun alusta lähtien ja että uusien käsitteiden nimitykset on valittava harkiten.¹³ Komitean työ johti valtioneuvoston virkakielipäätökseen, joka kumottiin 2000. Hallintolain (2003/434) 9 §:ssä on velvoite viranomaiselle asiallisesta, selkeästä ja ymmärrettävästä kielestä.¹⁴ Kuitenkin Suomessa on jatkuvasti keskusteltu lainsäädännön laadun puutteista ja säädösten vaikeaselkoisuudesta.¹⁵ Esimerkiksi Niemivuo on esittänyt vuonna 2008 ajatuksia lainvalmistelun kehittämiseen, lakikielen osalta on todettu, että lakikieleen ja terminologisiin kysymyksiin on paneuduttava huolella, uusissa ja laajoissa lakihankkeissa tulisi olla mukana kielikysymyksiin perehtynyt asiantuntija sekä nykyinen sukupolvi tarvitsisi oman kielikomiteansa.¹⁶

Valtioneuvoston piirissä on voimassa muun muassa lainkirjoittajan opas¹⁷ ja lainvalmistelun prosessiopas¹⁸. Lainkirjoittajan opas on lainvalmistelijan apuna säädöstekstien kirjoittamisessa. Lainvalmistelun prosessiopas perustuu lainvalmistelua koskeviin säännöksiin, määräyksiin ja ohjeisiin sekä hyvien käytäntöjen mukaisiin menettelytapoihin.

Lainkirjoittajan opas ohjaa säädösvalmistelijoita lakitekstissä esiintyvien määritelmien osalta. Oppaan mukaan määritelmien tarkoituksena on jäntevöittää ja tiivistää säädöstekstiä. Niiden avulla pitkiä, monisanaisia ilmaisuja voidaan korvata yhdellä lyhyehköllä termillä. Määritelmiin tulee oppaan mukaan suhtautua pidättyvästi. Niitä laadittaessa on oppaan mukaan otettava huomioon seuraavat viisi lähtökohtaa:

- Määritelmästä on oltava hyötyä. Muu määritelmien käyttö on lakiteknisesti kyseenalaista. Jos määriteltäväksi ajateltu käsite esiintyy säädöksessä vain kerran tai pari, käsitettä ei saa määritellä.
- Määritelmän on oltava looginen. Se ei saa sisältää kehäpäätelmiä.
- Säädöksessä ei saa määritellä mitään sellaisen käsitteen avulla, joka määritellään säädöksessä vasta myöhemmin.
- Määritelmä ei saa sisältää aineellisia säännöksiä.
- Määritelmä sitoo. Kun säädöksessä määritelmän jälkeen esiintyy määritelty käsite, käsite tulee voida korvata määritelmällä sellaisenaan ilman, että tekstin sisältö muuttuu.¹⁹

Lainkirjoittajan oppaassa todetaan myös, että lakeja laadittaessa tulee käyttää yleiskieltä ja yleiskielen sanoja ei saisi määritellä. Oppaan mukaan niitä ei varsinkaan saa määritellä erityistermeiksi merkitsemään jotakin enemmän tai vähemmän kuin sana yleiskielessä merkitsee. Lakiin otettu määritelmä on voimassa vain kyseisessä laissa.²⁰ Oppaassa ei käsitellä määritelmiä semanttisen yhteentoimivuuden näkökulmasta.

Lainvalmistelun prosessioppaassa todetaan, että perusvalmistelun aikana täydennetään ja syvennetään esivalmistelussa kerättyä tietoa. Lainvalmistelun tietopohjaan kuuluu

¹³ Piehl 2010, s.154-155.

¹⁴ Piehl 2010, s.162.

¹⁵ Piehl 2010, s.175.

¹⁶ Niemivuo 2008, s. 262.

¹⁷ <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>

¹⁸ <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>

¹⁹ Lainkirjoittajan opas, kappale 23.

²⁰ Lainkirjoittajan opas, kappale 23.



lainvalmistelun prosessioppaan mukaan esimerkiksi analyysi lain kieliasun parantamisesta ja termi- ja nimistötyön tulokset.²¹ Termi- ja nimistötyötä ei avata oppaassa tämän tarkemmin.

Lakieditorin hyödyntää Yhteentoimivuusalustalta löytyviä sanastoja. Näin ollen Lakieditorin hyödyntäminen edellyttää sanastotyön tekemistä säädöstyössä. Lakieditoriprojektissa ei ole tarkasteltu sanastotyön laajuutta yleisesti säädösvalmistelussa, mutta yleinen kokemus on, että sanastotyön yhdistäminen säädösvalmisteluun on vaihtelevaa. Valtiovarainministeriön taustamuistiossa on esitetty erilaisia esteistä sanastotyön hyödyntämiselle säädösvalmistelussa. Tämän mukaan säädösten systemaattisen merkityssisällön määrittelyn esteinä nähdään säädösvalmistelun aikataulupaineet, sanastotyötä ei pidetä hyödyllisenä, hyödyistä ei ole tietoa ja sanastotyön menetelmistä ei ole kokemusta sekä on vaikea tunnistaa mitä kaikkea pitäisi määritellä.²²

Lakitekstien vaikeaselkoisuuden syytä voi etsiä myös lainvalmistelun menettelytavoista. Aisaa on tarkastellut Aino Piehl suomalaisen oikeuskielen huollon näkökulmasta: *”Apua ja ohjeita kielenkäytön ongelmissa ja palautetta ymmärrettävyydestä ei tule silloin, kun valmistelija on kirjoittamassa säädöstekstiä ja laintarkastus tehdään myöhäisessä vaiheessa, jolloin suuret muutokset eivät ehkä ole ajanpuutteen vuoksi mahdollisia. Lisäksi käännöksetkin tehdään usein myöhäisessä vaiheessa ja kiireen painaessa.”*²³ Miten hallinnonalarajojen yli tapahtuvan käsitteiden sisällön ja tulkinnan yhdenmukaistamisen huomioidaan lainsäädäntötasolla ja mitä tämä merkitsee säädösvalmistelulle? Jotta hallinnonalarajojen yli tapahtuvaa yhteentoimivuutta voidaan edistää säädösvalmistelussa, esimerkiksi Lakieditorin avulla, tulisi keskustella tarkemmin, miten sanastotyötä tulisi hyödyntää säädösvalmistelussa ja mitkä termit olisi tarpeen määritellä Lakieditorilla. Yleisiä linjauksia tarvitaan myös, siitä onko sanastotyö erottamaton osa lainvalmistelua, jotta Lakieditoria voidaan hyödyntää täysimääräisesti. Tämä edellyttää myös tarkempia käytännön tason määrittelyjä ja ohjeistuksia siitä, miten lainvalmistelussa otetaan huomioon sanastotyö.

2.4. Lyhyesti oikeuskielestä

Oikeuskieli on ilmaus, joka kattaa juridisen kielenkäytön eri lajit. Lakikieli voidaan nähdä oikeuskielen synonyymina tai se voidaan nähdä suppeammin säädöksissä noudatettuun kielenkäyttöön.²⁴ Lainkirjoittajan oppaan mukaisesti oikeuskielen perustana on yleiskieli. Kuitenkin oikeuskielen erikoispiirteisiin lukeutuu omaleimaisen termistön ja käsitteiden käyttö²⁵. Juridisten termien osalta on myös tärkeää tunnistaa termien merkityssisällöt. Juridiselle sanastolle on tyypillistä laajamittainen polysemia ja synonymia. Polysemialla tarkoitetaan sitä, että samalla termillä on useita merkityssisältöjä eli termi voi viitata useisiin käsitteisiin. Synonymia tarkoittaa sitä, että sama käsite voidaan ilmaista usealla termillä. Termien merkityssisältö voi olla myös tilannesidonnaista, eli jossakin tilanteessa termeillä on identtinen

²¹ Lainvalmistelun prosessiopas, kappale 2.2. tietopohjan kokoaminen.

²² Valtiovarainministeriö 2017, s. 3.

²³ Piehl 2010, s. 176.

²⁴ Mattila 2010, s.181.

²⁵ Niemivuo 2008, s. 286.



merkitys ja toisessa ei. Tällöin väärinymmärrysten riski kasvaa.²⁶ Vaikkakin lainkirjoittajan oppaassa ohjataan välttämään tarpeetonta termien määrittelyä, oikeuslingvistisen tutkimuksen mukaan oikeuskieli on hyvin määritelmäpitoista. Oikeuskielen ominaisuudet, kuten esimerkiksi täsmällisyys ja tarkkuus, yleisesti lisäävät tekstin vaikeaselkoisuutta. Liian täsmällisyyteen pyrkivä määrittely, voi kääntyä itseään vastaan ja lisätä termin tulkinnanvaraisuutta, jos esimerkiksi määrittely katsotaan tyhjentäväksi.²⁷ Toisaalta oudot termit ja käsitteet on mahdollisuuksien tulisi määritellä säädöstekstissä tai perusteluissa, etenkin, jos termin ja käsitteen merkityssisältö ei ole kaikille tuttu.²⁸

Oikeuskielen täsmällisyys edellyttää johdonmukaisuutta juridisten termien käytössä, sillä termin vaihdos voidaan ymmärtää merkityssisällön muuttumisena.²⁹ Tämä pätee myös muidenkin kuin juridisten termien käyttämiseen lakitekstissä. Termien monimerkityksellisyys vaikuttaa siihen, että termin konteksti pyritään määrittelemään tarkoin väärinymmärrysten minimoimiseksi. Tästä seuraa, että juridinen kieli on lopulta erittäin määritelmäpitoista.³⁰ Toisaalta lakitekstin määritelmäpitoisuuden voi vaikuttaa lakitekstillem asetettu vaatimus täsmällisyydestä tai EU-lainsäädännön vaikutus määritelmien osalta. Juridisen termin tulkinnanvaraisuus ja kysymys sen sisällöllisestä säilymisestä voi ilmetä myös säädöksen soveltamisessa. Lisäksi oikeuskäytäntö saattaa laajentaa tai supistaa säädöksessä esitettyä määritelmää.³¹

Tarkempia juurisyitä oikeuskäytännön säädöksen määritelmien supistamiselle ja laajentamiselle ei tässä ole selvitetty. Lakieditori ei ole tuotantokäytössä, joten projektin yhteydessä ei ole voitu selvittää säädöksen määritelmien tulkinnan muuttumista tai muuttumattomuutta lainsoveltajissa Lakieditorilla määritellyn termin osalta. Myöskään suunniteltua yhteyttä lakitekstissä linkitettyjen termien ja niiden perusteella tuotettujen tietomallien välillä ei ole toteutettu. Lakieditorin tavoitetilassa tietomalleihin saakka ulottuva linkitetyn datan periaattein toteutettu viittaaminen edesauttaa merkittävässä määrin lakien toimeenpanoon liittyvän tietojärjestelmäkehityksen nopeutumista ja parantaa järjestelmien laatua. Oikeuskielen täsmällisyysvaatimukset heijastuisivat tällöin paremmalla tavalla suoraan tietojärjestelmäkehityksen yhteydessä tapahtuvaan koodaamiseen ja tietokantasuunnitteluun vähentämällä toimeenpanovaiheessa tapahtuvaa lakitekstien merkityksen tulkintaa.

2.5. Ulkomainen huomioitava kehitys

Kansainvälisestä näkökulmasta katsottuna lainvalmistelun tueksi on eri maissa pyritty ensisijaisesti kehittämään erilaisia työvälineitä rakenteisen kirjoittamisen tueksi. Mainitsemisen arvoisia ovat muun muassa italialainen NREditor, tanskalainen Eunomia, amerikkalainen Open Law Platform sekä EU-komission rahoittama LEOS. Kaikille näille on yhteistä sama pyrkimys rakenteiseen tekstintuotantoon kuin mitä Suomessa on tavoiteltu hallituksen esitysten laatimisessa valtioneuvoston päätösasiakirjojen rakennemäärityksien mukaisesti muun muassa

²⁶ Mattila 2009, s. 1175-1179.

²⁷ Mattila 2010, s. 184-187.

²⁸ Niemivuo 2008, s. 286.

²⁹ Mattila 2010, s. 185.

³⁰ Mattila 2010, s. 185.

³¹ Mattila 2010, s. 187.



VaRa-sovelluksella ja RakAs-asiakirjapohjilla. Toteutustavat vaihtelevat Microsoft Word - pohjaisista toteutuksista erillisiin rakenteisen kirjoittamisen työvälineisiin (XML-editori), mutta tavoitteet ovat käytännössä samat eli mahdollistaa jo lainvalmistelun alkuvaiheessa tekstintuotanto, joka on rakenteisessa muodossaan mahdollisimman nopeasti ja vaivattomasti julkaistavissa sekä painettuina tuotteina että verkkoversioina.

Toinen näkökulma lainvalmistelun kehittämiseen on muun muassa Uudessa-Seelannissa ja Australiassa viime vuosina keskusteluun noussut Better Rules -konsepti, joka tähtää digitalisaation aikakaudelle sopivamman lainvalmisteluprosessin luomiseen, lopputulokseensa toimeenpanonsa kannalta nykyistä digitalisaatiovalmiimpaa lainsäädäntöä³². Pohjoismaissa vastaavia ajatuksia on tuotu esiin Tanskan parlamentissa edustettuina olevien puolueiden yhteisesti hyväksymissä, paikallisen Digitaliseringsstyrelsenin tuottamissa ohjeissa "digitalisaatiovalmiin lainsäädännön" (DK: *digitaliseringsklar lovgivning*) laatimisesta.

Better Rules -konsepti sisältää kokonaisen uuden lainvalmisteluprosessikonaisuuden hahmotelman, jossa lainvalmistelussa otetaan lähtövaiheessa käyttöön muun muassa palvelumuotoilun ja käsittemallinnuksen keinot selkeyttämään laadittavan lainsäädännön tarkoitusperiä ja vaikutuksia. Osana Better Rules -konseptia on myös kiinnitetty huomioita lakitekstin formaatin vaikutuksista lakisäädösten etukäteisarvioinnille sekä lain tehokkaammalle ja taloudellisemmalle toimeenpanolle. Rules as Code -ajattelusta, eli lainsäädännön laatimisesta samanaikaisesti paitsi ihmis- myös koneluettavaan muotoon, on kansainvälisesti meneillään useita erilaisia kokeiluja³³.

Osana Better Rules -ajattelua, mutta myös muissa yhteyksissä, on todettu enenevässä määrin digitalisaation keinoin toimeenpantavan lainsäädännön vaativan huomion kiinnittämistä lakitekstissä käytettävien termien merkityssisällön yhdenmukaistamiseen. Uuden-Seelannin Better Rules -konseptissa on huomioitu semanttinen yhteentoimivuus viittaamalla käsitteiden merkityssisällön pysyvyyden tärkeyteen sekä ihmisille että koneille tarkoitettussa lakitekstissä. Termiviittaukset tehtäisiin johonkin globaaliin ontologiaan³⁴. Tanskan Digitaliseringsstyrelsenin lainvalmisteluohjeissa sanotaan selkeästi, että laissa tulisi käyttää käsitteitä yhdenmukaisella tavalla sen sijaan, että termeille annetaan lakikohtaisia merkityksiä.

3. Työn tavoite

Nykyisen ympäristöministeriön ja Verohallinnon projektin tavoitteena on ollut kehittää Lakieditorin testiversiota ja selvittää kokeilun kautta toimivat toiminnallisuudet ja ominaisuudet lakieditorille.

Lakieditori-projekti on hyödyntänyt aiemmin mainitun valtiovarainministeriön YTI-hankkeen tuotoksia ja pyrkinyt jatkokehittämään prototyyppistä työväline, joka olisi mahdollisuuksien

³² <https://www.mbie.govt.nz/business-and-employment/business/support-for-business/better-for-business/better-rules-better-outcomes/>

³³ <https://oecd-opsi.org/new-rules-contributions/>

³⁴ Ontologia on jollakin standardilla kuvauskielillä tuotettu kuvaus tarkasteltavan aihealueen käsitteistä ja käsitteiden välisistä suhteista. Esimerkkejä globaaleista ontologioista, ks. https://protegewiki.stanford.edu/wiki/Protege_Ontology_Library



mukaan tuotantokelpoinen ainakin pilotointimielessä. Lakieditoriin on prototyypivaiheen jälkeen lisätty ketterän kehittämisen periaatteiden mukaisesti ominaisuuksia, jotka on havaittu projektin katselmointi- ja suunnittelukokouksissa hyödyllisiksi. Osa toteutetuista tai suunnitelluista ominaisuuksista, kuten hakusanan perusmuotoistaminen (eli "lemmaus") ja johtolauseen automaattinen generointi, on peräisin sidosryhmien kanssa käydyistä ajatustenvaihdosta. Loppukäyttäjien näkemykset projektin välitulosten testauksessa ovat myös toimineet keskeisinä ajureina uusien toiminnallisuuksien ideoinnille ja priorisoinnille.

Käyttäjänäkökulman huomioimisen lisäksi tavoitteena on ollut varmistaa, että Lakieditorin tuotokset saadaan toimitettua Eduskuntaan samassa formaatissa kuin, mitä nykyisessä menettelyssä tuotetaan RakAS-asiakirjapohjien ja VARA-sovelluksen avulla. Myös integraatio VAHVA-asianhallintajärjestelmään on ollut selvityksen kohteena. Lakieditoria pitäisi pystyä hyödyntämään yhtenä valtioneuvoston "asiankäsittelyjärjestelmänä", jolloin asioiden ja asiakirjojen pakolliset metatiedot täytyy saada liikkumaan VAHVA:sta Lakieditoriin ja takaisin.

Projekti on keskittynyt täysin uuden lain laadintaprosessiin. Jatkokehityksenä on tunnistettu lainmuutostilanteiden vaatimat toiminnallisuudet kuten johtolauseiden laadinta, rinnakkaistekstien näyttäminen ja pohjatekstien tuominen Finlexistä. Lisäksi asetuksen laatimista ei tässä yhteydessä tutkittu tarkemmin, vaan jätettiin jatkokehityksen tehtäväksi. Lisäksi projektissa tunnistettiin termien haku ja kartoitus Lakieditorilla olemassa olevasta säädösmassasta, jolloin voitaisiin tarkastella termien esiintymistä läpi lainsäädännön.

4. Työn toteutus

4.1. Työn kulku

Projekti käynnistyi vuodenvaihteessa 2020-21 jatkotyönä vuoden 2020 lopulla tehdylle Lakieditori PoC:in teknologiapohjan uusimiselle. Kyseisessä työvaiheessa työn toteuttajana oli Cybercom.

Vuodenvaihteen jälkeen projektiryhmäksi muotoutui:

- Mikael af Hällström, Vero, projektipäällikkö ja asiantuntija
- Annika Collin, ympäristöministeriö, lainvalmistelun asiantuntija
- Teemu Louhikoski, Vero, tekninen tuoteomistaja
- Jussi Kurki, Gofore, tekninen kehittäjä

Kustannusten osalta Vero on vastannut omien työntekijöidensä työpanoksesta ja ympäristöministeriö omansa. Teknisen kehittäjän kustannuksista on vastannut ympäristöministeriö, kuitenkin niin, että sopimus Goforen kanssa on solmittu Veron kilpailuttaman hankintapuitesopimuksen nojalla.

Projektissa on noudatettu ketterän kehittämisen periaatteita. Katselmointi- ja suunnittelukokoukset on pidetty säännönmukaisesti kahden viikon välein. Projektin aikana on myös oltu aktiivisesti yhteydessä sidosryhmiin ja pidetty heidän kanssaan suunnittelukokouksia (mm. Eduskunta, valtioneuvostonkanslia, Edita Oyj, Digi- ja väestötietovirasto) sekä informoitu



tulevaa potentiaalista käyttäjäkuntaa eli valtioneuvoston säädösvalmistelijoita välineen kehitysvaiheista ja ominaisuuksista avoimissa verkkoesittelyissä.

Projektissa on myös hyödynnetty käyttöliittymäsuunnittelijaa projektin alussa käytettävyyšnäkökulman varmistamiseksi.

4.2. Työn tekninen infrastruktuuri

4.2.1. Teknologiat

Lakieditori on toteutettu laajasti käytetyillä web-teknologioilla.

Taustajärjestelmä on kirjoitettu Java-kielellä (versio 8). Toteutuksessa on hyödynnetty Spring Boot -kehystä ja erityisesti sen web-, jdbc- ja security-komponentteja. Taustajärjestelmä tarjoaa XML/REST-rajapinnan tietojen hakemiseen ja muokkaamiseen.

Tietokantana toimii Postgresql. Dokumentit, kuten esimerkiksi lakiluonnokset, tallennetaan tietokantaan XML-muodossa. Sovellus pitää kirjaa myös dokumenttien muutoshistoriasta. Lisäksi tietokantaan on tallennettu dokumenttien skeemat ja transformaatiot validointeja ja muunnoksia varten. Kehitysaikana voidaan käyttää muistinvaraista H2-tietokantaa.

Käyttöliittymä on ohjelmoitu TypeScript-kielellä, joka on Javascriptin tyyppiturvallisuutta parantava laajennos. Toteutuksen pohjana on käytetty React-kehystä. Käyttöliittymän tyylit ja osa komponenteista pohjautuvat Suomi.fi Design Systemiin.

4.2.2. Integraatiot

Lakieditori on integroitu Suomi.fi:n Sanastot-työkaluun. Käyttäjän kirjoittaessa lakitekstiä, Lakieditori hakee Sanastot-työkalusta sovellusrajapintojen kautta käsitevastaavuuksia ja ehdottaa niiden linkittämistä.

Käsitevastaavuuksien parantamiseksi Lakieditori hyödyntää sanojen perusmuotoistamiseen yksinkertaista lemmauspalvelua. Kun käyttäjä kirjoittaa tekstiä, sanat muunnetaan ensin perusmuotoon (lemma) ja vasta tämän jälkeen haetaan vastaavuuksia Sanastot-työkalusta.

4.2.3. Alusta

Palvelua ajetaan Microsoftin Azure-pilvipalvelussa.

Lakieditori käyttää Azuren Postgresql-tietokantaa (Azure database for PostgreSQL server) ja Java-sovelluspalvelinta (App Service). Yksinkertaisuuden vuoksi sekä taustajärjestelmä että käyttöliittymä on paketoitu yhdeksi ajettavaksi JAR-tiedostoksi. Sanojen lemmauspalvelu on laitettu omaksi erilliseksi mikro-palveluksi.

Tuotantoasennus (deploy) on automatisoitu Azuren Pipelines -palvelun avulla. Versionhallinta on niin ikään Azuren DevOps-palveluihin kuuluvassa Git-repositoriossa.



5. Työn keskeiset tulokset

Lakieditori-projekti tuottaa lokakuun 2020 loppuun mennessä ns. beetestausvalmiin³⁵ version työvälineestä, jonka avulla voidaan kirjoittaa hallituksen esityksen perusteluosion tekstejä ja pykäläluonnoksia ja jossa käytettävät termit on haettu ja linkitetty Yhteentoimivuusalustan Sanastot-työkalussa julkaistuista yhteisesti määritellyistä sanastoista.

Lainvalmisteluprosessin näkökulmasta Lakieditoriin toteutetaan myös toimivat versiot kommentointitoiminnosta sekä Lakieditorissa käytetyn yksinkertaistetun asiakirjarakennemäärittelyn automaattisesta konvertoinnista eduskunnan käyttämään muotoon (VaRa-sovelluksen toiminnallisuus).

Ohessa luettelo projektin aikana toteutetuista yksittäisistä tehtävistä (ei täysin kattava):

ID	Title	State
4	XML-editointinäköymä suoraan käyttöliittymästä	Done
7	Dokumenttitietojen editointi	Done
8	Pykälän editointi	Done
9	Momentin editointi	Done
10	Luvun editointi	Done
13	Luvun lisääminen	Done
14	Pykälän lisääminen	Done
15	Momentin lisääminen	Done
19	Tietojen tallentaminen automaattisesti säännöllisin väliajoin	Done
22	Mahdollisuus viitata sanaston käsitteisiin teksteissä	Done
25	Sovelluksen front-end:n runko	Done
26	Lakiluonnoksen tietomalli (XML-skeema)	Done
27	Sovelluksen back-end:n runko	Done
28	API dokumenttien listaukseen, hakemiseen, tallentamiseen ja poistamiseen	Done
29	Suomi.fi-tyylien ja -komponenttien käyttöönotto	Done
33	Linkkien ja yksinkertaisten muotoilujen näyttäminen	Done
45	Lisätään back-end-tuki käsitteiden hakuun sanastot.suomi.fi-palvelusta	Done
47	Määrittellään yksinkertainen xml-esitysmuoto sanaston käsitteille	Done
49	Pääkäyttäjäpääsy tietokantaan	Done
50	Uuden luonnoksen lisääminen ja poistaminen	Done
53	Ehdotetaan käsitelinkkejä jo tekstiä kirjoitettaessa	Done
55	Näytetään käsitteen määritelmä joko kun käsite on valittu tai painamalla erillistä plus-nappia	Done
58	Korostetaan valittu käsite	Done
63	Näytetään käsitelinkit relevanssijärjestyksessä, S	Done
67	Lukitaan dokumentti muokkauksen ajaksi, L	Done
68	Yksinkertainen käyttöliittymä käyttäjien lisäämiseen ja hallintaan, M	Done
69	Käyttäjien oikeudet ja roolit, L	Done
73	Dokumentissa käytettyjen käsitteiden listaaminen, L	Done

³⁵ Beetestausvalmiudella tarkoitetaan, että sovelluksen keskeisimmät toiminnallisuudet ovat jo valmiita käyttöönottoon, mutta niiden virheettömyyttä ei ole vielä varmistettu todellisten loppukäyttäjien toimesta tapahtuvalla testauksella.



74	Sanaston valitseminen, M	Done
76	XML-muunnokset eduskuntaa varten, M-XL	Done
80	Esitetään dokumentin käsitteet oikeassa sivupalkissa	Done
89	Uuden termiehdotuksen lisääminen Sanastoon, L	Done
91	Dokumentin muutoshistorian automaattinen tallentaminen ja esittäminen käyttöliittymässä, M	Done
95	Suurempi layout, mahdollistaa monipalstaiset näkymät, M	Done
96	Etusivulle listaus dokumenteista (ja käyttäjistä, jos admin), S	Done
101	Toteutetaan HE-pohjan mukainen editoripohja, XL	Done
106	Luvun, pykälän ja momentin poistaminen, M	Done
108	Kohta -ja alakohtaelementtien lisääminen editorikäyttöliittymään, M	Done
111	Osien lisääminen, L	Done
115	Tekstin muotoiluvalikon käytettävyyssparannukset, M	Done
121	Tuki pykälille ilman lukujakoa, S	Done

Projektin ulkopuolelle on lisämäärärahojen puuttumisen takia jouduttu jättämään tiettyjä keskeisiä suunniteltuja toiminnallisuuksia, kuten lainmuutostilanteiden hallinta sekä linkitysmahdollisuus valittujen termien kautta Yhteentoimivuusalustan Tietomallit-työkalussa julkaisuihin tietokomponentteihin (tietomalleihin). Myöskään täydellistä integraatiota VAHVA-asianhallintajärjestelmän kanssa ei ehditä toteuttamaan projektin aikataulun ja resurssien puitteissa.

Kaiken kaikkiaan voidaan kuitenkin todeta, että projektin tuloksena syntyvä työväline on pitkälti lähes tuotantokelpoinen ja sen jatkokehitystarpeet tuotantokäyttöönottoa ajatellen ovat hyvin vaatimattomat.

6. Johtopäätökset

6.1. Lakieditorin hyödyt

Digitaalinen lainvalmisteluprosessi parantaisi merkittävästi mahdollisuuksia säädösvalmistelun suunnittelulle, etenemisen seurannalle ja raportoinnille. Nykyisin lainvalmistelun työkalut muodostuvat lähinnä tavanomaisista ohjelmistotyökaluista (esimeriksi Word), joissa ei ole erityisiä säädösvalmistelua tukevia ominaisuuksia tai tarkempia analyysitoimintoja. Lakieditoria on rakennettu erillisenä sovelluksena, jolloin lakieditori voisi toimia säädösvalmistelun alustana.

Lakieditorikokeilua olisi voitu lähteä kehittämään myös siten, että se toimisi Word-pohjassa. Tämän katsottiin kuitenkin lukitsevan kokeilun liiksi yhteen ohjelmistotyökaluun ja sen tarjoamiin kehitysmahdollisuuksiin.

Lakieditorisovellukseen on mahdollista liittää myös muita kehitettäviä säädösvalmistelun työkaluja ja ominaisuuksia. Nyt lakieditoriprojektissa on keskitytty termilinkityksiin, mutta yhtä lailla sovellukseen voisi rakentaa sellaisia ominaisuuksia, jotka tukevat laajemmin säädösvalmistelijaa tekstinhuollossa. Esimeriksi Lakieditori voisi antaa herätteitä kirjoittajalle sellaisista lakitekstin rakenteista, jotka eivät ole hyvän säädöskielen tai lainkirjoittajan ohjeiden mukaisia. Näin ollen Lakieditori voisi tarjota yhden paikan, säädösvalmistelun alustan, jossa



lainvalmistelun prosessi voisi tapahtua keskitetysti, käyttäjälähtöisesti sekä mahdollistaisi prosessien itseohjautuvuuden.

Lakieditorin hyötynä on sen potentiaali parantaa ja lisätä yhteentoimivuutta, etenkin hallinnonalarajat ylittävässä käsitteiden sisällön ja tulkinnan yhdenmukaistamisessa. Lakieditori olisi työkalu, jolla yhdenmukaistaminen voitaisiin tehdä jo säädösvalmistelussa. Lakitekstin laatuun voitaisiin panostaa Lakieditorilla. Laissa käytettävien termien määrittelyyn kiinnittyisi enemmän huomiota ja samojen termien ristiriitainen käyttö voisi vähentyä. Lakieditorin ja sanastotyön hyödyntämisestä voisi olla hyötyä myös lainkäännöstyöhön.

Lisäksi jos lakitekstissä on linkitykset termeihin, voidaan saada selville helpommin lakien väliset riippuvuudet tai tarkastella tietyn termin merkityssisällön esiintymistä laeittain. Tästä voisi olla apua säädösmuutoksien osalta sen arvioimisessa, että minne laissa tehtävä muutos vaikuttaa muissa laeissa tai missä säädöksissä jostakin asiasta säädetään.

Yleisesti ottaen semanttinen yhteentoimivuus parantaa ymmärrettävyyttä ja vähentää väärintulkintojen riskiä. Jos säädösten ymmärrettävyyttä voidaan parantaa, se voisi vaikuttaa myös lain tavoitteiden toteutumiseen.

Lakieditorilla voidaan nähdä olevan vaikutuksia säädösvalmistelun lisäksi lainsoveltajiin. Kun julkishallinnon toimenpiteitä digitalisoidaan, on hyvä pohtia miten säädökset tukevat lainsoveltajia digitalisoituvassa maailmassa. Esimerkiksi automaattisten päätösten valmistelu ja keinoälysovellutuksien tehokas hyödyntäminen edellyttävät, että asiaan sovellettavat säädökset ovat rakenteisessa muodossa ja niissä esiintyvät termit ovat vakioituja, jolloin sovellukset osaavat tulkita aukottomasti ja luotettavasti säädöstekstiä. Tällöin tietojärjestelmän toimeenpano voi helpottua, kun lainsäädännöstä saadaan varmistettua termien oikea merkityssisältö. Etenkin säädöstekstin ymmärrettävyyden parantaminen vaikuttaa lainsoveltajiin ja lain kohteisiin. Lain tavoitteet toteutuvat paremmin, kun lain termien merkityssisältö ymmärretään.

Merkittävä lisähyöty Lakieditorin jatkokehityksestä olisi saavutettavissa, mikäli linkitys lakitekstistä sanastojen käsitteiden eli termien kautta saataisiin ulotettua myös Yhteentoimivuusalustalle tuotettuihin tietomalleihin eli soveltamisprofiileihin. Tämä mahdollistaisi jo lainvalmisteluvaiheessa lain toimeenpanovaikutusten yksinkertaisemman simulaation, kun simuloinnin kohteena oleva tietomalli tai olemassa olevaan tietomalliin kohdistuvat muutokset olisivat selvillä jo lakia luonnosteltaessa.

6.2. Tunnistetut muut mahdollisuudet

Lakieditorin ominaisuuksia voitaisiin hyödyntää myös säädösvalmistelun ulkopuolella. Sidosryhmät ovat projektin aikana esittäneet muu muassa, että rakenteista kirjoittamista ja termien linkittämistä voitaisiin hyödyntää myös muun virkatekstin kirjoittamisessa, kuten esimerkiksi erilaisissa vuosikertomuksissa ja viestinnällisissä teksteissä. Lisäksi projektin yhteydessä on tutkittu Lakieditorin ominaisuuksien hyödyntämistä tietomallimuotoisen asemakaavan laatimisessa.



6.3. Edellytykset tuotantoon viennille

Lakieditoria on kehitetty ympäristöministeriön lähtökohdista, vaikkakin kehitystyö on ollut muillekin sidosryhmille avointa. Lakieditorin kehitystyössä on huomattu, että säädösvalmisteluun liittyvän työkalun tai alustan kehittäminen tuotantokäyttöiseen versioon ei ole järkevää vain yhden ministeriön tarpeista lähtien.

Lisäksi säädösvalmisteluun liittyvien digitalisaatiokokeilujen olisi hyvä olla koordinoitua, jotta päällekkäistä työtä ei tehdä. Tällöin välttyään siltä, että muodostuisi säädösvalmisteluun useita osittain päällekkäisiä työvälineitä ja järjestelmiä. Säädösvalmistelun työvälineiden, alustan tai asianhallintajärjestelmän tulee vähentää säädösvalmistelijan työmäärää sekä tehdä säädösvalmistelun prosessia käyttäjälähtoisemmäksi sekä itseohjautuvammaksi.

Tuotantokelpoisen lainkirjoittamisen välineen kehittäminen edellyttää valtioneuvoston laajuista suunnittelua ja toteutusta, jolloin päävastuun tulisi siirtyä lainvalmistelun kehittämisestä vastaaville ministeriöille. Lisäksi Lakieditorin kehittämistä ja sen ohjausta voi olla tarkoituksenmukaista laajentaa yhteentoimivuus-näkökulmasta.

Digitaalisten uusien lainvalmistelun työvälineiden osalta tulee myös arvioida ja sopia yhteisesti, miten digitalisaatio muuttaa säädösvalmistelun menetelmiä ja työtapoja. Julkisten palveluiden digitalisoituminen ilmentää oikeusjärjestelmään kohdistuvaa painetta kehittää myös oikeudellisia käytäntöjä. Esimerkiksi yleisesti oikeuden digitalisaatiossa on myös kyse siitä, miten digitaaliset teknologiat muuttavat tapoja, joilla oikeutta tuotetaan.³⁶ Esimerkiksi miten jäsenämme oikeutta ja mitä katsomme kuuluvan voimassa olevaan lakiin, vaikuttaa siihen minkälainen asema Lakieditorin termilinkityksillä voimassa olevassa oikeudessa olisi? Ajatuksena Lakieditoriprojektissa on ollut, että Lakieditorilla tehtävistä termilinkitykset muodostuisi sekä kirjalliseen että digitaaliseen säädöstekstiin listaus termeistä ja niiden määrittämisestä liitteeksi. Määrittelmä ei voi olla erillään laista, sillä määrittämisen ymmärtäminen olisi oleellinen osa lain sisällön ymmärtämistä. Lisäksi lakiin sisällytetyt linkitettyjä termejä ja niiden merkitystä ei voisi muuttaa, vaan muutoksen tulisi tapahtua lain muuttamisen yhteydessä. Lakieditorin käyttö ensinnäkin edellyttää yhteistä keskustelua ja sopimista, miten sanastotyötä tehdään tulevaisuudessa osana säädösvalmistelua.

Lisäksi Lakieditorin tuotantokäyttö edellyttää integraatiota säädösvalmistelun järjestelmiin. Tuotantokäyttö edellyttää myös yhteistä näkemystä siitä, että millä tavoin säädösvalmistelua tehdään eli kirjoitetaanko hallituksen esitykset tulevaisuudessa Word-asiakirjapohjilla vai alustatyypillisesti omassa sovelluksessa.

6.4. Ehdotus etenemiselle

Lakieditori-projekti ehdottaa projektin tuottaman Lakieditorin kehityksen ja ylläpidon vastuunsiirtoa säädösvalmistelun kehityksestä ja/tai säädösvalmistelun työvälineistä vastaaville ministeriöille. Tällöin Lakieditorin kehittämistä voitaisiin jatkaa valtioneuvoston tarpeisiin, eikä vain yhden ministeriön lähtökohdista. Lisäksi kehittämisessä voitaisiin tällöin huomioida myös

³⁶ Koulu 2018, s. 846.



muut lainvalmistelun digitalisaatiota koskevat kokeilut ja hankkeet eli Lakieditori voisi laajentua pelkästä työvälineestä lainvalmistelun "digitaaliseksi alustaksi".

Alkuvaiheessa Lakieditori voitaisiin ottaa ministeriökohtaisesti kokeilunomaiseen pilottikäyttöön, jolloin saataisiin kehitettyä Lakieditoria vielä käyttäjälähtöisemmin kuin projektin aikana. Lakieditori tulisi nähdä lainvalmistelijan näkökulmasta vaihtoehtoisena työvälineenä säädöstekstin kirjoittamiselle Word-asiakirjapohjalla. Lakieditorin merkittävän uuden lisäominaisuuden hyödyntäminen eli lakitekstissä esiintyvien termien linkittämisen Yhteentoimivuusalustan sanastoihin, vaatii ministeriökohtaisesti sanastotyön organisointia valtioneuvostossa sovittujen yhteisten menettelyjen mukaisesti.

Lakieditorin projektiryhmä on valmis jakamaan myös jatkossa projektin aikaisista kokemuksistaan ja toimimaan siirtymävaiheessa lakieditorin kehittämisen tukena.

Ylläpidon kannalta Lakieditori on nykyisessä perusmuodossaan hyvin kevyt ylläpidettävä. Pilvipalveluperusteisena se ei vaadi asennustoimenpiteitä tai erillisiä fyysisiä palvelinresursseja, joten vuotuiset ylläpitokustannukset eivät arviolta nouse yli muutaman tuhannen euron.



7. Lähteet

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Eurooppalaiset yhteentoimivuusperiaatteet – täytäntöönpanostrategia, COM/2017/0134 final, 23.3.2017.

Koulu, Riikka, Digitalisaatio ja algoritmit – oikeustiede hukassa? Lakimies 7–8/2018, s. 840–867.

Kankaanpää – Piehl – Räsänen 2009, <<https://www.kielikello.fi/-/kohti-parempaa-saadostkielta>>. 14.8.2020.

Lainkirjoittajan opas, oikeusministeriö. < <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>>.24.8.2020.

Lainvalmistelun prosessiopas, oikeusministeriö < <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>>.24.8.2020.

Niemivuo, Matti. Lain kirjain – lakitekniikka ja lakikieli. Edita Prima Oy, Helsinki 2008.

Mattila, Heikki E. S.. Oikeusleksikologisista tutkimustarpeista. Lakimies 7-8/2009 s.1175-1180

Mattila, Heikki E. S. 2010. Suomalaisen oikeuskielen ominaispiirteet. Teoksessa Mattila, Heikki E. S., Piehl, Aino ja Pajula, Sari (toim.) 2010. Oikeuskieli ja säädöstieto – Rättsspråk och författningsinformation. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 41. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Piehl, Aino 2010. Suomalaisen oikeuskielen kehittäminen ja huolto. Teoksessa Mattila, Heikki E. S., Piehl, Aino ja Pajula, Sari (toim.) 2010. Oikeuskieli ja säädöstieto – Rättsspråk och författningsinformation. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 41. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Valtiotalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2015. K18/2015 vp.
<<https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/05/11064248/Vuosikertomus-2015.pdf>>. 22.8.2020.

Valtiovarainministeriön taustamuistio: Miksi sanastotyö on tärkeää – myös lainsäädännön valmistelussa? 2017.

https://vm.fi/documents/10623/5430575/Taustamuistio_sanastotyö_saadosvalmistelussa_20092017/c293cb3e-b311-ad2d-513f-629087794dca

8. Liitteet:

Lakieditorin esittely Power Point –esitys.