



HALLINTO- JA ERITYISTUOMIOISTUINTEN TOIMINNANOHJAUS- JA DOKUMENTAATIONHALLINTAJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMISHANKE (HAIPA)

Asettaminen

Oikeusministeriö on päättänyt asettaa hankkeen, jonka tehtävänä on tukea työmenetelmien kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä luomalla hallinto- ja erityistuomioistuimille asian- ja dokumentinhallinnan toimintaprosesseja tehostava ja yhtenäistävä tietojärjestelmäkokonaisuus, joka mahdollistaa sähköisen yhteistyön muiden viranomaisten, yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja kansalaisten kanssa.

Toimikausi

25.1.2016 – 31.12.2019

Tausta

Nykytila

Nykyisin asian- ja dokumentinhallinta hoidetaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa, hallinto-oikeuksissa, vakuutusosikeudessa ja työtuomioistuimessa 1990-luvun loppupuolella käyttöön otetuilla Lotus Notes -pohjaisilla asianhallintajärjestelmillä. Markkinaoikeudessa Lotus Notes -pohjainen asianhallintajärjestelmä on otettu käyttöön organisaatiomuutoksen yhteydessä 1.3.2002. Käytössä olevien asianhallintajärjestelmien kehittämisen lähtökohtana oli korkeimman hallinto-oikeuden, hallinto-oikeuksien ja vakuutusosikeuden omien asiakirjaprosessien kehittäminen. Markkinaoikeuden asianhallintajärjestelmä vaatisi jatkokehittämistä. Sama koskee Ahvenanmaan hallintotuomioistuinta.

Etenkin korkeimman hallinto-oikeuden, hallinto-oikeuksien ja vakuutusosikeuden asianhallintajärjestelmiä on kehitetty koko niiden elinkaaren ajan, muun muassa ottamalla käyttöön hä-

lytysjärjestelmät ja mittaristot. Asianhallintajärjestelmiä kehitetään edelleen jonkin verran. Tavoitteena on sähköisen asioiden käsittelyn jalkauttaminen työtapoihin, jolloin kynnys ottaa käyttöön uusia työmenetelmiä uuden tietojärjestelmän myötä madaltuu.

Asianhallintajärjestelmiin liittyvät asiakirjat tuotetaan joko Lotus Notesissa tai ulkoisella tekstinkäsittelyohjelmalla, joka on tällä hetkellä avoimen lähdekoodin Open Office Writer. Markkinaoikeudessa on käytössä MS Word.

Raportointi ja tilastointi on toteutettu tietovarastojen avulla korkeimmassa hallinto-oikeudessa, hallinto-oikeuksissa ja vakuutusosastoissa. Asianhallintajärjestelmien tiedot siirretään kerran vuorokaudessa tietojärjestelmäkohtaisiin tietovarastoihin, joista raportit ja tilastot muodostetaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden, hallinto-oikeuksien ja vakuutusosaston asianhallintajärjestelmistä siirretään julkiset diaaritiedot tuomioistuinten kyselykäyttöjärjestelmään (Kyösti), josta ne ovat yleisön kyseltävissä tuomioistuinten kirjaamoissa olevilta asiakaspäätteiltä.

Sähköisen asioinnin osalta hallintotuomioistuimissa on otettu käyttöön liittymä ulkomaalaisasioiden UMA-järjestelmään syksyllä 2013. Sähköistä asiointia on pienimuotoisesti kehitetty myös veropäätösten tiedoksiannon toteuttamisella Verohallinnon ja hallintotuomioistuinten välillä.

Käytössä olevissa asianjärjestelmissä on kehittämistarpeita kaikilla osa-alueilla. Järjestelmien käyttäminen on vaivalloista, tuomioistuinten välillä ei ole sähköistä ”keskusteluyhteyttä”, samoja asiakirjoja ja tietoja tallennetaan eri järjestelmiin eikä tuomioistuinten erityispiirteitä ole riittävästi huomioitu. Järjestelmien käyttämisessä on yhteensopivuusongelmia ja tietomäärän lisääntyessä niihin on jouduttu tekemään käytettävyyden ja tietoturvan kannalta ongelmallisia linkityksiä.

Tuomioistuinten ja oikeusministeriön näkökulmasta vaikeakäyttöiset ja puutteelliset tilastot ja raportit eivät tue tavoitteellista seuranta- ja ohjaamista. Kohdetuomioistuinten työmenetelmissä korostuu kankea ja epäyhtenäinen järjestelmän käyttö. Ratkaisukokoonpanoissa muutoksia ja korjauksia tehdään vielä manuaalisesti. Ongelmia liittyy myös oikeudenkäyntiasiakirjojen yhtenäisyyden turvaamiseen, sähköpostin tietoturvariskeihin ja järjestelmän hallinnon vaivalloisuuteen. Tuomioistuinten ohjelmistot ovat teknisesti vanhentuneita ja päivitykset ovat vaikeita ja nykytarpeiden näkökulmasta lähes mahdottomia. Nykyiset asianhallintajärjestelmät ovat tulleet tiensä päähän.

Oikeusministeriön vuonna 2012 julkaistun tietohallintostrategian mukaisesti hallinnonalalla siirrytään rahoituksen niin salliessa vähitellen valtavirtatuotteiden käyttöön. Tavoitteena on saada tuomioistuinten tulevaisuuden sähköiseen ratkaisutyöhön tarpeelliset työryhmävälitteet, jotka tukeutuvat valtion yhteisiin ratkaisuihin. Täysi hyöty valtavirtatuotteiden käytöstä saadaan, kun hallinnonalalla voidaan luopua hallinnonalakohtaisista teknologiaratkaisuista. Vastaava kehitys on käynnissä yleisten tuomioistuinten puolella, jossa asian- ja dokumentinhallintaa kehitetään AIPA-hankkeessa.

HAIPA esiselvitys

Oikeusministeriö asetti 1.7.2014 Asiakirjahallinnan, raportoinnin ja sähköisen asioinnin esiselvitysvaiheen hankkeen hallintotuomioistuimissa (HAIPA esiselvitys). Hankkeen kohdetuomioistuimina olivat korkein hallinto-oikeus, alueelliset hallinto-oikeudet ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuin, markkinaoikeus, vakuutus oikeus ja työtuomioistuin.

Esiselvityshankkeen tavoitteena oli luoda edellytykset hallintotuomioistuinten toiminnan asettamien vaatimusten pohjalta käynnistää tietojärjestelmähanke, joka mahdollistaa sähköisen yhteistyön muiden viranomaisten, yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja kansalaisten kanssa. Esiselvityksen keskeinen tehtävä oli varmistaa, että tulevan tietojärjestelmän toteutus palvelee organisaation tavoitteita ja toteuttaa sen strategiaa. Esiselvityshanke asetettiin ajalle 18.8.2014 -31.8.2015.

Tuomareiden, esittelijöiden ja tuomioistuinten muun henkilökunnan esittämät tarpeet olivat keskeisiä lähtökohtia, kun suunniteltiin uuden tietojärjestelmän kehittämistä. Koska uuden tietojärjestelmän nimenomainen tarkoitus on tukea työmenetelmien kehittämistä, esiselvitysvaiheen työssä sitoutettiin ja osallistettiin lainkäyttäjiä sekä hallintohenkilöitä hyvin laajasti. Yhteinen näkemys muutokselle ja tavoitetilan ratkaisulle syntyi laaja-alaisten keskustelujen sekä työpajatyöskentelyn avulla.

Uutta tietojärjestelmää ei voi rakentaa nykyisten työtapojen varaan, vaan samalla tulee tarkoituksenmukaisella tavalla yhdenmukaistaa tietosisältöjä ja prosessiketjuja hallintotuomioistuimissa ja ottaa käyttöön uusia työmenetelmiä. Kehittämisen lähtökohtana voidaan pitää muun muassa oikeudenhoidon uudistamisohjelman linjauksia. Linjaukset edellyttävät HAIPA-hankkeelta joustavuutta organisaatiomuotojen osalta.

Esiselvityksen mukaan tavoitetilassa uuden tietojärjestelmän tulisi olla monipuolinen asianhallintajärjestelmä, joka sisältää asian- ja dokumentinhallintaominaisuuksien lisäksi asian sähköistä käsittelyä tukevia ominaisuuksia ja toimintoja. Tietoja käsiteltäisiin sähköisessä muodossa läpi koko prosessin. Uuden tietojärjestelmän myötä hallintotuomioistuimissa olisi käytössä uudistetut, sähköiseen asiointiin perustuvat toimintaprosessit, asian- ja dokumentinhallinnan järjestelmä sekä mahdollisuus vaihtaa tietoja ja asiakirjoja sähköisessä muodossa eri viranomaisten ja oikeudenkäynnin osapuolten kesken. Kehitystyön keskiössä tulisi olla sekä sisäinen että ulkoinen asiakastytyväisyys.

Esiselvitystyön tuloksena laadittu tavoitetilan kuvaus pohjautui tiiviisti strategiaan tavoitteisiin ja toiminnan tarpeisiin. Tavoitetilan kuvaus laadittiin hyödyntäen systemaattisesti kokonaisarkkitehtuurimenetelmää, joka varmistaa ylhäältä alas strategisten tavoitteiden yhteensopivuuden aina järjestelmärajaan asti. Kokonaisarkkitehtuurimenetelmän ansiosta linkitys toteutettiin myös alhaalta ylös, jolloin ratkaisun eheys ja vastaavuus asetettuihin tavoitteisiin nähden on seurattavissa läpi koko hankkeen ja myös sen jälkeen. Kokonaisarkkitehtuurimenetelmää hyödyntämällä ratkaisun kehittämisessä kyetään ottamaan keskeiset sidosarkkitehtuurit sekä rinnakkaishankkeet huomioon.

Esiselvityksen tuloksena ehdotettiin varsinaisen toiminnanohjaus- ja dokumentaationhallintajärjestelmä hankkeen asettamista.

Riippuvuudet

Hankkeella on riippuvuuksia useisiin jo käynnissä oleviin asian- ja dokumentinhallinnan kehittämishankkeisiin. Hankkeessa on otettava huomioon seuraavat riippuvuudet:

- syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinnan kehittämishanke (AIPA)
- valtion ja hallinnonalan yhteiset palvelut
- Valtori-palvelukeskuksen tarjoamat perustietotekniikan palvelut
- oikeushallinnon kokonaisarkkitehtuuri ja valtion kohdearkkitehtuuryö
- oikeushallinnon toimitilakonsepti
- oikeushallinnon sanastotyöryhmän tulokset
- hallinnonalan ICT-koulutustyöryhmä

Keskeisin riippuvuus on AIPA-hankkeeseen, jonka tuloksia käytetään hyväksi niin paljon kuin on mahdollista. Omia ratkaisuja ei kehitetä, jos ratkaisu on kehitetty AIPA:ssa tai jos ratkaisuna voidaan käyttää valtion tai hallinnonalan yhteistä palvelua. Tällaisia yhteisiä palveluja ovat esimerkiksi asiointitili, kansallinen palveluväylä sekä erilaiset maksamis- ja tunnistamisratkaisut.

Tehtävät

HAIPA tukee työmenetelmien kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä. Hanke toteutetaan lähtökohtaisesti HAIPA esiselvitystyössä laaditun hankesuunnitelman mukaisesti ja pyrkimällä esiselvitystyössä kuvattuun tavoitetilään. Hankkeen tehtävänä on uusia asian- ja dokumentinhallintajärjestelmät hallinto- ja erityistuomioistuimissa. Siirtyminen sähköiseen asiankäsittelyyn edellyttää työtapojen ja -menetelmien uudistamista. Nämä tarpeet tulee ottaa huomioon HAIPA:n kehitystyössä.

Organisointi

Hanketta ohjaa johtoryhmä, jossa on mukana hankejohtaja sekä oikeusministeriön, Oikeusrekisterikeskuksen ja tuomioistuinten edustajat.

Projektien asettamisesta huolehtii hankejohtaja.

Rahoitus ja raportointi

Koko hankkeen kehittämisen kustannukseksi arvioidaan vuosina 2015–2019 yhteensä 25,050 miljoonaa euroa. Ulkoiset kustannukset ulkopuolisten toimittajien käytöstä, Oikeusrekisterikeskuksesta tehtävistä hankinnoista ja hanketoimiston palkkakuluista ovat 23,05 miljoonaa euroa. Sisäiset kustannukset virkatyönsä ohessa työskentelevistä tuomioistuinten työntekijöistä ovat yhteensä 2 miljoonaa euroa.

Oikeusministeriön omarahoitusosuus on 9,683 miljoonaa euroa. Valtiovarainministeriön kanssa on sovittu hankkeen rahoituksesta yhteensä 15,367 miljoonaa euroa vuosina 2015–

2019, mikä on varattu valtiontalouden kehyksissä momentille 28.70.20. Tuottavuusmomentin käyttäminen hankkeen rahoittamiseen edellyttää eduskunnan hyväksyntää.

Vuodelle 2016 oikeusministeriön omarahoitusosuutta on varattu 2,637 miljoonaa euroa ja tuottavuusmomentilta 1,441 miljoonaa euroa. Määrärahan käyttötarkoituksena ovat hanke-toimiston perustamisesta aiheutuvat palkkauskulut ja hankkeen konsultointikustannukset vuonna 2016. Hankkeen rahoitustarve tarkentuu vuoden 2016 aikana ja seuraavina vuosina.

Oikeusministeriö toimittaa valtiovarainministeriölle vuosittain raportin hankkeen toteutumisen tilanteesta ja siihen mennessä saaduista vaikutuksista. Tilannekatsaus ja raportin sisältö käydään läpi oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön keskinäisissä neuvotteluissa. Oikeusministeriön tulee ilmoittaa valtiovarainministeriölle hankkeen mahdollisesta merkittävästä viivästymisestä ja sen syistä. Loppuraportti toimitetaan valtiovarainministeriölle hankkeen päättyessä.

Kansliapäällikön sijainen
Ylijohtaja



Asko Välimaa

Ylijohtaja



Kari Kiesiläinen

JAKELU Korkein hallinto-oikeus
Hallinto-oikeudet
Eriyistuomioistuimet
oikeusministeriö, osastot ja yksiköt
tiedotuspäällikkö
Oikeusrekisterikeskus