Toimialajohtaja Jari Saarela

Hyväksyjä: Johtaja Ritva-Liisa Raatikainen

Eduskunta /
Lakivaliokunta

Viite: Asiantuntijapyyntö 28.9.2016 klo 9.30; HE 134/2016 vp.

OIKEUSREKISTERIKESKUKSEN MÄÄRÄRAHATILANNE JA MÄÄRÄRAHOJEN TASOKOROTUSTARVE

Oikeusrekisterikeskus kunnioittavasti esittää tasokorotusta eli pysyvää lisäystä viraston toimintamäärärahoihin IT-menoja varten vuodelle 2017 ja siitä eteenpäin.
Tasokorotustarve vuosittaiseen budjettiin on 1.638.000 euroa.

Taustaa

Oikeusrekisterikeskus (ORK) on noin 130 hengen virasto oikeusministeriön alaisuudessa. Virasto jakautuu toiminnallisesti hallinnonalaa palvelevaan IT-palvelukeskukseen ja viranomaistoimialaan, joka mm. täytäntöönpanee sakot ja saamiset sekä toimii rekisteripitäjänä oikeushallinnossa.

Viraston IT-palvelutuotanto on nettobudjetoitu, jossa tilaaja-tuottaja -mallin mukaisesti palveluiden tilaajina ja samalla rahoittajina toimivat oikeushallinnon toimintasektorit (ministeriön oikeushallinto-osasto tuomioistuinten puolesta, syyttäjälaitos, ulosottolaitos, rikosseuraamusala jne). Toimintamenot sisältäen ao. henkilöstön palkat katetaan laskutuksella tilaajille vuosittaisten palvelusopimusten perusteella. Tältä osin viraston rahoitus toimii, kun palveluiden kysyntä on ollut vähintään yhtä suurta kuin tarjonta.

Viraston viranomaistoiminnan rahoitus perustuu nykyisin bruttobudjetointiin. Aiemmin siihen sisältyi myös tietoluovutuksista (esim. rikostaustaotteet) saatujen tulojen osalta nettobudjetointia, mutta tulopohjan kertymisen epävarmuuden takia budjetointi muutettiin kuluvan vuoden alusta kokonaan talousarviopohjaisesti määrärahoihin perustuvaksi. Tämä osaltaan vakautti viraston toimintamenojen tasapainoa. Edelleen kuitenkin ORK:n ylläpitämät tietojärjestelmät, jotka palvelevat koko yhteiskuntaa (esim. rikosrekisteri) ja ovat suuruudeltaan verrattavissa vaikka tuomioistuin-sektorin tietojärjestelmiin, ovat rahoituksellisesti alimitoitetut. Viraston tietojärjestelmien määrärahojen niukkuus aiheuttaa huomattavia ongelmia lakisääteisten tehtävien asianmukaisessa hoidossa.

Viranomaistoimialan tehtävät ovat laajentuneet aiemmasta liittyen rekisterinpidon tietoluovutuksiin oikeushallinnon tietojärjestelmistä muille viranomaisille ja tiedotusvälineille johtuen tarkentuneesta säädöstulkinnasta ja työnjaosta erityisesti

tuomioistuinten ja ORK:n välillä. Lisäksi täytäntöönpanossa rikoslain 10 luvun 11.2 §:n mukaiset korvaukset (esimerkkinä ns. wincapita-asiat) aiheuttavat resurssitarvetta niin henkilöstöön kuin työskentelyn mahdollistavan sovelluksen toteuttamiseen.

Tilanne

Oikeusrekisterikeskuksen taloudellinen tilanne on kireä. Viime vuoteen saakka toimintaa jouduttiin rahoittamaan kolmatta vuotta peräkkäin merkittävässä määrin (hieman yli 600.000 e) edelliseltä vuodelta siirtyneellä määrärahalla. Siirtyvä määräraha on syntynyt viranomaistoiminnan maksullisesta palvelutoiminnasta, jonka tulokertymä sittemmin huomattavasti laskenut aiemmasta. Kuluvalle vuodelle siirtyi määrärahoja edelliseltä vuodelta enää vain 47.000 euroa, mikä on vajaa 1% toimintamäärärahoista. Aiempien vuosien tulokertymällä on osin pystytty rahoittamaan tietojärjestelmien ylläpitoa.

Määrärahatilanteen kireyteen eniten vaikuttava tekijä on tietohallintomäärärahan alhaisuus. Viranomaistehtäviin liittyvien tietojärjestelmien pitkäaikaiseen kehittämiseen ja ns. jatkuvan palvelun varmistamiseen tarkoitettu määräraha on riittämätön. Ongelmia aiheuttaa muun muassa, että jatkuvien palveluiden määrärahatarpeita joudutaan kattamaan kehittämisrahoista[1], mikä näkyy vielä tänä vuonnakin tilinpäätösennusteesta. Valtorin ICT-palveluiden kustannusten huono ennustettavuus ja siitä johtuva kuluvan vuoden lisälaskutus yhdistettynä viraston toimintamäärärahojen riittämättömyyteen aiheuttanee budjetin ylittymisen riskin. Seuraavalle vuodelle ei säästyne siirtyvää määrärahaa.

Viranomaistoiminnan tietoluovutukset kustantavat toimittajilta tilattavana tietojärjestelmien tietojen poimintatyönä 90.000 e vuodessa. Tietojen vastaanottajat pääsääntöisesti maksavat poimintakustannukset, mutta tulokertymä menee valtion bruttoperiaatteen mukaisesti valtion yleiseen kassaan. ORK joutuu siten rekisterinpitäjänä ja tietoluovutuspäätöksen tekijänä maksamaan kaupallisille toimittajille (esim. Tieto oyj) omista määrärahoistaan.

Viimeistään ensi vuonna ORK:n on saatava käynnistettyä **ns. wincapita-asioiden korvauspäätösten käsittelyn mukaiset maksatukset**, mikä **vaatii tietojärjestelmää** käsittelyn tueksi ja oikeellisen maksatuksen varmistamiseksi sekä koko prosessin sujuvoittamiseksi. Sovelluksen rakentamiseksi osaksi nykyistä täytäntöönpanojärjestelmää on **arvioitu kustantavan 200.000 e**. Kyse on investointiluonteisesta menosta, mikä ei sisälly esitettyyn vuotuiseen tasokorotustarpeeseen.

Perustelut

[1] Esimerkkinä jatkuvien palveluiden määrärahatarpeiden kattamisesta kehittämisrahoista voidaan mainita Rikostuomioistuinsovellus RITU ja sen vaikutukset Oikeusrekisterikeskuksen rekisteri- ja täytäntöönpanojärjestelmiin (rikosrekisteri, rekisteritietojärjestelmä ja täytäntöönpanojärjestelmä). Em. rekisteri- ja täytäntöönpanojärjestelmien kehittämisrahat jouduttiin v. 2015 suurelta osin kohdentamaan RITU:n muutoksista aiheutuneiden korjaustarpeiden toteuttamiseen eli ylläpitotöihin.

Oikeusrekisterikeskuksen tietohallintomääräraha on ollut useita vuosia hyvin alhaisella tasolla – erityisesti suhteutettuna järjestelmien lukumäärään, laajuuteen ja merkittävyyteen oikeushallinnon ja osin koko yhteiskunnan kannalta. Viraston ICT-menoihin on talousarvioissa myönnetty rahoitusta lähinnä yksittäisille, lainsäädäntömuutoksista tai vastaavista aiheutuneille uudishankkeille. Viranomaistehtäviin liittyvien tietojärjestelmien pitkäjänteiseen kehittämiseen ja ns. jatkuvan palvelun tuotantotoiminnan varmistamiseen tarkoitettu määräraha on ollut riittämätön. Osaltaan se on puuttunut kokonaan. Ylläpitomäärärahan vähäisyyden vuoksi järjestelmien toimintakunnon ja niiden tietosisällön oikeellisuuden ja eheyden ylläpitäminen on vaarantunut. Viraston käytössä olevien tietojärjestelmien kehittäminen on hidastunut huolestuttavasti, osittain jopa täysin keskeytynyt. Kehittämiseen ei ole saatu määrärahoja, joiden avulla virasto olisi voinut suunnitellusti jatkokehittää laissa säädettyjä täytäntöönpano- ja rekisterinpitotehtäviään tukevia tietojärjestelmiä ja siten varmistaa niiden toimintakuntoisina säilymisen. Viraston (riittävän laadukkaan) toiminnan turvaamisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää varmistaa riittävä vuotuinen määräraha ydintehtäviensä hoitamisessa käytettävien tietojärjestelmien kehittämiseen ja toimintakuntoisuuden ylläpitämiseen.

Oikeusrekisterikeskuksen tietohallintomäärärahan suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon, että täytäntöönpanojärjestelmän avulla hoidetaan kaikkien varallisuusrangaistusten, menettämisseuraamusten ja valtiolle tuomittujen korvausten sekä useiden hallinnollisten seuraamusmaksujen täytäntöönpano sekä Eu-säännöksiin perustuva vastavuoroinen täytäntöönpano. Jollei täytäntöönpanojärjestelmän ja siihen tietoja vastaanottavien sekä lähettävien liittymien riittäviä kehittämismäärärahoja turvata, vaarantuu seuraamusjärjestelmän toimivuus sekä täytäntöönpanotoimenpiteiden kohteena olevien kansalaisten oikeusturva ja yhdenmukainen kohtelu. Valtion saatavien kertyminen hidastuu eikä Oikeusrekisterikeskus voi taata kansalaisiin kohdistuvien täytäntöönpano-toimenpiteiden virheettömyyttä. Varallisuusrangaistusten osalta viiveet ja virheet täytäntöönpanossa voivat näkyä esim. aiheettomina maksukehotuksina, kaksinkertaisena perintänä tai väärinä muuntorangaistuksina. Täytäntöönpanojärjestelmän rapautuessa on myös mahdollista, että seuraamuksia määräävien viranomaisten ilmoittamia täytäntöönpanoasioita jää pois prosessista eli perintä jää hoitamatta tai kokonaan manuaalikäsittelyn varaan, mikä ei myöskään ole tarkoituksenmukainen kehityssuunta (henkilötyö lisääntyy ja kustannukset kasvavat).

Rikosrekisteri on syyttäjien, käräjäoikeuksien ja poliisien keskeinen työväline rikosprosessin eri vaiheissa. Käyttäjiä on näissä virastoissa lähes 2.500 henkilöä. Rekisterien jokapäiväinen käyttö on olennainen osa edellä mainittujen tahojen työtä, joten tietojen luotettavuuden ja ajantasaisuuden lisäksi käytettävyyden on oltava korkealla tasolla.

Henkilön oikeusasemaan rikos- ja sakkorekisterin tietojen virheettömyydellä on oleellinen merkitys myös siitä syystä, että rekistereistä luovutetaan tietoja henkilön luotettavuuden ja soveltuvuuden arvioimiseksi viranomaisille ja työnantajille. Konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteriä, velkajärjestelyrekisteriä ja liiketoimintakieltorekisteriä käyttää viranomaisten lisäksi laajasti yksityissektori, mm. luottotietoyritykset, pankit, vakuutuslaitokset ja asianajotoimistot. Jollei rikosrekisterin ja rekisteritietojärjestelmän IT -määrärahoja turvata, vaarantuu rikosrekisterin ja mm. konkurssi- ja yrityssaneeraus-, velkajärjestely- sekä liiketoimintakieltorekisterin osalta rekisteröityjen tietojen ajantasaisuus, eheys ja luotettavuus. Rekisteröityjen henkilöiden oikeusturva vaarantuu.

Kansalaisten ja viranomaisten sähköisen asioinnin mahdollistaminen ja ajan tasalla pitäminen edellyttää muutosten tekemistä tietojärjestelmiin. Rekisterikyselyjen lisääntyminen ilman tietojärjestelmien kehittämistä aiheuttaa sen, että henkilöresursseja joudutaan käyttämään enemmän yksinkertaiseen manuaalityöhön, mikä edelleen heikentää mahdollisuuksia hoitaa rekisterinpitäjälle kuuluvia tehtäviä henkilötietolain edellyttämällä huolellisuudella.

Oikeusrekisterikeskuksen valtakunnalliset tietojärjestelmät vaativat jatkuvaa vuosittaista kehittämistä pysyäkseen ajantasaisina ja toimintavarmoina.

Erittelyt

Tasokorotustarve on saatu vertaamalla järjestelmittäin kuluvan vuoden määrärahoja, joihin on toteutettu merkittäviä säästötoimenpiteitä, todennettuun tarpeeseen niin järjestelmien ylläpidossa kuin kehittämisessä. Ylläpidossa tarvitaan käyttöön tietty määräraha(putki), jolla varmistetaan järjestelmän toimintakyky ja palvelevuus koko sen elinkaaren ajan. Kehittämisessä arvioidaan keskimääräinen vuotuinen kehittämistaso, jonka sisällä pääsääntöisesti saadaan merkittävimmät toimenpiteet ja uudistukset toteutettua. Kehittämisrahan taso ei siten aina kata kaikkia tarpeellisia uudistustoimia tulevina vuosina vaan niihin joudutaan hakemaan lisärahoitusta tai jaksottamaan tekemistä useammalle vuodelle taikka siirtämään se tulevaisuuteen (kuten nyt usein jouduttu tekemään).

Erittelyliite

Excel-taulukko (ORK:n toimintamäärärahat 2014 - 2017)

OIKEUSREKISTERIKESKUKSEN MENOT

Viraston toimintamenot	Toteuma 2014	Toteuma 2015	TPE 2016	ORK:n budj esitys 2017
Palkat	6 247 839	6 657 963	7 456 362	8 814 378
Muut menot	1 371 515	1 727 205	1 719 741	1 923 200
Tulot (nettoutettavat ict-palvelumaksut)	-4 351 685	-4 847 716	-5 803 273	-6 968 392
Viraston toimintamenot yhteensä pl. tietohallintomenot	**3 267 669**	**3 537 452**	**3 372 830**	**3 769 186**

Viraston tietohallintomenot	Toteuma 2014	Toteuma 2015	TPE 2016	ORK:n budj esitys 2017
Valtorin palvelut	**638 149**	**892 894**	**969 999**	**960 000**
Jatkuvat palvelut	371 564	195 610	220 204	249 774
+ 1424 Rajsa	371 556	242 097	350 000	380 000
+ 1487 Cris	88 188	74 370	120 000	150 000
+ 1437 Rikosrekisteri	133 111	153 068	230 000	180 000
+ 1412 Rekisteritietojärjestelmä (RTJ)	64 914	62 780	50 000	180 000
Jatkuvat palvelut yhteensä	**1 029 333**	**727 925**	**970 204**	**1 139 774**
Kehittämispalvelut	7 531	144 998	61 999	14 376
+ 1221 Rajsa (sis. Liittymät)	507 591	696 668	760 000	365 000
+ 1304 Cris	193 724	138 908	0	250 000
+ 1359 Rikosrekisteri	479 185	127 720	75 000	300 000
+ 1345 Rekisteritietojärjestelmä (RTJ)	18 711	3 136	0	250 000
Kehittämispalvelut yhteensä	**1 206 742**	**1 111 430**	**896 999**	**1 179 376**

Lisäpalvelut	**1 477**	**1 438**	**2 800**	**1 000**
Tietoluovutuksista aiheutuvat poiminnat				**90 000**
ORK:n henkilötyö / ict-palvelut	**372 495**	**471 736**	**585 000**	**700 000**
+ WinCapita henkilötyö				390 000
Henkilötyö yhteensä	**372 495**	**471 736**	**585 000**	**1 090 000**
Viraston tietohallintomenot / kaikki yhteensä	**3 248 196**	**3 205 423**	**3 425 002**	**4 460 150**
Viraston menot / kaikki yhteensä	**6 515 865**	**6 742 875**	**6 797 832**	**8 229 336**
Valtion talousarvioesitys 2017				**6 591 000**
Erotus / lisämäärärahatarve				**1 638 336**