Toimialajohtaja Jari Saarela

Hyväksyjä: Johtaja Ritva-Liisa Raatikainen

Eduskunta / Lakivaliokunta /
Marja Tuokila

Viite: Lisäkysymykset sähköpostilla 7.10.2016 liittyen
Asiantuntijalausuntoon 28.9.2016 klo 9.30; HE 134/2016 vp.

OIKEUSREKISTERIKESKUKSEN ICT-MÄÄRÄRAHOJEN TASOKOROTUSTARVE

Oikeusrekisterikeskus kunnioittavasti esittää aiemman asiantuntijalausuntonsa tarkentavina perusteluina ns. jatkuvien IT-palveluiden tasokorotukseen liittyen seuraavaa.

Tilanne

Määrärahatilanteen kireyteen eniten vaikuttava tekijä on tietohallintomäärärahan alhaisuus. Viranomaistehtäviin liittyvien tietojärjestelmien ns. jatkuvan palvelun varmistamiseen tarkoitettu määräraha on riittämätön. Jatkuvien palveluiden määrärahatarpeita (välttämättömiä menoja) joudutaan kattamaan kehittämisrahoista, mikä näkyy vielä tänä vuonnakin tilinpäätösennusteesta. Vastaavasti tietojärjestelmien kehittäminen on jäänyt vaatimattomaksi määrärahojen puutteen vuoksi.

Perustelut

Oikeusrekisterikeskuksen (ORK) tietohallintomääräraha on ollut useita vuosia hyvin alhaisella tasolla – erityisesti suhteutettuna järjestelmien lukumäärään, laajuuteen ja merkittävyyteen oikeushallinnon ja osin koko yhteiskunnan kannalta. ORK:lla on ylläpidettävänään neljä isoa tietojärjestelmää: täytäntöönpanojärjestelmä Rajsa, Rikosrekisteri ja siihen liittyvä tiedonvälitysjärjestelmä EUCRIS sekä rekisteritietojärjestelmä RTJ (mm. velkajärjestelyt ja konkurssi- ja yrityssaneeraukset).

Oikeusrekisterikeskuksen tietohallintomäärärahan suuruutta (ja tarvetta) arvioitaessa on otettava huomioon, että em. järjestelmät vastaavat suuruudeltaan, kompleksisuudeltaan sekä liitynnöiltään hallinnonalalla olevia toimintasektoreiden järjestelmiä. Vastaavanlaisina esimerkkeinä mainittakoon Rikosseuraamuslaitokset vankitietojärjestelmä (VATI), tuomioistuinlaitokset Rikostuomiojärjestelmä (RITU) sekä ulosottolaitoksen ULJAS-täytäntöönpanojärjestelmä. Seuraavassa taulukossa on vertailulukuina näiden ylläpito- ja tavanomaiset kehittämismäärärahat.

(x 1000 e)		2014	2015	2016 TPE
VATI	ylläpito	461	515	533
	kehittäminen	124	212	150
RITU	ylläpito	1103	582	650
	kehittäminen	534	801	450
ULJAS	ylläpito	678	596	520
	kehittäminen	632	264	300
RAJSA	yp.	371	242	350
	keh.	507[1]	697[2]	760[3]
RikRek	yp.	133	153	230
	keh.	479	127	75
EUCRIS	yp.	88	74	120
	keh.	193	139	0
RTJ	yp.	65	63	50
	keh.	19	3	0

Rikosseuraamusalalla on menossa ROTI-hanke, jolla uudistetaan paitsi toimintaa myös tietojärjestelmiä, mikä näkyy VATIn kehittämismäärärahojen pienuutena. Sen sijaan sillä ei ole vaikutusta ylläpitomäärärahoihin, joilla halutaan turvata järjestelmän käytettävyys ja häiriötön saatavuus. Tuomioistuinlaitoksen RITU-järjestelmän kohdalla kehittämisrahoitusta on jouduttu pitämään toistaiseksi korkealla tasolla käytettävyys-puutteiden takia, vaikka AIPA-hanke on ollut samalla menossa. Ylläpidon taso on ollut kuitenkin samaan aikaan turvattuna riittävällä rahoituksella, jotta järjestelmä olisi yleisten

[1] Sisältää RITUsta aiheutuneita liittymätöitä 422.000 e
[2] Sisältää RITUsta aiheutuneita liittymätöitä 246.000 e ja Sakkomenettelylain muutoksia 164.000 e
[3] Sisältää Sakkomenettelylain muutoksiin rahoitusta 340.000 e

tuomioistuinten käytettävissä riittävällä laatutasolla. Ulosoton ULJAS-järjestelmä on sisällöllisesti lähinnä ORK:n Rajsa-järjestelmää mm. käyttöympäristön osalta. Ulosotolla on kuitenkin ollut määrärahoja ylläpitää ja kehittää järjestelmää niin teknisesti kuin toiminnallisesti, mikä näkyy siinäkin, että URA-hanke toiminnallisine uudistuksineen rakentuu nykyisen ULJAS-järjestelmän varaan. Kehittämismäärärahaa on kuitenkin nyt supistettu kehittämistöiden ohjauduttua (tuottavuus)hankerahoituksen piiriin.

Tietojärjestelmien ylläpito koostuu mm. käyttöpalvelusta (tekninen tuotantoympäristö palvelimineen, varusohjelmistoineen, tallennuskapasiteetteineen, tietoliikenneyhteyksineen ja työasemineen sekä näiden hallinnointitöistä), tuotannon tuesta (käyttäjätuki), sovellusohjelmiston korjaus- ja muutospäivityksistä. Nämä ns. jatkuvan palvelun tehtävät ovat pääosin luonteeltaan sellaisia, että ne katsotaan pakolliseksi muutostyöksi, jota ilman tietojärjestelmä ei pysy toimintakuntoisena niin teknisessä kuin sisällöllisessä mielessä.

Kehittämistehtävät tuovat pääsääntöisesti jotain uutta ominaisuutta tietojärjestelmään. Ne voivat saada alkunsa sisäisistä kehitysideoista tai ulkoisten sidosryhmien muuttaessa omaa toimintaansa tai lainsäädännön muuttuessa pakottaen järjestelmän muutostöihin, jotta voidaan sopeutua uusiin toimintatapoihin. Toimintatapamuutokset voivat sisältää muutoksia aineistosisältöihin, prosesseihin taikka liittymärajapintoihin. Viime vuosina ORK:n kehittämistehtävät ovat suuntautuneet pelkästään jälkimmäisiin eikä ole ollut mahdollisuuksia kehittää toimintaa sisäsyntyisten toiminnan muutostarpeiden pohjalta. Kehittämisrahoitusta on jouduttu ohjaamaan ylläpitotöihin taikka ylläpitoluonteisten kehittämistöiden tekemiseen.

Ylläpito- ja (pien)kehitysmäärärahojen tarve on myös lisääntynyt tietojärjestelmien liityntämäärien kasvaessa mm. yli hallinnonalarajojen käyvän yhteistyön ja prosessien lisääntyessä. Myös oman hallinnonalan toisten toimintasektorien tietojärjestelmien aiheuttamat muutostarpeet ORK:n tietojärjestelmiin ovat olleet erityisen merkittäviä (esim. RITU) johtuen ORK:n täytäntöönpano-, jakelu- ja rikosrekisterin ylläpitäjäroolista. Parina viime vuotena Rajsan kehittämisrahoja on kulunut huomattavat määrät sopeuduttaessa tuomioistuinten RITU-järjestelmän tietomuutoksiin. Vastaavaa on odotettavissa kehyskaudella, kun AIPA ja ROTI-järjestelmät tulevat tuotantoon. Usein muut viranomaiset sekä myös oman hallinnonalan hankkeet ovat sisällyttäneet budjetteihinsa vain omat muutokset, mutta eivät esim. muuttuneiden tietojen vastaanottajien pakollisia tietojärjestelmä-muutostöitä. Näihin varautuminen ennakolta edellyttää tietyn tasoista vuotuista kehittämismäärärahaa, minkä tasoa pystytään tarkastelemaan historiatiedoista. Isot rahalliset muutostarpeet pyritään saattamaan huomioiduiksi mm. hallituksen esityksissä, mutta aina tämä ei ole mahdollista tarkoituksenmukaisuus- tai muista syistä.

ORK:n 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 viranomaistoiminnan turvaamisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää varmistaa riittävä vuotuinen määräraha ydintehtäviensä hoitamisessa käytettävien tietojärjestelmien toimintakuntoisuuden ylläpitämiseen sekä ympäristön muutoksista johtuviin välttämättömiin kehittämistehtäviin.

Oikeusrekisterikeskuksen valtakunnalliset, räätälöidyt tietojärjestelmät vaativat siten jatkuvaa vuosittaista ylläpitoa ja kehittämistä pysyäkseen ajantasaisina ja toimintavarmoina. Näiden ns. jatkuvien palveluiden osalta tarvitaan käyttöön tietty määräraha(putki), jolla varmistetaan järjestelmän toimintakyky ja palvelevuus koko sen elinkaaren ajan.

Erillisellä tuottavuus- tmv. kehittämismäärärahalla (esim. eORK-hakemus) pystytään viraston mittapuussa tekemään digiloikka kehittämällä uusien toimintatapojen ja -menettelyiden edellyttämiä tietojärjestelmiä tai muutoksia nykyisiin, mutta jatkuvan palvelun edellyttämää rahoitusta tarvitaan lisäksi niin loikan aikana kuin sen jälkeenkin. Näin toiminta turvataan siirtymäaikana sekä uuden toiminnan aloituksen jälkeen.

Oikeusrekisterikeskuksen toiminta perustuu erittäin pitkälle sen tietojärjestelmiin, niiden saatavuuteen sekä oikeaan ja tehokkaaseen hyödyntämiseen. Nyt ja jatkossa.