Johtaja Ritva-Liisa Raatikainen
Toimialajohtaja Jari Saarela

Eduskunta /
Lakivaliokunta

Viite: Asiantuntijakuuleminen 5.5.2017 klo 9.15; VNS 4/2017 vp
Julkisen talouden suunnitelma 2018 - 2021

OIKEUSREKISTERIKESKUKSEN MÄÄRÄRAHATILANNE

Oikeusrekisterikeskuksella on tarve pysyvälle lisäykselle viraston toimintamenomäärärahoihin IT-menoja varten vuodelle 2018 ja siitä eteenpäin. Jäljempänä esitettyjen toimenpiteiden johdosta tarve on viime syksystä (asiantuntijalausunto LaV:lle 28.9.2016, HE 134/2016 vp) olennaisesti muuttunut. **Vuotuisen lisämäärärahan tarve** on **300.000 euroa.**

Lisäksi viranomaistehtäviin kuuluva ns. wincapita-asioiden käsittely Oikeusrekisterikeskuksessa edellyttää **210.000 euron** lisämäärärahaa palkkausmenoihin **kolmelle vuodelle** kehyksessä huomioitavaksi, mistä erikseen lausunnon lopussa.

Taustaa

Oikeusrekisterikeskus (ORK) on noin 140 hengen virasto, joka uutena kirjanpitoyksikkönä toimii oikeusministeriön alaisuudessa. Virasto jakautuu toiminnallisesti hallinnonalaa palvelevaan IT-palvelukeskukseen ja kansalais- ja viranomaistoimialaan, joka mm. täytäntöönpanee sakot ja saamiset sekä toimii rekisteripitäjänä oikeushallinnossa. Virasto toimii myös hallinnonalan IT-hankintayksikkönä.

ORK on viime vuosina kärsinyt rahoitusvajeesta lakisääteisten tehtävien hoitoon tarvitsemiensa tietojärjestelmien rahoituksessa. Viime syksynä tilanteeseen saatiin merkittävää parannusta, kun

a. oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö allekirjoittivat lokakuun lopulla yhteistyöpöytäkirjan, jolla sovittiin eORK-tuottavuushankkeesta, jolla kehitetään Oikeusrekisterikeskuksen viranomaistoiminnan tietojärjestelmiä. Hankkeen kokonaisrahoitus on 4.525.000 euroa, josta VM kustantaa 3.625.000 euroa ja oikeushallinnon sisäiset kustannukset ovat 900.000 euroa. Hanke ajoittuu vuosille 2017 – 2019. Hankkeella toteutetaan paitsi sovitut tuottavuussäästöt myös paljon erilaisia kehittämistoimia, jotka ovat jääneet aiempina vuosina toteuttamatta tietojärjestelmiin määrärahojen niukkuuden vuoksi. Kehittämistoimet mm. vähentävät manuaalityötä ja mahdollistavat kansalaisten sähköisen asioinnin sekä sujuvamman tiedonvaihdon viranomaisten välillä (palveluiden digitalisointi).

b. Eduskunta (sen lakivaliokunnan ja valtiovarainvaliokunnan todettua akuutin tarpeen) myönsi joulukuussa 500.000 e määrärahavajeen helpottamiseksi ja mahdollistaakseen viranomaistehtävien asianmukaisen hoitamisen
c. Rikosuhrimaksu-uudistukseen ja sen tietojärjestelmäosuuksien toteutukseen on haettu rahoitusta EU:lta (SM:n Suomessa hallinnoiman rahaston kautta) ja saadun (epävirallisen) tiedon sen maksatus on takautuvasti käynnistymässä, noin 150.000 euroa. EU-rahoitus ei kuitenkaan kata kaikkia syntyneitä kustannuksia, minkä vuoksi oikeusministeriö järjesti viime vuoden lopulla lisärahoitusta 250.000 euroa hallinnonalalta.

Tilanne

Oikeusrekisterikeskuksen taloudellisen tilanteen vakauttamiseksi tarvitaan edellä selostetuista merkittävistä taloustoimenpiteistä huolimatta seuraavia lisätoimia.

Toiminnan turvaamiseksi myös jatkossa tarvitaan edelleen lisärahoitusta viranomaistoiminnan tietojärjestelmien ajantasalla pitämiseksi muuttuvassa sidosryhmäympäristössä. Tarve kohdistuu erityisesti järjestelmien liittymiin ja niiden välityksellä tehtäviin tietojen luovutuksiin ja vastaanottamisiin. Ottaen huomioon tiukan valtiontalouden tilanteen sekä meneillään olevan eORK-tuottavuushankkeen Oikeusrekisterikeskus pitää tietojärjestelmien jatkuvan palvelun (tuotanto, ylläpito ja pienkehitys) lisärahoitustarpeena 300 000 euroa. Kyse on vuotuisesta lisärahoitustarpeesta, ei kertaluonteisesta investoinnista.

Oikeusministeriö (OM) on marraskuussa 2016 laatinut ORK:n taloudellisen tilanteen vakauttamista koskevan suunnitelman sekä asettanut auditointihankkeen arvioimaan viraston suunnittelujärjestelmää, kirjanpitoyksikkötehtäviä sekä määrärahahaasteita.

Auditointihankkeen konkreettisia tavoitteita olivat

- lisätä yhteistä ymmärrystä ORK:n talouden haasteista
- selkeyttää tulosohjaajan ja ORK:n rooleja tulos- ja resurssiohjauksessa
- vahvistaa viraston resursseja toimia itsenäisenä kirjanpitoyksikkönä
- arvioida viraston suunnittelujärjestelmää
- arvioida viraston suunnittelujärjestelmän yhteentoimivuus ministeriön suunnittelun vuosikellon kanssa
- arvioida ORK:n välttämättömät määrärahatarpeet ottaen huomioon toteutuneet/päättyneet määrärahatason korotukset, päättyvistä hankkeista vapautuvat resurssit ja toiminnan tehostumismahdollisuudet.

Hankkeen loppuraportti valmistui huhtikuussa 2017.

ORK:n määrärahatilanteen korjaamisen kannalta tärkeimpiä auditoinnin seurauksena esitettyjä toimenpide-ehdotuksia ovat seuraavat:

1) ORK:n taloudellinen tilanne vakautetaan kehyskauden aikana

2) hallituksen lakiesityksistä ORK:lle aiheutuvat kustannukset pyritään kattamaan osoittamalla lisärahoitus ORK:n toimintamenomomentille valtioneuvoston kehyspäätöksen puitteissa. Hallituksen lakiesityksistä aiheutuvien lisämäärärahatarpeiden kattamisen toimintaperiaatteista tulisi sopia valtioneuvostotasolla (milloin määrärahat siirretään hallituksen esityksen valmistelleelta hallinnonalalta, milloin lisärahoitus katetaan OM:n hallinnonalan kehyksen puitteissa ja milloin osoitetaan erillinen lisärahoitus)
3) ORK:n kehittämis- ja ylläpitorahoituksen riittävä taso pyritään turvaamaan. Tätä koskevaksi rahoitustarpeeksi arvioidaan 300 000 – 500 000 euroa vuodessa, mistä noin puolet voitaisiin kattaa ORK:n toimintaa tehostamalla ja OM:n kehyksen puitteissa.
4) Toimintamenomäärärahoista seuraavaan varainhoitovuoteen siirrettävän määrärahan osuutta kasvatetaan määrätietoisesti tiukalla menokurilla. OM:n hallinnonalan tavoitteena on, että siirtyvän määrärahan osuus olisi vähintään 8% varainhoito-vuoden talousarviossa osoitetusta määrärahasta.

Toimenpide-ehdotusten onnistumisen edellytykset:

a. Jotta kohdassa 3 mainittu tasokorotus riittäisi turvaamaan ORK:n toiminnan, on kohdan 2 toimenpiteestä päästävä nopeasti valtioneuvostotasolla yhteisymmärrykseen. ORK tarvitsee kaikkiin hallituksen esityksistä aiheutuviin lisämäärärahatarpeisiinsa täyden rahoituksen oman kehyksensä ulkopuolelta.
b. Toinen iso kokonaisuus, jolle ORK tarvitsee oman kehyksensä ulkopuolisen rahoituksen, ovat ORK:n tietojärjestelmiin tehtävät välttämättömät muutokset, jotka aiheutuvat jatkuvan palvelun (ylläpito- ja pienkehitys) muutostarpeista, esim. liityntäjärjestelmien rajapintamuutoksista. Tällä hetkellä tilanne on se, että edes OM:n hallinnonalan omien merkittävien tuottavuushankkeiden (esim. AIPA ja Roti) hankebudjeteissa ei ole huomioitu liityntäjärjestelmille integraatioista aiheutuvia kustannuksia.

Perustelut

Tietojärjestelmien jatkuvan palvelun lisärahoitus (tasokorotus):

eORK-hankkeen avulla Oikeusrekisterikeskus pystyy pitkästä aikaa kehittämään isoja tietojärjestelmiään (täytäntöönpano-, sakko- ja rikosrekisteri- sekä muut rekisteritietojärjestelmät) oman viranomaistoimintansa parantamisen ja tehostamisen kannalta. Hankkeessa rakennetaan uusia ominaisuuksia järjestelmiin, mutta suurin osa kustakin tietojärjestelmästä (sen rakenteesta, aiemmista ominaisuuksista) on normaalin, vuotuisen ylläpidon varassa. Välttämättömiä muutostarpeita tulee järjestelmien ulkoisista syistä, liittymärajapinnat muiden tuottamiin palveluihin tai tietoväyliin muuttuvat ja myös valtionhallinnon yhteisiä palveluita tulee määrättyinä käytettäviksi (esim. VIA, KAPA, Tunnistuspalvelu). ORK:n järjestelmät ovat sidoksissa pitkien toimintaprosessien kautta

mm. poliisin ja muun oikeushallinnon vastaaviin järjestelmiin, jolloin säädösmuutokset näiden prosesseihin aiheuttavat välittömän muutospaineen myös ORK:lle. Riittävä rahoitus tarvitaan turvaamaan järjestelmien vuotuinen ylläpito myös kehittämishankkeen aikana ja hankkeessa tehtyjen kehittämispiirteiden tultua aikanaan tuotantoon / jatkuvien palveluiden piiriin. Laajenevat tietojärjestelmät vaativat jatkuvalta ylläpidolta myös yhä enemmän työtä ja määrärahoja.

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. Järjestelmien ylläpidossa tarvitaan käyttöön tietty määrärahataso(putki), jolla varmistetaan järjestelmän toimintakyky ja palvelevuus koko sen elinkaaren ajan.

Erillismäärärahan tarve viranomaistehtävän hoitamiseksi

WinCapita-asioiden käsittelemiseksi tarvitaan lisämäärärahaa 210 000 euroa vuodessa, vuosina 2018–2020. Määrärahaa ei ole tällä hetkellä kehyksessä.

Vuoden 2017 talousarviossa ORK:lle WinCapita-asioiden käsittelyyn myönnetyn määrärahan (210 000 euroa) turvin on rekrytoitu kolme henkilöä. Kaksi virkaa on täytetty 1.2.2017 lukien ja kolmannen henkilön osalta virka täytetään 1.6.2017. Tarkoituksena on käsitellä korvaushakemukset kohtuullisessa ajassa oikeusturvanäkökannat huomioon ottaen. Kyseisiä henkilöitä tarvitaan myös jatkovuosina. Ilman tätä henkilöresurssia ORK ei kykene

toteuttamaan WinCapita ja muiden vastaavien RL 10:11.2§ -asioiden käsittelyä ja maksatusta.

WinCapita-asioiden käsittelystä ORK:ssa

WinCapitan rahaliikenne tapahtui pääosin Iso-Britanniassa toimineen Moneybookers-rahansiirtopalvelun tileillä. ORK:lle toimitettujen WinCapita-korvaushakemusten oikeellisuuden selvittämiseksi merkittävässä roolissa on väitettyjen sijoitusten toteaminen Moneybookers-tiliaineistoja vertailemalla. ORK teki 5.4.2016 Iso-Britanniaan oikeusavun laajennuspyynnön, jotta oikeusavulla esitutkintaa sekä tuomioistuinkäsittelyjä varten saatuja Moneybookers-tiliaineistoja voidaan käyttää myös ORK:n selvitystyössä. Iso-Britannia vastasi pyyntöön maaliskuussa 2017 ja hyväksyi Moneybookers-tiliaineiston käytön rikoslain 10 luvun 11 §:n 2 momentin mukaisessa ORK:n korvausmenettelyssä.

ORK:lle on toimitettu tähän mennessä noin 1400 WinCapita-korvaushakemusta, ja uusia hakemuksia tulee lisää viikoittain. Koska suurin osa hakemuksista perustuu korvauksenhakijoiden ja WinCapitan päätekijöiden välisiin sovintosopimuksiin, korvausvaatimusten perusteita ja määriä ei ole tutkittu tuomioistuimessa. ORK:n WinCapita-työhön rekrytoitu henkilöstö käy läpi WinCapita-asiassa annettuja tuomioita (n. 650 kpl), niihin liittyvää esitutkinta-aineistoa sekä oikeusavulla saatua Moneybookers-tiliaineistoa. Edellä mainittujen asiakirjojen ja aineiston avulla on mahdollista selvittää Oikeusrekisterikeskukselle esitettyjen vaatimusten oikeellisuutta. Selvitystyön pohjalta WinCapita-henkilöstö laatii selvityspyyntöjä korvauksenhakijoille.

Maaliskuun 2017 loppuun mennessä valmiita selvityspyyntöjä on laadittu noin 200 kpl, joka käsittää noin 1100 sivua tekstiä. Yhden henkilön on mahdollista laatia enintään kaksi selvityspyyntöä päivässä. Kahdella henkilöllä kolmesta ei ole aiempaa kokemusta ORK:n WinCapita-korvausmenettelystä, joten uusien henkilöiden perehdyttäminen vie myös aikaa. Pelkästään tällä hetkellä työn alla on eri vaiheissa 130 korvaushakemusta, joihin osassa odotetaan esim. esitutkinta-aineistoa poliisilta. Selvitystyö ja selvityspyyntöjen laatiminen jatkuvat koko kuluvan vuoden 2017 sekä ainakin vuoden 2018 alkupuolen. Myös WinCapitaan liittyvät lukuisat asiakasyhteydenotot työllistävät WinCapita-henkilöstöä päivittäin.

WinCapita-asiassa korvausta saavien määrää ei voida tässä vaiheessa tarkasti määritellä. Ensinnäkin korvaushakemuksen tekemiselle ORK:een ei ole laissa säädettyä takarajaa, joten uusia hakemuksia ja samalla uusia korvauksenhakijoita tulee koko ajan lisää prosessin eri vaiheissa. ORK vastaanottaa joka viikko uusia hakemuksia. Esimerkiksi vuoden 2016 aikana uusia hakemuksia saapui 112 kappaletta. Toisekseen vaikka ORK antaisi joillekin korvauksenhakijoille hylkäävän päätöksen, asia voi muuttua päinvastaiseksi, mikäli

korvauksenhakija ORK:n päätöksen saatuaan nostaa valtiota vastaan kanteen käräjäoikeudessa ja hänen vaatimuksensa menestyy siellä. Tämän seurauksena jokaisen korvauksenhakijan jako-osuus muuttuisi. Kun kaikki korvausvaatimukset on tutkittu, selvityspyynnöt on laadittu ja korvauksenhakijoiden lisäselvitykset on vastaanotettu, ORK voi antaa kokonaisarvion siitä, kuinka paljon valtion varoista tullaan vähintään korvaamaan. Se on siis minimisumma, josta lähdetään liikkeelle. Tämän jälkeen korvausmäärä kokonaisuudessaan voi nousta vielä suuremmaksi, mikäli korvauspäätöksistä nostetut kanteet menestyvät tuomioistuimessa.

Selvityspyyntöjen pohjalta saatujen vastausten pohjalta ORK tekee korvauspäätökset. On olemassa riski, että ilman korvaushakemusten perusteellista tutkimista korvausmenettelyssä saattaa tulla hyväksytyksi myös sellaisia vaatimuksia, joissa korvauksenhakija saa perusteetonta etua valtion varoista. Se taas vaikuttaa suoraan kaikkien korvauksenhakijoiden jakosuhteeseen korvausmäärästä. Näihin päätöksiin tyytymättömät korvauksenhakijat voivat nostaa valtiota vastaan kanteen käräjäoikeudessa. Valtiota vastaan nostettavat kanteet ovat todennäköisiä, mikäli ORK joutuu antamaan hylkääviä korvauspäätöksiä.

WinCapita-seurantataulukko	**tilanne 31.3.2017**
Korvaushakemukset	1391 kpl
Esitetyt korvausvaatimukset	28 624 337,11 €
Tuomitut menettämisseuraamukset	62 863 123,04 €
Kertymä (perityt varat)	27 399 167,79 €

WinCapita-korvaushakemusten käsittelytilanne	**tilanne 31.3.2017**	**arvio tilanteesta 31.12.2018**
Ratkaisuvalmiit hakemukset	25 kpl	1500 kpl
Valmiit täydennyspyynnöt	203 kpl = n. 1100 sivua	1450 kpl = n. 8000 sivua
Lähetetyt täydennyspyynnöt	0	1450 kpl
Työn alla olevat hakemukset	127 kpl	0 kpl

Eniten aikaa vievä työvaihe on selvityspyyntöjen laatiminen ja niitä varten tehtävä taustaselvitys. Tässä ORK on jatkuvasti riippuvainen siitä, millä aikataululla KRP pystyy toimittamaan ORK:lle sen tarvitsemaa aineistoa. ORK joutuu laatimaan selvityspyynnön arviolta n. 97 % korvaushakemuksista. Kun selvityspyynnöt on laadittu, lähetetty ja korvauksenhakijalta on saatu selvitys, korvaushakemukset ovat ratkaisuvalmiita. Tämä työvaihe saadaan valmiiksi vuoden 2018 aikana. Sen jälkeen ratkaisuvalmiiden korvausasioiden pohjalta voidaan laatia

päätösluonnokset. Päätösluonnosten kirjoittamisen aikataulusta on hankala antaa tässä vaiheessa tarkempaa aikataulua ennen kuin selvityspyyntövaihe on edennyt pidemmälle. Päätösluonnosten kirjoittaminen alkaa joka tapauksessa vuonna 2018.
Korvauspäätöksiä ei voida antaa ennen kuin 1.WinCapita-asiassa annetut tuomiot, joiden perusteella varoja on saatu perittyä, ovat pääosin lainvoimaisia. 2.WinCapita-asiassa tuomitut menettämisseuraamukset on saatu täytäntöönpantua siten, että kertyneitä varoja on saatu perittyä riittävästi korvausten maksamista varten. 3.Hannu Kailajärven menettämisseuraamusta koskeva siviiliriita-asia on ratkaistu korkeimmassa oikeudessa.

Muut henkilöresursseja vaativat WinCapita-työtehtävät		
WinCapita-asiakaspalvelu	sähköpostiyhteydenotot / viikko	puhelinyhteydenotot / viikko
	20-100 kpl	10-20 kpl (normaali kesto 15-30 min)
EU-valtioissa WinCapita-asiassa jäädytettyjen varojen täytäntöönpano ja mahdollinen varojen tilitys Suomeen		
WinCapita-asiassa annettuihin tuomioihin (yli 600 kpl) liittyvän esitutkinta-aineiston ja kirjallisten todisteiden sekä Moneybookers-tiliaineiston selvittäminen ja hankkiminen ORK:lle (yhteistyö KRP:n ja tuomioistuimien kanssa)		