

4.6.2024

VN/5617/2024

VN/5617/2024-OM-4

Oikeusrekisterikeskus

Oikeusministeriön kannanotto

Oikeusrekisterikeskuksen tilinpäätöksestä vuodelta 2023

Oikeusministeriö antaa valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 66 i §:n mukaisen perustellun kannanottonsa Oikeusrekisterikeskuksen vuoden 2023 tilinpäätöksestä.

Tilinpäätöskannanoton perustana ovat viraston tilinpäätös, joka sisältää toimintakertomuksen, sekä siitä annettu valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus.

Ministeriön yleisarvio Oikeusrekisterikeskuksen tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta on viranomaistoiminnan osalta hyvä ja IT-palvelutuotannon osalta tyydyttävä (asteikko: erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä, heikko). Oikeusrekisterikeskus on saavuttanut tulossopimuksessa vuodelle 2023 asetetut tulostavoitteet pääosin (täysin/pääosin/osittain).

1. Arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta

Oikeusrekisterikeskus täytti oikeusministeriön kanssa sovitut vuoden 2023 tulostavoitteet pääsääntöisesti onnistuneesti. Syyskaudella Oikeusrekisterikeskus uudisti vuosittaisen tulossopimuksen valmisteluprosessin yhteydessä visionsa, strategiansa ja arvonsa. Viraston henkilöstön määrää kasvatettiin 2023 aikana strategisten tavoitteiden mukaisesti. Kasvu kohdistui erityisesti hallinnonalan digitalisaatiokehitystä kiihdyttäviin ja ohjaaviin rooleihin.

Vuoden 2023 aikana panostettiin toimintasektoreiden automaation, robotiikan ja tekoälyn tarvekar-toitukseen. Kaksi käynnistynyttä digiteemaa olivat kansalaisen sähköisen asioinnin kehittäminen (KSA) ja virkamiehen digitaalisen työympäristön kehittäminen (DTY). Kehittämistoiminnon alkupään ratkaisupalvelujen läpimenoaikoja pystyttiin nopeuttamaan. Ministeriön uusi tuottavuusrahoitusmalli loi mahdollisuuden useampien, kooltaan pienempien ja nopeampien kehitysprojektien läpivientiin.

Hallinnonalan digitaalisen turvallisuuden hallinnan kehittämiseen sekä Oikeusrekisterikeskuksen sisäisten hallinnollisten toimintamallien kypsyystason nostoon panostettiin. Oikeusrekisterikeskuk-sen vaalipalvelut onnistuivat hyvin kevään eduskuntavaalien tuottamisessa sekä alkuvuoden 2024 presidentinvaalien valmistelussa. Samalla vaalitietojärjestelmän uudelleenrakennushanke eteni. Kui-tenkin muiden demokratiapalvelujen kuten hyvinvointialuealoitteen ja digiraadin uudistaminen viiväs-tyi.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

1.1. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Oikeusrekisterikeskus saavutti tavoitteensa osittain. Tavoitteita oli asetettu kuusi kappaletta, joista kolme toteutui ja kolme toteutui osittain.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteena oli laajentaa kansalaisille tarjottavien sähköisten asiakaspalvelujen käyttöä, palvelujen asiakaslähtöisyyttä sekä edistää viranomaisten välistä tietojen vaihtoa ja yhteistyötä EU-tasolla ja kansallisesti. Sähköiset asiointipalvelut eivät levinneet suunnitellussa aikataulussa. EULisan aikataulusta johtuen eCRIS-TCN- ja IO-hankkeet ovat myöhässä alkuperäisestä aikataulustaan. Myöskään noin 50 % muista hankkeista / projekteista ei edennyt suunnitellusti aikataulunsa tai budjettinsa mukaisesti.

Viranomaispalveluiden digitaalisuuden kasvattaminen edistyi. Oikeusrekisterikeskuksen täytäntöönpanotoimintaan liittyvien säädösten kehittäminen yhteistyössä ministeriön kanssa toteutui. Käynnistyneille hankkeille määriteltiin KPI-mittarit yhteistyössä ministeriön ja toimintasektoreiden kanssa.

1.2. Toiminnallinen tuloksellisuus

Oikeusrekisterikeskus saavutti tavoitteensa pääosin. Toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteita oli kaikkiaan 22 kappaletta, joista 18 toteutui, kolme toteutui osittain ja yksi ei toteutunut.

Täytäntöönpanojärjestelmän hankintamenettely ei toteutunut. Hankintamenettelyä ei saatu vietyä läpi suunnitellussa aikataulussa ja hankinnan toteutusta ja sisältöä jouduttiin uusimaan. Lisäksi tunnistettuja ympäristöjen kriittisiä haavoittuvuuksia ei ole vielä saatu korjattua johtuen mm. uusista, suoritetuista arvioinneista ja havainnointikyvyn kehittämisestä. K&K 2.0 -siirto ei ole edennyt palveluntarjoajien mm. keskinäisistä sopimuksellisista epäselvyyksistä johtuen. Myöskään viranomaisten välisen tiedonvaihdon tehostamistarpeiden edistäminen rakentamalla TihL:n mukaisia rajapintoja ja katseluoikeuksia muille viranomaisille toteutui vain osittain.

Asiakkuuksien hallintaan, virkamiesten työvälineisiin, arkkitehtuuriin ja tiedonhallintaan kohdistuvat tavoitteet pääosin toteutuivat onnistuneesti.

1.2.1 Toiminnallinen tehokkuus

Oikeusrekisterikeskus saavutti tavoitteensa osittain.

ICT-palvelutuotannossa toimintasektoreiden momenteille jäi runsaasti siirtyvää määrärahaa kehittämishankkeiden viivästymisen vuoksi. Kaikkiaan siirtyvää määrärahaa kertyi 17,9 milj. euroa. Merkittävimmät siirtyvät hankkeet olivat mm. Todistelun videotallennus, Käyttövaltuushallinnan kehittämishanke ja Pilvi- ja sovellusallustahanke.

Viranomaispalvelujen siirtyvän määrärahan osuus vuodelta 2023 oli 8,3 milj. euroa. Siirtyvän rahan osuutta on vuosina 2022 ja 2023 kasvattanut valtiovarainministeriön rahoittaman täytäntöönpanojärjestelmän uudistamista koskevan tuottavuushankkeen viivästyminen. Siirtyvästä rahasta on täytäntöönpanojärjestelmän uudistamishankkeen rahoitusta 4,5 milj. euroa.

1.2.2 Tuotokset ja laadunhallinta

Oikeusrekisterikeskus saavutti tavoitteensa pääosin.

ICT-palvelutoiminnan tuottavuus kasvoi: ylläpidettävien järjestelmien määrä kasvoi 96:sta 100:aan. Ratkaistujen sovellustukipyyntöjen määrä aleni hieman noin 113 000 kappaleesta 103 000 tukipyyntöön. ICT-palvelutuotannon palvelukyky ja laatu olivat edelleen hyvällä tasolla: asiakastyytyväisyys 4,0 asteikolla 1-5 ja tilaajatyytyväisyys 7,9 asteikolla 4-10.

Tietopalvelut –toimialalla täytäntöön pantujen saatavien suhde henkilötöyvuosiin laski merkittävästi ollen 14 666 kpl/HTV (2022: 22 645 kpl/HTV). Täytäntöönpanon tuottavuuden muutos johtuu liikennevirhemaksujen vähenemisestä noin 21 prosentilla ja samaan aikaan täytäntöönpanotoiminnan henkilötöyvoiman lisäämisestä.

Luovutettujen rekisteritietojen suhde henkilötyövuosiin kasvoi ollen 75 797 luovutettua tietoa/HTV (2022: 46 471 luovutettua tietoa/HTV). Rekisteritoiminnan tuottavuuden muutos johtuu myytyjen otteiden ja sähköisen asioinnin lisääntymisellä. Oteista n. 90 % myydään ns. verkkokaupan kautta.

Tietopalvelut -toimialan tuottamien palveluiden käsittelyajalle asetetut tavoitteet eivät kaikilta osin toteutuneet rikostaustaotteiden, maksuaikahakemusten sekä viisumin, työluvan tai muun vastaavan hakemista varten ja ulkomaan viranomaiselle esittämistä varten tehtyjen otehakemusten osalta.

Viranomaistoiminnan palvelukyky ja laatu olivat edelleen erinomaisella tasolla, 4,0-4,6 asteikolla 1-5.

1.2.3 Henkilöstövoimavarojen hallinta ja kehittäminen

Oikeusrekisterikeskus saavutti tavoitteensa täysin. Kaikki kuusi asetettua tavoitetta toteutuivat.

Viraston henkilöstöpalveluita, henkilöstöhallinnonprosesseja ja erityisesti henkilöstön kehittämistoimintaa (HRD) kehitettiin vastaamaan henkilöstön määrän tavoitteellista kasvua ja kasvaneen toiminnan tarpeisiin vastaamiseksi. Henkilöstöresursointia vaikeutti kilpailtu IT-osaajien markkinatilanne.

Oikeusrekisterikeskuksen henkilöstömäärä kasvoi 19,8 % edelliseen vuoteen verrattuna ja vaihtuvuus oli vilkasta. Sairauspoissaolot vähenivät 12,4 henkilötyöpäivästä/HTV 8,3 henkilötyöpäivään/HTV. Työtyytyväisyyttä ei mitattu vuonna 2023.

1.3. Muut asiat

Ulkoa ostettavista menoista 47,8 milj. euroa (48 %) kohdistui Valtorilta ostettaviin palveluihin. Se on noin 5 % enemmän kuin edellisenä vuonna. Isoimmat selittävät tekijät olivat projektipalveluiden kasvu sekä palveluiden hinnankorotukset. Oikeusrekisterikeskus jatkoi Valtori-palveluiden operatiivisen ohjauksen ml. budjetoinnin ja muiden talousvastuiden tehostamista, mutta tavoiteltuja säästöjä ei vielä täysin saavutettu.

2. Käytettyjen tuloksellisuuden raportoinnin perusteiden asianmukaisuus ohjauksen ja tulosvastuun kannalta sekä ministeriön kanta kehittämistarpeista

Virasto on riittävästi raportoinut ja analysoinut tavoitteiden toteutumista.

VTV:n tilintarkastuskertomuksen mukaan Oikeusrekisterikeskus on esittänyt kustannusvastaavuuslaskelmat erikseen Oikeusrekisterikeskuksen ICT-toiminnan palvelumaksuista sekä viranomaistoiminnan maksullisten suoritteiden myynnistä. ICT-palvelumaksujen tuotot ovat laskelman mukaan 99,6 miljoonaa euroa ja kustannusvastaavuus 100 %. Viranomaistoiminnan maksullisten suoritteiden myynnin kustannusvastaavuuslaskelmalla on erikseen laskelmat julkisoikeudellisista ja liiketaloudellisista suoritteista. Julkisoikeudellisten suoritteiden tuotot ovat laskelman mukaan 0,9 miljoonaa euroa ja kustannusvastaavuus 88 %, liiketaloudellisten suoritteiden tuotot puolestaan 0,8 miljoonaa euroa ja kustannusvastaavuus 141 %. Oikeusministeriön ja Oikeusrekisterikeskuksen välisessä tulossopimuksessa on asetettu laadullisia tulostavoitteita toiminnan tuloksellisuudelle. Tilinpäätöksessä on raportoitu näiden tavoitteiden toteutumisesta. Toiminnallisesta tehokkuudesta esitettyjen tietojen osalta ei tarkastuksessa ole tullut esiin olennaista huomautettavaa.

Oikeusrekisterikeskuksen sisäisessä valvonnassa on tullut ilmi kirjausvirhe, jota ei ole huomattu kirjanpidon raportoinnin yhteydessä. ICT-menojen kohdennuksessa on lisenssimaksuja kirjattu vahingossa väärin Rikosseuraamusvirastolle. Kyseessä oleva Valtorin lisenssilasku olisi pitänyt kohdentaa kaikille Oikeusrekisterikeskuksen tilaajille jakamalla se työasemamäärän suhteessa. Riselle aiheutunut liikaveloitus on yhteensä 649 347,47 euroa, joka korjattiin muistiolla helmikuussa 2024. Tämä vaikuttaa ns. Valtori-menojen vertailtavuuteen vuosina 2023 ja 2024.

Ministeriö kehottaa virastoa kiinnittämään huomiota laskujen kohdistamiseen toimintamenomenteille.

3. Toimenpiteet, joihin viraston on tarpeen ryhtyä tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Täytäntöönpanojärjestelmän uudistamishanke on viivästynyt merkittävästi. Viraston on otettava hanke tiiviiseen seurantaan ja riskienhallintaa tulee tehdä aktiivisesti ja ennakollisesti.

Käynnistettävien hankkeiden ja projektien tavoitteiden tulee olla toteuttamiskelpoisia ja tarkkaan määriteltyjä. Lisäksi tulee olla selvää, mitä hankkeeseen kuuluu ja mitä ei kuulu. Linjauksista on myös pidettävä kiinni hankkeen toimeenpanovaiheessa. Hankkeiden suunnittelussa tulee huomioida budjetoinnin realistisempi aikataulutusta siten, että jatkossa toimintasektoreille ei jäisi hankkeiden viivästymisen vuoksi merkittäviä määriä siirtyviä määrärahoja. Hankkeet tulee vaihteistaa ja pilotoida. Lopputulos tulee rakentaa pienissä osissa sellaisina kokonaisuuksina, joita on mahdollista hallita. Hankkeet on suunniteltava pienimmän julkaisukelpoisen tuotteen eli MVP-ajattelun pohjalta.

Oikeusrekisterikeskuksen tulee selvittää yhdessä ministeriön ja toimintasektoreiden kanssa mahdollisuudet ICT-kustannustehokkuuden parantamiseen. Oikeusrekisterikeskuksen tulee edelleen jatkaa hallittua siirtymistä pilvipalveluihin kehittämisen ketteryyden ja kustannustehokkuuden lisäämiseksi ja parantaa Valtorin palveluiden kustannustehokkuutta ja läpinäkyvyyttä. Viraston tulee tuottaa lisä-arvoa hallinnonalalle, jotta resurssipanostukset esim. Valtorin ohjaukseen tuottavat arvoa.

Oikeusrekisterikeskuksen tulee kehittää aktiivisesti hallinnonalan yhteisiä ICT-palveluita ja pyrkiä yhdessä ministeriön kanssa sitouttamaan toimintasektorit yhteisten palvelujen käyttöön. Yhteisten palvelujen tulee olla mahdollisimman monelle sektorille hyödyllisiä. Viraston tulee selkeyttää yhteisten palvelujen budjetointia ja huolehtia, että tehostamispotentiaali hyödynnetään.

Oikeusrekisterikeskuksen tulee määrätietoisesti ja nopealla aikataululla yhdessä asiakkaidensa kanssa tehdä mahdolliseksi sähköinen asiointi kaikkien merkittävien palveluiden osalta. Sähköinen tiedonvaihto sidosryhmien kanssa tulee toteuttaa kaikkien volyymiasioiden osalta mahdollisimman nopeasti ja niin, että tietosuojan ja tietoturvan toteutuminen varmistetaan ennakollisesti. Myös asiointiportaaleja tulee kehittää.

Euroopan oikeusalan digitaaliset palvelut sekä rajat ylittävä yhteistyö ja asiointi ovat voimakkaan kehityksen kohteena. Kehitys edellyttää rajapintojen rakentamista hallinnonalan järjestelmiin, EU:n digitaalisten palveluiden käyttöönottoa sekä EU:n rahoitusmahdollisuuksien aktiivista hyödyntämistä näiden toteuttamiseksi. Oikeusrekisterikeskuksen tulee tukea toimintasektoreita rahoitushakemusten laadinnassa EU-rahoituskanavista.

Isojen kehittämishankkeiden valmistuttua siirrytään tietojärjestelmien voimakkaan edelleen kehittämisen ja ylläpidon vaiheeseen. Oikeusrekisterikeskuksen tulee suunnitella ylläpitotoiminta ottaen huomioon kustannustehokkuus ja -ennustettavuus, jotta hankkeiden jälkeiset ennakoitua tuottavuushyödyt toteutuvat. Jatkokehityksessä tulee nopeasti kehittää sellaiset tuottavuuden ja toiminnan kannalta välttämättömät toiminnallisuudet, jotka varsinaisissa hankkeissa jäivät toteuttamatta. Oikeusrekisterikeskuksen tulee myös osaltaan huolehtia, etteivät AIPA-hankkeen seuraavat versiot viivästy. Sekä AIPA:aan että Roti-hankkeeseen liittyy riskinä käytetyn teknologian tai teknisen alustan vanhentuminen, jonka osalta on huolehdittava, ettei näin käy.

Hallinnonalan sektorit tuntevat oman toimintansa ja sitä tukevat tietojärjestelmät, mutta kokonaiskuva organisaatorajat ylittävistä, pitkistä prosesseista on vielä puutteellinen. Oikeusrekisterikeskuksen tulee huolehtia yhdessä asiakassektoreiden kanssa, että tietojärjestelmien uudistamisessa edetään kaikilla tahoilla, prosessien kuvaamista tulee edelleen jatkaa ja tietojärjestelmien yhteen toimivuutta tulee parantaa. Viranomaisyhteistyötä tulee tehostaa ja järjestelmien rajapintoja ja integraatioita lisätä etenkin suhteessa poliisiin.

Oikeusrekisterikeskus on laatinut yhdessä toimintasektoreiden kanssa digitaalisten palvelujen tiekartat. Tiekarttoja tulee tarkentaa, laatia järjestelmien elinkaari- ja sektorien arkkitehtuurisuunnitelmat. Tiekarttoja tulee pitää ajan tasalla ja suunnitella toteutus. Lisäksi tulee huolehtia uusien tietojärjestelmien käyttöönotettaessa, että korvattavista järjestelmistä päästään eroon niin, että niihin sitoutuneet kustannukset poistuvat.

Maailman tilanteen kiristyminen on osoittanut, että väistämättä jatkossakin eteen tulevat laajavaikutteiset häiriötilanteet voivat lamauttaa tai muuttaa toimintaa. Oikeusrekisterikeskuksen tulee huolehtia, että digitaaliset palvelut toimivat häiriöttömästi sekä kehittää tietoturvaa laatimansa tietoturvan kehittämissuunnitelman mukaisesti.

Sektorien viranomaisilla on lakisääteinen vastuu niiden rekistereissä olevien henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta ja toimintansa riskienhallinnasta, mutta käytännössä ne eivät voi toteuttaa

näitä vastuitaan ilman Oikeusrekisterikeskuksen merkittävää panosta. Oikeusrekisterikeskuksen on ennakkollisesti käsittelijän roolissa huolehdittava tietosuojalainsäädännössä edellytetyn dokumentaation tuottamisesta ja saatavuudesta rekisterinpitäjille.

Oikeusrekisterikeskuksen johdon tulee osoittaa, että viraston toiminnan uudistamisella saavutetaan konkreettista hyötyä koko hallinnonalalle. Oikeusrekisterikeskuksen tulee kehittää sekä hyödyntää mittareita, joilla toiminnan muutosta ja syksyllä 2021 tehdyn toimintamalli -uudistuksen onnistumista voidaan seurata.

Uusien työntekijöiden perehdyttäminen viraston sisäisiin prosesseihin ja tiedonkulku menettelytavoista vaativat vielä kehittämistä. Viraston kykyä ottaa vastaan aikaisemmin konsulttivoimin hoidettuja tehtäviä tulee lisätä. Oikeudenhoidon selontekoon liittyvien määrärahojen nettolisäyksestä vähintään 75 % kohdennetaan Oikeusrekisterikeskuksen henkilötyövuosiin.

4. Oikeusministeriön toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Ministeriö omalta osaltaan ja yhdessä Oikeusrekisterikeskuksen kanssa pyrkii varmistamaan, että virasto saa riittävän rahoituksen hallituksen lakiesityksistä aiheutuviin kustannuksiin. Ministeriön ja Oikeusrekisterikeskuksen yhteisenä tavoitteena on EU-rahoitusmahdollisuuksien aktiivinen hyödyntäminen EU:n digitaalisten palvelujen käyttöönotossa ja rajapintojen rakentamisessa hallinnonalan järjestelmiin.

Ministeriö tukee Oikeusrekisterikeskusta lainsäädännön kehittämisen aiheuttamien tietojärjestelmien muutostarpeiden kartoittamisessa.

Ministeriö kartoitti yhdessä toimintasektoreiden kanssa keskusvirastojen ICT-kyvykkyydet syksyllä 2023. Kartoituksen perusteella ministeriö kannustaa sektoreita kohdentamaan lisäresursseja sektoreiden roolin mukaiseen toimintaan Oikeusrekisterikeskuksen palvelujen tilaajana, projektien ja hankkeiden omistajana ja sektorinsa tarpeiden hallinnassa. ORK:n tulee selkeyttää omaa rooliaan suhteessa toimintasektoreihin sekä toimialasidonnaisten että Valtorin palveluiden osalta.

Ministeriö ohjaa hankesalkun ohjausryhmän toimintaa ja hankkeiden priorisointia Oikeusrekisterikeskuksen tukemana projektimallissa kuvatuissa hankesalkun ohjauspisteissä. Ministeriö kehittää yhteistyössä Oikeusrekisterikeskuksen kanssa tietojärjestelmien tarvitsemia yhteisiä palveluita, hankesalkun ja järjestelmien elinkaaren hallintaa sekä ICT-hankkeiden ohjausta ja hallintaa.

Oikeusministeri

Leena Meri

Osastopäällikkö

Tapio Laamanen

Jakelu

Oikeusrekisterikeskus

Tiedoksi

Valtiokonttori
Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV
VM Valtiovarainministeriö