



## **Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot**

**5/2024 Poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmähankkeet**

**D/207/04.07.02/2023**

Oikeusministeriö, 6.5.2024.  
Rikosseuraamuslaitos, 7.5.2024.  
Tuomioistuinlaitos, 8.5.2024.  
Poliisihallitus, 8.5.2024.  
Sisäministeriö, 8.5.2024.  
Oikeusrekisterikeskus, 8.5.2024.

## Kirje

6.5.2024

VN/12240/2024  
VN/12240/2024-OM-2

Valtiontalouden tarkastusvirasto

**Oikeusministeriön lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnoksesta Poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmähankkeet**

Oikeusministeriö (OM) kiittää mahdollisuudesta lausua Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksesta Poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmähankkeet. Tarkastuskokonaisuus on haastava hankkeiden laajuuden, pitkän keston, monien osapuolten ja laajan materiaalin vuoksi. Oikeushallinnon osalta tarkastus koskee AIPA- ja ROTI-hankkeita ja siksi tämä lausunto kohdistuu pääosin näihin. Lausunto on valmisteltu yleisellä tasolla menemättä tarkastuskertomuksen tai hankkeiden yksityiskohtiin. Lausunnon lopussa on OM:n sisäisen tarkastuksen kommentit.

Tarkastusviraston huomiot ja kannanotot ovat OM:n näkökulmasta pääosin oikeita tai oikean suuntaisia. AIPAn ja ROTIn tilanteita on vuosien aikana auditoitu tai selvitetty useita kertoja sekä sisäisesti että ulkoisesti, joten havainnot ovat tuttuja. Tarkastuskertomuksessa hankkeita käsitellään paikoin yhteisesti, joten yksittäisen hankkeen erityispiirteet jäivät joiltain osin käsittelemättä.

Yksittäistä syytä hankkeiden pitkittymiseen, kustannusten ylittymiseen, tavoitteista tinkimiseen ja näistä huolimatta käytettävyyden puutteisiin, on vaikea osoittaa. Keskeisinä juurisyyinä voidaan pitää hankkeiden laajuuden aliarviointia, tavoitteiden ylimitoitusta sekä oikeushallinnon omiin resursseihin nähden liian isoja ja samanaikaisia hankekokonaisuuksia, joita oli muitakin kuin nämä kaksi.

Laajuuden hallinnassa ja loppukäyttäjien odotusten hallinnassa oli hankkeiden aikanakin ongelmia. Resurssien vajauksen lisäksi muissakin oikeushallinnon ICT-valmiuksissa oli hankkeiden käynnistämävaiheessa kehittämis- tai vakiinnuttamistarpeita mm.: hankehallinnassa, riskienhallinnan menettelyissä, ohjelmistokehityksen menettelyissä, yhteisessä arkkitehtuurissa (tekninen ja tieto) ja yhteisissä palveluissa (esim. dokumentinhallinta). Pitkien hankkeiden aikana sisällölliset tavoitteet myös muuttuivat, valitut teknologiat kehittyivät ja toisaalta vanhenivat, tietoturva- ja tietosuojavaatimukset kiristyivät jne.

Em. juurisyyden lisäksi muitakin tekijöitä hankkeiden ongelmiin on tunnistettu, mutta niiden vaikutus ja ajankohta voivat olla AIPAssa ja ROTI:ssa erilaisia. Mm. seuraavia haasteita (ei tärkeysjärjestyksessä) on noussut eri vaiheissa esille: avainhenkilöiden vaihtuvuus (mm. hankejohtajat, IT-hankepäälliköt); hankejohtajien kokemattomuus näin isoista hankkeista; Valtorin palvelujen puutteet ja viiveet; virastojen aito tulokseen pohjautuvan vastuunoton puute hankkeiden johtamisessa (ml. johtoryhmät) ja muutoshallinnassa; kaupallisten IT-toimittajien toiminta; Oikeusrekisterikeskuksen (ORK) hankinnat, toimittajien ja sopimusten hallinta; ORK:n asiantuntijoiden vajuus (esim. IT-projektipäälliköt, arkkitehdit) ja ORK:n muu tuki hankkeille; liika räätälöinti ja valmisohjelmistojen tai -komponenttien vähäinen käyttö.

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

Hankkeiden aikana niiden jatkon edellytyksiä ja/tai merkittäviä uudelleen suuntaamisia selvitettiin tai pohdittiin useamman kerran. Selvitykset vaikutuksista ja hankkeiden eteneminen asetettuihin tarkastuspisteisiin mennessä kuitenkin puolsivat hankkeiden jatkamista verrattuna muihin vaihtoehtoihin. OM:n sisäisen tarkastuksen tilaamat hankeauditoinnit olivat keskeisessä roolissa hankkeiden jatkon arvioinneissa. Erikseen selvitettäviä kysymyksiä ovat lisäksi olleet mm.: sopimus- ja hankintakysymykset, mahdollisuus käyttää valmisohjelmistoja ja muut arkkitehtuurikysymykset, käytettävä dokumentinhallintaratkaisu, ulkomailta saatavien ratkaisujen hyödynnettävyys, kertakäyttöön otosta luopuminen ja ohjelmistokehitykset käytännöt sekä hankkeen ohjausmalli.

Hankkeiden ongelmista huolimatta OM kuitenkin toteaa, että ROTI-järjestelmä on ollut käytössä jo 2 vuotta. Jatkokehitys- ja käytettävyyssparannustarpeita on ollut paljon, mutta näitä tehdään määrätietoisesti ja priorisoiden tärkeimpiä. Käyttäjien koulutuksiin panostetaan suunnitelmallisesti. Myös AIPAssa on useampia toimintoja jo otettu käyttöön ja tällä hetkellä näyttää siltä, että käräjäoikeuksien rikosasiat sekä hovioikeuksien ja korkeimman oikeuden toiminnot saadaan kevään aikana käyttöön. Syyttäjien toiminnot odottavat vielä käyttöönottoa. Jatkokehitys AIPAn osalta tulee myös olemaan voimakasta. Molempien järjestelmien teknistä perustaa halutaan ylläpitää ja kehittää niin, että saavutetaan järjestelmien pitkät elinkaaret näille isoille investoinneille.

VITJAn, AIPAn ja ROTIn yhteentoimivuus on ollut tärkeä asia hankkeiden alusta alkaen ja yksi edellytys koko rikosprossin sujuvuudelle. Yhteentoimivuus on kuitenkin vain osa kokonaisuutta, kun kaikissa hankkeissa pääpaino on ollut ko. toiminnan (tuomioistuimet, Syyttäjälaitos, Rikosseuraamuslaitos) omassa asiankäsittelyssä, toiminnanohjauksessa ja asiakkuuksien hallinnassa. Lisäksi AIPAssa käsitellään rikosasioiden lisäksi myös mm. riita- ja hakemusasioita.

Järjestelmien yhteentoimivuutta, tai lähinnä tietojen ja aineistojen siirtoa järjestelmästä toiseen, edistettiin hankkeiden välisenä rajapintatyönä. Yhteistyö toimi hyvin, mutta yhteistyötä, yhteentoimivuutta sekä aikataulujen ja vaiheistuksien synkronointia tukemaan SM ja OM järjestivät hankkeille yhteisen VAR-koordinaattorin. VAR-työtä seurattiin hankkeiden lisäksi Poliisin ja oikeushallinnon tietohallintoasioiden POOL -yhteistyöryhmässä. Valitettavasti hankkeiden omien aikataulu- ja muiden ongelmien vuoksi VAR-työn merkitys jäi vähäiseksi.

Yhteentoimivuus olisi edellyttänyt jo hankkeiden alkuvaiheessa oman yhteistyörakenteensa, yhteisen tavoitetilan, arkkitehtuurien, tietomallien ja integraatioiden määrittelyä ja näihin sitoutumista sekä mm. yhteistä suunnitelmaa näihin siirtymiseksi. Myös suurenevat ja eri muotoiset aineistot (dokumentit, kuvat, videot) olisi pitänyt huomioida paremmin. Nyt tätä työtä ollaan uudelleen käynnistämässä ja samalla on tarkoitus kehittää myös nopeammin käyttöönotettavia erillisiä ratkaisuja tiedonvaihdon parantamiseksi.

Oikeusministeriön hallinnonalan tietohallintokokonaisuuden ohjausta ja IT-palvelutuotantoa halutaan vahvistaa. Monia kehittäviä toimenpiteitä on tehty ja tekeillä, mm.: Valtorin ohjaus ja sen keskittäminen ORK:lle, IT-kehityssalkun hallinta, yhteiset IT-palvelut ja yhteinen IT-arkkitehtuuri, pilvipalvelujen hallittu käyttöönotto, tietoarkkitehtuuri ja tiedolla johtaminen, ORK:n kyvykkyys IT-palvelutuotannossa, automatisointi ja tekoälyn hyödyntäminen, sähköinen asiointi ja tiedon liikkuminen (esim. rikosprosessi) viranomaisten välillä, sektorikohtaiset digisuunnitelmat, virkahenkilön digitaalinen ympäristö sekä tietoturvan hallinta ja häiriötilanteisiin varautuminen. Kehittämistyössä pyritään pienempiin ja kestoiltaan lyhyempiin IT-kehityshankkeisiin. Hallinnonalan tietohallintokokonaisuuden kehittämistyö jatkuu määrätietoisesti ja yleisenä tavoitteena on digitalisaation nopeutuminen, parempi palvelukyky ja tuottavuuden kasvu.

## Oikeusministeriön sisäisen tarkastuksen kommentit

Oikeusministeriö pitää hyvänä, että sisäisen tarkastuksen merkitys ja rooli on ICT-hankkeiden toimeenpanossa nostettu esille. Sisäinen tarkastus voi oikeusministeriön käsityksen mukaan parhaimmillaan toimia muutosvoimana ja tuoda ict-hankkeiden riskejä ja ongelmakohtia johdon tietoisuuteen, minkä lisäksi se voi tukea hankkeiden sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa konsultoinnilla ja koulutuksella. Oikeusministeriö haluaa tässä yhteydessä vielä korostaa sitä, että ict-hankearvioinnit nostettiin ministeriön sisäisen tarkastuksen agendalle hankkeiden korkean riskin ja koko hallinnonalan taloudellisen kestävyuden kannalta. Tällä tavoin myös ministeriön johdon (perustuslaki 68 §) on ollut mahdollista seurata, tukea ja valvoa tiiviisti hankkeiden etenemistä ja samalla pitää yllä valmiutta korjaavien toimenpiteiden käynnistämiseen.

Kertomusluonnoksessa todetaan, että sisäisen tarkastuksen mahdollisuuksia voi rajoittaa tarkastuksen asema organisaatiossa. Lisäksi todetaan, että ei ole realistista ajatella, että organisaation sisäinen tarkastus kykenisi tehokkaasti tukemaan, saati pelastamaan ongelmiin joutuneen tietojärjestelmähankkeen. Oikeusministeriö haluaa korostaa, että sisäisen tarkastuksen keskeinen tehtävä valtionhallinnossa on tukea virastoa ja sen ylintä johtoa tavoitteiden saavuttamisessa ja arvioida johtamis-, hallinto-, valvonta- ja riskienhallintaprosessien tuloksellisuutta. Sisäisen tarkastuksen työtä ja mahdollisuuksia rajoittaa nimenomaan sen itsenäinen asema ja tehtävä organisaatiossa. Sen lakisääteisenä tehtävänä on muusta organisaatiosta riippumattomana toimijana selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät. Sisäisellä tarkastuksella ei ole päätösvaltaa eikä toiminnallista vastuuta tarkastettavissa toiminnoissa.

### TEKNISLUONTEISET KORJAUKSET

Tietojärjestelmähankkeiden tarkastus (sivulla 47) edellyttää usein ICT-asiantuntemusta, jota ei sisäisissä tarkastuksissa yleensä ole.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Tapio Laamanen

Yksikönpäällikkö

Tarmo Maunu

Liitteet

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV

Tiedoksi

7.5.2024

Viite: D/207/04.07.02/2023

## **Rikosseuraamuslaitoksen lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnokseen Poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmähankkeista**

### **Tausta**

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) pyytää Rikosseuraamuslaitokselta (Rise) lausuntoa tarkastuskertomusluonnokseen Poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmähankkeista. Lausuntopyynnön tarkoituksena on saada Riseltä näkemys tarkastuksen havainnoista ja kannanotoista liittyen Roti-asiakastietojärjestelmän käyttöönottohankeeseen 2011–2022 sekä varmistaa, että kertomusluonnoksessa ei ole asia- tai tulkintavirheitä.

### **Näkemys havainnoista ja kannanotoista**

VTV on kohdistanut tarkastuksen Risen Roti-asiakastietojärjestelmän käyttöönottohankeeseen 2011–2022, koska sen aikataulu ja budjetti ylittyivät merkittävästi. Risen näkemyksen mukaan tarkastuskertomusluonnos ei sisällä asiavirheitä. Se on hyvin jäsennelty kokonaisuus ja sen havainnot hankkeen ongelmien juurisyistä ovat oikeansuuntaisia. Rise on tullut samoihin johtopäätöksiin sisäisissä selvityksissään. On tärkeää, että vastaavilta haasteilta vältytään tämänhetkissä ja tulevaisuuden tietojärjestelmähankkeissa sekä Risessä että yleisesti valtionhallinnossa.

Tarkastuskertomusluonnoksen havaintojen perusteella hankkeen ongelmien juurisyitä voidaan tiivistää neljään pääkategoriaan: 1) Hankkeen alkuperäistä tavoitetta ei ollut määritelty riittävän tarkasti; 2) Loppukäyttäjien osallistaminen oli puutteellista; 3) Muutosjohtaminen ei ollut kokonaisvaltaista ja 4) Hankkeessa ei ollut riittävästi ICT- ja projektinhallintaosaamista.

Havaintojen perusteella hankkeessa ei hyödynnetty kentän työntekijöitä tarpeeksi määrittelytyössä käytettävyyden näkökulmasta. Yksiköistä oli lähes koko hankkeen aikana nimettynä testaajia, mutta heidän tehtävänsä oli testata enemmän teknistä toimivuutta kuin käytettävyyttä ja prosessien sujuvuutta. Testaajat antoivat kommentteja myös käytettävyyteen liittyen, mutta niitä ei hankkeen toimesta huomioitu tarpeeksi hyvin.

Roti-asiakastietojärjestelmän käyttöönottoprojektin aikana Risessä kehitettiin rinnalla vastuuvirkamiesmallia, jota uuden järjestelmän piti tukea. Vankiloissa otettiin käyttöön uusi virkanimike rikosseuraamustyöntekijä, joka oli käytössä tuossa vaiheessa jo yhdyskuntaseuraamustoimistoissa. Rikosseuraamustyöntekijä-nimikkeen käyttöönottoon vankiloissa ei kuitenkaan ollut riittävästi resursseja ja vastuuvirkamiesmallin käyttöönotto ei onnistunut suunnitellusti. Jos toimintamalli olisi suunniteltu Risessä paremmin ennen Rotin käyttöönottoa ja todettu, että malli ei tule vankiloissa toteutumaan, niin asiakastietojärjestelmän toteutusta olisi ollut syytä muuttaa ennen käyttöönottoa.

### **Päätöksentekijä**

Anna Arola-Järvi  
Pääjohtaja, Rikosseuraamuslaitos

### **Esittelijä**

Juho Nurmi  
Yksikönpäällikkö, Rikosseuraamuslaitos



**Valtiontalouden tarkastusvirasto**

kirjaamo@vtv.fi

D/207/04.07.02/2023

## Tuomioistuinviraston lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta

Valtiontalouden tarkastusvirasto on lähettänyt Tuomioistuinvirastolle lausunnon antamista varten luonnoksen tarkastuskertomukseksi Poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmähankkeista.

### Tarkastuskertomuksesta yleisesti

Tarkastuskertomuksessa tehdyt havainnot ja johtopäätökset vastaavat suurelta osin Tuomioistuinviraston omaa käsitystä AIPA-hankkeen onnistumisista, mutta myös ongelmista ja niiden syistä. Erityisesti hankkeen suuren laajuuden aiheuttamat haasteet ovat johtaneet siihen, että tuomioistuinlaitoksen kehittämishankkeiden mittakaava pyritään jatkossa pitämään merkittävästi AIPA-hanketta pienempänä. Tuomioistuinviraston käsityksen mukaan jatkossa nimenomaan hankkeiden riittävän tarkkarajaiset tehtävät sekä hallittava kesto ja mittakaava ovat niiden onnistumisen keskeisiä edellytyksiä.

### AIPA-hankkeen kaksijakoinen tehtävä

Tuomioistuinvirasto toivoo, että tarkastuskertomuksessa tuotaisiin vielä nykyistä selkeämmin esille se, että AIPA-hanke on paitsi ICT-hanke, myös toiminnan kehittämisen hanke. Yhtenä hankkeelle asetetuista päätavoitteista on ollut siirtyminen paperittomaan digitaaliseen työskentelyyn Syyttäjälaitoksessa ja yleisissä tuomioistuimissa lainkäyttöasioissa. Digitaaliseen työtapaan valmistautumista on AIPA-hankkeessa edistetty vuosien ajan osallistavan muutosjohtamisen keinoin. Virastojen henkilökunnasta kootut muutosjohtamisverkostot ovat hanketoimiston koordinoimana edistäneet sähköisen työtavan kokeilujen avulla lainkäyttötöiden digitalisaatiota. Tästä työstä AIPA-hanke on palkittu vuonna 2017 Valtiokonttorin Kaikupalkinnolla.

Ehdotamme, että hankkeen toteuttamasta digitaaliseen työtapaan valmistavasta muutosjohtamisesta otettaisiin maininta tarkastuskertomukseen sopivassa kohdassa. Ilman tätä kuvaus AIPA-hankkeesta jää yksinomaan ICT-hankkeen kuvaukseksi ja hankkeen toiseksi päätehtäväksi asetettu toimintatapojen kehittäminen jää mainitsematta. Tarkastuskertomuksessakin kuvattu hanketoimiston kokoonpano on osaksi muodostettu nimenomaan muutosjohtamistyötä silmällä pitäen.

### Käyttäjien osallistaminen ja käyttäjien odotukset

Sivulla 4 havaintojen yhteenvedossa todetaan, että käyttäjien osallistaminen on jäänyt puutteelliseksi. Toivomme havainnon tarkentamista AIPA-hankkeen osalta. Käsityksemme mukaan käyttäjäryhmiä osallistettiin hankkeen aikana laajasti ja monin eri tavoin. Oma käsityksemme mukaan ensisijainen syy kriittiselle käyttäjäpalautteelle löytyy niin sanotusta MVP-toteutuksesta (Minimum Viable Product). Hankkeen tehtäväksi tarkennettiin vuonna 2017 toteuttaa toiminnoista niin sanottu toimiva minimi, jota vaiheittaisten käyttöönottojen jälkeen kehitetään edelleen jatkokehityksessä. Tämä linjaus on katsottu hankkeen johtoryhmässä välttämättömäksi ensimmäisen toteutusvaiheen jälkeen, jotta hankkeen laajuus on saatu hallintaan.

Käyttäjien odotukset ovat kuitenkin olleet MVP-tasoa korkeammalla. Tämä on johtunut osittain myös hankkeen omasta viestinnästä ennen vuotta 2017 ja hanke on itse osittain vastuussa käyttäjien varsin korkealle nousseista odotuksista. On ilmeistä, että MVP-linjauksen jälkeen hanke olisi voinut selkeämmin ja painokkaammin viestiä MVP-toteutuksen sisällöstä ja perusteista. Selkeämpi viestintä olisi saattanut edesauttaa sitä, että käyttäjäkunnan odotukset ja AIPA-järjestelmän toteutusta vuodesta 2017 lähtien ohjanneet linjaukset olisivat paremmin vastanneet toisiaan.

### Hankkeen käytössä ollut ICT-osaaminen

Edellä mainitussa havaintojen yhteenvedossa todetaan lisäksi, että hankkeessa on ollut liian vähän ICT-osaamista. On totta, että AIPA-hanketoimiston henkilöstö on koostunut pääasiassa käyttäjäkunnan edustajista. Oikeusrekisterikeskuksen on ollut tarkoitus tarjota tarvittava ICT-osaaminen hankkeen tueksi. Oikeusrekisterikeskukseen organisoitu IT-osahanke on toiminut kokonaishankkeen osana ja ohjauksessa. Sitä on johtanut Oikeusrekisterikeskuksen IT-hankepäällikkö ja hänen on ollut määrä olla nimenomaan ICT-kehittämisen ja projektinhallinnan ammattilainen. Käytännössä hankejohtaja ja IT-hankepäällikkö ovat toimineet koko hankkeen keston ajan työparina.

Toisaalta on todettava, että Oikeusrekisterikeskus ei ole pystynyt omilla resursseillaan huolehtimaan läheskään kaikista niistä ICT-kehityksen vaativista ohjaavista rooleista, joita hankkeessa on tarvittu. Tämän takia suuri osa keskeisistä ohjaavista rooleista on jouduttu hankkimaan ostopalveluina hankkeen IT-sopimustoimittajilta.

Käytettävissä olleen osaamisen kohdalla Tuomioistuinvirasto kiinnittää lisäksi huomiota hankkeen laajuuden aiheuttamiin haasteisiin. Hankkeen käyttöön ei ole saatu henkilöitä, joilla olisi ollut kokemusta vastaavan kokoluokan hankkeiden menestyksellisestä läpiviennistä. Tällaisia osajia on ylipäätään tarjolla varsin vähän ja myös tästä syystä hankkeiden mittakaavan rajoittaminen on keskeinen osa Tuomioistuinviraston suunnitelmaa tulevista hankkeista.

### Yksityiskohtaisempia huomioita

1. Ehdotamme tarkennettavaksi sivulla 11, että pilottikäyttö hovioikeuksien pilottivirastoissa ja rajattu tuotantokäyttö korkeimmassa oikeudessa on myös aloitettu suunnitelman mukaisesti vuoden 2024 maaliskuussa.
2. Mainintaa AIPA-käytön laajuudesta sivulla 15 olisi hyvä tarkentaa. Maininnan mukaan AIPAA ei ollut tarkastuksen aikaan mahdollista käyttää valtakunnallisesti. Tätä tulisi tarkentaa mainitsemalla, että käyttö ei ole ollut mahdollista valtakunnallisesti käräjäoikeuksien ja Syyttäjälaitoksen rikosasioissa tai muutoksenhakuasteiden toiminnoissa. Sen sijaan valtakunnallinen käyttö on ollut mahdollista jo pidempään käräjäoikeuksien riita- ja hakemusasioissa.
3. Samalla sivulla seuraavassa kappaleessa ehdotamme tarkennettavaksi edellä sivulle 11 kerrotulla tavalla maininnan, että pilottikäyttö hovioikeuksien pilottivirastoissa ja rajattu tuotantokäyttö korkeimmassa oikeudessa on myös aloitettu suunnitelman mukaisesti vuoden 2024 maaliskuussa.
4. Sivun 16 mainintaa, jonka mukaan puutteellisten hakutoimintojen vuoksi samankaltaisten asioiden ratkaisukäytäntöä ei olisi voinut seurata edes saman tuomioistuimen sisällä pyydämme tarkennettavaksi lisäämällä maininnan, että asioiden haku asianimikkeillä on ollut järjestelmässä mahdollista.
5. Sivulla 29 olevaa mainintaa siitä, että hankkeet eivät ole saaneet aikaan järjestelmien yhteentoimivuutta pyydämme tarkentamaan AIPAn osalta. Poliisin Patja-järjestelmän ja AIPA-hankkeen yhteistyönä rakennettiin väliaikainen rajapinta Patjan ja AIPAn välille, ja se otetaan käyttöön AIPAn syyttäjätointojen käyttöönoton yhteydessä.
6. Sivulla 31 mainitaan, että kaikki kolme hanketta suunniteltiin sellaisiksi, että niiden tuotoksena aikaansaadut tietojärjestelmät oli tarkoitus ottaa käyttöön kerralla. Havainnon mukaan hankkeiden kohdattua ongelmia tätä menettelyä yritettiin muuttaa AIPA- ja Roti-hankkeissa. Pyydämme havaintoa tarkennettavaksi AIPA-hankkeen osalta. AIPA-hankkeessa vaiheittaiseen käyttöönottoon ja toteutukseen päätettiin siirtyä jo ennen ensimmäistä hankintaa ja järjestelmän toteutuksen aloittamista. Päätös tehtiin riskien hallitsemiseksi.
7. Sivuilla 34 ja 35 kuvataan teknologian vanhenemiseen liittyviä haasteita yhteisenä tarkastushavaintona kaikkien kolmen hankkeen osalta. Tarkemmin tässä osuudessa käsitellään kuitenkin Vitja- ja Roti -hankkeisiin liittyviä teknologiahaasteita. Pyydämme tarkennettavaksi, että teknologioiden vanhenemiseen liittyvä riski ei ole samassa laajuudessa realisoitunut AIPA-



hankkeessa. Juuri valmistuneen elinkaariselvityksen perusteella 2/3 AIPA-järjestelmästä on kokonaisuudessaan teknisesti kestäväällä pohjalla ja 1/3 kaippaa kehittämistä.

8. Sivulla 37 hanketoimiston kokoonpanoa käsiteltäessä pyydämme tarkentamaan, että hanketoimistoon on kuulunut sekä tuomioistuimista että Syyttäjälaitoksesta rekrytoitua henkilökuntaa ja Oikeusrekisterikeskuksen IT-hankepäällikkö.
9. Sivulla 37 todetaan haastatteluihin viitaten, että syyttäjälaitoksen tarpeiden painoarvo hankkeessa olisi jäänyt tuomioistuinlaitosta vähäisemmäksi. Kohdassa viitataan johtoryhmän kokoonpanoon sekä eri toimintojen toteutus- ja käyttöönottojärjestykseen. Tuomioistuinviraston käsityksen mukaan johtoryhmän kokoonpano on vastannut varsin hyvin järjestelmän tulevien käyttäjärühmien kokoa eri virastoissa: Syyttäjälaitoksessa on ollut ja tulee olemaan selvästi vähemmän AIPA-käyttäjiä kuin yleisissä tuomioistuimissa. Tämä on heijastunut johtoryhmän kokoonpanon lisäksi myös siihen, miten AIPA-järjestelmän kehittämisen ja ylläpidon kustannukset jaetaan sektoreiden kesken. Eri toimintojen toteutus- ja käyttöönottojärjestyksen kannalta olennaista eivät ole olleet johtoryhmän voimasuhteet, vaan Vitja-hankkeeseen liittyvien aikatauluriskien hallinta. Vitja-riippuvuuden purkaminen on käytännössä pakottanut AIPA-hankkeen jättämään syyttäjätöiminnot hankkeessa viimeisenä toteutettavaksi kokonaisuudeksi. Tätä koskeva päätös on tehty hankkeessa jo vuonna 2019.
10. Sivulta 42 alkavaa havaintoa substanssiedustajien painottumisesta hanketoimiston kokoonpanossa pyydämme AIPA-hankkeen osalta tarkentamaan tuomalla esiin Oikeusrekisterikeskuksen roolin hankkeen osana toimineen IT-hankkeen vastuutehtävissä. Hanketoimiston edustus koostui pääasiassa käyttäjäkunnan edustajista. Hanketoimiston kokoonpanossa ovat olleet edustettuina käräjäoikeuksien, hovioikeuksien, korkeimman oikeuden ja Syyttäjälaitoksen osaajat. Oikeusrekisterikeskuksen IT-hankepäällikkö on toiminut osana AIPA-hanketoimistoa. Oikeusrekisterikeskuksen oli tarkoitus tarjota tarvittava ICT-osaaminen hankkeen tueksi. Tämä ratkaisu tehtiin jo hankkeen alussa hanketoimistoa perustettaessa. Oikeusrekisterikeskuksen organisoitu IT-osahanke toimi kokonaishankkeen osana ja ohjauksessa. Sitä johti Oikeusrekisterikeskuksen IT-hankepäällikkö ICT-kehittämisen ja projektinhallinnan ammattilaisena. Käytännössä hankejohtaja ja IT-hankepäällikkö ovat toimineet koko hankkeen keston ajan työparina hankejohtajan tullessa substanssitehtävästä ja IT-hankepäällikön ICT-kehityksen tehtävistä.
11. Sivulla 43 olevasta havainnosta poiketen Oikeusrekisterikeskuksen IT-hankepäällikön vastuulla ei ollut pääasiassa jatkokehitys, vaan hän vastasi nimenomaan hankkeen ICT-toteutuksesta hankepäällikkönä. Keskinäinen yhteistyö hankejohtajan ja IT-hankepäällikön välillä on ollut päivittäistä ja hyvin toimivaa hanketoimiston perustamisesta alkaen. Muilta osin Oikeusre-

kisterikeskus ei ole rekrytointivaikeuksien vuoksi pystynyt tarjoamaan kaikkia niitä ICT-kehityksen vaativimpia ohjaavia rooleja, joita tilaajaorganisaatioon olisi tarvittu, vaan monen tehtävän osalta hanke on ollut ostopalveluiden varassa.

12. Sivulla 44 oleva havainto, jonka mukaan AIPA-hankkeeseen on ollut tarjolla ICT-osaamista vasta kun hanke olisi ollut toiminnassa jo useamman vuoden ei pidä paikkaansa. ICT-hankepäällikkö Oikeusrekisterikeskuksesta on aloittanut työskentelyn hankkeessa samaan aikaan kuin muukin hankehenkilöstö. Oikeusrekisterikeskus on myös osallistunut hankintoihin liittyvään vaatimusmäärittelyyn erityisesti tuottamalla ei-toiminnalliset vaatimukset järjestelmälle. Oikeusrekisterikeskuksesta on IT-hankepäällikkö mukaan lukien työskennellyt keskimäärin viisi kokopäivätoimista asiantuntijaa hankkeen työssä sen keston ajan.

Johtaja

Pasi Kumpula

08.05.2024

POL-2024-58916

## **Poliisihallituksen lausunto tarkastuskertomusluonnokseen Poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmähankkeista**

Koska kyseessä on tarkastuskertomus Poliisihallitus ei lausunnossaan keskity tarkastuskertomuksen johtopäätelmiin tai tulkintoihin. Tässä lausunnossa on pyritty nostamaan esille keskeiset havaitut puutteet tarkastuskertomusluonnoksessa.

### Tarkastusviraston kannanotot

VITJA-tietojärjestelmähankkeen tavoitteena on ollut tuottaa useita tietojärjestelmäosuuksia. Tarkastusraportissa ei ole mainintoja kahdesta merkittävästä osuudesta eli VITJA-RETU ja VITJA-POTI tietojärjestelmistä. Ko. tietojärjestelmät rakennettiin ja otettiin tuotantokäyttöön poliisissa VITJA-hankkeen tuottamana. Vitja-RETU tuntomerkkijärjestelmä vietiin tuotantokäyttöön tammikuussa 2014 ja lisäksi Poliisin Tiedustelujärjestelmä, POTI, vietiin tuotantokäyttöön joulukuussa 2018. Nämä molemmat järjestelmät ovat edelleen käytössä ja niitä kehitetään edelleen.

Huomion arvoista on, että näiden osuuksien rakentaminen on ollut myös kustannusten osalta merkittävä. POTI:n osuus kehittämisestä on ollut yhteensä n. 17m€ ja VITJA-RETU:n luokkaa 10 m€. Nykyisestä tarkastusluonnoksessa on nämä kaksi hyvin merkittävää osuutta Vitja-hankkeen osalta jätetty huomioimatta kautta linjan. Näin ollen tarkastuskertomuksesta saatava käsitys on, että VITJA-hanke ei olisi tuottanut Poliisin käyttöön mitään, joka on virheellinen johtopäätelmä. Yhteensä nämä kaksi käyttöön saatettua ja edelleen käytössä olevaa osuutta ovat olleet kokonaisbudjetista lähes 30%.

Poliisihallitus katsoo, että näiden osuuksien huomiointi kautta linjan olisi tärkeää tuomaan oikean kuvan kokonaisuudesta. Näiden osuuksien rajaamista tarkastuksen ulkopuolelle emme pidä mahdollisena koska näiden osuus hankkeen kokonaisuudesta ja tavoitteista on kuitenkin ollut erittäin merkittävä tavoitteiden ja resurssien käytön osalta.

Nämä osuudet kokonaisuudesta olisi myös syytä kuvata kappaleessa "VITJA-hanke lopetettiin, mutta joitain sen toiminnallisuuksista edistetään toisessa ohjelmassa" sekä "Hankkeiden budjetit ylittyivät selvästi".

#### 1 Mitä tarkastettiin

Ei lausuttavaa tarkastuksen rajauksista ja sisällöstä.

## 2 Miten poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmähankkeissa onnistuttiin?

### Hankkeet etenivät aiottua hitaammin ja niitä jouduttiin jatkamaan useaan kertaan

Huomiona ja tarkennuksena - Teknologiaselvityksen osalta ei olla tehty päätöstä ytimen ja muiden valmiiden osuuksien hyödyntämisestä vaan päätös on tehty siitä, että soveltuvuus niiden hyödyntämiseen selvitetään TUJU-ohjelman puitteissa.

### Hankkeiden tavoitteet toteutuivat vain osin

Hankkeiden alkuperäisistä tavoitteista jouduttiin tinkimään toteutuksen aikana, on aivan totta, mutta vastaavasti myös laajuutta jouduttiin merkittävästi kasvattamaan, joka jää tarkastusraportissa huomioimatta kokonaan.

Alun perin ei VITJA:n laajuudessa ollut Poliisin Tiedustelujärjestelmää, POTIa, joka tuli laajuuteen mukaan vuonna 2015. Vuosina 2015-2018 POTIa tehtiin Vitja-hankkeessa prioriteetillä 1, joka valmistui suunnitellusti aikataulussa 17.12.2018 ja yksin tämän osuuden kustannus oli 17m€ kokonaisuudesta eli ei puhut pienestä laajennuksesta hankkeen tavoitteisiin vaan sen merkitys on 18% kokonaisuudesta. Käytännössä ko. kokonaisuus käytti lähes kaikki Vitja-hankkeen resurssit vuosien 2015-2018 aikana. Vastaavasti VITJA-RETU jota toteutettiin VITJA-hankkeen ensimmäisenä POC (Proof of Concept) ratkaisuna kustansi arviolta useita miljoona. Täysin yksiselitteisesti tämän osuutta muun Vitja-kehityksen osuudesta ei ole mahdollista erottaa.

On totta, että monelta osin tietojärjestelmien elinkaaria on jouduttu jatkamaan, mutta toisaalta myös olemassa olevista tietojärjestelmistä on päästy eroon hankkeen tuotosten myötä kuten epäiltyjen rekisteri EPRI:stä sekä havainto- ja tiedotustietojen kirjaamisjärjestelmä OPNES:sta (Operatiivinen neukkari). Molemmat järjestelmät poistuivat käytöstä 12/2018, joista ei tarkastusraportissa ole mainintaa lainkaan. Näiden osalta kyse ei pelkästään taloudellisesta mitattavista höydyistä. Tuohon aikaan erityisesti epäiltyjen rekisteri EPRI oli vahvasti esillä siitä missä määrin järjestelmä kykeni täyttämään muuttuneet lainsäädännön koskien henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa joka toimenpiteenä, joltikin VITJA-POTI:n kehittämiseen ja sen priorisointiin uutena tehtävänä osaksi Vitja-hanketta

### Hankkeiden budjetit ylittyivät selvästi

Nyt tehty johtopäätös ja raportointi jättää huomioimatta tässä keskeisesti VITJA-RETU ja VITJA-POTI osuudet ja näin ollen antaa täysin virheellisen kuvan siitä mitä saavutettiin ja toisaalta saatiin aikaiseksi ja hyödynnettäväksi. Sikäli kun hankkeen tavoitteita muutetaan ja laajennetaan kesken hankkeen näin merkittävästi, on laskemissa tuotava esille selkeästi mm. näistä hankkeen tavoitteiden laajentumisesta aiheutuvat kustannusvaikutukset sekä tuotava myös esille että näillä myös saavutettiin jotain.

Tarkastuksen laskemissa ei myöskään huomioida kertakorvausta, jonka Tieto Oyj maksoi sopimuksen purkamisen yhteydessä toimitussopimuksen mukaisesta viivästyksistä, viivästyksestä aiheutuneiden vahinkojen kattamisesta (vahingonkorvaus) sekä nettokauppahinnan palauttamisesta Poliisille 7.5m€. Valtion talouden seurannassa ja ra-

portoinnissa nämä kuitenkin näkyvät hankkeen menoina koska tulot eivät tuloudu hankkeelle takaisin antaen näin ollen virheellisen käsityksen hankkeen kokonaiskustannuksista jotka ovat tätä kautta todellisuudessa tuon verran pienemmät.

### 3 Miten hankkeiden yhteen toimivuutta edistettiin ja miten siinä onnistuttiin?

Raportissa on kuvattu kautta linjan prosessina poliisin esitutkinta-aineiston saumattomuutta. Huomiotta on raportissa keskeisesti jäänyt, että kyseessä ei ollut vain Poliisin esitutkintaprosessin kehittämiseen tähtäävä hanke. Vitjan ollessa moniviranomais-hanke, joka käsitti tavoitteiden osalta myös muut esitutkintaviranomaiset (Tulli, Raja, Puolustusvoimat ja Supo) eli kehittämishanke on ollut moniviranomais-hanke, jonka tavoitteissa on ollut näiden kaikkien toimijoiden prosessin kehittäminen. Nyt yhteistoimivuuden kulmana on tarkasteltu ainoastaan VITJA-AIPA osuutta, kun asiaa on tarkasteltu yhteistoimivuuden näkökulmasta, joten tarkastelukulma on tältä osin liian kapea.

### 4 Miten hyvin tavoitteiden määrittely ja johdon tuki edesauttoivat hankkeiden toteuttamista?

”Tavoite ymmärrettiin suureksi, mutta todellista suuruusluokkaa ei silti kyetty hankkeen alkuvaiheessa hahmottamaan”

On täysin totta, että asia on juuri näin, toisaalta kun kyseessä on pitkä ja mittava tietojärjestelmähanke, on huomioitava, että myös maali, johon joudutaan tähtäämään, muuttuu jatkuvasti ja erityisesti jos muutoksia tapahtuu lainsäädännön vaatimuksissa ei näiden jättäminen huomiotta ole mahdollista.

Raportista tulee kuva, että on jouduttu vain supistamaan. Toisaalta on jouduttu myös hyvin paljon laajentamaan. Jo aiemmin kommentoidun POTI:n lisäksi Se että, hankkeen aikana on tullut yleinen tietosuoja-asetus 2016, uudistettu Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa 2019, Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 2019 sekä useita muutoksia esitutkintalakiin. Näillä kaikilla on ollut vaikutuksia siihen, että hankkeen tavoitteita on jouduttu muuttamaan ja tekemään asioita jopa uudestaan vastaamaan muuttuneita lainsäädännön vaikutuksia.

Raportti ei suoranaisesti tuo esille kuitenkaan mitään keinoja, joilla jatkossa tämänkaltaiselta tilanteelta voitaisiin välttyä. Kehittämiseen kun keskeisesti kuuluu, että erityisesti alkuvaiheessa arviot ovat parhaita arvauksia kyseessä, kun ei ole ”toistettava prosessi” vaan kertaluonteinen tehtävä.

### Aikataulujen venyminen johti teknologian vanhentumiseen

Raportissa kuvataan, että hankkeen toteutuksessa etusijalle tulee asettaa yleisesti käytössä olevia teknologioita. Kun kyseessä on pitkä kehityshanke ja mitä enemmän historiassa katsotaan taaksepäin tuskin, kukaan on pystynyt varmuudella tietämään.

Millaiseksi minkäkin teknologian elinkaari muodostuu, joka on täysin riippuvain siitä mihin suuntaan markkina liikkuu, mitä uusia teknologioita kehitetään, mikä teknologia on sellainen, että se onnistuu valtamaan markkinoita ja jonka kehittämiseen investoidaan.

Jälkikäteen on helppo todeta, että jokin teknologiavalinta oli väärä mutta etukäteen tämä on huomattavan vaikeaa. Toisaalta julkinen hankinta ei suoraan mahdollista esitetyn mukaista esitystä, jossa teknologia voidaan valita kattavasti tuollaisten periaatteiden mukaisesti, vaan valinta joudutaan tekemään osana kilpailutusta.

#### 5 Huomioitiinko kehitystyössä riittävästi loppukäyttäjää?

Kun kyseessä on lähes kymmenelle tuhannelle käyttäjälle suunnattu kehityshanke se, miten käyttäjiä kuullaan, miten se ymmärretään ja miten hyvät ideat tunnistetaan ei taida olla viisasten kiveä tarjolla. Osa käyttäjistä näkee, että kaiken tulisi muuttua, osa ei halua mitään muutosta prosessin ja toimintamalleihin ja osa siltä väliltä.

Tältä osin etteikö käyttäjä näkemyksiä ole pyritty huomioimaan. Poliisin Vitja hanke on alusta lähtien toiminut poliisin toiminnallisen hankejohtajan ohjauksessa, ja hankkeeseen rekrytoitiin eri osa-alueiden tuoteomistajiksi parhaita saatavilla olevia poliisin toiminnan asiantuntijoita edustamaan loppukäyttäjien näkemyksiä. Hankkeen kehitystyön alkuvaiheissa teetettiin useita pienempiä käytettävyytutkimuksia todellisilla loppukäyttäjillä, ja hanke järjesti useita suuria, jopa yli viidenkymmenen henkilön testaustilaisuuksia loppukäyttäjille, joissa järjestelmätestauksen ohella kerättiin käyttäjäpalautetta.

Raportissa ei myöskään huomioida sitä, että kehitettäessä viranomaisjärjestelmiä, jota ohjaa vahvasti lainsäädäntö syntyy selkeä ristiriita. Käyttäjien toiveissa ei lainsäädännön rajoitteet noudattele merkittävää osaa, joka johtaa helposti siihen, että toiveiden ja toteutuksen välille saattaa tulla merkittävä epäsuhta. Se mikä saattaisi olla tehokasta ja toimivaa ei ole aina mahdollista ja sallittua.

#### 6 Oliko hankkeissa riittävää ICT-osaamista?

”Kuten AIPA- ja Roti-hankkeissa, myös VITJA-hankkeen henkilöstön ydin on muodostunut substanssi- asiantuntijoista eli poliisin henkilöstöstä. Oikeusministeriön hallinnon alalta kaltaista hallinnon sisäistä ICT-organisaatiota ja sen asiantuntemusta ei ole ollut sisäministeriön hallinnonalalla Hallinnon tietotekniikkakeskus Haltikin lakkauttamisen jälkeen vuonna 2016”

Yllä oleva kirjaus antaa täysin virheellisen käsityksen. On totta, että SM:n hallinnon alalla ei ole vastaavaa ORK:n kaltaista organisaatiota Haltikin hajottua. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö Poliisilla olisi ollut riittävää ICT-osaamista. Haltikin lakkauttamisen myötä syntyi kaksi organisaatiota. Valtorin TUVE-yksikköön siirtyi perustietotekniikkapalveluita tuottava henkilöstö ja Poliisin informaatiokeskukseen Poliisin toimialasidonnaisia ICT-palveluita tuottava ICT-henkilöstö. Molempien organisaatioiden henkilöstö on ollut vahvasti tuottamassa tarvittavaa ICT-osaamista Vitja-hankkeessa aivan kuten siihenkin asti osana Haltikia.

### Julkisen sektorin tietojärjestelmähankkeiden kriittiset kohdat

Tältä osin tulkinnat varmasti yleispäteviä eikä näihin ole lausuttavaa.

Resurssoinnin osalta voisi olla hyvä tarkentaa mitä tällä tarkoitetaan (pitkäaikaista sitoutumista niin henkilön kuin taloudellisten resursseihin kuin tavoitteisiin).

Tietohallintopäällikkö

Sasa Haavisto

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 08.05.2024 klo 14:34. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-  
mosta.

Liitteet

Jakelu

Tiedoksi



8.5.2024

VN/12241/2024 SM

Valtiontalouden tarkastusvirasto  
kirjaamo@vtv.fi

## Sisäministeriön lausunto asiasta D/207/04.07.02/2023 Tarkastuskertomusluonnos Poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmähankkeet

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt sisäministeriön lausuntoa asiasta D/207/04.07.02/2023 Tarkastuskertomusluonnos Poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmähankkeet. Lausuntopyynnön tarkoituksena on kuulla sisäministeriön näkemys tarkastuksen havainnoista ja kannanotoista sekä varmistaa, ettei kertomusluonnoksessa ole asia- tai tulkintavirheitä.

Sisäministeriö kiittää mahdollisuudesta lausunnon antamiseen ja toteaa tarkastuskertomusluonnoksen muodostavan johdonmukaisen ja selkeän kokonaisuuden kohteestaan eli poliisin ja oikeushallinnon tarkastuksen kohteena olleista tietojärjestelmähankkeista (VITJA, AIPA ja ROTI).

Lausunnossaan sisäministeriö keskittyy lähinnä oman hallinnonalan eli poliisin tarkastuksen kohteena olleeseen tietojärjestelmähankkeeseen eli poliisin toiminnanohjausjärjestelmähanke VITJAan.

### Tarkastusviraston kannanotot

Olemme Tarkastusviraston kanssa samaa mieltä, että tarkastuksen kohteena olleiden hankkeen tarkoitus on ollut korvata vanhoja, elinkaarensa päähän tulleita tietojärjestelmiä sekä muodostaa yhteentoimiva kokonaisuus yhdessä oikeushallinnon järjestelmien kanssa. VITJA-hanke lopetettiin, mutta sen toiminnallisuuksien edistämistä jatketaan erillisessä kehittämisohjelmassa.

Tarkastuksen kohteena olleet hankkeet oli aloitettu vuosina 2009-2011 ja jokaisen hankkeen aikataulu sekä budjetti ylittyi huomattavasti. Näistä tarkempia kommentteja lausunnossa jäljempänä.

Jokaisessa hankkeessa alkuperäinen tavoite on ollut liian laaja, joka on ollut seurausta alkuvaiheen puutteellisesta suunnittelusta. Sisäministeriö on samaa mieltä tarkastuksen kanssa, että on syytä korostaa asiantuntevan ja realistiseen arvioon perustuvan suunnittelun merkitystä, jotta hanke pysyy aikataulussa ja budjetissa.

Tarkastuksen mukaan hankkeita johti johto- tai ohjausryhmä, jotka toimivat aktiivisesti, kokoontuivat säännöllisesti ja käsitelivät hankkeiden kannalta olennaisia asioita. Ryhmät eivät kuitenkaan puuttuneet hankkeiden kohtaamiin ongelmiin tehokkaasti, joka saattoi johtua ryhmien kokoonpanosta, jossa priorisoitiin substanssiasiantuntijuus ICT-osaamisen sijaan.





8.5.2024

VN/12241/2024 SM

Hankkeissa pyrittiin aidosti rakentamaan yhteentoimivuutta erilaisin menettelyin, kuten palkkaamalla hankkeille koordinaattori. Menettelyt eivät kuitenkaan olleet riittävän vahvoja, jotta ne olisivat auttaneet tavoitteen saavuttamisessa. VITJA-hankkeen päättäminen on johtanut siihen, ettei tieto liiku lähitulevaisuudessa viranomaisten ja tietojärjestelmien välillä alkuperäisen tavoitteen mukaisesti.

Käyttäjien puutteellisen osallistamisen seurauksena käyttäjähyväksyntä on jäänyt puutteelliseksi ja hankkeiden kohtaamat tietotekniset haasteet olisi ehkä voitu välttää, jos hankkeen henkilökunnan tietotekninen osaaminen olisi ollut parempaa hankkeiden suunnitteluvaiheesta lähtien.

Sisäministeriö yhtyy tarkastusviraston listaamaan kahdeksan kohdan listaan julkisen sektorin tietojärjestelmähankeiden kriittisistä kohdista.

### **Miten poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmähankeissa onnistuttiin?**

Sisäministeriö yhtyy tarkastusviraston näkemykseen, että kaikissa kolmessa hankkeessa pyrittiin saamaan aikaan vaikutuksiltaan merkittävä tietojärjestelmä uudistus, mutta alkuperäisiä tavoitteita ei saavutettu. Kaikkien hankkeiden alkuperäiset aikataulut ja budjetit ylittyivät huomattavasti. Vaikka hankkeiden avulla pyrittiin työn tehostumiseen, niin arvioitu tuottavuushyöty on pienentynyt tai jopa kadonnut kokonaan.

VITJA-hanke oli poliisin toiminnanohjausjärjestelmän kokonaisuudistushanke, jossa oli tarkoitus korvata poliisin tärkein tietojärjestelmä PATJA (poliisiasiain tietojärjestelmä) ja sähköistää rikosprosessi syyttäjien ja tuomioistuinten suuntaan. VITJA-järjestelmän toteuttamisen nähtiin olevan keskeinen edellytys oikeusministeriön tietojärjestelmistä (AIPA, Roti) saataville hyödyille. Paine tietojärjestelmän muutokselle tuli ensisijaisesti tiedonhallinnan, tietosuojan ja arkistoinnin nykyaikaistamisen vaatimuksista sekä teknologian vanhentumisesta ja lakimuutoksista aiheutuvista tarpeista.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto asetti VITJA-hankkeen vuonna 2009 ja sen piti päättyä vuoden 2013 lopussa. Vuoden 2010 alusta hanke jatkui vasta perustetun Poliisihallituksen omistamana. Hankkeen aikatauluongelmat tulivat tietoon vuonna 2013 ja vuonna 2014 hanke keskeytettiin. Poliisihallitus asetti hankkeen uudelleen toimikaudelle 2015-2018 ja vuonna 2017 hanke asetettiin uudelleen ja päättymään vuonna 2020. Vuonna 2018 valmistui ulkopuolinen väliraportti, jolloin hanketta jatkettiin vuoteen 2021. Vuonna 2020 valmiina oli noin 30 % tavoitellun 48%:n sijaan, jolloin hanketta jatkettiin vuoden 2023 loppuun. Vuoden 2023 maaliskuussa Poliisihallitus päätti, että hanketta jatketaan ns. priorisoidulla mallilla ja samalla selvitetään vaihtoehtoisen teknologian ratkaisu alkuperäiselle Siebel-teknologialle. Marraskuussa 2023 Poliisihallitus päätti, että VITJA-hanke lopetetaan ja siihen tehtyjä investointeja hyödynnetään tehdyn teknologiaselvityksen sekä vuoden 2024 aikana tehtävän päätöksen mukaisesti.

Moneen kertaan uudelleen asetettu VITJA muutti tavoitteen asetantaansa niin useasti, että alkuperäisistä tavoitteista oli pakko luopua, eikä saatuja tuotoksia ole enää mielekästä vertailla alkuperäisiin tavoitteisiin.

Hankkeiden budjetit ylittyivät selvästi, kolmen hankkeen kustannusten ollessa yhteensä noin 208 miljoonaa euroa vuosina 2010-2023 ja tästä VITJA-hankkeen



8.5.2024

VN/12241/2024 SM

osuus oli noin 98 miljoonaa. VITJA-hankkeen kustannuksiksi arvioitiin alun perin noin 25 miljoonaa euroa eli toteutunut budjetti oli lähes nelinkertainen alkuperäiseen suunnitelmaan nähden.

Hankkeita rahoitettiin kahdesta eri lähteestä eli virastojen toimintamäärärahoista sekä valtiovarainministeriön pääluokan määrärahasta tuottavuuden edistämiseen (mom. 28.70.20). Hankkeiden venyessä ja kustannusten kasvaessa tuottavuusrahalla katettujen kustannusten osuus pieneni samalla kun toimintamenoilla rahoitettu osuus kasvoi merkittävästi.

VITJAn ominaisuuksia on tarkoitus edistää toisessa kehitysohjelmassa, joten mainitut kustannukset eivät ole lopullisia kustannuksia toimintoihin nähden. Hankkeiden viivästyminen aiheuttaa myös epäsuorasti lisää kustannuksia, kun esimerkiksi käytössä olleiden tietojärjestelmien käyttöikä on jouduttu jatkamaan. Erilaisten epäsuorien kustannusten suuruutta on mahdoton arvioida.

### **Miten hankkeiden yhteentoimivuutta edistettiin ja miten siinä onnistuttiin?**

Kolmen järjestelmän yhteentoimivuutta pidettiin hankkeiden alussa merkittävänä tavoitteena, jota myös eduskunta korosti. Yhteentoimivuutta ei saavutettu, vaikka AIPA- ja Roti-hankkeiden välillä yhteentoimivuudelle on olemassa rajapintavalmius.

Yhteentoimivuus ja sen mukaan sujuva rikosasioiden käsittelyketju oli jo hankkeiden alkuvaiheessa asetettu keskeiseksi tavoitteeksi. Eduskunnan hallintovaliokunta painotti vuonna 2010 sitä, että tuomioistuimien rikosasioiden käsittelyjärjestelmän ja VITJAn yhteensopivuudesta huolehditaan. Hankkeiden yhteentoimivuus keskeytyi lopulta siihen, että VITJA-hanke päätettiin lopettaa ennen sen valmistumista.

Kuten tarkastushavainnoissa oli todettu, niin hankkeissa oli yhteentoimivuuden saavuttamiseksi aitoa pyrkimystä. Eri hallinnonalojen hankkeiden yhteentoimivuuden edistäminen on hankalaa koska hankkeet ovat omia kokonaisuuksia ja eri viranomaisten vastuulla ja hankkeiden prosessit olivat omanlaisiaan. Hankkeet keskittyivät ensisijaisesti omien ongelmien ratkaisemiseen.

Yhteistyö VITJA- ja AIPA-hankkeiden välillä on ollut toimiva. Hankkeet harjoittivat yhteistyötä säännöllisesti POOL-yhteistyöryhmässä ja hankejohtajien tapaamisissa. Myös sisä- ja oikeusministeriöiden johdon tapaamisissa käsiteltiin hankkeiden tilanteita.

Vuonna 2017 perustettiin VAR-koordinaattorin tehtävä VITJA-, AIPA- ja Roti-hankkeiden koordinaatioon. VAR-koordinaattori toimi yhteistyössä kaikkien kolmen hankejohtajan kanssa. Koordinaattorin hyötyä hankkeille on vaikea arvioida johtuen osittain puuttuvien kirjallisten suunnitelmien ja muistioiden vuoksi. Koordinaattorista olisi saattanut olla enemmän hyötyä yhteentoimivuuden edistämässä, jos tehtävä olisi ollut olemassa hankkeiden alusta alkaen.

Hankesalkkupalvelun hyödyntäminen ei ollut kaikille hankkeille tuttua, mutta siitä huolimatta tarkastuksen mukaan hanketiedot oli päivitetty palveluun pääasiassa asianmukaisesti. Toimialasidonnaisten hankkeiden koordinointi on hankkeiden itsensä vastuulla. Yhteisten tavoitteiden saavuttaminen olisi edellyttänyt selkeämpää yhteistä rakennetta ja ohjausta. Koska hankkeet eivät tavoita yhteentoimivuutta, niin tuottavuustavoitteet jäävät saavuttamatta, eikä hankkeiden kumulatiivinen kannattavuus tule toteutumaan.



8.5.2024

VN/12241/2024 SM

### **Miten hyvin tavoitteiden määrittely ja johdon tuki edesauttoivat hankkeiden toteuttamista?**

Kaikissa kolmessa hankkeessa alkuperäinen tavoite on ollut liian laaja ja hankkeiden suuritoisuus on selvinnyt vasta hankkeiden käynnistymisen jälkeen. Hankkeiden johto- ja ohjausryhmät ovat toimineet aktiivisesti ja käsitelleet hankkeiden kannalta olennaisia asioita. Ryhmät eivät kuitenkaan reagoineet hankkeiden ongelmiin riittävän vahvasti.

Hankkeen tavoitteiden selkeys on sen keskeinen menestystekijä. Esimerkiksi VITJA-hankkeessa järjestelmän kuvaukset ja prosessit olivat hankkeen alussa jääneet liian yleiselle tasolle.

Tarkastuksen perusteella kaikissa kolmessa hankkeessa oli aliarvioitu kuinka suuritoisia hankkeet tulevat olemaan. VITJA-hankkeessa tavoite ymmärrettiin suureksi, mutta todellista suuruusluokkaa ei silti kyetty hankkeen alkuvaiheessa hahmottamaan. Hankkeiden heikosta suunnittelusta ja sen seurauksena epärealistisesta tavoitteesta kertoo, että hankkeiden edetessä jokaisessa niistä jouduttiin supistamaan alkuperäisiä tavoitteita, joista yksi oli ottaa tietojärjestelmät käyttöön kerralla.

Ylimmän johdon tuki on olennainen onnistuneen tietojärjestelmähankkeen edellytys. VITJA-hankkeen ohjausryhmässä puheenjohtaja on ollut toteuttavasta organisaatiosta kuten muissakin hankkeissa. Ohjausryhmässä on ollut järjestelmän tulevien käyttäjien vahva edustus mutta sen sijaan ICT-osaaminen on ollut vähäisempää. Ohjausryhmässä on käsitelty hankkeelle olennaisia asioita, kuten riskejä, taloutta, aikatauluja, toimittajia koskevia ongelmia ja hankkeen edistymistä. Näitä asioita on käsitelty avoimesti ja perusteellisesti ja ryhmä on ollut hankkeen tukena. Ajoittain hankkeen ongelmat ovat tulleet ohjausryhmälle yllätyksenä.

VITJA-hankkeessa sen pitkän olemassaolon aikana on tapahtunut paljon henkilöstömuutoksia. Varsinkin hankkeen alkuvaiheessa etenemisen seuranta on ollut epämääräistä, eikä varmaa tietoa hankkeen kokonaiskuvasta ollut saatavilla. Tilanne kuitenkin parani hankkeen edetessä. Oman ulottuvuuden ylimmän johdon tukeen tuo se, että hankkeen asioista ei päättänyt ohjausryhmä, vaan ohjausryhmän puheenjohtaja, tämän esimies ja viime kädessä poliisiyllyjohtaja.

Realistinen suunnitelma edellyttää hankkeen tehtävien ja sen vaatimien resurssien tunnistamista sekä aikatauluttamista. Väärä ymmärrys hankkeen laajuudesta taas johtaa myös hankeaikataulun epärealistisuuteen ja tämä kävi toteen kaikissa kolmessa hankkeessa. Aikataulujen pettämiseen vaikutti myös hankkeiden yhteentoimivuustavoite, erityisesti VITJA- ja AIPA-hankkeiden kesken.

Kun aikataulut venyvät, niin se johtaa helposti myös valitun teknologian vanhentumiseen. VITJA-hankkeen toteutukseen valittiin Siebel-teknologia, jonka osajista alkoi myöhemmässä vaiheessa olla kasvavaa pulaa ja tämä pakotti hankkeen tekemään ratkaisun teknologiamuutoksesta vuonna 2023 ennen hankkeen keskeyttämistä.

Pitkittänyt hanke ei tuota toivottuja säästöjä ja aiheuttaa sen, että uusia hankkeita ei haluta aloittaa ja näin tietojärjestelmien kehittämisvelka kasvaa, mikä aiheuttaa ongelmia myös organisaation toimintaan.



8.5.2024

VN/12241/2024 SM

**Huomioitiinko kehitystyössä riittävästi loppukäyttäjiä?**

Tarkastuksen perusteella VITJA-hankkeessa asiakas on huomioitu vain ylätasolla. Hankejohto ei ole aina ottanut kentän ääntä ja mielipiteitä vakavasti huomioon, vaikka tähän on kuitenkin pyritty. Tästä on sitten helposti aiheutunut, ettei käyttäjähäväksyntä ole onnistunut toivotulla tavalla.

Tietojärjestelmähankkeissa on erityisen tärkeää, että asioista viestitään tarpeeksi usein hanketoimiston sisällä, hanketoimiston ja organisaation välillä sekä loppukäyttäjille. Tarkastuksen perusteella näyttää viestintä jääneen melko vähälle huomiolle kaikissa hankkeissa.

**Oliko hankkeissa riittävä ICT-osaamista?**

Kaikkien hankkeiden henkilöstö oli valittu lähinnä toiminnallisen osaamisen perusteella. ICT- ja projektihallintaosaaminen on ollut heikompaa ja se on saattanut vaikuttaa ongelmanratkaisun kykyyn hankkeissa.

VITJA-hanke oli suuri myös organisaatioltaan, enimmillään hankkeeseen on osallistunut yli 100 henkilöä, joskaan harvalla on ollut täysi työpanos.

Tarkastusluonnoksessa on maininta sivulla 44, että sisäministeriön hallinnonalalla ei ole ollut sisäistä ICT-organisaatiota ja sen asiantuntemusta Haltikin lakkauttamisen jälkeen vuonna 2016. Tämä ei pidä paikkaansa ihan näin todettuna, sillä tuolloin 2016 Haltikin lakkauttamisen yhteydessä perustettiin osasta palveluista poliisin IT-keskus ja osa palveluista siirrettiin Valtoriin. Sisäministeriön hallinnonalalla poliisissa Pollisihallituksen osana toimii Poliisin IT-keskus, jonka ammattitaitoon voidaan tukeutua tarvittaessa.

Kaikki tarkastuksen hankkeet ovat pitkittyneet muun muassa siksi, että ongelmanratkaisukyky hankkeissa on ollut puutteellista. VITJA-hankkeen riskin ollessa keltaisella, tilanteeseen ei ole reagoitu tarpeeksi voimakkaasti. Selkeät ohjeet ”mitä jos”-tilanteille ovat puuttuneet. Hankkeen aikana on kuitenkin suoritettu toimintatapojen kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä ja jatkuvaan toiminnan parantamiseen on ollut pyrkimystä.

**Lopuksi**

Hankkeiden organisaatioiden sisäiset tarkastukset ovat kiinnittäneet huomioita hankkeisiin. VITJA-hankkeen osalta poliisin sisäinen tarkastus teki kustannuksia koskevan tarkastuksen vuonna 2011. Vuonna 2015 sisäinen tarkastus teki hankehallinnan tilannekatsauksen ja vuonna 2019 kustannusanalyysin, jonka arvion perusteella hankkeen seuranta ja riskienhallintaa muutettiin. Sisäisen tarkastuksen resurssit eivät mahdollista tietojärjestelmähankkeiden kattavaa tarkastamista.

Sisäministeriö toteaa Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksen olevan johdonmukainen ja kattava kun ottaa huomioon tarkastuksen kohteena olleet kolme suurta hanketta.



Sisäministeriö  
Inrikesministeriet

8.5.2024

VN/12241/2024 SM

Johtava asiantuntija

Ari-Pekka Dag

Tiedoksi

Osastopäällikkö Vuori  
Poliisijohtaja Gerkman

Järjestelmäpalvelut/Uka  
Lausunto

8.5.2024  
Diaarinumero  
ORK/176/2024

Lausunto VTV:n lausuntopyyntöön D/207/04 07.02/2023/17.4.2024

Tarkastuskertomusluonnos Poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmähankkeet

### **Oikeusrekisterikeskuksen roolin kehittyminen**

Oikeusrekisterikeskus (jäljempänä ORK) on toimittanut tarkastusta varten isojen 2010-luvun alussa käynnistettyjen hankkeiden hallinnonalan sisäisen tarkastuksen havainnoista koostamansa kehittämistiekartan. Hallinnonalalla onkin siirrytty 2020-luvulla uuteen, kurinalaiseen IT-kehittämisen malliin, jonka pääkehitysteemana on sekä kiihdyttää hallinnonalan digitalisaatiota että tehdä siitä johdettavampaa eri tasoilla.

Seuraavassa kuvataan ORK:n kolmen viime vuoden aikana tekemiä keskeisiä IT-kehittämisen johtamiseen liittyviä uudistuksia.

### **Hallinnonalan projektien ja projektisalkun hallinta**

- ORK on rakentanut hallinnonalan sektorien kanssa yhteistyössä sektorikohtaiset digisuunnitelmat, joissa luodaan kehittämiselle pidemmän aikavälin tavoitteet ja kehittämisen tiekartta. Vuoden 2024 aikana digisuunnitelmia kehitetään muun muassa tarkempien arkkitehtuurikuvausten sekä tiedolla johtamisen tavoitteiden muodossa.
- ORK on rakentanut ratkaisusuunnittelupalvelun (omat ratkaisuarkkitehdit ja palvelumuotoilijat). Näin pystymme rakentamaan yhdessä asiakasvirastojen kanssa paremmin tunnistetut ja kuvatut kehityskohteet ennen kehityspäätösten tekemistä. ORK kerää hallinnonalan digikehitysideoita järjestelmällisesti "ideasalkkuun". Tavoitteena on nopeammat ja pienemmät projektit.
- ORK on rakentanut ja ottanut käyttöön yhdessä oikeusministeriön kanssa IT-kehityssalkun hallinnan prosessit. Hallinnonalan jokainen käynnistytävä IT-projekti kulkee yhteisen priorisointiprosessin sekä päätöksenteon kautta käynnistymisestä lopettamiseen.

- ORK on rakentanut ja käyttöönottanut hallinnonalan IT-projektimallin, jota jokainen viimeisen kolmen vuoden aikana käynnistynyt IT-projekti noudattaa.
- ORK:ssa toimii hallinnonalan keskitetty PMO (Project Management Office), joka kaitsee projektikonaisuutta taktisella tasolla, huolehtii IT-kehityssalkusta, varmistaa ja valmentaa oikeat IT-projektipäälliköt projekteille, pyörittää projektien talousnustamisen prosessia ym. Oman projektipäällikköpoolin muodostamisella projektijohtamiseen on saatu nopeampaa reagointikykyä.
- Osana kehityssalkun ohjausta käytössä on kattava "tuotantoonviennin tarkistuslista" varmistamaan järjestelmien teknisen valmiuden käytön alkaessa.

### **Arkkitehtuuri- ja teknologiaohjauksen vahvistaminen**

- ORK:ssa toimii merkittävästi vahvistunut arkkitehtikilta (ratkaisu-, tieto-, järjestelmä-, teknologia- ja tietoturva-arkkitehteja). Jokaiselle projektille nimetään vastuuarkkitehti, jotka ovat pääsääntöisesti omia virkamiehiä.
- ORK on johtanut kahden vuoden ajan hallinnonalan tietoarkkitehtuurin kehittämisohjelmaa, jossa rakennetaan kyvykkyyttä hallinnonalan järjestelmien yhteentoimivuuden kehittämiseen ja edellytysten varmistumiseen jo projektivaiheessa.
- ORK on tehnyt merkittäviä panostuksia hallinnonalan tietoturvan hallintaan ja tämä kytkeytyy yhteisen projektimallin myötä myös IT-projektien laatuun. Sen lisäksi hallinnonalalla ollaan ottamassa käyttöön kattavaa riskienhallinnan prosessia ja siihen liittyviä työkaluja.

### **Yksityiskohtaiset kommentit: ROTI-hanke**

**Sivu 17:** "Tarkastuksessa syntyi päinvastainen vaikutelma: toimintaa kehitetään tai muutetaan tietojärjestelmän ehdoilla."

**Kommentti:** Oikeusrekisterikeskus ei tunnista, että teknologia tai käytetyt tuotteet olisivat johtaneet tähän. Toisinaan tällaiset huomiot linkittyvät tietojärjestelmähankkeeseen ja sen ohjaukseen. ROTI hankkeessa MVP ajattelun mukaisesti pyrittiin pienimpään julkaistavissa olevaan tuoteversioon, jolla pystytään vastaamaan käyttäjien tärkeimpiin tarpeisiin eli korvaamaan vanhat palvelut ja toteuttamaan vaaditut uudistetut prosessit. Pienimmän julkaistavan tuotteen rajaaminen on aina haastava ponnistus, joka vaatii tuoteomistajalta eli palvelusta vastaavalta hyvää tuntumaa käyttäjiin ja heidän tarpeidensa priorisointiin. ROTI

hankkeessa MVP ajatteluun sisältyi myös lainsäädännössä määritettyjä toimintatapamuutoksia ja että tietojärjestelmä tukee käyttäjiä yhdenmukaiseen toimintatapaan.

**Sivu 35:** "Mikäli valitun teknologian tuki päättyy..." kappale, myös sivu 44

**Kommentti:** 2010- luvun alussa pilviteknologioiden kehittyminen ja läpimurto ei ollut megatrendinä näköpiirissä siinä laajuudessa kuin koemme kehityksen tänä päivänä. Koronapandemia osaltaan kiihdytti siirtymää. Osaajien saatavuushaasteet eivät ole liittyneet pelkästään pilvikehitykseen, vaan markkinoilla on ollut kova kilpailu alan osaajista jo vuodesta 2018 lähtien.

Rikosseuraamuslaitos ja ORK ovat käynnistäneet teknologian elinkaarta jatkavat toimenpiteet. Valmisteltavien etenemisvaihtoehtojen pohjalta tavoitteena on tehdä tarvittavat päätökset syksyllä 2024. Alustavien analyysien perusteella valitun tuoteperheen teknologiasiirtymä pilvipohjaisiin ratkaisuihin on mahdollinen, joten teknologisessa mielessä palvelun elinkaari ei ole päättymässä. Teknologia vaihdoksen lisäksi muutoksessa on huomioitava kuitenkin myös muun muassa tietoturva- ja tietosuojavaatimukset.

**Sivu 35:** "Joulukuussa 2023 valmistuneen kustannushyötylaskelman ..."

**Kommentti:** Kyse lienee päivitetystä kustannushyötylaskelmasta. Ymmärryksemme mukaan hankeaikainen arvio elinkaaresta on ollut 15 vuotta käyttöönotosta. Kohdasta voi saada käsityksen, että 2023 olemme uudelleenarvioineet elinkaareksi 15 vuotta.

**Sivu 39-40:** "Käytännössä tämä tarkoittaa, että Roti-tietojärjestelmä ei tue edelleen käytössä olevia vanhoja käytäntöjä, koska ne eivät vastaa uudelle tietojärjestelmälle asetettuja vaatimuksia. Tarkoitus oli, että teknologia tukee muutoksen läpivientiä, mutta toimintatapojen muutokset miellettiin uuden järjestelmän edellyttämiksi muutoksiksi."

**Kommentti:** ROTI-hankkeen tavoitteena oli yhdenmukaistaa yhdyskuntaseuraamusten ja vapausrangaistusten prosesseja ja tukea käyttäjiä tietojärjestelmän avulla yhdenmukaiseen toimintaan toisin kuin vanhat järjestelmät. Nyt tarkastuskertomusluonnoksesta voi saada sellaisen käsityksen, että tavoitteena olisi ollut säilyttää vanhat toimintatavat.

### **Yksityiskohtaiset kommentit: AIPA-hanke**

**Sivu 16 rivi 3:** "...manuaalisesti luotu oma kansio."



**Kommentti:** Oikeusrekisterikeskuksen asiantuntijoille jäi epäselväksi mihin ominaisuuteen tai toiminnallisuuteen tarkastuskertomuksessa viitataan. AIPAssa ei ole kansioita, vaan asiakirjat liitetään asialle.

Hämeenlinnassa 8.5.2024

Jussi Kivinen

Ylijohtaja

Unto Kariniemi

Toimialajohtaja, Järjestelmäpalvelut