

Poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmähankkeet



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUKSET

5/2024



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmähankkeet

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 5/2024

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/207/04.07.02/2023

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmähankkeet. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään oikeusministeriölle, sisäministeriölle, valtiovarainministeriölle, Oikeusrekisterikeskukselle, Tuomioistuinvirastolle, Rikosseuraamuslaitokselle, Syyttäjälaitokselle ja Poliisihallitukselle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, hallintovaliokunnalle, lakivaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista oikeusministeriöllä, sisäministeriöllä, valtiovarainministeriöllä, Oikeusrekisterikeskuksella, Tuomioistuinvirastolla, Rikosseuraamuslaitoksella, Syyttäjälaitoksella ja Poliisihallituksella on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2027.

Helsingissä 11. kesäkuuta 2024

Jaakko Eskola
tarkastusyksikön johtaja

Juho Nurminen
johtava tuloksellisuustarkastaja

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-551-1 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-551-1
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-551-1>

Tarkastuskertomuksen valokuva
GettyImages

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen kohteena oli kolme poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmähanketta. Tarkastettavat hankkeet olivat poliisin toiminnanohjausjärjestelmähanke VITJA, syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asian- ja dokumentinhallintajärjestelmähanke AIPA ja Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan kehittämis- ja asiakastietojärjestelmähanke Roti. Hankkeiden oli tarkoitus korvata vanhoja, elinkaarensa päähän tulleita tietojärjestelmiä sekä muodostaa yhteentoimiva kokonaisuus, joka uudistaisi ja tehostaisi viranomaisten rikosasioiden käsittelyketjuun liittyvää ydintoimintaa. Tietojärjestelmistä vain Roti on otettu käyttöön kokonaisuudessaan, ja järjestelmä on siirtynyt jatkokehitysvaiheeseen. AIPA on osittain tuotantokäytössä. VITJA-hanke sen sijaan lopetettiin ennen järjestelmän valmistumista tarkastuksen ollessa käynnissä ja hankkeen tavoitteet jäivät pääosin saavuttamatta. Hankkeen toiminnallisuuden edistämistä jatketaan toisessa kehittämisohjelmassa.

Jo tarkastusta aloitettaessa tiedettiin, että hankkeiden alkuperäiset aikataulut ja budjetit olivat ylittyneet selvästi. Tarkastuksen ensisijaisena tavoitteena oli selvittää, mitkä syyt aiheuttivat ongelmia kolmen pitkäkestoisen, toisiinsa liittyneen tietojärjestelmähankkeen toteutuksessa. Tavoitteena oli tuottaa tietoa siitä, mitkä tekijät vaikuttavat julkisten tietojärjestelmähankkeiden onnistumiseen. Tarkastuksessa tuodaan esiin kriittisiä tekijöitä, joihin on syytä kiinnittää erityistä huomiota, kun julkisia tietojärjestelmähankkeita suunnitellaan ja toteutetaan.

Hankkeiden aikataulut ja budjetit ylittyivät huomattavasti

Jokainen tarkastuksen kohteena ollut hanke myöhästyi alkuperäisestä aikataulusta useita vuosia. Hankkeiden ajaututtua ongelmiin niitä päätettiin jatkaa, ja niiden valmistumisajankohtaa siirrettiin toistuvasti. Hankkeet aloitettiin vuosina 2009–2011. Tietojärjestelmistä Roti saatiin käyttöön vuonna 2022. AIPA on otettu osittain käyttöön, ja järjestelmän viimeiset pilotoinnit eli rajattu tuotantokäyttö on suunnitteilla vuoden 2024 loppupuoliskolle. VITJA-hanke lopetettiin ennen järjestelmän valmistumista vuonna 2023 ja siitä ehdittiin saada valmiiksi vain osa.

Myös hankkeiden budjetit ylittyivät merkittävästi. Vuoden 2023 loppuun mennessä hankkeiden kustannukset olivat yhteensä yli 200 miljoonaa euroa. Alkuperäiset kustannusarviot olivat lähes kolminkertaistuneet. Valtiovarainministeriö myönsi kaikille hankkeille niiden alkuvaiheessa tuottavuusmäärärahaa, jonka piti kattaa merkittävä osuus hankkeiden kustannuksista. Koska hankkeiden kehittämiskustannukset ovat ylittäneet alkuperäiset arviot, on niiden arvioitu tuottavuushyöty pienentynyt tai jopa kadonnut kokonaan.

Hankkeiden alkuperäisistä tavoitteista jouduttiin tinkimään toteutuksen aikana. AIPAssa ja Rotissa siirrettiin jatkokehitysvaiheeseen sellaisia toiminnallisuuksia, jotka piti toteuttaa varsinaisessa hankkeessa. Hankkeiden venymisen takia vanhojen tietojärjestelmien käyttöä jouduttiin joissakin tapauksissa pidentämään, mistä aiheutui myös kustannuksia.

Hankkeiden tavoitteet olivat liian laajoja ja suunnittelu puutteellista

Kaikissa kolmessa hankkeessa tavoitteena oli vaikutuksiltaan merkittävä tietojärjestelmä-uudistus. Jokaisessa hankkeessa alkuperäinen tavoite oli liian laaja. Hankkeiden todellinen laajuus selvisi niiden toteuttajille vasta hankkeiden käynnistymisen jälkeen. Tämä oli seurausta hankkeiden alkuvaiheen puutteellisesta suunnittelusta.

Tarkastuksen perusteella on syytä korostaa asiantuntevan ja realistiseen arvioon perustuvan suunnittelun merkitystä, jotta hanke pysyy aikataulussa ja budjetissa. Tämä edellyttää hanketoimistolta niin hallinnonalan asiantuntemusta kuin myös ICT-osaamista.

Johtoryhmien työskentely oli aktiivista, mutta niiden olisi pitänyt puuttua voimakkaammin hankkeiden ongelmiin

Kaikkia hankkeita johti johto- tai ohjausryhmä. Niiden todettiin tarkastuksessa toimineen aktiivisesti. Ryhmät kokoontuivat säännöllisesti ja käsittelivät hankkeiden kannalta olennaisia asioita. Ryhmät saivat paljon aineistoa päätöksentekonsa tueksi, vaikka tarkastuksessa havaittiinkin, että aika ajoin hankkeiden ongelmat tulivat niille yllätyksenä.

Vaikka johto- ja ohjausryhmät toimivat aktiivisesti, ne eivät kuitenkaan puuttuneet hankkeiden kohtaamiin ongelmiin tehokkaasti. Hankkeet venyivät, eikä ongelmia kyetty ratkomaan. Ryhmien kokoonpanossa, kuten hanketoimistoissakin, korostui substanssi-asiantuntijuus. ICT-osaaminen näytti jääneen vähemmälle. Tekeillä olleen järjestelmän käyttäjärühmät eivät ole olleet oikeassa suhteessa edustettuina ryhmissä.

Yhteentoimivuus jäi toistaiseksi saavuttamatta

Keskeisenä tavoitteena oli rakentaa kolmen yhteentoimivan tietojärjestelmän muodostama kokonaisuus. Hankkeissa pyrittiin aidosti rakentamaan yhteentoimivuutta erilaisin menettelyin, kuten palkkaamalla hankkeille koordinaattori. Hankkeiden omat ongelmat johtivat kuitenkin siihen, että yhteentoimivuustavoite jäi ajoittain taka-alalle. Menettelyt yhteentoimivuuden rakentamiseksi eivät olleet riittävän vahvoja, jotta ne olisivat auttaneet tavoitteen saavuttamisessa. VITJA-hankkeen päättäminen on johtanut siihen, ettei tieto liiku ainakaan lähitulevaisuudessa viranomaisten ja tietojärjestelmien välillä esteettä alkuperäisen tavoitteen mukaan, vaikka joitain väliaikaisratkaisuja onkin rakennettu.

Toimialasidonnaisten hankkeiden ohjausvastuu kuuluu toimivaltaiselle hallinnonalalle ja hanketta toteuttavalle virastolle. Näin on myös siinä tapauksessa, että hanke liittyy hallinnonalan ulkopuolisiin hankkeisiin. Valtiovarainministeriön tehtävään ei kuulu eri hallinnaloilla toteutettavien toimialasidonnaisten hankkeiden yhteensovittaminen. Yhteistyön järjestäminen ja koordinaatio jäävät hankkeiden vastuulle, eivätkä tarkastuksen havainnot erillisten hankkeiden mahdollisuuksista tähän ole kaikilta osin rohkaisevia. Tilannetta voisi parantaa se, että valtiovarainministeriö edellyttäisi tuottavuusrahoituksen myöntämisen ehtona toisiinsa liittyviltä hankkeilta sellaisia projektinhallinnan rakenteita, että hankkeiden yhteistyö onnistuu ja tuottaa tulosta.

Viestintä ja käyttäjien osallistaminen jäivät puutteelliseksi, ja ICT-osaamista oli liian vähän

AIPA- ja Roti-hankkeissa hanketoimistoihin oli rekrytoitu erityisesti hallinnonalan asiantuntijoita, joilla oli hyvä käsitys siitä, minkälaisia tehtäviä rakennettavan järjestelmän tulisi tukea. Tästä huolimatta hanketoimistot eivät onnistuneet huomioimaan kaikkia käyttäjäryhmiä eivätkä viestimään kyllin hyvin siitä, että hankkeiden edetessä niiden tavoitteet olivat supistuneet. Viestintä olisi voinut olla aktiivisempaa erityisesti tietojärjestelmien käyttöönottojen lykkääntyessä. Käyttäjien liian suuriksi muodostuneiden odotusten sekä puutteellisen osallistamisen seurauksena käyttäjähyväksyntä jäi heikoksi. Valmistuneisiin järjestelmiin (AIPA käyttöönotetuilta osin ja Roti) kohdistuneet odotukset eivät täyttyneet, ja kritiikki loppukäyttäjiltä on ollut varsin voimakasta. Hankkeet kohtasivat tietoteknisiä haasteita, jotka olisi ehkä osin voitu välttää, jos hankkeen henkilökunnan tietotekninen osaaminen olisi ollut parempaa hankkeiden suunnitteluvaiheesta lähtien.

Tietojärjestelmähankkeiden kriittiset kohdat

Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen perusteella tietojärjestelmähankkeissa tulisi erityisesti huomioida seuraavat asiat:

1. Hankkeen tavoitteen tulee olla toteuttamiskelpoinen. Sen tulee olla myös tarkkaan määritelty. Lisäksi tulee olla selvää, mitä hankkeeseen kuuluu ja mitä ei kuulu. Linjauksista on myös pidettävä kiinni hankkeen toimeenpanovaiheessa.
2. Hanke tulee vaiheistaa ja pilotoida. Lopputulos tulee rakentaa pienissä osissa (ketterä kehitys) sellaisina kokonaisuuksina, joita on mahdollista hallita. Hanke on suunniteltava pienimmän julkaisukelpoisen tuotteen eli MVP-ajattelun pohjalta.
3. Hankkeen aikataulun ja budjetin tulee olla realistisia. Tämä edellyttää sekä substanssin että ICT-osaamisen hallintaa. Aikataulu ja budjetti tulee suunnitella asiantuntevasti, huolellisesti ja läpinäkyvästi.
4. Hanketoimiston henkilöstö tulee valita siten, että sillä on asiantuntemusta substanssista, tietojärjestelmistä ja projektinhallinnasta.
5. Hankkeen on saatava tukea organisaation ylimmältä johdolta. Hankkeen tavoitteita ei esimerkiksi saa laajentaa epärealistisiksi, ja hankkeen on saatava käyttöönsä tarvittavat resurssit. Tähän tarvitaan johdon tuen lisäksi myös asiantuntemusta tietojärjestelmistä ja niiden käyttöönotosta.
6. Hankkeen tulee tiedottaa hankkeen johtoryhmää avoimesti hankkeen tilanteesta. Hankkeen kohdatessa ongelmia ne pyritään ratkaisemaan viipymättä. Ylimmän johdon tuki hankkeelle on myös tässä tärkeää.
7. Rakennettavan tietojärjestelmän tulevia käyttäjiä on osallistettava hankkeeseen esimerkiksi muutosjohtamisen keinoin sekä oikein ajoitetulla järjestelmän käyttökoulutuksella. Heidän tarpeitaan on kuultava jo suunnitteluvaiheessa. Viestinnän tulee olla systemaattista ja avointa, eikä valmisteltavasta järjestelmästä tule antaa vääränlaista, esimerkiksi liian optimistista kuvaa. Hankkeen etenemisestä tulee viestiä koko hankkeen ajan ja erityisesti valmistumisen läheystyessä.
8. Organisaation sisäinen tarkastus voi parhaimmillaan tukea hankkeen sisäistä valvontaa koulutuksella. Lisäksi sisäinen tarkastus voi tuoda hankkeen ongelmakohtia organisaation johdon tietoisuuteen.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	9
2 Miten poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmähankkeissa onnistuttiin?	11
2.1 Hankkeet etenivät aiottua hitaammin ja niitä jouduttiin jatkamaan useaan kertaan	11
2.2 Hankkeiden tavoitteet toteutuivat vain osin	15
2.3 Hankkeiden budjetit ylittyivät selvästi	19
3 Miten hankkeiden yhteentoimivuutta edistettiin ja miten siinä onnistuttiin?	24
3.1 Yhteentoimivuuden merkitystä korostettiin tavoitteena	24
3.2 Yhteistyötä tehtiin eri tasoilla	26
3.3 Toisiinsa liittyvien hankkeiden koordinaatio kuuluu hankkeiden vastuulle	28
4 Miten hyvin tavoitteiden määrittely ja johdon tuki edesauttoivat hankkeiden toteuttamista?	31
4.1 Hankkeiden tavoitteiden määrittely jäi liian epämääräiseksi	31
4.2 Johtoryhmien toiminta oli aktiivista, mutta ylimmän johdon tuessa oli ongelmia	33
4.3 Hankkeiden aikataulut pettivät huonon suunnittelun seurauksena	35
5 Huomioitiinko kehitystyössä riittävästi loppukäyttäjiä?	37
5.1 Järjestelmän käyttäjien osallistamiseen pyrittiin, mutta siinä ei täysin onnistuttu	37
5.2 Käyttäjähäväksyntä ei onnistunut	39
5.3 Parempi viestintä olisi todennäköisesti vähentänyt osallistamisen ja käyttäjähäväksynnän ongelmia	40
6 Oliko hankkeissa riittävää ICT-osaamista?	42
6.1 Hankkeiden toteuttajien valinnassa painotettiin substanssiosaamista	42
6.2 Pitkittyneet hankkeet johtivat teknologian vanhenemiseen	44
6.3 Hankkeet eivät kyenneet vastaamaan ongelmiin riittävän hyvin	46
6.4 Sisäinen tarkastus ei pelasta ongelmiin joutunutta tietojärjestelmähanketta	47
Liite: Miten tarkastettiin	49
Viitteet	53



1 Mitä tarkastettiin



Tarkastuksen kohteena oli kolme pitkään jatkunutta poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmähanketta. Kyseessä olivat poliisin toiminnanohjausjärjestelmähanke VITJA, Syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asian- ja dokumentinhallintajärjestelmähanke AIPA ja Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan kehittämisen ja asiakastietojärjestelmähanke Roti. Hankkeet tai niiden valmistelu alkoivat vuosina 2009–2011.

Kaikkien hankkeiden tavoitteena oli tehostaa viranomaisten ydintoimintaa uudistamalla ja korvaamalla vanhoja tietojärjestelmiä sekä lisäämällä sähköistä asiointia ja sähköisten asiakirjojen käyttöä. Hankkeiden keskeisenä tavoitteena oli myös luoda yhteentoimiva tietojärjestelmäkokonaisuus rikosasioiden käsittelyyn, joka alkaa poliisin esitutkinnasta, etenee sen jälkeen syyttäjälle ja tuomioistuimeen ja päättyy lopulta rangaistusten täytäntöönpanoon.

Hankkeiden aikataulut venyivät huomattavasti alkuperäisistä suunnitelmista, ja budjetit ylittyivät merkittävästi. Vuoden 2023 lopussa järjestelmien kehittämiseen oli käytetty yhteensä yli 200 miljoonaa euroa eli lähes kolme kertaa alun perin suunniteltua enemmän. VITJA-hankkeen osuus oli 98 miljoonaa, AIPA-hankkeen 67 miljoonaa ja Roti-hankkeen 42 miljoonaa euroa. Hankkeiden aikatauluihin, kustannuksiin ja käytettävyyteen liittyvät ongelmat ovat olleet paljon julkisuudessa.

Tarkastuksen tarkoituksena oli arvioida, missä määrin poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmähankkeet saavuttivat niille asetetut tavoitteet ja mitkä syyt ovat vaikuttaneet ongelmiin hankkeiden toteutuksessa. Tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa siitä, mitkä tekijät vaikuttavat julkisten tietojärjestelmähankkeiden onnistumiseen.

Tarkastus kohdistui sisäministeriön ja oikeusministeriön hallinnonaloille. Sisäministeriön hallinnonalalta kohteena oli Poliisihallitus ja oikeusministeriön hallinnonalalta Syyttäjälaitos, Tuomioistuinvirasto, Oikeusrekisterikeskus ja Rikosseuraamuslaitos. Lisäksi kohteena oli valtiovarainministeriö, jonka tehtävänä on muun muassa ohjata julkisen hallinnon tietohallintoa.

Tarkastuskysymykset olivat seuraavat:

- Miten tietojärjestelmähankeiden tavoitteet ovat toteutuneet?
- Ovatko viranomaiset vastanneet hankeiden ongelmiin riittäväällä ja asianmukaisella tavalla?
- Miten hankeiden tavoitteiksi asetetut järjestelmien yhteentoimivuuden rakentaminen sekä viranomaisten yhteistyön ja tiedonkulun parantaminen ovat onnistuneet?

Tarkastuksen keskeiset kriteerit olivat hankeiden tavoitteet, suunnitellut aikataulut ja budjetit sekä tavoite järjestelmien yhteentoimivuudesta. Hankeiden etenemiseen ja onnistumiseen vaikuttaneita tekijöitä arvioitiin ICT-hankeiden niin sanottujen kriittisten menestystekijöiden avulla. Tarkastuksessa ei arvoitu sitä, missä määrin tuotantokäytössä jo olevat tietojärjestelmät tai niiden osat ovat vaikuttaneet toiminnan tuottavuuteen. Tarkastuksen asetelmaa kuvataan tarkemmin liitteessä ”Miten tarkastettiin”.

Tarkastuskertomuksen luvuissa 2 ja 3 käsitellään sitä, miten hankeiden tavoitteet toteutuivat, mitä hankkeet maksoivat ja miten keskeisessä tavoitteessa, järjestelmien yhteentoimivuudessa, onnistuttiin. Tarkastuksessa hyödynnettiin ICT-hankeiden kriittisten menestystekijöiden viitekehystä¹ arvioitaessa sitä, mitkä tekijät ovat olleet vaikuttamassa hankeiden etenemiseen ja onnistumiseen. Kriittisten tekijöiden ja niihin liittyvien riskien tunnistaminen ja kuvaus voivat parhaimmillaan edesauttaa tulevien julkisten ICT-hankeiden toteutuksen onnistumista. Näitä käsitellään luvuissa 4–6.

2 Miten poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmähankkeissa onnistuttiin?

Kaikissa kolmessa hankkeessa pyrittiin saamaan aikaan vaikutuksiltaan merkittävä tietojärjestelmä uudistus. Hankkeiden tavoitteita kuitenkin supistettiin hankkeiden aikana, eikä alkuperäisiä tavoitteita saavutettu.

Kaikkien hankkeiden alkuperäiset aikataulut ja budjetit ylittyivät huomattavasti. Hankkeiden myöhästyminen on aiheuttanut myös epäsuoria kustannuksia, sillä vanhojen tietojärjestelmien käyttöä on jatkettu.

Hankkeiden avulla pyrittiin työn tehostumiseen. Hankkeiden kehittämiskustannukset ovat kuitenkin ylittäneet alkuperäiset arviot, ja hankkeiden arvioitu tuottavuushyöty on pienentynyt tai jopa kadonnut kokonaan.

2.1 Hankkeet etenivät aiottua hitaammin ja niitä jouduttiin jatkamaan useaan kertaan

AIPA-hankkeen viivästyneet viimeiset pilotoinnit on tarkoitus aloittaa vuonna 2024

Oikeushallinto pyrki luomaan AIPA-tietojärjestelmähankkeella Syyttäjälaitokselle ja yleisille tuomioistuimille asian- ja dokumentinhallinnan toimintaprosesseja tehostavan ja yhtenäistävän tietojärjestelmäkokonaisuuden. Hankkeessa oli tarkoitus saada aikaan rikosasioiden sähköinen käsittelyjärjestelmä, joka käsittäisi myös Syyttäjälaitoksen sähköisen järjestelmän ja olisi yhteensopiva sisäministeriössä kehitteillä olevan poliisin VITJA-tietojärjestelmän kanssa. Näiden järjestelmien yhteyteen piti myös rakentaa aineistopankki oikeudenkäyntiaineiston käsittelyä varten sekä asioiden käsittelytietoja, asiakirjoja ja ratkaisuja koskeva sähköinen arkistointijärjestelmä. Lisäksi hankkeessa oli tarkoitus toteuttaa tietovarasto, josta olisi raportointijärjestelmillä saatavissa yksikkö- ja oikeusas- tekohtaisia tilastotietoja syyttäjien ja tuomioistuinten toiminnasta.²

AIPA-hanke oli ICT-hankkeen ohella myös toiminnan kehittämisen hanke. Keskeinen tavoite oli siirtyä paperittomaan digitaaliseen työskentelyyn Syyttäjälaitoksessa ja yleisissä tuomioistuimissa lainkäyttöasioissa. Muutosjohtamisverkostot edistivät lainkäytön digitalisaatiota sähköisten työtavan kokeilujen avulla. Toimintaa koordinoi hanketoimisto, jonka kokoonpano oli osaksi muodostettu muutosjohtamistyötä tukemaan.³

AIPA-järjestelmän kehitys alkoi suunnitteluvaiheella vuonna 2010, ja hanketoimisto perustettiin toteuttamaan hanketta joulukuussa 2012. Hanke toimi vuoteen 2020 asti osana oikeusministeriötä, ja siirtyi Tuomioistuinvirastoon sen perustamisesta alkaen. Hankkeen arvioitiin alkuperäisen suunnitelman mukaan valmistuvan kokonaisuudessaan vuonna 2016, ja palvelevan noin 3 100 käyttäjää Syyttäjälaitoksessa ja yleisissä tuomioistuimissa. Hankkeen aikataulua jatkettiin aiemman ohjausryhmän ja nykyisen johtoryhmän päätöksellä ensin vuoteen 2018 ja viimeisimpänä vuoden 2024 kesäkuuhun saakka.

Tietojärjestelmän rakentaminen aloitettiin vuonna 2014 pääosin ketterän ohjelmistokehityksen periaattein, joiden mukaan ohjelmiston toimivuus varmistetaan useilla pienemmillä julkaisuilla. Vuonna 2017 työtavoissa siirryttiin uuteen projektinhallintamalliin. Projektinhallintamallin mukaisesti käyttöönotoissa on ensimmäistä versiota lukuun ottamatta ollut kyse minimitoiminnallisuuksista, joiden käyttöönottotuja julkaisuja jatkokehitetään edelleen.

Tarkastuksen aikana AIPA-hanke oli toteutusvaiheessa Tuomioistuinviraston hanketoimistossa. Järjestelmän käyttö ja jatkokehitys olivat alkaneet osittain, ja niistä vastasi Oikeusrekisterikeskus. Niin sanotun rikos-AIPAn eli rikosasioiden käsittelyyn tarkoitettun tietojärjestelmän pilotointi ja käyttöönotto oli käynnissä käräjäoikeuksissa. Pilottikäyttö hovioikeuksien pilottivirastoissa ja rajattu tuotantokäyttö korkeimmassa oikeudessa aloitettiin suunnitellusti maaliskuussa 2024⁴. Oikeusrekisterikeskuksen tietojärjestelmäpalvelut ja AIPA-hanke olivat laatineet yhteistyössä suunnitelman, jolla pyrittiin varmistamaan hankkeen myötä syntyneen tietojärjestelmän kehittämisen ja ylläpidon käytäntöjen ja prosessien hyödyntäminen myös hankkeen päättymisen jälkeen. Viimeiset pilotoinnit ennen käyttöönottoja on suunnitteilla vuoden 2024 lopussa. Alkuperäisestä aikataulustaan hanke on myöhässä noin kahdeksan vuotta.

Roti-hanke päättyi vuonna 2022, mutta aktiivinen jatkokehittäminen jatkuu vuoteen 2026

Rikosseuraamuslaitos muodostettiin vuonna 2010, jolloin Vankeinhoitolaitos ja Kriminaalihuoltolaitos yhdistettiin. Rikosseuraamusalan yhdistymisen seurauksena muodostui uusia toimintoja, joihin yhdistettiin sekä vankeinhoitoon että yhteiskuntaseuraamuksiin liittyviä



AIPAn odotetaan palvelevan yli 3 000 käyttäjää.

tehtäviä. Tämä edellytti toimintaprosessien uudistamista. Uudistuksen jälkeen Rikosseuraamuslaitoksessa oli käytössä keskenään kommunikointomattomat tietojärjestelmät, vankitietojärjestelmä Vati ja yhdyskuntaseuraamuksen asiakastietojärjestelmä Tyyne. Ne olivat vanhentumassa sekä toiminnallisesti että teknisiltä ratkaisuiltaan.

Rikosseuraamuslaitos asetti vuonna 2011 tietojärjestelmähankkeen (ATJ-hanke), jonka tehtävänä oli tuottaa uusi asiakastietojärjestelmä⁵. Asettamis päätöksen mukaan hankkeen tavoitteena oli automatisoida manuaalista työtä ja mahdollistaa henkilöstön tehtävien kohdentaminen perustehtävään eli asiakkaan tukemiseen tietojen kirjaamisen sijasta. Uuden asiakastietojärjestelmän avulla katsottiin mahdolliseksi vähentää päällekkäisiä työvaiheita. Prosessien automatisoinnin nähtiin nopeuttavan asiakkaisiin liittyviä prosesseja, minkä nähtiin saavan aikaan merkittäviä säästöjä. Tämän katsottiin edesauttavan sekä rikosseuraamusalan että oikeusasteiden käsittelyaikojen lyhentymistä.

Oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö allekirjoittivat vuonna 2013 yhteistyöpöytäkirjan⁶ tuottavuutta lisäävästä hankkeesta, jonka mukaan Rikosseuraamuslaitos toteuttaa toiminnan kehittämisen ja asiakastietojärjestelmähankkeen (Roti). Yhteistyöpöytäkirjan mukaan kyseessä oli ensisijaisesti toimintojen ja prosessien kehittämishanke. Hankkeen tarkoituksena oli tuottaa uusi tietojärjestelmä, jonka avulla toteutetaan, hallitaan ja ohjataan rangaistusten täytäntöönpanoprosesseja.

Vuonna 2013 hankkeen ja siinä kehitettävän tietojärjestelmän nimi muutettiin Rotiksi, ja varsinaisen tietojärjestelmän kehittäminen alkoi vuoden 2014 alussa. Hankesuunnitelman⁷ mukaan hankkeen tuli toimeenpanna vankeuslakiuudistuksen prosessi- ja tietotekniset uudistukset sekä RISE 2010 -hankkeen toiminnallisia uudistuksia. Rikosseuraamusalan asiakkuuksia ja työtä oli tarkoitus hallita keskitetyllä ja mahdollisimman pitkälle automatisoidulla asiakastietojärjestelmällä, jolla oli merkittävä toimintaa ohjaava rooli.

Oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön välisen yhteistyöpöytäkirjan mukaan uuden asiakastietojärjestelmän piti olla käytössä vuoden 2016 loppuun mennessä, ja vanhojen järjestelmien alasajo oli määrä tehdä vuonna 2017. Järjestelmän käyttöönoton siirrettyä hanketta jatkettiin useamman kerran. Hankkeen johtoryhmä päätti käyttöönoton siirrosta ensimmäisen kerran vuonna 2016, jolloin käyttöönoton arvioitiin olevan alkuvuodesta 2019. Seuraavat kaksi muutosta olivat vuosina 2017 ja 2019. Keväällä 2019 käyttöönoton arvioitiin olevan vuoden 2021 keväällä. Vuonna 2021 hanketta jatkettiin neljä kertaa datamigraatioon liittyvien ongelmien vuoksi. Maaliskuussa 2022 käyttöönoton ajankohta siirtyi vielä kyseisen vuoden toukokuulle.⁸



Rotin tavoitteena oli automatisoida manuaalista työtä ja kohdentaa henkilöstön tehtäviä asiakastyöhön.

Tietojärjestelmä otettiin lopulta käyttöön toukokuussa 2022, ja Roti-hanke päättyi saman vuoden lopussa. Hanke viivästyi alkuperäisestä aikataulustaan noin kuusi vuotta. Hankkeen päätyttyä Roti-järjestelmän tuotantokäyttö, ylläpito- ja jatkokehitystoiminta siirrettiin linjaorganisaation vastuulle. Aktiivista jatkokehittämistä on tarkoitus jatkaa vuoden 2026 loppuun.

VITJA-hanke lopetettiin vuonna 2023 – valmiiksi saatuja osia hyödynnetään toisessa ohjelmassa

VITJA-hanke oli poliisin toiminnanohjausjärjestelmän kokonaisuudistushanke. Järjestelmän tavoitteet muuttuivat pitkän elinkaaren aikana, mutta tärkeimpiä tavoitteita oli korvata poliisin tärkein tietojärjestelmä PATJA (poliisiasian tietojärjestelmä) ja sähköistä rikosprosessi syyttäjien ja tuomioistuinten suuntaan. Vuoden 2016 sisäministeriön ja valtiovarainministeriön välisen yhteistyöpyöytäkirjan mukaan hankkeella tehostetaan ja sähköistetään rikosprosessiketjua ja siten lyhennetään rikosprosessin kokonaiskestoja poistamalla päällekkäistä työtä ja paperisten asiakirjojen käyttöä. Hankkeen tuloksena syntyy roolipohjainen järjestelmä, joka mahdollistaa tiedon kirjaamisen, hakemisen ja analysoinnin paikasta ja päätelaitteesta riippumatta tarvittaessa poikkihallinnollisesti.⁹

VITJA-järjestelmän toteuttamisen nähtiin olevan keskeinen edellytys oikeusministeriön tietojärjestelmistä (AIPA, Roti) saataville hyödyille. Tarkoituksena oli rakentaa VITJA-, AIPA- ja Roti-järjestelmien välille yhteinen rajapinta, joka mahdollistaa järjestelmiin sisältyvien tietovarantojen sujuvan käytön eri viranomaisten välillä. Poliisin ja oikeushallinnon hankkeiden suunnittelun ja toteutuksen oli tarkoitus edetä samanaikaisesti. Tuottavuuden ajateltiin nousevan ajan kuluessa VITJAn toimintojen tullessa käyttöön, henkilöstön osaamisen kehittyessä sekä aikaisempia kokonaisuuksia hyödyntämällä.

Paine tietojärjestelmän muutokselle tuli ensisijaisesti tiedonhallinnan, tietosuojan ja arkistoinnin nykyaikaistamisen vaatimuksista. Myös teknologian vanhentuminen sekä erinäiset lakimuutokset loivat tarvetta tietojärjestelmien uudistamiselle.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto asetti VITJA-hankkeen ensimmäisen kerran vuonna 2009, ja sen piti päättyä vuoden 2013 lopussa. Vuoden 2010 alusta hanke jatkui Poliisihallituksen silloisen resurssiyksikön omistamana poliisin toiminnanohjausjärjestelmän kokonaisuudistushankkeena. Vuonna 2013 hankkeen aikatauluongelmat tulivat Poliisihallituksen ohjausryhmän tietoon, ja vuonna 2014 hanke keskeytettiin.

Poliisihallitus asetti hankkeen kuitenkin uudelleen toimikaudelle 2015–2018. Vuonna 2017 hanke asetettiin jälleen uudelleen, ja sen toimintakauden suunniteltiin päättyvän vuoden 2020 lopussa.



VITJAn tavoitteena oli korvata vanha tietojärjestelmä ja sähköistää rikosprosessi.

Vuoden 2018 lopulla ulkopuolinen konsulttityhtiö teki hankkeesta väliraportin¹⁰. Kokonaisarvioinnin tuloksena Poliisihallitus jatkoi hankkeen toimikautta vuoden 2021 loppuun saakka.

Vuonna 2020 järjestelmästä oli valmiina vain noin 30 prosenttia tavoitellun 48 prosentin sijaan. Käytännössä järjestelmää ei voitu ottaa käyttöön sellaisessa laajuudessa, koska tämä olisi johtanut kasvaneeseen työmäärään useassa eri järjestelmässä. Hankkeessa tehdyn selvitystyön perusteella se asetettiin uudelleen vuoden 2023 loppuun asti. Vuoden 2023 maaliskuussa Poliisihallitus päätti, että VITJA-hanketta jatketaan niin sanotulla priorisoidulla mallilla, jossa VITJAn esitutkintaosuuden ostot keskeytetään¹¹. Samalla käynnistettiin vaihtoehtoisen teknologisen ratkaisun selvittäminen VITJassa käytössä olevalle Siebel-teknologialle sekä tutkintajärjestelmien uudistuksia koskeva TUJU-ohjelma.

Marraskuussa 2023 Poliisihallitus päätti¹², että VITJA-hanke lopetetaan. Hanke oli ollut tuolloin käynnissä noin 14 vuotta, ja se oli noin kymmenen vuotta myöhässä alkuperäisestä aikataulustaan. VITJasta saatiin valmiiksi kaksi osuutta: VITJA-RETU ja VITJA-PO-TI. Edellinen on tuntomerkkijärjestelmä ja jälkimmäinen Poliisin Tiedustelujärjestelmä¹³. Muiden VITJAan tehtyjen investointien hyödyntämisestä päätetään myöhemmin.

Poliisihallitus on selvittänyt¹⁴ alustavia vaihtoehtoja VITJA-hankkeen etenemiselle. Niiden mukaan vie vielä vuosia päästä jonkinlaiseen, vielä täsmentymättömään, lopputulokseen riippuen valitusta etenemistavasta. Arvioiden perusteella nykymallilla rakennettava VITJA veisi vielä noin 3–5 vuotta, ja ongelmien ilmaantuessa tämäkään ei välttämättä riittäisi. Täysin alusta asti Javalla rakennettuna vastaava kokonaisuus veisi puolestaan noin 6–8 vuotta. Poliisihallituksen TUJU-ohjelman suunnitelmissa on ollut rakentaa uusi järjestelmäkokonaisuus, jossa jo valmiita VITJAn osia hyödynnetään ja uusia osia otetaan käyttöön aiempaa ketterämmin.

2.2 Hankkeiden tavoitteet toteutuivat vain osin

AIPAn toiminnallisuuksista vasta osa on käytössä

AIPA-hankkeen tavoite oli siis luoda Syyttäjälaitokselle ja yleisille tuomioistuimille asian- ja dokumentinhallinnan toimintaprosesseja tehostava ja yhtenäistävä tietojärjestelmäkokonaisuus. Lisäksi tarkoitus oli saada aikaan rikosasioiden sähköinen käsittelyjärjestelmä. Tarkastuksen aikana asian- ja dokumentinhallinta hoidettiin Syyttäjälaitoksessa ja yleisissä tuomioistuimissa sekä AIPAlla että useilla vanhoilla eli perinnejärjestelmillä, jotka olivat tulossa elinkaarensa päähän. Perinnejärjestelmiä käytettiin AIPAn rinnalla, sillä rikosasioiden kokonaisuutta ei ollut vielä otettu käyttöön kokonaisuudessaan ja tietomigraatiot perinnejärjestelmistä AIPaan olivat kesken tai vasta suunnitteilla.

Hankkeen aikataulua olivat viivästyttäneet esimerkiksi suunniteltua pidempi testausaika ja suorituskyvyn parannukset. Hankkeen pitkittyessä AIPA-järjestelmän alkuperäistä vaatimusmäärittelyä tarkasteltiin yhä kriittisemmin ja toiminnallisuuksia karsittiin. Kokonaan pois jätettyjä toiminnallisuuksia olivat tapausmäärältään suurin toiminnallisuus, summaariset riita-asiat, sekä asiakaspalvelua helpottava sähköinen asiointiportaali.

Tarkastuksen aikana AIPAn tavoitteet olivat toteutuneet osin. Tarkastuksen loppuvaiheessa AIPA-järjestelmässä oli mahdollista käsitellä ja ratkaista Syyttäjälaitoksen summaarisia sakkoasioita, käräjäoikeuksien salaisia pakkokeinoasioita, hakemusasioita (pl. insolvenssi) sekä laajoja riita- ja turvaamistoimiasioita. Käyttäjillä oli mahdollisuus hyödyntää myös mini-AIPAn toiminnallisuuksia asiakirjahallinnossa, mutta itse asiankäsitteily tehtiin vielä vanhoissa järjestelmissä¹⁵.

Tarkastuksen aikana AIPAA ei ollut vielä mahdollista käyttää valtakunnallisesti käräjäoikeuksien ja Syyttäjälaitoksen rikosasioissa tai muutoksenhakuasteiden toiminnoissa. Käyttöönotto oli siirtynyt useita kertoja muun muassa suorituskyvyssä ja toiminnoissa olleiden ongelmien ja virheiden vuoksi. Virheet tulivat esiin testauksessa ennen käyttöönottoa. Aikataulujen myöhästymisen vuoksi AIPA-järjestelmän toiminnot olivat pysyneet samoina vuosina 2022–2023. Samalla jatkokehitykseen varatut asiantuntijaresurssit olivat olleet suurilta osin kiinnitettyinä hankkeessa tehtävään työhön.

Rikosasioiden pilottikäyttö toteutui suunnitellusti käräjäoikeudessa maaliskuussa 2024, samoin kuin pilottikäyttö hovioikeuksien pilottivirastoissa ja rajattu tuotantokäyttö korkeimmassa oikeudessa. Käytön aloittaminen korkeimmassa oikeudessa oli tarkoitus suunnitella tarkemmin korkeimman oikeuden kanssa. Syyttäjien rikos-AIPAn käyttöönottoa pilottialueilla ja sen myötä valtakunnallista käyttöönottoa oli siirretty vuoden 2024 loppupuoliskolle eli hankkeen päättymisen jälkeiseen aikaan. Koska rikos-AIPA ei ollut tarkastuksen aikana käytössä valtakunnallisesti eikä Syyttäjälaitoksessa, tavoite yhteensopivuudesta oli Rikosseuraamuslaitoksen ja Syyttäjälaitoksen osalta toteutunut vain osin, väliaikaisten ratkaisujen kautta.

Tavoitteiden toteutumista voi arvioida myös sillä perusteella, miten hyvin käyttäjät omaksuvat palvelut. Ensimmäisen, hyvin onnistuneen, mutta paljon resursseja vieneen summaaristen sakkoasioiden käyttöönoton jälkeen hankkeessa siirryttiin alkuperäisistä vaatimusmäärittelyistä poiketen niin sanotun pienimmän julkaisukelpoisen tuotteen eli minimum viable product (MVP) -mallin toteutukseen.

MVP-mallin mukainen järjestelmätoteutus on aiheuttanut huolta käyttäjissä¹⁶. Puutteelliset, jo käyttöön otetut toiminnallisuudet ovat käyttäjien mukaan osoittautuneet epäluotettaviksi, hidastaneet merkittävästi lainkäyttötyötä ja heikentäneet lainkäytön yhtenäisyyttä. Keskenäisyyden takia käyttöön otetuista AIPAn versioista puuttui esimerkiksi päivämääräseuranta määräaikojen seuraamiseen. Asian



AIPAn tavoitteet ovat toteutuneet osittain.

käsittelyssä yksittäisen asian löytäminen ja seuraaminen oli hidasta ja tapahtui etsimällä asia listauksesta hakutoiminnolla diaarinumerolla tai asiakkaan nimellä. Puutteellisten hakutoimintojen vuoksi samankaltaisten asioiden ratkaisukäytäntöä ei voinut seurata edes saman tuomioistuimen sisällä. Haku asianimikkeillä on kuitenkin ollut järjestelmässä mahdollista. Nykyjärjestelmässä asiakirjat jouduttiin manuaalisesti liittämään asialle, jolle oli ensin manuaalisesti luotu oma kansio. Edellä mainittujen toimintojen jatkokehittämisen aikataulut eivät kaikilta osin olleet vielä selviä tai niihin ei ollut resursseja syksyllä 2023.

Roti-järjestelmän toiminnallisuuksia on kritisoitu voimakkaasti

Roti-hankkeen keskeinen tavoite oli kahden tietojärjestelmän yhdistäminen yhdeksi. Tämä tavoite toteutui keväällä 2022, kun Rikosseuraamuslaitos otti käyttöön uuden asiakastietojärjestelmän.

Hankkeesta tehtiin ulkopuolinen loppuraportti noin vuosi järjestelmän käyttöönoton jälkeen¹⁷. Arvioinnissa nostettiin esiin muun muassa se, että Rotin käyttö ja käytön opettelu ovat vieneet työntekijöiltä aikaa varsinaisesta asiakastyöstä. Raportin mukaan Rotin tuottavuustavoitteita (ks. luku 2.1) ei ole saavutettu osittain juuri sen vuoksi, että useat toimintaprosessit ovat liian yksityiskohtaisia ja vievät liikaa aikaa asiakastyöstä. Lisäksi käsittely ei ole yhdenmukaista vaan vaihtelee Rikosseuraamuslaitoksessa yksiköittäin. Migraatiovirheet eli virheet, jotka ovat tapahtuneet tietojen siirrossa vanhoista järjestelmistä, olivat raportin mukaan yksittäistapauksissa heikentäneet asiakkaan oikeusturvaa.

Roti-hanke oli oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön välisen yhteistyöpöytäkirjan¹⁸ mukaan ensisijaisesti toiminnan ja prosessien kehittämishanke, jonka tarkoituksena oli tuottaa uusi asiakastietojärjestelmä. Hankkeessa oli siten tavoitteena kehittää myös Rikosseuraamuslaitoksen menettelytapoja. Tavoitteena oli, että uusia toimintatapoja omaksutaan, kun uusi tietojärjestelmä otetaan käyttöön. Tarkastuksessa muodostuneen käsityksen mukaan hanke painottui selvästi tietojärjestelmän kehittämiseen ja toiminnan kehittäminen jäi vähemmälle. Tarkastusaineiston perusteella jäi epäselväksi, miten toimintaa lopulta kehitettiin. Toiminnan perusteet, toimintamallit ja prosessit luotiin Rotia edeltäneessä ATJ-vaiheessa. Näistä ei tarkastuksessa saatu tarkempaa selkoa, sillä tästä vaiheesta ei ole säilynyt kaikkea dokumentaatiota esimerkiksi silloisen ohjausryhmän kokouksista. Tietojärjestelmähankkeen aikaisissa hankkeen johtoryhmän kokouksissa hankkeen käsittely oli ICT-painotteista.



Roti valmistui vuonna 2022, mutta käytön opettelu on vienyt aikaa.

Roti-hankkeen oman loppuraportin¹⁹ mukaan toiminnan kehittämistä ei viety niin pitkälle kuin olisi ollut tarkoituksenmukaista ennen järjestelmän käyttöönottoa, mikä aiheutti ongelmia järjestelmän käytössä. Toimintaa ei uudistettu kaikissa yksiköissä toivotusti. Tietojärjestelmä ei tue edelleen käytössä olevia vanhoja käytäntöjä, koska ne eivät vastaa tietojärjestelmälle asetettuja vaatimuksia. Edellä mainittu ulkopuolisen tahon tekemä loppuraportti²⁰ toteaa, että uudet toimintaprosessit muuttivat rooleja sekä tehtäviä, mitä henkilöstö ei ole sisäistänyt.

Asiakastietojärjestelmän uudistuksen lopputulos ei siis ollut odotetun mukainen. Hankkeessa ei onnistuttu luomaan käyttäjätasvällistä järjestelmää, vaan käyttäjät kokivat järjestelmän käytön kankeaksi ja sen käytettävyyden heikoksi erityisesti asiakastietojärjestelmän käyttöönoton alkuvaiheessa. Esimerkiksi joissakin Rikosseuraamuslaitoksen yksiköissä otettiin Rotin heikon toiminnallisuuden vuoksi käyttöön vaihtoehtoisia toimintatapoja, kuten Excel-taulukoita tai muistivihkoja, jotta työn kannalta olennaiset asiat saatiin kirjattua.

Oikeusrekisterikeskuksen lokakuussa 2022 toteuttaman Rotin käyttöön liittyvän tyytyväisyyskyselyn mukaan 58 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että Roti tukee työtä erittäin huonosti ja 22 prosenttia sitä mieltä, että järjestelmä tukee työtä huonosti. Näin ollen peräti neljä viidestä vastaajasta piti Rotia työtä huonosti tukevana käyttäjärjestelmänä. Myös Rikosseuraamuslaitos toteutti käyttäjäkyselyn vuoden 2022 lopulla. Kysely lähetettiin 170 henkilölle, joista 90 henkilöä vastasi. Yhteenveto kyselystä oli, että Rotin haasteet liittyivät koulutusvajeeseen, migraatiovirheisiin ja kankeiksi koettuihin prosesseihin.

Käyttäjäkokemus on kuitenkin jossain määrin parantunut. Vuoden 2023 lopulla Rikosseuraamuslaitos toteutti vastaavan kyselyn Rotin tilannekuvasta samoilla kysymyksillä kuin aiemmin. Kysely lähetettiin 166 henkilölle, joista 55 henkilöä vastasi. Yhteenvetona kyselystä todettiin, että käyttökokemus ja osaamisen taso olivat hie-man nousseet edellisestä vuodesta. Rotin ei kuitenkaan koettu tukevan prosesseja ja lisäksi käytettävyyteen ja prosessien sujuvuuteen toivottiin edelleen parannusta. Useassa vastauksessa nousi esiin se, että ongelman ei nähty olevan Rotissa itsessään vaan siinä, että järjestelmää ei osata, haluta tai viitsit käyttää. Vastausten joukossa oli myös selkeästi positiivisia kommentteja. Järjestelmän muun muassa mainittiin tukevan suunnitelmallista täytäntöönpanoa ja sitä, että asiakas tulee prosessissa kuulluksi.

Tarkastuksessa muodostui käsitys, että Roti-asiakastietojärjestelmän toimivuus oli tarkastuksen aikana kaksijakoinen. ICT-näkökulmasta järjestelmä toimii siten kuin sen on määritelty toimivan. Henkilöstön kokemus järjestelmästä on kuitenkin negatiivinen. Hankkeen alkuperäisen tavoitteen mukaisesti kyseessä piti olla organisaation kehittäminen ja toiminnan muuttaminen, mitä tietojärjestelmä tukisi. Tarkastushaastatteluissa esitettiin jopa arvio, että toimintaa kehitetään tai muutetaan tietojärjestelmän ehdoilla.



Rotin käyttäjäkokemukset ovat olleet kriittisiä, mutta kohennusta on kuitenkin tapahtunut.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa²¹ oikeusministeriö korosti sitä, että hankkeen ongelmista huolimatta Roti-järjestelmä on ollut käytössä jo kaksi vuotta. Jatkokehitys- ja käytettävyysparannustarpeita on ollut paljon, mutta näitä tehdään tärkeimpiä priorisoiden. Käyttäjien koulutuksiin panostetaan suunnitelmallisesti.

VITJA-hanke lopetettiin, mutta joitain sen toiminnallisuuksista edistetään toisessa ohjelmassa

VITJA-hankkeen keskeisinä tavoitteina oli saada aikaan järjestelmä, joka korvaisi poliisiasiain tietojärjestelmän ja sähköistäisi rikosprosessin syyttäjien sekä tuomioistuinten suuntaan. VITJA-hanke ei saavuttanut tavoitteitaan vuoden 2023 loppuun mennessä, jolloin hanke päätettiin lopettaa. Kuten luvussa 2.1 kuvattiin, RETU- ja POTI-osuudet saatiin hankkeessa valmiiksi. Nämä järjestelmät ovat edelleen käytössä ja niitä kehitetään edelleen. Poliisihallinnon tarkastuskertomusluonnoksesta antaman lausunnon mukaan kyseiset osuudet muodostivat kokonaisbudjetista lähes 30 prosenttia.²²

Poliisihallitus on päättänyt, että TUJU-ohjelmaan varataan suunnittelutyölle tarvittava henkilöstö ja taloudelliset resurssit. VITJAan jo tehtyjen investointien, kuten sen ytimen, soveltuvuutta hyödyntämiseen selvitetään TUJU-ohjelman puitteissa. VITJA-hankkeen tavoitteiden edistäminen siis mahdollisesti jatkuu osin TUJU-ohjelmassa ja tavoitteisiin pääsy selviää vasta tulevina vuosina ohjelman edetessä.

Tavoitellun ja aikaansaadun tuotoksen ero näkyy selkeimmin siinä, että alkuperäisen yhden, kaiken kattavan tietojärjestelmän tavoittelusta luovuttiin ja todettiin yhteentoimivien tietojärjestelmien kokonaisuuden palvelevan poliisitoiminnan tarpeita parhaiten. Moneen kertaan uudelleen asetettu VITJA muutti tavoitteenasetantaansa niin useasti, että osin alkuperäisistä tavoitteista oli pakko luopua, eikä saatuja tuotoksia ole enää mielekästä vertailla alkuperäisiin tavoitteisiin. Toisaalta vaikka tavoitteista jouduttiin tinkimään, VITJaa myös laajennettiin hankkeen aikana. Esimerkiksi edellä mainittu POTI-järjestelmä ei kuulunut hankkeen alkuperäisiin tavoitteisiin ja vei lähes kaikki hankkeen resurssit vuosina 2015–2018. Myös RETU vei paljon hankkeen resursseja.²³

2.3 Hankkeiden budjetit ylittyivät selvästi

Tarkastuksen kolmen hankkeen kustannukset olivat yhteensä noin 208 miljoonaa euroa vuosina 2010–2023 (Roti 2011–2022). Tästä VITJA-hankkeen osuus oli 98 miljoonaa, AIPA-hankkeen 67 miljoonaa ja Roti-hankkeen 42 miljoonaa euroa. VITJAn kustannuksia kuitenkin vähentää se, että toimittaja palautti 7,5 miljoonaa euroa viivästyksen aiheuttamien vahinkojen kattamiseen.²⁴



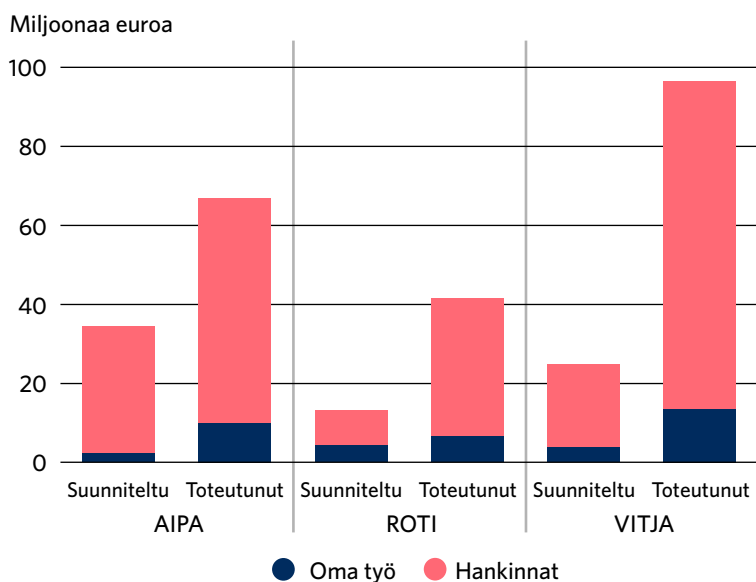
VITJAn
lopettamispäätös tehtiin
vuonna 2023.

Hankkeiden alkuperäisten suunnitelmien mukaiset budjetit olivat olennaisesti pienemmät. VITJA-hankkeen kustannuksiksi arvioitiin alun perin noin 25 miljoonaa, AIPA-hankkeen reilut 34 miljoonaa ja Roti-hankkeen reilut 13 miljoonaa euroa. Näin ollen VITJAn toteutunut budjetti oli lähes nelinkertainen alkuperäiseen suunnitelmaan nähden ja Rotin yli kolmikertainen. Vuoden 2023 lopussa kesken-eräisen AIPAn toteutuneet kustannukset olivat noin kaksinkertaiset alkuperäiseen suunnitelmaan nähden.

Taulukko 1: Hankkeiden suunniteltujen ja toteutuneiden kustannusten suhde vuoteen 2023 (Roti v. 2022) asti. (Lähde: DVV:n hankesalkku). VITJA:n luku ei sisällä em. 7,5 miljoonan euron palautusta. Tämä huomioiden kustannus olisi noin 89 miljoonaa euroa ja toteutuneen suhde suunniteltuun 355 %.

Tietojärjestelmähanke	VITJA	AIPA	ROTI
Suunniteltu kustannus (1 000 €)	25 000	34 400	13 200
Toteutunut kustannus (1 000 €)	96 371	66 698	41 523
Toteutuneen suhde suunniteltuun, %	385 %	195 %	315 %

Kuviossa 1 esitetään hankkeiden suunnitellut ja toteutuneet kustannukset jaettuna ulkoisiin hankintoihin ja oman työn osuuteen. Kaikkien kolmen hankkeen kustannusrakenne on ollut hyvin samanlainen. Valtaosa kustannuksista on muodostunut palvelujen ostoista ja kaikissa hankkeissa näiden osuus kokonaiskustannuksista on ollut noin 85 prosenttia. Loput kustannukset, noin 15 prosenttia kokonaiskustannuksista, ovat olleet omia henkilöstökustannuksia.



Kuvio 1: Hankkeiden suunnitellut ja toteutuneet kustannukset jaoteltuna omaan työhön ja hankintoihin. VITJA:n luku ei sisällä 7,5 miljoonan euron palautusta. (Lähde: DVV:n hankesalkku).

Euromääräisesti suurin poikkeama tuli hankinnoista, mikä on ymmärrettävää, koska hankinnat muodostivat kokonaiskustannusten valtaosan. Hankkeissa oli vaihtelua myös siinä, miten paljon toteutunut oman työn osuus poikkesi suunnitellusta. Pitkissä hankkeissa toteutuneen oman työn osuus on ymmärrettävästi huomattavasti suurempi kuin alussa arvioitiin. VITJA-hankkeessa oman työn suhteellinen osuus säilyi samana koko hankkeen ajan. Roti-hankkeessa oman työn osuus pieneni selvästi hankkeen edetessä, eli hankkeessa käytettiin hankintoja arvioitua enemmän. AIPA-hankkeessa kehitys oli päinvastainen eli oman työn osuus kasvoi hankkeen aikana selvästi.

Hankkeita rahoitettiin erillisellä tuottavuusrahalla

Hankkeet saivat rahaa kahdesta lähteestä: virastojen toimintamenomäärärahoista sekä valtiovarainministeriön pääluokan määrärahasta tuottavuuden edistämiseen (momentti 28.70.20). Valtiovarainministeriö on voinut myöntää tätä niin sanottua tuottavuusrahaa esimerkiksi tuottavuuden edistämiseen tähtäävien tietohallintohankkeiden toteuttamiseen. Pääajatuksena on ollut, että raha käytetään investointiin. Tällöin nopeasti realisoituvat hyödyt katsotaan paremmiksi kuin pidemmällä aikavälillä realisoituvat hyödyt. Kun hallinnosta nousee tarve tuottavuusrahalle, sitä arvioidaan valtiovarainministeriön budjettiosastolla.

Kaikki kolme hanketta saivat valtiovarainministeriöltä tuottavuuden edistämisen määrärahaa hankkeiden toteuttamiseen: VITJA-hanke 12 miljoonaa, AIPA noin 31 miljoonaa ja Roti noin 9 miljoonaa euroa. Näin ollen valtiovarainministeriön tuottavuusraha kattoi reilun kymmenyksen VITJA-hankkeen kokonaiskustannuksista, vajaa puolet AIPA-hankkeen kokonaiskustannuksista ja neljänneksen Roti-hankkeen kokonaiskustannuksista.

Tuottavuusraha kattoi merkittävän osan hankkeiden suunnitelluista kustannuksista – VITJassa puolet, AIPAssa ja Rotissa yli kaksi kolmannesta. Hankkeiden venyessä ja kustannusten kasvaessa tuottavuusrahalla katettujen kustannusten osuus pieneni samalla kun toimintamenoilla rahoitettu osuus kasvoi merkittävästi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on aiemmin todennut, että tuottavuusrahaa on käytännössä helpompi myöntää uusiin hankkeisiin kuin vanhan järjestelmän kehittämiseen. Vanhaa järjestelmää rahoitetaan yleensä toimintamenomäärärahoista. Toimintamenomäärärahoilla ei yleensä kuitenkaan voi rahoittaa suurempaa järjestelmäkehitystä tai korvausinvestointia, jota vanha tietojärjestelmä vaatisi.²⁵ Kaikki kolme hanketta ovat luonteeltaan osin kehityshankkeita, mutta myös korvausinvestointeja. Nykyisellään mahdollisuudet hankkeiden



Hankkeet rahoitettiin valtaosin virastojen toimintamenoilla.

rahoitukseen voivat johtaa siihen, että korvausinvestointeja kuvataan herkästi toiminnan kehittämiseksi, jotta niihin saadaan tuottavuusrahaa. Rahoitusta haettaessa kustannuksia saatetaan aliarvioida ja hyötyjä yliarvioida²⁶. Seurauksena hankkeiden tavoitteet voivat muodostua epärealistisiksi, varsinkin suhteessa suunniteltuun rahoituksen määrään. Hankkeiden tavoitteiden realistisuutta arvioidaan tarkemmin luvussa 4.

Hankkeista aiheutuu myös jatkokehityskustannuksia sekä epäsuoria kustannuksia

Edellä mainitut kustannukset eivät ole hankkeiden lopullisia kustannuksia, vaan tähän mennessä toteutuneita tai hankkeen aikaisia kustannuksia. VITJAn ominaisuuksia on tarkoitus edistää toisessa ohjelmassa. Alun perin VITJAan suunniteltujen toiminnallisuuksien rakentaminen toisessa hankkeessa tuottaa vielä lisää kustannuksia. AIPA-hanke jatkuu 30.6.2024 saakka, ja siksi hankkeen aikaisia kustannuksia syntyy edelleen. Ominaisuuksien kehittämistyötä ja sen myötä kustannuksia on myös siirretty jatkokehitysvaiheeseen. Sama koskee myös Roti-hanketta, jossa järjestelmän aktiivinen jatkokehitys tulee tarkastuksessa saadun tiedon mukaan jatkumaan vuoteen 2026.

Hankkeiden viivästyminen aiheuttaa myös epäsuorasti lisää kustannuksia. Tällaisia kustannuksia muodostuu esimerkiksi siitä, että vanhojen käytössä olleiden tietojärjestelmien käyttöikä on jouduttu jatkamaan suunniteltua pidempään, mistä on koitunut odottamattomia järjestelmien ylläpitokustannuksia. Lisäksi vanhat, epätarkoituksenmukaiset tietojärjestelmät ovat saattaneet aiheuttaa myös toiminnallista tehottomuutta.

Hankkeiden venymisen vuoksi virastoissa ja myös hallinnonalalla on lisäksi jouduttu lykkäämään muuta ICT-kehittämistyötä. Hankkeet ovat vieneet ICT-resursseja niin, että kaikkia muita aiottuja kehittämishankkeita ei ole voitu aloittaa. Erilaisten epäsuorien kustannusten suuruutta on mahdoton arvioida.

Tarkastetut tietojärjestelmähankkeet

Syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten aineistopankki AIPA (2010–2024)

- Tavoitteena oli asian- ja dokumentinhallinta Syyttäjälaitoksessa ja yleisissä tuomioistuimissa.
- Järjestelmällä on noin 3 000 Syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten tuomari-, syyttäjä- ja assistenttitaustaista käyttäjää.
- Tuomioistuinviraston AIPA-hanketoimistolla on ollut kokonaisvastuu tietojärjestelmän kehittämisestä.
- Kehitystyötä on tehnyt hankkeen aikana kuusi toimittajaa (Accenture Oy, CGI Suomi Oy, Consultor Finland Oy, Gofore Oyj, Tieto Finland Oy, Visma Consulting Oy). Ylläpito-organisaationa tulee toimimaan Oikeusrekisterikeskus, jolla on ylläpidosta yhteistyösopimus Tietoevry Tech Services Finland Oy:n kanssa. Lisäksi jatkokehitystyötä ostetaan Solita Oy:lta.

Toiminnan kehittämis- ja asiakastietojärjestelmähanke Roti (2011–2022)

- Hanke oli ensisijaisesti toimintojen ja prosessien kehittämishanke.
- Hankkeen tuotos oli uusi tietojärjestelmä, jonka avulla toteutetaan, hallitaan ja ohjataan rangaistusten täytäntöönpanoprosesseja.
- Käyttäjä on Rikosseuraamuslaitos.
- Kehittämisestä vastasi Roti-hanketoimisto, joka muodostui Rikosseuraamuslaitoksen ja Oikeusrekisterikeskuksen virkamiehistä.
- Roti-järjestelmää oli toteuttamassa kolme eri toimittajaa: ensimmäisessä vaiheessa Innofactor Oyj, toisessa vaiheessa Fujitsu Finland Oy ja ylläpitovaiheessa Nortal Oy.

Viranomaistietojärjestelmä VITJA (2009–2023)

- Tavoitteena oli poliisitoiminnan toiminnanohjausjärjestelmän kokonaisuudistus sekä rikosprosessin sähköistäminen syyttäjien ja tuomioistuinten suuntaan.
- Tulevia käyttäjiä olisivat olleet poliisin lisäksi syyttäjänvirastot, Rajavartiolaitos, Tulli ja Puolustusvoimat.
- Kehittämisestä vastasi alun perin sisäasiainministeriö ja vuodesta 2010 alkaen Poliisihallitus.
- Toimittajina olivat aluksi Tieto Oyj, Fujitsu Finland Oy ja Accenture Oy ja loppuvaiheessa Sofigate Oy ja Capgemini Finland Oy.

3 Miten hankkeiden yhteentoimivuutta edistettiin ja miten siinä onnistuttiin?

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

Yhteentoimivuuden edistämiseen suhtauduttiin hankkeissa positiivisesti, siihen pyrittiin erilaisin menettelyin ja yhteentoimivuuden tilannetta käsiteltiin säännöllisesti hankkeiden johdossa. Hankkeiden omat ongelmat johtivat kuitenkin siihen, että yhteentoimivuustavoite jäi ajoittain taka-alalle.

Valtiovarainministeriön tehtävänä on valtionhallinnon tiedonhallinnan yhteisten kehittämishankkeiden yhteensovittaminen. Eri hallinnonaloilla toteutettavat, toimialasidonnaiset hankkeet eivät kuitenkaan ole tämänkaltaisia yhteisiä kehittämishankkeita. Hallinnonalojen omissa hankkeissa yhteistyön tai yhteentoimivuuden edistäminen jää hankkeiden oman aktiivisuuden varaan.

3.1 Yhteentoimivuuden merkitystä korostettiin tavoitteena

Kolmen hankkeen yhteentoimivuus ja sen myötä sujuva rikosasioiden käsittelyketju oli jo hankkeiden alkuvaiheessa asetettu keskeiseksi tavoitteeksi. Tietojärjestelmien oli mahdollistettava tarvittava tietojen ja aineistojen siirto järjestelmästä toiseen. Eri viranomaisten valmisteleminen asiakirjojen tuli siirtyä saumattomasti hallinnonalarajojen yli: poliisin esitutkinta-aineisto syyttäjälle, syyttäjän aineisto tuomioistuimelle ja lopulta tarvittavat tiedot Rikosseuraamuslaitokselle. Luonnollisesti jokaisen tietojärjestelmän tuli palvella kunkin viranomaisen omaa toimintaa, mutta myös tiedon sujuva siirto oli keskeinen tavoite.

Kolmen tietojärjestelmän yhteentoimivuus on ollut julkilausuttu tavoite myös eduskunnan kannanotoissa hankkeiden alkuvaiheen aikoihin. Yhteentoimivuutta on käsitelty hallinto- ja tarkastusvaliokuntien mietinnöissä. Hallintovaliokunta painotti vuonna 2010 sitä,

että tuomioistuinten rikosasioiden käsittelyjärjestelmän ja VITJAn yhteensopivuudesta huolehditaan²⁷. Tarkastusvaliokunta puolestaan piti mietinnössään vuonna 2011 ehdottoman tarpeellisena, että oikeus- ja sisäasiainministeriön vastuulla olevia tietojärjestelmiä kehitetään saumattomassa yhteistyössä siten, että uudesta järjestelmästä saadaan mahdollisimman suuri kokonaisuhyöty eikä päällekkäisiä toimintoja synny²⁸.

Myös valtioneuvostossa yhteentoimivuuden saavuttamiseen kiinnitettiin huomiota jo hankkeiden varhaisessa vaiheessa. Valtiovarainministeriön lausunnossa²⁹ Rotia edeltäneestä ATJ-hankkeesta vuodelta 2011 todettiin, että hankkeesta tunnistettiin yhteentoimivuuden kannalta keskeinen viranomaisketju, ja painotettiin yhteistyötä eri toimijoiden kesken. Yhteistyö mainittiin myös oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön välisessä yhteistyöpöytäkirjassa vuodelta 2013. Siinä todettiin oikeusministeriön huolehtivan siitä, että AIPA-VITJA-integraation vaatima yhteistyö ja ohjaus saadaan hyödynnetyksi myös RISE-ATJ-hankkeessa.

Hankkeiden yhteentoimivuus keskeytyi lopulta siihen, että VITJA-hanke päätettiin lopettaa ennen sen valmistumista. Näin ensimmäinen kolmesta järjestelmästä, jonka puitteissa rikosprosessin tuli edetä sujuvasti, jäi toteutumatta. AIPAn ja Rikosseuraamuslaitoksen Rotin välillä ei tarkastuksessa todettu olevan varsinaisia rajapintaongelmia, kunhan rikos-AIPAn käyttöönotto etenee. Roti-hankkeen loppuraportin mukaan rajapintaa Rotin ja VITJAn välille ei toteutettu hankkeen aikana, vaan poliisi sai käyttöoikeudet Rotiin jatkokehitysvaiheessa. VITJA-hankkeen osia edistetään mahdollisesti TUJU-ohjelmassa, ja nähtäväksi jää, saavutetaanko alkuperäinen yhteentoimivuuden tavoite myöhemmin (kuvio 2).

Tarkastushavaintojen perusteella voi sanoa, että yhteentoimivuuden saavuttamiseksi oli aitoa pyrkimystä. Tavoite oli huomioitu oikea-aikaisesti jo hankkeiden alkuvaiheessa. Hankkeet aloitettiin melko samanaikaisesti, mikä sekini oli hyödyksi yhteisen tavoitteen saavuttamiselle. Tarkastushaastatteluiden perusteella järjestelmien yhteentoimivuuden edellyttämään hankkeiden väliseen yhteistyöhön suhtauduttiin hankkeissa positiivisesti eikä hankkeiden välisessä yhteistyössä ilmennyt erityisiä ongelmia.



Kuvio 2: Yhteentoimivuudella pyrittiin rikosprosessin sujuvaan etenemiseen yli viranomaisrajojen.



Hankkeiden yhteentoimivuus jäi saavuttamatta VITJAn lopettamis päätöksen vuoksi.

Hanketoimijoiden positiivisesta suhtautumisesta ja tunnistetusta tarpeesta huolimatta yhteentoimivuuden edistäminen oli lähtökohtaisesti hankalaa hankkeiden ollessa erillisiä ja kahdelta hallinnonalalta. Rikosasoiden käsittelyketju ylittää hallinnonalojen rajat, jolloin hankkeiden yhteistyön ja yhteisen suunnittelun merkityksen voisi kuvitella korostuvan. Kaikissa kolmessa hankkeessa oli kuitenkin omat hankintalähtökohtansa ja teknologia- ja toimittajavaliinnat tehtiin jokaisessa hankkeessa itsenäisesti. Hankkeita myös suunniteltiin toisistaan erillisissä, hankekohtaisissa työryhmissä. Hankkeet olivat omia kokonaisuuksiaan ja eri viranomaisten vastuulla. Samoin hankkeiden prosessit olivat omanlaisiaan. Edellä kuvattu tilanne ei edistänyt yhteentoimivuuden saavuttamista.

Tarkastuksessa havaittiin, että eri hallinnonalojen ja toimijoiden vastuulla olleet hankkeet keskittyivät ensisijaisesti omien ongelmien ratkaisemiseen. Hankkeiden kohdattua ongelmia niiden selvittäminen meni yhteentoimivuudesta huolehtimisen edelle. Yhteentoimivuuden edistämiseksi kehitetyt toimintatavat olivat tarkastuksen perusteella liian tehottomia, jotta vaativa tavoite olisi ollut mahdollista saavuttaa.

Hankkeiden toimijoilla ei haastatteluissa enää ollut selvää käsitystä siitä, miten tai koska yhteentoimivuuden edistämisestä sovittiin. Osin syynä lienee se, että hankehenkilöstössä oli ollut vaihtuvuutta vuosien kuluessa. Hankkeiden alkuvaiheen dokumentaatiosta on löydettävissä joitain mainintoja yhteentoimivuudesta ja esimerkiksi AIPAssa yhteentoimivuuden vaatimuksia määriteltiin hankkeen alkuvaiheessa³⁰. Tarkastuksessa ei selvinnyt, tehtiinkö asiasta sopimuksia hankkeiden johtoryhmien kesken.

3.2 Yhteistyötä tehtiin eri tasoilla

Kolmen erillisen hankkeen oli määrä saavuttaa yhteentoimivuus, jotta tieto siirtyisi sujuvasti hallinnonalalta ja viranomaiselta toiselle. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi hankkeiden oli välttämätöntä tehdä yhteistyötä. Yhteistyön tarve huomioitiin muun muassa Rotia edeltäneessä ATJ-hankkeessa, kuten luvussa 3.1 on kuvattu.

Yhteistyön syvyys vaihteli hankkeiden välillä. Yhteys VITJA-hankkeen ja AIPA-hankkeen sekä toisaalta AIPA-hankkeen ja Roti-hankkeen välillä oli tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan toimiva. VITJA-hankkeen ja Roti-hankkeen välillä yhteistyötä ja myös sen tarvetta oli vähemmän. Hankkeet harjoittivat yhteistyötä säännöllisesti POOL-yhteistyöryhmässä ja hankejohtajien tapaamisissa. Myös ministeriöiden johdon tapaamisissa käsiteltiin hankkeiden tilanteita, yleensä useamman kerran vuodessa. Tarkastushaastatteluissa arvioitiin, että yhteistyöryhmiä tärkeämmiksi koettiin asiantuntijoiden



Eri hallinnonalojen hankkeiden yhteentoimivuuden edistäminen on vaikeaa.

ja hankejohtajien välinen epämuodollinen vuorovaikutus. Hankkeiden oltua käynnissä jo useamman vuoden yhteistyötä parantamaan luotiin hankkeiden välisen VAR-koordinaattorin (VITJA-, AIPA-, Roti-koordinaattori) tehtävä.

Sisäministeriö ja oikeusministeriö asettivat ensimmäisen niin sanotun POOL-yhteistyöryhmän jo vuosituhannen alussa, eli vuosia ennen tarkastuksen kohteena olleiden hankkeiden aloittamista. Yhteistyöryhmän tehtävänä on poliisihallinnon ja oikeusministeriön hallinnonalan tietohallinnon välisen yhteistyön koordinointi ja kehittäminen. Yhteistyöryhmä muun muassa osaltaan varmistaa yhteensopivuuden toteutumisen suurissa tietojärjestelmähankeissa. VITJA-, AIPA- ja Roti-hankkeiden yhteyksiä käsiteltiin yhteistyöryhmässä jonkin verran, myöhemmin vain VITJAn ja AIPAn osalta. Yhteistyöryhmän jäseniä on noin viisitoista, ja se kokoontuu vähintään neljä kertaa vuodessa. Yhteistyöryhmä toimii neuvoa-antavana keskustelu- ja tiedonjakofoorumina tietohallinnon yhteistyöasioissa. Sillä ei ole itsenäistä päätösvaltaa hankkeiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa.

Hankkeita tukemaan perustettiin koordinaattorin tehtävä

POOL-yhteistyöryhmää ei siis perustettu kolmen hankkeen koordinaatioon, vaikka hankkeiden asioita ryhmässä käsiteltiin. Sen sijaan vuonna 2017 perustettu VAR-koordinaattorin tehtävä oli tarkoitettu nimenomaan VITJA-, AIPA- ja Roti-hankkeiden koordinaatioon. Koordinaattorin tehtävän perustamisen taustalla oli kolmen hankkeen ulkopuolinen katselmointi vuonna 2016³¹.

VAR-koordinaattori toimi vuosina 2017–2023 yhteistyössä kaikkien kolmen hankejohtajan kanssa. Tapaamisia oli alussa jopa viikoittain. Tarkastushaastattelujen perusteella koordinaattoritoiminnan loppuvuosina toiminta ei ollut enää säännöllistä ja palaverreja pidettiin vain noin kolme kertaa vuodessa. Näissä seurattiin hankkeiden tilannetta, pohdittiin hankkeiden ongelmakohtia ja sitä, miten hankkeiden aikatauluja saadaan yhteensovitettua. Hankkeiden sisältöön koordinaattorilla ei ollut mahdollisuutta puuttua. Koordinaattori toimi hankejohtajien antaman informaation ja dokumenttien varassa.

Koordinaattorin hyötyä hankkeille on vaikea arvioida. Osin tämä johtuu siitä, että koordinaattoreina toimineet asiantuntijat eivät missään vaiheessa tehneet toiminnastaan kirjallisia suunnitelmia, muistioita tai muita dokumentteja. Asiakirjoja tapahtumien vaiheista ei ole siis olemassa. Joitakin tietoja koordinaattorin toiminnasta on kuitenkin hankejohtajien kokouspöytäkirjoissa sekä vuonna 2019 päättyneiden VAR-kokousten pöytäkirjoissa. Toiminnasta sen jälkeen ei ole dokumentteja saatavilla.



VAR-koordinaattorin hyöty yhteentoimivuuden edistämiseksi jäi epäselväksi.

VAR-koordinaattorin työn merkityksestä esitettiin risteäviä arvioita. Sen nähtiin jääneen merkitykseltään vähäiseksi muun muassa hankkeiden aikatauluongelmien vuoksi³². Toisaalta tarkastushaastatteluissa esitettiin myös sellainen näkemys, että VAR-koordinaattoreista saatiin hankkeille todellista hyötyä. Koordinaation arvioitiin tehneen hankkeiden aikaikkunaa ennakoitavammaksi ja toimintaa ryhdikkäämmäksi. Yhteentoimivuuden rakentaminen kolmen omista lähtökodistaan toimivan, kahdelle eri hallinnonalalle kuuluvan viraston hankkeiden kesken oli kuitenkin liian haastava tehtävä yhdelle koordinaattorille, kun hankkeet ajautuivat ongelmiin. Lisäksi koordinaattorin tehtävä perustettiin vasta vuosia hankkeiden käynnistymisen jälkeen tilanteessa, jolloin ongelmia oli jo ilmennyt. Koordinaattorista olisi saattanut olla enemmän hyötyä yhteentoimivuuden edistämässä, jos tehtävä olisi ollut olemassa hankkeiden alusta alkaen ja jos koordinaattori olisi esimerkiksi raportoinut työn edistymisestä hankkeiden johtoryhmille.

Todennäköistä on, että tulevaisuudessa poikkihallinnollisuus on yhä tärkeämpää. Tarkastuksen kohteena olleissa hankkeissa on ollut aitoa yritystä poikkihallinnolliseen kehittämiseen tai ainakin sellaiseen toimintaan, joka ottaisi huomioon oman hallinnonalan ulkopuoliset toimijat. Tällä hetkellä on kuitenkin hankala tunnistaa sitä tahoja tai mekanisme, joka saisi poikkihallinnolliset hankkeet toimimaan yhteistyössä niin, että aito poikkihallinnollinen kehittäminen mahdollistuisi.

3.3 Toisiinsa liittyvien hankkeiden koordinaatio kuuluu hankkeiden vastuulle

Yhteentoimivuudesta säädetään laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (2019/906). Lain tarkoituksena on muun muassa edistää tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuutta.³³ Myös laki valtioneuvostosta (2003/175, 2 § 2 mom.) edellyttää, että ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Konkreettisempaa vaatimusta yhteistyöhön ja koordinaatioon itenäisten hankkeiden välillä ei kuitenkaan ole.

Valtiontalouden tarkastusvirastossa vuonna 2015 tehdyssä tuloksellisuustarkastuksessa todettiin, että tietojärjestelmien yhteentoimivuus nähdään usein integraatiovaatimuksina ja rajapintamäärittäjinä viraston omien sisäisten järjestelmien välillä. Virastorajat ylittävien liittymien yhteydet strategisen tason suunnitelmiin eivät ole selviä. Tarkastuksessa todettiin, että ilman kokonaisvaltaista näkemystä ei kyetä tunnistamaan kokonaisuuden kannalta tarpeellisia rajapintoja. Tästä seuraa muun muassa päällekkäisten tietojärjestelmien kehittämistä ja hallinnonalojen siiloutunutta toimintaa.³⁴

Valtiovarainministeriön tehtävistä annetun valtioneuvoston asetuksen (610/2003) perusteella valtiovarainministeriön vastuulla on julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleinen ohjaus sekä valtionhallinnon tiedonhallinnan yhteisten kehittämishankkeiden yhteensovittaminen. Tarkastuksen kohteena olleiden hankkeiden suunnitteluvaiheessa on ollut voimassa tietohallintolakiin (634/2011) ja valtioneuvoston asetukseen (1249/2014) perustunut lausuntomenettely.

Valtiovarainministeriö on myöntänyt tarkastuksen kohteina olleiden hankkeiden toteuttamiseen kymmeniä miljoonia euroja tuottavuusrahoituksena (ks. luku 2.3). Ministeriössä hankkeiden seuranta keskittyi tyypillisesti toiminnan kehittämisen varhaiseen vaiheeseen. Valtiovarainministeriö edellyttää toteutusvaiheessa olevilta yli yhden miljoonan euron hankkeilta säännöllistä tilanneraportointia Digi- ja viestintäviraston ylläpitämässä hankesalkkupalvelussa³⁵. Palvelu on tarkoitettu ministeriöiden sekä virastojen ja laitosten käyttöön. Hankkeiden tuli raportoida toiminnastaan sekä kehittämisen kustannuksista hankesalkkuun, jonne kehittämisen kokonaiskustannukset sekä hankkeen ja sen sisällön kannalta merkittävät päätökset on raportoitu.

Tarkastuksen havaintojen mukaan hanketiedot on päivitetty palveluun pääasiassa asianmukaisesti. Rotin kohdalla hankesalkun ”hyötyjen arviointi” -sarakeen kohta ”hyötyjen seuranta ja taloudelliset hyödyt” on jätetty tyhjäksi. Tarkastushaastatteluissa ilmeni, etteivät ainakaan kaikki hanketoimijat tunnista keinoja hankesalkkupalvelun laajemmalle hyödyntämiselle hankkeessa. Haastatteluissa mainittiin myös, että raportoidusta tiedosta ei ole saatu palautetta valtiovarainministeriöltä.³⁶ Hankesalkun kaikkien hankkeiden tiedot ovat hankesalkun käyttäjien nähtävissä. Periaatteessa hankesalkku voisi toimia hyvien käytänteiden levittäjänä. Siitä, miten hankesalkun tietoja tähän tarkoitukseen käytetään, ei ole tietoa. Mikäli hankkeiden raportoimista tiedoista ei tule mitään palautetta, voi se heikentää intressiä huolehtia hankkeen hyvästä raportoinnista.

Kokonaisuuden rahoittamisesta huolimatta valtiovarainministeriön tehtävään ei kuulu toimia kolmen tietojärjestelmähankkeen yhteentoimivuuden edistäjänä. Hankkeet ovat olleet erillisiä, joten niitä ei voi pitää suoraan edellä kuvattuina yhteisinä kehittämishankkeina, joiden yhteensovittaminen kuuluu valtiovarainministeriölle. Hankkeet ovat myös toimialasidonnaisia, joten siinä mielessä ne eivät kuulu valtiovarainministeriön vastuulle.

Valtiovarainministeriön rooli rajoittuu pitkälti hankkeen elinkaaren alkupäähän eli lausuntopyyntöön. Hankkeissa on lähetetty tilanneraportteja valtiovarainministeriölle, mutta haastattelutiedon perusteella niistä ei saatu valtiovarainministeriöltä palautetta. Haastatteluissa tätä ihmeteltiin. Vaikka ohjausrooli ei valtiovarainministeriölle kuulukaan, valtiovarainministeriön vahvempi ohjausrooli saattaisi osaltaan varmistaa, että rahoituksen saaja on kykenevä johtamaan hanketta.



Hankesalkkupalvelun hyödyntäminen ei ollut hankkeille tuttua.

Valtiovarainministeriö³⁷ korosti, että toimialasidonnaisen substanssministeriön ja siellä tapahtuvan ohjauksen rooli on keskeinen. Valtiovarainministeriö pyrkii varmistamaan, ettei tietojärjestelmä-hankkeissa ole päällekkäisyyttä ja että toisen viranomaisen tietoja käytetään ja hyödynnetään.

Erillisten, toimialasidonnaisten, mutta toisiinsa selvästi liittyvien hankkeiden koordinointi jäi tarkastettujen hankkeiden oman aktiivisuuden varaan. Kun hankkeet ovat poikkihallinnollisia, on vastuuministeriöitä ja virastoja useita, mikä hankaloittaa tilannetta. Tarkastuksen kohteena olevat hankkeet suunniteltiin erillisinä, eikä niiden yhteiseen kehittämiseen ollut rahoitusta. Ohjaus oli hankekohtaista, eikä mikään taho varsinaisesti vastannut yhteentoimivuuden edistämistä. Hankkeille palkattu koordinaattori tai hankejohtajien tapaamiset eivät olleet tähän tarkoitukseen riittäviä. Tapaamiset eivät ole olleet säännöllisiä varsinkaan myöhemmässä vaiheessa, vaan lähinnä kyse on ollut tietojen vaihdosta. Tässä asetelmassa yhteentoimivuus ja esimerkiksi tehokkaiden teknisten ratkaisujen tai prosessien kehittäminen muodostui vaikeaksi. Kuten edellä kuvattiin, ongelmia kohdattaessa hankkeiden yhteiset tavoitteet jäivät helposti kunkin hankkeen omien tavoitteiden jalkoihin. Yhteisten tavoitteiden saavuttaminen olisi edellyttänyt muun muassa selkeämpää yhteistyöra-kennetta ja yhteistä tavoitetilaa, sitoutumista ja ohjausta.



Toimialasidonnaisten hankkeiden koordinointi on hankkeiden itsensä vastuulla.

Tuottavuushyödyt jäivät saavuttamatta

Yhteentoimivuuden rakentaminen VITJA-, AIPA- ja Roti -hankkeiden välillä ei ole toteutunut kuten piti. Väliaikaisena ratkaisuna on rakennettu rajapinta poliisin PATJA-järjestelmän ja AIPAn välille, joka on tarkoitus ottaa käyttöön AIPAn syyttäjätoimintojen käyttöönoton yhteydessä. Hankkeet eivät siten ole saaneet suunnitellulla tavalla aikaan järjestelmien yhteentoimivuutta ja tavoitteena olleet tuottavuustavoitteet ovat jääneet toistaiseksi saavuttamatta. Kun lisäksi huomioidaan luvussa 2.3 kuvatut suorat ja epäsuorat kustannukset, voidaan todeta, että hankkeiden kumulatiivinen kannattavuus ei tule toteutumaan. Tämä on tietysti ilmeistä keskeytetyn VITJAn osalta, mutta pätee hyvin todennäköisesti myös AIPaan ja Rotiin. Tarkastushaastattelussa esitettiin, että jo sitä voisi pitää onnistumisena, jos tulevana vuosina järjestelmien kannattavuus olisi hyvä edes vuositasolla ja hyöty ylittäisi vuosikustannukset. AIPAn ja Rotin osalta tavoitteena kuitenkin on, että järjestelmien teknistä perustaa ylläpidetään ja kehitetään niin, että järjestelmille on mahdollista saavuttaa pitkät elinkaaret³⁸.

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

Kaikissa kolmessa hankkeessa alkuperäinen tavoite on ollut liian laaja, ja hankkeiden suuritöisyys on selvinnyt vasta hankkeiden käynnistymisen jälkeen. Aikataulujen venyminen on johtanut moniin ongelmiin ja kahden hankkeen kohdalla valittu teknologia on vanhentunut tai vanhenemassa.

Hankkeiden johto- tai ohjausryhmät ovat toimineet aktiivisesti ja käsitelleet hankkeiden kannalta olennaisia asioita. Ryhmät eivät kuitenkaan reagoineet hankkeiden ongelmiin riittävän vahvasti.

4.1 Hankkeiden tavoitteiden määrittely jäi liian epämääräiseksi

Hankkeen tavoitteiden selkeys on sen keskeinen menestystekijä. Hankkeelle asetettu tavoite on selkeä, kun hankkeen hyödyt organisaatiolle ovat tiedossa ja päämäärät ovat tarkkoja sekä luonteeltaan operatiivisia³⁹. Hankkeen tavoitteen selkeys ja sen aikataulu ovat ilmeisessä yhteydessä toisiinsa. Mikäli hankkeen tavoite ei ole sen alkuvaiheessa selkeä, siitä seuraa todennäköisesti myös puutteellinen ymmärrys hankkeen edellyttämän työn laajuudesta. Tämä vaikeuttaa hankkeen aikataulun arviointia ja voi johtaa aikataulun venymiseen.

Tarkastushaastattelussa ilmeni viitteitä siitä, että hankkeissa toimineet eivät käsittäneet hankkeiden tavoitteita samalla tavalla. AI-PA-hankkeen kohdalla hankkeen tavoitteita kuvailtiin tarkastushaastattelussa eri tavoin: osa haastateltavista toi esiin tavoitteen rikosprosessin toteutumisesta laajana kokonaisuutena, ja osa taas painotti erottelua rikos- ja siviiliasioihin eli Syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten prosesseja.

Ulkopuolisen konsultin vuonna 2018 tekemästä arviosta⁴⁰ ilmenee, että Roti-hankkeen alussa oli suuria johtamiseen liittyviä puutteita: hankkeen tavoite, toimintatavat ja osallistujat eivät olleet selvillä kaikille. Prosesseja määritettiin hankkeen aikana havaittujen tarpeiden mukaan. Myös VITJA-hankkeessa havaittiin samantapaisia ongelmia. Esimerkiksi järjestelmän kuvaukset ja prosessit olivat hankkeen alussa jääneet liian yleiselle tasolle.

Hankkeiden suuritöisyys tuli yllätyksenä

Tarkastuksen perusteella kaikissa kolmessa hankkeessa oli aliarvioitu se, miten suuritöisiä hankkeet tulevat olemaan. Hankkeiden alkuperäisiä tavoitteita voikin pitää varsin kunnianhimoisina. Realistista käsitystä hankkeiden suuritöisyydestä ei näyttänyt alkuvaiheessa olleen. Esimerkiksi AIPA-hankkeen todellinen suuruus käsitettiin vasta varsinaisen hankkeen alettua. Osaltaan tähän vaikutti se, että laajuuden arvioinnissa ei huomioitu järjestelmän teknistä arkkitehtuuria. VITJA-hankkeessa oli tarkoitus uudistaa koko poliisin toiminnanohjausjärjestelmä. Tavoite ymmärrettiin suureksi, mutta todellista suuruusluokkaa ei silti kyetty hankkeen alkuvaiheessa hahmottamaan. Roti-hankkeen alkuvaiheessa puhuttiin ensisijaisesti toimintojen ja prosessien kehittämishankkeesta, jonka tuotoksena oli tarkoitus syntyä uusi tietojärjestelmä. Kokonaisuuden suuruuden hahmottamista mahdollisesti hämärsi toiminnan kehittäminen ja sen luomat konkreettiset tavoitteet asiakastietojärjestelmälle.

Hankkeiden heikosta suunnittelusta ja sen seurauksena epärealistisista tavoitteista kertoo konkreettisesti se, että hankkeiden edessä jokaisessa niistä on jouduttu supistamaan alkuperäisiä tavoitteita. Kaikki kolme hanketta suunniteltiin alun perin sellaisiksi, että niiden tuotoksena aikaansaadut tietojärjestelmät oli tarkoitus ottaa käyttöön kerralla. Hankkeiden kohdattua ongelmia tätä menettelyä yritettiin muuttaa AIPA- ja Roti-hankkeissa. AIPAssa vaiheittaiseen käyttöönottoon ja toteutukseen päätettiin siirtyä riskien hallitsemiseksi jo ennen hankintojen aloittamista. Vaiheittaisen käyttöönoton mahdollisuutta arvioitiin myös Roti-hankkeen aikana, mutta sitä ei nähty mahdolliseksi.

Roti-hankkeen IT-hankesuunnitelman mukaan tietojärjestelmä oli tarkoitus rakentaa käyttämällä soveltuvin osin ketteriä ohjelmistotuotantomenetelmiä. Konsultin arvion⁴¹ keskeinen havainto oli, että hankkeessa ei ollut noudatettu ketterän tekemisen periaatteita ja menetelmiä. Vaiheittaista käyttöönottoa harkittiin, mutta se katsottiin mahdottomaksi toteuttaa, ja järjestelmä tuotiin tuotantoon yhtenä kokonaisuutena. AIPA-hankkeessa kyettiin sen sijaan siirtymään vaiheittaiseen käyttöönottoon.

Aiemmin ICT-hankkeissa käytössä on ollut niin sanottu vesiputousmalli. Tällaisessa mallissa on ollut sekä vaiheistettua käyttöönottoa pilotoinnin kanssa että käyttöönottoa kerralla ilman pilotointia. Vesiputousmalli on viime vuosina yleisesti korvautunut ketterällä kehityksellä, jossa painottuu järjestelmän rakentaminen pienissä osissa. Hankkeiden alkuvaiheessa valittu käyttöönotto kerralla ei siten ollut aikanaan poikkeuksellinen. Valinta oli kuitenkin omalta osaltaan johtamassa hankkeiden ongelmiin myöhemmässä vaiheessa.



Hankkeiden alkuperäiset tavoitteet eivät olleet saavutettavissa.

4.2 Johtoryhmien toiminta oli aktiivista, mutta ylimmän johdon tuessa oli ongelmiakin

Edellä kuvatun selkeän tavoitteen ohella ylimmän johdon tuki on olennainen onnistuneen tietojärjestelmähankkeen edellytys. Ylimmän johdon tuella tarkoitetaan, että projektin tärkeyttä pidetään esillä koko organisaation tasolla. Ylin johto tukee hankejohtoa myös hankkeen kohdatessa ongelmia.⁴² Tarkastuksen perusteella jokaisessa hankkeessa johto- tai ohjausryhmän toiminta oli aktiivista. Johto- ja ohjausryhmät eivät kuitenkaan kyenneet riittävän nopeasti ja tehokkaasti puuttumaan hankkeiden ongelmiin.

Johtoryhmät olivat aktiivisia ja käsittelivät olennaisia asioita

Tarkastuksessa arvioitiin hankkeiden johtoryhmien (AIPA, Roti) ja ohjausryhmien (AIPA, VITJA) toimintaa. Tekstissä tukeudutaan ryhmien julkisiin pöytäkirjoihin vuosilta 2009–2022.

Johtoryhmissä ja ohjausryhmässä on ollut noin 10–15 jäsentä, jotka ovat edustaneet valmistelussa olleen järjestelmän kannalta keskeisiä sidosryhmiä. Puheenjohtaja on ollut jokaisessa johto- ja ohjausryhmässä hanketta toteuttavasta organisaatiosta. Ryhmät ovat kokoon-tuneet 10–12 kertaa vuodessa ja tarpeen vaatiessa useamminkin. Johto- ja ohjausryhmissä on ollut valmisteltavan järjestelmän tulevien käyttäjien vahva edustus. Sen sijaan taustaorganisaatioiden ja virka-asemien perusteella ICT-osaaminen johto- ja ohjausryhmissä on ollut vähäisempää.

Johtoryhmissä ja ohjausryhmässä on käsitelty hankkeille olennaisia asioita, kuten hankkeiden riskejä, hankkeiden taloutta, aikatauluja, järjestelmien toimittajia koskevia ongelmia ja hankkeiden edistymistä. Mahdollisten ja toteutuneiden riskien käsittely oli keskeinen ja toistuva ryhmien kokousten aihe. Myös hankkeiden välinen yhteentoimivuus on noussut ryhmien asialistoille. Tämä on yleensä liittynyt sellaisiin tilanteisiin, joissa toisen hankkeen myöhästyminen tai muut ongelmat ovat aiheuttaneet ongelmia yhteentoimivuuden edistämiseksi ja sitä kautta omalle hankkeelle.

Johtoryhmien ja ohjausryhmän pöytäkirjojen perusteella hankkeiden asioita on ryhmissä käsitelty avoimesti ja perusteellisesti. Muis-tioista ilmenee, että jokaisen hankkeen johto- tai ohjausryhmä on ollut aktiivinen ja ryhmiä on pidetty ajan tasalla hankkeiden tilan-teesta. Pöytäkirjojen liitteinä on ollut jokaisessa hankkeessa huo-mattava määrä erilaisia hankkeen asioita käsitteleviä, tarkentavia dokumentteja ja johto- ja ohjausryhmät ovat tehneet hankkeita koskevia päätöksiä. Pöytäkirjojen perusteella syntyy vaikutelma, että ryhmät ovat olleet hankkeiden tukena. Toisaalta pöytäkirjoissa on joitain viitteitä siitä, että ajoittain hankkeiden ongelmat ovat tulleet johtoryhmälle yllätyksenä. Samanlainen arvio kuultiin myös yhdes-sä tarkastushaastattelussa.

Hankkeiden ongelmiin ei siis kyetty puuttumaan riittävän tehokkaasti ja siten, että jatkuvilta budjettiylityksiltä ja hankkeen keston venymiseltä olisi voitu välttyä tai ne olisivat olleet vähäisempiä. On mahdollista, että johtoryhmän jäsenillä ei ole ollut riittäviä edellytyksiä ratkaista ICT-ongelmia. Johtoryhmien tietojärjestelmiä koskevasta asiantuntemuksesta ei tosin voi tehdä päätelmiä pöytäkirjojen perusteella.



Johtoryhmät olivat aktiivisia, mutta joskus hankkeiden ongelmat tulivat niille yllätyksenä.

Johtoryhmien vahvempi reagointi hankkeiden ongelmiin olisi ollut tarpeen

Kaikilta osin ylimmän johdon tuki ei ollut sillä tasolla, joka olisi edesauttanut hankkeiden onnistumista. Kaikki tarkastuksen hankkeet kohtasivat merkittäviä toteutusongelmia ja vaikka niitä käsiteltiinkin johdossa, mihinkään voimakkaisiin, korjaaviin muutoksiin ei aina ryhdytty. Ongelmien suuruuteen suhteutettuna johdon reagointi vaikuttaa ainakin ongelmien pitkittyttyä riittämättömältä. Lisärahoitusta myönnettiin aina hankkeen jatkamiseksi. Hankkeiden tavoitteita supistettiin hankkeiden edetessä. Lopulta roimasti venyneiden aika-aulujen ja kasvaneiden budjettien jälkeen saatiin AIPA- ja Roti-tietojärjestelmät, jotka eivät ainakaan toistaiseksi vastaa alkuperäisiä tavoitteita. VITJA-hankkeen kohdalla tehtiin lopettamispäätös, tosin vasta noin 15 vuotta hankkeen aloittamisen jälkeen.

AIPA-hankkeessa johtoryhmän tuessa vaikuttaa painottuneen tuomioistuinten näkökulma (ks. myös luku 5.1). Johdon tuki ei siten ole ollut täysin tasapuolista koko tietojärjestelmän käyttäjäryhmää ajatellen. Tarkastushaastattelussa tuotiin esiin, että johtoryhmä antoi ison mandaatin hankkeelle, minkä seurauksena hanketoimiston oli mahdollista määrittellä suhteellisen itsenäisesti esimerkiksi MVP-tasoa. Haastateltavien mukaan johtoryhmän jäsenten tuntemus hankkeen yksityiskohdista oli rajallinen⁴³.

Roti-hankkeessa johdon tukea koskevat ongelmat liittyivät toimivaltakysymyksiin ja kommunikaatioon. Päävastuu toiminnan kehittämisestä ja ohjaamisesta oli Rikosseuraamuslaitoksen keskushallinnolla. Hankkeen ja keskushallinnon välinen yhteistyö ei toteutunut optimaalisella tavalla, vaan aiheutti epäselviä tilanteita varsinkin hankkeen alkupuolella. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan yksi hankkeen suurimmista ongelmakohdista oli toimivaltakysymykset: mikä oli hankkeen mandaatti tai oliko sitä ensinkään.

VITJA-hankkeessa sen pitkän olemassaolon aikana on tapahtunut paljon henkilöstömuutoksia. Hankkeen etenemisen seuranta on tarkastushaastatteluiden perusteella ollut epämääräistä varsinkin sen alkuvaiheessa, minkä takia vaikuttaa, että hankkeen kokonaiskuva ei ole ollut tarkasti kenenkään hallinnassa⁴⁴. Tilanne kuitenkin parani hankkeen edetessä. Oman ulottuvuutensa ylimmän johdon tukeen tuo se tarkastushaastattelussa kerrottu seikka, että hankkeen asioista ei päättänyt ohjausryhmä vaan ohjausryhmän puheenjohtaja, tämän esimies ja viime kädessä poliisiylijohtaja. Lisäksi hankkeella

on ohjausryhmän ohella toiminut laajennettu ohjausryhmä, jossa on lähes 30 jäsentä. Epäselvät johtosuhteet ja ohjaavien tahojen suuri määrä hämärtävät johto- ja vastuusuhteita eikä tällainen järjestely ole suotuisa hankkeen tuen kannalta.

4.3 Hankkeiden aikataulut pettivät huonon suunnittelun seurauksena

Realistinen suunnitelma edellyttää hankkeen tehtävien ja sen vaatimien resurssien tunnistamista sekä aikatauluttamista. Resurssien käytön tulisi myös olla hyväksyttävissä ja organisaation sitoutuminen hankkeeseen tulisi voida varmistaa suunnitelman vaatimaksi ajaksi⁴⁵. Kuten edellä todettiin, hankkeen epärealistiset tai epäselvät tavoitteet johtavat huonoon ymmärrykseen hankkeen laajuudesta. Väärä ymmärrys hankkeen laajuudesta taas johtaa myös hankeaikataulun epärealistisuuteen.

Kaikissa kolmessa hankkeessa on käynyt juuri näin: epärealistiset tavoitteet ovat johtaneet epärealistisiin hankeaikatauluihin. Hankkeet suunniteltiin liian laajoiksi. Valmisteltavat tietojärjestelmät oli tarkoitus ottaa kerralla käyttöön, mikä teki valmistelun vaikeammaksi. Aikataulujen pettämiseen vaikutti myös hankkeiden yhteentoimivuustavoite. Yhden hankkeen ongelmat heijastuivat muihin hankkeisiin ja johtivat aikataulupaineisiin. Erityisen selvää tämä oli VITJA- ja AIPA-hankkeiden kesken.

Epärealististen suunnitelmien ja johdon riittämättömän tai hitaan reagoinnin ohella tarkastuksessa tunnistettiin myös muita hankkeiden aikataulun venymiseen vaikuttaneita tekijöitä. Oikeushallinnossa oli resurssihin nähden meneillään liian isoja samanaikaisia hankekokoaisuuksia. Hankkeiden alkuvaiheessa ICT-valmiuksissa oli kehittämistarpeita.⁴⁶ Hankkeiden aikana tarpeet muuttuivat ja teknologiat kehittyivät. Sekä VITJAn että Rotin tapauksessa lainsäädännön muutokset toivat haasteita. VITJAn kohdalla asioita jouduttiin tekemään jopa uudestaan vastaamaan lainsäädännön muuttuneita vaatimuksia.⁴⁷ Teknologian muuttuminen ja lainsäädäntömuutokset ovat hankkeen ulkopuolelta tulevia tekijöitä, joihin on vaikea varautua juuri muuten kuin toteuttamalla hanke aikataulun mukaan ja asettamalla hankkeen toteutuksessa etusijalle yleisesti käytössä olevia teknologioita.

Aikataulujen venyminen johti teknologian vanhentumiseen

Aikataulujen mahdollisesta venymisestä aiheutuvat ongelmat tunnistettiin kyllä sinänsä hankkeiden alkuvaiheessa. Vaikka hankkeilla tavoiteltiin parempaa tuottavuutta, ne olivat myös korvausinvestointeja. Uusien järjestelmien tuli korvata vanhoja, elinkaarensa lopussa olevia tietojärjestelmiä. Esimerkiksi Roti-hankkeen IT-hankkeen hankesuunnitelman⁴⁸ mukaan yksi tärkeimmistä reunaehdoista ja hankkeen onnistumisen edellytyksistä oli hankkeen aikataulu. Käytössä olleiden



Yhteentoimivuustavoite aiheutti aikataulupaineita.

järjestelmien teknologia alkoi olla vanhentunutta, ja Roti-hankkeen aikataulun pitkittyessä teknologiaan liittyvien riskien uskottiin kasvavan merkittävästi. Tämä taas vaikuttaisi suoraan kustannuksiin, kun uuden tietojärjestelmän myöhästyessä vanhojen tietojärjestelmien elinikä olisi pakko pidentää yli suunnitellun ajan.

Venynet aikataulut merkitsivät myös sitä, että alun perin valittu teknologia muodostui ongelmaksi hankkeen aikana. Tämä koski erityisesti VITJA ja Roti-hankkeita. AIPassa teknologian vanheneamiseen liittyvä riski ei ole realisoitunut samassa laajuudessa kuin kahdessa muussa hankkeessa.

VITJA-hankkeen toteutukseen valittiin Siebel-teknologia, jonka osajista alkoi myöhemmässä vaiheessa olla kasvavaa pulaa. Tämä pakotti hankkeen tekemään ratkaisun teknologiamuutoksesta vuonna 2023, sillä tulevaisuutta oli arvioitava uudelleen ajankohtaisen tiedon valossa. Sittemmin koko hanke keskeytettiin.

Roti-hankkeessa jouduttiin samantyyppiseen tilanteeseen. Aikanaan valittu teknologia ja sen elinkaari muodostuivat ongelmiksi pitkittyneessä hankkeessa ja erityisesti parhaillaan käynnissä olevassa jatkokehityksessä. Roti-järjestelmä on rakennettu Microsoft Dynamics on-premise -alustan päälle. Tuotteen tuki päättyy tämänhetkisen tiedon mukaan vuoden 2029 alussa. Microsoftin kehityksen painopiste on siirtynyt on-premise -tuotteista pilvituotteisiin eikä on-premise -tuotteita enää kehitetä. Tuotteen toimittajalla on ollut vaikeuksia löytää hiipuvan teknologian kehittämiseen osajia.

Mikäli alustan tuki päättyy täysin eikä tiedossa ole vaihtoehtoja Rotin jatkolle, Rotin elinkaari jää viivästyneen toteutuksen vuoksi lyhyeksi. Joulukuussa 2023 valmistuneen päivitetyn kustannushyötylaskelman mukaan Roti-järjestelmän elinikä on 15 vuotta käyttöön-otosta. Koska Rotin alusta vaihtunee ja tästä aiheutuu kustannuksia, järjestelmästä saatujen säästöjen alkamispaikka siirtyy eteenpäin. Näin ollen hankkeen pitkittymisen riskinä on se, että Rotin elinkaari päättyy silloin, kun järjestelmästä alkaa kertyä laskennallista säästöä tai jopa ennen sitä.

Aikataulujen venyminen on johtanut myös siihen, että hankkeiden ulkopuolella on tapahtunut teknologisen kehityksen ohella myös muita hankkeisiin vaikuttaneita muutoksia. Lainsäädännössä tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet hankkeisiin, ja toisaalta hankkeiden venyminen on johtanut siihen, että lainsäädännön voimaantuloa on jouduttu lykkäämään.

Hankkeissa kohdattiin muitakin ainakin osin pitkittyneestä aikataulusta seuranneita ongelmia. Varsinkin Roti- ja VITJA-hankkeissa keskeisiä henkilöitä vaihtui hankkeen aikana, ja on todennäköistä, että muutokset hidastivat työtä ainakin hetkellisesti. Lisäksi kaikissa hankkeissa on havaittavissa niiden tietynlainen syrjäyttävä vaikutus. Kuten luvussa 2.3 todettiin, aikataulujen ja budjettien ylittyminen on viivästyttänyt hallinnonalojen muuta ICT-kehittämistä. Hankkeiden ollessa meneillään ei uusia hankkeita ole haluttu aloittaa. Näin tietojärjestelmien kehittämisvelka kasvaa, mikä jatkuessaan aiheuttaa ongelmia myös organisaatioiden toimintaan.



Pitkittynyt hanke ei tuota toivottuja säästöjä.

5 Huomioitiinko kehitystyössä riittävästi loppukäyttäjiä?

AIPA ja Roti -hankkeiden käyttäjien osallistamisessa oli puutteita, ja hankkeissa olisi pitänyt kyetä huomioimaan eri tahojen tarpeet paremmin.

Osallistamisen puutteiden seurauksena myös käyttäjähyväksyntä jäi puutteelliseksi. Järjestelmiin kohdistuneet odotukset eivät ole toteutuneet. Osaltaan tämä on voinut olla seurausta hankkeiden puutteellisesta viestinnästä. Odotukset kentällä järjestelmien toiminnallisuuksista ovat saattaneet muodostua epärealistiksi.

5.1 Järjestelmän käyttäjien osallistamiseen pyrittiin, mutta siinä ei täysin onnistuttu

Tietojärjestelmän käyttäjien osallistamisella tarkoitetaan tilannetta, jossa tuotetta lopulta käyttävien säännöllisellä kuulemisella ja tapaamisella varmistetaan, että tuote vastaa mahdollisimman hyvin heidän tarpeitaan⁴⁹.

Kaikkien kolmen hankkeen johtoryhmissä oli edustettuna keskeiset käyttäjätahot ja olennaiset sidosryhmät. Johtoryhmän ohella myös hankkeiden työntekijöillä oli hyvä hallinnonalaa koskeva tuntemus. AIPA- ja Roti-hankkeiden hanketoimistojen substanssitaustaiset työntekijät mahdollistivat asiakasnäkökulman huomioinnin esimerkiksi määriteltäessä MVP-tasoa. Hanketoimiston sisäisellä tietämyksellä pyrittiin vastaamaan siihen, mitä organisaatiot haluavat uudelta järjestelmältä.

Tarkastuksessa ilmeni, että hanketoimistojen ICT-osaaminen jäi hankkeiden alkuvaiheessa ulkopuolisten konsulttien ja tietojärjestelmien toimittajien varaan. AIPA- ja Roti-hankkeessa saatiin myöhemässä vaiheessa tukea kuitenkin Oikeusrekisterikeskuksen asiantuntijoilta. Hanketoimistojen oma ICT-osaaminen myös kasvoi hankkeen edistyessä.

Tarkastushaastatteluissa nousi esiin, että AIPA-hankkeen kohdalla hankehenkilöstössä korostui tuomioistuineläinlaitoksen asema. Hanketoimistoon on kuitenkin kuulunut myös Syyttäjälaitoksesta rekrytoitua henkilökuntaa ja Oikeusrekisterikeskuksesta IT-hankepääällikkö⁵⁰. Myös AIPAn johtoryhmässä tuomioistuineläinlaitoksen edustus oli Syyttäjälaitoksen edustusta selvästi vahvempi. Syyttäjälaitoksen tarpeiden



Varsinkin hankkeiden alkuvaiheessa ICT-osaaminen ei ollut riittävän hyvää.

ei nähty saavan yhtä suurta painoarvoa hankkeessa kuin tuomioistuinelaitoksen. Tämä myös heijastui siihen, että osa Syyttäjälaitoksen toimintojen kehityksestä ja käyttöönotoista oli jäämässä hankkeen ulkopuolelle. Toistaiseksi järjestelmän toteutukseen asti päässeissä ominaisuuksissa ovat painottuneet tuomioistuinten tarpeet. Osaltaan toiminnallisuuksien toteuttamisjärjestykseen on kuitenkin vaikuttanut myös VITJAn aiheuttamien aikatauluriskien hallinta. VITJAn ongelmat ovat vaikuttaneet siihen, että AIPAn syyttäjätöiminnot on jätetty viimeisenä toteutettavaksi kokonaisuudeksi.

Tuomioistuinviraston AIPA-hankkeen hanketoimistolla on ollut kokonaisvastuu tietojärjestelmän kehittämisestä. Tuomioistuinlain⁵¹ mukaan Tuomioistuinviraston tulee muun muassa huolehtia tuomioistuinten tietojärjestelmien ylläpidosta ja kehittämisestä. Lähtökohta yhteisten järjestelmien kehittämiselle on siten hankala. Vaikka tavoitteena on kehittää yhteisiä prosesseja, laki ja mahdollisesti myös rahoitus saattavat ohjata keskittymään omaan virastoon tai hallinnonalaan.

Roti-hankkeessa työskennelleet rikosseuraamusalan asiantuntijat oli rekrytoitu kentältä eli vankiloiden ja yhdyskuntaseuraamustoimistojen henkilökunnasta. Lisäksi hankkeeseen haettiin työntekijöitä maantieteellisesti eri puolilta Suomea. Hankkeen työntekijöillä oli siten hallinnonalan toiminnan tuntemusta ja myös alueellista näkemystä. Tästä huolimatta arvio tarkastushaastatteluihin oli se, että lopukäyttäjiä olisi pitänyt kuulla enemmän.

Rikosseuraamuslaitoksessa on useita erilaisia yksiköitä ja toimintoja, joiden osallistamisen ei nähty tarkastushaastatteluiden perusteella täysin onnistuneen. Jos sidosryhmät olisivat osallistuneet aktiivisesti erityisesti esivaiheen määrittelyihin, olisi se mahdollistanut erityyppisten yksiköiden kokemusten ja tarpeiden huomioimisen IT-ratkaisujen yhteensovittamisessa. Myös Roti-järjestelmää käyttävien henkilöiden tietoteknisen osaamisen yleistä tasoa ei huomioitu riittävästi ennen uuden tietojärjestelmän käyttöönottoa.⁵²

Tarkastuskertomusluonnoksesta annetussa lausunnossa⁵³ Rikosseuraamuslaitos täsmentää, että yksiköistä oli lähes koko hankkeen aikana nimettyä testaaajia, mutta heidän tehtävänsä oli testata enemmän teknistä toimivuutta kuin käytettävyyttä ja prosessien sujuvuutta. Testaajat antoivat kommentteja myös käytettävyyteen liittyen, mutta Rikosseuraamuslaitoksen mukaan hankkeessa ei huomioitu kommentteja riittävän hyvin.

Tarkastushaastatteluiden perusteella koettiin, että VITJA-hankkeessa asiakas on huomioitu vain ylätasolla. Hankejohto ei ole tarkastushaastattelun perusteella aina ottanut kentän ääntä ja mielipiteitä vakavasti huomioon. Asioita on voitu esittää ylöspäin liian positiivisina, tai niitä ei aina ole esitetty ollenkaan. Toisaalta tarkastushaastattelujen perusteella oli vaikea arvioida, oliko hankkeen läpiviennissä mukana oikeat henkilöt ja kykenivätkö osapuolet puhumaan niin sanotusti samaa kieltä.⁵⁴

Hankkeissa on pyritty ottamaan huomioon kentän ääni. Tästä huolimatta järjestelmien käyttäjäkuntien osallistaminen ei onnistunut niin hyvin kuin toivottiin. Valmistuneet tietojärjestelmät tai niiden osat ovat olleet toiminnallisuuksiltaan pettymys käyttäjille.

5.2 Käyttäjähyväksyntä ei onnistunut

Käyttäjähyväksynnällä tarkoitetaan lopputuotteen ”myymistä” sen lopullisille käyttäjille. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että käyttöönoton haasteisiin varataan riittävä tuki. Käyttäjähyväksyntä usein määrittelee sen, onko hanke onnistunut.⁵⁵ Tarkastuksen kohteina olleiden hankkeiden käyttäjähyväksyntä ei onnistunut hyvin. Tämä johtui siitä, ettei käyttäjiä osallistettu oikealla tavalla.

Tämän luvun havainnot koskevat AIPA- ja Roti-hanketta. Keskeinen syy AIPA- ja Roti-hankkeiden heikkoon käyttäjähyväksyntään varsinkin heti käyttöönoton jälkeen oli se, että järjestelmät eivät pystyneet vastaamaan niille asetettuihin suuriin odotuksiin. Tarkastushaastattelussa arvioitiin, että AIPA-hankkeen alkuvaiheen käyttöönottojen pohjalta käyttäjille saattoi muodostua liian korkeita odotuksia seuraavien osioiden tuomasta muutoksesta. Näitä odotuksia oli osin vaikea täyttää, kun siirryttiin pakon edessä MVP-toteutukseen. Käyttäjien mukaan MVP-toteutus on ollut toiminnoiltaan puutteellinen verrattuna organisaatioiden aiempiin järjestelmiin.

Käyttäjähyväksyntään kielteisesti ovat vaikuttaneet myös lukuisat muutokset aikatauluissa, hankkeen laajuudessa ja toteutuksen laadussa. Käyttäjät katsoivat hankkeessa toteutetun ketterän ohjelmistokehityksen lisäävän epävarmuutta julkaisujen toimivuudesta. Sitoutuminen hankkeeseen on vähentynyt samalla, kun viivästyneet julkaisut ovat osoittaneet, ettei määritellyistä toiminnoista ja aikatauluista ole kyetty pitämään kiinni. Tarkastushaastattelussa esiin nousseet käyttäjäpalautteet ei kaikilta osin näy hankkeen seuraavien tehtävien suunnittelussa ja priorisoinnissa, koska tavoitteita on siirretty tulevaisuuteen jatkokehitykseen.

Roti-hankkeessa muutosten jalkauttaminen oli puutteellista

Roti-hankkeen johtamismalli oli rakennettu siten, että Rikosseuramuslaitoksen johto osallistui hankkeeseen (johtoryhmä, sisällön ja muutoksenhallinnan ryhmä ja esimiesuhteet). Muutosjohtamisen keskeinen instrumentti hankeorganisaatiossa oli Sisällön ja muutoksenhallinnan ryhmä (Simu). Ryhmässä oli tarkoitus käsitellä ne hanketoimiston, IT-hankkeen ja toimittajan/toimittajien yhteiset asiat, jotka edellyttivät hanketoimiston tai IT-hankkeen päätösvaltaa laajempaa käsittelyä. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan Simu-työryhmällä ei kuitenkaan ollut sellaista toimivaltaa IT-hankkeen



Monet seikat ovat vaikuttaneet kielteisesti hankkeiden käyttäjähyväksyntään.

ja toiminnan kehittämishankkeen välissä koordinoijana kuin sillä olisi pitänyt olla. Ryhmä lakkautettiin vuonna 2016, koska ryhmälle ei sen nykymuodossaan ollut enää sille alun perin suunniteltua roolia.

Tarkastuksessa muodostui käsitys, että muutosten jalkauttaminen järjestelmän käyttäjille oli puutteellista. Toiminnan muutos ja uudet toimintatavat eivät olleet koko henkilöstölle selviä ennen uuden tietojärjestelmän käyttöönottoa. Rikosseuraamuslaitoksessa henkilöstön tietoteknisen osaamisen taso ja välineistön käyttö vaihtelee paljon tehtävien mukaan. Osalla Roti-järjestelmän loppukäyttäjistä ei ole käytössä omaa ICT-välineistöä, tai välineet ovat yhteiskäyttöisiä.

Roti-hankkeen loppuraportin mukaan toiminnan uudistaminen ei tapahtunut kaikissa yksiköissä alkuperäisten toiveiden mukaisesti⁵⁶. Tarkoitus oli, että uusi tietojärjestelmä tukee muutoksen läpivientiä ja ohjaa käyttäjiä yhdenmukaiseen toimintaan. Toimintatapojen muutokset kuitenkin miellettiin uuden järjestelmän edellyttämiksi muutoksiksi.

Roti-järjestelmää oli tarkoitus käyttää yhdenmukaisella tavalla kaikissa Rikosseuraamuslaitoksen yksiköissä, mutta järjestelmän käyttöönoton myötä yksikkökohtaiset toimintatavat ovat konkretisoituneet erityisesti kirjaamiseen liittyvissä tehtävissä. Eri yksiköissä on erilaisia käytänteitä, jotka riippuvat siitä, onko tieto kirjaajalle relevanttia. Tiedolla johtaminen edellyttää kuitenkin tiedon rakenteista kirjaamista, jotta oikeat asiat tulevat kirjatuiksi ja tietojärjestelmän käyttö olisi mahdollisimman yhdenmukaista.

Roti-hankkeen tehtäviin kuului myös toiminnalliseen käyttöön ottoon tarvittavien materiaalien laatiminen, koulutusvastuu ja tehostetun tuen eli jokaisessa yksikössä nimettyjen Roti-lähitukien organisointi. Lopulta henkilöstön saama koulutus jäi kuitenkin riittämättömäksi ja koulutuksiin osallistuminen vaihteli yksiköittäin.

5.3 Parempi viestintä olisi todennäköisesti vähentänyt osallistamisen ja käyttäjähäväksynnän ongelmia

Tietojärjestelmähankeissa on erityisen tärkeää, että asioista viestitään tarpeeksi usein hanketoimiston sisällä, hanketoimiston ja organisaation välillä sekä loppukäyttäjille. Jatkuvalla viestinnällä varmistetaan esimerkiksi se, että hanke näyttäytyy avoimena muulle organisaatiolle ja että tavoitteet ymmärretään samalla tavalla hankkeessa ja sen ulkopuolella.⁵⁷ Viestinnän tulee antaa todenmukainen kuva hankkeen etenemisestä sekä johtoryhmälle että loppukäyttäjille. Myös rakennettavan järjestelmän toiminnallisuuksista tulee viestiä realistisesti loppukäyttäjille.

Tarkastuksen perusteella viestintä näyttää jääneen melko vähälle huomiolle kaikissa hankkeissa. Esimerkiksi Roti-hankkeessa viestintä perustui alkuperäisessä hankesuunnitelmassa olevaan lyhyeen kirjaukseen, jonka mukaan hankejohtaja vastasi sisäisestä viestinnästä. Vastuu hankkeen ulkopuolisesta viestittämisestä ja tiedottamisesta sekä julkistiedottamisesta oli johtoryhmällä. Hankkeessa laadittiin kuitenkin myöhemmässä vaiheessa viestintäsuunnitelma, ja viestinnässä tehtiin yhteistyötä Rikosseuraamuslaitoksen viestintäasiantuntijoiden kanssa.

Roti-järjestelmän kohdalla yksi syy henkilöstön kriittisyydelle oli se, että kaikille ei ole ollut selvää, miksi uusi tietojärjestelmä tuli käyttöön. Epäonnistumiseksi katsottiin myös se, että viestinnässä painotettiin käytön helppoutta loppukäyttäjän näkökulmasta. Tällöin odotukset järjestelmästä muodostuivat epärealistiksi, mikä osaltaan vaikutti järjestelmään kohdistettuun kritiikkiin.

Roti-järjestelmän käyttöönoton jälkeen viestintä keskittyi viestimään korjauksista ja lisäohjeista. Tarkastuksen haastatteluissa viestinnän nähtiin olleen vähäistä ja puutteellista koko hankkeen ajan. Aktiivisuutta olisi kaivattu erityisesti käyttöönottojen siirtymisen aikaan. Samanlaisia havaintoja oli myös AIPA-hankkeesta. Hankkeen ulkopuoliset loppukäyttäjät kuvasivat, että työtehtävien hoitamista hankaloittavat ongelmat sivuutetaan ja että viestintä ei tapahdu ennakoivasti. Haastattelujen aikana loppukäyttäjille oli epäselvää, miltei osin ja millä aikataululla järjestelmän toiminnallisuudet tulevat toteutumaan.⁵⁸ Ongelmaksi näyttää muodostuneen myös se, että käyttäjien odotukset jäivät MVP-tasoa korkeammalle. Tämä on osaltaan johtanut kriittiseen käyttäjäpalautteeseen, joka olisi voitu mahdollisesti välttää selkeämmällä viestinnällä.⁵⁹ Arviot VITJAn osalta ovat epävarmempia hankkeen jäätyä kesken.



Aktiivisempaa viestintää olisi kaivattu erityisesti käyttöönottojen siirtyessä.

6 Oliko hankkeissa riittävää ICT-osaamista?

Kaikkien hankkeiden henkilöstö oli valittu lähinnä toiminnallisen osaamisen perusteella. Vastaavaa huomiota ei kiinnitetty ICT- ja projektinhallinnan osaamiseen. Ongelmanratkaisukyky hankkeissa oli osin puutteellista, vaikka ongelmia kohdattaessa oli myös valmiutta suunnan muutokseen.

6.1 Hankkeiden toteuttajien valinnassa painotettiin substanssiosaamista

Tietojärjestelmähankkeen onnistuminen nojaa pitkälti sitä toteuttavien henkilöiden osaamiseen. Suunnitteluvaiheessa tärkeimpien menestystekijöiden katsotaan olevan projektin aikataulutus, projektin päämäärä ja tekniset tehtävät. Nämä menestystekijät korostavat hankehallintaa sekä teknistä tietämystä tietojärjestelmän määrittelystä ja käyttöönnotosta.⁶⁰

Tietojärjestelmähankkeessa hankehenkilöstöllä pitää olla oikeanlainen osaaminen hankkeen kannalta. Hankejohdon tulisi arvioida, onko hankehenkilöstöllä tehtäviin tarvittava tekninen koulutus ja muu tarvittava osaaminen⁶¹. Henkilöstöllä tulisi olla kyky projektinhallintaan sekä laaja-alaista osaamista, joka sisältää substanssiosaamisen ja ICT-osaamisen.

Tarkastuksen hankkeiden kohdalla hankehenkilöstö on pyritty valitsemaan osaamisen perusteella ja hakuprosessin kautta. Hankkeisiin osallistuvat henkilöt ovat olleet vapaaehtoisia. Kuten edellä kuvattiin, hankkeiden henkilöstön valinnassa on painottunut erityisesti hallinnonalan toiminnan tuntemus. Tarkastuksessa ei selvinnyt, mikä loppujen lopuksi vaikutti siihen, ettei hankkeissa huomioitu paremmin sitä, että myös hankkeen sisäinen ICT-osaaminen olisi ollut riittävän hyvää.

AIPA-hankkeessa työskenteli hallinnonalan osaajia käräjäoikeudesta, hovioikeudesta, korkeimmasta oikeudesta ja Syyttäjälaitoksesta. Oikeusrekisterikeskuksen IT-hankepäällikkö toimi osana AIPAN hanketoimistoa. Oikeusrekisterikeskuksella oli vaikeuksia huolehtia kaikista niistä tehtävistä, joita hankkeessa on tarvittu, jolloin resursseja jouduttiin hankkimaan ostopalveluina⁶². Hankkeeseen ja jatkokehitykseen on ollut haastavaa rekrytoida osaajia.

Oikeusrekisterikeskus on kuitenkin tuonut viime vuosina hankkeeseen mukaan aiempaa enemmän IT-osaamista (mm. AIPAn jatkokehityksestä vastaavan IT-osahankkeen IT-hankepäällikkö, projektipäälliköitä, arkkitehteja, tietoturvaosaamista, testausosaamista). Hanketoimiston henkilökuntaa on myös koulutettu hankkeen edessä tarvittavien ICT-taitojen hallitsemiseksi. Haastatteluissa tuotiin vahvuutena esiin se, että MVP-tasoa määriteltäessä prosessituntemus löytyi hankkeen sisältä.

Haastateltavat toivat esiin, että ilman tuomaritaustaista hankejohtajaa hankkeen ei olisi ollut mahdollista saavuttaa uskottavuutta käyttäjäorganisaatioissa. Hankkeen rinnalla toimii AIPA-järjestelmän ylläpito ja jatkokehitysorganisaatio Oikeusrekisterikeskuksessa. Oikeusrekisterikeskuksen AIPA-hankkeeseen nimeämä IT-hankepäällikkö vastasi hankkeen tietoteknisen toteutuksen ohella jatkokehityksen suunnittelusta ja ohjauksesta.

Kuten AIPA-hankkeessa, myös Roti-hankkeen alkuvaiheen (ATJ-hanke) työntekijät olivat toimialan asiantuntijoita. He olivat Rikosseuramuslaitoksen henkilökuntaa. Hankkeen asiantuntijoilla ei ollut aikaisempaa kokemusta tietojärjestelmähankkeiden suunnittelusta ja läpiviennistä. Henkilöstön osaaminen oli siten todennäköisesti puutteellista hankkeen alkuvaiheen määrittelyihin. Kokemattomuus johti siihen, että suunnitteluvaiheessa konsultin rooli korostui. Haastatteluissa kerrottiin, että konsultti toi toimintaan ryhtiä ja häneltä tuli tarvittava projektiosaaminen tekemiseen. Toisaalta tarkastushaastatteluissa katsottiin, että hankkeen alusta saakka oli nähtävissä, että suunnitelmat eivät olleet realistisia ja että hankkeen alkuperäinen laajuus arvioitiin alakanttiin.

Roti-hankkeen hanketoimiston asiantuntijoiden tausta oli linjaorganisaatiosta ja sen toimintakulttuurista. ICT-asantuntemuksen puutteen lisäksi myös projektiosaamisen kuvattiin tarkastushaastatteluissa olleen heikkoa, eikä projektityö ollut tuttua kaikille. Tarkastuksen käytössä olleen dokumentaation mukaan vuonna 2018 koko hanketoimistolle järjestettiin projektityön koulutusta. Mikäli tämä oli ensimmäinen hanketyöskentelyyn liittyvä koulutus hankkeessa, jonka todettiin varsinaisesti alkaneen vuonna 2014, oli koulutuksen ajankohta liian myöhäinen.

Roti-hankkeesta tehdyssä arviossa⁶³ katsottiin, että hankkeessa oli liian vähän sellaisia jäseniä, joilla oli tarvittava osaaminen ja aikaisempi kokemus tehdä tietojärjestelmän määrittely- ja kehitystyötä. Lisäksi raportti kiinnitti huomiota siihen, että työ oli alkanut ilman riittävää koulutusta ja perehdytystä tämänkaltaiseen työhön. Lopputuloksena teknisiä työmääriä ovat arvioineet sellaiset henkilöt, joilla ei ole ollut siihen edellytyksiä. Haastatteluissa kuvattiinkin, että hankkeen valmiusarviot eivät perustuneet luotettavaan tietoon. Tuoteomistajina oli henkilöitä ilman aikaisempaa kokemusta vastaavasta roolista, tietojärjestelmähankkeista tai ketteristä toimintatavoista. Hankehenkilöstö nähtiin kuitenkin pääosin hyvin sitoutuneina ja motivoituneina omaan työhönsä.



Hanketoimistoissa panostettiin toimialan tuntemukseen, ei niinkään ICT-osaamiseen.

Oikeusministeriön hallinnonalalla Oikeusrekisterikeskuksen rooli on tuottaa tietojärjestelmäpalvelut koko hallinnonalalle ja toimia ICT-hankintayksikkönä. Oikeusrekisterikeskuksen rooli Roti-hankkeessa alkoi vuoden 2014 alusta, jolloin ICT-hanke asetettiin. Tällöin hankkeeseen saatiin ICT-hankepäällikkö ja samalla myös projekti-osaamista. Oikeusrekisterikeskuksen rooli hankkeessa nähtiin suuren, mutta silti useassa tarkastushaastattelussa arvioitiin, että sen resurssit eivät aina olleet riittävät hankkeen tarpeiden kannalta.

VITJA-hanke oli suuri. Enimmillään hankkeeseen on osallistunut jopa yli 100 henkilöä, joista tosin vain harvalla on ollut täysi työpanos. Organisointi vaikuttaa ylimitoitetulta. Kuten AIPA- ja Roti-hankkeissa, myös VITJA-hankkeen henkilöstön ydin on muodostunut substanssiasiantuntijoista eli poliisin henkilöstöstä. Sisäministeriön hallinnonalalla muutettiin sisäistä ICT-organisaatiota vuonna 2016 sen jälkeen, kun Hallinnon tietotekniikkakeskus Haltik lakkautettiin. Osa palveluista siirrettiin Valtoriin ja osasta palveluita muodostettiin poliisin IT-keskus. Tarkastuksen aineiston perusteella jäi ristiriitainen käsitys siitä, oliko VITJAlla riittävää hankkeen sisäistä ICT-asiantuntemusta. Joka tapauksessa hankkeeseen on ostettu ICT-osaamista hankkeen alun jälkeen tuntiveloituksena.

Kaikki kolme hanketta jatkuivat pitkään, ja hankkeiden henkilöstössä tapahtui vaihdoksia hankkeiden aikana. Myös toimittajapuolella oli vaihtuvuutta. Hankkeiden avainhenkilöiden muutokset toivat myös haasteita henkilöiden perehdytykseen ja opastamiseen.

6.2 Pitkittyneet hankkeet johtivat teknologian vanhenemiseen

Tietojärjestelmähankkeissa tarvitaan riittävää teknistä osaamista, millä tarkoitetaan siis toteutettavan ICT-teknologian riittävää ymmärrystä. Tekniset tehtävät tulee voida osoittaa oikeille ihmisille. Tekniset tehtävät sisältävät myös tarvittavan teknologian dokumentointia. Lisäksi vaaditaan kykyä tarvittaessa mukauttaa tehtyjä teknologiavalintoja.⁶⁴

Kuten edellisessä luvussa kuvattiin, kaikissa kolmessa hankkeessa henkilöstön osalta on panostettu erityisesti substanssipuoleen. AIPA- ja Roti-hankkeen kohdalla ICT-osaamista oli tarjolla Oikeusrekisterikeskuksesta, mutta Oikeusrekisterikeskuksen resursseja ei pidetty riittävänä tukemaan hankkeita. Perusratkaisu hankkeissa on ollut hankkia ICT-osaamista ostopalveluna.

Roti- ja VITJA-hankkeissa teknologian valinta ei onnistunut. Roti-järjestelmä on rakennettu Microsoft Dynamics on-premise-alustan päälle, jonka tuki päättyy vuoden 2029 loppuun mennessä. Kertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa Oikeusrekisterikeskus korosti, että Rikosseuraamuslaitos ja Oikeusrekisterikeskus ovat käynnistäneet teknologian elinkaarta jatkavat toimenpiteet⁶⁵. Alun perin



Oikeusrekisterikeskus oli merkittävä sidosryhmä hankkeille.

VITJA-hankkeen toteutukseen valittu Siebel-teknologia taas ei ole ollut kehitysalustana valtavirtaa enää vuosiin. Tämä pakotti hankkeen tekemään ratkaisun valitun teknologian muutoksesta vuonna 2023, sillä kokonaisuuden tulevaisuus oli arvioitava uudelleen ajankohtaisen tiedon valossa. Osaaminen käytetyssä Siebel-teknologiassa on vähentynyt Suomessa, ja sen kehittäminen on raskasta ja aikaa vievää. Keskeinen syy tietoteknisiin ongelmiin oli hankkeiden venyminen.

On mahdollista, että parempi ICT-teknologian osaaminen hankkeissa olisi voinut auttaa ongelmien välttämiseksi. Erityisesti osaamisesta olisi ollut apua siinä vaiheessa, kun hankkeet joutuivat ongelmiin. Hankkeiden johto- ja ohjausryhmien pöytäkirjoista ilmenee, että erilaiset ICT-ongelmat olivat kaikissa hankkeissa merkittäviä, ja niitä pohdittiin ja ratkottiin hankkeissa jatkuvasti. Tekniset ongelmat eivät siis suinkaan rajoittuneet hankkeen alkuvaiheeseen määrittelyprosesseihin ja teknologian valintaan. Esimerkiksi Roti-hankkeen loppuvaiheessa datamigraatio eli tietosisällön muuttaminen vanhoista tietojärjestelmistä uuteen sopivaksi oli varsin työläs ja hankala prosessi, joka lykkäsi järjestelmän käyttöönottoa monta kertaa.

AIPA-hankkeessa teknologinen osaaminen ja arkkitehtuuri nojasi varsinkin hankkeen alkuaikana paljolti tietojärjestelmän toimittajien varaan. Haastattelussa tuotiin esiin, että hankkeen alussa hankkeella ei ollut sen perustana toimivaa kokonaisarkkitehtuurikuvausta. Haastateltavien mukaan yhteistyön ja yhteentoimivuuden edistämiseksi tietoarkkitehtuuriosaamista olisi pitänyt viedä eteenpäin laajemmalla rintamalla, minkä lisäksi olisi pitänyt harkita esimerkiksi poikkihallinnollisia näkökulmia.⁶⁶

Roti-hankkeen IT-hankesuunnitelman mukaan tietojärjestelmä oli tarkoitus rakentaa käyttämällä soveltuvilta osin ketteriä ohjelmistotuotantomenetelmiä. Vuoden 2018 lopussa tehdyssä hankeanalyysissä keskeinen havainto oli, että hankkeessa ei ollut noudatettu ketterän tekemisen periaatteita ja menetelmiä. Hankkeen sisältöä ei suunniteltu eikä toteutettu inkrementteinä eli toteutuskokonaisuuksina, joita olisi voitu kehittää valmiiksi, vaan työtä tehtiin kaikilla osa-alueilla samanaikaisesti. Määrittely, toteutus ja testaus oli organisoitu eri tiimeihin, jotka olivat kaukana toisistaan ja jotka eivät kommunikoineet tehokkaasti keskenään.⁶⁷

Roti-hankkeen loppuraportin⁶⁸ mukaan kokonaisuuksia määriteltiin ja toteutettiin hyvin pitkään. Etukäteisarvioita ei ollut olemassa, vaan tiimi arvioi työmäärän työn tullessa toteutukseen. Määrittelyn taustalla oli ajatus siitä, että järjestelmän tulee olla mahdollisimman hyvin työtä tukeva. Vasta vuonna 2018 hankkeeseen tuli MVP-malli, jolla pyrittiin toteuttamaan kaikkiin prosesseihin vain pakolliset toiminnot, minkä seurauksena kaikki ylimääräinen karsittiin pois.



Paremmalla hankkeiden sisäisellä ICT-osaamisella olisi voitu välttää tietotekniset ongelmat.

6.3 Hankkeet eivät kyenneet vastaamaan ongelmiin riittävän hyvin

Tietojärjestelmähankkeissa on syytä tarkkailla mahdollisten ongelmien muodostumista ja hankkeen toteutumista uhkaavia tekijöitä. Ongelmanratkaisu vaatii hankkeelta riittävää teknistä osaamista ja kykyä ryhtyä välittömiin korjaaviin toimiin⁶⁹.

Kaikki tarkastuksen hankkeet ovat venyneet huomattavasti muun muassa siksi, että ongelmanratkaisukyky hankkeissa on ollut puutteellista. Hankkeiden kohdatessa ongelmia niihin on reagoitu venyttämällä valmistumisaikataulua ja lisäämällä rahoitusta. Toisaalta hankkeissa on kyetty tekemään hankaliakin päätöksiä ongelmien ratkaisemiseksi ja hankkeiden eteenpäin viemiseksi. Johto- ja ohjausryhmäkeskusteluissa toistuvana ja keskeisenä aiheena on ollut hankkeiden ongelmien selvittely ja ratkaisujen etsiminen.

AIPA-hankkeessa kyettiin tekemään muutos esimerkiksi VITJA-riippuvuuden purkamiseksi. AIPA-hankkeen alkuperäistä toteuttamisjärjestystä vaihdettiin siten, että rikosasiat toteutetaan viimeisenä. Hankkeen edetessä on myös otettu käyttöön mekanismeja mahdollisten ongelmien aktiiviseen seurantaan. Esimerkiksi johtoryhmässä on ryhdytty käymään säännöllisesti läpi hankkeen riskejä, jolloin niitä on samalla tarkasteltu myös euromääräisesti.⁷⁰

Roti-hankkeen riskit ja ongelmat olivat ulkopuolisen arvion⁷¹ mukaan hyvin tekijöiden tiedossa, mutta riskien ja ongelmien poistaminen ja vaikutusten pienentäminen oli hidasta tai ongelmien ratkominen siirrettiin tulevaisuuteen. Tarkastushaastatteluissa kuvattiin, että työskentelyä saatiin sujuvammaksi työntekijöiden omalla aktiivisuudella. Yhteistyön toimimisen nähtiin olevan riippuvaista henkilöistä, eikä se perustunut niinkään rakenteisiin.

VITJA-hankkeen edetessä useat riskiraporteissa mainitut riskit ovat muuttuneet liikennevalomallin mukaisesti vihreästä keltaiseksi ja osa jopa punaiseksi. Kun hankkeen riski on ollut keltaisella, tilanteeseen ei ole reagoitu tarpeeksi voimakkaasti. Selkeät ohjeet ”mitä jos”-tilanteille ovat puuttuneet. Työmäärien ja valmiusasteen arviointi on hankkeessa epäonnistunut ja reagointi tilannekuvan muutokseen hankkeen edetessä on ollut hidasta. Ohjausryhmän materiaalista on kuitenkin nähtävissä, että hankkeen aikana on suoritettu toimintatapojen kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä. Myös haastattelujen⁷² mukaan jatkuvaan toiminnan parantamiseen on ollut pyrkimystä.

6.4 Sisäinen tarkastus ei pelasta ongelmiin joutunutta tietojärjestelmähanketta

Tarkastuksessa haastateltiin hankkeita toteuttaneiden organisaatioiden eli Poliisihallituksen, Tuomioistuinlaitoksen ja Rikosseuraamuslaitoksen sekä näiden hallinnonalojen eli sisäministeriön ja oikeusministeriön sisäisen tarkastuksen asiantuntijoita. Tarkoituksena oli selvittää, miten sisäinen tarkastus on reagoinut virastonsa tai hallinnonolansa tietojärjestelmähankkeeseen, jonka aikataulu ja budjetti on ylittynyt huomattavasti. Lisäksi pyrittiin selvittämään, miten tietojärjestelmähankkeita voidaan ylipäättään tarkastaa tai seurata sisäisen tarkastuksen keinoin. Asia on tärkeä, sillä tietojärjestelmähankkeiden määrä tulee todennäköisesti vain kasvamaan ja niiden seuranta tai valvonta edellyttää erityisosaamista. Yleisesti sisäisen tarkastuksen kuulemisella pyrittiin arvioimaan sitä, mitä mahdollisuuksia sisäisellä tarkastuksella on ollut puuttua ongelmallisiin hankkeisiin.

Sisäisen tarkastuksen huomio on kohdistunut tarkastuksen hankkeisiin vaihtelevasti. VITJA-hankkeen osalta poliisin sisäinen tarkastus on tehnyt kustannuksia koskevan tarkastuksen vuonna 2011. Vuonna 2015 sisäinen tarkastus teki hankehallinnan tilannekatsauksen ja vuonna 2019 kustannusanalyysin, jossa arvioitiin VITJA-hankkeen edistymistä suhteessa kustannuksiin. Vuoden 2019 arvion perusteella hankkeen seuranta ja riskienhallintaa muutettiin. Hankehallinnan ohjaus ja ohjeistus otti huomioon sisäisen tarkastuksen tekemiä havaintoja.

Oikeusministeriö oli vahvasti mukana hallinnonalan hankkeiden seurannassa. Ministeriössä nähtiin, että käynnissä olevia ICT-hankkeita oli tarpeen seurata säännöllisesti. ICT-hankearviot nostettiin ministeriön sisäisen tarkastuksen agendalle hankkeiden korkean riskin ja koko hallinnonalan taloudellisen kestävyuden kannalta⁷³. Oikeusministeriön sisäinen tarkastus on teettänyt useita AIPA-hankkeen arviointeja, joita on tehty vuodesta 2016 alkaen aina vuoteen 2021 asti. Tuomioistuinvirasto ei ole tarkastanut hanketta erillisesti.

Myöskään Roti-hankkeessa Rikosseuraamuslaitos ei tehnyt sisäistä tarkastusta. Edellä mainittu oikeusministeriön hallinnonalan kaikkien isojen tietojärjestelmähankkeiden vuosittainen arvio koski myös Rotia. Lisäksi Roti-hankkeesta valmistui ulkopuolinen loppuarviointi vuosi järjestelmän käyttöönoton jälkeen. Tarkastuksessa syntyneen näkemyksen mukaan ulkoisten auditointien pohjalta kehitettiin erityisesti Oikeusrekisterikeskuksen roolia ja toimintaa hallinnonalalla. Oikeusministeriön hallinnonalalla on siirrytty 2020-luvulla IT-kehittämisen malliin, jonka pääteemana on kiihdyttää hallinnonalan digitalisaatiota ja tehdä siitä johdettavampaa.

Haastatellut sisäisen tarkastuksen edustajat suhtautuivat melko epäilevästi siihen, voisiko sisäinen tarkastus ylipäänsä vaikuttaa hankkeisiin. Sisäisen tarkastuksen katsottiin voivan arvioida lähinnä



Sisäiset tarkastukset ovat kiinnittäneet huomiota hankkeisiin.

yksittäisiä ongelmakohtia, mutta laajempiin vaikutusmahdollisuuksiin ei juuri uskottu. Sisäisellä tarkastuksella ei ole päätösvaltaa eikä toiminnallista vastuuta tarkastettavista toiminnoista. Toiminnallinen vastuu ja riskienhallinta kuuluu hankkeen operatiivisen johdon vastuulle. Ylipääntään näkemys oli se, että sisäisen tarkastuksen rooli ei voi olla sellainen, että se tekisi hankkeiden jatkuvaa operatiivista valvontaa. Sisäinen tarkastus voi kuitenkin kouluttaa hankehenkilöstöä toteuttamaan hankkeen sisäistä valvontaa. Lisäksi haastattelussa nousi esiin raportoinnin merkitys. Raportoinnin pitäisi olla nykyistä tasokkaampaa, jotta tiedolla voitaisiin johtaa.

Haastatteluissa painotettiin ennakollisen vaikuttamisen tärkeyttä, mikä toisaalta edellyttää sitä, että sisäinen tarkastus on mukana hankkeen valmistelussa tai ainakin tietoinen tulevista hankkeista. Tässä nähtiin olevan vielä puutteita, ja myös mahdollisuudet ennakolliseen vaikuttamiseen vaihtelevat organisaatioiden välillä. Ennakollinen vaikuttaminen edellyttäisi hyvää ja aikaisessa vaiheessa saatavaa tietoa tulevista hankkeista. Haastatteluiden perusteella sisäisten tarkastusten asema vaihtelee sen suhteen, onko tarkastuksella mahdollisuus osallistua erilaisten johtoryhmien työskentelyyn ja olla siten hyvin ajan tasalla ja vaikuttamassa.

Tarkastushaastatteluissa tiedusteltiin myös sitä, ovatko hankkeiden virastojen ja hallinnonalojen ministeriöiden sisäiset tarkastukset yhteydessä toisiinsa hankkeiden ongelmien osalta. Ilmeni, että virastojen, eli Poliisihallituksen, Rikosseuraamuslaitoksen ja Tuomioistuinviraston sisäiset tarkastukset eivät ole pitäneet yhteyttä keskenään hankkeiden osalta. Näin siitäkin huolimatta, että hankkeissa on alusta asti ollut tavoitteena yhteentoimivuus. Yleisempää yhteydenpito on ministeriöiden ja virastojen sisäisten tarkastusten välillä.

Sisäisen tarkastuksen mahdollisuudet tarkastaa käynnissä olevia tietojärjestelmähankkeita tai muita hankkeita riippuvat tarkastuksen käytettävissä olevista resursseista. Tarkastuksen haastatteluissa sisäisissä tarkastuksissa työskenteli kussakin yksi tai muutama asiantuntija. Jo yksistään tämä asettaa merkittävän rajoitteen tarkastusmahdollisuuksille. Toinen rajoite tulee osaamisesta. Tietojärjestelmähankkeiden tarkastus edellyttää usein ICT-asiantuntemusta, jota ei sisäisissä tarkastuksissa yleensä ole. Asiantuntemus pitäisi hankkia ostopalveluna, mikä voi olla mahdotonta. Tarkastushaastatteluissa tuotiinkin esiin resurssien ja osaamisen asettamat reunaehdot tarkastuksen mahdollisuuksille.

Lisäksi sisäisen tarkastuksen mahdollisuuksia voi rajoittaa tarkastuksen asema organisaatiossa. Ei ole realistista ajatella, että organisaation sisäinen tarkastus kykenisi tehokkaasti tukemaan, saati pelastamaan ongelmiin joutuneen tietojärjestelmähankkeen. Sen sijaan olisi tärkeää, että sisäinen tarkastus kykenee tukemaan organisaation johtoa tuottamalla ajantasaista ja laadukasta tietoa, myös tietojärjestelmähankkeista.



Sisäisen tarkastuksen resurssit eivät mahdollista tietojärjestelmähankkeiden kattavaa tarkastamista.

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tarkoituksena on tuottaa tietoa kolmen keskeisen tietojärjestelmähankkeen tavoitteiden saavuttamisesta, ongelmien syistä ja hankkeiden nykytilanteesta sekä mahdollisuuksien mukaan tuoda esiin ehdotuksia julkisten IT-hankkeiden paremmaksi toteuttamiseksi. Tarkastuksen tavoitteena on arvioida, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet hankkeiden ongelmiin, miten ongelmiin on reagoitu ja miten niistä on kyetty oppimaan, miltä osin hankkeet ovat onnistuneet ja miltä hankkeiden keskeisen tavoitteen, järjestelmien yhteen-toimivuuden, tilanne nyt näyttää.

Tarkastuksella tuotettiin tietoa eduskunnalle, joka on useaan otteeseen kiinnittänyt huomiota tarkastuksen kohteena olleisiin tietojärjestelmähankkeisiin. Tietoa tuotettiin myös oikeusministeriölle ja sisäministeriölle, sekä näiden alaiselle hallinnolle, jossa hankkeet toteutettiin.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteena olivat poliisin toiminnanohjausjärjestelmähanke VITJA, syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asian- ja dokumentinhallintajärjestelmähanke AIPA ja Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan kehittämisen ja asiakastietojärjestelmähanke Roti. Tarkastus on kohdistunut oikeusministeriöön ja sen alaisiin Tuomioistuinvirastoon, Rikosseuraamuslaitokseen, Oikeusrekisterikeskukseen, Syyttäjälaitokseen sekä sisäministeriöön ja Poliisihallitukseen. Lisäksi tarkastus on kohdistunut myös valtiovarainministeriöön, joka muun muassa ohjaa julkisen hallinnon tietohallintoa, rakenteiden kehittämistä ja yhteisiä palveluja, palvelutuotantoa sekä sähköisen asioinnin ja tietoturvallisuuden yleisiä perusteita.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot oikeusministeriöltä, sisäministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, Oikeusrekisterikeskukselta, Rikosseuraamuslaitokselta, Tuomioistuinvirastolta, Syyttäjälaitokselta ja Poliisihallitukselta. Lausunnon antoivat kaikki muut paitsi Syyttäjälaitos. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuskysymys 1: Miten tietojärjestelmähankkeiden tavoitteet ovat toteutuneet?

Kriteerit:

- Virastot suunnittelevat toimintaansa, talouttansa sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä (laki valtion talousarviosta 423/1988, 12 §).
- Suunniteltaessa tiedonhallintamallin sisältöön vaikuttavia olennaisia hallinnollisia uudistuksia ja tietojärjestelmien käyttöönottoa tiedonhallintayksikössä on arvioitava näihin kohdistuvat muutokset ja niiden vaikutukset. (laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019, 5 § siltä osin kuin on ollut hankeaikana voimassa).
- Tietojärjestelmähankkeilla tuetaan viranomaisen lakisääteisen tehtävien hoitamista (hallinnonalojen ja virastojen toimintaa ohjaava substanssilainsäädäntö soveltuvin osin).
- Tietojärjestelmien vaatimusten määrittely ja organisointi on tehty laadukkaasti (JHS-suositukset, suositus JHS 173: vaativuusmäärittely siltä osin kuin on ollut hankeaikana voimassa).
- Tietojärjestelmät ja sähköiset työvälineet edistävät työn tehokkuutta ja tuottavuutta (VaVM 37/2022 vp).

Tarkastuskysymys 2: Ovatko viranomaiset vastanneet hankkeiden ongelmiin riittävällä ja asianmukaisella tavalla?

Kriteerit:

- Suunniteltaessa tiedonhallintamallin sisältöön vaikuttavia olennaisia hallinnollisia uudistuksia ja tietojärjestelmien käyttöönottoa tiedonhallintayksikössä on arvioitava näihin kohdistuvat muutokset ja niiden vaikutukset (laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019, 5§) siltä osin kuin on ollut hankeaikana voimassa).
- Hankkeilla on ollut riittävä sisäinen valvonta sen varmistamiseksi, että hankkeet etenevät tavoitteiden mukaisesti ja että niistä annetaan ohjauksen edellyttämät riittävät tiedot (laki valtion talousarviosta 423/1988, 24 b §; Asetus valtion talousarvios- ta 1243/1992, 69 §).

Tarkastuskysymys 3: Miten hankkeiden tavoitteiksi asetetut järjestelmien yhteentoimivuuden rakentaminen sekä viranomaisten yhteistyön ja tiedonkulun parantaminen ovat onnistuneet?

Kriteerit:

- Tiedonhallintayksikössä on ylläpidettävä sen toimintaympäristön tiedonhallintaa määrittelevää ja kuvaavaa tiedonhallintamallia (laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019, 5 § siltä osin kuin on ollut hankeaikana voimassa).
- Tietovarantojen yhteentoimivuus tarkoittaa sitä, että tietoja voidaan hyödyntää ja vaihtaa eri tietojärjestelmien välillä siten, että tietojen merkitys ja käytettävyys säilyvät (laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019, 2 § siltä osin kuin on ollut hankeaikana voimassa).
- Valtiovarainministeriön on huolehdittava, että julkisen hallinnon tiedonhallintaa sekä tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottamista koskevan yhteistyön koordinointia varten on järjestetty valtion virastoissa ja laitoksissa toimivien viranomaisten sekä kuntien viranomaisten yhteistyötavat ja -menettelyt (laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019, 7 § siltä osin kuin on ollut hankeaikana voimassa).

- Viranomaisen on tietojärjestelmien yhteentoimivuuden mahdollistamiseksi ja varmistamiseksi suunniteltava ja kuvattava kokonaisarkkitehtuurinsa sekä noudatettava laadittua ja ylläpidettyä kokonaisarkkitehtuuria ja sen edellyttämiä yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrityksiä sekä toimialakohtaisia tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrityksiä (laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta 634/2011, 7 §).
- Oikeus- ja sisäasiainministeriön vastuulla olevien tietojärjestelmien kehittäminen tapahtuu saumattomassa yhteistyössä siten, että uudesta järjestelmästä saadaan mahdollisimman suuri kokonaisuhyöty eikä päällekkäisiä toimintoja synny (TrVM 5/2011 vp).
- Tuomioistuinten rikosasioiden käsittelyjärjestelmän ja VITJAn yhteensopivuudesta huolehditaan. Poliisin tietojärjestelmäudistuksen toteutusta kiirehditään ja sen rahoitus turvataan (HaVM 42/2010 vp).

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa tarkastusasetelma ja tarkastuksen kriteerit lähetettiin tarkastuksen kohteille. Asetelmaa ja kriteerejä kommentoivat oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, Poliisihallitus, Tuomioistuinvirasto ja Oikeusrekisterikeskus. Kuuleminen ei antanut aihetta muuttaa asetelmaa eikä kriteerejä.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastusaineisto koostui haastatteluista, asiakirja-aineistosta ja hankkeiden taloustiedoista. Tarkastuksen kohteina olleista kolmesta tietojärjestelmähankeesta kirjoitettiin kustakin muistio, joiden pohjalta tehtiin tarkastuskertomus.

Haastatteluita tehtiin tarkastuksen suunnitteluvaiheessa keväällä 2023 ja varsinaisessa tarkastusvaiheessa loppuvuodesta 2023 ja alkuvuodesta 2024. Haastattelut olivat puolistrukturoituja teemahaastatteluja. Haastateltavana oli asiantuntijoita tarkastuksen kohdeorganisaatioista ja sidosryhmistä eli oikeusministeriöstä, sisäministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, Oikeusrekisterikeskuksesta, Poliisihallituksesta, Rikosseuraamuslaitoksesta, Tuomioistuinvirastosta, Syyttäjälaitoksesta ja Käräjätuomarit ry:stä. Tarkastuksen haastatteluihin sisältyi myös oikeusministeriön, sisäministeriön, Poliisihallituksen, Rikosseuraamuslaitoksen ja Tuomioistuinviraston sisäisten tarkastajien haastattelut. Haastatteluja tehtiin yhteensä 30 ja niissä oli 46 haastateltavaa. Joitakin henkilöitä haastateltiin useamman kerran.

Keskeisin asiakirja-aineisto koostui hankkeiden asettamispäätöksistä ja hankesuunnitelmista, seurantaraporteista, ulkopuolisten tahojen tekemistä hankkeita koskevista arvioinneista, valtiovarainministeriön lausunnoista, rahoituspäätöksistä sekä ohjaus- ja johdoryhmien pöytäkirjoista ja niiden liitteistä. Analyysimenetelmänä käytettiin laadullista sisältöanalyysiä.

Tarkastuksessa käytettiin tietojärjestelmähankeiden kriittisten menestystekijöiden viitekehystä (Slevin ja Pinto, 1986; Rosacker ja Olson, 2008) hankkeiden arvioinnissa. Viitekehysten avulla arvioitiin sitä, mitkä tekijät muodostuivat hankkeissa keskeisiksi onnistumiseen vaikuttaviksi tekijöiksi. Viitekehysten avulla laadittiin myös listaus, jota voi hyödyntää julkisten tietojärjestelmähankeiden toteutuksessa.

Tarkastuksen päähavaintoihin tarkastuskohteet pääsivät perehtymään hankekohtaisten muistioiden kautta.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 4.10.2023 ja päättyi 11.6.2024. Tarkastuksen aineisto hankittiin vuoden 2023 lokakuun ja vuoden 2024 maaliskuun välisenä aikana.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät ylitarkastaja Sonja Huotari, johtava tilintarkastaja Timo Kerttula, johtava tuloksellisuustarkastaja Juho Nurminen, ylitarkastaja Tiina Palonen-Roihupalo ja ylitarkastaja Maarit Takala. Tarkastusta ohjasi tarkastuspäällikkö Lassi Perkinen. Tarkastuksen esittelijä oli Juho Nurminen ja tarkastuksesta päätti johtaja Jaakko Eskola.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Tarkastuksessa ei arvioitu sitä, miten valmiiksi saadut tietojärjestelmät ovat toimineet tai ovatko ne tehostaneet viranomaisten toimintaa.

Tarkastettavien hankkeiden elinkaari oli poikkeuksellisen pitkä, ja tämä on vaikeuttanut aineiston hankintaa. Pääasiallinen tarkastusaineisto on ollut kirjallista aineistoa hankkeista vuodesta 2010 alkaen. Kaikkea hankkeissa tuotettua aineistoa ei saatu tarkastuksen käyttöön. Hankkeissa on myös toiminut suuri määrä asiantuntijoita ja näistä osa on jo siirtynyt muihin tehtäviin.

Viitteet

- 1 Slevin, D. P., & Pinto, J. K. (1986). The project implementation profile: new tool for project managers. Project Management Institute. Project Management Journal, 09/86.
- 2 Hankkeen asettamispäätös. 16.2.2010. OM 15/31/2010.
- 3 Tuomioistuinviraston lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta. TIV/557/2023.
- 4 Emt.
- 5 Rikosseuraamuslaitoksen uuden asiakastietojärjestelmähankkeen ohjaus- ja projektiryhmän asettaminen. 28.10.2011. 10/020/2011.
- 6 Oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön välinen yhteistyöpöytäkirja tuottavuutta lisäävästä hankkeesta. 24.4.2013. VM/905/02.02.03.09/2013.
- 7 Oikeusministeriön Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan kehittämis- ja asiakastietojärjestelmähanke (RISE-ATJ-hanke). Hankesuunnitelma. Versio 1.1., 14.2.2014.
- 8 Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan kehittämis- ja asiakastietojärjestelmähankkeen (Roti) johtoryhmän pöytäkirjat vuosilta 2016–2022.
- 9 Sisäministeriön ja valtiovarainministeriön välinen yhteistyöpöytäkirja tuottavuutta lisäävästä hankkeesta, 15.4.2016.
- 10 Vitja-hanke väliraportti. Profit Consulting Oy, 31.12.2019. LUOTTAMUKSELLINEN (TLIII).
- 11 Poliisihallituksen päätös VITJA-hankkeen jatkotoimenpiteistä 31.3.2023, POL-2022-144643 / ID-23169469.
- 12 Poliisihallituksen päätös VITJA-hankkeesta 10.11.2023, POL-2023-44567 / ID-23775715.
- 13 Poliisihallituksen lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta. POL-2024-58196
- 14 Poliisihallituksen päätös VITJA-hankkeesta 10.11.2023, POL-2023-44567 / ID-23775715.
- 15 Oikeusrekisterikeskuksen (kirjanpitoyksikkö 154) tilinpäätös, 2020. Dnro 46/02/2021, 26.2.2021.
- 16 Tarkastuksen haastattelut.
- 17 Oikeusministeriö. ROTI:n tavoitteiden toteutumisen ja käyttöönoton vaikutusten arviointi 2023. KPMG Oy Ab, 21.4.2023. KPMG Confidential.
- 18 Oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön välinen yhteistyöpöytäkirja tuottavuutta lisäävästä hankkeesta. 24.4.2013. VM/905/02.02.03.09/2013.
- 19 Roti-hankkeen loppuraportti. Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan kehittämis- ja asiakastietojärjestelmähanke. 27.6.2023. 12/020/14.
- 20 Oikeusministeriö. ROTI:n tavoitteiden toteutumisen ja käyttöönoton vaikutusten arviointi 2023. KPMG Oy Ab, 21.04.2023. KPMG Confidential.
- 21 Oikeusministeriön lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta. VN/12240/2024.
- 22 Poliisihallituksen lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta. POL-2024-58196.
- 23 Emt.

- 24 Emt.
- 25 Vanhat tietojärjestelmät. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastukset 7/2023.
- 26 Tarkastuksen haastattelut.
- 27 HaVM 42/2010 vp.
- 28 Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2011 valtiopäiville, TrVM 5/2011 vp - K 17/2011 vp.
- 29 Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan kehittämis- ja asiakastietojärjestelmähanke (ATJ-hanke). Valtiovarainministeriö. JulkICT-toiminto. Lausunto. 29.12.2011. VM/2000/00.00.05/2011.
- 30 Projektisopimus AIPAn vaiheen 0 toteutuksesta nro 45/018/13.1.2 - Liite 4. Aineistopankki, kohdearkkitehtuuri. 12.12.2013.
- 31 VITJA-AIPA-ROTI-katselmointiraportti. Hankkeiden väliset riippuvuudet 30.12.2016. Profit Consulting Oy. LUOTTAMUKSELLINEN.
- 32 Oikeusministeriön lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta. VN/12240/2024.
- 33 Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019.
- 34 Yhteentoimivuus valtion ICT-sopimuksissa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 7/2015.
- 35 Yhteiset periaatteet valtionhallinnon merkittävien ICT:n hyödyntämistä sisältävien hankkeiden raportoinnissa. Valtiovarainministeriön ohje. 7.2.2022. VN/15307/2019-VM-3.
- 36 Tarkastuksen haastattelut.
- 37 Emt.
- 38 Oikeusministeriön lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta. VN/12240/2024.
- 39 Slevin, D. P., & Pinto, J. K. (1986). The project implementation profile: new tool for project managers. Project Management Institute. Project Management Journal, 09/86.
- 40 Roti-hankeanalyysi ja toimenpide-ehdotuksia. Nitor, 5.12.2018, tarkennettu versio 1.1.
- 41 Emt.
- 42 Slevin, D. P., & Pinto, J. K. (1986). The project implementation profile: new tool for project managers. Project Management Institute. Project Management Journal, 09/86.
- 43 Tarkastuksen haastattelut.
- 44 Emt.
- 45 Slevin, D. P., & Pinto, J. K. (1986). The project implementation profile: new tool for project managers. Project Management Institute. Project Management Journal, 09/86.
- 46 Oikeusministeriön lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta. VN/12240/2024.
- 47 Poliishallituksen lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta. POL-2024-58196.
- 48 Roti IT-hankkeen hankesuunnitelma. Versio 2.0., 17.4.2018.
- 49 Slevin, D. P., & Pinto, J. K. (1986). The project implementation profile: new tool for project managers. Project Management Institute. Project Management Journal, 09/86.
- 50 Tuomioistuinviraston lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta. TIV/557/2023.
- 51 Tuomioistuinlaki 673/2016.
- 52 Tarkastuksen haastattelut.
- 53 Rikosseuraamuslaitoksen lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta. RISE 2418/2023.
- 54 Tarkastuksen haastattelut.

- 55 Slevin, D. P., & Pinto, J. K. (1986). The project implementation profile: new tool for project managers. Project Management Institute. Project Management Journal, 09/86.
- 56 Roti-hankkeen loppuraportti. Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan kehittämis- ja asiakastietojärjestelmähanke. 27.6.2023. 12/020/14.
- 57 Slevin, D. P., & Pinto, J. K. (1986). The project implementation profile: new tool for project managers. Project Management Institute. Project Management Journal, 09/86.
- 58 Tarkastuksen haastattelut.
- 59 Tuomioistuinviraston lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta. TIV/557/2023.
- 60 Slevin, D. P., & Pinto, J. K. (1986). The project implementation profile: new tool for project managers. Project Management Institute. Project Management Journal, 09/86.
- 61 Emt.
- 62 Tuomioistuinviraston lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta. TIV/557/2023.
- 63 Roti-hankeanalyysi ja toimenpide-ehdotuksia. Nitor, 5.12.2018, tarkennettu versio 1.1.
- 64 Slevin, D. P., & Pinto, J. K. (1986). The project implementation profile: new tool for project managers. Project Management Institute. Project Management Journal, 09/86.
- 65 Oikeusrekisterikeskuksen lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta. ORK/176/2024.
- 66 Tarkastuksen haastattelut.
- 67 Roti-hankeanalyysi ja toimenpide-ehdotuksia. Nitor, 5.12.2018, tarkennettu versio 1.1.
- 68 Roti-hankkeen loppuraportti. Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan kehittämis- ja asiakastietojärjestelmähanke. 27.6.2023. 12/020/14.
- 69 Slevin, D. P., & Pinto, J. K. (1986). The project implementation profile: new tool for project managers. Project Management Institute. Project Management Journal, 09/86.
- 70 Tarkastuksen haastattelut.
- 71 Roti-hankeanalyysi ja toimenpide-ehdotuksia. Nitor, 5.12.2018, tarkennettu versio 1.1.
- 72 Tarkastuksen haastattelut.
- 73 Oikeusministeriön lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta. VN/12240/2024.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | [@VTV_fi](https://twitter.com/VTV_fi)