

6.2.2020

Oikeusministeriö

Tietohallintojohtaja Tarmo Maunu (Valtori)

Neuvotteleva virkamies Juha Keränen (rikosoikeudellinen virkavastuu)

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

**OIKEUSMINISTERIÖN ASiantuntijalausunto hallituksen esityksestä HE 84/2019 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta**

**Valtorin hallituksen lakkauttaminen**

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen (Valtori) hallituksen rooli Valtorin ohjauksessa ja valvonnassa on jäänyt vähäiseksi. Hallituksen rooli on ollut osin päällekkäinen muun Valtorin ohjauksen kanssa ja aiheuttanut epäselvyyksiä. Oikeusministeriön kanta on, että hallitus voidaan lakkauttaa ja Valtorin ohjauksessa voidaan siirtyä normaalin viraston käytäntöihin. Samalla kuitenkin sekä Valtorin tulosohjausta että asiakasohjausta on tarpeen vahvistaa. Nykyinen toimintamalli ja ministeriöiden vastuunjako johtavat käytännössä siihen, että Valtorin toiminnasta vastaa vain Valtorin toimiva johto. Sille taas ei ole osoitettu riittäviä resursseja tuon vastuun kantamiseen ja järjestelmien toimivuuden varmistamiseen.

Sekä ministeriöiden että niiden hallinnonalojen toimijoiden kannalta ongelmista reklamointia ja erityisesti pysyvien ratkaisujen saamista vaikeuttaa se, että vastuu tietohallintopalvelujen järjestämisestä on siirretty ministeriöiltä VM:lle ja vastuu ministeriöiden tietohallintopalvelujen asiakkuudesta keskitetty valtioneuvoston kanslialle / VNHY:lle. Tästä käytännössä seuraa, että Valtori ei ole aidossa vastuussa käyttäjille ja toisaalta VNHY edustaa ministeriöitä yleisesti eikä palvelujen käyttäjiä konkreettisesti. Vastuun ja järjestelmien toimivuuden kannalta ei ole ratkaisevaa, onko Valtorilla hallitus vai ei. Olennaista on, että VM varmistaa ohjauksella ja resursoinnilla valtioneuvoston ja ministeriöiden hallinnonalojen tietotekniikkapalvelujen toimivuuden ja että Valtorin suoraa vastuuta käyttäjilleen tehostetaan.

Resurssien vahvistamisen lisäksi palveluntuottajan ja asiakkaan etäisyyden kasvu sekä siihen liittyvä Valtorin asiakasvastuun puute on pikaisesti korjattava. Ministeriöillä on tietysti toimiva kontakti VNHY:n kanssa, mutta se ei riitä. Erityisesti asiakasvirastojen näkemyksiä palveluiden kehittämisessä ja laadun parantamisessa tulee kuulla paremmin. Oikeusministeriön omana tavoitteena on perustaa ainakin väliaikaisesti hallinnonalan yhteinen toimintasektoreiden ja Valtorin edustajista koostuva erillinen Valtorin palvelujen seurantaryhmä. Valtorin edustajat ovat tälläkin hetkellä mukana hallinnonalan hankkeissa ja yhteistyöryhmissä, mutta tällä uudella ryhmällä tavoitellaan erityisesti Valtoriin kohdistuvien asiakastarpeiden parempaa huomioon ottamista hallinnonalalla.

**Palvelukeskuksen henkilöstön rikosoikeudellinen virkavastuu**

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain 9 §:ä niin, että se sisältäisi informatiivisen säännöksen viraston työsuhteisen henkilöstön rikosoikeudellisesta virkavastuusta niin, että henkilöstön rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädetään rikoslain 40 luvussa. Tarkoituksena ei ole muuttaa vallitsevaa oikeustilaa viraston työsuhteisen henkilöstön rikosoikeudellisen virkavastuun osalta. Oikeusministeriö pitää tätä lisäystä kannatettavana ottaen huomioon lisäksi sen, että hallituksen esityksessä rikosoikeudellinen virkavastuu esitetään sekä TORI-lain että TUVE-lain tehtävien osalta selvästi. Turvallisuusverkko toimintaan liittyviin tehtäviin liittyy aina rikoslain 40 luvun mukainen virkavastuu kokonaisuudessaan ja TORI-lain

mukaisissa tehtävissä suppeammin rajoittaen lähinnä virka-aseman väärinkäyttämisen, törkeän virka-aseman väärinkäyttämisen, virkavelvollisuuden rikkomisen ja tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen soveltamisalan ulkopuolelle.

Toimitusjohtajan muuttuessa valtioneuvoston nimittämäksi virkamieheksi ja viraston päälliköksi on rikosoikeudellinen virkavastuu hänen osaltaan selvästi olemassa normaalien virkavastuusäännösten mukaisesti.

Pienenä tarkennuksena on syytä todeta, että hallituksen esityksen yleisperustelujen luvussa 1 (nykytila) kohdan ”rikosoikeudellinen virkavastuu” toisessa ja kolmannessa kappaleessa tulisi viitata nimenomaan rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 momenttiin. 40 luku on ilmeisesti vahingossa jäänyt pois tekstistä. Sama koskee yksityiskohtaisten perustelujen 9 §:n kolmannen kappaleen toista lausetta, missä viitataan rikoslain 12 §:n 1 momenttiin.

*Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriön selvitystä myös Valtorin toiminnasta ja järjestelmien toimivuudesta.*

### **Valtorin palvelujen toimivuus oikeusministeriön hallinnonalalla**

Valtorin oikeusministeriön hallinnonalalle tuottamissa tietotekniikkapalveluissa on ollut runsaasti häiriöitä ja puutteita. Ongelmat ovat jossain määrin koskettaneet koko hallinnonalaa ja häiriöiden vuoksi työaikaa on menetetty paljon. Häiriöt ovat haitanneet myös sidosryhmien työtä ja hallinnonalan asiakkaita. Viimeisimpiä laajempia yhteydenottoja Valtorin palveluiden teknisistä ongelmista oikeusministeriö on saanut Tuomariliitolta ja Korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Ministeriö on hyvin tietoinen ongelmista ja suhtautuu niihin vakavasti. Ongelmia on käsitelty useasti eri foorumeissa Valtorin johdon kanssa. Ministeriön johto on ollut myös suoraan yhteydessä valtiovarainministeriöön, joka vastaa Valtorin tulosohjauksesta, ja edellyttänyt tilanteen korjaamista.

Merkittävimmät Valtorin palveluiden ongelmat ovat liittyneet tietoliikenteeseen, videoneuvottelupalveluihin sekä käyttövaltuuksiin. Muissakin palveluissa on ollut ongelmia, mutta niiden vaikutukset eivät ole yhtä laajoja. Yksittäisten työntekijöiden muut tietotekniikkaongelmat Valtori on pääosin pystynyt ratkaisemaan kohtuullisen hyvin. Myös lähituen puuttuminen on koettu eräissä virastoissa ongelmana, mutta lähituen jatkuva paikallaolo edellyttääkin erillistä sopimista.

Tietoliikennehäiriöt ovat vakavia, koska pahimmillaan ne estävät koko viraston tai useammankin viraston kaikkien tietojärjestelmien käytön. Ongelmana on myös ollut se, että eräissä tapauksissa häiriöiden korjaaminen on kestänyt pitkään. Osa tietoliikenneongelmista on sellaisia, ettei niiltä voida jatkossakaan täysin välttyä, esimerkiksi laiterikot ja kuitujen katkeamiset.

Tietoliikennehäiriöt estävät myös videoneuvottelupalveluiden käytön, mutta videoneuvottelupalveluissa esiintyi vuonna 2019 myös muita häiriöitä. Valtorin kehitystoimenpiteiden vuoksi puhtaasti videoneuvottelupalveluihin liittyvät häiriöt ovat vähentyneet. Tuomioistuimissa videoneuvottelupalvelut ovat kriittisiä, jos istuntojen kuulemisia tehdään videon välityksellä. Toimimattomien videopalvelujen vuoksi istuntoja on jouduttu keskeyttämään, jolloin eri tahojen työaikaa on mennyt hukkaan. Jatkossa kun videokuulemisia halutaan laajentaa, niin palveluiden toimivuus on ehdoton edellytys oikeudenkäyntien sujuvuuden kannalta.

Käyttövaltuusongelmat ovat koskettaneet koko oikeusministeriön hallinnonalaa laajasti. Ongelmat ovat liittyneet erityisesti tilanteisiin, kun virastoihin on tullut uusia työntekijöitä, työntekijöiden työsuhte on muuttunut tai hallinnonalalla on tapahtunut organisaatiouudistuksia. Viimeksi tällainen tilanne oli vuodenvaihteessa, kun Tuomioistuinvirasto aloitti ja samalla tehtiin laaja kirjanpitoyksikkömuutos.

Pahimmillaan käyttäjätunnusten kuntoon saaminen on kestänyt useita päiviä. Ilman toimivia käyttäjätunnuksia henkilö ei voi käyttää tietojärjestelmiä, eikä työasemaansa, joten käytännössä työnteko estyy. Valtori on lisännyt resursseja käyttövaltuuspalveluihin ja muitakin kehittämistoimenpiteitä on tehty. Osittain kyse on myös siitä, että oikeusministeriön hallinnonalan käyttövaltuuspalvelu pitäisi teknisesti uudistaa ja yhtenäistää. Oikeusministeriö on käynnistänyt uudistamisen, mutta työ on iso ja tulee kestämaan pitkään. Käyttövaltuushallinto on osa henkilöstöhallinnon prosessia, johon liittyy keskeisesti myös Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) toiminta ja tietojärjestelmät. Tällä hetkellä prosessin osissa on liikaa virheherkkiä manuaalisia työvaiheita.

Muissakin Valtorin palveluissa on ollut puutteita. Oikeusministeriön hallinnonalalla on käynnissä useita isoja eri toimintasektoreiden ydintoimintaa kehittäviä digitalisointihankkeita. Näissä hankkeissa Valtorin rooli on tarjota kehitettävien tietojärjestelmien alustaksi kapasiteetti- ja konesalipalveluita. Aika yleisesti hankkeiden riskilistoilla on Valtorin kyky tarjota palveluita hankkeiden tarpeisiin niiden haluamassa aikataulussa. Lisäksi ongelmatilanteissa Valtori selvittelytyö on ollut liian hidasta. Kehitystyötä Valtorin hankkeille tarjoamien palveluiden osalta on tehty.

Oikeusministeriön hallinnonalalla on paljon yhteistyötä ja tiedonvaihtoa turvallisuusviranomaisten (Poliisi) kanssa. Tämän vuoksi hallinnonalalle on tärkeää, että Valtorin perustietotekniikan ratkaisut ja turvallisuusverkon (TUVE) ratkaisut olisivat yhteentoimivia ja esimerkiksi turvallisuusverkon järjestelmien käyttö olisi tietyissä käyttötilanteissa mahdollista TUVE:n ulkopuolelta. Toistaiseksi Valtori ei ole pystynyt tarjoamaan näihin tarpeisiin tyydyttäviä ratkaisuja.

Valtorin perustietotekniikkaan liittyvässä laskutuksessa, tilausten hallinnassa ja kustannusten arvioinnissa on ollut paljon puutteita. Tämä on aiheuttanut epäselvyyttä ja ylimääräistä työtä hallinnonalan eri toimijoille. Erityisesti toimintasektoreiden ja käyttäjävirastojen näkyvyys kustannusten perusteisiin ja niiden ennustettavuuteen sekä palveluiden laatutasoihin on ollut heikko. Näihin puutteisiin oikeusministeriö pyrkii saamaan parannusta aikaan.

Yhteenvetona voidaan todeta, että oikeusministeriön hallinnonalalla Valtorin palveluissa on ollut liikaa häiriöitä ja ongelmia. Valtori on tehnyt laadun kehittämistoimenpiteitä ja niitä on tälläkin hetkellä käynnissä. Valtorin johto näyttää myös seuraavan kehittämistoimenpiteiden vaikutuksia aktiivisesti. Myös valtiovarainministeriö on tiivistänyt Valtorin tulosohejausta, yhteydenpitoaan Valtorin asiakasneuvottelukuntaan sekä Valtorin palveluiden laatu seurantaan. Näistä merkittävistä kehittämistoimenpiteistä huolimatta laadun paraneminen ei vielä näy kattavasti Valtorin palveluissa. Valtori on iso organisaatio ja haasteena on koko organisaation läpäisevien laadunparannusten aikaansaaminen pysyvästi. Ongelmatilanteissa Valtorilla on haasteita saada kaikki tarvittavat asiantuntijat nopeasti mukaan ratkaisemaan akuuttia ongelmaa, vaan aikaa kuluu järjestelyihin ja muuhun byrokraatiaan.

Valtorin strategiaa ollaan uudistamassa. On tärkeää, että siinä linjataan ydintehtävät, joihin Valtori jatkossa keskittyy. Lisäksi strategian painopisteenä tulee olla, että tuotannossa olevat ja suunnitellut uudet palvelut ovat paketoituja kokonaispalveluita käyttötarkoitukseensa, käyttöönottovaiheessa jo riittävän valmiita, käytettävyydeltään laadukkaita ja häiriöttömiä sekä asiakkaiden tietoturva- ja tietosuojavaatimukset täyttäviä. Kun kyse on koko valtion palveluista, niin jo skaalaedun vuoksi myös lupaukset kustannustehokkuudesta pitäisi pystyä täyttämään.

### **Taustaa tietotekniikkapalveluiden tuotannosta oikeusministeriön hallinnonalalla**

Oikeusministeriön hallinnonalalla tietotekniikkapalveluiden tuotanto on keskitetty. Hallinnonalan ydintoimintojen tietojärjestelmien ylläpito ja kehittäminen on Oikeusrekisterikeskuksen (ORK) vastuulla, jonka kanssa toimintasektorit tekevät vuosittain palvelusopimuksen. Perustietotekniikan palveluista hallinnonala on tehnyt keskitetysti sopimuksen Valtorin kanssa. Oikeusministeriön hallinnonalalla on vain yksittäisiä TUVE-työasemia, joten pääosin hallinnonala käyttää Valtorin yleisiä

perustietotekniikkapalveluita. Sekä ORK että Valtori hankkivat palveluita laajasti kaupallisilta toimijoilta. Seurauksena tästä on, että palveluketjut ovat pitkiä ja vastuut joskus epäselviä, mikä hidastaa ongelmien selvittelyä. Tärkeää on, että yhteistyö palvelukeskusten ja muiden toimijoiden kesken on sujuvaa ja häiriöilmoitukset kulkevat ketjun läpi nopeasti oikealle kohteelle. Keskitetyssä tietotekniikkapalveluiden tuotannossa haasteena on miten loppukäyttäjien ja yksittäisten virastojen tarpeet välittyvät palvelusopimukseen ja palveluiden tuottajille yleensäkin. Ydintoiminnan osalta hallinnonala on onnistunut tässä jo kohtuullisesti, mutta Valtorin palveluiden osalta on vielä enemmän kehitettävää.

Oikeusministeriön hallinnonala siirtyi Valtorin perustietotekniikan käyttäjäksi ensimmäisten joukossa vuonna 2014. Palvelut siirrettiin Valtorin vastuulle sellaisenaan ja oletuksena oli, että kohtuullisen nopeasti Valtori tuotteistaa koko valtion palvelut yhtenäisiksi. Tosiasiassa tämä tuotteistus on vieläkin kesken ja valmistuu pääosin kesällä 2020. Tämänkin jälkeen vielä esimerkiksi käyttövaltuushallinnon palvelun uudistaminen on kesken.

Siirtyminen Valtorin tuotteistettuihin palveluihin on kestänyt pitkään ja tullut myös kalliiksi. Hallinnonalalla on käynnissä OHTIEKE –hanke, jossa mm. uudistetaan kaikki työasemat, mobiilipalvelut, tietoliikenne ja videopalvelut. Hanke alkoi vuonna 2017 ja päättyy kesällä 2020 ja tulee kustantamaan noin 7,5 miljoonaa euroa. Kolmasosaan kustannuksista hallinnonala sai lisämäärärahaa. Viimeisen noin vuoden ajan OHTIEKE –hanke on edennyt Valtorin toimesta hyvin.

Hallinnonala maksaa Valtorin palveluista yhteensä yli 30 miljoonaa euroa vuodessa. Summa on kasvanut alkuvuosista huomattavasti. Tosin vuosien vertaaminen on vaikeaa, koska vuosittain uusia kehittyneempiä palveluita on otettu käyttöön, palveluiden käyttömäärät ovat lisääntyneet ja tuotteistuksen ollessa kesken maksetaan osittain päällekkäisiä kustannuksia.