

13.3.2015

Dnro 4765/2/13

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus

EDUSKUNNAN ASETTAMAT TAVOITTEET JÄIVÄT SAAVUTTAMATTA POLIISIN VITJA-HANKKEESSA

1

ASIA

Sisäasiainministeriön poliisiosasto asetti 24.3.2009 poliisitoiminnan toiminnanohjausjärjestelmän kokonaisuudistushankkeen (VITJA). Toimikaudeksi määrättiin 1.4.2009–31.12.2013. Hankkeen tehtävänä oli tuottaa poliisin ja muiden turvallisuus- ja oikeusviranomaisten toimintaprosesseja tehostava ja yhtenäistävä tietojärjestelmäkokonaisuus, joka mahdollistaisi sähköisen poikkihallinnollisen yhteistyön ja kansalaisten sähköiset asiointipalvelut poliisin työprosessien ja koko rikosprosessin osalta.

Uutta tietojärjestelmää tulisivat käyttämään poliisin lisäksi Tulli, Rajavartiolaitos ja Puolustusvoimat sekä oikeusministeriön sektorilla Valtakunnansyyttävivirasto ja alueelliset syyttäjänvirastot. Järjestelmän oli tarkoitus korvata useita vanhoja tietojärjestelmiä, jotka olivat elinkaarensa päässä sekä toiminnallisesti että teknisesti.

Uuden tietojärjestelmän pohjaksi valittiin Oraclen Siebel-asiakkuudenhallintajärjestelmä. Toimittajina olivat aluksi Tieto Oyj, Fujitsu ja Accenture. Tarvemäärittelyistä ja ohjauksesta vastasivat Poliisihallitus ja Hallinnon tietotekniikkakeskus (HALTIK).

Uuden järjestelmän keskeisenä tavoitteena oli korvata poliisin tärkein tietojärjestelmä, poliisitietojärjestelmä (PATJA), jonka käyttämiseen poliisimieheltä kuluu jopa 20–30 prosenttia vuotuisesta työajasta. VITJA oli tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2014 alussa. Hankkeen kustannusarvio oli 25 miljoonaa euroa.

2

OMA ALOITE

Syynä 29.10.2013 tekemääni omaan aloitteeseen oli VITJA-hankkeen viivästyminen. Olin seurannut laillisuusvalvonnan näkökulmasta pitkään, jo syksystä 2011 saakka tietojärjestelmähankkeen kehittymistä. Katsoin, että hankkeen viivästyminen vaaransi poliisipalveluja tarvitsevien kansalaisten oikeuksien toteutumista, poliisimiesten käytännön työtehtävien suorittamista ja rikosprosessin tehostamista.

VITJA-hanke oli alun perin ollut syynä siihen, että poliisilainsäädännön kokonaisuudistuksen – joka käsitti muun muassa esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilait – voimaantuloa oli lykätty. Hallituksen esitys poliisilainiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 224/2010 vp) oli tarkoitettu tulemaan voimaan aikaisintaan noin vuoden kuluttua siitä kun se oli hyväksytty ja vahvistettu.

Eduskunta hyväksyi poliisilainsäädännön kokonaisuudistuksen maaliskuussa 2011. Tätä ennen lakivaliokunta (LaVL 21/2010 vp) ja hallintovaliokunta (HaVM 42/2010 vp) olivat kuultuaan muun muassa poliisin ylintä johtoa ja VITJA-hankkeen hankejohtajaa päätyneet siihen, että VITJA:n vuoksi lakipaketin voimaantuloa lykättiin vuoden 2014 alkuun. Koska hallituksen esityksen mukaan poliisilainsäädännön kokonaisuudistuksen vaatima viranomaiskoulutus ja asetuksetasoisien sääntelyn valmistelu olisi vaatinut vähintään vuoden, voidaan arvioida, että maaliskuussa 2011 hyväksytyyn lakipaketin voimaantulo olisi näistä syistä lykkäytynyt enintään vuoden 2013 alkuun.

Kun lakipaketin voimaantulosta päätettäessä päädyttiin siihen, että VITJA-hanke siihen liittyvine tietojärjestelmä-, lomake- ym. muutoksineen toteutetaan samaan aikaan lakiuudistuksen kanssa, poliisilainsäädännön kokonaisuudistuksen voimaantulon voidaan arvioida tästä syystä viivästyneen yhden ylimääräisen vuoden.

VITJA-järjestelmän suunnitellun käyttöönottovaiheen 1.1.2014 lähestyessä projektin hankejohtaja ilmoitti, että useista syistä viivästynyt järjestelmä voitiin ottaa kokonaisuudessaan käyttöön vasta vuoden 2014–2015 vaihteessa. Sitä ennen jouduttaisiin turvautumaan vanhaan PATJA-järjestelmään ja päivittämään sitä ottaen huomioon 1.1.2014 voimaan tulevan poliisilainsäädännön kokonaisuudistuksen vaatimukset ja samaan aikaan toteutuva poliisin organisaatiouudistus PORA III. Poliisihallinnon organisaatiouudistuksen myötä muun muassa aiemmat 24 poliisilaitosta yhdistettiin 11 uudeksi poliisilaitokseksi.

Olin toimittanut tarkastuksen 1.10.2013 Hallinnon tietotekniikkakeskus Haltikissa (EOA:n dnro 4127/3/13), joka vastasi VITJA-järjestelmän tuotealustan käyttöönotosta yhdessä sen toimittajien kanssa. Myös tuolloin ilmeni, että VITJA toteutuu aikaisintaan noin vuoden kuluttua ja ennen sitä poliisihallinnossa on tultava toimeen päivitetyllä PATJA-järjestelmällä, joka kattaisi vain osan VITJA:n suunnitelluista palveluista ja toiminnallisuuksista.

Ennen oman aloitteen tekemistä keskustelin 23.10.2013 sisäasianministeriön tietohallinnon aikataulu- ja yhteistyöongelmista ministeriön silloisen tietohallintojohtajan kanssa. Hän totesi, että ongelmia oli ilmennyt ICT-toimittajan suhteen. Keskeisesti oli kysymys kolmen osapuolen välisestä - Poliisihallitus (määrittely), Haltik (toteutus) ja Tieto Oyj (järjestelmätoimittaja) - tietoteknisestä hankkeesta, joka toteutuksen aikana laajeni tavoitteeltaan. Sopimuksen perusasetelma oli ongelmallinen, koska Poliisihallitus ei ollut tehnyt VITJA-järjestelmän toimitussopimusta suoraan Tieto Oyj:n kanssa. Toisaalta Haltik oli hankkeen teknisenä toteuttajana joutunut merkittävästi mukaan myös VITJA:n määrittelytyöhön.

Suoritettujen tarkastusten ja käytyjen keskustelujen vuoksi otin asian omana aloitteenani tutkittavaksi. Vaarana oli, että koska VITJA ei toteudu aikataulunsa mukaisesti, elinkaarensa päässä olevia poliisin vanhoja tietojärjestelmiä ei mahdollisesti saada päivitettyä uuden lainsäädännön ja poliisin organisaatiouudistuksen vaatimuksia vastaavaksi. Viivästymisen myötä lykkäytyisivät myös eduskunnan asettamat rikosprosessin tehostamiseen ja nopeuttamiseen liittyvät tavoitteet, mikä voisi edelleen heijastua yleisen oikeusturvan toteutumiseen ja vaikeuttaa viranomaisten yhteistoimintaa.

3

YHTEISTYÖSOPIMUKSEN PURKAMINEN

Sisäasiainministeriölle osoittamassani selvitys- ja lausuntopyyntöissä pyysin ministeriötä varaamaan myös Poliisihallitukselle ja Haltikille tilaisuuden tulla kuulluiksi VITJA-asian johdosta. Asian laadun ja laajuuden huomioon ottaen määräaika oli pitkä, pyysin lähettämään selvitykset ja lausunnot viimeistään 30.5.2014.

Selvityksistä tuli ilmetä tiedot 1) hankkeen hallinnoinnista ja 2) sen ohjauksesta sekä 3) erityisesti eri osapuolien välisestä suunnittelu- ja toteutustehtävien jaosta (hankkeen hallintamalli). Ministeriön tuli lausunnossaan ottaa kantaa muun muassa siihen, oliko VITJA-hankkeessa noudatettu hyvän ja luottamusta herättävän hallinnon vaatimuksia ja hyvää tiedonhallintatapaa.

Ennen lausunnon määräaikaa 30.5.2014 sisäasiainministeriö pyysi vastaamiselle lisääaikaa, jota myönsin pyynnön mukaisesti. Heti tämän jälkeen 6.6.2014 tuli julkisuuteen tieto, että Vitja-hankkeen yhteistyösopimus puretaan. Poliisihallituksen tiedotteen mukaan poliisin tietojärjestelmän (VITJA-hanke) yhteistyösopimus oli päätetty purkaa järjestelmän toimittajan Tieto Oyj:n sekä Poliisihallituksen ja Hallinnon tietotekniikkakeskus Haltikin kesken käytyjen neuvotteluiden jälkeen toimituksen aikatauluongelmien vuoksi. Sovintosopimus sisälsi rahana maksettavan kertakorvauksen 7,5 milj. euroa. Tästä summasta maksetun kauppahinnan palautusta oli 2,7 milj. euroa, viivästyssakkoa noin 1,1 milj. euroa ja vahingonkorvausta viivästyssakon ylittävältä osalta noin 3,7 milj. euroa.

Vastatessaan VITJA-hankkeen yhteistyösopimuksen purkamista ja sen seurannaisvaikutuksia koskevaan kirjalliseen kysymykseen (KK 525/2014 vp) sisäasiainministeri Päivi Räsänen totesi 10.7.2014 muun muassa seuraavaa:

Vitjan ja muiden kehittämistoimenpiteiden vaikutukset poliisitoiminnan tehokkuuteen ovat merkittävät, kuten esitetyssä kysymyksessä todetaan. Vitja-hankkeen yhteistyösopimus purettiin järjestelmän toimittajan kanssa toimitusaikatauluongelmien takia. Vitjan ensimmäisen vaiheen (tuntomerkkirekisteri) käyttöönotto on toteutettu 28.1.2014.

Vitja-hankkeen jatkovaiheiden suunnittelu on käynnissä, uutta kilpailutusta valmistellaan ja toimitukset tulevat tapahtumaan jatkossa osatoimituksina. Osatoimitukset mahdollistavat tehokkuushyötyjen realisoitumisen vaiheittain, mutta hyötyjen realisoitumisen tarkempaa aikataulua ei voida tässä vaiheessa arvioida. Pora III -säästöt ja tehokkuushyödyt Vitjan osalta siis myöhästyvät, mutta ne saavutetaan kuitenkin lähivuosien aikana.

Sisäasiainministeriön omaan aloitteeseeni antama lausunto 25.9.2014 liitteineen on tämän päätöksen asiakirjoissa. Asiakirjat ovat osaksi salassa pidettäviä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 4, 7 ja 15 kohdan perusteella. Sisäasiainministeriöltä saamieni asiakirjojen ohella käytössäni ovat olleet seuraavat asiakirjat ja aineistot:

- Eduskunnan lakivaliokunnan lausunto poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 21/2010 vp.
- Poliisiyllyjohtaja Mikko Paatero: Poliisi korjaa tilkkutäkkiään. Tietosuoja-lehti 2/2013, s. 21–23
- Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus, Valtion IT-palvelukeskukset 3/2013
- Tietotekniikan liitto: Tietojärjestelmien hankinta Suomessa 2013. Tutkimusraportti 24.5.2013
- Hallituksen vuosikertomus 2013. Hallituksen vaikuttavuus selvitys. Hallituksen julkaisusarja 1/2014, s.220–221
- Poliisihallituksen kokonaisvaltainen selvitys ja lausunto 24.9.2014 eduskunnan hallintovaliokunnalle VITJA-hankkeesta
- Sisäasiainministeriön selvitys VITJA-hankkeesta eduskunnan hallintovaliokunnalle 24.9.2014 (SM1413349)
- Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö 26/2014 vp
- Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö 12.11.2014, TrVM 7/2014 vp.

- Oikeusministeriön 1.7.2014 hallintotuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinnan esiselvityshankkeen asettamispäätös (OM 2/32/2014)
- Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö 35/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta ja viestintämarkkinalain 2 §:n muuttamisesta
- Puolustusministeriö: Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja. Tiedonhankintalakityöryhmän mietintö 2015

4

OIKEUSASIAMIEHEN NÄKÖKULMA VITJA-HANKKEESEEN

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 2 momentin mukaan jos aihetta on, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

Laajaa tietojärjestelmähanketta voidaan arvioida ja valvoa monista eri lähtökohdista käsin. VITJA-hankkeen viime vaiheista ovat jo lausuneet monet eri tahot, kuten Valtiontalouden tarkastusvirasto sekä eduskunnan hallinto- ja tarkastusvaliokunta. Valtiontalouden tarkastusvirasto tulee jatkossa arvioimaan hanketta vielä tilinpidon ja varainkäytön kannalta.

Oikeusasiamiehen tehtävä painottuu erityisesti Vitja-hankkeen laillisuuden ja sen tuottamien oikeudellisten palveluiden arviointiin. Hankkeen laillisuuden näkökulmasta ja hyvän hallinnon kannalta pidän perusteltuna lausua 1) poliisin ja oikeushallinnon yhteistyöstä tietohallinnon alalla ja 2) hanketta koskevan sopimuksen purkamiseen johtaneista seikoista. Lisäksi pyydän jatkossa selvitystä sisäasiainministeriöltä erityisesti oikeusturva- ja tietosuojakysymyksistä.

5

POLIISIN JA OIKEUSHALLINNON TIETOHALLINTOYHTEISTYÖ

Laadukas ja tehokas rikosprosessi on yksi oikeusvaltion ja oikeusturvan kulmakivistä. Rikosprosessin tehostaminen on ollut myös VITJA-hankkeen keskeisenä tavoitteena. Oikeushallinnon puolella VITJA:n vastinparin on syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten tietojärjestelmähanke (AIPA), jonka eteneminen on alun alkaen sidottu poliisin tietojärjestelmien kehittämiseen. VITJA:n kustannusarvio on 25 milj. euroa ja AIPA:n 34 milj. euroa.

AIPA-hankkeen päätavoitteena on luoda yhtenäinen järjestelmä, jossa syyttäjänvirastot ja yleiset tuomioistuimet käsittelevät sähköisesti kaikki lainkäyttöasioita koskevat toimintonsa asian vireille tulosta sen ratkaisemiseen ja arkistointiin saakka. AIPA-järjestelmällä korvataan nykyisin käytössä olevat erilliset järjestelmät (mm. rikosasiain Sakari-järjestelmä ja siviiliasioiden Tuomas-järjestelmä). AIPA:n hanketoimistossa on kymmenen erillistä työryhmää muun ohella tiedonohjausta, lainsäädäntöä, tietosuojaa ja henkilöstörakenteita selvittämässä. Lainsäädäntötyöryhmä kartoittaa AIPA:n tuottamat lainsäädännölliset tarpeet ja lainsäädäntökytkökset.

Tavoitteena on ollut rakentaa VITJA- ja AIPA-järjestelmien välille yhteinen rajapinta, joka mahdollistaa järjestelmiin sisältyvien tietovarantojen sujuvan käytön eri viranomaisten välillä. Oikeusministeriön, syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinten edustajia on ollut laajasti mukana poliisin VITJA-hankkeen eri työryhmissä, jotta tarvittavat asiat otetaan huomioon koko rikosasioiden käsittelyketjussa. Poliisin ja oikeushallinnon hankkeiden suunnittelun ja toteutuksen oli tarkoitus edetä samanaikaisesti.

5.1 Valtiontalouden tarkastusvirasto tuloksellisuustarkastus

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa (3/2013) on käsitelty myös Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen ja Hallinnon tietotekniikkakeskuksen Haltikin toimintaa ja hankkeita. Näihin hankkeisiin kuuluvat esimerkiksi VITJA- ja AIPA-hankkeet, joiden toteuttajina ovat olleet palvelukeskukset. Tarkastusviraston havaintojen mukaan ohjaus on joissakin hankkeissa ollut riittämätöntä esimerkiksi teknisten kysymysten osalta (muun muassa VITJA). Hanketoteuttajan vastuulle ja päätettäväksi on jäänyt monia keskeisiä tähän liittyviä asioita, joista hanketta ohjaavan tahon olisi tarkastusviraston mukaan tullut esittää viimekätiset ratkaisut ja kantaa vastuu päätöksestä.

Tietojärjestelmähankkeissa ilmenevistä ongelmista tarkastusvirasto toteaa yleisellä tasolla seuraavaa:

IT-hankkeita käynnistetään puutteellisella valmistelulla. Ohjelmistomäärittelyt ovat usein keskeneräisiä ja ohjelmistojen toiminnallinen koko arvioidaan liian pieneksi. Hankkeiden asettamiskirjeissä tarkoitettuja kokonaishankkeiden ohjaamiseen keskittyviä ohjausryhmiä ei ole tosiasiallisesti, vaan ryhmien toiminta on muodollista eri osapuolia tiedottavaa. Päätöksenteosta vastaavaa toimijaa ei ole kuvattu välttämättä hankesuunnitelmissa lainkaan. Aikataulujen pitkittyminen johtaa testauksen kattavuudesta tinkimiseen. Käyttöönottojen vaatimia integrointeja ja tietokantojen konversioita ei ehditä testata riittävästi. Tämä johtaa käyttöönottoaiheessa merkittäviin virheisiin, jotka voivat haitata merkittävästi viranomaisten toimintaa. Kustannusarviot ylitetään puutteellisen suunnittelun ja kattavien kustannusarvioiden puutteen vuoksi.

Tarkastusviraston mukaan erityisesti hallinnonalojen yhteishankkeissa ja sellaisissa hankkeissa, joissa hankkeen toteuttaminen vaikuttaa merkittävästi toisen hankkeen toteutukseen ja aikatauluihin, aikataulumuutokset yhdessä projektissa (esimerkiksi VITJA-hanke ja AIPA-hanke) merkitsevät usein aikataulu- ja kustannusmuutoksia myös muissa osaprojekteissa. Tämä puolestaan voi johtaa hankkeessa kertautuviin ja siten merkittäviin aikataulumuutoksiin ja näistä johtuviin kustannuksiin.

5.2 Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö

Jo vuonna 2011 eduskunta edellytti kannanotossaan (EK 25/2011 vp), että hallitus valmistelee ja ottaa käyttöön oikeus- ja sisäasiainhallinnon yhteisen asianhallinta- ja tietojärjestelmän siten, että se myös aikataulunsa osalta mahdollistaa esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön voimaantulon.

Käsitellessään hallituksen vuosikertomusta 2013 eduskunnan tarkastusvaliokunta otti erityistarkastelun kohteeksi poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmät. Tarkastusvaliokunta arvioi ensiksi VITJA-hankkeen yhteistyösopimuksen purkamisen taloudellisia vaikutuksia. Valiokunnan johtopäätös oli, että tehdystä purkusopimuksesta huolimatta hankkeessa menetettiin useita vuosia ja miljoonia euroja ilman, että saatiin aikaiseksi tavoiteltuja tehokkuushyötyjä.

Edelleen valiokunta katsoi, että VITJA-hankkeen myöhästyminen vaikuttaa myös oikeushallinnon AIPA-hankkeen aikatauluun, joka on suunniteltu olettaen, että VITJA-järjestelmästä saadaan rikosasioiden käsittelyyn tarvittavia tietoja sähköisesti. AIPA-hankkeen tavoitteena on koko oikeusprosessin sähköistäminen ja aikaa vievän rutiinityön vähentäminen sekä oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentäminen poistamalla päällekkäistä työtä ja paperisten asiakirjojen käyttöä.

Se mikä tulee olemaan VITJA-hankkeen jatkoaikataulu, jäi tarkastusvaliokunnan mukaan epäselväksi. Valiokunta totesi mietinnössään 12.11.2014 yhteenvetona seuraavaa: "Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa ei vielä pystytty kertomaan, milloin tietojärjestelmä on tarkoitus saada valmiiksi ja ottaa käyttöön."

5.3 Kannanotto

Rikosprosessissa keskeiset yhteistyö- ja toimijatahot ovat poliisi, syyttäjä ja yleinen tuomioistuin, ensi asteena käräjäoikeus. Käytettävissä olevien selvitysten perusteella poliisin ja oikeushallinnon tietojärjestelmät ovat monilta osiltaan vanhentuneita, käyttöikänsä päässä ja tiedonsiirto eri viranomaisten välillä tapahtuu yhä suurelta osin perinteisessä paperimuodossa. Saatujen selvitysten perusteella on myös ilmeistä, että ongelmia on ollut sekä poliisin että oikeushallinnon tietojärjestelmien suunnittelussa, toteutuksessa ja aikataulutuksessa.

Jo vuonna 2011 eduskunnan tarkastusvaliokunta totesi mietinnössään (TrVM 5/2011 vp) seuraavaa:

Oikeudenkäynnin kokonaiskesto otetaan tuomioistuin käsittelyn lisäksi huomioon esitutkintaan ja syyteharkintaan kuuluva aika. Suomi on viime vuosina saanut kymmenittäin huomautuksia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta viivästyneistä oikeudenkäynneistä. Syyttäjien ja yleisten tuomioistuinten tieto- ja asianhallintajärjestelmissä on nykyisin merkittäviä puutteita (...)

Valiokunta painottaa oikeudenkäynnin kokonaiskeston ja koko viranomaiskäsittelyn mukaista tarkastelua, jolloin tietojärjestelmän tavoitteena on yhteinen asianhallinta kaikille prosessiketjuun osallistuville viranomaisille. Valiokunta pitää tärkeänä oikeus- ja sisäasiainhallinnon yhteistä asianhallintaa ja tietojärjestelmää, jolloin viranomaisten yhteisesti käyttämä tieto tallennetaan järjestelmään vain kerran ja tieto, johon toisella viranomaisella on tiedonsaantioikeus, on automaattisesti käytettävissä.

Hankkeen onnistumiseksi valiokunta pitää ehdottoman tarpeellisena, että oikeus- ja sisäasiainministeriön vastuulla olevien tietojärjestelmien kehittäminen tapahtuu saumattomassa yhteistyössä siten, että uudesta järjestelmästä saadaan mahdollisimman suuri kokonaisuhyöty eikä päällekkäisiä toimintoja synny. Samoin kehittämistyöhön tarvittavat määrärahat, henkilöstön osaaminen ja yhteistyön edellytykset on varmistettava kummallakin hallinnonalalla.

Omana kannanottonani totean, että poliisin VITJA-järjestelmän ja oikeushallinnon AIPA-järjestelmän valmistelussa tietohallintoyhteistyö ei ole käsitykseni mukaan toteutunut eduskunnan tarkastusvaliokunnan edellyttämällä tavalla. Valtiontalouden tarkastusviraston ja eduskunnan tarkastusvaliokunnan selvitysten mukaan tästä on aiheutunut tarpeettomia kustannuksia ja hankkeiden viivästyistä.

Laillisuusvalvonnan näkökulmasta ongelmallista on se, että uusien tietojärjestelmien puuttuessa rikosprosessin kokonaiskesto on yhä monesti tarpeettoman pitkä. Vaarana myös on, että tietojärjestelmien kehittämättömyys heikentää rikosprosessin laatua ja estää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten toteutumista.

Suorittamieni tarkastusten ja saamieni lausuntojen perusteella myös katson, ettei VITJA-hankkeen suunnittelussa ja toteutuksessa ole riittävällä tavalla priorisoitu tarkastusvaliokunnan esittämiä näkökohtia.

Tämä käsityksen saatan lausunnon antaneen sisäasiainministeriön tietoon sekä tiedoksi oikeusministeriölle.

6

MIKSI VITJA-HANKKEEN AIKATAULU PETTI JA YHTEISTYÖSOPIMUS IRTISANOTTIIN?

Poliisihallituksen toiminnallisten hankkeiden ohjausryhmän kokouspöytäkirjojen perusteella VITJA-hankkeen aikatauluongelmat tulivat tietoon vuoden 2013 aikana. Vielä 15.2.2013 katsottiin, että VITJA:ssa edetään suunnitellussa aikataulussa. Muutamaa kuukautta myöhemmin, 12.4. todettiin, että VITJA:n toimituksen laadussa on ongelmia, mutta niiden suhteen on ryhdytty toimenpiteisiin. Tilannekatsauksessa 3.7. todettiin, että Tieto Oyj:n arvion mukaan VITJA oli 27 % jäljessä aikataulusta.

Tilannearvio oli jo olennaisesti toinen 30.8.2013. Ohjausryhmä katsoi, että VITJA:n hankeaikatauluista ja arvioista puuttui realismi. Sekä Poliisihallitus että Tieto Oyj olivat palkkaamassa ulkopuolisen konsultin tarkastamaan ja selvittämään hanketta. Todettiin myös, että keskusteluyhteys välillä Tieto Oyj – Poliisihallitus – Haltik ei toimi. Ohjausryhmä piti kyseenalaisena, pystyykö toimittaja viemään hanketta läpi.

Näin ollen VITJA-hankkeen aikatauluongelmat tulivat esiin vuoden 2013 kuluessa, mikä vastaa myös suorittamieni tarkastusten ja muiden selvitysten perusteella saamaani käsitystä.

Hankkeen epäonnistumisen syistä eri tahoilla on erilaisia käsityksiä. Sisäasiainministeriön poliisiosaston näkemys on, että VITJA-hankkeen teknisen toteutusalueen valinnan yhteydessä on aikanaan tukeuduttu liaksi myynti- ja esittelymateriaalissa korostettuihin asioihin ja tämä on saattanut osaltaan johtaa tehtävien ja työmäärien aliarvioimiseen. Toimittajan tekninen osaaminen oli valittuun ratkaisuun liittyen riittämätöntä. Poliisiosaston mukaan VITJA-hankkeen ohjausmalli muistutti projektin ohjausmallia, joka oli hieman sekava, organisaatioltaan kevyt ja paneutui hanketasolla projektitasoihin haasteisiin.

Myös sisäasiainministeriö arvioi lausunnoissaan hankkeen johtamista. Ministeriön mukaan hankkeen omistajan eli Poliisihallituksen rooli herättää kysymyksen siitä, missä roolissa hankkeen omistaja on ollut VITJA-hankkeessa. Ministeriö katsoo hankkeen omistajuuden jääneen jossain määrin epäselväksi. Epäselväksi myös jää, onko hankejohtaja toiminut hankkeen omistajan mandaatilla. Ministeriön mukaan hankkeen omistaja eli Poliisihallitus ei saa eikä voi miltei osin ulkoistaa vastuuta hankkeesta.

Lisäksi ministeriö toteaa, että määrittelytyötä varten oli rakennettu suurimmillaan yli 250 henkilön määrittelyorganisaatio. Ministeriön mukaan tätä voidaan pitää hankehallinnan näkökulmasta liian suurena tietohallintohankkeen määrittelytyöhön. Määrittelytyötä olisi ministeriön mukaan ollut parempi tehdä pienemmällä ydinryhmällä ja katselmointi toteuttaa erikseen valitulla joukolla.

Kaiken kaikkiaan sisäasiainministeriö piti huolestuttavana, että ohjausryhmän ja johtoryhmän vastuut jäivät jossain määrin epäselväksi. Vaikka vastuut oli määritelty, niistä ei kuitenkaan ollut saatavissa konkretiaa siihen, miten yhteistyön toimivuus oli tarkoitus varmistaa. Ministeriö myös katsoi, että johto- ja ohjausryhmän työssä oli havaittavissa päällekkäisyyttä.

Järjestelmätoimittaja Tieto Oyj:n (johtaja Satu Kiiskinen) mukaan haasteet johtuivat ennakoitua suuremmasta työmäärästä. Järjestelmätoimittaja korosti, että kiinteähintaisen projektin toiminnallisuusvaatimukset kasvoivat hankkeen aikana. Sen takia räätälöintitarpeet lisääntyivät merkittävästi ja Tieto Oyj yllättyi Vitja-järjestelmän ennakoitua suuremmasta räätälöinnin tarpeesta (tästä julkisuudessa, <http://www.digitoday.fi/http://www.digitoday.fi/data/2014/06/06/tyomaara-yllatti-tiedon-poliisi-ei-kasita/20148062/66>).

Laillisuusvalvonnan kannalta hankkeen epäonnistuminen ja yhteistyösopimuksen purkaminen nostaa esiin kysymyksen siitä, onko jokin viranomaistaho tai yksittäinen virkamies menetellyt asiassa virheellisesti. Edellä esitettyjen lausuntojen perusteella kysymys on lähinnä siitä, osattiinko järjestelmätoimituksen tavoitteista, laajuudesta, sisällöstä ja vastuista sopia riittävän huolellisesti ennen urakan aloittamista.

Henkilökohtainen käsitykseni on, että VITJA-hanke olisi tullut alun alkaen jakaa selkeisiin osahankkeisiin sillä tavoin kuin yhteistyösopimuksen purkamisen jälkeen on tapahtunutkin. Tällöin osahankkeet olisi voitu selkeästi priorisoida ja vastuuttaa niiden toteuttaminen henkilöllisesti ja aikataulullisesti.

Tältä osin asia ei kuitenkaan enää anna aiheutta muihin toimenpiteisiin kuin että saatan edellä lausutun käsitykseni sisäasianministeriön tietoon.

7 JATKOTOIMENPITEET

Seuratessani VITJA-hankkeen etenemistä olen voinut havaita, että suurta tietojärjestelmäuudistusta valmisteltaessa monet oikeusturvan ja tietoturvan kannalta keskeiset seikat ovat jääneet vähälle huomiolle. Esimerkiksi suuria kustannuksia vaativaa VITJA:n lokijärjestelmää ei ilmeisesti ollut alun perin tilattu toimittajalta. Epäselväksi myös jäi, millä tavoin oli ajateltu ratkaista käyttöoikeuksien hallinta tässä valtavassa tietomassassa, johon olisi sisällytetty kaikki poliisin tietojärjestelmät. Sen enempää ei ollut selvää, millä tavoin oli tarkoitus ratkaista tietojen elinkaareen liittyvät kysymykset. Tähän sisältyvät muun muassa tietojen arkistointi ja vanhentuneiden tietojen poistaminen.

Tarkoitukseni on sekä tarkastuksia tehden että muutoin jatkaa VITJA-hankkeen etenemisen seuranta. Tähän liittyen pyydän sisäasiainministeriötä antamaan lausunnon hankkeen etenemisestä vuoden 2015 aikana. Lausuntoa pyydän 15.1.2016 mennessä. Pyydän erityisesti kiinnittämään huomiota edellä todettuihin oikeusturva- ja tietosuojanäkökohtiin.