Tuloksellisuustarkastuskertomus

Hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan ohjaus

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON TARKASTUSKERTOMUKSET 14/2016

Tuloksellisuustarkastuskertomus

Hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan ohjaus

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON TARKASTUSKERTOMUKSET 14/2016

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (NID.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-342-5 (NID.)
ISBN 978-952-499-343-2 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-343-2
HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-343-2

LÖNNBERG PRINT & PROMO
HELSINKI 2016

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 172/54/2015

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan ohjausta koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtiovarainministeriölle, sisäministeriölle, puolustusministeriölle, Puolustusvoimille, valtioneuvoston kanslialle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtiovarainministeriöllä, sisäministeriöllä, puolustusministeriöllä, Puolustusvoimilla ja valtioneuvoston kanslialla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2018.

Helsingissä 20. kesäkuuta 2016

Marko Männikkö
ylijohtaja

Pasi Korhonen
johtava tuloksellisuustarkastaja

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, tukeeko hallinnon turvallisuusverkon (TUVE) ohjaus tuloksellista toimintaa. Kohteena oli valtiovarainministeriö turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksesta vastaavana ministeriönä. Lisäksi tarkastettiin sisäministeriön ja sen alaisten poliisin ja Rajavartiolaitoksen, puolustusministeriön, Puolustusvoimien, Suomen Erillisverkot Oy:n ja sen tytäryhtiön Suomen Turvallisuusverkko Oy:n, Hallinnon tietotekniikkakeskuksen (HALTIK) sekä Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen (Valtori) toimintaa osana turvallisuusverkkotoimintaa ja sen ohjausta. Tarkastuksen aikana hallinnon TUVE-toiminta oli vielä käynnistysvaiheessa, jonka on suunniteltu kestävän vuoden 2016 loppuun saakka.

Ohjausrakenteen mukainen turvallisuusverkkotoiminta käynnistyi ilman suurempia ongelmia

Hallinnon turvallisuusverkkotoiminta käynnistyi 15.1.2015. Ensimmäisenä toimintavuonna mukana olleet turvallisuusverkon eri osapuolet kokivat ohjausrakenteen mukaisen toiminnan lähteneen hyvin liikkeelle.

Hallituksen esitystä (HE 54/2013 vp) käsitellessään eduskunta oli ollut huolissaan siitä, että suunnitellun ohjausrakenteen monimutkaisuus aiheuttaisi ongelmia toiminnalle. Huoli kohdistui erityisesti verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajaan, Suomen Erillisverkot Oy:öön, ja sen tytäryhtiöön, Suomen Turvallisuusverkko Oy:öön. Tarkastuksessa verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan organisaatiomuoto ei kuitenkaan ole osoittautunut toiminnan kannalta keskeiseksi. Suomen Erillisverkot Oy:n ohjauksen jakaminen kahdelle eri ministeriölle ei myöskään näytä muodostuneen esteeksi turvallisuusverkkotoiminnalle. Ministeriöiden edustuksesta Suomen Turvallisuusverkko Oy:n hallituksessa ei kuitenkaan näyttänyt olevan juurikaan hyötyä turvallisuusverkkotoiminnalle.

Säädetyillä ohjausrakenteilla pyrittiin vastaamaan turvallisuusverkkotoiminnan järjestämiseen liittyviin eri osapuolten mahdollisesti keskenään ristiriitaisiin tavoitteisiin. Käynnistysvaiheen päivittäisessä toiminnassa ei ilmennyt suurempia ongelmia, jotka olisivat seurausta ohjausrakenteista. Sen sijaan käyttäjäorganisaatiot ja palveluntuottajat kokivat päätöksenteon yksittäisissä asioissa hitaaksi.

Valtiovarainministeriö käynnisti keväällä 2015 Suomen Erillisverkot Oy:n ohjauksesta selvityksen, joka keskittyi erityisesti viranomaisradioverkkotoiminnan (VIRVE) ohjaukseen. Selvitystyötä voidaan pitää tarpeellisena, ja ohjausrakenteita tulisi jatkossakin arvioida säännöllisin väliajoin.

Toiminnallisten tarpeiden huomiointia on syytä parantaa

Hallinnon turvallisuusverkkotoimintaan on luotu rakenteita, joilla on mahdollista tuoda esille käyttäjäorganisaatioiden näkemyksiä ja vaatimuksia. Ohjausrakenteiden puitteissa käsitellään taloudellisia ja teknisiä asioita. Toiminnallisia tarpeita käydään läpi ainoastaan yleisesti ja harvemmin.

Käyttäjäorganisaatioiden palvelujen ja tehtävien kehittämisestä ja jatkuvuudesta käytännössä vastaavien henkilöiden kytkös turvallisuusverkkotoiminnan ohjaukseen on tarkastuksen perusteella etäinen ja välillinen. Toiminnallisten tarpeiden tunnistamiseen ja ymmärtämiseen sekä niistä

johdettavien vaatimusten käsittelyyn ei vielä ole toimivia prosesseja. Riskinä on, että käyttäjäkunnan laajentuessa asiakastarpeet muuttuvat entistä kirjavammiksi ja niiden sovittaminen yhteen on vaikeaa. Tämä puolestaan voi lisätä kustannuksia tai aiheuttaa riskejä tai ongelmia käyttäjäorganisaatioiden omalle toiminnalle.

TUVE-ohjaus tulee sovittaa paremmin yhteen muun julkisen hallinnon ICT-ohjauksen kanssa

Valtiovarainministeriöllä tulisi olla toimivat menettelyt ylläpitää ja jakaa laaja-alaista näkemystä julkisen hallinnon ICT-kokonaisuudesta, joka muodostuu valtionhallinnon toimialariippumattomista ICT-palveluista (TORI), toimialasidonnaisista ICT-palveluista (TOSI) ja turvallisuusverkkoympäristön ICT-palveluista (TUVE). Valtionhallinnon tietojärjestelmähankkeiden arviointimenettely ja siihen liittyvä valtiovarainministeriön lausuntomenettely eivät nykymuodossaan tätä tee. Uusien käyttäjäorganisaatioiden liittyessä turvallisuusverkon käyttäjiksi on todennäköistä, että ainakin osa niistä tarvitsee sekä turvallisuusverkon palveluita että valtion yhteisiä tietoliikennepalveluita. Käyttäjäorganisaatioita ei välttämättä ole velvoitettu turvallisuusverkon käyttöön kaikessa toiminnassaan. Kokonaisnäkemyksen merkitys korostuu, jotta vältyttäisiin keskenään päällekkäisiltä tai ristiriitaisilta ratkaisuilta ja toimintamalleilta.

TUVE- ja TORI-lait eivät muodosta täysin saumatonta kokonaisuutta. Ne sisältävät periaatteellisia eroja, jotka voivat aiheuttaa ongelmia käyttäjäorganisaatioille. Yksi keskeinen ero koskee palvelumaksuja. Valtion yhteiset tieto- ja viestintätekniset (TORI) palvelut ja niihin liittyvät investoinnit on rahoitettava kokonaan palvelumaksuilla. Sen sijaan turvallisuusverkkotoiminnan (TUVE) palvelut voidaan rahoittaa kokonaan tai osin palvelumaksuilla tai kokonaan keskitetysti. Jokaisella vaihtoehdolla on vahvuuksia ja heikkouksia, joita tulee analysoida huolellisesti. Turvallisuusverkkotoiminnan rahoitusmalli oli väliaikainen. TUVE-toiminnan kustannukset eivät olleet kaikin osin läpinäkyviä. TUVE-toiminnan tarvitsemia määrärahoja ei ollut arvioitu riittävän hyvin kokonaisuutena. Uusien palvelujen kehittämisen budjettivaikutukset tunnettiin huonosti.

Tieto- ja viestintäteknisten palvelujen ja integraatiopalvelujen tuottaja HALTIK lakkautetaan virastona ja HALTIKin turvallisuusverkkotoiminnan tehtävät ja niitä tekevä henkilöstö siirretään Valtoriin vuoden 2016 aikana. Tarkastuksessa ilmeni, että Valtorin roolia osana turvallisuusverkkotoiminnan kokonaisuutta ei ollut mietitty huolellisesti. Toiminnan eriyttämistä Valtorin muusta toiminnasta ei ollut kaikin osin suunniteltu. Turvallisuusverkkotoimintaan liittyvän ohjauksen sovittaminen Valtorin ohjausrakenteisiin on edelleen kesken, minkä vuoksi turvallisuusverkkotoiminnassa tarvittava päätöksenteko voi hidastua. Epäselvyydet vastuissa voivat heikentää Valtorin asiakastyytyväisyyttä.

Ohjauksen prosessit ja toimintatavat vaativat kehittämistä

Hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan arvioinnin, ohjauksen ja seurannan prosesseja ei ollut kuvattu kuin ainoastaan pienin osin tai karkeasti. Puut-

teellisen dokumentoinnin takia riskien hallinta voi osoittautua vaikeaksi, etenkin avainhenkilöiden mahdollisesti vaihtuessa. Dokumentoinnin puute lisää myös muun ohjauksen ja toiminnan henkilösidonnaisuutta ja sitä riskiä, että toiminta olisi tehotonta ja keskenään päällekkäistä.

Valtiovarainministeriön toiminta TUVE-ohjauksessa ei ole ollut läpinäkyvää. Muut TUVE-toimijat eivät ole osanneet arvioida, missä vaiheessa valtiovarainministeriössä kulloinkin valmisteilla olleet lausunnot tai määräykset ovat. Tämän koettiin vaikeuttavan oman toiminnan suunnittelua.

Sidosryhmille suunnattu viestintä ei ollut järjestelmällistä vaan tilannekohtaista. Tarkastuksessa ei havaittu palautemekanismeja, joiden avulla voitaisiin hallita eri sidosryhmien turvallisuusverkkotoimintaan liittyviä odotuksia. Viestintä tulisi kohdentaa sen mukaan, mikä on sidosryhmässä toimivien henkilöiden rooli (esimerkiksi loppukäyttäjä, tekninen asiantuntija tai johtaja). Kohdennettu viestintä oli jätetty sidosryhmien omaksi tehtäväksi eikä sitä ollut seurattu koordinoidusti.

Turvallisuusverkkotoimintaan liittyviä riskejä ei käsitelty kokonaisuutena eikä niitä ollut viestitty riittävästi käyttäjäorganisaatioille. On tärkeää tiedostaa, että turvallisuusverkkotoiminnan riskit ovat riskejä myös sidosryhmien toiminnalle.

On siirryttävä jatkuvaan kehittämiseen

Turvallisuusverkkotoiminnan kehityksen painopisteenä on ollut keskeneräisten vaatimusten toteuttaminen ja turvallisuustoiminnan järjestäminen lain edellyttämällä tavalla. Pidemmän aikavälin kehittäminen ja sen ohjaus oli jäänyt toiminnan käynnistämisen varjoon. Kehittämisprosessia ei ollut dokumentoitu. Palvelujen ja käytön laajentamissuunnitelmat eivät olleet riittävän selkeitä ja yksityiskohtaisia. Toistaiseksi on keskitytty seuraamaan turvallisuusverkon infrastruktuurin kehittämiseen vaikuttavaa yleistä teknologian kehitystä, mutta käyttäjäorganisaatioiden tarpeista lähtevää yhteisten turvallisuusverkkopalvelujen kehittämistä ei ollut käsitelty.

Korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimuksia todentavia auditointeja ei ole vielä tehty. Riskinä on, että toteutettu arkkitehtuuri ei käytännössä ole näiden vaatimusten mukainen. On myös olemassa riski, että käyttäjäorganisaatiot eivät saa määrärahojensa puitteissa kaikkia toimialasidonnaisia (TOSI) järjestelmiä täyttämään valtiovarainministeriön turvallisuusverkolle asettamia vaatimuksia, jolloin joudutaan joko tinkimään turvallisuusverkkotoiminnalle asetetusta vaatimustasosta tai sallimaan se, että käyttäjäorganisaatiot toimivat monessa eri teknisessä ympäristössä.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastusvirasto suosittaa, että valtiovarainministeriö

1. varmistaa, että ohjauksessa ymmärretään ja huomioidaan käyttäjäorganisaatioiden toiminnalliset tarpeet
2. huolehtii turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksen tiiviistä kytkeytymisestä julkisen hallinnon ICT-kokonaisuuden ohjaukseen
3. tekee päätöksen pysyvämmästä rahoitusmallista
4. suunnittelee ja kuvaa ohjauksen prosessit.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot **4**

1 Mitä tarkastettiin **11**

2 Tukeeko turvallisuusverkon ohjauksen rakenne tuloksellista toimintaa? **15**

2.1 Ohjausrakenteissa on hiottavaa ja niiden toimivuutta tulee säännöllisesti arvioida 15
2.2 Käyttäjäorganisaatiot olivat mukana ohjausrakenteissa, mutta toiminnalliset tarpeet eivät tulleet hyvin esille 25
2.3 Rahoitusmalli on väliaikainen 27

3 Onko turvallisuusverkon ohjauksen prosessit järjestetty tehokkaasti? **31**

3.1 Ohjauksen prosessit eivät olleet kuvattuja ja ne hakivat vielä muotoaan 31
3.2 TUVE-toiminnan seuranta- ja raportointijärjestelmä ei ollut valmis 35

4 Ovatko turvallisuusverkolle asetetut vaatimukset toteutuneet ja kehitetäänkö toimintaa? **39**

4.1 Vaatimusten hallinnassa oli puutteita 39
4.2 Pitkän aikavälin kehittämissuunnitelma puuttui 42

Liite: Miten tarkastettiin **46**

Viitteet **50**

1 Mitä tarkastettiin

Tarkastus keskittyi siihen, miten hallinnon turvallisuusverkkotoimintaa (TUVE) ohjataan, hallitaan ja johdetaan. Tarkastuksessa analysoitiin ohjauksen tuloksellisuutta turvallisuusverkkotoimintaan ja TUVE-hankkeeseen liittyvien asiakirjojen ja haastattelujen avulla. Lähtökohtana oli turvallisuusverkon palvelukyky ja sille asetetut vaatimukset. Ohjauksen tuloksellisuus määriteltiin tarkastuksessa siten, että turvallisuusverkkotoimintaa ohjataan tuottamaan vaatimusten mukaisia palveluja mahdollisimman edulliseen hintaan. Vaatimusten on oltava sellaisia, että kaikki turvallisuusverkon käyttöön velvoitetut organisaatiot pystyvät toimimaan turvallisuusverkkoympäristössä vaarantamatta omien lakisääteisten tehtäviensä hoitoa. Turvallisuusverkon infrastruktuurin käyttöasteen on oltava korkea, ja siksi käyttäjäorganisaatioiden toiminnallisten tarpeiden ymmärtäminen ja huomioiminen on tuloksellisen toiminnan kannalta tärkeää. Merkittävä palvelu TUVE-infrastruktuurin tavoitellun käyttöasteen saavuttamisessa on toimialasidonnaisten (TOSI) palvelujen käyttöalustapalvelu.

Tarkastus kuuluu Tietoyhteiskunnan toimintavarmuuden ja turvallisuuden varmistaminen -tarkastusteemaan[1]. Hallinnon turvallisuusverkko on yksi keskeisistä tekijöistä, joilla ylläpidetään ja kehitetään tietoyhteiskunnan turvallisuutta ja toimintavarmuutta. Se on merkittävä osa kyberturvallisuusstrategian toimeenpano-ohjelmaa[2, 3].

Hallinnon turvallisuusverkko on tehty täyttämään korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimukset

Hallinnon turvallisuusverkko on viranomaisverkko, joka on tehty täyttämään korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimukset. Sen tarkoituksena on taata kaikissa turvallisuustilanteissa valtion ylimmän johdon ja turvallisuusviranomaisten välisen viestinnän ja yhteistoiminnan edellytykset sekä päätöksenteossa ja johtamisessa tarvittavan tiedon tietoturvallisuus. Verkkoon kuuluu koko maan kattava viestintäverkko, siihen välittömästi liittyvät laitteet ja laitetilat sekä yhteiset palvelut. Verkkoa tullaan käyttämään valtion ylimmässä johdossa, ministeriöissä sekä valtion yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, pelastustoiminnan, meripelastustoiminnan, rajaturvallisuuden, hätäkeskustoiminnan, maahanmuuton, ensihoitopalvelun ja maanpuolustuksen piirissä. Tarkastuksen aikana turvallisuusverkko oli käytössä noin 35 000 käyttäjällä, pääasiassa sisäministeriön ja puolustusministeriön hallinnonaloilla.

Kuvio 1 havainnollistaa karkealla tasolla turvallisuusverkon asemaa valtion ICT-palvelukokonaisuudessa. Pääsääntöisesti hallinnon työasemakäyttäjät käyttävät työssään yhtä työasemaa, TUVE-käyttäjät TUVE-työasemaa ja muut käyttäjät VY-verkkoon (valtion yhteinen tietoliikenneratkaisu) liitettyä työasemaa. TUVE-käyttäjät voivat käyttää yhteisiä TUVE-palveluja, TUVE:n käyttöalustalle toteutettuja TOSI-palveluja ja muita palveluja, jotka on liitetty TUVE-ympäristön kautta turvallisesti käytettäväksi. VY-verkon käyttäjät pääsevät käyttämään Valtorin palveluympäristössä toimivia yhteisiä toimialariippumattomia (TORI) palveluja, Valtorin palveluympäristössä toimivia TOSI-palveluita ja muita palveluita. Kuvioon on otettu mukaan myös pääasiassa puhepalveluja turvallisuus- ja pelastusviranomaisille tarjoava viranomaisradioverkko (VIRVE), joka hyödyntää turvallisuusverkon infrastruktuuria.

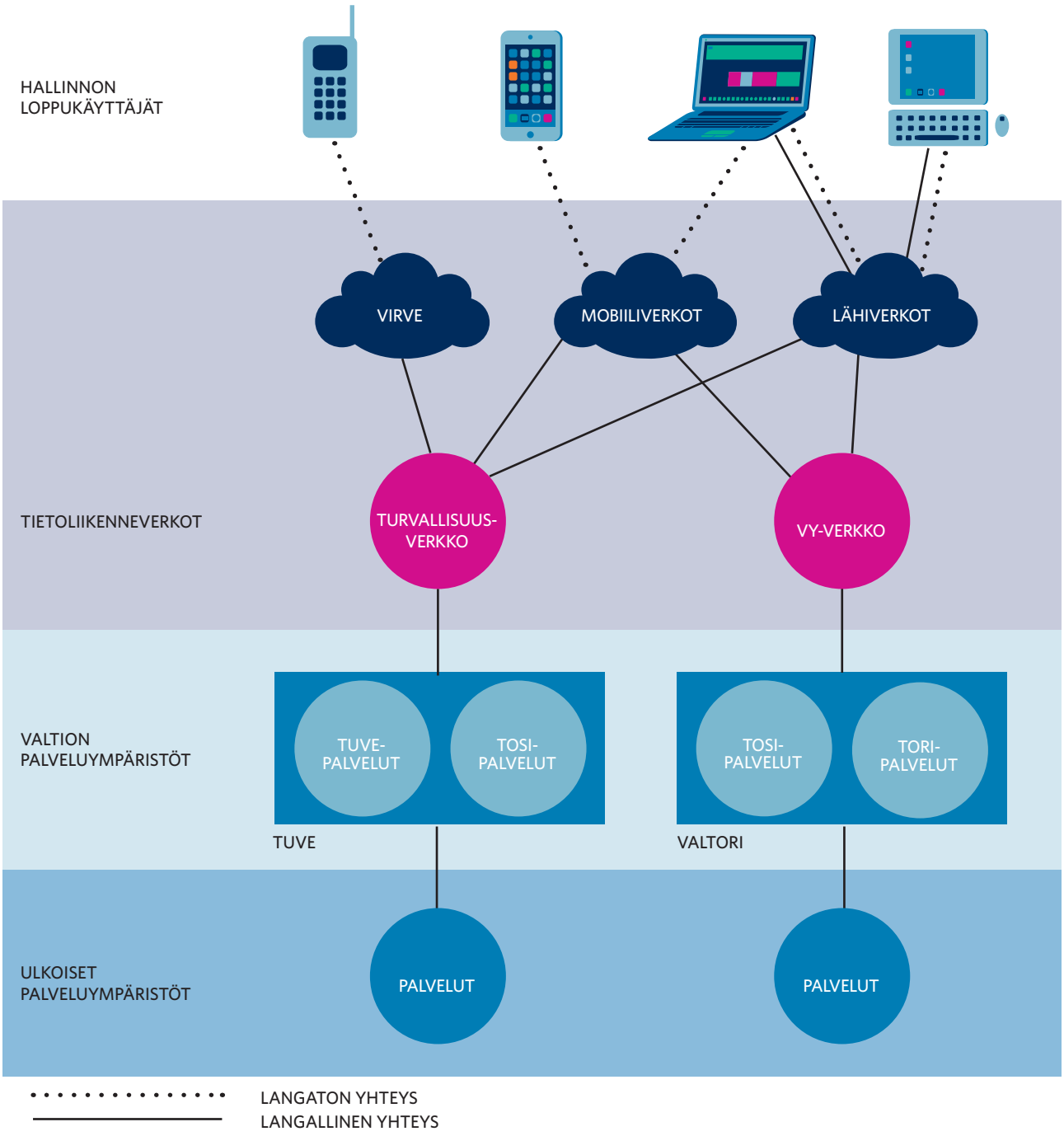
Hallinnon turvallisuusverkon rakentaminen alkoi vuonna 2007, jolloin valtioneuvosto totesi viranomaisten välisen luottamuksellisen viestinnän olevan kaupallisten toimijoiden tietoverkkojen varassa. Viestinnän turvallisuuden ja jatkuvuuden varmistamiseksi valtioneuvosto päätti rakentaa viranomaisille oman tietoverkon. Keskeinen perustelu oman tietoverkon rakentamiselle oli toimintavarmuuden varmistaminen, jonka katsottiin toteutuvan riittävän hyvin vain tällaisessa ratkaisussa. Tietoverkon rakentamiseksi perustettiin TUVE-hanke, jonka toimikausi päättyi virallisesti silloin, kun laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta (ns. TUVE-laki) tuli voimaan 15.1.2015. TUVE-hankkeeseen sisältyneet osahankkeet, joissa rakennettiin verkkoinfrastruktuuri ja palvelut, valmistuivat käytännössä kuitenkin jo vuonna 2013.

Keskeinen perustelu oman tietoverkon rakentamiselle oli toimintavarmuuden varmistaminen

Turvallisuusverkolle asetetut korkeat vaatimukset turvallisuuden ja jatkuvuuden suhteen nostivat toteutuskustannukset korkeiksi. Vaatimusten takia mm. tietoliikenneverkkoinfrastruktuuri rakennettiin pitkälti laajentamalla ja varmentamalla Puolustusvoimien hallinnassa ollutta valtion verkkoa ja kaupallisten yritysten verkkoja voitiin hyödyntää vain rajoitetusti. TUVE-hankkeen kustannukset olivat vuosina 2008–2013 yhteensä noin 200 miljoonaa euroa. Turvallisuusverkkotoiminnan kokonaiskustannuksia arvioitaessa on huomioitava myös valitun ratkaisun pohjana olleen verkon kustannukset. Tämän vuoksi hallinnon turvallisuusverkko on tähän mennessä ollut valtionhallinnon suurin yksittäinen ICT-investointi. Myös turvallisuusverkkotoiminnan jatkuvat kustannukset (n. 100 milj. euroa/vuosi) ovat huomattavat. Turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksen tarkastaminen on perusteltua turvallisuusverkon merkityksen ja kustannusten takia.

Hallinnon turvallisuusverkko on tähän mennessä ollut valtionhallinnon suurin yksittäinen ICT-investointi

Tarkastuksen aikana hallinnon turvallisuusverkkotoiminta oli vasta siirtymässä uuteen toimintamalliin. Tehtävien järjestämistä koskevan siirtymäsäännöksen mukaan siirtymäaika jatkuu 31.12.2016 saakka. Tämän vuoksi ohjauksen toimivuudesta ei ollut vielä kaikilta osin kokemuksia, mikä huomioitiin tarkastuksen johtopäätöksissä.



Kuvio 1: Hallinnon ICT-palvelut

112 Hätänumero
POLIISI 200
1816–2016
Kaikkien aikojen turvaaja
Yhteystiedot
Verkkoasiointi
Tietoa poliisista
Etsi lähin poliisi
Tee rikosilmoitus
AUTO
A/C
DUAL
SETUP
OFF
AIRBAG

2 Tukeeko turvallisuusverkon ohjauksen rakenne tuloksellista toimintaa?

Turvallisuusverkkotoiminnassa on mukana paljon toimijoita monissa eri rooleissa

Hallinnon turvallisuusverkon ohjausrakenteesta on säädetty laissa julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta (10/2015). Turvallisuusverkkotoiminnassa eli TUVE-toiminnassa on mukana paljon toimijoita. Osa toimijoista on turvallisuusverkkopalvelujen kannalta käyttäjän roolissa, osa palveluntuottajan roolissa. Lisäksi turvallisuusverkkotoiminnassa on paljon muitakin rooleja, kuten esimerkiksi tilaaja, ohjaaja ja alihankkija. Yksittäisellä toimijalla saattaa olla samaan aikaan useita rooleja. Lain mukaan valtiovarainministeriö on keskeisessä roolissa hallinnon turvallisuusverkon ohjauksessa.
Eduskunta on ollut huolissaan TUVEn ohjausrakenteiden monimutkaisuudesta. Laissa säädetyn ohjausrakenteen mukainen toiminta on käynnistynyt, eikä valiokuntien esiin tuomia riskejä ole toistaiseksi toteutunut.

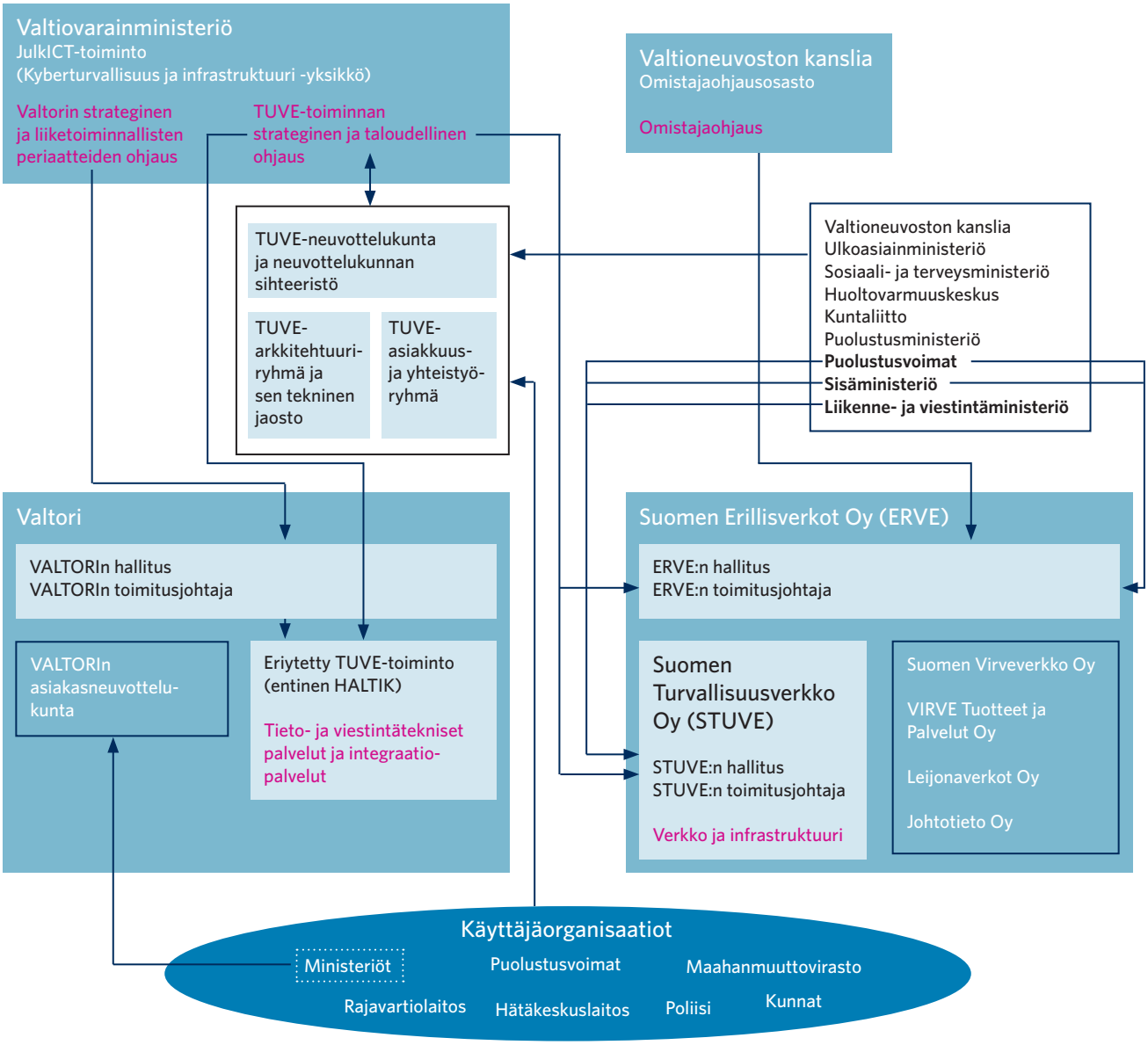
Valtorin roolia turvallisuusverkkotoiminnassa ei ollut mietitty loppuun saakka, eikä turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksen suhde muuhun julkisen hallinnon ICT-ohjaukseen ollut täysin selvä. Ohjausrakenteet mahdollistivat käyttäjäorganisaatioiden huomioimisen, mutta turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksen yhteydet käyttäjäorganisaatioiden toiminnallisten tarpeitten ymmärtämiseksi olivat välilliset ja etäiset. Ohjausrakenteet eivät vielä kaikin osin tukeneet tuloksellista toimintaa.

Rahoitusmalli oli verkkopalveluiden osalta väliaikainen. TUVE-toiminnan kustannukset eivät olleet kaikin osin läpinäkyviä. Palvelutuotannon kustannuksia käsiteltiin kokonaiskustannusten tasolla eikä asiakaskohtaista kustannusten tarkastelua tehty. Palveluille asetettujen vaatimusten kustannusvaikutuksia ei ole välttämättä pystytty tunnistamaan vielä suunnitteluvaiheessa, eivätkä ne ole olleet aina läpinäkyviä tuotantovaiheessakaan. TUVE-toiminnan tarvitsemia määrärahoja ei ollut arvioitu riittävän hyvin kokonaisuutena. Uusien palvelujen kehittämisen budjettivaikutukset välilliset vaikutukset huomioiden tunnettiin huonosti.

2.1 Ohjausrakenteissa on hiottavaa ja niiden toimivuutta tulee säännöllisesti arvioida

Ohjausrakenteet muodostavat monimutkaisen kokonaisuuden

Turvallisuusverkkotoiminnan organisaatiot ovat mukana erilaisista hallinnonalarajat ylittävistä ohjausrakenteista rakentuvassa kokonaisuudessa. Kuvio 2 havainnollistaa tätä kokonaisuutta. Lakitekstin perusteella ohjausrakenne näyttää selkeältä, mutta tarkastuksessa laadittu kuvio paljastaa kokonaisuuden olevan monimutkainen. Ohjausrakenteen monimutkaisuus saattaa aiheuttaa ongelmia etenkin silloin, jos kokonaisuuteen kuuluvien toimijoiden päätökset osuvat tulkinnanvaraiselle alueelle, esimerkiksi päätettäessä osakeyhtiömuodon mahdollistamien rahoitusjärjestelyjen hyödyntämisestä tai toimintaan kohdistuvan teknisen riskin hyväksymisestä.



Kuvio 2: TUVE-toiminnan ohjaus

Ohjausrakenne noudattaa joiltain osin tilaaja-tuottajamallin periaatteita. Lähtökohtana on ollut erottaa palvelun käyttäjät ja tuottajat eri organisaatioihin. Aidossa tilaaja-tuottajamallissa käyttäjät tilaisivat ja maksaisivat tarvitsemansa palvelut. Tämän uskotaan lisäävän käyttäjien kustannustietoisuutta, mikä puolestaan johtaisi tehokkaampaan palvelutuotantoon toimittaessa vapailla, kilpailluilla markkinoilla. Turvallisuusverkkotoiminnassa ei ollut vapaita markkinoita, vaan palvelutuotanto oli säädösten avulla keskitetty monopoliasemassa oleville palveluntuottajille. Käyttäjäorganisaatioilla ei olisi mahdollisuutta vaihtaa palveluntarjoajaa silloinkaan, kun palvelu ei olisi sopimuksen mukaista tai se ei vastaisi toiminnan tarpeita.

Ideaalin tilaaja-tuottajamallin toimintaa oli rajoitettu monin tavoin

Turvallisuusverkkotoiminnassa palveluntuottajan lähtökohdat tilaaja-tuottajamallin periaatteiden kannalta olivat rajoitetut. Palveluntuottajat eivät voineet laajentaa asiakaskuntaansa vapaasti. Palveluntuottajat eivät voineet vapaasti valita alihankkijoitaan. Palveluntuottajia ohjaavalle

viranomaiselle oli annettu valtuudet tarvittaessa varsin yksityiskohtaiseen ohjaukseen ja määräämiseen.

Keskittämisellä odotettiin saavutettavan suuruuden ekonomian tuomia mittakaavaetuja, kun sen sijaan korkean varautumisen ja turvallisuuden ratkaisujen hajautetun kehittämisen pelättiin kasvattavan kokonaiskustannuksia. Turvallisuusverkkotoimintaa voi vaikeuttaa kuitenkin se, että toimijoiden intressit eroavat toisistaan. Yksittäisillä toimijoilla voi olla myös useita intresseiltään mahdollisesti keskenään eroavia ohjaajia.

Huolella valmisteltuun toimintamalliin tehtiin nopealla aikataululla muutoksia ennen lakiesityksen antamista

Turvallisuusverkon toimintamallia valmisteltiin hankkeen aikana yhden toimijan malliksi. Kaikki turvallisuusverkkoon liittyvä toiminta olisi keskitetty yhdelle organisaatiolle, joka olisi ollut käytännössä valtion omistama erityistehtäväyhtiö Suomen Erillisverkot Oy. Tämä olisi hankkinut tarvitsemansa palvelut aluksi Puolustusvoimien johtamisjärjestelmäkeskukselta (PVJJK), HALTIKilta ja mahdollisilta muilta palveluntarjoajilta.[4] Perusteluna sille, että toimijaksi ehdotettiin Suomen Erillisverkot Oy:tä, oli se, että yhtiön vastuulla oli myös viranomaisradioverkon eli VIRVEn operointi. Suomen Erillisverkot Oy:n valinnassa nähtiin myös tilaisuus parantaa yhtiön liiketoimintapohjan ja liiketoiminnan kehittämismahdollisuuksia[5].

Turvallisuusverkko-toimintaan liittyvä palvelutuotanto päätettiin jakaa kahdelle eri toimijalle

Syksyllä 2011 yhden toimijan malli esitettiin hylättäväksi. Hankkeen väliraportin[6] mukaan kesäkuussa 2011 asetettu turvallisuusverkon strategiatyöryhmä päätyi erillisten selvitysten perusteella siihen, että turvallisuusverkkohankkeessa tehty *”palvelukokonaisuus ei ollut sellaisenaan siirrettävissä Suomen Erillisverkot Oy:lle”*. Johtopäätöksen perusteluja ei väliraportissa avattu sen tarkemmin. Maaliskuussa 2012 TUVE-hankkeen ohjausryhmä hyväksyi strategian[7], jonka mukaan verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottaminen osoitettaisiin Suomen Erillisverkot Oy:lle siten, että ne ja niiden tuottamiseen liittyvä omaisuus siirrettäisiin Puolustusvoimista ja HALTIKista Suomen Erillisverkot Oy:lle. Tieto- ja viestintäteknisten sekä integraattoripalvelujen tuottaminen puolestaan osoitettaisiin ensi vaiheessa HALTIKIlle ja myöhemmin valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annettavan lain mukaiselle palvelukeskukselle. Tämä linjaus sisältyi myös hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta (HE 54/2013 vp).

Hankkeessa oli tehty paljon analyyseja ja arvioita yhden toimijan mallista. Uusi malli ei poikennut merkittävästi liiketaloustieteellisessä analyysissa suositellusta mallista. Kokoavia arviointeja siitä, miten vuonna 2011 tehdyt muutokset vaikuttaisivat kokonaisuuteen tai millaisia riskejä niistä aiheutuisi, ei ollut saatavilla. Puutteellisen dokumentoinnin takia toimintamalliin liittyvien riskien hallinta voi osoittautua vaikeaksi, etenkin avainhenkilöiden mahdollisesti vaihtuessa.

Suomen Erillisverkot Oy

Suomen Erillisverkot Oy (ERVE) on vuonna 1999 perustettu valtion kokonaan omistama yhtiö, joka perustettiin huolehtimaan viranomaisten käyttöön tarkoitetun radioverkon (VIRVE) ylläpidosta ja operoinnista. Ensimmäisinä toimintavuosinaan yhtiön omistajaohjauksesta vastasi liikenne- ja viestintäministeriö. Vuosina 2006–2010 omistajaohjaus oli silloisen sisäasiainministeriön (nykyisin sisäministeriö) vastuulla. Vuodesta 2011 alkaen omistajaohjauksesta on vastannut Valtioneuvoston kanslia. Vuonna 2011 Suomen Erillisverkot Oy laajensi toimintaansa merkittävästi ja alkoi operoida ostamiaan teletuotantotiloja uuden tytäryhtiönsä Leijonaverkot Oy:n kautta. Samana vuonna myös Johtotieto Oy siirtyi osaksi Suomen Erillisverkot -konsernia. Vuoden 2012 alussa perustettiin uusi tytäryhtiö, Suomen Turvallisuusverkko Oy.

Laissa säädetyn ohjausrakenteen mukainen toiminta on käynnistynyt

Turvallisuusverkkotoiminta alkoi TUVE-lain eli julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain (10/2015) mukaisesti 15.1.2015, mutta tarkastuksen aikana toiminta oli vielä käynnistysvaiheessa. Turvallisuusverkkoa ja siihen liittyviä palveluita käyttivät sisäministeriön ja Puolustusvoimien lisäksi pääasiassa poliisi-, pelastus- ja meripelastus-, Hätäkeskus-, rajavartio-, maahanmuutto- ja Tullin rikostorjuntaviranomaiset. Valtiovarainministeriö oli ottanut ohjausroolin ja valmistellut turvallisuusverkkotoimintaa koskevan valtioneuvoston asetuksen, joka tuli voimaan 15.9.2015. Laissa säädetty turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunta kokoontui kuusi kertaa vuonna 2015. Suomen Turvallisuusverkko Oy:n hallitukseen nimitettiin virkamiehiä. Vuonna 2015 Suomen Turvallisuusverkko Oy:n uusi, virkamiehiä sisältänyt hallitus kokoontui yhdeksän kertaa.

Osa suunnitelluista ohjausrakenteista oli tarkastuksen aikana vasta käynnistymässä. Asiakas- ja yhteistyöryhmä asetettiin 25.1.2016. Asiakas- ja yhteistyöryhmästä ei ole säädetty lailla, mutta valtiovarainministeriölle on annettu valtuus asettaa ohjaustehtävänsä tueksi erilaisia asiantuntijaelimiä. Tällaisen ryhmän asettaminen oli ollut esillä jo hallituksen esityksessä laiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta.

Tarkastuksen haastatteluissa useimmat turvallisuusverkon toimijat toivat esille, että he kokivat ohjausrakenteen mukaisen toiminnan lähteneen hyvin liikkeelle eikä siihen liittynyt sillä hetkellä suurempia huolia. Lisäksi heillä oli myönteisiä odotuksia asiakas- ja yhteistyöryhmän toiminnasta.

Turvallisuusverkkotoiminta käynnistyi myönteisin odotuksin

Ohjausrakenteiden monimutkaisuus ei ole haitannut päivittäistä toimintaa

Turvallisuusverkkotoimintaa valmisteltaessa ja erityisesti TUVE-lain eduskuntakäsittelyssä tuotiin esille huoli siitä, että suunniteltu ohjausrakenne vaikutti monimutkaiselta ja voisi siten aiheuttaa ongelmia toiminnalle. Tarkastuksessa muodostuneen näkemyksen mukaan ohjausrakenteet ovat monimutkaiset. Tämä ilmenee monin tavoin. Toimijoita on paljon, ja näiden or-

ganisaatiomuodot ja toimintatavat ovat keskenään erilaisia. Ohjaussuhteet poikkeavat monin paikoin normaalikäytännöistä: osakeyhtiön toimintavapautta on rajoitettu merkittävästi, ja monen eri toimijan edustajista koottuja yhteistyöelimiä on useita.

Nykyisillä, monimutkaisilta vaikuttavilla ohjausrakenteilla on pyritty vastaamaan turvallisuusverkkotoiminnan järjestämiseen liittyviin eri osapuolten mahdollisesti keskenään ristiriitaisiin tavoitteisiin. Tarkastuksessa ei havaittu, että siirtymävaiheen päivittäisessä toiminnassa olisi ilmennyt suurempia ongelmia ohjausrakenteiden monimutkaisuuden vuoksi. Turvallisuusverkon käyttäjäorganisaatioiden määrän kasvaessa ohjausrakenteiden toimivuutta on syytä arvioida.

Vaikka ohjausrakenne vaikutti toimivan, ohjausrakenteiden tarkoituksenmukaisuutta tulisi säännöllisesti arvioida toiminnan laajentuessa

Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan organisaatiomuoto ei ollut toiminnan kannalta keskeistä

TUVE-lain eduskuntakäsittelyn aikana herätti huolta erityisesti verkko- ja infrastruktuuripalvelujen osoittaminen osakeyhtiömuotoiselle organisaatiolle.[8, 9] Eduskuntakäsittelyyn sisältyneissä muistioissa ja lausunnoissa ei osakeyhtiömallille ollut yksiselitteisiä perusteluja, vaan niissä puolustettiin pikemminkin keskitettyä ratkaisua hajautettuun ratkaisuun verraten. Osakeyhtiömuotoa perusteltiin lähinnä toistamalla hallituksen esitykseen (HE 54/2013 vp) sisältyneet perustelut siitä, että osakeyhtiöllä olisi valtion virastoa paremmat mahdollisuudet pitkäjänteiseen strategiseen kehittämiseen ja investointien hallintaan, sekä sillä, että tehtävät edellyttäisivät erityisasiantuntemusta. Eduskuntakäsittelyn aikana tuotiin myös esille se, että osakeyhtiömuotoinen organisaatio voi saada virastoa joustavammin verkkoinfrastruktuuri-investoinnin valtionhallintoa laajempaan käyttöön. Tällä viitattiin erityisesti kuntatoimijoihin. Osakeyhtiömuotoisella organisaatiolla olisi niin ikään mahdollisuus hallita investointejaan useammilla eri rahoitusjärjestelyillä kuin virastomuotoinen toiminta sallisi.[10]

Tarkastuksen aikana ei saatu näyttöä siitä, että osakeyhtiömuotoisella järjestelyllä olisi toistaiseksi saavutettu hyötyjä. Hyötyjen osoittaminen voi olla vaikeaa jatkossakin, sillä osakeyhtiömuotoisen toiminnan etuihin kuuluvaa joustavuutta, ketteryyttä ja nopeaa reagointikykyä rajoitettiin laissa monin tavoin. Toisaalta osakeyhtiömalliin sisältyneet riskitkään eivät ole realisoituneet. Toistaiseksi ei ole esiintynyt esimerkiksi tilannetta, jossa osakeyhtiölain (624/2006) mukainen yrityksen johdon tehtävä ajaa yhtiön etua olisi ollut selvästi ristiriidassa valtiovarainministeriön antaman strategisen ohjauksen kanssa.

Osakeyhtiömuotoista toimintaa rajoitettiin riskien välttämiseksi, mutta samalla siihen liittyvien hyötyjen saavuttamisesta tuli vaikeampaa

Kahden ohjaustahon malli ei ollut este turvallisuusverkkotoiminnalle

Toinen TUVE-lain eduskuntakäsittelyn aikana esiin tuotu huoli liittyi siihen, että osakeyhtiömuotoiselle toimijalle esitettiin kahta ohjaustahoa: valtioneuvoston kanslia vastaisi omistajaohjauksesta ja valtiovarainministeriö puolestaan strategisesta ja taloudellisesta ohjauksesta tukeutuen usean eri hallinnonalan edustamaan neuvottelukuntaan. Perusteluna tällaiselle valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön kesken jaetulle ohjausmallille oli se, että Suomen Erillisverkot Oy:n omistajaohjaus oli jo valmiiksi valtioneuvoston kanslian vastuulla. Valtiovarainministeriön asema yleishallinnollisena ohjaajana puolestaan perustui valtioneuvoston ohje-

sääntöön, jonka mukaan valtiovarainministeriö vastasi valtion tietohallinnon ja tietoturvallisuuden yleisistä perusteista. Valtiovarainministeriö on perustellut kahden ohjaajan ohjausmallin tarkoituksenmukaisuutta hallintovaliokunnalle antamissaan lausunnoissa. Ministeriö ei pitänyt mallia ainutlaatuisena, vaan valtiovarainministeriön mukaan vastaava ohjausmalli on ollut käytössä eräissä muissakin valtion omistamissa yhtiöissä.[11] Valtiovarainministeriön mukaan malli oli ollut käytössä jo hankkeen aikana ja todettu silloin toimivaksi.

Suomen Erillisverkot Oy:n hallituksen kokouspöytäkirjojen ja niiden liitteiden perusteella Valtioneuvoston kanslian vastuulla oleva omistajaohjaus näyttää ammattitaitoiselta. Valtiovarainministeriön strategisessa ja muussa ohjauksessa on kuitenkin kehitettävää. Tähän liittyviä havaintoja käsitellään tarkemmin tarkastuskertomuksen luvuissa 3 ja 4.

Valtiovarainministeriö asetti toukokuussa 2015 työryhmän selvittämään Suomen Erillisverkot Oy:n ohjausmallin kehittämistä. Selvitys oli jatkotyötä kokoukselle, jossa valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö ja sisäministeriö selvittivät eri toimijoiden rooleja sekä ohjausmekanismeja TUVE-lain voimaantulon jälkeen. Selvitystyö keskittyi erityisesti viranomaisradioverkkotoiminnan ohjaukseen, sillä toimintaan liittyi taloudellisia haasteita: sisäministeriön kautta oli osoitettu alijäämätukea noin 8,1 miljoonaa euroa vuodessa, ja Huoltovarmuuskeskus oli myöntänyt vuosittaista investointitukea noin 6,5 miljoonaa euroa vuodessa. Huoltovarmuuskeskuksen myöntämä investointituki on päättymässä vuonna 2018. Työryhmän 23.10.2015 päivätyssä raporttiluonnoksessa ehdotettiin, että viranomaisradioverkon ohjaus järjestettäisiin samalla tavalla kuin hallinnon turvallisuusverkon. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausta ja valtiovarainministeriön vastuulla olevaa muuta ohjausta tulisi raporttiluonnoksen mukaan tehdä tiiviimmässä yhteistyössä. Lisäksi työryhmän raporttiluonnoksessa todettiin muun muassa, että Suomen Erillisverkot Oy:n ohjausta kehitettäessä olisi syytä arvioida paitsi turvallisuusverkko- ja viranomaisradioverkkotoimintaa myös sen muuta liiketoimintaa osana konsernia ja suhteessa valtiokonsernin muihin toimijoihin. Työryhmän toimikautta jatkettiin 31.3.2016 saakka.

Valtiovarainministeriö oli ryhtynyt toimenpiteisiin Suomen Erillisverkot Oy:n ohjausrakenteiden selkiyttämiseksi

Ministeriöiden edustuksesta Suomen Erillisverkot Oy:n tytäryhtiön hallituksessa ei ollut juurikaan hyötyä

Kolmas TUVE-lain eduskuntakäsittelyssä ilmennyt huoli liittyi Suomen Erillisverkot Oy:n konsernirakenteeseen, jossa hallinnon turvallisuusverkkotoiminta olisi järjestetty erilliseen tytäryhtiöön. Tässä nähtiin se riski, että viranomaisvalvonta ja -ohjaus olisi liian välillistä. Tämän vuoksi eduskuntakäsittelyn aikana valtiovarainministeriö teki muutosehdotuksia säädöstekstiin sisällyttämällä sen 16 §:ään uutena asiana sen, että paitsi emoyhtiön hallitukseen myös Suomen Turvallisuusverkko Oy:n hallitukseen tuli nimittää riittävästi viranomaisten edustajia[12]. Suomen Erillisverkot Oy onkin ainoa valtion joko kokonaan tai osittain omistama yhtiö, jonka tytäryhtiön hallitukseen on lain nojalla otettava viranomaisten edustajia. Järjestely oli näin ollen poikkeuksellinen, eikä tällaisen ohjausrakenteen toimivuudesta ollut aiempia kokemuksia.

TUVE-toiminnan yleistä ohjausta ja valvontaa käsittelevän lainkohdan (14 §), Suomen Erillisverkot Oy:n työjärjestyksen sekä Suomen Erillisverkot Oy:n hallituksen ja Suomen Turvallisuusverkko Oy:n hallituksen pöytäkirjojen perusteella tästä säädöstekstin lisäyksestä ei käytännössä ole saatu paljonkaan hyötyä. Viranomaisten edustus Suomen Turvallisuusverkko Oy:n hallituksessa saattoi lisätä viranomaisten mahdollisuuksia valvoa Suomen Turvallisuusverkko Oy:n toimintaa, mutta käytännössä Suomen Turvallisuusverkko Oy:n hallitus on toiminut lähinnä yhtenä uutena tiedonvälityskanavana muiden joukossa.

Suomen Turvallisuusverkko Oy:n hallituksen jäsenten roolit ja vastuut vaikuttivat sen hallituksen pöytäkirjojen perusteella ongelmallisilta: yksi jäsen oli esimerkiksi päätynyt jäävämään itsensä neuvottelukunnan kokouksessa, koska oli kokenut ristiriitaa osakeyhtiölain mukaisessa velvollisuudessa ajaa yhtiön etua ja tarpeessa ajaa samaan aikaan turvallisuusverkon käyttöön velvoitetun organisaation etua.[13]

Suomen Erillisverkot Oy:n tytäryhtiön Suomen Turvallisuusverkko Oy:n hallitusta koskevat samat palkitsemisperiaatteet kuin muitakin valtion omistamien yhtiöiden hallituksia, joten sen jäsenille maksetaan erillistä palkkiota hallitustyöskentelystä. Valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen (3.11.2011) mukaan hallituksen jäsenenä oleva virkamies ei osallistu yhtiötä koskeviin omistajaohjaustehtäviin liittyvään valmisteluun ja päätöksentekoon tai yhtiötä koskevien omistajapoliittisten ratkaisujen tekemiseen.[14] Tarkastuksessa havaittiin, että Suomen Turvallisuusverkko Oy:n hallitukseen nimitettiin hallitusta käsitelleen lainkohdan valmistelija.

Edellä kuvatun järjestelyn hyödyt ovat jääneet pieniksi. Järjestelyn varjopuolina ovat muun muassa ohjauksen monimutkaisuuden lisääntyminen sekä epäselvyydet rooleissa ja vastuissa.

Suomen Turvallisuusverkko Oy:n hallitus tarjosi ministeriöille lähinnä yhden uuden lisämahdollisuuden turvallisuusverkkoa koskevaan tiedonvaihtoon

Valtorin roolia osana TUVE-kokonaisuutta ei ollut mietitty loppuun saakka

Ohjausrakenteiden monimutkaisuutta lisäsi Valtorin asema turvallisuusverkkotoiminnan kokonaisuudessa. Eduskuntakäsittelyn asiakirjojen perusteella huomiota ei kiinnitetty siihen, että Valtorin ohjausrakenteet poikkesivat virastojen ohjauksen vakiintuneesta mallista. Valtoria koskeva lakiehdotus (HE 150/2013 vp) oli vasta valmisteilla valtiovarainministeriössä silloin, kun TUVE-lakia koskeva ehdotus tuli eduskunnan käsiteltäväksi. Toisaalta Valtoria koskeva lakiesitys vietiin eduskunnassa nopeasti läpi: hallituksen esitys saapui eduskuntaan lokakuussa 2013, ja laki tuli voimaan jo 1.1.2014. Siinä vaiheessa hallinnon turvallisuusverkkotoimintaa koskeva lakiesitys oli vasta siirtynyt perustuslakivaliokunnan käsittelyyn. Käytännössä TUVE-lain eduskuntakäsittelyn aikana tiedettiin koko ajan, että Valtorista oli päätetty tehdä erityisvirasto. TUVE-lain eduskuntakäsittelyn aikana ei kuitenkaan tullut esille, että Valtorin yhtenä erityispiirteenä oli oma hallitus, jonka rooli ja asema olivat pitkälti verrannollisia osakeyhtiön hallitukseen.

Tarkastuksen aikana valtiovarainministeriö ja Valtori kuvasivat karkeasti sen, miten turvallisuusverkkotoiminta aiottiin eriyttää Valtorin muusta toiminnasta lain edellyttämällä tavalla. Turvallisuusverkkotoiminta oli ajateltu siirtää sellaisenaan suoraan toimitusjohtajan alaisuudessa olevaan erilliseen yksikköön Valtorin sisällä. Turvallisuusverkkotoiminnan siirtä-

Suunnitelmat turvallisuusverkkotoiminnan eriyttämiseksi muusta Valtorin toiminnasta olivat kesken

misellä HALTIKista Valtoriin ajateltiin vältettävän toiminnallisia päällekkäisyyksiä ja saavutettavan synergiaetuja. Niitä ei ollut vielä täsmennetty tarkemmin, mutta synergiaetuja arveltiin syntyvän yhdenmukaistamalla prosesseja ja mahdollisesti käyttämällä joitakin yhteisiä tietojärjestelmiä. Siitä, mitä turvallisuusverkkotoiminnan hallinnollinen eriyttäminen muusta Valtorin toiminnasta tarkoittaisi käytännössä, ei ollut vielä tammikuussa 2016 muotoutunut käsitystä. HALTIKin toimintojen siirtämiseksi Valtorille valtiovarainministeriö oli asettanut erillisen projektin, joka päätettiin toteuttaa samoilla periaatteilla kuin muutkin toimialariippumattomien tieto- ja viestintäteknisten palvelujen siirrot (TORI-siirrot). Turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunta toimisi siirron strategisena ohjausryhmänä, ja sille raportoitaisiin siirron etenemisestä. Mahdollisuudet yhteisesti tuotettaviin tai keskitettyihin hallinto- ja tukitoimintoihin selvitettäisiin vasta siirron jälkeen.

Valtiovarainministeriön turvallisuusverkkotoimintaa koskevan ohjausroolin ja Valtorin hallituksen roolin välinen suhde ei tarkastukseen sisältyneiden haastattelujen mukaan ollut täysin selvä. TORI-lain 7 §:n mukaan Valtorin hallitus huolehtisi palvelukeskuksen hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä siitä, että palvelukeskus toimisi valtiovarainministeriön ohjauksen mukaisesti. TUVE-laissa oli pyritty varmistamaan, että Suomen Erillisverkot Oy:n muodostaman konsernin ohjausrakenteissa otettaisiin turvallisuusverkkotoiminta aina huomioon. Samanlaista varmistusta ei ollut tehty Valtorin osalta, vaikka Valtorin ohjausrakenteet poikkesivat vakiintuneesta virastomallista. Valtoriin sijoittuvan TUVE-yksikön toiminnan eriyttämiseen sisältyvät riskit liittyivät muun muassa TUVE-yksikön johtamiseen, henkilöstöön ja palkkausjärjestelmään.

Valtorin erityispiirteitä ei otettu huomioon TUVE-lain valmistelussa

Tarkastukseen sisältyneiden haastattelujen mukaan turvallisuusverkkotoiminnan käynnistyessä Valtori oli jäänyt osittain huomioimatta käytännön työhön liittyvissä kysymyksissä. Valtorin tarjoamia valtionhallinnon yhteisiä tieto- ja viestintäteknisiä palveluja ei esimerkiksi ollut kaikilta osin sovitettu ajoissa yhteen turvallisuusverkkoympäristön kanssa. Tästä koitui turvallisuusverkon käyttäjäorganisaatioille käytännön ongelmia. Esimerkiksi poliisille aiheutui ylimääräisiä valtion yhteisen viestintäratkaisun tietoliikenneverkon (VY-verkko) käyttökustannuksia sen vuoksi, että vaikka poliisi käytti kaikkia järjestelmiään TUVE-työasemilta, valtion yhteinen talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmä (KIEKU) oli liitetty TUVE-työasemiin VY-verkon kautta turvallisuusverkon asemasta. Turvallisuusverkon käyttäjäorganisaatioiden tarvitsemat palvelut pitäisi pystyä tarjoamaan turvallisuusverkon kautta.

Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori

Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori aloitti toimintansa maaliskuussa 2014. Valtori on erityisvirasto, jolla on toimitusjohtaja ja jota ohjaa erikseen asetettu hallitus. Valtorin työntekijät ovat toimitusjohtajaa lukuun ottamatta työsuhteessa. Valtori toimii liiketaloudellisin periaattein, mutta siten, että asiakasmaksuista kertyviä voittovaroja käytetään ainoastaan palvelujen kehittämiseen ja investointeihin.

Valtiovarainministeriö vastaa Valtorin strategisesta ohjauksesta, tieto- ja viestintäteknisen varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden ohjauksesta sekä liiketoiminnallisten periaatteiden ohjauksesta sekä asettaa Valtorille pitkän aikavälin toimintalinjat ja tulostavoitteet.

Valtoriin siirrettiin noin 80:n valtionhallinnon yksikön toimialariippumattomat ICT-tehtävät erikseen toteutetuissa virastokohtaisissa TORI-siirtoprojekteissa. Turvallisuusverkkotoiminnan tieto- ja viestintätekniset palvelut siirretään Valtoriin vuoden 2016 aikana.

TUVE-ohjauksen suhde muuhun julkisen hallinnon ICT-ohjaukseen ei ollut täysin selvä

Turvallisuusverkkotoiminnan ohjaus ei näyttäytynyt tarkastuksessa kiinteänä ja saumattomana osana muuta julkisen hallinnon ICT-ohjausta, vaikka turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksesta vastaakin viime kädessä valtiovarainministeriön JulkICT-toiminnosta vastaava ICT-johtaja. JulkICT-toiminto on organisoitu kolmeen yksikköön. Turvallisuusverkkotoiminnan ohjaus on järjestetty Kyberturvallisuus ja infrastruktuuri -yksikköön, jonka vastuulla ovat myös muun muassa

- valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin ohjaus
- valtionhallinnon toimialariippumattomien tieto- ja viestintäteknisten (ICT) tehtävien kokoamishanke (TORI)
- valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmän (VAHTI) toiminta
- valtion ympärivuorokautisen tietoturvatoiminnan kehittämishanke (SecICT) sekä
- kyberturvallisuuteen ja infrastruktuuriin liittyvä strategiatyö.

Vaikka valtionhallinnon yhteisten toimialariippumattomien tieto- ja viestintäteknisten palveluiden ohjaus onkin järjestetty samaan yksikköön turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksen kanssa, tarkastukseen sisältyneissä asiakirjoissa näiden muodostamaa kokonaisuutta oli kuvattu ainoastaan karkeasti. Kokonaisuuden heikkouksia ja vahvuuksia ei asiakirjoihin sisältyneiden kuvausten perusteella ollut mahdollista tunnistaa tai analysoida tarkemmin.

Valtiovarainministeriön tehtävänä on valvoa, että käyttäjäorganisaatioiden TUVE-alustalle käyttöön otettavat toimialasidonnaiset tieto- ja viestintätekniset (TOSI) palvelut täyttävät turvallisuusverkkotoiminnan asettamat

vaatimukset. Turvallisuusverkkotoiminnan käynnistyttyä valtiovarainministeriö oli tehnyt päätöksiä joidenkin TOSI-palvelujen soveltuvuudesta turvallisuusverkkoympäristöön. Kun turvallisuusverkkotoiminta laajenee nykyisten käyttäjäorganisaatioiden ulkopuolelle, on todennäköistä, että eteen tulee enemmän tilanteita, joissa käyttäjäorganisaatio tarvitsee sekä toimialariippumattomia valtion yhteisiä tieto- ja viestintäteknisiä (TORI) palveluita että turvallisuusverkkoon liittyviä tieto- ja viestintäteknisiä (TUVE) palveluita. Valtiovarainministeriön pitäisi olla tietoinen siitä, miten toimialasidonnaiset tieto- ja viestintätekniset ratkaisut (TOSI) liittyvät julkisen hallinnon ICT-kokonaisuuteen[15] ja miten niitä voidaan käyttää TORI- tai TUVE-päätelaitteilta. Tarkastuksessa ei saatu näyttöä siitä, että valtiovarainministeriöllä olisi toimivat menettelyt ylläpitää ja jakaa laaja-alaista näkemystä TORI-, TUVE- ja TOSI-palvelujen muodostamasta kokonaisuudesta. Tämä voi puolestaan johtaa keskenään päällekkäisiin tai ristiriitaisiin ratkaisuihin tai toimintamalleihin.

Laaja-alaista näkemystä TORI-, TUVE- ja TOSI-palvelujen muodostamasta kokonaisuudesta tulisi ylläpitää ja jakaa

Tarkastukseen sisältyneessä asiakirja-aineistossa ei kuvattu, millaisia liittymäpintoja turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksella oli kahden muun JulkICT-toiminnon yksikön (Tietopolitiikka ja Digitalisaatio) toimintaan. Myöskään se, miten turvallisuusverkkotoiminnan ohjaus kytkeytyi valtiovarainministeriön muiden osastojen toimintaan, ei tullut tarkastuksessa esille. TUVE-lain vaikutusta ei ollut päivitetty valtioneuvoston ohjesääntöön eikä valtiovarainministeriön työjärjestykseen. Hallituksen esityksen (54/2013) mukaan valtioneuvoston ohjesääntöön (262/2003) oli tarkoitus tehdä ehdotettua lakia vastaava muutos, jolla lisättäisiin valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvaksi turvallisuusverkkotoiminta. Vastaava muutos oli tarkoitus tehdä myös valtiovarainministeriön työjärjestykseen (966/2005). Kaikkia TUVE-lain mukaisia tehtäviä, kuten ympärivuorokautista virka-apupyyntöihin varautumista, ei ollut järjestetty.

TUVE-säädökset eivät kaikin osin muodostaneet yhtenäistä ja johdonmukaista kokonaisuutta

Julkisen hallinnon ICT-toimintaan liittyvien asioiden valmistelu on osoitettu valtiovarainministeriön JulkICT-toiminnolle, joten kaikki turvallisuusverkkotoimintaan liittyvät säädökset valmistellaan JulkICT-toiminnossa. Näitä ovat olleet laki hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta (ns. TUVE-laki 10/2015) ja valtioneuvoston asetus julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta (1109/2015). Tarkastushavaintojen perusteella TUVE-säädökset eivät muodostaneet yhtenäistä ja johdonmukaista kokonaisuutta valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämistä koskevien säädösten (ns. TORI-laki 1226/2013 ja sen nojalla annettu valtioneuvoston asetus 132/2014) kanssa, vaikka niitä oli valmisteltu osittain samaan aikaan ja pitkälti myös samojen lainvalmistelijoiden toimesta.

Molempien lakien valmistelun loppuvaiheissa niihin tehtiin isoja muutoksia, joita ei ehditty, pystytty tai huomattu sovittaa kaikin osin yhteen. TORI-lakia valmisteltiin pitkään osakeyhtiömuotoiselle toimijalle, mutta hallituksen esityksessä (150/2013 vp) päädyttiin esittämään liiketoiminnallisten periaatteiden mukaan toimivaa erityisvirastoa. Turvallisuusverkkotoimintaa oli useiden vuosien ajan valmisteltu Valtorin asemasta muiden organisaatioiden hoidettavaksi ja kytkös TORI-toimintaan lisättiin suunnitelmiin vasta vuonna 2011. TUVE-lain valmistelussa oli keskitytty ratkaisemaan se, miten valtiovarainministeriö pystyisi ohjaamaan Suomen Erillisverkot Oy:n vastuulla olevaa turvallisuusverkkotoimintaa. Sen sijaan hallituksen esityksessä ei tuotu esiin sitä, miten valtiovarainministeriön turvallisuusverkkotoiminnan ohjaus suhteutuisi Valtorin ohjausrakenteisiin. Valtorin

tavoitteet voivat olla ristiriidassa TUVE-toiminnan tavoitteisiin nähden.

Taulukkoon 1 on koottu TUVE- ja TORI-lakien eroavaisuuksia. Eroavaisuudet aiheuttavat ongelmia etenkin silloin, kun käyttäjäorganisaation toiminnasta vain osa on TUVE-lain mukaista ja muilta osin on toimittava TORI-lain mukaan.

Taulukko 1: TUVE-lain ja TORI-lain vertailua

TUVE-laki	TORI-laki
Valtiovarainministeriölle kuuluu koko TUVE-toiminnan taloudellinen ohjaus (so. keskitetyn budjettirahoituksen käytön ohjaus)	Valtiovarainministeriölle kuuluu ainoastaan Valtorin liiketoiminnallisten periaatteiden ohjaus
Palveluntuottajat voivat periä maksuja, joiden suuruus ei saa ylittää palvelun tuottamisesta aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää	Palveluntuottajien perimien maksujen on katettava suoritteiden tuottamisesta aiheutuvat kokonaiskustannukset
Laissa määritellyillä käyttäjäorganisaatioilla on käyttövelvoite lain määrittelemissä toiminnoissa ilman poikkeusmenettelyä	Laissa määritellyillä käyttäjäorganisaatioilla on käyttövelvoite, mutta on säädetty menettelyt, joilla siitä voidaan poiketa
Käyttövelvoite ulottuu kunnallisiin toimijoihin	Perustietotekniikkapalvelujen käyttövelvoite koskee vain valtion virastoja ja laitoksia
Valtioneuvoston asettama turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunta osallistuu päätösten ja ohjausta koskevien asioiden valmisteluun	Valtiovarainministeriön asettama asiakasneuvottelukunta tekee aloitteita Valtorille ja valtiovarainministeriölle
Laissa ei ole mainintaa palvelusopimuksista	Palvelusopimusten solmimisesta on säädetty lailla
Alihankkijoiden käyttöä on rajoitettu	Alihankkijoiden käyttöä ei ole rajoitettu

2.2 Käyttäjäorganisaatiot olivat mukana ohjausrakenteissa, mutta toiminnalliset tarpeet eivät tulleet hyvin esille

Tarkastuksen aikana turvallisuusverkon käyttäjinä oli pääasiassa puolustusministeriön ja sisäministeriön hallinnonalojen toimijoita. TUVE-lain 3 §:n mukaan oli useita muita toimijoita, jotka eivät vielä olleet siirtyneet turvallisuusverkon käyttäjiksi.

Ohjausrakenteet mahdollistavat käyttäjäorganisaatioiden huomioimisen

Turvallisuusverkkotoimintaan oli luotu rakenteita, joissa on mahdollista tuoda esille käyttäjäorganisaatioiden näkemyksiä ja vaatimuksia.

Turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunnasta on säädetty TUVE-laissa. Lain mukaan neuvottelukunnassa on oltava edustettuina valtiovarainministeriön lisäksi ainakin valtioneuvoston kanslia, ulkoasiainministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Puolustusvoimat, Huoltovarmuuskeskus ja Suomen Kuntaliitto ry. Neuvottelukunta asetettiin 22.1.2015 ja sen kokoonpanoa

tarkistettiin 1.1.2016. Neuvottelukunnan jäsenet edustavat virkamiesjohtoa. Sisäministeriön edustajana on kansliapäällikkö. Neuvottelukuntaan kuuluu lain perusteella 10 jäsentä, eikä ryhmän kokoa ollut tarkastuksen päättymiseen mennessä kasvatettu virastojen edustajilla.

Valtiovarainministeriö asetti 25.1.2016 hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan asiakas- ja yhteistyöryhmän. Sen tehtäväksi osoitettiin eri toimijoiden ja sidosryhmien tarpeiden yhteen sovittaminen. Asiakas- ja yhteistyöryhmään kutsuttiin käyttäjäorganisaatioiden ja palveluntuottajien edustajat. Asettamiskirjeen mukaan asiakas- ja yhteistyöryhmään kuuluu 17 jäsentä, joista useimmille on nimetty myös varajäsen. Käyttäjäorganisaatioiden jäsenet edustavat enimmäkseen omien organisaatioidensa tietohallintoa tai turvallisuustoimintoa. Asiakas- ja yhteistyöryhmä ei ollut ehtinyt kokoontua kertaakaan tarkastuksen tiedonkeruuvaiheen aikana.

Käyttäjäorganisaatiot olivat mukana turvallisuusverkkotoiminnan ohjauselimissä

TUVE-hankkeen aikana käynnistetyn elinjakson hallinnan ja kokonaisarkkitehtuurin kehittämisryhmän toimintaa jatkettiin hankkeen päätyttyä 15.1.2015 turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunnan alaisuudessa valtiovarainministeriön vetämänä arkkitehtuuriryhmänä. Ryhmä muodostui toiminnallisesta arkkitehtuuriryhmästä ja sen teknisestä jaoksesta. Asettamiskirjeen (22.1.2015) mukaan molempien tehtävänä on valmistella ja tuottaa tietoa sekä antaa lausuntoja ja suosituksia ja esitellä asioita linjattaviksi ja päätettäviksi turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunnalle. Käyttäjäorganisaatioista on nimetty toiminnalliseen arkkitehtuuriryhmään lähinnä tietohallinnon edustajia. Tekniseen jaostoon on puolestaan nimetty turvallisuusverkkotoiminnan teknisiä asiantuntijoita. Molempien ryhmien toiminnan järjestäminen on valtiovarainministeriön vastuulla.

TUVE-ohjauksen yhteydet käyttäjäorganisaatioiden toiminnallisten tarpeitten ymmärtämiseksi olivat välilliset ja etäiset

Käyttäjäorganisaatioiden lakisääteisten palvelujen ja tehtävien jatkuvuudesta vastaavien johtajien kytkös turvallisuusverkkotoiminnan ohjaukseen oli etäinen. Kommunikaatio näiden johtajien kanssa oli jäänyt neuvottelukunnan, sen sihteeristön ja toiminnallisen arkkitehtuuriryhmän jäsenten aktiivisuuden varaan.

Vuorovaikutusta käyttäjäorganisaatioiden ydintoiminnan ja turvallisuusverkkotoiminnan välillä ei koordinoitu tai ohjattu

Hankkeen aikana toiminnallisia tarpeita oli kartoitettu haastattelemalla eri toimijoiden tietohallinnon edustajia ja turvallisuusjohtoa. Haastatteluissa oli käsitelty erityisesti yhteiskunnan turvallisuusstrategian erityistilanteiden mukaisia käyttöskenaarioita. Hankkeen aikana tunnistetut käyttäjäorganisaatioiden toiminnalliset tarpeet näkyivät turvallisuusverkolle asetetuissa vaatimuksissa, mutta niitä ei ollut päivitetty hankkeen jälkeen. Toiminnalliset tarpeet, esimerkiksi palvelujen mobiilikäytön merkitys loppukäyttäjille, voivat muuttua ajan mittaan, ja siksi niitä tulisi tarkastella säännöllisesti. Vaikka hankkeen aikaisen työryhmän työhön ei ollut sisältynyt toimijoiden oma kohdearkkitehtuurityö, työryhmä totesi kohdearkkitehtuurityön ymmärtämisen olevan paikoin välttämätöntä. Kokonaisarkkitehtuuria kuvaavan dokumentin viimeisin päivitys oli tehty 1.9.2012. Tarkastuksessa ei saatu näyttöä siitä, että TUVE-hankkeen päättymisen jälkeen olisi jatkettu eri toimijoiden kohdearkkitehtuureihin liittyvän kokonaisymmärryksen hankkimista ja ylläpitoa etenkään toiminnallisten tarpeiden kannalta.

2.3 Rahoitusmalli on väliaikainen

Valtiovarainministeriön vastuulla on ollut järjestää turvallisuusverkkotoiminnan taloudellinen ohjaus ja valvonta. Neuvottelukunnan kokousaineistojen perusteella ohjauksessa on keskitytty palveluntuottajien kustannuksiin. Kokouksissa on keskusteltu erityisesti Suomen Turvallisuusverkko Oy:n kustannuksista ja jonkin verran HALTIKin palveluhinnastosta.

Kustannusten käsittely ei ollut läpinäkyvää

Tarkastushavaintojen perusteella TUVE-toiminnan kustannukset eivät olleet kaikin osin läpinäkyviä. Neuvottelukunnan kokouksissa on käsitelty sekä Suomen Turvallisuusverkko Oy:n että HALTIKin kustannuksia, mutta vain kokonaiskustannusten tasolla. Asiakaskohtaista kustannusten tarkastelua ei ole tehty. Palvelujen hinnoittelun muodostumista tai tuotannontekijöiden hintatasoa ei ole tarkasteltu.

Palvelutuotannon kustannuksia käsiteltiin kokonaiskustannusten tasolla

Uusien palvelujen kehittämisestä tai nykyisten palvelujen ylläpidosta ja pienkehityksestä aiheutuvien kustannusten osuutta ei käsitelty kuin yleisesti. Haastatteluissa tuotiin esille, että palvelulle asetettavien vaatimusten kustannusvaikutuksia ei välttämättä pystytty tunnistamaan vielä suunnitteluvaiheessa eivätkä ne olleet aina läpinäkyviä tuotantovaiheessakaan.

Tarkastusaineistoon ei sisältynyt muistioita, suunnitelmia tai muitakaan asiakirjoja, joissa olisi käyty läpi sitä, miten taloussuunnittelussa tarvittavat kustannustiedot välittyisivät käyttäjäorganisaatioissa oikea-aikaisesti oikeiden tahojen saataville näiden tarpeita vastaavalla tavalla raportoituina.

Tarkastuksen haastatteluissa tuotiin esille pelko siitä, että läpinäkyvyyden puute johtaisi käyttäjäorganisaatioiden tilaamien ja jo kertaalleen maksamien palvelujen kehittämiskustannusten maksamiseen toiseen kertaan palvelumaksuina. Tätä pidettiin riskinä etenkin sen jälkeen, kun HALTIKin palvelut siirtyvät Valtorille. On olemassa myös riski, että turvallisuusverkkotoiminnan taloutta ei pystytä riittävästi eriyttämään TORI-toiminnasta, jolloin esimerkiksi turvallisuusverkkotoiminnan rahoituksella rahoitettaisiin myös Valtorin muuta toimintaa. Näin voisi käydä esimerkiksi silloin, jos TUVE-toiminnan henkilöresursseja käytettäisiin TORI-palvelujen tuottamiseen ilman, että henkilötyökustannuksia jaettaisiin turvallisuusverkkotoiminnan ja TORI-toiminnan välillä.

TUVE-toiminnan vaikutuksia talousarvioesitykseen ja julkisen talouden suunnitelmaan ei hallittu kokonaisuutena

Turvallisuusverkkotoiminnan ja sen vaikutusten rahoitusta ei ole varmistettu hallittuna kokonaisuutena. Vaikutuksiin kuuluvat esimerkiksi uusien palvelujen kehittäminen ja turvallisuusverkkotoiminnan asettamien vaatimusten edellyttämien muutostöiden toteuttaminen jo olemassa oleviin palveluihin tai prosesseihin.

Helmikuussa 2015 turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunnassa todettiin, että Suomen Turvallisuusverkko Oy:n kokonaislaskutus ei vuonna 2015 ylittäisi hallinnonaloille turvallisuusverkkotoimintaan sovittuja määrärahoja eikä aiemmin sovittuja kiinteitä palvelumaksuja. Neuvottelu-

kunnan kokouksessa kesäkuussa 2015 todettiin, että hallinnonalojen budjettiesityksissä vuodelle 2016 ei ollut esitetty turvallisuusverkkotoimintaa koskevia lisärahoitustarpeita lukuun ottamatta valtioneuvoston kanslian ilmoittamaa esitystä valmiuspäätteiden ja -puhelinten kustannuksiin. Neuvottelukunnan kokouksessa syyskuussa 2015 yhä arveltiin vuoden 2015 talousarvioesitykseen ja kehyksiin varattujen määrärahojen riittävän vuosien 2015 ja 2016 kustannusten kattamiseen. Tällöin neuvottelukunta linjasi, että turvallisuusverkkopalvelujen talouden suunnitteluperusteena vuodelle 2016 käytettiin vuoden 2015 hintoja. Turvallisuusverkon uudet käyttäjät liitettäisiin vuonna 2016 hankerahoituksella. Lisäksi päätettiin periä HALTIKin palveluista hinnaston mukaiset asiakaskohtaiset maksut ja huomioida uusien käyttäjien vaikutukset yksikkömaksuihin vuoden 2017 maksuissa. Tarkastukseen sisältyneiden haastattelujen mukaan käyttäjäorganisaatiot katsoivat neuvottelukunnan tekemien linjausten vaikeuttaneen turvallisuusverkkotoiminnan edellyttämää kehittämistä. Haastattelujen mukaan ministeriöiltä oli puuttunut näkyvyys uusien palvelujen vaatimus- ja kustannustasoon, joten lisärahoitustarpeita ei ollut pystytty tunnistamaan. Toiminnan rahoitustarpeita arvioitaessa ei ollut huomioitu kunnolla erillisissä kehityshankkeissa rakennettavien ja vuonna 2016 käyttöön otettavien palvelujen vaikutusta. Turvallisuusverkkotoiminnan tarvitsemia määrärahoja ei ollut arvioitu riittävän hyvin kokonaisuutena.

Uusien palvelujen kehittämisen budjettivaikutukset tunnettiin huonosti

Tarkastukseen sisältyneiden haastattelujen mukaan rahoitus oli pirstaleista ja pelisäännöt olivat epäselvät. Haastatteluissa tuotiin esille, että määrärahojen perusteluja ei ollut viestitty riittävän hyvin valtiovarainministeriön budjettiosastolle. Haastattelujen mukaan JulkICT-toiminnon rooli talousarvioehdotusten laadinnassa ja budjettiosaston kanssa käytävissä turvallisuusverkkotoiminnan rahoitusta koskevissa neuvotteluissa olisi voinut olla aktiivisempi.

TUVE-hankkeen aikana oli tunnistettu ns. *turvallisuusdelta*, joka tarkoittaa turvallisuusverkkotoiminnan palvelujen muita korkeammasta varautumisen ja turvallisuuden vaatimuksesta aiheutuvaa lisäkustannusta. Turvallisuusdeltaa oli esitetty rahoitettavaksi keskitetysti. Edelleen oli kuitenkin päättämättä, tarvittiinko keskitettyä rahoitusta ja jos, niin kuinka paljon. Hankkeen aikana ei ollut myöskään selvää, oliko tarvetta erilliselle hallinnonalakohtaiselle keskitetylle rahoitukselle. Pysyvämmät päätökset ja perusteet määrärahatarpeen muodostaman kokonaisuuden jakamiseen eri toimijoiden määrärahoiksi puuttuivat.

Turvallisuusverkkotoiminnan korkean varautumisen ja turvallisuuden asettamat vaatimukset voivat yhdessä nostaa palvelujen käyttömaksut niin korkeiksi, että ne asettavat paineita turvallisuusverkon käyttöön velvoitettujen organisaatioiden talouden ja toiminnan suunnittelulle kokonaisuutena. Valtion budjetti ei kasva, mutta samaan aikaan vaatimusten mukainen turvallisuusverkon käyttö, ylläpito ja kehittäminen vaativat enemmän rahaa kuin aikaisemmin. On olemassa riski, että vanhan TOSI-palvelun korvaaminen uudella TUVE-alustalla toimivalla palvelulla olisi niin kallista, että sitä ei voitaisi rahoittaa muun toiminnan merkittävästi kärsimättä.

Palvelun käyttömaksujen ohjausvaikutus ei ollut vielä selvillä

Turvallisuusverkkotoiminnan rahoitusmallin laatiminen on vielä kesken, joten Suomen Turvallisuusverkko Oy:n palvelumaksujen jako-osuudet on päätetty pitää vakioina vuosina 2015 ja 2016. On ajateltu, että kun toiminta saataisiin vakiintumaan, voitaisiin tarkistaa, vastasivatko jako-osuudet asiakaskohtaisia volyymeja. HALTIKin palvelumaksut oli hinnoiteltu palveluittain ja veloitettiin asiakkailta käytön mukaan. Neuvottelukunnan kokousaineistojen perusteella jako-osuuksien vastaavuutta asiakaskohtaisten volyymien kanssa ei ole arvioitu uudelleen neuvottelukunnan kokouksissa.

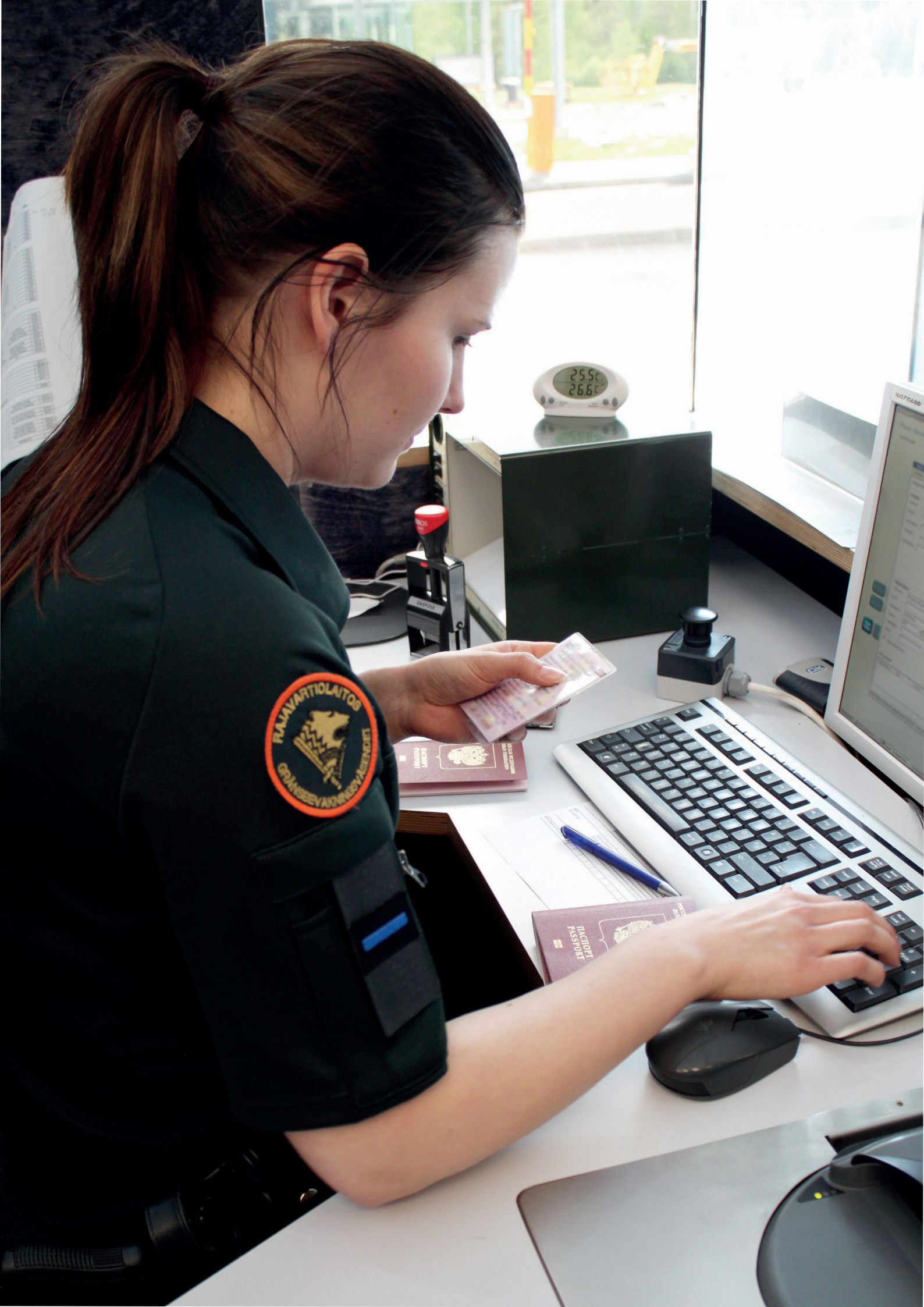
Neuvottelukunnan kokouksessa 10.2.2015 linjattiin, että turvallisuusverkon käyttöön velvoitettujen kuntatoimijoiden tulisi varautua asiakasmaksuihin vuodesta 2017 alkaen. Erilaisia vaihtoehtoisia tapoja Suomen Turvallisuusverkko Oy:n asiakasmaksujen määräytymisperusteille oli tunnistettu ja käsitelty 25.11.2015, mutta niistä ei ollut tehty päätöstä. Uusien käyttäjien vaikutukset HALTIKin palveluhinnaston yksikkömaksuihin aiotaan huomioida vuoden 2017 maksuissa. Uusien palvelujen kehittämisen kustannusten rahoittamisesta ei ole tehty päätöksiä.

TUVE-lain 18 §:n mukaan ”turvallisuusverkon 2 luvussa tarkoitetut palveluntuottajat voivat periä tämän lain perusteella tuottamistaan suoritteista ja palveluista maksuja. Maksujen suuruus ei saa ylittää suoritteen tai palvelun tuottamisesta palveluntuottajalle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää.” Toisin sanoen rahoitus voitaisiin hoitaa kokonaan asiakasmaksuilla tai järjestää osin tai jopa kokonaan keskitetysti. Sen sijaan TORI-lain 12 §:n mukaan ”palvelukeskuksen suoritteet asiakkaille ovat maksullisia. Maksujen on katettava suoritteiden tuottamisesta palvelukeskukselle aiheutuvat kokonaiskustannukset. Palvelukeskus sopii tuottamistaan palveluista ja suoritteiden maksujen suuruudesta asiakkaiden kanssa tehtävissä palvelusopimuksissa.”

Valtorin investoinnit on päätetty jaksottaa poistojen avulla ja sisällyttää asiakkailta perittäviin palvelumaksuihin. Kummassakaan tapauksessa käyttäjäorganisaatioiden suorittamilla palvelumaksuilla ei olisi suoraan ohjaavaa vaikutusta, sillä asiakkaiden olisi pakko käyttää jommankumman kokonaisuuden palveluja ja maksaa palveluista, vaikka katsoisivatkin saavansa saman palvelun edullisemmin muualta.

Palvelumaksut eivät saisi johtaa säästämiseen kehittämisen kustannuksella

Turvallisuusverkkotoiminnan palvelumaksut on sovittu linjattaviksi turvallisuusverkon neuvottelukunnassa. Jos kaikki turvallisuusverkkotoiminta rahoitettaisiin vain palvelumaksuilla, on olemassa riski, että turvallisuusverkon käyttäjinä ja hallinnonalojen käyttäjävirastojen edustajina neuvottelukunnan jäsenet pyrkisivät pitämään palvelumaksut alhaisina lykkäämällä korvausinvestointeja tai jättämällä toteuttamatta turvallisuusverkkotoiminnan kannalta tärkeitä ominaisuuksia. Pahimmillaan tämä voisi johtaa turvallisuusverkkoympäristön rapautumiseen. Turvallisuusverkkotoiminnan rahoittaminen joko osittain tai kokonaan keskitetysti olisi puolestaan ristiriidassa TORI-toiminnan rahoitusperiaatteiden kanssa. Tästä aiheutuisi helposti epäoikeudenmukaisuuden kokemusta koko hallinnossa ja mahdollisuuksia osaoptimointiin niille käyttäjille, jotka olisivat velvoitetut käyttämään turvallisuusverkkoa vain osassa toimintaansa.


RAJAVARTIOLAITOS
GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET
ПАСПОРТ
PASSPORT

3 Onko turvallisuusverkon ohjauksen prosessit järjestetty tehokkaasti?

Turvallisuusverkkotoiminnan ohjaus ei ole prosessimaista

Tarkastukseen sisältyneissä haastatteluissa ja asiakirjoissa korostettiin, että turvallisuusverkkotoiminnan ohjaajien ja palveluntuottajien kyky hoitaa tehtäviään on edellytys turvallisuusverkkotoiminnan onnistumiselle. Esimerkiksi eduskunnalle antamissaan lausunnoissa valtiovarainministeriö on tuonut itse esille sen, että Valtorin kyvykkyydestä pitäisi varmistua ennen HALTIKin palvelujen ja toimintoja siirtämistä.[16]

Kyvykkyys muodostuu toimintaprosesseista, joiden avulla organisaatio muuttaa ydinosaamisensa asiakkaille koituvaksi arvoksi.[17] Ohjauksen kyvykkyys nojautuu ohjauksen prosesseihin. Turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksen prosessit hakivat tarkastuksen aikana vielä muotoaan.

3.1 Ohjauksen prosessit eivät olleet kuvattuja ja ne hakivat vielä muotoaan

Valtiovarainministeriön ohjauksen yksityiskohtaisuuden taso vaihteli. Ohjaus oli välillä melko yksityiskohtaista ja monin osin pikemminkin päivittäisjohtamista kuin strategista ohjausta. Valtiovarainministeriön rooli ei sen vuoksi näyttänyt selvältä: toisaalta se toimi ohjaajana, toisaalta se hoiti palveluntarjoajan tehtäviä.

Ohjauksen prosesseja ja menettelyjä ei ollut kuvattu

Prosessikuvaukset vähentäisivät henkilösidonnaisuutta ja helpottaisivat prosessien kehittämistä

Hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan arvioinnin, ohjauksen ja seurannan prosesseja ei ollut kuvattu kuin ainoastaan pienin osin tai karkeasti. Ei ollut myöskään dokumentoitu sitä, oliko prosessien toimivuutta tai tuloksellisuutta suunniteltu ja arvioitu. Työjärjestykset, joista selviäisivät työnjako ja vastuut, puuttuivat. Valtiovarainministeriö oli laatinut luonnoksen turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunnan työjärjestykseksi maaliskuussa 2015, mutta sitä ei ollut käsitelty eikä hyväksytty. Saman luonnoksen liitteeseen oli hahmoteltu myös sitä, millaisista tuotoksista eri ohjauselimet vastaisivat, mutta työ oli keskeneräinen. Valtiovarainministeriö oli jäänyt odottamaan HALTIKIn turvallisuusverkkoon liittyvien palvelujen siirtoa Valtoriin.

Tarkastukseen sisältyneiden haastattelujen perusteella valtiovarainministeriön toiminta ei ollut läpinäkyvää. Muut turvallisuusverkon toimijat eivät tienneet, miten valtiovarainministeriössä tehtiin turvallisuusverkkotoimintaan liittyviä päätöksiä. Haastateltavat eivät osanneet arvioida, missä vaiheessa valtiovarainministeriössä valmisteilla olleet lausunnot tai määräykset olivat. Tämän koettiin vaikeuttavan oman toiminnan suunnittelua. Haastatteluissa tuotiin myös esille, että valtiovarainministeriön toiminta on henkilösidonnaista ja tapauskohtaista.

Neuvottelukunnan ja muiden ohjauselinten toiminta haki muotoaan

Valtioneuvoston asetuksen (1109/2015) 12 § määrittelee, mistä asioista valtiovarainministeriön tulisi kuulla turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukuntaa. Asetukseen sisältyvät käytännössä lähes kaikki asiat, joita valtiovarainministeriön vastuulla olevaan ohjaukseen kuuluu.

Neuvottelukunta haki toimintamuotoaan ja kehitti toimintaansa

Tarkastuksessa läpikäytyjen neuvottelukunnan kokousaineistojen perusteella vaikutti siltä, että asetuksen mukaisia asioita käsiteltiin joskus varsin yksityiskohtaisesti, kuten esimerkiksi arkkitehtuuriryhmän teknisen jaoston esitykset tai Valtiontalouden tarkastusviraston käynnistämän esiselvityksen käsittely. Tämä ei ollut linjassa neuvottelukunnalle tarkoitetun strategisen ohjausroolin kanssa. Tämän vuoksi neuvottelukunnan kokouksessa 24.9.2015 arkkitehtuuripäätösten vastuunjaosta sovittiin seuraavasti: Turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunta linjaisi turvallisuusverkon käyttöpolitiikat ja toimintaperiaatteet. Arkkitehtuuriryhmä käsittelisi ja tekisi valtiovarainministeriölle sellaisia käyttöpolitiikan mukaisia arkkitehtuuriryhmän toimialaan kuuluvia esityksiä, joilla ei olisi välitöntä vaikutusta palvelujen hinnoitteluun, varautumiseen tai turvallisuuteen ja joista arkkitehtuuriryhmä olisi yksimielinen. Arkkitehtuuriryhmän käsittelemät asiat saatettaisiin neuvottelukunnalle tiedoksi. Asiat, joista arkkitehtuuriryhmä ei olisi yksimielinen, vietäisiin neuvottelukunnalle linjattaviksi. Päätökset asioissa tekisi linjausten perusteella valtiovarainministeriö, palveluntuottaja tai käyttäjä. Kokousaineistoista päätellen tilanne korjaantui näiden linjausten ansiosta.

Neuvottelukunnalle on nimetty sihteeristö, jonka tehtävänä on valmistella neuvottelukunnassa käsiteltävät asiat. Tarkastuksessa ei saatu näyttöä siitä, että neuvottelukunnan sihteeristön toiminta olisi ollut hyvin organisoitunutta. Neuvottelukunnan kokouksiin tarkoitetut materiaalit eivät aina tulleet ajoissa, eikä sihteeristö ollut välttämättä kokoontunut ryhmänä valmistelemaan asioita.

Neuvottelukunnan tulisi käsitellä turvallisuusverkkotoiminnan kokonaiskuvan ja riskienhallinnan tilannetta säännöllisesti

Neuvottelukuntaa on kuultu valtiovarainministeriön koolle kutsumissa kokouksissa. Neuvottelukunnan kokousaineistot olivat laajoja. Neuvottelukunnan kokoukseen kerättyyn kalvoesitykseen saattoi kuulua yli 40 kalvoa liiteaineistojen lisäksi. Vaikka niistä oli pyritty tekemään vakiorakenteisia, niistä puuttuivat sellaiset asiakokonaisuudet, joita tulisi käsitellä säännöllisesti. Näitä olivat esimerkiksi neuvottelukunnassa sovittujen toimenpiteiden pitkäjänteinen, vastuutettu ja aikataulutettu seuranta, turvallisuusverkkotoiminnan kokonaiskuvan ja kehittämisen tilanne sekä riskienhallinta.

Sähköisten työvälineiden hyödyntäminen oli vähäistä. Neuvottelukunnan sihteeristö kokosi kokousaineistot Sharepoint-työtilaan ja lähetti ne tarvittaessa myös sähköpostitse. Työtilaan viedyistä kokousaineistoista puuttui päätöksentekoon tarvittavaa taustatietoa, joten neuvottelukunnan mahdollisuudet tehdä päätöksiä eivät välttämättä olleet parhaat mahdolliset. Kaikki kokousmateriaalit eivät olleet löydettävissä keskitetysti. Aineistojen versionhallinta ei ollut selkeää.

Neuvottelukunnan jäsenten ajan ja työpanoksen käyttö ei ollut niin tehokasta kuin se olisi voinut olla. Neuvottelukunnan toiminta oli hakemassa muotoaan. Neuvottelukunta ei ollut vielä itse arvioinut omaa toimintaansa.

Toiminnallisen arkkitehtuuriryhmän käsittelemät asiat ovat turvallisuusverkkotoiminnan käynnistämisvaiheessa painottuneet päivittäisen palvelutuotannon järjestämiseen. Turvallisuusverkkotoiminnan strategian ja

-politiikkojen päivittämistä tai pitkän aikavälin kehittämissuunnitelmaa ei ole käsitelty toiminnallisessa arkkitehtuuriryhmässä. Arkkitehtuuriryhmän tekninen jaosto on toiminnan käynnistyttyä niin ikään keskittynyt ratkaisemaan yksittäisiä asioita. Tammikuussa 2016 teknisessä jaostossa käsiteltiin pitkän aikavälin kehittämissuunnitelmaa teknisen toimintaympäristön muutosten ja teknisten mahdollisuuksien näkökulmasta.

Tarkastukseen sisältyneistä aineistoista ei käynyt ilmi, miten asiakas- ja yhteistyöryhmä toimisi käytännössä, miten tulevat uudet käyttäjäorganisaatiot liitettäisiin mukaan asiakas- ja yhteistyöryhmään tai miten asiakas- ja yhteistyöryhmän jäsenet toisivat edustamiensa organisaatioiden toiminnallisia tarpeita esille.

Sidosryhmäviestintä oli yksisuuntaista ja koordinoimatonta

Turvallisuusverkon toimijoiden keskinäistä viestintää voi tehostaa

Haastatteluissa käyttäjäorganisaatioiden edustajat toivat esille, että heillä ei ollut hyvää kuvaa turvallisuusverkkotoiminnan tilanteesta ja siitä, missä vaiheessa eri asiat olivat. Viestinnässä käytettiin perinteisiä kokouksia, sähköpostia ja Sharepoint-työtilaa. Sharepoint-työtilan kansiorakenteista oli vaikea löytää asiakirjoja, eivätkä kaikki aineistot olleet ajan tasalla. Työtilassa tapahtuneita muutoksia ei ollut helppo havaita. Käyttäjäorganisaatioiden edustajien mukaan heillä ei ollut näkyvyyttä esimerkiksi siihen, missä vaiheessa käyttäjäorganisaation uuden TOSI-järjestelmän turvallisuusverkkoon liittämisen hyväksyminen oli. Valtiovarainministeriötä kuvailtiin ”mustaksi laatikoksi”: ei tiedetty, mitä laatikossa tapahtui ja mitä ja milloin sieltä tuli ulos. Valtiovarainministeriön määräyksiä ja päätöksiä ei ollut koottu yhteen paikkaan. Haastatteluissa moitittiin muun muassa poikkeustilanneharjoittelua koskevaa viestintää ja arvosteltiin sitä, että palveluntuottajien viestit saattoivat kulkea valtiovarainministeriön ohi silloinkin, kun niiden olisi pitänyt tulla virastoille ministeriön kautta.

Sidosryhmän odotuksia pitäisi kuulla ja hallita enemmän

Turvallisuusverkkotoiminnan ulkoisille sidosryhmille suunnattua viestintää oli vähän ja se koostui pääasiassa muistioista. Sitä ei tehty järjestelmällisesti. Palautemekanismit, joiden avulla voitaisiin hallita eri sidosryhmien turvallisuusverkkotoimintaan liittyviä odotuksia, puuttuivat.

Yleisesti ottaen viestintää ei kohdennettu varsinaisesti kenellekään. Tarkastukseen sisältyneissä asiakirjoissa sidosryhmiä ja näiden viestinnällisiä tarpeita ei ollut analysoitu. Viestinnässä ei ollut tunnistettu, kenelle viestit oli suunnattu ja mitä niillä haluttiin saavuttaa. Ei ollut otettu huomioon sitä, että organisaatiot koostuivat erilaisissa rooleissa toimivista ihmisistä. Käyttäjäorganisaatioissa oli tietohallintohenkilöstön lisäksi organisaatioiden ylintä johtoa, keskijohtoa ja TUVE-työasemia työssään käyttäviä loppukäyttäjiä. Palveluntuottajaorganisaatioissa oli niin ikään eri rooleissa toimivia ihmisiä. Roolien mukaan kohdennettu viestintä oli jätetty organisaatioiden omaksi tehtäväksi eikä sitä ollut seurattu koordinoidusti.

Riskienhallintaprosessi oli puutteellinen

Riskejä tulisi hallita jäsennetymmin

Turvallisuusverkkotoimintaan liittyviä riskejä tunnistettiin ja käsiteltiin, mutta ei kokonaisuutena. Suomen Turvallisuusverkko Oy ja HALTIK tunnistivat ja hallitsivat riskejä, mutta vain omaan toimintaansa liittyviä. Arkkitehtuuriryhmän tekninen jaosto käsittelee yksittäisiä teknisiä riskejä, erityisesti vaatimuksista poikkeamisten yhteydessä. Turvallisuusverkko-

toiminnan avainhenkilöillä vaikutti haastattelujen perusteella olevan hyvä käsitys turvallisuusverkkotoimintaan liittyvistä riskeistä, mutta niitä koskeva dokumentaatio oli hajanaista. Neuvottelukunnassa ei käsitellä turvallisuusverkkotoiminnan riskejä jäsennetysti tai säännöllisesti eikä kokonaiskuvaa turvallisuusverkkotoiminnan riskeistä seurata dokumentoidulla tavalla. Tarkastukseen sisältyneistä aineistoista ei ilmennyt, miten tunnistettuihin riskeihin suhtauduttiin ja oliko ryhdytty toimenpiteisiin riskien realisoitumisen vaikutusten tai riskien todennäköisyyden pienentämiseksi.

Kokonaiskuvaa turvallisuusverkkotoiminnan riskeistä ei ole viestitty tarpeeksi käyttäjäorganisaatioille. Ei ole riittävästi tiedostettu, että turvallisuusverkkotoiminnan riskit ovat samalla riskejä sidosryhmien toiminnalle. Vaikka valtiovarainministeriö voisikin hyväksyä jonkin riskin turvallisuusverkkotoiminnassa, vastuun turvallisuusverkkoympäristössä toimivista lakisääteisistä palveluistaan ja tehtävistään kantaa kuitenkin viime kädessä käyttäjäorganisaatio. Jos luottamus turvallisuusverkkotoimintaan vähenisi tai lakkaisi puutteellisen riskienhallinnan vuoksi, pahimmassa tapauksessa käyttäjäorganisaatio voisi joutua rakentamaan turvallisuusverkon palvelujen rinnalle omat varajärjestelynsä.

Hankkeen aikana riskejä seurattiin ja hallittiin määrätietoisemmin kuin varsinaisen turvallisuusverkkotoiminnan käynnistyttyä. Osa hankkeen aikana tunnistetuista riskeistä on edelleen ajankohtaisia, mutta niihin ei ole palattu hankkeen aktiivisen vaiheen päätyttyä vuonna 2012.[18]

Turvallisuusverkkotoiminnan riskit ovat samalla myös riskejä käyttäjäorganisaatioiden toiminnalle

Sidosryhmät pitivät ohjauksen resursseja riittämättöminä

Turvallisuusverkkotoiminnan ohjaus on järjestetty valtionvarainministeriön JulkICT-toiminnon Kyberturvallisuus ja infrastruktuuri -yksikköön. Valtiovarainministeriön turvallisuusverkkotoiminnan ohjaukseen päätoimisiksi osoittamat virkamiehet ovat turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunnan sihteeristön jäseniä. Sihteeristön puheenjohtajana toimivaa valtiovarainministeriön virkamiestä nimitetään pääsihteeriksi. Pääsihteeri vastaa ohjauksen koordinoinnista ja toimii neuvottelukunnan sihteerinä sekä toiminnallisen arkkitehtuuriryhmän puheenjohtajana. Lisäksi hän edustaa valtiovarainministeriötä turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksen näkökulmasta asiakas- ja yhteistyöryhmässä. Arkkitehtuuriryhmän teknisen jaoston puheenjohtajana puolestaan toimii valtiovarainministeriössä työskentelevä tekninen päällikkö.

Useimmissa haastatteluissa epäiltiin, että päätösten viivästyminen olisi johtunut ohjausresurssien niukkuudesta. Valtiovarainministeriö oli TUVE-lakia valmistellessaan arvioinut tarvitsevansa 3–5 henkilöä lisää huolehtimaan turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksesta. Tarkastuksen aikana valtiovarainministeriössä oli kaksi henkilöä, joiden pääasiallisena työnä oli osallistua turvallisuusverkkotoiminnan ohjaukseen. Lisäksi kaksi muuta henkilöä osallistui turvallisuusverkkotoiminnan ohjaukseen osittaisella työpanoksellaan.[19] Valtiovarainministeriössä turvallisuusverkkotoiminnan ohjaukseen oli osoitettu hallituksen esityksessä annetun resurssitarpeen mukainen määrä henkilöitä. On mahdollista, että siirtymävaiheen resursointitarvetta ei kuitenkaan ollut arvioitu oikein. Valtiovarainministeriön turvallisuusverkkotoiminnan ohjaustehtäviä hoitaneiden henkilöiden käytännön tehtävät olivat pitkälti samanlaisia TUVE-hankkeen hanketoimiston kanssa, mutta hanketoimiston resurssit olivat noin kaksinkertaiset. Haas-

Lainvalmistelussa tulisi arvioida erikseen sekä siirtymävaiheen että tavoitteen mukaisen toiminnan resursointitarpeet

tateltavien kokemus resurssien niukkuudesta saattoi osin johtua myös siitä, että neuvottelukunnan sihteeristöä tai käyttäjäorganisaatioiden asiantuntijoita ei hyödynnetty hyvin. Lisäksi valtiovarainministeriön omia resursseja kohdennettiin kokonaisuuden kannalta liian pieniin yksityiskohtiin. Henkilösidonnainen toiminta on lisännyt kokemusta ohjauksen resurssien riittämättömyydestä.

3.2 TUVE-toiminnan seuranta- ja raportointijärjestelmä ei ollut valmis

Mitattavissa olevia tavoitteita ja määriteltyjä mittareita oli vaihtelevasti

Turvallisuusverkkotoiminnalle asetetut tavoitteet on kirjattu lakiin. Niiden täsmentäminen mitattavissa oleviksi tavoitteiksi oli tekemättä. Turvallisuusverkkotoiminnan tuloksellisuudesta ja sen mittaamisesta on keskusteltu neuvottelukunnan kokouksessa, mutta asiassa ei ole edetty eikä turvallisuusverkkotoiminnalle kokonaisuutena ole asetettu mitattavissa olevia tavoitteita.

Turvallisuusverkkotoiminnan tavoitteita ei ollut kokonaisuutena täsmennetty mitattaviksi tavoitteiksi

Palveluntuottajille on asetettu erikseen turvallisuusverkkotoimintaan liittyviä tavoitteita ja niiden seurantaan sovittuja mittareita. Tavoitteiden saavuttamista seuraavat mittarit ovat pääosin vakiintuneita taloudellisuutta ja tehokkuutta mittaavia tunnuslukuja. Näitä tunnuslukuja ei ole käsitelty neuvottelukunnassa, vaan palveluntuottajat seuraavat niitä itse. Suomen Turvallisuusverkko Oy:n tavoitteet ja mittarit käsiteltiin Suomen Erillisverkot Oy:n ylimmässä johdossa ja valtiovarainministeriö oli aktiivisesti mukana niiden laatimisessa.

Palveluntuottajilla on mittarit oman toimintansa seurantaan

HALTIKin tavoitteet ja tulosmittarit on vuosittain sovittu tulosneuvotteluissa sisäministeriön kanssa. Syksyllä 2015 HALTIK kävi tulosneuvottelut sisäministeriön kanssa siten, että myös valtiovarainministeriö osallistui neuvotteluihin. HALTIKin tulostavoitteet eivät olleet kovin helposti mitattavissa tai todennettavissa. Ne vaikuttivat pikemminkin toiminnan suuntaviivoilta kuin varsinaisilta tulostavoitteilta. HALTIKilla oli oman toiminnan seuraamiseen tarkempia mittareita.

Syksyllä 2015 käydyissä valtiovarainministeriön ja Valtorin välisissä tulosneuvotteluissa käsiteltiin turvallisuusverkkotoiminnan siirtoa Valtorille ja sen asettamia vaatimuksia Valtorin toiminnalle. Tulossopimukseen kirjatut turvallisuusverkkotoimintaan liittyvät tavoitteet olivat osin sellaisia, että niiden pitäisi olla kunnossa hyvissä ajoin ennen turvallisuusverkkotoiminnan siirtoa. Esimerkiksi vuodelle 2016 erääksi tulostavoitteeksi oli asetettu, että *”Valtori saavuttaa turvallisuusverkkotoiminnan varautumiselle, valmiudelle ja turvallisuudelle asetetut vaatimukset (VaVaTu-kriteerit)”*. Tarkastuksessa ei käynyt ilmi, miten tulostavoitteen toteutuminen aiottiin todentaa tai mitä seurauksia olisi, jos tavoite jäisi saavuttamatta. Valtorin lähtötaso ei selvinnyt tarkastukseen sisältyneistä aineistoista.

Neuvottelukunnan kokouksessa 25.11.2015 linjattiin valtiovarainministeriön esityksestä, että vuoden 2016 tulosneuvotteluissa nykyisen HALTIKin tulostavoitteet ja -mittarit sisällytetään Valtorin tulostavoitteisiin ja yhdenmukaistetaan Valtorin muiden tulostavoitteiden ja mittareiden kanssa. Päätettiin, että myös Suomen Turvallisuusverkko Oy:n kanssa tehtäisiin tulossopimus vuonna 2017. Tarkastusaineistoista ei käynyt ilmi,

mikä tulossopimuksen rooli ja muodollinen asema konsernimuotoisen osakeyhtiön tytäryhtiön tapauksessa olisi.

Kokonaiskustannuksia oli käsitelty, mutta tuloksia ei

Palveluntuottajat raportoivat kustannuksistaan neuvottelukunnalle säännöllisesti. Kustannustiedot on raportoitu kokonaiskustannusten tasolla. Raportoinnin sisällöstä, muodosta ja syklistä ei ole kuitenkaan erikseen sovittu. Asiakaskohtaista erittelyä kustannuksista ei raportoida. Muita tulosmittareita ei raportoida.

Neuvottelukunnassa ei ole keskusteltu siitä, miten turvallisuusverkkotoiminnan tulisi näkyä käyttäjäorganisaatioiden tavoitteissa ja tulossopimuksissa. Tämän keskustelun puuttuminen johtui siitä, että turvallisuusverkkotoiminnalle kokonaisuutena ei ole asetettu mitattavissa olevia tavoitteita, joista olisi voitu johtaa yksittäisten organisaatioiden tavoitteet. Näiden tavoitteiden ja mittareiden puuttuminen on estänyt turvallisuusverkkotoiminnan kokonaisvaltaisen seurannan.

4 Ovatko turvallisuusverkolle asetetut vaatimukset toteutuneet ja kehitetäänkö toimintaa?

Vaatimukset hallinnon turvallisuusverkolle laadittiin ja saatiin pääosin toteutettua jo hankkeen aikana. Turvallisuusverkon kehittämistä ohjattiin pitkälti arkkitehtuuriryhmän puitteissa, mutta vaatimusten hallinnan ja kehittämisen prosesseja ei ollut dokumentoitu. Turvallisuusverkkotoiminnan riippumattomia auditointeja ei ollut vielä tehty ja se aiheutti epävarmuutta toimintavarmuuden ja tietoturvallisuuden tilanteesta.

Turvallisuusverkon kehityksen painopisteenä on ollut keskeneräisten vaatimusten toteuttaminen ja turvallisuusverkkotoiminnan järjestäminen lain edellyttämällä tavalla. Pidemmän aikavälin kehittäminen ja sen suunnittelu oli jäänyt toiminnan käynnistämisen varjoon.

4.1 Vaatimusten hallinnassa oli puutteita

Vaatimukset hallinnon turvallisuusverkolle laadittiin ja perusteltiin huolellisesti hankkeen aikana. Vaatimukset saatiin pääosin toteutettua hankkeen aikana, mutta pieni osa niistä toteutui vain osittain. Näiden osalta vaatimusten toteutusta tehtiin hankkeen päättymisen jälkeen osittain jatkoprojekteissa, ja loput vaatimukset oli tarkoitus toteuttaa aikanaan järjestelmien ja infrastruktuurin uusimisten yhteydessä. Vaatimusten hallintaprosessia ei ollut dokumentoitu.

Turvallisuusverkkotoiminnan periaatteena on, että pyritään todentamaan riittävä toimintavarmuus ja tietoturvallisuus toimintaprosessien ja järjestelmien riippumattomilla auditoinneilla. Auditointeja ei ole toistaiseksi valmistunut.

TUVE-vaatimukset laadittiin hankkeen aikana huolellisesti

Lähtökohtana turvallisuusverkkotoiminnan toimintavarmuuden ja tietoturvallisuuden vaatimusten määrittelylle oli saada aikaan viranomaisten hallinnassa oleva toimintavarmuudeltaan ja turvallisuudeltaan luotettava tietoliikenneverkko palveluineen. Hanketason vaatimuksena oli esimerkiksi se, että turvallisuusverkon olisi poistettava toimijoiden riippuvuus yksittäisistä teleyrityksistä. Sen olisi myös säilytettävä toimintakykynsä, vaikka 50 prosenttia verkon aktiivilaitteista tuhoutuisi. Lisäksi konesalit ja laitteet olisi tarvittavilta osiltaan vähintään kahdennettu.[20]

TUVE-hankkeessa turvallisuusverkon vaatimukset koosti elinjakson hallinnan ja kokonaisarkkitehtuurin kehittämisryhmä, jonka toimintaan osallistuivat myös käyttäjäorganisaatiot joko ryhmän jäseninä tai lausunnonantajina. Vaatimukset hankkeelle oli koottu vuoden 2008 tarvekartoituksessa tehtyjen haastattelujen pohjalta sekä TUVE-hankkeen aikana eri lähteistä. Vaatimukset ja niiden perustelut käytiin läpi katselmointi- ja linjausseminaareissa.[21, 22]

Hankkeen vaatimusten toteuttamisen suunnittelu tehtiin hankkeen osaprojekteissa. Hankkeen elinjakson hallinnan ja kokonaisarkkitehtuurin kehittämisryhmä katselmoi suunnitelmat ja arvioi hankevaatimusten toteutumista. Osaprojekteissa suunniteltiin ja otettiin käyttöön vaatimusten täyttämiseen tarvittavat tekniikat ja suunniteltiin toteutusten mitoitus ja palvelujen ylläpitämiseen tarvittavien henkilöresurssien määrä.[23]

Turvallisuusverkkotoiminnan tietoliikenneverkon perustana oli useiden kymmenien vuosien aikana toteutettu Puolustusvoimien verkkoratkaisu. TUVE-hankkeen aikana tätä verkkoa oli laajennettu ja kehitetty siten, että asetettujen vaatimusten katsottiin pääosin täyttyvän.[24]

Tietoliikenneverkkoa hallinnoiva Suomen Turvallisuusverkko Oy oli kehittänyt Puolustusvoimien aikaisempien käytäntöjen pohjalta suunnittelusäännöstöt, joilla pyrittiin saavuttamaan oikea mitoitus vaatimusten toteuttamiseksi. Tarkastuksen aikana turvallisuusverkon verkkoinfrastruktuuria käytettiin TUVE-palvelujen, Puolustusvoimien TOSI-palvelujen ja Suomen Erillisverkot Oy:n hallinnoiman viranomaisradioverkon (VIRVE) runkoverkkona.

Palvelinalustan ja TUVE-palvelujen toteutusratkaisut tehtiin vaatimusten mukaisesti hankkeen aikana. Tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottajana toimivalle HALTIKille laadittiin vuonna 2015 varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden (VaVaTU) kriteeristö ratkaisujen suunnittelun ja mitoituksen pohjaksi.

Hankkeen päätyttyä käytössä olevien palvelujen toteutuksen ja toteutusresurssien mitoitus oli palveluntuottajien vastuulla ja siten näiden määrittelemää ja seuraamaa. Palveluntuottajat pyrkivät varmistamaan omassa toiminnassaan kustannustehokkuuden, ja palveluntuottajien sisäinen seuranta oli tarkempaa kuin ohjaajalle raportoitu. Palveluntuottajat raportoivat tilannetta turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunnalle kokonaiskustannusten kautta. Pelkkien kokonaiskustannustietojen avulla ei voi analysoida mitoituksen tai resursoinnin kustannustehokkuutta.

Vaatimusten hallintaprosessi oli puutteellinen

Hankkeessa asetetut vaatimukset on saatu pääosin toteutettua

TUVE-hanketason vaatimuksia oli ollut 137. Hankkeen päättyessä joulukuussa 2013 hankkeessa arvioitiin vaatimusten toteutumista[25]. Tällöin todettiin, että mikään vaatimuksista ei ollut jäämässä kokonaan täyttymättä mutta 19 vaatimusta oli toteutumassa varauksin tai vain osittain. Esimerkiksi kaikkia TUVE -konesaleissa ajettavia vanhoja järjestelmiä ei saatu siirrettyä vaatimukset toteuttavalle TUVE-alustalle, ja oli mahdollista, että vasta järjestelmien uusiminen korjaisi aikanaan tämän tilanteen. Tietoliikenneverkon osalta vastaava esimerkki oli se, että vaikka uudet laitetilat tehtiin vaatimusten mukaisesti, kaikkia vanhoja laitetiloja ei kustannussyistä päivitetty kokonaan vaatimusten mukaiselle tasolle. Vaatimusten täyttymistä arvioitiin hankkeen sisäisesti ja näille arvioille ei ole vielä saatu tukea riippumattomilla auditoinneilla.

Vaatimuksia tai niiden perusteluja ei ollut joulukuun 2013 jälkeen tarkasteltu kokonaisuutena uudelleen. Vaatimusten täyttymisen nykytilanne ei ole kootusti tiedossa. Hankkeessa osittain toteutuneita vaatimuksia pyrittiin hankkeen päättymisen jälkeen täydentämään kehityshankkeissa ja myöhemmin järjestelmiä ja infrastruktuuria uusittaessa. Vaatimustenhallinta oli toiminnallisen arkkitehtuuriryhmän ja sen teknisen jaoston vas-

tuulla, mutta prosessia ei ollut dokumentoitu.

Turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksen tulisi varmistaa, että TUVE-hankkeessa toteutetun verkon toimintavarmuus ja tietoturvallisuus eivät ajan mittaan rapaudu esimerkiksi kustannuspaineiden takia. Kustannuspaineista oli näkyvillä merkkejä, sillä esimerkiksi TOSI-kehitysympäristöille haluttiin löytää edullisempia ratkaisuja. Ratkaisujen tunnistaminen ja niihin liittyvien riskien arviointi oli arkkitehtuuriryhmän ja sen teknisen jaoston vastuulla. Jos kustannuksia pitää pienentää, myös vaatimustasoa voidaan joutua laskemaan niin paljon, että turvallisuusverkon alkuperäinen tavoite ei täyty.

Kustannuspaineet voivat jatkossa heikentää kykyä täyttää vaatimukset

Käyttäjäorganisaatiot kokivat TUVE-ohjauksen yksityiskohtaiseksi ja hitaaksi palvelujen kehittämisessä

Tarkastukseen sisältyneiden haastattelujen mukaan palvelujen kehittämisessä käyttäjäorganisaatioita kuunneltiin hyvin, mutta kehittämisehdotusten priorisointi ja rahoitus olivat ongelma. Neuvottelukunnan kokouksessa kesäkuussa 2015 oli keskusteltu hankkeiden priorisoinnista ja todettu, että kaikki esitetyt hankkeet olivat kansallisesti tärkeitä eikä niitä voitu asettaa tärkeysjärjestykseen.

Haastatteluissa kävi ilmi, että käyttäjäorganisaatiot kokivat yhteisten tieto- ja viestintäteknisten TUVE-palvelujen kehittämisen olevan liian hidasta. Esimerkiksi mobiilikäyttäjien vahvan tunnistamisen kehittäminen ei ollut edennyt, sillä sille ei ollut erillisrahoitusta. HALTIKin siirtyminen Valtorin yhteyteen mahdollistaisi jollain aikavälillä investointimomentin käyttämisen kehittämiseen ja kehityskustannusten sisällyttämisen palvelumaksuihin.

Haastattelujen perusteella turvallisuusverkkotoiminnan ohjaus ja etenkin TOSI-palvelujen hyväksyminen koettiin liian yksityiskohtaiseksi ja aikaa vieväksi. Esimerkiksi poliisin KASI-järjestelmän käyttöönottoa siihen kohdistuneen auditoinnin jälkeen käsiteltiin eri ohjauselimissä lähes kaksi kuukautta ja valtiovarainministeriöltä saatiin hyväksymispäätös vasta neljä päivää ennen KASI-järjestelmän suunniteltua käyttöönottopäivää. Myös poliisin KELO-järjestelmän hyväksymistä käsiteltiin suunnilleen yhtä kauan. Esitettiin myös epäilyjä ministeriön mahdollisuuksista jatkaa näin yksityiskohtaista teknistä arviointitoimintaa. Kaivattiin linjauksia, joiden pohjalta palveluntuottajat voisivat itse todeta palvelut (tekniikat, laitteet tms.) vaatimusten mukaisiksi. Tätä pidettiin edellytyksenä TUVE-asetuksen 11 §:n 2 momentin mukaiselle menettelylle. Käyttäjäorganisaatioiden haastatteluissa tuli esille myös, että turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksen hyväksymismenettely olisi häiritsevän hidas erityisesti sellaisessa tilanteessa, jossa käyttäjäorganisaatio tarvitsisi vain palvelun yksittäisen ominaisuuden kehittämistä kokonaisen palvelun kehittämisen asemasta.

Turvallisuusverkon auditoinnit eivät olleet valmiit

TUVE-lain 14 §:n mukaan valtiovarainministeriö voi palvelutuotannon valvonnan toteuttamiseksi suorittaa palvelutuotannon varautumista, turvallisuutta ja laatua koskevia ennakollisia tarkastuksia ja arviointeja. Valtiovarainministeriön linjaus oli, että TUVE-hankkeessa toteutetut palvelut, tulevat uudet TUVE-palvelut ja TUVE-alustalle käyttöön otettavat käyttäjäorganisaatioiden TOSI-palvelut pitää auditoida.

TUVE-lain 29 §:n mukaan turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan käyttämien tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuus on arvioitava kolmen vuoden kuluessa lain voimaan saattamisesta noudattaen viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista annettua lakia (1406/2011) ja kansainvälisistä tietoturvavelvoitteista annettua lakia (588/2004). Lain mukaan aikaa näiden auditointien tekemiseen on tammikuuhun 2018 saakka. Tieto- ja viestintäpalvelujen auditointien tekemiseen ei ollut laissa määritelty aikarajaa.

Valtiovarainministeriö tilasi TUVE-auditoinnit lain (1406/2011) mukaisesti Viestintävirastolta. Myös Viestintäviraston hyväksymiä muita arviointilaitoksia olisi mahdollista käyttää auditoinneissa.

Tarkastuksen aikana Viestintävirastolla oli käynnissä 12 TUVE-auditointitoimeksiantoa[26]. Auditointeja ei ollut vielä valmistunut. On mahdollista, että auditoinneissa todetaan, että toteutettu arkkitehtuuri ei käytännössä vastaa asetettuja korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimuksia, jolloin joudutaan suunnittelemaan ja toteuttamaan korjaavia toimenpiteitä.

Auditointien tekemiseen olisi kannattanut panostaa jo hankkeen aikana

Auditointi

Toiminnan ja järjestelmien laadun tarkastelua kutsutaan auditoinniksi. Riippumattoman auditoinnin tekee auditoitavan toiminnan ulkopuolinen taho. Auditoinnissa kohdetta verrataan ennalta määriteltyihin kriteereihin. Jos jokin kriteeri ei täyty, kyseessä on auditointipoikkeama. TUVE-auditoinneissa auditointikriteereinä on käytetty Katakri- ja VaVaTu-kriteeristöjä.

Katakri on tietoturvallisuuden auditointityökalu viranomaisille. Katakria voidaan käyttää arvioitaessa kohdeorganisaation kykyä suojata viranomaisen salassa pidettävää tietoa.

VaVaTu on varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden kriteeristö. Se on TUVE-ohjauksen teettämän TUVE-palvelupaketointityön yhteydessä laadittu tieto- ja viestintäteknisen palveluntuottajan korkean varautumisen kriteeristö, josta oli käytössä vasta luonnosversio.

4.2 Pitkän aikavälin kehittämissuunnitelma puuttui

Turvallisuusverkkotoiminnan kehityksen painopisteenä on ollut keskeneräisten vaatimusten toteuttaminen ja toiminnan järjestäminen lain edellyttämällä tavalla. Palvelujen kehittämiseen ja varsinkaan pitkän aikavälin kehittämisen suunnitteluun ei ole päästy keskittymään. Kehittämisprosessia ei ole dokumentoitu. Käyttäjäorganisaatioiden mielestä kehittämisen ohjausta on tarvetta tehostaa. Palvelujen ja käytön laajentamisen suunnitelmat eivät ole selkeitä eivätkä riittävän yksityiskohtaisia.

Pitkän aikavälin kehittämisen suunnittelu oli jäänyt toiminnan käynnistämisen varjoon

Turvallisuusverkkotoiminta oli tarkastuksen aikana vasta käynnistysvaiheessa. Turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksessa keskeistä oli palvelutuotannon järjestäminen TUVE-lain mukaisesti, ja kehittämisessä oli keskitytty keskeneräisten vaatimusten täyttämiseen. Turvallisuusverkkotoiminnan ja turvallisuusverkkoinfrastruktuurin kehittämisprosessia ja vastuita ei ollut dokumentoitu. Käytännössä tätä työtä on tehty arkkitehtuuriryhmässä ja sen teknisessä jaostossa. Valtiovarainministeriössä työ on osoitettu TUVEn tekniselle päällikölle. Käyttäjäorganisaatioita ei ole otettu mukaan pitkän aikavälin kehittämisen suunnitteluun.

Valtiovarainministeriö on koonnut turvallisuusverkon pitkän aikavälin kehittämiseen vaikuttavia muutostekijöitä suunnittelun pohjaksi, mutta varsinainen kehityssuunnitelma puuttuu[27]. Käyttäjäorganisaatioiden tarpeesta lähtevää yhteisten TUVE-palvelujen kehittämistä ei ole käsitelty, vaan on keskitytty seuraamaan turvallisuusverkkoinfrastruktuuriin vaikuttavan yleisen teknologian kehittymistä.

Voimavarat oli suunnattu toiminnan käynnistämiseen ja keskeneräisten vaatimusten täyttämiseen

TUVE-ohjaajilla ei ollut selkeitä eikä tarkkoja suunnitelmia käyttäjäkunnan laajentamisesta

TUVE-hankkeen esiselvitystyön käynnistyessä vuoden 2008 alussa siihen sisältyi useita hankkeessa rakennettavia kokonaisuuksia. Keskeistä oli saada aikaan yhteinen verkko ja siihen liittyvät infrastruktuuripalvelut. Lisäksi oli tärkeää saada toimimaan runko- ja peruspalvelut, jotka mahdollistaisivat yhteisen tiedonsiirron. Tavoitteena oli myös kehittää sekä yhteisiä että yksittäisten toimijoiden tarvitsemia palveluita hankkeessa luotavalle tekniselle alustalle. Pian hankkeen käynnistymisen jälkeen määrärahoja jouduttiin supistamaan, minkä vuoksi hankkeeseen sisältyviä kokonaisuuksia karsittiin. Hankkeessa luotiin perusta, jolle on tarkoitus kehittää myöhemmin lisää palveluja.

Hankkeessa luodulle perustalle on tarkoitus kehittää lisää palveluja

Turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunnan kokousaineistojen perusteella palvelujen kehittämishankkeita tarkasteltiin neuvottelukunnassa varsin yleisellä tasolla. Niiden etenemistä ei varsinaisesti seurattu, vaan lähinnä käytiin läpi sitä, millaisia ratkaisuja hankkeissa ylipäänsä kehitettiin. Neuvottelukunnassa hankkeita käsiteltiin etenkin käyttäjäorganisaatioiden määrän kasvun kannalta.

Neuvottelukunnan kokouksessa 17.6.2015 todettiin, että hallinnonaloille suunnatun kyselyn tulosten perusteella kahden seuraavan vuoden aikana oli tulossa uusien käyttäjäorganisaatioiden käyttäjiä, jotka tarvitsisivat TUVE-päätelaitteen ja puhepalvelun valmiustoimintaa varten. Käyttäjäorganisaatioiksi oli ilmoitettu myös muita kuin TUVE-lain mukaan käyttöön velvoitettuja organisaatioita. Hankkeen aikaisessa arkkitehtuurityössä oli laadittu prosessikuvaus siitä, mitä vaiheita sisältyy uuden käyttäjän turvallisuusverkkoympäristöön liittämiseen. Sitä, miten liittäminen käytännössä tehdään, ei ollut kuvattu tarkemmin. Hyväksymismenettelyä käyttövelvoitteen ulkopuolisten toimijoiden mukaan ottamiseksi ei ollut suunniteltu eikä kuvattu.

Uusia käyttäjäorganisaatioita on tulossa lähivuosina paljon

Vaikka uusien käyttäjien lukumäärä oli arvioitu suhteellisen pieneksi verraten niiden käyttäjien määrään, jotka jo olivat turvallisuusverkon käyttäjiä, käyttäjiä oli tulossa useista uusista organisaatioista. Tammikuussa 2016 esitetyn käyttäjäkartoituksen mukaan oli tulossa 13 uutta TUVE-lain mukaista käyttäjäorganisaatiota. Lisäksi oli tunnistettu yli 30 organisaatioita, joilla ei ollut käyttövelvoitetta mutta jotka kytkeytyivät turvallisuusverkkotoimintaan. Sitä, miten ja milloin uusia käyttäjäorganisaatioita on ajateltu liittää mukaan, ei ole kuvattu kuin karkeasti.

Laajentumissuunnitelmat vaativat tarkentamista

Tarkastuksessa ei saatu näyttöä siitä, että uusien käyttäjäorganisaatioiden toiminnalliset tarpeet ja vaatimukset olisi tunnistettu ja käsitelty tai että toiminnallisten tarpeiden ja vaatimusten käsittelyyn olisi olemassa toimivat prosessit. Tarkastukseen sisältyneissä haastatteluissa tuotiin esiin huoli siitä, että käyttäjäkunnan laajentuessa asiakastarpeet muuttuisivat entistä kirjavammiksi ja niiden yhteen sovittaminen tulisi olemaan vaikeaa.

Liite: Miten tarkastettiin

Liite

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

Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, tukeeko hallinnon turvallisuusverkon ohjausjärjestelmä tuloksellista toimintaa. Tavoitteena oli, että tarkastuksen tuloksia voidaan hyödyntää ohjauksen kehittämisessä siten, että se mahdollistaa yhä paremmin tuloksellisen toiminnan.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksessa selvitettiin, tukeeko ohjaus hallinnon turvallisuusverkon (TUVE) tuloksellista toimintaa. Kohteena oli valtionvarainministeriö turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksesta vastaavana ministeriönä. Lisäksi tarkastettiin sisäministeriön ja sen alaisten poliisin ja Rajavartiolaitoksen, puolustusministeriön, Puolustusvoimien, Suomen Erillisverkot Oy:n ja sen tytäryhtiön Suomen Turvallisuusverkko Oy:n, Hallinnon tietotekniikkakeskuksen (HALTIK) sekä Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen (Valtori) toimintaa osana turvallisuusverkkotoimintaa ja sen ohjausta. Tarkastuksen aikana hallinnon turvallisuusverkon toiminta ei ollut vielä saavuttanut suunniteltua alkutilannetta, vaan toiminta oli vielä käynnistysvaiheessa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot valtiovarainministeriöltä, sisäministeriöltä, valtioneuvoston kanslialta, puolustusministeriöltä ja Puolustusvoimilta, jotka kaikki antoivat lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Tarkastusta varten kerättiin tietoja haastatteluin turvallisuusverkkotoiminnassa mukana olleiden organisaatioiden edustajilta (14 haastattelua): valtionvarainministeriö, sisäministeriö ja sen alaiset Poliisihallitus ja Rajavartiolaitos, puolustusministeriö, Puolustusvoimat, Suomen Erillisverkot Oy ja sen tytäryhtiö Suomen Turvallisuusverkko Oy, Hallinnon tietotekniikkakeskus sekä Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus, ulkoministeriö, Viestintävirasto.

Kirjallisena tarkastusaineistona käytettiin turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksen Sharepoint-työtilan aineistoja (mm. eri ohjauselinten kokouksissaan käsittelemät aineistot ja pöytäkirjat), TUVE-hankkeen aikana syntyneitä aineistoja (mm. loppuraportti, väliraportit, arviointiraportit ja ohjausryhmän pöytäkirjat sekä hankkeen keskeiset ohjaukseen liittyvät lopputuotokset), Suomen Erillisverkot Oy:n ja Suomen Turvallisuusverkko Oy:n hallitusten pöytäkirjoja liitteineen, Suomen Erillisverkot Oy:n ohjausmallin selvitystyöhön liittyviä aineistoja, HALTIKin ja Valtorin tulossopimuksia, HALTIKin ja Suomen Turvallisuusverkko Oy:n palvelukuvauksia, turvalli-

suusverkkotoimintaan ja tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämiseen liittyviä säädöksiä sekä niiden valmisteluun ja eduskuntakäsittelyyn liittyviä asiakirjoja sekä eduskunnan valiokuntien lausuntoja ja mietintöjä.

Aineistojen analysoinnissa käytettiin laadullista sisällönanalyysia. Aineistojen sisältöjä jäsenneltiin ja luokiteltiin sekä tarkastuskysymyksistä johdettuihin että aineistoissa selkeästi toistuviin teemoihin ottaen samalla huomioon aineistojen ajallinen ulottuvuus.

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset	Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät
1. Ohjataanko TUVE-toimintaa tehokkaasti? – Onko vastuut jaettu selkeästi? – Tukeeko rahoitusmalli ohjausta? – Ovatko päätökset keskenään ristiriidattomia? – Onko varmistettu, että toiminnalle asetettujen vaatimusten toteutus on mitoitettu oikein? – Onko varmistettu, että toteutusresurssit ovat oikein mitoitettuja määrältään, laadultaan ja kustannuksiltaan?	Kriteerit: – Toimeenpanokykyiset vastuutahot kuvattu, ei päällekkäisiä vastuita, ei aukkoja vastuissa. – Kustannusten suunnittelu, johtaminen ja seuranta ohjaavat osaltaan toimintaa kustannustehokkaaksi. – Päätösten perustelut näkyvissä, päätösten vaikutuksia arvioidaan suhteessa aikaisempiin päätöksiin. – Perustelut ovat olemassa ja niitä on riittävän laajasti tarkasteltu. – Mitoitukselle on perustelut, resurssisuunnittelua ja toteumaa ohjataan ja seurataan.
2. Onko TUVE-toiminnalla toimiva seuranta- ja raportointijärjestelmä? – Onko asetettu mitattavissa olevat tavoitteet ja määritelty mittarit? – Mitataanko, raportoidaanko ja käsitelläänkö tuloksia ja kustannuksia säännöllisesti?	Kriteerit: – On asetettu tavoitteet, aikataulut, kustannukset ja muut mittarit. – Käsitellään tavoitteita, aikatauluja, kustannuksia ja muita mittareita.
3. Kehitetäänkö TUVE-toimintaa järjestelmällisesti ja perustellusti? – Onko varmistettu, että toiminnalle asetetut turvallisuuden ja jatkuvuuden vaatimukset ovat perusteltuja? – Onko TUVE-toteutusratkaisut perusteltu huolellisesti ja perustelujen pitävyyttä säännöllisesti arvioitu ja tarvittaessa kehitetty ratkaisuja? – Kehitetäänkö TUVE-toimintaa tulosmittareiden ja muiden tietojen pohjalta?	Kriteerit: – Vaatimusten ja ratkaisujen perustelut ovat olemassa ja niitä on riittävän laajasti tarkasteltu. – Ratkaisujen perustelut ovat olemassa ja niitä on riittävän laajasti tarkasteltu. – Perusteluja tarkastellaan säännöllisesti ja tarvittaessa muutetaan ratkaisuja.

Liite

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus toteutettiin 28.9.2015–13.6.2016. Haastattelut tehtiin 9.11.2015–26.1.2016. Dokumenttiaineiston keruu päättyi 8.2.2016.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Pasi Korhonen ja johtava tuloksellisuustarkastaja Pirkko Lahdelma. Tarkastusta ohjasi tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi. Tarkastuskertomuksen laadunvarmistajana toimi tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen.

Viitteet

Viitteet

1 Tietoyhteiskunnan toimintavarmuuden ja turvallisuuden varmistaminen -teemasuunnitelma, VTV (Dno 287/54/2014).

2 Suomen kyberturvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 24.1.2013.

3 Kansallisen kyberturvallisuusstrastegian toimeenpano-ohjelma 11.3.2014. Puolustusministeriö (Dno 194/8.1.99/2013).

4 Valtioneuvoston periaatepäätös hallinnon turvallisuusverkon (TUVE) organisoinnin ja hallinnon järjestämisen linjauksista. Valtiovarainministeriö, 12.5.2011.

5 Valtiovarainministeriön lausunto hallintovaliokunnalle 7.10.2014.

6 Turvallisuusverkkohankkeen väliraportti 2011, 30.3.2011. Suojaustaso IV.

7 TUVE-strategiatyöryhmä: Turvallisuusverkko. Toimintastrategia 2012–2017. Versio 1.0, 12.3.2012. Suojaustaso IV.

8 Perustuslakivaliokunnan lausunto (8/2014 vp).

9 Hallintovaliokunnan mietintö (35/2014 vp).

10 Valtiovarainministeriön lausunto hallintovaliokunnalle 7.10.2014.

11 Valtiovarainministeriön lausunto hallintovaliokunnalle 7.10.2014.

12 Kivivasara. 10.4.2014.

13 TUVE-neuvottelukunnan kokous 5/2011, 25.11.2015.

14 Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 3.11.2011.

15 Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011), 4 § 1 mom.

16 Valtiovarainministeriön lausunto hallintovaliokunnalle toimeenpanon tilanteesta 11.9.2015. Valtiovarainministeriön lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä 14.10.2014.

17 Hannus, Jouko (1994). Prosessijohtaminen. Ydinprosessien uudistaminen ja yrityksen suorituskyky. HM&V Research Oy. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä, 1994.

18 Turvallisuusverkkostrategian toimenpano-ohjeet. Liite 1. Turvallisuusverkon riskikartoitus. 12.3.2012. Suojaustaso IV.

19 Valtiovarainministeriön rooli Suomen Erillisverkkojen ohjauksessa: Nykytilan kuvaus. VM, 24.8.2015. VM/1015/00.01.00.01/2015, VM052:00/2015.

20 Hanketason vaatimusrakenne ja vaatimukset 31.5.2013. Suojaustaso IV.

21 TUVE-kokonaisarkkitehtuuri. Turvallisuusverkkohanke 1.9.2012

22 Turvallisuusverkkohankkeen väliraportit 2009 ja 2010. Turvallisuusverkkohanke. Suojaustaso IV.

23 Hallinnon turvallisuusverkkohankkeen loppuraportti 14.9.2015. Turvallisuusverkkohanke. Suojaustaso IV.

24 Hallinnon turvallisuusverkkohankkeen loppuraportti 14.9.2015. Turvallisuusverkkohanke. Suojaustaso IV.

25 Hallinnon turvallisuusverkkohankkeen loppuraportti 14.9.2015. Turvallisuusverkkohanke. Suojaustaso IV.

26 Ficora arvioinnit, tilannekatsaus 06052015. Suojaustaso IV.

27 Hallinnon turvallisuusverkon pitkän aikavälin 2015–2035 kehittämiseen vaikuttavat kyberympäristön muutostekijät. Valtiovarainministeriö. Suojaustaso IV.

Tarkastuskertomuksen valokuvat

sivulla 10
Valokuvaaja Ville Rinne, Otavamedia OMA Oy

sivulla 14
Miska Puumala, Poliisi

sivulla 30
Rajavartiolaitos

sivulla 38
Jarno Kovamäki, Puolustusvoimat

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
ANTINKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISBN 978-952-499-343-2 (PDF)