

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 15/2017 Sähköisten palvelujen toimintavarmuuden ohjaus

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan Sähköisten palvelujen toimintavarmuuden ohjaus -tuloksellisuustarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Lokakuussa 2017 valmistuneen tarkastuksen tavoitteena oli varmistua siitä, että nykyistä sähköisten palvelujen ohjausjärjestelmää kehitetään siten, että ohjausjärjestelmä varmistaa julkisen hallinnon sähköisten palvelujen edellyttämän toimintavarmuuden ja oikea-aikaisen saatavuuden.

Jälkiseurannassa pyydettiin valtiovarainministeriötä, liikenne- ja viestintäministeriötä sekä Valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskus Valtoria vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Onko valtiovarainministeriö huolehtinut siitä, että sen eri osastot ja yksiköt jatkavat riskienhallinnan ja tietohallinnon ohjaustoimien koordinoitua ja yhteensovittamista?
 - Onko ryhdytty toimenpiteisiin, joilla riskienhallintaa koskevat ohjeet ja suositukset tavoittavat oikean kohderyhmän?
2. Onko valtiovarainministeriö luonut menettelyt, joilla käytännön tueksi tarjotuista ohjekokonaisuuksista (VAHTI-ohjeet soveltuvin osin) saadaan helpommin hyödynnettäviä, ylläpidettäviä ja toimintaympäristön muutoksiin nopeammin vastaavia? Liittäkää vastaukseen mahdolliset menettelyjen kuvaukset.
3. Millä tavalla valtiovarainministeriö on toteuttanut tarkastuskertomuksessa annettua suositusta suunnitella ja ohjeistaa, miten riskienhallinnan puitteet ja käytännöt luodaan hallinnonala- ja valtiotasolle erilaiset käyttötarpeet huomioiden?
4. Millä tavalla tarkastuksen jälkeen tapahtuneet Valtorin ohjaustoimien muutokset ovat vaikuttaneet valtionhallinnon yhteisien tieto- ja viestintäteknisten ratkaisujen ja sähköisten palvelujen tukipalvelujen ohjaukseen? Liittäkää vastaukseen mahdollisia koosteita tehdyistä selvityksistä.
5. Miten liikenne- ja viestintäministeriö on varmistanut, että sen käyttämät yhteistyömuodot ja -tavat antavat hyvän lähtökohdan (mm. yhteinen visio, sitoutumisen varmistaminen) sellaisten sähköisten palvelujen ohjaustoimien onnistumiselle, jotka edellyttävät toimia muiden hallinnonalojen organisaatioilta?
 - Miten liikenne- ja viestintäministeriö on suunnitellut ohjaustoimiensa seurantaan jatkuvan parantamisen periaatteita noudattaen?

Jälkiseuranta oli suunniteltu toteutettavaksi tarkastuskohteille lähetettävällä selvityspyyntökirjeellä vuoden 2019 syksyllä. Jälkiseurantaa oli lykätty 24.10.2019 tehdyllä jälkiseurantasuunnitelman muutoksella syksyyn 2020. Lopulta jälkiseuranta toteutettiin aikataulustaan myöhässä siten, että selvityspyntö lähetettiin kohteille 19.8.2021. Vastaukset saatiin valtiovarainministeriöltä 7.9.2021, liikenne- ja viestintäministeriöltä 29.9.2021 ja Valtorilta 30.9.2021.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Valtiovarainministeriö huolehtii siitä, että sen eri osastot ja yksiköt jatkavat riskienhallinnan ja tietohallinnon ohjaustoimien koordinoitua ja yhteensovittamista

Valtiovarainministeriön jälkiseurannassa antamassa selvityksessä todettiin, että valtiovarainministeriön julkisen hallinnon ICT-osasto (JulkICT) ja valtiovarain controller -toiminto ovat yhteensovittaneet riskienhallinnan ja tietohallinnon ohjausta keskinäisen viestinnän avulla. Selvityksen mukaan keskeisten ministeriön osastojen ja yksiköiden välistä koordinaatiota on tehostettu, samalla kun on pyritty varmistamaan olemassa olevan relevantin riskienhallintaan liittyvän tiedon laajamittaisempi käyttö.

Selvityksessään valtiovarainministeriö kuvaa, että ohjauksen tukena toimii edelleen monia toimielimiä: hallinnonalan tietohallinnon koordinaatioryhmä, julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden johtoryhmä ja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta. Selvityksessä mainittuja uusia toimijoita ovat tiedonhallintalain nojalla ministeriön yhteyteen perustettu julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta ja syksyllä 2020 perustettu valtionhallinnon tiedonhallinnan yhteistyöryhmä, jonka yhtenä tavoitteena on yhteensovittaa valtion tiedonhallinnan yhteisiä kehittämishankkeita.

Jälkiseurannan perusteella havaittiin, että ministeriö on toimenpiteillään luonut edellytyksiä suosituksen toteutumiselle. Tätä voidaan pitää myönteisenä, vaikka itse toimijoiden koordinoitua vaatii edelleen kehittämistä.

2.2 Valtiovarainministeriö luo menettelyt, joilla käytännön tueksi tarjotuista ohjekokonaisuuksista saadaan helpommin hyödynnettäviä, ylläpidettäviä ja toimintaympäristön muutoksiin nopeammin vastaavia

Valtiovarainministeriön jälkiseurannassa antaman selvityksen mukaan vuosiksi 2020–2024 asetettu digitaalisen turvallisuuden strateginen johtoryhmä on vuosittain käsitellyt Vahti-johtoryhmän ja Vahti-toiminnan suunnitelmaa ja toteumaa. Ministeriö arvioi, että käsittely on laajentanut Vahti-toiminnan ohjaamista ja tukenut sen suuntaamista vaikuttavimpiin asioihin toimintaympäristön nopeat muutokset huomioiden.

Selvityksestä ilmenee, että VAHTI hyvät käytännöt -tukimateriaalit on julkaistu vuonna 2021. Vahti-toiminnassa on myös toteutettu digitaalisen turvallisuuden kehittymisen vuosittaista seuranta ja rakennettu tilannekuvaa digitaalisen turvallisuuden tason kehityksestä, talous- ja henkilöresursseista, koulutuksesta sekä kehittämiskohteista. Digitaalisen turvallisuuden harjoitustoimintaa on kehitetty, ja tietoturvapoiikkeamien määrää seurataan. Digi- ja väestötietovirasto on järjestänyt vuosittain digitaalisen turvallisuuden käytänteiden parantamista edistäviä seminaareja ja ajankohtaiskatsauksia sekä valmistanut digitaalisen turvallisuuden verkkokoulutuksia, jotka ovat saatavilla eOppivassa.

Selvityksen mukaan valtiovarainministeriön yhteydessä toimiva tiedonhallintalautakunta on vuosina 2020 ja 2021 asettanut väliaikaisia jaostoja toteuttamaan tiedonhallintalakiin liittyvää informaatio-ohjausta. Jaostojen itse laatimien suositusten, päivitettyjen VAHTI-suositusten ja digitaalisen turvallisuuden arviointikriteeristön on tarkoitus auttaa tiedonhallintayksiköitä toteuttamaan uuden lain vaatimukset. Jaostot viestivät toiminnastaan yhteistyössä Digi- ja väestötietoviraston kanssa.

Jälkiseurannassa saadun selvityksen perusteella voidaan todeta, että menettelyjä on kehitetty tarkastuksessa esitetyn suosituksen suuntaan.

2.3 Valtiovarainministeriö suunnittelee ja ohjeistaa, miten riskienhallinnan puitteet ja käytännöt luodaan hallinnonala- ja valtiotasolle erilaiset käyttötarpeet huomioiden

Jälkiseurannassa antamansa selvityksen mukaan valtiovarainministeriö on 21.4.2020 asettanut työryhmän valmistelemaan valtioneuvostotasoisien riskienhallinnan menettelyjä ja organisointia sekä hallinnonala- ja virastotasoisien riskienhallinnan yhteensovittamisen periaatteita. Työryhmän 31.5.2021 jättämässä loppuraportissa ehdotetaan riskienhallinnan kytkemistä nykyistä tiiviimmin jo olemassa olevaan valtionhallinnon ohjaus- ja johtamisjärjestelmään. Tämä tapahtuisi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan alaisuuteen perustettavan riskienhallinnan jaoston avulla. Työryhmä on loppuraportissaan kuvannut etenemissuunnitelman asian suhteen.

Selvityksen perusteella voidaan todeta, että valtiovarainministeriö on ryhtynyt valmistelemaan tarkastuksen suosituksen mukaisia toimia. Tätä voidaan pitää myönteisenä, joskin tarkastukseen nähden myöhemmin kehityksenä.

2.4 Valtiovarainministeriö arvioi ja korjaa ohjaustoimiaan Valtorin tilanteen parantamiseksi sekä yhdenmukaistaa valtionhallinnon yhteisien tieto- ja viestintätekniisten ratkaisujen ja sähköisten palvelujen tukipalvelujen ohjausta

Valtiovarainministeriö on kuvannut jälkiseurantaa varten antamassa selvityksessään, että ministeriö on tulossopimusten, ohjauskirjeiden ja tilinpäätöskannanottojen kautta tapahtuvan ohjauksen lisäksi kehottanut Valtoria vuonna 2019 käynnistämään tietoturvallisuuden kehittämisohjelman suunnittelun (VALSEC). Ministeriö on myös ehdottanut, että syksyn 2021 aikana perustettaisiin kokonaisturvallisuuden kehittämisryhmä. Valtorin vuoden 2022 talousarvioesitystä koskien valtiovarainministeriön julkICT-osasto on puoltanut kehittämisrahoitusta, joka suuntautuisi tietoturvan kehittämisohjelman kriittisten ja välttämättömien toimenpiteiden toteutukseen sekä TUVE-liiketoiminnan kokonaisarkkitehtuurin uudistukseen. Kokonaisuohjauksen parantamiseksi Valtorin hallitus on lakkautettu lainmuutoksella, joka astui voimaan 15.3.2020.

Valtorin mukaan sen riskienhallinnan kypsyyden ja kattavuuden erityisesti tietoturvallisuuteen ja palveluiden toimintavarmuuden varmistamiseen liittyvissä asioissa on kehittynyt merkittävästi verrattuna tarkastuksen ajankohtaan. Valtorin tietoturvallisuuden hallintajärjestelmä on saanut vuonna 2018 ISO27001-sertifikaatin, ja osalla TUVE-palveluista on oma sertifikaatti. Suurin osa Valtorin merkittävimmistä tuotteistetuista palveluista on arvioitu käyttäen KATAKRI-kriteeristöä. Lisäksi Valtorin ja asiakkaiden välinen viestintä ja palvelukehityksen yhteistyö ovat monipuolistuneet verrattuna tarkastuksen ajankohtaan.

Keväällä 2020 Valtorissa on otettu käyttöön koko toiminnan kattava riskienhallintapolitiikka ja -prosessi, jolla yhdenmukaistetaan menettelyt ja periaatteet TORI- ja TUVE-liiketoiminta-alueilla. Tämä riskienhallintamalli pohjautuu ISO31000-standardiin, VAHTI-riskienhallintaohjeistukseen sekä valtioneuvoston controller-toiminnon suosituksiin.

Riskienhallinnan kehittämiskohteina Valtori on tuonut selvityksessään esiin esimerkiksi kvantitatiivisten riskienhallintamenetelmien käyttöönoton soveltuvissa kohteissa, laajemman yhteistyön ohjaajan, asiakkaiden ja toimittajien kanssa sekä hallinnonala- ja valtiotason riskienhallinnan kehittämisen.

Jälkiseurannassa saatujen selvitysten perusteella voidaan todeta, että Valtorin ohjaustoimintaa on pyritty viemään tarkastuksessa suositeltuun suuntaan.

2.5 Liikenne- ja viestintäministeriö varmistaa, että sen käyttämät yhteistyömuodot ja -tavat antavat hyvän lähtökohdan sellaisten ohjaustoimien onnistumiselle, jotka edellyttävät toimia muiden hallinnonalojen organisaatioilta

Liikenne- ja viestintäministeriö on tuonut jälkiseurannassa antamassaan selvityksessä esiin valtioneuvoston kesäkuussa 2021 hyväksymät periaatepäätökset kyberturvallisuuden kehittämisohjelmasta sekä tietoturvan ja tietosuojan parantamisesta yhteiskunnan kriittisillä toimialoilla.

Periaatepäätös kyberturvallisuuden kehittämisohjelmasta sisältää konkreettisen toimeenpanosuunnitelman, joka ohjaa toimialarajat ylittävää ja hallituskausien yli ulottuvaa kyberturvallisuuden kehittämistä. Esimerkkinä tavoitteisiin ja toimenpiteisiin sitouttamisesta on selvityksessä mainittu valmistelun yhteydessä toteutetut työpajat. Työpajoihin ovat osallistuneet muun muassa elinkeinoelämä, kyberturvateollisuus, valtionhallinto, yliopistoja sekä eri järjestöjä.

Periaatepäätöksessä tietoturvan ja tietosuojan parantamisesta yhteiskunnan kriittisillä toimialoilla painotetaan viranomaisten yhteistyötä sekä selvästi kohdennettuja lakisäätteisiä tietoturvavaatimuksia ja -velvoitteita. Valmistelemaan työryhmään kuului jäsen kahdeksasta eri ministeriöstä. Lisäksi työryhmässä olivat jäseninä valtion kyberturvallisuusjohtaja (LVM) sekä edustajat Liikenne- ja viestintäviraston kyberturvallisuuskeskuksesta, Huoltovarmuuskeskuksesta, Poliisihallituksesta ja tietosuojavaltuutetun toimistosta.

Selvityksen mukaan liikenne- ja viestintäministeriö vastaa periaatepäätösten linjausten toteuttamisen seurannasta yhteistyössä periaatepäätöksiin toimenpiteissä mainittujen toimijoiden kanssa. Ministeriö kuvaa lisäksi tulosohjauksen jo lähtökohtaisesti tukevan jatkuvan parantamisen periaatetta.

Jälkiseurannassa havaittiin, että suosituksen suuntaisiin kehittämistoimiin on ryhdytty.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksen kannanottona todettiin, ettei nykyinen ohjausjärjestelmä varmista julkisen hallinnon sähköisten palveluiden edellyttämää toimintavarmuutta ja oikea-aikaista saatavuutta. Tarkastuksessa suositeltiin, että valtiovarainministeriö huolehtii siitä, että sen eri osastot ja yksiköt jatkavat riskienhallinnan ja tietohallinnon ohjaustoimien koordinoitua ja yhteensovittamista. Käytännön tueksi tarkoitettuja ohjekokonaisuuksia suositeltiin kehittämään niin, että niistä saadaan helpommin hyödynnettäviä ja ylläpidettäviä. Valtiovarainministeriötä suositeltiin myös korjaamaan ohjaustoimiaan Valtorin tilanteen parantamiseksi. Liikenne- ja viestintäministeriötä suositeltiin varmistamaan hyvät lähtökohdat sellaisten (ohjaus)toimien onnistumiselle, jotka edellyttävät toimia muiden hallinnonalojen organisaatioilta.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että valtiovarainministeriön toimet ovat olleet monelta osin tarkastuksen suositusten suuntaisia. Valtiovarainministeriö on perustanut lukuisia uusia toimielimiä sähköisten palvelujen toimintavarmuuden ohjaamisen tueksi. Eri toimijoiden tekemän työn yhteensovittamiseen on kuitenkin jatkossakin kiinnitettävä huomiota. VAHTI hyvät käytännöt -tukimateriaalit on julkaistu käytännön tietoturvatyön tueksi. Liikenne- ja viestintäministeriölle osoitetun suosituksen suhteen otettiin merkittävä askel, kun valtioneuvosto teki periaatepäätökset kyberturvallisuuden kehittämisohjelmasta sekä tietoturvan ja tietosuojan parantamisesta yhteiskunnan kriittisillä toimialoilla. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan vielä varmuudella voida sanoa, miten tavoitteiden suhteen tullaan onnistumaan. Tarkastuksen jälkiseurannasta ei ole tarvetta jatkaa.

Jaakko Eskola
johtaja, Toimiva tiedonhallinta

Sonja Huotari
projektiasiantuntija

JAKELU Valtiovarainministeriö
Liikenne- ja viestintäministeriö
Valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskus Valtori