Pasi Korhonen, johtava tuloksellisuustarkastaja, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Lausuntopyyntönne 18.10.2018

Asia O 106/2016 vp Valtiovarainministeriön selvitys julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan toimeenpanosta

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa ja kutsunut asiantuntijakuulemiseen 23.10.2018 käsitellessään valtiovarainministeriön selvitystä julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan toimeenpanosta (EV 245/2014 vp, HaVM 35/2014 vp, HE 54/2013 vp).
Valtiontalouden tarkastusvirasto on julkaissut 20.6.2016 tuloksellisuustarkastuskertomuksen Hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan ohjaus (14/2016), jossa käsitellään turvallisuusverkkotoiminnan toimeenpanon tuloksellisuutta erityisesti ohjauksen näkökulmasta. Valtiovarainministeriön selvitys julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan toimeenpanosta vastaa Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksen yhteydessä tekemiä havaintoja. Tarkastuksen jälkiseuranta tehdään marraskuussa 2018, eikä tarkastusvirastolla ole vielä tarkkaa kuvaa tarkastuskertomuksessa esitettyjen suositusten, havaintojen tai riskien tämänhetkisestä tilanteesta.

1 Toimeenpanon tilanne

Turvallisuusverkkotoiminta alkoi TUVE-lain eli julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain (10/2015) mukaisesti 15.1.2015, mutta tuloksellisuustarkastuksen aikana, vuonna 2016, toiminta oli vielä käynnistysvaiheessa.

Ohjausrakenteen mukaisen turvallisuusverkkotoiminnan käynnistäminen

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

TUVE-lain eduskuntakäsittelyn aikana herätti huolta erityisesti verkko- ja infrastruktuuripalvelujen osoittaminen osakeyhtiömuotoiselle organisaatiolle. 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. 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.

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 ohjesääntöön, 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. 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 oli kuitenkin kehitettävää mm. ohjauksen prosesseissa ja toimintatavoissa.

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

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 siirtämisellä 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. 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. Nämä riskit eivät ole toteutuneet, vaan TUVE-yksikkö on toiminut onnistuneesti Valtorin yhteydessä. Synergiaetuja ei vielä näytä saavutetun.

TUVE-ohjauksen sovittaminen 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. 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.

Valtiovarainministeriö on käynnistänyt ICT-kokonaisuuden ohjauksen suunnittelun ja toiminnan pysyvä rahoitusmalli on linjattu TUVE-neuvottelukunnassa.

Ohjauksen prosessit ja toimintatavat

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

Valtiovarainministeriö on käynnistänyt ohjauksen prosessityön toimintatapojen kehittämiseksi.

2 Toimeenpanon jatkaminen ja käynnissä olevat toimet

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. Turvallisuusverkkotoiminnan kehittämisohjelma oli tarkoitus laatia 2017.

Korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimuksia todentavia auditointeja ei oltu tehty 2016. 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. Auditoinnit oli tarkoitus tehdä vuoden 2018 alkuun mennessä.

Lisätietoja:

Pasi Korhonen, johtava tuloksellisuustarkastaja, p. (09) 432 5883, pasi.korhonen@vtv.fi

Pirkko Lahdelma, strategiapäällikkö, p. (09) 432 5811, pirkko.lahdelma@vtv.fi