



6.2.2020

Hallintovaliokunnalle

HE 84/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

1 Johdanto

Hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä asiantuntijakuulemista ja kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta. Hallituksen esitys on esitelty valtiovarainministeriöstä. Samassa yhteydessä valiokunta on pyytänyt selvitystä siitä, miten Valtorin palvelut ja turvallisuusverkon palvelut toimivat. Pyydetty selvitys on tämän lausunnon liitteenä.

2 Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Esityksen tavoitteena on yksinkertaistaa ja selkiyttää valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottavan palvelukeskuksen ohjausmallia. Tällä tavoin luotaisiin edellytykset entistä vaikuttavammalle ohjaukselle ja palvelukeskuksen toiminnan tuloksellisuudelle. Lisäksi esityksen tavoitteena on selkiyttää palvelukeskuksen henkilöstön rikosoikeudellista virkavastuuta.

Selkeämmän ohjausmallin aikaansaamiseksi ehdotetaan palvelukeskuksen ohjausta muutettavaksi siten, että palvelukeskuksen hallitus lakkautettaisiin. Valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetussa laissa, jatkossa *TORI-laki*, säädetyt hallituksen tehtävät siirtyisivät automaattisesti palvelukeskuksen toimitusjohtajan hoidettaviksi, eikä tästä tarvitsisi säätää erikseen. Palvelukeskuksen hallituksen poistuessa toimitusjohtajan nimittäisi jatkossa perustuslain 126 §:n nojalla valtioneuvosto.

Palvelukeskuksen kahdensuuntainen ohjaus poistuisi ja ohjauksesta vastaisi jatkossa valtiovarainministeriö. Tämä selkiyttäisi palvelukeskuksen ohjausrakennetta. Valtiovarainministeriö vastaa palvelukeskuksen strategisesta ohjauksesta, tieto- ja viestintäteknisen varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden ohjauksesta sekä liiketoiminnallisten periaatteiden ohjauksesta. Lisäksi valtiovarainministeriö ohjaa valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämistä ja palvelujen laatua sekä näiden palvelujen yhteentoimivuutta ja kokonaisarkkitehtuurin mukaisuutta. Edelleen valtiovarainministeriö vastaa valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen palvelutuotannon yleishallinnollisesta, strategisesta sekä tieto- ja viestintäteknisen varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden ohjauksesta. Hallituksen poistumisen myötä myös palvelukeskuksen asiakasneuvottelukunnan roolin voidaan katsoa korostuvan palvelukeskuksen asiakasohjauksessa ja asiakasohjautuvuudessa.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi sisällytettävän TORI-lain 9 §:ään informatiivinen viittaussäännös työsuhteisen henkilöstön rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Tarkoituksena ei ole muuttaa vallitsevaa oikeustilaa rikosoikeudellisen virkavastuun osalta, vaan selkeyden vuoksi säännöksellä viitattaisiin rikoslakiin, jossa on säädetty julkisyhteisön työsuhteisen henkilöstön rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Henkilöstön rikosoikeudellisen virkavastuun informatiivinen viittaussäännös selventäisi TORI-lain perusteella syntyvää rikosoikeudellista virkavastuuta suhteessa lakiin julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnasta (10/2015), jatkossa *TUVE-laki*. Palvelukeskukselle on säädetty tehtäviä sekä TORI-lain että TUVE-lain perusteella. TORI-lain osalta rikosoikeudellinen virkavastuu on suppeampi niiltä osin kuin tehtävissä ei käytetä julkista valtaa. Puolestaan TUVE-lain 20 §:n mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan aina henkilön suorittaessa turvallisuusverkko toimintaan liittyviä tehtäviä. Ehdotettu informatiivinen viittaussäännös selventää rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisalaa ja laajuutta.

Palvelukeskuksen nykyisen hallituksen toimikausi päättyy 14.3.2020, mistä syystä lain ehdotetaan tulevan voimaan 15 päivänä maaliskuuta 2020.

LIITE 1 Selvitys yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen ja turvallisuusverkon palvelujen toimivuudesta

Valtion yhteisiä tieto- ja viestintäteknisiä palveluja tuottaa Valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskus Valtori. Turvallisuusverkon (TUVE) palvelutuottajina toimivat Valtori ja Suomen Erillisverkot Oy:n tytäryhtiö Suomen Turvallisuusverkko Oy (STUVE).

Valtiovarainministeriö vastaa TORI-lain 4 §:n mukaisesti mainitussa laissa tarkoitettujen yhteisten palvelujen palvelutuotannon yleishallinnollisesta, strategisesta sekä tieto- ja viestintäteknisen varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden ohjauksesta. Puolestaan turvallisuusverkkotoiminnan osalta valtiovarainministeriö vastaa TUVE-lain 14 §:n mukaisesti turvallisuusverkkotoiminnan yleishallinnollisesta, strategisesta, taloudellisesta ja tieto- ja viestintäteknisen varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden ohjauksesta ja valvonnasta. Lisäksi valtiovarainministeriö vastaa turvallisuusverkon palvelutuotannon ohjauksesta ja valvonnasta, mikä korostaa sitä, että turvallisuusverkkotoiminnan viranomaisohjaus ja -valvonta ulottuu myös palvelutuotannon operatiiviselle tasolle.

Valtorin tuottamien palveluiden toimivuus yleisesti

Valtori tarjoaa perustietotekniikkapalveluita koko valtionhallinnolle ja turvallisuusverkon käyttäjille. Laajasta palveluvalikoimasta ja toiminnan laajuudesta johtuen palveluissa on ajoittain häiriöitä. Valtori mittaa häiriöitä ja raportoi niistä säännöllisesti valtiovarainministeriölle. Valtorin palveluiden käytettävyys on ollut hyvällä tasolla sekä vastannut valtiovarainministeriön ja Valtorin välisen tulossopimuksen tavoitteita palveluiden laadusta. Vuoden 2019 kesän ja syksyn aikana on palveluissa ollut sellaisia yksittäisiä pitkäkestoisia häiriöitä, jotka ovat erityisesti häirinneet asiakasvirastojen toimintaa ja osaltaan häirinneet myös kansalaisille ja yrityksille tarjottavia palveluita. Valtiovarainministeriön ohjauksella ja Valtorin erityisillä toimenpiteillä on saatu pitkäkestoiset häiriöt hallintaan ja palveluiden käytettävyys vakautettua.

Palveluiden häiriöt heijastuivat myös asiakastyytyväisyyteen. Asiakkaiden edustajien ja yhteyshenkilöiden antamat arvosanat jäivät loppuvuonna toteutuksessa kyselyssä edelleen selvästi alle tavoitetason (3). Sen sijaan satunnaisotannalla valitut palvelujen käyttäjät olivat melko tyytyväisiä sekä Valtoriin yleisesti sekä yksittäisiin palveluihin.

Valtori käynnisti syksyllä 2019 laatuohjelman, jonka tavoitteena on käytettävyyden parantaminen TORI- ja TUVE-palveluissa. Valtiovarainministeriö seurasi häiriöiden hallinnan toteutumista sekä Valtorin laatuohjelman edistymistä erillisellä seurantaryhmällä. Valtori on toiminnassaan ottanut vuoden 2020 tavoitteeksi palveluiden laatutason varmistamisen ja häiriötilanteiden käsittelyn tehokkuuden. Tämän lisäksi on häiriöiden estämiseksi toteutettu varmentavia teknisiä ratkaisuja sekä lisätty kriittisten palveluiden hallinta- ja valvontakykyä tuotettavaksi 24/7 -palveluina. TUVE-palvelut ovat jo aiemmin olleet 24/7 -päivystyksen piirissä.

Valtion yhteisten perustietotekniikkapalveluiden tilanne

Valtorin tehtävänä on tuottaa valtion yhteiset perustietotekniikkapalvelut, joilla tarkoitetaan fyysisiä laitteita, laitteiston toiminnan edellyttämiä ohjelmistoja, tietoliikenne- ja viestintäpalveluja sekä näihin liittyviä infrastruktuuri- ja tukipal-

veluita. Lisäksi Valtori tuottaa yhteisiä tietojärjestelmäpalveluja, joilla tarkoitetaan sellaisia tietojärjestelmiä ja niihin liittyviä palveluja, jotka tukevat julkisen hallintotehtävän tai organisaatioiden samankaltaisen toiminnan hoitamista. Perustietotekniikkapalvelut muodostavat suurimman osan Valtorin palvelutarjoamasta. Toimialasidonnaiset tietojärjestelmäpalvelut ovat Valtorin asiakasvirastojen vastuulla. Valtori vastaa tuottamiensa palveluiden laadusta ja siten ei vastaa asiakkaiden tietojärjestelmäpalveluiden toimivuudesta kokonaisuutena.

Vuoden 2019 aikana on yhteisissä perustietotekniikkapalveluissa ollut laajavaikuttavia häiriöitä, joka ovat koskettaneet mm. valtion runkoverkkopalvelua, etäkäyttöratkaisuja, videoneuvotteluyhteyksiä sekä yksittäisiä sähköpostijärjestelmiä. Käytännössä yksittäisen virkamiehen työskentelyyn vaikuttavan palvelun laajavaikuttainen häiriö saattaa estää kansalaispalvelun toimivuuden tai yksittäisen virkamiehen työskentelyyn. Pääosa häiriöistä on ollut lyhyt kestoisia, mutta vaikuttaneet tuhansien käyttäjien palveluihin pistemäisesti. Haasteet ovat johtuneet teknisistä ja ohjelmistovioista, kapasiteetin loppumisesta sekä haasteista tuotantoprosesseissa. Valtiovarainministeriö on ohjauksessa kiinnittänyt huomiota häiriöiden juurisyiden selvittämiseen ja tarvittavien kehittämistoimenpiteiden käynnistämiseen Valtorin käynnistämässä laatuohjelmassa.

TORI-palveluiden toteutuneet palvelutasot ylittivät pääsääntöisesti julkisessa hallinnossa käytettävien keskeisten jatkuvien ICT-palvelujen laatutavoitteet (JHS-suositus). Valtori mittaa häiriöitä ja raportoi niistä säännöllisesti valtiovarainministeriölle. Häiriö seurannassa laajavaikutteisten häiriöiden määrä TORI-palveluiden osalta on ollut 4,8 häiriötä / kk, tavoitteen ollessa alle 16 häiriötä / kk. Vuonna 2019 Valtorin TORI-palveluissa oli yhteensä 58 kpl laajavaikutteisia häiriöitä, joista 20 kpl oli asiakasviraston toimintaa estäviä ja 38 kpl oli toimintaa vaikeuttavia. Kolmessa laajavaikutteisessa häiriössä oli asiakkaan kanssa sovittu palvelutasosopimuksen mukainen häiriön havainnointi- ja ratkaisuaika ylittynyt.

Asiakkaiden heikko palaute Valtorin tuottamista palveluista kohdistuu palveluiden käytettävyyden ja laadun lisäksi Valtorin kykyyn tuottaa virastojen digitalisaatiota tukevia palveluita. Lisäksi asiakaspalautteessa tähdennetään palveluiden kustannustehokkuuden vaatimusta. Asiakkaat ovat antaneet palautetta myös Valtorin palvelujen heikosta vastaavuudesta asiakastarpeisiin.

Valtiovarainministeriö on ohjannut Valtoria ottamaan strategiseksi tavoitteeksi asiakastarpeiden paremman huomioimisen jo vuonna 2018. Valtiovarainministeriö on valmistelemassa TORI-palveluiden asiakasohjauksen vaikuttavuuden parantamiseen ja sitä kautta asiakastyytyväisyyden lisäämiseen tähtääviä toimenpiteitä mm. asiakasneuvottelukunnan tehtävien täsmentämistä.

Turvallisuusverkkotoiminnan tilanne

TUVE-lain 1 §:n mukaan turvallisuusverkko on valtion omistuksessa ja hallinnassa oleva sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (917/2014) tarkoitettu viranomaisverkko, joka täyttää korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimukset.

STUVE:n tehtävänä on tuottaa turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuri-palvelut. STUVE:n hallinnassa ja operoitavana on lähes maankattava tietoliikenneverkko, johon liitetään turvallisuusverkon käyttäjäorganisaatioiden toimipisteet. Valtorin tehtävänä on tuottaa turvallisuusverkon tieto- ja viestintätekniset palvelut, eli ns. perustietotekniikkapalvelut. Näitä ovat mm. sähköposti- ja kalenteri-, pikaviestintä- ja kokous-, videoneuvottelu-, työryhmätila-, työasema-, tulostus-, käyttäjäorganisaatioiden tietojärjestelmien

palvelin- ja tallennustila-, lähiverkko-, mobiilipäätelaite-, toimistosovellus- sekä em. liittyvät tukipalvelut. Turvallisuusverkon palvelutuottajat eivät tuota käyttäjävirastojen tietojärjestelmien- ja sovellusten kehittämis- tai ylläpitopalveluja.

Turvallisuusverkon palvelut ovat toimineet vuonna 2019 pääosin hyvin ja tulossopimuksen mukaisesti. Valtorilla on kuitenkin ollut teknisiä ongelmia eräiden järjestelmien käyttöönotossa. Nämä ongelmat ovat vaikeuttaneet turvallisuusverkon käyttäjävirastojen toimintaa useita kuukausia. Teknisten ongelmien ratkaisu on ollut vaikeaa ja hidasta, mutta käyttöönotettujen järjestelmien toimivuutta on kuitenkin saatu parannettua merkittävästi. Korjaustoimien vaikuttavuutta seurataan ja viimeisenä keinona on varauduttu myös tuotevaihdoksiin. Tuotevaihdokset vaativat kuitenkin kuukausien testaus- ja kehitystyötä, joten ensisijaiseksi keinoksi on valittu viiankorjaustoimet järjestelmien toimittajien kanssa.

Erilaiset ohjelmistopäivitykset ovat välttämättömiä turvallisuusverkon tietoturvallisuuden ja palveluiden käytettävyyden varmistamiseksi. Syksyllä 2019 sattui merkittävä, käyttäjien toimintaan vaikuttanut häiriö järjestelmän ohjelmistopäivityksen yhteydessä. Häiriön jälkeen VM antoi toimeksiannon, jossa palvelutuottajien tuli laatia selvitys varautumisen ja jatkuvuuden hallinnan tilanteesta, lisäksi VM pyysi käyttäjävirastoilta arviot em. häiriön vaikutuksista. Saadun selvityksen perusteella häiriö vaikeutti merkittävästi keskeisten turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toimintaa ja palvelukykyä ja olisi voinut jatkuessaan heikentää kansalaisten turvallisuutta. Selvityksen tuloksena on laadittu toimenpideohjelma, jonka mukaisesti Valtorin omaa toimintaa ja järjestelmien varmuuksia parannetaan. Osa parantamistoimista vaatii lisärahoitusta lähivuosina, mutta toimet ovat välttämättömiä turvallisuusviranomaisten (esim. pelastus-, poliisi-, ja hätäkeskustoiminta) toiminnan- ja palvelukyvyn sekä kansalaisten turvallisuuden varmistamiseksi.

Turvallisuusverkon palveluita kehittäville ja tuottavilla Valtorin osilla on tällä hetkellä jonkin verran ongelmia toteuttaa aikataulussa kaikkia tarvittavia asiakastilauksia, jotka pääosin liittyvät virastojen toiminnan kehittämiseen ja tehostamiseen ICT:n avulla. Osa ongelmista johtuu liian vähäisistä henkilöstöresursseista ja osa puutteellisista toimintamalleista. Henkilöstöressien lisääminen nostaa vääjäämättä palveluiden hintaa. Yksi Valtori -organisaatiomuutoksella on jo pystytty käyttämään koko Valtorin kehittämisresursseja tehokkaammin myös TUVE-toimintaa tukemaan, mutta vaikutukset näkyvät viiveellä. Toimintamallien tehostaminen on aloitettu.

Häiriö eduskunnan ja sisäministeriön sähköpostiliikenteessä

Eduskunnan ja sisäministeriön sähköpostin välityksen häiriö johtui suojatussa sähköpostiyhteydessä olleesta vikatilanteesta. Eduskunnan sähköpostipalvelimessa oli otettu käyttöön sellainen asetus, joka esti sähköpostin välittämisen eduskunnan ja valtioneuvoston sähköpostijärjestelmien välillä. Häiriö on korjattu ja jatkossa eduskunnan sähköpostijärjestelmän ylläpidosta vastaavan tahon tulee huolehtia muutosten aiheuttamien vaikutusten arvioinnista ennen muutoksen käyttöönottoa. Valtori ei tuota eduskunnan sähköpostipalveluita.

