



JulkiCT-osasto

14.12.2016

Eduskunta
Hallintovaliokunta

Viite: EV 245/2014 vp

Julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan toimeenpanon käynnistyminen**Tarkoitus**

Vastauksessaan (EV 245/2014 vp/9.12.2014) hallituksen esitykseen laeiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta ja viestintämarkkinalain 2 §:n muuttamisesta (HE 54/2013 vp) eduskunta edellytti *"hallituksen tarkkaan seuraavan ja arvioivan turvallisuusverkkouudistuksen toimeenpanoa sekä antavan hallintovaliokunnalle vuoden 2016 valtiopäivien loppuun mennessä perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun seikkaperäisen kirjallisen selvityksen uudistuksen toimeenpanosta ja siihen liittyvistä kysymyksistä mukaan lukien hallintovaliokunnan mietinnöstä HaVM 35/2014 vp ilmenevät eri seikat"*.

Tällä asiakirjalla annetaan eduskunnan hallintovaliokunnalle eduskunnan vastuksessa EV 245/2014 edellytetty kirjallinen selvitys.

Toimeenpanon tilanne

Hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan toimeenpano käynnistyi julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain (10/2015) (TUVE-laki) tultua voimaan 15.1.2015. Samalla päätettiin vuonna 2007 tehdyn aloitteen pohjalta vuonna 2009 aloitettu hallinnon turvallisuusverkkohanke (TUVE-hanke), joka oli toteuttanut turvallisuusverkon suunnittelun ja rakentamisen. Valtioneuvosto antoi lain perusteella sitä täydentävän asetuksen (1109/2015), joka astui voimaan 15.9.2015. Asetuksessa tarkennettiin muun muassa palveluntuottajien tehtäviä, käyttövelvoitteen piiriin kuuluvia palveluita, palveluiden laatuvaatimuksia, palveluntuottajien varautumisvaatimuksia, palveluiden tietoturvallisuusvaatimuksia, turvallisuusverkon käyttöä sekä valtiovarainministeriön ohjaustoimintaa tukevan neuvottelukunnan tehtäviä.

Valtiovarainministeriön ohjaustoimintaa tukemaan perustettiin turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunta (TUVENK). Neuvottelukunta aloitti toimintansa 22.1.2015. Neuvottelukunnan toiminta on järjestetty TUVE-lain 17 §:n mukaisesti. Lisäksi ohjauksen tueksi on asetettu 25.1.2016 palveluiden ja palvelutuotannon kehittämisen asiantuntijaryhmäksi asiakas- ja yhteistyöryhmä (ASRY) sekä kokonaisarkkitehtuurin ja teknisen kehittämisen tueksi arkkitehtuuriryhmä (ARKKI).

Valtionalouden tarkastusvirasto toimeenpani turvallisuusverkon ohjaustoimintaan kohdistuvan tarkastuksen syksyn 2015 ja alkukevään 2016 välisenä aikana. Tarkastuksen lop-

puraportti (VTV 14/2016) julkaistiin kesäkuussa 2016. Kokonaisuutena raportti antaa kattavan kuvan turvallisuusverkkotoiminnan käynnistämiseen liittyvästä ohjaustoiminnan tilanteesta toiminnan alkuvaiheessa sekä käsityksen erityisesti käyttäjäorganisaatioiden kokemuksista toimintaa käynnistettäessä. Keskeisimpänä tarkastuksen havaintona on, että ohjausrakenteen mukainen turvallisuusverkkotoiminta on käynnistynyt ilman suu-rempiä ongelmia. Lisäksi raportissa todetaan, että verkko- ja infrastruktuuripalveluiden tuottajan, Suomen Erillisverkot Oy:n, yhtiömuotoinen organisaatio ei ole osoittautunut toiminnan kannalta haasteelliseksi eikä yhtiön ohjauksen jakautuminen kahdelle ministeriölle toiminnan esteeksi.

Toiminnan käynnistämisessä toimeenpanon painopisteinä ovat olleet palvelutuotannon järjestämiseen liittyneet toimenpiteet. Valtioneuvoston päätöksellä siirrettiin 1.3.2015 liikkeenluovutuksena valtiolta Suomen Erillisverkot Oy:öön (ERVE) kirjanpitoarvoltaan yhteensä noin 90 miljoonan euron arvosta omaisuuden omistusta, käyttöä ja hallintaa koskevia oikeuksia sekä immateriaalioikeuksia. Liikkeenluovutuksen yhteydessä siirrettiin puolustusvoimista myös 143 henkilöä palvelutuotantotehtäviin ERVE:en. Omaisuus ja henkilöstö siirrettiin ERVE:ssä valtioneuvoston päätökseen perustuen edelleen turvallisuusverkon verkko- ja infrastukturipalvelutuottajaksi perustetulle Suomen Turvallisuusverkko Oy:lle (STUVE). Toinen merkittävä palvelutuotannon järjestämiseen liittyvä siirto toimeenpantiin valtioneuvoston päätöksellä 1.6.2015 kun sisäministeriön hallinnonalaan kuuluneesta Hallinnon Tietotekniikkakeskuksesta HALTIK:sta siirrettiin 334 henkilöä sekä omaisuutta ja sopimuksia noin 60 miljoonan euron arvosta valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtoriin.

Palveluntuottajat ovat järjestäneet turvallisuusverkon palvelutuotannon TUVE-lain edellyttämällä tavalla hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti erotettuna niiden muusta toiminnasta. ERVE:ssä palvelutuotanto on erotettu tytäryhtiöön (STUVE) ja Valtorissa omaan TUVE-palvelutuotantoyksikköön (VTUVE). Tällä hetkellä turvallisuusverkon palvelutuotannossa työskentelee 521 henkilöä ja koko palvelutuotannon kuluarvio vuodelta 2016 on noin 88 miljoonaa euroa.

Turvallisuusverkon palveluja tuotetaan kaikille käyttövelvoitteen piiriin kuuluville käyttäjäryhmille. Palveluilla on noin 35 000 käyttäjää, valtioneuvostossa, poliisihallinnossa, Rajavartiolaitoksessa, Hätäkeskuslaitoksessa, Maahanmuuttovirastossa, Puolustusvoimissa, Tullissa, pelastustoimissa, ensihoidossa sekä eräissä näitä viranomaisia tukevissa organisaatioissa. Palveluita käytetään myös eräissä muissa valtion virastoissa ja laitoksissa sekä muun muassa eduskunnassa valmiustoiminnan suunnitteluun ja johtamiseen liittyvässä viestinnässä. Palveluilla mahdollistetaan jokapäiväinen työskentely sekä operatiivisessa toiminnassa että hallinnollisissa tehtävissä. Ne ovat käytettävissä koko valtakunnan alueella ja niitä voidaan käyttää myös kansainvälisissä tehtävissä. Palveluita tuotetaan ja niitä valvotaan ja hallitaan 24/7/365. TUVE-palveluiden korkean varautumisen ja korkean turvallisuuden vaatimuksen mukaisuutta on kehitetty ja palveludentuottajien kykyä tuottaa palveluita on arvioitu vuoden 2016 aikana. Vuoden 2016 lopussa palveluntuottajat ja palvelut täyttävät pääosin asetetut vaatimukset. Havaittujen kehittämistarpeiden osalta on käynnistetty tarvittavat toimenpiteet. Kokonaisuudessaan turvallisuusverkkopalvelut muodostavat tällä hetkellä valtionhallinnon laajimmin käytetyn yhteisen tieto- ja viestintätekniikan palvelukokonaisuuden.

HE:n käsittelyn aikana esitettiin epäilyjä palveluntuottajien kyvystä tuottaa palveluita vaatimusten mukaisesti. Toimintaa käynnistettäessä epäilyt eivät ole käyneet toteen vaan toiminta on voitu käynnistää turvaamalla palvelujen korkeat laatu- ja käytettävyysovaatimukset. Tämän ovat mahdollistaneet hyvin tehty suunnittelu, palveluntuottajien kyvykkyyden tarkastukset ja kyvykkyyden jatkuva kehittäminen sekä henkilöstön sitoutumien muutoksiin. Toiminnan siirtoja sekä STUVE:en että Valtoriin edelsi varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden arviointi, joilla varmistettiin, että palvelut puolustusvoimilta ja HALTIK:lta vastaanottavat organisaatiot täyttävät riittävässä määrin korkean varautumi-

sen, turvallisuuden ja valmiuden vaatimukset. Ennen siirtoja varmistettiin myös palveluiden käyttäjäorganisaatioilta, että käyttäjät luottavat palveluntuottajien kykyyn tuottaa palvelut. Tämä oli käyttäjäorganisaatioiden asettama ehto siirtojen toteuttamiselle.

Toimeenpanona käynnistyessä ohjauksen painopisteenä on palveluntuotannon rakenteiden käynnistämisen ohella ollut toiminnan taloudellinen ohjaus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusraportin (14/2016) tarkastushavaintojen perusteella *"TUVE-toiminnan kustannukset eivät olleet, tarkastuksen ajankohtana, kaikin osin läpinäkyviä. Turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunnan kokouksissa on käsitelty sekä Suomen Turvallisuusverkko Oy:n että HALTIKin kustannuksia, mutta vain kokonaiskustannusten tasolla."* Asiakaskohtaista kustannusten tarkastelua ei ole VTV:n mukaan tehty riittävässä määrin. Turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksessa on käynnistetty tarkastusraportin havaintojen perusteella toimet kustannusten muodostuksen nykyistä suuremman läpinäkyvyyden ja kustannusten vertailtavuuden aikaansaamiseksi. Vuosi 2017 tulee olemaan ensimmäinen kokonainen vuosi, kun palvelut tuotetaan laissa säädetyn palvelurakenteen mukaisesti. Vuoden 2017 toiminnan suunnittelussa on erityisesti painotettu kustannusten läpinäkyvyyden parantamista, asiakaskohtaisen raportoinnin kehittämistä sekä palveluiden laadun ja kustannusten vertailtavuuden mittaamisen kehittämistä.

Turvallisuusverkon verkko- sekä tieto- ja viestintätekniisten palveluiden palvelumaksuihin on osoitettu lisärahoitusta sisäministeriön ja puolustusministeriön kehyksiin. Tämä rahoitus pienenee suunnitellusti vuoteen 2018 mennessä yhteensä 3,4 miljoonaa euroa vuoden 2016 tasosta. Turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksessa on käsitelty käytettävissä olevan rahoituksen pienenemisen vaikutuksia ja käytännössä toteutettu kustannusten karsintaa, joilla käyttäjien vähenevät resurssit on yhteen sovitettu palveluntuotannon kustannuksiin. TUVE-ohjauksessa on erityisesti kiinnitetty huomiota siihen, kuinka käytettävissä olevalla rahoituksella kyetään kehittämään ja ylläpitämään korkeaa varautumisen ja turvallisuuden tasoa. Käyttäjämäärän lisääntymisen vuosina 2017 - 2018 on arvioitu tasapainottavan yksikkökustannusten laskemisena nykyisten käyttäjien pienenevien kehysten vaikutusta. TUVE-ohjauksen eri elimissä seurataan ja arvioidaan käyttäjämäärän kehitystä ja sen vaikutuksia kokonaiskustannuksiin ja käyttäjiltä perittäviin maksuihin. Tarvittaessa palveluiden hintoja tarkistetaan ja joitakin kehittämiskohteita siirretään tulevaisuuteen. Haasteena käyttäjämäärän lisäämiselle on tällä hetkellä se, että pelastustoimen ja ensihoidon käyttäjäryhmien liittämisen edellyttämä rahoitustarve on riippuvainen SOTE- ja maakuntauudistuksen toimeenpanossa tehtävistä päätöksistä. Tähän liittyvät suunnitelmat eivät ole vielä valtiovarainministeriön TUVE-ohjauksesta vastaavien tiedossa.

Valtiovarainministeriön johdolla on organisoitu ja käynnistetty heti lain voimaan tultua sen 14§:n mukainen turvallisuusverkkotoiminnan ohjaus. Valtiovarainministeriön ohjaustoimintaa tukemaan on muodostettu lain 17§:n mukainen turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunta. Lain 16§:n mukaisesti Suomen Erillisverkot Oy:n ja Suomen Turvallisuusverkko Oy:n hallitukseen on nimetty turvallisuusverkkotoimintaa ohjaavien viranomaisten edustus. VTV:n tarkastuskertomuksessa on ohjaustoiminnasta esitetty tarkastusviraston suosituksina: 1) Valtiovarainministeriön tulee varmistaa, että ohjauksessa ymmärretään ja huomioidaan käyttäjäorganisaatioiden toiminnalliset tarpeet 2) Valtiovarainministeriön on huolehdittava turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksen tiivistä kytkeytymisestä julkisen hallinnon ICT-kokonaisuuden ohjaukseen 3) Valtiovarainministeriön on tehtävä päätös pysyvämmästä rahoitusmallista 4) Valtiovarainministeriön on suunniteltava ja kuvattava ohjauksen prosessit. Turvallisuusverkkotoiminnan ohjauksessa on käynnistetty tarkastuskertomuksessa esitettyjen suositusten mukaiset toimenpiteet. Käyttäjäorganisaatioiden toiminnallisten tarpeiden huomioimiseksi on käynnistetty turvallisuusverkkotoiminnan asiakas- ja yhteistyöryhmä sekä kehittämistä ja integraatiota valmisteleva arkkitehtuuriryhmä. Toiminnan rahoitusmalli on linjattu turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunnassa kesäkuussa 2016 ja ohjauksen prosessityö on käynnistetty samoin kuin ICT-kokonaisuuden ohjauksen suunnittelu.

Valtiovarainministeriö on käynnistänyt palveluntuottajien varautumisen ja valmiuden harjoittelutoiminnan järjestämällä palveluntuottajille varautumisen ja valmiuden kehittämiseen liittyvä tarkasteluja sekä järjestänyt valtakunnallisia kyber- ja häiriötilanneharjoituksia, joissa palveluntuottajat ovat voineet kouluttaa henkilöstöään ja harjoitella yhteistoi-
mintaa erilaisten häiriötilanteiden hallinnassa. Erityisesti STUVE on osallistunut useisiin muihin varautumista ja valmiutta kehittäviin ja testaaviin harjoituksiin yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa.

Lain 25 §:ssä säädetään verkko- ja infrastruktuuripalvelujen järjestämisen siirtymäajasta. Siirtymäsäädöksen mukaiset palvelutuotannon uudelleenjärjestelyt tulee saattaa päätökseen vuoden 2016 loppuun mennessä. Toimintojen uudelleen järjestelyt on saatu pääosin päätökseen. Valtioneuvoston verkon runkoverkkopalvelun siirto Valtorilta STUVE:lle on vielä osittain kesken valtioneuvoston verkon parantamistöiden viivästy-
misen johdosta. Tämän hetken arvion mukaan tehtävät saadaan siirrettyä STUVE:lle ke-
sään 2017 mennessä.

Toimeenpano jatkuu myös sellaisten siirtymäsäädöksissä säädettyjen tehtävien osalta, joissa siirtymäaika ei ole erikseen tarkennettu tai joissa siirtymäaika ulottuu tuleviin vuosiin. Tällaisia tehtäviä ovat TUVE-palveluiden käyttövelvoitteen laajentaminen sekä ä verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan toiminnassa käyttämien tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arviointi. Tietoturvan arviointia koskevat toi-
met tullaan toimeenpanemaan lain edellyttämällä tavalla vuoden 2018 alkuun menne-
sä. Käyttövelvoitteen soveltamisen laajuus ja aikataulu pelastuslain ja terveydenhuolto-
laissa tarkoitettujen ensihoitopalvelusta vastaavien viranomaisten on riippuvainen siitä, kuinka SOTE- ja maakuntauudistuksessa tullaan ratkaisemaan pelastustoimien sekä ensihoidon ICT-palvelutarpeet.

Toimeenpanon jatkaminen ja käynnissä olevat toimet

VTV toteaa tarkastusraportissaan, että *"turvallisuusverkkotoiminnan käynnistyessä kehi-
tyksen painopisteenä on ollut keskeneräisten vaatimusten toteuttaminen ja turvallisuus-
toiminnan järjestäminen lain edellyttämällä tavalla. Pidemmän aikavälin kehittäminen ja
sen ohjaus on jäänyt toiminnan käynnistämisen varjoon. Toistaiseksi on keskitytty seu-
raamaan turvallisuusverkon infrastruktuurin kehittämiseen vaikuttavaa yleistä teknologi-
an kehitystä."* Käyttäjäorganisaatioiden tarpeista lähtevää yhteisten turvallisuusverkkop-
palvelujen kehittäminen on päästy käynnistämään vasta loppuvuodesta 2016. Vuoden
2017 aikana tullaan laatimaan turvallisuusverkkotoiminnan kehittämisohjelma, jossa lin-
jataan turvallisuusverkon kehittämisen periaatteet huomioiden sekä julkisen hallinnon
digitalisaation että käyttäjäorganisaatioiden toiminnallisista muutostarpeista lähtevät tur-
vallisuusverkkotoiminnan kehittämistarpeet. Lisäksi on tarpeen määrittää turvallisuus-
verkkotoiminnan rooli osana laajempaa hallinnon turvallisuuden kokonaisarkkitehtuuri-
kehikkoa ja julkishallinnon ICT-palvelutuotantoa erityisesti erityistä turvaamista ja jatku-
vuutta edellyttävien toimintojen osalta.

TUVE-lain voimassaoloaikana on käynnistynyt useita muutoksia, joilla on ollut vaikutusta myös turvallisuusverkkotoimintaan. Merkittävimpänä turvallisuusverkkotoimintaan vai-
kuttavana tekijänä on käynnistynyt SOTE- ja maakuntauudistusten valmistelu. Uudistuk-
sen vaikutus tulee näkymään siinä kuinka pelastustoiminen ja ensihoidosta vastaavien
viranomaisten osalta käyttövelvoitetta on tarkoituksenmukaista soveltaa uudelleen jär-
jestelyjen jälkeen.

Valtiovarainministeriö on selvittänyt yhdessä sisäministeriön ja valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksen kanssa viranomaisradioverkko VIRVE:n ohjausta. Tehdyn selvityk-
sen perusteella on loppuvuodesta 2016 aloitettu valmistelut VIRVE-toiminnan säätelyn
liittämisestä osaksi TUVE-lakia. Keskeisin peruste tälle muutosvalmistelulle on ollut

VIRVE-palveluiden käyttäjäkunnan yhdenmukaisuus TUVE-palveluiden käyttäjien kanssa sekä VIRVE-palveluiden taloudellisesta ohjauksesta lähtevät tarpeet.

Palvelutuotannon järjestelyjen päätyttyä syksyllä 2016 on Valtori käynnistänyt TUVE-laissa säädetyn integraattorin roolissa toimenpiteet uusien käyttäjien liittämiseksi turvallisuusverkon käyttäjiksi. Pelastustoimen ja ensihoidon lisäksi halunsa liittyä turvallisuusverkon käyttäjiksi ovat esittäneet useat viranomaistahot sekä TUVE-käyttäjäviranomaisia näiden lakisääteisissä tehtävissä tukevat yhteisöt ja yritykset. Arvio mahdollisten uusien käyttäjien määrästä on noin 5 – 10 000. Käyttäjämäärän kasvu antaa hyvät lähtökohdat palveluiden nykyistä kustannustehokkaammalle tuotannolle ja käytölle.

Lopuksi

Keskeinen peruste turvallisuusverkkotoiminnan suunnittelun käynnistämiseksi vuonna 2007 oli valtion johtamisen ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta keskeisten toimijoiden yhteistoimintaan ja viestintään tarvittavan kriittisen viestintäverkkoinfrastruktuurin käytettävyyden turvaaminen ja hallinnan säilyminen Suomessa. Tämä tavoite päätettiin toteuttaa rakentamalla olemassa olevaan puolustusvoimien viestintäverkkoon perustuva, valtion omistama ja valtion omien palveluntuottajien hallinnoima, tieto- ja viestintä- tekninen palvelukokonaisuus. Toteutus tapahtui valtion suurimassa ICT-hankkeessa (TUVE-hanke) vuosina 2009-2015. Hankkeessa toteutettiin viestintäverkon ja palveluiden tekninen rakentaminen sekä valmisteltiin toiminnan käynnistämisen edellytykset. Hanke saavutti sille asetetut tavoitteet poikkeuksellisen hyvin kun huomioidaan se, että uusilla palveluilla piti kyetä myös pitkäkestoisen hankevaiheen aikana täyttämään käytön asettamat korkeat laatu ja käytettävyyden vaatimukset.

Toimeenpanon käynnistämävaiheeseen jäi toteutettavaksi palvelutuotannon uudelleenjärjestäminen sekä laissa säädettyjen muiden tehtävien toimeenpano. Toimeenpanon käynnistäminen on onnistunut suunnitellulla tavalla. VTVn raportissa havaitut ohjauksen ja toiminnan kehittämistarpeet on huomioitu ja kehittämistoimenpiteet on käynnistetty. Lain valmistelun aikana tunnistetut, palvelutuotannon järjestämiseen ja palveluntuottajien kyvykkyyteen liittyneet, riskit eivät ole toteutuneet. Turvallisuusverkko toimii ja se on täyttänyt käyttäjien sille asettamat vaatimukset hyvin, mutta turvallisuusverkkotoiminta kokonaisuudessaan ei ole vielä valmis.

Yhteiskunnassa käynnissä oleva digitalisaatio, käyttäjien monipuolistuvat käyttötarpeet ja taloudellisten resurssien rajallisuus edellyttävät turvallisuusverkkotoiminnalta jatkuvaa kehittämistä sekä kykyä hyödyntää laajasti myös turvallisuusverkon ulkopuolista ICT-palvelutarjontaa. Integraatio muihin palveluihin ja verkkoihin on kuitenkin toteutettava siten, että turvallisuusverkon keskeiset toiminnan perusteet, korkea käytettävyyden, turvallisuus sekä häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautuminen, eivät vaarannu. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi toimeenpannaan vuonna 2017 suunnittelukokonaisuus, jossa tuotetaan perusteet turvallisuusverkkotoiminnan kehittämisen suunnittelulle 2020-luvulle siirryttäessä.

Kunta- ja uudistusministeri



Anu Vehviläinen

ICT-johtaja,
ylijohtaja



Anna-Maija Karjalainen