

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 84/2019 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Isamaria Mäkiäho, valtiovarainministeriö
- tietohallintoneuvos Timo Nuutinen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Tommi Kangasaho, valtiovarainministeriö
- johtava asiantuntija Ismo Parviainen, sisäministeriö
- toimitusjohtaja Pasi Lehmus, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus
- sopimusälavastaava Sari Jokikallas, Ammattiliitto Pro ry
- neuvottelupäällikkö Markku Nieminen, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, edustaen myös JHL ry:tä
- Valtorin hallituksen puheenjohtaja Pirjo Pöyhiä
- Valtorin asiakasneuvottelukunnan puheenjohtaja Ari Uusikartano

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- puolustusministeriö
- Valtiontalouden tarkastusvirasto
- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annettua lakia siten, että palvelukeskuksen hallitusta koskevat säännökset kumottaisiin ja palvelukeskuksen hallitus lakkautettaisiin. Palvelukeskuksen kahdensuuntainen ohjaus poistuisi. Jatkossa ohjaus vastaisi yhden ministeriön suorassa ohjauksessa olevaa päällikköjoh-

Valiokunnan mietintö HaVM 3/2020 vp

toisen viraston ohjausta. Muutoksen myötä palvelukeskuksen ohjausrakenne selkiytyisi ja yksinkertaistuisi, kun ohjaus olisi vain valtiovarainministeriön vastuulla.

Lakiin ehdotetaan myös lisättäväksi informatiivinen säännös palvelukeskuksen henkilöstön rikosoikeudellisesta virkavastuusta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 15 päivänä maaliskuuta 2020.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Käsitteltävänä olevan hallituksen esityksen tavoitteena on yksinkertaistaa ja selkeyttää valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottavan palvelukeskuksen ohjausta. Näiden palvelujen järjestämisestä on vuodesta 2014 alkaen vastannut Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori. Valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annettua lakia (TORI-laki, 1226/2013) ehdotetaan muutettavaksi niin, että Valtorin hallitusta koskeva lain 7 § kumotaan ja hallitus näin ollen lakkautetaan. Myös Valtorin toimitusjohtajaa koskevaa 8 §:ää täsmennetään. Lisäksi lain 9 §:ään ehdotetaan otettavaksi informatiivinen säännös palvelukeskuksen henkilöstön rikosoikeudellisesta virkavastuusta.

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana tästä mietinnöstä ilmenevin huomautuksin.

Palvelukeskuksen ohjauksen kehittäminen

Valtorin strategisesta ohjauksesta, tieto- ja viestintätekniisen varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden ohjauksesta sekä liiketoiminnallisten periaatteiden ohjauksesta vastaa TORI-lain 6 §:n 2 momentin mukaan valtiovarainministeriö. Valtiovarainministeriö asettaa palvelukeskukselle pitkän aikavälin toimintalinjat ja tulostavoitteet.

Valtorilla on nykyisin myös valtioneuvoston asettama hallitus, jossa on enintään kahdeksan jäsentä, joiden tulee edustaa palvelukeskuksen toiminnan kannalta keskeistä valtionhallinnon, muun julkisen hallinnon, yksityisen sektorin liikkeenjohdon sekä tieto- ja viestintätekniisen toimialan asiantuntemusta. Hallituksessa on myös henkilöstön edustus. Hallituksen tehtävänä on ollut ohjata ja valvoa palvelukeskuksen toimintaa. Hallituksen on tullut huolehtia palvelukeskuksen hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä siitä, että palvelukeskus toimii valtiovarainministeriön ohjauksen mukaisesti. Hallitus on myös vastannut siitä, että viraston valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Valtorin nykyisen hallituksen toimikausi päättyy 14.3.2020.

Valtorin ohjauksen toimivuutta on hallituksen esityksen perustelujen mukaan arvioitu valtiovarainministeriössä vuonna 2018 tehdyssä selvityksessä. Nykyinen ohjausmalli, jossa Valtoria ohjaavat sekä valtiovarainministeriö että Valtorin hallitus, on selvityksen johtopäätösten mukaan

Valiokunnan mietintö HaVM 3/2020 vp

omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä Valtorin tulosohejaukseen. Myös esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusvirasto on valtion keskitettyihin ICT-palveluihin ja -hankintoihin kohdistuneessa tuloksellisuustarkastuksessa (4/2019) kiinnittänyt huomiota siihen, että valtiovarainministeriön, Valtorin hallituksen ja Valtorin asiakasneuvottelukunnan ohjausroolit ovat olleet epäselviä. Selkeämpi ja yksityiskohtaisempi ohjaus olisi tarkastusviraston mukaan voinut edesauttaa tavoitteiden saavuttamista.

Valiokunta toteaa, että Valtorin hallituksen lakkauttaminen selkeyttää osaltaan Valtorin tulosohejausta. Nyt tehtävät muutokset eivät kuitenkaan ratkaise Valtorin ohjaus- ja johtamismalliin tai palvelutuotantoon liittyviä ongelmia. Valiokunta korostaa, että valtiovarainministeriön ohjausroolin vahvistuessa erityistä huomiota on kiinnitettävä TORI-lain 11 §:n mukaisen asiakasneuvottelukunnan aseman vahvistamiseen. Valtorin tuottamilla palveluilla on keskeinen merkitys asiakasvirastojen päivittäisen toiminnan sujumisessa ja kehittämistoiminnassa. Palvelujen toimivuudella on kiinteä yhteys myös asiakasvirastojen toiminnan tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen. Asiakasneuvottelukunnan kautta tapahtuvan asiakasohjauksen asema ja merkitys eivät ole tähän mennessä olleet riittävän selkeitä.

Valiokunta on jo TORI-lakia säädettäessä korostanut palvelukeskukselle asiakasohjausta ja toiminnan kehittämistä tukemaan perustettavan asiakasneuvottelukunnan merkitystä (HaVM 18/2013 vp — HE 150/2013 vp). Valiokunta on tuolloin pitänyt tärkeänä, että neuvottelukunnan rooli ei ole vain seuraava, vaan että sillä on aidosti ohjaava vaikutus.

Samalla, kun palvelukeskuksen hallitus lakkautetaan, tulee palvelukeskuksen ohjausta kehittää siten, että asiakasohjaus ja asiakasohjautuvuus vahvistuvat ja asiakasnäkökulma tulee nykyistä paremmin esille. Asiakasohjauksen kehittäminen ei valiokunnan käsityksen mukaan edellytä välittömiä säädösmuutoksia, vaan kyse on voimassa olevan sääntelyn tehokkaammasta hyödyntämisestä. Asiakasohjauksen kehittämisen on oltava keskeisesti esillä Valtorin strategiaa uudistettaessa. Myös asiakasneuvottelukunnan edustuksellisuutta on syytä tarkastella.

Valtori tuottaa myös julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain (10/2015, TUVE-laki) mukaisia turvallisuusverkon tieto- ja viestintätekniisiä palveluja sekä integraatiopalveluja. Turvallisuusverkon palvelutuotannon ohjauksesta ja valvonnasta vastaa valtiovarainministeriö. Valtiovarainministeriöllä on TUVE-toiminnassa ohjauksen tukena valtioneuvoston asettama turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunta. Valiokunta pitää tärkeänä, että Valtorin ohjauksen kehittämisen yhteydessä ei heikennetä turvallisuudesta vastaavien viranomaisten mahdollisuuksia vaikuttaa palvelukeskuksen kehittämiseen ja palveluihin.

Valtorin hallitus on nimittänyt Valtorin toimitusjohtajan. Toimitusjohtajan nimittämistoimivalta siirtyy hallituksen tultua lakkautetuksi perustuslain 126 §:n mukaisesti valtioneuvostolle.

Valtorin hallituksen tehtävät siirtyvät hallituksen esityksen perustelujen mukaan automaattisesti Valtorin toimitusjohtajan hoidettaviksi, eikä tästä tarvitse säätää erikseen. Valtori on saadun selvityksen mukaan tarkoitus muuttaa normaaliksi päällikköjohtoiseksi virastoksi, jossa toimitusjohtaja johtaa viraston toiminnan kokonaisuutta ja toimintojen järjestämistä. Toimitusjohtajan velvollisuuksiin sisältyy täten myös palvelukeskuksen vastuulla olevien järjestelmien toimivuudesta ja tietoturvallisuudesta huolehtiminen julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain

Valiokunnan mietintö HaVM 3/2020 vp

(906/2019) mukaisesti. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä kuitenkin huomiota siihen, että Valtori poikkeaa muista virastoista esimerkiksi siten, että pääasiallinen palvelussuhdelaji on Valtorissa työsuhte, kun se muissa valtion virastoissa on virkasuhte.

Toimitusjohtaja vastaa ehdotetun 8 §:n mukaan palvelukeskuksen toiminnan kehittämistä, tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta. Valiokunta pitää perusteltuna, että ehdotettu sääntely vastaa tältä osin hiljattain säädetyissä Digi- ja väestötietovirastosta (304/2019) ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta (179/2019) annetuissa laeissa viraston päällikön tehtävistä säädettyä.

Valtorin palvelujen laatu ja kustannustehokkuus

Valiokunta tähdentää, että TORI-lain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan tehostaa valtion tieto- ja viestintätekniisiä toimintoja, parantaa tieto- ja viestintätekniisten palvelujen laatua ja yhteentoimivuutta sekä parantaa tieto- ja viestintätekniisen palvelutuotannon kustannustehokkuutta ja ohjausta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan palvelujen keskittämällä tavoiteltuja hyötyjä ei ole vielä täysimääräisesti saavutettu, eikä lain tarkoitus ole näin ollen kaikilta osin toteutunut.

Hallintovaliokunta on toistuvasti muun muassa vuotuisissa budjettilausunnoissaan kiinnittänyt huomiota valtion viranomaisten kasvaviin ICT-kustannuksiin. Valiokunta on esimerkiksi valtion vuoden 2020 talousarviosta ja julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020–2023 antamassaan lausunnossa (HaVL 8/2019 vp) todennut, että valtion tietojärjestelmäkustannukset ovat suuret ja näyttävät jatkavan vuosittaista kohoamistaan ilman, että järjestelmiä käyttävillä viranomaisilla on keinoja käytettävissään vuotuisen kustannustason nousun hillitsemiseksi. Nämä lisääntyvät hankinta-, ylläpito- ja käyttökustannukset katetaan kuitenkin lähtökohtaisesti niukoista toimintamenoista ilman kustannusten ja niiden nousun kattavaa kompensointia. Esimerkiksi TUVE-verkon kustannukset tulevat käyttäjien maksettaviksi riippumatta siitä, onko kustannusten kattamiseen myönnetty riittävästi varoja seurauksin, että toiminta joustaa tietojärjestelmämenojen kustannuksella. Valiokunta on pitänyt välttämättömänä, että valtio panostaa yhtäältä tarvittavaan tilaaja- ja sopimussosaamiseen sekä toisaalta järjestelmätoimittajille asetettaviin vaatimuksiin tietojärjestelmien toimivuudesta, käyttökelpoisuudesta ja käyttäjäystävällisyydestä sekä tarpeellisesta yhteen toimivuudesta. Sopimussosaamiseen kuuluu myös ICT-järjestelmien elinkaaren ajan käyttökustannusten hallinta.

Valtionhallinnon yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen kokoamisella on tavoiteltu merkittäviä kustannushyötyjä. Tässä yhteydessä on syytä todeta, että Valtori ei ole yhteishankintayksikkö. Saadun selvityksen mukaan suurin osa kustannushyödyistä on tähän mennessä perustunut Hanselin puitejärjestelyihin. Keskitetyillä ICT-palveluilla on vielä liian korkeat kustannukset, eivätkä palvelut täytä kaikkien asiakkaiden tarpeita. Muun muassa keskitettyjen palvelujen kustannustaso ja laatuongelmat ovat hidastaneet keskitettyjen palvelujen käyttöasteen kasvua, mikä on vaikuttanut siihen, että tavoiteltuja kustannussäästöjä ei ole saavutettu.

Valtorin tuottamat palvelut eivät ole kehittyneet riittävän nopeasti vastaamaan asiakkaiden tarpeita. Saadun selvityksen mukaan Valtorin tuottamat perustietotekniikkapalvelut eivät kaikilta osin ole toimineet luotettavasti. Myös häiriöistä tiedottamisessa ja häiriöiden hallinnassa on asiantuntijakuulemisen mukaan koettu puutteita. Sekä TORI- että TUVE-palveluissa on valio-

Valiokunnan mietintö HaVM 3/2020 vp

kunnan asiantuntijakuulemisen perusteella ollut syksyllä 2019 erityisen suuri määrä laajavaikutteisia häiriöitä palvelujen toimivuudessa. Häiriöitä on ollut muun muassa runkoverkkopalveluissa, videoneuvottelupalveluissa, etäkäyttöratkaisuissa, mobiilipalveluissa ja eräissä sähköpostipalveluissa. Valiokunta pitää tällaisia laajavaikutteisia häiriöitä erittäin huolestuttavina ja toteaa, että niiden esiintyminen tulee estää kaikin käytettävissä olevin keinoin.

Valtorissa on saadun selvityksen mukaan käynnistetty palvelujen käytettävyyden parantamiseen keskittyvä laatuohjelma. Tavoitteena on kehittää Valtorin tuottamien palvelujen laatua, toimivuutta, jatkuvuuden hallintaa sekä varautumista. Valtiovarainministeriö on myös perustanut Valtorin toiminnan kehittämisen koordinaatioryhmän mainittujen laajempien palvelutuotannon ongelmien johdosta. Valiokunta toteaa, että Valtorin palvelujen laadun ja toimintavarmuuden kehittäminen vaatii määrätietoisia toimenpiteitä. Tämä edellyttää riittävää resursointia sekä palvelukeskuksen ohjaustehtäviin valtiovarainministeriössä että Valtorissa. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että Valtorin on kyettävä kehittämään sen asiakkaina olevien virastojen ja laitosten toiminnan uudistamisen mahdollistavia palveluja. Myös palvelukeskuksen ydintehtävien määrittämiseen tulee Valtorin uudistettavassa strategiassa panostaa.

Valiokunta on TUVE-lakia säädettäessä tähdentänyt, että turvallisuusverkon, joka on tarkoitettu käytettäväksi kaikissa olosuhteissa, tulee toimia luotettavasti päivittäisen käytön lisäksi myös normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Verkon tulee säilyä toimintakykyisenä muun muassa luonnonilmiöiden, sähkökatkosten ja tietoverkkohyökkäysten sattuessa (HaVM 35/2014 vp — HE 54/2013 vp).

Valtorin henkilöstön rikosoikeudellinen virkavastuu

Valtorin henkilöstö on ehdotetun sääntelyn mukaan toimitusjohtajaa lukuun ottamatta työsopimussuhteessa palvelukeskukseen, kuten nykyisinkin. TORI-lain 9 §:ään ehdotetaan lisättäväksi informatiivinen säännös, jonka mukaan palvelukeskuksen henkilöstön rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädetään rikoslain 40 luvussa. Tarkoituksena ei ole muuttaa vallitsevaa oikeustilaa rikosoikeudellisen virkavastuun osalta.

TUVE-lain 20 §:n 1 momentissa säädetään nimenomaisesti, että palvelukeskuksen muissa kuin virkasuhteessa tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa oleviin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän suorittaessaan turvallisuusverkkotoimintaan liittyviä tehtäviä. Hallintovaliokunta on TUVE-lakia säädettäessä korostanut, että rikosoikeudellinen virkavastuu tulee ulottaa TUVE-lain mukaisten tehtävien hoitamiseen myös sellaisissa tapauksissa, joissa ei käytetä julkista valtaa (HaVM 35/2014 vp — HE 54/2013 vp).

Valiokunta toteaa, että TUVE-laki on erityislaki suhteessa TORI-lakiin ja Valtorin TUVE-toimintaan sovelletaan TORI-lain säännöksiä täydentävinä säännöksinä, jos TUVE-laissa ei ole toisin säädetty. Valtorin TUVE-lain mukaisia tehtäviä hoitaviin työntekijöihin sovelletaan siis TUVE-lain 20 §:n 1 momentin mukaisesti rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentin mukaan mainitun luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista valtaa käyttävään henkilöön.

Valiokunnan mietintö HaVM 3/2020 vp

Saadun selvityksen mukaan TORI-lain mukaisissa tehtävissä ei yleensä käytetä julkista valtaa. Tällaisia tehtäviä hoitaessaan palvelukeskuksen työntekijät ovat rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuja julkisyhteisön työntekijöitä, joihin sovelletaan rikoslain 40 luvun 1—3, 5 ja 14 §:ää viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta. Julkisyhteisön työntekijään tulevat sovellettaviksi lahjusrikoksia ja lahjusrikkomusta, virkasalaisuuden rikkomista ja tuottamuksellista virkasalaisuuden rikkomista sekä menettämisseuraamuksia koskevat säännökset. Sellaiseen palvelukeskuksen työntekijään, joka käyttää julkista valtaa, sovelletaan rikoslain 40 luvun säännöksiä kokonaisuudessaan.

Saadun selvityksen mukaan rikosoikeudellisen virkavastuun soveltuminen Valtorin työntekijöihin on ollut selvää TUVE-tehtäviä hoitavan henkilöstön osalta. Ehdotetulla muutoksella pyritään selventämään TORI-tehtäviä hoitavan henkilöstön rikosoikeudellisen virkavastuun laajuutta.

Muita huomioita

Eduskunta on TUVE-lainsäädännön hyväksyessään edellyttänyt hallituksen tarkkaan seuraavan ja arvioivan turvallisuusverkkouudistuksen toimeenpanoa sekä antavan hallintovaliokunnalle vuoden 2016 valtiopäivien loppuun mennessä perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitettua seikkaperäisen kirjallisen selvityksen uudistuksen toimeenpanosta ja siihen liittyvistä kysymyksistä mukaan lukien hallintovaliokunnan mietinnöstä HaVM 35/2014 vp ilmenevät eri seikat. Selvitys on annettu 14.12.2016. Selvityksen johdosta ei ole ryhdytty enempiin toimenpiteisiin.

Valiokunta korostaa tässä yhteydessä, että TUVE-lain 8 §:n 1 momentin ja 10 §:n 2 momentin mukaan palveluntuottajan on erotettava TUVE-laissa tarkoitettu toiminta hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti muusta kuin TUVE-lain mukaisesta toiminnastaan. Valiokunta tähdentää, että tämän veloitteen toteutumisesta on huolehdittava myös Valtorin organisaatiota muutettaessa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 84/2019 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö HaVM 3/2020 vp

Helsingissä 21.2.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Anna-Kaisa Ikonen kok
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Ben Zyskowicz kok
varajäsen Joonas Könttä kesk
varajäsen Mari Rantanen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo