



23.11.2012

FI.PLM.2012-5311  
131/00.04.99/2012

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö VM155:00/2011, 19.10.2012

## Puolustusministeriön lausunto JULKICT-strategiasta 2012-2020

Puolustusministeriö kiittää mahdollisuudesta saada lausua julkisen hallinnon ICT:n hyödyntämisen strategiasta 2012 -2020. Puolustusministeriön lausunnossa on huomioitu myös Pääesikunnan antama lausunto.

Puolustusministeriö pitää strategiaa yleisesti ottaen hyvänä ja toteuttamiskelpoisena. Puolustusministeriö esittää kuitenkin muutamia havaintoja ja lisäyksiä strategian sisältöön, jotka on esitetty liitteessä 1. Lisäsesitykset liittyvät erityisesti turvallisuuskriittisten toimintojen turvaamiseen, tietoturvallisuuteen ja tiedonhallintaan sekä tietojohtamiseen.

Puolustusministeriö edellyttää, että strategian toteuttamisaikataulussa huomioidaan puolustusvoimauudistuksen toteuttaminen. Strategian toimien aikauttaminen on puolustusvoimien osalta tehtävä siten, että puolustusvoimauudistuksen toimenpiteet eivät vaarannu. Erityisesti halutaan tuoda esille, että suurten muutosten yhteydessä kriittistä osaamis pääomaa saattaa kadota valtionhallinnosta, joten muutosten yhteiseen suunnitteluun ja viestintään tulee panostaa.

Puolustusministeriö esittää myös harkittavaksi, että strategian toimeenpanon aikana tarkastellaan tulisiko puolustusvoimille jäävät ICT-toiminnot rajata Lain julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (10.6.2011/634) soveltamisalueen ulkopuolelle, kuten Valmiuslain (29.12.2011/1552) 105§:ssä puolustusvoimien toiminnalliset tietojärjestelmät on rajattu VM:n poikkeusolojen ohjauksen ulkopuolelle.

Puolustusministeri

Carl Haglund

Kansliapäällikkö

Arto Rätty

Liitteet Liite 1: Puolustusministeriön havaintoja ja lisäsesityksiä julkisen hallinnon ICT:n hyödyntämisen strategiasta 2012 - 2020

Tiedoksi Pääesikunta



## Puolustusministeriön havaintoja ja lisäysesityksiä julkisen hallinnon ICT:n hyödyntämisen strategiasta 2012 – 2020

### Lisäysesitykset strategiaan on alleviivattu ja kursivoitu!

**Strategian visio:** Palvelut ja tiedot käytössä kuvaa hyvin puolustushallinnonkin näkökulmasta käsilä olevaa kehityshaastetta. Erityisesti pidetään hyvänä vision tarkennusta, jossa on kiinnitetty huomiota yhtälailla sekä tiedon saatavuuteen että tiedon turvaamiseen.

Visiota voisi harkita tarkennettavaksi esim. ”Käyttäjän tarvitsemat palvelut ja tiedot saatavilla ja käytettävissä lisäarvoa tuottaen helposti ja turvallisesti sekä kustannustehokkaasti.”

Kustannustehokas ei viittaa pelkästään ICT-infrastruktuuriin, vaan koko ICT-visioon ja ICT-toimintaan laajasti (kaikkien vision osa-alueiden osalta). On myös hyvin tärkeä näkökulma että ”ICT on enabler” eli mahdollistaa muun toiminnan paremman ja tehokkaamman ja lisäarvoa tuottavamman toiminnan. ICT ei ole eikä saa olla ”pelkkä kustannus” eikä myöskään ICT saa olla itseisarvo it-sessään, vaan sen tehtävänä on tuottaa lisäarvoa toiminnalle.

Vision selitysosassa on tuotu esille julkisen hallinnon organisaatioiden johdon ja tietohallinnon saumatonta yhteistyötä palvelujen ja tietojärjestelmien kehittämisessä. Lisäksi on todettu, että oman osaamisen tulee olla riittävä kehittämisen ohjaamiseen ja hankintojen suorittamiseen. Edelleen tuodaan esille kehittäjäverkostoja ja alan yritysten osaamisen hyödyntämistä. Kaikki edellä esitetyt ovat myös puolustushallinnon havaintojen mukaan olennaisia asioita ICT-hankkeiden onnistumisessa.

Puolustusvoimat soveltaa lisäksi uusia kykyjä luovassa kehittämisessä elinjaksoajattelua, jossa huomioidaan ICT uusia kykyjä luovana tekijänä. Elinjaksomallissa otetaan huomioon saavutettavat kyyt ja niihin liittyvät kaikki kustannukset.

Puolustusministeriö esittää, että vision selitysosaa täydennettäisiin niin, että:

”Visio edellyttää, että ICT-toiminta nähdään uusina kykyjä luovana tekijänä. ICT toimintaa on tarkasteltava koko luotavaan kykyyn liittyvän elinkaaren ja siihen liittyvien kustannustekijöiden kokonaisuutena.”

**Strategian linjausalueet** kattavat hyvin ICT-toiminnan kokonaisuuden. Linjausalueiden sisällön osalta esitetään seuraavia havaintoja ja tarkennusesityksiä:

1. **”Palveluinnovaatioiden ekosysteemit”** käsitteenä ja otsikkona on vaikeasti ymmärrettävä eikä avaudu lukijalle ennen kuin koko tekstin lukemisen jälkeen.

Puolustusministeriö esittää harkittavaksi, että 1. linjausalueen otsikkoa yksinkertaistettaisiin esim. seuraavasti:

”Palvelukehittämisen verkostot” tai ”Palveluiden kehittäjäverkostojen luominen”.

Tekstissä olevaa ekosysteemiajattelun kuvausta ei nähdä tarpeelliseksi muuttaa.

ICT-hankkeiden riskienhallintakeinoksi esitetty hankkeiden rajoittaminen budjetiltaan noin 10 Meur ja alle kaksi vuotta kestäviin hankkeisiin nähdään pääosin hyvänä keinona. Toisaalta tämänkaltaisella hankkeiden pilkkomisella on myös käänteinen vaikutus, koska se monimutkaistaa hankkeiden yhteensovittamista. Joissakin tapauksissa saattaa hankehallinnan ja elinjaksotarkastelun kannalta olla hyvä ”niputtaa” hankkeita suuremmiksi kokonaisuuksiksi.



Puolustusministeriö esittää, että ICT-kehittämisen ohjaavaa periaatetta täsmennettäisiin seuraavasti:

"Kustannuksiltaan suuria ja pidempikestoisia hankkeita käynnistetään harkiten, *esim. silloin jos hankkeen hallinnan tai elinjakson tarkastelun kannalta hankkeen kokoaminen helpottaa kokonaisuuden hallintaa.*"

2. **"Avoin tieto ja tiedon yhteiskäyttö"**, linjausalueella on kohtuullisella tavalla otettu huomioon tiedon eri näkökulmia (vrt. lopussa esitetty tiedon hallinnan käsite) ml. salassa pidettävän tiedon ja tietosuojan vaikutukset julkisen hallinnon tietovarantojen käytön avoimuuteen.

Julkishallinnon avoimen tiedon käsite vaatii jatkossa selventämistä, esimerkiksi tarkoitetaanko sillä kaikkea viranomaisen julkista asiakirjatietoa? Avoimen tiedon jakamisen reunaehtona on, että tiedonhallinnan perusasiat ovat kunnossa, esim. on määritelty kuka omistaa tiedon, miten sitä hallitaan ja käytetään hyväksi. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että tietojen avaaminen sähköisessä muodossa voi synnyttää merkittäviä lisäkustannuksia hallinnolle.

Puolustusministeriö tuo esille, että viranomainen laatii myös sisäiseen toimintaansa liittyviä julkisia asiakirjoja. Nykyisellään viranomaisella on velvollisuus pitää rekisteriä laatimistaan julkisista asiakirjoista. Lisäksi on käytetty erilaisia julkaisukanavia viranomaisen tiedon jakamiseen silloin, kun tietoa on pidetty kansalaisen kannalta erityisen merkittävänä. Ennen kuin viranomaisen sisäiseen toimintaan liittyvä julkinen asiakirjallinen tieto saatetaan sähköisessä muodossa rajoittamattomaan käyttöön on tarkoituksenmukaista saada käyttöön työkaluja, joilla voidaan analysoida omaa toimintaa ja siihen liittyviä mahdollisia turvallisuuspuutteita. Tämän jälkeen viranomaisen sisäiseen toimintaan liittyvän julkisen asiakirjatiedon tarjoaminen käyttöön sähköisessä muodossa luo mahdollisuuden viranomaisen toiminnan kehittämiseen myös laajemmin arvioituna. Tätä voidaan pitää demokratian kannalta hyvänä kehityksenä.

Puolustushallinto tuo esille maanpuolustuksen erityisluonteen, jossa esimerkiksi asevelvollisia koskeva rekisteritieto on yhdistelmä eri tietovarannoista, joita puolustusvoimat täydentää asevelvollisuusajana puolustusvoimiin liittyvällä tiedolla. Pääosa näistä tiedoista on tietosuojalain alaista. Asevelvollisuusrekisterissä käytettävien väestörekisteritietojen päivityssykli ei edellytä jatkuvaa yhteyttä väestörekisteriin. Tällöin on tarkoituksenmukaista, että tiedosta otetaan kopio puolustusvoimien käyttöön. Tällä varmistetaan, että puolustusvoimilla on käytettävissään riittävän ajantasainen tieto tilanteesta, jossa yhteydet väestörekisteriin ovat katkenneet esim. kyberhyökkäyksen takia. Puolustusvoimien on kyettävä suorittamaan sotilaallisen valmiuden säätelyyn liittyvät toimet myös ilman yhteyksiä yhteisiin rekistereihin kaikissa turvallisuustilanteissa.

Puolustusministeriö esittää, että strategian alkuperäistä kirjausta: "Palveluiden kapasiteetti ja saataavuus mitoitetaan siten, että kaikki julkisen hallinnon toimijat voivat käyttää rajapintoja osana järjestelmäarkkitehtuuriaan tallentamatta perusrekisterien tiedoista kopioita omiin tietojärjestelmiinsä." tarkennetaan seuraavasti:

"Puolustusvalmisteluiden edellyttämiin rekistereihin voidaan kuitenkin toimintavalmiussyistä kopioida tiedot perusrekistereistä."

3. **"Kyky hyödyntää ICT:tä"** linjausalueen osalta esitetään seuraavia lisäyksiä:

"Tavoitteena on, että tieto- ja viestintätekniikalla tuetaan erityisesti tietojohdamisen ja tiedonhallinnan kokonaisuutta. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat sekä inhimillisen tietopääoman että informaation linkkaaren, käytettävyyden, avoimuuden sekä turvaamisen hallinta, joihin liittyen on kehitettävä ja ylläpidettävä seuraavia kykyjä ja osa-alueita: 1. Oltava kyky normeja, standardeja, sovittuja periaatteita sekä parhaita käytäntöjä noudattavaan suunnitelmalliseen tietojohdamiseen ja tiedonhallintaan, 2. Oltava kyky edistää tiedon jakamiseen perustuvaa toimintakulttuuria, 3. Oltava kyky edistää tiedon



avoimuutta ja tietoturvallisuutta tukevaa toimintakulttuuria, 4. Oltava riittävä ja mukautuva kyky tiedon analysointiin sekä kyky ottaa käyttöön ja hyödyntää uusia analysointi-, mallinnus- ja simulointimenetelmiä ja ratkaisuj., 5. Oltava kyky hyödyntää toiminta- ja tietoarkkitehtuurikuvauksia ja kyky ylläpitää ja hallita näitä kuvauksia.”

4. ”Selkeät tietohallinnon rakenteet” linjausalueen osalta puolustusministeriö haluaa kiinnittää huomioita tilaaja-tuottajamalliin ja ohjaukseen liittyvään käyttäjälähtöisyyteen.

Puolustusministeriö esittää seuraavan lisäyksen tekstiin (alleiviivattu):

”Lähtökohtia kehittämiselle ovat hallitusohjelman mukainen ICT-palveluiden kokoaminen valtionhallinnossa, nykyisen verkostomaisen toimintamallin ja käyttäjälähtöisyyden kehittäminen sekä ohjauksen vahvistaminen tietohallintolain edellyttämällä tavalla.”

Esitetään lisättäväksi:

”Toteutettavien ratkaisujen osalta toimivallat on määriteltävä selkeästi eri toimijoiden välillä. Selkeät toimivaltamäärittelyt tehostavat ja selkeyttävät toimintaa.”

Esitetään, että kuvaan viisi (5) lisätään yhdistäväksi mekanismiksi:

”Metatietopalvelut”

5. ”Toimintavarma ja kustannustehokas ICT-infrastrukturi” linjausalueen osalta puolustusministeriö kiinnittää huomiota, että strategiaan kirjoitettu linjaus ”Korkean tason palvelut toteutetaan omana toimintana” on aiemmin tehtyjen hallinnon turvallisuusverkkoa koskevien linjausten mukainen. Turvallisuustekijöitä olisi kuitenkin perusteltua korostaa myös selkeämmin.

Puolustusvoimat toi lausunnossaan myös esille, että sotilaallinen maanpuolustus edellyttää hajautettua tuotantorakennetta, minkä vuoksi puolustusvoimat ei voi sitoutua konesalien määrän vähentämisen tavoitteisiin sotilaallisten suorituskykyjen osalta.

Puolustusministeriö esittää lisättäväksi seuraavat lisämääräykset strategiaan:

- ”Valtion ja kansalaisten turvallisuuden kannalta kriittiset tietojärjestelmät ja valtion johdon ja keskeisten turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toiminnan jatkuvuuden kannalta kriittinen informaatioinfrastrukturi pidetään valtion välittömässä hallinnassa ja toteutetaan pääosin omana toimintana.”
- ”Puolustusvoimien sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyvät keskeiset toiminnalliset tietojärjestelmät toteutetaan puolustusvoimien omana toimintana.”
- ”Käytettäessä valtionhallinnon ulkopuolisia kumppaneita tieto- ja viestintätekniisten palveluiden palveluntuottajana tai toteutettaessa niitä omana toimintana on varmistettava, että riittävän tietoturvallisuuden varmistamiseksi palveluntuottajalla on sertifioitu tietoturvallisuuden hallintajärjestelmä ja ICT-palveluille hankitaan toimivaltaisen viranomaisen todistukset tietoturvallisuuden vaatimusten toteutumisesta.”
- ”Riskienhallinnalla on varmistettava muun muassa siitä, että hallinnon kannalta kriittiset toiminnot eivät ole yhden kumppanin varassa siten, että palvelun keskeytyessä ei ole korvaavaa järjestelmää.”

Linjausalueella on käytetty termiä infrastrukturi ja infrastruktuuripalvelut, lukijalle jää epäselväksi ovatko nämä toistensa synonyymejä? Esitetään, että infrastruktuuripalvelut käsite avataan termit ja käsitteet liitteessä. Turvallisuusverkon toimintastrategiaa mukaillen infrastruktuuripalveluja voisi kuvata seuraavasti:



*"Infrastruktuuripalveluilla tarkoitetaan käyttäjille tarjottavia laitetoiloja ja laitepaikkoja, joihin voidaan sijoittaa tietoliikennedyhteyksien tai tietojärjestelmien tarvitsemat laitteet."*

Kohdassa 4. **"Strategiset erityiskysymykset"** on tarkasteltu kansainvälistä yhteistyötä.

Puolustusministeriö tuo esille, että vuoden 2009 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaan: " Euroopan unioni ja Nato ovat keskeisiä yhteistyöfoorumeita puolustuskyvyn ja sotilaallisten suorituskykyjen kehittämiseksi. Kansainvälisellä verkottumisella mahdollistetaan avun antaminen ja vastaanottaminen, osallistuminen kriisinhallintaan, materiaalihankintojen kustannustehokkuus sekä huoltovarmuuden tehostaminen. Yhteistoimintaa kehitetään erityisesti pohjoismaiden, keskeisten EU-maiden, Yhdysvaltojen sekä Itämeren alueen maiden kanssa."

"Puolustusvoimien kokonaissuorituskyvyn kehittäminen jakaantuu: Johtamisen, tiedustelun, valvonnan ja maalittamistuen, vaikuttamisen, logistiikan, maapuolustuksen, meripuolustuksen ja ilmapuolustuksen suorituskykyjen ylläpitoon ja kehittämiseen."

Jokaisella edellä esitetyllä suorituskykyalueella on mukana tieto- ja viestintätekniisiä ratkaisuja, joissa huomioidaan yhteistoimintakyky myös kansainvälisesti.

Puolustusministeriö esittää, että strategiaan lisätään "maanpuolustus" yhdeksi alueeksi kohtaan:

"...rajat ylittävään tiedonvaihtoon on useille politiikka-alueilla ollut yhteisiä hankkeita, joista tukee joukko vaatimuksia kansallisille ratkaisuille. Tällaisia politiikka alueita ovat esimerkiksi tulli, verotus, maatalous ja maanpuolustus."

**Tiedonhallinnan** osalta puolustusministeriö esittää, että vähintään tiedonhallinnan käsite lisättäisiin termit ja käsitteet liitteeseen esim: Valtasa työssä ja kokonaisarkkitehtuuryössä käytetyt määritelmät:

*"Tiedon hallinta – Tiedonhallinnalla tarkoitetaan organisaation tuottaman tai käyttämän tiedon hallintaa, ottaen huomioon tiedon monimuotoisuus ja eri näkökulmat. Näitä näkökulmia ovat esimerkiksi omistajuus ja vastuut, laatu, käytettävyys, löytyvyys, yhdisteltävyys, yhteentoimivuus, hyödynnettävyys, tietoturvallisuus ja -suoja, julkisuus, maksullisuus / maksuttomuus ja elinkaari. Tietoa pitää hallinnoida ja käsitellä siten, että tieto on luotettavaa ja sitä voidaan hyödyntää tehokkaasti kaikkiin käyttötarkoituksiinsa organisaation tavoitteiden ja toiminnan mukaisesti."*