



Digitaalisen turvallisuuden kunta-valtio yhteistoimintamallin esiselvitys

11.6.2021

Sisältö

YHTEENVETO	3
1 Johdanto.....	4
2 Yhteistoiminnan rakenteet	5
2.1 Lakisääteinen yhteistoiminta.....	5
2.1.1 Lakisääteisen yhteistoiminnan kuvaus.....	5
2.1.2 Havainnot lakisääteisen yhteistoiminnan osalta.....	5
2.1.3 Toimijat ja roolit.....	6
2.2 Vapaaehtoinen yhteistoiminta	6
2.2.1 Vapaaehtoisen yhteistoiminnan kuvaus	6
2.2.2 Havainnot vapaaehtoisen yhteistoiminnan osalta	7
2.2.3 Toimijat ja roolit.....	7
2.3 Kuntien yhteistoiminta markkinaehtoisissa hankinnoissa.....	8
2.3.1 Hankintayhteistoiminnan kuvaus.....	8
2.3.2 Havainnot kuntien yhteistoiminnasta markkinaehtoisissa hankinnoissa	8
2.3.3 Toimijat ja roolit.....	9
3 Toimijat ja roolit	10
4 Digitaaliseen turvallisuuteen liittyvät yhteistoiminta-alueet	11
5 Tehtävät yhteistoiminnan kehittämiseksi.....	13

YHTEENVETO

Kuntia koskevaa digitaaliseen turvallisuuteen liittyvää sääntelyä on kirjattu useaan säännökseen. Merkittävimpiä yleislakeja ovat laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (tiedonhallintalaki, 906/2019), yleinen tietosuoja-asetus (EU 2016/67), tietosuojalaki (1050/2018) sekä valmisteilla oleva EU:n verkko- ja tietoturvadirektiivi eli ns. NIS 2.0. Nykytilassa digitaalisen turvallisuuden yhteistoiminta valtion ja kuntien välillä rakentuu usealla eri tavalla, ja selkeä yhteistoiminnan malli puuttuu. Selvityksen perusteella tarvitaan nykyistä täsmällisempiä digitaaliseen turvallisuuteen ja sen ohjaamiseen liittyviä määräyksiä säädöksiin.

Selvitykseen sisältyneiden haastattelujen perusteella havaittiin erityisesti seuraavia odotuksia ja kehityskohteita digitaalisen turvallisuuden kunta-valtio yhteistoiminnalle ja sen hallinnalle:

- Viranomaisten tehtäviä tulisi tarkentaa siten, että valtakunnallisten ja alueellisten viranomaisten olisi mahdollista paremmin tukea kuntia digitaalisen turvallisuuden kehittämisessä ja häiriötilanteiden hallinnassa. Tähän liittyvistä tehtävistä tulisi tehdä selvitys.
- Valtiovarainministeriön koordinoiman kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan toimintamallia voisi käyttää esimerkkinä ja soveltaen myös kuntia koskevan digitaalisen turvallisuuden lainsäädännön määrittämisessä.
- Yhteistoimintaan liittyvän hallintamallin osalta yhteistoimintaa tulisi selventää siten, että kuntien resurssit ja osaaminen huomioidaan. Tämä tarkoittaa sekä kansallisen ohjauksen että kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden digitaaliseen turvallisuuteen liittyvien tehtävien ja roolien selkeämpää määrittämistä.
- Kuntien digitaalisen turvallisuuden tilannekuva on tällä hetkellä osin hajanainen. Tiedonhallintalain asettamat velvoitteet koskevat kuntia vuoden 2023 alusta. Näiden velvoitteiden toteuttamisen arviointimenettelyt vaativat tarkentamista, jotta digitaalisen turvallisuuden tasosta olisi mahdollista koota kokonaiskuva säännöllisesti.
- Nykyiset yhteistoiminnan muodot eivät sisällä kaikkia digitaalisen turvallisuuden näkökulmia, ja yhteistoimintaa tulisi kehittää laajemmaksi.
- Tiedonhallintalain osalta on tarve yhteisempiin käytänteisiin vähimmäisvaatimusten toimeenpanosuosituksista.
- Markkinaehtoiisiin hankintoihin liittyvä yhteistoiminta edellyttää vahvaa koordinoitua. Koordinoituvastuu tulisi olla yhteishankintayksiköillä.

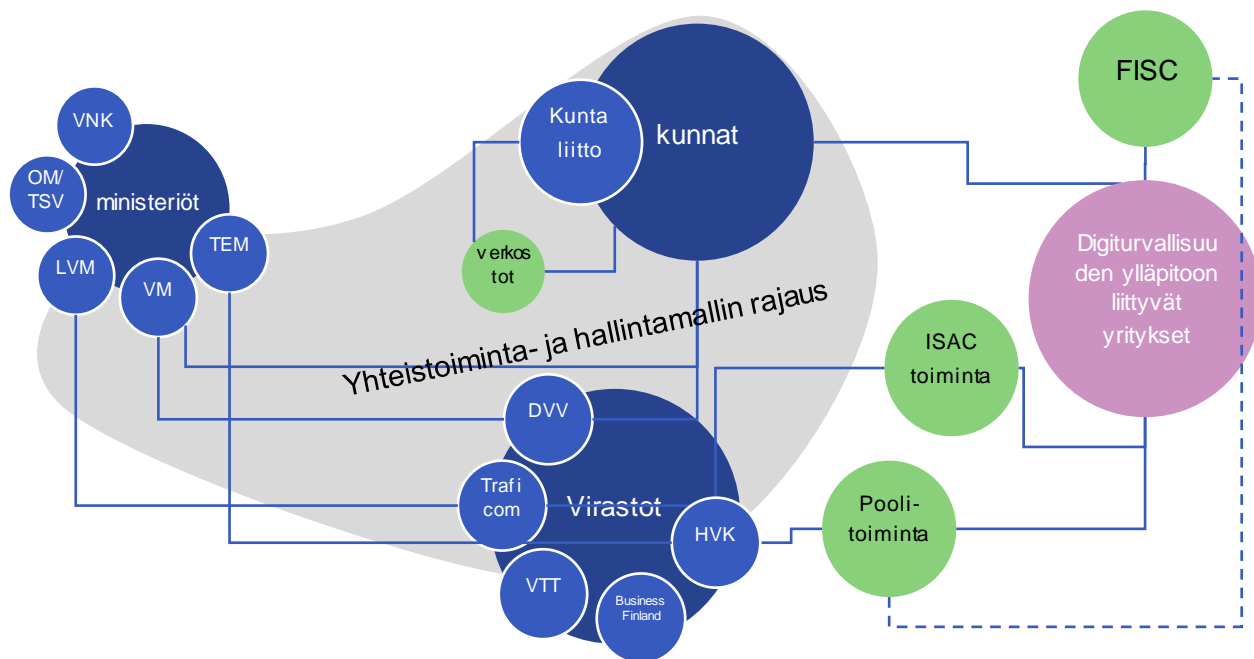
1 JOHDANTO

Luvussa kuvataan digitaalisen turvallisuuden kunta-valtio-yhteistoimintamalliin liittyvän työn tausta ja tavoite, joka perustuu Haukka-toimeenpanosuunnitelmassa kuvattuun tehtävään.

Julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden Haukka-toimeenpanosuunnitelmaan valitun tehtävän ”Julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden yhteistoiminta- ja hallintamalli” mukaisesti valtiovarainministeriön tehtävänä on luoda ja koordinoida toiminnan ja talouden sekä osaamisen kehittämisen kattavan kansallisen strategisen tason digitaalisen turvallisuuden yhteistoimintamalli yhdessä muiden ministeriöiden, kuntien ja yhteisöjen kanssa sekä Vahti-toiminnan tukemana. Yhteistoimintamallissa käsitellään valtion, kuntayhtymien ja kuntien tehtäviä ja vastuita, julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden palveluita kansalaisille sekä tutkimusyhteistyötä. Lisäksi mallissa määritellään operatiivisen johtamisen vastuut ja järjestelyt huomioiden viranomaisten toimivaltuudet sekä kehitetään kansallista kybertilannekuvaa huomioiden eri yhteiskunnan toimijat sekä kansainväliset kumppanit.

Selvityksessä keskitytään julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden yhteistoiminta- ja hallintamallin kehittämisen ensimmäiseen vaiheeseen, joka kattaa valtion ja kuntien välisen digitaalisen turvallisuuden yhteistoimintamallin. Digitaalisen turvallisuuden viitekehukseen sisältyy riskienhallintaan, toiminnan jatkuvuudenhallintaan ja varautumiseen sekä kyberturvallisuuteen, tietoturvasuuteen ja tietosuojaan liittyviä asioita¹. Selvityksen tavoitteena on saada aikaan rakenne, jossa valtio, kunnat ja niihin liittyvät yhteisöt toimivat julkisen hallinnon digitaalista turvallisuutta tehostavan yhteistoiminta- ja hallintamallin mukaisesti.

Digitaalisen turvallisuuden kunta-valtio-yhteistoimintamalli kattaa ministeriöiden, virastojen ja kuntien välisen yhteistyön. Kuvassa 1 on esitetty kunta-valtio-yhteistoimintamallin rajaus ja yhteistoiminnan nykytilan rakenteita karkealla tasolla.



Kuva 1: Digitaalisen turvallisuuden toimijat ja yhteistoimintamallin rajaus

Selvityksessä on haastateltu kuntien, Suomen Kuntaliiton, valtiovarainministeriön sekä Digi- ja väestötietoviraston henkilöitä. Haastattelussa käytiin läpi yhteistoiminnan muotoja sekä yhteistoimintaan liittyviä odotuksia ja kehitystarpeita. Työ toteutettiin huhti–kesäkuussa 2021.

¹ Julkisen hallinnon digitaalinen turvallisuus, VM 2020:23

2 YHTEISTOIMINNAN RAKENTEET

Luvussa kuvataan yhteistoiminnan nykytilanne karkealla tasolla. Lisäksi kuvataan suunnitellut yhteistoimintaan liittyvät tasot sekä eri tasoilla tarvittavat yhteistoiminnan ja hallinnan rakenteet.

2.1 Lakisääteinen yhteistoiminta

2.1.1 Lakisääteisen yhteistoiminnan kuvaus

Kuntia koskevaa digitaaliseen turvallisuuteen liittyvää sääntelyä on kirjattu useaan säännökseen. Merkittävimpiä yleislakeja ovat laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019), yleinen tietosuoja-asetus (EU 2016/67), tietosuojalaki (1050/2018) sekä valmisteilla oleva EU:n verkko- ja tietoturvadirektiivi eli ns. NIS 2.0. Lakisääteisten tehtävien lisäksi kunnat voivat itse ottaa hoitaakseen muita itsehallinnollisia tehtäviä.

Kuntalaissa (410/2015) korostetaan toiminnan ja talouden ohjausta, arviointia ja valvontaa. Kunnan taloutta tarkastellaan kokonaisuutena, jotta rajalliset resurssit tulisivat hyödynnettyä mahdollisimman tehokkaasti kuntakonsernin kokonaisedun näkökulmasta mm. investoinneissa.²

Valtiovarainministeriön tehtävänä on seurata kuntien toimintaa ja taloutta. Lisäksi ministeriö varmistaa, että kunnallinen itsehallinto huomioidaan kuntia koskevien valtion toimenpiteiden suunnittelussa. Valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä käsitellään kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kuntahallinnon ja -talouden asioita sekä valtion- ja kunnallishallinnon yhteensovittamista.³

2.1.2 Havainnot lakisääteisen yhteistoiminnan osalta

Haastateltavat nostivat esiin selkeitä puutteita nykyisessä lainsäädännössä ja lakisääteisessä yhteistoiminnassa. Digitaaliseen turvallisuuteen tai sen ohjaamiseen liittyvää lakisääteisistä yhteistoimintamallia ei selvityksessä tunnistettu nykytilassa olevan.

Haastateltavat totesivat, että aluehallintoviranomaisella voisi olla selkeä rooli digitaalisen turvallisuuden edistämässä osana yleistä varautumista. Lisäksi tulisi säätää selkeämmin valtiollisen ja alueellisen viranomaisen tehtävät kuntien tukemiseksi digitaalisen turvallisuuden häiriötilanteiden aikana. Digitaalisen turvallisuuden häiriötilanteisiin liittyen Liikenne- ja viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskus ja muut viranomaiset tarjoavat kunnille neuvonta- ja tutkintatukea. Tämän lisäksi häiriötilanteissa kunnat tarvitsevat usein asiantuntijatukea analysoimaan ja korjaamaan tieto- ja viestintätekniisiä palveluja, minkä järjestäminen on käytännössä osoittautunut kiiretilanteissa vaikeaksi.

Yhteistoimintamallien ja lakisääteisen ilmoitusvelvollisuuden puuttuessa ymmärrys kuntien digitaalisen turvallisuuden nykytilasta ei ole kattava, eikä näin ollen kokonaiskuvaa tilanteesta ole mahdollista laatia. Haastatteluissa nostettiin esiin tarve asettaa vaatimuksia digitaalisen turvallisuuden nykytila-arvioinneista sekä riskienhallinnasta.

Vaatus kunnan virkoihin liittyvistä tietoturvastuiden määräämisestä puuttuu. Vastaajat näkivät tarpeelliseksi nimetä jokaisessa kunnassa selkeät digitaaliseen turvallisuuteen liittyvät tietoturvan ja varautumisen vastuutahot. Tietosuojan osalta kunnissa on oltava nimetty vastuuhenkilö ja heille on myös perustettu oma verkosto. Mikäli digitaalisen turvallisuuden vastuut määrättäisiin säännöksiin, tulisi selvittää riittävä resurssien mitoitus vaatimusten täyttämiseksi.

² https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Liite%20Julkinen-talous_uusi.ebook_.pdf

³ <https://vm.fi/kuntien-tehtavat-ja-toiminta>

Haastatteluissa nousi esiin nykyinen lainsäädännön hajanaisuus sekä lainsäädännön vaatimusten toteuttaminen käytännössä. Vastaajat nostivat esiin esimerkiksi tarpeen laatia tarkempia kuntia ja hyvinvointialueita koskevia tiedonhallintalain vähimmäisvaatimusten toimeenpanosuositusten soveltamissuosituksia.

Turvallisuuskomitea ja Kyberturvallisuuskeskus ovat aikaisemmin julkaisuissaan nostaneet esiin huolen kuntien tietoturvan tasosta. Haastatteluissa käsiteltiin myös osaamisen tasoa sekä resurssi- ja osaamisvajetta. Kuntien edustajat ovat useaan otteeseen eri yhteyksissä nostaneet esiin huolen digitaalisen turvallisuuden resurssien riittävydestä ja osaamisen tasosta. Haastatteluissa todettiin, ettei nykyisten vähäisten resurssien kohdentaminen digitaaliseen turvallisuuteen ole kaikille kunnille mahdollista. Digitaalisen turvallisuuden kehittäminen mahdollisen velvoittavan lainsäädännön perusteella saattaa edellyttää ulkopuolisen osaamisen hankkimista kehityshankkeen suunnitteluun ja toteutukseen. Valtiovarainministeriön koordinoimaa kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan toimintamallia voisi käyttää yhtenä esimerkkinä siitä, miten yhteistoiminnassa kuntien kanssa kuntia koskevaa digitaalisen turvallisuuden lainsäädäntöä mahdollisesti kehitettäisiin.

Julkisen hallinnon tiedonhallintalain perusteella asetettujen tiedonhallinnan yhteistyöryhmien toiminta on vasta kehittymässä. Tämän yhteistoiminnan toimintamallien kehittämisen vastaajat uskoivat olevan tarpeellista lyhyellä aikavälillä. Tiedonhallinnan yhteistyöryhmien toiminta sisältää tiedonhallintaan sekä toiminnan ja palvelujen digitalisoitumiseen liittyvien aiheiden käsittelyä, joihin digitaalisen turvallisuuden eri näkökulmat eli riskienhallinta, toiminnan varautuminen ja jatkuvuudenhallinta, kyberturvallisuus, tietoturvallisuus ja tietosuoja liittyvät.

2.1.3 Toimijat ja roolit

Valtiovarainministeriön yhteydessä toimii kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunta (Kuthanek). Neuvottelukunnassa ovat valtiovarainministeriön lisäksi edustettuina opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä Suomen Kuntaliitto. Kuntaliitto nimeää puolet neuvottelukunnan jäsenistä ja varajäsenistä. Kaikki kuntien taloutta ja hallintoa koskevat lakiesitykset tulee käyttää kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnalla yleisen lausuntokierroksen jälkeen ennen kuin esitykset etenevät valtioneuvoston esittelyyn ja eduskuntaan.⁴

Aluehallintovirastot edistävät muun muassa perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista, peruspalvelujen saatavuutta sekä sisäistä turvallisuutta ja turvallista elin- ja työympäristöä omilla alueillaan. Aluehallintovirastoja koskevat säädökset eivät nykyisellään selkeästi sisällä digitaalisen turvallisuuden tehtäviä.

Hyvinvointialueita ollaan perustamassa ja niiden rungon on suunniteltu aloittavan toimintansa vielä vuoden 2021 aikana. Niiden digitaalisesta turvallisuusroolista oli selvityksen aikana saatavissa vielä vähän tietoa.

2.2 Vapaaehtoinen yhteistoiminta

2.2.1 Vapaaehtoisen yhteistoiminnan kuvaus

Kuntien hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon. Digitalisoituminen sekä muut toimintaympäristön muutokset ja taloudelliset haasteet lisäävät kuntien yhteistoiminnan tarvetta. Vapaaehtoisessa yhteistyössä kuntien tehtäviä hoidetaan yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Yhteistyötä toteutetaan valtakunnallisena, alueellisena ja paikallisena toimintana kuntayhtyminä, kuntien omistamina yrityksinä, liikelaitoksina, yhdistyksinä ja epävirallisina verkostoina.

⁴ <https://www.kuntaliitto.fi/talous/kuntatalous-ja-valtio/kuntien-ja-valtion-yhteisty>

Valtakunnallista yhteistyötä kunnilla on koko kunnallishallintoa koskevien tehtävien hoitamista varten. Valtakunnallista kuntien yhteistoimintaa koordinoi Suomen Kuntaliitto, jossa kaikki kunnat ovat jäseninä. Alueellinen yhteistoiminta käsittää esimerkiksi laaja-alaiset kuntayhtymät, joita on perustettu hoitamaan muun muassa terveydenhuollon erityistehtäviä. Alueellisesti tapahtuva yhteistoiminta on pääosin lakisäateistä ja taloudellisesti merkittävää kuntien yhteistoimintaa.⁵ Paikallisia yhteistyöjärjestelyjä käytetään yksittäisiin tarkoituksiin, joita voivat olla esimerkiksi in-house IT-palveluyhtiöt.

2.2.2 Havainnot vapaaehtoisen yhteistoiminnan osalta

Kuntien on mahdollista osallistua useisiin erilaisiin verkostoihin, joista jotkut liittyvät digitaaliseen turvallisuuteen joko kokonaan tai osittain. Organisoituminen kuntien välillä vaihtelee, eikä yhtenäisiä rooleja digitaalisen turvallisuuden eri alueille ole määritetty.

Kuntaliiton organisoimia verkostoja ovat muun muassa turvallinen ja kriisinkestävä kunta⁶ (TKK), kuntien tietosuojavastaavien verkosto⁷ sekä kuntien tietoturavastaavien verkosto⁸ (Kun-TVV). Kuntien tietoturavastaavien verkoston lähtökohtana on ollut Kuntaliiton yhdessä Kyberturvallisuuskeskuksen kanssa tunnistama tarve digitaalisen turvallisuuden verkoston perustamisesta tiedon jakamista varten.⁹ Haastattelussa todettiin, että yhteyshenkilöiden löytyminen kuntien organisaatioista on edelleen haasteena. Näin ollen yhteistoiminnan käynnistäminen on ollut käytännössä erittäin haastavaa.

Haastattelussa todettiin verkostojen olevan hyviä kanavia tiedon jakamiseen, mutta verkostojen hallinta nähtiin vaikeaksi ja niiden ylläpito kuormittavaksi. Lisäksi vastaajat totesivat kuntien vierastavan osallistumista vapaaehtoiseen yhteistoimintaan konkreettisen sisällön ja suoran hyödyn puuttuessa.

Haastattelussa todettiin olevan välttämätöntä määrittää koordinoitavia toimintoja, jotka ottaisivat vastuulle digitaalisen turvallisuuden suunnittelua ja toteutusta. Vapaaehtoista yhteistoimintaa tulisi kehittää siten, että osaamista, toimintamalleja sekä havaintoja jaetaan ja kehitetään edelleen yhteistoimintaryhmissä muille organisaatioille sopiviksi. Lisäksi vapaaehtoisella yhteistoiminnalla voidaan tarkentaa näkemystä digitaalisen turvallisuuden tilannekuvasta.

Vapaaehtoiset verkostot eivät tällä hetkellä toimi varsinaisten digitaalisen turvallisuuden häiriöhallinnan prosessin tuottajana tai häiriötilanteen ratkaisemiseen tarvittavana asiantuntijaorganisaationa. Tulisi selvittää, olisiko tähän liittyvien vapaaehtoisten verkostojen toiminnan laajentaminen mahdollista.

2.2.3 Toimijat ja roolit

Vapaaehtoinen yhteistoiminta edellyttää vahvaa koordinoitiroolia. Käytössä olevien mallien osalta toimijoiksi ovat muodostuneet Digi- ja väestötietovirasto, Suomen Kuntaliitto, Kyberturvallisuuskeskus sekä Huoltovarmuuskeskus.

Digi- ja väestötietovirasto vastaa VAHTI-ryhmän toiminnasta. VAHTI on julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden kehittämisestä ja keskeisten palvelujen tuottamisesta vastaavien organisaatioiden laajapohjainen yhteistyö-, valmistelu-, ja koordinoitielin. Ryhmän päätavoitteina ovat julkisen hallinnon toiminnan ja ICT-palveluiden turvaaminen sekä turvallisen käyttöönoton mahdollistaminen ja kehittäminen kansallisesti ja kansainvälisesti myös elinkeinoelämän kanssa. Lisäksi ryhmä edesauttaa kansalaisten ja

⁵ <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/97499/GRADU-1435209204.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁶ <https://www.kuntaliitto.fi/yhdyskunnat-ja-ymparisto/turvallinen-ja-kriisinkestava-kunta-verkosto>

⁷ <https://www.kuntaliitto.fi/laki/julkisuus-ja-tietosuoja/tietosuoja-asetus/kuntien-tietosuojavastaavien-verkosto>

⁸ <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2020/kuntien-tietoturavastaavien-verkosto-kun-tw-kaynnistynyt>

⁹ [Traficom tietoturvanvuosi 2019 WEB aukeamittain.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2019/traficom-tietoturvanvuosi-2019-web-aukeamittain.pdf) (kyberturvallisuuskeskus.fi)

sidosryhmien luottamuksen säilymistä julkiseen hallintoon.

Suomen Kuntaliitto toimii kuntasektorin edunvalvojana ja kehittäjänä sekä asiantuntija- ja tietopalvelujen tarjoajana. Kuntaliiton jäseniä ovat Suomen kunnat. Kuntaliitto tavoittelee yhteistoiminnalla ennakoitavuutta ja rajat ylittävää yhteistyötä kuntatoimijoiden välillä.¹⁰

Kyberturvallisuuskeskuksen ylläpitämät ISAC-tiedonvaihtoryhmät (Information Sharing and Analysis Centre) ovat eri toimialoille perustettuja kyberturvallisuuden yhteistyöelimiä. ISAC-ryhmissä käsitellään luottamuksellisesti kyberturvallisuuteen liittyviä asioita, kuten uhkia, ilmiöitä ja hyviä käytäntöjä. Ryhmät kehittävät myös edustamansa toimialan ja yhteiskunnan kyberturvallisuutta esimerkiksi toteuttamalla toimialaansa liittyviä riskianalyysejä, tutkimuksia ja ohjeistusta. ISAC-ryhmien päätarkoitus on jakaa tietoa ja kokemuksia ja lisätä tätä kautta organisaatioiden ja toimialojen kykyä suojautua digitaalisilta uhkilta.¹¹

Huoltovarmuusorganisaatiossa toimii sektoreita ja pooleja, jotka pitävät yllä ja kehittävät jatkuvuudenhallintaa oman toimialansa yritysten ja organisaatioiden verkostossa. Kuntien omistamat yhtiöt osallistuvat vapaaehtoiseen poolitoimintaan esimerkiksi energiasektorilla.¹²

2.3 Kuntien yhteistoiminta markkinaehtoisissa hankinnoissa

2.3.1 Hankintayhteistoiminnan kuvaus

Kunnat ovat pitkään toteuttaneet hankkeita ja hankintoja koskevaa markkinaehtoista yhteistoimintaa. Kunnat ovat myös hillinneet hallinnollisten tehtävien kasvua hankintatoimintaan liittyen käyttämällä hankintayksiköiden puitejärjestelyjä tai tekemällä suorahankintaa omistamiltaan palveluyhtiöiltä. Yhteishankkeiden ja hankintojen hyötyjä on saavutettavissa enenevässä määrin myös digitaalisen turvallisuuden palvelujen alueella.

Markkinatoimijoiden kunnille tarjoamia digitaalisen turvallisuuden palveluja on edelleen kehitettävä ja niiden laatua on parannettava. Tulisi selvittää tapoja, joilla kuntien voisivat osallistua yhteistoimintaan, joissa palveluja kehitetään yhdessä markkinoilla toimivien yritysten kanssa. Tavoitteena olisi palvelujen markkinaehtoinen tuottaminen yhteismitallisesti siten, että palvelujen laatu olisi tasainen ja palvelut vastaisivat kuntien tarpeita. Markkinaehtoisia hankintoja, joiden osalta yhteistoiminnalla voitaisiin palvelujen sisältöä ja vaikuttavuutta kehittää ovat muun muassa auditoinnit, analyysit, testaustoiminta, tutkinta ja valvonta, koulutukset sekä suunnittelu ja kehitys.

2.3.2 Havainnot kuntien yhteistoiminnasta markkinaehtoisissa hankinnoissa

Vaikka kunnilla on pitkä kokemus yhteisistä palvelukeskuksista ja yhteishankinnoista, digitaalisen turvallisuuden palvelujen osalta laajamittaista yhteistyössä tehtävää kehitystä kunnissa ei tässä selvityksessä ole tunnustettu. Kuntien tietotekniikkakartoitusten ja kunnille tehtyjen riskikyselyjen perusteella digitaaliseen turvallisuuteen liittyvät palvelukokonaisuudet tuotetaan itse ilman ostopalveluja tai muuta ulkopuolista yhteistoimintaa.¹³ Haastatteluissa nousi esiin tarve markkinaehtoisin hankintoihin liittyvän yhteistoiminnan vahvaan koordinointiin. Koordinoitivastuu on luonnollista antaa yhteishankintayksikölle, joka on hankkimassa yhteistoimintaan liittyvää palvelua.

Haastatteluissa korostui digitaalisen turvallisuuden palveluihin liittyvä yhteistoiminnan puute. Mahdollisia syitä

¹⁰ <https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto>

¹¹ <https://www.kyberturvallisuuskeskus.fi/fi/palvelumme/tilannekuva-ja-verkostojohtaminen/isac-tiedonvaihtoryhmat?toggle=SOTE>

¹² <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/huoltovarmuusorganisaatio/sectorit-ja-poolit>

¹³ https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Tietotekniikkakartoitus2018_loppuraportti.pdf

yhteistoiminnan puuttumiseen nähtiin useita. Digitaalisen turvallisuuden organisointiin ei ole yhtenevää tapaa, mikä omalta osaltaan hidastaa yhteistoiminnan käynnistämistä. Käytännössä kunnilla ei ole tiedossa sopivia yhteyshenkilöitä, joiden kanssa yhteistoimintaa voisi käynnistää. Toisena merkittävänä syynä nostettiin esiin viiteryhmän antamien suositusten puute. Suositusten jakaminen palvelujen käytöstä ja oman toiminnan organisoimisesta edesauttaisivat yhteistoiminnan kehittymistä.

Yhteistoimintaa markkinaehtoisissa hankinnoissa rajoittavat myös sopimuskäytännöt sekä digitaalisen turvallisuuden palveluissa mahdollisesti käsiteltävän tiedon suojausvaatimukset. Kuntien näkökulmasta esimerkiksi laajat yhteistoimintaharjoitukset markkinaehtoisten toimijoiden kanssa ovat tiedon jakamisen kannalta ongelmallisia. Salassapitosopimuksien kattavuus ja mahdolliset harjoitustoiminnasta aiheutuvat kustannukset nähdään esteitä yhteistoimintaan osallistumiseen.

2.3.3 Toimijat ja roolit

Yhteistoimintaa markkinaehtoisissa hankinnoissa koordinoi yhteishankintayksikkö Hansel, joka on kuntien ja valtion yhteinen yksikkö. Julkisia hankintoja voidaan tehdä yhteishankintoina ilman hankintayksikön yksin suorittamaa kilpailutusta. Järjestelyn osana yhteishankintoihin liittyneet tahot voivat jakaa kokemuksiaan hankittavista palveluista sekä määrittää hankittavalle kohteelle vaatimuksia.

Digitaalisen turvallisuuden palveluiden osalta Digi- ja väestötietovirasto on ylläpitänyt Valdias-palvelua, jossa valtion toimijat ovat voineet hankkia digitaalisen turvallisuuden asiantuntijapalveluita kilpailutettuina kokonaisuuksina. Digi- ja väestötietovirasto on ylläpitänyt verkostoa, jossa palvelun käyttäjät ovat kokoontuneet jakamaan tietoa digitaalisen turvallisuuden eri alueista sekä keskustelemaan palvelukokonaisuuksista ja kehittämään niitä vastaamaan organisaatioiden tarpeita. Kuntien markkinaehtoisiin hankintoihin ei vastaavaa mallia ole ollut käytössä.

Kunnat ovat perustaneet kuntatoimijoiden omistamia ICT-yhtiöitä, jotka toimivat omistajiensa sidos- ja yhteishankintayksikköinä. Tyypillisesti asiakkaat hyötyvät omistajien yhteisestä ostovoimasta ja yhteisen kokonaisnäkömyksen ohjaamasta kehitystyöstä, jossa kantavana ajatuksena on muodostaa omistajien kesken osaamisverkosto, joka tavoittelee prosessien, tietojärjestelmien ja toimintatapojen yhtenäistämistä. Yhtiöt tavallisesti organisoivat omistajien välisen yhteistoiminnan palveluiden kehittämiseksi.

Haastatteluissa nousivat esiin kuntien kompleksiset tietojärjestelmäympäristöt sekä niihin liittyvä toimittajahallinta. Monitoimittajaympäristöihin ja niiden hallintaan liittyy merkittäviä haasteita. Tämä johtuu osin kuntien toimialojen kirjavuudesta sekä erilaisista kytköksistä muihin kuntiin tai kuntayhtymiin. Kuntien yhteistoiminta markkinaehtoisissa hankinnoissa todennäköisesti pienentäisi monitoimittajaympäristön hallintaan liittyviä ongelmia.

3 TOIMIJIAT JA ROOLIT

Luvussa on kuvattu lakisääteisen, vapaaehtoisen ja markkinaehtoisen yhteistoiminnan nykyiset toimijat.

Toimija	Tehtävät
Valtiovarainministeriö	<ul style="list-style-type: none"> — kuntien toiminnan ja talouden seuraaminen — Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan toiminta (Kuthanek) — julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden strateginen riskienhallinta, jonka toteuttamiseksi on asetettu digitaalisen turvallisuuden strateginen johtoryhmä
Muut ministeriöt	<ul style="list-style-type: none"> — sektorilainsäädännön mukaiset vastuut — ei erityisiä digitaalisen turvallisuuden yhteistoimintaan liittyviä vastuita
Digi- ja väestötietovirasto	<ul style="list-style-type: none"> — digitaalisen turvallisuuden nykytilan ja riskien kokonaiskuvan ylläpito, harjoitustoiminnan koordinointi — VAHTI-toiminnan koordinointi
Traficom	<p>Kyberturvallisuuskeskus, ja siihen liittyen mm. ISAC-ryhmien tehtäviä:</p> <ul style="list-style-type: none"> — jakaa tietoa ja kokemuksia — lisätä organisaatioiden ja toimialojen kykyä suojautua digitaalisilta uhkilta
Huoltovarmuuskeskus	<p>HVK:n koordinoimien sektorien tehtäviä:</p> <ul style="list-style-type: none"> — seurata, selvittää, suunnitella ja valmistella huoltovarmuutta — tehdä selvityksiä korvaavien toimintojen kehittämiseksi — hankkia ja ylläpitää toimialojen toimintoja ja toimintaedellytyksiä koskevia tietoja — järjestää valmiuden ylläpitämiseksi tarpeellisia tiedotus-, koulutus- ja harjoitustilaisuuksia
Aluehallintovirastot	<ul style="list-style-type: none"> — edistää peruspalvelujen saatavuutta sekä sisäistä turvallisuutta ja turvallista elin- ja työympäristöä omilla alueillaan
Suomen Kuntaliitto	<p>Kuntaliiton yhteistoimintaan liittyviä tehtäviä:</p> <ul style="list-style-type: none"> — vapaaehtoisten yhteistyöryhmien koordinointi — kuntien neuvonta ja tiedottaminen — toiminnan kehittäminen
Kunnat	<ul style="list-style-type: none"> — säädetyt tehtävät, ml. tiedonhallintalain veloitteiden mukaiset tehtävät — vapaaehtoiseen yhteistyöhön osallistuminen
Hansel	<ul style="list-style-type: none"> — yhteishankintojen koordinointi — yhteistoiminnan järjestäminen hankintoihin liittyen
Kuntayhtymät ja kuntien omistamat yritykset	<ul style="list-style-type: none"> — osaamisverkoston ylläpito — yhteistoiminta palvelujen kehittämiseksi
Finnish Information Security Cluster	<ul style="list-style-type: none"> — kyberturvallisuusalan etujärjestönä luo hyödyllisiä verkostoja kaikkien sidosryhmien kanssa

Taulukko 1. Digitaalisen turvallisuuden yhteistoimintaan liittyvät toimijat

4 DIGITAALISEEN TURVALLISUUTEEN LIITTYVÄT YHTEISTOIMINTA-ALUEET

Luvussa on kuvattu merkittävät yhteistoiminta-alueet sekä alueeseen liittyvän yhteistoiminnan sisältö, ja mahdolliset toimijat.

Alue	Yhteistoiminnan kuvaus	Toimijat
Kuntien ja hyvinvointi-alueiden digitaalisen turvallisuuden hallintamallit	<ul style="list-style-type: none"> ○ Kuntien ja hyvinvointialueiden digitaalisen turvallisuuden hallintamallien kehittäminen yhteishankkeissa 	<ul style="list-style-type: none"> ○ valtiovarainministeriö ○ kunnat
Digitaalisen turvallisuuden strateginen riskienhallinta ja resurssien suuntaaminen	<ul style="list-style-type: none"> ○ Digitaalisen turvallisuuden strateginen riskienhallinta ○ Julkisen talouden suunnitelma, toiminnan ja talouden suunnitelmat 	<ul style="list-style-type: none"> ○ valtiovarainministeriö, muut ministeriöt, kunnat ○ digitaalisen turvallisuuden strateginen johtoryhmä
Digitaalisen turvallisuuden edistämisen suunnittelu ja kehitys	<ul style="list-style-type: none"> ○ Pitkäjänteisten uhka- ja riskianalyysojen hallinta ○ Alueellinen digitaalisen turvallisuuden yhteistoiminta ○ Tiedon jakaminen kunnille ja muille sidosryhmille toiminnan kehittämistä varten 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Digi- ja väestötietovirasto ○ Kyberturvallisuuskeskus ○ aluehallintoviranomaiset
Hankinnat ja vaatimusmäärittely	<ul style="list-style-type: none"> ○ Kuntien yhteistoiminnan koordinointi markkinaehtoisten hankintojen osalta ○ Työryhmien kokoaminen hankintojen vaatimusmäärittelyjen laatimiseksi 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Hansel
Koulutus ja tietoisuuden lisääminen	<ul style="list-style-type: none"> ○ Työryhmien kokoaminen oppimista ja kehittämistä varten ○ Verkkokoulutukset ○ Tilaisuuksien ja foorumien organisointi kunnille ja sidosryhmille 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Digi- ja väestötietovirasto ○ Kyberturvallisuuskeskus ○ Suomen Kuntaliitto
Tekniset uhka-analyytit ja riskienhallinta	<ul style="list-style-type: none"> ○ Teknisen uhkatiedon keräämisen ja analysoinnin organisointi ○ Tiedon jakaminen kunnille ja muille sidosryhmille toiminnan kehittämistä varten 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Digi- ja väestötietovirasto ○ Kyberturvallisuuskeskus
Testaus ja auditointi	<ul style="list-style-type: none"> ○ Testaus ja auditointitietojen kerääminen ja analysointi ○ Tiedon jakaminen kunnille ja muille sidosryhmille toiminnan kehittämistä varten 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Traficom

<p>Häiriötilanteiden hallinta ja tietoturvaloukkausten tutkinta</p> <p>Valvonta</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Tietoturvaloukkaustietojen kerääminen ja analysointi, puhelintuki akuuteissa häiriötilanteissa ○ Tiedonjakokanavan hallinta ja ylläpito ○ Asiantuntija-avun koordinointi/järjestäminen akuuteissa häiriötilanteissa 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Kyberturvallisuuskeskus ○ Poliisi ○ Oikeuslaitos ○ <i>"Kyberpalokunta - toimija puuttuu/ ei ole määritetty"</i>
<p>Jatkuvuudenhallinnan suunnittelu ja kehitys</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Uhka-analyysien laadinta ja vaihtoehtoisten toimintamallien suunnittelu ○ Tiedon jakaminen kunnille ja muille sidosryhmille toiminnan kehittämistä varten 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Huoltovarmuuskeskus ○ Suomen Kuntaliitto
<p>Tietosuojan suunnittelu ja kehitys</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Tietosuojaloukkaustietojen kerääminen ja analysointi ○ Tiedonjakokanavan hallinta ja ylläpito ○ Akuutin asiantuntija-avun koordinointi 	<ul style="list-style-type: none"> ○ tietosuojavaltuutetun toimisto ○ Suomen Kuntaliitto

Taulukko 2. Digitaalisen turvallisuuden yhteistoiminta-alueet

5 TEHTÄVÄT YHTEISTOIMINNAN KEHITTÄMISEKSI

Luvussa on kuvattu merkittävimmät tehtävät digitaalisen turvallisuuden kunta-valtio yhteistoiminnan kehittämiseksi ja käynnistämiseksi, sekä mahdollinen vastuutaho tehtävän suorittajaksi. Kaikissa tehtävissä toteutetaan kuntien/kuntatoimijoiden osallistaminen ja vaikutustenarviointi digitaalisen turvallisuuden investointien kohdentamiseksi ja priorisoimiseksi.

Tehtävä	Kuvaus
Raportti – Digitaalisen turvallisuuden kunta-valtio yhteistoiminta- ja hallintamalli	Valtiovarainministeriön Haukka-hankkeessa laaditaan digitaalisen turvallisuuden kunta-valtio yhteistoiminta- ja hallintamalli. Tähän mahdollisesti sisällytetään valtio-hyvinvointialue-kunta yhteistoiminta- ja hallintamalli. Raportti sisältää myös oheiset selvitykset 1-3.
Selvitys 1 – Valtion viranomaisten ja aluehallintoviranomaisten tuki kunnille digitaalisen turvallisuuden kehittämisessä ja häiriötilanteissa	Valtiovarainministeriön Haukka-hanke selvittää viranomaisten tehtävien tarkentaminen siten, että valtakunnallisten ja alueellisten viranomaisten olisi mahdollista paremmin tukea kuntia digitaalisen turvallisuuden kehittämisessä ja häiriötilanteiden hallinnassa, osana alueellista varautumista ja yhteistoimintaa. Huomioidaan kuntien resurssit ja osaaminen sekä kuntien digitaaliseen turvallisuuteen liittyvien tehtävien ja roolien selkeämpi määrittäminen.
Selvitys 2 – Hyvinvointialueet digitaalisen turvallisuuden edistäjinä	Valtiovarainministeriön Haukka-hanke selvittää digitaalisen turvallisuuden valtio-hyvinvointialue-kunta yhteistoimintamallia sekä tukea hyvinvointialueille digitaalisen turvallisuuden toimintamallien toteuttamisessa.
Selvitys 3 – Kuntien tietoturavastaavan rooli	Valtiovarainministeriön Haukka-hanke selvittää kuntien tietoturavastaavan tehtävien ja roolin mahdollista selkiyttämistarvetta ja -menettelyitä.
Selvitys 4 – Traficomin palvelujen laajentaminen kuntiin	Merkitään tiedoksi, että Traficomin esityksestä se selvittää osana kunnille tarjottavia digitaalisen turvallisuuden palveluja kunta-ISACin ja kuntiin liittyvän toimialavastaavan tehtäviä ja toteuttamista. Tämä selvitys lisää ja syventää osaltaan Traficomin ja kuntien keskinäistä ymmärrystä ja myös luo rakenteita yhteistoiminnalle, minkä pohjalta viranomaisten olisi mahdollista paremmin tukea kuntia digitaalisen turvallisuuden kehittämisessä ja häiriötilanteiden hallinnassa.
Toiminnan kehittäminen – Kuntien tapa soveltaa tiedonhallintalakia	Tiedonhallintalautakunnalle ehdotetaan, että se järjestää seminaarin, jossa kunnat voivat jakaa kokemuksia tiedonhallintalain yhteisten tietoturallisuuden vähimmäistoimenpiteiden määrittämisestä ja käyttämisestä.

Taulukko 3: Tehtävät yhteistoiminnan käynnistämiseksi