



28.5.2025

## Valtion yhteisiä tieto- ja viestintätekniisiä palveluja ohjaavan lainsäädännön nykytilan arvio ja kehitystarpeet sekä suositus jatkotoimenpiteistä

## Sisällys

1. Alustus	3
1.1. Johdanto	3
1.2. Lähtökohdat	3
1.3. Selvityksen ja arvioinnin toteutuksen kuvaus	4
2. Havainnot	5
2.1. Järjestämismalli	5
2.1.1. Lainsäädännön perusteet ja eroavaisuudet	5
2.1.2. Tori-toiminnan arviot	7
2.1.3. Tuve-toiminnan arviot	10
2.2. Palvelut ja niiden ominaisuudet	15
2.2.1. Lainsäädännön perusteet ja eroavaisuudet	15
2.2.2. Tori-toiminnan arviot	18
2.2.3. Tuve-toiminnan arviot	20
2.3. Palvelutuotanto	23
2.3.1. Lainsäädännön perusteet ja eroavaisuudet	23
2.3.2. Tori-toiminnan arviot	27
2.3.3. Tuve-toiminnan arviot	31
2.4. Asiakkaat	34
2.4.1. Lainsäädännön perusteet ja eroavaisuudet	34
2.4.2. Tori-toiminnan arviot	35
2.4.3. Tuve-toiminnan arviot	36
2.5. Rahoitus	37
2.5.1. Lainsäädännön perusteet ja eroavaisuudet	37
2.5.2. Tori-toiminnan arviot	37
2.5.3. Tuve-toiminnan arviot	38
3. Päätelmät	40
3.1. Muutos- ja kehitystarpeet	40
3.1.1. Järjestämismalli	40
3.1.2. Palvelut ja niiden ominaisuudet	41
3.1.3. Palvelutuotanto	42
3.1.4. Asiakkaat	44
3.1.5. Rahoitus	44
3.2. Arvio jatkotoimenpiteistä	44
3.2.1. Nykytilan säilyttäminen	44
3.2.2. Vähäiset muutokset nykytilaan	45
3.2.3. Järjestämismallin ja palvelutuotannon uudistus	46
3.3. Suositus jatkotoimenpiteistä	47

## 1. Alustus

Valtionvarainministeriön julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekninen osasto (myöh. JulkiCT-osasto) on 17.10.2024 asettanut valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisen (myöh. Tori-toiminta) ja turvallisuusverkko toiminnan (myöh. Tuve-toiminta) kehittämishankkeen (VN/19401/2024-VM-2, myöh. T2-hanke), jonka ensimmäisen vaiheen osaprojektissa (Osaprojekti I) on toteutettu valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013, myöh. Tori-laki) ja julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnasta annetun lain (10/2015, myöh. Tuve-laki) jälkiarviointi.

### 1.1. Johdanto

Tori- ja Tuve-lainsäädäntöä on tarkasteltu palvelujen järjestämiseen sekä turvallisuuteen ja varautumiseen liittyvien seikkojen takia perinteisesti erillisinä asiakokonaisuuksina ja yksittäisten muutostarpeiden kautta lainsäädäntöjen voimaansaattamisesta lähtien.

T2-hankkeen ja siihen liittyvän jälkiarvioinnin taustalla on eri tietolähteistä koostetut havainnot valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen (myöh. yhteiset tv-t-palvelut) lainsäädännön uudistustarpeista. Palvelujen tuottajien osalta on noussut esille pyrkimyksiä palvelutuotannon sekä palvelukehityksen tehostamiseen ja palveluvalikoiman optimointiin sekä näiden ja muun palvelutoiminnan edellyttämiä tarpeita lainsäädännön ajantasaistamisesta. Yhteisiä palveluita hyödyntävien organisaatioiden tarpeet kustannustehokkuuteen ja päällekkäisyyksien poistamiseen sekä lainsäädännön tuen tarve sujuvampaan kehittämistoimintaan ja uuden teknologian soveltamiseen ovat osaltaan olleet myötävaikuttamassa toteutukseen.

Ennen hanketta käynnistetyn Tuve-lain jälkiarvioinnin esiselvityksen yhteydessä syntyi myös käsitys siitä, että Tori- ja Tuve-palveluja sekä niihin liittyvää järjestämismallia on syytä arvioida kokonaisuutena tuottavuuden ja yhteentoimivuuden takia sekä mahdollisten päällekkäisyyksien poistamiseksi. Valtiontalouden tarkastusviraston (myöh. VTV) on vuoden 2023 valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskus Valtorin (myöh. Valtori) tilinpäätöskannanotossa myös tukenut tätä käsitystä. VTV on tilinpäätöskannanotossaan mm. kehottanut valtiovarainministeriötä ja Valtoria arviomaan nyky-lainsäädännön osalta mahdollisuutta säätää tehtävistä yhdellä lailla. VTV:n kehoituksen takana on tarve leikata valtionhallinnon menoja, mutta myös kehittää palveluja sekä palvelutuotantoa vastaamaan tulevaisuuden palvelutarpeita.

### 1.2. Lähtökohdat

Hankkeen tavoitteena on arvioida tarpeet sekä keinot Tori- ja Tuve-lainsäädännön kehittämiseksi. Lainsäädännön kehittämisen tavoitteena on kustannustehokkuuden ja tuottavuuden parantaminen ottaen huomioon myös yhteisten tv-t-palvelujen yhteentoimivuus, turvallisuus ja varautuminen.

Hanke tukee valtiovarainministeriön JulkiCT-osaston Tori- ja Tuve-toiminnan lainsäädännön mukaista yleishallinnollista, strategista sekä tieto- ja viestintäteknisen varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden ohjausta ja valvontaa. Hanke myös tukee yhteisten palvelujen kustannustehokasta sekä vaatimustenmukaista ja turvallista järjestämistä valtion virastoille ja laitoksille.

Hankkeen ensimmäisen vaiheen osaprojektissa (Osaprojekti I) tavoitteena on ollut arvioida Tori- ja Tuve-toiminnan nykytilanne ja kehitystarpeet, mikä toteutettiin lainsäädännön jälkiarviointina.

Jälkiarvioinnissa tavoitteena oli tarkastella Tori-lain sekä Tuve-lain nykyistä sisältöä, arvioiden lakien toimeenpanoa ja soveltuvuutta nykytilanteeseen sekä lakien mahdollinen täsmentämis- ja uudistamistarvetta. Arvioinnin tavoitteena oli tunnistaa kohteita, jotka edellyttävät lainsäädäntömuutoksia mutta myös kohteita, joiden mukainen toimeenpano on mahdollista jo nykyllä lainsäädännön puitteissa.

Jälkiarviointi tehtiin ensimmäisen vaiheen osaprojektissa kokonaisuutena, jossa tarkasteltiin sekä Tori-lain että Tuve-lain soveltuvuudet sekä muutostarpeet, huomioiden mahdolliset tarpeet yhteisten tv-t-palveluiden lainsäädännön yhdenmukaisuudelle tai yhtenäistämiseksi. Osaprojektin tuloksena, jälkiarvioinnissa tavoitteena oli tuottaa päätöksentekoa varten vähintään seuraavat kuvaukset:

- Arvio, miten Tori- ja Tuve-lain toimeenpano on onnistunut
- Arvio, miten nykytila on suhteessa asetettuihin tavoitteisiin
- Yhteisten tv-t-palvelujen määrittelyn ja palvelujen ominaisuuksien määrittelyn kehitystarpeet (sis. palvelujen määrittely, palvelujen ominaisuuksien (esim. turvallisuus, varautuminen) määrittelyn)
- Arvio palvelujen järjestämismallin muutostarpeista ja -kohteista (sis. palvelutuotantomalli (tuottamistapa ja rahoitusmalli), asiakkaat ja ohjaus)

Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa toteutettavassa jälkiarvioinnissa viitekehyksenä toimi voimassa oleva lainsäädäntö, jolloin tarkastelunäkökulma rajattiin nykyllä lainsäädännön pykäliin ja niiden mukaisen sisällön soveltavuuteen, kattavuuteen ja puutteellisuuksiin.

### 1.3. Selvityksen ja arvioinnin toteutuksen kuvaus

Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa (Osaprojekti I) suoritetun jälkiarvioinnin toteutus on tehty hyväksytyin hankesuunnitelman mukaisesti valtiovarainministeriön virkatyönä, johon on osallistunut suunnitelmassa hanketyöryhmään nimetyt jäsenet. Toteutusta on tukenut laajennetun hanketyöryhmän toiminta, jossa erityisesti valtiovarainministeriön toimeksiannon mukaisen selvityksen valtion yhteisten perustietotekniikkapalvelujen teknologia-arkkitehtuurin tavoitetilasta (Osaprojekti IV) edistymistä on seurattu, mutta myös tarkasteltu hankkeen ensimmäisen vaiheen (Osaprojekti I) tehtäväkokonaisuuksia. Hankkeen ohjausryhmänä on toiminut JulkICT-osaston johtoryhmä (JulkICT-jory), jonka tehtävänä on ollut ohjata sekä tukea hanketyöryhmän työtä ja varmistaa, että hankkeen tavoitteet saavutetaan.

Arviointityön perustana on käytetty laajasti eri tietolähteistä koostettuja havaintoja ja palautteita, joista on johdettu johtopäätöksiä asiaan liittyvistä muutostarpeista. Keskeisimpinä tietolähteinä on käytetty valtiovarainministeriön vuosina 2022–2024 laatimia selvityksiä, Tuve- ja Tori-toiminnan osalta järjestettyjen työpajojen materiaaleja ja tuotoksia sekä valtiovarainministeriön ohjaustöissä käsiteltyjen tapausten aineistoja. Havaintoja toimintaa liittyvistä muutos- ja kehitystarpeista on myös tullut esille keskusteluissa palvelujen tuottajien (Valtori, Suomen Erillisverkot Oy) sekä Tori- ja Tuve-palveluja käyttävien tahojen kanssa, joiden yhteisistä tv-t-palveluista sekä niiden tuottamisesta antamat palautteet ovat osaltaan nostaneet esille toimintaan liittyviä haasteita sekä kehitystarpeita.

Arviointityössä koostettujen havaintojen kattavuutta tarkasteltiin sidosryhmien kanssa 23.5.2025 järjestetyssä tilaisuudessa, jossa asiaa käsiteltiin eri työryhmissä ja mahdollistettiin myös tuotos-

ten kommentointi. Tilaisuutta ja arviointityötä tukemaan toteutettiin valtiovarainministeriön laatima, Tori- ja Tuve-lainsäädäntöön liittyvä kysely (myöh. sidosryhmäkysely), jolla osaltaan tarkastettiin valtiovarainministeriön virkatyönä laatimaa arviointia Tori- ja Tuve-lainsäädännön toteutumisesta ja mahdollisista kehittämistarpeista. Kysely perustui väitteisiin, jotka oli laadittu arviointihavaintojen ja niistä tehtyjen johtopäätösten perusteella. Väitteet eivät sellaisenaan edustaneet valtiovarainministeriön kantaa Tori- ja Tuve-toiminnasta, vaan niiden tarkoitus oli nostaa esille keskeisiä seikkoja tai kysymyksiä, joita oli tullut esille jälkiarvioinnin yhteydessä. Sidosryhmätilaisuudessa sekä kyselyn tuloksena saatuja palautteita käytettiin hankkeen ensimmäisen vaiheen (Osaprojekti I) arviointityön tukena ja vaiheen lopputulosten laadinnassa.

## 2. Havainnot

### 2.1. Järjestämismalli

#### 2.1.1. Lainsäädännön perusteet ja eroavaisuudet

##### *Järjestämis- ja tuottamisvastuu*

Tori-lain 2 §:n 1 momentin mukaan valtion viranomaiset vastaavat yhteisten tvt-palvelujen järjestämisestä. Tori-lain perusteella yhteisten tvt-palvelujen järjestämiseen liittyvä toimivalta muulta osin kuin palvelutuotantomallin ja lähtökohtaisen käyttövelvoitteen osalta on virastoilla/viranomaisilla sekä jokaisella ministeriöllä.

Tori-lain 5 §:n mukaan valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottaa ja kehittää palvelukeskus, joka on voimassa olevan Tori-asetuksen 4 § mukaan Valtori. Turvallisuusverkon palveluiden (myöh. Tuve-palvelut) puolella palveluiden tuottajana toimii Tuve-lain 6 § mukaan myös Suomen Erillisverkot Oy -niminen osakeyhtiö, joka toimii turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana.

##### *Käyttövelvoite ja palvelusopimukset*

Tori-lain 3 §:n säädetään käyttövelvoitteesta ja pääsäännöstä poikkeavissa tapauksissa käyttövelvoitteen poikkeamamenettelystä. Tori-lain 12 §:n 2 momentin mukaan palvelukeskus tekee asiakkaiden kanssa sopimukset asiakkaalle tuotetuista palveluista ja niistä maksettavasta korvauksesta. Palvelusopimuksella asiakas käyttää toimivaltaansa palveluiden järjestäjänä, ja sopimus ohjaa Valtoria palvelutuottajana. Tavoitteena on ollut, että asiakkaat pystyisivät palvelusopimuksia ja palvelutarvemäärittelyjen kautta ohjaamaan palvelukeskusta järjestämään asiakastarpeet tyydyttävät palvelut ja sitä kautta asiakkaat pystyisivät noudattamaan laissa säädettyä käyttövelvollisuutta.

Tarkasteltaessa yhteisten tvt-palvelujen järjestämistä valtiovarainministeriön, palvelukeskuksen ja asiakkaan välillä Tori-lain 3 §:n käyttövelvollisuus ja siitä poikkeaminen sekä tämän ohjausmekanismin suhde asiakasohjaukseen ovat keskeisessä asemassa. Pykälän yksityiskohteisissa perusteluissa (HE 150/2013 vp, s 30) on tuotu esille, että käytön velvoittavuudesta poikkeamismahdollisuutta on tulkittava suppeasti. Käyttövelvoitteesta poikkeamiselle pitää olla ehdotetussa pykälässä tarkoitettuja välttämättömiä syitä. Ensisijaisesti tarkoitus on, että yhteiset tvt-palvelut on järjestetty siten, että myös poikkeavat asiakastarpeet pystytään ottamaan huomioon. Lain mukaiseen palvelujen järjestämistapaan kuuluisi keskeisellä tavalla sellainen toimintamalli,

jossa palvelujen tuottajan, esimerkiksi 5 §:ssä tarkoitettu palvelukeskuksen, tehtävänä on huolehtia palvelujen järjestämisestä kaikille valtionhallinnon asiakkaille siten, että palvelukeskuksen tehtäviin kuuluvissa palvelukokonaisuuksissa mahdollistetaan myös asiakkaiden erityistarpeiden, esimerkiksi turvallisuutta ja varautumista koskevien vaatimusten, huomioiminen. Palvelukeskus voi tässä tarkoituksessa esimerkiksi hankkia asiakkaan tilauksesta sille erityisesti räätälöidyn palvelun.

### *Ohjaus*

Valtiovarainministeriöllä on Tori-lain 4 §:n perusteella ohjaustoimivalta valtion yhteisiin tieto- ja viestintäteknisiin palveluihin. Lisäksi valtiovarainministeriöllä on ohjaustoimivalta Tori-lain 6 §:n perusteella yhteisiä tv-t-palveluja tuottavaan palvelukeskukseen.

### *Ohjauksen erityispiirteet turvallisuusverkko toiminnassa*

Tuve-lain valmistelun aikana on edellytetty, että vastuu turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana toimivan yhtiön valvonnasta ja ohjauksesta säädetään nimenomaisesti jollekin viranomaiselle. Sääntelystä tulee myös selkeästi käydä ilmi, millaisia valvonnallisia keinoja viranomaisella on käytettävissään. On varmistuttava siitä, että sääntelyn sisältämä valvontaja ohjausmalli tosiasiallisesti ja selkeästi turvaa toiminnan luonne huomioon ottaen palveluntuottajan riittävän valvonnan ja ohjauksen (PeVL 8/2014 vp).

Tuve-laissa valtiovarainministeriön ohjaustehtävät on näin ollen säädetty monitasoisesti Tuve-lain 14 §:ssä, jonka mukaan valtiovarainministeriö vastaa Tuve-toiminnan yleishallinnollisesta, strategisesta, taloudellisesta ja tieto- ja viestintäteknisen varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden ohjauksesta ja valvonnasta. Lisäksi saman pykälän mukaan valtiovarainministeriö vastaa turvallisuusverkon palvelutuotannon ohjauksesta ja valvonnasta, mikä ulottuu operatiiviselle tasolle. Valtioneuvostolla on asetuksenantovaltuus turvallisuutta, varautumista, valmiutta ja jatkuvuutta koskevista vaatimuksista sekä turvallisuusverkon palvelutuotannon ja käytön ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja tärkeys määrittelystä (EKT-määrittely) sekä Tuve-toiminnan ohjauksen ja valvonnan menettelyistä. Lisäksi valtiovarainministeriö voi antaa määräyksiä ja täydentää asetuksenantovaltuutta. Käytännössä määräykset valmistellaan yhteistyössä turvallisuusverkon palvelujen tuottajien (myöh. Tuve-palvelujen tuottajat) kanssa. Valtiovarainministeriö voi myös valvonnan suorittamiseksi tehdä palvelutuotannon varautumista, turvallisuutta ja laatua koskevia ennakkollisia tarkastuksia ja arviointeja.

Valtiovarainministeriön hyväksyy Tuve-palvelut käyttöönotettaviksi Tuve-asetuksen 11 §:n mukaisesti. Hyväksymisen edellytyksenä on, että palvelut täyttävät Tuve-toiminnalle asetetut korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimukset.

Suomen Erillisverkot Oy (myöh. Erillisverkot) on yhtiömuotoinen toimija, joka on Valtioneuvoston kanslian omistusohjauksessa Tuve-lain 16 § mukaisesti. Lain sähköisen viestinnän palveluista (917/2014, myöh. SVP-laki) 325 §:n 2 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus tehdä tekninen turvallisuus- tai toimivuustarkastus Erillisverkoille myös laajakaistaisen viranomaisviestintäpalvelun osalta.

Tori-lain 11 §:n mukainen Valtorin asiakasneuvottelukunta (myöh. ANK) ja Tuve-lain 17 §:ssä säädetty turvallisuusverkko toiminnan neuvottelukunta (myöh. Tuve-neuvottelukunta) toimivat valtiovarainministeriön tukena. Tuve-neuvottelukunnan tehtävä on tarkemmin säädetty suoraan laissa, kun ANK:n tehtävistä säädetään tarkemmin asetuksella.

Valtiovarainministeriön Tuve-toimintojen ohjausroolin ja tehtävien täysimääräiseksi toteuttamiseksi Tuve-lain 19 §:n 3 momentissa säädetään tiedonsaantioikeuksista. Pykälän 4 momentissa säädetään palvelutuottajille vastaava tiedonsaantioikeus saada toisiltaan, julkisen hallinnon viranomaiselta ja turvallisuusverkon integraatiopalvelujen tuottajalta Tuve-lain mukaisten tehtävien hoitamisessa välittömästi tarvittavat tiedot. Tori-laissa tiedonsaantioikeuksista ei ole säädetty, vaan Tori-asetuksen 15 §:n mukaan palvelutuotannon ja palvelujen laadun ja kustannustehokkuuden varmistamiseksi valtiovarainministeriöllä ja yhteisten palvelujen asiakkailta on oikeus saada riittävät ja tarvittavat tiedot palvelujen tuottajilta. Tiedonsaantioikeuksista ja salassa pidettävän tiedon antamisesta säättäminen edellyttää kuitenkin julkisuuslain 26 § mukaan oikeuden säätämisestä nimenomaan lailla. Tori-asetuksen tiedonsaantioikeudet eivät siis käytännössä toimi asetuksen tasolla.

### *Ulkoisen tuottaja*

Alihankinta on mahdollista sekä Tori- että Tuve-palveluiden osalta, mutta edellytykset alihankinnan käyttämisestä eroavat toisistaan. Tori-laissa alihankintaa ei ole rajoitettu, kun taas Tuve-lain 13 §:n mukaan alihankkijan käyttö edellyttää valtiovarainministeriön päätöstä ja sitä voi käyttää vain välttämättömään.

## **2.1.2. Tori-toiminnan arviot**

### *Järjestämis- ja tuottamisvastuu*

Tori-lain toimeenpanossa on korostunut tuottamisvastuuseen liittyvät asiat järjestämisvastuiden kustannuksella. Palvelukeskuksen asiakkailta olevaan laajaan järjestämisvastuusiin liittyvä toimivalta ei ole toteutunut laissa tarkoitetulla tavalla ja on johtanut palvelujen ohjauksen epäselvyyksiin. Asiakkailta ei ole ollut riittävää kykyä viedä tavoitteitaan palvelusopimuksien sisältöön ja sitä kautta ohjata palvelukeskuksen toimintaa riittävällä tavalla. Palvelukeskus on lähtenyt ratkaisemaan järjestämisvastuuseen liittyviä tehtäviä ilman tarvittavaa toimivaltaa ja tästä syystä järjestämis- ja tuotantovastuiden rajat ovat hämärtyneet. Palvelutuottajan tuottamisvastuu tulisi selkeämmin rajata velvollisuutteen tuottaa palveluja palvelusopimuksissa sovitulla tavalla. Järjestämisvastuiden edellyttämät kyvykkyydet ja organisointi tulee arvioida ja ratkaista tulevassa järjestämis-mallissa.

Tori-lain 5 §:n säädös tuottavuusvastuussa olevasta palvelukeskuksesta on hämärtänyt lain tavoitetta markkinoiden tarkoituksenmukaisesta hyödyntämisestä. Säädös on johtanut järjestämis-mallissa tilanteeseen, jossa virastomuotoisella palvelukeskukselle on muodostunut määräävä monopolistinen asema palvelujen tuottamisessa. Tori-laki puitelakina mahdollistaisi tuottamisvas-tuiden jakamisen laajemmalle joukolle palvelutuottajia. Palvelukeskus on tulkinnut säädöksen tarkoittavan oman tuotannon ensisijaisuutta tai ainakin ns. portinvartijan roolia järjestämis-mallissa. Palvelukeskus on voinut valita palvelujen tuotantomallin ja tehdä siihen liittyvät resursointipäätökset. Palvelujen kehittäminen on ollut pitkään keskeisesti palvelukeskuksen johtamaa ilman selkeää asiakasohjausta. Säädöksen tulkinta on johtanut osaltaan järjestämis-mallin järjestämis- ja tuottamisvastuiden epäselvyyksiin.

Tori-lain tavoitteena on ollut tieto- ja viestintätekniisten palveluiden järjestämisen ja toimintojen hallinnollinen kokoaminen. Asiakkaiden järjestämisvastuu on laajasti jäänyt hajautuneeksi. Ohjausvastuut on koottu valtiovarainministeriölle. Tuotantovastuu on keskitetty palvelukeskukselle.

Järjestämisvastuiden hajautuminen on estänyt valtion yhteisten tavoitteiden määrittämisen yhteisten palvelujen tavoitetilan suhteen. Käytännössä yhteistä tavoitetilaa ei ole syntynyt esim. sitovan palvelustrategian muodossa. Jatkossa tulee palvelujen järjestämisen ja palvelutuotannon kohdentamiseksi suunnitella riittävät menettelyt yhteisten tavoitteiden ja linjauksien asettamiseksi. Arvioitavaksi tulee myös yhteisen edun vaatiman toimivallan keskittäminen tarkoituksenmukaisella tasolla ohjaavalle ministeriölle.

#### *Käyttövelvoite ja palvelusopimukset*

Käyttövelvoite on rajoittanut liiaksi asiakkaiden mahdollisuuksia käyttää järjestämisvastuitaan suhteessa palvelukeskukseen. Tori-lain 3 §:n käyttövelvoitteen poikkeamismahdollisuutta ei ole kyetty käyttämään asiakasohjauksessa. Yleinen suppea tulkinta Tori-lain poikkeamamahdollisuudesta ja sen perusteista on johtanut keskeisen asiakasohjauksen keinon käyttämättä jättämiseen. Ilman toimivaa poikkeamamenettelyä ei ole mahdollista arvioida palvelutuotannon kyvykkyyden tasoa suhteessa Tori-lain 2 §:n 3 mom. tavoitteisiin palvelujen kustannustehokkuudesta ja laadusta. Asiakkaat ovat poikkeuksetta tyytyneet palvelukeskuksen tuottamien palvelujen kustannuksiin ja laatuun sopiessaan niistä palvelusopimuksissa. Tori-lain voimaantulon ja toimeenpanohankeen jälkeen ei ole tehty yhtään poikkeamaesitystä, jolla olisi lähdetty arvioimaan tuotannossa olevan palvelun sisältöä. Poikkeamamahdollisuuden käyttäminen olisi jatkossa oltava keskeinen väline palvelutuotannon ohjaamiseksi, joskin menettelyn käyttämiseen liittyvää kynnystä tulisi laskea ja menettelyä yksinkertaistaa. Palvelujen tuottavuuden varmistaminen vaatii jatkuvia keinoja palvelutuotannon sisällön asettamisesta avoimeen tarkasteluun.

#### *Ohjaus*

Valtiovarainministeriöllä on laajoja palvelujen ohjaukseen liittyviä ohjausvastuita. Ohjausvastuut ulottuvat järjestämiseen liittyvistä tehtävistä aina palvelujen sisältöön ja laatuun. Ohjausvastuut ovat osaltaan strategisen tason vastuita ja osaltaan vastuita, joiden toteuttaminen edellyttäisi tavoitetilassa laajaa palvelutuotannon tuntemusta operatiivisella tasolla mm. turvallisuuden ja varautumisen osalta. Asiakkaiden järjestämisvastuiden heikkoa toteutumista on toivottu asiakkaiden ja palvelukeskuksen suunnasta korjattavan valtiovarainministeriön ohjausvastuilla. Odotukset valtiovarainministeriön ohjaukselle ovat olleet epärealistisia suhteessa käytettävissä oleviin valmisteluresursseihin. Asiakkaiden järjestämisvastuun ohittaminen yleisellä ohjaustoimivalla on haasteellista nykyisen järjestämismallin suhteen. Nykyisessä muodossaan ohjaustehtävien hoitaminen edellyttäisi laajempaa operatiivista valmistelua mm. määräysten, ohjeiden ja linjausten valmistelemiseksi. Valtion yhteisen varautumiseen, valmiuteen ja turvallisuuteen liittyvä ohjaus on edellyttänyt yksityiskohtaista valmistelua. Palvelukeskus on pyrkinyt ottamaan valtiovarainministeriölle kuuluvia ohjaustoimivaltaan liittyviä ratkaisuja tehtäväkseen, joka on johtanut järjestämismallin vastuiden epäselvyyksiin. Sidosryhmäkyselyn perusteella 80 % vastaajista arvioi strategisen tason ohjauksen toteuttamisen vaativan tehostamista.

Järjestämismallin uudistamisen yhteydessä tulisi arvioida tarvetta ohjaavan ministeriön ohjaustoimivallaan selkeyttämiseen. Nykyisessä järjestämismallissa on jäänyt epäselväksi, miten valtionkonsernin yhteiset tavoitteet voidaan järjestämismallissa kohdistaa yhteisten palvelujen tavoitteisiin. Laajan asiakkaiden järjestämistoimivallan rajaaminen olisi valtion yhteisen edun varmistamiseksi tarpeellista. Lisäksi tulisi arvioida tarvetta valtion yhteisille varautumisen ja tietoturvallisuuden linjauksille ja tasomäärityksille. Järjestämistehtävien hoitaminen edellyttää riittävän laadukasta valmistelua ja siksi tulisi arvioida tarvetta erillisen valmisteluresurssin kohdentamiseksi yhteisten palvelujen ohjaukseen. Ohjaus-, järjestämis- ja tuottamisvastuiden eriyttäminen tulisi toteuttaa riittävällä tasolla, erityisesti järjestämis- ja tuottamisvastuiden eriyttäminen on tärkeää

tilaaja-tuottaja-vastuiden eriyttämiseksi. Vertailukohtaksi voitaisiin ottaa Valtiokonttorin prosessi-vastuut valtion henkilöstö- ja taloushallinnon palveluissa sekä liikenne- ja viestintäministeriön, Traficom ja Väyläviraston välistä vastuunjakoa.

#### *Valtorin asiakasneuvottelukunta*

Palvelukeskuksella on sen asiakasohjausta ja toiminnan kehittämistä tukeva asiakasneuvottelukunta (ANK). ANK:n tarkoituksena on ollut mahdollistaa asiakkaiden järjestämisvastuisiin perustuvien tavoitteiden yhteensovittaminen palvelukeskuksen asiakasohjauksessa. ANK:n ohjaus on kohdistunut palvelukeskukseen ja sen toimintaedellytyksiin, eikä yhteisten tv-t-palvelujen ohjaukseen ja kehittämiseen. Tämä on johtanut palvelukeskuksen aseman korostumiseen yhteisten palvelujen sijasta. ANK:n neuvoo-antava asema ei ole mahdollistanut sitovaa ohjausta palvelukeskuksella. Palvelukeskus on avoimesti asettanut ANK:n ohjauksen neuvoo-antavaksi ja näin asiakkaiden kokemus asiakasohjauksen toteutumisesta ei ole ANK:n osalta onnistunut. Sidosryhmäkyselyssä 91 % asiakkaista katsoo tarpeelliseksi arvioida uudelleen ANK:n päätöksentekovastuita asiakasohjauksen tehostamiseksi. ANK:n asema yhteensovittavassa ohjauksessa yhdessä asiakaskohtaisen sopimusohjauksen kanssa ei ole onnistunut ohjamaan yhteisten palvelujen tuottamista tavoitellusti. Valtorilla on ollut mahdollista nykyisten säädösten pohjalta korostaa toimintansa johtamisessa ANK:n asemaa asiakaslähtöisen palvelutuotannon ja palvelukehittämisen varmistamiseksi.

Valtiovarainministeriö on ohjauksellaan pyrkinyt korostamaan ANK:n asemaa sopimusohjauksen rinnalla. Tori-lain muutoksella (113/2020) lakkautettiin palvelukeskuksen hallitus tarpeettomana. Samassa yhteydessä arvioitiin tarvetta asiakasohjauksen tehostamiseksi ja arvioitiin eri järjestämisselittejä, joilla olisi voitu asiakkaille antaa laajempia toimivaltuuksia palvelujen ja palvelukeskuksen ohjaukseen. ANK:n puuttumisvastuita ja tiedonsaantioikeuksia on lisätty Tori-asetuksen muutoksella (867/2022) sekä *valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen hallintamallin* (myöh. Tori-hallintamalli) käyttöön otolla. Näiden ohjaustoimenpiteiden vaikutus on ollut selkeä, mutta ohjausvaikutus on jäänyt palvelukeskuksen toimintatapojen vuoksi heikoksi.

#### *Ulkoiset palvelutuottajat*

Tori-lain keskeisenä tavoitteena on laaja-alainen markkinoiden hyödyntäminen palvelutuotantoon ja sen kustannustehokkuuteen. Tori-laissa ei ole erityisiä säädöksiä ulkoisten palvelutuottajien asemasta. Palvelukeskus on hoitanut järjestämisselitteissä keskeisiä tyypillisesti järjestämisvastuisiin liittyviä hankintatoimeen ja toimittajienhallintaan liittyviä tehtäviä. Palvelukeskuksen asema yhtenä yhteisten palvelujen palvelutuottajana on haasteellinen suhteessa järjestämisvastuisiin. Palvelukeskuksen käyttäessä näitä järjestämisvastuiden piiriin kuuluvaa toimivaltuuksia saattaa syntyä tilanne, jossa palvelutuotantomalliin liittyviä ratkaisuja ei kyetä tekemään objektiivisesti esim. tilanteessa, jossa tulisi valita ulkoisen ja palvelukeskuksen sisäisen palvelutuotannon välillä. Tästä syystä keskeiset hankintatoimen ja toimittajienhallinnan tehtävät tulisi jatkossa olla järjestämisvastuista ja erottaa selkeästi tuottamisvastuista. Lisäksi tulisi arvioida sääntelytarpeet ulkoisten palvelutuottajien aseman osalta. Myös muun lainsäädännön osalta tulisi arvioida ulkoisen palvelutuotannon asema mm. varautumisen ja turvallisuuden osalta.

### 2.1.3. Tuve-toiminnan arviot

#### *Turvallisuusverkkotoimintaan liittyvät käsitteet*

Turvallisuusverkko, turvallisuusverkkotoiminta, turvallisuusverkon palvelut, viranomaisverkko, Viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniset palvelut käsitteitä tulee tarkentaa ja selkeyttää, mikäli Tuve-laki jää erillisenä lakina voimaan. Korkean turvallisuuden ja varautumiskäsitteen sisältöä tulee kaikissa tapauksissa tarkentaa ja tarkastella myös jatkuvuuden hallinta käsitettä. Korkean turvallisuuden käsite tulisi esimerkiksi sitoa selkeämmin turvallisuusluokitukseen. Sidosryhmäkyselyn tulosten perusteella kansallinen turvallisuusluokka IV (TL IV) voisi olla lähtökohtana, kun määritetään perustietoturva vaatimuksia, jolloin korkealla turvallisuudella tarkoitettaisiin TL III ja sitä korkeampia turvallisuustasoja.

#### *Alihankinta palvelutuotannossa*

Tuve-toimintaan liittyvää alihankinta käsitteen sisältöä ei ole määritelty laissa tarkemmin. Tämä on aiheuttanut tulkintaongelmia, milloin on kysymyksessä palvelutuotannon alihankinta. Alihankinta tulisi määrittää tarkemmin laissa tai muuttaa alihankinnan rajoitteita niin, että Tuve-palvelujen tuottajalla on ainoastaan velvollisuus varmistaa, ettei palvelutuotannon turvallisuus tai jatkuvuus vaarannu alihankijaa käytettäessä. Ministeriötasoisien alihankinnan valvonnan tarkoituksenmukaisuutta tulee arvioida uudelleen.

Valtori ja Erillisverkot eivät ole käyttäneet merkittävästi jatkuvaa alihankintaa Tuve-palvelujen tuottamisessa, mutta jonkin verran kehittämistoiminnassa. Alihankinta on ollut tuotantoa tukevaa kuten ylläpitopalveluja ja laitehankintoja. Valtorin ja Erillisverkkojen kyvykyys kehittää uusia palveluja on arvion mukaan yksittäisten osaajien varassa, Valtorilla ja Erillisverkoilla on myös asiantuntevaa henkilöstöä, mutta osaamisen ylläpito voi olla vaikeaa. Vaikuttaa selkeältä, että pelkällä omalla palvelutuotannolla ei pystytä tuottamaan palveluja käyttäjien tarpeita vastaavalla tavalla vaan tarvitaan enemmän ulkoisten palvelutuottajien tukea. Alihankinnan tulisikin olla mahdollista aina kun se täyttää asetetut vaatimukset.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja hallintovaliokunta korostivat yhtiömuotoisen palveluntuottajan viranomaisohjausta ja alihankintaa koskevaa säätelyä tarkennettiin ja tiukennettiin eduskunnan käsittelyn aikana siitä mitä se oli alkuperäisessä hallituksen esityksessä. Muutoksen kokonaisvaikusta ei kuitenkaan arvioitu. Jatkossa tulisi arvioida onko alihankinnan rajoittamisesta tarkoituksenmukaista säätää edelleen myös Valtoria koskevaksi vai voisiko säätelyn kohdistaa vain osakeyhtiömuotoiseen toimijaan, jonka toimintaan edellytetään viranomaisohjausta.

Tuve-laissa on nimetty erikseen alihankkijoita, jotka ovat edelleen olennaisia toiminnan kannalta, mutta lista ei ole kattava. Mikäli alihankintaa katsotaan jatkossakin tarpeelliseksi rajoittaa tai määrittää säädöksillä, voisi olla tarpeen määrittää säädöksiin muita alihankkijoita, erityisesti muita viranomaisia, toisaalta voi olla tarpeen arvioida onko ylipäätään tarpeellista asettaa alihankinnalle rajoituksia.

Tuve-lain nykyinen vaatimus alihankinnan rajoittamisesta välttämättömään ja valtiovarainministeriön ohjausmenettelyn kytkeminen alihankinnan laajuuden määrittelyyn muodostaa nykyisellään suoja toimet, joilla pyritään varmistamaan, että alihankkija kykenee tosiasiallisesti tehtäväalueellaan täyttämään turvallisuusverkon turvallisuus- ja varautumisvaatimukset. Nykyisessä lainsä-

dännössä ei ole suoraan kysymys viranomaistehtävien ja merkittävän julkisen vallankäytön delegoinnin kontrolloinnista vaan erityisestä valtion turvallisuuden varmistamisesta lainsäädännöllisin keinoin.

Alihankinnan rajoittaminen vain välttämättömään vaikuttaisi vaikeuttavan Tuve-palvelujen toteuttamista. Alihankinnan rajoittaminen vain välttämättömään voi nykyäsitä mukaan jopa vaikeuttaa korkean turvallisuuden ja varautumisen ylläpitoa, koska teknologian kehittyminen edellyttää jatkuvaa henkilöstön osaamisen ylläpitoa ja kehittämistä. Uusimpien teknologioiden käyttöön-otto hidastuu merkittävästi, jos omalla henkilöstöllä ei ole järjestelmien kehittämis- ja ylläpitokykyä. Arviointisuositukseksi on, että alihankinnan rajoittamisen perusteet tulisi arvioida uudelleen ja poistaa tarpeettomat rajoitteet. Tätä suositusta tukee myös sidosryhmäkysely, jonka mukaisesti vastanneista 62 % katsoi, että korkeaa turvallisuutta ja varautumista edellyttäviä yhteisiä tvtpalveluja voi tuottaa myös muu kuin valtion virasto tai valtion osakeyhtiö. Edelleen sidosryhmäkyselyyn vastanneista 78 % katsoi, että korkeaa turvallisuutta (TL III tai korkeampi) edellyttäviä palveluja voi tuottaa myös kaupallinen yritys, mutta siltä tulee vaatia turvallisuuden hallintaa, joka on myös auditoitavissa ja valvottavissa. Lisäksi 90 % katsoi, että yhteisten tvtpalvelujen tarjoamisesta vastaavan tahon tulee kontrolloida kaupallisen yrityksen palvelutuotannon turvallisuutta.

#### *Tuotantotoiminnan järjestäminen*

Tori- ja Tuve-palvelujen yhteensovittamisessa on tunnistettu tarve tehdä päätöksiä millä tuotantotavalla palveluja on tarkoituksenmukaista toteuttaa. Tulisi myös arvioida kenellä on toimivalta tehdä palvelujen järjestämiseen liittyvät keskeiset päätökset ja päätökset, joissa mahdollisesti käytetään julkista valtaa. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että tulisi selkeyttää, kenellä on päätösvalta yhteisten palvelujen ominaisuuksista ja kustannustasosta. Tätä tukee sidosryhmäkysely, jonka mukaisesti 89 % katsoi, että on tarpeen arvioida uudelleen, kuka päättää millä tuotantotavalla turvallisuusverkon ja muut valtion yhteiset palvelut tuotetaan. Integraatiopalvelujen tuottajan tehtävää voisi olla tarkoituksenmukaista kehittää siihen suuntaan, että se eriyttäisiin tuotantotehtävistä, jolloin integraatiopalvelujen tuottaja olisikin palvelujen järjestäjän roolissa päättämässä yhdessä asiakkaiden kanssa mitä palveluja tuotetaan ja miten ne tuotetaan. Tätä havaintoa tuki jossain määrin sidosryhmäkyselyn tulos, jonka mukaisesti 67 % katsoi, että Valtorilla tulisi olla palvelutuotannosta erillinen toiminto, joka päättäisi mitä ja miten yhteisiä palveluja tuotetaan sen sijaan että lainsäädäntö erikseen määrittelee tuotantotavan.

Turvallisuusverkon infrastruktuuripalvelujen tuotantoa ei ole keskitetty Erillisverkoille, vaan Valtorilla on omaan tuotantoon liittyviä infrastruktuuripalveluja. Valtori hallinnoi itse tuottamiinsa yhteisiin tvtpalveluihin liittyviä laitetoja ja laitteita. Arviointihavaintona todetaan, että olisi selkeytettävä lainsäädäntöä vastaamaan nykytilaa tai arvioitava tulisiko turvallisuusverkon kaikki turvallisuusverkon laitetilat ja laitteet olla lain edellyttämällä tavalla Erillisverkkojen omistuksessa ja hallinnoinnissa.

Valtori ja Erillisverkot tuottavat tällä hetkellä valtiolle päällekkäisiä käyttö- ja kapasiteettipalveluja, vaikka Erillisverkoilla ei ole siihen laissa säädettyä tehtävää. Valtiovarainministeriön näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaista arvioida uudelleen tulisiko ja olisiko mahdollista keskittää valtion itse tuottamien käyttö- ja kapasiteettipalvelujen tarjoaminen ja tuotanto yhdelle toimijalle.

Sidosryhmäkyselyyn vastaajista 74 % katsoi, että Valtorin Tuve-palveluja pitäisi voida tuottaa myös muu toimija kuin Valtori itse. Valtorin tuottamien turvallisuusverkon tieto- ja viestintäteknis-

ten palvelujen toteuttamistapaa tulisikin tarkastella uudelleen. Arviointihavaintona on, että korkean turvallisuuden palveluja voisi tuottaa myös kaupallinen toimija, jos valvonta ja auditointi on varmistettu.

### *Päätöksenteko ja ohjaus*

Valtiovarainministeriö on laatinut yhdessä Tuve-palvelujen tuottajien ja Tuve-palvelujen käyttäjien kanssa valtiovarainministeriön määräyksen *Turvallisuusverkkotoiminnan hallintamalli* (myöh. Tuve-hallintamalli). Tuve-hallintamallissa on kuvattu turvallisuuden ja varautumisen hallintaan liittyviä toimielimiä sekä päätöksentekoprosesseja. Tuve-hallintamallia on kehitetty useaan otteeseen Tuve-lain voimassaoloaikana. Valtiovarainministeriön edustaja on osallistunut Tuve-hallintamallissa kuvattujen toimielinten kokouksiin, joissa edustaja on esittänyt näkemyksiä ja tulkintoja käsiteltävänä olevista asioista. Turvallisuusverkon käyttäjät ovat myös voineet asettaa edustajia eri toimielimiin ja esittää omia näkemyksiään. Toimielinten voidaan katsoa olevan asiakasohjausta tukevia, vaikkakin päätöstoimivalta on monissa asioissa palvelujen tuottajilla tai valtiovarainministeriöllä. Asiakasohjaus konkretisoituu myös palvelutuottajien ja käyttäjien välisissä palvelusopimuksissa.

Valtiovarainministeriön turvallisuusverkkotoiminnan ja palvelutuotannon ohjaus konkretisoituu molempien palvelutuottajien osalta Tuve-lain ja Tuve-asetuksen mukaisissa määräyksissä, päätöksissä ja lausunnoissa. Lisäksi Valtorin osalta ohjausta annetaan valtiovarainministeriön ja Valtorin välisessä tulossopimuksessa. Valtiovarainministeriön viralliset vaikutusmahdollisuudet Erillisverkot osakeyhtiön hallituksen toimintaan ovat juridisesta näkökulmasta rajalliset, yhtiön hallituksella on itsenäinen päätösvalta ja on mahdollista, että hallitus päättäisi valtiovarainministeriön ja Tuve-neuvottelukunnan ohjauksen vastaisesti, mikäli hallitus katsoisi sen olevan yhtiön edun mukaista. Teoriassa on siis mahdollista, että yhtiön hallitus päättäisi valtiovarainministeriön viranomaisohjauksen vastaisesti. Käytännössä näin ei kuitenkaan ole tapahtunut ja todennäköisesti tällaisessa tilanteessa sovittaisiin valtiovarainministeriön ja hallituksen kesken, että asia palautetaan valmisteluun. Valtorin toiminnan ohjausta virastomallisenä toimijana voidaan jossain määrin pitää suoraviivaisempänä kuin Erillisverkkojen, jossa yhtiön hallituksella on merkittävä rooli päätöksenteossa.

Tulisi myös arvioida, olisiko tarkoituksenmukaista siirtää Erillisverkkojen omistajaohjaus valtiovarainministeriölle, koska suuri osa yhtiön liiketoiminnoista liittyy Tuve-toimintaan. Valtiovarainministeriöllä on tällä hetkellä Haus Oy:n ja Hansel Oy:n omistajaohjaus. Lain voimassaoloaikana on pyritty yhteistyöhön valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston omistajaohjauksen kesken, vaikka konkreettinen yhteydenpito on ollut satunnaista. Valtio-omistajan intressi on käytännössä ollut yhteneväinen Tuve-toimintaa ohjaavan valtiovarainministeriön ja käyttäjien kesken. Mitään varsinaista ongelmaa omistajaohjauksen ja yhtiön toimintaan kohdistuvan ohjauksen välillä ei ole lain voimassaolon aikana tunnistettu. Sidosryhmäkyselyyn vastanneista 68 % myös katsoi, että Erillisverkkojen omistajaohjaus ja lain mukaisten tehtävien ohjaus tulisi keskittää yhdelle taholle.

Tuve-asetuksessa olevia päätösrooleja esim. käyttöönottopäätösten hyväksyminen tulisi tarkastella osana hallinnon keventämistä. Tori-lain mukaisten palvelujen käyttöönottopäätökset tekee Valtori ja vastaavaa menettelyä voitaisiin noudattaa myös Valtorin Tuve-palveluihin. Erillisverkkojen tuottamien Tuve-palvelujen käyttöönottopäätösten osalta tulee vielä arvioida, onko kyseessä sellainen tehtävä, johon tulisi kohdentaa viranomaisvalvontaa. Tähän viittaisi perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 8/2014): ”Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että sääntelyä täsmennetään siten, että vastuu turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana toimi-

*van yhtiön valvonnasta ja ohjauksesta säädetään nimenomaisesti jollekin viranomaiselle. Sääntelystä tulee myös selkeästi käydä ilmi, millaisia valvonnallisia keinoja viranomaisella on käytettävissään.”*

Säädöksissä tulisi myös selkeyttää, että palvelujen tuottajilla on ensisijainen vastuu siitä, että palvelujen turvallisuus ja varautuminen vastaavat vaatimuksia. Ohjaustoiminnan yksityiskohtaisuus on jossain määrin ollut keskustelujen kohteena valtiovarainministeriön, palvelujen tuottajien ja käyttäjien kesken. Ohjaus on koettu osin rajoittavana tai operatiivisena, mutta toisaalta joiltakin osin riittämättömänä. Palautteen perusteella ohjausta on viety strategisempaan suuntaan. Erityisesti yhteisten tv-t-palvelujen käyttäjät pitävät valtiovarainministeriön ohjausta tärkeänä. Yhteisten tv-t-palvelujen tuottajien käsitykset ohjauksen tarpeellisuudesta eri johtamisen tasoilla ovat vaihdelleet vuosien varrella. Yhtä selkeää käsitystä ohjauksen tarpeellisuudesta tai tehokkuudesta ei ole olemassa.

Tuve-toiminnan ohjaus ei arvion mukaan vaadi merkittäviä muutoksia, mutta jos Tuve-toiminnan suhdetta osana yhteisten tv-t-palvelujen kokonaisuutta muutetaan, tulee ohjausta ja valvontaa arvioida kokonaisuudessaan uudelleen. Erityisesti päätöstoimivaltaa tulee tarkentaa, kuka päättää mitä palveluita yhteisinä palveluina tuotetaan, kuka päättää millä tuotantotavalla palveluita toteutetaan. Sidosryhmäkyselyssä 96 % vastaajista katsoi, että Valtion yhteisiä tieto- ja viestintätekniikan palvelujen järjestämistä tulisi ohjata yhtenä kokonaisuutena riippumatta siitä, kuka palvelujen tarjoamisesta tai tuotannosta vastaa ja valtion virastojen ja laitosten tulee saada osallistua päätöksentekoon, jonka tarkoituksena on päättää mitä yhteisiä palveluja tarjotaan keskitetysti ja miten ne tuotetaan.

#### *Päätöksenteko poikkeusoloissa*

Tuve-lain valmiuslakia koskeva 15.1 § on todettu vaikeasti tulkittavaksi. On arvioitu, että valmiuslain säädöksistä voisi tulla sovellettavaksi 123 § ja 105 §. Jälkimmäisen osalta säädökseen sisältyy rajoitus, jonka mukaisesti sen perusteella annettuja määräyksiä ei voitaisi soveltaa Poliisin, Rajavartiolaitoksen, Puolustusvoimien, pelastusviranomaisten ja hätäkeskusten toiminnallisiin tietojärjestelmiin. Em. toimijoiden toiminnallisia tietojärjestelmiä on kuitenkin sijoitettu turvallisuusverkkoon, jolloin jää epäselväksi voidaanko sellaisiin Tuve-palveluihin, jotka vaikuttavat em. toiminnallisiin tietojärjestelmiin, soveltaa ensisijaisuus, kiireellisyys tai muuta tärkeysjärjestelyä (EKT-määrittely). Selkeintä voisi olla, että 15.1 § kumottaisiin, jolloin normaalioloissa ja poikkeusoloissa sovellettaisiin 14 §:n toimivaltamäärittystä. Tällöin poikkeukseksi jäisi ainoastaan Puolustusvoimien mukainen puolustustila (15.2 §), jolloin EKT-määrittelyä koskeva toimivalta olisi puolustusvoimilla niiltä osin kuin puolustustilasta olisi päätetty ajallisesti ja alueellisesti.

Mikäli puolustustila olisi määritetty alueellisesti vain osaan Suomea jäisi tulkinnanvaraiseksi, millaisia EKT-määrittelyjä puolustusvoimat voisi toteuttaa, koska palvelut ovat samanlaisia koko Suomessa ja niitä tuotetaan keskitetysti useissa paikoissa. Lain esitöiden mukaan puolustusvoimien pitää päätöksenteossaan ottaa huomioon myös muiden turvallisuusverkkoa käyttävien viranomaisten tarpeet. Lain 15.2 pykälää tulisikin tarkentaa niin, että toimivallan rajat olisivat selkeämmät. Vaihtoehtona on poistaa ko. pykälä kokonaan ja laajentaa valtiovarainministeriön toimivaltaa koskemaan kaikkia turvallisuustilanteita. Tällöin noudatettaisiin normaalioloissa luotua päätösten valmistelumenettelyä ottaen huomioon kunkin tilanteen erityispiirteet. Toisaalta sidosryhmäkyselyyn vastanneista vain 58 % katsoi, että yhteisten tv-t-palvelujen ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muu tärkeysjärjestely tulisi nykyistä selkeämmin keskittää normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa valtiovarainministeriölle.

### *Turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunta*

Lain tasolla säädetty Tuve-neuvottelukunnan vähimmäisedustus on saattanut olla Tuve-toimintaa käynnistettäessä tarkoituksenmukaista, mutta nykytilassa olennaista olisi saada riittävä edustus turvallisuusverkon käyttäjäorganisaatioista, jotka rahoittavat Tuve-palvelujen kehittämistä ja ylläpitoa. Tuve-neuvottelukunnan vähimmäisedustusta ja asettamisen tasoa voisi olla tarkoituksenmukaista tarkastella uudelleen. Tuve-neuvottelukunnan tehtävänä on tukea valtiovarainministeriötä ohjauksessa ja valvonnassa samalla se toimii välillisesti myös Tuve-palvelujen tuottajia ohjaavana asiakasohjauksena, vaikka tätä ei ole lakiin kirjoitettu yksiselitteisesti.

Valtorilla on myös erillinen Tori-laissa säädetty asiakasneuvottelukunta (ANK), jonka tehtävät ovat osittain samoja, kuin Tuve-neuvottelukunnalla, mutta kohdistuen Tori-lain mukaisiin palveluihin. ANK:ssa on käsitelty vain vähäisessä määrin Tuve-palveluihin liittyviä asioita. Valtorin näkökulmasta kaksi erillistä elintä, jossa käsitellään palvelujen kehittämiseen liittyviä asioita eriyttää sen toimintaa. Erillinen Tuve-neuvottelukunta voitaneen katsoa nykytilassa perustelluksi, koska Tuve-neuvottelukunta käsittelee kahden eri palvelujen tuottajan asioita. ANK ja Tuve-neuvottelukunta voivat tarvittaessa järjestää yhteiskokouksia ja käsitellä Tuve- ja Tori-palvelujen yhteiskehittämistä.

Mikäli Tuve-toiminnan suhdetta osana valtion yhteisiä tieto- ja viestintätekniisiä palveluja muutetaan, tulisi arvioida uudelleen missä tarkoituksessa Tuve-neuvottelukuntaa tarvitaan ja keitä siihen osallistuisi. Mikäli Erillisverkkojen tuottamat palvelut katsottaisiin edelleen Tuve-palveluiksi, tulisi harkittavaksi, tarvitseeko se erillisen ohjauksena. Olennaista Tuve-neuvottelukunnan säilyttämisen kannalta on, onko sen rooli edelleen valtiovarainministeriön ohjauksena tukeva, asiakasohjauksena tukeva vai suoraan palvelujen tuottajien toimintaa tukeva.

### *Tiedonhallinta*

Julkisuuslain soveltamisalaa on Tuve-laissa laajennettu, mutta säädöksessä ei ole otettu huomioon lain julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019, myöh. Tiedonhallintalaki) ja Valtioneuvoston asetuksen asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa (1101/2019) aiheuttamia rajoitteita turvallisuusluokittelumerkintöjen tekemiseksi Erillisverkoissa. Tämä on aiheuttanut jonkin verran käytännön ongelmia, joskin Erillisverkot kuitenkin käsittelee turvallisuusluokiteltua aineistoa kuten em. säännökset edellyttävät. Valtiovarainministeriön tiedonsaantioikeudet ovat olleet riittäviä.

### *Rikosoikeudellinen virkavastuu*

Alihankkijoihin kohdistuvan rikosoikeudellisen virkavastuu soveltamisala on koettu epäselväksi. Tuve-palvelujen tuottajat ovat pitäneet mahdollisena, että joissakin tapauksissa rikosoikeudellisen vastuun ulottaminen alihankkijoihin ja alihankkijayritysten johtoon voisi pudottaa potentiaalisia tarjoajia pois.

Rikosoikeudellisen virkavastuun ulottaminen Suomen ulkopuolella toimivaan yritykseen ja sen henkilöstöön on todettu olevan vaikeaa. Tuve-palvelujen tuottamisen oikeusvarmuuden kannalta olisi ensinnäkin määriteltävä tarkemmin mitä alihankinnalla tarkoitetaan ja toisaalta arvioida uudelleen mihin alihankintahenkilöstöön on tarpeellista ja mahdollista kohdistaa rikosoikeudellinen virkavastuu. Käytännössä Tuve-palveluja on mahdotonta toteuttaa ilman yrityksiltä ostettavia laitteita ja palveluja sekä tukipalveluja. Myös ulkomaisten yritysten käyttömahdollisuus tulee mahdollistaa.

Mikäli alihankintaa ei rajoitettaisi nykyisellä tavalla, tulee arvioida olisiko mahdollista poistaa alihankkijoita koskeva rikosoikeudellinen virkavastuu tai rajoittaa sitä esimerkiksi tehtäviin, jossa toteutetaan korkean turvallisuustason (TL III/II) palveluja tai joiden jatkuvuus on turvattava myös poikkeusoloissa. Sidosryhmäkyselyn perusteella vain 37 % katsoi, että korkeaa turvallisuutta (TL III tai korkeampi) edellyttävien palvelujen tuottajiin ei ole välttämätöntä ulottaa rikosoikeudellista virkavastuuta, riittää että palvelujen turvallisuuden hallinnasta on sopimus toimittajan kanssa.

#### *Turvallisuusverkkoon liittyvä rakentaminen sekä tilojen ja laitteiden tarkastukset*

Turvallisuusverkkoon liittyvässä rakentamisessa nykyisessä laissa olevaa poikkeusta rakennusluvista ja rakennustyön valvonnasta on sovellettu lähinnä verkko- ja infrastruktuuripalveluihin. Turvallisuusverkkoon liittyvässä rakentamisessa sovellettavaa poikkeusta viranomaisluvista ja viranomaisvalvonnasta tulisi arvioida uudelleen, mahdollisesti rajattava selkeämmin koskemaan verkko- ja infrastruktuuripalveluja ja maastoon rakennettavia viestiasemia.

Turvallisuusverkkoon liittyvien tilojen ja laitteiden tarkastuksissa nykyisessä laissa olevaa poikkeusta sähköturvallisuus- ja palotarkastuksista on sovellettu lähinnä verkko- ja infrastruktuuripalveluihin. Turvallisuusverkkoon liittyvien tilojen ja laitteiden sähkö- ja palotarkastuksiin sovellettavaa poikkeusta tulisi arvioida uudelleen, mahdollisesti rajattava selkeämmin koskemaan vain verkko- ja infrastruktuuripalveluja.

#### *Virka-apu*

Virka-apua on pyydetty puolustusvoimilta ja liikennevirastolta ainakin kyberturvallisuuteen liittyen. Virka-avun sijaan kyberturvallisuutta koskevasta puolustusvoimien tuesta tulisi säätää erikseen. Tulisikin jatkaa vuonna 2020 luonnostellun puolustusvoimien tietoturvapalveluja koskeneen säädöksen valmistelua. Sidosryhmäkyselyn perusteella vastaajat olivat 100 % yksimielisiä, että niiltä osin kuin korkeaa turvallisuutta edellyttäviä (TL III tai korkeampi) palveluja tuottaa valtio virasto, valtion osakeyhtiö tai valtion liikelaitos tulee olla mahdollista, että nimetty viranomainen voi antaa jatkuvaa apua kyberturvallisuuden ylläpitämiseksi.

## **2.2. Palvelut ja niiden ominaisuudet**

### **2.2.1. Lainsäädännön perusteet ja eroavaisuudet**

#### *Palvelujen lainsäädännön perusteet*

Yhteisten tvt-palvelujen määrittelyn pohjana on Tori-lain 2 §:n 2 momentti: Valtion yhteisiä tieto- ja viestintäteknisiä palveluja ovat:

- 1) yhteiset *perustietotekniikkapalvelut*, joilla tarkoitetaan fyysisiä laitteita, laitteiston toiminnan edellyttämiä ohjelmistoja, tietoliikenne- ja viestintäpalveluja sekä näihin liittyviä infrastruktuuri- ja tukipalvelujen kokonaisuuksia;
- 2) yhteiset *tietojärjestelmäpalvelut*, joilla tarkoitetaan sellaisia tietojärjestelmiä ja niihin liittyviä palveluja, jotka tukevat julkisen hallintotehtävän tai organisaatioiden samankaltaisen toiminnan hoitamista;

Tori-asetuksessa on täsmennetty perustietotekniikkapalveluiden ja tietojärjestelmäpalvelujen palveluryhmien sisältöä. Puolestaan turvallisuusverkon yhteisten tvt-palveluiden määrittely Tuve-

asetuksessa pohjautuu samaan lähtökohtaan kuin Tori-laissa, eli kyse on pääosin samoista perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluista. Kuitenkin turvallisuusverkon tvt-palvelut on määriteltävä erikseen ja itsenäisesti, jotta ne voidaan hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti erottaa muusta palvelutuotannosta. Erillisen määrittelyn on katsottu mahdollistavan myös sen, että palvelut voivat tarpeen tullen eriytyä Tori-sääntelyn mukaisista palveluista ilman, että molempia säädöksiä tarvitsee muuttaa samanaikaisesti.<sup>1</sup>

Tori-lain yhteisten tvt-palveluiden perustietotekniikkapalveluiden määritelmä sisältää myös viestintäpalveluja ja verkkopalveluja. Tori-asetuksen 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan palvelukeskuksen vastuulla oleviin perustietotekniikkapalveluihin kuuluu viestintäteknisiin palveluihin kuuluvia sähköpostipalveluja, verkkokokous- ja videoneuvottelupalveluja, työtilapalveluja, ääni- ja videopalveluja sekä puhepalveluja. Edelleen 3 kohdan mukaan palvelukeskuksen vastuulla oleviin perustietotekniikkapalveluihin kuuluu tieto liikenne- ja integraatiopalveluihin kuuluvia runkoverkkopalveluja, lähiverkkopalveluja, etäyhteyspalveluja sekä integraatio- ja sanomavälityspalveluja. Tori-asetuksessa säädettiin ennen 143/2019 muutosasetusta myös Erillisverkkojen tuottamista viranomaisradioverkkopalveluista. Tori-lain yhteisten tvt-palveluiden määritelmä on siten laaja.

Keskeinen ero Tori- ja Tuve-palveluiden määrittelyssä on se, että Tuve-laissa palveluiden määrittelyssä korostuu tuotantolähtöinen lähestymistapa. Toisin sanoen palvelut jaotellaan laissa sen mukaan mikä toimija ne tuottaa ja millä tavoin tuotanto tapahtuu. Edelleen palveluiden määrittely on tarkasti sidottu turvallisuusverkon rakenteeseen ja käyttötarkoitukseen.

Tuve-laissa säädetyt yhteiset tvt-palvelut muodostuvat Valtorin tuottamista koko Tuve-käyttäjäkunnalle tarkoitetuista yhteisistä palveluista sekä Erillisverkkojen tuottamista viranomaisradioverkon (Virve) sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän (Virve 2) yhteisistä tieto- ja viestintäteknisistä palveluista, joiden tuottamisessa hyödynnetään kaupallisen teleyrityksen verkkopalvelua SVP-lain 29 luvussa kuvatulla tavalla.

Tori-lain yhteisten tvt-palveluiden määrittelyn ulkopuolelle jää turvallisuusverkko, joka Tuve-lain 1 §:n 2 momentin mukaan on valtion omistuksessa ja hallinnassa oleva SVP-laissa tarkoitettu viranomaisverkko, joka täyttää korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimukset siten kuin siitä laissa erikseen säädetään tai lain nojalla määrätään.

Tuve-laissa on säädetty myös infrastruktuuripalveluista, joilla tarkoitetaan sellaisia käyttäjille tarjottavia laittiloja ja laitepaikkoja, joihin voidaan sijoittaa korkeaa varautumista tai korkeaa turvallisuutta edellyttävien tietoliikenneyhteyksien tai tietojärjestelmien tarvitsemat laitteet. Tuve-asetuksen 2 §:n 2 momentin mukaan infrastruktuuripalveluja ovat laittilojen sekä laite- ja antennipaikkojen tarjoaminen käyttäjille ja palvelutuottajille.

Tuve-laissa ja Tuve-asetuksessa säädetään integraatiopalveluista. Kyseisten palveluilla yhdistetään Tuve-palvelut käyttäjien muihin tieto- ja viestintäteknisiin palveluihin ja välitetään ja tarjotaan palvelukokonaisuus seuraavasti: 1) muodostetaan turvallisuusverkon palvelukokonaisuudet; 2) vastataan turvallisuusverkon palvelukokonaisuuksien tarjoamiseen liittyvän sopimus- ja asiakkaidenhallinnan yhteensovittamisesta; 3) järjestetään Tuve-palvelujen yhdistäminen käyttäjien tieto- ja viestintäteknisiin palveluihin; 4) koordinoidaan turvallisuusverkon palvelukokonaisuuksien muutoksenhallintaa, häiriötilannehallintaa ja tietoturvaohjelmien suojautumista palvelutuottajien välillä ja tiedotetaan niistä käyttäjiä; 5) kootaan turvallisuusverkon palvelukokonaisuuksien ohjaamiseen,

<sup>1</sup> Tuve-asetuksen 1109/2015 perustelumuistio s. 5.

kehittämiseen ja ylläpitämiseen tarvittavia tilannetietoja ja välitetään niitä valtiovarainministeriölle ja käyttäjille. Tuve-laissa ei ole erikseen säädetty tällaisesta palvelusta.

Lisäksi Tuve-asetuksessa säädetään tilannekuvajärjestelmästä. Palvelutuottajat voivat tarjota tilannetietoisuutta, johtamista, viestinnän jatkuvuutta ja tietoturvaa tukevia yhteisiä palveluita. Nämä järjestelmät ovat olennainen osa Tuve-lain tarkoituksen toteuttamista. Asetusta on muutettu vuonna 2020 siten, että se kattaa yleisemmin kaikki yhteiset palvelut, ei pelkästään tietojärjestelmäpalveluja.

#### *Palvelujen ominaisuuksien lainsäädännön perusteet*

Tori-lain 2 §:n 3 momentin mukaan yhteisten palvelujen on oltava kustannustehokkaita, käyttötarkoitukseensa yleisesti sovellettavia, suorituskykyisiä, toimintavarmoja, käyttäjäystävällisiä, esteettömiä ja saatavilla tasapuolisesti koko Suomen alueella. Yhteisten palvelujen on noudatettava valtion tietohallinnon kokonaisarkkitehtuuria ja yhteentoimivuuden kuvauksia ja määräytyksiä ja niiden on täytettävä tarpeen mukaiset tietoturvallisuutta ja varautumista koskevat vaatimukset. Torilaissa säädettyjen palvelujen ominaisuusvaatimusten voidaan katsoa kattavan myös Tuve-palvelujen ominaisuudet. Tuve-palveluiden tarkemmista varautumis- ja tietoturvallisuusvaatimuksista säädetään Tuve-laissa.

Tuve-lain 1 §:n 1 momentin mukaan lain tarkoituksena on normaalioloissa ja niiden häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa varmistaa valtion ylimmän johdon ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeiden viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistoiminnan edellyttämän viestinnän häiriöttömyys ja jatkuvuus sekä turvata päätöksenteossa ja johtamisessa tarvittavan tiedon käytettävyys, eheys ja luottamuksellisuus. Edelleen 1 §:n 2 momentissa säädetään, että turvallisuusverkon tulee täyttää korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimukset siten kuin siitä laissa erikseen säädetään tai lain nojalla määrätään.

Varautumisen ja turvallisuuden vaatimuksia voidaan Tuve-lain 14 §:n 3 momentin perusteella antaa valtioneuvoston asetuksina tai 14 §:n 4 momentin perusteella valtiovarainministeriön määräyksinä. Tuve-asetuksen 6 §:ssä on säädetty palvelutuottajan velvollisuudesta huolehtia Tuve-palvelun sekä hoitamiensa turvallisuusverkkoon liittyvien tehtävien laadusta ja kustannustehokkuudesta. Lisäksi pykälässä on säädetty yksityiskohtaisemmista toimenpiteistä, joilla velvollisuus tulee täyttää. Varautumisen vaatimuksista on säädetty Tuve-asetuksen 8 §:ssä. Valtiovarainministeriö on antanut Tuve-lain 14.4 §:n mukaisen varautumisen vähimmäisvaatimuksia koskevan määräyksen. Edelleen Tuve-asetuksen 9 §:ssä säädetään Tuve-palveluja koskevista tietoturvallisuusvaatimuksista, joita on tarkennettu valtiovarainministeriön turvallisuusverkkolain 14 §:n 4 momentin perusteella annetulla määräyksellä. Tuve-asetuksen 10 §:n 1 momenttiin perustuen Tuve-palveluja koskevien tietoturvallisuus- ja varautumisvaatimusten täyttymisen toteamisessa käytetään arviointiperusteina asetusta ja valtiovarainministeriön turvallisuusverkkolain 14 §:n 4 momentin nojalla antamia määräyksiä. Tuve-asetuksen 10 §:n 2 momenttiin perustuen Tuve-palvelujen tietoturvallisuus- ja varautumisvaatimusten täytyminen on arvioitava ja todettava noudattaen viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista annettua lakia ja kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annettua lakia.

Tuve-palveluille on säädetty myös erityisiä poikkeuksia lupa- valvonta- ja tarkastusprosesseihin. Tuve-lain 21 §:ään perustuen välittömästi turvallisuusverkkoon liittyviä rakennuksia, rakennelmia ja laitteita saadaan rakentaa valtion taikka 7 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä vastaavan yhtiön hallinnassa olevilla alueilla ilman alueidenkäyttölaissa (132/1999) säädettyä lupaa. Mitä rakennustyön viranomaisvalvonnasta säädetään, ei koske rakentamista Tuve-toimintaa varten. Tuve-lain

22 §:n 1 momenttiin perustuen turvallisuusverkkoon välittömästi liittyvien rakennusten, rakennelmien ja laittilojen palotarkastuksissa noudatetaan, mitä pelastuslain 83 §:ssä säädetään puolustusvoimien hallinnassa olevien tilojen palotarkastuksista. Tuve-lain 22 §:n 2 momenttiin perustuen sähköturvallisuuslain (410/1996) säännöksiä, jotka koskevat varmennus- ja määräaikaistarkastuksen suorittajaa, ilmoituksia ja tietojen antamista, ei sovelleta turvallisuusverkkoon välittömästi liittyvien sähkölaitteiden ja -laitteistojen tarkastuksiin. Puolustusministeriö valvoo näiden laitteiden ja laitteistojen sähköturvallisuutta siten kuin siitä sähköturvallisuuslaissa säädetään.

Sekä Tori- että Tuve-lainsäädännössä on asetustasolla säädetty palveluiden dokumentointivoitteista, joiden tarkoituksen on tuoda läpinäkyvyyttä ja todentaa palvelujen laatua, turvallisuutta, palvelutasoja sekä kustannustehokkuutta.

### 2.2.2. Tori-toiminnan arviot

#### *Valtion yhteiset perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalvelut*

Tori-lain toimeenpano on toteutunut laajasti vain yhteisten perustietotekniikkapalvelujen osalta. Perustietotekniikkapalvelujen yhtenäistäminen on edennyt suunnitellulla tavalla. Yhteisiä tietojärjestelmäpalveluja ovat edelleen vain ne palvelut, joita Tori-hankkeessa siirrettiin valtioneuvoston kanslian valtioneuvoston hallintoyksiköltä Valtorille toimintosiirtojen yhteydessä. Yhteisiä tietojärjestelmäpalveluja ei ole muilta osin kehitetty ja niiden käyttöä lisätty. Tietojärjestelmäpalvelujen osalta toimeenpano on jäänyt kesken. Sidosryhmäkyselyn perusteella 76 % vastaajista näki toimialasidonnaisten (TOSI) ratkaisujen tukemisen tärkeäksi, mutta yhteisten palveluiden rooli tässä pitää rajata tukirakenteisiin, ei ylyhteensovittamiseen.

#### *Palvelujen laajuus ja yhtenäistäminen*

Tori-lain tavoitteena on ollut yhtenäistää yhteisiä tv-t-palveluja sekä mahdollistaa palvelujen parempi yhteentoimivuus. Yhteentoimivuudella on tavoiteltu valtionhallinnon viranomaisten toimintojen yhteensovittamisesta sekä yhtenäisestä käytöstä syntyviä toiminnallisia ja taloudellisia hyötyjä. Yhteentoimivuus on ollut tarkoitus toteuttaa Tietohallintolain tavoitteiden mukaisesti noudattamaan Tori-lain 2 §:n 3 momentissa tarkoitettuja valtion tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurin ja yhteentoimivuuden kuvauksia sekä määrityksiä. Tietohallintolain kumoutuessa ja Tiedonhallintalain tultua voimaan jäi epäselväksi yhteentoimivuuden toteuttamisen perusteet. Valtori palvelukeskuksena ei ole kuvannut palvelujensa osalta niitä rajapintoja, joilla palvelut liittyvät asiakkaiden palvelutarpeisiin tai toimialasidonnaisiin (TOSI) palveluihin. Vastaavasti Valtorin palvelukokonaisuudesta ei ole ylläpidetty sellaista kokonaisarkkitehtuurimenetelmän keinoin kuvattua kokonaisuutta, jonka pohjalta palvelujen pitkän aikavälin kehittäminen olisi ollut mahdollista. Käytännössä Valtori on yrittänyt rakentaa yhteentoimivuutta tuottamalla yhden, kaikille saman palvelun ja samaan palvelutarpeeseen, jolloin ei ilmeisesti ole katsottu tarpeelliseksi kuvata kokonaisarkkitehtuuria.

Yhteisten tv-t-palvelujen tulee täyttää tarpeen mukaiset tietoturvaluusuuuua ja varautumista koskevat vaatimukset. Tietoturvaluusuuuden ja varautumisen vaatimusten asettaminen palveluille on jäänyt järjestämismallissa pääosin asiakkaiden vastuulle. Tietoturvaluusuuuden ja varautumisen tasosta on sovittu palvelusopimuksilla. Vaatimusten vieminen yhteisten tv-t-palvelujen suunnittelu- perusteiksi on jäänyt palvelukeskuksen tehtäväksi. Toiminnan alkuvaiheessa ei ollut selkeää mitkä asiakkaiden ja palvelukeskuksen tehtävät ovat vaatimusten asettamisessa. Kaikilta osin ei tietoturvaluusuuuden ja varautumisen tasoja ole ollut määritettynä ja tästä syystä valtionvarainminis-

teriö on antanut vuonna 2023 määräyksen, osana Tori-hallintamallin toimeenpanoa, tietoturvallisuuden vähimmäisvaatimuksista, joita Valtori on lähtenyt toteuttamaan palvelujen kehittämissä. Palveluille olisi tullut jo ennen Tori-hankkeen käynnistämistä määrittää tarkoituksenmukaiset tietoturvallisuuden ja varautumisen vaatimukset. Jatkossa vaatimusten määrittäminen tulisi olla keskeinen osa palvelujen järjestämistä.

Yhtenäistämisen tarkoituksena on ollut kustannustehokkuuden parantaminen. Valtorin toiminnan käynnistyessä palvelujen kirjo on ollut laajaa. Valtionvarainministeriö on antanut ohjausta asiakaskohtaisen palvelujen (myöh. ASKO-palvelut) määrän laskemisesta ja siirtymisestä kohti yhteisempiä palveluja. Valtori on päämäärätietoisesti pyrkinyt vähentämään ASKO-palvelujen määrää, mikä on Valtorin laskutuksesta on pudonnut 5 % vuosien 2022–2024 aikana tasolle 18,1 %. Edelleen käyttö- ja kapasiteettipalveluissa sekä päätelaitepalveluissa ASKO-palvelujen määrä on edelleen korkea esim. edelleen on palveluvalikoimassa 27 asiakaskohtaista työasemapalvelua. Keskeiset syyt asiakkaille olla siirtymättä ASKO-palveluista tuotteistettuihin, yhteisiin tv-t-palveluihin ovat palvelujen soveltumattomuus asiakastarpeisiin, taloudelliset syyt sekä uusien palvelujen tuotteistuksen odottaminen. Yhtenäistämisen jatkamisella arvioidaan saatavan kustannushyötyjä.

Tori-toiminnassa palvelutuotannon toteutus on herättäneet keskustelua siitä, kuinka tarkasti valtioturvallisuuden palvelutarpeet, erityisesti turvallisuuden ja varautumisen osalta, voidaan yhdenmuukaistaa. Käytännössä palvelujen ominaisuudet ja kustannustaso eivät aina vastaa käyttäjäorganisaatioiden tulkintaa tarkoituksenmukaisesta tasosta. Tulisikin selkeämmin määrittää, millä menetelyllä palvelujen ominaisuuksista ja kustannustasosta päätetään sekä mikä taho päätöksenteosta vastaa. Käyttövelvoitteen rinnalla on nostettu esille mahdollisuuksia poiketa velvoitteesta perustelluissa tilanteissa, erityisesti jos vaadittua turvallisuustasoa ei voida toteuttaa. Olennaista olisi kuitenkin löytää keinot, joilla voidaan tehokkaimmin toteuttaa ja yhteensovittaa palvelutarpeita ja niiden toteuttamiskeinoja.

### *Palvelujen kehittäminen*

Palvelujen kehittämisen lähtökohtana on ollut asiakastarpeet asiakassopimusten pohjalta. Lähtökohtaisesti palvelukeskuksen tulisi kehittää yhteisiä tv-t-palveluja vain asiakastarpeiden ja niiden vaatimusten pohjalta. Palvelujen kehittäminen on tapahtunut pitkälti palvelukeskuksen päätöksenteon pohjalta. Valtiovarainministeriö on pyrkinyt tehostamaan asiakasohjausta ANK:n aseman ja sen taustalla olevan yhteistyöryhmien valmistelun kautta. Lisäksi Tori-asetuksen muutoksessa vuonna 2022 lisättiin palvelukeskukselle vaatimus sisällyttää osana yhteisten tv-t-palvelujen laadun ja kustannustehokkuuden todentamismenettelyä palvelun kehittämisen dokumentaatio palvelukeskuksen menettelyjen kokonaisjärjestelyyn. Osana Tori-hallintamallin toimeenpanoa on määritelty kehittämisen yhteistyöryhmälle sekä ANK:lle vastuut valmistella ja käsitellä palvelukeskuksen kehittämissuunnitelmaa. Sidosryhmäkyselyn pohjalta asiakkaat kokevat mahdollisuutensa osallistua ja johtaa palvelukeskuksen palvelukehitystä heikoksi. Palvelukeskus on toiminnassaan pyrkinyt optimoimaan palvelujen kehittämisessä tuotannon tarpeet tai osaltaan palvelujen kehittämisen tavoitteet ja suuntaviivat ovat jääneet epäselviksi. Tämä on johtanut huonoon asiakastytyväisyyteen asiakkaiden kokiessa, että palvelut eivät sovellu kaikilta osiltaan heidän tarpeisiinsa. Palvelukehityksen prosessin kehittämistoimenpiteet vain osin parantaneet asiakkaiden vaikutusmahdollisuuksia palvelujen sisältöön.

### *Palvelujen laatu*

Tori-lain tavoitteena on ollut palvelujen laadun yhtenäistäminen ja osaltaan palvelujen laadun parantaminen. Asiakkaiden kokemus palvelujen laadusta on ollut toiminnan käynnistymisessä heikko, johtuen järjestämis- ja tuotantomallien epäselvyyksistä. Palvelujen laadussa oli merkittäviä haasteita vuosina 2019–2020. Myöhemmin toiminta on vakiintunut ja asiakkaat eivät koe palvelujen laatua haasteena. Projektitoiminnan resurssikapeikat ja viivästymiset ovat olleet haasteena.

Nykyisessä järjestämismallissa palvelujen laatu määritetään lähtökohtaisesti palvelusopimuksilla, jolloin asiakkaat tehdessään palvelusopimuksen määrittävät palvelujen laatuun liittyvät vaatimukset. Asiakas laatii vaatimuksensa oman toimintansa sisällön vaatimuksien pohjalta ja arvioita tarpeita mm. tietosuojan, varautumisen ja tietoturvallisuuden osalta. Tori-palvelut on pyritty suunniteltu vastamaan mahdollisimman laajasti asiakkaiden palvelutarpeisiin.

Palvelujen laadun loppukätinen määrittäminen on osoittautunut haasteelliseksi. Palveluiden kehittäminen ja niiden laatutasojen määrittäminen olisi tullut tapahtua sopimusohjauksen ja ANK:n ohjauksen kautta. Käytännössä palvelukeskus on tehnyt loppukädessä päätökset palvelujen laadusta. Myöhemmin asiakkaat ovat Tori-hallintamallin kautta osallistuneet laatutasojen valmisteluun. Nykyisessä järjestämismallissa on palvelukeskus käyttänyt laadun lopullisessa määrittelyssä sellaista toimivaltaa, joka järjestämismallissa kuuluu pääosin asiakkaille tai mahdollisesti yleisen ohjauksen osalta valtiovarainministeriölle. Jatkossa tulee arvioida laadun vaatimusten määrittämisen toimivaltuudet tulevassa järjestämismallissa. Erityisesti valtion konserniedun näkökulmasta tehtävät laatuun liittyvien päätösten toimivalta tulisi tarkemmin määrittää. Loppukätisen laadun määrittäminen on todennäköisesti yksi keskeisimmistä päätöksistä palvelujen sisällön ja kustannustasojen määrittämisessä.

Tietoturvallisuuden ja varautumisen tasojen määrittäminen on osa palvelujen laatumäärittämiä. Palvelujen ominaisuuksista ja turvallisuustasosta ei kuitenkaan ole säädetty tarkasti, mikä on johtanut käyttäjäorganisaatioiden näkökulmasta vaihtelevaan yhteisen tv-t-palvelun soveltuvuuteen. Lainsäädäntö mahdollistaa joustavan tulkinnan, mutta se ei välttämättä takaa yhdenmukaista turvallisuus- ja varautumistasoa, eikä erityistarpeisiin vastaamista ilman poikkeamamenettelyä. Lain voimassaolon aikana viranomaisten toiminnan vaatimukset turvallisuudelle ja varautumiselle ovat myös nousseet toimintaympäristön muutosten vuoksi.

### **2.2.3. Tuve-toiminnan arviot**

#### *Turvallisuusverkon palvelut*

Tuve-palveluja on toteutettu käyttäjien tarpeita vastaavasti. Tuve-palvelut on määritetty ylätasolla Tuve-asetuksessa ja tarkemmin Valtorin ja Erillisverkkojen palveluluetteloissa. Tuve-palvelut jakautuvat verkkopalveluihin, infrastruktuuripalveluihin sekä tieto- ja viestintätekniisiin palveluihin. Tuve-asetuksen palvelumäärittelyä päivitettiin viimeksi vuonna 2019, kun viranomaisradioverkon (Virve) sekä viranomaisen aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän palvelut (Virve 2) otettiin osaksi Tuve-toimintaa.

Tuve-palvelut ovat kattaneet kohtuullisen hyvin käyttäjien palvelutarpeet, joskin kaikkia palvelutarpeita ei ole pystytty toteuttamaan rahoituksen puuttuessa. Tällaisia ovat olleet mm. korkeimman turvallisuusluokan (TL II, salainen) sekä kansainvälisen erityissuojattavan tiedon käsittelyä tukevat tieto- ja viestintätekniset palvelut.

Valtorin viranomaisasiakkaat, jotka käyttävät Tuve-palveluja ovat viime vuosina tuoneet esille myös pilvipohjaisten palvelujen käyttötarpeita. Turvallisuusverkon ulkopuolisiin pilvipalveluihin liittyviä käyttötarpeita ei lähtökohtaisesti voida toteuttaa Tuve-palveluina, mutta niiden osalta Valtorilla on integrointivelvoite eli pilvipalvelujen käyttöä on pyritty mahdollistamaan turvallisuusverkon käyttäjille. Sen sijaan Tuve-palveluina voitaisiin toteuttaa pilvipalvelujen teknologiaa hyödyntäviä ratkaisuja, joita onkin jo aloitettu toteuttamaan.

### *Palvelujen ominaisuudet*

Varautumis- ja turvallisuusvaatimusten täyttäminen on keskeisiä Tuve-toiminnan periaatteita. Varautumisvelvollisuuteen liittyviä yksityiskohtia on tarkennettu Tuve-asetuksessa. On todennettavissa, että mikäli vaatimuksia ei olisi säädöksissä, olisi kuitenkin tarpeen määrittää velvoittavien varautumisvaatimusten lähde. Tuve-asetuksessa olevat tarkennukset varautumisesta ovat siinä määrin yleisesti päteviä ja muuttumattomia, että ne voisi olla tarkoituksenmukaista kirjata myös tuleviin säädöksiin. Arviointisuositukseksi voidaan todeta, että säilytetään turvallisuutta ja varautumista koskevat periaatteet lainsäädännössä.

Tuve-lainsäädäntö on yleisesti ottaen luonteeltaan sitovampi ja yksityiskohtaisempi kuin Tori-lainsäädäntö. Tuve-laki edellyttää korkean turvallisuuden ja varautumisen tason täyttämistä tietyille viranomaistoiminnoille. Tuve-palvelujen määrittelyissä korostuu yhdenmukaisuus ja turvallisuus, mutta tämä vähentää niiden soveltuvuutta muuttuviin tarpeisiin ja uusien toimijoiden käyttöön. Tuve-toiminta tarjoaa perustan korkean varautumisen palvelujen hallintaan, mutta samalla se voi heikentää uusien teknologioiden ja tuotantomallien hyödyntämistä. Tuve-lainsäädäntö mahdollistaa johdonmukaisen turvallisuustason, mutta samalla tulisi paremmin mahdollistaa dynaaminen arviointi eri tuotantomalleista ja palvelujen tuottajista sekä toimittajien käyttö, kun vaatimukset toteutuvat.

Sidosryhmäkyselyn mukaisesti yli 80 % kyselyyn osallistuneista yhteisten tv-t-palvelujen käyttäjistä ja Tori- ja Tuve-palvelujen tuottajista katsoi, että Tuve-toiminnan perustana olevat vaatimukset turvallisuuden ja varautumisen hallinnasta tulee säilyttää kaikissa vaihtoehtoisissa järjestämissä. Lisäksi sidosryhmäkyselyn mukaan varautuminen poikkeusoloihin ja palvelujen saatavuuden turvaaminen ovat niin keskeisiä asioita, että nämä tulee kirjata mahdollisimman tarkasti vaatimuksina yhteisille palveluille säädöksiin.

Useat asiakasvirastot ovat korostaneet, että säädöstason tulee olla riittävä, mutta ei liian yksityiskohtainen, jotta voidaan reagoida muuttuviin tarpeisiin. Viranomaistoiminnan siirryttyä pääosin tietö- ja viestintäteknisillä palveluilla toteutettaviksi ovat turvallisuuden ja varautumisen vaatimuksetkin nousseet merkittävästi myös peruspalveluissa. Jotkin tahot ovat toisaalta kritisoineet liian jäykkää sääntelyä ja kevyemmät ohjaukset (esim. kriteeristöt) koetaan joustavammiksi kuin tarkka sääntely.

Korkean turvallisuuden ja varautumisen vaatimuksia ei ole pystytty toteuttamaan kaikissa Valtorin ja Erillisverkkojen Tuve-palveluissa tai vaatimustenmukaisuuden todentaminen on ollut vaikeaa. Tuve-palvelujen toteuttamisessa on taloudellisista syistä jouduttu tinkimään vaatimuksista ja toteuttamisesta. Tulisikin arvioida uudelleen miltä osin palveluja on tarkoituksenmukaista toteuttaa korkean turvallisuuden ja varautumisen vaatimusten mukaisesti sekä tulisi tarkentaa millä keinoilla vaatimuksia voidaan toteuttaa. Tarvittaessa tulisi tarkennettava vaatimuksia.

Sidosryhmäkyselyllä kartoitettiin näkemyksiä joidenkin korkean turvallisuuden vaatimusten soveltamisesta. Sidosryhmäkyselyyn vastanneista 65 % katsoi, että Korkean turvallisuuden (TL III) varmistamiseksi ICT-laitteet- ja järjestelmät on erotettava fyysisesti alemman tason järjestelmistä ja liikennettä alemman tason järjestelmistä on rajoitettava. Toisaalta 90 % katsoi, että korkean turvallisuuden (TL III) varmistamiseksi ICT-laitteet- ja järjestelmät on erotettava vähintään loogisesti alemman tason järjestelmistä ja liikennettä alemman tason järjestelmistä on rajoitettava. Fyysisen ja loogisen erottamisen erilaisia vaikutuksia turvallisuuteen tulisivat jatkossa tarkastella tarkemmin.

Sidosryhmäkyselyyn vastaajista lähes 90 % katsoi, että palveluja tulee tarjota erikseen sekä korkean saatavuuden (=häiriöt minimoitava) että korkean varautumisen (=toimittava poikkeusoloissa) kategorioissa tai näiden yhdistelminä. Lisäksi 77 % katsoi, että korkean turvallisuuden palvelut eivät aina edellytä korkeaa saatavuutta. Edelleen 78 % katsoi, että korkea saatavuus (häiriöt minimoitava), korkea turvallisuus (TL III tai korkeampi) ja korkea varautuminen voivat esiintyä erillisinä vaatimuksina yhteisille palveluille.

Turvallisuusvaatimusten uudelleen arvioinnin lisäksi tulisi arvioida myös varautumisen keinoja. Esimerkiksi kotimaista teollisuutta ja siihen liittyen ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetun lain (172/2012) vaatimuksia ja menettelyjä tulisi hyödyntää osana korkean varautumisen yhteisten tvt-palvelujen suojakeinoja. Tätä näkemystä tukee myös sidosryhmäkyselyn tulokset, joiden mukaan 77–91 % vastaajista katsoi, että 1) kotimaisen ICT-teollisuuden tuotteiden käyttö parantaa varautumista poikkeusoloihin 2) Suomessa ICT-palveluja tuottavien ICT-yritysten käyttö parantaa varautumista poikkeusoloihin 3) Varautumisen kannalta keskeisiä suomalaisia ICT-yrityksiä ei tulisi myydä ulkomaisille omistajille.

Varautumisen keinot ovat kehittyneet Tuve-lain voimassaoloaikana. Itse tekeminen ja palvelujen tuottaminen Suomessa ei ole välttämättä ainoa keino toteuttaa korkean varautumisen palveluja. Tulisi arvioida uudelleen millä keinoilla korkeaa varautumista voidaan toteuttaa ja toisaalta onko korkea turvallisuus ja korkea varautuminen kaikissa tapauksissa välttämätön yhtälö. Esimerkiksi julkisten pilvipalvelujen tai Eurooppaan sijoitetun ns. suvereenin pilven käyttö voisi turvata tietojen saatavuutta myös poikkeusoloissa. Poissuljettua ei kuitenkaan ole, että tietojen saatavuutta poikkeusoloissa voitaisiin joissakin tapauksissa varmistaa myös Suomessa sijoitetuilla ja useaan paikkaan hajautetuilla ja fyysisesti suojatuilla käyttö- ja kapasiteettipalveluilla (Esim. perinteiset on-premise tai pilviteknologioita hyödyntävät ratkaisut (esim. air-gapped, private-cloud tms.)).

#### *Turvallisuusverkon käyttäjien palvelutarpeet*

Turvallisuusverkon käyttöveloitettut viranomaiskäyttäjät, jotka ovat myös Tori-lain mukaisia käyttäjiä eivät ole tunnistaneet kaikilta osin Tori-palvelujen käyttömahdollisuutta. Tori- ja Tuve palvelujen valikoimaa ja toteuttamistapaa tulisivat arvioida kokonaisuutena uudelleen päällekkäisyyksien poistamiseksi ja toisaalta ainakin turvallisuusverkon käyttäjien palveluvalikoiman kasvattamiseksi. Valtori ei ole onnistunut Tori- ja Tuve palvelujen yhteensovittamisessa kaikilta osin. Tulisivat jatkua aloitettua Valtorin Tori- ja Tuve-palvelujen yhtenäistämistä ja tarkennettava miltä osin yhteensovittamista ei tarvita.

## 2.3. Palvelutuotanto

### 2.3.1. Lainsäädännön perusteet ja eroavaisuudet

#### *Palvelutuotannon organisointitapa*

Sekä Tori- että Tuve-palveluita on mahdollista tuottaa virasto- ja yhtiömuodossa. Tori-lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen yhteisiä tv-t-palveluja tuottaa ja kehittää valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva palvelukeskus. Tori-palvelujen tuottajana voi Tori-lain 5 §:n 2 momentin mukaan toimia myös muu valtion viranomainen, Tori-lain 10 §:ssä tarkoitetun asiakkaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 §:ssä tarkoitettu sidosyksikkö tai sellainen toimija, joka tuottaa palveluja julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 17 §:ssä tarkoitettuun tai muussa laissa säädettyyn yksinoikeuteen perustuen. Valtioneuvosto päättää muusta kuin 1 momentissa tarkoitetusta palvelutuottajasta.

Tuve-laissa on säädetty Tuve-palvelujen tuottajista palvelukohtaisesti. Tuve-lain 6 §:n 1 momentin mukaan turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana toimii valtion kokonaan omistama Suomen Erillisverkot Oy -niminen osakeyhtiö tai sen kokonaan omistama, Tuve-laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen tarkoitettu tytäryhtiö.

Tuve-lain 8 §:n mukaan turvallisuusverkon tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottajana toimii Tori-lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu palvelukeskus. Viranomaisradioverkon sekä viranomais-ten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottajana toimii Erillisverkot tai sen kokonaan omistama, tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen tarkoitettu tytäryhtiö.

Tuve-lain 10 §:ään perustuen turvallisuusverkon integraatiopalvelujen tuottajana toimii Tori-lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu palvelukeskus.

#### *Palveluntuottajan tuotantotehtävien vastuut*

Sekä Tori- että Tuve-palvelujen tuotantotehtävän luonne on tekninen, viranomaisten toimintaa tukeva, eikä sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä: asiallisesti teknisluonteisista, viranomaisten toimintaa tukevista tehtävistä, jotka toteutetaan pitkälti valtion viranomaisten ohjauksessa ja valvonnassa. Perustuslakivaliokunta on lausunut Tuve-lain eduskuntakäsittelyssä, että vaikka toiminnalla luodaan edellytykset merkittävän julkisen vallan käytölle, ei palveluntuottajalle itselleen kuulu sellaisia tehtäviä, joita voitaisiin pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna merkittävän julkisen vallan käyttönä.<sup>2</sup> Vaikka lausunnon kohteena oli ainoastaan Tuve-toiminta, on arvio yleis-  
tettävissä myös Tori-toimintaan samankaltaisen toiminnan peruslähtökohtien perusteella.

Palveluntuottajien toimintaan sovelletaan hankintalainsäädäntöä niiden hankkiessa palveluja. Palveluntuottajat siten vastaavat tekemiensä hankintojen osalta hankintalainsäädännön noudattamisesta. Toisaalta palveluntuottajien tulee perustaa hankintojen tekeminen tiedossa oleviin asiakas-  
tarpeisiin. Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 38 §:n 1 momenttiin perustuen ennen kuin virasto tai laitos tekee tilauksen, sopimuksen tai muulla tavoin sitoutuu menon maksamiseen (menopäätös), sen on varmistettava menon laillisuus ja tarkoituksenmukaisuus sekä määrärahan tai arviomäärärahan ylitysluvan ja valtuuden riittävyys. Menopäätösten mukaiset me-

<sup>2</sup> PeVL 8/2014 vp — HE 54/2013 vp.

not eivät saa ylittää tarkoitukseen käytettävissä olevan määrärahan tai arviomäärärahan ylitysluvan taikka valtuuden määrää. Valtion varojen käytön näkökulmasta yhteisten tv-t-palvelujen menopäätökset tapahtuvat asiakkaiden toimesta, kun ne sitoutuvat käyttämään yhteisiä tv-t-palveluja. Tämä tarkoittaa sitä, ettei palvelutuottaja voi tehdä kustannuksiltaan sitovia hankintoja ennen kuin sillä on olemassa asiakassitoumus. Tällä seikalla voidaan katsoa olevan merkitystä, kun arvioidaan palvelutuotantotehtävien sisältöä julkisen vallan käytön näkökulmasta.

Tori-toiminnassa palvelukeskus vastaa palvelujen vaatimusten täyttymisestä. Tori-lain 5 §:n 1 momentin mukaan yhteisiä tv-t-palveluja tuottaa ja kehittää valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva palvelukeskus. Palvelukeskus huolehtii tehtävistään siten kuin palvelusopimuksissa on sovittu. Edelleen Tori-lain 2 §:ssä on säädetty Tori-palveluiden vaatimuksista, joiden on täyttyvä. Tori-lain 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että pykälässä tarkoitettujen palvelujen laatuvaatimusten täyttymisestä vastaa lain perusteella palvelujen tuottajaksi määritelty taho, esimerkiksi 5 §:ssä tarkoitettu palvelukeskus. Palvelujen asiakaskohtaisista palvelutasovaatimuksista, laadunhallinnan menetelmistä ja laatupoikkeamien seuraamuksista sovittaisiin tarkemmin 12 §:ssä tarkoitettussa asiakaskohtaisessa palvelusopimuksessa.

Tuve-lain 7, 9 ja 11 §:ssä on täsmällisesti lain tasolla säädetty palvelutuottajan velvollisuudesta vastata tehtäväalueellaan turvallisuusverkkoa koskevien turvallisuus-, valmius-, varautumis- ja jatkuvuusvaatimusten toteutumisesta normaalioloissa ja niiden häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa.

#### *Varautuminen ja häiriötilanteiden hallinta*

Tori-lain 15 §:n 1 momentissa säädetään, että Tori-laissa tarkoitettujen palvelutuottajien velvollisuudesta valmiussuunnitelmin ja normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä huolehtia siitä, että toiminta ja palvelujen tuotanto jatkuvat mahdollisimman häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa. Koska palvelukeskus on virasto, sovelletaan siihen myös valmiuslain (1552/2011) 12 §:n varautumisvelvollisuutta.

Tuve-lain 12 §:ssä säädetään yhtiömuotoisen palvelutuottajan varautumisvelvollisuudesta, sillä valtion kokonaan omistamaan yhtiöön ei lähtökohtaisesti sovelleta valmiuslain 12 §:n varautumisvelvollisuutta.

Palvelutuottajien omien toimenpidevelvollisuuksien lisäksi sekä Tori- että Tuve-laissa säädetään menettelystä, jolla priorisoidaan yhteisten tv-t-palveluiden käyttöä ja palvelutuotantoa sellaisissa häiriötilanteissa, joissa kaikkien palveluiden jatkuvuutta ei pystytä varmistamaan. Tori-lain 15 §:n 2 momentin mukaan normaalioloissa ja niiden häiriötilanteissa noudatetaan Tori-laissa tarkoitettujen palvelujen tuotannon ja käytön ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muussa tärkeysjärjestyksessä valtiovarainministeriön ennalta määrittelemiä periaatteita (EKT-periaatteet). Valtiovarainministeriön on ennen periaatteiden vahvistamista kuultava asianomaisia palvelujen tuottajia, asiakkaita ja ministeriöitä. Valtioneuvosto päättää merkitykseltään laajakantoisista ja yhteiskunnallisesti merkittävistä periaatteista.

Tuve-lain 14 §:n 3 ja 4 momenttiin perustuen voidaan antaa joko valtioneuvoston asetuksella tai valtiovarainministeriön määräyksellä tarkempia säännöksiä tai määräyksiä turvallisuusverkon palvelutuotannon ja käytön ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja tärkeysjärjestyksestä (EKT-määrittelyt).

Poikkeusolojen aikaisesta toiminnasta on säädetty Tuve-lain 15 §:ssä. Valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa noudatetaan turvallisuusverkon palvelutuotannon ja käytön ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muuta tärkeysjärjittelyä koskevassa päätöksenteossa valmiuslain säännöksiä. Puolustustilalaissa (1083/1991) tarkoitetun puolustustilan aikana puolustusvoimat päättää turvallisuusverkon palvelutuotannon ja käytön ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muusta tärkeysjärjittelystä.

### *Turvallisuusselvitys*

Turvallisuusselvityslakia (726/2014) sovelletaan Tori-toimintaan. Tuve-lain 20 §:n 2 momentin perusteella turvallisuusverkon tehtäviä hoitavalta henkilöstöltä vaaditaan tehtävien edellyttämää nuhteettomuutta ja luotettavuutta, joka voidaan tarvittaessa selvittää siten kuin turvallisuusselvityslakissa säädetään.

### *Hallinnon yleislakien soveltaminen*

Palvelukeskus on virasto, joten se kuuluu lähtökohtaisesti lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, myöh. Julkisuuslaki) soveltamisalaan. Tuve-lain 19 §:n 1 momentin perusteella Julkisuuslain viranomaismääritelmä laajennetaan koskemaan Tuve-toiminnan palveluntuottajia ja näiden käyttämiä alihankkijoita organisaatiomuodosta riippumatta. Myös muut hallinnon yleislait tulevat sovellettavaksi yleislakien sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitessa julkisia hallintotehtäviä.

### *Rikosoikeudellinen virkavastuu*

Julkisesta hallintotehtävästä seuraava rikosoikeudellinen virkavastuu on eri laajuista Tori-toiminnassa ja Tuve-toiminnassa. Tori-lain 9 §:ään perustuen Tori-palveluita tuottavan palvelukeskuksen toimitusjohtaja on virkasuhteessa. Kyseessä on siten virkamiehestä, jolla on laaja rikosoikeudellinen virkavastuu. Edelleen toimitusjohtajan sijaiseen sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan toimitusjohtajan sijaisuutta. Tori-lain 9 §:ssä on säädetty palvelukeskuksen henkilöstön virkavastuun osalta informatiivinen viittaussäännös rikoslain virkavastuusäännöksiin. Tori-toiminnassa rikosoikeudellinen virkavastuu määräytyy siten rikoslain 40 luvun julkisyhteisön työntekijälle säädetyn rikosoikeudellisen virkavastuun mukaan ja vastuu on siten suppeaa, jollei tehtävien suorittamiseen liity julkisen vallan käyttöä. Julkisyhteisön työntekijään sovelletaan siten lahjusrikoksia sekä virkasalaisuuden rikkomista koskevia rangaistussäännöksiä, mutta heihin ei sovelleta rangaistussäännöksiä virka-aseman väärinkäyttämisestä eikä virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Tuve-lain 20 §: 1 momentin mukaan turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalveluja tuottavan yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön ja turvallisuusverkon 6, 8 ja 10 §:ssä tarkoitettujen palveluntuottajien alihankkijoiden palveluksessa oleviin henkilöihin ja 8 ja 10 §:ssä tarkoitetun palveluntuottajan muussa kuin virkasuhteessa tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa oleviin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän suorittaessaan Tuve-toimintaan liittyviä tehtäviä. Rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan myös 6 ja 8 §:ssä tarkoitettujen yhtiöiden hallituksen jäseniin ja muihin palveluntuottajien päättävissä toimielimissä oleviin sekä alihankkijoiden päättävissä elimissä oleviin heidän tehdessään Tuve-toimintaan liittyviä tehtäviä. Tuve-lakiin perustuvan rikosoikeudellisen virkavastuun voitaisiin tulkita olevan laajaa. Toisaalta virkavastuun laajuus ei kuitenkaan ole säännöksen sanamuodon perusteella täysin yksiselitteistä.

Erot työsuhteisten rikosoikeudellisen virkavastuun laajuudessa johtuvat rikoslaissa säädetystä lähtökohtaisesta epäsymmetriasta ja oikeusministeriö on arvioimassa asiaa<sup>3</sup>.

#### *Turvallisuusverkon palvelutuotannon erityispiirteet*

Turvallisuusverkon palvelutuotannossa korostuu palvelutuotannon korkeat vaatimukset turvallisuuden ja toimintavarmuuden takaamiseksi. Tuve-asetuksessa säädetyt tarkemmat varautumisen ja tietoturvallisuuden vaatimukset sisältävät myös palvelutuotantoon kohdistuvia vaatimuksia, joiden toteuttamisesta vastaavat Tuve-palvelujen tuottajat. Hallintovaliokunta totesi mietinnössään HaVM 35/2014 vp, että erityisen korkeita vaatimuksia on asetettava toimintojen luotettavuuden ja toimintavarmuuden sekä käsiteltävien tietojen luottamuksellisuuden turvaamiselle. Edelleen mietinnössä on todettu, että valtion ydintoimintoja välittömästi tukevan ja yhteiskunnallisesti kriittisen infrastruktuurin tuottamiselta ja ylläpitämiseltä on edellytettävä erityistä julkista luotettavuutta ja vastuunalaisuutta. Mietinnössä on tuotu myös esille, että valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan palvelukeskuksen kykyä valvoa, hallita ja ylläpitää aikakriittisiä Tuve-palveluita parannetaan kehittämällä palvelukeskukselle 24/7-toimintakyky.

Tuve-palvelujen tuottajille on säädetty Tuve-palvelujen palvelutuotannon erottamisvaatimuksesta. Tuve-lain 6 §:n 2 momenttiin, 8 §:n 2 momenttiin ja 10 §:n 2 momenttiin perustuen Tuve-palvelujen tuottajan on erotettava Tuve-laissa tarkoitettu toiminta hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti muusta toiminnastaan. Erottamisvaatimuksen tarkoituksena on edistää lain tavoitteiden saavuttamista sekä turvata riittävän turvallisuusverkon palvelutuotannon osaamisen ja korkeaa varautumista edellyttävät resurssit.<sup>4</sup> Hallintovaliokunta korosti mietinnössään, että Tuve-palveluiden erottamisella hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti palvelukeskuksen muusta toiminnasta tulee varmistaa Tuve-toiminnan tavoitteiden toteutuminen muun muassa tietoturvamääräysten, tietoturvakulttuurin ja riittävän, myös poikkeusolojen tarpeet huomioivan, korkeaa varautumista edellyttävän resursoinnin osalta.

Turvallisuusverkon ja sen palvelujen osalta on pääsääntönä oma tuotanto, valtion omistus ja velvollisuus pitää tuotanto (myös ulkoistettu) Suomessa. Tuve-laissa on säädetty yksityiskohtaisesti palvelutuotannon rajoituksista. Tori-palveluiden palvelutuotannossa rajoituksia ei ole.

Tuve-lain 5 §:n 1 momenttiin perustuen turvallisuusverkkoon välittömästi kuuluvat laitetilat ja laitteet omistaa tai niitä hallitsee Suomen valtio. Valtion omistuksessa olevien laittilojen ja laitteiden omistus-, hallinta- tai käyttöoikeus voidaan luovuttaa Tuve-lain 6 §:ssä tarkoitettulle yhtiölle siten kuin siitä Tuve-laissa tai muussa laissa säädetään. Tuve-lain 5 §:n 2 momentin mukaan turvallisuusverkkoon välittömästi kuuluvien laittilojen ja laitteiden on sijaittava ja palvelut on tuotettava Suomessa. Turvallisuusverkon laittilojen, laitteiden ja palvelutuotannon hallinta ja valvonta on hoidettava Suomessa. Turvallisuusverkkoon välittömästi kuuluvia laitteita ja palveluja voidaan sijoittaa myös Suomen ulkopuolelle, jos se on toiminnallisista syistä välttämätöntä. Tuve-lain 5 §:n 3 momentin mukaan sellaisten välittömästi Tuve-lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettussa toiminnassa käytettävien laitteiden ja tietojärjestelmien, joita koskevat korkean varautumisen tai turvallisuuden vaatimukset, on oltava turvallisuusverkon laittiloissa, ellei niiden sijoittaminen kokonaan tai osittain muuhun laittilaan ole teknisistä tai toiminnallisista syistä välttämätöntä.

<sup>3</sup> <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM060:00/2021>

<sup>4</sup> HaVM 35/2014 vp

Turvallisuusverkon palvelutuotannossa on rajoitettu Tuve-palvelujen tuottajien mahdollisuutta hyödyntää alihankintaa. Tuve-lain 13 §:ssä on säädetty yleisistä alihankinnan edellytyksistä. Pykälän 1 momentin mukaan Tuve-palvelujen tuottajat voivat käyttää tehtävässään alihankkijaa siinä laajuudessa ja niillä edellytyksillä kuin valtiovarainministeriö Tuve-lain nojalla päättää. Alihankinnan laajuuden tulee rajoittua vain välttämättömään. Alihankkijaa voidaan käyttää muutoinkin vain siinä laajuudessa, että palvelutuotannon hallinta, ohjaus ja valvonta säilyvät Tuve-palvelujen tuottajalla ja että turvallisuusverkon turvallisuus tai palvelutuotannon jatkuvuus ei vaarannu. Pykälän 2 momentin mukaan Tuve-palvelujen tuottajan on ennen hankintamenettelyn aloittamista pyydettävä asiasta valtiovarainministeriön lausunto. Alihankkijan toimeksiantosopimuksessa on erityisesti varmistettava normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeustilanteiden hallintamenettelyt. Pykälän 3 momentin mukaan Tuve-palvelujen tuottaja vastaa alihankkijan työstä kuin omastaan. Alihankkijalla on oltava riittävät rahoitukselliset ja taloudelliset edellytykset sekä tekninen suorituskyky ja ammatillinen pätevyys alihankinnan toteuttamiseen. Alihankkijan on täytettävä turvallisuusverkon turvallisuutta, valmiutta, varautumista ja jatkuvuutta koskevat vaatimukset.

Tuve-lain 14 §:n 4 momentissa säädetään, että Tuve-palvelujen tuottajien alihankkijoiden on noudatettava valtiovarainministeriön antamia määräyksiä niiden suorittaessaan Tuve-lain mukaisia tehtäviä. Lisäksi lain 14 §:n 5 momenttiin perustuen valtiovarainministeriön valvontatoimia voidaan kohdistaa myös Tuve-palvelujen tuottajien alihankkijoihin.

Tuve-lain 13 ja 14 §:n alihankintaa koskevien säännösten tarkempi sisältö perustuu perustuslakivaliokunnan lausuntoon. Lausunnossaan PeV 8/2014 vp perustuslakivaliokunta edellytti Tuvelakia täsmennettävän siten, että alihankinnan laajuus rajataan välttämättömään ja määritellään alihankinnan edellytykset. Lisäksi viranomaisen ohjaus- ja valvontatoimivalta oli säädösperusteisesti ulotettava riittävässä laajuudessa myös alihankkijan toimintaan.

Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan alihankinnan edellytyksistä on säädetty Tuve-lain 7 §:n 2 ja 3 momentissa. Säännösten mukaan verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajan alihankkijana turvallisuusverkon merikaapeliverkon rakentamisessa ja ylläpidossa voi toimia Puolustusvoimat ja turvallisuusverkon laittilojen rakentamisessa, rakennuttamisessa ja ylläpidossa Puolustuskiinteistöt. Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottaja voi tehtävien hoitamiseksi sopia Suomessa toimivan teleyrityksen kanssa turvallisuusverkon kuitukapasiteetin, siirtoyhteyksien ja antenni- ja laitepaikan käyttöoikeuksien hankkimisesta tai luovuttamisesta.

Viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniisten palvelujen (Virve 2) tuottamisen osalta on säädetty Tuve-lain 9 §:n 2 momentissa, että tuotannossa voidaan hyödyntää Suomessa toimivan teleyrityksen verkkopalvelua tai matkaviestinverkkoa siten kuin SVP-lain 29 a luvussa säädetään.

### 2.3.2. Tori-toiminnan arviot

#### *Palvelutuotannon organisointitapa*

Tori-laki on puitelakina mahdollistanut yhteisten tv-t-palvelujen palvelutuotannossa useampia palveluntuottajia. Käytännössä ainoana palveluntuottajana on toiminut Valtori ja sen asema erikseen määriteltynä palvelukeskuksena on muodostunut palvelutuotannon pääasialliseksi organisointitavaksi. Tämä on johtanut palvelukeskuksen roolin korostumiseen palvelutuotannossa, erityisesti

oman tuotannon osalta. Palvelutuotantorakenteita arvioitaessa tulisi huolehtia palvelutuotantomallin joustavuudesta ja muutoskyvykkyydestä. Tämä voisi tarkoittaa mm. organisaatiolaeista pidättäytymistä ja virastokeskeisyydestä luopumista arvioitaessa lainsäädännön muutoksia.

### *Kustannustehokkuus ja markkinoiden hyödyntäminen*

Tori-laissa yhteisten palvelujen tuotannolle asetetaan tavoitteeksi palvelutuotannon kustannustehokkuus. Tori-lain esitöissä palvelukeskuksen on ollut tarkoitus tuottaa valtionhallinnon tarpeisiin erityispalveluja, joille ei esim. kysynnän puutteen vuoksi ole saatavilla kustannustehokkaita palveluja markkinoilta tai ei ole muuten tarkoituksenmukaista tuottaa. Edelleen esitöissä korostetaan ulkoisten palvelutuottajien keskeistä asemaa palvelutuotannossa. Tavoitteena on ollut, että palvelukeskus ei kilpailisi markkinoilla sellaisella palvelutuotannolla, joka on saatavissa markkinaehtoisesti. Palvelukeskuksen asemaa tuloksellisten hankintojen ja vahvan toimittajienhallinnan osalta korostetaan tavoitteista. Palvelukeskus tulee käyttämään laajaa alihankintaverkkoa sekä laatimaan alihankintastrategian. Periaatteena on, että palvelukeskus tuottaa itse niitä palveluita, joiden tuottamisessa se on kilpailukykyinen. Palvelukeskus tuottaa itse myös niitä palveluja, jotka strategisista tai kokonaistaloudellisista syistä on tarkoituksenmukaista taikka varautumis- tai turvallisuusyistä on välttämätöntä tehdä valtionhallinnon omana työnä.

Valtorin palvelujen kustannustehokkuutta on pyritty jatkuvasti arvioimaan. Palvelujen ja kustannusten vertailtavuus on jäänyt heikoksi ja luotettavaa tietoa kustannustehokkuudesta on ollut vaikea saada. Osana tulosohjausta ja tulossopimusprosessia Valtorin on seurannut kustannustehokkuuden kehittymistä. Valtorin sisäisten mittarien pohjalta kustannustehokkuus on kehittynyt parempaan suuntaan. Valtorin toiminnan ulkoinen tuloksellisuusarviointi<sup>5</sup> tehtiin 2021 sekä siihen liittyvä ulkoinen seuranta-arviointi<sup>6</sup> 2023. Ulkoisessa arvioinnissa Valtorin kustannustehokkuuden todettiin olevan keskeisillä palvelualueilla heikompaa, kuin vertailuorganisaatioilla. Jälkiarvioinnissa todettiin tuotavuuden parantuneen, mutta vaativan edelleen kehittämistä.

Valtorin ulkoiset ostot ovat olleet vuonna 2024 n. 78 % Valtorin kokonaiskuluista. Ulkoisten palvelutuotannon kustannusten osuus on ollut vuonna 2024 n. 45 % Tori-palvelujen kokonaiskuluista. Tori-palvelujen tuotannosta pääosa tuotetaan markkinoilta hankittavilla palveluilla. Markkinoiden hyödyntäminen edellyttää vahvaa hankintatoimea ja riittäviä resursseja hankintojen toteuttamiseksi. VTV on esittänyt *Keskitetty ICT-hankinnat ja -palvelut* -tuloksellisuustarkastuskertomuksessa<sup>7</sup> tarvetta resursoida Valtorin hankintatoimea riittävällä tasolla ja arvioi yhteisten tv-t-palvelujen palvelutuotannon säästöjen toteutuneen lähinnä Hansel Oy:n yhteishankintoja hyödyntämällä. Valtiovarainministeriö on ohjauksessa ja viraston tulossopimuksessa kehottanut Valtoria huomioimaan tuloksellisen hankintatoimen vaatimukset. Valtori ilmoittaa vuonna 2025 hankintatoimeen sitoutuneen n. 15 htv vuositasolla. Valtorin htv-määrä oli vuoden 2024 lopulla 1626 htv. Hankintatoimen tehtävät edustavat n. 0,92 % kokonaistyömäärästä, joita voidaan pitää vähäisenä suhteessa hankintojen suureen arvoon vuositasolla. Sidosryhmäkyselyssä hankinta- ja sopimustoimintaa sekä toimittajien ohjausta piti 92 % tärkeänä ja sitä tulisi heidän näkemyksensä mukaan entisestään korostaa palvelujen järjestämisessä.

<sup>5</sup> Palkeiden ja Valtorin tuloksellisuuden ulkoisen arvioinnin loppuraportti 2021, Deloitte Finland Oy

<sup>6</sup> Valtorin tuloksellisuuden ulkoisen jälkiarvioinnin loppuraportti 2023, Deloitte Finland Oy

<sup>7</sup> Tarkastuskertomus 4/2019: Keskitetty ICT-palvelut ja -hankinnat 21.2.2019, VTV

### *Oman tuotannot kilpailukyky ja sen jatkuva arviointi*

Valtorin tilinpäätöstietojen mukaan toiminnan henkilöstötyövuosimäärä (htv) on kasvanut vuosien 2017–2024 aikana 1087 htv:sta 1626 htv:ksi. Syyt henkilömäärän kasvuun ovat olleet osaamisen kasvattaminen ja Tuve-palvelujen tuotannon vaatimat lisäresurssit. Valtorin oman palvelutuotannon henkilötöiden kustannus on ollut Tori-palveluissa vuonna 2017 n. 41 milj. euroa ja vuonna 2024 n. 66 milj. euroa. Samalla tarkastelujaksolla ulkoisten palvelujen ostot ovat vähentyneet n. 5 %. Käytännössä henkilöresurssien kasvu on kohdentunut oma tuotannon kasvuun ja johtanut ulkoistusasteen laskuun. Tuve-palvelujen osalta ei ole ollut samanlaista kehitystä ulkoistusasteen pysyessä lähes vakiona. Valtorin omaa laajaa palvelutuotantoa on Tori-palveluissa mm. päätelaittepalveluissa, lähitukipalveluissa (aluetuki), käyttö- ja kapasiteettipalveluissa (K&K) sekä tietoturvapalveluissa. Näiden palvelujen osalta erityisesti päätelaite-, lähituki- ja K&K-palvelut ovat sellaisia palveluja, joita voitaisiin hankkia kustannustehokkaasti markkinoilta.

Valtorin oman työn hintaa on arvioitu valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin selvityksessä, jossa Valtorin palkkoja verrattiin yksityisen sektorin ja valtion virastojen palkkoihin. Valtorin palkat vastaavat kohtuullisen hyvin yksityisen sektorin palkkoja samalla tehtävien vaatavuustasolla. Vastaavasti Valtorin palkat ovat n. 6 % valtion yleistä palkkatasoa korkeammat. Tästä voidaan päätellä, että Valtorin oma tuotanto ei mahdollista normaalin julkisen sektorin tuotantomallin henkilöstökustannuksista saatavia kustannushyötyjä.

Tori-lain esitöissä asetetaan vaatimukseksi yhteisten tvt-palveluiden laadun ja kustannuksien sekä palvelukeskuksen toiminnan vertaaminen jatkuvasti alan parhaisiin toimijoihin ja palveluihin<sup>8</sup>. Oman tuotannon laajuutta, laatua ja kustannustehokkuutta on ollut tarpeen arvioida säännöllisesti suhteessa markkinoilta saataviin palveluihin. Erityisesti niiden yhteisten tvt-palvelujen osalta, joita on yleisesti saatavilla markkinoilta. Jos riittävää oman tuotannon arviointia ei ole tehty, ei pystytä tarkastelemaan, onko kyseinen palvelu kilpaillut omalla tuotantona markkinoiden kanssa ja onko tuotantotavan valinnalla saavutettu Tori-laissa asetetut tavoitteet. Sidosryhmäykselyssä kaikki vastanneet (100 %) katsoivat tarpeelliseksi valitun tuotantotavan säännöllisen arvioinnin suhteessa markkinoilta saataviin palveluihin. Oman tuotannon jatkuva arviointi tulisi toteuttaa säännönmukaisesti ja vertailun tulisi olla läpinäkyvää. Valtorilla on ollut mahdollisuus toteuttaa vertailua mm. vertaamalla omien tuotantovastuulla olevin ASKO-palvelujen hintaa oman tuotannon kustannuksiin.

Tori-lain esitöissä on asetettu keskeiset tavoitteet palvelutuotantomallille ja palvelukeskuksen palveluintegraattorin toiminnalle. Palveluintegraattorin tehtävänä on koota palvelukomponenteista tarkoituksenmukaisia palveluja asiakkaille ja samalla huolehtia palvelujen tarkoituksenmukaisesta tuotannosta kustannustehokkaasti tuotantotavan vallinnalla. Tori-lain muutosten valmistelun yhteydessä on valmisteltu säädösmuutosta palvelutuottajan yhteyteen perustettavasta riippumattomasta Tori-toiminnan integraatiopalvelujen tuottajasta. Valmistelussa on tavoiteltu palveluintegraatiotehtävien tehostamista paremmalla palvelutuotantotavan valinnan valmistelulla. Integraatiopalvelujen tuottajan on katsottu olevan tarpeellista olla erillinen ja riippumaton toimija palvelutuotannosta. Jatkovalmistelussa tulee arvioida integraatiopalvelutehtävien eriyttämisestä varsinaisesta palvelutuotantotehtävästä.

---

<sup>8</sup> HE 150/2013 vp, s. 19

### *Palvelujen tuotantotavan valinta*

Palvelukeskus on tehnyt päätökset palvelutuotantotavasta. Palvelutuotantotavan valinta on keskeinen palvelutuotannon päätöksentekopiste, joissa kohdennetaan palvelukeskuksena toimivan viraston toimintaa ja resursseja. Vastaavasti palvelutuotantotavan valinta on keskeinen päätös myös kustannustehokkuuden varmistamiseksi palvelun elinkaareen aikana. Markkinoiden hyödyntäminen johtaa hankintamenettelyn käynnistämiseen ja on sitä kautta keskeinen päätös. Tulisi arvioida, onko palvelutuotantotavan valinta sellainen päätös, jota tuotantovastuussa oleva palvelukeskus voisi itsenäisesti tehdä. Palvelukeskuksen taipumus asettaa oma palvelutuotanto etusijalle ei välttämättä edistä palvelujen kustannustehokkuutta palvelutuotantotavan valinnassa. Palvelutuotantotavan valinta tulisi arvioida osana järjestämisvastuiden selkeyttämistä. Erityisesti tulisi arvioida, onko palvelutuotantotavan valinnassa kyse sellaisesta julkisen vallan käytöstä, joka edellyttäisi päätöksentekoa virkavastuulla.

### *Palveluntuottajan tuotantotehtävän vastuut*

Valtori toimii yhteisten tv-t-palvelujen palvelukeskuksena, jonka tehtävät ovat teknisluonteisia ja tapahtuvat viranomaisten ohjauksessa. Valtorin tehtävien ei ole katsottu sisältävän julkisen vallan käyttöä, tästä syystä henkilöstö on työsopimussuhteessa ja ainoastaan toimitusjohtaja on virkasuhteessa. Toisaalta nykyisessä toimintamallissa on noussut esille käytänteitä, joiden pohjalta tuotantotehtävien sisältö ja siihen kuuluvat vastuut eivät ole kaikilta osin osoittautuneet selkeiksi.

Tori-lain muutoksen tähtäävän hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä nousi Valtorista esiin tarve arvioida virkasuhteiden lisäämistä erityisesti johtamisen ja varautumisen kannalta keskeisiin tehtäviin. Valmistelun edetessä ei löytynyt riittäviä perusteluja virkasuhteiden lisäämiselle. Virkasuhteiden lisääminen ei yksin ratkaise varautumisen haasteita, etenkin kun palvelutuotanto suurelta osin nojaa yhä enemmän ulkoisiin toimijoihin. Valtorin tulisi kehittää valmiussuunnitteluun ja arvioida ennakkollisesti työsopimusten sisältöä varautumisen näkökulmasta. Tarvittaessa tulisi neuvotella sopimusehtojen muutoksista, kuten varallaolosta ja työaikamuodoista. Lainsäädännön kehittämisessä tulisi huomioida varautumisen tarpeet yhtiömuotoisen palvelutuotannon osalta. Erillisverkkojen esimerkit osoittavat, että työsopimus pohjainen malli voi toimia myös korkean varautumisen vaatimusten täyttämiseksi, kunhan sopimukselliset ja organisatoriset valmiudet ovat kunnossa. Tuotantovastuu ei voida katsoa sisältävän sellaista julkisen vallan käyttöä, että virkavastuu olisi kohdentua teknisluonteisiin tuotantotehtäviin. Tämä kuitenkin edellyttää järjestämisvastuiden eriyttämistä tuotantovastuista.

Tori-lain esitöissä (HE 150/2013 vp, s. 41) on arvioitu, että palvelutuotantotehtävissä ei käytettäisi julkista valtaa. Toisaalta palvelukeskuksen tehtävä voisi sisältää mm. hankintojen osalta sellaisia tehtäviä, joissa julkisen vallan käyttö tulisi kyseeseen. Palvelukeskuksen tulisi toiminnassaan varmistaa asiakassopimuksilla asiakkaiden sitoutuminen hankinnoista syntyviin menoihin. Hankintasopimuksissa syntyviin kustannuksiin sitoutuminen ilman asiakassopimuksia voi johtaa tilanteeseen, jossa palvelukeskuksella ei ole hankinnan kuluihin rahoitusta. Tällaisessa tilanteessa hankintasopimuksesta aiheutuneet kulut jouduttaisiin kattamaan muiden palvelujen tuotoilla. Tämä johtaisi tilanteeseen, jossa asiakkaat vastaisivat yhdessä kulusta, josta ei olisi järjestämisvastuulla tehty menopäätöstä, eikä kustannusten veloituksen perusteeksi olisi palvelusopimusta. Tämä lisäksi voisi syntyä tilanne, jossa palvelukeskuksen hankinnalle ei syntyisikään tarvetta ja hankintasopimuksen suorite jouduttaisiin alaskirjaamaan. Valtori on joutunut alaskirjaamaan palveluita, joihin on sitouduttu ennakkollisesti ilman asiakassopimusta. Tästä syystä tulisi arvioida menettelyjä, joilla voidaan varmistaa menopäätöksen ja hankintojen välinen suhde.

Valtorissa tehdään laajoja kilpailutuksia ja hankintasopimuksia. Valtorin työjärjestyksen perusteella kilpailutuksia ja hankintasopimuksia tekevät pääosin työsopimussuhteiset henkilöt. Hankintojen toteuttamisen menettelyt, johtaminen, sisäinen valvonta, riskienhallinta ja henkilöstön kouluttaminen tulisi tukea julkisten hankintojen laillisuutta, läpinäkyvyyttä ja kustannustehokkuutta, sekä varmistaa, ettei rakenteellisen korruption riskiä pääse syntymään. Valtorin tilinpäätöksestä annetussa tilintarkastajan vuosiyhteenvedossa tuodaan esille näkemys, jonka mukaan merkittävien kilpailutusten ja hankintapäätösten tekemisessä voi olla kyse julkisen vallan käyttöön liittyvästä päätöksenteosta, joka voidaan delegoida työsopimussuhteiselle vain lain nojalla.<sup>9</sup> Oikeus-tila ei tältä osin ole selkeä. Edelleen esimerkiksi vastaavanlaisia tv-t-palveluja tuottava Erillisverkot on valtion kokonaan omistama yhtiö, johon sovelletaan myös hankintalainsäädäntöä ja Erillisverkkujen koko henkilöstö on työsuhteessa.

Yhteisten tv-t-palvelujen järjestämismallin kehittämisessä tulisi jatkossa pyrkiä mahdollisuuksien mukaan selkeyttämään hankintoihin liittyviä vastuita harkitsemalla esimerkiksi hankintatehtävien erottamista tuottamistehtävistä.

Tori-lain muutosten valmistelun lausuntopalautteessa nousi esiin yksittäisen asiakkaan tosiasiallinen vaikutusmahdollisuus henkilötietojen käsittelyn olennaisten keinojen määrittelyssä. Käytännössä asiakkaiden vaikutusmahdollisuudet ovat olemattomat, sillä ne ovat laajasti etukäteen Valtorin määrittelemiä palvelujen tuotteistuksen yhteydessä. Näin ollen Valtorin voitaisiin käytännössä katsoa olevan tietosuoja-asetuksen mukainen rekisterinpitäjä määritellessään henkilötietojen käsittelyn keinot teknisen toiminnan varmistamiseksi käsiteltävien henkilötietojen osalta. Vaihtoehtoa on selvitetty, mutta se ei kuitenkaan vastaa Tori-lain perustelähtökohtaa Valtorin asemasta teknisenä palveluntuottajana, joka perinteisesti toimii henkilötietojen käsittelijänä. Ratkaisu ei myöskään olisi mahdollinen rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla. Tästä syntyy tarvetta selkeyttää tietosuojaan liittyviä vastuita järjestämis- ja tuotantotehtävien välillä. Tuotantotehtävissä tietosuojan toteuttaminen rajoittuisi palvelusopimuksien vaatimuksiin.

### 2.3.3. Tuve-toiminnan arviot

#### *Tuotannontekijöiden omistajuus*

Sidosryhmäkyselyyn vastanneista noin kaksi kolmasosa (65 %) katsoi, että olisi tarpeen arvioida miltä osin turvallisuusverkon ja Tuve-palvelujen on oltava valtion omistuksessa. Yksi keskeinen kysymys on yhteisen tv-t-palvelutoiminnan merkityksen määrittely suhteessa valtion ydintoimintojen turvaamiseen. Tulisi myös arvioida uudelleen voidaanko valtion omistamalla tai vaihtoehtoisesti hallinnoimilla ICT-palveluilla estää ulkoisten toimijoiden vaikuttaminen yhteisiin ICT-palveluihin tai esim. henkilötietojen käsittelyyn.

Hieman yli puolet sidosryhmäkyselyyn vastanneista (57 %) katsoi, että valtion hyvä sopimushallinnointi riittäisi korkean turvallisuuden ja varautumisen takaamiseksi sen sijaan, että valtio omistaisi turvallisuusverkkoon kuuluvia laittiloja, laitteita ja tieto- ja viestintäteknisiä järjestelmiä. Näkemyksissä oli kuitenkin selkeitä eroavaisuuksia ja vaikuttaisi siltä, että omistamista ja hallinnointia tulisi tarkastella jatkossa tapauskohtaisesti sen sijaan, että omistajuus katsottaisiin ainoaksi vaihtoehdoksi hallita turvallisuutta ja varautumista. Noin kaksi kolmasosaa katsoi (64 %), että tulisi arvioida muita keinoja, esim. päästä-päähän salauksen käyttömahdollisuutta infran omistamisen sijaan.

<sup>9</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto 2025: Valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskus Valtorin vuoden 2024 tilintarkastuskertomus. Tilintarkastajan vuosiyhteenveto. 28.4.2025, s. 4.

### *Tuotannontekijöiden sijainti*

Sidosryhmäkyselyn perusteella voidaan arvioida, että turvallisuutta ja varautumista voidaan hallita muutoinkin kuin sijoittamalla laitteet, laitetilat ja palvelut Suomeen. Vaikuttaisi siltä, että laitteita ja palveluja voidaan sijoittaa joissakin tapauksissa Suomen ulkopuolelle sekä hallinnoida ja valvoa Suomen ulkopuolelta turvallisuusverkon turvallisuutta ja varautumista vaarantamatta. Näkemyksissä on kuitenkin hajontaa kansallisen turvallisuusluokitellun tiedon ja erityissuojattavan kansainvälisen tietoaineiston käsittelyn osalta. Kansallisen korkeimmin turvallisuusluokitellun tietoaineiston käsittelyyn tarvittavat laitteet säilyttäisivät Suomessa yli 67 % sidosryhmäkyselyyn vastanneista. Sen sijaan jopa 79 % katsoi, että alimman kansallisen turvallisuusluokan ja salassapidettävän tietoaineiston käsittelyn tarvittavien laitteiden ei tarvitse sijaita Suomessa. Ainoastaan puolet vastaajista katsoi, että kansainvälisen turvallisuusluokitellun tietoaineiston käsittelyyn tarvittavien ICT-laitteiden- ja järjestelmien tulee sijaita Suomessa. Tulisikin arvioida onko määrittävissä tarkemmin Suomeen sijoittamisen pääsääntö ja toisaalta mahdollistaa edelleen pääsäännöstä poikkeaminen erilaisissa tapauksissa. Tulisi myös määrittää, kenen toimivallassa on päättää pääsäännöstä poikkeaminen ja arvioida miten Suomen ulkopuolella tuotettujen palvelujen turvallisuutta voidaan hallinnoida.

Tuvelain lähtökohtana lain valmistelun ajankohtana on ollut omissa tiloissa tai omistuksessa sekä omaan palvelutoimintaan perustuvat (ns. on-premise) konesaliratkaisut, joka nykyisin sisältää käsitteellisesti myös ns. yksityisen pilven teknologiat omassa konesalissa. Globaaleja julkisia pilvipalveluja ei ole ollut laajamittaisesti tarjolla Tuvelain valmistelun aikoihin. Tuvelain lähtökohtana on ollut, että laitteet ja laitetilat ovat valtion omistuksessa ja sijaitsevat Suomessa, mutta toiminnallisista syistä tästä voidaan poiketa jo nykytilassa.

Arvioinnin perusteella on pääteltävissä mm. seuraavaa: 1) Korkeaa turvallisuutta edellyttävien tietojen (TL III) käsittely julkisissa pilvipalveluissa ei nykytilassa ole mahdollista 2) Korkeaa turvallisuutta edellyttävien tietojen (TL III) käsittely julkisissa pilvipalveluissa voi kuitenkin olla mahdollista noin 5-vuoden sisällä 3) Julkisten pilvipalvelujen käytöllä parannetaan kansallista varautumista poikkeusoloihin 4) Alueellisissa pilvipalveluissa (ns. suvereeni pilvi esim. Suomeen tai EU-valtioon sijoitettu ja eriytetty julkisesta pilvestä) on mahdollista toteuttaa korkean turvallisuustason (TL III) edellyttämiä ICT-palveluja ja käsitellä korkean turvallisuustason (TL III) tietoa 5) Korkean turvallisuustason (TL III) tietojärjestelmien kehittäminen ilman TL III tietosisältöä voisi olla mahdollista julkisissa pilvipalveluissa. Turvallisuuden ja varautumisen kannalta vaikuttaisi edelleen olevan esteitä julkisten pilvipalvelujen käytölle joissakin käyttötapauksissa tai toisaalta joissakin käyttötapauksissa voidaan nähdä, että julkisilla pilvipalveluilla jopa parantaa varautumista ja turvallisuutta.

### *Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuotanto*

Erillisverkkojen verkko- ja infrastruktuuripalvelut ovat nykytilassa vajaakäytöllä, kapasiteettia on rakennettu enemmän, kuin on ollut käyttötarvetta. Puolustusvoimien käyttötarve vaikuttaisi pysyvältä (70 % käytöstä). Yhdellä käyttäjätaholla onkin niin merkittävä käyttötarve, ettei verkko- ja infrastruktuuripalveluja tulisi pilkkoa ja myydä. Erillisverkot tarjoaa jo nykytilassa markkinoilta hankittuja tietoliikenneyhteyksiä turvallisuusverkon käyttäjien toimipisteisiin. Jälkiarvioinnin perusteella on pääteltävissä, että tulisi arvioida, voisiko Erillisverkot toimia toimipisteiden tarvitsemien tietoliikenneyhteyksien keskitettynä järjestäjänä Tuve-asiakkaiden lisäksi Tori-lain mukaisille asiakkaille. Markkinahäiriön välttämiseksi olisi kuitenkin määritettävä reunaehdot, milloin yhteydet toteutetaan omassa Erillisverkkojen verkossa ja milloin kaupallisessa verkossa.

### *Virve-palvelujen tuotanto*

Matkaviestinnän palvelujen yhteentoimivuus ja kustannustehokkuus ovat nousseet uudeksi tekijäksi uusia Virve 2-palveluja käyttäville viranomaisille. Viranomaisten matkaviestinnän palveluja tuotetaan Valtorissa ja Erillisverkoissa. Sidosryhmäkyselyyn vastanneista kuitenkin 40 % katsoi, että olisi tarpeen arvioida uudelleen tulisiko ja olisiko mahdollista keskittää viranomaisten matkaviestinnän palveluja (tarjoaminen ja tuotanto) yhdelle toimijalle.

### *Palvelujen kehittäminen*

Arvioinnin perusteella Valtori ei ole kaikilta osin kyennyt vastaamaan riittävän nopeasti käyttäjien esittämiin palvelutarpeisiin. Yhtenä syynä tähän on noussut esille, että Valtori ei ole käyttänyt tehokkaasti sisäisiä resurssejaan palvelujen kehittämiseksi tai palvelukehittämiseen ei ole hyödynnetty riittävästi ulkoisia toimijoita.

### *Erottamisvaatimus*

Tuve-lakiin kirjattujen erottamisvaatimusten tulkinta on todettu hankalaksi, erityisesti hallinnollisen erottamisen osalta. Myös toiminnallisen erottamisen tarkoitus on jäänyt jossain määrin epäselväksi. Erottamisvaatimusten on havaittu vaikeuttavan Valtorin ja Erillisverkkojen sisäistä toimintaa ja Valtorissa vaatimus on johtanut huonosti yhteentoimiviin, kustannustehottomiin ja osin päällekkäisiin Tori- ja Tuve-palveluihin. Sidosryhmäkyselyyn vastanneista yli 70 % olisi sitä mieltä, että Valtorin palveluvalikoimassa ei tulisi erotella palveluja Tori- ja Tuve-palveluihin vaan palvelut tulisi rakentaa turvallisuus- ja varautumisvaatimusten ja käyttötarpeen mukaisesti.

Hallinnollisen erottamisvaatimuksen tarve, tarkoitus ja tarkoituksenmukaisuus tulisi arvioida uudelleen. Arviointihavaintojen perusteella vaikuttaisi siltä, että sekä Valtorin ja Erillisverkkojen organisaatiossa olisi selkeämpää luopua hallinnollisen erottamisen vaatimuksesta. Lisäksi tulisi tarkentaa toiminnallisen erottamisen toteuttamisen vaatimuksia ja tarkoitusta (esim. tulisiko toiminnallinen erottamisvaatimus ulottaa myös teknisiin fyysisiin laitteisiin). Tulisi myös arvioida voidaanko toiminnallisen erottamisen vaatimusta hallita pelkästään noudattamalla turvallisuutta ja varautumista koskevia määräyksiä. Olennaista olisi myös arvioida miten hallinnollisen ja toiminnallisen erottamisvaatimuksen purkaminen vaikuttaa korkean turvallisuuden ja korkean varautumisen palvelujen toteuttamiseen.

Taloudellisen erottamisen vaatimus perustuu arvion mukaan pääosin yksinoikeuden rajaamiseen kilpailulainsäädännön edellyttämällä tavalla ja kustannusten läpinäkyvyyden vaatimukseen. Taloudellinen erottamisvaatimus tarvittaneen jatkossakin määrittämään mikä palvelutuotannossa kuuluu yksinoikeuden piiriin ja osoittamaan mihin palvelumaksut kohdistuvat ja erityisesti mikä on korkean turvallisuuden ja varautumisen lisäkustannus perustason palveluihin verrattuna. Taloudellisen erottamisvaatimuksen soveltaminen tilinpäätöstason tietoihin tulisi vielä arvioida uudelleen mutta vaikuttaisi siltä, että joiltakin osin olisi tarpeen edelleen esittää eriytettyjä tietoa Tuve-toimintaan liittyvistä tunnusluvuista. Erillisverkkojen yksinoikeuden ja in-house aseman purkamiselle ei vaikuttaisi olevan tarvetta tai kiinnostusta, joten taloudelliselle erottamiselle on jo muusta lainsäädännöstä johtuvat perusteet.

Sidosryhmäkyselyyn vastaajista 74 % katsoi, että Valtorin Tuve-toimintojen erottamisvaatimus tulee purkaa ja korkean turvallisuuden ja korkean varautumisen yhteisiä tv-t-palveluja pitää olla

tarjolla kaikille valtion virastoille ja laitoksille. Edelleen 74 % katsoi, että kustannusten läpinäkyvyyden varmistamiseksi Erillisverkkojen tulee erottaa Virve- ja Virve 2-palvelut taloudellisesti muusta yhtiön toiminnasta. Lisäksi 79 % katsoi, että turvallisuutta voidaan hallinnoida Valtorissa ja Erillisverkoissa soveltamalla turvallisuutta koskevia vaatimuksia, turvallisuuden hallinnointi ei edellytä hallinnollista eikä toiminnallista erottamista em. organisaatioissa. Huomionarvoista oli, että noin 62 % vastaajista katsoi, että korkean varautumisen palvelujen toteuttaminen ei edellytä ao. toimintojen erottamista hallinnollisesti ja toiminnallisesti Valtorin tai Erillisverkkojen organisaatiossa. Varautumisen osalta sidosryhmäkyselyn tulokset eivät merkittävästi vahvista väitettä, että varautuminen ei edellyttäisi toiminnan erottamista muusta toiminnasta.

Integraatiopalvelujen tuottajan rooli ei näy Valtorin organisaatiossa, mutta tehtävät on sulautettu Tuve-palvelujen tuotantotehtäviin. Tuve-lain tiukka tulkinta erottamisvaatimuksesta vaatisi, että Tori- ja Tuve-palvelujen integraatiota varten olisi erilliset organisaatiot Valtorin sisällä ja tulisi arvioida onko tämä tarkoituksenmukaista. Lainsäädännön mukaisten tehtävien onnistumista voisi edesauttaa integraatiopalvelujen tuottajan tehtävien määrittäminen osaksi Valtorin työjärjestystä ja henkilöiden tehtäväkuvausta sekä osaksi Valtorin kokonaisprosesseja. Toisaalta voisi olla tarpeen arvioida integraatiopalvelujen tuottajan roolia ja tehtäviä uudelleen ja tarkentaa mikä on ollut erottamisen tavoite ja arvioida voidaanko erottamisvaatimus poistaa.

## 2.4. Asiakkaat

### 2.4.1. Lainsäädännön perusteet ja eroavaisuudet

#### *Käyttövelvoite ja käyttöoikeus*

Tori- ja Tuve-palveluiden asiakkuus perustuu joko laissa säädettyyn käyttövelvoitteeseen tai oikeuteen. Tori-lain 3 §:ssä säädetään valtion virastojen ja laitosten perustietotekniikkapalveluiden käyttövelvoitteesta Tori-palveluiden osalta. Tietojärjestelmäpalveluilla ei kuitenkaan ole käyttövelvoitetta. Tori-palveluita voivat käyttää myös muut julkisen hallinnon toimijat, mikäli lainsäädännön ehdot täyttyvät. Tori-lain 10 §:n mukaan asiakkaita voivat olla valtion liikelaitokset, muut julkisen hallinnon viranomaiset, julkisoikeudelliset laitokset, eduskunta, valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot sekä julkista hallinto- tai palvelutehtävää hoitavat yritykset ja yhteisöt. Asiakkaiden päätöksentekoa tai asiakkaaksi tulemisen prosessia ei ole määritelty tarkemmin.

Tuve-laissa käyttövelvoite on jaettu toiminnalliseen ja organisatoriseen käyttövelvoitteeseen. Tätä oli pidetty tarpeellisena hallintovaliokunnassa (HaVM 35/2014). Tuve-lain 2 §:n mukaan käyttövelvoitteen toiminnallinen laajuus ja aineellinen ulottuvuus sekä turvallisuusverkon pääasiallinen käyttötarkoitus koskevat toimintaa ja viestintää, joissa noudatetaan korkean varautumisen tai turvallisuuden vaatimuksia. Tuve-lain 3 §:ssä on listattu käyttöön velvoitetut viranomaiset silloin, kun ne hoitavat Tuve-lain 2 §:ssä tarkoitettuun toimintaan liittyviä tehtäviä. Käyttöön velvoitettuihin kuuluvat valtion viranomaisten lisäksi hyvinvointialueiden määrätty toimijat. Lain esitöiden (HE 54/2013) mukaan 3 § on erityissäännös suhteessa sähköisten viestinnän palvelulain säännökseen, jonka mukaan liikenne- ja viestintäministeriö päättää niistä käyttäjäryhmistä, joilla on oikeus käyttää viranomaisverkkoa. Pykälässä listattujen viranomaisten ei myöskään tarvitsisi noudattaa hankintalain mukaista hankintamenettelyä liittyessään turvallisuusverkon käyttäjäksi, mikä antaa heille suoran oikeuden käyttää Tuve-palveluita.

Tuue-laissa säädetään erikseen myös Tuue-palveluiden käyttöoikeudesta. Tuue-lain 4 §:n mukaan käyttöön oikeutetut asiakkaat voivat käyttää palveluita valtiovarainministeriön hyväksynnällä, SVP-lain mukaisena käyttäjäryhmänä (liikenne- ja viestintäministeriön päätös) tai kun kyseessä on muuten Tuue-palveluita edellyttävä toiminta. Viranomaisradioverkon (Virve) sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniisiä palveluja (Virve 2) voi käyttää, jos toimijalle on myönnetty SVP-lain mukainen viranomaisliittymä liikenne- ja viestintäministeriön päätöksellä. Tuue-palvelujen tuottajilla ja niiden alihankkijoilla on Tuue-lain mukaisia tehtäviä suorittaessaan oikeus käyttää turvallisuusverkkoa, jos valtiovarainministeriö on hyväksynyt käytön.

#### *Poikkeaminen käyttövelvoitteesta*

Tori-palveluiden käyttövelvoitteesta poikkeamiseksi on säädetty poikkeamamenettely Tori-lain 3 §:ssä, jonka mukaan valtion virastojen ja laitosten on käytettävä yhteisiä tv-t-palveluita jollei valtion kokonaisarkkitehtuurin, tietohallintoon liittyvien yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisten toimenpiteiden tai tieto- ja viestintätekniisten palvelujen yhteentoimivuuden taikka 2 §:n 3 momentissa tarkoitettujen seikkojen vuoksi organisaation ole välttämätöntä käyttää toiminnassaan tai sen osassa muuta palvelua. Valtiovarainministeriö päättää kuultuaan asianomaista ministeriötä ja ANK:aa asiakkaan oikeudesta käyttää muita kuin yhteisiä tv-t-palveluja. Jos valtiovarainministeriö ja asianomainen ministeriö ovat eri mieltä asiasta, päätöksen asiassa tekee valtioneuvosto.

Tuue-laissa ei ole säädetty poikkeamamenettelystä. Poikkeaminen Tuue-palveluiden käytöstä edellyttää tulkintaa siitä, kuuluuko toiminta Tuue-lain soveltamisalaan.

### **2.4.2. Tori-toiminnan arviot**

#### *Käyttövelvoite ja käyttöoikeus*

Tori-laissa on huomioitu laajasti julkisen hallinnon tehtävien muuttuminen ja tarpeet. Tori-lain tavoitteena on ollut mahdollistaa julkisen hallinnon yhteistyön rakentamiseksi tarvittavien yhteisten tv-t-palvelujen tuottaminen. Julkisen hallinnon yhteisten palvelupisteiden käyttöönotto on ollut hyvä esimerkki yhteistyön toteuttamisesta yhteisten tv-t-palvelujen tuella. Valtori on palvelukeskuksena pyrkinyt tiukkaan tulkintaan Tori-lain 3 §:n asiakkaista. Palvelukeskuksella ei ole ollut sellaista toimivaltaa, jolla se olisi voinut arvioida asiakkaitaan. Jatkossakin on tarpeen mahdollistaa julkisen hallinnon laaja yhteistyö myös yhteisten tv-t-palvelujen tuottamisen osalta.

Käyttövelvoitteen toteutumisen seuranta on haasteellista. Seuranta toteutetaan lähinnä poikkeamamenettelyjen yhteydessä, jossa arvioidaan esiin nostettujen palvelujen tuottamisen nyky- ja tavoitetilaa. Tiedonhallintalain 9 §:n perusteella virastojen on pyydettävä valtiovarainministeriöltä lausuntoja tiedonhallinnan muutoksiin liittyen. Lausuntomenettelyssä arvioidaan myös muutovaikutuksia Tori-lain käyttövelvoitteen piirissä oleviin yhteisiin tv-t-palveluihin. Tiedonhallintalain lausuntomenettelyn kautta on mahdollista arvioida uusien toimialasidonnaisten järjestelmien käyttöönoton vaikutuksia virastojen Tori-palvelujen käyttöön. Nykyisten tietosaantioikeuksien ja talousseurannan keinoin ei ole mahdollista tarkastella riittävän tarkalla tasolla virastojen toimintaa Tori-käyttövelvoitteen näkökulmasta. Virastolla ei ole erityistä velvollisuutta raportoida Tori-palvelujen käytöstä valtiovarainministeriölle. Käyttövelvoitteen sitovuutta voitaisiin tehostaa Valtio-  
konttorista annetussa laissa (305/199) tarkoitettuja 2 b §:n 1 mom. annettuja Valtio-  
konttorin ja valtiovarainministeriön tiedonsaantioikeuksia virastojen tietohallinnon järjestämistä koskevilla ta-  
loustiedoilla sekä laajentaa saman lain 2 c §:n 1 mom. 3 kohdassa tarkoitettuja Valtorin palvelu-  
tuotannosta saatavien tietojen sisältöä. Tiedonsaantioikeuksien pohjalta olisi mahdollista arvioida

käyttövelvoitteen toteutumista, sekä mahdollistaa poikkeamaesitysten tehokas käsittely virastojen toiminnan perustietojen pohjalta hyödyntämällä Valtiokonttorin analysointi- ja raportointipalvelua.

#### *Käyttövelvoitteen laajuus*

Käyttövelvoitteen laajuus on ollut selkeä ja perustietotekniikkapalvelujen osalta palvelujen yhteen kokoamiseksi tarkoituksenmukainen. Käyttövelvoitteen laajuuden arviointi on vaikeutunut arvo- ketjujen muuttuessa sekä pilvipalvelujen käyttöönoton myötä. Erityisesti pilvipalvelujen osalta palvelujen jako toimialasidonnaisten ja toimialariippumattomien palvelujen välillä on ollut haasteellista. Käyttövelvoitteen laajuutta tulisi arvioida uudelleen, joidenkin palvelujen osalta saattaisi olla perusteltua luopua käyttövelvoitteesta ja siirtyä käyttöoikeuteen sellaisten palvelujen osalta, joissa valtion laajaa mittakaavaetua ei olisi saavutettavissa

### **2.4.3. Tuve-toiminnan arviot**

#### *Virve asiakkuudet*

Virve-käyttäjryhmät on määritetty SVP-laissa sekä liikenne- ja viestintäministeriön tarkentavassa päätöksessä. Tuve-lain ja SVP-lain suhde Virve-palvelun käyttöä koskevassa päätöksenteossa, erityisesti käyttöön oikeutettujen osalta on jossain määrin kuitenkin tulkinnanvarainen. Erillisellä valtiovarainministeriön päätöksellä (Tuve-lain 14.4 §:n mukainen määräys) on tehty soveltamisohje, kuinka Virve-palvelun käyttöoikeusasiat käsitellään. Koska lainsäädäntö on tulkinnanvarainen, tulisi lakiin määrittää selkeämmin päätöstoimivalta turvallisuusverkkoon kuuluvien Virve-palvelujen käyttöä koskien eli mistä päättää palveluntuottajana toimiva Erillisverkot ja mistä valtiovarainministeriö.

#### *Tuve-palvelujen käyttötarve*

Korkean varautumisen ja turvallisuuden palveluja tarvitsevat selvitysten perusteella muutkin kuin Tuve-laissa määritetyt keskeiset turvallisuudesta vastaavat viranomaiset (Valtioneuvosto, Puolustusvoimat, Poliisi, Rajavartiolaitos, Hätäkeskuslaitos, Maahanmuuttovirasto, pelastustoimi, ensihoitopalvelu, Tulli), myös sidosryhmäkyselyssä samalla kannalla oli 79 % vastanneista. Tulisi arvioida uudelleen Tuve- ja Tori-lain käyttövelvoitteen laajuutta ja sen perusteluja sekä käyttövelvoitteen soveltamiseen liittyvää toimivaltaa. Tulisi arvioida onko edelleen tarvetta rajoittaa käyttövelvoitetut (käyttöön oikeutetut) tahoja käyttäjryhmän ja tehtävän mukaan vai esimerkiksi käyttötarpeen (viranomaistehtävä edellyttää) mukaan.

#### *Tuve-palvelujen käyttövelvoite*

Tuve-palvelujen käyttövelvoite on toteutunut keskeisimpien turvallisuudesta vastaavien viranomaisten osalta. Tuve-lain mukaisista käyttövelvoitetuista viranomaisista jotkin käyttävät Tuve-palveluja täydentämään Tori-palveluja. Turvallisuusverkon muuta kuin käyttövelvoitettua käyttöä on kasvattanut yhteistyötarve niiden viranomaisten kanssa, jotka tukeutuvat pääosin Tuve-palveluihin. Sidosryhmäkyselyyn vastanneista noin 80 % katsoi, että Tuve-lain käyttövelvoitteen soveltamiseen liittyvä toimivalta tulisi olla ensisijaisesti Tuve-käyttäjvirastolla, joka arvioi soveltuvatko Tuve-palvelut viraston tehtävien hoitamiseen. Toisaalta kyselyyn vastanneista noin 80 % katsoi, että turvallisuusverkon käytölle ei tulisi asettaa erillistä käyttövelvoitetta vaan sen tulisi olla yksi vaihtoehto toteuttaa yhteisten tv-t-palvelujen käyttövelvoite.

Arviointihavaintona voidaan todeta, että turvallisuusverkon käyttöveloitteen laajuutta tulee arvioida uudelleen, melkein 90 % kyselyyn vastanneista katsoi, että Tuve-palvelujen käyttömahdollisuutta tulee laajentaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja turvaaviin viranomaisiin. Toisaalta noin 77 % kyselyyn vastanneista katsoi, että turvallisuusverkon käyttöä ei tule rajoittaa, vaan sen käyttö on mahdollistettava kaikille viranomaisille, joiden tehtävät edellyttävät korkean varautumisen tai turvallisuuden yhteisiä tv-t-palveluja. Toisaalta jotkin käyttäjätahot ovat tuoneet myös esille, että turvallisuusverkon korkean turvallisuuden palvelujen laajennettu käyttö vaarantaisi tavoiteltavaa turvallisuutta.

## 2.5. Rahoitus

### 2.5.1. Lainsäädännön perusteet ja eroavaisuudet

Sekä Tori- että Tuve-palveluiden rahoitus perustuu liiketoiminnallisiin tai liiketaloudellisiin perusteisiin. Yhtiölle perusteet liiketaloudelliselle toiminnalle syntyvät organisaatiomuodosta ja Tori-palveluiden osalta Tori-lain 6 §:n 1 momentissa on säädetty, että palvelukeskus on virasto, jonka palvelutuotannossa, ohjaamisessa ja johtamisessa, seurannassa ja valvonnassa sekä rahoituksessa ja kustannuslaskennassa noudatetaan liiketoiminnallisia periaatteita. Lisäksi Tori-lain 12 §:ssä säädetään siitä, että palvelukeskuksen suoritteet asiakkaille ovat maksullisia. Maksujen on katettava suoritteiden tuottamisesta palvelukeskukselle aiheutuvat kokonaiskustannukset.

Tori-palveluiden palvelukohtaisesta kustannusvastaavuuden todentamisesta ja hinnoittelun läpinäkyvyydestä on säädetty Tori-asetuksen 14 §:ssä. Tori-asetuksen 14 §:n 1 momentin mukaan palvelukeskuksella on oltava käytössä yhteisten tv-t-palvelujen kehittämisessä ja palvelutuotannossa dokumentaatiosta, toimintaprosesseista ja muista menettelyistä koostuva kokonaisjärjestely palvelun laadun, palvelutasojen ja kustannustehokkuuden johtamiseen sekä asiakaskohtaiseen ja muuhun seurantaan ja raportointiin. Asetuksen 14 §:n 2 momentin 6 ja 7 kohdan mukaan palvelukeskuksella tulee olla ajantasaisena kuvaus kustannuslaskentamallista palvelujen hinnoittelun perustaksi sekä hinnasto.

Tuve-asetuksen 6 §:n 1 momentin perusteella palvelutuottajan on huolehdittava tuottamansa Tuve-palvelun sekä hoitamiensa turvallisuusverkkoon liittyvien tehtävien laadusta ja kustannustehokkuudesta. Tuve-palvelujen tuottajan on laadittava palveluistaan palveluluettelo, palveluvaukset ja hinnasto sekä ylläpidettävä niitä.

### 2.5.2. Tori-toiminnan arviot

#### *Rahoitus ja liiketaloudelliset perusteet*

Tori-lain tavoitteena on ollut mahdollistaa erityisvirastolle sellaisia yritystoiminnan periaatteita, joiden on ajateltu edistävän palvelukeskustoimintaa. Valtori ei voi toiminnallaan tuottaa voittoa, eikä se voi laajasti siirtää toimintamenojaan yli kaksivuotisen siirtomäärärahauden. Nykyisin Valtori on tavoitellut tilivuoden sisällä tapahtuvaa menojen ja tuottojen kustannusvastaavuutta. Virastojen rahoitusmalli voidaan kuitenkin katsoa olevan jopa joustavampi, kuin nykyinen Valtorin rahoitusmalli, jossa ei voida tehdä määrärahasiirtoja. Palvelumaksujen tulee kattaa palvelujen kustannukset ja Valtori on ollut erittäin hyvin kustannusvastaava.

### *Kehittämisen rahoitus ja investointimomentti*

Viraston ollessa nettobudjetoitu ja kun sillä ei ole mahdollisuutta kerätä investointipuskuria, käytännössä ainoa malli investointien kattamiseksi on laskuttaa investoinnit ja käyttää investointivaraa kuluvana määrärahavuotena. Valtorilla on useissa yhteyksissä tuonut esiin tarvetta rahoitusmallin muutokselle ja tarpeen ns. liiketaloudelliselle liikkumavaralle. Yhteisten tvt-palvelujen kehittäminen on rahoitettu Tori-palvelujen osalta Valtorin keräämällä katteella joistakin palveluista uusien palvelujen kehittämiseen. Aiemmin palvelujen kehittämisen ollessa täysin Valtorin käsissä, ei ole ollut selvää, mihin kehittämisinvestointeihin katteella kerätty rahoitus on kohdennettu. Näin käytännössä Valtori on määrärahavuoden aikana Tori-palvelujen osalta kyennyt tekemään investointeja. Asiakkaiden nostettua esiin laskutuksen haasteet palvelujen korkeina hallinnointikuluina (kate), Valtori on lähtenyt avaamaan palvelujen kustannusrakenteita ja aiemmin perityn katteen sijalle on haettu vaihtoehtoja. Erilaiset keinotekoiset rahoitusmallit ovat johtaneet kustannusten seurannan ja läpinäkyvyyden haasteisiin. Tuve-palvelujen hinnoittelussa on ollut mukana ns. investointivara, jolla katetaan kuluvan vuoden kehittämiskustannukset asiakkaiden päättämistä kehittämiskohteista. Jostakin syystä Valtorissa ei ole Tori-palvelujen osalta kyetty ottamaan vastavaa mallia käyttöön.

Asiakasohjauksen tehostamiseksi on Tori-asetuksen 14 §:ssä säädetty tiedonsaantioikeuksista palvelukohtaisen kustannusvastaavuuden ja hinnoittelun perustelujen läpinäkyvyydestä. Muutoksella on ollut tarkoituksena mahdollistaa asiakkaille läpinäkyvyys kustannusten perusteihin ja tätä kautta ohjauksen tehostamiseen. ANK ja ilmeisesti myöskään asiakkaat eivät ole juurikaan käyttäneet tiedonsaantioikeuttaan mm. palvelujen kustannusrakenteen selvittämiseksi. Palvelukeskustoiminnan uskottavuuden ja luotettavuuden kannalta on ensiarvoisen tärkeää mahdollistaa asiakkaille täydellinen läpinäkyvyys palvelukeskuksen laskutukseen.

Tori-lain valmistelun yhteydessä arvioitiin palvelukeskuksen investointien edellyttävän jaksotettua bruttobudjetoitua määrärahaa. Kyseessä oli valtion sisäinen lainajärjestely, jolla mahdollistettiin palvelukeskuksen menojen jaksottaminen. Investointimomentti on ollut käytössä vuosina 2014–2024 ja siitä luovuttiin vuoden 2025 talousarviossa. Investointimomentin suuruus on ollut 10 milj. euroa. Investointimomenttia on käytetty vaihtelevasti ja vaihteleviin tarkoituksiin, käytännössä investointimomentin käyttö valtion yhteisten palvelujen asiakaslähtöiseen kehittämiseen on ollut vähäistä. Investointimomenttia on pääosin käytetty Valtorin oman toiminnan tarpeisiin ja yksittäisten asiakkaiden käyttöönottohankkeiden rahoittamiseen. Investointimomentin tyyppinen rahoitusmenettely lienee tarpeellinen, mutta sen käyttö ja kohdentaminen tulisi olla järjestämistoinnolla, eikä palvelutuottajalla.

### **2.5.3. Tuve-toiminnan arviot**

#### *Korkean turvallisuuden ja varautumisen kustannukset*

Tuve-palvelujen toteuttamisesta alihankintana ja oman palvelutuotannon kustannusvertailuja ei toteutettu, ulkoa hankitun ja oman tuotannon kustannuseroista ei ole selkeää kuvaa. Tuve-palvelujen edellyttämä korkea turvallisuus ja varautuminen aiheuttaa aiempien selvitysten perusteella palveluiden kustannuksiin ns. turvallisuudeltan<sup>10</sup>, joka selvityksessä määritettiin eroksi markkinatarjonnan ja turvallisuusverkon vaatiman luotettavuus- ja suojaustason välillä. Selvityksen laatinut työryhmä määritteli turvallisuudeltan *investointikohteiksi ja palveluiksi, jotka on tehty sen*

<sup>10</sup> Tuve:n liiketaloustieteellinen analyysi, 11.10.2010,

*takia, että verkko on turvallinen*. Omissa laskelmissaan työryhmä päätyi siihen, että turvallisuusdelta nostaisi palveluiden kustannuksia 50–65 %. Lisäksi vuotuisista kuluista turvallisuusdeltan kustannukset arvioitiin noin yhdeksi kolmasosaksi ylläpidon kustannuksista. Turvallisuusdeltan todellisesta määrästä ei kuitenkaan ole tehty vertailevia laskelmia.

### *Kustannusten kattaminen*

Tuue-palvelujen kehittämis- ja ylläpitokustannukset on rahoitettu pääosin palvelumaksuilla. Keskitettyä valtiovarainministeriön rahoitusta on kohdennettu jonkin verran kyberturvallisuuden parantamiseen sekä erilaisiin selvitystehtäviin. Virve-palveluja on tuettu erillisellä hinta- ja alijäämätuella ja Virve 2-palvelua erillisellä kehittämis- ja käyttöönoton tukirahoituksella. Tuue-palveluiden palvelumaksut on käsitelty vuosittain Tuue-neuvottelukunnassa, Tuue-palvelujen tuottajat vahvistavat maksut käsittelyn jälkeen. Vahvistetut palvelumaksut ovat antaneet perustan myös kehittämiseen kohdistettavalle rahoitukselle vuosittain. Tuue-neuvottelukunta on käsitellyt palvelukehityssuunnitelman, jota on valmisteltu Tuue-toiminnan kehittämisen yhteistyöryhmässä. Turvallisuusverkon käyttäjäorganisaatioilla on periaatteessa ollut mahdollisuus vaikuttaa palvelumaksuihin ja kehittämiseen kohdennettavaan rahoitukseen. Asiakkaat ovat jossain määrin kuitenkin osoittaneet tyytymättömyyttä palvelujen kustannuskehitykseen.

Edellä mainitun selvityksen laatinut työryhmä päätyi raportissaan ehdottamaan turvallisuusverkolle toimintamallia, jossa vahva palveluintegraattori ottaisi vastuulleen operatiivisen palvelutuotannon, uusien palvelupakettien kokoamisen ja myynnin. Runkopalvelupaketit integraattori hankkii pääsääntöisesti Valtorilta ja Erillisverkoilta. Muut tarvittavat palvelut ja teknologiat integraattori hankkisi sieltä, mistä se kulloinkin on kustannus- ja toiminnallisuusmielessä mielekkäintä. Malli tarvitsisi tuekseen koordinaattoriroolin, joka huolehtisi siitä, että eri toimijoiden roolit ovat mielekkäät ja joka huolehtii myös budjettivarojen hankinnasta ja niiden ohjauksesta.

Edellä mainitussa selvityksessä turvallisuusverkon kokonaisrahoitusmalliksi esitettiin mallia, jossa osa rahoituksesta, vähintään turvallisuusdeltan suuruinen osuus, tulisi suoraan budjetista omalta momentilta, koska turvatoleranssitasoa koskeva päätös ja siitä koituva kustannus tehdään yhteiskuntatasolla (poliittinen päätös), jolloin siihen liittyvän kustannuksen kohdistaminen tietyille ministeriölle ei olisi loogisesti perusteltua, koska hyötyäkään ei voida kohdistaa tietyn ministeriön hyödyksi. Rahan käyttöä ohjaisi edellä mainittu koordinaattori. Tuue-palveluiden käyttäjiltä perittäisiin turvallisuusverkon peruspalveluista kiinteää, vuotuista, käyttömaksua, joka voisi olla sidottu esimerkiksi organisaation turvallisuusverkon käyttäjämäärään. Mahdolliset lisäpalvelut voidaan hinnoitella erikseen. Peruspalveluiden vuotuinen hinta tulee olla niin edullinen, että houkuttelee organisaatiot palvelun käyttäjiksi. Tätä tukevat myös tietoliikenneverkon palveluiden lähellä nollaa olevat rajakustannukset.

Nykylainsäädännössä ei ole juurikaan noudatettu edellä mainitun selvityksen suosituksia. Palvelujen kehittämiseksi joka tapauksessa voisi olla tarkoituksenmukaista kohdentaa keskitettyä tai erikseen asiakkailta koottua rahoitusta, jotta uusilla palveluilla voidaan saada aikaan säästöjä tai parempaa turvallisuutta ja varautumista. Tulisikin määrittää milloin olisi perusteltua käyttää keskitettyä rahoitusta palvelujen kehittämiseen. (Esim. tuottavuutta parantavien uudistusten toteuttaminen). Tätä tukee myös sidosryhmäkyselyn tulos, joissa vain noin puolet katsoi, että yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen käyttömaksuilla tulisi kattaa palvelun elinkaaripäivitykset ja uusiminen sekä uudet palvelut.

Arvioinnissa esitettiin yksi irrallinen havainto, että tulevat viranomaisradioverkon korvaavat Virve 2 -palvelut eivät käytä jatkossa turvallisuusverkon siirtoverkkoa. Tulisikin selvittää mitä vaikutuksia verkkopalvelujen kustannuksiin on nykyisen Virve-palvelun alajolla.

### 3. Päätelmät

#### 3.1. Muutos- ja kehitystarpeet

Muutos- ja kehitystarpeet ovat numeroitu jälkikäteen tapahtuvan viittauksen helpottamiseksi ja eivät edusta asioiden merkitystä tai tärkeysjärjestystä.

##### 3.1.1. Järjestämismalli

1. Turvallisuusverkko, turvallisuusverkkotoiminta, turvallisuusverkon palvelut, viranomaisverkko, Viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniiset palvelut käsitteitä tulisi tarkentaa ja selkeyttää, mikäli käsitteitä tarvitaan jatkossa edelleen.
2. Korkean turvallisuuden ja varautumisen käsitteen sisältöä tulisi tarkentaa ja tarkastella myös jatkuvuuden hallinta käsitettä.
3. Korkean turvallisuuden palveluja tulisi voida tuottaa myös kaupallinen toimija, jos valvonta ja auditointi on varmistettu.
4. Tulisi selkeyttää, kenellä on päätösvalta yhteisten palvelujen ominaisuuksista ja kustannustasosta.
5. Turvallisuusverkon integraatiopalvelujen tuottajan tehtävää olisi tarkoituksenmukaista kehittää siihen suuntaan, että se eriyttäisiin tuotantotehtävistä, jolloin integraatiopalvelujen tuottaja olisikin palvelujen järjestäjän roolissa päättämässä yhdessä asiakkaiden kanssa mitä palveluja tuotetaan ja miten ne tuotetaan.
6. Arvioitava tulisiko valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen korkeaa turvallisuutta ja varautumista edellyttävät laittilat ja laitteet olla valtion omistuksessa ja hallinnoinnissa.
7. Arvioitava uudelleen tulisiko ja olisiko mahdollista keskittää valtion itse tuottamien käyttö- ja kapasiteettipalvelujen tarjoaminen ja tuotanto yhdelle toimijalle.
8. Tuve-asetuksessa olevia päätösrooleja (esim. käyttöönottopäätös) tulisi tarkastella osana hallinnon keventämistä. Suomen Erillisverkot Oy:n tuottamien turvallisuusverkon palvelujen käyttöönottopäätösten osalta tulisi vielä arvioida, onko kyseessä sellainen tehtävä, johon tulisi kohdentaa viranomaisvalvontaa ja miten se toteutettaisiin.
9. Säädöksissä tulisi selkeyttää, että palvelujen tuottajilla on ensisijainen vastuu siitä, että palvelujen turvallisuus ja varautuminen vastaavat vaatimuksia sekä palvelujen tuottajien keinoja ja niiden toimivaltuuksia tulisi tarkastella, jotta heillä olisi edellytykset vaatimustenmukaisuuden toteuttamiseksi.
10. Mikäli turvallisuusverkkotoiminnan suhdetta osana valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen kokonaisuutta muutetaan, tulisi ohjausta ja valvontaa arvioida kokonaisuudessaan uudelleen.
11. Valtion yhteisiä tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämistä tulisi ohjata yhtenä kokonaisuutena riippumatta siitä, kuka palvelujen tarjoamisesta tai tuotannosta vastaa.

12. Asiakkailla ei ole ollut riittävästi kykyä ohjata palvelukeskusta palvelusopimusten kautta ja tästä syystä asiakasohjauksen menettelyjä sekä vaikuttavuutta tulisi tarkastella. Valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen asiakasohjausta ja asiakkaiden osallistamista päätöksentekoon tulisi vahvistaa ja yhteisten palvelujen kehittämistä tulisi ohjata yhtenä kokonaisuutena.
13. Asiakasohjauksen toimintamallin tulisi tukea asiakaslähtöistä palvelujen tuotantoa ja kehittämistä. Asiakasohjauksella tulisi olla riittävät toimivaltuudet palvelutuotannon ohjaamiseksi.
14. Arvioitava olisiko tarpeen selvittää Suomen Erillisverkot Oy:n (yhtiön) omistajaohjauksen siirtämistä valtiovarainministeriölle, koska suuri osa yhtiön liiketoiminnoista liittyy turvallisuusverkkotoimintaan.
15. Turvallisuusverkkotoimintaa koskevat poikkeusolojen toimivaltuudet tulisi arvioida uudelleen (Tuve-lain 15 §) siten, että niissä otetaan huomioon valmiuslain muutokset, ja otetaan huomioon puolustusvoimien tarve verkkopalveluille erityisesti puolustustilan aikana. Muutoin valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen ml. turvallisuusverkon palvelujen ensisijaisuuteen-, kiireellisyyteen tai muuhun tärkeysjärjittelyyn liittyvää toimivaltaa olisi tarkoituksenmukaista keskittää valtiovarainministeriölle kaikissa turvallisuustilanteissa.
16. Valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottajien ja käyttäjien tulisi käsitellä yhteisiin palveluihin liittyviä turvallisuusluokiteltuja tietoja yhtenäisin periaattein.
17. Turvallisuusverkon rakentamisen valvontaan kohdistuvat poikkeamat tulisi rajata vain Suomen Erillisverkot Oy:n verkkopalveluihin.
18. Valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen kyberturvallisuuden hallintaan liittyvä viranomaistuki tulisi mahdollistaa nykyistä paremmin, tarvittaessa säädösmuutoksin.
19. Ohjaustoimivallan tulisi mahdollistaa konserniedun toteuttamiseen liittyvien päätösten tekeminen (esim. palvelujen laatu).
20. Ohjaustoimivallan käyttö tulisi perustua toimintalinjauksiin, määräyksiin ja ohjeisiin, joiden valmistelu on resursoitava ja valmisteluvastuu kohdennettava.
21. Järjestämis- ja tuottamisvastuut tulisi selkeyttää. Tori-lain toimeenpanossa järjestämisvastuu on jäänyt epäselväksi ja käytännössä siirtynyt palvelukeskukselle, vaikka sen tulisi nykyisen lainsäädännön mukaan olla asiakkailla. Tämä on hämärtänyt vastuunjakoja ja heikentänyt asiakasohjausta.
22. Palvelutuotantovastuu tulisi rajata selkeästi erilleen järjestämisvastuusta. Palvelutuotannon järjestämisessä tulisi ottaa huomioon markkinoiden laaja hyödyntäminen ja lainsäädännön tulisi määrittää ulkoisen tuotannon reunaehdot.
23. Käyttövelvoitteesta poikkeaminen tulisi mahdollistaa jatkossa ja siihen liittyvät menettelyt arvioida vastamaan uudistettavaa järjestämismallia.

### **3.1.2. Palvelut ja niiden ominaisuudet**

24. Valtion yhteisenä tieto- ja viestintätekniisenä palveluna tulisi toteuttaa normaali- ja poikkeusoloihin soveltuvia uusiin teknologioihin (mm. pilvipalveluteknologioihin) pohjautuvia korkean turvallisuuden ja saatavuuden ratkaisuja, jotka ovat fyysisesti suojattuja ja sijaitsevat Suomessa.
25. Varautuminen poikkeusoloihin ja palvelujen saatavuuden turvaaminen ovat niin keskeisiä asioita, että nämä tulisi kirjata mahdollisimman tarkasti vaatimuksina yhteisille palveluille.

26. Tulisi arvioida uudelleen miltä osin palveluja on tarkoituksenmukaista toteuttaa korkean turvallisuuden ja varautumisen vaatimusten mukaisesti sekä tulisi tarkentaa millä keinoilla vaatimuksia voidaan toteuttaa. Tarvittaessa tulisi tarkentaa vaatimuksia. Fyysisen ja loogisen erotamisen erilaisia vaikutuksia turvallisuuteen tulisi jatkossa tarkastella tarkemmin.
27. Tulisi arvioida uudelleen millä keinoilla korkeaa varautumista voidaan toteuttaa ja toisaalta onko korkea turvallisuus ja korkea varautuminen kaikissa tapauksissa välttämätön yhtälö.
28. Tori- ja Tuve-palvelujen valikoimaa ja toteuttamistapaa tulisi arvioida kokonaisuutena uudelleen päällekkäisyyksien poistamiseksi.
29. Yhteisten tietojärjestelmäpalvelujen asema osana yhteisiä palveluja tulisi arvioida. Tietojärjestelmäpalvelujen määrittelyä tulisi tarkentaa uusien teknologioiden (mm. pilvipalvelujen) osalta. Tietojärjestelmäpalvelujen konsernihyöty yhteentoimivuuden ja kustannustehokkuuden osalta tulisi arvioida uudelleen ja tehdä päätökset tarvittavasta toimeenpanosta.
30. Yhtenäistämisen takia tulisi järjestämistehtäviin kuuluvien yhteentoimivuuden ja arkkitehtuurin kuvaukset edellyttää palvelujen laadun määrittämiseksi tarkoituksenmukaiselle tasolle. Palvelujen kehittämistä tulisi johtaa kokonaisarkkitehtuurin keinoin.
31. Yhteisillä palveluilla tulisi olla yhteensovitettut tietosuoja-, tietoturvallisuus ja varautumisvaatimukset palveluvalikoiman rajaamiseksi. Yhteisten vaatimusten vaikutukset tulisi arvioida virastojen vastuisiin. Ilman yhteisiä vaatimuksia palveluille ei voida saavuttaa palvelutuotannon tehokkuutta ja sitä kautta kustannushyötyjä.
32. Tulisi arvioida millä toimijalla on lopullinen toimivalta määrittää palvelujen laatu ja kustannustaso. Valtion yhteisen edun saavuttamiseksi palvelulta edellytetty laatu ja kustannustaso tulisi määrittää keskitetyillä päätöksillä, vaikka lähtökohtana olisi laaja asiakkaiden sopimusperustainen päätöksenteko palvelujen laadusta.
33. Palvelukehityksen suuntaviivojen asettaminen tulisi olla keskeisesti asiakkaiden vastuulla. Näin varmistetaan palvelujen soveltuvuus asiakastarpeisiin ja palvelujen kehittyminen vastamaan hallinnon toiminnan muutoksia.

### 3.1.3. Palvelutuotanto

34. Palvelutuotannon alihankinta tulisi määrittää tarkemmin laissa tai muuttaa alihankinnan rajoitteita niin, että palvelutuottajalla on ainoastaan velvollisuus varmistaa, ettei palvelutuotannon turvallisuus tai jatkuvuus vaarannu alihankkijaa käytettäessä. Turvallisuusverkkotoimintaan liittyvät alihankinnan rajoittamisen perusteet tulisi arvioida uudelleen ja poistaa tarpeettomat rajoitteet
35. Arvioitava miltä osin valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tulisi olla valtion omistuksessa. Omistamista ja hallinnointia tulisi tarkastella tapauskohtaisesti sen sijaan, että omistajuus katsottaisiin ainoaksi vaihtoehdoksi hallita turvallisuutta ja varautumista. Tulisi arvioida myös muita keinoja, esim. päästä-päähän salauksen käyttömahdollisuutta infran omistamisen sijaan.
36. Arvioitava olisiko määritettävissä tarkemmin laitteiden ja laittilojen Suomeen sijoittamiseen liittyvä pääsääntö ja toisaalta mahdollistettava edelleen pääsäännöstä poikkeaminen erilaisissa tapauksissa. Tulisi myös määrittää, kenen toimivallassa on päättää, voiko pääsäännöstä poiketa. Tulisi myös määrittää, miten Suomen ulkopuolella tuotettujen palvelujen turvallisuutta voidaan hallinnoida.

37. Tulisi arvioida julkisten pilvipalvelujen käyttöä turvallisuuden ja varautumisen kannalta. Turvallisuuden ja varautumisen kannalta vaikuttaisi edelleen olevan esteitä julkisten pilvipalvelujen käytölle joissakin käyttötapauksissa tai toisaalta joissakin käyttötapauksissa voidaan nähdä, että julkisilla pilvipalveluilla voitaisiin jopa parantaa varautumista ja turvallisuutta
38. Tulisi arvioida voisiko Suomen Erillisverkot Oy toimia toimipisteiden tarvitsemien tietoliikenneyhteyksien keskitettynä järjestäjänä Tuve-asiakkaiden lisäksi Tori-lain mukaisille asiakkaille. Markkinahäiriön välttämiseksi olisi kuitenkin määritettävä reunaehdot, milloin yhteydet toteutetaan Suomen Erillisverkot Oy:n omistamassa verkossa ja milloin kaupallisessa verkossa.
39. Tulisi etsiä keinoja, miten palvelujen kehittämistä voitaisiin tehostaa ja nopeuttaa.
40. Valtorin Tuve-toimintojen erottamisvaatimus tulisi purkaa ja korkean turvallisuuden ja korkean varautumisen yhteisiä tieto- ja viestintätekniisiä palveluja pitäisi olla tarjolla kaikille valtion virastoille ja laitoksille. Tulisi arvioida voidaanko nykyistä toiminnallisen erottamisen vaatimusta hallita pelkästään noudattamalla turvallisuutta ja varautumista koskevia määräyksiä. Olennaista olisi myös arvioida miten hallinnollisen ja toiminnallisen erottamisvaatimuksen purkaminen vaikuttaa korkean turvallisuuden ja korkean varautumisen palvelujen toteuttamiseen.
41. Rikosoikeudellisen virkavastuun ulottamista ulkoisiin palvelujen tuottajiin tulisi arvioida uudelleen ja mikäli se katsotaan edelleen tarpeelliseksi, tulisi rikosoikeudellista virkavastuuta kohdistaa vain turvallisuuden kannalta kriittisiin ja olennaisiin ulkoisten palvelujen tuottajien toimintoihin. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon oikeusministeriön selvitys rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisesta.
42. Tori-palvelujen osalta tuotantomalli tulisi saattaa lain tarkoituksen edellyttämään toimintamalliin. Palveluja tulisi hankkia merkittävässä määrin yksityisiltä palveluntuottajilta. Valtion omana palvelutuotantona tulisi tuottaa valtionhallinnon erityistarpeisiin sopivia perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja sekä tarvittaessa vain joidenkin valtionhallinnon organisaatioiden tarvitsemia erityispalveluita, joille ei esimerkiksi kysynnän puutteen vuoksi ole saatavilla kustannustehokkaita ratkaisuja vapailta markkinoilta.
43. Järjestämismallissa tulisi arvioida hankintatoimen järjestämistä ja siihen kohdistettujen resurssien määrää. Hankintatoimi on keskeisessä asemassa palvelujen laadun ja kustannustehokkuuden varmistamisessa. Hankintatoiminnan ja toimittajien hallinnan asema tulee korostumaan. Lisäksi on tarpeen arvioida valtion sisäistä työnjakoa valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen hankintojen toteuttamisessa.
44. Palvelutuotantotavan valinta tulisi tehdä voimassa olevien linjausten, määräysten ja ohjeiden perusteella. Tulisi arvioida viranomaismenettelyjä palvelutuotantotavan valitsemiseksi. Palveluntuottajan ei tulisi valita palvelutuotantotapaa, muilta osin kuin, mitä on palvelusopimuksessa sovittu tai järjestämistoimivalla osoitettu.
45. Valtion oman tuotannon valinnan perusteet tulisi kuvata tarkemmin. Palvelujen suojaamisen taustalla tulisi olla toiminnan kriittisyysluokittelu, palvelujen suojaamiseen liittyvä luokittelu sekä palvelun suojamenettelyjen kuvaukset. Oma tuotanto tulisi perustua kuvattuihin ja perusteltuihin palvelujen suojaamisen tarpeisiin. Oman tuotannon toteuttamisen laajuus tulisi perustua valtioneuvoston linjaukseen ja valinnasta tulisi tehdä päätös.
46. Valtion oman palvelutuotannon osalta tuotantomalliin liittyvät ratkaisut tulisi tehdä sellaisina, jotka mahdollistavat oman tuotannon järjestelyt muutostilanteissa mahdollisimman joustavalla tavalla.
47. Valtion omaa palvelutuotantoa tulisi säännöllisesti arvioida suhteessa markkinoilta saataviin palveluihin sekä varmistaa oman tuotannon laatu ja kustannustehokkuus.

48. Palvelutuotannon tulisi katsoa olevan teknisluonteinen tehtävä ja palvelutuotantotehtävissä ei tulisi käyttää julkista valtaa.
49. Yhteisten palvelujen järjestämiseen liittyvän lainsäädäntötarkastelun lisäksi tulisi arvioida yritysten asema palvelutuotannossa myös muussa lainsäädännön kehittämisessä. Palvelutuotanto tukeutuu enenevässä määrin ulkoisten yritysten palveluihin myös korkean turvallisuuden ja varautumisen palveluissa.

#### **3.1.4. Asiakkaat**

50. Tulisi arvioida uudelleen Tuve- ja Tori-lain käyttövelvoitteen laajuutta ja sen perusteluja sekä käyttövelvoitteen soveltamiseen liittyvää toimivaltaa. Tulisi tarkastella erityisesti turvallisuusverkon käyttövelvoitteen laajuutta.
51. Käyttövelvoitteen laajuutta arvioitaessa tulisi ottaa huomioon jatkuva teknologinen muutos (mm. pilvipalvelut ja tekoäly). Käyttövelvoite ei jatkossa tulisi enää kohdentua välttämättä palveluihin, vaan se voisi kohdentua yhteisiin yhteentoimivuuden linjauksiin tai arvoketjujen tehtäviin. Käyttövelvoitteen laajuuden tarkastelussa tulisi arvioida tulevien tuotantomallien arvoketjuja ja niissä syntyviä lisäarvoja, ja syntyvän lisäarvon osalta tulisi kohdistaa käyttövelvoitetta tarkoituksenmaisimpiin palveluihin ja tehtäviin.
52. Käyttövelvoitteen toteutumisen seuranta vaatisi tehostamistoimenpiteitä. Käyttövelvoitteen toteutumisen seuranta tulisi olla edellytys yhtenäistämisestä syntyvälle hyödyille. Toteutumisen seurannan tehostamisen yhteydessä tulisi arvioida valtiovarainministeriön tiedonsaantioikeuksia.

#### **3.1.5. Rahoitus**

53. Turvallisuuden ja varautumisen aiheuttamat lisäkustannukset eli ns. turvallisuudelta tulisi määrittää ja todentaa.
54. Palvelujen kehittämiseksi olisi tarkoituksenmukaista kohdentaa keskitettyä tai erikseen asiakailta koottua rahoitusta, jotta uusilla palveluilla voidaan saada aikaan säästöjä tai parempaa turvallisuutta ja varautumista. Tulisi määrittää milloin olisi perusteltua käyttää keskitettyä rahoitusta palvelujen kehittämiseen (Esim. tuottavuutta parantavien uudistusten toteuttaminen).
55. Kustannusten läpinäkyvyyttä ja vertailtavuutta tulisi parantaa, koska palvelutuotantomallin kustannukset eivät ole olleet läpinäkyviä ja niiden vertaaminen vaihtoehtoihin palvelutuotantotapoihin on ollut haasteellista. Lisäksi tulisi arvioida hinnoittelusta luopumista ja kustannustenjakomalliin siirtymistä läpinäkyvyyden parantamiseksi.
56. Kehittämisinvestointien rahoitusmenettelyjä tulisi tarkentaa sekä arvioida uusia keinoja jaksottaa investointeja. Kehittämisrahoitus tulisi olla läpinäkyvää ja seurattavissa.

### **3.2. Arvio jatkotoimenpiteistä**

#### **3.2.1. Nykytilan säilyttäminen**

Mahdollisten jatkotoimien osalta arvioitiin myös vaihtoehtoa, jossa nykyiseen Tori- ja Tuve-lainsäädäntöön ei tehdä muutoksia ja Tori- ja Tuve-toimintaa jatketaan nykyisessä muodossa ilman, että tehdään merkittäviä kehittämistoimia. Arvion perusteella on ilmeistä, että selvityksen aikana

tehdyt havainnot Tori- ja Tuve-toimintaan liittyvistä ongelmista jatkuvat ja hankkeen lähtökohdaksi asetettu tavoite kustannustehokkuuden ja tuottavuuden parantamiseksi ottaen huomioon myös yhteisten tv-t-palvelujen yhteentoimivuus, turvallisuus ja varautuminen, ei toteudu. Lisäksi teknologinen kehitys johtaa tilanteisiin, joissa valtion konsernitason näkökulmasta esimerkiksi palvelujen hajaantuminen ja päällekkäisten palvelujen syntyminen on todennäköistä lisäten muun muassa tuotettavien palvelujen kustannustehottomuutta.

### 3.2.2. Vähäiset muutokset nykytilaan

Hankkeessa myös arvioitiin sellaisia kehittämistarpeita nykytilaan, jotka eivät vaatisi merkittäviä lainsäädännön kehittämistoimia ja joita voitaisiin toteuttaa nykyiseen säädösrakenteeseen tai toteuttaa ensisijaisesti nykyisiä menettelytapoja tai tulkintoja muuttamalla.

Järjestämisvastuun selkiyttämällä ja siihen liittyvällä asiakasohjauksen vahvistamisella voitaisiin parantaa osittain palveluiden ohjausta. Samalla palvelukeskuksen roolia voitaisiin rajata laissa säädetyllä tavalla palvelujen tuottamiseen palvelusopimuksissa kuvatulla tavalla. Palvelujen tuottantotapaa voitaisiin selkiyttää, ottaen huomioon markkinoiden hyödyntämisen palvelujen tuottamisessa ja kehittämisessä kustannustehokkuuden lisäämiseksi.

Tuve-toimintaan liittyviä käsitteitä tulisi täsmentää, erityisesti korkean turvallisuuden ja varautumisen käsitteiden sisältöä tulisi tarkentaa ja tarkastella myös jatkuvuuden käsitettä. Alihankinta nähdään haasteelliseksi määrittellä tarkemmin ilman lainsäädännöllisiä muutoksia, koska alihankinnan käyttöä sekä siihen liittyviä rajoitteita olisi tarpeen tarkastella laajemminkin mm. välttämättömyyden ja viranomaisohjauksen näkökulmista. Tuve-toimintaan liittyvän alihankinnan rikosoikeudellista virkavastuuta tulisi myös selkiyttää, mikä tulisi tehdä lainsäädännön muutoksilla.

Yhteisten palvelujen ominaisuuksista ja kustannustasoista päättämistä voitaisiin täsmentää.

Yhteisten perustietotekniikkapalvelujen osalta Tori-lain toimeenpano on toteutunut suunnitellusti. Yhteisten tietojärjestelmäpalvelujen toimeenpanoa myös voitaisiin nykyisellään jatkaa, huomioiden niiden rooli suhteessa toimialasidonnaisiin ratkaisuihin.

Palvelujen kehittämisen ohjaamiseksi ja yhteentoimivuuden parantamiseksi tulisi laatia valtion tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurin ja yhteentoimivuuden kuvaukset. Uusien teknologioiden hyödyntämistä voitaisiin yhteisten tv-t-palvelujen kehittämisessä tehostaa, mutta määrätty säädökset eivät suoraan tue uusien teknologioiden mukaisten toimintamallien soveltamista. Poikkeusoloihin varautumiseen ja palveluiden saatavuuden turvaamiseen liittyvät vaatimukset tulisi määrittellä yhtenäisesti säädöksissä yhteisille tv-t-palveluille. Lisäksi tietoturvaan ja varautumiseen liittyvät tasot tulisi määrittellä tarkemmin.

Palvelujen tuottajan toimin voitaisiin palveluvalikoimaa optimoida ja asiakohtaisten ratkaisujen määrää vähentää erityisesti käyttö- ja kapasiteettipalveluissa sekä päätelaitepalvelussa kustannustehokkuuden optimoimiseksi. Tuve-toiminnan osalta palvelut ja niiden laatu on koettu pääsääntöisesti riittäviksi. Lainsäädännön tarkastelua tulisi tehdä mm. itse tekemisen ja palvelujen Suomessa tuottamisen ensisijaisuutta tai välttämättömyyttä arvioitaessa.

Palvelutuotannon organisoinnissa voitaisiin hyödyntää Tori-lain mahdollistamaa vaihtoehtoa, jossa yhden palvelukeskuksen sijaan palveluita tuottaisi useampi palveluntuottaja. Palvelukeskuksen toimintaa voitaisiin keskittää sellaisten palvelujen tuottamiseen, joita esimerkiksi kysyn-

nän puutteen vuoksi ei ole mahdollista hankkia markkinoita kustannustehokkaasti tai joita varautumis- ja turvallisuussyistä olisi välttämätöntä tuottaa valtiohallinnon omana työnä. Tällöin voitaisiin Tori-lain esitöiden mukaisesti hyödyntää nykyistä laajemmin markkinoilta hankittavia palveluita ja todennäköisesti parantaa palveluiden kustannustehokkuutta ja hyödyntää paremmin kehittyviä teknologioita.

Mahdollisesti palvelujen tuottajien sisäisten resurssien paremmalla kohdentamisella voitaisiin palvelujen kehittää nykyistä nopeammin asiakastarpeita vastaavasti.

Tori-lain mukaisen käyttövelvoitteen laajuus perustietotekniikkapalvelujen osalta on riittäväällä tavalla säädelyä, mutta käyttövelvoitteen toteutuminen käytännössä ei arvion mukaan ole toteutunut täysimääräisesti ja toteutumisen seuranta on haasteellista.

Korkean turvallisuuden ja varautumisen palveluille on tarvetta myös muilla, kuin Tuve-lain mukaan käyttövelvoitetuilla viranomaisilla. Tuve-lain 4 § mukainen säädös mahdollistaa valtiovarainministeriön päätöksellä turvallisuusverkon muun käytön, mutta palveluiden laajempi tarjonta muille yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja turvaaville viranomaisille tulisi tarkastella lainsäädännön muutoksella.

Palvelukeskus toimii nettobudjetoidusti ja sen toiminnan rahoitus tulee lähes täysimääräisesti asiakaslaskutuksen kautta. Palvelujen kustannustehokkuuden arvioimiseksi tulisi lisätä laskutusperusteiden läpinäkyvyyttä sekä palvelukehitykseen liittyvien investointien asiakasohjausta voitaisiin vahvistaa.

Lisäksi voitaisiin selvittää keskitetyn rahoituksen käyttöä valtion konsernitason vaatimuksiin liittyvien kehittämistoimien, kuten turvallisuuden ja varautumisen tai tuottavuuden parantamisen osalta.

### **3.2.3. Järjestämismallin ja palvelutuotannon uudistus**

T2-hankkeen ensimmäisessä vaiheessa (Osaprojekti I) toteutetun lainsäädännön jälkiarvioinnin havainnot sekä osaltaan havaintojen pohjalta sidosryhmäkyselyssä saadut palautteet osoittavat, että nykyinen Tori- ja Tuve-toiminta perustellusti edellyttää nykyiseen järjestämismalliin ja palvelutuotantoon laajempia uudistuksia, joita ei täysipainoisesti saavuteta toimintaa ohjaavaan, nykyisen Tori- ja Tuve-lainsäädännön rakenteeseen tehtävillä teknisluonteisilla päivityksillä tai toiminnan lainsäädännön soveltamisen mahdollistamalla toimenpiteillä.

Havainnoista johdetut päätelmät tarvittavista Tori- ja Tuve-toiminnan muutos- ja kehitystarpeista (kappale 3.1) osoittavat, että järjestämismalliin ja sen selkeyttämiseen, yhteisiin palveluihin ja niiden ominaisuuksien määrittelyyn, palvelutuotannon tehostamiseen sekä asiakkuuteen ja toiminnan rahoittamisen malliin tarvittavat tarkennukset edellyttävät yhteisiä tv-t-palveluja ohjaavan lainsäädännön kokonaisvaltaista tarkastelua.

Hankkeen ensimmäisen vaiheen (Osaprojekti I) havaintojen perusteella voidaan myös arvioida, että keskeisten tavoitteiden mukaisten, yhteisten tv-t-palvelujen kustannustehokkuuden ja tuottavuuden paraneminen on arvioidusti tehokkaammin saavutettavissa, kun kuvattuja muutos- ja kehitystarpeita käsitellään kokonaisuutena. Asian edistämistä tukee, että samalla pystytään ottamaan huomioon nykyistä kattavammin ja yhtenäisesti vaatimukset yhteisten tv-t-palvelujen yhteentoimivuudesta, turvallisuudesta ja varautumisesta.

Erityisesti Tuve-toiminnan osalta tulee tarkasteltavaksi korkean turvallisuuden ja varautumisen vaatimustenmukaiset, kuitenkin mahdollisten nykyistä paremmat viranomaisten toimintaa ja sen kehittämistä tukevat yhteiset tv-t-palvelut ja niiden ominaisuudet. On kuitenkin todennäköistä, että näiden osalta vaaditaan vähäistä merkittävämpiä muutoksia lainsäädäntöön, sillä nykyisen Tuve-lainsäädännön valmistelun lähtökohtana on ollut valtion omissa tiloissa tai omistuksessa sekä omaan palvelutoimintaan perustuvat ratkaisut. Etenkin uuden teknologian (mm. pilvipalvelut) kustannustehokas hyödyntäminen nykyistä laajemmin edellyttää perustavaa päivitystä sääntelyyn.

### 3.3. Suositus jatkotoimenpiteistä

T2-hanke on toteuttanut hankesuunnitelmaan kirjattujen, hankkeen ensimmäisen vaiheen (Osaprojekti I) tavoitteiden mukaisten valtion yhteisiä tieto- ja viestintätekniisiä palveluja ohjaavien Tori- ja Tuve-lainsäädännön nykytilan arvioinnin sekä koostanut havainnot lainsäädäntöön liittyvistä muutos- ja kehitystarpeista. Havaintojen pohjalta tehtyjen muutos- ja kehitystarpeiden päätelmien (kappale 3.1) perusteella sekä niiden toteuttamiseksi tarvittavien, vaikuttavuudeltaan riittävän kattavien jatkotoimenpiteiden (kappale 3.2.3) edistämiseksi hanketyöryhmä suosittaa T2-hankkeen hankesuunnitelman vaiheistuksen mukaisen seuraavan vaiheen (Osaprojekti II) käynnistämistä.

Vaiheistuksen mukainen tarkempi toteutus ja sen edistäminen kuvataan T2-hankkeen hankesuunnitelmassa, mikä tullaan päivittämään erityisesti hankkeen toisen vaiheen (Osaprojekti II) laajuuden, mutta myös tarvittavien muiden hankkeessa täydennettävien tietojen osalta. Päivitetty hankesuunnitelma viedään hanketyöryhmän esityksenä ohjausryhmän hyväksyttäväksi.

Hankkeen toisen vaiheen (Osaprojekti II) toteutus tulee perustumaan hankkeen ensimmäisen vaiheen (Osaprojekti I) havaintojen pohjalta tehtävään valmistelutyöhön, mikä toteutetaan osallistaen riittävän laaja-alaisesti Tori- ja Tuve-palveluita käyttäviä organisaatioita. Tämän lisäksi valmistelutyöhön osallistuvat Valtorin ja Suomen Erillisverkot Oy:n jäsenet palvelujen tuottajien edustajina.

Valmistelutyön sisältö, menettelyt ja tavoite tarkennetaan valtiovarainministeriön antamassa toimeksiannossa, jossa keskeisenä tehtävänä tulee olemaan Tori- ja Tuve-toiminnan järjestämisen tavoitetilan määrittelyt, joiden kuvaamisessa tullaan huomioimaan nykytilassa tunnistetut ongelmat ja muutostarpeet.

Sidosryhmien kanssa toteutettava valmistelutyö huomioiden hanketyöryhmä valmistelee esityksen, jossa kuvataan yhteisten tv-t-palvelujen järjestämisen tavoitetila sekä sen pohjalta tunnistetut lainsäädännön ja muut kehitystarpeet. Hankkeen toisen vaiheen (Osaprojekti II) lopputuloksena ohjausryhmän päätöksentekoon valmistellaan lisäksi esitys hankkeen jatkotoimenpiteistä. Tavoitteena hankkeen kolmannessa vaiheessa (Osaprojekti III) on käynnistää tarvittava säädösvalmistelu.