

5.9.2022

EOAK/1330/2022

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Notaari Sanna-Kaisa Frantti**

## **TARKASTUS: VALTION TIETO- JA VIESTINTÄTEKNIKKAKESKUS VALTORI 24.3.2022**

### **Tarkastuskohde**

Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori

### **Tarkastusajankohta**

24.3.2022 klo 9:00–12:00

Valtorille varattiin mahdollisuus kommentoida pöytäkirjaluonnosta.

### **Osallistujat EOAK:sta**

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja

Notaari Sanna-Kaisa Frantti

### **Osallistujat tarkastuskohteesta**

Toimitusjohtaja Tero Latvakangas

Tietohallintoneuvos (VM) Timo Nuutinen

Tulosityksikön johtaja (Tuve) Sakari Marttila

Vt. johtaja (yhteiset palvelut) Hannu Naumanen

Johtaja (talous ja tehokkuus) Antti Uusitalo

Vt. henkilöstökokemusjohtaja Kaisa Uotila

Pääarkkitehti (Tuve) Petri Alariesto

Asiakaskokemusjohtaja Paula Kujansivu

Controller-toiminnot Marjukka Posio

Asiakkuusjohtaja Pasi Vaara

## 1 TARKASTUKSEN TOIMITTAMISESTA

Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry arvosteli kantelussaan 15.3.2019 valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskus Valtorin (jäljempänä Valtori) uutta organisaatorakennetta ja pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko uusi organisaatio, jossa turvallisuusverkkoon liittyviä Valtorin toimintoja ei ollut enää erotettu Valtorin muusta toiminnasta omaan yksikkönsä (TUVE-yksikkö), laissa säädetyn toiminnan erottamista koskevan vaatimuksen vastainen.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen totesi 28.11.2019 antamassaan ratkaisussa [EOAK/1686/2019](#), että Valtorin tarkastus lisätään hänen tarkastuskalenteriinsa. Pandemian johdosta tarkastuksen toimittaminen kuitenkin viivästyi ja lopulta tarkastus suoritettiin eTuve-yhteydellä.

Tarkastuksen kohteena oli Valtorin toiminta yleisesti ja erityisesti turvallisuusverkkotoiminta (myöhemmin TUVE-toiminta) sekä siihen liittyvä lakiin perustuva Valtorin velvollisuus erottaa TUVE-toiminta hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti Valtorin muusta toiminnasta.

Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen oli järjestänyt TUVE-työntekijöille mahdollisuuden keskustella hänen kanssaan luottamuksellisesti TUVE-toimintojen erillisyyteen liittyen viikon 11 aikana (14.–18.3.2022). Saapuneissa puheluissa ja viesteissä esiin nousseista asioista keskusteltiin tarkastuksen yhteydessä.

AOA Pölönen kävi lyhyesti läpi edellä mainitusta ratkaisussaan todettua säädöshistoriaa ja laissa todetun erillisyysvaatimuksen taustoja. AOA totesi Valtorin työjärjestyksen muuttuneen JUKO ry:n kantelun käsittelyn aikana ja vielä uudelleen ennen nyt kysymyksessä olevaa tarkastusta. Kysymys erillisyysvaatimuksen toteuttamisesta oli laillisuusvalvonnallisesta näkökulmasta ongelmallinen senkin vuoksi, että toimintojen yhdistämistä ("Yksi Valtori") ja samanaikaista erillään pitämistä voitiin lähtökohtaisesti pitää jännitteisinä ja jopa ristiriitaisina tavoitteina.

## 2 VALTION TIETO- JA VIESTINTÄTEKNIKKAKESKUS VALTORI

Valtori tuottaa valtionhallinnon toimialariippumattomat ICT-palvelut sekä korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimukset täyttäviä tieto- ja viestintäteknisiä palveluja ja integraatiopalveluja. Valtori on valtiovaraministeriön hallinnonalalla toimiva virasto.

Valtorin tehtäviä säätelevät hallinnon yleislakien lisäksi laki valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palveluiden järjestämisestä (1226/2013, myöhemmin TORI-laki), valtioneuvoston asetus Valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palveluiden järjestämisestä (132/2014, myöhemmin TORI-asetus), laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta (10/2015, myöhemmin TUVE-laki) sekä valtioneuvoston asetus hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta (1109/2015, myöhemmin TUVE-asetus).

Valtori koostuu seitsemästä tulosyksiköstä: asiakaskokemus, yhteiset palvelut, TORI-palvelut, TUVE-palvelut, henkilöstökokemus, talous ja tehokkuus sekä viestintä ja markkinointi. Valtoria johtaa toimitusjohtaja.

TUVE-toiminnot oli aikaisemmin keskitetty Valtorista erilliseen hallinnon tietotekniikkakeskukseen (jäljempänä Haltik). TUVE-lain 25 §:n 2 momentin siirtymäsäännöksen mukaan Haltik sai toimia lain 8 §:ssä tarkoitettuna turvallisuusverkon tieto- ja viestintätekniisten palvelujen ja 10 §:ssä tarkoitettujen turvallisuusverkon integraatiopalvelujen tuottajana enintään 31.12.2016 saakka.

Valtiovarainministeriö asetti vuoden 2016 alussa siirtoprojektin Haltikin turvallisuusverkkotoiminnan siirtämiseksi Valtoriin. Siirtoprojektissa olivat edustettuina valtiovarainministeriö, sisäministeriö, Haltik ja Valtori. Siirtoprojektin tavoitteena oli valmistella siirto siten, että turvallisuusverkkotoiminta voitiin liittää Valtoriin lain edellyttämällä tavalla hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti erotettuna muusta Valtorin toiminnasta.

Turvallisuusverkkoon liittyvä toiminta oli Valtorissa keskitetty 31.3.2019 saakka erityiseen TUVE-yksikköön, 1.4.2019 alkoi ”Yksi Valtori” -muutos. Epäselvyyttä siitä, että laissa asetetut erottamisvaatimukset oli asianmukaisesti täytetty 31.3.2019 saakka, kun turvallisuusverkkoon liittyvä toiminta Valtorissa oli keskitetty erityiseen TU-VE- yksikköön, ei ole. Kysymys on sen arvioinnista, onko TUVE-toiminta vielä mainitun ajankohdan jälkeenkin, TUVE-yksikön tultua lakkautetuksi, ollut lain edellyttämällä tavalla erotettuna Valtorin muusta toiminnasta.

Valtorissa käynnistettiin huhtikuussa 2020 vuosille 2020–2022 laaja muutosohjelma, jonka tavoitteena oli varmistaa strategisten tavoitteiden jalkautuminen käytäntöön molemmissa liiketoiminnoissa. Muutosohjelman toimeenpano ajoittui vuosille 2021 ja 2022. Saadun ennakoaineiston mukaan muutosohjelmalla on rakennettu pohjaa myös Valtorin uudistetun strategian toteuttamiseksi.

Organisaatiouudistus ja uusi työjärjestys tulivat voimaan 1.3.2022.

### 3 TARKASTUKSEN ENNAKKOTIEDOISTA

Tarkastuksella kiinnitettiin erityisesti huomiota TUVE ja TORI-toimintojen eriyttämiseen käytännön tasolla.

Esittelijäneuvos Hirvonen oli saanut viikolla 11 (2022) yhteydenottoja Valtorin henkilökunnalta. Viesteistä oli noussut esille henkilökunnan huoli TUVE- ja TORI-toimintojen erillisyydestä. Yhteydenottojen mukaan ongelmia oli kaikilla eriyttämisen osa-alueilla (taloudellinen, toiminnallinen ja hallinnollinen). Erään viestin mukaan intranetissä julkaistusta ”TUVE ja TORI uudessa organisaatiossa” -uutisesta kävi hyvin ilmi integraation eteneminen. Toimitusjohtaja kertoi uutisessa, ettei enää jatkossa puhuta TORI:sta ja TUVE:sta vaan puhutaan Valtorista. Tämä osoitti soittajan mukaan sen, että ”Yksi Valtori” -teema voidaan virallisesti ”kuopata”, koska oli jo saavutettu yksi yhteinen Valtori eikä tarvetta TUVE:n ja TORI:n erottelulle enää sen vuoksi ollut.

Ennakkoon toimitetuista Valtiovarainministeriön ja Valtorin välisistä tulossopimuksista (vuodet 2019–2021) oli havaittavissa ilmaisuja, joiden voitiin tulkita liittyvän TORI- ja TUVE-toimintojen syvenevään yhdistämiseen. Sopimuksissa mainittiin mm., että henkilökunnan liikkuvuutta Valtorin sisällä (erityisesti TORI <-> TUVE) tulisi lisätä ja Valtorin tulisi näyttäytyä asiakkaille yhtenäisenä.

Valtiovarainministeriön päätökseen 3.9.2021 VN/10607/2019-VM-28 oli merkitty strategian jalkauttamiseksi palveluiden ja palvelutuotannon toimenpiteisiin lyhyellä aikavälillä (6 kk–2 vuotta) seuraavaa: ”Tehdään esiselvitys valtiohallinnon TL IV tietojenkäsittely-ympäristöjen (TORI/TUVE) yhdistämisestä tai yhteen toimivuuden varmistamisesta huomioiden korkean varautumistason vaatimukset”. Erityisesti toiminnallista erottamista koskevan vaatimuksen kannalta lausuma herätti kysymyksiä.

Valtorin työjärjestyksessä (1.3.2022) toiminta-alueet on kuvattu seuraavasti:

”Valtori on jaettu TORI- ja TUVE-laissa määriteltyjen tehtävien mukaisesti kahteen toiminta-alueeseen. Toiminta-alueiden puitteissa voidaan yhteensovittaa kaikkien tulosityksiköiden asioita.

Organisaatioiden sisällä asioita voidaan käsitellä TORI- ja TUVE toiminta-aluekohtaisesti, pääsääntönä on kuitenkin, että toiminta-alueiden asioita käsitellään organisaation sisällä yhdessä elleivät turvallisuustekijät rajoita yhteistä käsittelyä.

Tulosityksiköt vastaavat, että toiminta-alueilla tehtävät toimenpiteet ja kehittäminen tehdään voimassa olevien säädösten ja valtion edun mukaisesti tarkoituksenmukaisella tavalla.”

## 4 TOIMINNALLINEN EROTTAMINEN

Turvallisuusverkko (TUVE) on valtion omistuksessa ja hallinnassa oleva viranomaisverkko, jota viranomaiset ja valtion ylin johto voivat käyttää esimerkiksi poikkeusoloissa viestinnässään. Turvallisuusverkosta on säädetty edellä mainitussa TUVE-laissa.

Valtori toimii TUVE-lain 8 §:ssä säädetyin tavoin turvallisuusverkon tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottajana sekä lain 10 §:ssä säädetyin tavoin turvallisuusverkon integraatiopalvelujen tuottajana. Mainittujen lainkohtien mukaan Valtorin on erotettava TUVE-laissa tarkoitettu toimintansa ”hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti” muusta toiminnastaan.

Keskustelussa nostettiin esille ennakkoon saatuja tietoja mm. työntekijöiden esille nostamista näkökohdista ja siitä, miten toiminnallinen eriyttäminen toimii poikkeusolosuhteissa ja häiriötilanteissa. Lisäksi tutustuttiin uuteen työjärjestykseen sekä organisaatiokaavioon.

Tarkastuksella nostettiin esille se, että nykyisen lainsäädännön esitöiden mukaan TUVE-toimintojen tulisi olla keskitettynä omaan yksikkönsä. Hallintovaliokunta on todennut erottamisvelvollisuuden osalta mietinnössään muun ohella seuraavaa (HaVM 35/2014 vp s. 10): ”Turvallisuusverkon 8 §:ssä tarkoitettujen tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuotantovastuiden siirtyessä TORI-palvelukeskukseen on tarkoituksenmukaista koota tietoturvahenkilöstö TUVE-lain mukaiseen erotettuun osaan, TUVE-yksikköön, jotta keskus kykenee täyttämään sille asetetut vaatimukset asianmukaisesti.”

Organisaatio on edelleen muuttunut vuodesta 2019 ja se, miten erillisyyden on otettu huomioon, on hankalasti hahmotettavissa. Tarkastuksella pyrittiin selvittämään sitä, miten erillisyyden on 1.3.2022 lukien uudessa organisaatiossa toteutettu.

Valtiovarainministeriön edustaja, tietohallintoneuvos Nuutinen, kertoi, että aikoinaan tulossopimuksiinkin kirjattu lähtökohta oli ollut se, että organisaatiota tarkastellaan asiakkaan näkökulmasta (”Yksi Valtori”). Tämän lähtökohdan perusteella asiakastoimintoja oli alettu kehittää siihen suuntaan, että niidenkin asiakkaiden suuntaan, jotka käyttävät molempia toimintoja (TORI ja TUVE), näyttäytyä vain yksi Valtori.

Keskusteluissa todettiin, että käytännössä edellä todettu voi nykyisin tarkoittaa esimerkiksi sitä, että aluepalveluista asiakkaan luo keikalle lähtevä hybridityöntekijä voi hoitaa samalla kertaa molempia palveluita (TORI ja TUVE), jolloin heillä on mukana erilliset päätelaitteet kummankin alueen tehtäviä varten. Myös sähköpostiosoitteet ovat erilliset.

Tässä yhteydessä tuotiin esille se, että Valtorin henkilökunnan puheluiden mukaan kaikilla hybridityöntekijöillä ei ollut toimenkuvissaan työjärjestyksen edellyttämää mainintaa siitä, että he hoitavat myös TUVE-tehtäviä. Hybridityöntekijöiden käyttäminen lisäksi henkilökunnan mukaan myös TUVE-tehtävissä työskentelevän, ja siis esimerkiksi asiakkaan suojattuihin tiloihin ja tietoihin pääsevän henkilöstön kokonaismäärää, ja näin ollen kasvatti myös tietoturvallisuuteen liittyviä riskejä.

Keskusteltiin myös ns. tikettien eriytetystä käsittelystä TORI- ja TUVE-ympäristössä sekä henkilökunnan puheluissa mainitusta hybridiesihenkilöiden sähköposteihin liittyvästä ongelmasta eli siitä, että työntekijöiden mukaan hybridiesihenkilöt suosivat @tori.fi - sähköpostia eivätkä välttämättä seuraa samalla aktiivisuudella @tuve.fi - sähköpostia. Puheluiden mukaan oli myös ilmennyt tilanteita, joissa TUVE-asioita oli käsitelty TORI-sähköpostissa.

Valtorilla on käytössään myös ns. vuokratyövoimaa, mutta nämä henkilöt eivät voi työskennellä TUVE-toimintojen parissa. Ulkopuoliset konsultit voivat työskennellä TUVE-toiminnoissa. Tarvittavien lupien saamiseen on tietyt prosessit. Tuotantoympäristön lisäksi ulkopuoliset voivat työskennellä kehitysympäristössä.

## 5 HALLINNOLLINEN EROTTAMINEN

Henkilökunnan puheluiden mukaan hallinto (kirjaamo, henkilöstöhallinto, talous, hankinnat, lakipalvelut) oli TUVE:n ja TORI:n osalta pääosin yhteistä, mikä aiheuttaa ongelmia esim. yhteisten hankintojen osalta, koska toimintojen vaatimustasot poikkeavat toisistaan.

Uudessa organisaatiossa valtaosa työntekijöistä toimii kolmella palvelualueella ja kaikissa kolmessa palvelussa on mm. omat projektipäälliköt. Ajatuksena on se, että kaikki ovat samassa Valtorissa, mutta tehtävät on eriytetty ja tämä otetaan huomioon esimerkiksi tuotekehityksessä.

Henkilöstöresursseja voidaan kohdentaa tilanteen mukaan. TUVEtoimintoja tekevät työntekijät voivat tehdä myös TORI-toimintoja tai toimia yhteisissä palveluissa, mutta mahdollisissa häiriötilanteissa TUVE-toimijat tekevät vain TUVE-asioita.

## 6 TALOUDELLINEN EROTTAMINEN

Työntekijöiden yhteydenotoissa oli nostettu esille muun muassa esimerkkejä työn ja kulujen kohdentamisesta TUVE- ja TORI-toimintojen välillä, mm. työtuntien ristiinkirjauksista.

Tarkastuksella saadun tiedon mukaan toiminnot pidetään taloudellisesti erillään; niillä on erilliset kohteet kirjanpidossa, kulut kirjautuvat toimintakohtaisesti ja myös tuntikirjaukset tehdään toimintakohtaisesti. Yhteisiä kuluja ei voi eritellä, mutta toiminnan yleisen jakautumisen perusteella on laskettu, että 70 % yhteisistä kuluista kuuluu TORI-toiminnalle ja 30 % TUVE-toiminnalle. Yhteisistä toiminnoista osa kuuluu kokonaan TORI-toimintaan, esimerkiksi puhelinvälityspalvelut, joita ei ole mainittu TUVE-laissa.

Jokainen työntekijä kuuluu lähtökohtaisesti vain yhteen toimintaan (ns. kotipesä), vaikka he tekisivät töitä molemmilla toiminnoilla. Työtunnit kirjataan sille toiminnolle, mille ne on tehty. Mikäli työ tehdään toiselle toiminnolle kuin omalle kotipesälle, puhutaan ristiinkirjauksesta. Aiemmin käytössä on ollut 30 tunnin raja ristiinkirjaamisoikeudelle, sittemmin raja on laskettu 15 tuntiin ja 1.3.2022 15 tunnin rajastakin on luovuttu. Luopumisen kerrottiin johtuvan siitä, että 15 tunnin alle jää paljon tekemistä ja se vääristää kuluja. Tuntirajat on aikoinaan asetettu, koska on haluttu kontrolloida, että kulut kohdistuvat oikein ja varmistua siitä, että kirjaukset menevät oikein. Saadun tiedon mukaan tuntirajasta luopumisesta on kerrottu työntekijöille koulutuksissa.

Vuonna 2020 ristiinkirjattuja tunteja oli 0,8 % ja vuonna 2021 määrä oli 1,5 % kaikista työtunneista. Sairaus- tms. poissaolojen kohdentaminen tarkistetaan kuukausittain ja niistä tehdään kumulatiivinen tuntikirjaus vuosittain.

Aluepalveluissa noin 90 % henkilökunnasta kuuluu jompaankumpaan toimintoon, 10 % tekee töitä molemmilla toiminnoilla. Esihenkilöt ovat molemmille ryhmille samat. Työntekijöitä (TORI/TUVE tai molemmat) on kohdistettu eri alueille sen mukaan, mitä asiakkaat tarvitsevat.

TORI – ja TUVE-toiminnoilla on molemmilla omat, eriytetyt työnohjausjärjestelmät (Tokka ja TOP). Käytössä on eri teknologioita ja onkin pohdittu, voiko teknologioita yhdistää mutta pitää toiminnanohjausjärjestelmät erillään.

HR-toiminnan osalta myös TUVE-henkilöt asioivat TOP-systeemissä.

Tarkastuksella kerrottiin, että kaikilla TUVE-tehtäviä tekevillä ei ole TUVE-mainintaa työnkuvauksessa, samoin mainintoja puuttuu TUVE/TORI-esihenkilöiltä. Tehtävänkuvien päivitys on kuitenkin tulossa. Apulaisoikeusasiamies korosti sitä, että on tärkeää saada tehtävänkuvat asianmukaiseen kuntoon ja kertoa työntekijöille TUVE-toimintaan liittyvästä rikosoikeudellisesta vastuusta.

## **7 MUUTA ESILLE NOUSSUTTA**

Keskustelussa nostettiin esille myös palvelujen saaminen ruotsiksi. Saadun tiedon mukaan TORI-toimintaan sisältyy enemmän asiakaspalvelua ja siellä on myös parempi palvelu ruotsinkielisille.

Lisäksi keskusteltiin Rikosseuraamuslaitoksen (RISE) suunnittelemasta vankien sähköpostijärjestelmästä. Suljetuissa vankiloissa ei ole vankeuslain edellyttämää mahdollisuutta sähköpostin käyttöön. Rikosseuraamuslaitoksen ilmoituksen mukaan vankisähköpostijärjestelmän käyttöönotolle on varattu rahoitusta Rikosseuraamuslaitoksen ICT-budjetissa. Lisäksi vankisähköpostijärjestelmän käyttöönotolle on perustettu projektiryhmä. Sähköpostijärjestelmän käyttöönottoprojekti on kuitenkin keskeytetty, koska Valtori ei kykene toimittamaan vaatimusten mukaista vankisähköpostijärjestelmää [EOAK/2510/2020](#).

Tarkastuksella saadun tiedon mukaan Valtorilla on ollut sopimus asiaa koskevasta esiselvityksestä Rikosseuraamuslaitoksen kanssa ja sopimuksen perusteella heille on tehty ratkaisusuunnitelma. Sen jälkeen tilanteeseen on kuitenkin tullut muutoksia, ja Rikosseuraamuslaitos on päättänyt jatkamaan hanketta toisen toimijan kanssa.

## 8 TOIMENPITEET

Tarkastus ei antanut apulaisoikeusasiamiehelle aihetta toimenpiteisiin.

Pöytäkirja lähetetään tiedoksi Valtorille ja valtiovarainministeriölle.