



Liikenne- ja viestintäministeriö  
[kirjaamo@lvm.fi](mailto:kirjaamo@lvm.fi)

LAUSUNTO  
HVK/71

13.5.2013

LVM/1353/03/2011

## Lausunto hallituksen esitys -luonnoksesta tietoyhteiskuntakaareksi

### Huoltovarmuus ja sähköinen viestintä

Suomen huoltovarmuuden, häiriönsietokyvyn ja väestön suojelemisen kannalta on välttämätöntä, että sähköisen viestinnän palvelut toimivat luotettavasti niin normaali- kuin poikkeusoloissa ja että ne kykenevät elpymään nopeasti niihin kohdistuvista häiriöistä. Tämä on erityisen tärkeää yhteiskunnan toiminnan kannalta tärkeissä palveluissa, arvoketjuissa ja niiden osissa.

Yhteiskunta, hallinto, elinkeinoelämä ja kansalaiset hyödyntävät yhä syvällisemmin ja monipuolisemmin automaatioon ja sähköiseen viestintään tukeutuvia palveluja ja rakenteita. Arvoketjut ja -verkot ovat monipuolistuneet ja monimutkaistuneet yli valtioiden rajojen. Merkittävien hyötyjen vastapainona yhteiskunnan riskit ovat kasvaneet esimerkiksi riippuvuuksien monimutkaistumisen takia.

### Huoltovarmuus ja Suomi kansainvälisenä toimijana

Suomi on tiiviisti kytkeytynyt kansainvälisesti. Toimeentulomme riippuu kyvystämme toimia osana kansainvälisiä arvonmuodostusketjuja arjessa ja myös vakavimmissa kriiseissä. On tärkeää, että sähköisen viestinnän palvelut tukevat arvonmuodostuskykyä kansainvälisissä verkostoissa pitkäjänteisesti.

Huoltovarmuuden kannalta tärkeiden infrastruktuurirakenteiden ja palvelujen kehittäminen on pääomavaltaista. Nämä vaativat sellaisia kansainvälisiä tuotteita, palveluja ja osaamista, joita ei ole saatavissa Suomesta.

### Huoltovarmuuden näkökulma lakiesitykseen

Lakiesitykseen on koottu keskeiset tietoyhteiskunnan sähköistä viestintää koskevat säännökset. Esityksen tarkoituksena on poistaa sähköistä viestintää koskevan lainsäädännön päällekkäisyydet sekä selkeyttää, ajanmukaistaa ja parantaa säätelyä. Tavoitteena on taata kaikille toimivat viestintämarkkinat, edistää palvelujen tarjontaa, käyttöä ja kilpailua sekä varmistaa palvelujen saatavuus, toimintavarmuus ja turvallisuus sekä edulliset hinnat.

Huoltovarmuuden kannalta palveluiden saatavuus, toimintavarmuus ja turvallisuus ovat keskeisiä tekijöitä sen lisäksi että suomalaisilla toimijoilla ja palveluntarjoajilla on tasavertaiset



mahdollisuudet harjoittaa elinkeinoa kansainvälisillä markkinoilla pitkäjänteisesti. Vakavissa kriiseissä on tultava toimeen niillä pitkäjänteisesti kehitetyillä turvallisilla rakenteilla, toiminoilla ja palveluilla, jotka ovat jatkuvassa arkikäytössä. On huolehdittava siitä, että viestinnän kriittinen infrastruktuuri on ajanmukaista ja tarkoituksenmukaista ja että sitä operoivien kannattaa sitä kehittää. Pitkällä tähtäimellä ainoastaan riittävät investoinnit takaavat huoltovarmuuden kannalta kriittisen infrastruktuurin ja siihen liittyvien palvelujen jatkuvuuden.

Huoltovarmuuskeskuksen lausunnossa käsitellään pääasiassa seuraavia näkökulmia: varautumista, häiriönhallintaa ja huoltovarmuusrahaston käyttöä.

### Varautuminen

Lakiesityksen 273 § käsittelee varautumista. Huoltovarmuuden kannalta ei ole tarkoituksenmukaista varautua koko organisaation toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen, vaan huoltovarmuuden kannalta kriittisen toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen. Käytettävien riskien- ja jatkuvuudenhallintahallintatoimenpiteiden tulee kohdistua ensisijaisesti huoltovarmuudelle kriittisimpien viestintäpalvelujen turvaamiseen ja niiden tehokkaaseen elpymiseen häiriötilanteissa. 273 §:ssä edellytetään, että varautumisvelvollisen on arvioitava riskit, jotka voivat vaarantaa toiminnan jatkuvuuden. Sen on niiden perusteella laadittava suunnitelma siitä, miten sen toiminta jatkuu normaaliolojen häiriötilanteissa ja valmiuslain 9 luvun mukaisia toimivaltuuksia käytettäessä. Varautumisvelvollisen on Viestintäviraston pyynnöstä toimitettava 1 momentissa tarkoitettu suunnitelma Viestintävirastolle. Toimitettua suunnitelmaa koskevista muutoksista on ilmoitettava viipymättä Viestintävirastolle. Varautumisvelvollisen on Viestintäviraston pyynnöstä yksittäistapauksissa ilmoitettava, miten se varautuu yksittäiseen häiriötilanteeseen tai sellaisen uhkaan ja mihin varautumissuunnitelman mukaisiin toimiin se on tilanteen johdosta ryhtynyt tai aikoo ryhtyä. Yritykset varautuvat jatkuvuudenhallinnan toimenpiteillään varmistamaan toimintansa ensisijaisesti liiketaloudellisin perustein. Huoltovarmuuskeskus katsoo riittäväksi, että Viestintäviraston määrittelemät varautumisvelvolliset laatisivat kohdennetun suunnitelman kriittisen toiminnon jatkuvuuden varmistamiseksi. Liiketoiminnan riskit ovat riittävä motivaatio normaalin liiketoiminnan jatkuvuuden tehokalle hallinnalle.

Yleisesti sähköisten viestintäpalvelujen uhkia ja kriittisyyksiä voitaisiin arvioida esimerkiksi vuosittain Viestintäviraston järjestämässä valtakunnallisessa häiriönhallintaryhmässä.

273 §:ssä tuodaan esille, että ”Varautumisvelvollisen on suunnitelmaa laatiessaan arvioitava, mitkä sen viestintäjärjestelmät ja radiotaajuudet ovat sen tarjoaman viestintäpalvelun toimivuuden turvaamiseksi kriittisiä”. Pykälä ei kuitenkaan ota yksiselitteisesti kantaa näiden järjestelmien ja taajuuksien jatkuvuuden varmistamisen ensisijaisuuteen. Huoltovarmuuskeskus ehdottaa kyseiseen pykälään seuraavaa muotoilua: ”Varautumisvelvollisen on suunnitelmaa laatiessaan arvioitava, mitkä sen viestintäjärjestelmät ja radiotaajuudet ovat sen tarjoaman viestintäpalvelun toimivuuden turvaamiseksi kriittisiä. Varautumisvelvollisen tulee suunnitelmassaan varmistaa ensisijaisesti näiden viestintäjärjestelmien ja radiotaajuuksien jatkuvuus.”

Lakiesityksen 274 § määrittelee kriittisen järjestelmän sijaintia siten, että kriittinen viestintäjärjestelmä sekä sen ohjaus, ylläpito ja hallinta sijaitsevat Suomessa tai että ne ovat viipymättä palautettavissa Suomeen. Toimija voi riskianalyyksinsä perustuen määrittää kriittiseksi sellaisen järjestelmän tai sen osan, joka tulisi palauttaa tai olla palautettavissa Suomeen. Huol-





tovarmuuskeskus toteaa, että on epäselvää, millaisia kustannuksia 290 § annettu oikeus saada korvauksia voi 274 § tapauksessa aiheuttaa huoltovarmuusrahastolle. On mahdollista, että esimerkiksi tekninen kehitys tai huutokauppajärjestelyn mahdollisesti aiheuttama markkinatoimijoiden muutos voisivat aiheuttaa sen, että 274 § mukaisesti tehty siirto Suomeen (tai vastaava järjestely) kohdistuu sellaiseen järjestelmään tai sen osaan, joka vanhenee teknisesti tai sellaisen toimijan järjestelmään tai sen osaan, jonka käyttö loppuu toimijan poistuessa markkinoilta huutokauppamekanismin vuoksi.

Valtioneuvosto on antanut huoltovarmuudesta annetun lain 2 §:n mukaisesti päätöksen maan huoltovarmuuden tavoitteista 21 päivänä elokuuta 2008 (VNp 539/2008). Siinä on todettu, että kriittisiä järjestelmiä suunniteltaessa ja rakennettaessa on varmistettava, että niihin liittyvän ohjauksen, ylläpidon, järjestelmähallinnan ja teknisen tuen osaaminen säilyy Suomessa tai ohjaus- ja hallintakyky on oltava mahdollista palauttaa Suomeen. Muotoilu on todettu ongelmalliseksi, sillä on tärkeää varmistaa toiminnon jatkuvuus sen sijainnista riippumatta.

Huoltovarmuuskeskus esittää, että sijaintiseikan muotoilu harkittaisiin seuraavasti: "Huoltovarmuudelle kriittiset tietovarannot on kahdennettava Suomeen. Kriittisiä tietoja ja toimintoja voidaan siirtää Euroopan unionin alueelle edellyttäen, että niiden lainmukaisuus, turvallisuus ja saatavuus on varmistettu. Arvioinnit toteutetaan nykyisille ja uusille järjestelmille."

Huoltovarmuudelle kriittisissä tieto- ja viestintäjärjestelmissä yksittäisen kohteen lamautuminen tai vaurio ei saa lamauttaa koko järjestelmää. Huoltovarmuudelle kriittiset järjestelmät ja tietovarannot on varmistettava myös tilanteissa, joissa kansainväliset tietoliikennetytydet eivät ole käytössä tai niiden toiminnassa on vakavia häiriöitä. Tietojärjestelmiä suunniteltaessa ja rakennettaessa on riskianalyysin perusteella harkittava, tuleeko niitä tukevat tuotantojärjestelmät, tekninen ylläpito ja osaaminen säilyttää Suomessa kokonaan tai olennaisilta osin, vai riittääkö, että ne ovat palautettavissa Suomeen ennakkoon suunniteltujen järjestelyiden avulla.

Kriittisten tietovarantojen tietojen on aina joko sijaittava Suomessa, palautettavissa Suomeen tai oltava luotettavasti kahdennettu Suomeen. Kriittisiä tietovarantoja ei voida pääsääntöisesti sijoittaa Euroopan unionin lainsäädännön maantieteellisen vaikutusalueen ulkopuolelle. Vastuuta huoltovarmuudelle kriittisistä tiedoista, järjestelmistä ja palveluista ei voi siirtää maan rajojen ulkopuolelle. ICT-toimintojen keskinäisriippuvuuden ja laajan käytön vuoksi tarkastelut tulee tehdä sekä nykyisille että uusille järjestelmille.

Korkeimman kriittisyysluokan tietojärjestelmät, niiden ohjauksen, ylläpidon, järjestelmähallinnan ja teknisen tuen osaaminen on kuitenkin säilytettävä Suomessa tai niiden ohjaus- ja hallintakyky on oltava mahdollista palauttaa Suomeen riski- ja vaikuttavuusarvioon perustuvaan aikarajaan mennessä.

#### **Yhteistoiminta häiriötilanteissa**

Lakiesityksen 267 §:ssä esitetään, että Viestintävirasto voi häiriötilanteita varten asettaa yhteistoimintaryhmän, jossa ovat edustettuna teleyritykset, sähkömarkkina- (386/1995) tarkoitetut verkon- ja jakelu- verkonhaltijat, niiden lukuun toimivat urakoitsijat sekä muut tarkoituksenmukaiset toimijat.



Huoltovarmuuden kannalta yhteistyön edistäminen on hyödyllistä valtakunnallisesti toimivien yritysten kesken. Ryhmän tehtäviin tulisi sisällyttää uhkien ja kriittisyyksien arviointia rajallisten voimavarojen kohdistamiseksi. Kriittisyyсарvioinnin perusteella kohdennettujen yhteisten varautumissuunnitelmien valmistelu ja niistä saatujen hyötyjen säännöllinen, esimerkiksi vuosittain tapahtuva arviointi tulisi sisällyttää ryhmän tehtäviin. Valtakunnallinen priorisointi on todettu ongelmalliseksi mm. HVK:n aluepoolin seitsemässä ”Sähkö – Tele – Urakoitsijat yhteistoimintaharjoituksessa, jotka on pidetty vuosina 2008 – 2012.

### Huoltovarmuusrahaston käyttö

Nykyiseen viestintälainsäädäntöön on jäänyt viittauksia huoltovarmuusrahaston ajalta, jolloin elinkeinotoiminta ja palvelurakenteet olivat hyvin erilaisia. Rahaston tulorahoitusta ei ole sidottu indekseihin. Huoltovarmuuskeskus katsoo, että valtion normaaliin budjettikäsitteeseen tulisi saada sellaiset asiat jotka sinne kuuluvat. Ei ole tarkoituksenmukaista, että huoltovarmuusrahastosta rahoitetaan selvästi viranomaisvastuulla olevia väestön suojelemiseksi tarkoitettuja järjestelmiä.

Lakiesityksen 290 § käsittelee varautumisesta aiheutuvia kustannuksia. Muotoilu ”oikeus saada korvaus” on liian voimakas. Se tulisi korvata huoltovarmuuslain mukaisella muotoilulla ”voidaan korvata”. Muotoilu mahdollistaisi Huoltovarmuuskeskukselle harkinnan korvauksista esimerkiksi taloudellisten reunaehtojen ja huoltovarmuuskriittisyyden puitteissa. Oikeuteen saada korvauksia voidaan vedota eritoten niissä lakiesityksen pykälissä, joissa asetetaan uusia varautumiseen liittyviä velvollisuuksia. Tämä koskee erityisesti 274 § ”Kriittisen viestintäjärjestelmän sijainti”, mahdollisesti myös 272 § ”Velvollisuus varautua normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin” ja 275 § ”Tarkemmat säännökset varautumisesta”.

Lakiesityksen perustelutekstiin kohtaan ”4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan” tulee lisätä maininta, että lakiesitys ei aiheuta Huoltovarmuuskeskukselle kustannuksia.

### Muuta

Lakiesityksen 290 § sisältänee lisäksi virheellisen viittauksen osan IX lukuun 3, sillä osan IX luku 3 käsittelee tele-, verkko- ja radiolaitteiden markkinoille saattamista. Pykälän 290 § tulee viitata osan X 3 lukuun ”Varautuminen”.

toimitusjohtaja

Ilkka Kananen

varautumispäällikkö

Tero Kauppinen