

Asia: VN/30737/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston päätökseksi huoltovarmuuden tavoitteista

Lausunto

Lausunnot lukuun 1. Johdanto

-

Lausunnot lukuun 2. Huoltovarmuuden toteuttamisen lähtökohdat

-

Lausunnot lukuun 3. Kehittämiskohteiden taustat ja tavoitteet

Kohdan 3.2. osalta Liikenne- ja viestintävirasto lausuu seuraavaa:

Liikenne- ja viestintävirasto pitää hyvänä, että tavoitepätös huomioi toimivien tietoliikenneyhteyksien ja ylipäättään digitaalisen infrastruktuurin merkityksellisyyden yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa.

Viestintäpalveluja ja -verkkoja hyödynnetään merkittävässä osassa yhteiskunnan palveluiden tuottamista ja kulutusta. Viestintäverkoilta - niin kiinteiltä kuin langattomilta - edellytetään entistä parempaa suorituskykyä ja kykyä palvella erilaisia käyttötapauksia, minkä lisäksi niiden tulee toimia häiriöttömästi ja turvallisesti. Erilaisten ominaisuuksiensa vuoksi kiinteät ja langattomat yhteydet eivät korvaa toisiaan, vaan molempia tarvitaan digitaalisen yhteiskunnan toimintojen ylläpitämiseksi ja varmistamiseksi. Lisäksi riittävän suorituskykyisten viestintäverkkojen hyvä alueellinen saatavuus tukee yhteiskunnan kriittisiä toimintoja ja varautumista.

Useimmat yhteiskunnan, kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen kannalta välttämättömät palvelut kuten energian tuotanto ja jakelu, vesi- ja jätehuolto, tietoliikenne, finanssiala, liikenne ja viestintä

mukaan lukien hätä- ja turvallisuusradioviestintä hyödyntävät langattomia viestintäverkkoja, jotka tarvitsevat radiotaajuuksia. Yhteiskunnan tulee pystyä tukeutumaan häiriöttömiin radiotaajuuksiin niin normaalioloissa kuin häiriö- tai poikkeusoloissakin. Langattoman tiedonsiirron ohella useissa näissä palveluissa hyödynnetään myös satelliittinavigointipalveluiden kautta saatavaa tarkkaa aika- ja paikkatietoa.

Digitaalisen infrastruktuurin osalta tavoitepäätöksessä nostetaan satelliittipaikannus ja varmistavien satelliittiyhteyksien kehittäminen yhdeksi keskeiseksi painopisteeksi. Virasto pitää tätä kannatettavana ottaen huomioon avaruuden, useita erityyppisiä palveluja tuottavien satelliittijärjestelmien ja satelliittidatan nykyisen ja kasvavan merkityksen tietoliikenneyhteyksien ja palveluiden tarjoamisessa. Edellä esitetty huomioon ottaen virasto ehdottaa lisättäväksi tavoitepäätökseen satelliittinavigointipalveluiden kautta saatavan luotettavan aikatiedon merkityksen, koska esimerkiksi viestintäverkot vaativat toimiakseen täsmällistä ja jatkuvaa (joko satelliittien tai kiinteiden verkkojen kautta välitettyä) aikatietoa. Satelliittipalveluiden saatavuuden, resilienssin ja teknologisen suvereniteetin varmistamiseksi Suomi toimii yhteistyössä erityisesti EU:n avaruusohjelman puitteissa varmistuen huoltovarmuuden kannalta oleellisten palveluiden käyttömahdollisuuden kohtuullisella kansallisella panostuksella.

Virasto ehdottaa, että tavoitepäätöksen Digitaalinen yhteiskunta-osiossa tai sen alakohdassa "Digitaalinen infrastruktuuri" avattaisiin tarkemmin, mitä tavoitepäätöksen kohteena oleva digitaalinen infrastruktuuri pitää sisällään. Esimerkiksi Valtioneuvoston selonteossa Suomen digitaaliseksi kompassiksi (Valtioneuvoston julkaisu 2022:65) digitaaliseen infrastruktuuriin katsotaan luettavaksi viestintäverkot, datan käytön ja jakamisen mahdollistava datainfrastruktuuri sekä satelliitti-infrastruktuuri. Virasto katsoo, että samaa määrittelyä olisi mahdollista käyttää myös tavoitepäätöksessä.

Tavoitepäätöksessä mainitaan, että "muun muassa -- vedenalaiset kaapelit ja putket, -- sekä viestintäverkot ja -palvelut -- ovat osa kriittistä infrastruktuuria". Liikenne- ja viestintävirasto yhtyy tähän arvioon, mutta toteaa, että vedenalaiset kaapelit ja putket ovat viestintäverkkojen- ja palvelujen rakenneosia eli sinänsä sisältyvät jäljempänä virkkeessä kuvattuun. Jos vedenalaiset kaapelit ja putket katsotaan aiheelliseksi nostaa erikseen viestintäverkoista esiin, tällöin voisi olla hyvä nostaa myös maanalaiset putket ja kaapelit sekä esimerkiksi mastoinfrasruktuuri esiin, koska niilläkin on oleellinen merkitys suomalaisten viestintäverkkojen ja -palvelujen toimivuudessa.

Digitaalista yhteiskuntaa koskevissa tavoitteissa mainitaan, että "Kyberturvallisuuden johtamisrakenne uudistetaan". Liikenne- ja viestintävirasto kiinnittää huomiota siihen, että maininnasta ei ilmene, mitä tällä tavoitellaan suhteessa nimenomaisesti huoltovarmuuden turvaamiseen.

Tavoitepäätöksessä todetaan, että "suomalainen kyber- ja informaatioturvalli- suusosaaminen varmistetaan panostamalla alan koulutukseen". Koska digitalisaatio on erottamaton osa suomalaista yhteiskuntaa ja kyberturvallisuus kiinteä osa kaikkia yhteiskunnan toimintoja, prosesseja ja järjestelmiä, Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa lämpimästi toimia, joilla lisätään kyberturvallisuuden koulutusta ja varautumisosaamista kaikilla tasoilla, niin kodeissa kuin työpaikoillakin.

Liikenne- ja viestintävirasto ehdottaa, että toimialakohtaisissa tavoitteissa nostettaisiin esiin digitaalisen infrastruktuurin merkityksellisyys yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa. Digitaalinen yhteiskunta ja digitaalinen infrastruktuuri ovat tavoitepäättöksen kohdassa 3 nostettu erityisiksi kehittämiskohteiksi, mutta niitä ei kuitenkaan ole nostettu toimialakohtaisiin tavoitteisiin.

Tavoitepäättösluonnoksessa nostetaan myös esiin tarve ratkaista informaatioturvallisuuden osaamiskeskustoiminnon organisointi valtionhallinnossa. Liikenne- ja viestintävirasto yhtyy esitettyyn tarpeeseen ja katsoo, että organisointi tulisi mahdollisimman pian ratkaista poliittisella tasolla.

Lausunnot lukuun 4. Toimialakohtaiset huoltovarmuustavoitteet ja kehittämiskohteet

Kohdan 4.2. osalta Liikenne- ja viestintävirasto lausuu seuraavaa:

Tavoitepäättöksessä todetaan kansainvälisen huoltovarmuustyön toimintamalleiksi joukko keskeisiä osa-alueita. Tästä tarkasteltavasta joukosta puuttuu toimintamalli, joka tähtää Suomen saavutettavuuden kehittämisen ja liikennejärjestelmän resilienssin parantamiseen. Pohjoismaisella rajat-ylittävällä yhteistyöllä voidaan parantaa edellytyksiä Suomen saavutettavuuden varmistamiseksi myös kriisin aikaisessa toimintaympäristössä.

Virasto ehdottaa, että kohdassa kuljetusten jatkuvuus 4.2. otetaan huomioon kuljetuslogistisen ketjun yrityssektorin taloudellinen kantokyky.

Kuljetuslogistisen kuten muidenkin yrityssektoreiden kantokyky on suoraan verrannollinen taloudelliseen kantokykyyn, jolloin logistista huoltovarmuutta tulee tarkastella myös logistiikkayritysten taloudellisen hyvinvoinnin kautta. Logistisen huoltovarmuuden varmistamista voidaan merkittävästi tehdä mm. varmistamalla Suomen etuja logistiikkayritysten markkinoille pääsyyn ja -toimiseen liittyvän sääntelyn vaikuttamistyössä. Liikenne- ja viestintävirasto pitää hyvänä, että tavoitepäättöksessä ansiokkaasti tarkastellaan varautumista vaihtoehtoisten kuljetusreittien volyymien kasvuun.

Liikenne- ja viestintävirasto kiinnittää huomiota siihen, että etenkin maantieliikenteessä on käynnissä voimakas sähköistymisen käyttövoimamurros, mikä vaikuttaa kuljetusten vaatiman infrastruktuurin toimintakyvyn varmistamisen vaatimuksiin. Teknologiamurroksen yhteydessä kehityksen seuranta on ensiarvoisen tärkeää. Kun samalla kuljetus- ja energiasektorin välinen raja hämärtyy, on oleellista pitää huolta siitä, etteivät vaadittavien huoltovarmuustoimien suunnittelu ja asiaan liittyvä seuranta jää vastualueiden ja -toimijoiden väliin.

Kohdan 4.10. osalta Liikenne- ja viestintävirasto lausuu seuraavaa:

Liikenne- ja viestintävirasto kiinnittää huomiota siihen, että avaruustoimiala ja satelliitti-infrastruktuuri on toimialakohtaisissa tavoitteissa huomioitu ilmastonmuutos, sään ääri-ilmiöt ja avaruussää -otsikon alla. Viraston näkemyksen mukaan satelliitti-tietoliikenne infrastruktuuri olisi hyvä erottaa luonnon ja avaruuden ilmiöistä siten, että niitä käsiteltäisiin esimerkiksi digitaaliselle infrastruktuurille varatun oman toimialakohtaisen tavoitteen alla.

Lausunnot lukuun 5. Huoltovarmuustoiminnan rahoitus ja kehitys

Liikenne- ja viestintävirasto pitää tärkeänä, että valtioneuvoston päätösluonnoksessa huoltovarmuuden tavoitteista on tunnistettu huoltovarmuustoiminnan rahoituksen ja kehityksen merkitys. Virasto pitää tärkeänä prosessin kannalta, että myös huoltovarmuustoimenpiteiden rahoittaminen on osa ministeriöiden tai niiden hallinnonalojen virastojen normaalia talouden ja toiminnan suunnittelua. Liikenne- ja viestintävirasto yhtyy huoltovarmuusrahoituksen ensisijaista käyttötarkoitusta koskeviin linjauksiin ja haluaa muistuttaa, että rahastolla on erittäin keskeinen rooli Suomen kyberturvallisuuden lyhyen ja keskipitkän aikavälin kyvykkyyksien rakentamisessa ja rahoittamisessa. Suomen kyberturvallisuuden ja kybervarautumisen taso ei olisi nykyisellä tasolla, mikäli huoltovarmuusrahastosta ei rahoitettaisi Kyberturvallisuuskeskuksen toimintaa ja kehityshankkeita.

Liikenne- ja viestintävirasto yhtyy näkemykseen siitä, että huoltovarmuustoimintaan osoitetun rahoituksen tunnistaminen on välillä vaikeaa. Tämän tilanteen voidaan katsoa osittain helpottuvan erityisesti valtionhallinnon toimijoiden käytössä olevien määrärahojen osalta, kun NIS2- ja CER-direktiivin kansalliset täytäntöönpanot valmistuvat. Kyseiset säädökset määrittelevät aikaisempaa tarkemmin yhteiskunnan kriittiset toiminnot ja toimijat. Kriittisen infrastruktuuriin suojaamiseen osoitettavat määrärahat eri viranomaisille kohdistuvat useissa tapauksissa myös huoltovarmuustoimintaan.

Se mitä Liikenne- ja viestintävirastolta edellytetään ja vaaditaan huoltovarmuuden ja yhteiskunnan kriittisten toimijoiden sekä infrastruktuurin suojaamiseksi kasvaa vuosi vuodelta. Onkin syytä huomata, että apua ja tukea tarvitsevia toimijoita on vuosi vuodelta enemmän. Liikenne- ja viestintäviraston toimintakentässä tämä korostuu erityisesti kyberturvallisuutta koskevissa tehtävissä. Liikenne- ja viestintävirasto pitää tarpeellisena, että tulevassa päätöksessä tunnistetaan nykyistä vahvemmin kasvavat resurssitarpeet. Monet tulevista resurssitarpeista kohdistuvat puhtaasti lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Viranomaisten rahoituksen turvaamisen ohella liikenne- ja viestintävirasto korostaa yksityisen sektorin kasvavia tarpeita yhteiskunnan turvallisuuden ja huoltovarmuuden varmistamiseksi.

Lausunnot lukuun 6. Valtioneuvoston tavoitteiden seuranta

-

Muut selontekoa koskevat yleiset kommentit

Liikenne- ja viestintävirasto kiinnittää huomiota siihen, että tavoitepäättöluonnos sisältää suuren joukon eritasoisia tavoitteita ja toimenpiteitä. Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että tavoitepäättöksessä tulisi keskittyä esittämään erityisesti tavoitteita ja toimenpiteitä, joilla tuetaan väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömien taloudellisten toimintojen tai niihin liittyvien teknisten järjestelmien varautumista (=huoltovarmuus). Koska tavoitteita on paljon, on riskinä myös, että kaikkia esitettyjä tavoitteita ei ole mm. resurssisyistä johtuen mahdollista saavuttaa. Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että tavoitepäättökstextiä voisi olla tarvetta lyhentää siten, että tekstiin jäisi tavoitepäättökseen luonne ja tarkoitus huomioon ottaen olennaisimmat tavoitteita kuvaavat asiat.

Edellä esitetystä johtuen Liikenne- ja viestintävirasto ehdottaa, että tavoitteiden suuresta lukumäärästä johtuen olisi hyvä arvioida mahdollisuutta tunnistaa ja määritellä keskeiset kehitysalueet ja priorisoida näiden osalta tehtävät toimenpiteet. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää lisäksi siihen, miten tavoitteiden saavuttamiseksi tehtävät toimenpiteet tunnistetaan ja resursoidaan ja miten niitä seurataan vastuuviranomaisten toimesta.

Päätöksen lopullisessa versiossa olisi hyvä kiinnittää huomiota myös tekstin luettavuuteen ja ymmärrettävyyteen. Luonnosversion teksti on vielä paikoin epäselvää tai tarpeettoman monimutkaista. Esimerkkejä tästä ovat muun muassa virkkeet "kokonaisturvallisuus toimii vain, jos huoltovarmuustoiminnan tavoite yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuvuuden turvaamisesta poikkeusoloissa ja niihin verrattavissa olevissa häiriötilanteissa täyttyy ja "Yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ylläpitävän kriittisen infrastruktuurin turvaamisen keinot on arvioitava alakohtaiset tarpeet huomioiden korkealle tasolle kaikissa jatkuvuudenhallintaa uhkaavissa olosuhteissa." Tekstissä käytettyä termistöä kuten "strategisen viestinnän toimintamalli" ja "Informaatioturvallisuuden osaamiskeskustoiminto" olisi niin ikään hyvä avata ja taustoittaa.

Salonen Miikka
Traficom