



Kirje

11.8.2022

VN/25323/2021

VN/25323/2021-VM-103

Työ- ja elinkeinoministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta valtioneuvoston ensimmäiseksi huoltovarmuusselonteoksi eduskunnalle. Huoltovarmuusselonteossa määritellään keskeiset linjaukset huoltovarmuuden kehittämiseksi vuoteen 2030 asti. Selonteon tavoitteena on määrittellä huoltovarmuuden toimivuuden kannalta keskeiset strategiset linjaukset parlamentaarisen valmistelun kautta. Selonteossa kuvataan huoltovarmuuden toimintaympäristöä Suomessa ja kansainvälisessä kontekstissa sekä arvioidaan huoltovarmuuden kehittämistarpeita nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Selonteolla ja sen toimeenpanolla varmistetaan huoltovarmuuden riittävä taso ja toimintakyky osana yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta. Selonteossa käsitellään normaalioloissa tapahtuvaa varautumista ja huoltovarmuustyötä menemättä sen operatiivisiin yksityiskohtiin.

Keskeisiä toimenpidekokonaisuuksia ovat huoltovarmuusrahaston kantokyvyn mitoittaminen tavoitteiden ja tarpeiden mukaan ja muiden huoltovarmuutta ylläpitävien resurssien riittävyyden turvaaminen, huoltovarmuuden sääntely- ja muun ohjausjärjestelmän ajantasaistaminen ml. huoltovarmuuteen liittyvän EU-lainsäädännön kansallinen täytäntöönpano, julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välisen yhteistyön tiivistäminen, sektorikohtaisten vastuiden selkeyttäminen ja poikkihallinnollisen yhteistyön kehittäminen sekä osallistuminen huoltovarmuuteen liittyvään kansainväliseen yhteistyöhön. Kriittisen infrastruktuurin varautumistoimenpiteitä, lainsäädäntöä sekä valtioneuvostotason yhteensovittamista on kehitettävä vastaamaan muuttuneen toimintaympäristön vaatimuksia.

Selonteon valmistelua on seurannut parlamentaarinen seurantaryhmä puheenjohtajanaan työministeri Tuula Haatainen. Eduskunta on osallistunut selonteon valmisteluun myös työpajatyöskentelyn kautta. Selonteon virkamiesvalmistelua on ohjannut poikkihallinnollinen johtoryhmä puheenjohtajanaan työ- ja elinkeinoministeriön kansliapäällikkö Raimo Luoma.

Valtiovarainministeriön lausunto

Selonteon linjauksissa todetaan, että huoltovarmuusrahaston tulee olla mitoitettu oikein suhteessa toimintaympäristön muutokseen ja huoltovarmuuden tehtäväkenttään. Valtiovarainministeriö kannattaa tätä linjausta ja pitää tärkeänä sitä, että tehtävien rahoitustarve arvioidaan ensin ja sitten tarkastellaan, onko rahaston nykyinen tulorakenne riittävä tehtävien toteuttamiseen. Arvioinnissa on huomioitava se, että esimerkiksi

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

koronapandemian aikaan monet rahaston tehtävät korvattiin jälkikäteen erikseen valtion talousarviosta ja rahasto toimi erityisesti likviditeetin turvaajana ja nopeiden toimenpiteiden mahdollistajana kriisissä.

Huoltovarmuusrahasto on perusteltu varautumisen näkökulmasta, mutta sen mitoituksessa tulee ottaa huomioon eduskunnan budjettivalta ja sitä myöten hyvin pidättyvä suhtautuminen talousarvion ulkopuolisten rahastojen paitsi perustamiseen myös niiden tehtävien laajentamiseen. On hyvä huomioida myös se, että huoltovarmuuteen liittyviin lisätarpeisiin kyetään reagoimaan myös talousarvion kautta. Lisäksi laissa huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992) on määritelty huoltovarmuusrahastolle 200 miljoonan euron lainanottovaltuus, joka myös tuo joustavuutta kriisitilanteisiin.

Vaikka selonteko koskee merkittävältä osin yksityisen sektorin markkinatoimijoita, huoltovarmuusselonteko ja sen toimeenpano sisältävät liittymäpintoja myös siihen, miten esimerkiksi valtionhallinnon yhteisten ICT-palveluiden tuotantoa järjestetään. Liittymäpinnoista johtuen huoltovarmuustyön yhteensovittamisen ja yhteisen tahtotilan muodostaminen edellyttäisi vahvempaa ministeriöiden sitouttamista. Erityisen tärkeää tämä on seuraavan huoltovarmuuden tavoitteita koskevan päätöksen ja muiden linjausten valmistelussa. Jonkinlainen näkökulma globaalien pilvipalveluiden merkityksestä osana kansallista huoltovarmuutta olisi tarpeellista muodostaa joko selonteossa tai päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista.

Yksityiskohtaiset huomiot

Erityisesti luvussa 2.3 viitataan NIS-, CER- ja Dora- EU-hankkeisiin. Vaikkakaan kyseisistä hankkeista ei ole vielä lopullisia sääntelytekstejä saatavilla, olisi selvyyden vuoksi asianmukaista todeta, etteivät ne pyri maksimiharmonisointiin vaan kansallisesti on edelleen mahdollista asettaa tiukempia varautumisvaatimuksia.

Luvussa 3.1. kuvataan huoltovarmuuden toimintaympäristön pitkäaikaista seuranta ja ajankohtaisia uhkia. Siinä yhteydessä olisi hyvä mainita myös syksyllä 2022 valmistuvat turvallisuusstrategian päivitys ja kansallinen riskiarvio. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa määritellään yhteiskunnan elintärkeät toiminnot, jotka ovat yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiä, kaikissa tilanteissa ylläpidettäviä toimintokokonaisuuksia. Ne ovat siten myös lähtökohta varautumisen suunnittelulle kaikilla toimintatasoilla. Lisäksi on tärkeää korostaa sitä, että elintärkeät toiminnot ulottuvat poikkihallinnollisesti useiden toimijoiden lakisääteisiin tehtäviin ja osin alueille, joille ei voida määritellä yhtä ainoaa vastuutahoa. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ovat myös vahvasti keskinäisriippuvaisia.

Digitalisaatiota ja kyberturvallisuutta koskevan luvun 3.3 suhteen valtiovarainministeriö huomauttaa, että kyberturvallisuus ja siihen liittyvien häiriöiden hallinta ei ole yhden yksittäisen tahon vastuulla eikä hallinnassa. Kyberturvallisuuteen liittyvien häiriöiden hallintatoimet vaativat laajaa yhteistyötä julkisen hallinnon ja yksityisen sektorin kesken. Sen vuoksi ehdotetaan pohdittavaksi, onko tarvetta tehdä edelleen tarkennuksia tai ”kyberturvasopimuksia” valtion, kuntatoimijoiden ja keskeisten yksityisten toimijoiden välillä (esim. Tanskan uuden digitalisaation strategiamallin mukaisesti).

Luvussa 3.4 käsitellään hybridiuhkia. Siinä on hyvä huomioida, että julkisen hallinnon uhkarviointiin ja kyberuhkien tunnistamiseen liittyen valtiovarainministeriön yhteydessä toimiva julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta on valmistellut suosituksen, jossa kuvataan julkisen hallinnon tietoturvallisuuden arviointikriteeristö (Julkri), ja ohjeistetaan sen käytöstä. Julkri-kriteeristöön sisältyy normaaliolojen varautumista ja jatkuvuudenhallintaa koskevia kriteereitä eli suosituksia jatkuvuudenhallinnan toteuttamisesta (suosituksen VAR-kriteerit). Suositus on saatavissa osoitteesta: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-275-8>. Lisäksi tiedonhallintalakiin on valmisteilla muutos, jossa lakiin muun muassa lisättäisiin häiriötilanteista tiedottamista ja häiriötilanteisiin varautumista koskeva uusi 13 a §. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2022.

Huoltovarmuusrahastoa käsittelevässä luvussa 5.1.3 kiinnitetään aivan oikein huomiota siihen, että huoltovarmuustoimia rahoitetaan rahaston lisäksi eri hallinnonaloilta osana niiden muuta toimintaa, minkä vuoksi on vaikeaa saada kattavaa tietoa huoltovarmuuden kokonaisrahoituksesta valtiolla. Tämä on kuitenkin asia, josta olisi tärkeää saada kokonaiskuvaa, jotta tiedettäisiin hallinnonalojen huoltovarmuuden todelliset tarpeet ja kyky toimia kriisitilanteessa. Esimerkiksi olisi hyvä selvittää tietotekniikkakomponenttien ja varalaitteiden todellinen riittävyys tilanteessa, jossa niiden saatavuus ulkomailta merkittävästi heikentyisi. Asia liittyy kriittistä infrastruktuuria käsittelevään lukuun 5.2, jossa olisi hyvä todeta se, että kriittisen infran osalta tulisi erityisesti ottaa huomioon varajärjestelyiden, järjestelmien ja manuaalimenettelyjen tosiasiallinen käyttömahdollisuus ja miten tätä kyvykkyyttä voidaan tukea huoltovarmuudellisin toimenpitein.

Sektorikohtaista varautumista käsittelevässä luvussa 5.1.5 ei ole valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan riittävän selkeästi nostettu esille tietoyhteiskunnan varautumista. Olemassa oleva tietoyhteiskuntasektori vaikuttaisi puuttuvan myös sivuilla 14-15 esitettävästä sektorien luettelosta. Lisäksi valtiovarainministeriön rooli digipoolin toiminta-alueen osalta on tunnistettu heikosti ja puuttuu sivun 15 kuvioista, jossa julkisen hallinnon edustus digipoolissa on rajoittunut puolustushallinnon ja LVM:n hallinnonalan edustajiin.

Kyseisessä luvussa käsitellään myös finanssisektorin varautumista. Sektorin kehittämistarpeita ei ole tuotu esiin riittävällä tavalla. Nykyiset yhteiskunnan turvallisuusstrategian linjaukset ja valtioneuvoston asettamat varautumisen tavoitteet ovat edelleen asianmukaisia, mutta ongelmat liittyvät niiden toimeenpanoon. Käytännössä on selkeästi osoittautunut, ettei kyseisiä linjauksia ja tavoitteita ole mahdollista toteuttaa ja saavuttaa vapaaehtoisin keinoin. Lainsäädännön kehittämistarve on siten ilmeinen.

Sen sijaan, että huoltovarmuusselonteossa viitataan lainsäädännön kehittämisen selvittämistarpeisiin, tulisikin todeta, että sitovan lainsäädännön luominen on tarpeen riittävän kansallisen varautumisen saavuttamiseksi turvallisuusstrategian ja valtioneuvoston tavoitteiden mukaisesti. Varautumisen tulisi kattaa sekä poikkeusolot että vakavat häiriötilanteet. Samalla tulisi huolehtia siitä, että rahoitusmarkkinaviranomaisilla on riittävät toimivaltuudet sektorin varautumisen ohjaamisessa, johtamisessa ja valvonnassa.

Heinäkuussa 2022 voimaan astunut laki eräistä huoltovarmuuden turvaamisen järjestelyistä rahoituslalla (666/2022) parantaa finanssisektorin varautumista, mutta koska se koskettaa vain päivittäismaksamista, on se vain osittaisratkaisu. Varautumissääntelyä tulisikin kehittää kattamaan kaikki yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittiset rahoitusmarkkinapalvelut (sisältäen sekä maksu- että arvopaperiliikkeen).

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikön sijaisena, budjettineuvos

Annika Klimenko

Liitteet Napsauta tähän hiirellä ja kirjoita liitteiden nimet kukin omalle rivilleen. Rivinvaihto enterillä.

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö
TEM TTM TMK Toimivat markkinat, Henri Backman

Tiedoksi VM JulkICT Palveluiden ja turvallisuuden ohjausyksikkö, Aku Hilve
VM KVR Rahoitusmarkkinaosasto, Julia Jokela

VN/25323/2021-VM-103

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: