

Asia: VN/25323/2021

Luonnos valtioneuvoston huoltovarmuusselonteoksi

Lausunto Utlåtande

Lausunnot lukuun 1. Johdanto

Utlåtande om kapitel 1 Inledning

Elisa Oyj kiittää mahdollisuudesta lausua Valtioneuvoston huoltovarmuusselonteosta.

Selonteossa käydään hyvin läpi toiminnan taustan ja perusteet. Selonteko on ajankohtainen varsinkin Venäjän Ukrainaan tekemästä muuttuneesta turvallisuustilanteesta johtuen.

Johdannossa tuodaan hyvin esiin se, että Suomessa huoltovarmuustyö perustuu julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyöhön. Kokonaisuutena yksityisen sektorin roolia ja toimintaa käsitellään selonteossa jopa yllättävän ohuesti selonteon painottuen sääntelyyn ja hallinnon toimintaan.

Kansainvälisen ulottuvuuden nostaminen kansallisen lähestymisen rinnalle on olennaista. Yritysten keskeiset toimitusketjut ja mahdollisesti myös omistus ovat usein rajat ylittäviä, jolloin puhtaasti kansallisista lähtökohdista tehtävä huoltovarmuuden kehittäminen ei ota kattavasti kantaa kehittämistarpeisiin. Selonteossa todetaan hyvin mm. yritysten ja organisaatioiden käyttämisen tietojärjestelmien sijainti Suomen ulkopuolella.

Toiminnan markkinalähtöisyys myös kriisitilanteissa antaa hyvän pohjan yhteiskunnassa toimivuuden varmistamiselle myös poikkeavissa oloissa. Yritysten vastuullisen toiminnan varmistaminen on noussut merkittäväksi tekijäksi ja monet yritykset mieltävät jatkuvuuden ja turvallisuuden varmistamisen osaksi toimintansa vastuullisuutta.

Lausunnot lukuun 2. Kansainvälinen yhteistyö

Utlåtande om kapitel 2 Internationellt samarbete

Suomen Nato-jäsenyyden merkitystä huoltovarmuuden kehittämisessä tarkastellaan perusteellisesti, vaikka jäsenyysprosessi on vielä käynnissä.

EU:ssa valmisteltavana oleva CER-direktiiviä käsitellään kattavasti. Sen rinnalla tehtävää EU:n NIS-direktiivin päivitystä ja sen merkitystä huoltovarmuudelle käsitellään suhteellisen pelkistetyksi. Tuleva NIS2-direktiivi ja sen kansallinen implementointi vahvistaa kuitenkin kohteena olevien toimialojen ja yritysten resilienssiä merkittävästi.

Kyber- ja hybridiuhat ovat nousseet sekä selonteossa että muissa tarkasteluissa merkittäväksi uudemmaksi huoltovarmuuden uhkatekijäksi. NIS2-direktiivin vahvempi tarkastelu myös huoltovarmuuden kannalta olisi näkemyksemme mukaan kokonaisuuden kannalta hyödyllistä.

Lausunnot lukuun 3. Huoltovarmuuden toimintaympäristön kehitys ja sen vaikutukset

Utlåtande om kapitel 3 Utveckling av försörjningsberedskapens verksamhetsmiljö och effekterna av denna utveckling

Digitalisaation, kyberturvallisuuden ja hybridiuhkien painottaminen selonteossa on hyvin perusteltua. Teknologian kehitys ja muutokset tuotantoketjuissa synnyttävät jatkossakin muutoksia digitaalisiin toimintaympäristöihin. Selonteossa todetaan hyvin digitaalisten toimintaympäristöjen olevan osa yhteiskunnan perusrakenteita.

Verkkojen ja Internetin merkitys palveluiden tuotantoalustoina tunnistetaan hyvin. Sen sijaan olemassa olevaa sääntelyä ja teleyritysten toimenpiteitä verkkojen ja ulkomaanyhteyksien toimivuuden varmistamiseksi pitkällä aikajänteellä ei selonteossa tunnisteta.

Selonteossa tunnistetaan hyvin jokaisen toimijan vastuu omasta toiminnastaan, on kyse sitten varautumisesta tai kyberturvallisuudesta.

Valmisteltavana olevan NIS2 direktiivin merkitytä kohteena olevien toimialojen kyberturvallisuuden ja sitä kautta huoltovarmuuden kehittämiselle tulisi käsitellä osana kokonaisuutta. Kyberturvallisuus on yksi huoltovarmuuden alueista, joissa resilienssi on synnyttävä olemassa oleviin toimintoihin ja prosesseihin.

Lausunnot lukuun 4. Kansalaisvarautuminen

Utlåtande om kapitel 4 Medborgarnas beredskap

Tiedonvälitys ja kansalaisten asiointi myös poikkeustilanteissa perustuu pitkälle nykyisin laajalti käytettäviin verkkopalveluihin. Viranomaisasioinnin digitalisaation myötä kansalaisten asiointi verkossa tulee varmistaa myös poikkeustilanteissa. Palveluiden digitalisaatio ja laadukkaat verkkoyhteydet ovat mahdollistaneet paikkariippumattoman toiminnan, mm. Korona-pandemian alussa tapahtuneen nopean siirtymisen etätyöhän ja -opetukseen.

Kuluttajien haavoittuvuuksia sisältäviä ja verkkoon kytkettyjä laitteita käytetään laajasta erilaisten verkkohyökkäysten ja rikosten alustoina. Poikkeustilanteessa kuluttajien laitteiden hyödyntäminen ei varmasti vähene, päinvastoin.

Näkemyksemme mukaan kuluttajien omien laitteiden ja järjestelmien tietoturvallisuudesta huolehtiminen on olennainen osa kansalaisvarautumista ja sen merkitys tulisi tuoda esiin myös selonteossa. Kansalaisten omien tietojen ja tiedonvälityksen turvaamisen lisäksi laitteiden suojaamisella estetään niiden käyttämistä kriittisiin kohteisiin suunnattuihin hyökkäyksiin.

Lausunnot lukuun 5. Huoltovarmuuden toimintamalli

Utlåtande om kapitel 5 Verksamhetsmodell för försörjningsberedskapen

Selonteossa todetaan huoltovarmuuteen sääntelykokonaisuuden olevan toimivamahdollisten myös covid-19-pandemian aikana tarvittujen toimenpiteiden nopean toimeenpanon

Suomalaisessa lainsäädännössä moneen toimialaan kohdistuu omaa, jatkuvuudenhallintaa ja turvallisuutta käsittelevää sääntelyä. Vastaavasti sektoriviranomaiset huolehtivat alueeseensa kuuluvien toimialojen ja niillä toimivien yritysten ja organisaatioiden ohjaamisesta ja valvonnasta.

Näkemyksemme mukaan huoltovarmuuteen liittyvää toimialakohtaista sääntelyä on käsitelty kapeasti. Toiminnalliselta kannalta katsottuna huoltovarmuus, varautuminen ja jatkuvuudenhallinta ovat hyvin samankaltaisia asioita, ja ilmiön tarkastelu vain huoltovarmuus-lainsäädännön kannalta voi johtaa todellisuutta kapeampaan näkökulmaan ja osin vinoutuneisiin johtopäätöksiin.

Näemme suomalaisessa huoltovarmuustoiminnassa kehittyneen ja siinä toimivan viranomaisten ja elinkeinoelämän yhteistoimintaan perustuvan mallin arvokkaana ja kehittämisen arvoisena. Poolitoimintaa ja sen organisoitumista tulee kehittää teknologian, toiminnan ja yritysten toimintamallien kehittymisen myötä. Ajan kuluessa mm. toimialojen rajat voivat muuttua, jolloin myös huoltovarmuusorganisaatiota tulee kehittää vastaavasti. Haluamme korostaa poolitoiminnan

luonteeseen liittyvän yritysten vapaaehtoisen toiminnan ja siihen kannustavien toimenpiteiden merkitystä.

Huoltovarmuuskeskuksessa käynnistetty ohjelmatyö synnyttää mahdollisuuden kohdentaa resursseja erityisiin kehittämiskohteisiin.

Pyrkimys markkinaehtoisuuteen, kilpailuneutraaliteettiin ja vapaaehtoisuuteen ovat näkemyksemme mukaan olennaisia tekijöitä nykyisenkaltaisen huoltovarmuustoiminnan perusteina. Olennaista on, että jokainen toimija vastaa oman omasta toiminnastaan myös huoltovarmuuden osalta. Tämä ohjaa varmemmin varautumiseen ja varmentamiseen tarvittavat resurssit resilienssin kannalta olennaisiin kohteisiin.

Huoltovarmuusrahastoon perustuva toimintamalli mahdollistaa toiminnan myös nopeata reagointia vaativissa tilanteissa.

Teknologian kehittyminen ja toimintojen verkottuminen kansainvälisesti on tuonut perinteisen materiaallisen varautumisen rinnalle palveluihin ja Suomen ulkopuolisiin toimintoihin liittyvän varautumisen tarpeen.

Näkemyksemme mukaan esimerkiksi joidenkin tietojärjestelmien siirtäminen tai varmentaminen Suomeen ei ole teknisesti tai taloudellisesti mielekäästä. Tällöin ko. järjestelmien ja toimintojen saatavuus on varmistettava muilla keinoin. Näkemyksemme mukaan on myös järjestelmiä, joiden sijainti Suomessa on teknisistä, toiminnallisista tai kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä perusteltua.

Varmennetut logistiikkayhteydet ovat olennainen keino nopeasti vanhenevien teknisten laitteiden ja niiden varaosien saatavuuden varmistamiseksi. Teknologian monimuotoisuudesta johtuen keskitetty varmuusvarastointi ei ole perusteltua vaan se on toteutettava yhteistyössä teknologian hyödyntäjien kanssa.

Selonteossa viitataan usein digitalisaatioon sekä kyber- ja hybridiuhkisiin. ICT-alaa ei kuitenkaan käsitellä sektorikohtaiseen varautumiseen liittyvässä osiossa.

ICT-ala voidaan jakaa karkeasti ohjelmistotuotantoon, IT-palveluihin ja tietoliikennepalveluihin. Alan yritykset toimivat usein useammalla tai kaikilla em. alueista siten, että palvelutarjonta painottuu jollekin em. alueista.

Toiminta perustuu koti- ja ulkomaisiin resursseihin sekä valtaosin globaalisti hankittuun teknologiaan. Järjestelmien päivittäminen, elinkaaren hallinta ja oikea-aikaiset korvausinvestoinnit ovat olennainen osa palveluiden tuottamista.

Ohjelmistotuotanto kehittää ja ylläpitää asiakkaidensa tarvitsevat ohjelmistot ja niihin liittyvän tuen. Ohjelmistot voivat olla asiakkaille räätälöityjä tai koti- ja ulkomaisista tuotteistetuista ohjelmistokokonaisuuksista asiakkaalle sovitettuja ratkaisuja. Ohjelmistoihin liittyy vahvasti asiakkaiden kanssa sovittavat ominaisuudet niin toimintojen kun turvallisuuden osalta. Ohjelmistotuotantoa voidaan tehdä joko koti- tai ulkomailla. Asiakkaiden osaaminen hankintaan ja toimintaansa kohdistuvissa vaatimuksissa ovat keskeisiä tekijöitä onnistuneissa ohjelmistohankinnoissa.

IT-palveluissa tuotetaan ja ylläpidetään asiakkaiden tarvitsemat tietotekniset järjestelmät ja palvelut sekä ohjelmistojen käyttämiseen liittyvät kokonaisuudet. Palveluihin liittyy tyypillisesti yleisiä vakioituja komponentteja, esimerkiksi työasema- ja palvelinlaitteet ja niissä käytettävät perusohjelmistot, sekä asiakkaan toimintaan perustuen tehty toimintamallien sovittaminen. Toiminnan luonteesta, mm. fyysistä laitteista sekä turvallisuusvaatimuksista riippuen palveluiden tuottaminen voidaan tehdä joko kotimaassa tai kansainvälisesti. Ohjelmistotuotannon tapaan asiakkaan toiminta ja tarpeet sekä niiden perustella tehtävät sopimukset muodostavat keskeisen pohjan myös varautumiselle ja huoltovarmuuden varmistamiselle.

Tietoliikennepalveluissa tuotetaan asiakkaiden tarvitsemat koti- ja ulkomaiset kiinteät ja mobiilit tietoliikennepalvelut yksittäisille käyttäjille, yrityksille ja niiden toimipisteille. Palvelut tuotetaan globaaleilta toimijoilta hankittavaa teknologiaa hyödyntäen. Laissa sähköisen viestinnän palveluista (914/2014) ja sen perusteella annetut Liikenne- ja viestintäviraston määräykset muodostavat vahvan varautumista, varmennuksia, turvallisuutta ja huoltovarmuutta vahvistavan viitekehyksen tietoliikennepalveluiden tuottamiselle. Palveluiden tuottamisen skaalasta ja sääntelystä johtuen ja palveluiden tietoliikennepalvelut ovat tyypillisesti muita ICT-palveluita pidemmälle vakioituja, jolloin asiakkaan kanssa erityisistä ehdoista sopiminen on harvinaisempaa. Kuten muissakin palveluissa asiakkaan tarpeet ohjaavat sovittava kokonaisuutta mm. yhteyksien varmennusten osalta.

Kyberturvallisuusohjelmistoja, -tuotteita ja -palveluita tuottavat yritykset ovat osa ICT-palveluita tuottavaa kokonaisuutta.

Selonteossa korostetaan useassa kohdassa, mm. kuntien veloitteiden yhteydessä, riskienhallinnan merkitystä. ICT- ja muissa palvelussa esilaisiin riskeihin varautuminen voi edellyttää ns. ”peruspalvelusta” poikkeavia ratkaisuja tai lisäpalveluita, kuten yhteyksien kahdennuksia. Palvelukokonaisuuksien teknisesti ja taloudellisesti kestävä toteuttaminen perustuu usein kohteeseen liittyvän uhka- ja riskiarvioon.

Kaikkien ICT palveluiden osalta huoltovarmuuden varmistaminen edellyttää hankintaosaamista sekä hankinnan yhteydessä tehtävää palveluiden sisällän sopimisesta huoltovarmuustarpeet huomioiden.

Kriittisen infrastruktuurin osalta käsitellään tulevaa CER-direktiiviä. Näkemyksemme mukaan digitaalisten ympäristöjen turvallisuutta käsittelevä NIS2-direktiivi osaltaan varmistaa alan huoltovarmuutta.

Lausunnot lukuun 5.1.5 Sektorikohtaisen varautumisen lähtökohtia

Utlåtande om kapitel 5.1.5 Utgångspunkter för den sektorsvisa beredskapen

käsitelty kohdan 5 yhteydessä.

Lausunnot lukuun 6. Sotilaallinen huoltovarmuus

Utlåtande om kapitel 6 Militär försörjningsberedskap

-

Lausunnot lukuun 7. Huoltovarmuuden kehittämislinjauksia

7.1 Huoltovarmuuden taloudelliset resurssit

Utlåtande om kapitel 7 Riktlinjer för utveckling av försörjningsberedskapen

7.1. Ekonomiska resurser för försörjningsberedskapen

Huoltovarmuuden kokonaisuuden riittävyyden varmistamisessa esitetyt tavoitteet ovat näkemyksemme mukaan oikeansuuntaisia.

7.2. Huoltovarmuuslainsäädännön ajantasaistaminen

7.2. Uppdatering av försörjningsberedskapslagstiftningen

Julkisten hankintojen merkitystä huoltovarmuuden varmistamisessa laajemminkin on selonteossa korostettu aiheellisesti.

Selonteossa esitetyn paikallisuuden ja kotimaisuuden huomioimisen rinnalle tarvitaan hankintayksiköille tukea ja menettelyitä, joilla edesautetaan huoltovarmuuden kannalta olennaisten tekijöiden huomiointi hankintojen yhteydessä sekä hankittavan tuotteen tai palvelun elinkaaren aikana.

7.3. Sektorikohtainen varautumisen ja yhteistyön kehittäminen sekä osaamisen varmistaminen

7.3. Utvecklande av den sektorsvisa beredskapen och det sektorsvisa samarbetet samt säkerställande av kompetensen

Sektorikohtaisen varautumisen ja yhteistoiminnan kehittäminen hallinnonalojen toimenpiteiden yhteensovittaminen ja sektorit ylittävän harjoittelun vahvistaminen sekä osaamisen kehittämiseen panostaminen ovat kannatettavia kehittämiskohteita.

7.4. Verkostomallin kehittäminen sekä jatkuvan yhteiskunnallisen vuoropuhelun tarve

7.4. Utveckling av nätverksmodellen och behovet av en kontinuerlig samhällsdialog

Verkostomallin sekä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin pitkäjänteisen yhteistyön merkitys nostetaan hyvin esiin.

Yritysten huoltovarmuuteen liittyvä toiminta perustuu sääntelyyn, sopimukseen tai vapaaehtoiseen toimintaan. Vapaaehtoiseen kehittämiseen liittyy usein yrityksen oma liiketoiminnan kehittämistarve.

Yritysten vapaaehtoisen huoltovarmuuden ja jatkuvuudenhallinnan kehittämistä tulee edelleen edistää ja huoltovarmuusorganisaatiolle tulisi luoda uusia järjestelyitä, joiden avulla toiminnassa mukana olevia ja siihen liittyviä yrityksiä kannustettaisiin huoltovarmuuteen liittyvään yhteistoimintaan pooliorganisaation ja muiden verkostojen puitteissa.

Huoltovarmuuskriittisten yritysten nykyisin käytettävä jako sektoreihin, pooleihin, yrityksiin ja toimipaikkoihin (Y-tunnus) ei kaikilta osin vastaa nykyistä tilannetta, jossa yritykset toimivat mahdollisesti usealla huoltovarmuuskriittisellä toimialalla, useammalle alueelle hajautuneena ja mahdollisesti laajaan koti- ja ulkomaiseen kumppani- ja alihankintaverkostoon perustuen.

Alihankintaverkostossa olevia, usein pienempiä yrityksiä ei tyypillisesti ole luokiteltu huoltovarmuuskriittisiksi toimijoiksi ja alihankintaverkosto sekä voi olla jatkuvassa muutostilassa. Näkemyksemme mukaan alihankintaverkostojen vahvempi huomiointi huoltovarmuuden kehittämisessä on tarpeen.

Lausunnot liitteeseen 1

Utlåtande om bilaga 1

-

Muut selontekoa koskevat yleiset kommentit

Övriga allmänna kommentarer om redogörelsen

-

Wallenius Jaakko
Elisa Oyj - Jaakko Wallenius