



LAUSUNTO

22.2.2021

VN/7835/2019

VN/7835/2019-PLM-250

Liikenne- ja viestintäministeriö
Eteläesplanadi 16
00130 Helsinki

Puolustusministeriön lausunto valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnitelmasta

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt puolustusministeriöltä lausuntoa liikennejärjestelmäsuunnitelmasta ja sen vaikutusten arvioinnista. Puolustusministeriö on tutustunut kokonaisuuteen ja lausuu kokonaisuudesta seuraavasti.

Yleiset havainnot

Puolustusministeriö katsoo, että lausuttavana olevassa suunnitelman sanamuodoissa on huomioitu maanpuolustuksen valmiuden ja varautumisen vaatimuksia. Puolustusministeriön näkökulmasta on hienoa, että sen huomioita on otettu eri puolille tekstiä huomioon ohjausryhmätyöskentelyn kautta.

Johdannossa mm. todetaan toimeenpanon edellytyksenä "valmiuslain (29.12.2011/1552) mukaista varautumis- ja valmiussuunnittelua, jotta huoltovarmuuden sekä varautumisen, valmiuden ja poikkeusolojen vaatimukset voidaan ottaa huomioon". Suunnitelman lähtökohtana todetaan, että liikennejärjestelmässä on huomioitu huoltovarmuus sekä varautumisen ja valmiuden vaatimukset siten, että Suomessa voidaan luottaa liikennejärjestelmän toimivuuteen ja resilienssiin kaikissa olosuhteissa ympäri vuoden. Kirjaus on maanpuolustuksen kannalta keskeinen, mutta sen toteutuminen on varmistettava suunnitelman toimeenpanon joka vaiheessa. Tämä on tärkeää ei ainoastaan maanpuolustuksen vaan vielä laajemmin kokonaisturvallisuuden ja kansallisen turvallisuuden näkökulmasta.

Lausuttavana olevassa vaikutusten arvioinnin kriteeristössä ei kuitenkaan ole huomioitu varautumisen, valmiuden ja kokonaisturvallisuuden asioita. Poikkeusoloihin ja yhteiskunnan toiminnan kannalta vakaviin häiriöihin varautuminen tulisi sisällyttää myös vaikutusten arviointiin. Yhteiskunnan kriisinsietokyvyn, resilienssin, kokonaisvaltainen huomioiminen, niin liikennejärjestelmäsuunnitelmassa kuin sen vaikutusten arvioinnissakin, tukee myös sotilaallisen maanpuolustuksen tavoitteita. Vaikutusten arviointiin tulisi lisätä esimerkiksi yhteiskunnan kannalta kriittisen tiedon tunnistaminen liikennejärjestelmien osalta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että varmistetaan resilienssi häiriötilanteissa, yhteiskunnalle kriittisen tiedon yhdenmukainen käyttö sekä estetään tiedon avoimuuden ja kyberturvallisuuden mahdollisten laiminlyöntien aiheuttamat yhteiskunnalliset kerrannaisvaikutukset. Tämä edellyttää tiedon kriittisyyden arviointia sekä niitä toimenpiteitä, jotka tulisi suunnitella arvioinnin mukaisesti.

Edellisiin liittyvät tarkentavat havainnot on esitetty yksityiskohtaisemmin alla olevissa kohdissa.

2.5. Liikennejärjestelmän rahoitus ja käytössä olevat liikenneverkon rahoitusmallit

Lisäys sivulle 18, viimeinen kappale ennen alalukua 2.6. – Merkittävin EU-rahoitusväline liikennejärjestelmän rahoituksessa on Verkkojen Eurooppa –väline, johon sisältyy myös siviili-sotilas -kakoiskäyttöisyyteen perustuva sotilaallisen liikkuvuuden rahoitus.

2.3. Alueellisia erityispiirteitä

Huoltovarmuus tulisi mainita Pohjois-Suomen, Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen osuuksissa konkreettisesti.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 31
00131 Helsinki

Eteläinen Makasiinikatu 8 0295 16001
Helsinki +358 295 16001

kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

2.4. Suomi osana kansainvälistä liikennejärjestelmää

Myös tässä yhteydessä on tärkeää tuoda esille huoltovarmuutta ja sen merkitystä erityisesti käsiteltäessä yhteyksiä Ruotsiin ja Norjaan

3. Visio liikennejärjestelmän kehittämiseksi vuoteen 2050 – kestävä ja saavutettava Suomi

Suunnitelmaluonnoksessa on kirjattu tavoitteeksi vuodelle 2050 Suomen liikenne päästöttömäksi. Yksittäisenä asiana, tämä on kokonaisuus, joka edellyttää kokonaan erillistä tarkastelua ja arviota sotilaallisten toimintamahdollisuuksien ylläpidosta. Puolustusvoimilla käytössä olevat ja rakentuvat suorituskyvyt ovat käytössä vielä tavoiteajan jälkeenkin. Siviili liikenteen kehitys päästöttömäksi avaa paljon mahdollisuuksia ja päästöttömyys ei ole sotilaallisen toiminnan kannalta välttämättä täysi mahdollisuus, mutta se edellyttää korvaavan, uuden nestemäisen polttoaineen tai muun uuden energiaratkaisun saatavuutta. Tämä edellyttää yhteiskunnan vahvaa panostusta tutkimukseen ja tuotekehitykseen.

Ilmastotavoite edellyttää, että energiapolitiikassa huomioidaan jatkossa liikenteen vaihtoehtoisten käyttövoimien saatavuus ja jakelu. Sotilaallisen huoltovarmuuden näkökulmasta tulisi energian saatavuus ja jakeluverkosto jatkossakin ylläpitää sellaisella tasolla, että puolustusvoimien toimintaedellytykset kyetään varmistamaan kaikissa turvallisuustilanteissa. Puolustusvoimien kalusto ei ole hetkessä muutettavissa päästöttömäksi. Ongelmia tulee aiheuttamaan se, jos koko jakeluverkko perustuu siviili liikenteeseen. Lisäksi kriisitilanteessa toteutettavan kalusto-otannon myötä näitä erilaisilla käyttövoimilla olevia ajoneuvoja päätyy Puolustusvoimien käyttöön. Tällöin myös erilaisia polttoaineita tulee olla saatavilla. Näin ollen pelkkä jakeluverkon olemassaolo ei ole riittävää, jos jakeluverkostossa ei ole valmiutta jakaa erilaisia polttoaineita myös tulevaisuudessa.

5.1. ja 5.4. Liikennejärjestelmän tukitoiminnot ml. liikenteen automaatio, digitalisaatio ja kyber

Liikenteen automaatioon, liikennejärjestelmätiedon jakamiseen ja suojaamiseen sekä liikenteen poikkileikkaavaan digitalisaatioon liittyy paljon mahdollisuuksia myös puolustusvoimien kannalta. Liikenteen digitalisaation ja automatisoinnin kehitys sekä hyödyt tunnustetaan ja perusajatus eri toimijoiden tietojen keräämisestä ja hyödyntämisestä toiminnan optimointiin kokonaisuutena on kannatettavaa. Kuitenkin, erityistä huomiota tulee kiinnittää tietoturvaan, kyberuhkiin sekä eri järjestelmien toimintavarmuuteen niin normaalioloissa kuin häiriö- ja poikkeusoloissakin. Lisäksi tulee huomioida, että saatavan tiedon omistajuus, käytettävyys ja käytettävyyden hallittu rajoittaminen ovat aina ja kaikissa olosuhteissa kansallisessa määräysvallassa. Digitalisaation turvallisuuden erityisvaatimukset tulee huomioida suunnitelmassa erikseen siten, että kuten sivulla 25 todetaan, tunnustetaan yhteiskunnan kannalta kriittinen tieto ja suojataan sekä estetään sen asiaton käyttö. Lisäksi siinä yhteydessä on tunnustettava se, että avoimen tiedon osista voi kokonaisuutena muodostua kansallisesta näkökulmasta suojattavaa tietoa.

5.2. Liikenneverkot ja liikenteen solmukohtat

Varautumisen ja maanpuolustuksen näkökulmat huomioiva liikennejärjestelmäsuunnitelma parantaa puolustusvoimien strategista, operatiivista ja taktista liikkuvuutta sekä logistisia mahdollisuuksia. Euroopan laajuisen liikenneverkon (TEN-T, ydin- ja kattava verkko) valtakunnallinen kehittäminen palvelee sekä kansainvälisen avun antamista ja saamista kuten myös sotilaallista liikkuvuutta.

Liikennejärjestelmäsuunnitelmaan on yleisellä tasolla kirjattu, että eri väyläverkkojen suunnittelussa ja ylläpidossa otetaan huomioon huoltovarmuuden, varautumisen ja poikkeusolojen vaatimusten tarpeet. Puolustusvoimien tehtävien toteuttaminen sekä sotilaallisen huoltovarmuuden turvaaminen edellyttävät kuitenkin yksityiskohtaisempaa ylläpito- ja kehittämiskohteiden määrittelyä ja toimenpidesuunnitelmia, joten siksi on erittäin tärkeää, että puolustusvoimien asiantuntijoilla on mahdollisuus osallistua väyläverkostojen suunnitteluun jo riittävän aikaisessa vaiheessa. Näin kyetään varmistamaan esimerkiksi puolustusvoimien poikkeusolojen toiminnan kannalta keskeisten satamien, lentokenttien ja liikkuvien tukikohtien sekä raide- ja maantieväylien käytettävyys. Erityisesti lentotoiminnan osalta asiaa on käsiteltävä kokonaisuutena maanlaajuista lentoasemaverkostoa ja saavutettavuutta ajatellen sekä huomioitava myös kansainvälisen yhteistyön vaatimat edellytykset niin järjestelmien kuin infrastruktuurin osalta.

Osallistuminen suunnitteluun aikaisessa vaiheessa varmistaa parhaiten maanpuolustuksellisen näkökulman huomioimisen.

s. 43 kohdassa 5.2.6 Satamat, luetellaan sulkeissa eri rahoitushaut. Niissä tulisi olla mainittuna myös sotilaallinen liikkuvuus, koska se kattaa myös mahdolliset satamahankkeet

5.3.3. Tavaraliikenteen palvelut – logistiikan digitalisaatio

Logistiikkajärjestelmän merkitystä tulisi tarkastella yhteiskunnan toimivuuden tai huoltovarmuuden näkökulman lisäksi myös kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen näkökulmasta. Näiden välinen ero konkretisoitui koronapandemian alkuvaiheissa: yhteiskunnan toimivuus, toimitusvarmuus sekä huoltovarmuus joutuivat koetukselle ilman että varsinaisesti kansallinen turvallisuus tai maanpuolustus vaarantuivat.

Tieto on digitalisaation polttoaine ja perusedellytys. Vihamieliset tahot voivat kohdennetuilla toimilla vaikuttaa kansalliseen logistiikkajärjestelmään ja sitä kautta maanpuolustukseen. Tiedon avulla voidaan parantaa logistista toimintaa, mutta lisäksi on tärkeä tunnistaa kansallisen turvallisuuden kannalta sensitiiviset tiedot ja huolehtia tietoturvallisuudesta. Perusajatus eri toimijoiden tietojen keräämisestä ja hyödyntämisestä toiminnan optimointiin kokonaisuutena on erittäin kannatettava. Kuljetustietojen tilastointi ja niistä tehtävät analyysit nähdään tärkeänä kansallisena keinona arvioida kansallista tilaa, esimerkiksi huoltovarmuuden näkökulmaa, häiriötilanteissa. Tietojen kerääminen ja hyödyntäminen korostuvat myös poikkeusoloissa, jolloin puolustushallinnon näkökulmasta yhteiskunnan resurssien käyttöä on kyettävä optimoimaan yli yksittäisten toimijoiden tai alueiden. Tietojen keräämisestä ja hyödyntämisestä syntyvien palveluiden tietoa, taltiointia ja jakoa on kyettävä rajoittamaan sensitiivisten kuljetusten ja asiakastietojen osalta. Logistiikan digitalisaation kyberturvallisuutta tulisikin kehittää yhteistyössä muun kyberturvallisuuden kehittämisen kanssa tunnistuen ja hyödyntäen synergiaedut.

5.4.1. Tieto ja liikennejärjestelmän digitalisointi

Sivulla 60 käsitellään uuden ”digitaalisen tietokerroksen” luomista fyysisen liikenneinfrastruktuurin kylkeen, jolla mahdollistetaan mm. liikenteen hallitseminen ja optimointi. Tietoturvasta tai kriittisen tiedon tunnistamisesta ei tässä yhteydessä ole mainintaa. Pahimmillaan toteutus voi luoda ison haavoittuvuuden, jos joku toimija onnistuisi murtautumaan kyseiseen kerrokseen ja esimerkiksi muuntaisi dataa tai estäisi käyttämästä tiettyjä tieosuuksia.

5.4.2. Liikenteen hallinta ja ohjaus

Sivulla 63 ylälaidassa puhutaan siitä, että valtio varautuu perustamaan erilaisia ilmatiloja Suomen ilmatilaan. Se ei saa vaarantaa aluevalvonnan tai rajavalvonnan toimintaedellytyksiä missään päin Suomea ja kokonaisuuteen tulee kytkeä puolustushallinto ja Rajavartiolaitos mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

5.4.4. Liikennejärjestelmän varautuminen ja huoltovarmuus ml. eri rahoitusmallit

Suunnitelman mukaan liikennejärjestelmän kehittämiseen liittyvän taloudellisen riskin voi jakaa valtion ja muiden kumppanien toimesta, hyödyntämällä esimerkiksi yhteisrahoitusmallia. Yhteisrahoitusmalli lisää valmistelun läpinäkyvyyttä, mutta samalla siitä voi muodostua turvallisuusriski, jos hanke liittyy esimerkiksi valmiusrakentamiseen tai erilaisiin liikenteen seurantajärjestelmiin. Liikenneinfrastruktuurin eri palveluiden ja toimintojen omistajuus on kriittinen tekijä, joka tulee varmistaa kansallisen turvallisuuden näkökohdista. Suomen sekä syrjäisen sijainnin että laajan pinta-alan vuoksi liikenneverkoilla sekä sen osilla ja niiden kansallisella omistajuudella on erityisen suuri merkitys. Lienee selvää, että kriittiseksi määriteltävän infran, toimintojen ja tiedon on kaikissa olosuhteissa oltava tarvittaessa kansallisessa määräysvallassa. Satamien, lentokenttien, liikenteen solmukohtien tai digitaalisten järjestelmien toimivuus on varmistettava kaikissa tilanteissa. Palveluiden kokonaisuudesta ja suorituskyvystä tulisi luoda myös turvallisuustoimijoita palveleva liikenneverkon strateginen tilannekuva.

Sivulla 64 kolmannen kappaleen lopussa todetaan, että ”... Huoltovarmuuden kannalta on myös tärkeää, että liikennejärjestelmän kriittisen infrastruktuurin ja kriittisten palveluiden tarjonnan vaikutusvallan siirtymistä ulkomaille seurataan ja erittäin tärkeän kansallisen edun vaatiessa rajoitetaan siten kuin ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetussa laissa (172/2012) säädetään.” Tämä virke käytännössä kumoaa esiin nostetut huolet huoltovarmuudesta sekä useimmat niistä toimista, joita suunnitelmassakin kuvataan ja sen, että kansallinen määräysvalta tulee säilyttää.

Riippumatta siitä, ovatko liikenneverkon eri toimijat kaupallisia yhtiöitä tai muita toimijoita, puolustusvoimien on kyettävä tekemään heidän kanssaan eritasoista operatiivista suunnittelua ja yhteistyötä. Tämä edellyttää sitä, että palveluntarjoajilla tulee olla yksiselitteinen, sitova velvollisuus osallistua varautumisyhteistyöhön.

Kokonaisuuteen liittyvät turvallisuuden eri ulottuvuudet, mutta myös se, että ulkopuolelta tuleva toimija ei voi määrittellä esimerkiksi liikennejärjestelmän eri osille yhteisrahoitusmallin kautta sellaisia

taloudellisia tuotto-odotuksia, että se siirtyy suoraan suomalaiselle kuluttajille maksettavaksi esim. merkittävänä korotuksina tavaroiden ja palveluiden hinnoissa.

Suunnitelmassa on viitattu ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annettuun lakiin (172/2012), minkä perusteella on mahdollista rajoittaa liikennejärjestelmän kriittisen infrastruktuurin vaikutusvallan siirtymistä ulkomaille. Suunnitelman keinovalikoimaan voitaisiin lisätä myös laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019), jonka mukaan EU- ja ETA-alueiden ulkopuolelta tulevat ostajat tarvitsevat luvan kiinteistönhankintaan Suomessa. Lupa voidaan myöntää, jos hankinnan ei arvioida vaikeuttavan huoltovarmuuden varmistamista. Lisäksi tekstiin tulee lisätä EU:n asetus ulkomaisten suorien sijoitusten seurannasta (Asetus (EU) 2019/452), jonka täysimääräinen soveltaminen on käynnistynyt 11.10.2020 alkaen. Kyseinen direktiivi on suoraan Suomessa sovellettavaa lainsäädäntöä. Direktiivin pohjalta tulee tehdä arvio myös liikenneinfrastruktuurihankkeissa siitä, vaikuttaako ulkomainen suora sijoitus turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen. Tämä tarkoittaa sitä, että EU-maat ja komissio voivat ottaa huomioon sen mahdolliset vaikutukset:

- kriittiseen fyysiseen tai virtuaaliseen infrastruktuuriin, joita ovat muun muassa energia-, liikenne- ja puolustusinfrastruktuurit ja vaali-, finanssi- ja muut infrastruktuurit;
- kriittiseen teknologiaan ja kaksikäyttötuotteisiin, kuten tekoälyyn, robotiikkaan, energian varastointiin ja bioteknologiaan;
- kriittisten tuotantopanosten, kuten energian tai raaka-aineiden, toimituksiin sekä elintarviketurvaan;
- pääsyyn arkaluonteisiin tietoihin, mukaan lukien henkilötiedot;
- tiedotusvälineiden vapautteen ja moniarvoisuuteen, sekä sen, onko ulkomainen sijoittaja
- EU:n ulkopuolisen hallituksen suorassa tai epäsuorassa määräysvallassa, mukaan lukien valtion elimet tai asevoimat
- onko ulkomainen sijoittaja jo ollut mukana toiminnassa, joka on vaikuttanut EU-maan turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen
- onko olemassa vakavaa riskiä, että ulkomainen sijoittaja harjoittaa laitonta tai rikollista toimintaa.

Lisätietoja lausunnosta puolustusministeriössä tarvittaessa antaa nvm Anu Sallinen, 0295 140 335 tai anu.sallinen@defmin.fi.

Ylijohtaja

Raimo Jyväsjärvi

Neuvotteleva virkamies

Anu Sallinen

Jakelu Liikenne- ja viestintäministeriö

Tiedoksi Pääesikunta