Eduskunta

Valtiovarainvaliokunnan

hallinto- ja turvallisuusjaosto

Lausunto

26.4.2022

Lausunto valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaostolle: VNS 1/2022 vp Ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta

Huoltovarmuuskeskus (HVK) on tutustunut VNS 1/2022 vp Ajankohtaisselontekoon turvallisuusympäristön muutoksesta ja toteaa yleisenä kantanaan, että selonteko on hyvin valmisteltu ja siinä esitetyt asiakokonaisuudet ovat lähtökohtaisesti riittävän laajoja, tarpeellisia sekä hyvin perusteltuja. Selonteossa esiin tuotujen kokonaisuuksien täydentämiseksi Huoltovarmuuskeskus nostaa kuitenkin esille seuraavat näkökulmat.

1. Yleistä

Kuten selonteossa todetaan, Suomen huoltovarmuusjärjestelmä on perustaltaan ja rakenteiltaan hyvin toimiva myös muuttuneessa toimintaympäristössä. Laajassa ja vakavassa häiriötilanteessa huoltovarmuusjärjestelmän avulla kyetään tunnistamaan tilanteen huoltovarmuusvaikutuksia sekä yhtenäisen tilannekuvan tukemana rajaamaan häiriötilan laajuutta ja lyhentämään sen kestoa.

Toimintaympäristön haasteiden muuttuessa ja keskinäisriippuvuuksien kasvaessa huoltovarmuuden toimikenttä ja yhteiskunnan kriittisten toimintojen turvaamisen tarve jatkuvasti laajenee. Materiaalisen varautumisen merkitys on edelleen keskeinen, mutta kriittisen infrastruktuurin ja verkostojen painoarvon jatkuvasti kasvaessa huoltovarmuuden fokus on siirtymässä kriisinsietokyvyn (resilienssi) turvaamiseen. Tämä kehitys näkyy HVK:n toiminnassa mm. käynnistettyjen ohjelmapanostusten kautta, mutta haastaa erityisesti pitkällä aikavälillä huoltovarmuusrahaston kantokyvyn.

Muuttunut turvallisuusympäristö edellyttää arviota kokonaisvarautumisen tasosta ja laajuudesta. Materiaalisen varautumisen taso, yhteiskunnan kriittisten toimintojen suojaamisen järjestelyt ja mm. logistiikan turvaamisen toimenpiteet vaativat uudessa tilanteessa uudelleenarviointia.

2. Materiaalisen varautumisen kehittäminen ja huoltovarmuuden ohjelmatoiminta

Kansallinen materiaalinen varautuminen nojaa valtion varmuusvarastointiin sekä yrityselämän kanssa yhteistyössä ylläpidettäviin turva- ja velvoitevarastoihin kriittisissä tuotteissa ja materiaaleissa. Yhteiskunnan kriittisille toiminnoille, kriittiselle teollisuustuotannolle ja maanpuolustusta tukevalle tuotannolle välttämättömistä raaka-aineista ja tuotteista ylläpidetään valtion varmuusvarastoja. Suomella on oltava riittävä varautumisen taso ja mahdollisuuksien rajoissa myös tarvittava omavaraisuus kaikkein välttämättömimpien hyödykkeiden osalta. Tämä korostuu muuttuneen turvallisuusympäristön oloissa.

Vastauksena toimintaympäristön nopeaan muutokseen ja laajentuneeseen huoltovarmuuden toimikenttään Huoltovarmuuskeskuksessa on käynnistetty systemaattinen ohjelmapohjainen toiminta. Ohjelmatyö perustuu huoltovarmuuden tavoitteista annettuun Valtioneuvoston päätökseen ja sillä pyritään hallitsemaan yhteiskunnan ja talouden suurien murrosten vaikutusta huoltovarmuuteen. Ohjelmatyöstä on kehitetty työkalu, jolla voidaan vastata toimintaympäristön nopeaan muuttumiseen sekä hyödyntää huoltovarmuusrahaston maksuvalmiutta ja HVK:n strategista kumppanuusverkostoa. Tällä hetkellä käynnissä olevia

ohjelmia ovat Energia 2030-, Digitaalinen Turvallisuus 2030-, Logistiikka 2030-ohjelmat sekä huoltovarmuuden alueellista toimintaa kehittävä Alue 2030 -ohjelma.

3. Nato

Nato on ollut luonteva ja hyödyllinen yhteistyöfoorumi huoltovarmuuden alalla osana Suomen Nato-kumppanuusyhteistyötä. Naton siviilivalmiuskomitea- ja työryhmäyhteisö on ainoa kansainvälinen foorumi, jossa huoltovarmuus- ja siviilivalmiusasioita käsitellään kokonaisvaltaisesti ja osana turvallisuus- ja puolustusjärjestelmää, kuten Suomessakin. Naton suunnittelun keskiössä toki on sotilaallisen puolustuksen kannalta tarvittavien siviilivoimavarojen ja -toimintojen varmistaminen, mutta myös yhteiskunnan toimivuuden kannalta muut elintärkeät toiminnot huomioidaan Naton suunnittelussa. HVK on osallistunut aktiivisesti tähän yhteistyöhön kumppanuusyhteistyön puitteissa. Esimerkiksi Suomen kannalta elintärkeiden Itämeren merikuljetusten mahdolliset häiriöt on tarkasteltu yhdessä Itämeren alueen Nato-maiden kanssa osana Naton siviilivalmiusyhteistyötä.

Naton perussopimuksen kolmas artikla velvoittaa Naton jäsenmaita ylläpitämään omatoimisesti jatkuvaa kansallista vastustuskykyä hyökkäyksille. Tämä velvoite käsittää nykyään myös hybridiuhkia ja vaikuttamista kansallisiin elintärkeisiin toimintoihin. Velvoitteen keskiössä ovat kansalliset siviilivalmius- ja huoltovarmuusjärjestelyt ja -kyvykkyydet. Artiklan 3 velvoitteet ovat keskeinen osa Naton ylläpitämän pelotteen uskottavuutta.

Kuten selonteossa hyvin huomioidaan, Naton perussopimuksen kahdeksas artikla on myös huoltovarmuuden näkökulmasta merkittävä. Artiklan mukaan Naton jäsenmaa ei voi tehdä sitoumuksia kolmansien osapuolten kanssa, jotka menevät jäsenyyden asettamien velvoitteiden edelle. Esim. jos Natoon kuulumaton maa tekee esim. kriisiajan huoltovarmuusyhteistyöhön liittyvän sopimuksen Naton jäsenmaan kanssa, tämän sopimuksen soveltaminen on aina toissijainen mahdollisten Naton muiden jäsenmaiden samanaikaisiin tarpeisiin nähden.

4. Logistiikka

Selonteossa käsitellään mm. puolustusyhteistyötä Ruotsin kanssa. HVK pitää tärkeänä, että puolustuskyky ulottuu pidemmälle Itämerelle huoltovarmuuden kannalta välttämättömien (ulkomaankaupan ja muiden) merikuljetusten turvaamiseksi, myös hybridivaikuttamista vastaan. Puolustusyhteistyön rooli Ruotsin kanssa on tässä yhteydessä keskeinen. HVK kiinnittää myös huomiota tarpeeseen arvioida huoltovarmuuskriittisten kuljetusten turvaamiseen liittyvien järjestelyjen toteutettavuus.

Yhdeksi Huoltovarmuuskeskuksen tehtäväksi on laissa säädetty huoltovarmuuden kannalta elintärkeiden teknisten järjestelmien toimivuuden varmistaminen. Valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista toimivat logistiset palvelut ja verkostot on tunnistettu erityisiksi painopisteiksi, mitä tulee kriittisen infrastruktuurin toimintakyvyn turvaamiseen.

Meriliikenteen häiriötilanteissa maareitti Ruotsin kautta voi osin korvata meriliikennettä. Huoltovarmuuden näkökulmasta keskeiseksi vaihtoehtoiseksi reitiksi on nähty Laurila-Tornio-Haaparanta -ratayhteys ja sen käytettävyyteen panostaminen. Reitti mm. mahdollistaa rautatieyhteyden Jäämerelle Narvikiin. Hankkeen toteutus alkaa loppuvuodesta 2022. Suurin osa töistä tehdään vuosien 2023 ja 2024 aikana.

5. Kyberturvallisuus

Selonteossa on tunnistettu tarve selventää kyberpuolustukseen liittyvät viranomaisvastuut ja toimivaltuudet. Lisäksi kyberpuolustukseen liittyvän moniviranomaistoiminnan tiedonvaihto- ja yhteistoimintarakenteet määritetään ja rakennetaan. HVK yhtyy tähän näkemykseen, ja alleviivaa myös riittävän resurssoinnin tarvetta.

Kyberalalla on vakava osaajapula, mikä rajoittaa suojautumisen ja reagointikyvyn kehittämistä. Pitkällä tähtäimellä sekä kriittinen infrastruktuuri että kriittistä infrastruktuuria kyberturvallisuuden alueella tukevat viranomaiset tarvitsevat jatkuvasti lisää osaajia. Tämä edellyttää, että yhteiskunnan on panostettava perustason sekä pätevöittävään koulutukseen monipuolisesti.

Selonteossa tunnistettu tavoite kehittää EU:n puolustusteollista yhteistyötä, vähentää strategisia riippuvuuksia ja löytää ratkaisuja huoltovarmuuskysymyksiin on HVK:n mielestä kannatettava.

Kaiken kaikkiaan selonteossa tunnistetut kyberturvallisuutta vahvistavat tavoitteet nähdään kannatettavina. HVK:n käynnistämät kehitystoimenpiteet tukevat tässä tarkoitettuja tilannekuvajärjestelmiä, verkostoja ja harjoitustoimintaa.

6. Kriittinen infrastruktuuri

Kriittisen infrastruktuurin suojaaminen on osa huoltovarmuutta. Suojaaminen käsittää tällä hetkellä infrastruktuurin omistajien omat, liiketoimintalähtöiset, mutta samalla vapaaehtoiset suojaustoimet ja sektorikohtaisella lainsäädännöllä asetetut kriittisen toiminnan jatkuvuuteen liittyvät vähimmäistasot. Vapaaehtoisten ja lakisääteisten suojaustoimien yhteyttä vahvistetaan Huoltovarmuusorganisaatiossa tehtävällä varautumisyhteistyöllä julkisen ja yksityisen sektorin kesken.

Suomen turvallisuusympäristön heikkeneminen ja modernin palveluyhteiskunnan verkottuneisuus ovat kuitenkin laajentaneet kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvaa uhkamaisemaa tavalla, joka tekee nykyiset rakenteelliset ja toiminnalliset suojaustoimet riittämättömiksi suhteessa ajankohtaiseen uhkatilanteeseen.

Kriittisten infrastruktuurin suojaamiselle tuleekin määrittää vähimmäistasot ja tarpeen mukaan mahdolliset, vähimmäistasot ylittävät vaatimukset. Valtiollisesti kriittisille infrastruktuureille tulee asettaa erityinen varautumisvelvoite, jonka toteutuminen tulee todentaa säännöllisesti. Kaikkein kriittisimmille infrastruktuureille tulee toteuttaa suojaaminen julkisen vallan toimijan ja infrastruktuurin omistajan yhteistoimin. Suojaamisen tavoitteena tulee olla kriittisen infrastruktuurin toiminnan varmistaminen kaikissa tilanteissa ja koko laajaa uhkaspektriä vastaan.

7. Huoltovarmuuden taloudelliset resurssit

Huoltovarmuustoiminnan perustana on valtion talousarvion ulkopuolinen huoltovarmuusrahasto, josta rahoitetaan yhteiskunnan toimivuuden kannalta kriittiset varmuusvarastot sekä muut huoltovarmuuden varmistamisen kannalta tärkeät toimenpiteet.

Huoltovarmuusrahaston merkittävin tulonlähde on tällä hetkellä huoltovarmuusmaksu. Maksusta on päätetty vuonna 1992, eikä maksun tasoon ole sen jälkeen tehty tarkistuksia. Huoltovarmuusmaksun trendi tulee olemaan laskeva, koska fossiilisista energialähteistä siirrytään muihin energialähteisiin. Huoltovarmuusmaksun kertymän aleneman myötä jatkossa rahastoon kertyvät tuotot eivät enää kata välttämättömiä menoja, vaan rahaston kantokyky on uhattuna.

HVK:n näkemys on, että rahaston varoilla tulee kyetä vastaamaan niihin huoltovarmuudelle asetettuihin tavoitteisiin ja odotuksiin, joita huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa, valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista ja muussa lainsäädännössä on asetettu. Huoltovarmuusrahaston rooli toiminnan ja hankkeiden mahdollistajana tulee taata niin, että toiminta voidaan suunnitella pitkäjänteisesti ja tavoitteellisesti turvatulle rahoituspohjalle. Tämä on erityisen tärkeää uudessa turvallisuustilanteessa ja varauduttaessa eri huoltovarmuutta koskeviin uhkiin ja riskeihin.

Huoltovarmuuteen kohdistuvan sääntelyn, huoltovarmuuden kehittämiseksi käynnistettyjen toimenpiteiden ja huoltovarmuuteen kohdistuvien odotusten perusteella onkin välttämätöntä, että huoltovarmuusrahaston kantokyky turvataan huoltovarmuusrahaston tarpeen mukaan myös pääomaa kasvattamalla.