



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# Ohje turvallisuuskriittisiin hankintoihin

Määräysvaltamuutoksiin varautuminen turvallisuuskriittisissä tieto- ja viestintäjärjestelmien sekä -ratkaisujen hankinnoissa

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:7



Julkisen hallinnon ICT



Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:7

## Ohje turvallisuuskriittisiin hankintoihin

Määräysvaltamuuutoksiin varautuminen turvallisuuskriittisissä tieto- ja viestintäjärjestelmien sekä -ratkaisujen hankinnoissa

Valtiovarainministeriö

ISBN PDF:978-952-251-988-7

Helsinki 2019

# Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Valtiovarainministeriö	Tammikuu 2019	
<b>Tekijät</b>	Kirsi Janhunen (toimittaja)		
<b>Julkaisun nimi</b>	Ohje turvallisuuskriittisiin hankintoihin Määräysvaltamuuksiin varautuminen turvallisuuskriittisissä tieto- ja viestintäjärjestelmien sekä -ratkaisujen hankinnoissa		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:7		
<b>Diaari/hankenumero</b>		<b>Teema</b>	Julkisen hallinnon ICT
<b>ISBN PDF</b>	978-952-251-988-7	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-988-7">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-988-7</a>		
<b>Sivumäärä</b>	34	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	hankinta, tietoturvallisuus, määräysvalta, digitaalinen turvallisuus		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Digitaalinen toimintaympäristö muuttuu ja kehittyy jatkuvasti. Tällainen jatkuvasti muuttuva ja vahvasti keskinäisriippuvainen ympäristö vaatii riittävää kokonaishallintaa sekä riskienhallintakykyä. ICT-palveluissa keskeinen vaikuttamisen vaihe on hankintaprosessi, jossa hankinnan kohteen suunnittelu ja palvelusta sopiminen korostuu.</p> <p>Palvelutuotanto voi olla verkottunutta, kansainvälistä ja perustua laajoihin alihankintaverkostoihin. Muutokset ICT-palveluiden tuottamisessa ovat yleisiä. Yrityksen myynti tai määräysvallan siirtyminen voi aiheuttaa muutoksia sen toiminnassa. Uusi omistaja voi esimerkiksi sijaita sellaisessa maassa, jota koskevat erilaiset säädökset. Palveluissa tulee kuitenkin voida varmistua, että se tuotetaan turvallisesti ja laadukkaasti.</p> <p>Määräysvaltamuuksiin varautumisessa keskeisenä lähtökohtana on tunnistaa jo hankinnan suunnitteluvaiheessa, mitkä asiat hankinnassa ovat organisaation kannalta turvallisuuskriittisiä, millaisia säädöksiä niihin liittyy ja löytyykö erityisiä turvallisuusnäkökohtia, joita tulisi ottaa huomioon.</p> <p>Tässä ohjeessa käydään lyhyesti ja esimerkinomaisesti läpi keskeisiä yleisiä varautumiskeinoja hankintaosapuolen näkökulmasta. Esimerkeissä viitataan usein sopimuksiin. Sopimukset edellyttävät kuitenkin neuvottelua osapuolten kesken. Ohjeen käyttäjän tulisi huomioida, että palvelutoimittajalla voi olla rajoitteita sopimusehtoihin myöntymiseen.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Valtiovarainministeriö		
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Finansministeriet	Januari 2019
<b>Författare</b>	Kirsi Janhunen (redaktör)	
<b>Publikationens titel</b>	Anvisning om säkerhetskritiska upphandlingar Beredskap för förändringar av bestämmande inflytande vid säkerhetskritiska upphandlingar av data- och kommunikationssystem och data- och kommunikationslösningar	
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Finansministeriets publikationer 2019:7	
<b>Diarie- /projektnummer</b>		<b>Tema</b> Offentliga förvaltningens ICT
<b>ISBN PDF</b>	978-952-251-988-7	<b>ISSN PDF</b> 1797-9714
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-988-7">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-988-7</a>	
<b>Sidantal</b>	34	<b>Språk</b> finska
<b>Nyckelord</b>	upphandling, informationssäkerhet, bestämmande inflytande, digital säkerhet	
<b>Referat</b>	<p>Den digitala verksamhetsmiljön förändras och utvecklas ständigt. En sådan ständigt föränderlig och starkt sammankopplad miljö kräver tillräcklig helhetskontroll och riskhanteringsförmåga. Upphandlingsprocessen, då planeringen av föremålet för upphandlingen och avtal om tjänster framhävs, är ett viktigt stadium då man kan påverka IKT-tjänsterna.</p> <p>Tjänsteproduktionen kan vara nätverksbaserad, internationell och grunda sig på omfattande nätverk av underleverantörer. Förändringar i produktionen av IKT-tjänster är vanliga. Försäljningen av ett företag eller en överföring av bestämmande inflytande kan medföra förändringar i verksamheten. Den nya ägaren kan t.ex. vara etablerad i ett land där annorlunda lagstiftning gäller. Inom tjänsterna ska man dock kunna säkerställa att de produceras på ett tryggt och högklassigt sätt.</p> <p>En viktig utgångspunkt i fråga om beredskapen för förändringar av bestämmande inflytande är att redan under upphandlingens planeringsstadium identifiera vilka frågor som är kritiska med tanke på säkerheten för organisationen, vilken lagstiftning som hänför sig till dem och om det finns särskilda säkerhetsaspekter som bör beaktas.</p> <p>I denna anvisning behandlas de viktigaste allmänna beredskapsmetoderna ur den upphandlande partens synvinkel på ett kortfattat sätt och med exempel. I exemplen hänvisas det ofta till avtal. Avtal förutsätter dock förhandlingar mellan parterna. Den som använder anvisningen bör också beakta att tjänsteproducenten kan ha begränsningar när det gäller att acceptera avtalsvillkor.</p>	
<b>Förläggare</b>	Finansministeriet	
<b>Beställningar/ distribution</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>	

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of Finance	January 2019	
<b>Authors</b>	Kirsi Janhunen (editor)		
<b>Title of publication</b>	Guidelines for security-critical procurements Preparing for changes of control when conducting security-critical procurements of information and communication systems and solutions.		
<b>Series and publication number</b>	Publications of the Ministry of Finance 2019:7		
<b>Register number</b>		<b>Subject</b>	Public Sector ICT
<b>ISBN PDF</b>	978-952-251-988-7	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>Website address URN</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-988-7">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-988-7</a>		
<b>Pages</b>	33	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	procurement, data security, control, digital security		
<p><b>Abstract</b></p> <p>The digital operating environment changes and evolves constantly and is strongly interdependent. Such an environment requires sufficient overall management and a capability to manage risks. As regards ICT services, the most important stage at which it is possible to contribute to the level of preparedness is the procurement process, during which the emphasis is on planning the subject of the procurement and on agreeing on the service.</p> <p>Service production may be networked, international and based on wide-ranging networks of subcontractors. Changes are common in the production of ICT services. A company may be sold or control of it may be transferred, causing changes in the company's operations. For example, the new owner may be located in a country that has different regulations. Regardless of this, it must be possible to ensure that the service is provided safely, securely and with high quality.</p> <p>As regards preparedness to deal with such changes of control, the key starting point is to identify the security-critical elements of the procurement from the organisation's point of view, the relevant regulations and any specific security aspects that should be taken into account. This should already be done when the procurement is at the planning stage.</p> <p>These guidelines provide a brief overview and examples of key preparedness measures from the point of view of the contracting entity. In the examples, reference is often made to contracts. However, contracts require negotiations between the parties. The user of the guidelines should therefore take into account that the service provider may not be able to accept the terms of the contract without restrictions.</p>			
<b>Publisher</b>	Ministry of Finance		
<b>Publication sales/ Distributed by</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>Turvallisuuskriittisten palveluiden hankinta perustuu riskienhallintaan</b> .....	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Jatkuvien palveluiden suunnittelussa huomioitavaa</b> .....	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>Turvallisuusnäkökohdat hankintaprosessissa</b> .....	<b>13</b>
<b>5</b>	<b>Sopimukseen sisällytettäviä keinoja varautua määräysvaltamuuutoksiin</b> .....	<b>15</b>
5.1	Julkisen hallinnon IT-hankintojen yleiset sopimusehdot – JIT 2015.....	15
5.2	Turvallisuussopimus.....	16
5.3	Salassapitoehdot.....	18
5.4	Toimittajan henkilöstöä koskevat ehdot .....	18
5.5	Tarkastusoikeus .....	19
5.6	Alihankintaa koskevat ehdot.....	19
5.7	Sopimuksen siirrettävyys.....	20
5.8	Kyky irtautua toimittajasta ja toimittajalukkojen välttäminen.....	20
5.8.1	IPR-lukon välttäminen .....	20
5.8.2	Pääsy lähdekoodiin -Escrow .....	21
5.8.3	Datalukko ja sen välttäminen.....	23
5.9	Varajärjestelyt .....	23
5.10	Vastuunrajoitusehdot .....	24
5.11	Toimittajahallinta ja palveluseuranta .....	24
5.12	Toimittajan avustamisvelvollisuus sopimuksen päättyessä.....	24



<b>6</b>	<b>Omistajanvaihtoon varautuminen.....</b>	<b>26</b>
6.1	Change of Control.....	26
6.2	Yhtiön omistajuuden rajoittaminen tai kontrollointi .....	27
<b>7</b>	<b>Keskeiset valvontaviranomaiset .....</b>	<b>28</b>
7.1	Ulkomaalaisten yritysostojen seuranta.....	28
7.2	Puolustustarvikkeiden vientivalvonta.....	30
7.3	Kaksikäyttötuotteiden vientivalvonta .....	31
<b>8</b>	<b>Aiheeseen liittyvä keskeinen lainsäädäntö.....</b>	<b>32</b>

# 1 Johdanto

Julkisen hallinnon tieto- ja viestintäpalvelut hankitaan usein ulkoistettuna. Digitalisaation laajentumisen myötä riippuvuus yksityisen sektorin tuottamista ICT-palveluista kasvaa. Digitaalinen ympäristö muuttuu ja kehittyy jatkuvasti. Tällainen jatkuvasti muuttuva ja vahvasti keskinäisriippuvainen ympäristö vaatii riittävää kokonaishallintaa sekä riskienhallintakykyä. Palveluissa keskeinen vaikuttamisen vaihe on hankintaprosessi, jossa hankinnan kohteen suunnittelu ja palvelusta sopiminen korostuu.

Palvelutuotanto voi olla verkottunutta, kansainvälistä ja perustua laajoihin alihankinta-verkostoihin. Muutokset ICT-palveluiden tuottamisessa ovat yleisiä. Yrityksen myynti tai määräysvallan siirtyminen voi aiheuttaa muutoksia sen toiminnassa. Uusi omistaja voi esimerkiksi sijaita sellaisessa maassa, jota koskevat erilaiset säädökset. Palveluissa tulee kuitenkin voida varmistua, että se tuotetaan turvallisesti ja laadukkaasti.

Tässä ohjeessa määräysvallalla tarkoitetaan yrityksessä sellaista tahoa, jolla on esimerkiksi äänenemmistö, oikeus jolla on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai muuten tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa kohdeyrityksessä. Suomessa määräysvalta on määritelty kirjanpitolaissa, mutta sopimuksissa tämä voidaan määritellä lakia laajemmin.

Määräysvaltamuutoksiin varautumisessa keskeisenä lähtökohtana on tunnistaa jo hankinnan suunnitteluvaiheessa, mitkä asiat hankinnassa ovat organisaation kannalta turvallisuuskriittisiä, millaisia säädöksiä niihin liittyy ja löytyykö erityisiä turvallisuusnäkökohtia, joita tulisi ottaa huomioon.

Tässä ohjeessa käydään lyhyesti ja esimerkinomaisesti läpi keskeisiä yleisiä varautumiskeinoja hankintaosapuolennäkökulmasta. Esimerkeissä viitataan usein sopimukseen. Sopimukset edellyttävät kuitenkin neuvottelua osapuolten kesken. Ohjeen käyttäjän tulisi huomioida, että palvelutoimittajalla voi olla rajoitteita sopimusehtoihin myöntymiseen.

## 2 Turvallisuuskriittisten palveluiden hankinta perustuu riskienhallintaan

Palvelun tai tuotteen turvallisuuteen voidaan parhaiten vaikuttaa huolellisesti toteutulla hankinnalla, joka huomioi riittävästi turvallisuuskohdat ja ennakoii tarvittaessa mahdollisia määräysvaltamutoksia. Jatkuvassa palvelussa luodaan palveluostajalleen jopa usean vuoden suhde ja järjestelyissä saatetaan käyttää alihankintaverkostoa.

Etenkin pitkäaikaisissa sopimuksissa yhteistyö pohjautuu molemminpuoliseen luottamukseen. Yhteistyösuhde voi muuttua vähitellen niin tiiviiksi, että erilaisia riippuvuuksia on vaikea tunnistaa. Erikoistuneissa palveluissa asiakaskunta voi olla kapea ja yrityksen halutessa laajentaa toimintaa paineet yritysmutoksiin ja ulkomaiseen pääomarahoitukseen kasvaa. Tällainen tilanne voi olla asiakkaalle yllättävä.

Teknologia-alalla muutokset ovat yleisiä ja niihin tulisi varautua etukäteen. Varautumisen lähtökohdaksi on erityisesti palvelun kriittisyyden, riippuvuuksien ja palveluun kohdistuvien riskien tunnistaminen. Palvelu voi olla kriittinen omalle tai yhteiskunnan toiminnalle tai palvelulla voi olla kriittistä riippuvuutta tällaiseen toimintaan. Palveluun voi myös kohdistua erityisiä turvallisuusriskejä. Näistä erityisesti maanpuolustukseen, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen ja huoltovarmuuden turvaamiseen liittyvät hankinnat sekä keskeiset valtioneuvostotasoiset asiakirjat ovat kriittisiä.

Palveluun voi myös liittyä huoltovarmuuteen liittyviä vaatimuksia. Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018) mukaan huoltovarmuustyön tavoitteena on, että vakavimmat poikkeusolot voidaan hoitaa kansallisin toimenpitein.

Päätöksessä todetaan myös, että huoltovarmuudella tarkoitetaan väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömän kriittisen tuotannon, palvelujen ja infrastruktuurin turvaamista vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Kansallisen huoltovarmuuden lähtökohdina ovat toimivat kansainväliset

markkinat, monipuolinen teollinen ja muu tuotannollinen pohja, vakaa julkinen talous ja kilpailukykyinen kansantalous.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017 määrittelee yhteiskunnan kannalta keskeiset toiminnot. Strategiassa todetaan, että varautuminen perustuu valmiuslain (1552/2011), pelastuslain (379/2011) ja muun erityislainsäädännön varautumisvelvollisuuteen.

*Varautuminen tarkoittaa toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja mahdollisesti tarvittavat tavanomaisesta poikkeavat toimenpiteet normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Varautumistoimenpiteitä ovat muun muassa valmiussuunnittelu, jatkuvuudenhallinta, etukäteisvalmistelut, koulutus ja valmiusharjoitukset.*

*Varautumisen päämääränä on huolehtia onnettomuuksien ja häiriötilanteiden ehkäisystä, valmistautumisesta toimintaan niiden uhatessa tai sattuesssa ja suunnitella toipuminen. Vastuullinen ja toimivaltainen viranomainen vastaa varautumissuunnittelusta ja siihen liittyvästä yhteistoiminnasta.*



Kuva 1 Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot (YTS 2017 s. 14)

### 3 Jatkuvien palveluiden suunnittelussa huomioitavaa

Jatkuvassa palvelussa palvelutuottajaan luodaan usein pitkäaikainen sopimussuhde. Palvelukokonaisuus voi ajan myötä muodostua laajaksi ja organisaatiolle voi syntyä kriittisiä riippuvuuksia palvelutoimittajasta. Mitä riippuvaisempaa organisaation tai yhteiskunnan toiminta palvelusta on, sitä tärkeämpää on tunnistaa kriittisyyden kannalta keskeiset tekijät. Tieto- ja viestintäjärjestelmissä ja -ratkaisussa kriittisiä riippuvuuksia voivat aiheuttaa esimerkiksi:

- tiedonsiirtoyhteydet,
- sovellukset,
- laitteet,
- komponentit,
- palvelussa olevat tiedot,
- palvelutuotantoon liittyvät tiedot,
- palvelutuotantoympäristö tai
- palvelua tuottava henkilöstö (erityisosaaminen).

Palvelua tulisi tarkastella kokonaisuutena huomioiden erityisesti tunnistetut riskit, kriittiset riippuvuudet, tiedon ja palvelun sijaintivaatimukset sekä mahdolliset palvelun tuottamisen maantieteelliset rajaukset.

Palvelun hankintaa suunniteltaessa on keskeistä arvioida, miten paljon palvelun tuottamiseen tulisi jatkossa itse voida vaikuttaa. Hankittaessa ratkaisu esimerkiksi ns. "Software as a Service" -palveluna tai määräaikaisella lisenssillä, asiakkaalla ei usein ole oikeutta ylläpitää sovellusta tarvittaessa itse. Tilanne voi olla kriittinen silloin, jos palvelutoimittaja on estynyt tuottamaan palvelua.

Palvelun maantieteellinen alue rajataan usein sopimuksessa Euroopan talousalueeksi (ETA). Tämän käytännön taustalla on muun ohella tietosuojaan liittyvä lainsäädäntö,

jossa henkilötietojen siirtämistä tai käsittelemistä ETA-alueen ulkopuolella on moni tavoin rajoitettu, kun sen sijaan henkilötietojen siirtäminen ETA-alueen sisällä on lähtökohtaisesti vapaata.

Mikäli palvelutoimittajan palveluympäristöstä tarjotaan palveluita laajasti eri asiakkaille, yksittäisen asiakkaan voi olla vaikeampi vaikuttaa palvelun kehittämiseen sekä ylläpitokäynteisiin. Tällainen palvelu on usein kuitenkin edullisempi kuin asiakaskohtainen palvelu.

Jaettujen palveluiden hyötyjä voivat olla esimerkiksi kustannustehokkuus, toimintavarmuus ja mahdollisuus hyödyntää kehittämistoimia kerralla useamman asiakkaan hyväksi. Haittana voi olla yksittäisen asiakkaan odotusten heikompi huomiointi. Myös palvelun tarkastaminen voi olla hankalampaa, koska muiden palvelua käyttävien asiakkaiden tiedot sekä palvelua tuottavien alihankkijoiden tiedot voidaan katsoa vaarantuvan tarkastuksen yhteydessä. Lisäksi toimittajalla voi olla alihankkijoiden kanssa sopimuksia, jotka estävät tai rajaavat merkittävästi palvelua tai sen tarkastamista.

Vastaavasti asiakaskohtaisen palvelun hyötyjä on usein parempi mahdollisuus vaikuttaa palvelun sisältöön, rakenteeseen, kehittämiseen ja ylläpitokäytänteisiin. Palvelu voi olla myös helpompi rajata ja siirtää tarvittaessa toiselle palvelutoimittajille. Asiakaskohtaisen palvelujen heikkouksena on usein jaettua palvelua kalliimmat kehittämis- ja perustamiskustannukset sekä suurempi henkilöriippuvuus.

#### MUISTILISTA

Hankinnasta riippumatta, keskeisin tapa vaikuttaa palvelun tai ratkaisuun tapahtuu sopimusjärjestelyillä ja kokonaisuuden sekä riskit huomioivan suunnittelun avulla.

1. Tunnista organisaation kriittiset toiminnot, tiedot ja järjestelmät.
2. Tunnista myös näihin liittyvät merkittävät riippuvuudet ja riskit.
3. Kartoita hankintaan liittyvät turvallisuusnäkökohdat ja vaatimukset.
4. Suunnittele hankittava kokonaisuus niin, että se on fyysisesti ja loogisesti tarvittaessa siirrettävissä toiselle palvelutoimittajalle tai palautettavissa omaan hallintaan.
5. Tee varasuunnitelma tilanteeseen, jossa palvelu tai sen osa joudutaan palauttamaan itse tuotettavaksi tai siirtämään toisen palvelutuottajan hallintaan. Huomioi myös väliaikaisjärjestelyt kiireellisessä irtisanomistilanteessa.
6. Huolehdi, että turvallisuusvaatimukset välittyvät riittävästi hankinta-asiakirjoihin.
7. Käytä sopimusten laadinnassa riittävää asiantuntemusta.
8. Tee säännöllistä yhteistyötä palvelutoimittajan kanssa ja seuraa palveluun liittyviä muutoksia sekä riskejä.

## 4 Turvallisuusnäkökohdat hankintaprosessissa

Julkisissa hankinnoissa sovelletaan pääsääntöisesti lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista ("Hankintalaki"). Hankintalain 12 §:ssä on säädetty erikseen tietyistä hankinnoista, joita joko koskee julkista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annettu laki (1531/2011) taikka jotka jäävät sen soveltamisalan ulkopuolelle eräiden kyseisen lain pykälien perusteella (6.2 §, 7.1 §, 8 § tai 13 §).

Hankintalain 12 § 2 momentissa on erityissäännös, jota voidaan soveltaa tietyissä hankinnoissa.

*" Tätä lakia ei sovelleta hankintoihin, jotka ovat salassa pidettäviä tai joiden toteuttaminen edellyttää lakiin perustuvia erityisiä turvatoimenpiteitä. Lakia ei sovelleta myöskään hankintaan, jossa tämän lain soveltaminen velvoittaisi hankintayksikköä toimittamaan tietoja, joiden julkistaminen on vastoin valtion keskeisiä turvallisuusetuja. Edellytyksenä on, että valtion keskeisten turvallisuusetujen suojaamista ei voida taata tarjoajien ja ehdokkaiden syrjimätöntä ja avointa kohtelua vähemmän rajoittavin toimenpitein kuin lain soveltamatta jättämisellä."*

Hankintalain (1397/2016) 3 §:n peruseriaatteena on, että hankintayksikön on kohdeltava toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Tietyt turvallisuusvaatimukset, erityisesti maantieteelliset sijaintivaatimukset voivat kuitenkin rajata palvelutoimittajia. Hankinnassa voidaan esimerkiksi edellyttää, että sopimuksen kohteena olevan tietojärjestelmän tai kohteena olevan palvelun tuottamiseen käytettävän infrastruktuurin on sijaittava ja sitä on ylläpidettävä tietyllä maantieteellisellä alueella tai tietyssä paikassa. Samoin voidaan edellyttää, että asiakkaan tietoa ei saa käsitellä eikä siihen saa olla pääsyä muualta kuin tietyltä alueelta. Sijaintivaatimus voi kuitenkin olla perusteltu palveluiden palauttamiseksi omaan hallintaan poikkeusoloissa. Tämän vuoksi hankintalain soveltaminen tulisi arvioida hankintakohtaisesti.

Hankinnassa tulisi veloitteet ja vaadittavat turvallisuustoimenpiteet ilmaista riittävän varhaisessa vaiheessa. Kun hankinnan yhteydessä kuvataan turvajärjestelyjä tai muuta organisaation kannalta salassa pidettävää tietoa, on tärkeä varmistua siitä, että tietoja käsitellään riittävän turvallisesti palvelutoimittajan toimesta.

Hankinnan kohteen turvallisuusvaatimusten riittävä kuvaaminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa mahdollistaa palvelun paremman suunnittelun sekä tuotantokustannusten arvioinnin. On molemminpuoleinen etu, että palvelun tuottamisen kustannukset on mahdollisimman realistisesti arvioitu ja tuotantotapa huolellisesti suunniteltu.



## 5 Sopimukseen sisällytettäviä keinoja varautua määräysvaltamuutoksiin

Tässä luvussa käydään läpi keskeisiä keinoja vaikuttaa sopimusten avulla määräysvaltamuutoksiin. Kuvatut keinot eivät sovi kaikkiin hankintoihin ja toimittajilla voi olla eri kantoja ehtojen hyväksymiseen. Ehdot tulisi mahdollisuuksien mukaan esittää jo kilpailutusvaiheessa, jolloin palvelutoimittaja pystyy arvioimaan ehtojen vaikutukset palveluun sekä sen hinnoitteluun.

Hankintojen ehtoja määritettäessä tulee huomioida, että valtaosaan julkisia hankintoja sovelletaan hankintalakia, jossa pääperiaatteena on tasapuolisuus ja syrjimättömyys (1397/2016 3 §).

### 5.1 Julkisen hallinnon IT-hankintojen yleiset sopimusehdot – JIT 2015

ICT-hankintasopimukseen on suositeltavaa liittää soveltuvat JIT2015 tai viimeisimmät JIT-sopimusehdot. Sopimusehtoja on päivitetty vuonna 2018. JIT2015-sopimusehdoissa omistajamuutoksiin ja turvallisuuteen liittyviä tekijöitä on käsitelty muun muassa seuraavissa kohdissa:

4 Alihankinnat

11 Vahingonkorvaus ja vastuunrajoitus

14 Ilmoitusvelvollisuus

15 Sopimuksen siirto

17 Salassapito

18 Tietoturvallisuus ja tietosuojaja

19 Tarkastusoikeus

Liite 5 Erityisehtoja palveluista, kohta 8 Avustamisvelvollisuudet palvelun päättyessä

JIT-sopimusehdot ovat kattavat ja turvallisuuskulmia on otettu huomioon myös muissa kohdissa sekä erillisissä liitteissä. Sopimusehtoihin kannattaakin tutustua huolellisesti.

## 5.2 Turvallisuussopimus

Hankinnan turvallisuusvaatimuksista tulisi sopia erikseen. Usein laaditaan erillinen turvallisuussopimus, joka liitetään puitesopimukseen. Turvallisuussopimuksen soveltamisjärjestys kannattaa erityisesti kriittisissä palveluissa olla riittävän korkealla. Puitesopimuksena tehtävään erilliseen turvallisuussopimukseen on mahdollista sisältää turvallisuusehdot laajasti koskemaan kaikkea osapuolten välistä yhteistyötä. Tällöin tarve yksittäisten asioiden viemiseen kaupallisiin sopimuksiin vähenee.

Turvallisuussopimus tulisi määritellä muihin sopijapuolten välisiin sopimuksiin nähden soveltamisjärjestyksessä ensisijaiseksi. Turvallisuussopimus on luontevinta tehdä siinä vaiheessa, kun ensimmäistä sopimusta tietyn toimittajan kanssa ollaan tekemässä. Tällöin sen tekeminen voidaan myös huomioida mahdollisessa julkisessa hankintamenettelyssä.

VAHTI on laatinut "ICT-hankintojen Turvallisuussopimus"-mallin (8/2018) ja sitä tukevan käyttöohjeen (8/2016). 3. Turvallisuussopimusmalli tulee sovitaa kyseiseen hankintaan. Turvallisuussopimus tulisi määritellä sopijapuolten välisiin sopimuksiin nähden soveltamisjärjestyksessä ensisijaiseksi.

Nykyisessä turvallisuussopimusmallin kohdassa 13.1 Raportointi ja viestintä on seuraava lauseke:

*” Toimittaja on velvollinen kirjallisesti ilmoittamaan Tilaajalle, jos Toimittajan tai sen alihankkijan tämän turvallisuussopimuksen kannalta keskeisissä toiminnoissa tapahtuu olennaisia muutoksia tai jos*

*Toimittajan tai sen alihankkijan määräämisvallassa taikka yhtiörakenteessa tapahtuu muutoksia. Määräysvallan muutosta arvioidaan kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:n perusteella. ”*

Lisäksi kohdassa 13.2 seuraava lauseke:

*” Toimittaja on tietoinen ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetun lain (172/2012) mukaisista velvoitteista. Sen lisäksi mitä sanotussa laissa säädetään yritysoston ilmoittamisesta toimivaltaiselle viranomaiselle, Toimittaja ilmoittaa Tilaajalle lain 2 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettusta yritysostosta viipymättä yritysoston toteutumisen jälkeen ja antaa Tilaajalle tarvittavat tiedot ulkomaisesta omistajasta sekä yritysoston keskeisestä sisällöstä. ”*

Kohdassa 16.4 käsitellään irtisanomisehtoja

*” Tilaajalla on oikeus irtisanoa tämä sopimus ja Pääsopimus päätty-mään välittömästi, mikäli Tilaajalla on tehdyn yritysturvallisuusselvityk-sen tai muun tiedon perusteella syytä epäillä Toimittajan taikka sen joh-tohenkilön tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävien henkilöi-den toimivan tavalla, joka voi vahingoittaa valtion turvallisuutta, maan-puolustusta, Suomen kansainvälisiä suhteita, yleistä turvallisuutta tai muuta niihin verrattavaa yleistä etua taikka erittäin merkittävää yksi-tyistä taloudellista etua taikka edellä tarkoitettujen etujen suojaamiseksi toteutettavia turvallisuusjärjestelyjä. ”*

Kohdassa 16.5 sopimuksen irtisanomisesta todetaan lisäksi:

*” Tilaajalla on oikeus irtisanoa tämä sopimus ja Pääsopimus päätty-mään välittömästi, mikäli Toimittajan kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tar-koitettu määräysvalta siirtyy muun kuin Tilaajan kirjallisesti ennalta hy-väksymän tahon haltuun. ”*

Lisäksi kohdassa 16.6

*” Tilaajalla on oikeus irtisanoa tämä sopimus ja Pääsopimus päätty-mään välittömästi, jos ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annet-tun lain 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu ostaja (Ulkomainen omistaja) hankkii vähintään yhden kymmenesosan, vähintään yhden kol-masosan tai vähintään puolet yhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlaske-tusta äänimäärästä tai vastaavan tosiasiallisen vaikutusvallan Toimitta-jasta tai sen alihankkijasta ilman Tilaajan ennalta antamaa kirjallista hyväksyntää. ”*

## 5.3 Salassapitoehdot

Turvallisuuskriittisissä palveluissa salassapitoa koskevat ehdot korostuu ja niiden tulisi olla riittävän kattavat. Salassapidon tulisi ulottua tietoihin muodosta ja tallennustavasta riippumatta. Salassapitovelvollisuuden varalle tulisi määritellä riittävä sopimussakkoehto. Vaikka sopimuksessa olisi vastuunrajoituksia, esimerkiksi välillisten vahinkojen osalta, niiden ei tulisi koskea salassapitoehtojen rikkomista. Keskeiset salassapitoehdot tulisi ulottaa myös mahdollisiin alihankkijoihin.

JIT2015 -sopimusehtojen kohta 17 käsittelee salassapitoa. Palvelutoimittajan henkilöstön kanssa voidaan sopia erityisiä menettelyjä, kuten

- vaitiolositoumuksen edellyttäminen työntekijöiltä
- taustaselvitys ennen tietoon pääsyä
- tietojenkäsittelykoulutukseen osallistuminen ennen tietoihin pääsyä
- tiedon käsittelyn rajaaminen tiettyihin ja tietyllä turvatasolla oleviin tiloihin ja järjestelmiin

Salassapitovelvollisuudelle joko ei tulisi asettaa ajallista takarajaa, tai jos sellainen asetetaan, sen tulisi olla huomattavan pitkä (5-10 vuotta). Esimerkiksi JIT2015-ehtoissa salassapitovelvollisuudelle ei ole asetettu ajallista takarajaa.

Yleisenä poikkeuksena salassapitovelvollisuudelle on yleensä hyväksyttävissä, että tieto tulee yleisesti saataville tai julkiseksi muusta lähteestä kuin toimittajan sopimusrikkomuksen seurauksena. Tämä on viimekätinen seikka, joka katkaisee muuten ajallisesti rajoittamattoman tai erittäin pitkän salassapitovelvollisuuden.

Samoin on yleensä hyväksyttävissä, että salassapitovelvollisuus ei rajoita tiedon luovuttamista, joka perustuu viranomaisen lain nojalla antamaan määräykseen. Tosin sopimuksessa voidaan edellyttää, että tällaisessa tilanteessa toimittajan on ilmoitettava vaatimuksesta asiakkaalle ja varattava sille mahdollisuus pyrkiä estämään tiedon luovuttaminen, sikäli kuin tämä on lain mukaan sallittua.

## 5.4 Toimittajan henkilöstöä koskevat ehdot

Kriittisessä sopimuksessa lähtökohtana tulisi olla asiakkaalle nimetty henkilöstö. Lisäksi nimetyn henkilön vaihdoksiin tulisi voida edellyttää asiakkaan ennakkollinen suostumus. Sopimuksessa tulisi todeta, että toimittaja vastaa muutoksesta aiheutuvista kustannuksista, mukaan lukien korvaavan henkilön perehdyttäminen tehtäviin.

Tämän lisäksi asiakkaalle tulisi varata yleisesti oikeus vaatia tietyn henkilön vaihtamista, jos siihen on asiakkaan kannalta perusteltu syy. sellainen saattaa olla esimerkiksi jokin myöhemmin tietoon tuleva seikka, joka antaa asiakkaalle aiheen epäillä kyseisen henkilön luotettavuutta.

Sopimuksessa tulisi myös varata toimittajalle mahdollisuus teettää (ainakin avainhenkilöistä) turvallisuusselvitys ja sitouttaa toimittaja myötävaikuttamaan siihen, että tämä voi tapahtua. Kriittisissä palveluissa voidaan myös edellyttää turvallisuusselvityksen teettämistä kaikista palvelua tuottavista henkilöistä.

## 5.5 Tarkastusoikeus

Jotta sopimuksen asettamien velvollisuuksien noudattamista voidaan valvoa, on yleensä syytä sopia siitä, että asiakkaalla tai sen nimeämällä kolmannella osapuolella on halutessaan oikeus tarkastaa toimittajan sopimuksen mukainen toiminta.

Jos sopimuksen täyttämiseen osallistuu alihankkijoita, sopimuksessa tulisi velvoittaa toimittaja omilla sopimuksillaan sitouttamaan alihankkija siihen, että tarkastus voidaan kohdistaa myös alihankkijaan. JIT2015-ehdoissa (Yleiset sopimusehdot, kohta 19) asiakkaan kannalta kattava muotoilu.

## 5.6 Alihankintaa koskevat ehdot

Sopimuksessa on syytä nimenomaisesti todeta, että toimittaja on vastuussa alihankkijoistaan kuin itsestään, eikä asiakkaan mahdollinen hyväksyntä tietyn alihankkijan käyttämiselle saa muodostaa tähän poikkeusta.

JIT2015-ehtojen alihankintoja koskevat ehdot (Yleiset sopimusehdot) kohdassa 4 käsitellään alihankintaa.

## 5.7 Sopimuksen siirrettävyys

JIT2015 Yleisten sopimusehtojen kohdan 15.2 mukaan sopimuksen siirtäminen (toimittajan osalta) ”on sallittua vain kummankin sopijapuolen allekirjoittamalla siirtosopimuksella”. Siirtosopimuksen kieltäminen vaatii tosin perusteltua syytä. Palvelutoimittajalla voi olla palvelun siirrettävyyden osalta mainintoja vakioehdoissaan. Näihin tulisi tutustua huolella intressiristiriitojen välttämiseksi.

## 5.8 Kyky irtautua toimittajasta ja toimittajalukkojen välttäminen

Toimittaja lukolla (vendor lock) tarkoitetaan tilannetta, jossa asiakas on joko käytännön syistä tai oikeudellisista syistä sidottu tiettyyn toimittajaan eikä sillä ole *mahdollisuutta vaihtaa* toimittajaa ilman merkittäviä kustannuksia tai haittaa toiminnalleen.

Toimittajalukkoja voi aiheutua useista eri tekijöistä. Näitä ovat muun muassa seuraavat:

- Toimittajalla on sellaiset oikeudet palveluun tai sen osaan, joka ei mahdollista palvelun siirtämistä
- Toimittaja ei voi tai halua toimittaa palvelun siirtämiseen liittyviä keskeisiä tietoja
- Toimittajalla on hallussaan palvelun sellainen osa, jota ei ole mahdollista siirtää
- Toimittajasta irtautuminen aiheuttaa kohtuuttoman suuria kustannuksia.
- Palvelussa on kriittisiä tai tunnistamattomia riippuvuuksia.

Seuraavissa luvuissa käydään läpi sopimuksellisia keinoja, joilla toimittajalukkoa voidaan ehkäistä. Kohtia sovellettaessa on hyvä huomioida, että palvelutoimittajalla voi olla perusteltuja syitä olla hyväksymättä kuvattuja sopimusehtoja.

### 5.8.1 IPR-lukon välttäminen

Sopimuksessa tulisi varata asiakkaalle sopimuksen päätyttyä oikeus itse tai muun kumppanin avustamana jatkaa sovelluksen ylläpitämistä. Sopimuksessa toimittaja myöntää asiakkaalle tarvittavat oikeudet, joiden turvin sovelluksen ylläpitäminen on asiakkaalle mahdollista, tai että sopimusehdoissa ei ainaakaan rajoiteta sitä oikeutta, jolla asiakkaalla tekijänoikeuslain mukaan lähtökohtaisesti olisi.

Tekijänoikeuslaki (TekL 25 j § 1 mom) lähtökohtaisesti määrää, että

*”Joka on laillisesti hankkinut tietokoneohjelman, saa valmistaa ohjelmasta sellaiset kappaleet ja tehdä ohjelmaan sellaisia muutoksia, jotka ovat tarpeen ohjelman käyttämiseksi aiottuun tarkoitukseen. Tämä koskee myös virheiden korjaamista.”*

Säännös pyrkii IPR-lukon välttämiseen ja sellaisenaan mahdollistaisi oikeudellisesti asiakkaalle muun ohella sovelluksen ylläpitämisen toimittajariippumattomasti. IPR:t ovat usein sopimuksenvaraisia, jolloin niitä on mahdollisuus säädellä.

Sellaiseen tilanteeseen, jossa palveluntarjoaja ei kykene tarjoamaan palvelua projektin keskeytymisen tai esimerkiksi konkurssin vuoksi, tulisi sopia IPR-käyttöoikeudesta sellaisella tasolla, että palvelua on mahdollisuus tilata muualta tai hyödyntää palvelua muulla tavoin.

Asiakkaan tulisi varmistaa, että ainakin sopimuksen kohteena olevaan asiakaskohtaiseen aineistoon/osuuteen ei kohdistu ehtoja, jotka rajoittavat asiakkaan oikeutta ylläpitää sovellusta itse. JIT2015-ehtojen liitteen ”Erityisehtoja tilaajan sovellushankinnoista muulla kuin avoimella lähdekoodilla” kohtaan 8 (Oikeudet) on kuvattu asiakkaan oikeuksia.

Hankittaessa ratkaisu palveluna (esimerkiksi ns. Software as a Service- eli SaaS-palveluna) tai määräaikaisella lisenssillä, asiakas yleensä ei voi edellyttää oikeutta ylläpitää sovellusta itse. Tämä kannattaa huomioida palvelua suunniteltaessa.

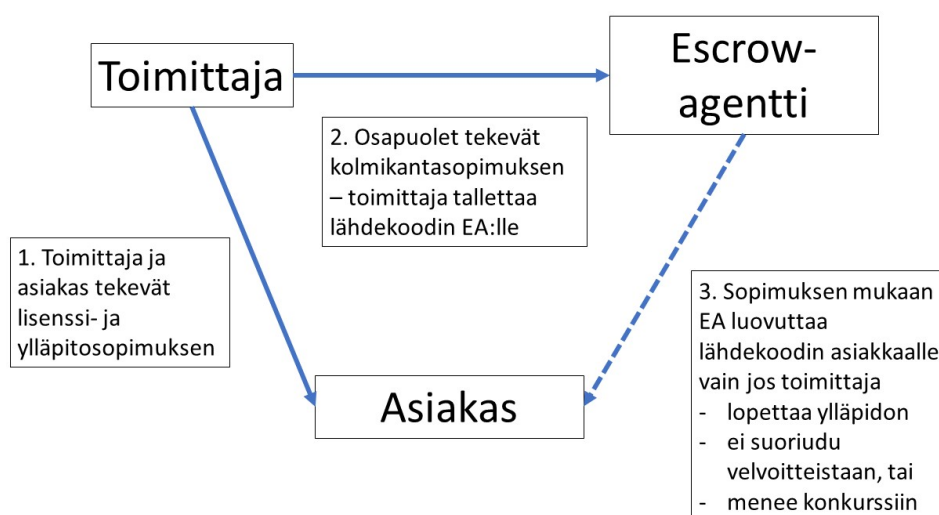
## 5.8.2 Pääsy lähdekoodiin -Escrow

Kyky ylläpitää tietokoneohjelmaa eli sovellusta edellyttää, että asiakkaalla on käytettävissään ohjelman lähdekoodi. Kun sovellus hankitaan asiakaskohtaisesti soveltaen JIT2015-ehtoja, lähtökohtana yleensä on, että asiakas saa haltuunsa lähdekoodin (ainakin asiakaskohtaiseen aineistoon). Samoin tilanteessa, jossa ohjelmistoa koskevat niin sanotut avoimen lähdekoodin (open source) lisenssiehdot, asiakas voi saada (avoimen) lähdekoodin.

Etenkin niissä tilanteissa, jossa sovellukseen hankitaan perinteisesti lisenssi ei käyttöoikeus, kysymys lähdekoodin saamisesta on jatkuvuussuunnittelun kannalta keskeinen. Erityisesti kaupallisten sovellusten oikeudenhaltijat eivät kuitenkaan ole yleensä halukkaita luovuttamaan sovelluksen lähdekoodia ulkopuolisille. Alalla onkin yleisempänä tapana käyttää escrow-menettelyä. Julkisen hallinnon kriittisissä palveluissa

escrow-talletus tulisi aina tehdä Suomeen ja escrow-sopimukseen tulisi soveltaa Suomen lakia.

Escrow-järjestelyssä lähdekoodi talletetaan riippumattoman ja luotettavaksi arvioitun ulkopuolisen osapuolen, niin sanotun escrow-agentin (EA) haltuun. Osapuolten ja EA:n välisessä kolmikantaisessa sopimuksessa määritellään edellytykset, joiden toteutuessa EA on oikeutettu ja velvollinen luovuttamaan lähdekoodin asiakkaalle. Yleensä nämä edellytykset liittyvät tilanteeseen, jossa toimittaja ei enää kykene ylläpitämään sovellusta, tyypiesimerkkinä toimittajan joutuminen konkurssiin, tai lakkauttaa ylläpitoliiketoimintansa.



Kuva 1. Kaavakuva Escrow-menettelystä.

Yllä olevassa kaavakuvassa (kohta 3) on esitetty tyypilliset escrow-sopimuksen luovutusedellytykset. Asiakas voi myös pyrkiä kytkemään luovutusehdot Change of Control -ehdon edellytysten täyttymiseen. Tällöin tilanteessa, jossa asiakas irtisanoo sopimuksen ennenaikaisesti toimittajan määräysvallan muuttumisen johdosta, asiakas saisi lähdekoodin haltuunsa escrow-agentilta.

Kun sovellusta ylläpidetään, sen lähdekoodi muuttuu. Sen vuoksi lähdekoodin luovutus/talletus on toistettava riittävän tiheinä määrääjoin sopimuskauden aikana. On myös edellyttävä, että aina kun toimittaja toimittaa (päivitetyn) lähdekoodin joko asiakkaalle tai escrow-agentille, se demonstroi, että lähdekoodista voidaan "kääntää" (kompiloida) se suorituskelpoinen (executable) koodi, jolla sovellus toimii tietokoneessa siten kuin se pitää (tätä ei ole mahdollista varmistaa lähdekoodia silmämääräisesti tarkastelemalla).



### 5.8.3 Datalukko ja sen välttäminen

Toimittajan ylläpitämää järjestelmää, jonne asiakas tallentaa tietoa, koskevassa sopimuksessa on aina syytä velvoittaa toimittajaa paitsi yleisesti avustamaan asiakasta sopimuksen päättyessä, erityisesti myös palauttamaan asiakkaalle asiakkaan järjestelmään tallettama tieto (data) sopimuksen päättyessä. Ellei näin ole, saattaa syntyä niin sanottu datalukko.

Pelkkä toimittajan yleinen avustamisvelvollisuus ja erityinen velvollisuus palauttaa tieto (data) ei kuitenkaan useinkaan ole sellaisenaan riittävää asiakkaan edun turvaamiseksi. Voi olla, että asiakkaan tieto tallentuu toimittajan järjestelmään jossakin harvinaisessa (tai jopa IPR-suojatussa) tiedostomuodossa, jossa sen lukeminen ei ole käytännössä mahdollista muutoin kuin alkuperäisen toimittajan sovellusta käyttäen. Pahimmillaan voi olla, että tiedon irrottaminen toimittajan järjestelmästä ja sen konvertoiminen johonkin yleiseen tiedostomuotoon vaatii valtavan määrän henkilötyötä.

Tämän välttämiseksi sopimuksessa tulisi velvoittaa toimittaja ensinnäkin sopimuksen päättyessä -omalla kustannuksellaan -irrottamaan asiakkaan tieto ja palauttamaan se asiakkaalle konvertoituna johonkin sopimuksessa määritellyyn yleiseen tiedostomuotoon.

Sen lisäksi sopimukseen olisi hyvä sisällyttää kuvaus, jossa määritellään toimittajaa sitovasti tarkemmin se, miten asiakkaan tieto tallennetaan. Kuvaukseen voi sisältyä esimerkiksi tallennettavan tiedon muotoilu (ulkoasu käyttäjän näkemässä dokumentissa), rakenne (kunkin dokumenttiin tallennettavan tiedon suhde muuhun tietoon) ja niin sanottu metatieto (dokumenttia itseään koskeva tieto, esimerkiksi kuka sen on luonut ja milloin). Näiden tietäminen ennalta helpottaa oleellisesti palautettavan tiedon siirtämistä joustavasti toiseen järjestelmään.

JIT2015-ehdoissa on pyritty kattavasti varmistumaan siitä, ettei datalukkoa pääse syntymään.

## 5.9 Varajärjestelyt

Palvelutoimittajan toiminnassa voi tapahtua muutoksia, jotka johtavat palvelun irtisanomiseen tai uuteen kilpailutukseen. Tässä ohjeessa on kuvattu keskeisiä keinoja mahdollistaa toimittajasta irtautuminen. Tämän lisäksi tulisi huomioida myös erilaiset varajärjestelyt siirron varalta. Erityisen tärkeää on huolehtia siitä, että keskeiset tiedot ovat omassa hallussa ja siirto on teknisesti mahdollista.

## 5.10 Vastuunrajoitusehdot

Kaupallisiin sopimuksiin tehdään yleensä vastuun rajoittamista sopimuksen kohtuullistamiseksi. Tyypillinen vastuunrajoitus koskee välillisiä vahinkoja. Tällaisen rajoituksen ei kuitenkaan tulisi koskea salassapitovelvoitteiden laiminlyöntiä, sillä niiden vaikutukset ovat usein välillisiä. Mikäli palvelussa tai tuotteissa tunnistetaan ennalta muita mahdollisia välillisiä vahinkoja, voidaan niiden sisällyttämisestä korvausvastuun piiriin neuvotella.

Tahallisesti tai törkeällä huolimattomuudella (tuottamuksella) aiheutettuihin vahinkoihin ei vastuunrajoitusta yleensä sovelleta. Vahingonkorvaukselle sovitaan usein määrällinen, sopimuksen arvoon tai vuosiarvoon suhteutettu yläraja.

Vahingonkorvauksen lisäksi voidaan sopia sopimussakosta tiettyjen (erityisesti salassapitoehtojen) rikkomusten osalta. Sopimussakon ei kuitenkaan tulisi asettaa ylärajaa vahinkojen korvaamiselle siltä osin kuin tämä ylittää sopimussakon. Eli sakko on vähimmäiskorvaus, mutta ei enimmäiskorvaus.

## 5.11 Toimittajahallinta ja palveluseuranta

Jatkuvaluonteisissa palveluissa olisi tärkeä sopia yhteistyökäytännöistä. Turvallisuuskriittisissä jatkuvissa palveluissa yhteistyö toimittajan kannalta on keskeistä. Se voi lisätä keskinäistä luottamusta ja ennakointikyky erilaisiin (mm. markkinat, teknologia, toimintaympäristö) muutostilanteisiin parane.

Säännöllisten yhteistyötapaamisten kautta voi kuulla palvelutoimittajan markkinakentästä ja käsitellä palveluun kohdistuvia riskejä.

## 5.12 Toimittajan avustamisvelvollisuus sopimuksen päättyessä

Lähes poikkeuksetta jatkuviin palvelusopimuksiin tulisi sisällyttää ehto, joka velvoittaa toimittajaa avustamaan asiakasta – ja myös asiakkaan mahdollista uutta kumppania (so. käytännössä toimittajan kilpailijaa) -tilanteessa, jossa sopimus on päättymässä ja asiakas on joko ryhtymässä itse tuottamaan vastaavia palveluita sisäisesti (ns. in-sourcing) tai, mikä on yleisempää, ryhtyy hankkimaan niitä kolmannelta osapuolelta (ns. re-sourcing).

Tämä on tärkeää etenkin siinä katsannossa, että mahdollista Change of Control -ehtoa tai muuta sopimuksen mukaista mahdollisuutta päättää yhteistyö ei-toivottuun omistukseen siirtyneen toimittajan kanssa voidaan tehokkaasti käyttää.

Ehto on omiaan ehkäisemään niin sanotun ”osaamislukon” syntymistä. Tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa asiakkaalla ei ole tarvittavaa asiantuntemusta ja osaamista jotta se käytännössä kykenisi siirtämään palvelutuotannon itselleen tai kolmannelle osapuolelle.

Olennaista on myös, että toimittajan avustamisvelvollisuudesta perimä korvaus ei ole epäsuhtaisen korkea, vaan perustuu sopimuksessa ennalta määriteltyyn veloitusastoon.

JIT2015-ehtojen liitteen ”erityisehtoja palveluista” kohtaan 8 (Avustamisvelvollisuus palvelun päättyessä) sisältyy kattava muotoilu avustamisedhosta, jossa on otettu huomioon yllä mainitut näkökohdat.

## 6 Omistajanvaihtoon varautuminen

Edellä kuvattiin erilaisia keinoja kriittisten palveluiden turvaamiseksi. Sopimuksissa kannattaa kuitenkin huomioida, että ne lähtökohtaisesti velvoittavat vain yhtiötä itseään. Yhtiö ei periaatteessa voi sopimuksissaan asettaa omistajiinsa kohdistuvia velvoitteita, eivätkä omistajat toisalta vastaa osakeyhtiön velvoitteista. Osakeyhtiölaissa (624/2006) on perussääntö, jonka mukaan ”osakeyhtiö on osakkeenomistajistaan erillinen oikeushenkilö”. Yrityksen omistajilla voi kuitenkin olla keskeinen merkitys palvelutoimittajan toiminnan kannalta. Palvelutoimittajan ja asiakkaan välinen suhde perustuu hyvin pitkälle keskinäiseen luottamukseen.

### 6.1 Change of Control

Yhteiskunnan kannalta keskeisiin toimintoihin voi kohdistua ei-toivottuja vaikuttamisyrityksiä tai omistajuus voi tahattomasti joutua sellaisen osapuolen haltuun, joka ei ole riittävän kyvykäs ylläpitämään palvelua. Määräysvallan muutosehto, eli nk. change of Control-ehto on usein ensisijainen tapa varautua sopijapuolen määräysvallan muutostilanteisiin. Ehdossa annetaan asiakkaalle oikeus muista sopimusmääräyksistä riippumatta irtisanoa sopimus lyhyellä irtisanomisajalla mikäli toimittajan määräysvalta tai osuus yhtiön omistuksesta siirtyy muun kuin asiakkaan ennalta hyväksymän tahon haltuun.

## 6.2 Yhtiön omistajuuden rajoittaminen tai kontrollointi

Mikäli yhtiön omistajuutta on tarpeen rajoittaa tai kontrolloida, tulisi se sopia erikseen esimerkiksi laatimalla osakassopimus omistajien kanssa. Osakassopimus liittyy tyypillisesti tilanteeseen, jossa joku taho hankkii omistusosuuden yhtiöstä.

Tehokkain keino suojautua yhtiön tulevilta omistajavaihdostilanteilta on osakkeiden myynnin rajoitusta koskevien lausekkeiden ottaminen yhtiön yhtiöjärjestykseen ja/tai yhtiön osakkeenomistajien kesken tehtävään osakassopimukseen, jossa sovitaan laajemmin yhtiön osakkeiden omistukseen ja yhtiön hallintoon liittyvistä asioista. Viranomaisilla on kuitenkin mahdollisuus valvoa huoltovarmuuden ja maan turvallisuuden kannalta keskeisten yhtiöiden omistuspohjaa ja tarvittaessa rajoittaa ulkomaalaisomistusta tällaisissa yhtiöissä. Mikäli asiakas hankkii omistusosuuden yksityisestä yhtiöstä, se voi yleensä tässä yhteydessä edellyttää etujaan laajasti turvaavan osakassopimuksen tekemistä ehtona sijoitukselleen.

Suomessa on voimassa laki ulkomaalaisten yritystosten seurannasta (172/2012). Lain tarkoituksena on seurata ja erittäin tärkeän kansallisen edun vaatiessa rajoittaa vaikutusvallan siirtymistä ulkomaalaisille sekä ulkomaisille yhteisöille ja säätiöille. Käytännössä erittäin tärkeillä kansallisilla eduilla tarkoitetaan erityisesti maanpuolustusta huoltovarmuutta ja yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Viranomaisilla on siten mahdollisuus valvoa huoltovarmuuden ja maan turvallisuuden kannalta keskeisten yhtiöiden omistuspohjaa ja tarvittaessa rajoittaa ulkomaalaisomistusta tällaisissa yhtiöissä.

Yritystosten seurantaa ja vahvistamista koskevat viranomaisasiat käsittelee työ- ja elinkeinoministeriö. Lain lähtökohta on myönteinen suhtautuminen ulkomaalaisomistukseen. Lain soveltamisalaan kuuluu ulkomaalaiset yritystotot, joissa hankitaan vähintään 10 prosenttia tai muu vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta Suomeen rekisteröidystä kohdeyrityksestä.

## 7 Keskeiset valvontaviranomaiset

### 7.1 Ulkomaalaisten yritysostojen seuranta

Laki ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta (172/2012) tuli voimaan 1.6.2012 (muutos 496/2014, voimaantulo 1.7.2014). Käytännössä lailla pyritään turvaamaan erittäin tärkeitä kansallisia etuja eli erityisesti maanpuolustusta, huoltovarmuutta ja yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja.

Laki koskee kaikkia puolustussektorin yrityksiä ja muita yhteisöjä ja liikkeitä, joita toimialansa, liiketoimintansa tai sitoumustensa perusteella on pidettävä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta kriittisenä.

Lain lähtökohtana on ulkomaisten investointien edistäminen ja positiivinen suhtautuminen ulkomaalaisomistukseen. Ulkomaisille investoinneille ei ole siten syytä asettaa rajoituksia, ellei niille ole erityisiä perusteita. Valtioneuvostolla tulee kuitenkin olla mahdollisuus valvoa huoltovarmuuden ja maan turvallisuuden kannalta keskeisten yhtiöiden omistuspohjaa ja tarvittaessa rajoittaa ulkomaalaisomistusta tällaisissa yhtiöissä.

Jos ulkomainen omistaja hankkii seurannan kohteena olevasta yrityksestä vähintään yhden kymmenesosan, vähintään yhden kolmasosan tai vähintään puolet yhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä tai vastaavan tosiasiallisen vaikutusvallan seurannan kohteessa, yritysostolain mukainen hakemus/ilmoitus tulee tehdä työ- ja elinkeinoministeriölle. Erityisestä syystä ostaja voidaan velvoittaa tekemään hakemus/ilmoitus myös käsittelyn jälkeen toteutettavasta vaikutusvaltaa lisäävästä toimenpiteestä, joka ei johtaisi näiden rajojen ylittymiseen.

Seuranta koskee myös ulkomaalaisia omistajia, joilla on EU/EFTA-alueella olevassa yrityksessä 10 prosentin vaikutusvalta.

Puolustusvälineteollisuuden osalta seuranta koskee kaikkia ulkomaisia omistajia. Muilta osin seuranta koskee vain ulkomaisia omistajia, joilla on kotipaikka EU- ja EFTA-valtioiden ulkopuolella.

Yritystojen seuranta ja vahvistamista koskevat viranomaisasiat käsittelee työ- ja elinkeinoministeriö. Ministeriön on vahvistettava yritysosto, jollei se voi aiheuttaa erittäin tärkeän kansallisen edun vaarantumista. Tällöin ministeriön on siirrettävä asia valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi. Valmistellessaan yritysoston vahvistamista koskevaa asiaa työ- ja elinkeinoministeriö hankkii tarpeellisessa laajuudessa lausuntoja muilta viranomaisilta.

### **Seurannan kohteena olevat yritykset**

Laki koskee kaikkia puolustussektorin yrityksiä ja muita yhteisöjä ja liikkeitä, joita toimialansa, liiketoimintansa tai sitoumustensa perusteella on pidettävä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta kriittisenä.

Puolustussektorin yritysostoissa (4§) ulkomaisen omistajan on haettava aina etukäteen TEM:ltä vahvistus yritysostolle. Puolustusteollisuusyrityksellä tarkoitetaan yhteisöä/liikettä, joka tuottaa tai toimittaa puolustustarvikkeita tai muita sotilaalliselle maanpuolustukselle tärkeitä palveluja tai tuotteita. Myös kaksikäyttötuotteet kuuluvat tähän kategoriaan.

Puolustussektorin yrityskaupoissa TEM:n seurantavastuu koskee ensisijaisesti sitä, että kaikista suunnitelluista seurannan kohteena olevista yrityskaupoista jätetään etukäteen vahvistushakemus ministeriölle. Jos hakemusta ei ole tehty, ministeriö voi asettaa määräajan, jonka kuluessa hakemus on tehtävä.

Muissa yritysostoissa (5§) ulkomainen omistaja voi ilmoittaa yritysoston TEM:lle vahvistettavaksi eli myös näissä tapauksissa ilmoitus voidaan tehdä etukäteen, jos yritysosto on järjestelyn lopullista toteuttamista välittömästi edeltävässä vaiheessa. Käytännössä vahvistus yritysostolle kannattaa lain soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa kuitenkin hakea useimmiten jo etukäteen, jotta osapuolet voivat varmistua yrityskaupan toteutumisen suunnitellussa aikataulussa. Ulkomainen omistaja on velvollinen TEM:n pyynnöstä antamaan kaikki yritysoston vahvistamista koskevat tiedot seurannan kohteesta, ulkomaisesta omistajasta ja yritysostosta.

Muissa yritysostoissa ministeriön vahvistusta yritysostolle ei tarvita, jos seurannan kohteena oleva yritys hankintaan toiselta ulkomaiselta omistajalta, jolla yritys on jo tämän lain nojalla laillisesti omistuksessa.

Suomessa ei määritellä yksityisten tai julkisen sektorin aloja tai toimintoja, joiden yritykset kuuluisivat valvontamielessä seurannan piiriin. Lisäksi arviointi on aina aikasidonnaista ja tapauskohtaista. Seurattavien yritysostojen ulkopuolelle jää suurin osa ulkomaalaisten yritysostoista.

Yritysostoja koskevien tapausten käsittelyyn osallistuvilla virkamiehillä on salassapitovelvollisuus (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, 621/1999). Lain soveltamisen kannalta on ensisijaisen tärkeää turvata seuranta- ja valvontaprosessin luottamuksellisuus yritysten liike- ja ammattisalaisuudet huomioiden. Hakijoina tai yritysoston kohteena saattaa olla myös pörssiyrityksiä.

### **Päätökset ja muutoksenhaku**

Työ- ja elinkeinoministeriön päätökseen 4 §:n 3 momentin tai 5 §:n 3 momentin nojalla tekemään asian siirtämistä tai 5 §:n 4 momentin nojalla tekemään jatkoselvitykseen ryhtymistä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Valtioneuvoston yleisistunnon tai työ- ja elinkeinoministeriön tämän lain nojalla tekemään päätökseen voidaan hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

## **7.2 Puolustustarvikkeiden vientivalvonta**

Puolustustarvikkeiden vientivalvonta kuuluu puolustusministeriön tehtäviin. Puolustustarvikkeiden vientiin, siirtoon, kauttakuljetukseen ja välitykseen tarvitaan aina valtioneuvoston tai puolustusministeriön lupa. Vienti-, siirto-, ja kauttakuljetuslupaa haetaan sähköisen asiointipalvelun kautta.

Lupa harkitaan tapauskohtaisesti. Lupa myönnetään, jos se on Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan mukaista eikä vaaranna Suomen turvallisuutta. Lupaharkinnassa Suomi noudattaa Euroopan unionin yhteistä kantaa (2008/944/YUTP). Lisäksi luvan saamisen edellytyksenä on luotettava selvitys tavaran lopullisesta käyttäjästä.

Puolustustarvikkeiden vientiä, siirtoa, kauttakuljetusta ja välitystä säätelee Laki puolustustarvikkeiden viennistä 282/2012. Puolustustarvikkeet on lueteltu Euroopan unionin yhteisessä puolustustarvikeluettelossa.

Tarvittaessa puolustusministeriöltä voi pyytää kirjallista puolustustarvikemäärittelyä. Hakumenettely on syytä aloittaa hyvissä ajoin ennen varsinaista vientiä/siirtoa.



## 7.3 Kaksikäyttötuotteiden vientivalvonta

Kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnan tavoitteena on asesulkupolitiikka, jolla estetään joukkotuhousoseiden leviäminen (non-proliferation). Asesulkupolitiikkaa toteutetaan kansainvälisten sopimusten ja monenvälisen vientivalvontayhteistyön avulla. Terrorismi ja uhka joukkotuhousoseiden leviämisestä on lisännyt asevalvonnan ohella tarvetta valvoa kaksikäyttötuotteiden vientiä.

Suomessa kaksikäyttötuotteiden vientiä valvova lupaviranomainen on ulkoministeriö. Suomen lainsäädännössä kaksikäyttötuotteella tarkoitetaan sellaista tuotetta, teknologiaa, palvelua tai muuta hyödykettä, joka soveltuu normaalin siviilikäytön lisäksi myös sotilaallisiin tarkoituksiin tai joukkotuhousoseiden kehittämiseen. Valvonnanalaisten kaksikäyttötuotteiden vienti EU:n ulkopuolelle tarvitsee vientiluvan. Euroopan unionissa kaksikäyttötuotteiden viennistä säädetään neuvoston asetuksella (EY) No 428/2009, joka pohjautuu kansainvälisiin vientivalvontajärjestelyihin.

Vientivalvonnalla pyritään edistämään suomalaisen teknologian vastuullista vientiä ja estää suomalaisen teknologian käyttö joukkotuhousoseiden kehittämiseen, epätoivotuun sotilaalliseen käyttöön, Suomen etujen vastaiseen käyttöön tai käyttöön, joka loukkaa ihmisoikeuksia. Vientivalvonnan ansiosta suomalaiset yritykset saavat käyttöönsä muualla tuotettuja valvonnanalaisia tuotteita ja teknologiaa.

## 8 Aiheeseen liittyvä keskeinen lainsäädäntö

### Laki ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta (2012/172)

Lailla pyritään turvaamaan erittäin tärkeitä kansallisia etuja eli erityisesti maanpuolustusta, huoltovarmuutta ja yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Erittäin tärkeän kansallisen edun niin vaatiessa laki mahdollistaa, että vaikutusvallan siirtymistä ulkomaalaisille omistajille voidaan rajoittaa seurannan kohteena olevissa yrityksissä.

### Euroopan unionin asetus (EY) No 428/2009 kaksikäyttötuotteiden viennistä

Kaksikäyttötuotteista annetulla asetuksella pyritään mm. hallitsemaan kaksikäyttötuotteiden vientiä. Ohjelmistot ja teknologia, joita voidaan käyttää sekä siviili- että sotilas-tarkoituksiin katsotaan kuuluvan kaksikäyttötuotteiden joukkoon. Asetusta on täydennetty neuvoston yhteisellä toiminnalla (2000/401/YUTP)

### Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018)

Valtioneuvoston huoltovarmuudesta annetussa päätöksessä määritellään kriittiseksi infrastruktuuriksi niitä perusrakenteita, palveluja ja niihin liittyviä toimintoja, jotka ovat välttämättömiä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi.

Huoltovarmuudella tarkoitetaan väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömän kriittisen tuotannon, palvelujen ja infrastruktuurin turvaamista vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

## Hankintalaki (1397/2016)

Hankintalaissa määritellään julkisen hallinnon hankintoihin ja sopimukseen liittyviä velvoitteita. Hankintalain pääsääntönä on tasapuolisuus ja syrjimättömyys.

Hankintalaissa myös määritetty, millaisissa tilanteissa sitä ei tarvitse noudattaa. Poikkeus mahdollistaa muun muassa huolehtimaan siitä, että kansallisesti kriittiset palvelut voidaan varmistaa toimimaan kansallisesti poikkeusoloissa.

## Laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011)

Tällä lailla säädetään valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden velvollisuudesta kilpailuttaa puolustus- ja turvallisuushankintansa sekä näihin hankintoihin sovellettavista periaatteista ja menettelyistä.

Laissa määritellään hankinnat, jotka kuuluu soveltamisalan piiriin, kuten palvelut, jotka on tarkoitettu käytettäväksi turvallisuustarkoituksiin ja joiden hankinnan toteuttamiseksi annetaan, laaditaan tai muuten käsitellään turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja.

Turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen osalta laki mahdollistaa tietoturvallisuusvaatimusten asettamisen toimittajalle. Hankintayksikkö voi pyytää tarjoajalta sitoumuksia ja tietoja, joka osoittavat tarjoajan kyvyn täyttää asetetut tietoturvallisuusvaatimukset. Tietoturvallisuutta koskevista vaatimuksista ja toimitettavista sitoumuksista ja tiedoista on ilmoitettava hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä.

Jos hankinta sisältää huoltovarmuutta koskevia vaatimuksia, on hankintayksikön määriteltävä ne hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Laissa on kuvattu esimerkinomainen lista asioista, joita tarjoukseen voidaan vaatia sisällytettäväksi. Hankintayksikkö voi esimerkiksi vaatia todistuksen tai asiakirjat, jotka osoittavat, että tarjoaja kykenee toimitusketjun rakenteen ja sijainnin puolesta noudattamaan hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä esitettyjä huoltovarmuutta koskevia vaatimuksia, sekä tarjoajan sitoumuksen, että mahdolliset muutokset toimitusketjussa sopimuksen toteuttamisen aikana eivät haittaa näiden vaatimusten noudattamista.

Laissa on myös mainittu hankintoja, joihin lakia ei sovelleta, esimerkiksi puolustus- ja turvallisuushankinta, joka on salassa pidettävä tai jossa tämän lain soveltaminen velvoittaisi hankintayksikköä toimittamaan tietoja, joiden julkistaminen on vastoin valtion keskeisiä turvallisuusasetuksia.

## **Laki huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992)**

Tämän lain tarkoituksena on poikkeusolojen varalta turvata väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot, eli huoltovarmuus.

Lain mukaan huoltovarmuuden turvaamiseksi kaikissa oloissa on luotava ja ylläpidettävä riittävä valmius hyödykkeiden tuottamiseksi sekä tuotannon, jakelun, kulutuksen ja ulkomaankaupan ohjaamiseksi.

## **Tietosuojalaki 5.12.2018/1050**

Lailla täsmennetään ja täydennetään luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus).

  
**VALTIOVARAINMINISTERIÖ**

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

[www.vm.fi](http://www.vm.fi)

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-988-7 (pdf)

Tammikuu 2019